

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะกล่าวถึงทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้ ซึ่งเป็นของนักวิชาการ นักบริหารและนักปกครองหลายท่าน ผู้วิจัยได้นำแนวคิด ทฤษฎี และเอกสารเหล่านี้ไปประยุกต์ใช้ในการศึกษาวิจัย และเพื่อให้ความชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงได้ทำการประมวลแนวคิด ทฤษฎี และเอกสารวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

- 1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ
- 2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจและความพึงพอใจ
- 4 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและศักยภาพของท้องถิ่น
- 5 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ

การให้บริการสาธารณะ ถือเป็นภารกิจสังคมของรัฐที่ต้องจัดให้มี และให้บริการอย่างทั่วถึง ข้าราชการจึงเป็นกลไกที่สำคัญที่จะนำบริการสาธารณะไปสู่ประชาชน ข้าราชการจึงเป็นตัวจักรที่สำคัญ ถ้าเปรียบระบบการบริหารราชการกับการค้าแล้ว รัฐบาลจะเปรียบเสมือนผู้ขายบริการ ซึ่งผู้ที่มาขอรับบริการก็คือประชาชนนั่นเอง

**ประยูร กาญจนกุล (2538: 108)** กล่าวว่า บริการสาธารณะหมายถึงกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครอง ที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน

**สิริพร มณีภักดิ์ (2538: 4)** กล่าวว่า บริการสาธารณะหมายถึง องค์กรที่มีขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน หรือทำให้เกิดความสะดวกสบายในการอยู่ร่วมกันในชุมชน เช่น องค์กรการรถไฟ องค์กรแก๊ส หรือองค์กรขนส่งสาธารณะ เป็นต้น โดยองค์กรดังกล่าวมุ่งเน้นภาระของฝ่ายปกครองที่จะต้องดำเนินการจัดทำในฐานะรัฐสวัสดิการ และมีรูปแบบในการจัดทำที่แตกต่างกันไปตามลักษณะของงานที่องค์กรฝ่ายปกครองนั้น ๆ รับผิดชอบ โดยมีกฎหมายรองรับเพื่อประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2543: 28) กล่าวว่าบริการสาธารณะนั้น จะต้องประกอบด้วย  
เงื่อนไข 2 ประการคือ

1. กิจกรรมที่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะ ต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคล  
ได้แก่กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการเอง และยัง  
หมายความรวมถึงกรณีที่รัฐมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย
2. เป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ และตอบสนองความต้องการ  
ของประชาชน

กล่าวโดยสรุป การพิจารณานิยามและความหมายของคำว่า “บริการสาธารณะ” จะต้อง  
พิจารณาจากองค์ประกอบ 2 ประการ คือ

1. บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจหรือความควบคุมของฝ่าย  
ปกครอง ลักษณะที่สำคัญที่สุดของบริการสาธารณะ คือต้องเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนอง  
ความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งก็คือเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจของรัฐ แต่  
เนื่องจากปัจจุบันภารกิจของรัฐมีมากขึ้น กิจกรรมบางอย่างต้องใช้เทคโนโลยีในการจัดทำสูง ใช้  
เงินลงทุนสูง และรัฐไม่มีความพร้อม จึงต้องมอบให้บุคคลอื่น ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือ  
เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเมื่อรัฐมอบหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บุคคลอื่นดำเนินการ  
จัดทำแล้ว บทบาทของรัฐในฐานะผู้จัดทำหรือผู้อำนาจก็จะเปลี่ยนไปเป็นผู้ควบคุม โดยรัฐจะ  
เป็นผู้ควบคุมมาตรฐานของบริการสาธารณะ ควบคุมความปลอดภัย รวมทั้งควบคุมค่าบริการ  
ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุดและเดือดร้อนน้อยที่สุด
2. บริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะประโยชน์ โดยความต้องการ  
ส่วนรวมของประชาชนอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบาย  
และความต้องการที่จะอยู่อย่างปลอดภัย ดังนั้น บริการสาธารณะที่รัฐจัดทำ จึงต้องมีลักษณะที่  
สนองความต้องการของประชาชนทั้งสองประการดังกล่าว กิจการใดที่รัฐเห็นว่ามีความจำเป็นต่อ  
การอยู่อย่างปลอดภัยหรือการอยู่อย่างสุขสบายของประชาชน รัฐก็จะต้องเข้าไปจัดทำกิจการนั้น  
และนอกจากนี้ ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อ  
ประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้ รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อ  
ประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า แนวคิดพื้นฐานที่เปรียบเสมือนกับกรอบความคิดใหญ่ใน  
การจัดระบบการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็คือแนวคิดที่ว่าด้วย “การกระจายอำนาจ”

(Decentralization) อย่างไรก็ดี แนวคิดและความหมายของการกระจายอำนาจนี้แม้ดูเหมือนจะเป็นแนวคิดที่รับรู้และเข้าใจกันอยู่ แต่หากสำรวจถึงคำอธิบายและการให้ความหมายต่อคำ ดังกล่าว กลับมิได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหากแต่มีความแตกต่างหลากหลายอยู่ค่อนข้างมาก อีกทั้งยังถูกใช้/กล่าวถึงในหลากหลายบริบท หรือแม้กระทั่งการใช้ภายใต้บริบทเดียวกันก็ยังคงมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง ดังนั้นในเบื้องต้นนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสำรวจถึงคำอธิบายและการให้ความหมายของคำดังกล่าว ตลอดจนกำหนดแนวคิดเพื่อลดความสับสนที่อาจจะเกิดขึ้น

