



บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนของเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและเสนอหัวข้อที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับเจตคติ
2. การปกครองท้องถิ่น โครงสร้างและรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
4. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543
5. ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6. ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต 1 และเขต 2
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับเจตคติ

1.1 ความหมายของเจตคติ

คำว่า “เจตคติ” มีความหมายตรงกับคำว่า “Attitude” ในภาษาอังกฤษซึ่งมีนักจิตวิทยาหลาย ๆ ท่าน อาจใช้คำว่า ท่าที ทศนคติ ความรู้สึก หรือความเชื่อต่างก็มีความหมายเช่นเดียวกัน ได้มีผู้ให้คำจำกัดความของคำว่า “เจตคติ” ไว้มากมายทั้งในและต่างประเทศดังนี้

ศักดิ์ สุนทรเสณี (2531 : 2) ให้ความหมายทางเจตคติดังนี้ 1) หมายถึง ความสลับซับซ้อนของความรู้สึก ความอยาก ความกลัว ความเชื่อมั่น ความลำเอียง หรือการมีอคติของบุคคลในการที่จะสร้างความพร้อมที่จะกระทำต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งตามประสบการณ์ของบุคคลนั้นที่ได้รับมา 2) หมายถึง ความโน้มเอียงที่จะปฏิบัติต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งในทางที่ดีหรือต่อต้าน สภาพแวดล้อมที่จะมาถึงทางใดทางหนึ่ง 3) หมายถึง การเตรียมตัว หรือมีความพร้อมในการที่จะตอบสนอง

กู๊ด (Good) (สมภพ เพิ่มพูน. 2537 : 15) กล่าวว่า เจตคติคือ ความพร้อมที่จะแสดงออกทางใดทางหนึ่ง

ฮอว์นเนสซี (Honnessy) (สมภพ เพิ่มพูน. 2537 : 16) กล่าวว่า เจตคติ หมายถึง พื้นเพ ความโน้มเอียงก่อนข้างदारของบุคคลที่มีต่อวัตถุรวมทั้งความคิดเห็นอื่น ๆ ที่ทำให้คนมีขอบเขตความคิดในการที่จะเข้าใจโลกได้พอสมควร

แคตซ์ (Katz) (วิจิตรา ชัยศรี. 2537 : 10) กล่าวถึงเจตคติที่ว่าหมายถึง ส่วนประกอบ 2 ส่วน คือ ความรู้สึกในการชอบหรือไม่ชอบ และความรู้หรือความเชื่อซึ่งอธิบายถึงลักษณะ



ตลอดจนความสัมพันธ์ที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่มีต่อสิ่งอื่นๆ และเกี่ยวกับเจตคติต่าง ๆ กันไป แต่ถ้า
 หมดประโยชน์คนจะเปลี่ยนเจตคติไปด้วย และประโยชน์นั้นเป็นประโยชน์ทางสังคม

กูต (Good. 1973 : 46) กล่าวว่า เจตคติ หมายถึง ความโน้มเอียงหรือแนวโน้มของบุคคล
 ที่จะตอบสนองต่อสิ่งของ สถานการณ์ หรือค่านิยม โดยปกติแล้วจะแสดงออกมาพร้อมกับความรู้
 สึกและอารมณ์ เจตคติไม่สามารถวัดได้โดยตรง แต่จะอ้างอิงได้จากพฤติกรรมที่แสดงออกมาทั้งที่
 เป็นภาษาและไม่เป็นภาษา

จากความหมายที่กล่าวมาข้างต้นพอสรุปได้ว่า “เจตคติ” หมายถึง ทำที่ความรู้สึกทั้งใน
 ด้านที่ดีและไม่ดีของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งซึ่งส่งผลให้
 บุคคลมีแนวโน้มที่จะแสดงพฤติกรรมตอบสนองต่อสิ่งนั้น ๆ ตามความรู้สึกที่มีอยู่

1.2 องค์ประกอบของเจตคติ

จิตวิทยา สุวรรณระชฎ (2527 : 79) กล่าวว่า เจตคติประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ

3 ประการ คือ

1. ส่วนของความรู้สึก (Affective component) หมายถึง บรรดาความรู้สึกที่ชอบ
 ไม่ชอบ รัก ไม่รัก ซึ่งเป็นเรื่องของอารมณ์ของบุคคล
2. ส่วนของสติและเหตุผล (Cognitive component) เป็นเรื่องของการใช้เหตุผลของ
 บุคคลในการจำแนกแยกแยะ ความแตกต่าง ตลอดจนผลต่อเนื่อง ผลได้ ผลเสีย ถ้าจะพิจารณา
 อย่างลึกซึ้งก็คือการที่บุคคลสามารถเอาคุณค่าทางสังคมที่ได้รับการอบรมถ่ายทอดมาใช้ในการ
 วิเคราะห์ พิจารณาประกอบเหตุผลที่ตนประเมิน
3. ส่วนของแบบพฤติกรรม (Behavioral component) หมายถึง แนวโน้มในอันที่จะมี
 พฤติกรรม เป็นส่วนที่บุคคลพร้อมจะมีปฏิกิริยาแสดงออกต่อเหตุการณ์หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่ง แนวโน้ม
 ที่จะมีพฤติกรรม จะมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกับส่วนของความรู้สึกและส่วนของสติและเหตุผล

องค์ประกอบของเจตคติที่แยกเป็น 3 ส่วนข้างต้นสามารถแยกได้ในทางวิชาการเพื่อ
 ประโยชน์ในการศึกษา แต่ในข้อเท็จจริงเป็นการยากให้เห็นได้อย่างชัดเจนเพราะมีความสัมพันธ์กัน
 และซ้อนทับกันอย่างแยกไม่ออกและบางทีทั้งสามองค์ประกอบยังมีความเข้มข้นแตกต่างกัน
 ออกไป

ฟรีแมนต์ (Freeman) (ศักดิ์ สุนทรเสณี. 2531 : 4) กล่าวว่า เจตคติประกอบด้วย
 องค์ประกอบ 3 ประการ คือ

1. องค์ประกอบทางด้านความรู้ (Cognitive component) เป็นเรื่องของการรู้ของบุคคล
 ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง อาจเป็นการรับรู้เกี่ยวกับวัตถุสิ่งของ บุคคลหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ว่ารู้สิ่งต่าง ๆ



ดังกล่าวมันได้อย่างไร รู้ในทางที่ดีหรือไม่ดี ทางบวกหรือทางลบ

2. องค์ประกอบทางด้านความรู้สึก (Affective component) เป็นองค์ประกอบทางด้านอารมณ์ ความรู้สึกซึ่งถูกเร้าจากการเรียนรู้มัน จะทำให้เกิดความรู้สึกในทางดีหรือไม่ดี

3. องค์ประกอบทางด้านแนวโน้มในเชิงพฤติกรรมหรือการกระทำ (Behavioral component) เป็นความพร้อมที่จะตอบสนองต่อสิ่งนั้นๆ ในทางใดทางหนึ่งคือพร้อมที่จะสนับสนุน ส่งเสริม ช่วยเหลือ หรือทำลาย ขัดขวาง ต่อผู้

ดวงเดือน พันธุมนาวิน (2523 : 66 -67) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของเจตคติว่าประกอบด้วย

1. องค์ประกอบทางการรู้เชิงประเมินค่าเนื้อหาที่สำคัญที่สุดในองค์ประกอบนี้คือความเชื่อเชิงประเมินค่าว่า สิ่งนั้นดีหรือเลว มีประโยชน์หรือโทษอย่างไร

2. องค์ประกอบทางความรู้สึก หมายถึงความชอบ ไม่ชอบสิ่งหนึ่ง ความพอใจ ความไม่พอใจสิ่งหนึ่ง เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของเจตคติ

3. องค์ประกอบทางความมุ่งกระทำ เนื่องจากเจตคติเป็นลักษณะทางจิตใจที่ต้องศึกษาแยกต่างหากจากพฤติกรรมที่เกี่ยวข้อง ฉะนั้น องค์ประกอบนี้รายงานเกี่ยวกับพฤติกรรมโดยตรงไม่ได้ แต่ต้องเป็นลักษณะทางจิตใจเกี่ยวกับพฤติกรรม คือความโน้มแน้วที่จะกระทำ

พรพิมล วรวิฑูรทพงศ์ (2528 : 83 - 86) กล่าวว่า เจตคติจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการได้แก่

1. องค์ประกอบทางด้านความรู้เชิงประมาณค่า (Cognitive component) องค์ประกอบทางด้านความรู้ความเข้าใจ รวมทั้งความเชื่อเกี่ยวกับสิ่งที่เราจะมีเจตคติว่าดีมีประโยชน์หรือเลวมีโทษ และเป็นองค์ประกอบแรกของการมีทัศนคติต่อสิ่งต่าง ๆ ถ้าเราไม่มีความรู้เกี่ยวกับสิ่งนั้น ๆ เราจะมีเจตคติต่อสิ่งนั้นไม่ได้

2. องค์ประกอบทางด้านความรู้สึก (Affective component) หรือ องค์ประกอบทางด้านอารมณ์ เช่น ความรู้สึก ชอบ ไม่ชอบ รักเกลียดกลัว ซึ่งเป็นการแสดงความรู้สึกหรืออารมณ์ต่อสิ่งที่เรามีเจตคติ

3. องค์ประกอบทางด้านความพร้อมที่จะแสดงออก (Behavioral component) เป็นความพร้อมที่จะแสดงออกต่อสิ่งที่ตนมีเจตคติ การแสดงพฤติกรรมต่อสิ่งที่บุคคลมีเจตคติที่ได้รับอิทธิพลจากความเชื่อ และความรู้สึกเกี่ยวกับสิ่งนั้น

พอสรุปได้ว่าองค์ประกอบทางเจตคติได้แก่

1. ส่วนของความรู้สึก อารมณ์
2. ส่วนของสติและเหตุผล หรือส่วนของความรู้

3. ส่วนของแบบพฤติกรรม

1.3 การเกิดเจตคติ

ทัศนคติเกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ โดยมีองค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อการสร้างเจตคติดังกล่าว ดังต่อไปนี้ (สุชา จันทร์ธอม และสุรางค์ จันทร์ธอม. 2524 : 83)

1. วัฒนธรรม (Culture) วัฒนธรรมที่มีอิทธิพลต่อชีวิตทุกๆ คนตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย
2. ครอบครัว (Family) ครอบครัวเป็นแหล่งแรกในการอบรมเลี้ยงดูเด็กจึงมีอิทธิพลมากที่สุดในการสร้างเจตคติให้แก่เด็ก
3. กลุ่มเพื่อน (Social group) เด็กที่จากพ่อแม่มาอยู่กับกลุ่มเพื่อนมาตั้งแต่เด็ก ๆ จะได้รับอิทธิพลจากเพื่อนมาก เพราะเด็กต้องการการยอมรับจากเพื่อน ต้องการคำแนะนำและความช่วยเหลือจากเพื่อน
4. บุคลิกภาพ (Personality) บุคคลที่มีบุคลิกภาพต่างกัน เช่น พวกชอบสังคม พวกเกลียดสังคม จะมีเจตคติไม่เหมือนกัน

สงวน สุทธิเลิศอรุณ (2539 : 103 - 104) กล่าวถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดเจตคติว่า ประกอบด้วย 5 ประการ คือ

1. กระบวนการเรียนรู้ จากครอบครัว โรงเรียน ชุมชน ฯลฯ
2. การเลียนแบบ จากบุคคลที่มีอิทธิพลโดยตรง ที่เรียกว่า "ตัวแบบ"
3. อิทธิพลของกลุ่มที่บุคคลเข้าร่วมอยู่ อาจเป็นกลุ่มเล็กหรือกลุ่มใหญ่ก็ตามที่สมาชิกข้างมากสามารถจูงใจเราให้เปลี่ยนเจตคติตามไปด้วย
4. การสรุปตีความจากลักษณะบุคคลที่ปรากฏให้เห็นปัจจัยให้ชอบหรือไม่ชอบสิ่งที่เกี่ยวข้องได้ เช่น เห็นอาจารย์สอนในชั่วโมงแรก สอนวิชาที่ตนเองชอบ มีลักษณะแตกต่างจากอาจารย์ที่เคยสอนมา ความรู้สึกไม่ชอบอาจารย์ทำให้มีเจตคติไม่ดีต่อวิชานั้นในภายหลังได้
5. ความบกพร่องในบุคลิกภาพและการปรับตัว ทำให้บุคคลนั้น ๆ ถือว่าเป็นปมค้อยของตนเองจนเกิดเจตคติที่ไม่ดีต่อสิ่งที่เกี่ยวข้อง

การเกิดเจตคติเกี่ยวข้องกับการเรียนรู้จากประสบการณ์ตามวัฒนธรรมและกลุ่มที่บุคคลนั้น ๆ เกี่ยวข้องอยู่ เมื่อมองเกิดการให้สัมพันธ์กับองค์ประกอบของเจตคติจะช่วยให้มองเห็นความชัดเจนยิ่งขึ้น (ประภาเพ็ญ สุวรรณ. 2526 : 89 - 91) คือ

1. การเกิดเจตคติทางการรับรู้ (Cognitive component) เกิดจากการแบ่งกลุ่มของสิ่งที่ผ่านเข้ามาจากภายนอก เพื่อให้เกิดความง่ายในการให้ความหมาย หรือความคิดเกี่ยวกับเรื่องนั้น โดยรวมสิ่งๆ ที่เหมือนเข้าด้วยกัน (Categories) เช่น มีความเชื่อว่าชาวเม็กซิกันจีเก็ย สกปรก จึงมีอิทธิพลทำให้ชาวผิวขาวไม่จ้างพวกเม็กซิกันเข้าทำงาน

3. ส่วนของแบบพฤติกรรม

1.3 การเกิดเจตคติ

ทัศนคติเกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ โดยมีองค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อการสร้างเจตคติดังกล่าว ดังต่อไปนี้ (สุชา จันทรเอม และสุรางค์ จันทรเอม. 2524 : 83)

1. วัฒนธรรม (Culture) วัฒนธรรมที่มีอิทธิพลต่อชีวิตทุกๆ คนตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย
2. ครอบครัว (Family) ครอบครัวเป็นแหล่งแรกในการอบรมเลี้ยงดูเด็กจึงมี อิทธิพลมากที่สุดในการสร้างเจตคติให้แก่เด็ก
3. กลุ่มเพื่อน (Social group) เด็กที่จากพ่อแม่มาอยู่กับกลุ่มเพื่อนมาตั้งแต่เด็ก ๆ จะได้รับอิทธิพลจากเพื่อนมาก เพราะเด็กต้องการการยอมรับจากเพื่อน ต้องการคำแนะนำ และความช่วยเหลือจากเพื่อน
4. บุคลิกภาพ (Personality) บุคคลที่มีบุคลิกภาพต่างกัน เช่น พวกชอบสังคม พวกเกลียดสังคม จะมีเจตคติไม่เหมือนกัน

สงวน สุทธิเลิศอรุณ (2539 : 103 - 104) กล่าวถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดเจตคติว่า ประกอบด้วย 5 ประการ คือ

1. กระบวนการเรียนรู้ จากครอบครัว โรงเรียน ชุมชน ฯลฯ
2. การเลียนแบบ จากบุคคลที่มีอิทธิพลโดยตรง ที่เรียกว่า "ตัวแบบ"
3. อิทธิพลของกลุ่มที่บุคคลเข้าร่วมอยู่ อาจเป็นกลุ่มเล็กหรือกลุ่มใหญ่ก็ตามที่สมาชิกข้างมากสามารถจูงใจเราให้เปลี่ยนเจตคติตามไปด้วย
4. การสรุปตีความจากลักษณะบุคคลที่ปรากฏให้เห็นปัจจัยให้ชอบหรือไม่ชอบสิ่งที่เกี่ยวข้องได้ เช่น เห็นอาจารย์สอนในชั่วโมงแรก สอนวิชาที่ตนเองชอบ มีลักษณะแตกต่างจากอาจารย์ที่เคยสอนมา ความรู้สึกไม่ชอบอาจารย์ทำให้มีเจตคติไม่ดีต่อวิชานั้นในภายหลังได้
5. ความบกพร่องในบุคลิกภาพและการปรับตัว ทำให้บุคคลนั้น ๆ ถือเป็นปมด้อยของตนเองจนเกิดเจตคติที่ไม่ดีต่อสิ่งที่เกี่ยวข้อง

การเกิดเจตคติเกี่ยวข้องกับกระบวนการเรียนรู้จากประสบการณ์ตามวัฒนธรรมและกลุ่มที่บุคคลนั้น ๆ เกี่ยวข้องอยู่ เมื่อมองเกิดการให้สัมพันธ์กับองค์ประกอบของเจตคติจะช่วยให้มองเห็นความชัดเจนยิ่งขึ้น (ประภาเพ็ญ สุวรรณ. 2526 : 89 - 91) คือ

1. การเกิดเจตคติทางด้านการรับรู้ (Cognitive component) เกิดจากการแบ่งกลุ่มของสิ่งที่ผ่านเข้ามาจากภายนอก เพื่อให้เกิดความง่ายในการให้ความหมาย หรือความคิดเกี่ยวกับเรื่องนั้น โดยรวมสิ่งที่เหมือนเข้าด้วยกัน (Categories) เช่น มีความเชื่อว่าชาวเม็กซิกันขี้เกียจ สกปรก จึงมีอิทธิพลทำให้ชาวผิวขาวไม่จ้างพวกเม็กซิกันเข้าทำงาน



2. การเกิดเจตคติทางด้านความรู้สึก (Affective component) เกิดจากความรู้สึกหรืออารมณ์ที่เป็นไปในด้านบวกหรือด้านลบ ที่เกี่ยวข้องกับภาวะการณ์ที่เข้ามาเร้า

3. การเกิดเจตคติทางด้านพฤติกรรม (Behavioral component) บรรทัดฐานทางสังคม (Social norm) ที่มีอิทธิพลต่อการเกิดเจตคติด้านนี้มาก บรรทัดฐานของสังคมเป็นความคิดที่กลุ่มชนเชื่อว่าอะไรเป็นสิ่งที่ถูกต้อง อะไรเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เด็ก ๆ ถูกพ่อแม่ทำให้บางสิ่งและห้ามทำในบางสิ่ง ดังนั้นบรรทัดฐานของสังคมจะควบคุมการประพฤติ ปฏิบัติ หรือการแสดงออกของแต่ละบุคคล

ธีระพร อุวรรณโณ (2529 : 5/1 - 5/4) กล่าวว่า เจตคติเกิดจาก

1. อิทธิพลจากพ่อแม่อาจเรียกได้ว่าเป็นแหล่งที่มีอิทธิพลสูงสุดต่อเด็ก โดยเฉพาะก่อนเด็กเข้าโรงเรียน เด็กจะพัฒนาความนิยมความเชื่อ ความรู้สึกนึกคิดมาในกรอบของครอบครัว ซึ่งมีพ่อแม่เป็นหลัก พ่อแม่มีอำนาจให้คุณต่อเด็กทำดีและมีอำนาจให้โทษเมื่อเด็กทำไม่ดีหรือสิ่งที่พ่อแม่ไม่เห็นด้วย

2. อิทธิพลจากกลุ่มอื่น ๆ

2.1 กลุ่มในโรงเรียน คือ ครูและเพื่อน ที่มีอิทธิพลต่อการสร้างเจตคติของเด็กมาก ครูและโรงเรียนวางระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ให้นักเรียนปฏิบัติตาม หนังสือที่ใช้ในการเรียนก็สอนเด็กพัฒนาทัศนคติ ถ้านักเรียนได้ครูที่ดีเป็นแบบอย่าง การพัฒนาทางเจตคติก็จะไปในทางที่ดี

2.2 กลุ่มเพื่อนนักเรียนจะมีอิทธิพลมากต่อการพัฒนาเจตคติเมื่อเด็กอยู่ในวัยรุ่น

2.3 กลุ่มอ้างอิง (Reference group) ทัศนคติจะผ่านกลุ่มอ้างอิงต่าง ๆ ไปตามวัย เริ่มจากเด็ก กลุ่มอ้างอิงจะเป็นพ่อแม่พี่น้อง ในวัยรุ่นจะเปลี่ยนเป็นกลุ่มเพื่อน ในวัยทำงานจะเป็นกลุ่มที่ทำงานด้วยกัน หรือกลุ่มที่สนใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเหมือนกัน

2.4 อิทธิพลจากประสบการณ์ส่วนตัว เน้นเรื่องประสบการณ์ในวัยเด็ก ว่ามีอิทธิพลต่อการพัฒนาบุคคลรวมทั้งการพัฒนาทัศนคติด้วยประสบการณ์ที่รุนแรงหรือกระทบกระเทือนใจบุคคล เป็นสิ่งที่ฝังใจแน่นในจิตใจบุคคลได้นาน

2.5 อิทธิพลจากสื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ ภาพยนตร์ หนังสือพิมพ์ และนิตยสารต่าง ๆ สิ่ง que เห็นได้ชัดที่สุดคือ การโฆษณาประชาสัมพันธ์ ที่พยายามจะเปลี่ยนทัศนคติของคนให้ไปนิยมใช้สินค้าที่โฆษณาต้องการขาย อิทธิพลของสื่อมวลชนอาจเรียกได้ว่าจะมีมากที่สุดในเรื่องที่คนส่วนใหญ่ไม่คุ้นเคยมาก่อน เพราะการเสนอข้อมูลให้มวลชนจะเป็นแหล่งแรกที่มวลชนได้รับเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ

ฟอร์สเตอร์ (วิจิตร ชาญศรี. 2537 : 11 ; อ้างอิงจาก Forster. 1952 : 140) ได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับการเกิดเจตคติว่าขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ 2 ประการ คือ



1. ประสบการณ์ที่บุคคลต่อบุคคลหรือเหตุการณ์ เจตคติจึงเกิดจากการได้ พบเห็นได้
 คุ้นเคย ได้ทดลอง อันถือว่าเป็นประสบการณ์ตรง (Direct xperience) และการได้ยินได้ฟัง ได้เห็น
 รูปภาพ หรือได้อ่านเกี่ยวกับสิ่งต่าง ๆ แต่ก็ไม่เคยเห็นและได้ทดลองกับของจริงด้วยตนเอง ซึ่งถือว่าเป็น
 ประสบการณ์ทางอ้อม (Indirect xperience) เนื่องจากเจตคติเป็นสิ่งที่เกิดจากการรับทราบ
 ดังนั้นบุคคลจะไม่อาจมีเจตคติต่อสิ่งที่เขาไม่ได้มีประสบการณ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมได้เลย

2. ค่านิยมและการตัดสินใจ ค่านิยม การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะมีเจตคติที่ดีหรือไม่ดีต่อสิ่ง
 ใดสิ่งหนึ่ง หรืออาจจะมีความรู้สึกว่าสิ่งนั้นดีหรือไม่ดีขึ้นอยู่กับวัฒนธรรม ค่านิยมหรือมาตรฐานของกลุ่ม
 บุคคลนั้นใช้ชีวิตอยู่

ออลพอร์ต (Allport) (ศักดิ์ สุนทรเสถียร. 2531 : 4) เสนอความคิดว่า เจตคติต่อ
 สิ่งใดสิ่งหนึ่งของคนเกิดขึ้นได้ตามเงื่อนไข 4 ประการ คือ

1. กระบวนการเรียนรู้ที่ได้จากการเพิ่มพูน และบูรณาการของการตอบสนอง
 แนวความคิดต่าง ๆ เช่น เจตคติจากครอบครัว โรงเรียน ครู การเรียนเพื่อนและอื่น ๆ

2. ประสบการณ์ส่วนตัว ขึ้นอยู่กับความแตกต่างของบุคคล ซึ่งมีประสบการณ์ที่
 แตกต่างกันไป นอกจากประสบการณ์จะสะสมขึ้นเรื่อย ๆ ยังทำให้มีแบบแผนเป็นของตัวเอง
 ด้วย ดังนั้นเจตคติบางอย่างจึงเป็นเรื่องเฉพาะของแต่ละบุคคล แล้วแต่พัฒนาการและ
 ความเจริญเติบโตของบุคคลนั้น

3. การเลียนแบบการถ่ายทอดเจตคติของคนบางคน ได้มาจากการเลียนแบบ เจตคติของ
 คนอื่นที่ตนพอใจ เช่น พ่อ แม่ ครู คารา และอื่น ๆ

4. อิทธิพลของกลุ่มสังคม คนย่อมมีเจตคติคล้ายคลึงตามกลุ่มสังคมที่ตนอาศัยอยู่ตามสภาพ
 แวดล้อม เช่น เจตคติคล้ายคลึงตามกลุ่มสังคมที่ตนอาศัยอยู่ตามสภาพแวดล้อม เช่น เจตคติต่อศาสนา
 สถาบันต่าง ๆ เป็นต้น

สรุปได้ว่าการเกิดเจตคติมาจาก

1. การเรียนรู้ ประสบการณ์
2. การเลียนแบบ
3. อิทธิพลอื่น ๆ เช่น สื่อ วัฒนธรรม สังคมที่รอบข้างอยู่

ในการศึกษาเจตคติต่อเรื่องใดนั้น ไม่มีนักวิชาการผู้ใดเสนอทฤษฎีในเรื่องนี้ไว้เป็น
 การเฉพาะ แต่ก็มีนักวิชาการจำนวนหนึ่งได้กล่าวถึงบนพื้นฐานของความผูกพันที่ผู้มีส่วนร่วมรับรู้
 ร่วมปฏิบัติงานมีต่อองค์กรในลักษณะต่าง ๆ ต่างกรรมต่างวาระกันหลายกรณี ซึ่งสามารถนำ
 ข้อเสนอเหล่านั้นมาประมวลสรุปเป็นเจตคติในด้านต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้ (อนันต์ พงษ์สุปราณี.



1. ด้านความมั่นคงในหน้าที่การงาน

ความมั่นคงในหน้าที่การงานมีความสัมพันธ์กับความผูกพันต่อองค์กรและเจตคติของบุคคล กล่าวคือการที่สมาชิกขององค์กรมีโอกาสได้รับผิดชอบงานที่มีขอบข่ายงานกว้างขวาง และมีความหมาย ซึ่งจะส่งผลความรู้สึกว่าได้ทำงานที่มีความสำคัญมาก ความผูกพันต่อองค์กรก็จะมาก และในทางตรงข้ามหากเขามีความรู้สึกว่าได้ทำงานที่ไม่มีความสำคัญมากนัก ความผูกพันต่อองค์กรก็จะลดลงไปด้วย ซึ่งการที่บุคคลได้ปฏิบัติงานที่มีความมั่นคงและสำคัญ จะทำให้เขาเกิดความรู้สึกว่าตนเองมีความสำคัญต่อองค์กร หรือเกิดความรู้สึกว่าได้รับการยอมรับจากองค์กรและเพื่อร่วมงานจากการที่เขาทุ่มแรงกายให้กับองค์กร ทำให้เขารู้สึกว่าเขาสามารถทำประโยชน์ให้แก่องค์กรได้ และรู้สึกว่าการปฏิบัติงานของเขาได้รับการยอมรับอย่างมีคุณค่า การได้รับการยอมรับอาจแสดงได้หลายลักษณะ เช่น การได้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้นจากปกติ การได้รับรางวัล การเลื่อนตำแหน่ง และการได้รับการเชิดชูทางสังคม ทำให้สถานภาพในองค์กรสูงขึ้น การที่ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้สึกว่าตนเองได้รับการยอมรับจากองค์กรหรือการที่หน่วยงานให้ความสำคัญของตนเอง เขาอาจจะมีความรู้สึกผูกพันกับองค์กรที่เขาทำงานอยู่ เนื่องจากองค์กรสามารถตอบสนองความต้องการที่จะให้ผู้อื่นยกย่องเขาได้ ซึ่งความผูกพันต่อองค์กรของผู้จัดการภาครัฐกิจและภาครัฐบาล พบว่า ผู้จัดการที่รู้สึกว่างานที่เขาทำมีส่วนสนับสนุนต่อความสำเร็จขององค์กรอย่างแท้จริง จะมีความผูกพันต่อองค์กรมากกว่าผู้จัดการที่รู้สึกว่างานที่เขาทำไม่ได้มีส่วนสนับสนุนความสำเร็จขององค์กรอย่างแท้จริง เนื่องจากการได้ปฏิบัติงานดังกล่าวทำให้เกิดความรู้สึกว่าเขาได้รับการยอมรับ โดยการสังเกตได้จากการรับรองจากบุคคลสำคัญ เช่น การเพิ่มเงินเดือน การได้รับรางวัลมากขึ้น การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง และการได้รับการเชิดชูทางสังคม เป็นต้น

2. ด้านความมั่นคงในรายได้และสิทธิประโยชน์ตอบแทน

ความมั่นคงในรายได้และสิทธิประโยชน์ตอบแทน เป็นความรู้สึกว่าตนเองได้รับค่าตอบแทนด้วยความยุติธรรมก็เป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งที่มีความสัมพันธ์ต่อเจตคติและความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน เนื่องจากบุคคลทุกคนมีความปรารถนาที่จะได้รับความยุติธรรมโดยในการประเมินความสามารถ บุคคลจะเปรียบเทียบรางวัลตอบแทนที่ได้รับกับความพยายามที่ตนได้ลงแรงไปในงาน และจะเปรียบเทียบกับเพื่อนร่วมงานคนอื่นๆ เช่นกัน ความเสมอภาคจะเกิดขึ้นเมื่อบุคคลได้รับรู้ว่าอัตราส่วนของรางวัลที่ได้รับและกำลังที่ลงไปเท่าเทียมกับอัตราส่วนของผู้อื่น ในทางกลับกันความไม่เสมอภาคจะเกิดขึ้นเมื่อบุคคลเห็นว่าอัตราส่วนรางวัลและความพยายามของคนน้อยกว่าหรือมากกว่าอัตราส่วนของเพื่อนร่วมงาน จากการเปรียบเทียบหากพบว่าการให้รางวัลตอบแทนไม่เสมอภาคกับความพยายามที่บุคคลกระทำลงไป บุคคลอาจจะเกิดความรู้สึกดิ่งเครียดและกดดัน ดังนั้น เพื่อลดความดิ่งเครียด บุคคลอาจดำเนินการดังต่อไปนี้ 1) บุคคลอาจลดการทำงานโดยการ



ขาดงานหรืออาจเพิ่มการทำงานโดยกะหรือวอร์นและขยันขันแข็งมากขึ้น เพื่อให้เกิดความเสมอภาค

2) บุคคลอาจจะขอเงินเดือนเพิ่มหรือประโยชน์บริการต่างๆ เพิ่มขึ้น และ 3) ปรับเปลี่ยนการรับรู้ หมายถึง กระบวนการประเมินการเปรียบเทียบอีกครั้ง เช่น คนบางคนอาจเปลี่ยนค่านิยมดั้งเดิมที่มีต่อปัจจัยการนำเข้าและรางวัลตอบแทน หรือคนบางคนคิดว่าตัดสินใจผิดในการประเมินอัตราส่วนของบุคคลอื่น นอกจากความพึงพอใจต่อเงินเดือนแล้ว ความพึงพอใจต่อสิทธิประโยชน์ตอบแทนก็เป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งซึ่งมีความสัมพันธ์ในทางบวกกับเจตคติ และความพึงพอใจในการปฏิบัติงานและความผูกพันต่อองค์กร เนื่องจากบุคคลมีความต้องการประการหนึ่งคือ ความปรารถนาที่จะหลุดพ้นจากการไม่มีงานทำ การสูญเสียตำแหน่ง การถูกลดตำแหน่ง การสูญเสียรายได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่มืออยู่และแฝงอยู่ภายใต้จิตใจของทุกคน ระดับความต้องการของบุคคลในเรื่องความมั่นคงปลอดภัยจะเป็นสิ่งสำคัญกว่าสิ่งอื่นใดทั้งหมด การที่บุคคลเข้าไปเป็นสมาชิกขององค์กรหรือหน่วยงานอยู่ช่วงระยะเวลาหนึ่งย่อมหวังที่จะได้รับ สวัสดิการ เช่น การบริการทางการแพทย์ ผลตอบแทนในระยะยาว เช่น บำเหน็จบำนาญ ซึ่งนอกเหนือไปจากค่าตอบแทนรายเดือน บำเหน็จบำนาญเป็นทรัพยากรซึ่งบุคคลได้สะสมไว้ในองค์กร เป็นความมั่นคงในอนาคตของบุคคลซึ่งไม่สามารถถ่ายโอนจากองค์กรหนึ่งไปยังอีกองค์กรหนึ่งได้ หากบุคคลรับรู้ว่าเขาได้รับผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษเหมาะสมเพียงพอเป็นที่พึงพอใจแก่เขา เขาจะเกิดความรู้สึกผูกพันต่อองค์กรมากขึ้น

3. ด้านโอกาสความก้าวหน้าในงาน

โอกาสความก้าวหน้าในงานเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ทำให้บุคคลมีผลต่อเจตคติและความผูกพันต่อองค์กรและพร้อมที่จะทำหน้าที่ให้กับองค์กร ดังนั้นการสร้างความรู้สึกให้ปฏิบัติงานเห็นว่าเขามีโอกาสก้าวหน้าจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการเพิ่มความรู้สึกผูกพันต่อองค์กร ซึ่งความไม่พอใจในนโยบายการให้รางวัลตอบแทนขององค์กรหรือระดับความก้าวหน้าในการทำงานจะส่งผลกระทบต่อความผูกพันและเจตคติของบุคคลในองค์กร หากผู้ปฏิบัติงานรู้สึกว่าเขาไม่มีโอกาสก้าวหน้าหรือประสบความสำเร็จในงานแล้ว เขาก็อยากจะทำงานน้อยลง คือขาดความผูกพันต่อองค์กรไปด้วยนั่นเอง ในขณะที่บางองค์กรมีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้อัตราการลาออกของคนบางคนสูงด้วยการสนับสนุนให้เลื่อนตำแหน่งอย่างรวดเร็ว เป็นการเพิ่มต้นทุนของการที่องค์กรอื่น ๆ จะชักนำออกไปจากองค์กร เช่น มหาวิทยาลัยจะสนับสนุนให้ผู้ช่วยศาสตราจารย์มีการเลื่อนตำแหน่งอย่างรวดเร็ว การครอบครองตำแหน่งที่สูงทำให้โอกาสที่จะได้รับรางวัลตอบแทนสูง ซึ่งองค์กรอื่นไม่สามารถจะให้ได้ ดังนั้น จึงลดแรงดึงดูดใจสำหรับบุคคลที่จะย้ายออกไปจากองค์กรทำให้มีความผูกพันต่อองค์กรสูง และมีเจตคติที่ดีต่อองค์กรพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ในองค์กรต่อไปด้วยความเต็มใจ

4. ด้านหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความดี ความชอบ และการลงโทษ

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาความดี ความชอบ และการลงโทษจะมีความสำคัญต่อเจตคติ และพฤติกรรมของผู้ที่อยู่ร่วมกันในสังคม การที่บุคคลเห็นว่าสภาพแวดล้อมทางสังคมในองค์กรมีลักษณะของการร่วมมือ ช่วยเหลือ เป็นมิตร และมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความดี ความชอบ และการลงโทษที่เที่ยงตรงเป็นระบบจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้สึกผูกพันต่อองค์กร แต่ถ้าองค์กรใดมีลักษณะของการขาดความร่วมมือหรือมีความเป็นมิตรน้อย และมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความดี ความชอบ และการลงโทษที่ไม่ให้ความยุติธรรมหรือเสมอภาคกันก็จะทำให้บุคคลมีความผูกพันต่อองค์กรต่ำ และมีเจตคติที่ไม่ดีต่อองค์กร การสร้างความผูกพันต่อองค์กรของผู้จัดการภาครัฐกิจและรัฐบาลพบว่ากระบวนการเข้าสู่อาชีพผู้จัดการนั้นประสบการณ์ที่มีความสำคัญซึ่งจะทำให้ผู้จัดการเกิดความผูกพันต่อองค์กรคือการมีปฏิสัมพันธ์ในลักษณะของการสนับสนุนและช่วยเหลือของเพื่อนร่วมงานและผู้บังคับบัญชา โอกาสความก้าวหน้าและการมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความดี ความชอบ และการลงโทษที่เที่ยงตรงเป็นระบบ ล้วนมีความสัมพันธ์กับความผูกพันต่อองค์กรและเจตคติทั้งสิ้น การสร้างปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นการลงทุนชนิดหนึ่ง ซึ่งบุคคลอาจพัฒนาโดยรู้สึกตัวหรือไม่รู้สึกตัวก็ได้ เพราะกว่าบุคคลจะมีความใกล้ชิดสนิทสนมกับผู้ร่วมงานอื่น ๆ ในที่ทำงานได้นั้น จะต้องใช้ระยะเวลาช่วงหนึ่งซึ่งลดโอกาสของการมีส่วนร่วมในองค์กรอื่น ๆ ลง ดังนั้น การลาออกจากองค์กรย่อมหมายถึงการต้องจากบุคคลเหล่านี้ไป และต้องไปเริ่มต้นสร้างสัมพันธ์ที่ดีกับบุคคลอื่นในที่ทำงานแห่งใหม่ซึ่งต้องใช้เวลามากขึ้น นอกจากนี้ความช่วยเหลือและสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชายังส่งผลต่อการพิจารณาความดี ความชอบ และการลงโทษบางครั้งอาจทำให้ขาดความเสมอภาค

5. ด้านความคล่องตัวในการทำงาน

ความคล่องตัวในการทำงาน เป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งที่นักวิชาการหลายท่านพบว่ามี ความสัมพันธ์กับความผูกพันต่อองค์กร เจตคติ และความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน กล่าวคือคนที่มีอิสระในการตัดสินใจในวิธีการทำงานด้วยตนเองมากจะมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน กล่าวคือ คนที่มีอิสระในการตัดสินใจในวิธีการทำงานด้วยตนเองมากจะมีความพึงพอใจในการทำงานและผูกพันต่อองค์กรมากกว่าคนที่มีอิสระในการกำหนดวิธีการทำงานด้วยตนเองน้อย เนื่องจากทุกคนมีความปรารถนาที่จะมีอิสระในการทำบางสิ่งบางอย่างด้วยตนเอง การบอกทุกอย่างว่าควรทำอย่างไร จะเป็นการทำให้แรงจูงใจในการปฏิบัติงานต่ำ และทำให้เกิดความไม่พึงพอใจในงานที่ทำ ยิ่งกว่านั้นการใช้การควบคุมนิเทศอย่างใกล้ชิด โดยการกำหนดกฎเกณฑ์ในลักษณะที่ทำให้คนมีความแตกต่างกันน้อยที่สุดจะสร้างความกดดันให้กับคน ซึ่งหากอยู่ภายใต้ภาวะความกดดันมาก ๆ เข้า จะทำให้บุคคลนั้นมีปฏิกิริยาได้ตอบโดยการลาออกจากงาน นอกจากนี้ในงานที่มีความอิสระต่ำ



คนงานอาจรู้สึกว่าการสำเร็จและความล้มเหลวในงานเนื่องมาจากการทำงานที่ดีหรือการไม่มี
ความสามารถของคนอื่นๆ หรือผู้บังคับบัญชา ซึ่งตรงกันข้ามกับลักษณะงานที่เปิดโอกาสให้คนทำ
มีอิสระในการตัดสินใจในกระบวนการทำงานตั้งแต่ต้นจนแล้วเสร็จ ไม่ว่าจะผลการทำงานจะออกมา
อย่างไร เขาจะรู้สึกว่ามันขึ้นอยู่กับความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และความพยายามของเขาเอง และ
ผลการทำงานที่ได้ออกมานี้ก็ไม่ได้ออกมาจากการทำงานตามคำสั่งหรือแนวปฏิบัติที่มีอยู่แล้ว
แต่อย่างไร การที่บุคคลมีอำนาจในการตัดสินใจด้วยตนเองหรือแก้ปัญหาด้วยตนเอง เขาจะมี
ความผูกพันต่อการตัดสินใจและแก้ปัญหานั้น ซึ่งนำมาสู่ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานมีเจตคติ
ที่ดี และความผูกพันต่อองค์กร

1.4 ประโยชน์ของเจตคติ

1.4.1 ช่วยให้คุณคลเข้าใจโลกรอบ ๆ ตัว (Knowing function) ทำให้เกิดความรู้โดย
สร้างเจตคติอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น เพื่อจัดระบบสิ่งแวดล้อมให้ง่ายแก่การเข้าใจ

1.4.2 ช่วยป้องกันตนเอง (Self - defensive function) ทำให้บุคคลไม่ถูกลดตนเอง
เกิดความภูมิใจ โดยการสร้างเจตคติอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อหลีกเลี่ยงความจริงที่ทำให้ตนไม่พึงพอใจ
เช่น บอกเพื่อนว่าไม่อยากเรียนต่อเพราะว่าต้องการช่วยเหลือสังคม ผู้ที่เอาแต่เรียนเป็นผู้เบียดเบียน
สังคม (เป็นการสร้างอคติต่อคนอื่นเพื่อให้รู้สึกว่าตนเองดีกว่าคนอื่น

1.4.3 ช่วยให้คุณคลได้รับประโยชน์ต่าง ๆ และช่วยปรับตัวในสังคม (Instrumental
or social adjustment function)

1.4.4 ช่วยให้คุณคลแสดงตนออกมา (Self - express function) การสร้างเจตคติอย่าง
หนึ่งอย่างใด เป็นการสร้างความคิดเกี่ยวกับตนเอง (Self concept) เช่น แต่งตัวอย่างเด็กฮาร์ด
อยู่ในกลุ่มเด็กฮาร์ดด้วยกัน

ดังนั้นเจตคติช่วยให้คุณคลเกิดความรู้ความเข้าใจในสิ่งที่อยู่รอบตัวและอยู่รอดอย่าง
ปลอดภัยได้ และยังสามารถใช้สิ่งรอบตัวให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองได้

2. การปกครองท้องถิ่น โครงสร้างและรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 การปกครองท้องถิ่น

2.1.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local government) มีนักวิชาการให้ความหมายไว้ ดังนี้

روبสัน (Robson. 1953 : 45) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วย
การปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย

(Legal rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

วิทช์ (Wit. 1967 : 56) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเป็นบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่น ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน

มอนทาเกล (Montagu. 1984 : 111) ได้ให้ความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระหรือมีความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

อิสระ สุวรรณบล (2543 : 78) อธิบายไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นสิทธิของประชาชนในท้องถิ่นที่จะปกครองตนเองเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ดังนั้นในประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ประชาชนจะหวงแหนสิทธิดังกล่าวไม่ยอมให้รัฐบาลกลางก้าวล้ำดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่น การแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงค่อนข้างชัดเจน กล่าวคือ รัฐบาลกลางดำเนินการกิจเฉพาะกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ ประชาชาติส่วนรวม เช่น การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ เศรษฐกิจส่วนรวม ตลอดจนรัฐบริการที่กระทบต่อประชาชนทั้งประเทศ ที่เหลือตกเป็นภารกิจความรับผิดชอบของท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองชุมชนหรือท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งของประเทศ ซึ่งรัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยมีองค์กรหรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามา เพื่อดำเนินงานตามกำหนดระยะเวลา โดยมีงบประมาณเป็นของตนเอง และมีอำนาจอิสระของคนในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นที่รัฐบาลได้มอบหมายให้ ทั้งนี้ส่วนกลางหรือรัฐบาลเป็นเพียงผู้คอยกำกับเท่านั้น

2.1.2 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นผลมาจากแนวคิดตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นวิธีการที่รัฐได้มอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการปกครองและการจัดบริการสาธารณะ ให้แก่ท้องถิ่นรับไป



ดำเนินงานด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองและการดำเนินงานที่เกี่ยวกับท้องถิ่น โดยเฉพาะตามที่ได้รับมอบหมายให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและบริหารท้องถิ่นนั้น ถือได้ว่าเป็นการสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะหลักการกระจายอำนาจยึดถือเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ โดยให้ประชาชนมีอิสระตามสมควรในการดำเนินงานปกครอง และจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้เองเป็นการปกครองตนเองตามหลักของการปกครองระบอบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองการบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบและห่วงหาคู่ต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นของตน ซึ่งทำให้เกิดความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตย ประชาชนมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหาร กิจการของท้องถิ่นนับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่น จะได้ใช้ความรู้ความสามารถเพื่อบริหารงานท้องถิ่น ประชาชนเกิดความคุ้นเคย มีความชำนาญชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง มีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาลงของท้องถิ่นของตน

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง รัฐบาลจึงไม่สามารถดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงเพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการโครงการในท้องถิ่นในรูปแบบที่เหมือนกัน ย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและ เข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด นอกจากนี้กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่มีความเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่นและไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นดำเนินการเอง ดังนั้นหากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่างและอาจจะไม่สามารถสนองความต้องการของ



ท้องถิ่นได้ทุกแห่ง ซึ่งบางกรณีจะต้องดำเนินการเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น หากท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้เองแล้ว ภาระของรัฐก็จะผ่อนคลายเป็นไป รัฐจะมีหน้าที่เพียงกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้นเพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพเนื่องจากท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชนและความต้องการ ปัญหาอย่างต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ ถูกจุด และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังส่วนกลางขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง และการบริหารของประเทศในอนาคต เนื่องจากผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง โดยการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตนและยังฝึกฝนทักษะทางการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบทที่ผ่านมามีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้น จะต้องมาจากการริเริ่มช่วยเหลือตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุป การปกครองท้องถิ่นมีหลักการสำคัญ ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และ เมืองพัทยา

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอสมควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็กลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผล



เสียดความมั่นคงของรัฐ อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใด จึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล จะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

การปกครองท้องถิ่นไทยควรมีการกำหนดทิศทางและเป้าหมายที่ชัดเจน สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พึงประสงค์ซึ่งเป็นฐานราก ต้องเป็นองค์กรที่มีความเข้มแข็ง มีประสิทธิภาพและมุ่งผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการปกครอง และการบริหารให้แก่ชุมชนที่รับผิดชอบควรมีลักษณะดังนี้ (ปรัชญา เวสารัชช์, 2543 : 78) คือ

1. เป็นกลไกดำเนินการตามนโยบายและทิศทางของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการตามกรอบนโยบายที่รัฐกำหนด และตอบสนองลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่ที่ความสามารถในการดำเนินการอย่างคล่องตัวเพื่อให้สามารถดำเนินการตามภาระที่รัฐมอบหมายและพันธกิจของตนเองให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องเป็นองค์กรที่มีความรับผิดชอบ มีประสิทธิภาพในการผลักดันนโยบายระดับชาติให้ผสมผสานอย่างมีดุลยภาพกับนโยบายท้องถิ่นของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะนี้จึงมีบทบาทส่วนหนึ่งในการเป็นหน่วยงานของรัฐระดับท้องถิ่น ซึ่งแทนส่วนราชการเดิมและทำหน้าที่ผลักดันนโยบายของรัฐให้เกิดผลในทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและประโยชน์ต่อสังคมในส่วนรวม

2. เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพและมีระบบบริหารจัดการที่ดี มิฉะนั้นจะไม่สามารถจัดบริการและสร้างประโยชน์ให้แก่ชุมชนท้องถิ่นของตนได้ตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องเป็นองค์กรเรียนรู้ สามารถป้องกันปัญหาได้ และสามารถคลี่คลายปัญหาที่เกิดขึ้นได้รวดเร็ว ทันการณ์ มีผลงานชัดเจน มีประสิทธิผล ผลการดำเนินงานได้มาตรฐาน มีคุณภาพ ประชาชนมีความพอใจบริการ ระบบบริหารจัดการต้องได้รับการออกแบบได้อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับภารกิจเอื้อให้การบริหารเป็นไปอย่างคล่องตัว มีการบริหารจัดการทรัพยากรที่ประหยัดและคุ้มค่า

3. มีระบบบริหารจัดการที่ดี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเปิดเผยโปร่งใส ทำงานภายใต้กรอบกติกา มีใจตัดสินใจดำเนินการตามอำเภอใจ การบริหารต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าและประโยชน์ที่จะเกิดแก่ประชาชนและสังคม ค่านิยมที่จำเป็นต้องเป็นสิ่งหล่อหลอมผู้บริหารและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ คือ คุณธรรม กล่าวคือ ผู้เป็นบุคคลสาธารณะเหล่านี้ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตยึดมั่นในความดีงาม ความถูกต้อง เป็นตัวอย่างที่ดีต่อสังคม มีความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคมและที่ขาดไม่ได้ก็คือ การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของพนักงานทุกคน และประชาชนในท้องถิ่นที่ตนรับผิดชอบทุกคนด้วย

4. มีพนักงานที่มีความรู้ความสามารถ พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นพนักงานมืออาชีพที่มีความรู้ความสามารถ มีจิตสำนึกมุ่งประโยชน์ของสังคมและประชาชน มีทัศนคติที่ดีต่อการบริการและการทำประโยชน์เพื่อผู้อื่น มีคุณธรรม มีมาตรฐานการทำงานอุทิศตน มีจรรยาบรรณและจริยธรรมในการทำงาน และมีความรับผิดชอบต่อ

5. ประชาชนมีส่วนร่วมดูแลผลประโยชน์ของตน เนื่องจากหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นคือหลักการปกครองตนเองกล่าวคือประชาชนซึ่งเป็นผู้กำหนดความต้องการต้องรับผิดชอบต่อจัดการบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ของตนด้วย ความรับผิดชอบนี้แสดงออกด้วยการมีส่วนร่วมเป็นหรือเลือกผู้บริหารท้องถิ่น ร่วมแสดงความคิดเห็น ติดตาม ประเมิน กำกับดูแล และส่งเสริมสนับสนุน

6. คุณภาพของตัวแทนประชาชน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็งและมีคุณภาพ ตัวแทนประชาชนที่เข้าร่วมเป็นผู้บริหารหรือเป็นกรรมการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความรู้ความสามารถ รับผิดชอบต่อ และคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนและชุมชนอย่างแท้จริง ตัวแทนประชาชนต้องรอบรู้และเข้าใจปัญหาของการปกครองท้องถิ่น มีความซื่อสัตย์ มีคุณธรรมและตระหนักถึงประโยชน์ส่วนรวม ความสามารถในการเป็นผู้นำทางความคิด ความสามารถในการบริหารและการแก้ปัญหา ความสามารถในการมองการณ์ไกล ความรอบคอบ และที่สำคัญคือการเข้าถึงประชาชนเพื่อรับรู้รับทราบปัญหาที่แท้จริงของประชาชนและเขตพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบ



7. มีการตรวจสอบและทัศนคติอำนาจของผู้บริหารอย่างได้ผลโดยประชาชน การปกครองท้องถิ่นในอนาคตควรมีระบบที่มีการตรวจทานอำนาจของผู้บริหารและพนักงานขององค์กรอย่างเป็นระบบและได้ผล แต่การตรวจสอบอำนาจดังกล่าวต้องไม่ขัดขวางหรือบั่นทอนประสิทธิภาพในการบริหารและการบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

8. เน้นผลสัมฤทธิ์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติงานโดยเน้นผลสัมฤทธิ์ คือ มีการกำหนดเป้าหมายผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งอย่างชัดเจน เป้าหมายนั้นต้องวัดได้ประเมินได้อย่างเป็นรูปธรรม มีดัชนีชี้วัดผลงาน มีการติดตามประเมินผลโดยองค์กรภายนอกที่เป็นกลาง

9. เป็นองค์กรการเรียนรู้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นองค์กรที่สามารถรับรู้การเปลี่ยนแปลงและสภาพแวดล้อมรอบตัวอย่างได้ผล องค์กรเช่นนี้จะนำข้อมูลการเปลี่ยนแปลงมาวิเคราะห์และดำเนินการป้องกันความเสียหายล่วงหน้า ปรับเปลี่ยนรูปแบบวิธีการดำเนินการหรือปรับโครงสร้างใหม่ ให้สามารถใช้สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเสียหายน้อยที่สุด องค์กรการเรียนรู้จึงเป็นองค์กรที่คล่องตัวปรับตัวได้ตลอดเวลา สามารถพัฒนาได้ยั่งยืน จึงเป็นองค์กรที่คงทนและมีศักยภาพในการเผชิญความเปลี่ยนแปลงได้อย่างดี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก โดยบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้คือ (ปรัชญา เวสารัชช์. 2543 : 53)

1. มาตรา 78 บัญญัติว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภคสาธารณสุขการ ตลอดจนทั้งโครงสร้าง พื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

2. มาตรา 282 บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา 1 “รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” ซึ่งหมายความว่ารัฐบาลกลางต้องกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อดำเนินการปกครองตนเองหรือบริหารกิจการเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้อย่างอิสระแต่ต้องไม่กระทบต่อความเป็นเอกภาพของราชอาณาจักรไทย แม้ว่ารัฐบาลกลางให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นแต่ไม่ได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจะมีความเป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง เช่นเดียวกับมลรัฐในสหรัฐอเมริกาหรือสหพันธรัฐเยอรมนี นอกจากนั้นองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นของไทยก่อตั้งโดยอำนาจของรัฐบาลกลางจึงอาจถูกรัฐบาลกลางขูบเลิกได้ตลอดเวลา หากดำเนินการใด ๆ อันมีผลกระทบต่อความมั่นคงหรือเอกภาพของรัฐ

3. มาตรา 283 บัญญัติว่า “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ” ทั้งนี้บังคับให้รัฐบาลกลางตรากฎหมายกำหนดวิธีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปใดรูปหนึ่งในท้องถิ่นที่ “มีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้” และบังคับรัฐบาลกลางไม่ให้ตรากฎหมายให้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป จนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมดความเป็นอิสระที่จะบริหารกิจการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา 283 อนุญาตให้รัฐบาลกลางใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เท่าที่จำเป็น เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือผลประโยชน์ของประเทศโดยรวม แต่จะต้องไม่กระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือไม่เกินอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น รัฐบาลกลางต้องไม่บังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขออนุมัติจากรัฐบาลกลางในการใช้จ่ายของท้องถิ่นเพื่อแก้ปัญหาของท้องถิ่น เป็นต้น

4. มาตรา 284 บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ” ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง

5. มาตรา 284 วรรค 2-3 ได้บัญญัติให้มีการตรากฎหมายกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันภายใน 2 ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับ โดยจะต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นแก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามเพื่อให้มีการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 จึงบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ในกฎหมายดังกล่าวจะต้องกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยจะต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

5.1 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

5.2 การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกันเองเป็นสำคัญ

5.3 การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน



5.4 ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม

(1) และ (2) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว เช่น กรุงเทพมหานคร หรือเทศบาล เป็นต้น คณะกรรมการต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ และเพื่อให้ข้อเสนอของคณะกรรมการ ในการทบทวนอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลใช้บังคับโดยเร็ว รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติไว้ว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบข้อเสนอดังกล่าวและรายงานให้รัฐสภาทราบแล้ว ข้อเสนออันจะมีผลบังคับให้รัฐบาลกลางต้องปฏิบัติตามโดยไม่ต้องตราพระราชบัญญัติขึ้นใหม่

6. มาตรา 285 ได้กำหนดหลักประกันการปกครองตนเอง คือ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยตรง หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น รวมทั้งห้ามข้าราชการประจำหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันเพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลกลางโดยกระทรวงมหาดไทยตั้งผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมือนที่เคยทำในอดีตอีกต่อไป

7. มาตรา 285 และมาตรา 334 (4) กำหนดให้รัฐบาลกลางเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งยังไม่มีสภาท้องถิ่นทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่นหรือมีผู้บริหารมาจากการแต่งตั้ง ต้องจัดให้มีทั้งสภาและมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดภายในสองปี เป็นเหตุให้รัฐต้องตรากฎหมายขกฐานะสภาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลทั้งหมด

8. มาตรา 335 (7) กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พ้นจากตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบลพร้อมกับสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งและห้ามมิให้เป็นสมาชิก อบต. โดยตำแหน่งอีกต่อไป โดยจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2542 และจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ใน อบต. 617 แห่ง ในเดือนเดียวกัน เป็นผลให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านที่เป็นสมาชิก อบต. โดยตำแหน่งต้องสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภา อบต. หากประสงค์จะทำงานใน อบต. ต่อไป แต่ต้องลาออกจากตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านทันทีที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาอบต. เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ไม่ต้องการให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองท้องถิ่นสองตำแหน่งในขณะเดียวกัน



9. มาตรา 287 บัญญัติว่า “ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้” โดยต้องร่างข้อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอไปด้วย

10. มาตรา 288 บัญญัติรับรองสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแต่งตั้งและปลดพนักงานและลูกจ้างของตนเองได้ตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยทั้ง 3 กลุ่มมีจำนวนเท่ากัน ซึ่งเห็นได้ว่า คณะกรรมการดังกล่าวมีโครงสร้างที่เป็นอิสระจากราชการส่วนกลางค่อนข้างมาก จึงน่าเชื่อได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตจะมีพนักงานและลูกจ้างที่มีคุณภาพและผูกพันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

11. มาตรา 290 กำหนดให้รัฐบาลกลางตรากฎหมายเพิ่มอำนาจหน้าที่สำคัญให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญมากขึ้นในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่อย่างไรก็ตามเมื่อมีบทบาทหน้าที่เพิ่มขึ้นตามกฎหมายดังกล่าวย่อมหมายถึงว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีส่วนแบ่งรายได้ของรัฐจากภาษีอากรมากขึ้น มิฉะนั้นจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับเพิ่มขึ้นให้ลุล่วงได้ เนื่องจากในอนาคตนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมดังนี้

11.1 การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

11.2 การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

11.3 การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่ม โครงการหรือกิจการใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรืออนามัยของประชาชนในพื้นที่

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดกรอบการดำเนินการเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 6 ประการ คือ (ปธาน สุวรรณมงคล. 2543 : 69)

1. หลักความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐ เป็นกรอบใหญ่ที่ทำให้เห็นว่าแม้จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศและมีอิสระในการปกครองตนเองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ความเป็นอิสระนี้ไม่มีผลกระทบต่อความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐ เพราะเป็น

ความเป็นอิสระที่อยู่ภายใต้หลักความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐที่มีอาจแบ่งแยกได้ และยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐอยู่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมิได้เป็นรัฐอิสระแต่ประการใด

2. ความเป็นอิสระของท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตน โดยเฉพาะ ทั้งนี้ความเป็นอิสระของท้องถิ่นดังกล่าวอยู่ภายใต้หลักความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐ

3. การปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตน ผ่านระบบตัวแทนตามกระบวนการเลือกตั้งเข้าไปบริหารงานและยังมีอำนาจในการตรวจสอบถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นโดยการแสดงประชามติ หากผู้บริหารท้องถิ่นนั้นมีความประพฤติที่ไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป นอกจากนี้ ประชาชนในชุมชนยังมีสิทธิในการเสนอให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นอีกด้วย

4. กำหนดให้มีแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อให้การกระจายอำนาจเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมและมีขั้นตอนการดำเนินการและระยะเวลาที่ชัดเจน จึงมีการกำหนดให้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด และในการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นให้คำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

