

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาค้นคว้า แนวคิด แนวปฏิบัติ วรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของเทศบาลตำบล หลุบ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยนำเสนอตามหัวข้อดังต่อไปนี้

1. แนวความคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวกับความพึงพอใจ
2. แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหาร
3. แนวความคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ
4. แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
5. การบริหารงานเทศบาล
6. บริบทเทศบาลตำบลหลุบ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจ

1.1 ความหมายของความพึงพอใจ

ความพึงพอใจ ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Satisfaction” ได้มีผู้ให้ความหมายของความพึงพอใจแตกต่างกัน ดังนี้

จิตตินันท์ เศษะคุปต์ (2539 : 25 ; อ้างถึงใน เสาวนีย์ ฤทธิรุ่ง. 2545 : 19) ความพึงพอใจ ตรงกับคำภาษาอังกฤษ ว่า “Satisfaction” ซึ่งมีความหมายโดยรวมทั่วไปว่า “ระดับความรู้สึกในทางบวกของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง” ความหมายของความพึงพอใจในการบริการสามารถจำแนกออกเป็น 2 ความหมาย คือ ความพึงพอใจของผู้บริโภคหรือผู้รับบริการ (Consumer Satisfaction) และความพึงพอใจในงาน (Job Satisfaction) ของผู้ให้บริการ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546 : 775) ได้ให้ความหมายของความพึงพอใจ หมายถึง พอใจ ชอบใจ

มอร์ส (Morse. 1955 : 27) ได้ให้ความหมายของความพึงพอใจไว้ว่า ทุกสิ่งทุกอย่างที่สามารถลดความเครียดของบุคคลให้น้อยลง หากความเครียดของบุคคลมีมากก็ทำให้เกิดความไม่พึงพอใจต่อสิ่งนั้นหรือกิจกรรมนั้นๆ ได้

วอลแมน (Wolman. 1973 : 27) กล่าวว่า ความพึงพอใจ หมายถึง ความรู้สึก (Feeling) มีความสุข เมื่อคนเราได้รับผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมาย (Goals) ความต้องการ (Want) หรือแรงจูงใจ (Motivation)

จากความหมายความพึงพอใจดังกล่าว สรุปได้ว่าความพึงพอใจหมายถึง สภาพอารมณ์ ความรู้สึก ซึ่งจัดว่าเป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นภายในจิตใจของแต่ละคนที่เป็นความรู้สึกหรือทัศนคติทางบวกของบุคคลที่มีสิ่งใดสิ่งหนึ่งเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อสิ่งนั้นสามารถตอบสนองต่อความต้องการให้แก่บุคคลนั้นได้

1.2 ความหมายของความพึงพอใจของผู้รับบริการ

เสาวนีย์ ฤทธิ์รุ่ง (2545 : 19) ความพึงพอใจตรงกับภาษาอังกฤษว่า "Satisfaction" ซึ่งมีความหมายโดยรวมทั่วไปว่า "ระดับความรู้สึกในทางบวกของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง" ความหมายของความพึงพอใจในบริการสามารถจำแนกออกเป็น 2 ความหมาย คือ

1. ความพึงพอใจของผู้บริโภคหรือผู้รับบริการ (Consumer Satisfaction)
2. ความพึงพอใจในงาน (Job Satisfaction)

ได้อธิบายความหมายเพิ่มเติมว่า ความพึงพอใจหมายถึง ภาวะที่แสดงออกถึงความรู้สึกในทางบวกที่เกิดขึ้นจากการประเมินเปรียบเทียบประสบการณ์ การได้รับบริการ ที่ตรงกับสิ่งที่ลูกค้าคาดหวังหรือดีกว่าความคาดหวังของลูกค้า ในตรงข้ามความไม่พึงพอใจหมายถึง ภาวะการแสดงออกถึงความรู้สึกในทางลบที่เกิดจากการประเมินเปรียบเทียบประสบการณ์ที่ได้รับบริการที่ต่ำกว่าความคาดหวังของลูกค้า

วรภรณ์ บุตรพรหม (2547 : 12) ได้ให้ความหมายความพึงพอใจของประชาชนที่มีความต้องการได้รับบริการในด้านต่างๆ ดังนี้

1. ด้านความสะดวกที่ได้รับ
2. ด้านตัวเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ
3. ด้านคุณภาพของบริการที่ได้รับ
4. ด้านระยะเวลาในการดำเนินการ
5. ด้านข้อมูลที่ได้รับจากการบริการ

ฟิทซ์เจอร์อัลด์ และดูรันท์ (Fitzgerald and Durant. 1980 : 586) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการสาธารณะ (Public Service Satisfaction) ว่าเป็นการประเมินผลที่ปฏิบัติงานด้านการให้บริการของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยมีพื้นฐานเกิดจากการรับรู้ (Perceptions) ถึงการส่งมอบการบริการที่แท้จริง และการประเมินผลนี้จะแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ที่แต่ละบุคคลได้รับเกณฑ์ (Criteria) ที่แต่ละบุคคลตั้งไว้ รวมทั้งการตัดสินใจ (Judgment) ของบุคคลนั้นด้วย โดยการประเมินผลสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ด้าน คือ

1. ด้านอัตวิสัย (Subjective) ซึ่งเกิดจากการได้รับรู้ถึงการส่งมอบการบริการ
2. ด้านวัตถุวิสัย (Objective) ซึ่งเกิดจากการได้รับปริมาณและคุณภาพของการบริการ

1.3 ลักษณะความพึงพอใจ

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2539 : 24-37) กล่าวว่า ความพึงพอใจการบริการมีความสำคัญต่อการดำเนินงานบริการให้มีความเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งมีลักษณะต่างๆ ไป ดังนี้

1. ความพึงพอใจเป็นการแสดงออกทางอารมณ์ และความรู้สึกในทางบวกของบุคคลต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด บุคคลจำเป็นต้องปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมรอบตัว การตอบสนองความต้องการส่วนบุคคลด้วยการโต้ตอบกับบุคคลอื่น และสิ่งต่างๆ ในชีวิตประจำวัน ทำให้แต่ละคนมีประสบการณ์ การรับรู้ เรียนรู้ สิ่งที่จะได้รับตอบสนองแตกต่างกันไปในสถานการณ์บริการก็เช่นเดียวกัน บุคคลรับรู้หลายสิ่งหลายอย่างเกี่ยวกับการบริหาร ไม่ว่าจะเป็ประเภทของการบริการหรือคุณภาพของการบริการซึ่งประสบการณ์ที่ได้รับจากการสัมผัสบริการต่างๆ หากเป็นไปตามความต้องการของผู้รับบริการ โดยสามารถทำให้ผู้รับบริการได้รับสิ่งที่คาดหวังก็ย่อมก่อให้เกิดความรู้สึกที่ดี และพึงพอใจ

2. ความพึงพอใจเกิดจากการประเมินความแตกต่าง ระหว่างสิ่งที่คาดหวังกับ สิ่งที่ได้รับจริงในสถานการณ์ ในสถานการณ์บริการก่อนที่ถูกค้ำจะมาใช้บริการใดก็ตาม มักจะมีมาตรฐานของการบริการนั้นไว้ในใจอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งมีแหล่งอ้างอิงมาจากคุณค่าหรือเจตคติ ที่ยึดถือต่อบริการ ประสบการณ์ดั้งเดิมที่เคยใช้บริการ การบอกเล่าของผู้อื่น การรับทราบข้อมูล การรับประกันบริการจากการโฆษณา การให้คำมั่นสัญญาของผู้ให้บริการเหล่านี้เป็นปัจจัยพื้นฐานที่ผู้รับบริการใช้เปรียบเทียบกับบริการที่ได้รับในวงจรของการให้บริการตลอดช่วงเวลาของความจริง สิ่งที่ผู้รับบริการได้รับรู้เกี่ยวกับการบริการก่อนที่ได้รับบริการ

หรือคาดหวังในสิ่งที่คิดว่าควรจะได้รับ (Expectation) นี้มีอิทธิพลต่อช่วงเวลาของการเผชิญความจริงหรือการพบปะระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการเป็นอย่างมาก เพราะผู้รับบริการจะประเมินเปรียบเทียบกับสิ่งที่ได้รับจริงในกระบวนการบริการที่เกิดขึ้น (Performance) กับสิ่งที่คาดหวังเอาไว้ หากสิ่งที่ได้รับเป็นไปตามความคาดหวังที่มีผู้รับบริการย่อมเกิดความพึงพอใจต่อการบริการดังกล่าว แต่ถ้าไม่เป็นไปตามที่คาดหวังอาจจะสูงหรือต่ำกว่านับเป็นการยืนยันที่คาดเคลื่อน (Disconfirmation) ความคาดหวังดังกล่าว ทั้งนี้ช่วงความแตกต่าง (Discrepancy) ที่เกิดขึ้นจะชี้ให้เห็นระดับความพึงพอใจหรือไม่พึงพอใจมากน้อยได้ ถ้าข้อยืนยันเบี่ยงเบนไปในทางบวกแสดงถึงความพอใจถ้าไม่ในทางลบแสดงถึงความไม่พึงพอใจ

จากลักษณะความพึงพอใจดังกล่าว สรุปได้ว่าลักษณะความพึงพอใจเป็นการแสดงออกทางอารมณ์ และความรู้สึกในทางบวกของบุคคลต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด ชีวิตประจำวันทำให้แต่ละคนมีประสบการณ์ การรับรู้ เรียนรู้ สิ่งที่จะได้รับตอบแทนแตกต่างกัน ไปคาดหวังกับสิ่งที่ได้รับจริงในสถานการณ์ บริการเช่นเดียวกัน

1.4 ระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ

ศิรินารด บัวสอน (2548 : 18) กล่าวว่า ผู้รับบริการย่อมมีความต้องการและคาดหวังในการไปรับบริการทุกครั้ง เมื่อไปรับบริการได้ประสบการณ์ที่เป็นจริงเปรียบเทียบกับความต้องการก่อนไปรับบริการและการแสดงออกมาเป็นระดับความพึงพอใจ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระดับ

1. ความพึงพอใจที่ตรงกับความคาดหวัง เป็นการแสดงความรู้สึกยินดีมีความสุขของผู้รับบริการเมื่อได้รับการบริการที่ตรงกับความคาดหวังที่มีอยู่ เช่น ลูกค้าไปรับประทานอาหารที่ร้านอาหารที่มีชื่อแห่งหนึ่ง และไม่ผิดหวังที่อาหารอร่อยและบริการรวดเร็วหรือลูกค้าเดินทางด้วยรถไฟถึงจุดหมายปลายทางอย่างปลอดภัยตรงตามกำหนดเวลา เป็นต้น

2. ความพึงพอใจที่เกิดความคาดหวัง เป็นการแสดงความรู้สึกปราบปลื้มหรือประทับใจของผู้รับบริการ เมื่อได้รับการเกินความคาดหวังที่มีอยู่ เช่น ลูกค้าเติมน้ำมันรถที่สถานบริการแห่งหนึ่ง พร้อมกับได้รับการตรวจเครื่องยนต์และเติมลมฟรี หรือลูกค้าไปซื้อของที่ห้างสรรพสินค้าแห่งหนึ่ง และได้รับรางวัลพิเศษ โดยไม่ได้คาดคิดมาก่อนเพราะเป็นลูกค้ารายที่กำหนดให้รับรางวัล

จากความหมายดังกล่าว สรุปได้ว่าความพึงพอใจเป็นความรู้สึกที่สามารถแสดงออกในระดับมากน้อยได้ขึ้นอยู่กับความแตกต่างของการประเมินสิ่งที่ได้รับจริงกับสิ่งที่คาดหวังไว้ ส่วนใหญ่ลูกค้าจะใช้เวลาเป็นมาตรฐานในการเปรียบเทียบความคาดหวังจากบริการต่างๆ

1.5 การวัดความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการ

ศาสตราจารย์ ไชยสมบัติ (2543 : 39) กล่าวว่า ความพึงพอใจต่อการบริการจะเกิดขึ้นได้หรือไม่นั้นจะต้องพิจารณาถึงลักษณะของการให้บริการขององค์กร ประกอบด้วยระดับความรู้สึกของผู้รับบริการในมิติต่างๆ ของแต่ละบุคคล ดังนั้น ในการวัดความพึงพอใจต่อการบริการอาจจะกระทำได้หลายวิธี ดังต่อไปนี้

1. การใช้แบบสอบถาม ซึ่งเป็นวิธีที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายวิธีหนึ่ง โดยการขอร้องหรือขอความร่วมมือจากกลุ่มบุคคลที่ต้องการวัด แสดงความคิดเห็นลงในแบบฟอร์มที่กำหนดคำตอบไว้ให้เลือกตอบ หรือเป็นคำตอบอิสระ โดยคำถามที่ถามอาจถามถึงความพึงพอใจด้านต่างๆ ที่หน่วยงานกำลังให้บริการอยู่ เช่น ลักษณะของการให้บริการ สถานที่บริการ ระยะเวลาในการให้บริการ พนักงานที่ให้บริการ เป็นต้น

2. การสัมภาษณ์ เป็นอีกวิธีหนึ่งในการที่ได้ทราบถึงระดับความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ ซึ่งเป็นวิธีที่ต้องอาศัยเทคนิคและความชำนาญพิเศษของผู้สัมภาษณ์จะช่วยให้ ผู้ถูกสัมภาษณ์ตอบคำถามให้ตรงกับข้อเท็จจริง การวัดความพึงพอใจโดยวิธีการสัมภาษณ์นับว่าเป็นวิธีที่ประหยัด และมีประสิทธิภาพ

3. การสังเกต เป็นอีกวิธีหนึ่งที่จะทำให้ทราบถึงระดับความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ โดยวิธีการสังเกตจากพฤติกรรม ทั้งก่อนมารับบริการ ขณะรอรับบริการและหลังจากได้รับบริการแล้ว เช่น การสังเกตกิริยา ท่าทาง การพูด สีหน้า และความถี่ของการมาขอรับบริการ เป็นต้น การวัดความพึงพอใจโดยวิธีนี้ ผู้วัดจะต้องกระทำอย่างจริงจังและมีแบบแผนที่แน่นอน จึงจะสามารถประเมินถึงระดับความพึงพอใจของผู้ใช้บริการได้อย่างถูกต้อง

มิลเล็ท (Millet, 1954 : 10) ได้กล่าว เกี่ยวกับความพึงพอใจในบริการ (Satisfaction Service) หรือสามารถที่จะพิจารณาว่าบริการนั้นเป็นที่พึงพอใจหรือไม่โดยวัดจาก

1. การให้บริการอย่างเสมอภาค (Equitable Service) คือ การบริการที่มีความยุติธรรม เสมอภาค และเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นใคร

2. การบริการอย่างรวดเร็ว ทันเวลา (Timely Service) คือ การให้บริการตามลักษณะความจำเป็นรีบด่วน

3. การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample Service) คือ ความต้องการเพียงพอในสถานที่ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ
4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous) จนกว่าจะบรรลุผล
5. การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive Service) คือ การพัฒนางานบริการทางด้านปริมาณ และคุณภาพให้มีความก้าวหน้าไปเรื่อยๆ

จะเห็นได้ว่า การวัดความพึงพอใจต่อการให้บริการนั้น สามารถที่จะทำการวัดได้หลายวิธี ทั้งนี้จะต้องขึ้นอยู่กับความสะดวก ความเหมาะสม ตลอดจนจุดมุ่งหมาย หรือเป้าหมายของการวัดด้วย จึงจะส่งผลให้การวัดนั้นมีประสิทธิภาพเป็นที่น่าเชื่อถือได้

1.6 ความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริการสาธารณะของเทศบาล

ศิรินารด บัวสอน (2548 : 19) ได้กล่าวว่า ประชาชนจะรู้สึกพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับการจัดการบริการสาธารณะอันหมายถึงกระบวนการนโยบายสาธารณะของเทศบาลซึ่งกระบวนการดังกล่าวแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอนด้วยกัน คือ ขั้นตอนแรกได้แก่ การกำหนดปัญหา ขั้นตอนที่สองได้แก่ การวิเคราะห์หาทางเลือก ขั้นตอนที่สามได้แก่ การกำหนดนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และขั้นตอนที่สี่ได้แก่ การประเมินผลนโยบาย ซึ่งในการกำหนดนโยบายสาธารณะนี้ มีนักวิชาการตั้งเงื่อนไขไว้ชื่อว่า ทฤษฎีความเป็นไปไม่ได้ของ แอร์โรว์ (Arrow's Impossibility Theory) ซึ่งกำหนดเงื่อนไขไว้ว่า การจะสร้างเงื่อนไขสวัสดิการสังคมหรือบริการสาธารณะแก่สังคมนั้นจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐาน 5 ประการสรุปได้ คือ

1. ความสมบูรณ์ของการเรียงลำดับความพึงพอใจของบุคคล ความพึงพอใจของบุคคลในสังคมจะต้องมีความสมบูรณ์สามารถเปรียบเทียบได้ตลอดและความพึงพอใจนั้นจะต้องมีความคงเส้นคงวา (Transitive)
2. ความพึงพอใจจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของพาราโด กล่าวคือ ในสังคมมี สิ่งที่คนในสังคมชอบและไม่มีผู้ใดคัดค้านสิ่งนั้นก็สรุปได้ว่าสังคมชอบสิ่งนั้นด้วย
3. การเลือกที่เป็นอิสระจากตัวแปรที่มาเกี่ยวข้องกัน คือ สังคมมีความพึงพอใจต่อสิ่งหนึ่ง ในขณะที่สิ่งหนึ่งนี้ไปมีความสัมพันธ์กับอีกสิ่งหนึ่ง หากเกิดการเปลี่ยนแปลงต่อสิ่งหนึ่งอันหลังก็จะไม่ทำให้ลำดับความพึงพอใจของสังคมที่มีต่อสิ่งหนึ่งอันแรกต้องเปลี่ยนแปลง

4. การเลือกที่ไม่มีข้อจำกัดหรือการบังคับ บุคคลทุกคนในสังคมจะต้องสามารถแสดงคามพึงพอใจและสามารถเรียงลำดับความพึงพอใจของตนในทุกๆ ทาง โดยเสรี จะต้องไม่มีการห้ามให้ชอบการเลือกใดๆ ในสังคมและบุคคลจะเรียงลำดับความพึงพอใจของคนอย่างไรก็ได้

5. การไม่มีทางเลือกของผู้เผด็จการ ในการเลือกบริการสาธารณะของสังคม จะต้องเกิดขึ้นในสภาพที่ว่าไม่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งอยู่ในฐานะที่พิเศษได้รับผลประโยชน์แก่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียว กล่าวคือผลประโยชน์ที่ได้รับมีมากถึงขนาดว่าเมื่อไรก็ตามที่เขาต้องการแสดงความพึงพอใจต่อกิจกรรมสาธารณะ โดยในสังคมมีความคิดเห็นแตกต่างโดยสิ้นเชิง

จะเห็นได้ว่าการให้บริการสาธารณะของรัฐทุกประเภท โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความพึงพอใจของประชาชน ให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนอย่างเสมอภาคกัน คนในสังคมมีความรู้สึกว่าได้ประโยชน์สูงสุดร่วมกัน ซึ่งเป็นการบริการสาธารณะที่เป็นธรรมที่สุด จากแนวความคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจของการรับบริการสาธารณะ ผู้ศึกษาได้นำกรอบการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 มาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาเพราะมีขอบข่ายครอบคลุมแนวคิดของนักวิชาการอื่น และมีเนื้อหาสอดคล้องกับการให้บริการของเทศบาลอย่างเหมาะสม

1.7 ทฤษฎีเกี่ยวข้องกับความพึงพอใจ

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความพึงพอใจเป็นทฤษฎีทางด้านพฤติกรรมศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของความต้องการของบุคคล ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ในการส่งเสริมความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของบุคคลในองค์กรได้อย่างเหมาะสม ดังต่อไปนี้

1.7.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับการจูงใจของมาสโลว์ (Maslow)

ได้ให้แนวคิดที่รู้จักกันอย่างกว้างขวาง คือ ทฤษฎีทั่วไปเกี่ยวกับการจูงใจของมาสโลว์ (Maslow's General Theory of Human Motivation) เป็นทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์โดยตั้งสมมติฐานว่า มนุษย์มีความต้องการอยู่เสมอไม่มีสิ้นสุด เมื่อความต้องการได้รับการตอบสนองหรือพึงพอใจอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว ความต้องการสิ่งอื่นก็จะเกิดขึ้นมาอีก ความต้องการของมนุษย์อาจจะซ้ำซ้อน ความต้องการอย่างใดอย่างหนึ่งอาจจะยังไม่หมดไป ความต้องการอีกอย่างหนึ่งก็จะเกิดขึ้นได้ ความต้องการของมนุษย์มีลักษณะเป็นลำดับขั้นจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ซึ่งแบ่งเป็น 5 ชั้น ดังนี้

ขั้นที่ 1 ความต้องการทางด้านร่างกาย (Physiological needs) เป็นความต้องการเบื้องต้นเพื่อความอยู่รอด เช่น ความต้องการในเรื่องอาหาร น้ำ ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ความต้องการพักผ่อน และความต้องการทางเพศ ฯลฯ ความต้องการทางด้านร่างกายจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคนก็ต่อเมื่อความต้องการทางด้านร่างกายยังไม่ได้รับการตอบสนองเลย

ขั้นที่ 2 ความต้องการความปลอดภัยหรือความมั่นคง (Security or Safety Needs) ถ้าหากความต้องการทางด้านร่างกายได้รับการตอบสนองตามสมควร แล้วมนุษย์ก็จะมีความต้องการในขั้นต่อไปที่สูงขึ้น คือ ความต้องการทางด้านความปลอดภัยหรือความมั่นคงต่างๆ ความต้องการทางด้านความปลอดภัยเป็นเรื่องเกี่ยวกับการป้องกันเพื่อให้เกิดความปลอดภัยจากอันตรายต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับร่างกาย ความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจ ส่วนความมั่นคงหมายถึง ความต้องการความมั่นคงในการดำรงชีพ เช่น ความมั่นคงในหน้าที่การงาน สถานะภาพทางสังคม

ขั้นที่ 3 ความต้องการทางด้านความรักและเป็นส่วนหนึ่งของสังคม (Belongingness and love needs) ภายหลังจากที่คนได้รับการตอบสนองในสองขั้นดังกล่าวแล้ว ก็จะมีความต้องการที่สูงขึ้น คือ ความต้องการทางด้านสังคมจะเริ่มเป็นสิ่งจูงใจที่สำคัญต่อพฤติกรรมของคน ความต้องการทางด้านนี้เป็นความต้องการเกี่ยวกับการอยู่ร่วมกัน และการได้รับการยอมรับจากบุคคลอื่นและมีความรู้สึกว่าคุณเองนั้นเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มทางสังคมอยู่เสมอ

ขั้นที่ 4 ความต้องการมีความภาคภูมิใจในตนเอง (Self-Esteem need) ความต้องการขั้นต่อมาจะเป็นความต้องการที่ประกอบด้วยสิ่งต่างๆ ดังนี้ คือ ความมั่นใจในตนเองในเรื่องความสามารถ ความรู้ และความสำคัญในตนเอง รวมตลอดทั้งความต้องการที่มีฐานะเด่นเป็นที่ยอมรับของคนอื่น หรืออยากที่จะให้บุคคลอื่นยกย่องสรรเสริญในความสำเร็จในหน้าที่การงาน การดำรงตำแหน่งที่สำคัญในองค์กร

ขั้นที่ 5 ความต้องการที่จะเข้าใจตนเองอย่างแท้จริง (Self-Actualization or Self-Realization) ลำดับขั้นตอนความต้องการที่สูงสุดของมนุษย์ก็คือ ความต้องการที่อยากจะได้รับผลสำเร็จในชีวิตตามนิมิตหรือความคาดหวัง ทะเยอทะยาน ใฝ่ฝัน ภายหลังจากที่มนุษย์ได้รับการตอบสนองความต้องการทั้ง 4 ขั้น อย่างครบถ้วนแล้ว ความต้องการในขั้นนี้จะเกิดขึ้นและมักจะเป็นความต้องการที่เป็นอิสระ เฉพาะแต่ละคนซึ่งต่างก็มีความนิมิตใฝ่ฝันอยากที่จะประสบความสำเร็จในสิ่งที่ตนคาดฝันไว้สูงส่งในทัศนะของตน

มาสโลว์ ได้ตั้งสมมติฐานของความต้องการของมนุษย์ไว้ว่า ความต้องการของมนุษย์ทั้ง 5 ชั้น มีความสำคัญไม่เท่ากัน และมนุษย์จะมีความต้องการอยู่เสมอไม่สิ้นสุด ขณะที่ความต้องการใดได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการอย่างอื่นจะเข้ามาแทนที่ ความต้องการที่ได้รับการตอบสนองแล้วจะไม่ใช่สิ่งจูงใจต่อไป ส่วนความต้องการที่ยังไม่ได้รับการตอบสนองก็จะเป็นสิ่งจูงใจ และนอกจากนี้ลักษณะความต้องการของมนุษย์ในแต่ละชั้น จะมีลักษณะที่เกี่ยวกันอยู่ตลอดเวลา กล่าวคือ เมื่อความต้องการในชั้นตอนใดชั้นตอนหนึ่ง ได้รับการตอบสนองตามความต้องการในชั้นต่อไปจะเข้ามาแทนที่ไปเรื่อยๆ โดยไม่จำเป็นว่า ชั้นตอนที่ได้รับการตอบสนองแล้วนั้นจะต้องได้รับการตอบสนองจนถึงที่สุด

จากทฤษฎีดังกล่าว สรุปได้ว่าความต้องการของบุคคลมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับความพึงพอใจและความต้องการที่ได้รับจากการตอบสนอง เมื่อความต้องการในระดับขั้นต้นได้รับการตอบสนองแล้ว บุคคลยังต้องการการตอบสนองในระดับขั้นสูงขึ้นไปตลอดเวลา

1.7.2 ทฤษฎีความคาดหวัง วรูม (Vroom's Expectancy theory)

ริค เฮท วรูม (Vic H. Vroom. ; อ้างถึงใน วราภรณ์ บุตรพรหม, 2547 : 20) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการจูงใจในแง่ของความคาดหวังในทฤษฎีความคาดหวัง (Expectancy theory) ว่าการจูงใจเป็นผลของความมากน้อยที่มีบุคคลต่อความต้องการต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งและการคาดคะเนของบุคคลนั้นต่อความน่าจะเป็นของการกระทำที่จะนำไปสู่สิ่งนั้น ดังนั้นรูปแบบของการจูงใจตามทฤษฎีนี้จึงประกอบไปด้วยความพึงพอใจ (Valance) ความคาดหวัง (Expectancy) ซึ่งจะเป็นตัวทำให้เกิดการจูงใจและผลลัพธ์ (Outcomes)

ความพึงพอใจ (Valance) หมายถึง ความรุนแรงของความปรารถนาของบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ความพอใจนี้จะแสดงออกถึงความมากน้อยของความปรารถนาของบุคคลที่มีต่อเป้าหมาย โดยที่ความพอใจจะเกิดขึ้นภายในตัวของบุคคลแต่ละคน ซึ่งถูกกำหนดโดยประสบการณ์ ดังนั้นความพึงพอใจของบุคคลจึงมีความแตกต่างกัน

ความคาดหวัง (Expectancy) หมายถึง ความเชื่ออย่างแรงกล้าว่าการกระทำที่แสดงออกมานั้นจะทำให้ได้รับผลลัพธ์เป็นพิเศษ ความคาดหวังนี้จะแสดงให้เห็นถึงการคาดคะเนของผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับความน่าจะเป็นของการกระทำที่บรรลุผลลัพธ์อย่างหนึ่ง จะสามารถนำไปสู่ผลลัพธ์อีกอย่างหนึ่งได้

ผลลัพธ์ (Outcomes) เป็นผลที่เกิดจากการกระทำที่ได้รับการกระตุ้นและจูงใจผลลัพธ์มีอยู่ 2 ระดับ ผลลัพธ์ระดับที่หนึ่ง (Primary Outcomes) เป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากการ

ปฏิบัติงาน และผลลัพธ์ระดับที่สอง เป็นผลลัพธ์เกี่ยวกับผลลัพธ์ระดับที่หนึ่ง กล่าวคือ เป็นผลลัพธ์ที่ได้รับตามหลังจากที่ได้รับผลลัพธ์ระดับหนึ่งแล้ว

จากทฤษฎีดังกล่าว สรุปได้ว่า ความพึงพอใจของบุคคลในการกระทำมีผลเกี่ยวเนื่องในความคาดหวังที่จะเกิดขึ้น โดยมีกระบวนการจูงใจให้มีการกระทำอย่างต่อเนื่องเพื่อผลลัพธ์ที่มีความพอใจมากที่สุด

1.7.3 ทฤษฎีแรงจูงใจของ Herzberg

Herzberg (1966 : 15-16) ได้ทำการทดลองโดยการสอบถามผู้ปฏิบัติงานประมาณ 200 คน ถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดความพอใจ และไม่พอใจในการปฏิบัติงาน ผลจากการสอบถาม Herzberg ได้แบ่งปัจจัยหรือองค์ประกอบเกี่ยวกับแรงจูงใจออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความไม่พอใจ (Hygiene Factors) เป็นปัจจัยที่ผู้ปฏิบัติงานคาดหวังว่าจะได้รับจากการทำงาน ถ้าขาดปัจจัยเหล่านี้ จะก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน แต่ถ้ามีก็ไม่ถึงกับก่อให้เกิดความพอใจ ทั้งนี้ เพราะเป็นสิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานคิดว่าเขาจะต้องได้รับอยู่แล้ว ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความไม่พอใจ (Hygiene Factor) นี้แบ่งออกเป็น

1.1) นโยบายและการบริหาร

1.2) วิธีการบังคับบัญชา

1.3) เงินเดือน

1.4) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงานในระดับต่างๆ

1.5) สภาพการทำงาน

1.6) ความมั่นคงของงาน

17) ชีวิตส่วนตัว คือ องค์การจัดสภาพให้คนใช้ส่วนตัวบ้าง

2) ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความพอใจ (Motivator Factors) เป็นปัจจัยที่จะทำให้ ผู้ปฏิบัติเกิดความพึงพอใจในการทำงาน และจะเป็นแรงจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ปัจจัยเหล่านี้ถึงจะไม่มีให้ผู้ปฏิบัติงานก็จะไม่ก่อให้เกิดความรู้สึกไม่พอใจ แต่ถ้ามีก็จะก่อให้เกิดความพอใจขึ้น ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความพอใจนี้ได้แก่

2.1) ความสำเร็จในการทำงาน

2.2) ตัวงาน

2.3) การได้รับการยอมรับ

2.4) ความรับผิดชอบ

2.5) ความก้าวหน้า

1.7.4. ทฤษฎีของ Ted Robert Gurr

Ted Robert Gurr (อ้างใน กนลา สุขพานิช – จันทปราบ. 2526) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสภาพการณ์ด้านจิตใจของมนุษย์กับสภาพแวดล้อมทางสังคม โดยเสนอใช้คำศัพท์ “Relative Deprivation” ซึ่งหมายถึง ความไม่สอดคล้องกันระหว่างความคาดหวังด้านคุณค่ากับความสามารถที่จะบรรลุถึงคุณค่า ความคาดหวังด้านคุณค่า ได้แก่ สภาพชีวิตและทรัพย์สินที่มนุษย์เชื่อว่าตนมีสิทธิครอบครอง สำหรับความสามารถที่จะบรรลุถึงคุณค่า ได้แก่ สภาพชีวิตและทรัพย์สินที่มนุษย์มีไว้ครอบครอง โดยถูกต้องตามกระบวนการที่ยอมรับกันในสังคม

2. แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหาร

2.1 ความหมายของการบริหาร (Administration) (สถาบันดำรงราชานุภาพ กองวิชาการและแผนงาน. 2539 : 3-4)

ศาสตราจารย์ชูป กาญจนประกร กล่าวว่า “การบริหารหมายถึง” การทำงานของคณะบุคคล (Group) ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ที่ร่วมกันปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ฉะนั้น คำว่าการบริหารงานนี้จึงใช้กำกับแสดงให้เห็นลักษณะการบริหารงานแต่ละประเภทได้เสมอแล้วแต่กรณีไป แต่ถ้าเป็นการทำงานโดยบุคคลเดียวเราเรียกเป็นการทำงานเฉยๆ เท่านั้น

ศาสตราจารย์ แฮรอด คูนต์ซ (Harold Koontz) ให้ความหมายว่า “การบริหาร คือ การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยการอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นอุปกรณ์การปฏิบัติงานนั้น”

จากความหมายของการบริหารข้างต้น จะเห็นได้ว่าการบริหารมีลักษณะ ดังนี้

1. การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
2. การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด
3. การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
4. การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ
5. การบริหารเป็นการดำเนินงานร่วมกับกลุ่มบุคคล ฉะนั้นต้องอาศัยความร่วมมือของกลุ่ม (Group cooperation) เพื่อให้เกิดพลังรวมของกลุ่ม (Group effort) ในอันที่จะทำให้ภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์
6. การบริหารเป็นลักษณะของการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล

(Rational)

2.2 ทรัพยากรการบริหาร (สถาบันดำรงราชานุภาพ กองวิชาการและแผนงาน. 2539 : 4-5) โดยทั่วไปในการบริหารถือว่ามีทรัพยากร (Administration resources) ที่เป็นปัจจัยสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ คน (Men) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และการจัดการ (Management) หรือเรียนสั้นๆ ว่า 4 M's

การที่จัดว่าปัจจัยทั้งสี่ เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารก็เพราะเหตุว่าในการบริหารเกือบทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัย คน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการจัดการ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ไม่ว่าจะการบริหารนั้นจะเป็นการบริหารราชการหรือบริหารธุรกิจก็ตาม เหตุนี้จึงเป็นที่ยอมรับกันว่าทรัพยากรพื้นฐานในการบริหารมีอยู่สี่ประการดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันนี้นักวิชาการหลายท่านได้พิจารณาทรัพยากรการบริหารไปในลักษณะที่มีขอบเขตกว้างมากยิ่งขึ้น และถือว่าเป็นทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้นจากปัจจัยสี่ ประการที่กล่าวมาแล้วอีกด้วย ได้แก่ ศาสตราจารย์ วินเลียม ที กรินวูด William T. Greenwood ได้ให้ความเห็นว่าทรัพยากรการบริหารควรมีอย่างน้อย 7 ประการ คือ คน เงิน วัสดุสิ่งของ อำนาจหน้าที่ (Authority) เวลา (Time) กำลังใจในการทำงาน (Work) และความสะดวกต่างๆ (Facilities) ทั้งนี้ โดยย้มาถึงความสำคัญจำเป็นของอำนาจหน้าที่ และเวลาในการบริหารไว้ว่าในการบริหารงานนั้นไม่ว่าจะเป็นงานของรัฐหรือเอกชนก็ตาม งานจะไม่สามารถดำเนินไปด้วยดีได้ ถ้าหากปราศจากเสียซึ่งอำนาจหน้าที่และเช่นกันการบริหารนั้นๆ ก็จะไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลด้วยดีอย่างมีคุณค่า หากมิได้กำหนดเวลาให้เหมาะสม เพียงพอกับประเภทและลักษณะของงานนั้นๆ ส่วนทางการบริหารธุรกิจได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัจจัยของการบริหารเพิ่มเติมต่างออกไปอีก คือ มีคน เงิน วัสดุสิ่งของ วิธีการ (Method) ตลาด (Market) และเครื่องจักร และเรียกสั้นๆ ว่า 6 M's เป็นต้น

การที่มีนักวิชาการบางท่านได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมในเรื่องทรัพยากรการบริหารดังกล่าวนี้ แม้จะเป็นเรื่องปลีกย่อยไปจากทรัพยากรการบริหารหลักทั้ง 4 ประการ ดังกล่าวมาแล้วในตอนต้นก็ตาม แต่ก็ช่วยให้มองเห็นภาพรวมของทรัพยากรทางการบริหารที่กว้างมากขึ้น

2.3 กระบวนการบริหาร (Process of Administration) (สถาบันดำรงราชานุภาพ กองวิชาการและแผนงาน. 2539 : 5-7)

ลูทิล และเออร์วิค ได้สรุปกระบวนการบริหารไว้ในหนังสือที่ชื่อ "Papers on the science of administration" ซึ่งเขียนขึ้นในปี 1973 ว่า กระบวนการบริหารย่อประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือที่เรียกกันย่อๆ ว่า "POSDCORB Model" ซึ่งอธิบายตามความหมายได้ ดังนี้

1. P = Planning หมายถึง การวางแผนงาน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงนโยบาย (Policy) ทั้งนี้เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นไว้มีความสอดคล้องกันในการดำเนินงาน แผนเป็น เรื่องที่เกี่ยวกับการใช้ความรู้ในทางวิทยาศาสตร์และวิศวกรรม วินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคต แล้วกำหนดวิธีการ โดยถูกต้องและสมบูรณ์

2. O = Organizing หมายถึง การจัดส่วนราชการหรือองค์การซึ่งใน การศึกษาบางแห่งก็พิจารณา รวมไปถึงการปฏิบัติงานหรือวิธีการจัดการ (Management) ด้วยเรื่องการจัดแบ่งส่วนงานนี้จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน เช่น การจัดแบ่ง งาน (Division of work) เป็นกรม กอง แผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพของงานหรือจัด ตามลักษณะของงานเฉพาะอย่าง (Specialization) ก็ได้ นอกจากนี้อาจพิจารณาในแง่ของการ ควบคุม (Control) และหรือพิจารณาในแง่หน่วยงาน (Organization) เช่น หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) หรือบ้างก็เรียกเป็นหน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานแนะนำหรือที่ ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานช่วยเหลือหน่วยงานอนุกร (Auxiliary) เป็นต้น

นอกจากนี้ ในการศึกษาเรื่องการจัดองค์การนี้ยังได้ศึกษาถึงการแก้ไข อุปสรรคข้อขัดข้องตลอดจนการปรับปรุงองค์การบริหาร (Administrative reorganization) ให้ดี ขึ้นด้วย

3. S = Staffing หมายถึง การจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานให้ สอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่แบ่งไว้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งหมายถึง การจัดการเกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความสามารถมา ปฏิบัติงานให้เหมาะสม (Competent man for Competent job) หรือ Put the right man on the right job รวมถึงการที่จะเสริมสร้างและธรรมวงไว้ซึ่งสัมพันธภาพในการทำงานของคนงาน และพนักงานด้วยเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนี้ ได้มีผู้ให้ความหมายไว้อย่างกว้างๆ ว่า “การบริหารงานบุคคลนั้นเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการวางแผน การวางแผน โครงการ ระเบียบและวิธีดำเนินงานเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน ในองค์การ ใดองค์การ หนึ่งเพื่อให้ได้มาและได้ประโยชน์ ตลอดจนการบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรด้านมนุษย์ที่มี ประสิทธิภาพและมีปริมาณเพียงพอ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย กระบวนการที่ว่านี้จึงรวมหน้าที่ต่างๆ ทั้งหมดนับแต่การสรรหา และรับคนเข้าทำงานจน กระทั่งพ้นจากการทำหน้าที่การงานขององค์การไป”

4. D = Directing หมายถึง การศึกษาวิธีการอำนวยความสะดวก รวมทั้งการควบคุม งานและนิเทศงาน ตลอดจนคิดปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษย์สัมพันธ์

(Human relations) และการจูงใจ (Motivation) เป็นต้น การอำนวยความสะดวกในที่นี้รวมถึงการวินิจฉัยสั่งการ (Decision making) ซึ่งเป็นหลักอันสำคัญอย่างหนึ่งในการบริการและขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างาน เพราะว่าการที่จะอำนวยความสะดวกให้ภารกิจดำเนินไปด้วยดีได้จำเป็นต้องมีการตัดสินใจที่ดี และการสั่งการที่ถูกต้องเหมาะสมกับแต่ละลักษณะของการตัดสินใจ

5. Co = Coordinating หมายถึง ความร่วมมือประสานงาน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะช่วยให้การประสานงานดีขึ้น เพื่อช่วยแก้ปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน การร่วมมือประสานงานเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในการบริหาร เพราะเป็นกิจกรรมประจำวันที่จะต้องพึงกระทำในการปฏิบัติงานและเป็นสิ่งที่มีอยู่ในทุกระดับของงาน การร่วมมือประสานงานเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องจัดให้มีขึ้นในหน่วยงานของตน เพราะเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วยให้เกิดความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

เมื่อกล่าวถึงการประสานงานแล้ว อีกเรื่องหนึ่งที่ควรได้กล่าวถึงเพราะมีความสำคัญและเป็นสิ่งคู่กันประการควบคู่กันก็คือ การติดต่อสื่อสาร (Communication) เพราะการติดต่อสื่อสารที่ดีจะช่วยให้เกิดการประสานงานที่ดี และทำให้การบริการงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6. R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานตลอดรวมถึงการประชาสัมพันธ์ (Public relation) ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย อันที่จริงการรายงานนี้มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสาร (Communication) เพราะการติดต่อสื่อสารที่ดีจะช่วยให้เกิดการประสานงานที่ดีและทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

7. B = Budgeting หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณและการเงิน ตลอดจนการใช้วิธีการงบประมาณและแผนงานเป็นเครื่องมือในการควบคุมงาน วิธีการบริหารงบประมาณโดยทั่วไปมักมีวงจรที่คล้ายคลึงกันอย่างที่เรียกว่า “วงจรงบประมาณ” (Budget cycle) ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอน ดังนี้

1. การเตรียมงบประมาณและการเสนอขออนุมัติ (Executive preparation and submission)
2. การพิจารณาให้ความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislation authority)
3. การดำเนินการ (Execution)
4. การตรวจสอบ (Audit)

2.4 คุณค่าของการบริหาร (สถาบันดำรงราชานุภาพ กองวิชาการและแผนงาน.

2539 : 11) การบริหารนั้น ถ้าจะพิจารณากันแต่เพียงว่าการทำงานเพื่อให้งานเสร็จสิ้นไปแต่เพียงอย่างเดียวย่อมไม่เป็นการเพียงพอ โดยเฉพาะในปัจจุบันอันเป็นยุคที่วิทยาการก้าวหน้าพลเมืองเพิ่มขึ้นและความต้องการของประชาชนก็เพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว การบริหารจึงต้องคำนึงถึงคุณค่าของการบริหารในด้านประหยัด ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเป็นธรรม ความซื่อสัตย์ ความรู้จักรับผิดชอบในหน้าที่การงานและบริการอย่างเพียงพอต่อความต้องการประชาชนหรือถูกคำมาติดต่ออาจสรุปอธิบายได้ ดังนี้

1. คุณค่าในการประหยัด (Economy) การประหยัดในที่นี้หาได้มีความหมายเพียงการที่จะระมัดระวังการใช้จ่ายใช้สอยเงินของประชาชน คือ ภาษีอากรที่รัฐจัดมาเป็นรายได้เพื่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชนเป็นส่วนรวมเท่านั้น หากแต่จะรวมตลอดถึงการแสวงหาวิธีการต้องใช้จ่ายเงินทองทรัพย์สินของรัฐหรือขององค์กรด้วยความพินิจรอบคอบประกอบด้วยเหตุผล และมุ่งประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง นอกจากนั้นแล้วการบริการโดยประหยัดนั้นก็คือทำอย่างไรจึงสามารถใช้เงินแต่น้อยให้ได้ผลลัพธ์สูงสุด เพราะในการปฏิบัติใช้ในการบริการวิธีการที่จะใช้อุปกรณ์เหล่านี้ให้ได้รับประโยชน์สูงสุด คุ่มค่า จัดว่าเป็นการประหยัดอันสำคัญยิ่งอย่างหนึ่ง

2. คุณค่าในด้านประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพในที่นี้หมายถึงการดำเนินงานให้เป็นไปตามที่คาดหมายไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการทำงานที่ต้องการให้ได้ประโยชน์สูงสุดและการที่จะพิจารณาว่างานใดมีประสิทธิภาพหรือไม่ ก็พิจารณาได้จากผลงาน

สำหรับความหมายของประสิทธิภาพในการทำงานนี้มีนักวิชาการบางท่านเสนอความเห็นว่าเป็นเชิงสมการคณิตศาสตร์ ซึ่งอาจเขียนเป็นสูตร ได้ดังนี้

$$E = (O - I) + S$$

เมื่อ E = Efficiency คือ ประสิทธิภาพของงาน

O = Output คือ ผลงานที่ได้รับออกมา

I = Input คือ บรรดาทรัพยากรทางบริหารทั้งหลายที่ใช้ไป

S = Satisfaction คือ ความพึงพอใจในผลงานที่ออกมา

ซึ่งเข้าใจได้ง่ายและมีปัญหาไม่มากนักถ้าพิจารณาเฉพาะในด้านการบริหารธุรกิจ ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่กำไร ซึ่งเมื่อผลที่ได้มากกว่าทุนที่ลงในกิจการนั้นย่อมมีกำไรและอาจถือเป็นข้อพิจารณาพื้นฐานได้ว่า งานนั้นย่อมมีประสิทธิภาพ แต่การบริหารราชการทำได้เป็นเช่นนั้นไม่ เหตุว่าเป้าหมายสำคัญของการบริหารราชการต่างกับการ

บริหารธุรกิจ เพราะว่า การบริหารราชการนั้นมุ่งมั่นในประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง จะต้องรับผิดชอบ สามารถตอบสนองความต้องการและเจตนารมณ์ของประชาชน ฉะนั้นการวัดประสิทธิภาพของการบริหารราชการจึงเป็นสิ่งที่วัดได้ ด้วยเหตุนี้การที่นำเอาความพอใจ (Satisfaction) ในความสำเร็จของงานเป็นองค์ประกอบการพิจารณาถึงความมีประสิทธิภาพในการบริหารเป็นสิ่งสำคัญและชอบด้วยเหตุผล

3. คุณค่าในด้านประสิทธิผล (Effectiveness) คำว่าประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีความหมายใกล้เคียงกันมาก หากจะพิจารณาให้เจาะจงลงไปแล้วก็จะเห็นได้ว่าประสิทธิผลนั้น หมายถึง การพิจารณาผลของการทำงานที่สำเร็จลุล่วงดังประสงค์หรือที่คาดหวังไว้เป็นหลัก และความสำเร็จของงานอย่างมีประสิทธิภาพนี้อาจเกิดจากการปฏิบัติงานที่ไม่ประหยัดหรือไม่มีประสิทธิภาพก็ได้ เพราะประสิทธิภาพเป็นเรื่องของการที่จะทำงานได้ผลสูงสุด ส่วนประสิทธิผลเป็นเรื่องของการนำเอาผลงานที่สำเร็จดังที่คาดหวังไว้มาพิจารณา ดังนั้น งานที่มีประสิทธิผลจึงไม่จำเป็นต้องมีประสิทธิภาพเสมอไป เช่น สมมติว่าการทำบัตรประชาชนที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์ตั้งแต่ 15 ปี ขึ้นไปถึง 70 ปี นับตั้งเป้าหมายว่าจะต้องทำให้ได้สำเร็จ ได้ทั่วถึงทั้งประเทศภายในเวลา 5 ปี ในกรณีนี้ถ้าหากสำเร็จงานจึงจะมีประสิทธิผลคือบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ส่วนจะสิ้นเปลืองงบประมาณสักเพียงใดก็เป็นเรื่องที่จะจำเป็น ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ด้านความไม่ประหยัดแต่มีประสิทธิผล

4. คุณค่าด้านความเป็นธรรม (Equity) ความเป็นธรรมในที่นี้หมายถึง การที่ต้องบริหารงานด้วยความเป็นธรรมอย่างทั่วถึงและถ้วนหน้า ปราศจากการเลือกที่รักมักที่ชัง โดยไม่เลือกแบ่งแยกวรรณะ เชื้อชาติ และศาสนา คุณค่าในด้านความเป็นธรรมนี้หากจะพิจารณาโดยลึกซึ้งแล้วก็จะเห็นว่า เป็นหน้าที่ และความรับผิดชอบในการบริหารงานนั่นเอง อยากรู้ดี ความเป็นธรรมนี้ยังคงเป็นสิ่งที่ได้รับการพร่ำร้องไต่หา และบางครั้งก็เฝ้าคอยอยู่เสมอ จึงเป็นคุณธรรมที่นักบริหารทั้งหลายน่าจะช่วยกันผดุงความเป็นธรรมให้ดำรงอยู่ในมวลหมู่สังคมนมนุษย์ต่อไป

5. คุณค่าในด้านความซื่อสัตย์และมีเกียรติ (Honest and Honor) ความจริงในการบริหารนี้เป็นที่ทราบกัน และน่าจะกล่าวในทางเป็นธรรมเรียกการบริหารได้ว่า การปฏิบัติงานนั้นจะต้องดำเนินไปด้วยความซื่อสัตย์ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนและธรรมเนียมไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการหรือบริหารธุรกิจก็ตาม และเมื่อปฏิบัตินั้นเป็นปฏิบัติที่ถูกที่ชอบ ความมีเกียรติก็ย่อมเสริมส่งให้สูงยิ่งขึ้น

3. แนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ คือ สภาวะที่หน่วยงานชุมชนระดับล่างสุด มีอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทาง และวิธีการดำเนินกิจกรรมของตนเองได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความสำคัญ คำจำกัดความ ความหมาย และเงื่อนไข ดังนี้

3.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

ชูวงศ์ ญาะบุตร (2542 : 1-4) ให้ความหมาย การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์กรปกครองหรือสถาบันของรัฐไปกระทำหรือดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรืออาจกล่าวอีกนัยว่าการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจทางปกครองบางส่วนให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง ส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2548 : 59) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเองไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการบริหารแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2550 : 36) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า คือ การโอนกิจการบริหารสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชน ซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากการปกครองส่วนกลาง

จากความหมายของการกระจายอำนาจจึงสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐบาลกลางเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นบริหารตนเองโดยใช้กฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมบริหารจัดการของท้องถิ่น คือ ท้องถิ่นจะต้องบริหารจัดการตามที่กฎหมายได้กำหนดให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่

3.2 หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

3.2.1 มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของตน

3.2.2 มีอำนาจในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักที่สำคัญในการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะถ้าหากองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ ดังนั้นองค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้

3.2.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นอาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการออกไปใช้สิทธิหรือออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางทีอาจเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อมีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

3.2.4 มีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่ การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบของหลักการกระจายอำนาจที่กล่าวมา จึงสรุปได้ว่า องค์ประกอบในการกระจายอำนาจเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น ทั้ง 4 ประการ ได้แก่ ความเป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการบริหารงาน ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และมีงบประมาณของตนเอง ถ้าสามารถดำเนินการได้ตามกรอบหลักการดังกล่าวโดยไม่มีแทรกแซงจากส่วนอื่น ย่อมทำให้้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีความสมบูรณ์ในการบริหารงานมากขึ้นมุ่งสู่การทำงานที่มีประสิทธิภาพ

3.3 การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่ว

ประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น (มาตรา 78 (3) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550) ในขณะเดียวกัน รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบ ให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ (มาตรา 87 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550) และรัฐต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายในการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ (มาตรา 283 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550) และการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญและอย่างต่อเนื่องโดยให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ (มาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540)

จากการศึกษาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว สรุปได้ว่าการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการให้อิสระของประชาชนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง ให้มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ ตามกรอบของกฎหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งการกระจายอำนาจนี้จะมีการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การบริหาร โดยยังมีรัฐบาลกลางคอยกำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น

3.4 แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สมศักดิ์ พรหมเชื้อ (2551 : 21) กล่าวว่า ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดกรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยยึดหลักการสำคัญ 3 ด้าน และภายใต้ขอบเขตที่กำหนด ดังนี้

1. ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตน โดยยังต้องอยู่ในการกำกับดูแลต่อรัฐบาลกลางที่มีความเป็นรัฐเดี่ยว มีความเป็นเอกภาพของประเทศ มีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และรักษาความมั่นคงของชาติเอาไว้ ส่งเสริมให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการเมือง การปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

2. ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ดูแลในส่วนของการกิจระดับมหภาค และภารกิจที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการได้ กำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบาย ด้านกฎหมาย เท่าที่จำเป็น และยังให้การสนับสนุน ส่งเสริมด้านเทคนิค วิชาการ การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล

3. ด้านประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการจาก สาธารณะที่มีคุณภาพ และสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การบริหารของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความ โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และมีความรับผิดชอบต่อ ผู้ใช้บริการ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงาน ติดตามงานต่างๆ ขอบเขตการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 คณะกรรมการกระจายอำนาจได้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขอบเขต ดังนี้

1. รัฐกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจ การเงินการคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สร้างความพร้อมส่งเสริมให้ ประชาชนและสังคมเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

2. รัฐจะดำเนินการปรับบทบาทของราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง พัฒนาโครงสร้างและกลไกเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจสร้างระบบการติดตามตรวจสอบ ดูแลประเมินประสิทธิภาพของการบริหารงาน

จากการศึกษาแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการเพิ่มอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น โดยมุ่งเน้นที่กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งพึ่งตนเองได้ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง และมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ภายใต้ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยมีราชการส่วนกลางเป็นผู้ให้การสนับสนุน กำกับดูแลเท่าที่จำเป็น

4. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 ความหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ การกระจายอำนาจบริหารงานท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองโดยตรง ได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

ประหยัด หงส์ทองคำ (2526 ; อ้างถึงใน ศิรินารถ บัวสอน. 2548 : 35) ได้รวบรวมความหมายของการปกครองท้องถิ่นของนักวิชาการต่างประเทศไว้ ดังนี้

วิลเลียม เอ ลีอบสัน (William A. Robson) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควรอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และมีองค์การที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

วิลเลียม วี โฮ โลเวย์ (William V. Holloway) กล่าวว่า “การปกครองตนเองของท้องถิ่น” หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอนมีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจอปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาของท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

เดเนียล วิท (Daniel Wit) ให้ความหมายว่า “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือการกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น

ปรัชญา เวสารัชช์ (2538 : 424-425) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น ว่าเป็นการปกครองซึ่งกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นหนึ่งหรือหลายๆ ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ภายในขอบเขตกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้กระทำได้ การปกครองในลักษณะนี้ถึงแม้จะเป็นอิสระ แต่ก็มิได้เป็นอิสระโดยสิ้นเชิงจากอำนาจของรัฐ และมีใช่เป็นอิสระในการดำเนินการทุกประเภทในท้องถิ่นได้โดยสิ้นเชิง นอกจากนี้เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ท้องถิ่นจำเป็นต้องมีองค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นและเพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชน หน่วยงานในการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีประชาชนดำเนินการไม่ว่าในฐานะผู้ปกครองท้องถิ่น ผู้เลือกตั้งตัวแทนเข้ามาปกครอง ผู้กำหนดเสนอนโยบาย ผู้ควบคุม หรือผู้เข้าร่วมในรูปแบบอื่น

จากความหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้นสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยให้มีหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา และให้บริการแก่ประชาชน ในเขตพื้นที่ องค์การหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย คัดสรรใจ และดำเนินกิจกรรมภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของตนเท่านั้น และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

4.2 องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

อุทัย หิรัญโต (2523 : 22) ให้ความหมายว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นไทย จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ คือ

1. สถานะตามกฎหมาย (legal Status) หมายความว่า หากประเทศใด กำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่ระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ เชื้อชาติ

ประวัติศาสตร์ และความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับหน่วยการปกครองท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ ซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริการ รายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมือง และการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์กรมติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตของการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบายออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

5. การเลือกตั้งสมาชิกองค์กร หรือคณะผู้บริหาร จะต้องได้รับเลือกจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชนโดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นตนเอง

6. อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ จัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐบาลและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่า มีอิสระเต็มที่กลายเป็นรัฐอธิปไตย รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่ (สถาบันดำรงราชานุภาพกองวิชาการและแผนงาน, 2539 : 15-16) เพื่อให้เป็นภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น จึงขอเสนอแนวคิดของประธานองคมนตรีศึกษากร ซึ่งได้ชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบที่สำคัญๆ ของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

8.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล

8.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น จะต้องไม่อยู่ใน บังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการ เพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจ ปกครองตนเอง (Autonomy)

8.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องมีองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้ง (Election) โดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการ ปกครองของประชาชน (Political Participation)

8.4 หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องมียานาจในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้ เจริญก้าวหน้า

8.5 หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน ตามครรลองของการปกครองที่ ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

8.6 หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ควรมีอำนาจในการออกกฎ ข้อบังคับเพื่อกำกับให้การปฏิบัติเป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ กฎข้อบังคับทั้งปวงย่อมไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

8.7 หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้ว ยังคงอยู่ใน ความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐและ ประชาชนในสวนรวม

4.3 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

สถาบันดำรงราชานุภาพ (2539 : 16-17) ได้อธิบายความสำคัญของการปกครอง ท้องถิ่นดังนี้

1. องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยแก่ประชาชนคือ องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของ ชาติ มีกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วน ร่วมในการปกครองตนเองเป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2. การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตย ในระดับท้องถิ่นก่อน เพราะการพัฒนาการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองใน ระดับชาติโดยง่าย

3. การปกครองท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้เข้มแข็งทางการเมือง (Political Maturity) กล่าวคือ ประชาชนรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหารการเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด

4. การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชน โดยตรงและใกล้ชิด และเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอก็จะมีผลทำให้เกิดความคึกคัก และมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

5. การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับความนิยมสรรหาจากประชาชนจึงทำให้ได้รับเลือกตั้งในระดับสูงขึ้น

จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวสรุปได้ว่า ลักษณะการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย การเป็นองค์กรในชุมชนที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายส่วนกลางมีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมทั้งในด้านการคลัง การจัดเก็บภาษี การหารายได้ตามที่กฎหมายกำหนด การจัดทำงบประมาณด้วยตนเอง รวมถึงการกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ

5. การบริหารงานเทศบาล

5.1 รูปแบบเทศบาล

เทศบาลมิได้จัดตั้งขึ้นทั่วทั้งประเทศ แต่จะจัดตั้งขึ้นเป็นแห่งๆ ไปดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร

ปัจจุบันพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 ให้เทศบาลมี 3 ประเภท คือ

เทศบาลตำบล ได้แก่ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล (มาตรา 9) กฎหมายมิได้ กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะว่าการเป็นเทศบาลตำบล จะต้องมิใช่เงื่อนไขอย่างใดบ้าง แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยได้วางหลักเกณฑ์ใน

การจัดตั้งเทศบาลตำบลเอาไว้ และนอกจากนี้เทศบาลตำบลจำนวนหนึ่งยังมีที่มาจากกรณีที่เมื่อพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลและกำหนดให้สุขาภิบาลที่มีอยู่มีฐานะเป็นเทศบาลตำบล

เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาลการจัดตั้งเทศบาลเมืองต้องทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 10)

เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล การจัดตั้งเทศบาลนครจะต้องทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะต้องระบุชื่อและเขตของเทศบาลเอาไว้ (มาตรา 11)

5.2 โครงสร้างของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลประกอบด้วย สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี

5.2.1. สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 สมาชิกสภาเทศบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาลแต่ละประเภทนี้จะไม่เท่ากัน อยู่ในระหว่างจำนวน 12 คน ถึง 24 คน ขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาลดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ดังนี้ สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 12 คน สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 18 คน และสภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 24 คน

อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 ดังนี้

1) เลือกประธานสภาเทศบาล และรองประธานสภาเทศบาล เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง หรือมีมติให้ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล พ้นจากตำแหน่ง

2) เลือกสมาชิกสภาเทศบาลตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเทศบาล และเลือกตั้งบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาเทศบาล

3) รับทราบนโยบายของนายกเทศมนตรี ก่อนนายกเทศมนตรีเข้า
รับหน้าที่และรับทราบรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่นายกเทศมนตรีได้แถลง
ไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี

4) ให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติเทศบาล ร่างเทศบัญญัติงบประมาณ
รายจ่ายประจำปี และร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของเทศบาล

5) ในที่ประชุมสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิตั้งกระทู้ถาม
นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี เสนอผู้ตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติ

6) ในกรณีกิจการอื่นใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาล
หรือประชาชนในท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก
เท่าที่มีอยู่ หรือนายกเทศมนตรีสามารถเสนอต่อประธานสภาเทศบาลเพื่อให้มีการออกเสียง
ประชามติได้ และประกาศให้ประชาชนทราบ

5.2.2 นายกเทศมนตรี กฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดให้มีนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง
ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภา
ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาล
เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย พระราชบัญญัติเทศบาล
พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 มาตรา 48 อัฐ ได้กำหนดจำนวนรอง
นายกเทศมนตรีไว้ดังนี้ คือ เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรี ไม่เกิน 2 คน เทศบาลเมือง
ให้มีรองนายกเทศมนตรี ไม่เกิน 3 คน และเทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรี ไม่เกิน 4 คน
นายกเทศมนตรีเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของ
เทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 48
สัตตบรรณ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552

อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 มาตรา 48 เตรศ มีดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการควบคุม และรับผิดชอบในการบริหารกิจการของ
เทศบาล โดยทั่วไปตามกฎหมายกำหนด

2. อำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติ

3. อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการต่างๆ ตามกฎหมายลักษณะปกครอง
ท้องถิ่น คือ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้ โดยการกำหนดไว้ใน
กฎกระทรวง

เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีเป็นไปอย่างเกิด ประสิทธิภาพ จึงแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนี้

3.1 กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการ บริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของเทศบัญญัติและ นโยบาย

3.2 สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล

3.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษา

นายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี

3.4 วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

3.5 รักษาการณ์ให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

3.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินั้น

และกฎหมายอื่น

5.2.3 พนักงานเทศบาล เป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานประจำ สำนักงานหรือนอกสำนักงานเป็นผู้นำนโยบายของคณะผู้บริหาร ไปปฏิบัติ โดยมีปลัดเทศบาล เป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล

5.3 หน้าที่ของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 ได้แบ่งหน้าที่ของเทศบาลออกเป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ และหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ ซึ่งขึ้นอยู่กับ ประเภทของเทศบาล ดังแสดงในแผนภูมิที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงหน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 มาตรา 50/53/56

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	1. มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล ตามข้อ 1-9	1. มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมืองตามข้อ 1-8
2. ให้มีและบำรุงทางบก และทางน้ำ	2. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	2. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล	3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	3. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	4. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้	4. การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการ
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	5. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	5. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	6. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ	6. จัดให้มีและควบคุมตลาดท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
7. ส่งเสริมการพัฒนาดสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ	7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	7. การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง
8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	8. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	8. การส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว

6. บริบทเทศบาลตำบลหุบ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์

6.1 สภาพทั่วไป

เทศบาลตำบลหุบ ตั้งอยู่หมู่ที่ 12 บ้านโนนสว่าง ตำบลหุบ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ ตั้งอยู่เขตรอบนอกของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ อยู่ทางทิศเหนือของจังหวัดกาฬสินธุ์ ห่างจากจังหวัดกาฬสินธุ์เป็นระยะทาง 3 กิโลเมตร และอยู่ห่างจากกรุงเทพมหานครเป็นระยะทาง 520 กิโลเมตร มีพื้นที่โดยประมาณ 46.14 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 28,838.12 ไร่ แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 16 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ที่ 1 บ้านคอนเรียบ หมู่ที่ 2 บ้านกุดอ้อ หมู่ที่ 3 บ้านโคกกลาง หมู่ที่ 4 บ้านเตาไห หมู่ที่ 5 บ้านช้างอียอ หมู่ที่ 6 บ้านหุบ

หมู่ที่ 7 บ้านหลุบ หมู่ที่ 8 บ้านคอนนาแก หมู่ที่ 9 บ้านคอนสนวน หมู่ที่ 10 บ้านหนองคอนชัย หมู่ที่ 11 บ้านคอนเรียบ หมู่ที่ 12 บ้านโนนสว่าง หมู่ที่ 13 บ้านคอนเจ้าปู่ หมู่ที่ 14 บ้านสุขสวัสดิ์ หมู่ที่ 15 บ้านไผ่ทอง หมู่ที่ 16 บ้านไค่น

6.2 สภาพภูมิอากาศ

สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่ของตำบลหลุบ มีลักษณะพื้นที่เป็นที่ราบลุ่ม ลักษณะของดินเป็นดินร่วนปนทรายไม่อุ้มน้ำ พื้นที่ส่วนใหญ่มีความอุดมสมบูรณ์เหมาะสำหรับการเกษตร มีแหล่งน้ำที่สำคัญ คือ ลำน้ำป่าว แหล่งน้ำธรรมชาติ และแหล่งน้ำที่สร้างขึ้นเพื่อใช้ในการเกษตร และการปศุสัตว์ มีสภาพภูมิอากาศประกอบด้วย 3 ฤดู ดังนี้ ฤดูร้อน เริ่มตั้งแต่เดือนมีนาคม – มิถุนายน อุณหภูมิสูงสุดในเดือนเมษายน เฉลี่ย 32 องศาเซลเซียส ฤดูฝน เริ่มตั้งแต่เดือนกรกฎาคม – ตุลาคม อุณหภูมิเฉลี่ย เฉลี่ย 28 องศาเซลเซียส ฤดูหนาว เริ่มตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน – ธันวาคม อุณหภูมิต่ำสุดในเดือนธันวาคม เฉลี่ย 22.51 องศาเซลเซียส

6.3 จำนวนประชากร

เทศบาลตำบลหลุบ มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 11,098 คน แยกเป็นชาย 5,593 คน หญิง 5,505 คน (กรมการปกครอง, 2552 : 1)

6.4 ด้านอาชีพ

ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม รองลงมาคือ กู้ขาย ทำไร่ ทำนาทำสวน และเลี้ยงสัตว์

6.5 ด้านสังคม

6.5.1 การศึกษา ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 4 แห่ง โรงเรียนระดับประถมศึกษา จำนวน 6 แห่ง

6.5.2 การศาสนาและวัฒนธรรม มีวัด จำนวน 11 แห่ง

6.5.3 การสาธารณสุข สถานีอนามัย จำนวน 1 แห่ง

6.6 การคมนาคม

การคมนาคมในเขตตำบลหลุบ อาศัยการคมนาคมทางบกเป็นเส้นทางหลักตามถนนทางหลวงหมายเลข 214 สายกาฬสินธุ์ – ร้อยเอ็ด

6.7 สภาพแหล่งน้ำ

6.7.1 ลำน้ำป่าว ไหลผ่านมาจากตำบลกาพลินธุ์ ผ่านหมู่บ้านกุดอ้อ บ้านสุขสวัสดิ์ บ้านเตาไห บ้านหลุบ บ้านหนองคอนชัย และบ้านคอนสนวนผ่านไปตำบลห้วยโพธิ์ ขนาดกว้าง 40 เมตร ยาวประมาณ 5 กิโลเมตร มีน้ำตลอดทั้งปี

6.7.2 ลำน้ำพาน ไหลผ่านทิศใต้ของตำบล ไหลผ่านหมู่บ้านโคกกลาง และบ้านคอนสนวน ขนาดกว้าง 10 เมตร ยาวประมาณ 3 กิโลเมตร มีน้ำตลอดทั้งปี

6.7.3 หนองกุดโง้ง ตั้งอยู่บ้านกุดอ้อ มีพื้นที่ 15 ไร่ ขนาดกว้าง 40 เมตร ยาวประมาณ 600 เมตร มีน้ำตลอดทั้งปี

6.7.4 หนองเปือย ตั้งอยู่บ้านโคกกลาง มีพื้นที่ 55 ไร่ ขนาดกว้าง 40 เมตร ยาวประมาณ 1,000 เมตร มีน้ำตลอดทั้งปี

6.7.5 หนองคอนชัย ตั้งอยู่บ้านหนองคอนชัย มีพื้นที่ 21 ไร่ ขนาดกว้าง 40 เมตร ยาวประมาณ 840 เมตร มีน้ำตลอดทั้งปี

6.8 วิสัยทัศน์ พันธกิจ นโยบายการพัฒนาของผู้บริหารท้องถิ่น

6.8.1 วิสัยทัศน์ (Vision)

สังคมน่าอยู่ มุ่งสู่คุณภาพชีวิตที่ดี ยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียง

6.8.2 พันธกิจ (Mission)

- 1) ส่งเสริมการศึกษา การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น
- 2) จัดให้มีและบำรุงรักษา สะพาน ถนน ไฟฟ้า และประปา
- 3) จัดให้มีการจัดระบบกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- 4) พัฒนากลุ่มอาชีพ ส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน จัดให้มีตลาด
- 5) เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนสร้างความสัมพันธ์ภายในตำบล
- 6) จัดระบบข้อมูลข่าวสารระดับตำบล
- 7) ส่งเสริมงานด้านสาธารณสุข
- 8) ส่งเสริมงานด้านผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส

6.8.3 นโยบายการพัฒนาของผู้บริหารท้องถิ่น

- 1) นโยบายการพัฒนาด้านทรัพยากรมนุษย์ และการศึกษา โดยการฝึกอบรม และพัฒนาอาชีพของราษฎร และกลุ่มอาชีพต่างๆ สนับสนุนส่งเสริมกิจกรรมพัฒนาสถาบันครอบครัว ผู้สูงอายุ สตรี เยาวชน ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส ส่งเสริมกิจกรรมสาธารณสุข

มูลฐาน โรงพยาบาลตำบล หน่วยกู้ชีพที่ทันสมัย พัฒนาและส่งเสริมศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในสังกัด เทศบาลตำบลหลุบทุกด้านให้เป็นศูนย์ต้นแบบของท้องถิ่น พร้อมจัดสวัสดิการครู บุคลากรทางการศึกษา ตลอดทั้งส่งเสริมให้ได้รับการศึกษา และพัฒนาความรู้เพิ่มมากขึ้น ส่งระดับสากล ส่งเสริมกิจกรรมทางศาสนา ประเพณีวัฒนธรรมท้องถิ่น

2) นโยบายด้านพัฒนาชุมชนภายใต้โครงสร้างพื้นฐาน โดยการก่อสร้าง ปรับปรุง และซ่อมแซม ถนนลาดยาง และถนนคอนกรีตเสริมเหล็กเชื่อมระหว่างหมู่บ้าน ตำบล บำรุงรักษาด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ น้ำประปา ไฟฟ้าส่องสว่าง จัดระบบการกำจัด ขยะมูลฝอย ป้องกันอุทกภัย ภัยพิบัติต่างๆ

3) นโยบายการพัฒนาด้านการเกษตร โดยการส่งเสริมด้านเกษตรกรรม ปศุสัตว์ พัฒนาแหล่งน้ำ ขยายเขตชลประทาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และประสิทธิผลทาง การเกษตร สนับสนุนผลิตภัณฑ์ในชุมชน หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) ไปสู่วิสาหกิจ ชุมชน ส่งเสริมการแปรรูปผลผลิตและเพิ่มพูนศักยภาพด้านผู้ผลิต

4) นโยบายพัฒนาด้านแหล่งท่องเที่ยวและกีฬา โดยการพัฒนาบริเวณเขต ตำบลหลุบให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว และเป็นสถานที่ออกกำลังกาย เสริมสร้างสุขภาพให้แก่สังคม ให้มีร่างกายแข็งแรง ส่งเสริมสนับสนุนให้เยาวชนหันมาออกกำลังกาย

5) นโยบายการพัฒนาด้านสังคมและการเมืองท้องถิ่น โดยการส่งเสริม การปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แก้ไขปัญหาท้องถิ่น อย่างจริงจัง โดยเฉพาะขาดแคลนทุกชนิดให้หมดไป ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น มุ่งสร้างสังคมสมานฉันท์ และเอื้ออาทรต่อกัน และรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ส่งเสริมสวัสดิการ อปพร. “ชุมชนสุขใจ ปลอดภัยตลอดวัน” ด้วยศูนย์เฝ้าระวังภัยชุมชน 24 ชั่วโมง เป็นความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน (เทศบาลตำบลหลุบ. 2553 - 2557 : 23-25)

6.9 การบริหาร

สำนักงานเทศบาลตำบลหลุบ ประกอบไปด้วย พนักงานเทศบาล 28 คน ลูกจ้างประจำ 2 คน พนักงานจ้างตามภารกิจ 30 คน พนักงานจ้างทั่วไป 17 คน รวมทั้งสิ้น 77 คน โดยแบ่งสายงานออกเป็น 7 สายงาน ดังนี้

6.9.1 สำนักงานปลัดเทศบาล มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไป ของเทศบาล และราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกองหรือส่วนราชการใดในเทศบาล โดยเฉพาะ รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการในเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของเทศบาล

6.9.2 กองคลัง มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานการจ่าย การรับ การนำส่ง เงิน การเก็บรักษาเงินและเอกสารทางการเงิน การตรวจสอบใบสำคัญ ฎีกา งานเกี่ยวกับ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน เงินบำเหน็จบำนาญ งานเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ ฐานะทาง การเงิน การจัดสรรเงินต่างๆ การจัดทำบัญชีทุกประเภท ทะเบียนคุมเงินรายได้ และรายจ่าย ต่างๆ การควบคุมการเบิกจ่ายงาน การทำงบตรองประจำเดือน ประจำปี งานเกี่ยวกับการพัสดุ ของเทศบาล และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและได้รับมอบหมาย

6.9.3 กองช่าง มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการสำรวจ ออกแบบ การจัดทำ ข้อมูลทางด้านวิศวกรรม การจัดเก็บและทดสอบคุณภาพวัสดุ งานออกแบบและเขียนแบบ การตรวจสอบการก่อสร้างงาน การควบคุมอาคารตามระเบียบกฎหมาย งานแผนการปฏิบัติงาน การก่อสร้าง และซ่อมบำรุง การควบคุมการก่อสร้าง แผนงานด้านวิศวกรรมเครื่องจักรกล ติดตามควบคุมการปฏิบัติงาน เครื่องจักรกล การควบคุม การบำรุงรักษาเครื่องจักรกล การผลิต และจำหน่ายน้ำประปา การซ่อมแซมระบบน้ำประปา ควบคุมเก็บรักษาการเบิกจ่ายวัสดุ อุปกรณ์ อะไหล่ น้ำมันเชื้อเพลิง และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และที่ได้รับมอบหมาย

6.9.4 กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่เกี่ยวกับ สาธารณสุขชุมชน ส่งเสริมสุขภาพและอนามัย การป้องกัน ควบคุม โรคติดต่อ งานสุขภาพและสิ่งแวดล้อม และ งานอื่นๆ เกี่ยวกับการให้บริการด้านสาธารณสุข

6.9.5 กองการศึกษา มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริการการศึกษา และ พัฒนาการการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และที่ได้รับมอบหมาย

6.9.6 กองสวัสดิการสังคม มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการสังคม สงเคราะห์ การส่งเสริมสวัสดิการเด็กและเยาวชน การพัฒนาชุมชน การจัดทำมีการสนับสนุน กิจกรรมศูนย์เยาวชน การส่งเสริมงานประเพณีท้องถิ่น และงานสาธารณะ การให้คำปรึกษา แนะนำ หรือตรวจสอบเกี่ยวกับงานสวัสดิการและสังคม งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และที่ได้รับ มอบหมาย

6.9.7 กองส่งเสริมการเกษตร มีหน้าที่วิเคราะห์วิจัยเกี่ยวกับวิชาการเกษตร เช่น การปรับปรุง บำรุงพันธุ์ การขยายพันธุ์ การคัดพันธุ์ด้านทานโรค และศัตรูพืช การปรับปรุง วิธีการผลิต การใช้ปุ๋ย การเก็บรักษาผลผลิตจากข้าว พืชไร่ พืชสวน สาธิตการปลูกพืช และการปราบศัตรูพืช ให้คำปรึกษาแนะนำอบรมและส่งเสริมวิชาการ งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และที่ ได้รับมอบหมาย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าเทศบาลตำบลหุบกะพง มีภารกิจและหน้าที่ต่างๆ ที่จะต้องดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนมากมาย เทศบาลตำบลหุบกะพงจะต้องบริการอย่างไรให้การบริการมีประสิทธิภาพ โดยมีการวางแผนบริการต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ ให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องการบริหาร เพื่อนำมาปรับปรุงการบริการให้ดีขึ้น และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจต่อการให้บริการของเทศบาลตำบลหุบกะพงเป็นอย่างมาก



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างของเทศบาลตำบลหุบ
ที่มา : แผนอัตรากำลังสามปี (พ.ศ. 2551 – 2553)

7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่นำมาใช้ประโยชน์กับการศึกษา เรื่องความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของเทศบาลตำบลหุบ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่ง ผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้ามีดังนี้

7.1 งานวิจัยในประเทศ

อุทุมพร ปาลกะวงศ์ (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความพึงพอใจของประชาชนในการรับบริการงานทะเบียนราษฎรเทศบาลเมืองศรีราชา จังหวัดชลบุรี ผลการวิจัยพบว่า ความพึงพอใจของประชาชนในการรับบริการงานทะเบียนราษฎร โดยรวมอยู่ในระดับมาก โดยเรียงจากมากไปหาน้อย คือ ในการบริการไม่มีการลัดคิวจากบุคคลอื่น มีความพึงพอใจรองลงมาคือ อธยาศัยของเจ้าหน้าที่ ที่ไม่แสดงอาการแข็งกระด้าง หยาบคายต่อผู้มารับบริการ และมีความพึงพอใจน้อย คือ ความยิ้มแย้มแจ่มใสของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ

ชาญชัย ราชโคตร (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริการสำนักงานอำเภอกระนวน จังหวัดขอนแก่น ผลการวิจัยพบว่า ความพึงพอใจของประชาชน โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และความพึงพอใจเป็นรายด้านอยู่ในระดับ ปานกลาง เรียงจากมากไปหาน้อย คือ ด้านความสะอาดของอาคารสถานที่ ด้านการให้บริการของเจ้าหน้าที่ ด้านความสะดวกรวดเร็ว ในการให้บริการ และด้านความเสมอภาคของการให้บริการ ส่วนการศึกษาเปรียบเทียบความพึงพอใจของประชาชนระหว่างกลุ่มอาชีพพบว่า มีความพึงพอใจแตกต่างกัน แต่ความพึงพอใจระหว่างเพศไม่แตกต่างกัน

เชษฐชัย จตุชัย (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการงานด้านทะเบียนราษฎร จากสำนักทะเบียนท้องถิ่น เทศบาลตำบลโคกพระ อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม 4 ด้าน คือ ด้านความสะดวกรวดเร็วในการให้บริการ ด้านการให้บริการของเจ้าหน้าที่ ด้านความเสมอภาคของการบริการ และด้านความสะอาดของอาคารสถานที่ ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนผู้มารับบริการงานทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลโคกพระ อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับมาก และระดับความ พึงพอใจของผู้มารับบริการงานด้านทะเบียนราษฎร ในด้านต่างๆ ทั้ง 4 ด้าน อยู่ในระดับมากเช่นเดียวกัน เรียงค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านความสะอาดของอาคารสถานที่ ด้านความรวดเร็วในการให้บริการ ด้านการให้บริการของเจ้าหน้าที่ ด้านความเสมอภาคของการบริการ

ศิริชัย ศิริไพล์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความพึงพอใจของประชาชนผู้มารับบริการในการให้บริการของเทศบาลเมืองมหาสารคาม : ศึกษาเฉพาะกรณีการโยธาสาธารณูปการ สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ผลการศึกษาพบว่า ความพึงพอใจของประชาชนผู้มารับบริการเทศบาลเมืองมหาสารคามอยู่ในระดับปานกลาง โดยผู้มารับบริการเพศชาย และเพศหญิง และที่มีอาชีพแตกต่างกัน มีความพึงพอใจในการให้บริการงานของเทศบาลเมืองมหาสารคาม ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05 และไม่มีปฏิสัมพันธ์ต่อความพึงพอใจในการให้บริการของเทศบาลเมืองมหาสารคาม

วราภรณ์ บุตรพรหม (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริการสาธารณะของเทศบาลตำบลแวง อำเภอน้ำโพนทอง จังหวัดร้อยเอ็ด โดยศึกษาจากกลุ่มประชาชนที่อาศัยในเขตชุมชนหนาแน่นกับกลุ่มประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตชุมชนรอบเมือง ผลการวิจัยพบว่า

1. ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริการสาธารณะของเทศบาลโดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลางเพียงค่าเฉลี่ยความพึงพอใจจากมากไปหาน้อย คือ ด้านการให้บริการอย่างเสมอภาค ด้านการให้บริการอย่างต่อเนื่อง ด้านการให้บริการอย่างพอเพียง และด้านการบริการอย่างก้าวหน้า
2. ระดับความพึงพอใจของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตชุมชน และประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตชุมชนรอบเมืองที่มีต่อการบริการสาธารณะของเทศบาล คือระดับความพึงพอใจของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตชุมชนหนาแน่นมีมากกว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตชุมชนรอบเมือง
3. ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะทั่วไปของประชาชนที่มีต่อการบริการสาธารณะของเทศบาล เรียงความถี่จากมากไปหาน้อย คือในเขตเทศบาลควรมีตู้โทรศัพท์สาธารณะในชุมชนให้เพิ่มขึ้นและมีสภาพในการใช้งานได้ตลอดเวลา เทศบาลควรจัดงบประมาณซื้อรถดับเพลิงที่ทันสมัยและมีความพร้อมในการใช้งานได้ และมีพนักงานรับผิดชอบตลอด 24 ชั่วโมง เทศบาลควรเพิ่มพนักงานเก็บขยะมูลฝอยและบริการประชาชนจากสภาพความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น ส่วนข้อเสนอแนะทั่วไปนั้นประชาชนส่วนใหญ่มีข้อเสนอแนะให้เทศบาลจัดให้มีตู้โทรศัพท์สาธารณะเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม และมีสภาพใช้งานได้ตลอดเวลา

มังกร ฤทธิ์พันธ์ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลตำบลอาจสามารถ อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการวิจัยพบว่า

1. ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลตำบลอาจสามารถ อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า มีความพึงพอใจอยู่ในระดับปานกลาง 4 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย คือ ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ด้านการบริการอย่างต่อเนื่อง ด้านระยะเวลาในการดำเนินการ และด้านการให้บริการข้อมูลทั่วไป และความพึงพอใจอยู่ในระดับน้อย 1 ด้าน คือ ด้านความสะดวกที่ได้รับ

2. ผลการเปรียบเทียบความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลตำบลอาจสามารถ อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด จำแนกตามเพศ อาชีพ และระดับการศึกษาพบว่า

2.1 ประชาชนที่มีเพศแตกต่างกัน มีความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลตำบลอาจสามารถ อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมไม่แตกต่างกัน ทางสถิติที่ระดับ .05

2.2 ประชาชนที่มีอาชีพแตกต่างกัน มีความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลตำบลอาจสามารถ อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

2.3 ประชาชนที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลตำบลอาจสามารถ อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

อรรคนทร ศรีหาวงศ์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความพึงพอใจของประชาชนในเขตเทศบาลต่อการให้บริการด้านสาธารณสุขโลกและการโยธาสาธารณะของเทศบาลตำบลหนองสองห้อง ตำบลคำขบหวาน อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ผลการวิจัยพบว่า ความพึงพอใจของประชาชนในเขตเทศบาลต่อการให้บริการด้านสาธารณสุขโลกและการโยธาสาธารณะของเทศบาลหนองสองห้อง ตำบลคำขบหวาน อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย โดยรวมและรายด้านมีระดับความพึงพอใจอยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย ด้านการให้บริการรวดเร็วทันเวลา รองลงมาด้านการให้บริการอย่างต่อเนื่อง ด้านการบริการอย่างเท่าเทียมกัน ด้านการให้บริการที่มีความก้าวหน้า ด้านการให้บริการอย่างเพียงพอ

อรนภา มุ่งโนนบ่อ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความพึงพอใจของ คณะกรรมการชุมชนต่อการให้บริการของเทศบาลตำบลโคกพระ อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า ความพึงพอใจของประชาชนโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และผลการเปรียบเทียบความพึงพอใจ พบว่า ประชาชนที่มีเพศ ระดับการศึกษา และอาชีพแตกต่างกัน มีความพึงพอใจต่อการให้บริการแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05

คาบตำรวจเรวัตติ นุชยานุรักษ์ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของสถานีตำรวจภูธร โกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัย พบว่า ความพึงพอใจโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และผลการเปรียบเทียบความพึงพอใจของประชาชนที่มีเพศ ระดับการศึกษา และอาชีพแตกต่างกัน พบว่า ประชาชนที่มีเพศ และระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความพึงพอใจไม่แตกต่างกัน ส่วนประชาชนที่มีอาชีพแตกต่างกัน มีความพึงพอใจแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

7.2 งานวิจัยต่างประเทศ

ฟิตเธอร์วัลด์ และดูแรนท์ (Fitzgerald and Durant. 1980 : 125) ได้ทำการศึกษาวิจัยเชิงสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในรัฐเทนเนสซีที่มีต่อบริการที่ได้รับ 5 ประเภท คือ บริการด้านตำรวจ อักศิกภัย อนามัย การศึกษา และถนนหนทาง ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยที่เน้นการประเมินจากอัตวิสัย (Subjective aspect of evaluation) โดยเฉพาะตัวแปรอิสระ เช่น อายุ เชื้อชาติ รายได้ นั้นเป็นตัวที่ทำให้เกิดทั้งคุณและโทษในสังคมอเมริกันดังกล่าว คือ คนดำ คนจน คนแก่ มักจะเป็นคนที่ถูกมองว่าหน้าที่จะมีความรู้สึกว่าตนถูกกีดกันในการได้รับบริการ (เมื่อเปรียบเทียบกับคนขาว คนมีเงิน และวัยรุ่นในเมืองนั้น) ส่วนตัวแปรอิสระ เช่น ขนาดของเมือง ถ้าขนาดของเมืองใหญ่มากขึ้น ความหนาแน่น ความหลากหลายของผู้คนก็จะเพิ่มขึ้น อันจะทำให้ต้องมีการพึ่งพาบริการจากหน่วยงานการปกครองถิ่นมากขึ้น ปัญหาในการส่งมอบบริการจะมีมากกว่าเมื่อที่มีขนาดเล็ก จากการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ใน เทนเนสซี มีความพึงพอใจในการบริการที่ได้รับ ปัจจัยทางภูมิหลังของประชาชน และปัจจัยทางด้านทัศนคติเป็นปัจจัยที่กำหนดความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริการที่ได้รับกับความ ต้องการของประชาชนที่จะเข้ามามีอิทธิพลในระบบการส่งมอบบริการ แต่ถ้าต้องการที่จะพยากรณ์ระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริการที่ได้รับและระดับความต้องการของประชาชนที่จะเข้ามามีอิทธิพลในระบบการส่งมอบบริการก็ให้พิจารณาจากปัจจัยเรื่องเชื้อชาติ รายได้ และทัศนคติที่เกิดจากการเปรียบเทียบระหว่างค่าใช้จ่ายที่ตนเสียกับผลประโยชน์ที่ได้รับ หนึ่งใน การพยากรณ์ปฏิกริยาของประชาชน (ความต้องการที่จะเข้ามามีอิทธิพลในระบบการส่ง

มอบบริการ) ควรที่จะพิจารณาจากระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการที่ได้รับมากกว่าที่จะพิจารณาจากเชื้อชาติ อายุหรือจากทัศนคติที่เกิดจากการเปรียบเทียบระหว่างค่าใช้จ่ายที่ตนเสียกับผลประโยชน์ที่ได้รับ

บูแมน และนอร์แมน (Bouman and Norman. 1975 : 113-121) ได้ทำการศึกษาถึงทัศนคติของนักศึกษามหาวิทยาลัยไวโอมิง พบว่า การให้บริการสาธารณะในภาครัฐยังมีความคล่องตัวน้อยกว่าการให้บริการสาธารณะในภาคเอกชน และพบว่าปัจจัยที่ทำให้บริการสาธารณะในภาคเอกชน จนทำให้ผู้รับบริการเกิดความไม่พึงพอใจในการให้บริการสาธารณะในภาครัฐ คือ

1. ลักษณะของงานที่ไม่ควรจะมีลักษณะของงานแบบประจำวัน (routine คือ day-to-day) อีกต่อไป

2. คุณภาพของผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ใช้บริการนั้นเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้องค์การหรือหน่วยงานบรรลุเป้าหมายได้โดยจะต้องมีการแก้ไขภาพพจน์ที่ไม่ดีของการจ้างงานให้ดีขึ้น ด้วยวิธีการสร้างแรงจูงใจเริ่มแรกคือ จะต้องมีการปรับปรุงมาตรฐานในการสรรหาบุคคลเข้ามาทำงานมีการให้ข้อมูลข่าวสารความกระตือรือร้นให้เกิดขึ้นในการทำงาน

ความคิดเห็นโดยรวมของนักศึกษาที่มีต่อการให้บริการสาธารณะในภาครัฐ คือ จะต้องเป็นรูปแบบที่เป็นมาตรฐานในการให้บริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นเรื่องสวัสดิการ นันทนาการ หรือด้านอนามัย ประเด็นสำคัญ คือ จะต้องให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจในการทำงานด้วย ไม่เช่นนั้นแล้วความล้มเหลวที่เกิดขึ้นจะเป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงระบบ การบริหารและระบบการเมืองที่ไร้ประสิทธิภาพได้เช่นกัน

เบรน สตูแพ็ค (Brian Stupak. 1979 : 46-52) ได้ทำการวิจัยในลอสแอนเจลิส เพื่อทดสอบว่า บริการที่จัดหาโดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีส่วนกระทบต่อการประเมินการให้บริการหรือไม่ โดยใช้ข้อมูลด้านปัจเจกบุคคลสัมภาษณ์ประชาชน การบริการและอื่นๆ เพื่อนำมาใช้กับตัวแบบในการประเมินทางด้านลักษณะบริการ ลักษณะของผู้ใช้บริการ ลักษณะของแต่ละบริการ และลักษณะของปัจเจกบุคคล เกณฑ์การประเมินด้านอัตวิสัย (Subjective aspect of evaluation Scales) สร้างขึ้นจากการสำรวจสอบถามความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริการทางด้านตำรวจ สวนสาธารณะ การกำจัดขยะ และบริการอื่นๆ ส่วนการเกณฑ์การประเมินด้านวัตถุวิสัย (Objective Service Characteristics) พิจารณาจากจำนวนตัวเลข เช่น อัตราการปราบปรามของตำรวจ อัตราของทรัพย์สินที่ได้กลับคืน ค่าใช้จ่ายต่อหัว และอัตราการเกิดอาชญากรรม แต่ตัวเลขดังกล่าวไม่ค่อยมีความสำคัญพอที่จะบ่งบอกได้ว่าลักษณะของการ

บริการนั้นมีส่วนกระทบต่อการประเมินการใช้บริการ และในขณะเดียวกันการประเมินทางด้านอัตรากำลังมีข้อจำกัด เนื่องจากประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการบริการนั้นน้อย เพราะจากการวิจัยทางด้านสาธารณะ พบว่า ประชาชนมีความรู้ที่น้อยในเรื่องเกี่ยวกับรัฐบาลและกิจกรรมของรัฐ แต่กระนั้นเขาก็ยังต้องการที่จะแสดงทัศนคติทางการเมืองออกมา ด้วยเหตุนี้ประชาชนจึงเต็มใจที่จะประเมินการให้บริการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดหา แม้ว่าเขาจะขาดแคลนข้อมูลข่าวสาร จึงทำให้การประเมินการให้บริการไม่สามารถสะท้อนถึงคุณภาพของการบริการที่แตกต่างกันได้

จากการศึกษางานวิจัยทั้งในประเทศ และต่างประเทศ พบว่า งานวิจัยบางส่วนมีความแตกต่างที่เกี่ยวกับ เพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพ ของประชาชนมีผลต่อความพึงพอใจของประชาชน



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY