

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ได้ศึกษาค้นคว้าตำรา เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยครอบคลุมหัวข้อต่างๆ ตามลำดับดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบริการสาธารณะ

2.2 แนวความคิดการปกครองท้องถิ่น

2.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท

2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

2.7 ทฤษฎีความคาดหวัง

2.8 แนวคิดทฤษฎีทัศนคติ

2.9 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบริการสาธารณะ

2.1.1 ความหมายของบริการสาธารณะ

ศุภชัย ขาวะประภาส (2539) (อ้างใน การุณย์ คล้ายคลึง, 2550 : 27) ได้พิจารณานิยามและความหมายของคำว่า“บริการสาธารณะ” จะต้องพิจารณาจากองค์ประกอบ 2 ประการ คือ

1) บริการสาธารณะ เป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการ หรือความควบคุมของฝ่ายปกครอง ลักษณะที่สำคัญที่สุดของบริการสาธารณะ คือต้องเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งก็คือเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการของรัฐแต่เนื่องจากปัจจุบันภารกิจของรัฐมีมากขึ้น กิจกรรมบางอย่างต้องใช้เทคโนโลยีในการจัดทำสูง ใช้เงินลงทุนสูง และรัฐไม่มีความพร้อม จึงต้องมอบให้บุคคลอื่น ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเมื่อรัฐมอบหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บุคคลอื่นดำเนินการจัดทำแล้ว บทบาทของรัฐในฐานะผู้จัดทำหรือผู้อำนาจการก็จะเปลี่ยนไปเป็นผู้ควบคุม โดยรัฐจะเป็นผู้ควบคุมมาตรฐานของบริการสาธารณะ ควบคุมความปลอดภัยรวมทั้งควบคุมค่าบริการ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุดและเดือดร้อนน้อยที่สุด

2) บริการสาธารณะ จะต้องมิวัตถุประสงค์ เพื่อสาธารณะประโยชน์ โดยความต้องการ ส่วนรวมของประชาชนอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบาย และความต้องการที่จะอยู่อย่างปลอดภัย ดังนั้น บริการสาธารณะที่รัฐจัดทำจึงต้องมีลักษณะที่สนอง ความต้องการของประชาชนทั้งสองประการดังกล่าว กิจกรรมใดที่รัฐเห็นว่ามี ความจำเป็นต่อการอยู่ อย่างปลอดภัยหรือการอยู่อย่างสุขสบายของประชาชน รัฐก็ต้องเข้าไปจัดทำกิจกรรมนั้น และ นอกจากนี้ ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้ รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนทุก คนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2543: 3-5) ได้ทำการรวบรวมความหมายของบริการสาธารณะ ตามที่มีผู้ให้ความหมายไว้ดังนี้

รีน ชาปัส (Rene' Chapus) กล่าวว่า กิจกรรมใดจะเป็นบริการสาธารณะได้ก็ต่อเมื่อนิติบุคคล มหุฆานเป็นผู้ดำเนินการหรือดูแลกิจกรรมนั้นเพื่อสาธารณะประโยชน์

เก็สตัน เจเซ (Geston Je' ze) กล่าวว่า การจะพิจารณาว่ากิจกรรมใดเป็นบริการสาธารณะให้ คูที่มุ่งหมายของการก่อตั้งองค์กรหรือกิจกรรมนั้น

จิน เดอ โซโต (Jean de Soto) กล่าวว่า คำนินยามของบริการสาธารณะอาจแยกเป็นสองลักษณะ โดยพิจารณาจากลักษณะทางด้านการเมืองกับลักษณะทางด้านกฎหมาย คือ

ก. ลักษณะทางด้านการเมือง บริการสาธารณะได้แก่ สิ่งที่รัฐจะต้องจัดทำเพื่อสนองความ ต้องการของคนในชาติไม่ว่าจะเป็นความต้องการขั้นพื้นฐาน เช่น ความปลอดภัย จนกระทั่งถึงความ ต้องการทางด้านเศรษฐกิจ โดยรัฐอาจทำเองหรือมอบให้คนอื่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำก็ได้

ข. ลักษณะทางด้านกฎหมาย บริการสาธารณะประกอบด้วยเงื่อนไขสามประการ คือ

1. เกิดขึ้นจากผู้ปกครองประเทศ หรือจากแนวทางที่ผู้ปกครองประเทศวางไว้
2. มีความต้องการจากประชาชนเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม
3. เกิดความไม่เพียงพอหรือไม่สามารถจัดทำได้โดยเอกชน

จากคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้นพอสรุปได้ว่า บริการสาธารณะประกอบไปด้วยเงื่อนไข สองประการ คือ

1. กิจกรรมที่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคล มหุฆาน ซึ่งหมายถึงกรณีที่นิติบุคคลมหุฆานเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเอง ได้แก่ กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ และยังหมายรวมถึงกรณีที่รัฐ มอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย

2. กิจกรรมตามข้อ 1. ต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน

2.1.2 แนวคิดว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2549) มองพัฒนาการของชุมชนมนุษย์ย้อนกลับไปในอดีตก่อนที่จะผันแปรมาสู่รูปแบบรัฐสมัยใหม่ที่รู้จักกันในรูปแบบรัฐชาติ (Nation-State) อย่างเป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ (ซึ่งเน้น 4 องค์ประกอบหลัก คือ การมีขอบเขตดินแดนที่แน่นอนมีประชากรที่มีสัญชาติเป็นสิ่งที่แสดงความเป็นพลเมืองของรัฐ มีรัฐบาลที่เมืองหลวงมีแต่เพียงรัฐบาลเดียวรับผิดชอบและมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนและประชากรของตนและเป็นอิสระจากรัฐอื่น ๆ) กิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของผู้คนในชุมชนมักจะดำเนินการโดยสมาชิกในชุมชนเองที่ร่วมกันสร้างสรรค์รูปแบบและวิธีการดำเนินการที่เป็นไปตามบริบทและเงื่อนไขทางนิเวศวิทยา พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ระบบความเชื่อหรือวัฒนธรรมและปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายด้านของแต่ละพื้นที่แต่ละชุมชนแตกต่างกันไป และเราจะเห็นถึงความหลากหลายในกิจกรรมที่เป็นเรื่องของสาธารณะหรือส่วนรวมในเรื่องเดียวกันแต่มีความแตกต่างกันในระหว่างชุมชนต่าง ๆ เช่น การจัดการเรื่องน้ำซึ่งเป็นทรัพยากรหรือปัจจัยที่สำคัญยิ่งในสังคมเกษตรกรรมสมัยก่อนจะมีความแตกต่างในรูปแบบการจัดการระหว่างภาคเหนือกับภาคอีสาน หรือในเรื่องสถานพยาบาลกิจศพหรือสถานที่เผาศพ ในขณะที่ภาคอีสานจะจัดการภายในวัด แต่ภาคเหนือจะมีพื้นที่แยกไปต่างหากจากวัด เป็นต้น

อย่างไรก็ดี จุดประสงค์หลักของการกล่าวถึงเรื่องข้างต้นก็เพื่อชี้ให้เห็นว่าแต่เดิมมานั้นสิ่งที่ปัจจุบันเรียกว่า บริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับเรื่องสุขภาพ การศึกษา การคมนาคมขนส่ง การสันตนาการ และอื่น ๆ ทั้งหมด ชุมชนดั้งเดิมเป็นผู้ดำเนินการมาก่อนทั้งสิ้นหรือถ้าจะพูดในภาษาวิชาการสมัยที่กำลังเป็นที่นิยมกันอาจพูดได้ว่า สังคมก่อนการปรากฏของรัฐชาตินั้นมีความเป็น “ประชาสังคม” (Civil Society) สูงยิ่ง แต่อาจมีความด้อยในเรื่องเทคโนโลยี อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐชาติเริ่มก่อตัวขึ้นในส่วนต่าง ๆ ของโลก เริ่มจากยุโรปในประมาณศตวรรษที่ 15 – 16 เรื่อยมาจนถึงรัฐอิสระใหม่ในกลุ่มประเทศอาณานิคมหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