5. กำหนดให้คณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

6. บทบาทของชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เน้นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยกำหนดกรอบการดำเนินการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท นับตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารบุคคล การเงินและการคลัง และส่งเสริมให้มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นในการบำรุงรักษาศิลปะจาริตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นตลอดจนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 จะทำให้การปกครองท้องถิ่นของไทยมีความเข้มแข็งและความสามารถในการบริหารกิจการของท้องถิ่นเพื่อความเจริญก้าวหน้าได้มากยิ่งขึ้น

2.2 โครงสร้างและรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ในทศวรรษ 2540 นี้ถือได้ว่าทศวรรษสำคัญของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของไทย เริ่มต้นด้วยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้เน้นในเรื่องของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากกว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา โดยในจำนวน 336 มาตรา



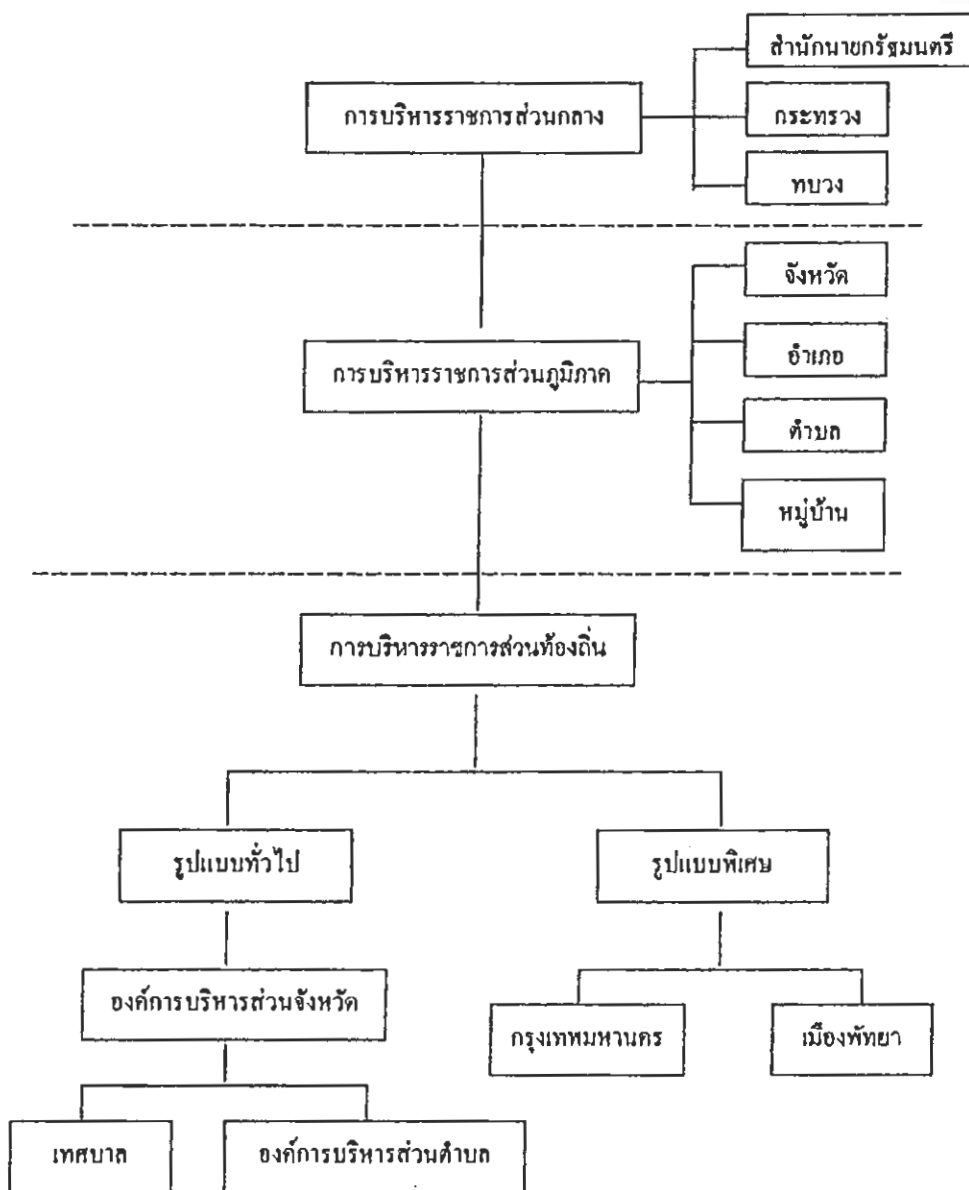
รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นถึง 10 มาตรา คือ มาตรา 78 ซึ่งอยู่ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และมาตรา 282 – 290 ซึ่งอยู่ในหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากมาต่อการปกครองท้องถิ่นของไทย ดังจะเห็นได้จากในระยะปีต่อมา ได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นเพื่ออนุวัติตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 อีกส่วนหนึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นต้น

กฎหมายทั้ง 11 ฉบับดังกล่าว ต่างก็มีเนื้อหาสาระแตกต่างกันออกไป แต่มีส่วนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและปฏิรูประบบราชการอย่างขนานใหญ่ โดยการเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูปนี้จะทำให้ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคมีขนาดเล็กลง ในขณะที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะขยายใหญ่ขึ้น ซึ่งถือได้ว่าการปฏิรูปนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของการปกครองท้องถิ่นของไทยนับตั้งแต่การออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลในปี พ.ศ. 2476

2.2.1 โครงสร้างการบริการราชการแผ่นดิน

เมื่อพิจารณาถึงการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยนั้น โดยภาพรวมจะเห็นได้ว่าตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534) สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น



ภาพประกอบ 2 โครงสร้างการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน

2.2.2 การบริหารราชการส่วนกลาง

การบริหารราชการส่วนกลาง หมายถึง การบริหารราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่า โดยมีนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีทั้งหลายเป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแลทางด้านนโยบาย โดยมีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง และอธิบดีกรมต่าง ๆ ทำหน้าที่นำนโยบายของข้าราชการการเมืองดังกล่าวไปปฏิบัติ ซึ่งการบริหารราชการในส่วนกลางนี้เป็นการบริหารงานตามหลักการรวมอำนาจ (Centralization) คือ



รวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศ หรือที่ทำการของรัฐบาลในส่วนกลาง สำหรับหน่วยงานในระดับกระทรวงของไทยตามโครงสร้างใหม่ของการปฏิรูประบบราชการ มีดังนี้

1. สำนักนายกรัฐมนตรี
2. กระทรวงกลาโหม
3. กระทรวงการคลัง
4. กระทรวงการต่างประเทศ
5. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
6. กระทรวงศึกษาธิการ
7. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
8. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
9. กระทรวงคมนาคม
10. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
11. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
12. กระทรวงพลังงาน
13. กระทรวงพาณิชย์
14. กระทรวงมหาดไทย
15. กระทรวงยุติธรรม
16. กระทรวงแรงงาน
17. กระทรวงวัฒนธรรม
18. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
19. กระทรวงสาธารณสุข
20. กระทรวงอุตสาหกรรม
21. ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

2.2.3 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง การที่ราชการส่วนกลาง โดย

กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จะแบ่งอำนาจในการบริหารบางส่วนให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ได้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มนโยบายต่าง ๆ ภายใต้กรอบและอำนาจที่ได้รับมอบไปจากส่วนกลาง ซึ่งการบริหารงานราชการในส่วนภูมิภาคนี้เป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจหรือมอบอำนาจ (Deconcentration)



สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยในปัจจุบัน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้จัดแบ่งการบริหารออกเป็นจังหวัดและอำเภอ โดยจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด ประกอบด้วยอำเภอหลาย ๆ อำเภอ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน ส่วนอำเภอเป็นหน่วยราชการที่รองจากจังหวัดแต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกับจังหวัด มีนายอำเภอเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ

นอกจากหน่วยการปกครองในระดับจังหวัดและอำเภอแล้ว ในพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ยังกำหนดให้มีหน่วยการปกครองในระดับตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองย่อยที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของนายอำเภอ หน่วยการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้านนี้ จะมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่เป็นหัวหน้าของประชาชนในพื้นที่ โดยกำนันและผู้ใหญ่บ้านนี้จะไม่ใช่ข้าราชการของรัฐ แต่เป็นเจ้าพนักงานที่ได้รับเงินเดือนประจำเป็นค่าตอบแทน

2.2.4 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง การบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ โดยรัฐบาลในส่วนกลางจะกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่ประชาชนหรือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการบริหารและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการสาธารณะต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายมอบให้ ซึ่งการบริหารราชการในส่วนท้องถิ่นนี้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

ในปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นใหญ่ที่มีพื้นที่ครอบคลุม เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประสานงานให้ความร่วมมือและสนับสนุนหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ตลอดทั้งดำเนินการในกิจการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ เพราะกิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่กว้าง เป็นกิจการที่ต้องการความเป็นเอกภาพ และเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากความสามารถของ



1.2 จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 30 คน

1.3 จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,000,000 คน แต่ไม่เกิน 1,500,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัด ได้ 36 คน

1.4 จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,500,000 คน แต่ไม่เกิน 2,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัด ได้ 42 คน

1.5 จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 2,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 48 คน

ในการประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรกนั้น จะมีการเลือกตั้งสมาชิกด้วยกันเองขึ้นมาเป็นประธานสภาและรองประธานสภา ทำหน้าที่ดำเนินการของสภาจังหวัด และดำเนินการประชุมให้เป็นไปตามระเบียบของสภา และเรียกประชุมสภาสามัญและสมัชชวิสามัญ การประชุมสามัญโดยทั่วไปแล้วจะมี 2 สมัยต่อปี ส่วนระยะเวลาในการประชุมแต่ละสมัยนั้นเป็นอำนาจของสภาที่จะกำหนดขึ้น สำหรับการเรียกประชุมสมัชชวิสามัญนั้น โดยทั่วไปแล้วจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีเหตุจำเป็นต้องเปิดประชุมสภา และการร้องขอของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม

นอกจากนี้สภาจังหวัดยังมีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาจังหวัดเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกสภาจังหวัดร่วมเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาจังหวัด

2. นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในส่วนของหัวหน้าฝ่ายบริหารนี้ เดิมผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แยกข้าราชการส่วนภูมิภาคออกจากฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจในการเลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ตกมาเป็นของสภาจังหวัด โดยสภาจังหวัดเลือกสมาชิกสภาจังหวัดหนึ่งคนขึ้นมาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสมาชิกสภาจังหวัด ตามเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

2.1 ในกรณีมีสมาชิก 48 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 4 คน

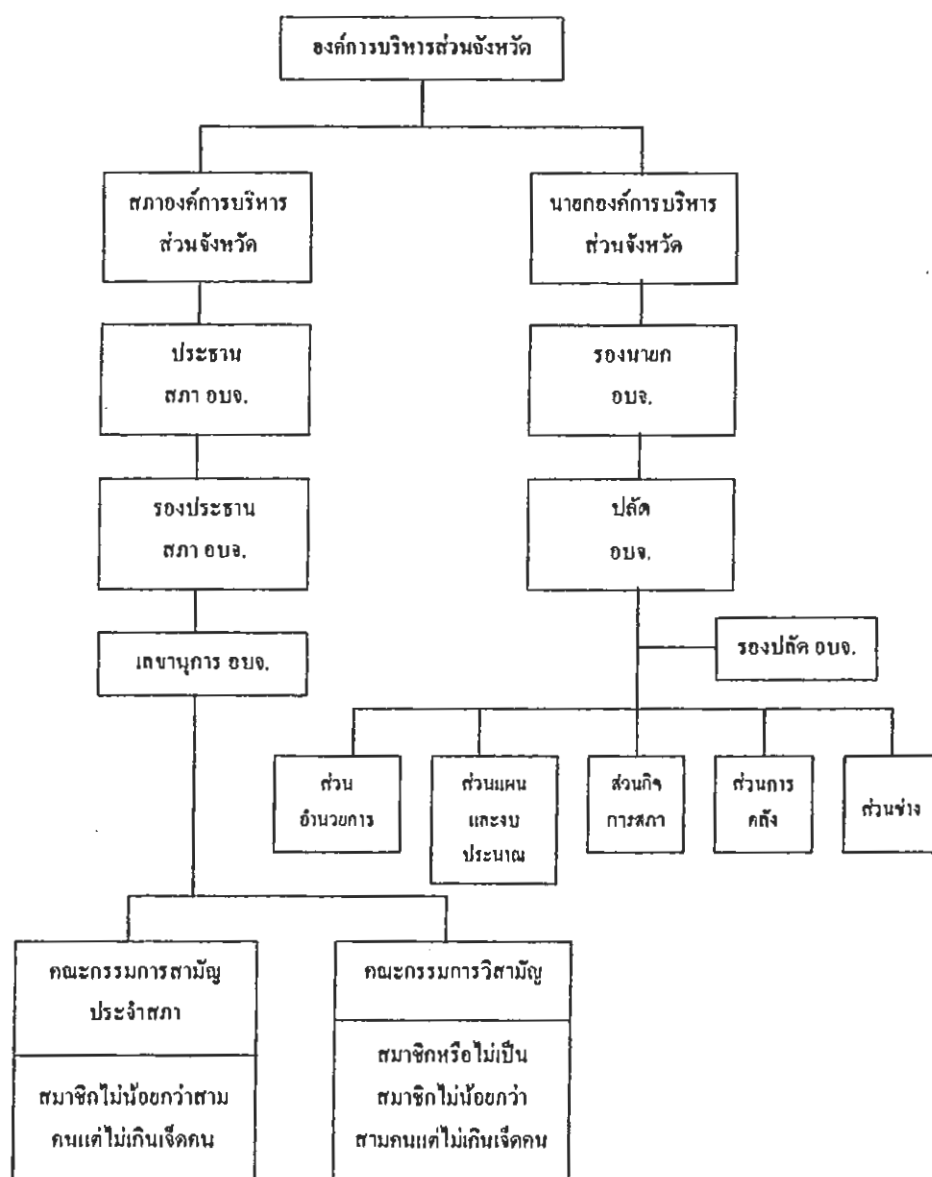
2.2 ในกรณีมีสมาชิก 36-42 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 3 คน

2.3 ในกรณีมีสมาชิก 24-30 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 2 คน

นอกจากในส่วนของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ในฝ่ายบริหารก็ยังประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่อื่น อันได้แก่ ข้าราชการส่วนจังหวัดที่รับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยข้าราชการส่วนจังหวัดนี้มี

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และมีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชารองลงมา

ในส่วนของการบริหารงานจะแบ่งออกเป็นส่วนต่าง ๆ คือ ส่วนอำนาจการดูแลกิจการทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนแผนและงบประมาณรับผิดชอบเรื่องแผนและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนช่างรับผิดชอบด้านงานช่างและการก่อสร้าง โครงการสาธารณูปโภค ส่วนการคลังดูแลด้านการเงิน การคลังและการเบิกจ่ายเงิน และส่วนกิจการสำหรับรับผิดชอบงานของสภาจังหวัด ดังภาพประกอบ 3



ภาพประกอบ 3 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด



2.2.7 เทศบาล

เทศบาล ถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่เก่าแก่ที่สุด คือ เริ่มใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก เทศบาลของไทยแบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ตามเกณฑ์รายได้และประชากรในพื้นที่ สำหรับการจัดโครงสร้างองค์กรของเทศบาลได้ใช้รูปแบบของระบบรัฐสภาเป็นหลัก โดยแบ่งโครงสร้างออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและกระเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร

1. สภาเทศบาล

เป็นฝ่ายที่คอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารตามหลักการถ่วงดุลของระบบ รัฐสภา สภาเทศบาลนี้จะประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งอยู่ในวาระคราวละ 4 ปี โดยจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลนี้จะขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล คือ

1.1 สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิกทั้งหมด 12 คน

1.2 สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิกทั้งหมด 18 คน

1.3 สภาเทศบาลนคร มีสมาชิกทั้งหมด 24 คน

สภาเทศบาลจะมีประธานสภาหนึ่งคน และรองประธานสภาหนึ่งคน โดยจะเลือกมาจากสมาชิกตามมติสภาเทศบาล ประธานสภามีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาล และควบคุมบังคับบัญชารักษาความสงบ รวมทั้งเป็นตัวแทนของสภาเทศบาลในกิจการภายนอก

2. คณะเทศมนตรี

สำหรับคณะเทศมนตรีตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (รวมทั้งที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2542) ได้กำหนดให้คณะเทศมนตรี ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี 1 คน มาจากสมาชิกสภาเทศบาลตามความเห็นชอบของสภาเทศบาล และเทศมนตรีอื่น ๆ ตามจำนวนที่กฎหมายระบุ ดังนี้

2.1 เทศบาลตำบล มีเทศมนตรี จำนวน 2 คน

2.2 เทศบาลเมือง มีเทศมนตรี จำนวน 2 คน แต่ในกรณีที่เทศบาลเมืองแห่งใดมีรายได้จัดเก็บตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป ให้มีเทศมนตรีได้อีก 1 คน

2.3 เทศบาลนคร มีเทศมนตรี จำนวน 4 คน

เทศมนตรีเหล่านี้มาจากสมาชิกสภาตามความเห็นชอบของสภาเทศบาลเช่นกัน และคณะเทศมนตรีนี้จะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี



นอกจากคณะเทศมนตรีแล้ว ในฝ่ายบริหารก็ยังมีพนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงาน หรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาในเบื้องต้น

สำหรับพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับใหม่ได้มีการกำหนดโครงสร้างเทศบาลให้มีองค์ประกอบใหม่ ดังนี้

1. สำหรับเทศบาลเมืองและเทศบาลนครให้เปลี่ยนมาใช้รูปแบบนายกเทศมนตรี คือ ให้เทศบาลนั้นมีนายกเทศมนตรีหนึ่งคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ นอกจากนี้นายกเทศมนตรียังมีอำนาจในการแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายให้ โดยจำนวนของรองนายกเทศมนตรีจะมีได้ดังนี้

1.1 เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน

1.2 เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน

1.3 เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

อย่างไรก็ดีการเปลี่ยนมาใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีนั้น ประชาชนในเขตเทศบาลต้องออกเสียงแสดงมติให้การบริหารในเขตเทศบาลใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีด้วย