**โกลิน พลกุล (2528: 4-7)** ได้ให้ข้อสังเกตว่า คำดังกล่าว ถือเป็นหลักการและคำในภาษาฝรั่งเศสเป็นการเฉพาะ โดยมีความหมายตามหลักภาษาคือ “การเอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง” ปัญหาที่ตามมาต่อไปก็คือ “อำนาจ” ที่กล่าวถึงนี้ หมายถึงอำนาจอะไร ในอดีตนั้น การกล่าวถึงอำนาจดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนำมาปรับใช้ในบริบททางการเมืองการปกครองของไทยยังคงเป็นไปอย่างสับสน ดังที่ จรัส สุวรรณมาลา (2538: 9-10) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า คำดังกล่าว ซึ่งเป็นแนวคิดของตะวันตกที่นักวิชาการไทยหยิบยืมมาใช้ชื่ออธิบายสภาวะทางการเมืองและการบริหารปกครองในประเทศไทย และแปลเป็นภาษาไทยว่า “การกระจายอำนาจ” นั้น ผู้คนส่วนใหญ่มักตีความคำว่า “อำนาจ” ในคำกระจายอำนาจที่ได้แปลมา หมายถึง “อำนาจอธิปไตย” ซึ่งมักจะกล่าวกันว่า ไม่สามารถแบ่งแยกได้ หรือถ้าตีความตามแบบนักสังคมวิทยาที่มองอำนาจว่าเป็นสภาวะที่บุคคลหรือองค์การหนึ่งมีอิทธิพล (Influence) เหมือนความคิด หรือพฤติกรรมของบุคคลหรือองค์การอื่น ๆ ซึ่งแบ่งปัน หรือกระจายอำนาจไปให้ใครมิได้เช่นเดียวกัน จึงทำให้เกิดความสับสนในความหมายของการกระจายอำนาจ อันที่จริง ความหมายดั้งเดิมของคำดังกล่าวนี้มีได้เน้นเรื่อง อำนาจ (Power) หากแต่เป็นเรื่องของ สภาวะศูนย์กลาง (Central) และภาวะการกระจายอำนาจ (Decentral) เป็นสำคัญ หากมีเรื่องอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องก็หมายถึง “อำนาจการตัดสินใจ” ในการดำเนินกิจกรรม ดังนั้น จรัส จึงได้เสนอว่า “คำว่า Decentralization จึงควรจะหมายถึงการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ มิใช่เป็นการแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น มิใช่การสร้างอธิปไตย หากแต่เป็นการให้ (ยอมรับ) สิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่งๆรวมกัน”

#### ความหมายของการกระจายอำนาจ

**ประหยัด หงษ์ทองคำ (2537: 7)** ให้คำนิยามว่า “กระจายอำนาจ” เป็นมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อให้ประชาชนแต่ละท้องถิ่นที่ได้จัดองค์กรขึ้น โดยความเห็นชอบของส่วนรวม ที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม ในการแบ่งเบาภาระหน้าที่ การจัดทำบริการสาธารณะบางประการเพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่น

**ประยูร กาญจนดุล (2538: 183)** ให้ความหมายไว้ว่า “การกระจายอำนาจ” หมายถึง การที่ส่วนกลางกระจายอำนาจภารกิจในความรับผิดชอบของส่วนกลางไปให้องค์กรอื่น นอกจากองค์กรของราชการส่วนกลาง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมเท่านั้น

#### หลักการของการกระจายอำนาจ

นักวิชาการหลายท่านได้ให้แนวคิดไว้ ได้แก่ ประทาน คงฤทธิศึกษากร, ประยูร กาญจนดุล ได้ให้หลักการกระจายอำนาจดังนี้.

1. มีความเป็นนิติบุคคล (Legal Entity) การกระจายอำนาจปกครอง จะต้องมืองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาล การมืองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรจะต้องมีงบประมาณเป็นของตนเอง มีทรัพย์สิน หนี้สินของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy) ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นไม่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะมิได้มีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่างๆ แต่มีข้อสังเกตว่าอำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีอิทธิพลเป็นของตนเอง หากแต่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ และให้มืองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจการมอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหาร และทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะทำให้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจจะมี ความสนใจที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่านั้นถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจกระทำได้

4. มิ่งบประมาณของตนเอง กล่าวคือ หน่วยงานที่เป็นส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยตนเอง ซึ่งทำให้การบริหารงานของหน่วยงานนั้นมีการวางแผนการปฏิบัติงาน ตั้งแต่การจัดเก็บรายได้ และนำรายได้นั้นมาบริหารงานภายในหน่วยงานนั้น ๆ ตลอดจนถึงการบริการให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ โดยอำนาจตัดสินใจอยู่ที่หน่วยงานท้องถิ่นทั้งหมด

ด้วยเหตุนี้ จึงได้เกิดแนวคิดให้มีการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นขึ้น เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลาง และการที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการปกครองเพื่อตอบสนองความต้องการอันแท้จริงของประชาชนนั่นเอง และยังเป็นหนทางในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย

### 2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจและความพึงพอใจ

Victor H. Vroom ได้กล่าวไว้ว่า แรงจูงใจ คือผลรวมของความพอใจกับความคาดหวังที่คิดไว้ (อ้างในสมยศ นาวิการ, 2522: 15) ดังแสดงในรูปสมการได้ดังนี้

$$\text{แรงจูงใจ} = \text{ความพอใจ} + \text{ความคาดหวัง}$$

ซึ่งหมายถึง แรงจูงใจของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ต่อการกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เช่น ต่อการประเมินผลงานขององค์กร ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของตน หรือแรงจูงใจที่บุคคลจะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์กรใด จะเป็นผลที่เกิดจากทัศนคติองค์กรหรือการทำงานขององค์กรนั้นรวมกัน ความคาดหวังที่เขาคาดหวังไว้ ถ้ามีทัศนคติที่ดีต่อองค์กร ต่อผลงานของ องค์กร และได้รับการตอบสนองทั้งรูปธรรมและนามธรรม เป็นไปตามที่คาดหวังไว้ แรงจูงใจที่จะมีความรู้สึกพึงพอใจก็จะสูง แต่ในทางกลับกัน ถ้ามีทัศนคติในเชิงลบ ต่องานและการตอบสนองไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง แรงจูงใจที่จะมีความรู้สึกพึงพอใจก็จะต่ำไปด้วย

ส่วน Abraham H. Maslow ได้ตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับพฤติกรรมไว้ว่า มนุษย์มีความต้องการอยู่เสมอไม่มีที่สิ้นสุด ขณะที่ความต้องการใดได้รับการตอบสนองแล้วความต้องการอย่างอื่นจะเข้ามาแทนที่ความต้องการ ที่ยังไม่ได้รับการตอบสนอง ก็จะเป็นสิ่งจูงใจให้ไปสู่ความต้องการอื่นต่อไป Abraham H. Maslow ได้ลำดับความต้องการของมนุษย์จากระดับต่ำถึงระดับสูง 5 ชั้น ดังนี้ (อ้างในสมยศ นาวิการ, 2522:366-369)

1. ความต้องการทางด้านร่างกาย (Physiological Needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ เป็นความต้องการเพื่อความอยู่รอดของชีวิต ได้แก่ ความต้องการอาหาร อากาศ น้ำดื่ม ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค การพักผ่อน ความต้องการทางเพศ เป็นต้น

2. ความต้องการทางด้านความปลอดภัย (Safety Needs) ความต้องการทางกาย เช่น ความปลอดภัยจากอุบัติเหตุอันตราย และความปลอดภัยหรือความมั่นคงทางจิตใจ เช่น ความมั่นคงในอาชีพและชีวิต

3. ความต้องการด้านสังคม (Belonging Needs) ได้แก่ ความต้องการอยากเด่นในสังคม ความถึงความสำเร็จ ความรู้ ความสามารถ ความนับถือตนเอง ความเป็นอิสระ เป็นเสรีภาพและการเป็นที่ยอมรับนับถือของคนทั้งหลาย

4. ความต้องการที่จะได้รับความยกย่องในสังคม (Esteem Needs) ได้แก่ ความต้องการอยากเด่นในสังคม ความถึงความสำเร็จ ความรู้ ความสามารถ ความนับถือตนเอง ความเป็นอิสระ เป็นเสรีภาพและการเป็นที่ยอมรับนับถือของคนทั้งหลาย

5. ความต้องการที่จะได้รับความสำเร็จตามความนึกคิด (Self-Actualization Needs) เป็นลำดับขั้นความต้องการที่สูงสุดของมนุษย์ที่คนส่วนมากนี้มักจะอยากจะเป็นอยากจะได้ แต่ยังไม่สามารถแสวงหาได้

ลำดับขั้นความต้องการของ Abraham H. Maslow จะมีผลต่อการสร้างแรงจูงใจในการประเมินผลงานขององค์กรที่มีผลกระทบต่อตอบสนองความต้องการของบุคคล

ส่วน Frederick Herzberg ได้ทำการทดลองโดยการสอบถามผู้ปฏิบัติงานประมาณ 200 คน ถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดความพึงพอใจและไม่พอใจในการปฏิบัติงานผลจากการสอบถาม Herzberg ได้แบ่งปัจจัยหรือองค์ประกอบเกี่ยวกับแรงจูงใจออกเป็น 2 ประเภทคือ

1. ปัจจัยที่ไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการทำงาน (Hygiene Factors) เป็นปัจจัยที่ผู้ปฏิบัติงานคาดหวังว่าจะได้รับจากการทำงาน ถ้าขาดปัจจัยเหล่านี้จะก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน แต่ถ้ามีก็ไม่ถึงกับก่อให้เกิดความพอใจ ทั้งนี้เพราะเป็นสิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานคิดว่าเขาจะต้องได้รับอยู่แล้ว ปัจจัยที่ไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจ (Hygiene Factors) นี้ แบ่งออกเป็น

- 1.1 นโยบายและการบริหาร
- 1.2 วิธีการบังคับบัญชา
- 1.3 เงินเดือน
- 1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงานในระดับต่างๆ
- 1.5 สภาพการทำงาน
- 1.6 ความมั่นคงของงาน
- 1.7 สถานภาพ

1.8 ชีวิตส่วนตัว คือ องค์การจัดสภาพให้คนใช้ส่วนตัวบ้าง

2. ปัจจัยที่ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการทำงาน (Motivator Factors) เป็นปัจจัยที่จะทำ  
ให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจ ในการทำงานและจะเป็นแรงจูงใจ ให้ผู้ปฏิบัติงานทำงาน  
อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ปัจจัยเหล่านี้ ถึงจะไม่มีผู้ปฏิบัติงานก็จะไม่ก่อให้เกิด  
ความรู้สึกไม่พอใจ แต่ถ้ามีก็จะก่อให้เกิดความพอใจขึ้น ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความพอใจนี้ ได้แก่

2.1 ความสำเร็จในการทำงาน

2.2 ตั๋วงาน

2.3 การได้รับการยอมรับ

2.4 ความรับผิดชอบ

2.5 ความก้าวหน้า

ส่วนนักวิชาการท่านอื่น ๆ ได้ให้ความหมายของความพึงพอใจไว้หลายทัศนะ ดังนี้  
**Michael Beer** ได้ให้ความหมายของความพึงพอใจไว้ว่า เป็นทัศนคติของคนที่มีต่อ  
สิ่งใดสิ่งหนึ่ง

**Phillip B. Applewhite** ได้ให้ความหมายของความพึงพอใจไว้ว่า เป็นความสุข ความ  
สบายที่ได้รับ จากสภาพแวดล้อมทางกายภาพ เป็นความสุขความสบายที่เกิดจากการเข้าร่วม  
ได้รู้ได้เห็นในกิจกรรมนั้น ๆ

**Benjamin B. Wolman** ได้ให้ความหมายของ ความพึงพอใจไว้ว่าหมายถึง ทำที่ทั่วๆ  
ไปที่เป็นผลมาจากทำที่ที่มีต่อสิ่งต่างๆ 3 ประการคือ

1. ปัจจัยที่เกี่ยวกับกิจกรรม
2. ปัจจัยที่เกี่ยวกับบุคคล
3. ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม

จากความหมายที่กล่าวมาทั้งหมด สรุปความหมายของความพึงพอใจได้ว่าเป็น  
ความรู้สึกของบุคคลในทางบวก ความชอบ ความสบายใจ ความสุขต่อสภาพแวดล้อมในด้าน  
ต่างๆ

## 2.4 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและศักยภาพท้องถิ่น

### ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมาย  
ซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะต่างกันบ้างก็คือสำนวน  
และรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

**วิญญู อังคนารักษ์ (2519: 4)** ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้ดำเนินงานไปอย่างประหยัดมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้นโดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

**ชูศักดิ์ เทียงตรง (2520: 12)** ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจ หรือการกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เกิดจากการกระจายอำนาจให้อำนาจในการปกครองรวมทั้งรับผิดชอบทั้งหมดหรือแค่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของงานที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

**อุทัย หิรัญโต (2523: 2)** นิยามไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจกรรมบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารจัดการเป็นรูปองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม

**ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2524: 15)** ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่มีผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้ จะทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่น

**อุทัย หิรัญโต (2531: 28)** ให้ความหมายว่า การปกครองที่รัฐบาล มอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินการบางอย่างโดยการดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานท้องถิ่นต้องมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีอิสระในการบริหาร แต่รัฐบาลยังต้องควบคุมด้วยวิธีต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากควบคุมของรัฐไม่ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น



## องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

อุทัย หิรัญโต (2523: 22) กล่าวว่าระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติและความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและ เกษตร องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม องค์การอนามัยโลก และสำนักงานกิจการสังคม ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และบุคลากร

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลของกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง มีขอบเขตการปกครอง ที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5. การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหาร จะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึง การมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนโดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองตนเองสามารถใช้ดุลยพินิจ ของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษี เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

8. การควบคุมดูแลของรัฐเมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้ว ยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐ และประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการ

ดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่ามิอิสระอย่างเต็มที่ซึ่งมีเฉพาะอิสระในการดำเนินงานเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตย รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแล

**สรุป องค์ประกอบสำคัญของการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วย (ประธาน คงฤทธิศึกษากร, 2537: 9)**

1. ต้องจัดให้มีการเลือกตั้ง (Election) เพื่อให้คนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเข้าไปเป็นตัวแทนของประชาชนในการปกครองตนเองด้วยการเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่น
2. ต้องมีองค์กรที่สำคัญ ซึ่งหมายถึงสภาท้องถิ่น (Local Council) เพื่อเป็นสถาบันในการที่จะแสดงถึงเจตจำนงของคนในท้องถิ่น
3. ต้องมีเขตพื้นที่ (Territory) ในการบริหาร และความรับผิดชอบตามที่เจ้าหน้าที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและเขตพื้นที่นี้จะต้องสอดคล้องกับงบประมาณหรือรายได้เพื่อการบริหารปกครองตนเองอย่างเพียงพอ
4. ต้องมีองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการบริหารการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ มีสภาพเป็นนิติบุคคล (Juristic Person) เพื่อผลสมบูรณ์ตามกฎหมายในการปกครองตนเอง
5. ต้องให้หน่วยงานปกครองที่จัดตั้งขึ้นมีรายได้ (Revenue) และมีอำนาจในการจัดงบประมาณ (Budget) เพื่อการบริหารงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของตนได้
6. ต้องไม่ให้นโยบายการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ต้องอยู่ในสายการบังคับบัญชาหรืออยู่ภายใต้อำนาจการปกครองบังคับบัญชาของนโยบายการปกครองทางราชการหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้เพื่อควมมีอิสระในการปกครองตนเอง แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องอยู่ในความควบคุมหรือการกำกับดูแลของรัฐจะปลอดจากการควบคุมของรัฐไม่ได้
7. ต้องมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย (Law Enforcement) ของท้องถิ่นและเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามหน้าที่ความรับผิดชอบที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ แต่ข้อบัญญัติของท้องถิ่นจะขัดหรือละเมิดบทบัญญัติหรือกฎหมายของรัฐมิได้
8. ต้องให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นสถาบันทางการเมืองการปกครอง ระดับท้องถิ่นและจะต้องได้รับการสนับสนุนและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น

#### **ศักยภาพของส่วนท้องถิ่น**

การมีส่วนร่วมของประชาชน มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับกลไกของหน่วยงานของรัฐ และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ที่จะกำหนด “กิจกรรม” ให้ประชาชนเข้าไปส่วน

ร่วมมากน้อยอย่างไร รวมทั้งเป็นผู้กำหนด “นโยบาย” ที่จะเข้าร่วมกับ “กิจกรรม” ของประชาชนอย่างไร ดังนั้น “ตัวแทน” ของประชาชน หรือผู้ที่ถูกกำหนดให้เป็นผู้ใช้กลไก และอำนาจของหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นส่วนสำคัญยิ่งที่ทำให้กิจกรรมของหน่วยงานนั้น ๆ เอื้อประโยชน์ต่อประชาชนหรือเปิดช่องทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างไร

การที่ผู้ใช้กลไกและอำนาจของหน่วยงาน ของรัฐกำหนดกิจกรรม ได้อย่างตรงตามความต้องการของประชาชน สามารถแก้ไขปัญหาของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและทำให้กลไกต่าง ๆ ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถือได้ว่าเป็นการทำให้หน่วยงานของรัฐนั้นมี “ศักยภาพ” หรือมีความเข้มแข็งในการบริหารงาน ซึ่งเป็นพื้นฐานอีกประการที่สำคัญของการกระจายอำนาจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ความมีศักยภาพหรือไม่มีศักยภาพ ของแต่ละหน่วยงานนั้นถ้าพิจารณาเฉพาะตัว ผู้ใช้กลไกและอำนาจของหน่วยงานรัฐนั้น ๆ จะเป็นการพิจารณาจากปัจจัยภายในเพียงอย่างเดียว ยังมีปัจจัยภายนอกเช่น อำนาจหน้าที่ โครงสร้างกลไกการทำงาน กฎระเบียบ การได้มาซึ่งผู้ใช้อำนาจ และการควบคุมตรวจสอบการทำงาน ที่ต้องนำมาพิจารณาร่วมด้วยว่าได้เอื้อ หรือขัดขวางต่อศักยภาพการทำงานนั้นอย่างไร

ดังนั้น สรุปได้ว่าอุปสรรคที่ทำให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไม่มีศักยภาพ มีทั้งปัจจัยภายในซึ่งเป็นพื้นฐานส่วนบุคคล คือพื้นฐานการศึกษา ความไม่เข้าใจในระเบียบกฎหมาย และไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง รวมทั้งปัจจัยภายนอก คือ มีตัวแทนของส่วนกลางในโครงสร้างการบริหาร ระเบียบขั้นตอนการปฏิบัติมากเกินความจำเป็นและไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดโครงสร้างการบริหาร และการกำหนดระเบียบขั้นตอนอำนาจ และหน้าที่ให้ถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ เป็นการกำหนดโดยราชการส่วนกลาง รวมทั้งเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานของส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

โดยสรุปแล้วความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง กับส่วนท้องถิ่นในอดีตที่ผ่านมา จะเห็นว่ายังกำหนดให้รัฐบาลกลาง ควบคุม และมีบทบาทแทรกแซงการบริหารงาน ของส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนท้องถิ่นที่มีตัวแทนของส่วนกลาง อยู่ในโครงสร้างการบริหาร เช่น สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด และในส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีตัวแทนของส่วนกลางอยู่ในโครงสร้างก็ยังคงถูกควบคุมในแง่มุมมองอื่น คือ อำนาจในการให้ทุนให้โทษแก่พนักงานส่วนท้องถิ่น การปลดและแต่งตั้งสมาชิกการอนุมัติข้อบังคับ และการกำหนดเงื่อนไขผูกมัดในการให้เงินอุดหนุน

อย่างไรก็ดี ความมากน้อยของการควบคุม หรือแทรกแซงการบริหารงาน ของการ ราชการส่วนท้องถิ่น โดยราชการส่วนกลางนั้น เป็นลักษณะเชิงเปรียบเทียบสัมพันธ์ งานศึกษาต่าง ๆ ที่ผ่านมาก็มิได้มีการแจกแจงและให้ข้อสรุปที่ชี้ชัดแต่อย่างใด ดังนั้น เพื่อจะให้เห็นภาพที่ลด ความคลุมเครือของการควบคุมและแทรกแซงของราชการส่วนกลางต่อท้องถิ่น จึงได้แบ่งลำดับ การควบคุมและแทรกแซงออกเป็นดังนี้

- 1) ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นทั้งหมด โดยตราเป็นพระราชบัญญัติและให้ประชาชนใน ท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบการทำงานเอง
- 2) ส่วนกลางเป็นผู้ควบคุม โดยตรวจสอบว่าผิดต่อรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ หรือไม่
- 3) ส่วนกลางควบคุม โดยตรวจสอบว่าเป็นไปตามกฎหมายอื่นที่มีอยู่หรือไม่
- 4) ส่วนกลางควบคุมตรวจสอบ โดยเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในระเบียบข้อบังคับที่ ท้องถิ่นเป็นผู้ออก
- 5) ส่วนกลางควบคุม โดยออกกฎระเบียบให้ปฏิบัติ และตรวจสอบว่าส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติตามหรือไม่
- 6) ส่วนกลางแทรกแซงส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดกลไกการแทรกแซง ใน กระบวนการตัดสินใจ ของส่วนท้องถิ่น
- 7) ส่วนกลางแทรกแซงส่วนท้องถิ่น โดยมีตัวแทนในโครงสร้างการบริหาร
- 8) ส่วนกลางแทรกแซงส่วนท้องถิ่น โดยเป็นผู้กำหนดกิจกรรมและ โครงการ
- 9) ส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกหนึ่งของส่วนกลาง โดยรับคำสั่งจากส่วนกลาง และถูก ควบคุมตรวจสอบให้ปฏิบัติตามคำสั่ง

ที่กล่าวมาทั้งหมด หากมองจากบนลงล่าง จะเห็นได้ว่าการควบคุม และแทรกแซง การทำงานของท้องถิ่น โดยส่วนกลาง จะมีผลต่อการศักยภาพการบริหารของท้องถิ่น ขณะเดียวกัน ศักยภาพของท้องถิ่นจะมีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน และถ้าหากมองย้อนจากล่าง ขึ้นบนก็จะเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งในด้านการพัฒนา การควบคุมตรวจสอบ และ การคัดเลือกตัวบุคคลฯ จะมีผลต่อศักยภาพของส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกันถ้าท้องถิ่นมีศักยภาพใน การบริหารงานและมีความเข้มแข็งในการยืนยันสิทธิในการปกครองตัวเองจะมีผลต่อการควบคุม และแทรกแซงการบริหารงาน โดยส่วนกลาง

อย่างไรก็ดี ปฏิสัมพันธ์ร่วมกันระหว่าง (1) ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วน ท้องถิ่น (2) ศักยภาพของส่วนท้องถิ่น (3) การมีส่วนร่วมของประชาชน มีงานศึกษาน้อยมาก ทั้งนี้ เป็นเพราะที่ผ่านมา ส่วนกลางมีบทบาทมากเกินไปในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทำให้ข้อ

เรียกร้องของประชาชนต่อท้องถิ่นไม่ได้รับการตอบสนองเท่าที่ควรและทำให้ประชาชนไม่สนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม

สำหรับการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบล กองราชการส่วนตำบล กระทรวงมหาดไทย ได้วางวัตถุประสงค์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ดังนี้ (กองราชการส่วนตำบล, 2539: 71)

1. มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน และมีกิจกรรมเพื่อพัฒนาตำบลที่เหมาะสม โดยมีการจำกัดทางระเบียบกฎหมาย และการกำกับดูแลที่ไม่เคร่งครัดเกินไปองค์การบริหารส่วนตำบลจึงควรมีความพร้อมในการดำเนินการตามหน้าที่ และมีอำนาจในฐานะเจ้าพนักงานในเรื่องนั้น ๆ อย่างเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการจัดเก็บรายได้ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย ที่กระทบต่อประชาชนในตำบลโดยตรง
2. มีการบริหารงานตามระเบียบกฎหมายที่ถูกต้อง เกิดความผิดพลาดน้อยและไม่มีแนวคิดที่อาศัยช่องว่างของระเบียบ ดำเนินการในสิ่งที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐ และความประสงค์ของประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นส่วนราชการ จะต้องดำเนินการต่าง ๆ ตามระเบียบของทางราชการ
3. มีการบริหารงานในลักษณะที่เรียกว่า คิดเป็น โดยเรียนรู้การแก้ไขปัญหาของตนเอง และพึ่งพาหน่วยงานภายนอกให้น้อยที่สุด นอกจากนี้ยังสามารถใช้งบประมาณเพื่อการพัฒนาตำบลให้มีประสิทธิภาพ และประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนด้วย จะเห็นได้ว่า ภาพของการคิดเป็นนี้จะสัมพันธ์กับอิสระทางการบริหาร หากมีอำนาจทางการบริหารแต่ไม่สามารถคิดเป็นและพึ่งพาความคิดของผู้อื่นในความเป็นอิสระย่อมหมายถึงการพึ่งพาหน่วยงานภายนอกน้อยแต่ไม่ใช่ว่าขาดความสัมพันธ์ไปเลย
4. มีการมีส่วนร่วมจากประชาชน ในตำบลอย่างแพร่หลาย ทั้งในขั้นการเลือกตั้ง ขั้นการบริหารและติดตามผลและสนับสนุนการบริหาร และที่สำคัญคนหนุ่มคนสาวที่มีการศึกษาศึกษาออกไปร่วมพัฒนาในตำบลเพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรประชาชนอย่างแท้จริง
5. มีรายได้เพียงพอ องค์การบริหารส่วนตำบลควรมีรายได้มากพอที่จะดำเนินการพัฒนาที่เป็นเขตชนบทและล้าหลังได้ด้วย และที่มาของรายได้ไม่ควรพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือเงินจัดสรรจากหน่วยงานต่าง ๆ จนเกินไป แต่ควรเกิดจากการบริหารงานด้านสาธารณูปโภค และการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

6. มีบุคลากรที่เป็นคนในตำบล ภายใต้ความจริงที่ว่า ประชาชนในท้องถิ่นย่อมรักท้องถิ่นของตน องค์การบริหารส่วนตำบลควรใช้ทรัพยากรบุคคลให้มากที่สุดในฐานะที่เป็นพนักงานส่วนตำบลหรือลูกจ้างก็ได้

7. มีกิจกรรมในด้านพัฒนาสังคม องค์การบริหารส่วนตำบลควรมีกิจกรรม ที่เน้นการพัฒนาคนเป็นศูนย์กลาง ได้แก่ การพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ นอกจากนี้ควรดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้การพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งคำนึงถึงความคงอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดี

กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 111 ตอนที่ 53 ก. ลงวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ.2537 และพระราชบัญญัติ ดังกล่าวก็มีผลบังคับใช้ในวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2538 และหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 เป็นต้นมา ปรากฏว่ามีสาระสำคัญที่เพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมหลายประการ โดยเฉพาะในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จึงได้เสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยกฎหมายดังกล่าวได้นำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 116 ตอนที่ 40 ก. วันที่ 20 พฤษภาคม 2542 มีผลบังคับเป็นกฎหมายในวันที่ 21 พฤษภาคม 2542 มีผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

### **โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย 2 ฝ่าย ได้แก่**

#### **1.1 ฝ่ายการเมือง ประกอบด้วย**

1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนหมู่บ้านละ 2 คน ยกเว้นองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก 6 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกได้หมู่บ้านละ 3 คน

อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารกิจการส่วนตำบล พ.ศ.2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ.2542 มาตรา 46 มีดังนี้

1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริการกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณ รายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตาม (1) และกฎหมายระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2) คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยนายก อบต. 1 คน และรองนายก 2 คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือก แล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง และให้มีเลขานุการคณะผู้บริหาร โดยเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย (แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4 พ.ศ.2546 มีผล บังคับใช้เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2546)

อำนาจหน้าที่ของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 4 พ.ศ.2546 มีดังนี้

1. บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับและ แผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การ บริหารส่วนตำบล
2. จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอให้สภาองค์การ บริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ
3. รายงานผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบ อย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง
4. ปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

**1.2 ฝ่ายข้าราชการประจำ** ประกอบด้วย พนักงานส่วนตำบล ได้แก่ ปลัดองค์การ บริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนราชการและลูกจ้าง อบต. โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นข้าราชการประจำสูงสุด

ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น

1. สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น ซึ่งในส่วนของส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะจัดตั้งให้มีขึ้นให้คำนึงถึงภารกิจ หน้าที่ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดย อย่างน้อยควรมีโครงสร้างทางการบริหาร ดังนี้

1. **สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล** ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานพิมพ์ดีด งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการ งานการประชุม งานเกี่ยวกับตรา ข้อมบงคับตำบล งานนิติการ งานการพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนา ตำบล งานจัดทำข้อมบงคับ งานจัดทำข้อมบงคับงบประมาณประจำปี งานขออนุมัติดำเนินการตาม ข้อมบงคับ งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

2. **ส่วนการคลัง** ทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บ รักษาเงิน การตรวจเงิน การหักเงินภาษีเงินได้และการนำส่งเงินภาษี งานเกี่ยวกับการตัดโอน เงินเดือน งานรายงานเงินคงเหลือประจำวัน งานขออนุมัติเบิกตัดปี และขอขยายเวลาเบิกจ่าย งานการจัดทำงบแสดงฐานะการเงิน งบทรัพย์สิน หนี้สิน งบโครงการ เงินสะสม งานการจัดทำ บัญชีทุกประเภท งานทะเบียนคุมเงินรายได้ รายจ่าย งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับ มอบหมาย

3. **ส่วนโยธา** ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบถนน อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ ฯลฯ งานการประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการ งานควบคุมอาคาร งานการก่อสร้าง และ ซ่อมบำรุงทาง อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานควบคุมการก่อสร้าง งานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับ มอบหมาย

**อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล** ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ.2542 และตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542

1) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ.2542 มาตรา 66 กำหนดให้้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมและตามมาตรา 67 องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การ บริหารส่วนตำบล ดังนี้

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะ มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ



(7) คຸ້ມครอง คູແລ และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ

ท้องถิ่น

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือ  
บุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

และตามมาตรา 68 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดทำกิจการในเขต  
องค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว
- (13) การผังเมือง

2) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ  
ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก  
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมี  
อำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (5) การสาธารณสุขูปการ

- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อย

โอกาส

ของท้องถิ่น

- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยโรง

มหรสพและสาธารณสถานอื่น ๆ

- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(31) กิจกรรมอื่น ๆ ใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

#### 2.4 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

**บรรจงศักดิ์ วงศ์รัตนวรรณ (2537)** ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ทักษะคติของผู้นำท้องถิ่นต่อการบริหารงานของเทศบาลนครเชียงใหม่และการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงทัศนคติของผู้นำท้องถิ่นต่อการบริหารงานของเทศบาลนครเชียงใหม่และการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง จากการศึกษาพบว่าเทศบาลนครเชียงใหม่กำลังประสบปัญหาเมืองเอกนคร ระบบบริการปัจจุบันไม่ประสบผลสำเร็จในการจัดการปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น และได้พบว่าผู้ให้สัมภาษณ์เกือบทั้งหมด ต่างเห็นกันว่าส่วนกลางต้องกระจายอำนาจมาสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง และเชื่อว่าการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจะเป็นทางออกในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น เนื่องจากเป็นระบบที่จะทำให้ได้ผู้บริหารที่มีความสามารถ และเกิดการมีส่วนร่วมในด้านการเมืองและการบริการของประชาชนในท้องถิ่น

**ทวีพงษ์ หินคำ (2541)** เรื่อง ความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริหารงานสุขาภิบาลริมใต้ จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า (1) ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการบริหารงานรูปแบบสุขาภิบาลอยู่ในระดับปานกลาง (2) การศึกษา อาชีพ รายได้ และอายุมีผลทำให้ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการบริหารงานรูปแบบสุขาภิบาลแตกต่างกัน (3) ความต้องการของประชาชนในด้านการบริการสาธารณะ 5 ลำดับ คือ 1)สร้างและบำรุงรักษาดถนน 2) รักษาความสะอาดเรียบร้อย 3) ติดตั้งและบำรุงไฟฟ้า 4) ส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 5) สร้างและบำรุงทางระบายน้ำ

**ปทุมรัตน์ ชูติมาวิทยาคม (2541)** ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะการปกครองท้องถิ่น ผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในเชียงใหม่ ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน และแนวทางในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริงในอนาคต จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า (1) องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตามระบบประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี (2) องค์การบริหารส่วนตำบลมีอิสระในการทำงาน มากกว่าสภาตำบล โดยมีการลดบทบาทส่วนราชการให้น้อยลง (3) ในส่วนของการบริหารการคลังองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถจัดเก็บภาษีได้ตามเป้าหมาย โดยมีความรู้ความเข้าใจในด้านงบประมาณและมีความโปร่งใสในการดำเนินงานด้านการคลัง (4) ในด้านการ

ประสานงานและควบคุมสภา และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนหน่วยงานอื่น ๆ สามารถให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี (5) ในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมดี ฝ่ายสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งและสมาชิกโดยตำแหน่งสามารถดำเนินการร่วมกันได้เป็นอย่างดี (6) ด้านระเบียบข้อบังคับ ยังไม่มีความชัดเจนว่าจะเอื้ออำนาจต่อการปฏิบัติงานหรือไม่ แต่ทุกฝ่ายมีความพยายามเรียนรู้ ทำความเข้าใจ (7) ข้อบังคับที่กำหนดโดยองค์การบริหารส่วนตำบล มีความสอดคล้องกับการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง (8) องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถพัฒนาความพร้อมต่าง ๆ เพื่อรองรับโครงการที่เหลื่อมเศรษฐกิจได้

**ศุขษณ์ ทรัพย์สินเสริม (2541)** ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ จากการศึกษาที่พบว่า (1)ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการทำงานของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับต่ำ (2)ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการทำงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับต่ำ (3) การศึกษาและอาชีพมีผลทำให้ประชาชนพึงพอใจต่อการทำงานของคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และ .00 ตามลำดับ (4) ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับต่ำ (5) การศึกษามีผลทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระดับ 0.001 (6) ประชาชนมีความคิดเห็นต่อปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบล 5 การ คือ 1 ประชาชนไม่มีโอกาสและมีช่องทางแสดงความคิดเห็นในการวางแผนงาน 2 งบประมาณไม่เพียงพอ 3 ขาดการประชาสัมพันธ์ในการดำเนินงาน 4 คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ ความสามารถในการบริหารงาน 5 กระบวนการวางแผนเพื่อกำหนดโครงการและกำหนดการของงานของตำบลมีปัญหาและไม่ชัดเจนแน่นอน

**กนกวรรณ ศรีอุทธา (2546)** ประสิทธิภาพในการบริหารงานภายใต้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ : ศึกษาจังหวัดลำปาง จากการศึกษา พบว่าระบบผู้ว่า CEO เกิดขึ้น เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมากขึ้น ในด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการตัดสินใจในสิ่งต่าง ๆ ผลการศึกษายังแสดงให้เห็นว่าข้าราชการในจังหวัดลำปาง ส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารด้วยระบบผู้ว่า CEO ในระดับสูง และเมื่อพิจารณาการปรับตัวในการทำงาน พบว่า ข้าราชการกระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงศึกษาธิการ ไม่ปรับตัวในการทำงานมากที่สุด

ข้อดีของการบริหารงานด้วยระบบผู้ว่า CEO คือ ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงาน เนื่องจากมีเอกภาพในการบังคับบัญชา การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง

เพื่อการบริการประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม ระบบผู้ว่า CEO ก็ยังมีข้อเสีย เช่น การใช้อำนาจที่เพิ่มขึ้นไปใช้ทางที่ไม่เหมาะสม ความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ในส่วนกลาง และวัฒนธรรมของข้าราชการบางส่วนที่ยึดติดกับการบริหารงานในระบบเดิม

**ชมพูนุช กาศสกุล (2546)** เรื่อง ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ จากการศึกษาพบว่า (1) เพศ และระดับการศึกษาที่แตกต่างกัน ไม่ทำให้มีความพึงพอใจแตกต่างกัน แต่อายุที่แตกต่างกันทำให้มีระดับความพึงพอใจแตกต่างกัน (2) เพศ ระดับการศึกษา และอายุที่แตกต่างกัน ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด (3) ประชาชนมีความคิดเห็นต่อปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบล 5 ประการ คือ 1) สมาชิกสภา อบต. มีความขัดแย้งกัน 2) อบต. ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในการวางแผนงานต่างๆ 3) อบต. ขาดการประชาสัมพันธ์ในการดำเนินงาน 4) การจัดทำแผนงาน/โครงการ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาท้องถิ่นได้ 5) งบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานของ อบต.

**พลศักดิ์ อนันต์รัตนวิมล (2546)** เรื่อง ทักษะคติของบุคคลากรกระทรวงสาธารณสุข จังหวัดเชียงใหม่ต่อนโยบายการประกันสุขภาพถ้วนหน้า จากการศึกษา พบว่าความเห็นต่อนโยบายการประกันสุขภาพถ้วนหน้า ในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ปรากฏว่า เห็นด้วยมาก ปานกลางและน้อย ตามลำดับโดยเห็นว่าการนำนโยบายนี้ควรตระหนักถึงทรัพยากรที่สนับสนุน ผลสะท้อนกลับ การฟังความคิดเห็นของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลเพื่อการตรวจสอบนโยบายให้มากขึ้น

คุณสมบัติส่วนบุคคลที่มีความเห็นแตกต่างต่อนโยบาย ได้แก่ อายุ ระยะเวลาการปฏิบัติงานตำแหน่ง ระดับขั้นเงินเดือน และประเภทสถานพยาบาล ส่วนความรู้ที่มีต่อนโยบายฯ อยู่ในระดับปานกลางไปถึงดีมาก โดยแตกต่างกันตามคุณสมบัติส่วนบุคคล ได้แก่ อายุ ระยะเวลาการปฏิบัติงาน ประเภทสถานพยาบาล และการมีหน้าที่ดูแลรักษาผู้ป่วย หรือเกี่ยวข้องเฉพาะการบริหารสถานพยาบาล

**สมสิทธิ์ ตีบแปง (2546)** เรื่อง ทักษะคติของประชาชนที่มีต่อนโยบายการจัดระเบียบสังคม : กรณีศึกษาในอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ จากการศึกษาพบว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในอำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ เห็นด้วยกับนโยบายการจัดระเบียบสังคมเป็นส่วนใหญ่ จำนวนมากน้อยขึ้นอยู่กับสภาพทางเพศ อายุ การศึกษา อาชีพ และรายได้ สำหรับวิธีการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยว่าระเบียบกฎเกณฑ์ที่ใช้ควบคุมสถานบันเทิงมีความเหมาะสมแล้ว แต่เนื่องจากยังมีปัญหาในการปฏิบัติหลายด้านทำให้การปฏิบัติงานยังไม่

สามารถเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ไม่ว่าปัญหาจะมาจากผู้ประกอบการ หรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ถ้าทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องปรับตัวเข้ากันได้ เห็นแก่ประโยชน์ของคนส่วนรวมปัญหาก็จะหมดไป พร้อมกันนี้ผู้ศึกษายังมีความเห็นว่าผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นสถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา องค์กรของสังคม เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ประกอบการ ควรร่วมมือกันป้องกัน และควบคุมปัญหาสังคมไปพร้อมๆ กัน และปฏิบัติโดยสม่ำเสมอ นโยบายการจัดระเบียบสังคม จึงมีประสิทธิภาพและบรรลุผลในที่สุด

**สยาม ปรีชา (2546)** เรื่องทัศนคติของประชาชนต่อโครงการหรือตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ในจังหวัดพะเยา จากการศึกษา พบว่าในภาพรวมประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อ โครงการ ปัจจัยที่ทำให้เกิดความแตกต่างในทัศนคติ ได้แก่ การศึกษา รายได้ การประกอบอาชีพหลัก และ ความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามโครงการ

ประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อ การกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการโครงการ และการประเมินผลโครงการส่วนปัจจัยที่ทำให้เกิดความแตกต่างในทัศนคติ ได้แก่ การศึกษา รายได้ การประกอบอาชีพหลัก และ ความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามโครงการ

ผู้วิจัยมีมุมมองเกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎี ทั้ง 4 แนวคิดและทฤษฎี คือ 1) แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ 2) แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ 3) แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจ 4) แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น และศักยภาพของท้องถิ่น ซึ่งเมื่อนำมาบูรณาการจะพบว่าทุกแนวคิดและทฤษฎีมีความสัมพันธ์กัน และสามารถนำมาอภิปรายร่วมกันได้

โดยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ส่งผลให้เกิดพระราชบัญญัติ ขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง จะต้องรับผิดชอบในการให้บริการแก่ประชาชนเพิ่มมากขึ้น โดยการให้บริการของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นถือเป็นการให้บริการสาธารณะ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะให้บริการสาธารณะได้ดีมากน้อยเพียงใด เป็นที่พึงพอใจกับประชาชน ขึ้นอยู่กับงบประมาณและศักยภาพของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