

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

การศึกษาการรับรู้ต่ออำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ผู้เขียนได้นำแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการศึกษา ดังนี้

2.1.1 ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ประเทศไทยได้จัดระเบียบการบริหารราชการ ออกเป็น 2 ประเภท คือ การปกครองแบบรวมอำนาจปกครอง (Centralization) และการปกครองแบบกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) และได้แบ่งระบบการบริหารราชการแผ่นดิน เป็น 3 ส่วน (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่)

1) การบริหารราชการส่วนกลาง

การบริหารราชการส่วนกลางหมายถึง หน่วยราชการจัดดำเนินการและบริหาร โดยราชการของส่วนกลางที่มีอำนาจในการบริหารเพื่อสนองความต้องการของประชาชน จะมีลักษณะการปกครองแบบรวมอำนาจ หรือมีความหมายว่า เป็นการรวมอำนาจในการสั่งการ การกำหนดนโยบายการวางแผน การควบคุมตรวจสอบ และการบริหารราชการสำคัญ ๆ ไว้ที่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีและกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ตามหลักการรวมอำนาจ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง จัดแบ่งออกได้ดังนี้

(1) สำนักนายกรัฐมนตรี

(2) กระทรวง หรือทบวงที่มีฐานะเทียบเท่า กระทรวง

(3) ทบวง สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง

(4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัด

สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคหมายถึง หน่วยราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งได้แบ่งแยกออกไปดำเนินการจัดทำตามเขตการปกครอง โดยมีเจ้าหน้าที่ของทางราชการส่วนกลาง ซึ่งได้รับแต่งตั้งออกไปประจำตามเขตการปกครองต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคเพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางโดยมีการติดต่อกันอย่างใกล้ชิด เพราะถือเป็นเพียง

การแบ่งอำนาจการปกครองออกมาจากการบริหารส่วนกลาง อันได้แก่จังหวัด มีอำนาจในการดำเนินกิจการในท้องที่แทนการบริหารราชการส่วนกลาง การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค จัดแบ่งออกได้ดังนี้

(1) จังหวัด เป็นหน่วยราชการที่ปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบขึ้นด้วยอำเภอหลายอำเภอ การตั้ง ยุบและเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ให้ตราเป็นกฎหมายพระราชบัญญัติ

(2) อำเภอ เป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค รองจากจังหวัด แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเหมือนจังหวัด การจัดตั้ง ยุบเลิกและเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอ กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหมายถึง กิจกรรมบางอย่างซึ่งรัฐบาลได้มอบหมายให้ท้องถิ่นจัดทำกันเอง เพื่อสนองความต้องการและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นเลือกตั้งขึ้นมาเป็นผู้ดำเนินงานโดยตรงและมีอิสระในการบริหารงาน

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจ กล่าวคือ เป็นการมอบอำนาจให้ประชาชนปกครองกันเอง เพื่อให้ประชาชนเกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และรู้จักการร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง และอาจยังประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนในท้องที่ได้มากกว่า เพราะประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและความต้องการได้ดีกว่าผู้อื่น

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดแยกเป็นส่วนต่างหากจากการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในรูปของจังหวัด ในจังหวัดหนึ่งจะมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง

(2) เทศบาล เป็นองค์การทางการเมืองที่ดำเนินการอันเป็นผลประโยชน์ของประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ การจัดตั้งเทศบาลทำได้โดยการออกพระราชกฤษฎีกาขกท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แบ่งเทศบาลออกเป็น

- เทศบาลตำบล
- เทศบาลเมือง
- เทศบาลนคร

(3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนมีอำนาจตัดสินใจในการบริหารงานของตำบลตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(4) การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

(5) การบริหารราชการเมืองพัทยา

2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น

การบริการสาธารณะ หมายถึงกิจกรรมที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ซึ่งมีทางเลือกหลายทาง ไม่ใช่เพียงการออกกฎระเบียบหรือให้งบประมาณไปดำเนินการ แต่เป็นบริการเพื่อคนจำนวนมาก เป็นการสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมและสร้างความไว้วางใจให้กับประชาชน ซึ่งภาครัฐมีการให้บริการแก่ประชาชนทั้งชุมชน โดยรัฐบาลกลางให้บริการแก่ประชาชนในวงกว้าง ขณะที่ท้องถิ่นให้บริการเฉพาะประชาชนในท้องถิ่นของตน ในการบริการสาธารณะจะประกอบด้วยเงื่อนไขสองประการ คือ

1. เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน ซึ่งหมายถึงกรณีที่นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเองอันได้แก่ กิจกรรมที่รัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ และยังหมายความรวมถึงกรณีที่รัฐมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย

2. กิจกรรมดังกล่าวในข้อ 1 จะต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน

ในทางทฤษฎีนั้น บริการสาธารณะแบ่งได้สองประเภทใหญ่ๆ คือ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง (Services Publics Administratives) และบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (Services Publics Industriels et Commerciaux)

บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ได้แก่ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้ว เป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน กิจกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการรักษาความปลอดภัยและความสงบสุขของชุมชน และการบริการสาธารณะทางปกครอง ส่วนใหญ่นั้นจะเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำให้ประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน เนื่องจากกิจกรรมของบริการสาธารณะทางปกครองเป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครอง ซึ่งแต่เดิมนั้นบริการสาธารณะทุกประเภทจัดว่าเป็นบริการสาธารณะทางปกครองทั้งสิ้น แต่ต่อมาเมื่อกิจกรรมเหล่านั้นมีมากขึ้นและมีรูปแบบและวิธีการในการจัดทำที่แตกต่างกันออกไปจึงเกิด “ประเภท” ใหม่ๆของบริการสาธารณะขึ้นมากอีก

ส่วนบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม เป็นบริการสาธารณะอีกประเภทหนึ่งที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการ แต่มีลักษณะคล้ายกับการดำเนินการให้บริการของเอกชน มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมมีวัตถุประสงค์แห่งบริการทางด้านเศรษฐกิจเหมือนกับวิสาหกิจเอกชน คือ เน้นทางด้านการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับดังเช่นกิจการของเอกชน และมีวิธีที่สร้างขึ้นมาจากแตกต่างไปจากบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ ในขณะที่วิธีการปฏิบัติงานที่รัฐสร้างขึ้นมาเป็นแบบเดียวกัน มีระบบบังคับบัญชาซึ่งใช้กับผู้ปฏิบัติงานทุกคน นอกจากนี้แหล่งที่มาของเงินทุน รายได้ส่วนใหญ่จะมาจากค่าตอบแทนที่เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการ ในขณะที่การบริการสาธารณะที่ลักษณะทางปกครองจะมีแหล่งที่มาของเงินทุนจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียว

หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ

การบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นประเภทใดหรือจัดทำโดยผู้ใด ย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

1. หลักว่าด้วยความเสมอภาค (Principe de Galite)

หลักนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เนื่องจากการที่ฝ่ายปกครองเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น ฝ่ายปกครองมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน คือประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน ดังนั้น กิจการใดที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะจึงไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ

2. หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง (Principe de Continuite)

เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากบริการสาธารณะหยุดชะงักไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ ซึ่งหลักการที่สำคัญของหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะคือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีกรณีที่เกิดการหยุดชะงักจะต้องมีการรับผิดชอบ และในกรณีที่เกิดการหยุดชะงักขององค์กรปกครองท้องถิ่น หรือองค์กรมหานิติอิสระ องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจะต้องเข้าดำเนินการแทนเพื่อเป็นหลักประกันการต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

3. หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (Principe d'adaptation หรือ Principe de mutabilite)

การบริการสาธารณะที่ดีนั้น จะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย ซึ่งหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหมายความว่า การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอเพื่อให้การบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำ มีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือประโยชน์มหาชน

องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ

การบริการสาธารณะส่วนใหญ่รัฐเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดทำ จะต้องเป็นบริการสาธารณะที่เมื่อพิจารณาจากสภาพของบริการสาธารณะนั้นแล้ว เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ หรือ เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วประเทศอย่างยิ่ง และต่อมาเมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นเต็มรูปแบบในปี ค.ศ. 1982 จึงมีการมอบบริการสาธารณะหลายๆประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ ดังนั้น บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐจึงมีสองประเภท คือ บริการสาธารณะระดับชาติ และบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น

- การบริการสาธารณะระดับชาติ (Les Services Publics Nationaux) ได้แก่ บริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเป็นผู้จัดทำ อันได้แก่กิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงและความ เป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม รวมทั้งการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม บริการสาธารณะระดับชาติ เป็นบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำอย่างทั่วถึงตลอดทั้งประเทศ

- การบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น (Les Services Publics Locaux) ได้แก่ บริการ สาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Les Collectivites Locales) บริการสาธารณะที่ดำเนินการจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีอยู่ด้วยกันสองประเภทคือ บริการสาธารณะระดับชาติซึ่งมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการจัดทำ กับบริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่แท้ๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ

- (1) บริการสาธารณะทางด้านสุขอนามัย
- (2) บริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ
- (3) บริการสาธารณะทางด้านสังคมและการศึกษา
- (4) บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม

2.1.3 หลักสากลในการแบ่งแยกการจัดกิจการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น

1. หลักผลประโยชน์มหาชน (Public Interest) ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

1) ประโยชน์มหาชนของรัฐ ได้แก่ประโยชน์ที่เป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดของรัฐ เป็นความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั่วทั้งประเทศ ที่มีลักษณะเหมือนกัน และมีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ดังนั้น จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ หรือหากรัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ รัฐก็ต้องเป็นผู้ควบคุมนโยบายให้ท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบาย เพื่อผลประโยชน์ของรัฐหรือความเป็นเอกภาพของรัฐ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ และความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นต้น

2) ประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น ได้แก่ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ โดยพิจารณาถึงประสิทธิภาพในการจัดการ เป็นการพิจารณาในเรื่องของคุณภาพของบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้น กล่าวคือ การจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งควรจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้มากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากการกิจการจัดการบริการสาธารณะบางอย่าง จำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง เป็นกิจการขนาดใหญ่หรือเป็นกิจการที่จำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ หลายหน่วยงาน แต่ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง เป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อนหรือมีเทคนิคมากนัก จึงต้องมีองค์กรที่มีความเหมาะสมทั้งทางด้านการเงิน บุคลากร และความสามารถด้านอื่น ๆ ที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

2. หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ (Accountability) กิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใด ควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ สนองตอบความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุด อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของชุมชนนั้น ๆ แต่หากเป็นกิจกรรมที่ต้องสนองตอบความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงขึ้นไปหรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งสนองตอบปัญหาความต้องการของทุกคนทั่วประเทศหรือปัญหาของชาติโดยรวม ก็ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไปตามความเหมาะสม

3. หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) เกิดจากพื้นฐานแนวคิดว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใด ๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือหากดำเนินการได้ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่นๆ หรือ เป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติโดยรวม

4. หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Accountability) หน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดในที่นี้ หมายถึงหน่วยจัดบริการในระดับใด ๆ ก็ตาม ที่มีคุณสมบัติ 2 ประการ ดังต่อไปนี้ ประกอบกันมากที่สุด

- เป็นหน่วยจัดบริการระดับล่างสุด มีความใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุดที่มีความสามารถในการวางแผน จัดการผลิตและหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้อย่างสมบูรณ์
- เป็นหน่วยจัดบริการที่มีพื้นที่การให้บริการครอบคลุมประชากร หรือพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์ และผลกระทบจากการให้บริการ โดยสมบูรณ์ และประชาชนผู้มีส่วนได้รับผลประโยชน์ และผลกระทบจากการจัดบริการสาธารณะ ทั้งหมดสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิต และควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยจัดบริการนั้น ๆ ได้โดยตรงมากที่สุด

หลักการในการดำเนินการยกระดับการให้บริการสาธารณะให้เกิดผลการปฏิบัติที่ดี

ในการดำเนินการยกระดับการให้บริการสาธารณะ ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ดำเนินการ ต้องยึดหลักการเพื่อให้สามารถดำเนินการได้สำเร็จ ที่ประกอบด้วยหลักการสำคัญ ประกอบด้วย การผูกมัดที่จะทำและกำหนดไว้เป็นนโยบายสำคัญของหน่วยงาน ความชัดเจน ความเข้าใจตรงกันในวัตถุประสงค์เป้าหมาย การเข้าถึงเพื่อแน่ใจว่าคนพื้นฐานต่างกัน สามารถเข้าถึงกิจกรรม ความเคารพซึ่งกันและกันที่รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ความรับผิดชอบและความร่วมมือ ความไว้วางใจกัน ตลอดจนการบูรณาการ การคิดเป็นองค์รวม ล้วนเป็นปัจจัยกำหนดให้เกิดผลการปฏิบัติที่ดีต่อการให้บริการสาธารณะ

ความความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นนั้น จะเป็นในรูปแบบของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีการบริหารจัดการงานท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) ตลอดทั้งการจัดบริการสาธารณะให้เป็นไปตามมาตรฐานตามที่ประชาชนมุ่งหวัง เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือเพื่อประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม เช่นการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อนุมัติข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด การยับยั้งการปฏิบัติการของนายกหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือการเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ การอนุมัติการทำกิจการนอกเขต การอนุมัติการกู้เงิน การให้เงินอุดหนุน การสนับสนุน การแนะนำโดยการใช้การฝึกอบรม เป็นต้น ส่วนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล เช่น การอนุมัติ การเพิกถอน หรือการระงับการกระทำ การชี้แจง แนะนำ การคัดเตือน โดยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือใช้มาตรการทางกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ระเบียบ

ข้อบังคับ และประกาศกฎหมายที่กำหนดให้ส่วนกลางต้องดำเนินการ เช่น การยกฐานะเทศบาล หรือระเบียบของพนักงานเทศบาล เป็นต้น และในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับ องค์การบริหารส่วนตำบล เช่น นายอำเภอเป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล และหากมีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างนายอำเภอกับองค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย และใช้มาตรการทางกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และนอกจากนี้ยังมีองค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เข้าไปมีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างโปร่งใส ตามรูปแบบการบริหารปกครองที่ดีหรือธรรมาภิบาลอีกด้วย

2.1.4 การรับรู้ด้านบริการสาธารณะ

(ถลอกชัย สุรวัฒนบุรุษ และ วไลพร ภวภูตานนท์ ณ มหาสารคาม ,2528 (ม.ป.ป. : 125) การรับรู้เป็นพื้นฐานการเรียนรู้ที่สำคัญของบุคคล เพราะการตอบสนองพฤติกรรมใดๆ จะขึ้นอยู่กับ การรับรู้จากสภาพแวดล้อมของบุคคลนั้น และความสามารถในการแปลความหมาย ของสภาพนั้นๆ ดังนั้น การเรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยการรับรู้ และสิ่งเร้าที่มี ประสิทธิภาพ ซึ่งปัจจัยการรับรู้ประกอบด้วยประสาทสัมผัสและปัจจัยทางจิต คือความรู้เดิม ความต้องการ และเจตคติเป็นต้น การรับรู้จะประกอบด้วยกระบวนการสามด้าน คือการรับ สัมผัส การแปลความหมายและอารมณ์

การเรียนรู้ หมายถึง การแปลความหมายจากการสัมผัส โดยเริ่มตั้งแต่ การมีสิ่งเร้ามา กระแทกกับอวัยวะรับสัมผัสทั้งห้า และส่งกระแสประสาทไปยังสมองเพื่อการแปลความ

กระบวนการรับรู้ (Process)

กระบวนการของการรับรู้ (Process) เป็นกระบวนการที่คาบเกี่ยวกันระหว่างเรื่องความ เข้าใจ การคิด การรู้สึก (Sensing) ความจำ(Memory) การเรียนรู้(Learning) การตัดสินใจ (Decision - making) การรับรู้จะเกิดขึ้นได้ ต้องเป็นไปตามขั้นตอนของกระบวนการดังนี้

ขั้นที่ 1 สิ่งเร้า (Stimulus)มากระทบอวัยวะสัมผัสของอินทรีย์

ขั้นที่ 2 กระแสประสาทสัมผัสวิ่งไปยังระบบประสาทส่วนกลาง ซึ่งมีศูนย์อยู่ที่สมองเพื่อ

สั่งการ ตรงนี้เกิดการรับรู้ (Perception)

ขั้นที่ 3 สมองแปลความหมายออกมาเป็นการรับรู้โดยอาศัย ความรู้เดิม ประสบการณ์เดิม ความจำ เจตคติ ความต้องการ ปทัสถาน บุคลิกภาพ เชื้อชาติปัญญา ทำให้เกิดการตอบสนองอย่างใด อย่างหนึ่ง

กลไกของการรับรู้

กลไกการรับรู้เกิดขึ้นจากสิ่งเร้าภายนอกและภายในอินทรีย์ มีอิทธิพลต่อพฤติกรรม อวัยวะรับสัมผัส (Sensory Organ) เป็นเครื่องรับสิ่งเร้าของมนุษย์ ส่วนที่รับรู้ความรู้สึกของอวัยวะรับสัมผัสอาจอยู่ลึกเข้าไปข้างใน มองจากภายนอกไม่เห็น อวัยวะรับสัมผัสแต่ละอย่างมีประสาทรับสัมผัส (Sensory Nerve) ช่วยเชื่อมอวัยวะรับสัมผัสกับเขตแดนการรับสัมผัสต่าง ๆ ที่สมอง และส่งผ่านประสาทมอเตอร์ (Motor Nerve) ไปสู่อวัยวะมอเตอร์ (Motor Organ) ซึ่งประกอบไปด้วย กล้ามเนื้อและต่อมต่างๆ ทำให้เกิดปฏิกิริยาตอบสนองของอวัยวะมอเตอร์ และจะออกมาในรูปแบบใด ขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาของระบบประสาท ส่วนสาเหตุที่มนุษย์เราสามารถไวต่อความรู้สึกก็เพราะเซลล์ประสาทของประสาทรับสัมผัส แบ่งแยกแตกออกเป็นกิ่งก้านแผ่ไปติดต่อกับ อวัยวะรับสัมผัส และที่อวัยวะรับสัมผัสมีเซลล์รับสัมผัสที่มีคุณสมบัติเฉพาะตัวจึงสามารถทำให้มนุษย์รับสัมผัสได้

องค์ประกอบของการรับรู้

การรับรู้ประกอบด้วยสิ่งต่าง ๆ หลายประการ เช่น สิ่งเร้า ได้แก่ วัตถุ แสง เสียง กลิ่น รส ต่าง ๆ อวัยวะรับสัมผัส ได้แก่ หู ตา จมูก ลิ้น และผิวหนัง ถ้าไม่สมบูรณ์จะทำให้สูญเสียการรับรู้ได้ ประสาทในการรับสัมผัสเป็นตัวกลางส่งกระแสประสาทจากอวัยวะรับสัมผัสไปยังสมองส่วนกลาง เพื่อการแปลความต่อไป ประสบการณ์เดิม การรู้จัก การจำได้ ทำให้การรับรู้ได้ดีขึ้น รวมทั้งคำนึงถึงทัศนคติ ความใส่ใจ ความตั้งใจ สภาพจิตใจ อารมณ์ เช่น การคาดหวัง ความดีใจ เสียใจ ความสามารถทางสติปัญญา ทำให้รับรู้ได้เร็ว

การจัดระบบการรับรู้

มนุษย์เมื่อพบสิ่งเร้าไม่ได้รับรู้ตามที่สิ่งเร้าปรากฏแต่นำมาจัดระบบตามหลัก ดังนี้

1. หลักแห่งความคล้ายคลึง (Principle of Similarity) สิ่งเร้าใดที่มีความคล้ายกันจะรับรู้ว่าเป็นพวกเดียวกัน
2. หลักแห่งความใกล้ชิด (Principle of Proximity) สิ่งเร้าที่มีความใกล้กันจะรับรู้ว่าเป็นพวกเดียวกัน
3. หลักแห่งความสมบูรณ์ (Principle of Closure) เป็นการรับรู้สิ่งที่ไม่สมบูรณ์ให้สมบูรณ์ขึ้น
4. ความคงที่ของการรับรู้ (Perceptual Constancy) ความคงที่ในการรับรู้มี 3 ประการ ได้แก่ การคงที่ของขนาด การคงที่ของรูปแบบรูปทรง และการคงที่ของสีและแสงสว่าง
5. การรับรู้ที่ผิดพลาด แม้ว่ามนุษย์มีอวัยวะรับสัมผัสถึง 5 ประเภทแต่มนุษย์ก็ยังรับรู้ผิดพลาดได้ เช่น ภาพลวงตา การรับฟังความบอกล่า ทำให้เรื่องบิดเบือนไป การมีประสบการณ์