บรรดารัฐชาติต่าง ๆ เหล่านี้ต้องการแสดงถึงอำนาจในการควบคุมเหนือดินแดนและประชากรของตนจึงค่อยๆ สยายปีกสร้างแขนขาต่างๆ หรือที่ต่อมาเรียกว่าระบบราชการ (Bureaucracy) เป็นกลไกที่แทรกซ้อน (Penetration) เข้าไปดำเนินการและรับผิดชอบในกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนและสังคมมากขึ้นเรื่อย ๆ ประกอบกับแนวคิดในเรื่องความเป็นเอกภาพ (Unity) ความมีมาตรฐาน (Standardization) รวมทั้งความจำเป็นในการใช้บริการสาธารณะร่วมกันมากขึ้น ทำให้เป็นทั้งเหตุผลผลักดันและความมีเหตุผลผลของรัฐที่จะเข้าไปดูแลและจัดการบริการสาธารณะมาก

ขึ้นเรื่อย ๆ ด้วยเหตุนี้สภาวะของความเป็นประชาสังคมก็ลดน้อยถอยลงไป แต่การครอบงำโดยรัฐ (State Domination) กลายเป็นลักษณะเด่นขึ้นมาแทนที่

แม้กระนั้นก็คือการที่รัฐชาติมีขนาดค่อนข้างใหญ่ รัฐบาลกลางมีเมืองหลวงซึ่งถึงแม้จะมีระบบราชการที่เป็นตัวแทนส่วนกลางเป็นกำลังสำคัญ แต่ก็ไม่สามารถดูแลและรับผิดชอบได้ทั่วถึง เพราะสิ่งที่จำเป็นต้องตอบสนองต่อคนในชุมชนท้องถิ่นของรัฐสมัยใหม่ก็มีมากขึ้นกว่าเดิมด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ในแง่ทางการเมืองโดยเฉพาะในแง่จิตวิทยา การเมืองรัฐบาลที่เมืองหลวงก็เกรงปฏิกิริยาจากชุมชนอิสระดั้งเดิมทั้งหลายที่รู้สึกว่าคุณเองสูญเสียบอำนาจ จึงต้องหารูปแบบที่ทำให้ชุมชนท้องถิ่นรู้สึกว่าคุณยังมีบทบาทในกิจกรรมต่างๆ ด้วยตนเองในระดับหนึ่ง และทำให้ชุมชนท้องถิ่นพอใจในความสัมพันธ์แบบใหม่ ด้วยเหตุนี้จึงเกิดแนวคิดว่าคุณนอกจากมีรัฐบาลกลางที่เมืองหลวงแล้วยังมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระ (Autonomy) ในการบริหารและจัดบริการสาธารณะแก่ชุมชนของตนเองขึ้นในรัฐชาติสมัยใหม่

อย่างไรก็ดี กิจกรรมหรือบริการสาธารณะที่ชุมชนท้องถิ่น (Local Community) โดยเฉพาะหน่วยการปกครองท้องถิ่น (Local Government) หรือในความหมายที่ค่อนข้างแคบคือ การบริหารท้องถิ่น (Local Administration) โดยองค์กรของรัฐจะกระทำได้และพึงกระทำนั้นก็ขึ้นอยู่กับทั้งพัฒนาการทางประวัติศาสตร์และรูปแบบของรัฐบาล แต่ละรัฐหรือแต่ละประเทศ ตัวอย่างที่เห็นชัดเจนที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นกรณีสุดขั้วของความเป็นอิสระของท้องถิ่นหรืออาจเป็นกรณียกเว้น คือ กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่จุดกำเนิดหรือการก่อเกิดมาจาก 13 มลรัฐ ที่ประกาศเอกราชเป็นอิสระจากสหราชอาณาจักรหรืออังกฤษ แล้วเข้ามาทำความตกลงร่วมกันเป็นรูปแบบสหพันธรัฐ (Federation States) เพราะฉะนั้นอำนาจของรัฐบาลสหพันธรัฐหรือรัฐบาลกลางที่เมืองหลวงวอชิงตันจึงถูกกำหนดโดยหน่วยการปกครองส่วนย่อยที่ต่อมารู้จักกันในนามมลรัฐ โดยกำหนดว่ารัฐบาลกลางมีอำนาจรับผิดชอบเฉพาะการป้องกันประเทศ การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างการจัดระบบเงินตรา และระบบภาษีหลัก ส่วนนอกจากนี้แล้วหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับต่าง ๆ มีอิสระทำได้ทั้งสิ้น เราจึงได้เห็นและเห็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการบริการสาธารณะต่าง ๆ มากมาย รวมทั้งการที่สหรัฐเน้นบทบาทปัจเจกบุคคลจึงทำให้เห็นบทบาทเอกชนค่อนข้างสูงมากในหลาย ๆ กิจกรรม

ในขณะที่รัฐชาติอื่น ๆ โดยทั่วไปโดยเฉพาะรัฐเดี่ยว (Unitary State) รัฐบาลกลางที่เมืองหลวงจะเป็นผู้กำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นว่าจะให้มีมากน้อยเพียงใด เช่น กิจกรรมตำรวจในการดูแลรักษาความสงบท้องถิ่น และกระบวนการยุติธรรมในอังกฤษ นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น ยังขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลาง ในขณะที่สหรัฐอเมริกาเป็นเรื่องของท้องถิ่นเป็นต้น แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่ารัฐเดี่ยวจะไม่สามารถกระจายอำนาจหรือมีหน่วยการปกครอง

ท้องถิ่นที่มีอิสระได้ เพราะในกรณีของอังกฤษในกิจการบริการสาธารณะจำนวนมากที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเอง เช่น การศึกษา และบริการสาธารณสุขประเภทต่าง ๆ เป็นต้น เพราะฉะนั้นการกระจายอำนาจและการมีอิสระของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมิได้มีความสัมพันธ์กับการมีประมุขเป็นประธานาธิบดีหรือกษัตริย์ แต่เกี่ยวข้องกับปัจจัยความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ สิ่งแวดล้อมทางการเมืองและอื่นๆ แต่ที่สำคัญคือต้องมองในแง่ผลประโยชน์สูงสุดที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนท้องถิ่นและการได้มีบทบาทมีส่วนร่วมในฐานะพลเมือง (Citizen) ของชุมชนท้องถิ่นนั้นที่จะดำเนินการในสิ่งที่เขาต้องการและสอดคล้องกับสถานะของชุมชนท้องถิ่นตนเอง

ดังนั้นการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น หมายถึง กิจกรรมหรือบริการที่จัดให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามีส่วนร่วมและตรงตามความต้องการของประชาชน

2.2 แนวความคิดการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นรากฐานในการปกครองระบบประชาธิปไตย (Basic Democracy) และเป็นส่วนหนึ่งของหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งการปกครองท้องถิ่นนี้ ได้มีผู้ให้ความหมายไว้มากมาย แต่ก็มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ดังจะได้อธิบายต่อไปนี้

ชูศักดิ์ เทียงตรง (อ้างใน ชูชาติ กิพาแปง, 2539 : 11-13) ให้ความหมายว่า การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ ได้มีอำนาจในการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือเพียงแต่บางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตน ที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

วิญญู อังครารักษ์ (อ้างใน ชูชาติ กิพาแปง, 2539 : 11-13) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองในรูปแบบลักษณะการกระจายอำนาจอย่างหนึ่ง ซึ่งรัฐบาลได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตรงกับความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารพอสมควร

สมศักดิ์ เกียวกิ่งแก้ว (2546 : 80) การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองในรูปแบบหนึ่งในระบอบประชาธิปไตยที่รัฐ ยอมรับการปกครองตนเองของประชาชน เพื่อให้เป็นไปตามอุดมการณ์การปกครองในระบบประชาธิปไตยประการหนึ่งที่ว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย หรือเป็นเจ้าของประเทศ ดังนั้นการที่ประชาชนได้มีโอกาสปกครองตนเองจึงอยู่บนข้อสมมติฐานที่ว่าประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ เท่านั้นที่จะรู้ว่าเขาต้องการอะไรเขาต้องการแก้ไขปัญหของเขาอย่างไร ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ทำการกระจายอำนาจให้กับประชาชนให้แต่ละท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง ให้รูปแบบการปกครองที่เหมาะสม เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล เป็นต้น

Demiel Wit (1961) (อ้างใน ชูชาติ กีฬาแปง, 2539 : 3-4) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นผลจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐบาล ไปให้กับองค์กรหนึ่งซึ่งองค์กรนั้นต้องไม่เป็นองค์กรในสายการบังคับบัญชาของส่วนกลาง และองค์กรนั้น ต้องมีอำนาจในการกำหนด นโยบาย การตัดสินใจและดำเนินกิจการภายในท้องถิ่นของตนเท่านั้น

William A. Robson (1953) (อ้างใน ชูชาติ กีฬาแปง, 2539 : 11-13) การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมายและองค์กรที่เป็น เพื่อประโยชน์การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นเอง

จากทัศนะของผู้ทรงคุณวุฒิด้านวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่กล่าวมา พอจะสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น คือการปกครองที่รัฐบาลส่วนกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหาร มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และดำเนินกิจการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของตนเท่านั้น ภายใต้การดูแลของรัฐบาลกลาง

2.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542) มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และมาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำให้เขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดกิจการในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีการตลาด ทำเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

การบริหารงานเป็นหัวใจขององค์กรเป้าหมายวัตถุประสงค์ขององค์กรจะบรรลุหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการบริหารเป็นสำคัญ การบริหารงานที่มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพจึงจำเป็นอย่างยิ่ง สำหรับหน่วยงาน การมีภาวะผู้นำเชิงบริหารหากหน่วยงานใดต้องการความสำเร็จ ความเจริญ และการอยู่รอดตลอดไป การบริหาร จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการบริหารที่มุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพ ของหน่วยงาน เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพ และความสามารถตอบสนองความต้องการประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆที่หน่วยงานดำเนินการ
 สุปจน์ บุญวิเศษ (2548 : 11-15) ได้รวบรวมความหมายของการบริหารจากชาวต่างประเทศไว้ดังนี้

1. Herbert A.Simon ได้กล่าวถึง การบริหาร คือกิจกรรมของกลุ่มบุคคลที่ร่วมมือ ร่วมแรง ร่วมใจกันปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ร่วมกัน
2. Waren B. Brown และ Dennis J. Moberg ได้กล่าวถึง การบริหาร คือการนำทั้ง ทรัพยากรมนุษย์ และวัสดุอุปกรณ์ ไปสู่จุดมุ่งหมายร่วมกันขององค์กร
3. R.D.agarwal กล่าวว่า การบริหาร เป็นกระบวนการ ของการวางแผน การจัดองค์การ จัดคนเข้าทำงาน การสั่งการ การประสานงาน และการควบคุมเพื่อกำหนดและทำให้บรรลุ วัตถุประสงค์ในสภาพแวดล้อมที่ผันแปรตลอดเวลา

การบริหารคือ กระบวนการของการวางแผน การจัดองค์การการจัดบุคคลเข้าทำงาน การอำนวยความสะดวก การสั่งการ และการควบคุม เพื่อให้การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ คือ ผู้บริหาร

ในกระบวนการบริหารงานประกอบด้วย ส่วนที่เป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ การบริหารในส่วนที่เป็นศาสตร์ เป็นสิ่งที่วิเคราะห์ได้ เป็นสถิติมีเหตุมีผล วัดได้ในเชิงปริมาณ ส่วนการบริหารที่เป็นศิลป์นั้นเป็นลักษณะเฉพาะของผู้บริหารแต่ละคนที่มีต่อกระบวนการบริหารทั้งนี้ เป็นการประยุกต์เอาศาสตร์ของการบริหารงานมาปรับใช้ศิลปะในการบริหารทำให้การบริหารของแต่ละบุคคลแตกต่างกันแม้ว่าจะใช้หลักการหรือทฤษฎีเดียวกันการบริหารที่ก้าวหน้าในปัจจุบันจะต้องใช้ศาสตร์และศิลป์ซึ่งจะต้องมีทักษะที่เป็นทักษะด้านเทคนิค (Technical Skill) ได้แก่ ความรู้ วิธีการ เทคนิคและอุปกรณ์ ทักษะด้านความคิด (Conceptual) ได้แก่ การวิเคราะห์ การประเมิน การตีความ และทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human Relation Skill) ได้แก่ ความสามารถในการสร้างความสัมพันธ์และความพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้องในงาน ผู้บริหารต้องมีกระบวนการทำงานหลายประการ

4. Gulick และ Urwick ได้เสนอกระบวนการบริหารที่เรียกว่า POSDCORB ซึ่งประกอบด้วย 7 ขั้นตอนดังนี้

1. การวางแผน (Planning : P) เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างของงานพร้อมทั้งวิธีการทำงานให้ได้รับผลสำเร็จ เป็นการกำหนดกิจกรรมและทิศทางขององค์การ
2. การรวบรวมเป็นองค์คณะ (Organization : O) เป็นการจัดโครงสร้างของอำนาจหน้าที่ในองค์การอย่างเป็นระบบ โดยมีการแบ่งงานกำหนดขอบข่ายและการประสานงานเพื่อทำงานให้เป็นผลสำเร็จตามแผน
3. จัดคณะทำงาน (Staffing : S) เกี่ยวกับหน้าที่ทางบุคลากรทั้งหมด ได้แก่ การคัดเลือก การฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรตลอดจนการรักษาสภาพการทำงานให้อยู่ในสภาพที่ดีตลอด
4. สั่งการ (Directing : D) สัมพันธ์กับการชี้นำทั้งหมด รวมถึงการตัดสินใจอย่างต่อเนื่อง การสื่อสารการนำการตัดสินใจไปปฏิบัติและการประเมินผลงานของผู้ใต้บังคับบัญชา
5. การประสานงาน (Coordinating : Co) เกี่ยวข้องกับกิจกรรมและความพยายามทั้งหมดที่จะยึดเหนี่ยวองค์การการเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้ทำงานตามเป้าหมายได้สำเร็จ
6. การทำรายงาน (Reporting : R) เป็นการตรวจสอบความก้าวหน้าด้วยการบันทึก การวิจัย และการตรวจสอบงาน เพื่อให้แน่ใจว่าทุกสิ่งทุกอย่างเป็นไปตามแผน ทำการแก้ไขเมื่อคราวจำเป็น และให้ผู้บริหารงานที่รับผิดชอบได้ทราบเรื่อง
7. จัดสรรงบประมาณ (Budgeting : B) เกี่ยวข้องกับกิจกรรม การจัดงบประมาณทั้งหมด รวมถึงการวางแผนงบประมาณ การทำบัญชี และการควบคุม

ในแต่ละขั้นตอน ผู้บริหารจำเป็นต้องมีแนวคิดและทฤษฎี เกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ เพื่อเลือกนำมาใช้อย่างเหมาะสม

การบริหารราชการ (Public Administration) คือ ความพยายามในการที่จะร่วมมือดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ หรือ ดำเนินกิจการต่างๆที่รัฐต้องปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ (สุพจน์ บุญวิเศษ, 2548 : 16)

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการร่วมมือดำเนินงานนั้นจำเป็นต้อง

1. จัดให้มี “หน่วยงานหรือส่วนราชการเพื่อดำเนินกิจการต่างๆที่รัฐพึงปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ เป้าหมายของรัฐอาจดูได้จากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจากคำแถลงนโยบายของรัฐต่อรัฐสภา จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

2. จัดให้มีระเบียบบริหารงานหรือที่เรียกว่า “ระเบียบบริหารราชการ” เพื่อให้มีการใช้ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และวิธีการดำเนินงาน(Method) แบบต่างๆ ให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

กล่าวโดยสรุปแล้ว การบริหารราชการคือ การที่หน่วยงานของรัฐมีการนำนโยบาย (Policy) มาปฏิบัติ (Implement) โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท

บทบาท และหน้าที่ของเทศบาล ระบบเทศบาลของไทย จัดแบ่งออกเป็นระดับ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร และปัจจุบันจึงได้มีการให้ความหมายของเทศบาล (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2546) ไว้ดังนี้

1. เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้

2. เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งที่มีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

3. เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไปทั้งที่มีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของเทศบาลโดยทั่วไปในขอบเขตที่กว้าง อาจกล่าวได้ว่า สภาพเทศบาลเป็นองค์กรที่มีหน้าที่อย่างน้อย 3 ประการ คือ

1. กำหนดนโยบายในการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น
2. อนุมัติงบประมาณประจำปี เพื่อนำไปใช้จ่ายในการปฏิบัติงาน
3. ควบคุมการบริหารงานของคณะผู้บริหาร

องค์กรเทศบาล ประกอบด้วย สภาพเทศบาลและนายกเทศมนตรีซึ่ง สภาพเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมาย ตามจำนวนดังต่อไปนี้

1. สภาพเทศบาลตำบล ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 12 คน
2. สภาพเทศบาลเมือง ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 18 คน
3. สภาพเทศบาลนคร ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 24 คน

สภาพเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล หรือผู้บริหารท้องถิ่น สำหรับการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเทศบาลจะมีโครงสร้างเพิ่มอีก มีพนักงานฝ่ายประจำคือ พนักงานเทศบาล

นายกเทศมนตรี อาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาล ตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน
2. เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน
3. เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

นายกเทศมนตรี อาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และรองเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคนในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคนและในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน

การจัดส่วนราชการของเทศบาลให้มีปลัดเทศบาลให้มีปลัดเทศบาลหนึ่งคนเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างเทศบาล รองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย ตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 ได้กำหนดให้พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ประจำที่มาจากบรรดูละแวมและแต่งตั้ง รวมทั้งปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ในหน่วยงานของเทศบาล ซึ่งแบ่งออกเป็น 6 ส่วน ได้แก่ สำนักปลัด ส่วนคลัง ส่วนสาธารณสุข ส่วนช่าง ส่วนการประปา และส่วนการศึกษา ต่อมา ได้มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2541 กำหนดให้มีการจัดตั้งกอง หรือฝ่ายขึ้นได้ถึง 12 หน่วย โดยเทศบาลบางแห่งอาจจัดตั้งน้อยกว่า 12 หน่วยก็ได้ ทั้ง 12 หน่วย มีดังนี้

1. สำนักปลัดเทศบาล
2. กองการประปา หรือฝ่ายการประปา
3. กองการแพทย์ หรือฝ่ายการแพทย์
4. สำนักการศึกษา หรือกองการศึกษา
5. สำนักการคลัง กองคลังหรือฝ่ายคลัง
6. สำนักการช่าง กองช่างหรือฝ่ายช่าง
7. กองช่างสุขาภิบาล หรือฝ่ายช่างสุขาภิบาล
8. กองวิชาการและแผนงาน หรือฝ่ายวิชาการและแผนงาน
9. กองสวัสดิการและสังคม หรือฝ่ายสวัสดิการและสังคม
10. สำนักการสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม หรือกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
11. หน่วยงานตรวจสอบภายใน
12. แขวง

การจัดแบ่งเทศบาลสามารถจัดแบ่งออกเป็น 5 ชั้น โดยมีส่วนราชการในแต่ละชั้นของเทศบาล ดังนี้

1. เทศบาล ชั้นที่ 1 จะมีส่วนราชการได้ครบตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2541 ซึ่งกำหนดไว้ 12 ส่วน และกำหนดให้ปลัดเทศบาลเป็นระดับ 9 และหัวหน้าส่วนราชการเป็นระดับ 8
2. เทศบาล ชั้นที่ 2 ส่วนราชการไม่มี คือ สำนักการช่างและแขวง โดยกำหนดให้ปลัดเทศบาลเป็นระดับ 8 และหัวหน้าส่วนราชการเป็นระดับ 7-8
3. เทศบาล ชั้นที่ 3 ส่วนราชการไม่มี คือ สำนักการช่าง แขวงและกองสวัสดิการและสังคมโดยกำหนดให้ปลัดเทศบาลเป็นระดับ 7 และ หัวหน้าส่วนราชการเป็นระดับ 6-7
4. เทศบาล ชั้นที่ 4 ส่วนราชการไม่มี คือ สำนักการช่าง แขวงและกองสวัสดิการและสังคม โดยกำหนดให้ปลัดเทศบาลเป็นระดับ 7 และหัวหน้าส่วนราชการเป็นระดับ 6-7
5. เทศบาลชั้นที่ 5 ส่วนราชการไม่มี คือ สำนักการช่างแขวง และกองสวัสดิการและสังคม และกองวิชาการและแผนงาน โดยกำหนดให้ปลัดเทศบาลเป็นระดับ 7 และหัวหน้าส่วนราชการเป็นระดับ 6

โดยสรุป โครงสร้างของเทศบาลประกอบด้วย สภาเทศบาล นายกเทศมนตรี และพนักงานเทศบาล โดยมีนายกเทศมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และปลัดเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายปกครองบังคับบัญชาพนักงานเทศบาล ซึ่งเป็นฝ่ายประจำ

หน้าที่ของเทศบาล

อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543) มาตรา 50 ภายใต้งบบังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำให้เขตเทศบาลดังต่อไปนี้

1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. หน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับว่าด้วยกรณีนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

มาตรา 51 ภายใต้งบบังคับกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

1. ให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา
2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
3. ให้มีตลาดท่าเทียบหรือท่าข้าม
4. ให้มีสุสานและฌาปนกิจสถาน
5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

เทศบาลเมือง

1. กิจการตามระบุไว้ในหน้าที่ ตามข้อ 1 – 8 ของเทศบาลตำบล
2. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
5. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
6. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า และแสงสว่าง โดยวิธีอื่น
8. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

เทศบาลเมือง อาจจัดกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

1. ให้มีตลาดท่าเทียบเรือและท่าข้าม
2. ให้มีสุสานหรือฌาปนสถาน
3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
6. ให้มีการสาธารณสุขปกศ
7. จัดตั้งและบำรุงโรงพยาบาล
8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
12. เทศพาณิชย์

เทศบาลนคร

เทศบาลนคร มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

1. กิจการตามที่ระบุไว้ในข้อ 1 – 8 ของหน้าที่ต้องทำของเทศบาลเมือง
2. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
3. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
4. การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น
5. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
6. จัดให้มีการควบคุมตลาดท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
7. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
8. การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

9. เทศบาลนครอาจทำกิจการอื่นในหน้าที่อันอาจทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลตามข้อ 1 – 12 ของเทศบาลเมือง

ดังนั้น เมื่อเทศบาลตำบลได้ดำเนินการตามหน้าที่ที่ต้องทำตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แล้วจะทำให้เกิดประสิทธิผล โดยวิธีที่มีอยู่และไม่ทำให้ทรัพยากรเสียหาย จนประชาชนเกิดความพึงพอใจ และรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของเทศบาลตำบล

2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

คำว่า Good Governance มีคำศัพท์ที่ใช้กันอยู่หลายคำ ได้แก่ ธรรมาภิบาล การปกครองที่ดี ธรรมรัฐ ในที่นี้ใช้คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542

สุพจน์ บุญวิเศษ (2548 : 5) ได้กล่าวว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีหมายถึง กติกาหรือกฎเกณฑ์การบริหารการปกครองที่ดี เหมาะสม และเป็นธรรมที่ใช้ในการธำรงรักษา บ้านเมืองและสังคม อันหมายถึง การจัดการบริหารทรัพยากรและสังคมที่ดีในทุก ๆ ด้าน และทุก ๆ ระดับ รวมถึงการจัดระบบองค์กรและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์กรของรัฐ และ รัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่ไม่ใช่รัฐบาล องค์กร เอกชน และภาคประชาสังคม ซึ่งภาครัฐควรมีเป้าหมายการปรับการบริหารกิจการบ้านเมืองและ สังคมร่วมกัน 3 ประการ คือ

1. การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ได้แก่ การบริหารโดยมุ่งผลลัพธ์ที่เกิดกับประชาชนหรือ ผู้รับบริการ การปรับปรุงงานบริการให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน
2. การปรับเปลี่ยนภาครัฐ ได้แก่ การเน้นงานในหน้าที่หลักของภาครัฐ โดยการกำหนด นโยบายที่มองการณ์ไกล มีการบังคับใช้กฎหมายที่ให้ความเสมอภาค เป็นธรรม โดยการกระจาย งานให้บริการแก่ราชการส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และองค์กรบริหารอิสระให้มีส่วนร่วมในการ ดำเนินการ
3. การบริหารแบบพหุภาคี ได้แก่ การบริหารที่ให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามีส่วนร่วมในการ กำหนดนโยบาย ตัดสิน หรือร่วมปฏิบัติการ เพื่อให้การบริการและการบริการสาธารณะเป็นที่พึง พึงพอใจของประชาชนหรือผู้รับบริการ และเป็นการจัดระบบการบริหารแบบใหม่ที่ไม่ผูกขาดหรือ รวมศูนย์อำนาจแบบในอดีต

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ได้ให้ความหมายของคำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” คือ แนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่าย ปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรักสามัคคี และ

ร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติที่จะเป็นมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย ซึ่งพระกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ได้กำหนดขอบเขตของคำว่า “การบริหารกิจการบ้านที่ดี” เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการของทุกส่วนราชการในการกระทำการกิจใดภารกิจหนึ่งต้องมีความมุ่งหมายให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน จำนวน 7 ประการ ดังนี้ (สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2546 : 12 – 13)

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งได้แก่ การบริหารราชการที่สามารถตอบสนอง (Responsiveness) ต่อความต้องการของประชาชนและพยายามมุ่งให้เกิดผลกระทบในเชิงบวก (Positive Impact) ต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน

2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ซึ่งได้แก่ การบริหารเพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ (Outcome) ตรงตามวัตถุประสงค์ (Objective) ที่วางไว้ โดยมีการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management) และการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance Agreement) ในทุกระดับ

3. มีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ซึ่งได้แก่ การบริหารที่ดีจะต้องพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) กับผลลัพธ์ (Outcome) ที่เกิดขึ้น โดยมีการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของต้นทุน (Cost – Benefit Analysis) ให้สามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของแผนงานหรือ โครงการต่าง ๆ เทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ รวมทั้งจัดระบบการวางแผนการทำงานและวัดผลงานของแต่ละบุคคล (Individual Scorecards) ที่เชื่อมโยงกับระดับองค์กร (Organization Scorecards)

4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ซึ่งได้แก่ การกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงานและการลดขั้นตอนการปฏิบัติ (Process Simplification) และจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ (Empowerment) เพื่อให้มีการปฏิบัติงานเสร็จสิ้นที่จุดบริการใกล้ตัวกับประชาชน ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานในรูปแบบของการให้บริการ ณ จุดเดียว (One – Stop Service)

5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ซึ่งได้แก่ การทบทวนและปรับปรุงกระบวนการ และขั้นตอนการทำงานใหม่อยู่เสมอ (Process Redesign) ซึ่งจำเป็นต้องทบทวนลำดับความสำคัญ และความจำเป็นของแผนงานและโครงการทุกระยะ (Program Evaluation) การยุบเลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็นและการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสภาวการณ์อยู่เสมอ

6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ ซึ่งได้แก่ การปฏิบัติราชการที่มุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็น

หลัก โดยมีการสำรวจความต้องการของประชาชน (Citizen Survey) และความพึงพอใจของผู้รับบริการ (Customer Survey) ในหลากหลายวิธีและเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ เพื่อนำมาปรับปรุงการปฏิบัติราชการต่อไป

7. มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งได้แก่ การตรวจสอบและวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง (Internal Control) ซึ่งจะทำให้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยหลักการดังกล่าวเป็นหัวข้อสำคัญในการกำหนดความหมายของการบริหารราชการที่ดีที่พึงประสงค์ตามแนวทางที่บัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545

วราภรณ์ โทษณะเกษม (2542 : 11 – 17) ได้ให้ความหมายของคำว่า Good Governance คือ การกำกับดูแลที่ดี หรือหมายถึงการใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของที่จะปกป้องดูแลรักษาผลประโยชน์ของตนเองโดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร ซึ่งมีหัวใจสำคัญคือ ความโปร่งใส (Transparency) ความยุติธรรม (Fairness) และความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ (Accountability) ซึ่งการกำกับดูแลที่ดีมีความจำเป็นต้องมีทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน โดยมีวิธีการสร้าง Good Governance ในองค์กร ดังนี้

1. คณะกรรมการบริหารและผู้บริหารระดับสูงต้องทำความเข้าใจและให้ความสำคัญของการเป็น Good Governance
2. คณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงควรทบทวนกระบวนการกำกับดูแลที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของตนเองว่ามีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีความโปร่งใสเพียงใด
3. ปรับปรุงรูปแบบและกระบวนการกำกับดูแลให้ดีขึ้น และสั่งให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

2.7 ทฤษฎีความคาดหวัง

แนวความคิดเกี่ยวกับความคาดหวัง (Expectation Theory)

ความคาดหวัง (Expectancy) หมายถึง ความคาดหวังภายในตัวบุคคลนั้น ๆ บุคคลมีความต้องการและมีความคาดหวังในหลายสิ่งหลายอย่าง ดังนั้นจึงต้องพยายามกระทำการด้วยวิธีใดวิธีหนึ่งเพื่อตอบสนองความต้องการหรือสิ่งที่คาดหวังไว้ ซึ่งเมื่อได้รับการตอบสนองตามที่ตั้งความหวังไว้ หรือคาดหวังไว้นั้นบุคคลก็จะได้รับ ซึ่งเมื่อได้รับการตอบสนองแล้วตามที่ตั้งความหวังไว้ หรือคาดหวังไว้นั้นบุคคลก็จะได้รับความพึงพอใจและขณะเดียวกันก็คาดหวังในสิ่งที่สูงขึ้นไปอีกเรื่อย ๆ

การที่บุคคลใดจะกระทำการสิ่งใดสิ่งหนึ่ง จะมีความคาดหวังว่า จะได้รับความสำเร็จเป็นผลตอบแทนการกระทำ เช่น ความคาดหวังว่า เมื่อเรียนสำเร็จแล้วจะได้รับปริญญา ความคาดหวังจึง

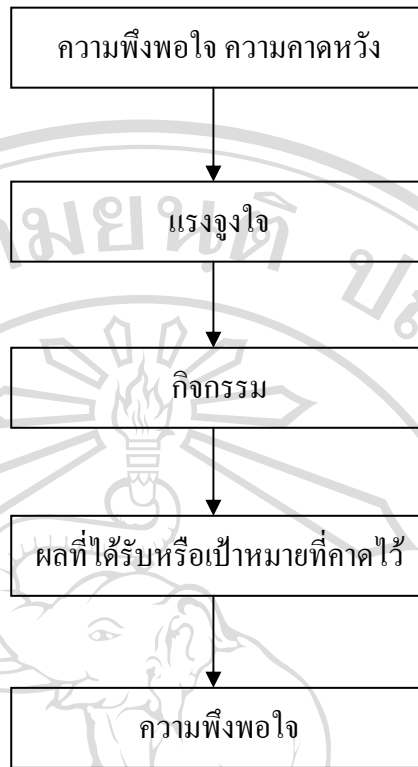
เป็นสิ่งที่เกิดก่อนการกระทำ จึงเป็นเหตุของการกระทำ เพราะพฤติกรรมมนุษย์เกิดจากความคาดหวังที่จะได้รับผลสำเร็จจากการกระทำนั้น ๆ

แนวคิดเกี่ยวกับความคาดหวัง หรือ V.I.E Theory ประกอบด้วย องค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ (Victor H. Vroom, 1970 : 91 – 103 อ้างใน พิเชษฐ์ สกฤษรัตน์, 2548 : 6)

1. V = Valance หมายถึง ความพึงพอใจ โดยแนวคิดเกี่ยวกับ Valance หมายถึงความพึงพอใจของมนุษย์ที่มีต่อผลลัพธ์ (Outcomes) ของการกระทำ ลักษณะที่สำคัญที่สุดของความพึงพอใจของมนุษย์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับผลลัพธ์ที่เกิดจากการทำงาน คือ ระดับความพึงพอใจที่มนุษย์คาดหวังที่จะได้จากผลลัพธ์นั้น ไม่ใช่เกิดจากการเห็นคุณค่าของผลลัพธ์นั้นเสมอไป เช่น การเลือกที่ทำงานในบริษัทเอกชนที่มีอัตราเงินเดือนสูงกว่าระบบราชการ เพราะต้องการค่าจ้างที่สูงขึ้น ไม่ใช่เลือกเพราะตรงกับความตั้งใจที่วางไว้