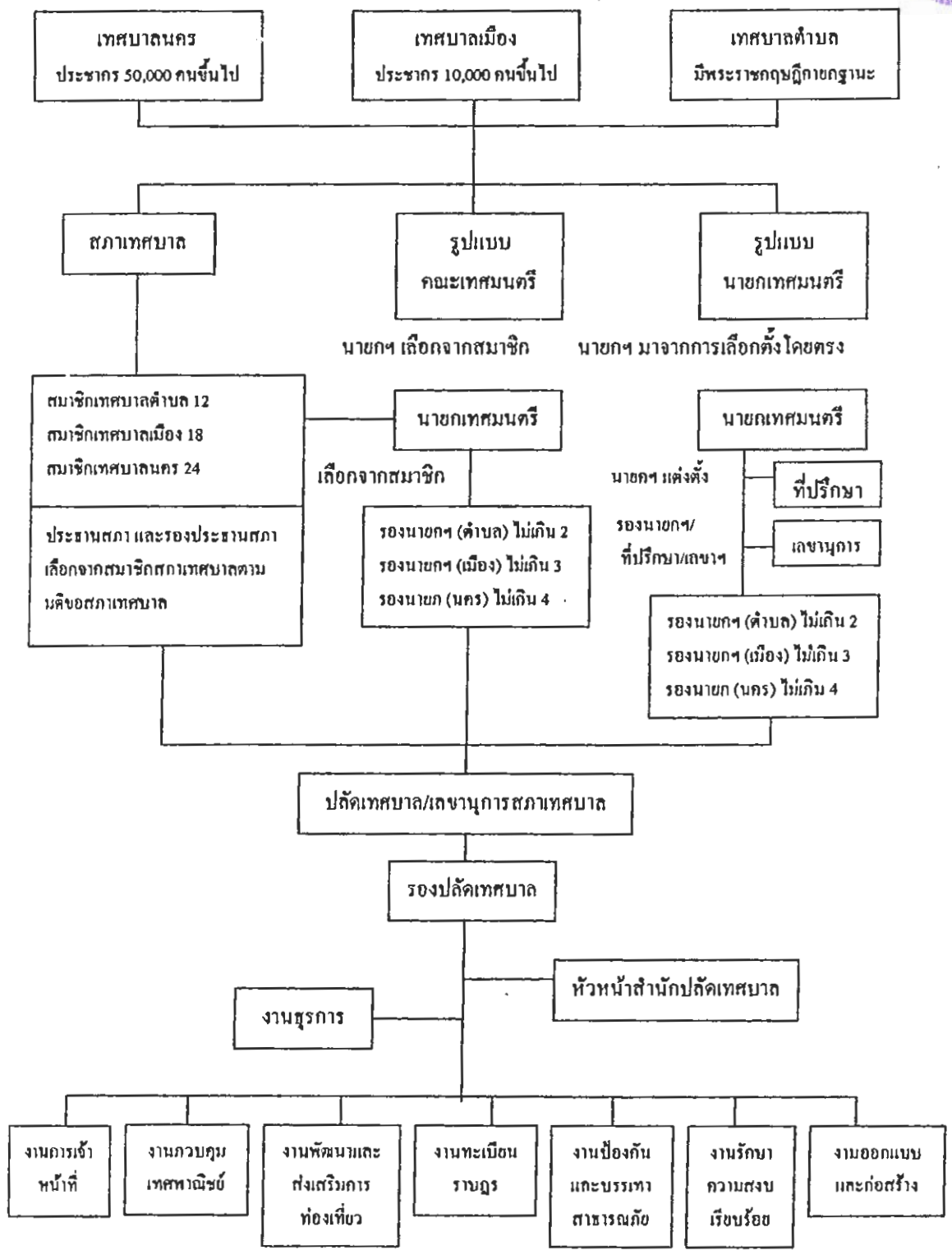
2. สำหรับเทศบาลตำบล ให้มีทางเลือกว่า เทศบาลตำบลแห่งใดจะมีการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามเสียงแสดงมติของประชาชนในเขตเทศบาลนั้น ๆ โดยในรูปแบบคณะเทศมนตรี ก็ยังคงตามโครงสร้างเดิมที่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เลือกคณะเทศมนตรี ซึ่งประกอบด้วย นายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรี ตามจำนวน ดังนี้

2.1 เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน

2.2 เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน

2.3 เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้ได้ระบุว่า วันที่ 1 มกราคม 2550 เป็นต้นไปเทศบาลทุกแห่งจะต้องเปลี่ยนมาใช้โครงสร้างตามรูปแบบนายกเทศมนตรี หรือถ้าจะคงโครงสร้างตามรูปแบบคณะเทศมนตรี ก็ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนโดยการแสดงประชามติ ซึ่งในปัจจุบันมีเทศบาลที่เปลี่ยนมาใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีแล้ว จำนวน 14 แห่ง จากทั้งหมด 1,129 แห่ง



ภาพประกอบ 4 โครงสร้างเทศบาล

2.2.8 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการยกฐานะมาจากสภาตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538

สำหรับ โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันนี้ เกิดจากการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในปี พ.ศ. 2543 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายใหม่นี้มีลักษณะคล้ายกับเทศบาลที่มีทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และฝ่ายบริหาร คือ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

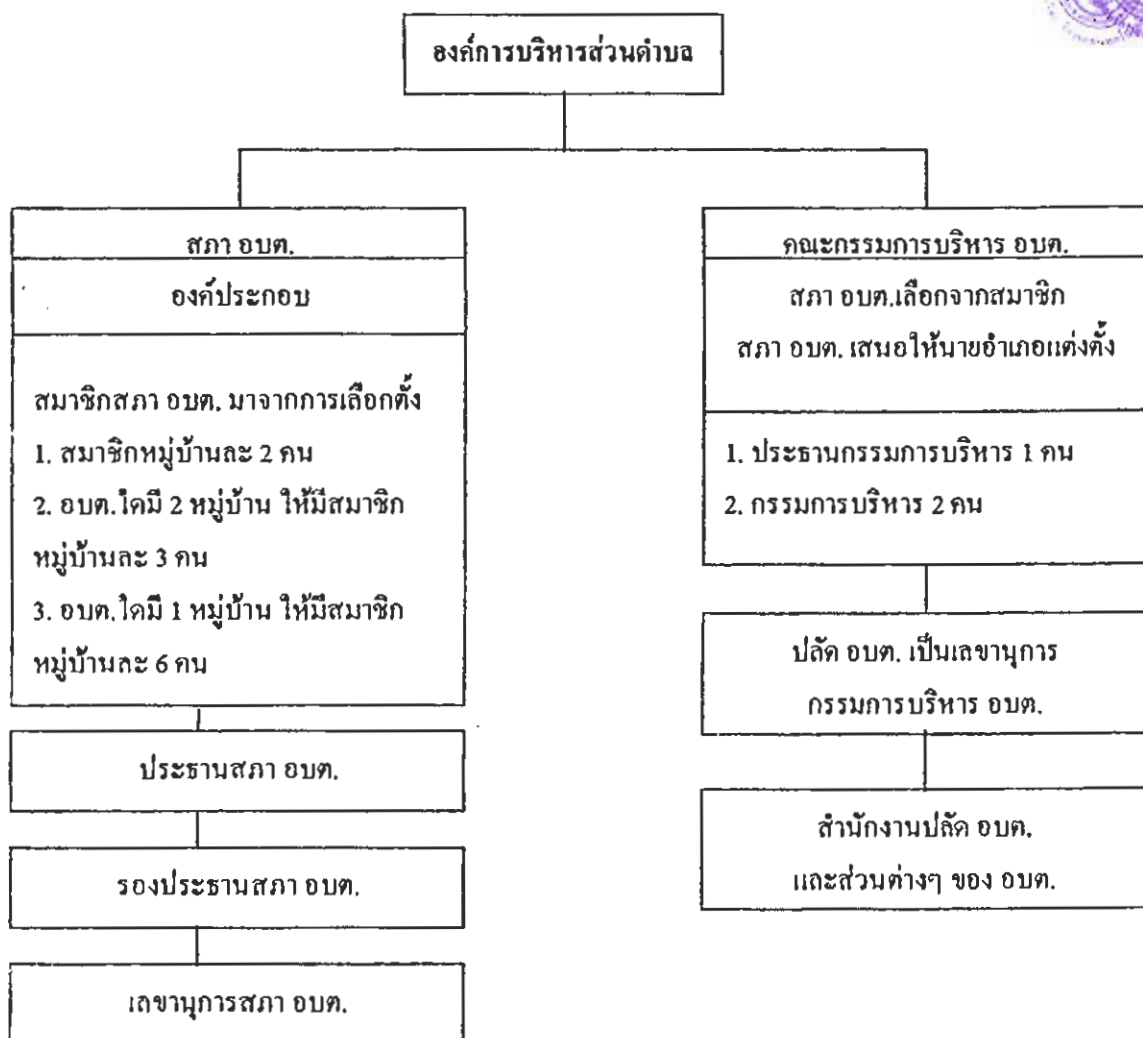
1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ประกอบด้วยสมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก 6 คน และองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกหมู่บ้านละ 3 คน มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี (เดิมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน แต่อย่างไรก็ดีใน 4 ปี นับตั้งแต่กฎหมายฉบับนี้บังคับใช้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สามารถสมัครเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้โดยไม่ต้องลาออกจากตำแหน่ง แต่เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วให้พ้นจากตำแหน่งเดิมโดยอัตโนมัติ)

นอกจากนี้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีประธานสภาและรองประธานสภาหนึ่งคน ซึ่งเลือกมาจากสมาชิกสภาตามมติของสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี ประธานสภานี้มีหน้าที่ในการดำเนินการประชุมให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับรายจ่ายเพิ่มเติม
3. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ



ภาพประกอบ 5 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

2. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

ประกอบด้วยประธานกรรมการบริหาร 1 คน และกรรมการบริหาร 2 คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือกจากสมาชิกสภาแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร (เดิมประกอบด้วย กำนันผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน 2 คน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน)

คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการองค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2. จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาความเห็นชอบ
3. รายงานผลปฏิบัติงานและการใช้จ่ายให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง
4. ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

2.2.9 กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 กำหนดฐานะกรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่นนครหลวง ต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฉบับใหม่ พ.ศ. 2528 เพื่อปรับปรุงการบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้มีอิสระจากส่วนกลางมากยิ่งขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงใช้มาจนถึงปัจจุบัน

1. สภากรุงเทพมหานคร

เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) สามารถเลือกประธานสภาได้ 1 คน และรองประธานสภาอีกไม่เกิน 2 คน ซึ่งสภาจะเลือกมาจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ให้ดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี

อำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร มีดังนี้

1. ให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร
2. ให้ความเห็นชอบในเรื่องที่เป็นกิจการของกรุงเทพมหานคร เช่น การให้เอกชนเข้าทำกิจการใด ๆ หรือการไปทำกิจการใด ๆ ของกรุงเทพมหานครนอกพื้นที่
2. ให้ความเห็นชอบข้อกำหนดต่าง ๆ
3. ตั้งคณะกรรมการสามัญชุดต่าง ๆ
4. ตราข้อบังคับของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและข้อบังคับเกี่ยวกับการประชุม
5. มีมติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

พื้นที่ตำแหน่ง

2. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานคร อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เกิน 4 คน และยังมีปลัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานคร



อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีดังนี้

1. กำหนดนโยบายและบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย
2. สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร
4. แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่ากรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่ากรุงเทพมหานคร

ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่ากรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่า หรือเป็นคณะที่ปรึกษาของผู้ว่ากรุงเทพมหานคร หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ

5. บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

6. วางระเบียบเพื่อให้งานของกรุงเทพมหานคร
7. รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
8. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติ และกฎหมายอื่น

นอกจากการบริหารในระดับบนแล้ว กรุงเทพมหานครก็ยังแบ่งการปกครองออกเป็นเขตย่อยอีก 50 เขต ซึ่งทั้ง 50 เขตนี้จะมีฐานะคล้ายกับการปกครองระดับอำเภอ และในแต่ละเขตจะจัดแบ่งองค์กรภายในออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย สำนักงานเขตและสภาเขต

1. สภาเขต เป็นองค์กรที่ประชุมของเขต ประกอบด้วยสมาชิกสภาเขต (ส.ช.) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยในแต่ละเขตจะมีจำนวนสมาชิกสภาเขตอย่างน้อยเขตละ 7 คน ถ้าเขตใดมีราษฎรเกิน 100,000 คน ก็มีสมาชิกสภาเขตในเขตนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนต่อจำนวนราษฎรทุก ๆ 100,000 คน เศษของหนึ่งแสนถ้าถึงห้าหมื่นหรือกว่านั้นก็ให้นับเป็นหนึ่งแสน

2. สำนักงานเขต เป็นหน่วยงานที่รับนโยบายมาปฏิบัติให้เกิดผลโดยตรงต่อประชาชนของกรุงเทพมหานครในด้านงานบริการ โดยแข่งขันการปกครองออกเป็น งานพัฒนาชุมชน งานส่งเสริมอาชีพ งานทะเบียน งานโยธา งานรักษาความสะอาด งานอนามัย งานการศึกษา ภาคบังคับ เป็นต้น สำนักงานเขตนี้จะมีผู้อำนวยการเขต เป็นหัวหน้าปกครอง และมีผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตเป็นผู้ช่วย ซึ่งจะมีลักษณะคล้ายกับตำแหน่งปลัดอำเภอในการปกครองระดับอำเภอ ซึ่งผู้อำนวยการเขตนี้จะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกรุงเทพมหานคร ภายใต้การกำกับควบคุมของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร



2 ส่วน คือ สภาเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยา

1. สภาเมืองพัทยา เป็นฝ่ายนิติบัญญัติมีสมาชิก 2 ประเภท ได้แก่ กลุ่มแรกเป็นสมาชิกที่ มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จำนวน 9 คน ส่วนกลุ่มที่สองเป็นผู้ทรงวุฒิที่ มาจากการแต่งตั้ง โดยรัฐรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จำนวน 8 คน สมาชิกทั้งสองกลุ่มจะอยู่ในตำแหน่ง คราวละ 4 ปี โดยสภาเมืองพัทยาทำหน้าที่วางนโยบายและอนุมัติแผนการบริหารเมือง พิจารณาและ อนุมัติร่างข้อบัญญัติเมืองต่าง ๆ แต่งตั้งบุคคลเป็นกรรมการสามัญและวิสามัญเพื่อช่วยงาน รวมทั้ง ควบคุมการทำงานของปลัดเมืองพัทยา

2. ปลัดเมืองพัทยาเป็นฝ่ายบริหาร เข้ามาบริหารงานด้วยการว่าจ้างของสภาเมืองพัทยา อายุในการจ้างคราวละ 4 ปี และต้องเคยเป็นข้าราชการไม่ต่ำกว่าระดับ 6 มาก่อน หรือเป็น นักบริหารเทียบเท่าระดับ 6 ในรัฐวิสาหกิจหรือในบริษัทที่มีทุนชำระไม่น้อยกว่า 10 ล้านบาท เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมือง พัทยาฉบับใหม่ ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนกฎหมายเมืองพัทยาไปตามกรอบกติกาของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ได้กำหนดรูปแบบ โครงสร้างแตกต่างไปจากเดิมหลายประการ โดยโครงสร้างภายในของเมืองพัทยารูปแบบใหม่จะ ประกอบด้วย

1. สภาเมืองพัทยา

ประกอบด้วยสมาชิกที่ มาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา จำนวน 24 คน อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี และให้สภาเมืองพัทยาลือสมาชิกเป็นประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 2 คน มีหน้าที่ดำเนินการประชุมและดำเนินกิจการอื่นให้เป็นไปตามข้อบังคับ เมืองพัทยา นอกจากนี้ยังให้มีปลัดเมืองพัทยาทำหน้าที่เลขานุการเมืองพัทยา มีหน้าที่รับผิดชอบ งานธุรการ และจัดประชุมและงานอื่นใดตามที่สภาเมืองพัทยามอบหมาย

2. นายกเมืองพัทยา

สำหรับผู้บริหารเมืองพัทยาได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ซึ่งใช้รูปแบบผู้จัดการเมืองกลาย มาเป็นรูปแบบใหม่ที่คล้ายคลึงกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ นายกเมืองพัทยายะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และสามารถแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยา จำนวนไม่เกิน 4 คน

นายกเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

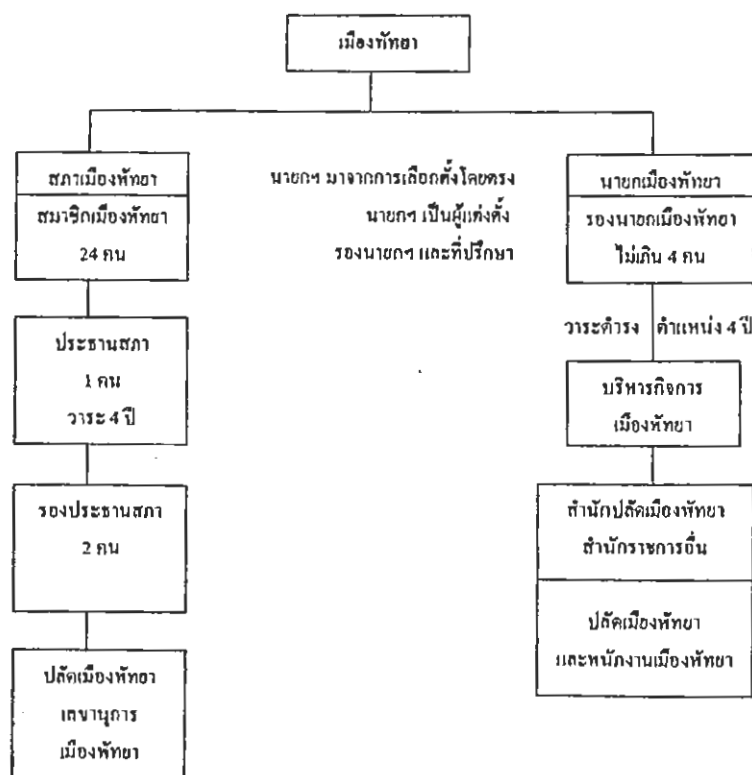
1. กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเมืองพัทยาทให้เป็นไปตาม กฎหมายข้อบัญญัติและนโยบาย



2. สั่งอนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการเมืองพิทขยา
3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเมืองพิทขยา เลขานุการนายกเมืองพิทขยา ผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพิทขยา ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษา
4. วางระเบียบเพื่อให้งานของเมืองพิทขยาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
5. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย หรือตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเมืองพิทขยาหรือนายกเทศมนตรี หรือคณะเทศมนตรี

ในส่วนของฝ่ายบริหารนี้ก็ยังมีการจัดแบ่งส่วนราชการของเมืองพิทขยาออกเป็น

1. สำนักปลัดเมืองพิทขยา ซึ่งมีปลัดเมืองพิทขยาเป็นหัวหน้า ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเมืองพิทขยาและลูกจ้างเมืองพิทขยาจากนายกเมืองพิทขยา และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเมืองพิทขยาให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเมืองพิทขยามอบหมาย
2. ส่วนราชการอื่น ตามที่นายกเมืองพิทขยาประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย



ภาพประกอบ 7 โครงสร้างเมืองพิทขยา

3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

3.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

นักวิชาการหลายคนทั้งนักวิชาการในประเทศและต่างประเทศได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ต่าง ๆ กัน ดังนี้

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2537 : 11) กล่าวว่า การกระจายอำนาจหมายถึง การโอน กิจการ บริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ใน ท้องถิ่น ต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครอง ส่วนกลาง

ประยงค์ เต็มชวลา (2540 : 20) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การลดอำนาจ ควบคุมที่เขยววมศูนย์ไว้เดิมให้ผู้รับผิดชอบในพื้นที่ดำเนินการแทน

ฮาร์วี และมาลองค์ (ภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์. 2540 : 23 ; อ้างอิงจาก Harvy and Malong. 1987. *Decentralization Area Development in Praticce in Asia.* p. 72) กล่าวถึงความหมายของ การกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจเป็นการทดแทนการใช้กรอบวางแผนแบบ Bottom – up approach และมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบ หึ่งตนเอง

โรเบิร์ตสัน (เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์. 2541 : 7 ; อ้างอิงจาก Robertson. 1993. *Encyclopedia of Government and Politics.* p. 38) ได้อธิบายไว้ว่า การกระจายอำนาจเป็น การจัดสรรอำนาจ (Power) ไปสู่ในระดับล่างในสายบังคับบัญชา ไม่ว่าสายบังคับบัญชานั้นจะเป็น รัฐบาล รัฐ หรือองค์การขนาดใหญ่

จากความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจของนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจมีลักษณะดังนี้

ประเด็นที่ 1 เป็นการกระจายอำนาจในการดำเนินการด้านต่าง ๆ แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นและประชาชน

ประเด็นที่ 2 เป็นการลดอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค

ประเด็นที่ 3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนมีอิสระในการดำเนินการและ การตัดสินใจ

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบใน การตัดสินใจของหน่วยงานบริหารส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่น โดยให้ความอิสระ ในการดำเนินการต่าง ๆ อย่างอิสระด้วยตนเอง ภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ



3.2 หลักการและรูปแบบของการกระจายอำนาจ

การพิจารณาถึงหลักการและรูปแบบของการกระจายอำนาจ มีดังนี้

3.2.1 หลักการของการกระจายอำนาจ

หลักการของการกระจายอำนาจ มีนักวิชาการได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับหลักการของการกระจายอำนาจ ดังนี้

เกรียง เอี่ยมสกุล (ม.ป.ป. : 12) กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจไว้ว่าเป็นการกระจายภาระหน้าที่ อำนาจในการตัดสินใจ และความรับผิดชอบลงสู่ท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตที่วางไว้ ตามวิธีการของท้องถิ่นนั้นเห็นสมควร

ตระกูล มีชัย (2538 : 10) กล่าวถึงหลักการของการกระจายอำนาจไว้ว่าเป็นการกระจายอำนาจการวินิจฉัยสั่งการและการบริหารลงไปยังหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ผู้รับมอบอำนาจต้องมีความพร้อมในการรับหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจที่มากขึ้น โดยผู้กระจายอำนาจให้ความสนับสนุนอย่างเพียงพอ ต้องสร้างดุลยภาพระหว่างหน้าที่ ความรับผิดชอบ กับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของการทำงาน และก่อประโยชน์ต่อประชาชน โดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนสามารถประเมินได้

กระทรวงศึกษาธิการ (2536 : 11-13) ได้กำหนดหลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไว้ว่า เป็นการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาของสำนักงานการศึกษาให้เป็นนิติบุคคล และให้มีกรรมการบริหาร โดยกำหนดให้ประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย จัดทำแผนบริหารงบประมาณ การเงินและบุคลากรในทุกระดับ การใช้ทรัพยากรร่วมกัน ดำเนินการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและผู้เรียน โดยกำหนดให้ประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดหลักสูตร แบบเรียนและการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนยกเว้นวิชาที่เกี่ยวกับสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และภาษาไทย และมีความต่อเนื่องสอดคล้องกันเป็นระบบ ตั้งแต่ระดับชั้นอนุบาลจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย และเพื่อการต่อเนื่องกับการอาชีพทั้งในและนอกระบบโรงเรียน ตั้งแต่ระดับจังหวัด อำเภอและสถานศึกษา ทั้งนี้เพื่อขจัดความซ้ำซ้อนในการจัดการศึกษาในระดับจังหวัดและอำเภอ

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่ามีคุณสมบัติในประเด็นหลัก ดังนี้

- ประเด็นที่ 1 ให้มีการกระจายภาระหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์และอำนาจหน้าที่ที่จะปฏิบัติ
- ประเด็นที่ 2 ให้มีการบริหารจัดการซึ่งจะต้องตัดสินใจและรับผิดชอบด้วยท้องถิ่นเอง
- ประเด็นที่ 3 จะต้องมีเป้าหมายชัดเจน ดำเนินการอย่างเป็นระบบ สามารถประเมินได้
- ประเด็นที่ 4 ต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและ

บรรยากาศของการทำงาน

สรุปได้ว่า หลักการกระจายอำนาจเป็นการกระจายภาระหน้าที่ อำนาจหน้าที่ที่จะปฏิบัติ และความรับผิดชอบ โดยให้มีการบริหารจัดการ ซึ่งจะต้องมีเป้าหมายชัดเจนสามารถประเมินได้ เพื่อวัตถุประสงค์ด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานนั้น ๆ

3.2.2 รูปแบบของการกระจายอำนาจ

รูปแบบของการกระจายอำนาจ สามารถจำแนกได้หลายวิธี ตามความคิดของนักวิชาการ ดังนี้ ดิน ปรัชญพฤทธิ (ภาณุวัฒน์ ภัคดีวงศ์. 2540 : 28 ; อ้างอิงจาก ดิน ปรัชญพฤทธิ.

2535. พฤติกรรมมนุษย์ในองค์การ. น. 26.) จำแนกรูปแบบของการกระจายอำนาจไว้ 2 รูปแบบ คือ การกระจายอำนาจแบบ Deconcentration ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจที่ ส่วนกลางแบ่งอำนาจ การตัดสินใจให้กับท้องถิ่นไปใช้ในการวินิจฉัยดำเนินการแต่ส่วนกลาง ยังทรงไว้ซึ่งอำนาจในการแทรกแซงผลของการตัดสินใจของท้องถิ่น และการกระจายอำนาจแบบ Devolution ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจที่ส่วนกลาง ให้อำนาจการตัดสินใจแก่ท้องถิ่น

อนันต์ ไชยศักดิ์ (2538 : 23-25) ได้แบ่งรูปแบบของการกระจายอำนาจให้เฉพาะออกไป โดยแบ่งเป็น 4 รูปแบบ คือ รูปแบบที่ 1 การให้อำนาจ (Devolution) เป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองโดยให้อำนาจและความรับผิดชอบจากการปกครองระดับชาติไปยังระดับท้องถิ่นรูปแบบที่ 2 การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นลักษณะการกระจายอำนาจทางบริหาร โดยมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ จากส่วนกลางไปยังหน่วยงานภูมิภาค จังหวัดและหน่วยงาน ต่าง ๆ ในพื้นที่ รูปแบบที่ 3 การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) เป็นการมอบอำนาจความรับผิดชอบอย่างใดอย่างหนึ่งของราชการไปให้เอกชนดำเนินการ รูปแบบที่ 4 การให้องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชนเข้าร่วมดำเนินการบางอย่าง เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลาง

เชียร์น่า และ เดนนิส (ภาณุวัฒน์ ภัคดีวงศ์. 2540 : 32 ; อ้างอิงจาก Cheerna and Dennis. 1983. Decentralization and development Policy Implementation in developing Countries. p. 69) กล่าวถึงรูปแบบของการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจมีรูปแบบด้วยกันทั้งหมด 4 รูปแบบคือ รูปแบบที่ 1 การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) รูปแบบที่ 2 การมอบอำนาจ ในหน่วยงานระดับรองลงไป (Delegation to semiautonomous or parastatal agencies) รูปแบบที่ 3 การให้อำนาจแก่องค์กรการบริหารในท้องถิ่น (Devolution to local government) รูปแบบที่ 4 การให้เอกชนหรือองค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ (Transfer of function from public to nongovernment institutions)

บราวน์ (เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์. 2541 : 21 ; อ้างอิงจาก Brown. 1994. The Decentralization : Theory and Illustration. p. 112) ได้แบ่งรูปแบบการกระจายอำนาจทาง



การศึกษาเป็น 3 รูปแบบ คือ รูปแบบที่ 1 การกระจายอำนาจในองค์กร (Organization decentralization) เป็นการให้ผู้บริหารสถานศึกษา สามารถตัดสินใจในเรื่องสำคัญเกี่ยวกับการจัดการศึกษา รูปแบบที่ 2 การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political decentralization) เป็นการให้ ผู้ปกครองในโรงเรียนของรัฐ ตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในโรงเรียนที่บุตรหลานของตน กำลังศึกษาอยู่ โดยแต่ละโรงเรียนจะต้องมีคณะกรรมการ โรงเรียนเป็นผู้กำหนดนโยบายของ โรงเรียน มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งครูใหญ่ คณะกรรมการโรงเรียนจะประกอบด้วยตัวแทนครู และตัวแทนของบุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจของคณะกรรมการ โรงเรียน การดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียน คล้ายกับแนวคิดของลักษณะประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม รูปแบบที่ 3 การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ (Economic decentralization) เป็นการให้ ผู้ปกครองมีสิทธิในการเลือกโรงเรียนให้แก่บุตรหลานของตน จากนั้นงบประมาณการศึกษาจะถูก จัดสรรไปให้โรงเรียนที่ผู้ปกครองส่งบุตรหลานของตนเข้าศึกษาในการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ นั้น นอกจากจำเป็นต้องมีคณะกรรมการโรงเรียนแล้ว ภาษีการศึกษาจะต้องผูกพันกับจำนวน นักเรียนในแต่ละโรงเรียนด้วย การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจถือว่า ผู้ปกครองคือผู้บริโภค และ โรงเรียนคือผู้จำหน่ายหรือผู้จัดบริการทางการศึกษา

จากรูปแบบของการกระจายอำนาจที่นักวิชาการได้เสนอไว้ แสดงให้เห็นว่ามีการกระจาย อำนาจมีรูปแบบที่สอดคล้องกัน 4 รูปแบบด้วยกันคือ

รูปแบบที่ 1 การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

รูปแบบที่ 2 การมอบอำนาจ (Delegation)

รูปแบบที่ 3 การให้อำนาจ หรือโอนอำนาจ (Devolution)

รูปแบบที่ 4 การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization)

จึงสรุปได้ว่า รูปแบบการกระจายอำนาจ สามารถสรุปได้ว่ามี 4 รูปแบบด้วยกันคือ รูปแบบที่ 1 การแบ่งอำนาจ เป็นการกระจายความรับผิดชอบด้านบริหารภายในรัฐบาล รูปแบบที่ 2 การมอบอำนาจเป็นการมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารและตัดสินใจไปให้องค์การที่รัฐบาลไม่ได้ ควบคุมโดยตรง รูปแบบที่ 3 การให้อำนาจหรือโอนอำนาจ เป็นการให้ท้องถิ่นปกครองตนเองโดย อิสระ รูปแบบที่ 4 การให้เอกชนดำเนินการเป็นการมอบอำนาจให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐบาล

3.3 การกระจายอำนาจทางการศึกษา

มีผู้ให้ความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาไว้หลายท่าน ดังต่อไปนี้

ประเวศ วะสี (2536 : 9) ได้อธิบายว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษา เป็นการกระจาย อำนาจการจัดการศึกษาไปสู่ภูมิภาค ชุมชน ท้องถิ่น และสถานศึกษาทำให้สามารถรวมตัวจัดการ



ศึกษาอย่างยืดหยุ่น หลากหลาย และสอดคล้องกับทุก ๆ คน ของแต่ละจังหวัดรวมทั้งการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาของจังหวัดด้วย โดยหน่วยงานระดับกรม กอง ในส่วนกลางจะปรับสถานะเป็นหน่วยงานที่ส่งเสริมและสนับสนุนจังหวัด

สัมพันธ์ ทองสมัคร (อนุชา เทวราชสมบูรณ. 2541 : 14 ; อ้างอิงจาก สัมพันธ์ ทองสมัคร. 2536. แถบเสียงคลับ) กล่าวไว้ว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีส่วนดูแลรับผิดชอบ ในการให้การศึกษาแก่บุตรหลานของเขาเองตามความต้องการของเขา ตัดสินใจและแก้ปัญหาด้วยตัวเอง โดยไม่ต้องรออำนาจจากส่วนกลาง และให้สามารถใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่นร่วมกัน

จะเห็นได้ว่านักวิชาการให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา สอดคล้องกันว่า กระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการกระจายอำนาจในการบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ภูมิภาคหรือท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นให้ภูมิภาคหรือท้องถิ่นนั้นๆ มีความรับผิดชอบและมีอิสระในการจัดการศึกษา โดยต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากที่สุดเท่าที่จะมากได้

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษา หมายถึง การกระจายอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และการตัดสินใจในการจัดการศึกษา จากส่วนกลางไปสู่ภูมิภาคส่วนท้องถิ่น และหน่วยปฏิบัติ ให้ปฏิบัติงานอย่างมีอิสระและมีประสิทธิภาพภายใต้การมีส่วนร่วมของชุมชน

3.4 นโยบายและการดำเนินงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา

สุพล ด้วยตั้งใจ (2535 : ออนไลน์) ได้กล่าวถึง แผนการศึกษาแห่งชาติ 2535 กำหนดนโยบายการศึกษาไว้ว่าต้องปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาให้มีเอกภาพด้านนโยบายและมาตรฐาน การศึกษารวมทั้งให้กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษาเพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัว ในการบริหารและการจัดการภายในของสถานศึกษา รวมทั้งสนับสนุนบุคคลและองค์กรในชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการจัดการศึกษาของชุมชน

สำนักนโยบายและแผนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม (2541 : ออนไลน์) ได้กล่าวถึง นโยบายของนายชวน หลีกภัย ที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ว่า การกระจายอำนาจ การบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่สถานศึกษามากขึ้น โดยกำหนดขอบข่ายความรับผิดชอบของ หน่วยงานทุกระดับอย่างชัดเจน ให้สถานศึกษามีความคล่องตัว ในการเลือกวิธีการจัดดำเนินงานตาม นโยบายรวมทั้งสนับสนุนให้บุคคลและองค์กรในชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2540 : 31) ได้กล่าวถึงนโยบายของ นายชวน หลีกภัย ที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 เกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาว่า จัดให้มีกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ ตลอดจนปรับปรุงการจัดการศึกษาทุกระดับให้สอดคล้องกับ

การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจและสังคม และสนับสนุนเอกชน องค์กรวิชาชีพ และองค์กรปกครอง
ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

ชุมพล ศิลปอาชา (2541 : 14) ได้กล่าวว่า กระทรวงศึกษาธิการตระหนักดีว่า ระบบ
บริหารและการจัดการศึกษา ขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน จึงได้ดำเนินการปฏิรูประบบ
บริหารการศึกษาขึ้น ด้วยมุ่งเน้นที่กระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่สถานศึกษาและชุมชน
โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนได้เป็นผู้ตัดสินใจในการจัดการศึกษาในท้องถิ่นของตนเอง

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2544 : 18-19) กล่าวถึงนโยบายการศึกษาของ พ.ต.ท.
ดร.ทักษิณ ชินวัตร ไว้ว่า รัฐบาลจะปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติการศึกษา
แห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งความรู้ อันเป็นเงื่อนไขไปสู่ระบบ
เศรษฐกิจ ฐานความรู้ ให้คนไทยทั้งปวงได้รับโอกาสเท่าเทียมกันที่จะเรียนรู้และฝึกอบรมได้
ตลอดชีวิต และมีปัญญาเป็นทุนไว้สร้างงานและสร้างรายได้ และนำประเทศให้รอดพ้นจากวิกฤต
เศรษฐกิจและสังคม โดยยึดหลักการศึกษารสร้างชาติ สร้างคน และสร้างงาน ดังนี้

1. เร่งรัดให้มีระบบและโครงสร้างทางการศึกษาที่มีคุณภาพ เป็นประ โยชน์ต่อประชาชน
ทั้งปวงอย่างแท้จริง
2. เน้นคุณภาพ ประสิทธิภาพและความเที่ยงธรรมในการบริหารจัดการศึกษาทุกประเภท
และทุกระดับ ตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนถึงอุดมศึกษา
3. พัฒนาระบบเทคโนโลยีทางการศึกษาและเครือข่ายสารสนเทศ เพื่อเพิ่มและกระจาย
โอกาสทางการศึกษาให้คนไทยทั้งในเมืองและชนบท
4. จัดให้มีวิทยาลัยชุมชน โดยเฉพาะในจังหวัดที่ยังขาดแคลนสถาบันอุดมศึกษา
5. ส่งเสริมและสนับสนุนให้ทุกฝ่ายร่วมรับผิดชอบการจัดการศึกษา และฝึกอบรมโดย
รัฐเป็นผู้วางระบบ นโยบาย กำกับคุณภาพมาตรฐาน สนับสนุนและระดมทรัพยากร เตรียมความ
พร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน เครือข่ายครอบครัวและอื่น ๆ รวมทั้งการจัดการศึกษา
เพื่อคนพิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาส
6. สนับสนุนให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการศึกษาในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน
7. ส่งเสริมให้เกิดการบูรณาการทางการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรมและกีฬาในการ
ให้การศึกษาอบรมแก่เด็กและเยาวชน
8. ปฏิรูปการเรียนรู้ โดยยึดหลักผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง หลักการเรียนรู้ด้วยตนเองและ
หลักการเรียนรู้ตลอดชีวิต เน้นพลังความคิดสร้างสรรค์ การสร้างนิสัยรักการอ่าน การจัดให้มีห้อง
สมุด ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน และสื่อการเรียนรู้ประเภทต่าง ๆ อย่างทั่วถึง
9. ส่งเสริมวิชาชีพครูให้มีศักดิ์ศรี เป็นที่ยอมรับนับถือและไว้วางใจจากสาธารณชน

รวมทั้งพัฒนาและผลิตครูที่มีคุณภาพคุณธรรม

10. ปรับปรุงหลักสูตรการศึกษา เพื่อให้เด็กและเยาวชนมีวินัย รักงานและทำงานเป็น

11. ให้โอกาสแก่ผู้สำเร็จการศึกษาภาคบังคับหรือมัธยมศึกษาตอนปลาย ผู้ว่างงาน และผู้สูงอายุ ได้ฝึกอาชีพอย่างน้อย 1 อาชีพ พร้อมทั้งส่งเสริมให้เป็นผู้ประกอบการอิสระได้

สำหรับนโยบายการกระจายอำนาจนั้น รัฐบาลส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นให้มีความชัดเจนเหมาะสมตามขั้นตอนของการกระจายอำนาจในขณะเดียวกัน จะเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและการปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจของแต่ละท้องถิ่น รวมถึงการมีอิสระในการจัดการด้านงบประมาณของท้องถิ่น การแสวงหารายได้ และการจัดการทรัพย์สินของท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาทั้งหมด เป็นสิ่งแสดงให้เห็นว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาจัดเป็นนโยบายที่รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีแนวความคิดสอดคล้องต้องกันว่าจะให้ความสำคัญและกำหนดเป็นนโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้ได้มากที่สุด โดยเน้นที่การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค และให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ

สรุปได้ว่า นโยบายและการดำเนินงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา จัดเป็นนโยบายสำคัญที่มีมาตลอด โดยการกระจายอำนาจทางการศึกษา ต่างให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่น เนื่องจากคนในชุมชน และท้องถิ่นสามารถรู้ปัญหา และตัดสินใจได้ถูกต้องกับความต้องการ พร้อมทั้งหาทางแก้ไขปัญหาได้ดีกว่าบุคคลในส่วนกลางและส่วนกลางควรกระจายโอกาสและอำนาจการจัดการให้หน่วยปฏิบัติและท้องถิ่นมากที่สุดและจริงจัง

3.5 การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น โดยได้กำหนดไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของ ท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

ในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดไว้ในหมวด 9 รวม 9 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 สรุปได้ว่ารัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง



การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย และเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. 2544 : 34)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ใน มาตรา 30 ดังต่อไปนี้ (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. 2544 : 24 -25)

1. ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติบังคับใช้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

1.1 ภารกิจที่เป็นการดำเนินการค้าระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

1.2 ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

1.3 ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลให้ดำเนินการ ให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

2. กำหนดของเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

3. กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

4. กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็น



สัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ทั้งนี้ โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

5. การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

สำหรับการกระจายอำนาจทางการศึกษานั้น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 16 และ 17 ที่ระบุว่า ให้เทศบาล เมือง พัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในด้านการจัดการศึกษา โดยมีขั้นตอนและวิธีปฏิบัติในการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังต่อไปนี้ (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. 2544 : 130 – 131)

1. ให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีประเมินความพร้อมในด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดเกณฑ์ประเมินความพร้อมด้วย

2. ประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนด

3. ให้กระทรวงศึกษาธิการและเขตพื้นที่การศึกษา ตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ถ่ายโอนสถานศึกษาตามประเภทที่กำหนดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อมแล้ว โดยให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นผู้กำหนดเกณฑ์มาตรฐาน

4. ให้กระทรวงศึกษาธิการและเขตพื้นที่การศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ติดตามตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษา โดยให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นผู้กำหนดเกณฑ์มาตรฐาน

5. ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กำหนดให้มีคณะกรรมการด้านการศึกษาระดับเขตพื้นที่ในระดับจังหวัดตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาระดับเขตพื้นที่ กำกับดูแลการจัดการศึกษาของสถานศึกษา รวมทั้งพิจารณาการจัดสรรทรัพยากรที่ใช้ในการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่



6. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกันจัดการศึกษาโดยอาจดำเนินการในรูปของสหกรณ์ก็ได้

จากที่กล่าวมาพิจารณาได้ว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ 2 ประการคือ

ประการที่หนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการกิจการที่ให้บริการแก่สาธารณะอย่างอิสระ

ประการที่สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาอย่างอิสระ สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มุ่งเน้นความเป็นอิสระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุก ๆ ด้าน ที่เป็นการจัดระบบการบริการสาธารณะและด้านการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

4. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นกรอบทิศทางและแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยเฉพาะการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจรูปแบบการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย มีกระบวนการที่ชัดเจนและสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น

4.1 วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

4.1.1 ในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544-2547)

ในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544-2547) ของการถ่ายโอนภารกิจตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์ การสร้างความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ นุคกลาง งบประมาณและทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของภารกิจที่ถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์และการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองและ



ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐ และจะมีบุคลากรจำนวนหนึ่งถ่ายโอนไปปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1.2 ในช่วงที่สอง (พ.ศ. 2548 – 2553)

ในช่วงที่สอง (พ.ศ. 2548 – 2553) หลังจากการถ่ายโอนในช่วง 4 ปีแรกสิ้นสุดลงจนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่ 10 (พ.ศ. 2548-2553) ตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน มีการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ มีการปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างกลมกลืนรวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการสาธารณะที่ต้องสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น และจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส

4.1.3 ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป)

ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจการกำกับดูแลการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้านบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเองและเป็นอิสระมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีวิสัยทัศน์ในการบริหารราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะมาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน และการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ตาราง 1 ทิศทางและวิสัยทัศน์การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระยะเวลา	ทิศทางและวิสัยทัศน์การกระจายอำนาจ
พ.ศ. 2544 – 2547	<ol style="list-style-type: none"> 1. ปรับปรุงระบบบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และราชการส่วนกลาง ภูมิภาค 2. สร้างความพร้อมในการรองรับถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ 3. การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
พ.ศ. 2548 – 2553	<ol style="list-style-type: none"> 1. ปรับบทบาทราชการส่วนกลาง ภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ 2. ปรับความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3. ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาขีดความสามารถ
หลังปี พ.ศ. 2554	<ol style="list-style-type: none"> 1. ประชาชนเข้าถึงบริการสาธารณะได้ทั่วถึงและเป็นธรรม 2. ประชาชนมีบทบาทในการตัดสินใจ ดูแลและตรวจสอบ 3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองได้และมีอิสระมากขึ้น 4. ได้ผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความรู้ความสามารถและวิสัยทัศน์ 5. ส่วนภูมิภาคปรับตนเองเป็นที่ปรึกษาทางวิชาการและกำกับดูแลท้องถิ่น 6. การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเองโดยแท้จริง

ที่มา: โกวิท พวงงาม. 2546 : 27

4.2 กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ยึดหลักและสาระสำคัญ 3 ประการ คือ

4.2.1 ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง โดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และความมั่นคง

ของชาติเอาไว้ได้ ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่น ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

4.2.2 ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหึ่งตนเองและตัดสินใจในภารกิจของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค และเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน เพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาครับผิดชอบในภารกิจมหภาค และภารกิจที่เกิดกว่าขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการได้ โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบายและด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น ให้การสนับสนุนส่งเสริมด้านเทคนิค วิชาการ และตรวจสอบติดตามประเมินผล

4.2.3 ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐานการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชาสังคมและชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินงานและตามตรวจสอบ

4.3 วัตถุประสงค์ของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์สำคัญ

3 ประการ คือ

4.3.1 เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

4.3.2 กำหนดกรอบทิศทางและแนวทางการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยมีกระบวนการที่ชัดเจน สามารถปรับวิธีการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและมีการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น

4.3.3 กำหนดแนวทางการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการ ซึ่งจะกำหนดหลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ รูปแบบการถ่ายโอนภารกิจที่ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะเวลาการถ่ายโอน แนวทางการจัดแบ่งอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ แนวทางการจัดสรรทรัพยากร

ด้านการเงิน การคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ และภารกิจ ปรับบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหาร ส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

4.4 เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.4.1 ให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้ บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยกันเองให้ชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการ รับถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจ ภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี

4.4.2 กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิด เป็นสัดส่วนต่อรายได้ รัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 35 โดยการเพิ่มสัดส่วนอย่างต่อเนื่องตามระยะเวลาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจที่ ถ่ายโอน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และจัดสรร ในสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

4.4.3 การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการ สาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็น และความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.4.4 จัดระบบของการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับ การถ่ายโอนภารกิจ

4.4.5 ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจ และหน้าที่ ดังแผนภาพประกอบ 8



ภาพประกอบ 8 เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจ

ที่มา : โกวิท ฬางาม. 2546 : 31

4.5 แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.5.1 ขอบเขตการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐจะกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจการบริหารจัดการทรัพยากร การเงินการคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ สร้างความพร้อมขององค์กรส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐจะดำเนินการปรับบทบาทของราชการบริหารราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง พัฒนาโครงสร้างและกลไกเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ รวมทั้งสร้างระบบติดตามตรวจสอบ ดูแลและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

4.5.2 การถ่ายโอนภารกิจ

การถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ครอบคลุมงานหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การพิชิตอาชญากรรม การต่างประเทศและการเงินการคลังของประเทศโดยรวม

ภารกิจการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้สามารถถ่ายโอนภายในสี่ปี อย่างไรก็ตาม ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่พร้อม ให้ขยายเวลาเตรียมความพร้อมได้ภายในสิบปี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำแผนเตรียมความพร้อม และราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้การสนับสนุนและแนะนำด้านการบริหารจัดการและเทคนิควิชาการ

4.5.3 การถ่ายโอนภารกิจและการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

ลักษณะภารกิจที่ต้องดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี ประกอบด้วย

4.5.3.1 ภารกิจที่ซ้ำซ้อน หมายถึง ภารกิจการให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเดียวกัน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการนั้นแล้วด้วย

4.5.3.2 ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ภารกิจการให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ดำเนินการหรือไม่เคยดำเนินการภารกิจนั้น

4.5.3.3 ภารกิจที่รัฐจัดทำให้เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย

4.5.3.4 ภารกิจตามนโยบายรัฐบาล

4.5.4 ลักษณะภารกิจที่ต้องดำเนินการถ่ายโอนใน 10 ปี

ภารกิจการให้บริการสาธารณะที่กำหนดให้ถ่ายโอนให้เสร็จภายในระยะเวลา 4 ปี แต่ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อม ให้ขยายเวลาเตรียมความพร้อมได้ภายใน 10 ปี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำแผนเตรียมความพร้อม และราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้การสนับสนุนแนะนำด้านการบริหารจัดการและเทคนิควิชาการ โดยความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งพิจารณาจาก (โกวิทย์ พวงงาม และคณะ. 2546 : 32-34) ดังนี้

4.5.4.1 รายได้

4.5.4.2 บุคลากร

4.5.4.3 จำนวนประชากร



4.5.4.4 ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ

4.5.4.5 ความสามารถในการแสวงหาความร่วมมือ

4.5.4.6 คุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนได้รับ

4.5.4.7 โอกาสในการพัฒนาศักยภาพ

4.5.5 รูปแบบการถ่ายโอน

รูปแบบการถ่ายโอน ได้กำหนดลักษณะการถ่ายโอนไว้ 3 ลักษณะ

4.5.5.1 ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้เอง หรือร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ หรืออาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

4.5.5.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ

4.5.5.3 ภารกิจที่รัฐยังดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ กล่าวคือรัฐยังดำเนินการต่อไปได้เช่นเดียวกัน

4.5.6 ระยะเวลาการถ่ายโอนแบ่งเป็น 2 ระยะ

4.5.6.1 ระยะที่ 1 ระยะเวลา 1-4 ปี (พ.ศ. 2544 - 2547) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถดำเนินการได้และแล้วเสร็จภายใน 4 ปี โดยเป็นการถ่ายโอนตามมาตรา 30 (1) ของ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

4.5.6.2 ระยะที่ 2 ระยะเวลา 1-10 ปี (พ.ศ. 2544 - 2553) เป็นการถ่ายโอนเนื่องจากการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันในระยะ 10 ปีแรก ตามมาตรา 30(2) ของพ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดไว้ 6 ด้าน (โกวิท พวงงาม และคณะ. 2546 : 36-39) ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
2. ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต
 - 2.1 การจัดการศึกษา
 - 2.2 การจัดการศึกษาในระบบ
 - 2.3 การจัดการศึกษานอกระบบ
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม
5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม
6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

4.6 การกระจายอำนาจการเงินการคลังและงบประมาณ

การกระจายอำนาจการเงินการคลังและงบประมาณ มีหลักการและแนวทาง ดังนี้

4.6.1 การจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องพิจารณาให้มีความสำคัญกับรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บหาเองเป็นอันดับแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจที่แตกต่างกันย่อมได้รับการจัดสรรรายได้ที่แตกต่างกัน

4.6.2 การปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บและจัดหาเอง ต้องให้ความสำคัญต่อแนวทางการขยายฐานภาษี การกำหนดอัตราภาษี การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี ความโปร่งใส

4.6.3 การปรับปรุงภาษีอากรที่รัฐจัดแบ่ง จัดสรรหรือจัดเก็บเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทต้องคำนึงถึงภารกิจความรับผิดชอบเป็นหลัก

4.6.4 รายได้เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐเพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการสาธารณะได้อย่างมีมาตรฐาน และลดช่องว่างสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะทางการคลังที่แตกต่างกัน

4.7 การถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระบวนการถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนกลางและภูมิภาคสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องสอดคล้องกับภาระหน้าที่และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คำนึงถึงประโยชน์และประเทศชาติโดยรวม

นอกจากนี้ กระบวนการถ่ายโอนต้องมีความราบรื่นคล่องตัว ข้าราชการที่ถ่ายโอนไปต้องได้รับสิทธิประโยชน์และความก้าวหน้าในการทำงานไม่ต่ำกว่าเดิมหรือดีกว่าเดิม โดยคำนึงถึงความหลากหลายของสาขาอาชีพด้วย

4.8 แนวทางในการถ่ายโอนสถานศึกษา

จากรายงานการวิจัยเรื่อง ความเหมาะสมในการถ่ายโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : บทสะท้อนจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (นิตยา เงินประเสริฐศรี. 2545 : 50-51) ได้กล่าวถึงแนวทางในการถ่ายโอนสถานศึกษา 18 แนวทาง ดังนี้

1. สร้างวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร / ฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการจัดการศึกษา



2. ให้คณะกรรมการการศึกษาที่จัดตั้งมีอิสระในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาให้ท้องถิ่น
3. ไม่กำหนดระยะเวลาของการถ่ายโอนสถานศึกษา แต่ขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. จัดสรรรายได้ของท้องถิ่นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ของงบประมาณที่จัดเก็บได้ เพื่อจัดการศึกษาในท้องถิ่น
5. เสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส
6. สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมจัดการศึกษาของท้องถิ่น
7. ให้มีความยินยอมและยอมรับจากฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และฝ่ายโรงเรียน (คณะกรรมการสถานศึกษาและครู) เพื่อการถ่ายโอนสถานศึกษา
8. ดำเนินการถ่ายโอนคน เงินงบประมาณ และงาน (การเรียนการสอน) ไปพร้อมกัน เพื่อจัดการศึกษา
9. ดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่กำหนดระดับประเภทการศึกษาหรือสถานศึกษา
10. ดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อม
11. ให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู คือ คณะอนุกรรมการข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ศ.) รับผิดชอบงานบริหารงานบุคคลให้แก่ครูที่โอนให้ท้องถิ่น
12. ให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น (องค์กรกลางบริหารงานบุคคลพนักงานท้องถิ่น : กต.) บริหารงานบุคคลโดยใช้หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติของคณะอนุกรรมการข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ศ.)
13. ให้ใช้โครงสร้างเงินเดือนเป็นไปตามบัญชีเงินเดือนของข้าราชการครู ตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
14. ให้ครูและผู้บริหารต้องมีใบประกอบวิชาชีพ
15. ให้ครูและผู้บริหารคงสิทธิประโยชน์ในด้านตำแหน่งวิชาการ
16. ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการบริหารสถานศึกษาเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการศึกษาในโรงเรียน
17. ให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารงานวิชาการ บริหารงบประมาณ บริหารทั่วไป



และบริหารงานบุคคล

18. ให้มีกลไกที่เข้มแข็งเพื่อการตรวจสอบการจัดการศึกษาโดยหน่วยงานอิสระและชุมชน

5. ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.1 ภารกิจและอำนาจหน้าที่

เนื่องด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันอยู่ในระยะการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ มีรูปแบบและมีขนาดที่แตกต่างกันอยู่มาก อีกทั้งไม่มีกฎหมายการปกครองท้องถิ่นฉบับเดียวที่มีเนื้อหาครอบคลุมหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในทุกประเภท และกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ก็มีลักษณะที่หลากหลาย ในที่นี้จึงได้ทำการแบ่งภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ การศึกษาภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ และการศึกษาภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

5.1.1 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ

กฎหมายเฉพาะที่ว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน ได้แก่

1. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปี พ.ศ. 2542
2. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปี พ.ศ. 2543
3. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง
4. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542
5. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

สำหรับลักษณะของกฎหมายเฉพาะฉบับต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น โดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เป็นที่น่าสังเกตว่าจะมีแนวคิดของการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 ลักษณะด้วยกัน คือ หน้าที่ที่ต้องกระทำประการหนึ่ง และหน้าที่ที่อาจกระทำอีกประการหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีสภาพแวดล้อมและความพร้อมแตกต่างกัน จึงควรกำหนดหน้าที่ที่ต้องกระทำบางประการไว้เป็นการประกันมาตรฐานในการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ประชาชนในท้องถิ่นควรจะได้รับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองก่อน ส่วนหน้าที่ที่อาจกระทำก็เป็นการกำหนดกรอบของ



อำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีศักยภาพสามารถเลือก ขอบข่ายของการดำเนินการกิจการหน้าที่ที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ก็ได้ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นแนวคิดที่ใช้ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยมาช้านานตั้งแต่เริ่มมีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยแรก (พ.ศ. 2476)

ยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีการกำหนดภารกิจหน้าที่ในลักษณะที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ทั้งนี้เป็นผลมาจากการที่รัฐบาลประกาศยกฐานะสภาตำบลขึ้นเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งทำให้อำนาจในการดำเนินกิจการด้านการบริหารและการพัฒนาพื้นที่ ในจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดแต่เดิมซ้อนทับกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ดังนั้นในปี พ.ศ. 2542 จึงได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปจาก เดิมโดยจะมีหน้าที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ซึ่งเน้นการประสานงานและการพัฒนาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่ต่ำกว่าภายในจังหวัด เพื่อไม่ให้ ขบพบหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดเกิดความซ้ำซ้อนกัน

สำหรับเมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร การกำหนดภารกิจหน้าที่ก็จะมีลักษณะเฉพาะ ตามขนาดและศักยภาพขององค์กรของตนเองอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีการแบ่งขอบเขตของภารกิจ หน้าที่ออกเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำ และหน้าที่ที่อาจกระทำ

5.1.2 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

การกำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน มาตราที่ 16 และ 17 ได้แสดงให้เห็นถึงเจตนาที่จะจัดแบ่งขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ออกเป็น 2 ขนาดอย่างชัดเจน ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก คือ เทศบาล องค์การ บริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการสาธารณะทั้งหมด 31 เรื่อง (ตามมาตรา 16) กับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมี พื้นที่ซ้อนทับกับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงเป็นเรื่องการจัดทำแผน การประสาน งานให้ความร่วมมือ และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก นอกจากนี้ยังทำหน้าที่จัด บริการสาธารณะในกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่อาจกระทำได้ ทั้งนี้เนื่องจาก กิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องที่ต้องการ ความร่วมมือจากหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องที่ต้องการความเป็นเอกภาพ และเป็น

เรื่องที่เกิดขึ้นขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการสาธารณะทั้งหมด 29 เรื่องด้วยกัน (ตามมาตรา 17)

นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีก คือ กรุงเทพมหานคร กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหญ่รวมกัน

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต หากองค์กรนั้นมีพื้นที่ไม่เต็มจังหวัด (ดังเช่น เมืองพัทยา) องค์กรนั้นจะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก แต่ถ้าองค์กรดังกล่าวมีพื้นที่เต็มพื้นที่จังหวัดและไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กซ้อนอยู่เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร กฎหมายกำหนดให้องค์กรนั้นมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร

ซึ่งจะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ไม่ได้มีการแยกจากกันอย่างเด็ดขาด ในบางกรณีกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล, องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ซึ่งพื้นที่ในการให้บริการซ้อนทับกัน ในลักษณะเช่นนี้กฎหมายได้แก้ปัญหาด้วยการให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดควรมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในส่วนตัว ดังเช่น ในเรื่องของการศึกษา ซึ่งทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 17) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา (มาตรา 16) ต่างก็มีอำนาจในเรื่องดังกล่าว เมื่อเป็นเช่นนั้นคณะกรรมการฯ อาจกำหนดให้ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล รับผิดชอบการศึกษาในระดับประถมศึกษา ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา เป็นต้น

นอกจากนี้บรรดาอำนาจและหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมาย รัฐอาจมอบอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน และในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ที่ระบุไว้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการ หรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการแทนให้ แล้วแต่กรณี หรือมอบให้เอกชนดำเนินการแทน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด ในกฎกระทรวง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า แนวคิดในการกำหนดขอบเขตของภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายทั้งสองส่วนซึ่งยังมีผลบังคับด้วยกันทั้งคู่



มีลักษณะแตกต่างกันในบางลักษณะ โดยในส่วนของกฎหมายเฉพาะการกำหนดขอบเขตภารกิจหน้าที่ของแต่ละหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความชัดเจนไม่มีความซ้ำซ้อนกันมากนัก โดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการทับซ้อนกันของพื้นที่ ในขณะที่กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจนั้น จะกำหนดกรอบของภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นไว้อย่างกว้างขวางและซ้ำซ้อนกัน ซึ่งก็ทำให้บทบาทในการให้บริการสาธารณะของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความชัดเจน และอาจเกิดความขัดแย้งกันในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีทับซ้อนกันของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ดีปัญหานี้กฎหมายก็ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการฯ เป็นผู้กำหนดแบ่งแยกความรับผิดชอบไปตามระดับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การกำหนดภารกิจหน้าที่อย่างกว้างขวางตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ในส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะความต้องการที่จะให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองตนเองเพิ่มขึ้น โดยการพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจหน้าที่ที่ระบุในกฎหมายเฉพาะแล้ว ภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจหน้าที่ในการปกครองตนเอง จึงมีปริมาณและขอบข่ายที่กว้างขวางกว่ามาก

6. ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต 1 และเขต 2

โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และเขต 2 มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้กับเยาวชนในพื้นที่ของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดใกล้เคียง โดยจัดการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ การศึกษาในระดับปฐมวัย การศึกษาในระดับประถมศึกษา และการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (โครงการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน) มีโรงเรียนระดับประถมศึกษาในสังกัดรวมทั้งสิ้น 391 โรงเรียน จำนวนผู้บริหารโรงเรียนและผู้รักษาการในตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียนรวม 391 คน ครูสายผู้สอนจำนวน 3,668 คน และมีจำนวนนักเรียนทั้งสิ้นประมาณ 40,854 คน

ภารกิจหลักที่สำคัญของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต 1 และเขต 2 คือ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เป็นไปตามความมุ่งหวังของหลักสูตร และมีคุณภาพได้มาตรฐานตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด โดยมีจุดมุ่งหมายหลักที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง คือ จัดการศึกษาเพื่อพัฒนาเยาวชนให้มีความสมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย สติปัญญา ความรอบรู้ ทักษะความชำนาญ และจิตใจที่เที่ยงมามีคุณธรรมจริยธรรมเป็นเครื่องชี้นำในการดำรงชีวิต สามารถดำรงตนเป็นพลเมืองดีของชาติตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมี

พระมหากษัตริย์เป็นประมุข

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และเขต 2 เป็นหน่วยงานหนึ่งที่ตระหนักถึงความสำคัญของการปฏิรูปการศึกษา เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยมีหลักสำคัญในการจัดการศึกษา คือ การจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต การให้สังคม ชุมชน หรือท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ มีการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา มีมาตรฐานการศึกษา การประกันคุณภาพการศึกษามีการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพครู และการพัฒนาครูอย่างค่องเนื่อง รวมทั้งมีการระดมทรัพยากรในท้องถิ่นมาใช้ในการจัดการศึกษาอยู่เสมอ

7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

7.1 งานวิจัยภายในประเทศ

วาสนา เดชอุดม (2528 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาถึงการบริหารงานโรงเรียนของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร พบว่า ผู้บริหารที่มีวุฒิการศึกษาแตกต่างกัน ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนที่มีวุฒิการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี และผู้บริหารโรงเรียนที่มีวุฒิการศึกษาตั้งแต่ปริญญาตรีขึ้นไป มีความสามารถในการบริหารงานวิชาการในโรงเรียนแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ไพฑูริย์ โกพัฒน์ตา (2535 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเกี่ยวกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอตามความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนที่มีวุฒิการศึกษาแตกต่างกัน คือ ผู้บริหารโรงเรียนที่มีวุฒิทางการศึกษาด้านต่ำกว่าปริญญาโท และผู้บริหารโรงเรียนที่มีวุฒิการศึกษาปริญญาโทหรือสูงกว่า มีความคิดเห็นต่อคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอแตกต่างกัน

ศิริวัฒน์ วรรณาม (2540 : 98) ได้ศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการใช้ผลการประเมินในการตัดสินใจของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ผลการวิจัยข้อหนึ่ง พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนที่มีวุฒิทางการศึกษาต่างกัน ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนที่มีวุฒิทางการศึกษาด้านต่ำกว่าปริญญาโท และผู้บริหารโรงเรียนที่มีวุฒิการศึกษาปริญญาโทหรือสูงกว่ามีความคิดเห็นต่อการใช้ผลการประเมินในการตัดสินใจของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาไม่แตกต่างกัน

สมศักดิ์ คงสมนวม (2534 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการบริหารโรงเรียนของผู้บริหารโรงเรียนตามความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอน ผลการวิจัยประการหนึ่ง พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนที่มีวุฒิทางการศึกษาต่างกัน ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนที่มีวุฒิทางการศึกษาด้านต่ำกว่า

3. นักเรียนที่มีผลการเรียนดี ปานกลาง และต่ำ มีเจตคติต่อการประกอบอาชีพอิสระแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ และมีเจตคติต่อการประกอบอาชีพอิสระในระดับปานกลาง ทั้งสามกลุ่ม

4. ฝ่ายบริหาร ฝ่ายปฏิบัติการสอน และฝ่ายแนะแนวมีเจตคติต่อการประกอบอาชีพอิสระแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ และมีเจตคติต่อการประกอบอาชีพอิสระในระดับปานกลางทั้งสามกลุ่ม

ระพีพันธ์ คงประเสริฐ (2538 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างเจตคติต่องานแนะแนวและปัญหาของนักเรียนกับการปฏิบัติงานแนะแนวของครูประจำชั้นในโรงเรียนร่วมพัฒนาการใช้หลักสูตรระดับประถมศึกษา เขตการศึกษา 12 ในการศึกษาครั้งนี้ใช้กลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นครูประจำชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-6 ในโรงเรียนร่วมพัฒนาการใช้หลักสูตรระดับประถมศึกษา เขตการศึกษา 12 จำนวน 226 คน ผลการศึกษาพบว่า

1. เจตคติต่องานแนะแนวมีความสัมพันธ์เชิงนิมิตกับการปฏิบัติงานแนะแนวของครูประจำชั้นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($r=0.1653$)

2. ปัญหาของนักเรียนมีความสัมพันธ์เชิงนิมิตกับการปฏิบัติงานแนะแนวของครูประจำชั้นอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

3. เจตคติต่องานแนะแนวสามารถทำนายการปฏิบัติงานแนะแนวของครูประจำชั้นได้ด้วยสมการเส้นตรงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ซึ่งสามารถอธิบายความแปรปรวนของการปฏิบัติงานแนะแนวได้ร้อยละ 2.73

ธีรวัฒน์ หมูวิเศษ (2538 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษารูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา ตามทฤษฎีของผู้บริหารการศึกษา เขตการศึกษา 8 ผลการศึกษาโดยสรุป พบว่าผู้บริหารการศึกษาส่วนใหญ่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาลที่จะกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปส่วนภูมิภาค กำหนดขอบข่ายความรับผิดชอบของหน่วยงานการศึกษาทุกระดับให้ชัดเจน ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในรูปแบบของคณะกรรมการการศึกษา ระดับจังหวัด มีสำนักงานกลางทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และแผนบริหารบุคคลงบประมาณวิชาการ และการจัดการศึกษาด้านอื่น ๆ ตั้งอยู่ที่สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และเห็นควรมีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา แต่ต้องเป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น การบริหารบุคคลควรเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรระดับจังหวัด มีคณะกรรมการข้าราชการครูจังหวัดบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูอยู่ทุกสังกัด ให้นำบุคลากรทางการศึกษาเป็นข้าราชการครูด้วย ส่วนการตั้งงบประมาณและการจัดสรรงบประมาณนั้น ควรให้จังหวัดดำเนินการโดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด (ศสว.



จ.) ส่วนงานด้านวิชาการมีปัญหาด้านหลักสูตรที่เน้นวิชาการมากเกินไป ไม่สนองความต้องการของท้องถิ่น เน้นการเรียนต่อที่สูงขึ้น ไม่สอดคล้องกับความต้องการและสภาพชีวิตของคนในสังคม และเชื่อว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะแก้ปัญหาได้

มนตรี กนกวารี (2538 : บทคัดย่อ) ศึกษาถึงนโยบายในการกระจายอำนาจของรัฐกับสถานะการปกครองของตำบล พบว่า นโยบายการกระจายอำนาจไปสู่ตำบล ทำให้สถานะการปกครองท้องถิ่น มีสองสถานะซ้ำซ้อนกัน สถานะการปกครองตำบลจึงขาดพัฒนาการ อันนำไปสู่ปัญหาในการปกครองของตำบลและองค์กรส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ของประเทศ

นที ปิณฑวัฒน์ (2538 : บทคัดย่อ) ศึกษาถึงการกระจายอำนาจทางการคลังท้องถิ่น พบว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัดน่าน ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ นอกจากนี้ยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่กฎหมายกำหนดได้อย่างเป็นรูปธรรม เพราะประสบปัญหาด้านงบประมาณไม่เพียงพอ เป็นผลให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดน่านไม่สามารถเป็นองค์กรปกครองตนเองได้อย่างแท้จริง

พิสนุ วิทยาภรณ์ (2539 : 101) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัย พบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการกระจายอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ เพศ อายุ อาชีพ ตำแหน่งในองค์การ และขนาดประชากร ส่วนปัจจัยที่ไม่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการกระจายอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ การศึกษา รายได้ ขนาดหมู่บ้าน ขนาดพื้นที่ และภาษีบำรุงท้องที่

สุทัศน์ ขอบคำ (2540 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ สรุปผลการวิจัยได้ว่า ผู้บริหารการศึกษาเห็นด้วยในระดับมากที่สุด และมากต่อจุดมุ่งหมายและหลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาที่กำหนดไว้ ส่วนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคต ควรมีลักษณะดังนี้ อำนาจหน้าที่จัดการศึกษาระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการควรกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการลงไปให้องค์กรทางการศึกษาระดับจังหวัด โดยให้กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่เพียงกำหนดนโยบายการศึกษา ควบคุมคุณภาพมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการและทรัพยากร และกำกับติดตามประเมินผล การจัดการศึกษาสำหรับองค์กรทางการศึกษาระดับจังหวัดที่มีอยู่เดิมให้บูรรวมเป็นองค์กรเดียวกันสังกัดจังหวัด บริหารในรูปองค์กรคณะบุคคล องค์กรคณะบุคคลประกอบด้วย ผู้แทนภาครัฐ เอกชน ท้องถิ่น และผู้แทนประชาชนในสัดส่วนที่เหมาะสม พร้อมทั้งจัดระบบการควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรที่กำหนดใหม่ โดยตราเป็นกฎหมาย ซึ่งคาดหวัง



ว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น คือ การบริหารการศึกษาของจังหวัดมีเอกภาพ ประชาชนมีส่วนร่วมจัดการศึกษาและผลการจัดการศึกษาจึงจะบรรลุตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้

อนันต์ พงศ์สุปราณี (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการถ่ายโอนอำนาจการให้บริการสาธารณสุขจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขสู่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเขตอำเภอเมือง จังหวัดฉะเชิงเทรา ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบและขั้นตอนการกระจายอำนาจยังไม่มี ความชัดเจนที่จะนำไปปฏิบัติได้ แต่ยังอยู่ในขั้นตอนที่คณะกรรมการกระจายอำนาจกำลังทำการศึกษารวบรวมอยู่เป็นเหตุให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่สถานีอนามัยมีความกังวลกันอย่างถ้วนหน้าว่าอนาคตของพวกเขาจะเป็นอย่างไร จะถูกปลดจากการเป็นข้าราชการหรือไม่ ผลประโยชน์และสวัสดิการจะเป็นอย่างไร นอกจากนี้ทั้งผู้บริหารอบต. และสถานีอนามัยยังไม่มี ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของปัญหาพิเศษนี้มากนัก ทำให้ยังไม่มี การเตรียมความพร้อมในการถ่ายโอนอำนาจ มีปัจจัยหลายประการทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ตลอดจนเจตคติของข้าราชการที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติ

เมธี กลิ่นสกุล (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้องค์กรบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่า

1. ผู้บริหารโรงเรียนมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้องค์กรบริหารส่วนตำบลด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารทั่วไป และรวมทั้ง 4 ด้านว่า ควรมีการกระจายอำนาจในระดับปานกลาง

2. ผู้บริหารโรงเรียนที่มีวุฒิการศึกษาแตกต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารงานและการจัดการศึกษาให้องค์กรบริหารส่วนตำบล ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ไม่แตกต่างกัน แต่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้องค์กรบริหารส่วนตำบลด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารทั่วไป และรวมทั้ง 4 ด้าน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

3. ผู้บริหารโรงเรียนที่มีประสบการณ์ในการเป็นผู้บริหาร โรงเรียนแตกต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารงานและการจัดการศึกษาให้องค์กรบริหารส่วนตำบล ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารทั่วไป และรวมทั้ง 4 ด้านไม่แตกต่างกัน แต่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้องค์กรบริหารส่วนตำบลด้านการบริหารงานบุคคลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

วัชรระ ภาโนชิต (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้องค์กร



ปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย ผลการศึกษา พบว่า ผู้บริหารที่รับผิดชอบในการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย มีทัศนคติในการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย มีทัศนคติในการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านลักษณะของหน่วยงาน ด้านการปฏิบัติตามนโยบายของนักปฏิบัติ ด้านการบังคับบัญชา ด้านการติดต่อ ด้านสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง ด้านมาตรฐาน ด้านทรัพยากร และด้านความคิดอ่านและจิตใจของผู้ปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน ส่วนข้อเสนอแนะพบว่า ควรมีทรัพยากร อาทิ เช่น งบประมาณ บุคลากร เครื่องมือ อุปกรณ์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยอย่างพอเพียง มีมาตรฐานในการบริหารงาน การวางแผน การดำเนินงานอย่างชัดเจน มีการติดต่อประสานงานอย่างเป็นระบบและมีคุณภาพ การบังคับบัญชาแบบมีส่วนร่วม ลักษณะของหน่วยงานควรมีโครงสร้างที่เอื้อ สอดคล้อง และพร้อมในการจัดการศึกษา มีการสนับสนุนจากกลุ่มผู้นำองค์กรเพิ่มขึ้น ส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมและรับผิดชอบ สร้างค่านิยมให้ครูและบุคลากรในการถ่ายโอนการจัดการศึกษา และกำกับติดตามการปฏิบัติงานของครู บุคลากรทางการศึกษาอย่างจริงจังต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพ

7.2 งานวิจัยต่างประเทศ

ไรแอซ (Riaz, 1992 : 26) ได้ศึกษาถึงการพัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาในประเทศปากีสถาน ผลการวิจัยพบว่า กระบวนการกระจายอำนาจ มีลักษณะที่เป็นกระบวนการต่อเนื่อง โดยมีตัวแปรที่เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย จำนวน 4 ตัวแปร คือ ระบบสังคม ระบบราชการ สิ่งแวดล้อม และผลที่เกิดขึ้น ดังนี้

ประการที่ 1 ระบบสังคม เป็นผลมาจากปรัชญาและแนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาและความไว้วางใจในองค์กรบุคคล

ประการที่ 2 กระบวนการต่าง ๆ ต้องเป็นกระบวนการต่อเนื่อง

ประการที่ 3 การได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย ซึ่งรวมถึงความรับผิดชอบในการดำเนินการด้วย

ประการที่ 4 รูปแบบการกระจายอำนาจอยู่ในรูปแบบของ Local government educational model รูปแบบดังกล่าวต้องการคุณลักษณะต่างๆ ดังนี้ คือ การเข้าร่วมคิดร่วมทำ โปรแกรมของชาติ การวางแผนแบบ Bottom-up approach และการมอบอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการดำเนินการ

แยงก์ (Yang, 1991 : 45) ได้ตรวจสอบถึงปัจจัยทางการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับ การกระจายอำนาจทางการศึกษา พบว่า

ประการที่ 1 ประชาชนมีความชื่นชอบในประเด็นการกระจายอำนาจ และการเข้ามามีส่วนร่วม แต่ในกรณีของภานี้ประชาชนต้องการได้ข้อมูลที่มากกว่าเดิม

ประการที่ 2 ในกลุ่มย่อย ๆ ของประชาชน แชนจ์ พบว่ามีความแตกต่างทางความคิดอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ประการที่ 3 ระดับความนิยมในการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประชาชนแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเช่นกัน โดยเน้นในกรณีของการตัดสินใจและการสนับสนุน

ประการที่ 4 ความมั่นใจในโรงเรียนจะเป็นปัจจัยเชิงลบในความคิดของประชาชน

ประการที่ 5 ความรู้เกี่ยวกับการจัดการศึกษา ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติต่อความคิดทางการกระจายอำนาจ

แอบบา (Abba, 1990 : 26) ได้ศึกษาถึงความตึงเครียดระหว่างการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจในนโยบายการศึกษาของประเทศไนจีเรีย พบว่า ความตึงเครียดดังกล่าวเกิดจากความแข็งตัวของนโยบาย ความขัดข้องด้านการบริหารเงิน และการไร้ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของหลักสูตรและความทันสมัยของการฝึกหัดครู

กรณีนี้ ครูส่วนใหญ่ต้องการรวมอำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจ เนื่องจากต้องการรักษาความมั่นคงในอาชีพของตน ในขณะที่กลุ่มผู้บริหารการศึกษาต้องการกระจายอำนาจทางการศึกษามากกว่า แม็กมอนต์ (Magmone, 1990 : 32) ศึกษาตัวแปรที่มีผลกระทบต่อกระจายอำนาจให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษาและศึกษานิเทศก์ พบว่า กระบวนการกระจายอำนาจ มีลักษณะที่เป็นกระบวนการต่อเนื่อง โดยมีตัวแปรที่เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย จำนวน 4 ตัวแปร คือ ระบบสังคม ระบบราชการ สิ่งแวดล้อม และผลที่เกิดขึ้น ดังนี้

ประการที่ 1 ระบบสังคม เป็นผลมาจากปรัชญาและแนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาและความไว้วางใจในองค์กรบุคคล

ประการที่ 2 ระบบสังคม เมื่อนำมาผูกพันกับระบบราชการ จะทำให้เกิดผลกระทบต่อระดับของการกระจายอำนาจในทางบวกมากขึ้น

ประการที่ 3 สิ่งแวดล้อมต่างๆ เช่น การขาดการประสานงาน รูปแบบของหลักสูตร ผู้ปกครอง และสหภาพครู จะเป็นตัวช่วยผลักดันแนวคิดให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

ประการที่ 4 ระบบราชการและผลที่เกิดขึ้นจะเป็นตัวก่อให้เกิดกลไกในการควบคุมการทำงานในห้องถิ่น

แม็กมอนต์ยังพบอีกว่า ดัชนีชี้วัดการกระจายอำนาจที่น่าศึกษาอีกก็คือ 1) ความใจกว้างขององค์กรคณะกรรมการ 2) แนวคิดและปรัชญาการทำงานของกระทรวงศึกษานิเทศก์ที่จะให้มีการกระจายอำนาจและกลไกกำกับ 3) สักยภาพของผู้บริหารสถานศึกษา และ 4) ความเพียงพอของ

ทรัพยากรดัชนีต่างๆ ดังกล่าว เมื่อนำมาพิจารณารวมกับปัจจัยต่างๆ ข้างต้นอีกแล้ว ทำให้เห็นได้ว่าระดับของการกระจายอำนาจจะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับจุดสมดุลขององค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านั้น

โจเซฟ และบิลล์ (Joseph and Bill, 1994 : 28) ศึกษาถึงกระบวนการตัดสินใจในการกระจายอำนาจทางการศึกษา ผลการศึกษาพบว่า 1) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง อาจจะยังไม่เห็นถึงระดับของการมอบอำนาจให้และความเป็นเจ้าของอำนาจในการตัดสินใจที่มีการเชื่อมโยงกับการกระจายอำนาจ 2) ผู้กำหนดนโยบายการศึกษาอาจมีการตอบสนองเมื่อแน่ใจว่าการกระจายอำนาจสามารถยกระดับคุณภาพของการศึกษาได้ 3) การกระจายอำนาจการตัดสินใจเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการศึกษาได้ โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของการบริหารการศึกษา 4) โครงสร้างของการกระจายอำนาจอยู่ในลักษณะของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน

จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่กล่าวมา ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาเจตคติของครูสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยาเขต 1 และเขต 2 ต่อการถ่ายโอนอำนาจจัดการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อต้องการทราบเจตคติของครูเกี่ยวกับการถ่ายโอนการจัดการศึกษา และมีปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อเจตคติการถ่ายโอนการจัดการศึกษา เนื่องจากครูเป็นหัวใจสำคัญในการจัดการการศึกษา ถ้าหากครูมีเจตคติที่ไม่ดีต่อการถ่ายโอนการจัดการศึกษานั้นแล้ว ผลของการถ่ายโอนการจัดการศึกษานั้นก็จะประสบความสำเร็จได้ยาก ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ จะเป็นข้อมูลสะท้อนกลับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาได้นำไปเป็นแนวทางประกอบการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขต่อไป หรือณรงค์ส่งเสริมให้ครูเห็นความสำคัญในการถ่ายโอนการจัดการศึกษา เพื่อให้การถ่ายโอนการจัดการศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาเด็กไทยทุกคนให้ก้าวหน้าไปสู่ความเป็นสากล และสามารถนำไปสู่การปฏิรูปการศึกษาเป็นผลสำเร็จ สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542