และคำนิยามที่แตกต่างกัน ดังนั้นการรับรู้ถ้าจะให้ถูกต้องจะต้องรับรู้โดยผ่านประสาทสัมผัสหลายทาง ผ่านกระบวนการคิดไตร่ตรองให้มากขึ้น

ปัจจัยกำหนดการรับรู้

การที่จะเกิดการเรียนรู้ได้นั้น จะต้องอาศัยการรับรู้ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอันเป็นผลมาจากการได้รับประสบการณ์ การรับรู้มีกระบวนการที่ทำให้เกิดการรับรู้ โดยการนำความรู้เข้าสู่สมองด้วยอวัยวะสัมผัส และเก็บรวบรวมจดจำไว้สำหรับเป็นส่วนประกอบสำคัญที่ทำให้เกิดมโนภาพและทัศนคติ ดังนั้นการมีสิ่งเร้าที่ดีและมีองค์ประกอบของการรับรู้ที่สมบูรณ์ถูกต้อง ก็จะทำให้เกิดการเรียนรู้ที่ดีด้วย ซึ่งการเรียนรู้เป็นส่วนสำคัญยิ่งต่อการรับรู้

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้มี 2 ประเภท คือ อิทธิพลที่มาจากภายนอก ได้แก่ ความเข้มและขนาดของสิ่งเร้า (Intensively and Size) การกระทำซ้ำ ๆ (Repetition) สิ่งที่ตรงกันข้าม (Contrast) การเคลื่อนไหว (Movement) และอิทธิพลที่มาจากภายใน ได้แก่ แรงจูงใจ (Motive) การคาดหวัง (Expectancy) ความสนใจ อารมณ์ ความคิดและจินตนาการ ความรู้สึกต่างๆ ที่บุคคลได้รับ เป็นต้น

และนอกจากนี้ ลักษณะของผู้รับรู้ พิจารณาจากการที่บุคคลจะเลือกรับรู้สิ่งใดก่อนหรือหลัง มากหรือน้อยอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับลักษณะของผู้รับรู้ด้วยเป็นสำคัญประการหนึ่ง ปัจจัยที่เกี่ยวกับผู้รับรู้สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ด้าน คือด้านกายภาพกับด้านจิตวิทยา ดังนี้

- ด้านกายภาพ หมายถึง อวัยวะสัมผัส เช่น หู ตา จมูก และอวัยวะสัมผัสอื่น ๆ ขอบเขตความสามารถโดยธรรมชาติในการรับรู้ของคน ซึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถในการรับสัมผัสและความสามารถในการแปลความหมายของสิ่งเร้า ความสามารถของอวัยวะสัมผัสมีขอบเขตจำกัด ไม่สามารถรับสัมผัสสิ่งเร้าได้ทุกชนิด

- ด้านจิตวิทยา ปัจจัยทางด้านจิตวิทยาของคนที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้ นั้น มีหลายประการ เช่น ความจำ อารมณ์ ความพร้อม สติปัญญา การสังเกตพิจารณา ความสนใจ ความตั้งใจ ทักษะ คำนิยาม วัฒนธรรม และประสบการณ์เดิม เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นผลจากการเรียนรู้เดิม และประสบการณ์เดิมทั้งสิ้น นักจิตวิทยาถือว่าการรับรู้ นั้น เป็นสิ่งที่บุคคลเลือกสรรอย่างยิ่ง (High Selective) เริ่มตั้งแต่รับสัมผัส เลือกเอาเฉพาะที่ต้องการ และแปลความให้เข้ากับตนเอง บุคคลจึงจะเลือกรับรู้สำหรับลักษณะของผู้รับรู้ทางด้านจิตวิทยานั้น ยังมีปัจจัยด้านจิตวิทยาที่เกี่ยวข้องกับการรับรู้ เช่น ความรู้เดิม ความต้องการหรือความปรารถนา สภาวะของจิตหรืออารมณ์ เจตคติ อิทธิพลของสังคม ความตั้งใจ ความสนุกสนานเพลิดเพลินที่มีผลต่อการรับรู้ แรงจูงใจ คุณค่าและความ

สนใจที่มีผลต่อการรับรู้ ความดึงดูดในทางสังคม สถิติปัญญา การพิจารณาสังเกต ความพร้อมหรือ การเตรียมพร้อมที่จะรับรู้ และการคาดหวัง

การรับรู้เป็นพื้นฐานการเรียนรู้ที่สำคัญของบุคคล เพราะการตอบสนองพฤติกรรมใดๆ จะขึ้นอยู่กับความรู้จากสภาพแวดล้อมของตน และความสามารถในการแปลความหมายของ สภาพนั้นๆ ดังนั้นการเรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพ จึงขึ้นอยู่กับปัจจัยการรับรู้และสิ่งเร้าที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งปัจจัยการรับรู้ประกอบด้วย ประสาทสัมผัส และปัจจัยทางจิตคือความรู้เดิม ความต้องการ และ เจตคติเป็นต้น การรับรู้จะประกอบด้วยกระบวนการสามด้าน คือ การรับสัมผัส การแปลความหมาย และอารมณ์ การรับรู้เป็นผลเนื่องมาจากการที่มนุษย์ใช้อวัยวะรับสัมผัส (Sensory motor) ซึ่งเรียกว่า เครื่องรับ (Sensory) ทั้ง 5 ชนิด คือ ตา หู จมูก ลิ้น และผิวหนัง จากการวิจัยมีการค้นพบว่า การรับรู้ ของคนเกิดจากการเห็น 75% จากการได้ยิน 13% การสัมผัส 6% กลิ่น 3% และรส 3% การรับรู้จะ เกิดขึ้นมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับสิ่งที่มีอิทธิพลหรือปัจจัยในการรับรู้ ได้แก่ ลักษณะของผู้รับรู้ ลักษณะของสิ่งเร้า การที่มนุษย์จะรับรู้และสามารถพัฒนาจนเป็นการเรียนรู้ได้ดีหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับองค์ประกอบต่างๆ ดังนี้

1. ผู้มีสติปัญญาสูงกว่า ย่อมรับรู้ได้ดีกว่าผู้มีสติปัญญาดำกว่า
2. การสังเกตและพิจารณา ขึ้นอยู่กับความชำนาญและความสนใจต่อสิ่งเร้า
3. คุณภาพของจิตในขณะนั้น ถ้ามีความเหนื่อยอ่อน เครียด หรืออารมณ์ขุ่นมัว อาจทำให้ แปลความหมายของสิ่งเร้าที่สัมผัสได้ไม่ดี แต่ในทางตรงกันข้าม หากสภาพจิตใจผ่อนคลายปลอดโปร่ง ก็จะทำให้การรับรู้และการเรียนรู้เป็นไปด้วยดีและเป็นระบบ

2.1.5 ภาวะผู้นำท้องถิ่น

ผู้นำ (Leader) หมายถึงบุคคลที่มีความสามารถที่จะทำให้องค์การดำเนินไปอย่าง ก้าวหน้าและบรรลุเป้าหมาย โดยการใช้อิทธิพลเหนือทัศนคติและการกระทำของผู้อื่น ภาวะผู้นำ และการจงใจเป็นสิ่งที่มืออยู่ควบคู่กันไปเสมอ

ความสำคัญของผู้นำท้องถิ่นในงานพัฒนาชุมชน ผู้นำท้องถิ่นนับว่ามีความสำคัญต่องาน พัฒนาชุมชนเป็นอย่างมาก วิธีการพัฒนาชุมชนจึงดำเนินการรวมตัวประชาชนในระดับพื้นฐาน โดยจัดให้มีผู้นำท้องถิ่นต่างๆ ทั้งที่เป็นผู้นำที่ไม่เป็นทางการและผู้นำที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ ผู้นำท้องถิ่นมีความสำคัญเพราะเป็นผู้ที่ชาวบ้านเคารพนับถือ มีความรู้ ประสบการณ์ดีกว่า ชาวบ้าน มีการติดต่อกับเจ้าหน้าที่หรือบุคคลภายนอกมากกว่า และเป็นผู้นำความรู้และวิธีการใหม่ ไปปฏิบัติก่อนผู้อื่น ผู้นำจึงเป็นตัวเชื่อมที่ดีระหว่างชาวบ้านกับนักพัฒนา (เสกสรรค์ ขวณิชย์ และ คณะ, 2551) และจากการศึกษาเกี่ยวกับผู้นำท้องถิ่นมีข้อสรุปว่า ผู้นำท้องถิ่นในประเทศไทย มีความสำคัญต่อการพัฒนาหมู่บ้าน ชุมชนเป็นอย่างมาก บทบาทของผู้นำท้องถิ่นที่มีต่อการ

ดำเนินงานพัฒนาชุมชนระดับตำบล หมู่บ้านนั้น นอกจากผู้นำท้องถิ่นแต่ละคนจะมีหน้าที่เฉพาะด้านของตนแล้ว หน้าที่ในภาพรวมที่จะช่วยให้งานพัฒนาหมู่บ้านดำเนินการไปแบบองค์รวมก็เป็นส่วนสำคัญที่จะต้องตระหนัก ซึ่งผู้นำท้องถิ่นต้องแสดงบทบาทร่วมกันเพื่อสร้างความเข้มแข็งขององค์กรในหมู่บ้านให้เกิดขึ้น บทบาทและหน้าที่นับตั้งแต่การเป็นผู้ริเริ่มสิ่งใหม่ การเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลง เป็นผู้ประสานความช่วยเหลือเป็นแกนนำในการพัฒนา เป็นผู้ร่วมคิดวางแผน แก้ไขปัญหา ดำเนินงานตามโครงการต่างๆ ตลอดจนติดตามประเมินผลความก้าวหน้าของการพัฒนา ด้านต่างๆ ด้วย

ทฤษฎีภาวะผู้นำที่สำคัญ มี 3 ทฤษฎี ได้แก่

1) ทฤษฎีคุณลักษณะผู้นำหรือทฤษฎีอุปนิสัย (Trait Theory)

มีบุคลิกลักษณะ ความสามารถที่เหมาะสมกับการเป็นผู้นำ (รูปร่างหน้าตา สติปัญญา วิสัยทัศน์ มีความสามารถเหนือคนอื่น ความประพฤติดี มนุษยสัมพันธ์ที่ดี) โดยมีคุณลักษณะที่เด่นชัด คือ

- มีความรู้ความสามารถในการทำงาน
- เข้าร่วมกิจกรรมด้วยใจรัก
- ได้รับการยอมรับจากสมาชิก

2) ทฤษฎีสถานการณ์ (Situation Theory)

เกิดจากสถานการณ์บางอย่างผลักดันให้บุคคลต้องแสดงบทบาทผู้นำ หรือต้องพัฒนา ลักษณะผู้นำ ทฤษฎีนี้ยอมรับความสัมพันธ์ของผู้นำและกลุ่ม ผู้นำต้องครองใจปวงชนผู้แวดล้อม

3) ทฤษฎีปฏิสัมพันธ์ (Interaction Theory)

ความเป็นผู้นำเกิดจากปฏิสัมพันธ์ ความเป็นผู้นำและสถานการณ์

ปัจจัยในการสร้างความเป็นผู้นำ ขึ้นอยู่กับ 5 ปัจจัยหลัก คือ

1. ภูมิหลังและประสบการณ์ (Background and Experience) พื้นฐานครอบครัวและมวลประสบการณ์เดิมที่ผ่านมาในช่วงชีวิต
2. สติปัญญาและคุณภาพสมอง (Intellectual and Mental Quality) มีทักษะทางภาษา การติดต่อสื่อสาร / ความสามารถด้านการมีเหตุผล / ความจำ/ความรอบรู้
3. คุณลักษณะทางร่างกาย (Physical Attributes) ผู้นำที่ร่างกายแข็งแรง จะมีจิตใจที่ดี
4. บุคลิกภาพและความสนใจ (Personality and Interests) ความสนใจกระตือรือร้นและความเต็มใจในการปฏิบัติงาน
5. ความเชื่อมั่นในตัวเอง (Self-Confidence) ผู้นำต้องสร้างความเชื่อมั่น/มั่นใจในตัวเอง

คุณสมบัติของผู้บริหารที่ดีต้องมีคุณลักษณะพื้นฐาน 10 ประการ คือ

1. สถิติปัญญาเฉลียวฉลาด มีไหวพริบดี
2. มีความสามารถในการวิเคราะห์
3. วิเคราะห์เหตุการณ์ ตัดสินใจดี
4. มีความคิดริเริ่มและเป็นผู้รอบรู้
5. เป็นที่พึ่งแก่เพื่อนร่วมงาน และเชื่อถือไว้วางใจได้
6. ตัดสินใจแน่นอนไม่รวนเร
7. รู้จักปรับตัวและเปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสม
8. จิตใจมั่นคง ไม่เอาแต่อารมณ์ของตนเป็นใหญ่
9. มีคุณลักษณะและความประพฤติส่วนตัวที่ดี
10. มีคุณลักษณะของผู้ผู้นำ

2.1.6 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามกฎหมาย

ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ พอสรุปได้ดังนี้

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 นั้น ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีหน้าที่พัฒนาตำบลด้านเศรษฐกิจ สังคม ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินที่สาธารณะ กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และหากมีโรคติดต่อให้หาทางป้องกันและระงับโรคติดต่อ นั้น ในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เตรียมพร้อมในการป้องกันสาธารณภัยที่จะเกิดในพื้นที่ และให้ความช่วยเหลือประชาชนได้อย่างทันท่วงทีเมื่อประสบภัยต่างๆ และนอกจากนี้ยังกำหนดให้ส่งเสริมการศึกษาทำนุบำรุงศาสนาและวัฒนธรรมท้องถิ่น อันดีให้ดำรงอยู่ต่อไป และพร้อมกันนี้ก็กำหนดให้ปฏิบัติการกิจด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นกว่าเดิมและเท่าเทียมกัน(ตามมาตรา 67)

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดทำกิจการในเขตของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค การเกษตร ไม่ให้เกิดการขาดแคลน พร้อมทั้งบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

เพื่อป้องกันอุทกภัย ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่นเพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ให้ความสำคัญด้านสุขภาพของประชาชน และเมื่อประชาชนมีสุขภาพที่แข็งแรงทำให้สามารถพัฒนาศักยภาพด้านอื่นๆ ได้อย่างเต็มที่โดยการส่งเสริมให้มีการออกกำลังกายจากการเล่นกีฬา จัดสถานที่พักผ่อนหย่อนใจไม่ว่าจะเป็นสวนสาธารณะประจำหมู่บ้าน, ตำบล ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนโดยการส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ จัดให้มีสถานที่ประชุม ส่งเสริมด้านเศรษฐกิจของชุมชนด้วยการส่งเสริมอุตสาหกรรมในครอบครัว ในการประกอบอาชีพ มีรายได้ ทำให้พัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองให้ดียิ่งขึ้น และนอกจากนี้อาจส่งเสริมด้านเศรษฐกิจภายในตำบลให้ดียิ่งขึ้น โดยจัดให้มีตลาด ทำเทียบเรือหรือท่าข้ามต่างๆ (มาตรา 68)

ในส่วนอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนั้น ได้มีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 มาตรา 50 กำหนดอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำ ได้แก่การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน รักษาความสะอาดของถนนทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ จัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ป้องกันและระงับโรคติดต่อ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงาม

ในส่วนที่เทศบาลอาจจัดทำได้แก่ ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา มีโรงฆ่าสัตว์ ตลาด ทำเทียบเรือและท่าข้าม บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ และสำหรับเทศบาลเมืองให้เพิ่มการดำเนินการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น ให้มีโรงพยาบาล กิจการที่จำเป็นเพื่อการสาธารณสุข สถานกีฬา และพลศึกษา รวมถึงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และเทศบาลนครให้เพิ่มการควบคุมสุลักษณะและอนามัย ในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง ส่งเสริมการท่องเที่ยว (มาตรา 51)

ในด้านอำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 หมวด 4 มาตรา 45 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการภายในเขตจังหวัด ให้สนับสนุนราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ทำกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกัน

ดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ หรืออำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ตามที่กำหนด ในกฎกระทรวง โดยกฎกระทรวง (พ.ศ.2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ร่วมดำเนินการหรือจัดทำให้มีน้ำเพื่อ การอุปโภคบริโภคและการเกษตร กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล บำบัดน้ำเสีย บำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วางผังเมือง จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก จัดให้มีและ บำรุงรักษาทางน้ำ ท่าเทียบเรือ ที่จอดรถและตลาด ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รักษาความสงบ เรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนา และบำรุงรักษาสีลปะ จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับ การกีฬา สถานพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะและสวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรม สำหรับราษฎร จัดให้มีการสังคมสงเคราะห์และการสาธารณูปการ ป้องกันและบำบัดรักษาโรค จัดตั้งและการบำรุงสถานพยาบาล ส่งเสริมการท่องเที่ยว ส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบ อาชีพ และกิจการที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วน จังหวัด และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 17 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบ บริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ได้แก่ กลุ่มครองดูแลบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการศึกษา ส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และ สิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น ส่งเสริมการ พัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม การจัดตั้งและระบบบำบัดน้ำเสียรวม การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล รวม การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ จัดการดูแลสถานีนขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ การส่งเสริมการท่องเที่ยว การพาณิชย์ ส่งเสริมการลงทุน สร้างและบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ ที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง ส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น จัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ การขนส่งมวลชน และการวิศวกรรมจราจร การป้องกันบรรเทาสาธารณภัย การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อย ในจังหวัด สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนา ท้องถิ่น ให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นอื่น การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส และจัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และ กิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การ

บริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกาศกำหนด ซึ่งประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ.2546 ได้ประกาศกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ ได้แก่ดำเนินงานในโครงการที่มีขนาดใหญ่ ที่เกินศักยภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด เป็นกิจกรรมที่เป็นภาพรวมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ที่มุ่งต่อประโยชน์ของท้องถิ่นหรือประชาชนชนเป็นส่วนรวม และไม่เข้าไปดำเนินงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดสามารถดำเนินการได้เอง เข้าไปดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการในลักษณะที่มีความคาบเกี่ยวต่อเนื่องหรือมีผู้ที่ได้รับประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า 1 แห่งขึ้นไป การก่อสร้างและบำรุงรักษาโครงการที่เป็นโครงการพื้นฐานขนาดใหญ่หรือมีการเกี่ยวเนื่องกันหลายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดการศึกษา สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนในระดับจังหวัด และไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายศักยภาพ และมุ่งต่อผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนาการศึกษา สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่งเสริมจารีตประเพณี วัฒนธรรม การท่องเที่ยว การส่งเสริมการลงทุน และพาณิชย์กรรมของจังหวัด การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลรวม การดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด ให้บริการด้านเทคนิค วิชาการ เครื่องมือ เครื่องจักรกล บุคลากร แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด ดำเนินการตามภารกิจถ่ายโอน

การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ปฏิบัติภารกิจในภาพรวมระดับจังหวัด ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากบางโครงการคาบเกี่ยวหลายพื้นที่ หรือเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถทำได้เนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอ หรือเป็นโครงการในภาพรวมที่ไม่เป็นพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ เช่นการสาธารณสุขรวมทั้งจังหวัดเชียงใหม่ ดังกรณีไข้หวัด 2009 ที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการรณรงค์ป้องกันและรักษา หรือโรงงานกำจัดขยะขนาดใหญ่ที่ตำบลป่าป้อง อำเภอคอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ ที่สามารถกำจัดขยะได้ปริมาณมากที่มาจากหลายอำเภอ ซึ่งใช้งบประมาณใช้จ่ายในการก่อสร้างจำนวนหลายร้อยล้านบาท เป็นต้น

การมีอำนาจหน้าที่ที่คล้ายกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ นั้นพิจารณาได้จากองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เกิดขึ้นตามกฎหมาย จากพระราชบัญญัติระเบียบ

บริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบบริหารราชการส่วนจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ โดยตรง ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งในการบริการสาธารณะที่รับผิดชอบในพื้นที่ทั้งจังหวัดที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลและเทศบาล โดยมีเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ประจำอยู่ทุกอำเภอ ทั้ง 22 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ ของจังหวัดเชียงใหม่ ในขณะนั้น จนกระทั่ง มีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ออกใช้บังคับเพื่อกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล และจากผลของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่มีการประกาศยกฐานะสภาตำบล เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2540 มาบังคับใช้แทนพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 เพื่อปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สอดคล้องกันและปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ทำให้จากเดิมที่ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เปลี่ยนให้สภาจังหวัดเป็นผู้เลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นมาทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร และราษฎรเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะโดยสนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น คุ้มครองดูแลบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกิจการนั้น ให้ส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำให้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงว่าด้วยเรื่องนั้นๆ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางและหรือส่วนภูมิภาคที่มอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติ และต่อมาเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ที่ประจำอยู่ทุกอำเภอ ทั้ง 22 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ ของจังหวัดเชียงใหม่ในขณะนั้น มาปฏิบัติงานยังสำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่เช่นปัจจุบัน (หนังสือสำนักงาน ก.จ.ด่วนมาก ที่ มท (ก.จ.) 0313.3/ว25 และหนังสือ ที่ ม.ท.(ก.จ.)0313.3/61 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2541)

แม้ว่าในปัจจุบัน พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดบริการสาธารณะไม่ให้ซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้บริการสาธารณะในภาพรวมทั้งจังหวัด เน้นผู้รับผลประโยชน์จำนวนมาก

หลายพื้นที่ หรือเกินความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ในด้านงบประมาณ หรือกรณีเร่งด่วนแล้วก็ตามแต่ประเภทและกิจการที่ให้บริการสาธารณะที่มีลักษณะที่ยังคล้ายกันอยู่ อาจส่งผลให้ประชาชนบางส่วนให้เกิดความสับสนและส่งผลต่อการรับรู้หน้าที่ขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดอย่างแท้จริง

2.2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 การรับรู้ของประชาชนต่อการดำเนินงานของภาครัฐ

จากการศึกษาเรื่องการรับรู้ของประชาชนในเขตเทศบาลต่อการจัดสรรงบประมาณของ เทศบาลเมืองสวรรคโลก ในปีงบประมาณ 2545 พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการรับรู้ที่แตกต่างกันได้แก่ อายุ สถานภาพการสมรส และระดับการศึกษา ส่วนปัจจัยที่ไม่มีผลต่อการรับรู้ที่แตกต่างกันได้แก่ เพศ รายได้และอาชีพ และปัจจัยแวดล้อมที่มีผลต่อการรับรู้เรื่องการจัดสรรงบประมาณของ ประชาชนได้แก่การประชาสัมพันธ์ด้านความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นและการมีส่วนร่วม ทางการเมือง โดยการประชาสัมพันธ์ชี้แจงให้ประชาชนได้รับทราบทางสื่อต่างๆ โดยเฉพาะ อย่างยิ่งเสียงตามสายของทางเทศบาล และการประชุมของชุมชน และรวมถึงความสนใจข่าวสาร ของประชาชนเอง ซึ่งทั้งหมดมีผลต่อการรับรู้เรื่องการจัดสรรงบประมาณของเทศบาล(ภัทรวิทย์ สอนคำ, 2546)

ในขณะเดียวกัน การศึกษาเรื่องการรับรู้และการตอบสนองของประชาชนต่อปัญหา สิ่งแวดล้อม : กรณีศึกษาตำบลวังพร้าว อำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง พบว่าประชาชนมีการรับรู้ว่ เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในตำบลของตนเองในระดับมาก และมีพฤติกรรมการการตอบสนองต่อ ปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับพอใช้ ซึ่งตัวแปรที่มีผลในประเด็นการรับรู้ ได้แก่ระดับความสนใจ ข่าวสาร อายุ และรายได้ และตัวแปรที่มีผลในประเด็นการตอบสนองคือระดับความสนใจข่าวสาร อายุ และสถานภาพทางสังคม (ชลลดา สุภาภาวิ, 2540)

ส่วนการศึกษาพนักงานของบริษัท แอลทีอีซี จำกัด พบว่ารับรู้ข้อมูลข่าวสารทางการเมือง ผ่านโทรทัศน์มากที่สุด รองลงมาคือหนังสือพิมพ์ คนใกล้ชิด เพื่อนร่วมงาน หรือหัวหน้างาน ตามลำดับ ช่องทางที่รับรู้น้อยที่สุดคือนิตยสารรายสัปดาห์เกี่ยวกับการเมือง ซึ่งพนักงานของบริษัท ดังกล่าวมีความรู้และความสนใจทางการเมืองดี แต่การมีส่วนร่วมทางการเมืองต่ำ (กิตติคุณ บุญเชื้อ, 2548)

ซึ่งผลการวิจัยเกี่ยวกับการรับรู้ของประชาชนที่กล่าวมาข้างต้นนั้น สอดคล้องกับการวิจัย ของพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2523 : 120) เรื่องการรับรู้ข่าวสารทางการเมืองของคนไทย พบว่าความสนใจ ของข่าวสารทางการเมืองของบุคคลยังถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อระดับการรับรู้ข่าวสารการเมืองของ

บุคคลด้วย กล่าวคือ หากบุคคลมีความสนใจที่จะติดตามหรือแสวงหาข่าวสารความรู้และความเคลื่อนไหวทางการเมืองแล้ว บุคคลนั้นก็จะเป็นผู้ที่มีความรู้ในข่าวสารการเมืองมากกว่าผู้ที่มีความสนใจน้อยกว่า ซึ่งระดับการรับรู้ข่าวสารทางการเมืองของคนไทยยังอยู่ในระดับปานกลาง ถึงแม้ว่าปัจจุบันข่าวสารทางการเมืองจะมีบทบาทต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนก็ตาม

จะเห็นได้ว่าผลการศึกษาการรับรู้ของประชาชนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ หรือข่าวสารทางการเมืองข้างต้นนั้น ปัจจัยที่มีผลต่อการรับรู้ของประชาชนที่สำคัญประเด็นหนึ่งได้แก่ ความสนใจข่าวสารทางการเมืองหรือด้านอื่นๆ ของประชาชน ส่งผลต่อการรับรู้ของประชาชนด้วยเช่นกัน

2.2.2 การรับรู้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้นำชุมชน

จากการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของผู้นำท้องถิ่นในอำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าผู้นำทั้งชาวไทยพื้นราบและชาวไทยภูเขา มีระดับการมีส่วนร่วมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำแผน การร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติการ ร่วมรับผลประโยชน์ ร่วมประเมินผล อยู่ในระดับปานกลางไม่แตกต่างกันและกลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคมสูง เช่น กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นที่ยอมรับของสังคม เข้ามามีบทบาทเป็นผู้นำท้องถิ่น รวมทั้งมีส่วนร่วมในการพัฒนาหรือบริหารงานมาก และยังมีจำนวนครั้งในการดำรงตำแหน่งยิ่งมากยิ่งขึ้นทำให้มีประสบการณ์ในการมีส่วนร่วมมาก (อารียา บุญเปลื้อง, 2549)

นอกจากนี้ ผลการศึกษาการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ ปี พ.ศ. 2540 พบว่าผู้นำชุมชนในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่โดยส่วนใหญ่ มีการรับรู้ในเรื่องสิทธิและหน้าที่ของประชาชนเป็นอย่างดี เพราะเนื่องจากผู้นำชุมชนและผู้นำท้องถิ่นส่วนใหญ่สนใจติดตามข่าวสารทางการเมืองผ่านสื่อมวลชนที่ได้ทำการเผยแพร่ความรู้ และหากผู้นำชุมชนได้รับรู้สิทธิและหน้าที่ทั้งของตนเองและหน้าที่ของหน่วยงานการเมืองเรื่องใดแล้ว ประชาชนในการปกครองของผู้นำเหล่านั้นจะรับรู้ไปด้วย (ชุมสาย จันทรหอม, 2542)

ผู้นำส่วนใหญ่ในชนบทจะติดตามข่าวสารทั้งภายในและภายนอกชุมชน อีกทั้งยังเป็นตัวแทนในการติดต่อกับทางราชการ การได้ออกจากชุมชนเดินทางอยู่เป็นประจำ ทำให้ผู้นำมีปฏิสัมพันธ์กับผู้คนหรือหน่วยงานต่างๆ ทำให้มีโลกทัศน์ที่เปิดกว้างต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในชุมชนและนอกชุมชน ทำให้ผู้นำเหล่านั้นรับรู้บทบาทของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และสามารถวิเคราะห์ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง และจะเป็นตัวแทนของชุมชนในการเรียกร้องหรือเสนอความต้องการของชุมชนได้ดีกว่าบุคคลอื่น (กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2530)

จากการศึกษาที่ผ่านมาในด้านสถานภาพความเป็นผู้นำของประชาชนข้างต้น ทำให้ทราบว่าประชาชนที่มีสถานภาพเป็นผู้นำ มีโอกาสในการเข้าถึงข้อมูล ตลอดจนการเรียนรู้ ได้รับความรู้เป็นไปและสิทธิประโยชน์จากหน่วยงานต่างๆ ด้วยวิธีการและช่องทางต่างๆ ได้มากกว่าประชาชนทั่วไป และสั่งสมประสบการณ์ต่างๆ ทำให้สามารถที่จะเป็นตัวแทนของชุมชนได้ดีในการต่อรองหรือเรียกร้องความต้องการของชุมชน และสามารถที่จะถ่ายทอดหรือมีอิทธิพลต่อการรับรู้ของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับผู้นำนั้น

2.2.3 การรับรู้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการศึกษาของประชาชน

ได้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับระดับการศึกษา ที่ส่งผลต่อการรับรู้มากน้อยทางการเมืองของประชาชน การรับรู้บทบาทหน้าที่ของหน่วยทางการเมือง รวมไปถึงการรับรู้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ของตนเองที่จะได้รับบริการสาธารณะต่างๆ ได้ดีมากขึ้นเพียงใดนั้น เป็นผลอันเนื่องมาจากระดับการศึกษา ดังนั้นโรงเรียนหรือถือว่าเป็นสถาบันที่มีบทบาทในการนำหลักสูตรต่างๆ สอนแก่ผู้เรียนในเนื้อหาวิชา ซึ่งมีส่วนในการเกื้อกูลให้ผู้เรียนได้รับการเรียนรู้ทางการเมือง และการรับรู้ผ่านพิธีการต่างๆ ในโรงเรียนไม่ว่าจะเป็นการจัดหน้าที่รักษาความสะอาด การเข้าแถวต่อคิว และการเคารพธงชาติ ฯลฯ เป็นรากฐานในการกล่อมเกล่าให้ผู้เรียนสนใจการเมืองรอบตัวเพิ่มขึ้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าบางประเทศได้สอนให้ประชาชนเผ่าต่างๆ ที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจาย ให้มีความรู้สึกรักชาติร่วมกัน อยู่ร่วมกันอย่างผาสุก โดยนำประชาชนเหล่านั้นมาอยู่ร่วมกัน โดยเข้ารับการศึกษาร่วมกันในโรงเรียน อยู่ในสังคมหมู่ใหญ่ ทำให้ผู้เรียนที่มีความคิดแตกต่างทางการเมือง ภาษา เข้ามาวมเป็นชาติได้ และประชาชนรับรู้และมีความคิดเห็นทางการเมืองไปในทิศทางเดียวกัน เพราะสถาบันการศึกษามีบทบาทในการกล่อมเกล่าและมีส่วนในการเรียนรู้ทางการเมืองนั่นเอง (จุมพล หนิมพานิช, 2533.)

ประเทศที่ประสบความสำเร็จทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย จะพบว่าได้มีการฝึกอบรมประชาชนตั้งแต่เริ่มเติบโตมาในครอบครัว และการศึกษาเป็นหน่วยสำคัญในการหล่อหลอมหรือปรับเปลี่ยนทัศนคติค่านิยม รวมทั้งสร้างความรอบรู้ต่อระบบกลไกทางการเมืองอยู่ตลอดเวลา ทำให้ทราบและเข้าใจการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นรอบตัวตลอดด้วยเช่นกัน (สมศักดิ์ เกียวกิ่งแก้ว, 2525)

จากการศึกษาของ Gabriel Almond and Sydney Verba พบว่าวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศประชาธิปไตยเชิงเปรียบเทียบ ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมัน อิตาลี และเม็กซิโก พบว่าประสบการณ์วัยเด็กในเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับการเมือง จะมีอิทธิพลต่อลักษณะบุคลิกภาพทางการเมืองของบุคคลในวัยผู้ใหญ่ในระดับต่ำ แต่เมื่อบุคคลได้รับการศึกษามากขึ้นมีโอกาสฝึกฝน

เรียนรู้เรื่องราวทางการเมืองมากขึ้น จะทำให้บุคคลนั้นสามารถพัฒนาความรู้สึกในเรื่องความสามารถทางการเมืองของตน (อ้างในชุมสาย จันทรหอม, 2542)

นอกจากนี้ Schramm Wiber ยังพบว่าระดับการศึกษามีอิทธิพลต่อความสนใจข่าวสารทางการเมือง กล่าวคือ สำหรับคนที่มีการศึกษาสูงแล้วไม่ว่าจะมีอาชีพและมีฐานะทางเศรษฐกิจอย่างไร ความสนใจข่าวสารทางการเมืองมากกว่ากรณีผู้มีการศึกษาน้อย (อ้างในชุมสาย จันทรหอม, 2542)

ในส่วนของประเทศไทยความรู้ข่าวสารทางการเมืองของคนไทย พบว่าระดับการศึกษามีผลต่อความสนใจในข่าวสารทางการเมืองจากช่องทางต่างๆ โดยผู้มีการศึกษาระดับสูงมีแนวโน้มที่จะมีความสนใจต่อข่าวสารทางการเมืองจากสื่อต่างๆ และการสนทนาในประเด็นทางการเมืองสูงกว่าผู้มีการศึกษาน้อย (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2523)

จากการศึกษาที่ผ่านมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการศึกษามีผลต่อการรับรู้และเข้าใจอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐมากยิ่งขึ้น และหากประชาชนมีการศึกษาอย่างทั่วถึง สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ และตรวจสอบติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ชุมชนต่างๆ ได้รับการพัฒนาและช่วยพัฒนาประเทศชาติเจริญก้าวหน้าต่อไป