2. I = Instrumentality หมายถึง เครื่องมือ อุปกรณ์ วิธีทางที่นำไปสู่ความพึงพอใจ Vroom อธิบายว่า Instrumentality หมายถึง ความเชื่อถือ วิธีการในการเชื่อมโยงผลลัพธ์อย่างหนึ่งไปสู่ผลลัพธ์อีกหลายอย่าง เช่น นักเรียนเชื่อว่าการเรียนเป็นวิธีการเรียนเป็นวิธีการไปสู่การสอบได้ การสอบได้ที่หนึ่งไปสู่การได้รับประกาศนียบัตรและทั้งการสอบได้และได้รับประกาศนียบัตรจะนำไปสู่การบรรจุเข้าทำงาน โดยสรุปทั่วไป หมายถึง วิธีการที่มนุษย์เชื่อว่าจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่น่าพึงพอใจและสามารถนำไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ได้สำเร็จ

3. E = Expectancy หมายถึง ความคาดหวังของบุคคลนั้น ๆ บุคคลที่มีความต้องการหลายสิ่งหลายอย่าง ได้แก่ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค หากความต้องการพื้นฐานเหล่านี้ได้รับการตอบสนองแล้ว ก็จะมีความต้องการในระดับสูงขึ้น



ภาพที่ 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับความคาดหวัง

ที่มา: Victor H. Vroom, 1970 : 91 – 103 อ้างใน พิเศษฐ์ สกุลสรวิรัตน์, 2548 : 6

Victor H. Vroom เป็นผู้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีแห่งความคาดหวัง โดยมีความเห็นว่า บุคคลจะพิจารณาทางเลือกต่างๆ ที่มีอยู่ โดยจะเลือกทางเลือก ที่เชื่อว่าจะนำไปสู่การตอบแทนหรือรางวัล ที่มีการตอบแทนสูงที่สุด ทฤษฎีนี้มีข้อสังเกต คือ บุคคลใดจะได้รับการจูงใจ ที่จะใช้ความพยายามในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือให้ความสำเร็จต่อเป้าหมายก็ต่อเมื่อเชื่อในความสามารถของตนเองว่าความพยายามในการปฏิบัติงานก็จะมีผลในทางที่ดี และการปฏิบัติงานจะช่วยให้ได้ผลตอบแทนตามที่ต้องการ หรือพึงปรารถนา หรืออาจสรุปได้ว่า การที่จะโน้มน้าวให้จิตใจคนทำงานขึ้นอยู่กับความคาดหวัง ที่เชื่อว่า ความพยายามของคนจะสัมฤทธิ์ผลออกมาเป็นระดับผลงาน ดังนั้น บุคคลจะทำงานให้สำเร็จหรือไม่ประการใด ย่อมขึ้นอยู่กับจิตภาพและความเชื่อของเขาว่า เขาต้องการหรือไม่ต้องการ และจะใช้กลยุทธ์อะไร ในอันที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามที่เขาต้องเลือกทางเดินเอาไว้

Victor H. Vroom กล่าวว่า การที่มนุษย์จะเลือกหรือตัดสินใจกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งนั้น มีสาเหตุหรือแรงจูงใจโดยอาศัยเหตุผลและปัจจัยหลาย ๆ อย่างประกอบกัน มิให้เกิดจากปัจจัยเพียงปัจจัยหนึ่งปัจจัยเดียว โดยที่บุคคลนั้นจะต้องมีความคาดหวัง ดังต่อไปนี้

1. ผลตอบแทนที่จะได้รับ
2. ความพึงพอใจไม่พอใจต่อผลตอบแทนที่ได้รับ
3. ผลตอบแทนที่ได้รับเมื่อเปรียบเทียบกับผู้อื่น
4. โอกาสที่จะได้รับผลตอบแทนตามความคาดหวัง

ทั้งนี้ Vroom เชื่อว่า มนุษย์ทุกคนมีความโน้มเอียงเข้าหาความสุข และพยายามหลีกเลี่ยงความทุกข์ทั้งปวงเท่าที่จะทำได้ และเพราะมนุษย์เป็นสัตว์โลกที่ใช้ปัญญา ใช้ความคิดหลักการและเหตุผลในการตัดสินใจว่า จะทำพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายโดยสนองความต้องการของตนเอง จึงเกิดข้อตกลงเบื้องต้น ดังนี้

1. พฤติกรรมของมนุษย์ถูกกำหนดขึ้นจากแรงผลักดันทั้งภายในและภายนอก
2. มนุษย์แต่ละคนนั้น มีความต้องการ ความปรารถนา และเป้าหมายต่างกัน
3. การแสดงพฤติกรรมของมนุษย์เกิดเนื่องจาก การประเมินคุณค่าของผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น ภายหลังการแสดงพฤติกรรมนั้น ๆ

นอกจากนี้ Vroom ยังกล่าวว่า ความคาดหวังของบุคคลประกอบด้วยองค์ประกอบพื้นฐาน 3 ประการ คือ (Victor H. Vroom, 1970 : 91 – 103 อ้างใน พิเศษฐ์ สกุลสรรัตน์, 2548 : 8)

1. ความคาดหวังในความพยายามต่อการกระทำหรือการปฏิบัติการเป็นการประมาณการหรือการคาดการณ์ไว้ล่วงหน้า มีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด ต่อการแสดงพฤติกรรมหรือการลงมือทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งว่า จะประสบผลสำเร็จหรือไม่ โดยพิจารณาระหว่างความสามารถของตนกับความพร้อมแต่ละด้านในสถานการณ์ต่าง ๆ

2. ความคาดหวังในการกระทำต่อผลลัพธ์หรือผลการปฏิบัติงานเป็นการคาดการณ์หรือการประมาณการไว้ล่วงหน้า ก่อนที่จะแสดงพฤติกรรมหรือลงมือทำงานว่า ถ้ากระทำแล้วจะได้รับผลลัพธ์อย่างไร

3. ความคาดหวังในคุณค่าของผลลัพธ์หรือรางวัลเป็นการคาดการณ์หรือประมาณการในการให้คุณค่าของผลลัพธ์ หรือรางวัลจากการกระทำนั้น ๆ ซึ่งบุคคลจะมีความคาดการณ์หรือการประมาณการในการให้คุณค่าของผลลัพธ์แตกต่างออกไปแต่ละบุคคล และหากสิ่งใดที่มีการให้ค่าสูงก็จะเป็นการจูงใจให้บุคคลเกิดการตัดสินใจเลือก

2.8 แนวคิดทฤษฎีทัศนคติ

ทัศนคติ เป็นนามธรรม และเป็นตัวการอันหนึ่งที่เป็นเครื่องกำหนดพฤติกรรมของบุคคล รวมทั้งช่วยให้มนุษย์สามารถดำรงชีวิตอยู่ในโลกแห่งความซับซ้อนนี้ได้ โดยทำให้ความคิดปนเปื้อนสน นอกจากนี้ทัศนคติเป็นสิ่งที่เกิดจากการเรียนรู้จึงสามารถเปลี่ยนแปลงได้ แต่ก็มีความมั่นคงถาวรพอประมาณมิใช่จะแปรเปลี่ยนไปทุกห้าหรือสิบนาที หรือแปรเปลี่ยนไปตามอารมณ์ในระยะหนึ่ง ๆ ของบุคคล

นักวิชาการด้านจิตวิทยา ให้ความหมายของทัศนคติดังนี้ (วุฒิพงษ์ จัตุรัตน์, 2538 : 18)

Gordon W.Allport ให้ความหมายทัศนคติว่า เป็นสภาวะความพร้อมทางจิตที่ทำให้บุคคลพร้อมที่จะโต้ตอบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกิดขึ้นโดยอาศัยประสบการณ์และเป็นตัวกำหนดทิศทางที่แต่ละบุคคลจะตอบสนองต่อสิ่งของและเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้อง

Milton Rokeach กล่าวว่า ทัศนคติเป็นการผสมผสานหรือการจัดระเบียบของความเชื่อที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง ผลรวมของความเชื่อนี้จะเป็นตัวกำหนดแนวโน้มของบุคคลในการที่จะมีปฏิกิริยาตอบสนองในลักษณะที่ชอบหรือไม่ชอบ

Foster นักวิชาการด้านจิตวิทยา และจิตวิทยาสังคม กล่าวว่าทัศนคติเกิดจากมูลเหตุ 2 ประการ คือ

1. ประสบการณ์ที่บุคคลมีต่อสภาพการณ์ บุคคล หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยการพบเห็นคุ้นเคย ได้ทดลอง เป็นต้น เรียกว่าเป็นประสบการณ์โดยตรง (Direct Experiences) และโดยการได้ยินได้ฟัง ได้เห็นรูปภาพ หรือได้อ่านเกี่ยวกับสิ่งนั้น ๆ แต่ไม่ได้พบเห็น ไม่ได้ทดลองกับของจริงด้วยตนเอง เรียกว่า ประสบการณ์ทางอ้อม (Indirect Experiences) เนื่องจากทัศนคติเป็นเรื่องที่เกิดจากการรับรู้และการเข้าใจ (Cognition) ดังนั้นบุคคลจะไม่มีทัศนคติต่อสิ่งที่เขาไม่เคยมีประสบการณ์ทั้งทางตรงและทางอ้อม

2. ค่านิยมและการตัดสินใจ ค่านิยม เนื่องจากกลุ่มชนแต่ละกลุ่มมีค่านิยม และตัดสินใจค่านิยมไม่เหมือนกัน แต่ละกลุ่มอาจมีทัศนคติต่อสิ่งเดียวกัน แตกต่างกัน การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะมีทัศนคติที่ดีหรือไม่ดีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ย่อมขึ้นอยู่กับวัฒนธรรม และค่านิยมหรือมาตรฐานของกลุ่มที่บุคคลนั้นดำเนินชีวิตอยู่

Horney กล่าวว่า ทัศนคติเป็นแนวโน้มที่เห็นคล้ายตามแนวโน้มที่ต่อต้านขัดแย้งหรือแนวโน้มที่เคลื่อนไหวเฉยเมยที่มีต่อบุคคล สิ่งของหรือสถานการณ์ใด ๆ ถ้ามีความรู้สึกเห็นคล้ายตามหรือเห็นด้วย ก็เป็นทัศนคติแบบยินยอมอนุโลม (Compliant) ถ้ามีความรู้สึกต่อต้านขัดแย้ง ไม่เห็นด้วยเป็นทัศนคติแบบก้าวร้าว ขัดแย้ง (Aggressive) ถ้ามีความรู้สึกแบบเคลื่อนไหวเฉยเมย ไม่ยินดียินร้าย เป็นทัศนคติแบบอุเบกขา (Detached) ทัศนคติของบุคคลเรานั้นมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงได้ด้วยการศึกษาอบรมสั่งสอนและสิ่งแวดล้อม การคมนาคมติดต่อกันมีผลให้ทัศนคติของคนเปลี่ยนแปลงไปได้มาก ทั้งนี้เพราะบุคคลมีโอกาสสร้างสรรค์และแลกเปลี่ยนตลอดจนเลียนแบบความคิดเห็นกันได้มาก วัฒนธรรมมีการผสมผสานกันมากเท่าใด ก็ยิ่งจะทำให้ทัศนคติของคนเปลี่ยนแปลงไปได้มากเท่านั้น คนที่ขาดการติดต่อกับบุคคลอื่น ดำรงชีวิตอยู่ตามลำพังทัศนคติจะไม่เปลี่ยนแปลงแต่คนที่โลดแล่นไปตามสังคม เข้ากลุ่มเข้าพวก หรือเป็นสมาชิกของสมาคมมากแห่ง ทัศนคติจะเปลี่ยนแปลงได้มาก เพราะการคบค้าสมาคมติดต่อสังสรรค์โอกาสที่จะมีการถ่ายทอดหรือเลียนแบบความคิดเห็นนั้นเป็นไปได้ง่าย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ทำให้คนมองเห็นใจกว้างขึ้น ความรู้สึกเท่าที่ ได้รับมาจากครอบครัวหรือที่พบเห็นด้วยตนเองในวัยเด็กเมื่อกาลเวลาผ่านไปนาน ๆ เข้าความรู้สึก

เฉพาะของตัวนั้น คนส่วนใหญ่อาจไม่เห็นด้วยก็ได้ จึงจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงทัศนคติของตนให้สอดคล้องกับสังคมที่ตนเป็นสมาชิก มิฉะนั้นตนจะอยู่ร่วมกับเขาไม่ได้แต่อย่างไรก็ดี การเปลี่ยนแปลงแนวความคิดหรือทัศนคติจะเป็นไปได้ง่ายหรือยากขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพของบุคคลผู้นั้นด้วย

จากที่กล่าวมา พอจะสรุปได้ว่า ทัศนคตินั้นมีที่มาจากประสบการณ์ ความคิด ค่านิยม หรืออาจเรียกว่า สิ่งเร้า แล้วผ่านออกไปสู่พฤติกรรมการแสดงความคิดเห็นหรือแสดงเหตุผลซึ่งเป็นกิจกรรมตอบสนอง

2.9 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ประหยัด ชะคะนอง (2522 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ทัศนคติของประชาชนที่มีผลต่อการบริการสาธารณะของหน่วยการปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณี เทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนทุกกลุ่มอาชีพไม่พอใจต่อการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา โดยมีระดับความไม่พอใจในอัตราที่ใกล้เคียงกัน สาเหตุของการให้บริการไม่ตรงตามความต้องการของประชาชน สรุปได้ว่าเนื่องมาจากปัญหาหลายประการ คือ ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาด้านการคลัง ปัญหาด้านการควบคุม เทศบาลมีปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคลและการวางแผนพัฒนา สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหานั้นคือ ต้องมีการแก้ไขปัญหาร่วมกันทั้งด้านรัฐบาล กระทรวงมหาดไทย และเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลจะต้องมีความจริงจังและจริงจังในการแก้ไขปัญหาร่วมกันทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ

สวัสดิ์ ศรีสุวรรณดี (2536 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคล : ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอเมืองเชียงใหม่ ได้ทำการสำรวจทัศนคติของ ประชาชนและความพร้อมของสภาตำบล ที่จะยกฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่า ประชาชน เห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงโดย ยกฐานะสภาตำบลที่อยู่ในหลักเกณฑ์ตามที่จะมีกฎหมายออกมาใช้บังคับสภาตำบลขึ้นเป็น นิติบุคคลเนื่องจากประชาชนเห็นว่า จะทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ มีอิสระมากขึ้น และตรงกับความต้องการของประชาชน เนื่องจากสามารถเข้าใจถึงปัญหาของประชาชนได้ดี

ปิยะวิทย์ พุ่มสกลิต (2542 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ความพร้อมในการปกครองตนเองของเมืองเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ด้านความพร้อมของประชาชนชาวเชียงใหม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในระดับสูง แต่การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่ในระดับต่ำ แสดงว่าคนเชียงใหม่มีสมรรถนะทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า ด้านการคลังและการบริหารของเทศบาลนครเชียงใหม่มีสถานะทางการคลังเพียงพอในการบริหารงานประจำของเทศบาลเป็นอย่างดี และด้านรูปแบบการปกครองประชาชนเห็นว่าควรมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีในเขตเมือง

เชียงใหม่ให้เหลือเพียงหน่วยการปกครองเดียว เพื่อยกฐานะเป็นมหานครเช่นเดียวกับ กรุงเทพมหานคร

กชกาญจน์ ศรีวิวัฒน์ (2543 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ความพร้อมของ สุขาภิบาลในการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล กรณีศึกษาอำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน ผลการศึกษา พบว่า ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลป่าซาง ไม่มีความพร้อมในด้านความรู้ ความเข้าใจในเรื่อง ของการปกครองท้องถิ่น และเนื่องจากสภาพสถานะเศรษฐกิจที่ตกต่ำของประเทศ รวมถึงประชาชน ในท้องถิ่นไม่ได้มีความต้องการ ในการมีส่วนร่วมในการปกครอง เนื่องจากอาจจะมุ่งทำมาหากิน เพื่อปากท้องของตนเองมากกว่าที่จะมาสนใจในเรื่องการเมืองท้องถิ่น จึงไม่สนใจติดตามการทำงาน ของเทศบาล โดยไม่ได้ตรวจสอบการทำงานของข้าราชการการเมือง

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2543 : บทคัดย่อ) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับข้อจำกัดของการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่นว่า มีสาเหตุหลักรวม 2 ประการที่สำคัญประการหนึ่งได้แก่ ทักษะคนที่ ี่ือ่ออำนาจต่อการพัฒนาโดยการพัฒนาท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จได้นั้น ทักษะของผู้นำท้องถิ่น และข้าราชการส่วนท้องถิ่นต้องเอื้ออำนาจต่อการพัฒนาด้วย จากอดีตที่ผ่านมาผู้นำท้องถิ่นจะสนใจ การดำเนินการเฉพาะหน้า โดยเน้นกิจการตามหน้าที่ที่บังคับไว้เท่านั้น ส่วนการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมโดยส่วนรวม ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นยังไม่ได้ให้ความสำคัญมากนัก และมีความรู้สึก นึกคิดที่จะดำเนินการด้านพัฒนาในขอบเขตจำกัด ประการต่อมาได้แก่ อำนาจหน้าที่และ ประสิทธิภาพการบริหาร ซึ่งพิจารณาได้ทั้งนโยบายของสภาท้องถิ่น ประการต่อมาได้แก่อำนาจ หน้าที่และประสิทธิภาพการบริหาร ซึ่งพิจารณาได้ทั้งนโยบายของสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหาร กับพนักงานประจำที่จะน่านโยบายของผู้บริหาร ไปปฏิบัติ ความจำเป็นในขณะนี้คือ การที่จะต้อง พัฒนาประสิทธิภาพการบริหารรายได้ไปเพื่อการพัฒนา

ลดาวลัย วัฒนาโกศย (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ความพร้อมของ คณะกรรมการ บริหารในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอหางดง จังหวัด เชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ความรู้ความเข้าใจของคณะกรรมการบริหารเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบล การถ่ายโอนภารกิจให้องค์การบริหารส่วนตำบล และการบริหารงาน องค์การบริหารส่วนตำบลในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การวางแผน การบริหารบุคคล วิธีการจัดสรร งบประมาณการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงาน คณะกรรมการบริหารมีแนวโน้มที่จะใช้รูปแบบ การบริหารแบบมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจ การวางแผน วิธีการจัดสรรงบประมาณ และการควบคุมติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน เพราะเชื่อว่า การบริหารที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น จะทำให้การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความ โปร่งใส และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ปัญหา

อุปสรรคคือ ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อม โดยยังไม่มีความเข้าใจ และไม่สนใจที่จะมีส่วนร่วมในการบริหาร และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างจริงจัง สำหรับการรับโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 พบว่า คณะกรรมการบริหารส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อมในการรับถ่ายโอนภารกิจ เพราะไม่มีความชัดเจนในขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ จากหน่วยงานราชการ ส่วนกลางไม่ว่าจะเป็นการถ่ายโอนงาน ถ่ายโอนอัตรากำลังคนและงบประมาณ นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในภารกิจที่ถ่ายโอนมาชัดเจนเพียงพอ ประกอบกับยังมีทัศนคติที่ไม่ถูกต้องต่อข้าราชการในหน่วยงานราชการเดิมที่จะถ่ายโอนภารกิจมาให้ จึงไม่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการบริหารงานตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ ในด้านนั้น ๆ ซึ่งนับวันยิ่งจะเป็นการปิดกั้นโอกาสการเตรียมความพร้อมในการบริหารงานรับโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เป็นอย่างมาก

มงคลศักดิ์ เมืองธรรม (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ ความเข้าใจทางการเมืองของประชาชนและทัศนคติต่อการดำเนินนโยบายสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลเวียง อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ในรูปแบบวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไฟร์ฟ้า ซึ่งเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่ประชาชนมีความรู้ ความคิดเห็นเกี่ยวกับประเทศชาติ ระบบการเมือง บทบาทของผู้นำทางการเมือง การบังคับใช้นโยบาย ตลอดจนการตัดสินใจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบาย แต่ขณะเดียวกันก็ขาดความรู้สึก ความคิดเห็นเกี่ยวกับ โครงสร้าง บทบาทของผู้นำทางการเมือง รวมทั้งไม่รู้ว่าตนมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไร แต่อย่างไรก็ตามประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจทางการเมืองได้ในระดับดีมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของการเลือกตั้ง แต่ยังไม่ค่อยเข้าใจหรือมีความรู้ความเข้าใจในระดับน้อย ในเรื่องของบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ยังพบว่าประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมทางการเมืองรวมอยู่ในระดับมีส่วนร่วมบางครั้ง โดยประชาชนส่วนใหญ่จะเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองแต่จะเข้าร่วมเป็นบางครั้ง ซึ่งกิจกรรมที่ประชาชนเข้าร่วมทุกครั้งคือ การไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และกิจกรรมที่ประชาชนเข้าร่วมบ่อยครั้งจะเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา และปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ สำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบควบคุม หรือการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง เช่น การร้องขอให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติ ส่วนการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมน้อยครั้ง สำหรับบุคลากรฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เห็นด้วยว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการให้ข้อมูล ข่าวสาร การดำเนินนโยบายตามระเบียบ กฎหมาย การจัดสรรผลประโยชน์ การกำหนดวิธีการและเครื่องมือในการจัดสรรผลประโยชน์ และความสามารถในการจัดสรรผลประโยชน์จะมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลต่อประชาชน และประสบผลสำเร็จได้ตามวัตถุประสงค์ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ที่ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ ซึ่งทั้งสองฝ่ายจะต้องร่วมกันในการกำหนดนโยบายสาธารณะ แต่ทั้งสองฝ่ายก็ไม่แน่ใจว่าหากเกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำแล้ว ฝ่ายประจำจะปิดบังข้อมูลที่สำคัญบางอย่างในการประกอบการกำหนดนโยบายสาธารณะแก่ฝ่ายการเมือง

ทั้งประชาชนและบุคลากรฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นสอดคล้องกันว่า นโยบายสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง โดยความสามารถเด่นขององค์การบริหารส่วนตำบลคือ การก่อสร้างด้านโครงสร้างพื้นฐานสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอยู่ในระดับสูง ส่วนนโยบายสาธารณะด้านอื่น ๆ ได้แก่ การบริการสาธารณะ การจัดสรรงบประมาณ การดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การพัฒนาอาชีพ การบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมต่าง ๆ และการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ตอบสนองต่อความต้องการอยู่ในระดับปานกลาง

วัชร เสริฐสมใจ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะของเทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลท่าข้ามส่วนใหญ่รับทราบเกี่ยวกับแหล่งที่มาของงบประมาณของเทศบาลตำบลท่าข้าม คิดเป็นร้อยละ 91.14 โดยทราบว่างบประมาณของเทศบาลตำบลท่าข้ามมาจากรายได้จากการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ คิดเป็นร้อยละ 92.10 และรับทราบเกี่ยวกับเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ ของเทศบาล และการใช้งบประมาณของเทศบาลตำบลท่าข้าม คิดเป็นร้อยละ 89.20 โดยคิดว่าการใช้เงินงบประมาณในการดำเนินกิจการ/ให้บริการต่าง ๆ ของเทศบาลตำบลท่าข้ามเหมาะสม คิดเป็นร้อยละ 81.06 และแหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงาน โครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของเทศบาลจากวารสารของเทศบาล คิดเป็นร้อยละ 87.88 โดยมีความพึงพอใจต่อการให้บริการสาธารณะของเทศบาลตำบลท่าข้ามโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งมีความพึงพอใจต่อการให้บริการสาธารณะของเทศบาลตำบลท่าข้ามด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และด้านงานให้บริการและบริการชุมชน โดยภาพรวมในระดับมาก ตามลำดับ ส่วนด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และด้าน สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม มีความพึงพอใจต่อโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง

ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลท่าข้ามพบปัญหาในการรับบริการสาธารณะจากเทศบาลตำบลท่าข้ามโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยพบปัญหาในการรับบริการสาธารณะด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมจากเทศบาลตำบลท่าข้ามในระดับมาก และพบปัญหาในการรับบริการสาธารณะด้านสาธารณสุขปโภคและสาธารณูปการ และด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมจากเทศบาลตำบลท่าข้ามในระดับปานกลาง ส่วนปัญหาในการรับบริการสาธารณะด้านงานให้บริการและบริการชุมชนจากเทศบาลตำบลท่าข้ามพบในระดับน้อย



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved