

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาความพึงพอใจของผู้รับบริการในการใช้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลนาเกลือ อำเภอพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยนำเสนอรายละเอียด ตามหัวข้อดังต่อไปนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจ
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น
5. ข้อมูลทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลนาเกลือ อำเภอพระสมุทรเจดีย์

จังหวัดสมุทรปราการ

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดในการศึกษา

2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจ

ความพึงพอใจเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติของบุคคล หมายถึง ความรู้สึกที่คนเรามีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง อาจจะเป็นเหตุการณ์ บุคคล วัตถุ สิ่งของหรือสถานที่ โดยตอบสนองในรูปที่พึงพอใจหรือไม่พึงพอใจก็ได้ การที่บุคคลจะมีความพึงพอใจต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ต้องมีประสบการณ์ทางตรงหรือทางอ้อมต่อบริการต่าง ๆ ที่บุคคลนั้นได้ประสบหรือได้รับบริการ (Taylor, 1992) โดยทั่วไปการศึกษาเกี่ยวกับความพึงใจมักนิยมศึกษากันในสองมิติ คือ มิติความพึงพอใจของผู้ปฏิบัติงาน (Job Satisfaction) และมิติความพึงพอใจในการรับบริการ (Service Satisfaction) (ผจงจิต พูลศิลป์, 2551: 28) ส่วนงานวิจัยนี้เป็นการศึกษาวัดความพึงใจการรับบริการของประชาชนที่มีต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่น

2.1.1 การให้คำนิยามความพึงพอใจ

“ความพึงพอใจ” มีผู้ให้ความหมายไว้ในลักษณะที่ใกล้เคียงกันและแตกต่างกัน โดยจะนำเสนอนักวิชาการเป็นสองกลุ่ม คือ นักวิชาการต่างประเทศกับนักวิชาการไทย ดังนี้

Vroom (1964) อธิบายว่า ความพึงพอใจ หมายถึง ผลที่ได้จากการที่บุคคลเข้าไปมีส่วนร่วมร่วมกับสิ่งนั้นและบุคคลอาจมีความเห็นไปในทางด้านบวก ซึ่งก็คือการแสดงให้เป็นสภาพความพึงพอใจต่อสิ่งนั้นกับถ้ามีความเห็นเป็นทัศนคติลบจะแสดงให้เห็นถึงสภาพไม่พึงพอใจต่อสิ่งนั้น

Kotler and Armstrong (2008) อธิบายว่า ความพึงพอใจ หมายถึง ระดับความรู้สึกที่เป็นไปในทางบวกของบุคคลต่อสินค้าหรือการให้บริการ

Wolman (1973) อธิบายว่า ความพึงพอใจ หมายถึง ความรู้สึกว่าตนเองมีความสุขเมื่อได้รับผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่ตนเองต้องการ

พิณ ทองพูน (2529) อธิบายว่า ความพึงพอใจ หมายถึง ความรู้สึกชอบ เต็มใจหรือมีเจตคติที่ดีของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ความพึงพอใจจะเกิดขึ้นเมื่อได้รับการตอบสนองความต้องการทั้งทางวัตถุและจิตใจ

อุทัยพรรณ สุดใจ (2545) กล่าวถึง ความพึงพอใจ หมายถึง ความรู้สึกหรือทัศนคติของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยอาจจะเป็นไปในเชิงประเมินค่าได้ว่า ความรู้สึกหรือทัศนคติสิ่งหนึ่งสิ่งใดนั้นเป็นไปในทางบวกหรือทางลบ

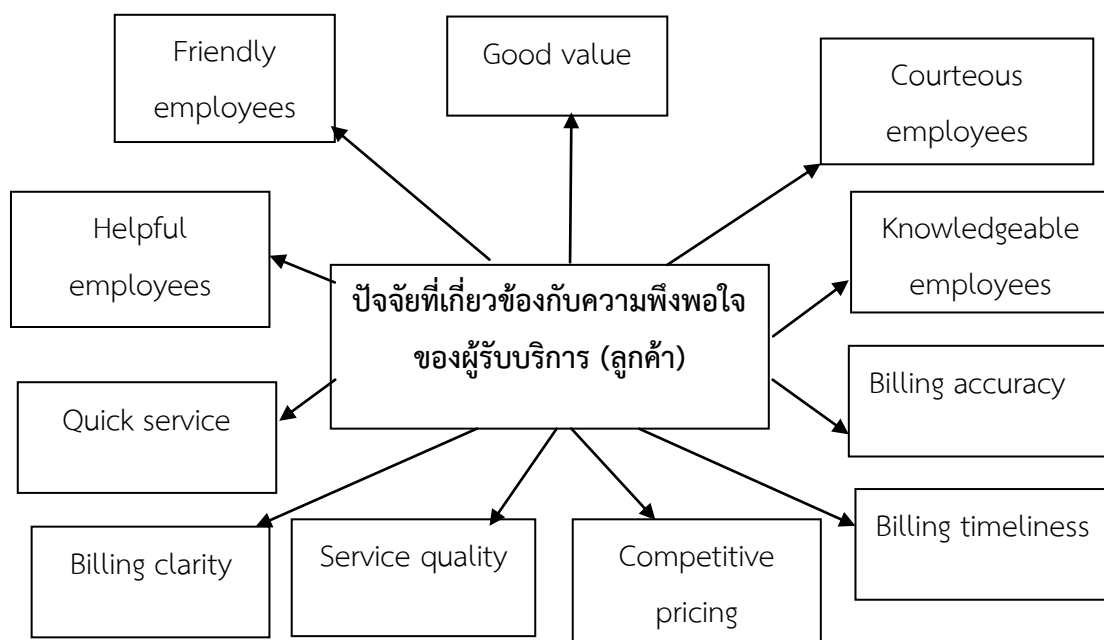
ศิริวรรณ เสรีรัตน์และคณะ (2546) กล่าวถึงความพึงพอใจของลูกค้า (Customer Satisfaction) ว่าเป็นความรู้สึกของลูกค้าว่าพึงพอใจหรือไม่พึงพอใจ ซึ่งเป็นผลลัพธ์จากการเปรียบเทียบระหว่างการรับรู้ในการทำงานของผลิตภัณฑ์กับความคาดหวังของลูกค้า ถ้าผลการทำงานของผลิตภัณฑ์ต่ำกว่าความคาดหวังของลูกค้าก็จะไม่พึงพอใจ ถ้าผลการทำงานของผลิตภัณฑ์เท่ากับความคาดหวังลูกค้าก็จะเกิดความพึงพอใจ และถ้าผลการทำงานของผลิตภัณฑ์สูงกว่าความคาดหวังมาก ลูกค้าก็จะเกิดความพึงพอใจอย่างมาก

อลิน ศรีแย้ม (2553) สรุปว่า ความพึงพอใจของผู้รับบริการ หมายถึง ผลของการประเมินของลูกค้าที่มีต่อประสบการณ์ในการรับบริการ ซึ่งลูกค้าอาจจะมีระดับความพึงพอใจที่แตกต่างกันออกไปตามทัศนคติ และผลจากบริการที่ได้รับของแต่ละคนที่มีต่อสินค้าและบริการต่าง ๆ

จากคำนิยามความพึงพอใจของผู้รับบริการหรือของลูกค้า ที่ได้ยกมาอธิบายข้างต้นเกี่ยวกับความหมายของความพึงพอใจ จะเน้นที่ความรู้สึกหรือทัศนะของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่มีต่อสินค้าหรือบริการ สะท้อนออกมาจากการรับรู้ของตนเองกับสินค้าหรือบริการต่าง ๆ โดยถ้าผลออกมาเป็นบวกก็จะสะท้อนออกมาเป็นความพึงพอใจ แต่ถ้าผลออกมาเป็นทางลบก็จะสะท้อนออกมาเป็นความไม่พึงพอใจ และระดับความพึงพอใจของแต่ละคนอาจจะแตกต่างกันไป ทั้งนี้ ตามประสบการณ์และผลที่ได้รับจากบริการในแต่ละครั้ง การวัดระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการนั้นผู้ให้บริการจะต้องทราบถึงความต้องการของผู้รับบริการที่แท้จริงด้วย

การวัดความพึงพอใจของผู้รับบริการ

การวัดความพึงพอใจของผู้รับบริการสามารถวัดได้จากหลายองค์ประกอบ (Hokanson, 1995:16) ดังนี้ พนักงานมีความสุภาพ (Courteous Employees) พนักงานมีความรู้ความสามารถ (Knowledgeable Employees) ความถูกต้องของการเรียกเก็บเงิน (Billing Accuracy) ความตรงเวลาในการเรียกเก็บเงิน (Billing Timeliness) ราคาที่แข่งขันได้ (Competitive Pricing) คุณภาพของบริการ (Service Quality) ความชัดเจนในการเรียกเก็บเงิน (Billing Clarity) การให้บริการที่รวดเร็ว (Quick service) พนักงานให้บริการดี (Helpful employees) พนักงานให้บริการอย่างเป็นมิตรภาพ (Friendly Employees) ตามภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการลูกค้า/ผู้รับบริการ

ที่มา: Hokanson, 1995: 16

จากการศึกษา Hokanson (1995: 16) จากพบว่า คุณภาพการให้บริการเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อความพึงพอใจของผู้รับบริการโดยเฉพาะในการให้บริการภาครัฐ นอกจากนี้ปัจจัยเหล่านี้แล้วยังพบปัจจัยอื่นที่มีผลต่อความพึงพอใจของผู้รับบริการ เช่น พฤติกรรมของบุคลากร (Personnel Behavior) การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous Services) เวลาในการรอคอยเพื่อให้บริการ (Waiting Time) ความสะดวกในการให้บริการ (Convenience or Comfort) ความน่าเชื่อถือ (Reliability) เป็นปัจจัยสำคัญต่อการให้บริการ (Rabiul et al, 2014; Horsu, E. and Yeboah. S.T., 2015)

2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณสุข

หน้าที่สำคัญของรัฐ คือ การให้บริการประชาชน หรือที่เรียกว่าการให้บริการสาธารณสุข เนื่องจากรัฐสามารถออกกฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีจากประชาชน และหลังจากนั้นรัฐจึงต้องจัดทำงบประมาณเพื่อจัดบริการต่าง ๆ ให้กับประชาชนในการได้รับบริการต่าง ๆ อย่างเหมาะสม ในส่วนนี้เป็นการอธิบายความหมายและหลักการจัดบริการสาธารณสุข รวมถึงปัญหาการจัดบริการสาธารณสุขในระดับท้องถิ่น ดังนี้

2.2.1 ความหมายในการจัดบริการสาธารณสุข

การนิยามความหมายของการบริการสาธารณสุข จากคำนิยามของนักวิชาการชาวไทยและชาวต่างประเทศที่ได้ให้คำจำกัดความ ได้แก่ มัทธิช โอรอุ ประยูร กาญจนกุล นันทวัฒน์ บรมานันท์ และฌ็อง ริเวร์ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

Maurice Hauriou (1927) นักกฎหมายมหาชนชาวฝรั่งเศสได้ให้ความหมายของบริการสาธารณสุข ไว้ว่า บริการสาธารณสุขเป็นบริการทางเทคนิค (le service technique) เพื่อสาธารณสุขเป็นบริการที่สม่ำเสมอและต่อเนื่อง เพื่อสนองความต้องการของส่วนรวมโดยองค์กรของรัฐที่มีได้มุ่งหากำไร

ประยูร กาญจนกุล (2538) นิยามความหมายของการบริการสาธารณสุขว่า หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในฝ่ายควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2552) นิยามความหมายของการบริการสาธารณสุขตามหลักของกฎหมายฝรั่งเศสไว้ว่า หมายถึง กิจกรรมที่ถือว่าเป็นการบริการสาธารณสุข นั้น จะต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน ก็คือ กรณีที่นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเอง ได้แก่ กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ และยังหมายความถึงกรณีที่รัฐมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย กิจกรรมนั้น ๆ ต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณสุขและตอบสนองความต้องการของประชาชน

Jean Rivero (1998) นิยามความหมายของการบริการสาธารณสุขว่า หมายถึง การตอบสนองความต้องการของสังคมและปัจเจกชนที่เป็นสมาชิกของสังคม ในอันที่จะได้รับบริการจากรัฐในเรื่องที่เอกชนหรือวิสาหกิจที่เอกชนไม่อาจตอบสนองได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีบริการสาธารณสุขในด้านให้ความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ เป็นต้น

นราธิป ศรีราม (2557: 1-6) การบริการสาธารณสุข หมายถึง การบริการหรือกิจกรรมที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวม โดยเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนอง

ความต้องการส่วนรวมของประชาชน อันเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนและสร้างการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมให้กับท้องถิ่น รวมถึงการพัฒนาประเทศชาติในภาพรวม โดยมีหลักการที่เป็นประเด็นสำคัญในการจัดบริการสาธารณะ คือ การจัดบริการสาธารณะต้องดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น มีความเสมอภาค ความต่อเนื่อง และความโปร่งใสในการให้บริการ

กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย (2557: 3-5) ให้ความหมายการจัดบริการสาธารณะ หมายถึง การบริหารและดำเนินการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนทั่วไป โดยการบริการสาธารณะจะเป็นไปในลักษณะของการมีองค์การหรือหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการทำหน้าที่ปฏิบัติการช่วยเหลือ อำนวยความสะดวก แก้ปัญหาตลอดจนตอบสนองความต้องการในด้านหรือเรื่องต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน

สรุปได้ว่า การบริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมหรือบริการที่รัฐจัดให้มีเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน เพื่อประโยชน์ต่อประชาชนและเพื่อสาธารณะประโยชน์ในด้านต่าง ๆ

การจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น (Local Services Management) หมายถึง การบริหารและดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติการช่วยเหลือและการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยการดำเนินการบริการจะเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.2. ประเภทของบริการสาธารณะ

ประยูร กาญจนดุล (2538) แบ่งประเภทบริการสาธารณะออกเป็น 2 ประเภท คือ บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐ และบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจลำดับรองของรัฐ

ประเภทแรก บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Primary Functions of State) เป็นบริการสาธารณะของรัฐ การจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ต้องอาศัยอำนาจพิเศษตามกฎหมายมหาชน และบริการสาธารณะประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นกิจการที่รัฐทำให้เปล่า โดยประชาชนไม่ต้องเสียค่าตอบแทน เป็นภารกิจเกี่ยวข้องกับการป้องกัน ดูแลความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงปลอดภัย ดังนั้น บริการสาธารณะประเภทนี้รัฐจึงไม่อาจมอบให้องค์การใดหรือเอกชนใดดำเนินการแทน

ประเภทที่สอง บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจลำดับรองของรัฐ (Secondary Functions of State) มีลักษณะเป็นการส่งเสริมสวัสดิภาพที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตของประชาชน อันเป็นภารกิจลำดับรอง เช่น การสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม การสื่อสาร เป็นต้น การบริการสาธารณะประเภทนี้ฝ่ายปกครองอาจกระจายให้องค์การอื่น เช่น ท้องถิ่นหรือองค์การที่รัฐจัดตั้งขึ้นเป็นผู้ดำเนินการได้ หรือในบางกรณีอาจมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2554) แบ่งประเภทของการบริการสาธารณะออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

ประเภทแรก คือ บริการสาธารณะทางปกครอง เป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองทำหน้าที่จัดบริการเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ส่วนใหญ่จะเป็นการดูแลความปลอดภัย ความสงบสุขของชุมชน การศึกษา สุขภาพอนามัย เป็นต้น บริการสาธารณะทางการปกครองนี้ส่วนใหญ่รัฐจัดทำให้ประชาชน โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นการตอบแทน

ประเภทที่สอง คือ บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เป็นกิจกรรมที่มุ่งการผลิตสินค้า จำหน่ายสินค้าและการบริการ เป็นกิจกรรมที่คล้ายคลึงวิสาหกิจของเอกชนทั้งด้านวัตถุประสงค์ การบริการ มีวิธีการทำงานที่คล่องตัวและมีเงินทุนจากการเรียกเก็บค่าตอบแทนจากผู้ใช้บริการ ดังเช่น การเดินรถโดยสารประจำทาง การให้บริการที่เป็นสาธารณูปโภคต่าง ๆ การผลิตและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น

ประเภทที่สาม คือ บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม เป็นกิจกรรมที่เป็น การให้บริการทางสังคมและวัฒนธรรมที่ต้องการความเป็นอิสระ มีความคล่องตัวในการทำงานโดยไม่มุ่งแสวงหาผลกำไร เช่น การแสดงนาฏศิลป์ พิพิธภัณฑสถาน การกีฬา การศึกษา วิจัย เป็นต้น

สรุปได้ว่า ประเภทของการบริการสาธารณะ สำหรับการวิจัยครั้งนี้ หมายความว่าถึงเฉพาะประเภทของการบริการสาธารณะที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดบริการเอง ไม่ว่าจะเป็นบริการที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงปลอดภัยของประเทศและบริการที่ช่วยส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชากร

2.2.3 หลักการจัดบริการสาธารณะ

Millet (1954: 397) ได้สรุป หลักการจัดการบริการสาธารณะที่สร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนพึงพอใจต่อการบริการของหน่วยงานภาครัฐที่ต้องยึดเป็นแนวปฏิบัติ มีหลักการที่สำคัญ 5 ประการ คือ

1. การให้บริการอย่างเสมอภาค (Equitable Service) หมายถึง ความยุติธรรมในการบริหารงานภาครัฐที่มีฐานของความคิดว่าทุกคนเท่าเทียมกัน ดังนั้น ประชาชนทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในทุกแง่มุมของกฎหมาย ไม่มีการแบ่งแยกกีดกันในการให้บริการประชาชน จะได้รับการปฏิบัติในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลที่ใช้มาตรฐานการให้บริการเดียวกัน

2. การให้บริการที่ตรงเวลา (Timely Service) หมายถึง ในการให้บริการจะต้องมองว่าการให้บริการจะต้องตรงเวลา ผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐจะถือว่าไม่มีประสิทธิผลเลย ถ้าไม่มีการตรงเวลาซึ่งจะสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน

3. การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample Service) หมายถึง การให้บริการจะต้องมีลักษณะที่มีจำนวนการให้บริการและสถานที่ให้บริการอย่างเหมาะสม (The right quantity at the right geographical Location) Millett เห็นว่า ความเสมอภาคหรือการตรงเวลาจะไม่มี ความหมายเลย ถ้ามีจำนวนการให้บริการที่ไม่เพียงพอและสถานที่ตั้งที่ให้บริการสร้างความไม่ยุติธรรมให้เกิดขึ้นแก่ผู้รับบริการ

4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous Service) คือ การให้บริการที่เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ โดยยึดประโยชน์ของสาธารณชนเป็นหลัก ไม่ใช่ยึดตามความพอใจของหน่วยงานที่ให้บริการว่าจะให้หรือหยุดบริการเมื่อใดก็ได้

5. การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive Service) คือ การให้บริการที่มีการปรับปรุงคุณภาพและผลการปฏิบัติงาน กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การเพิ่มประสิทธิภาพหรือความสามารถที่จะทำหน้าที่ได้มากขึ้นโดยใช้ทรัพยากรเท่าเดิม

ชวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 11-14) ได้เสนอหลักการให้บริการว่าจะต้องเป็นไปตามหลักการที่เรียกว่า การพัฒนาการให้บริการเชิงรุกแบบครบวงจร (Package Service) ดังนี้

1. ยึดการตอบสนองความจำเป็นของประชาชนเป็นเป้าหมาย การบริการของรัฐในเชิงรับจะเน้นการให้บริการตามระเบียบแบบแผน และมีลักษณะที่เป็นอุปสรรคต่อการให้บริการ ดังนั้นเป้าหมายแรกของการจัดบริการแบบครบวงจร คือ การมุ่งประโยชน์ของประชาชนผู้ใช้บริการทั้งผู้ที่มาติดต่อและมาขอรับบริการ ผู้ที่อยู่ในข่ายที่ควรจะได้รับบริการเป็นสำคัญ มีลักษณะดังนี้

1.1 ผู้ให้บริการจะต้องถือว่าการให้บริการเป็นภาระหน้าที่ที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยจะต้องพยายามจัดบริการให้ครอบคลุมผู้ที่อยู่ในข่ายที่ควรจะได้รับบริการทุกคน

1.2 การกำหนดระเบียบ วิธีปฏิบัติและการใช้ดุลยพินิจ จะต้องคำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของผู้ใช้บริการอย่างสะดวกและรวดเร็ว

1.3 ผู้ให้บริการจะต้องมองผู้มาใช้บริการว่ามีฐานะและศักดิ์ศรีเท่าเทียมกับตนมีสิทธิที่จะรับรู้ให้ความเห็นหรือโต้แย้งด้วยเหตุผลได้อย่างเต็มที่

2. ความรวดเร็วในการให้บริการ ปัจจุบันสังคมมีการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว และมีการแข่งขันอยู่ตลอดเวลา การพัฒนาให้บริการมีความรวดเร็วมากขึ้นอาจกระทำได้ 3 ลักษณะ คือ

2.1 การพัฒนาบุคลากรให้มีทัศนคติมีความรู้ความสามารถ เพื่อให้เกิดความชำนาญ มีความกระตือรือร้น และกล้าตัดสินใจในเรื่องที่ทำอยู่ในอำนาจของตน

2.2 การกระจายอำนาจหรือมอบอำนาจให้มากขึ้น และปรับปรุงระเบียบวิธีการทำงานให้มีขั้นตอนและใช้ระยะเวลาในการให้บริการให้สั้นที่สุด

2.3 การพัฒนาเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่จะทำให้สามารถให้บริการได้เร็วขึ้น

3. การให้บริการจะต้องเสร็จสมบูรณ์เป้าหมายของการให้บริการเชิงรุกแบบครบวงจรอีกประการหนึ่งก็คือ ความเสร็จสมบูรณ์ของการให้บริการ หมายถึง การเสร็จสมบูรณ์ตามสิทธิประโยชน์ที่ผู้ใช้บริการจะต้องได้รับ โดยที่ผู้ใช้บริการไม่จำเป็นต้องมาติดต่อบ่อยครั้ง ลักษณะที่ดีของการให้บริการที่เสร็จสมบูรณ์ คือ การบริการที่แล้วเสร็จในการติดต่อเพียงครั้งเดียวหรือไม่เกิน 2 ครั้ง นอกจากนี้ ยังหมายถึง ความพยายามที่จะให้บริการในเรื่องอื่น ๆ ที่ผู้มาติดต่อใช้บริการสมควรจะได้รับด้วย เช่น มีผู้มีขอจดทะเบียนการค้า หากเจ้าหน้าที่ผู้ใช้บริการ พบว่า ผู้มาใช้บริการล้มละลาย เอกสารบัตรประชาชนมักดำเนินการถ่ายเอกสารบัตรประชาชนให้โดยทันที

4. ความกระตือรือร้นในการให้บริการ เป็นเป้าหมายที่สำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาการให้บริการเชิงรุก หากเจ้าหน้าที่ให้บริการด้วยความกระตือรือร้นแล้ว ผู้มาใช้บริการก็จะเกิดทัศนคติที่ดียอมรับฟังเหตุผลและคำแนะนำต่าง ๆ มากขึ้น และเต็มใจที่จะมารับบริการในเรื่องอื่น ๆ และจะนำไปสู่ความเชื่อถือศรัทธาของผู้ใช้บริการในที่สุด

5. การให้บริการด้วยความถูกต้องสามารถตรวจสอบได้การพัฒนาการให้บริการแบบครบวงจรมัน ไม่เพียงแต่จะต้องให้บริการที่เสร็จสมบูรณ์เท่านั้น แต่จะต้องมีความถูกต้องชอบธรรมทั้งในแง่ของนโยบาย ระเบียบแบบแผน และถูกต้องในเชิงศีลธรรมจรรยาด้วย

6. ความสุภาพอ่อนน้อมเจ้าหน้าที่ผู้ใช้บริการ จะต้องปฏิบัติต่อผู้ใช้บริการด้วยความสุภาพอ่อนน้อม จะทำให้ผู้ใช้บริการมีทัศนคติที่ดี อันจะส่งผลให้การสื่อสารทำความเข้าใจระหว่างกัน เป็นไปได้อย่างขึ้น

7. ความเสมอภาค การให้บริการจะต้องให้บริการแก่ผู้ใช้บริการด้วยความเสมอภาค จะต้องเป็นไปภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้

7.1 การให้บริการจะต้องเป็นไปภายใต้ระเบียบแบบแผนเดียวกันและได้รับผลที่สมบูรณ์ ภายใต้มาตรฐานเดียวกัน ไม่ว่าผู้ใช้บริการจะเป็นใครก็ตาม หรือเรียกว่า ความเสมอภาคในการบริการ

7.2 การให้บริการจะต้องคำนึงถึงความเสมอภาคในโอกาสที่จะได้รับบริการเพราะว่าประชาชนบางกลุ่มของประเทศมีข้อจำกัดในการที่จะมาติดต่อขอใช้บริการ เช่น รายได้น้อยไม่สามารถเข้ามาติดต่อได้ ขาดความเข้าใจ หรือข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอ อยู่ในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร เป็นต้น

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2544: 27) ได้กล่าวถึงหลักในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐนั้นมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. หลักว่าด้วยความเสมอภาค รัฐเข้ามาจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน จึงย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติ หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน

2. หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง เพราะเหตุบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น จึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำเพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

3. หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะที่ดี จะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลา เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือประโยชน์ของมหาชน

สรุปได้ว่า หลักการที่สำคัญของการจัดบริการสาธารณะ คือ (1) หลักความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน (2) หลักความสม่ำเสมอต่อเนื่อง (3) หลักความเสมอภาค (4) หลักความคุ้มค่า และ(5) หลักความสะดวกรวดเร็ว

2.3. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มีแนวคิดและหลักการคล้ายกับการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นตามอารยะประเทศ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะแตกต่างกันตามนโยบายการกระจายอำนาจและตามความพร้อมของท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยปกติแล้วประเทศต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ในระดับชาติหรือระดับมหภาค 4 ประการ คือ (1) การป้องกันประเทศ (2) การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน (3) การต่างประเทศ และ(4) การเสริมสร้างความเจริญเติบโตและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของรัฐบางส่วนและนอกเหนือจากนี้ รัฐบาลสามารถกระจายหรือถ่ายโอนไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ดำเนินการจัดบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นแทนรัฐบาลได้ ซึ่งงานหรืออำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ รัฐบาลจะกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีภารกิจซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น ดังนี้ (รศคนธ์ รัตนเสริมพงศ์, 2552: 12-13 :อ้างใน นราธิป ศรีราม,2559: 1-114-15)

1. การบริการสาธารณะเป็นการสนองความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชน

ถือว่าเป็นภารกิจหลักที่สำคัญที่สุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า ถนน สะพาน การกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล การรักษาพยาบาล การจัดการศึกษา ฯลฯ ซึ่งล้วนเป็นความจำเป็นในการดำเนินชีวิตของคนในท้องถิ่น การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจะทำให้สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสม

2. การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัย

เป็นความจำเป็นอีกประการหนึ่งในการดำรงชีวิตของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งใกล้ชิดกับประชาชน ย่อมเข้าใจสถานการณ์และสามารถแก้ไขหรือป้องกันเหตุร้ายต่าง ๆ ได้ทันที่ เช่น การจัดระเบียบสังคม การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การดับเพลิง การกู้ภัย เป็นต้น

3. การจัดสวัสดิการสังคมและการประชาสงเคราะห์

ในทุกสังคมย่อมมีบุคคลที่ด้อยโอกาส ประสบปัญหายากไร้และพึ่งพาตนเองไม่ได้ จำเป็นที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือเพื่อให้มีชีวิตที่ดีขึ้น เช่น การจัดสวัสดิการด้านอาหาร การรักษาพยาบาล อาคารสงเคราะห์ การสงเคราะห์คนพิการ เด็กกำพร้า คนชรา เป็นต้น การจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์ให้ได้อย่างทั่วถึงและพอเพียง จำเป็นต้องอาศัยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยรัฐบาลควรเข้ามาร่วมรับผิดชอบด้านงบประมาณด้วย

4. การจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม

ประชาชนในท้องถิ่นย่อมมีสิทธิในถิ่นที่อยู่อาศัยของตน และมีสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี นอกจากนั้น ประชาชนในท้องถิ่นย่อมมีความรัก ผูกพัน และห่วงหาอาทรท้องถิ่นของตนเอง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและในท้องถิ่น การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการจัดการให้ท้องถิ่นมีสภาพแวดล้อมที่ดี เป็นระเบียบเรียบร้อย สวยงาม สะอาด ร่มรื่น น่าอยู่อาศัย

5. การส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

ประชาชนในท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะสืบทอดวิถีทางการดำเนินชีวิตตามแบบอย่างของบรรพบุรุษตน ส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณีและภูมิปัญญาอันเป็นมรดกท้องถิ่นของตน จึงควรเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะส่งเสริมและเผยแพร่ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณีและภูมิปัญญาของท้องถิ่น อนุรักษ์โบราณสถานและโบราณวัตถุในท้องถิ่น จัดตั้งพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น หอศิลป์ หรือศูนย์วัฒนธรรมท้องถิ่น เป็นต้น

6. การอำนวยความสะดวกและบริการประชาชน

นอกจากความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตแล้วประชาชนยังมีความต้องการที่จะมีชีวิตที่ดี สะดวกและสุขสบายกว่าเดิม ซึ่งเป็นลักษณะตามธรรมชาติของมนุษย์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ที่จะจัดบริการต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น เช่น การขนส่งมวลชน โทรศัพท์สาธารณะ ห้องสมุด สนามเด็กเล่น สวนสาธารณะ รวมทั้งจัดกิจกรรมนันทนาการ เช่น การแสดงดนตรี การแข่งขันกีฬา เป็นต้น

7. การพัฒนาท้องถิ่น

การพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าเป็นภารกิจโดยตรงของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่จะพัฒนาท้องถิ่นให้เติบโตไปในแนวทางที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์หรือเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น กล่าวคือ ผู้คนในท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดอนาคตของท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ที่จะพัฒนาท้องถิ่นไปสู่เป้าหมายนั้น เช่น การจัดผังเมือง การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การส่งเสริมการศึกษา การพัฒนาอาชีพ เป็นต้น

2.3.1 รูปแบบและวิธีการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น

การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องพิจารณาถึงรูปแบบว่าประเภทบริการสาธารณะที่จะจัดควรมีรูปแบบใดจึงเหมาะสมที่สุด เพราะรูปแบบก็คือ เครื่องมือและวิธีการที่จะช่วยให้การจัดบริการสาธารณะดำเนินงานได้อย่างสะดวกและตอบโจทยความต้องการของประชาชน โดยที่รูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกใช้ต้องสอดคล้องและไม่ควรขัดกับองค์ประกอบของ “บริการสาธารณะ” แม้ว่าบริการสาธารณะ (Public Services) จะเป็นคำที่คลุมเครือในการนิยามความหมายให้เป็นที่เข้าใจและยอมรับตรงกันว่า “ความเป็นสาธารณะ” (Publicness) คืออะไร โดย Haque, Shamsul (2001) ได้เสนอความหมายและเกณฑ์ว่า บริการสาธารณะที่ดีและมี “ความเป็นสาธารณะ” ควรมีองค์ประกอบและขอบเขตใน 5 ด้าน (วุฒิสารต้นไชย, 2559: 21) คือ

1) ระดับความแตกต่างระหว่างรัฐ-เอกชน (the degree of public-private distinction) ว่า ความเป็นสาธารณะต้องมีบรรทัดฐานการบริการ (service norms) ได้แก่ ความไม่ลำเอียงและการเปิดกว้าง ความเท่าเทียมและการเป็นตัวแทน มีธรรมชาติที่ซับซ้อนและมักผูกขาด และมีผลกระทบทางสังคมในวงกว้างและยาวนาน

2) องค์ประกอบของผู้รับบริการ (Composition of Service recipient) คือ จำนวนและขอบข่ายของผู้รับบริการ ที่ Haque เสนอว่า ความเป็นสาธารณะคือ มีการแบ่งปันและขอบข่าย การเข้าถึงบริการสาธารณะอย่างครอบคลุมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของประชาชนทุกคน อีกทั้งมีองค์ประกอบของผู้รับบริการสัมพันธ์กับขอบข่ายความเป็นเจ้าของความเป็นสาธารณะของประชาชน และธรรมชาติของประชาชนอีกด้วย

3) ธรรมชาติของบทบาท (Nature of the role) ของบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นในสังคมว่า ความเป็นสาธารณะเกิดขึ้นได้ถ้าบริการสาธารณะมีบทบาทที่เข้มแข็งและกว้างขวาง จนแสดงถึงผลกระทบทางสังคมในวงกว้าง

4) ความรับผิดชอบสาธารณะ (Public Accountability) ความเป็นสาธารณะของการบริการสาธารณะ คือ ขอบข่ายของการรับผิดชอบต่อสาธารณะที่ต้องอาศัยกระบวนการต่าง ๆ

เช่น การรับฟังความคิดเห็น การมีกระบวนการต่อการแสดงความไม่พอใจ การมีผู้ตรวจการหรือการมีกฎหมายที่แสดงความโปร่งใส นอกจากนี้ การมีอยู่ของสถาบันจำนวนมากของการแสดงความรับผิดชอบรับผิดชอบต่อสาธารณะยังไม่เพียงพอ แต่ต้องทำให้สถาบันเหล่านี้มีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติเพื่อทำให้เกิดการแสดงความรับผิดชอบสาธารณะด้วย

5) ความเชื่อมั่นสาธารณะ (Public Trust) การบริการสาธารณะคงรักษาความเป็นสาธารณะได้ต้องรักษาความน่าเชื่อถือ ความเป็นผู้นำ และการตอบสนองของบริการสาธารณะต่อประชาชน

อย่างไรก็ตาม การเลือกรูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่ผ่านมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักนิยมจัดบริการสาธารณะด้วยรูปแบบ “การดำเนินงานด้วยตนเอง” แม้ว่าปัจจุบันมีความพยายามนำรูปแบบการจัดบริการสาธารณะอื่น ๆ ที่ท้องถิ่นสามารถนำไปปรับประยุกต์ใช้เพิ่มเติมเพื่อลดภาระการจัดบริการสาธารณะด้วยตนเองลง แต่ก็ยังไม่เป็นที่นิยมใช้หรือแม้จะมีการพยายามนำมาใช้ยังมีอุปสรรคในทางกฎหมายและความสามารถของท้องถิ่นเอง ทำให้การจัดบริการสาธารณะไม่สามารถสอดคล้องกับองค์ประกอบดังที่กล่าวมา ซึ่งอาจกระทบต่อความเชื่อมั่นสาธารณะ (Public Trust) ต้องรักษาไว้โดยมีบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน

2.3.2 รูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

วุฒิสสาร ต้นไชย (2559) ได้สรุปรูปแบบและวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในประเทศไทยทำได้ใน 5 รูปแบบ คือ

1) การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง

โดยทั่วไปการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเป็นผู้ดำเนินการเองโดยอาศัยทรัพยากร งบประมาณ บุคลากร และองค์ความรู้ ตามอำนาจในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และตามอำนาจของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนให้ “ภารกิจที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้เอง โดยมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว และ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยดำเนินการอยู่แล้ว โดยสามารถรับโอนได้ทันที ขอบเขตการทำงานอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” นอกจากนี้ มีภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้ที่ต้อง “เป็นภารกิจให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในภารกิจเดียวกัน และยังคงกำหนดให้รัฐดำเนินการอยู่ต่อไป ในกรณีนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการ

ได้เช่นเดียวกัน” โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังนิยมจัดบริการสาธารณะด้วยตนเองในฐานะหน่วยงานหนึ่งในโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง แม้จะเป็นรูปแบบพื้นฐานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในและต่างประเทศยังใช้อยู่ รูปแบบดังกล่าวเหมาะสมกับบริการสาธารณะบางประเภทที่ไม่สมควร หรือยังไม่มีความพร้อมถ่ายโอนให้ผู้อื่นดำเนินการในรูปแบบอื่น เช่น บริการสาธารณะที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การสร้างเสถียรภาพและการวางแผนเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม รูปแบบนี้อาจไม่เหมาะสมกับบริการสาธารณะบางประเภทที่ต้องอาศัยความคล่องตัวในการบริหารจัดการที่เป็นอิสระจากระบบการบริหารงานภาครัฐ และบริการสาธารณะที่ต้องทำร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานรัฐประเภทอื่น

2) การจัดทำบริการสาธารณะโดยให้ผู้อื่นดำเนินการแทน

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 22 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการแทน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมอบหมายให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แทนได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมอบอำนาจให้ผู้อื่นดำเนินการแทนแต่อย่างใด การจัดทำบริการสาธารณะโดยให้ผู้อื่นดำเนินการแทนมีข้อได้เปรียบ เพราะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งเบาภาระการจัดบริการสาธารณะให้ผู้อื่นดำเนินการแทน และช่วยเปิดโอกาสให้ผู้อื่นที่มีความพร้อมและความเชี่ยวชาญในการจัดบริการสาธารณะบางประเภทมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการแทนได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องกำกับผู้ที่ได้รับมอบให้ดำเนินการต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด อย่างไรก็ตาม รูปแบบนี้อาจประสบปัญหาถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีศักยภาพในการกำกับดูแลการดำเนินงานของผู้อื่นให้เป็นไปตามมาตรฐานหรือขาดความสามารถในการออกแบบข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมต่อการจัดบริการสาธารณะให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายปฏิบัติตาม

3) การจัดทำบริการสาธารณะโดยการจัดตั้งสหการ (Syndicate หรือ Union)

การจัดตั้งสหการเป็นรูปแบบการจัดบริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่มีอยู่ในกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมายาวนาน ปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถจัดตั้งสหการได้ 4 ประเภท ยกเว้นองค์การบริหารส่วนตำบล คือ

1) เทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 58 กำหนดว่าถ้ามีกิจการอันใดอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป ที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่า “สหการ” มีสภาพเป็นทบวงการเมือง และมี

คณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย การจัดตั้งสภการจะกระทำ ได้ก็โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะได้กำหนดอำนาจหน้าที่และระเบียบการดำเนินงานไว้ การยุบ เลิกสภการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวิธีการจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย

2) กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 95 กำหนดให้ถ้ากิจการใดอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครอาจ ดำเนินการนั้นร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้ โดย จัดตั้งเป็นองค์การเรียกว่า สภการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วย ผู้แทนของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นที่ เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี การจัดตั้งสภการจะกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราช กฤษฎีกานั้นให้กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่และวิธีดำเนินการ เมื่อจะยุบเลิกสภการให้ตราเป็นพระราช กฤษฎีกา และให้ระบุวิธีการจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย

3) เมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 69 กำหนดให้เมืองพัทยาอาจร่วมกับหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งองค์กรขึ้นเรียกว่า สภการ มีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อทำการใดอันอยู่ ภายใต้อำนาจหน้าที่เมืองพัทยาได้ การจัดตั้งสภการจะทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยระบุชื่อ อำนาจ หน้าที่และวิธีการบริการและการดำเนินงานไว้ และเมื่อจะยุบเลิกสภการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยระบุวิธีจัดการทรัพย์สินด้วย

4) องค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 17 กำหนดให้ “การทำ กิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสภการ” นอกจากนี้ แผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดให้ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในลักษณะความร่วมมือหรือรูปแบบ สภการเป็นภารกิจซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรอื่นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและเกิดประโยชน์ สูงสุด โดยมีผลกระทบต่อประชาชนไม่เฉพาะในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง โดยเฉพาะแต่มีผลกระทบต่อ ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย หรือมีความจำเป็นต้องลงทุนจำนวนมากและไม่คุ้มค่า หากต่างฝ่ายต่างดำเนินการเอง

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ร่วมกันจัดตั้งสภการแต่ อย่างไม่ การจัดทำบริการสาธารณะโดยการจัดตั้งสภการมีข้อได้เปรียบสำหรับการจัดบริการสาธารณะ ในอาณาบริเวณที่อยู่นอกเหนือเขตพื้นที่ตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ 1 แห่ง เป็นต้นไป เนื่องจากบริการสาธารณะบางประเภทต้องอาศัยความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นจำนวนมากในการจัดบริการ เช่น การจัดการพื้นที่ทางธรรมชาติ การจัดการระบบการคมนาคม ฯลฯ

4) การจัดทำบริการสาธารณะโดยการว่าจ้าง (Out Sourcing)

ที่ผ่านมาได้มีการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้วิธีการว่าจ้างให้บุคคลภายนอกเข้ามาจัดบริการสาธารณะ คือ

- 1) การจ้างเหมารักษาความปลอดภัยสถานที่ราชการ ไม่รวมถึงบ้านพักของข้าราชการ
- 2) การจ้างเหมาทำความสะอาดที่ทำการ
- 3) การจ้างเหมาดูแลรักษาต้นไม้ หรือสวนไม้ประดับ หรือสวนหย่อม หรือสนามหญ้าของทางราชการ

4) การจ้างเหมาอื่น ๆ ที่เป็นกิจการในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจ้างเก็บขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูล การจ้างครูฝึกสอนออกกำลังกาย

นอกจากนี้ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดให้ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่ต้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ต้องเป็นภารกิจที่ต้องใช้เทคนิค ทักษะ วิชาการ ความรู้ความชำนาญและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการเองหรือดำเนินการเองแล้วไม่มีประสิทธิภาพ หรือไม่คุ้มทุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถซื้อบริการจากภาคเอกชน หรือจากหน่วยงานอื่นที่มีประสบการณ์ หรือเคยดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยการว่าจ้าง (Out Sourcing) มีข้อได้เปรียบเช่นเดียวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยให้ผู้อื่นดำเนินการแทน เพราะเป็นการช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งเบาภาระการจัดบริการสาธารณะให้ผู้อื่นดำเนินการแทน ช่วยในการถ่ายโอนงานที่ไม่ใช่ภารกิจหลัก และช่วยเปิดโอกาสให้ผู้อื่นที่มีความพร้อมและความเชี่ยวชาญในการจัดบริการสาธารณะบางประเภท แต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ว่าจ้าง ตัวอย่างเช่น การจ้างเหมาบริการทำความสะอาดพื้นที่และอาคารสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม รูปแบบนี้อาจประสบปัญหาเช่นเดียวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยให้ผู้อื่นดำเนินการแทน ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดศักยภาพในการกำกับดูแลการดำเนินงานของผู้ถูกว่าจ้างให้เป็นไปตามมาตรฐาน หรือขาดความสามารถในการออกแบบข้อกำหนด และหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมต่อการจัดบริการสาธารณะให้ผู้ถูกว่าจ้างปฏิบัติตาม

5) การจัดทำบริการสาธารณะโดยการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยสามารถดำเนินงานในรูปแบบกิจการพาณิชย์ตามที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่

ละประเภทมีรูปแบบการดำเนินกิจการพาณิชย์ที่สามารถทำได้ตามที่กฎหมายกำหนดแตกต่างกัน และในทางกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการพาณิชย์ (Public Private Partnership: PPPs) ตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 เทศบาลสามารถมีรูปแบบการดำเนินกิจการพาณิชย์ได้มากถึง 4 รูปแบบ (การดำเนินการด้วยตนเอง การก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด การก่อตั้งสหการ และการให้เอกชนร่วมลงทุน) แต่องค์การบริหารส่วนตำบลมีรูปแบบการดำเนินกิจการพาณิชย์ได้เพียง 2 รูปแบบ (ดำเนินการด้วยตนเองและเอกชนร่วมลงทุน)

2.3.4 ปัญหาและอุปสรรคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในการจัดบริการ สาธารณะ

ปัญหาและอุปสรรคสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบันและอนาคตโดยเฉพาะอย่างยิ่งตามกรอบของแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจมีอยู่ด้วยกันอย่างน้อย 4 ประการดังต่อไปนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2559: 417-419)

ประการที่หนึ่ง ปัญหาด้านการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้ว่าแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้ออกข้อกำหนดและทิศทางอย่างเป็นทางการเป็นระบบระเบียบ แต่ในระดับปฏิบัติเพื่อบังคับใช้แผนนั้นก็ปรากฏปัญหาและอุปสรรคมากมาย ประเด็นปัญหาสำคัญ คือ แม้ว่าทิศทางและแผนการกระจายอำนาจจะถูกกำหนดไว้อย่างเป็นทางการ แต่กระบวนการของการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากส่วนราชการต่าง ๆ ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับดำเนินไปอย่างไร้ระบบระเบียบ ซึ่งประเด็นปัญหาสำคัญ ๆ ได้แก่

(1) การถ่ายโอนภารกิจที่เกิดขึ้นยังคงเป็นไปอย่างจำกัด ทั้งนี้ จะกระจุกตัวอยู่เฉพาะภารกิจในกลุ่มโครงสร้างพื้นฐานและการส่งเสริมคุณภาพชีวิต อีกทั้งกิจกรรมที่มีการถ่ายโอนจริงก็จำกัดเฉพาะในบางกิจกรรมเท่านั้น เช่น การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โครงการอาหารเสริมนมและอาหารกลางวัน การสงเคราะห์เบี้ยผู้สูงอายุ เป็นต้น

(2) การถ่ายโอนภารกิจยังไม่เป็นไปอย่างสอดคล้องระหว่างภารกิจ งบประมาณ บุคลากร แนวปฏิบัติ และวัสดุอุปกรณ์ เป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินกิจกรรมที่มีการถ่ายโอนได้ เนื่องจากข้อจำกัดในด้านทรัพยากร อีกทั้งในหลายกิจกรรมแม้ว่าท้องถิ่นจะมีความพร้อมในการจัดทำแต่ก็ยังขาดการแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจในกิจกรรมนั้น ๆ ได้อย่างเต็มที่

(3) กระบวนการถ่ายโอนจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากส่วนราชการผู้ถ่ายโอนเป็นอย่างมาก แต่ในทางปฏิบัติกลับพบปัญหาว่าส่วนราชการต่าง ๆ มักจะถ่ายโอนให้เฉพาะภารกิจหน้าที่แต่ใน

ด้านวัสดุอุปกรณ์ แนวปฏิบัติ ตลอดจนข้อมูลพื้นฐานต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไม่ได้มีการส่งมอบอย่างเป็นระบบระเบียบ อันนำไปสู่ปัญหาการจัดทำภารกิจนั้น ๆ

ประการที่สอง ปัญหาในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นปัญหาสำคัญในเรื่อง การขาดการบูรณาการระหว่างแผนการกระจายอำนาจกับทิศทางการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินทั้งระบบเป็นผลให้สถานะของการซ้อนทับและแข่งขันในเชิงบทบาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการต่าง ๆ ยังคงดำเนินอยู่ต่อไป เนื่องจากทิศทางที่ปรากฏในแผนการกระจายอำนาจย่อหมายถึง การลดขนาดและถอนตัวตัวเองออกไปของส่วนราชการต่าง ๆ แต่ในทางปฏิบัติ ทิศทางการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ยังแสดงให้เห็นว่าส่วนราชการต่าง ๆ จะยังคงมีบทบาทอย่างสำคัญในพื้นที่การบริหารปกครองนอกศูนย์กลางต่อไป เช่น การสร้างระบบบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ ในด้านหนึ่งแม้ว่าจะเป็นการพยายามแก้ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจที่เป็นไปอย่างกระจัดกระจาย (Fragmented Centralism) แต่ในอีกด้านหนึ่ง ก็เท่ากับเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (Local State Government) ให้คงอยู่ควบคู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสำเร็จหรือล้มเหลวของกระบวนการกระจายอำนาจและการจัดระบบบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น ส่วนสำคัญอยู่ที่บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ที่จะผลักดันกระบวนการถ่ายโอนทรัพยากรต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามแผนและขั้นตอนที่กำหนดไว้ แต่ในปัจจุบันองค์กรสำคัญดังกล่าวก็ต้องพบกับปัญหาอุปสรรคทั้งในเชิงสถาบัน ซึ่งต้องอิงและอาศัยความร่วมมือและผลักดันจากรัฐบาลที่ส่วนกลางค่อนข้างมาก รวมถึงปัญหาในเชิงองค์กร ยังคงมีบุคลากรและทรัพยากรทางการบริหารค่อนข้างจำกัด เป็นผลให้การทำงานดำเนินไปอย่างยากลำบาก

ประการสุดท้าย ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการในการให้บริการสาธารณะ ประเด็นในเรื่องภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มักจะให้ความสำคัญกับเรื่องการถ่ายโอนภารกิจ แต่ยังคงขาดความสนใจอย่างเพียงพอต่อเรื่องวิธีการในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ภายใต้ข้อกำหนดในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังคงมีช่องทางในการจัดทำภารกิจค่อนข้างจำกัด โดยมากมักจะเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ด้วยตนเอง ผ่านการใช้ทรัพยากรทางการบริหารภายในองค์กรของตนเองเป็นหลัก แต่ภายใต้สภาพแวดล้อมทางการบริหารในยุคปัจจุบัน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาทางเลือกใหม่ ๆ ในการจัดหาบริการสาธารณะให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาและยกระดับการบริการ

สาธารณะให้เกิดขึ้น และที่สำคัญจะเป็นการป้องกันปัญหาของการเติบโตไปสู่ความเป็นระบบราชการ (Bureaucratization) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นกับระบบราชการส่วนกลาง นอกจากนี้ปัญหาตามกรอบของแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจทั้ง 4 ประการข้างต้นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังมีปัญหาพื้นฐานที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการจัดบริการสาธารณะอีกอย่างน้อย 3 ประการ ดังต่อไปนี้

- 1) ปัญหาการแทรกแซงการทำงานของรัฐบาลและการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง เช่น การให้หน่วยงานของรัฐบาลกลางและราชการส่วนภูมิภาคเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะแทนท้องถิ่นหรือชุมชนในท้องถิ่น การกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ปัญหาด้านการเงิน การคลังและการให้เงินอุดหนุน เป็นต้น
- 2) ปัญหาความเพิกเฉยในสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในท้องถิ่น
- 3) ปัญหาของผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นไม่ตระหนักถึงหน้าที่ของตน ผู้แทนท้องถิ่นแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง การเล่นพรรคเล่นพวก การทุจริต เป็นต้น ซึ่งปัญหาทั้ง 3 ประการข้างต้น ต่างเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยทั้งสิ้น

2.4. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น

2.4.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

ประเทศที่มีระบอบการเมืองเป็นประชาธิปไตย มักมีการกระจายอำนาจควบคู่กันไปด้วย การพัฒนาทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย กล่าวอีกนัยหนึ่ง การกระจายอำนาจส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยให้ก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น เพราะเป็นการทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐจากภาคส่วนอื่นของสังคมร่วมกับภาครัฐ (ปธาน สุวรรณมงคล, 2554: 4) และการกระจายอำนาจยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะให้กับประชาชนของประเทศอีกด้วย เนื่องจากว่าประชาชนในท้องถิ่นสามารถตัดสินใจเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง และเข้าไปมีส่วนร่วม ได้ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมในการจัดสรรทรัพยากรร่วมกับภาครัฐด้วย

Rondinelli (1999: 2) อธิบายว่า การกระจายอำนาจเป็นการถ่ายโอนอำนาจและภารกิจในการจัดบริการสาธารณะจากรัฐบาลส่วนกลางไปให้กับองค์กรของรัฐในระดับพื้นที่ หรือแม้กระทั่งให้กับองค์กรภาคเอกชน (Private Sector) และองค์กรอาสาสมัคร (Volunteer Organizations) ด้วย การถ่ายโอนอำนาจรวมถึงอำนาจทางด้านการคลัง อำนาจทางด้านการบริหาร อำนาจทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจด้วย

Work, Robertson (2002: 5) อธิบายว่า การกระจายอำนาจเป็นการเคลื่อนย้ายความรับผิดชอบในการวางแผนการจัดการ การจัดเก็บภาษีและการจัดสรรทรัพยากรจากรัฐบาลส่วนกลางและหน่วยงานของรัฐส่วนกลางไปสู่ระดับล่างของรัฐ

จรัส สุวรรณมาลา (2538: 9-10) ได้เสนอว่า การกระจายอำนาจ Decentralization ควรจะหมายถึง “การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ มิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมิใช่การสร้างอธิปไตย หากแต่เป็นการให้การยอมรับสิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่ง ๆ ร่วมกัน

ปธาน สุวรรณมงคล (2554: 6) สรุปว่า การกระจายอำนาจเกี่ยวข้องกับการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทสังคมในขณะนั้น โดยบางครั้งก็อาจมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นหรืออาจจะมีการรวมอำนาจกลับสู่ส่วนกลางได้ หากสถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ผู้มีอำนาจรัฐเห็นว่าการความเป็นเอกภาพสูง การรวมและการกระจายอำนาจจึงเป็นสภาวะที่มีความเป็นพลวัตขึ้นกับบริการสังคมในขณะนั้น

ราเชนทร์ นพน์ฐวศกร, ภูกิจ ยลชญาวงศ์ และรวีวงศ์ ศรีทองรุ่ง (2560,: 513) อธิบายว่าแนวคิดการกระจายอำนาจ มี 2 กระแส คือ

1) แนวคิดการกระจายอำนาจกระแสหลัก ได้แก่ แนวคิดการกระจายอำนาจที่เน้นความสำคัญของรัฐและองค์กรของรัฐมากกว่าท้องถิ่น โดยรัฐกระจายอำนาจไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจไปจัดบริการสาธารณะเพื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เรียกการปกครองท้องถิ่นแบบนี้ว่า การปกครองท้องถิ่นแบบรัฐกิจ

2) แนวคิดการกระจายอำนาจกระแสรอง คือ แนวคิดการกระจายอำนาจที่เน้นท้องถิ่นเป็นสำคัญโดยให้ความสำคัญแก่คนในท้องถิ่นในฐานะเจ้าของอำนาจที่แท้จริง ที่ควรจะมีอำนาจในการปกครองตนเอง เพื่อกำหนดขนาดของท้องถิ่นโดยคนของท้องถิ่นเอง เรียกการปกครองท้องถิ่นแบบนี้ว่าการปกครองท้องถิ่นแบบประชากิจ และยังเห็นว่ารัฐจะต้องนำแนวคิดการกระจายอำนาจกระแสรองและแนวคิดการปกครองท้องถิ่นแบบประชากิจมาปรับใช้ให้มากขึ้น การปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นต้องมุ่งไปที่การให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าองค์กรของรัฐและพยายามเปลี่ยนการปกครองท้องถิ่นแบบรัฐกิจให้เป็นประชากิจให้ได้มากที่สุด

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจ คือ รัฐบาลกลางจัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภาระรับผิดชอบโดยรัฐบาลกลางให้กับท้องถิ่นในด้านการบริหาร และการตัดสินใจภายใต้อธิปไตยของชาติร่วมกัน เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถจัดการปกครองตนเองและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว จะลดภาระของรัฐบาลกลางลงและสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชน สรุปได้ว่า บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดังตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ราชการส่วนกลาง	ราชการส่วนภูมิภาค	ราชการส่วนท้องถิ่น
-กำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายการพัฒนาให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ/กำกับประเมินผล	-เป็นตัวแทนของราชการส่วนกลาง -เชื่อมโยงแผนพัฒนาจังหวัดกับยุทธศาสตร์ชาติ	-ภารกิจพื้นฐานที่ต้องทำตามรัฐธรรมนูญกำหนด
- ผู้ควบคุมกำกับ(Regulator) กฎ ระเบียบ และมาตรฐาน	- ประสานงานและเชื่อมโยงองค์กรทุกภาคส่วนในพื้นที่ - ดูแลเรื่องความมั่นคงภายใน ความเป็นธรรม ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนรวมทั้งบริหารราชการตามที่กฎหมายกำหนดเป็นของจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน	- เป็นหน่วยปฏิบัติการกิจการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนตามที่กฎหมายกำหนด เช่น โครงสร้างพื้นฐาน/ส่งเสริมคุณภาพชีวิต/รักษาความสงบเรียบร้อย/ป้องกันอาชญากรรม/การศึกษา/ศิลปวัฒนธรรมภูมิปัญญาท้องถิ่น/ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่/การสาธารณสุข
- ปฏิบัติภารกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะระดับชาติ เช่น การป้องกันประเทศ/ความมั่นคง/ความยุติธรรม/ การเงินการคลัง/ การคมนาคมของประเทศ/ วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี/ สิ่งแวดล้อม/ งานวิชาการและสนับสนุนความรู้/วิทยาการใหม่ และพัฒนาบุคลากรที่ขาดแคลน	- ให้คำปรึกษา สนับสนุน ช่วยเหลือทางวิชาการ/เทคนิคแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพัฒนาบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำกับดูแลและประเมินผลการดำเนินงานของท้องถิ่น - เป็นหน่วยปฏิบัติการกิจการบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นไม่ได้ดำเนินการ - ดูแลที่สาธารณะและกำกับการคุ้มครอง บำรุงรักษา ดูแลที่สาธารณะ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	- ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการเพิ่มเติมได้(ทั้งที่เกิดจากการถ่ายโอนหรือท้องถิ่นร้องขอให้ถ่ายโอนหรือจากการริเริ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

ที่มา : รายงานคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปด้านการบริหารราชการแผ่นดิน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ,สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2559: 12)

จากแนวคิด เรื่อง การกระจายอำนาจจึงเกิดแนวคิดให้มีการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นขึ้น เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลาง และให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการปกครองเพื่อตอบสนองความต้องการอันแท้จริงของประชาชนนั่นเอง รวมถึงเป็นหนทางในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้วย แนวคิดการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นนี้ เรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า “การปกครองส่วนท้องถิ่น” หรือ Local Government

การปกครองท้องถิ่นเป็นสถานะของการเปิดโอกาสให้มีการใช้อำนาจรัฐที่หลากหลายกระจายไปยังชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนในชุมชนเหล่านั้นปกครองและดูแลกันเองในขอบเขตพื้นที่และในภารกิจที่กำหนด เป็นสถานะของการใช้อำนาจปกครองของรัฐในหลายระดับเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนที่มีอยู่อย่างหลากหลายในทางสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรม โดยที่ยังคงดำรงความเป็นเอกภาพของรัฐและอำนาจอธิปไตยไว้ (วีรศักดิ์ เครือเทพ, 2548: 9) มีนักวิชาการได้ให้ความหมาย การปกครองท้องถิ่นไว้หลากหลายซึ่งผู้วิจัยได้นำมาเสนอในงานวิจัยนี้บางส่วน ดังนี้

Holloway (1951, 398 อ้างถึงใน อุดม ทุมโฆสิต, 2552, หน้า 212) ได้ให้ความหมาย การปกครองท้องถิ่นว่า การปกครองตนเองของชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดที่มีการจัดตั้งองค์การขึ้นมาทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารงานคลัง มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจ และมีสภาท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเป็นองค์กรสำคัญขององค์การนี้

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518, หน้า 12) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ หรือการกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่เกิดจากการกระจายอำนาจให้อำนาจในการปกครอง รวมทั้งรับผิดชอบทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของงานที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

อุทัย หิรัญโต (2523, หน้า 2) นิยามไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจกรรมบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารจัดการเป็นรูปองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ ี่มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม

บุญอริ ยีหมะ.(2555,หน้า 14) การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ด้านต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนที่อยู่ในชุมชนตามขอบเขตอำนาจได้รับจากรัฐบาลกลางหรือส่วนกลาง โดยจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีสิทธิตามกฎหมายในการตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ตลอดจนมีงบประมาณที่มาจากการจัดเก็บภาษีและรายได้ในรูปแบบต่าง ๆ ภายในท้องถิ่น เพื่อใช้ในการดำเนินงาน สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากคำนิยามข้างต้นที่นักวิชาการอธิบายถึงการปกครองท้องถิ่น (Local Government) กล่าวคือ จะเน้นให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจรัฐจากส่วนกลางไปสู่ระดับท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีหน่วยงานรัฐเป็นนิติบุคคล มีอาณาเขตและประชากรที่ชัดเจน ต้องปฏิบัติตามกรอบของกฎหมายที่รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนด การกระจายอำนาจเพื่อจัดตั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะนี้ จึงเป็นการเน้นที่การจัดระบบการทำงานที่ยังเน้นไปที่ระบบ

ราชการ ที่ต้องทำงานภายใต้กรอบกติกาของกฎหมายเป็นหลัก แต่ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคประชาสังคมมากนัก

อย่างไรก็ตาม เมื่อบริบทของโลกเปลี่ยนแปลงไป มีนักวิชาการนิยามคำว่า การปกครองท้องถิ่นให้มีความหมายกว้างขึ้นโดยใช้คำว่า local governance แทนการปกครองท้องถิ่นเดิม การให้นิยามความหมายการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่นี้เป็นการเน้นถึง “การบริหารจัดการท้องถิ่น” ที่ไม่ได้จำกัดขอบเขตอยู่เฉพาะพื้นที่ตามความเป็นสถาบันโครงสร้างหน้าที่ตายตัวแต่เป็นการบริหารปกครองท้องถิ่นที่ต้องการให้ภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมและชุมชนที่มีอยู่อย่างหลากหลายอันเป็นองค์กรและสถาบันภายนอกภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกัน เช่น ภาคประชาชน ชุมชน ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน องค์กรการกุศล เป็นต้น ทั้งนี้ โดยอาศัยรูปแบบการบริหารงานในเชิงความร่วมมือเพิ่มมากขึ้น กระแสความคิดการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่นี้ เกิดขึ้นตามกระแสการปฏิรูประบบราชการที่เริ่มจากประเทศสหรัฐอเมริกา และในยุโรปในช่วงปี ค.ศ. 1980 และ 1990 หรือที่เรียกว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)” โดยเป็นการนำแนวคิดการบริหารจัดการของภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานภาครัฐ เพื่อให้เกิดประสิทธิผลและตอบสนองความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การทำสัญญาจ้าง การบริการแบบจุดเดียว การประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น รวมถึงการได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการบริหารสาธารณะแนวใหม่หรือ New Public Governance (Osborne, 2010) ที่เน้นการบริหารงานภาครัฐในศตวรรษที่ 21 โดยควรให้ความสำคัญกับการใช้ภาคีเครือข่ายความร่วมมือ (Network Governance) เนื่องจากว่าปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 21 เป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน และภาครัฐในหลายประเทศต้องเผชิญกับปัญหาทางการคลัง ดังนั้น การบริหารงานภาครัฐโดยอาศัยภาคีเครือข่ายที่หลากหลายในสังคมที่มีทรัพยากรของตนเองอยู่ นั้นสามารถนำมาหนุนเสริมให้ภาครัฐสามารถแก้ปัญหาและดำเนินนโยบายภาครัฐได้ดียิ่งขึ้น จึงกล่าวได้ว่า แนวโน้มการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ หันมาให้ความสนใจในองค์ประกอบใหม่ ๆ หลายประการ เช่น องค์ประกอบด้านโลกาภิวัตน์ องค์ประกอบด้านการจัดการปกครองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) องค์ประกอบด้านการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของประชาชนและภาคเอกชน องค์ประกอบด้านการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) และการบริหารจัดการโดยอาศัยภาคีเครือข่ายและความร่วมมือ (Network Governance) ปัจจัยเหล่านี้เป็นสิ่งแวดล้อมสำคัญที่ทำให้กระบวนการในการจัดการปกครองท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไป (อุดม ทุมโฆสิต, 2552: 232 ; Osborne, 2010: 6-9)

จากที่ได้อธิบายถึงการปกครองท้องถิ่นในความหมายดั้งเดิมและความหมายใหม่ สรุปความแตกต่างระหว่างการปกครองท้องถิ่นในแบบดั้งเดิมกับแบบใหม่ ได้ดังตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 ความแตกต่างระหว่าง Local Government กับ Local Governance

สาระสำคัญ	Local Government	Local Governance
ลักษณะโดยรวม	จัดระบบการปกครองโดยมีรัฐบาลเป็นศูนย์กลางของระบบ รัฐบาลจึงมีฐานะเป็นองค์กรทางการปกครอง ประชาชนมีฐานะเป็นผู้ถูกปกครอง	จัดระบบการปกครองโดยเน้นให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางทางการปกครองเพราะถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจทางการเมืองการปกครอง และส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการบริหารงานและตัดสินใจแก้ปัญหาท้องถิ่น
โครงสร้างการบริหาร	ยึดถือกฎ ระเบียบ กฎหมาย ในการบริหารงานอย่างเคร่งครัด	เป็นระบบราชการควบคุมไปกับส่งเสริมความร่วมมือ และภาคีเครือข่าย
ระบบเครือข่าย	ไม่มี หรือมีน้อย (few/Closed)	กว้างขวาง (extensive)
การติดต่อทางการเมือง	เน้นระบบผู้แทน	ระบบผู้แทน +ระบบอื่นๆ
นโยบาย	แบบเก่าตามที่รัฐบาลกำหนด	มีหลากหลายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่
รัฐบาลกลาง	กำกับท้องถิ่นโดยตรง (direct control)	มีความยืดหยุ่นในการกำกับ
การมีส่วนร่วมของประชาชน	มีน้อย	มีมาก
การตรวจสอบควบคุม	ให้กลไกการเมืองควบคุมกันเอง ประชาชนเข้าไปควบคุมการเมืองได้ยากเพราะกลไกของระบบไม่เอื้ออำนวย	เน้นให้ประชาชน สังคม ร่วมตรวจสอบด้วย

ที่มา: สรุปรูปจาก ธเนศวร์ เจริญเมือง (2551: 73) ; อุดม ทุมไชสิต (2552: 206-208)

2.4.2 องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากนิยามความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปรูปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้ (อุทัย หิรัญโต, 2525: 22)

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติและความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของ

หน่วยการปกครองท้องถิ่น ออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตร องค์การศึกษาศาสตร์และวัฒนธรรม องค์การอนามัยโลกและสำนักกิจการสังคม ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ควรมี ประชากร ประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการ บริหาร รายได้ และบุคลากร

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลของกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง มีขอบเขต การปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตาม นโยบายนั้น ๆ

5. การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหาร จะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น นั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนโดย เลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองตนเองสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายใน ขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของ หน่วยงานราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษี เพื่อให้ท้องถิ่น มีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

8. การควบคุมดูแลของรัฐเมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้ว ยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อ ประโยชน์และความมั่นคงของรัฐ และประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของ หน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ ไม่ได้หมายความว่ามิอิสระอย่างเต็มที่ คงมีเฉพาะอิสระใน การดำเนินงานเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตย รัฐจึงต้องสงวนอำนาจใน การควบคุมดูแล

ส่วนนักวิชาการไทยได้สรุปองค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความคล้ายคลึงกัน (ประทาน คงฤทธิ์ศึกษกร, 2535, หน้า 9) ดังนี้

1. ต้องจัดให้มีการเลือกตั้ง (Election) เพื่อให้คนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเข้าไปเป็นตัวแทนของ ประชาชนในการปกครองตนเองด้วยการเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารขององค์การปกครองส่วน ท้องถิ่น

2. ต้องมีองค์กรที่สำคัญ หมายถึง สภาท้องถิ่น (Local Council) เพื่อเป็นสถาบันในการที่จะ แสดงถึงเจตจำนงของคนในท้องถิ่น

3. ต้องมีเขตพื้นที่ (Territory) ในการบริหาร และความรับผิดชอบตามที่กำหนดไว้ โดยกฎหมายและเขตพื้นที่นี้จะต้องสอดคล้องกับงบประมาณหรือรายได้ เพื่อการบริหารการปกครองตนเองอย่างเพียงพอ

4. ต้องให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ มีสภาพเป็นนิติบุคคล (Juristic Person) เพื่อผลสมบูรณ์ตามกฎหมายในการปกครองตนเอง

5. ต้องให้หน่วยงานปกครองที่จัดตั้งขึ้นมีรายได้ (Revenue) และมีอำนาจในการจัดทำงบประมาณ (Budget) เพื่อการบริหารงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของตนได้

6. ต้องไม่ให้นโยบายการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ อยู่ในสายการบังคับบัญชาหรืออยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของนโยบายการปกครองทางราชการหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้เพื่อความมีอิสระในการปกครองตนเอง แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องอยู่ในความควบคุมหรือการกำกับดูแลของรัฐจะปลอดจากการควบคุมของรัฐไม่ได้

7. ต้องมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย (Law Enforcement) ของท้องถิ่นและเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ความรับผิดชอบที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ แต่ข้อบัญญัติของท้องถิ่นจะขัดหรือละเมิดบทบัญญัติหรือกฎหมายของรัฐมิได้

8. ต้องให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นสถาบันทางการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่น และจะต้องได้รับการสนับสนุนและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น

2.4.3 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นถือว่ามีส่วนสำคัญต่อประชาชนของประเทศเป็นอย่างมากทั้งในมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม (วีรศักดิ์ เครือเทพ, 2548,: 14-16; อุดม ทุมโฆสิต, 2552: 236-237) สรุปได้ ดังนี้

(1) การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้รู้จักการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมืองที่ถูกต้อง อันจะนำไปสู่ความรู้ ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยที่ถูกต้องรวมถึงสร้างรากฐานประชาธิปไตยของประเทศให้มั่นคง

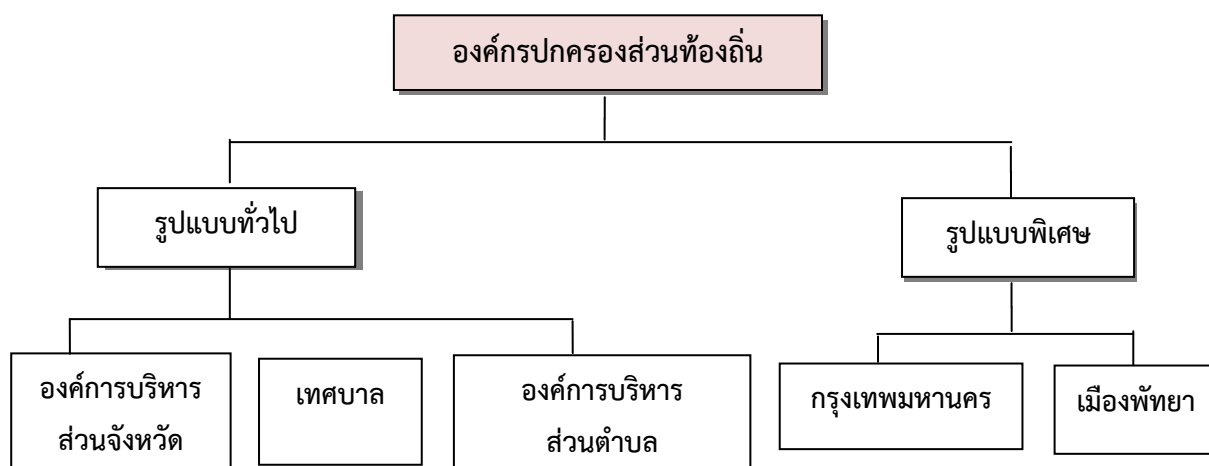
(2) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล โดยที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่นจะช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารและการใช้ทรัพยากรของรัฐ

(3) การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองและการตัดสินใจในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของตนเอง และสามารถพึ่งพาตนเองได้ในระดับที่เหมาะสม อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตนได้อย่างยั่งยืน ซึ่งแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันทั้งทางด้านสังคม วัฒนธรรม และสภาพแวดล้อม

(4) การปกครองท้องถิ่นเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งในการสร้างสมดุลเชิงอำนาจภายในรัฐ เพื่อให้อำนาจรัฐกระจายตัวสู่ท้องถิ่น โดยที่ประชาชนในชุมชนมีส่วนในการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สุขในการดำเนินชีวิตของตนตามสมควร

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น กระแสการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้น อาจจะมีเสียงสะท้อนกลับทั้งแง่บวกและแง่ลบ ในขณะเดียวกันก็มีความกังวลในความพร้อมและประสิทธิภาพของการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องยอมรับว่าภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประการที่ต้องอาศัยเวลาในการเรียนรู้และปรับตัว ทั้งนี้ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถสัมฤทธิ์ผลได้อย่างแท้จริง ต้องอาศัยความร่วมมือจากภาครัฐ เอกชน ประชาชน และประชาคม รวมถึงกลุ่มองค์กรเอกชนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมการทำงานของท้องถิ่น เพื่อให้การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดต่อประเทศ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไป ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และรูปแบบพิเศษ ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา แสดงได้ดังภาพที่ 2.2 และปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสิ้น 7,850 แห่ง รายละเอียดตามตารางที่ 2.3 (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น [ออนไลน์ <http://www.dla.go.th/work/abt/>] (ข้อมูล ณ 9 กันยายน 2563)



ภาพที่ 2.2 รูปแบบและประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน

ตารางที่ 2.3 จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลำดับที่	ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	แห่ง
1.	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	76
2.	เทศบาล	2,472
	เทศบาลนคร	30
	เทศบาลเมือง	195
	เทศบาลตำบล	2,247
3.	องค์การบริหารส่วนตำบล	5,300
4.	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา)	2
รวมทั้งสิ้น		7,850

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

2.4.4 ความเป็นมาและการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่ จัดตั้งอยู่ในทุกพื้นที่ทุกจังหวัดของไทยและเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุด องค์การบริหารส่วนตำบลในอดีตจัดตั้งขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2499 โดยในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่เห็นว่า ตำบลใดมีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นเองได้ แต่ยังไม่เจริญพอที่จะจัดตั้งเป็น สุขาภิบาลให้จัดตั้งเป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล” โดยได้ตราเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ.2500 (บุญศรี ยีหะ, 2555: 150) ต่อมามีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้ทันสมัยการณที่เปลี่ยนแปลงไปหลายฉบับ ในปัจจุบันการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

2.4.5 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2562 มีโครงสร้างการบริหารงาน ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ฝ่ายนิติบัญญัติ) และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล(ฝ่ายบริหาร) มีรายละเอียด ดังนี้

1. สภากองค์การบริหารส่วนตำบล

สภากองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนเขตเลือกตั้งละ 1 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเขตเลือกตั้งไม่ถึง 6 เขตเลือกตั้ง ให้สภากองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 6 คน ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่ยังคงการบริหารส่วนตำบลใดมี 1 เขตเลือกตั้ง ให้สภากองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน

(2) ในกรณีที่ยังคงการบริหารส่วนตำบลใดมี 2 เขตเลือกตั้ง ให้สภากองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเขตเลือกตั้งละ 3 คน

(3) ในกรณีที่ยังคงการบริหารส่วนตำบลใดมี 3 เขตเลือกตั้ง ให้สภากองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเขตเลือกตั้งละ 2 คน

(4) ในกรณีที่ยังคงการบริหารส่วนตำบลใดมีสี่เขตเลือกตั้ง ให้สภากองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเขตเลือกตั้งละ 1 คน เว้นแต่เขตเลือกตั้งใดมีจำนวนราษฎรมากที่สุด 2 เขตเลือกตั้งแรกให้เขตเลือกตั้งนั้นมีสมาชิกเพิ่มขึ้นอีกเขตเลือกตั้งละ 1 คน

(5) ในกรณีที่ยังคงการบริหารส่วนตำบลใดมี 5 เขตเลือกตั้ง ให้สภากองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเขตเลือกตั้งละ 1 คน เว้นแต่เขตเลือกตั้งใดมีจำนวนราษฎรมากที่สุด ให้เขตเลือกตั้งนั้นมีสมาชิกเพิ่มขึ้นอีก 1 คน

ให้ถือเขตหมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้ง เว้นแต่หมู่บ้านใดมีราษฎรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรไม่ถึง 25 คน ให้รวมหมู่บ้านนั้นกับหมู่บ้านที่มีพื้นที่ติดต่อกันและเมื่อรวมกันแล้วจะมีราษฎรถึง 25 คน เป็นเขตเลือกตั้งเดียวกัน การนับจำนวนราษฎรดังกล่าวให้นับ ณ วันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง อายุของสภากองค์การบริหารส่วนตำบล มีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

สภากองค์การบริหารส่วนตำบล มีประธานสภา 1 คน และรองประธานสภาอีก 1 คน เป็นผู้ช่วยมาจากการเลือกกันเองของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อทำหน้าที่ดำเนินการประชุมและดำเนินกิจการอื่นให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญ 2 สมัยหรือหลายสมัยแล้วแต่สภากองค์การบริหารส่วนตำบลจะกำหนด แต่ต้องไม่เกิน 4 สมัย โดยสมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดไม่เกิน 15 วัน และวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีให้สภากองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดเช่นเดียวกัน

นายอำเภอต้องกำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งแรกภายใน 15 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง กรณีที่สภา

องค์การบริหารส่วนตำบลไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนด หรือมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ นายอำเภออาจเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

(2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(3) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

(4) รับทราบนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจำเป็นต้องแถลงต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนเข้ารับหน้าที่โดยไม่มีการลงมติจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และรับทราบรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประจำทุกปี

(5) การตั้งกระทู้ถามต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับงานในหน้าที่

(6) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่มีการลงมติ

2. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้ไม่เกิน 2 คน และอาจแต่งตั้งเลขาธิการ

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

(2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

(3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

(4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

(7) ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

(8) อำนาจหน้าที่ในการสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย

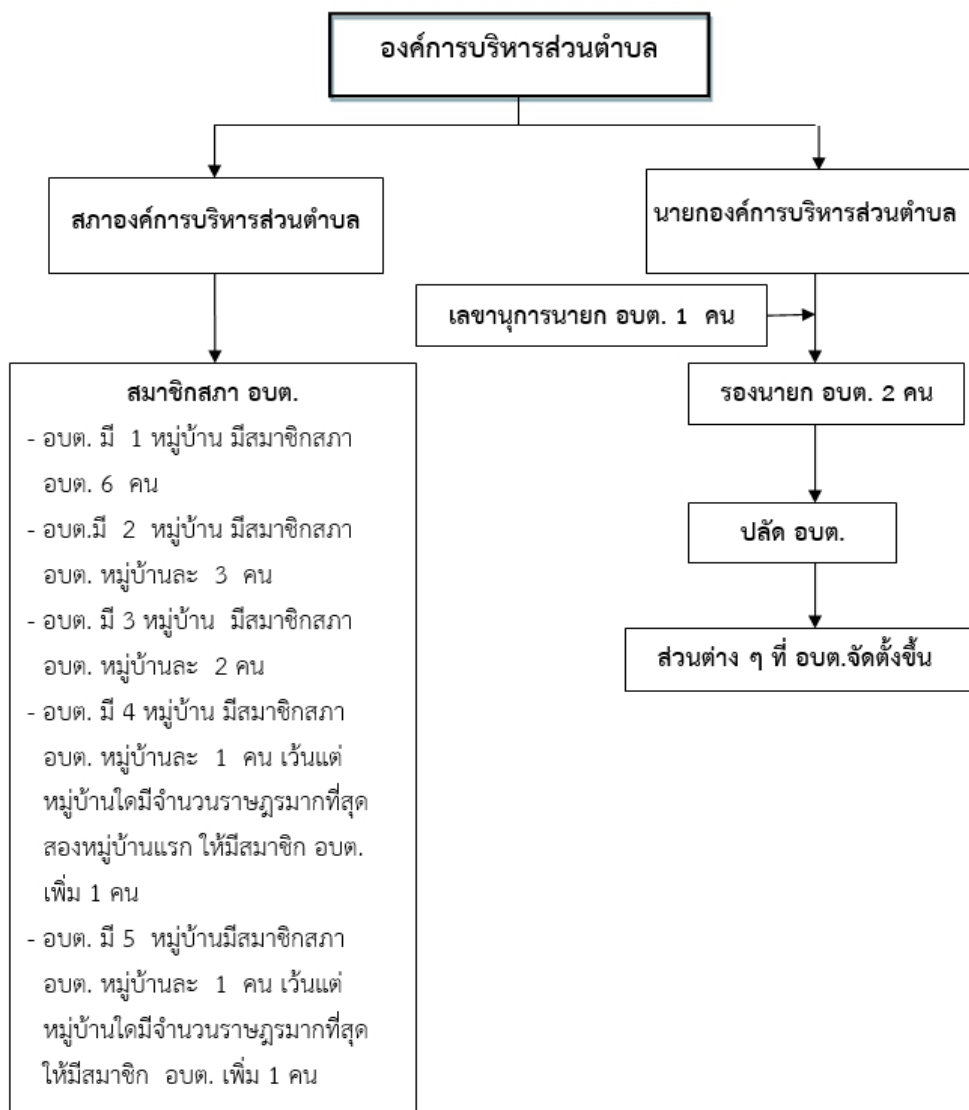
โครงสร้างการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) นอกเหนือจากที่กล่าวมาคือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งทำหน้าที่นิติบัญญัติ และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารแล้ว ยังมีฝ่ายข้าราชการประจำที่เป็นกลไกช่วยบริหารและดำเนินการ คือ พนักงานส่วนตำบล (ตามพระราชกฤษฎีกา) ซึ่งจัดแบ่งการบริหารออกเป็น

1. สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

พนักงานส่วนตำบล

พนักงานส่วนตำบล คือ บุคลากรหลักที่ทำงานให้ อบต. ถือเป็นข้าราชการประจำของ อบต. จัดเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น คล้ายพนักงานเทศบาล นอกจากพนักงานส่วนตำบลแล้วยังมีบุคลากรตำแหน่งอื่น ๆ ประกอบด้วย ลูกจ้างประจำ พนักงานจ้างตามภารกิจ และพนักงานจ้างทั่วไปของ อบต. ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของระเบียบกระทรวงมหาดไทยในการมีลูกจ้าง

นอกจากนั้น เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการ อบต. อาจขอให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการของ อบต. เป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่เป็นเป็นข้าราชการซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง



ภาพที่ 2.3 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลมาจาก 2 แหล่ง คือ อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รายละเอียดดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (ม. 67) ดังต่อไปนี้

(1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

(1/1) รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การดูแลการจราจร และส่งเสริมสนับสนุนหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

(2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

(4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(5) จัดการ ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และการฝึกอบรมให้แก่ประชาชน รวมทั้งการจัดการหรือสนับสนุนการดูแลและพัฒนาเด็กเล็ก ตามแนวทางที่เสนอแนะจากกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

(6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

(7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

และภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย (ม. 68) องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) ให้น้ำและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้น้ำและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้น้ำและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- (5) ให้น้ำและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้น้ำตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว
- (13) การผังเมือง

2. อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้น้ำและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้น้ำและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (5) การสาธารณสุขการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และ

ผู้ด้อยโอกาส

- ท้องถิ่น
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
 - (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
 - (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
 - (14) การส่งเสริมกีฬา
 - (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
 - (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
 - (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
 - (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
 - (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
 - (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
 - (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
 - (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
 - (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
 - (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - (25) การผังเมือง
 - (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
 - (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
 - (28) การควบคุมอาคาร
 - (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 - (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
 - (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

2.4 ข้อมูลทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลนาเกลือ อำเภอพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ

พื้นที่ตำบลนาเกลือมีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 32.96 ตารางกิโลเมตร
ที่ตั้ง

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ	ตำบลบ้านคลองสวน อำเภอพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ
ทิศใต้	ติดต่อกับ	ตำบลแหลมฟ้าผ่า อำเภอพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ	ตำบลแหลมฟ้าผ่า และตำบลในคลองบางปลากด อำเภอพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ	เขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร

ภูมิประเทศ

องค์การบริหารส่วนตำบลนาเกลือ สภาพทั่วไปเป็นที่ราบลุ่ม น้ำทะเลท่วมถึง ราษฎรส่วนใหญ่อาศัยตั้งบ้านเรือนอยู่ตามริมคลอง และการสัญจรไป-มา ส่วนใหญ่ใช้ทางน้ำโดยมีเส้นทางหลัก คือ คลองสรรพสามิต ปัจจุบันมีถนนสุขสวัสดิ์-นาเกลือเป็นถนนสายหลัก

ภาพที่ 2.4 คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกลือ



ที่มา : คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกลือ , ออนไลน์ : 14 กันยายน 2563

ข้อมูลหมู่บ้าน

ตำบลนาเกลือแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 8 หมู่บ้าน โดยมีจำนวนหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกลือเต็มทั้งหมู่บ้านทั้งหมด 8 หมู่บ้าน ดังนี้

- หมู่ที่ 1 หมู่บ้านขุนสมุทรไทย
- หมู่ที่ 2 หมู่บ้านคลองนาเกลือ
- หมู่ที่ 3 หมู่บ้านสาขลา
- หมู่ที่ 4 หมู่บ้านสาขลา
- หมู่ที่ 5 หมู่บ้านสาขลา
- หมู่ที่ 6 หมู่บ้านคลองทะเล
- หมู่ที่ 7 หมู่บ้านสาขลา
- หมู่ที่ 8 หมู่บ้านคลองกระอ่อม

ข้อมูลประชากร (เปลี่ยนเป็นปัจจุบัน)

ตำบลนาเกลือมีจำนวนครัวเรือน 4,712 ครัวเรือน จำนวนประชากรทั้งสิ้น 11,913 คน แยกเป็นชาย 5,788 คน หญิง 6,125 คน มีความหนาแน่นเฉลี่ย 354 คน / ตารางกิโลเมตร ดังนี้ (ข้อมูลจากสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง : มกราคม 2564)

ตารางที่ 2.4 ตารางจำนวนครัวเรือน และ จำนวนประชากรองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกลือ

หมู่ที่	ชื่อหมู่บ้าน	จำนวน ครัวเรือน	จำนวนประชากร (คน)		
			ชาย	หญิง	รวม
1	บ้านขุนสมุทรไทย	453	551	558	1,109
2	บ้านคลองนาเกลือ	266	435	500	935
3	บ้านสาขลา	438	553	595	1,148
4	บ้านสาขลา	366	448	497	945
5	บ้านสาขลา	273	396	374	770
6	บ้านคลองทะเล	400	503	517	1,020
7	บ้านสาขลา	373	483	514	997
8	บ้านคลองกระอ่อม	2,324	2,419	2,570	4,989
รวมทั้งสิ้น		4,893	5,788	6,125	11,913

ที่มา : ข้อมูลจากสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง : มกราคม 2564

อาชีพหลัก

ประชาชนโดยส่วนใหญ่ประกอบอาชีพประมงเป็นอาชีพหลัก และบางส่วนประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป รัฐบาลและทำงานบริษัทเอกชน

การคมนาคม

การคมนาคมของประชาชนตำบลนาเกลือสามารถติดต่อกับตำบลอื่น โดยใช้เส้นทางคมนาคมทางบกและทางน้ำ ทางบก มีถนนสายหลักคือ ถนนสายสุขสวัสดิ์-นาเกลือ และทางน้ำ จะมีคลองสรรพสามิตและคลองสายต่าง ๆ ในการเดินทาง

การศึกษา

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 2 แห่ง ได้แก่

- ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านสาขลา
- ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านคลองทะเล

โรงเรียนประถมศึกษา จำนวน 3 แห่ง ได้แก่

- โรงเรียนชุมชนวัดสาขลา
- โรงเรียนวัดศรีคงคาราม
- โรงเรียนบ้านขุนสมุทรไทย

โรงเรียนมัธยมศึกษา จำนวน 1 แห่ง ได้แก่

- โรงเรียนสาขลาสุทธิราษฎร์อุปถัมภ์

ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน จำนวน 1 แห่ง

สถาบันองค์กรทางศาสนา

วัด จำนวน 3 แห่ง ได้แก่

- วัดสาขลา
- วัดศรีคงคาราม
- วัดภาวนาราม

สาธารณสุข

โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล จำนวน 4 แห่ง ได้แก่

- โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลนาเกลือ
- โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านขุนสมุทรไทย
- โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านคลองทะเล
- โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลคลองกะออม

อัตราการมีและใช้ส้วมราดน้ำ ร้อยละ 100

ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

- สถานีตำรวจ 1 แห่ง
- ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 1 แห่ง
- สมาชิก อปพร. 20 คน

โครงสร้างการบริหารงาน

ภาพที่ 2.5 โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกลือ



ที่มา : โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกลือ, ออนไลน์ : 14 กันยายน 2563

2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.6.1 ผลการวิจัยการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับประเทศ

2.6.1.1 ผลการดำเนินงานและการจัดบริการสาธารณะมีแนวโน้มไปในทางที่ดี นับตั้งแต่มีการปฏิรูปการเมืองและการบริหารงานภาครัฐหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่โดยตรง การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยเพื่อจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในชุมชนท้องถิ่นมีแนวโน้มดีขึ้น ทั้งนี้ จากการประเมินผลการกระจายอำนาจของไทยโดยคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (วีรศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2558) พบว่า การกระจายอำนาจในภาพรวม 15 ปีที่ผ่านมาประสบความสำเร็จสองประการ คือ ประการแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ประชาชนเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นพื้นฐานอย่างทั่วถึงโดยเฉพาะด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุขไปรษณีย์พื้นฐาน ซึ่งแตกต่างจากช่วงก่อนการกระจายอำนาจปี พ.ศ. 2540 อย่างชัดเจน ประการที่สอง การกระจายอำนาจมีส่วนช่วยให้ประชาชนระดับรากฐานเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นได้มากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มคนจนมีความพึงพอใจในระดับที่สูงมากกว่าต่อบริการประเภทต่าง ๆ ที่จัดให้โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีส่วนในการเพิ่มรายได้และลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินชีวิตประจำวันอย่างชัดเจน ผลการวิจัยนี้สอดคล้องกับรายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะและการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ของสถาบันพระปกเกล้า ในปีพ.ศ. 2550-2557 พบว่า ประชาชนมีแนวโน้มพึงพอใจต่อการจัดบริการสาธารณะขององค์กรเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 87.2 ในปี พ.ศ.2550 ไปถึงมากกว่าร้อยละ 90 ในปี พ.ศ. 2557 (ทั้งนี้ผลการสำรวจมีดังนี้ คือ ปี พ.ศ. 2550, 2551, 2552, 2553, 2554, 2555, 2556 และ 2557 คือ ร้อยละ 82.7, 87.3, 86.7, 89.7, 86.9, 89.6, 89.2 และ 90.6 ตามลำดับ) จึงกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีศักยภาพที่จะจัดบริการสาธารณะได้อย่างกว้างขวางตามหลักการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่ดี (วุฒิสสาร ต้นไชย, 2559: 18)

จากผลการวิจัยและการสำรวจนี้ยืนยันได้ว่า การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะมีส่วนทำให้การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นของไทยดีขึ้นและน่าจะเป็นทิศทางที่ถูกต้อง ที่จะต้องเสริมสร้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีศักยภาพที่เข้มแข็งต่อการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

2.6.1.2 ปัญหาอุปสรรคที่มีต่อการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการวิจัยข้างต้นพบว่า การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประสบผลสำเร็จในหลายประการ แต่ก็ยังพบว่า ยังมีปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น คือ ปัญหาในเชิงโครงสร้างที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลกลางกับปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่ง

ประการแรก คือ ปัญหาในเชิงโครงสร้างที่เกิดจากการการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ เช่น การกระจายอำนาจขาดความต่อเนื่องในแต่ละรัฐบาล จนบางครั้งเกิดการหยุดชะงัก การถ่ายโอนภารกิจ ถ่ายโอนบุคลากร และงบประมาณไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ ปัญหาเชิงโครงสร้างในทางกฎหมายในการจัดระบบการปกครองท้องถิ่น เช่น ข้อจำกัดด้านบุคลากรและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในการรับถ่ายโอนภารกิจที่ไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ (วีรศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2558) ด้านการคลังยังมีปัญหาที่สำคัญ คือ ท้องถิ่นมีข้อจำกัดด้านรายได้ที่มีไม่เพียงพอกับการพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากรายได้ที่จัดเก็บเองมีสัดส่วนที่น้อย หากพิจารณาถึงโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วยังคงต้องพึ่งพารายได้จากรัฐบาลในสัดส่วนที่สูง ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการจัดหารายได้ต่ำทำให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งต่ำไปด้วย นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดสรรรายจ่ายส่วนใหญ่เพื่อเป็นรายจ่ายประจำและรายจ่ายเพื่อการลงทุน (อัชกร วงศ์ปรีดี, 2555 ; วิทยา จิตนุพงศ์, ม.ป.ป) ทำให้รายจ่ายสำหรับการพัฒนาท้องถิ่นจึงไม่เพียงพอโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก

ประการที่สอง คือ ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เช่น ประชาชนและสังคมยังเคลือบแคลงสงสัยในด้านความโปร่งใสสุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วีรศักดิ์ เครือเทพ, 2558: 160-161) ผลการวิจัยนี้สอดคล้องกับงานวิจัยของโกวิท พวงงาม (2550) ที่พบว่า กระบวนการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับด้านงบประมาณ การทำบัญชี การจัดซื้อจัดจ้างและการเงินการคลัง ซึ่งมีสาเหตุมาจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเลยไม่ปฏิบัติหรือไม่ทำตามระเบียบฯ และอ้างว่าไม่ทราบเกี่ยวกับเรื่องที่มีการให้จัดทำและไม่จัดทำ ลักษณะปัญหาของการทุจริตเกิดจากตัวบุคคลโดยเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นบางส่วน ร้อยละ 35 เป็นบุคคลที่เป็นพนักงานท้องถิ่นกับผู้บริหารท้องถิ่น บางส่วนใช้ตำแหน่งของตนแสวงหาผลประโยชน์ ร้อยละ 10 ของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเก็บรายได้แล้วไม่ส่งคลัง หรือว่ามีการแก้ไขเอกสารหลักฐานการเงิน สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดมาจากช่องว่างของกฎหมายและกฎ ระเบียบต่าง ๆ ในประเด็นนี้สอดคล้องกับรายงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (หรือ ป.ป.ช.) ในปี พ.ศ. 2557 เรื่อง การไต่สวนข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดและสามารถประเมินมูลค่าความเสียหายได้ในปีงบประมาณ 2557 ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 13 เรื่อง คิดเป็นมูลค่า 25,324,560 บาท (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2559: 9-12)

จากผลการวิจัยและข้อมูลดังกล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นยังคงจะต้องหามาตรการในการป้องกันแก้ไขเพื่อให้เกิดความโปร่งใส พัฒนาเสริมสร้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพที่เข้มแข็งในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นของไทยที่กระจายตัวอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ ให้ได้รับการที่ดีและมีประสิทธิภาพต่อไป

2.6.2 การศึกษาผลการประเมินความพึงพอใจของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับหน่วยย่อย

ยุทธนา บุญทน (2550) ศึกษาเรื่อง ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลทรงคนอง ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจในบริการขององค์การบริหารส่วนตำบลทรงคนอง อยู่ในระดับสูง ทั้ง 3 ด้าน อันได้แก่ ด้านกระบวนการขั้นตอนการให้บริการด้านเจ้าหน้าที่ ผู้ให้บริการ และด้านสิ่งอำนวยความสะดวกเมื่อเปรียบเทียบกับความพึงพอใจของประชาชนผู้มารับบริการกับองค์การบริหารส่วนตำบลทรงคนอง พบว่า ด้านกระบวนการขั้นตอนการให้บริการประชาชนที่มีอายุการศึกษาอาชีพแตกต่างกันมีความพึงพอใจบริการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 จากการวิจัยทำให้ทราบว่า ความพึงพอใจเป็นไปตามที่คาดหวังไว้ ตามแนวนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลทรงคนอง ที่เน้นการบริการและความสะดวกให้กับประชาชน ดังนั้นข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงการให้บริการ จึงเน้นเรื่องของการรักษาคุณภาพ และมาตรฐานที่ดีอยู่แล้วให้คงอยู่และดียิ่งขึ้นไป

นิศากร สิงหเสนี และคณะ (2550) ได้สำรวจความพึงพอใจของผู้รับบริการ องค์การบริหารส่วนตำบลบึงทองหลาง อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี พบว่า ผู้รับบริการส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง อายุระหว่าง 35-44 ปี ระดับการศึกษาสูงสุดประถมศึกษา ประกอบอาชีพรับจ้าง/ลูกจ้าง-พนักงานบริษัท และพึงพอใจต่อการบริการรวมทุกด้านเป็นร้อยละ 84.58 โดยจำแนกเป็นความพึงพอใจสูงสุด คือ ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการร้อยละ 85.26 รองลงมา คือ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้รับบริการร้อยละ 85.22 และด้านกระบวนการขั้นตอนการให้บริการ ร้อยละ 83.27 ตามลำดับ แต่การให้บริการระดับย่อยในบางประเด็นยังคงต้องการปรับปรุง

เจนจิรา ปักษา (2552) ศึกษาความพึงพอใจในการอำนวยความสะดวกและการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา กลุ่มตัวอย่างที่ใช้เป็นประชาชนที่มาใช้บริการองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา จำนวน 400 คนพบว่าความพึงพอใจของประชาชนที่มาใช้บริการองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าประชาชนที่มาใช้บริการองค์การบริหารส่วนตำบล มีความพึงพอใจด้านสถานที่มากที่สุด รองลงมาด้านการบริการ ด้านเวลา และด้านการประชาสัมพันธ์ เมื่อเปรียบเทียบความพึงพอใจโดยรวม ในด้านสถานที่ ด้านการบริการ ด้านเวลา

ด้านการประชาสัมพันธ์ในการอำนวยความสะดวกและการให้บริการประชาชนแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อำเภอเมือง ได้ผลว่าแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ศรุดา สมพอง (2552) การประเมินผลการดำเนินงานและคุณภาพให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนธาตุ อำเภอหนองสองห้อง จังหวัดขอนแก่น ใช้การศึกษาเชิงปริมาณ โดยใช้แบบสอบถามจากกลุ่มประชากร 370 คน พบว่า ประชาชนกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นหญิง ร้อยละ 59.2 มีอายุระหว่าง 41-60 ปี คิดเป็นร้อยละ 40.5 มีการศึกษาในระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า คิดเป็นร้อยละ 55.9 มีรายได้โดยเฉลี่ยต่อเดือนต่ำกว่า 5,000 บาท/เดือน คิดเป็นร้อยละ 68.6 มีอาชีพเกษตรกรรม/กสิกรรม/ทำสวน/ทำนา/ปลูกพืช คิดเป็นร้อยละ 56.5 ในด้านคุณภาพการให้บริการภาพรวม พบว่า อยู่ในระดับมาก ค่าเฉลี่ย 3.80 และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุดคือ ด้านการให้บริการของเจ้าหน้าที่ รองลงมาคือ ด้านอาคารและสถานที่ให้บริการ ด้านความเสมอภาคและความเป็นธรรม และด้านความรวดเร็ว ตามลำดับ เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อความพึงพอใจการให้บริการของประชาชนจำแนกตามเพศ และตามอายุ พบว่าไม่แตกต่างกัน

สุกัญญา มีแก้ว (2554) ศึกษาเรื่อง ความพึงพอใจของประชาชนในการใช้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลเขต อำเภอท่าชนะ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ผลการวิจัย พบว่า ประชาชนที่ใช้บริการส่วนใหญ่เป็นเพศชาย อายุระหว่าง 20-30 ปี ระดับการศึกษามัธยมศึกษา อาชีพเกษตรกรรม มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่า 10,000 บาท ความพึงพอใจโดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก ด้านอาคาร/สถานที่ ด้านพนักงานผู้ให้บริการ ด้านขั้นตอนการให้บริการ และด้านกระบวนการให้บริการ ตามลำดับ

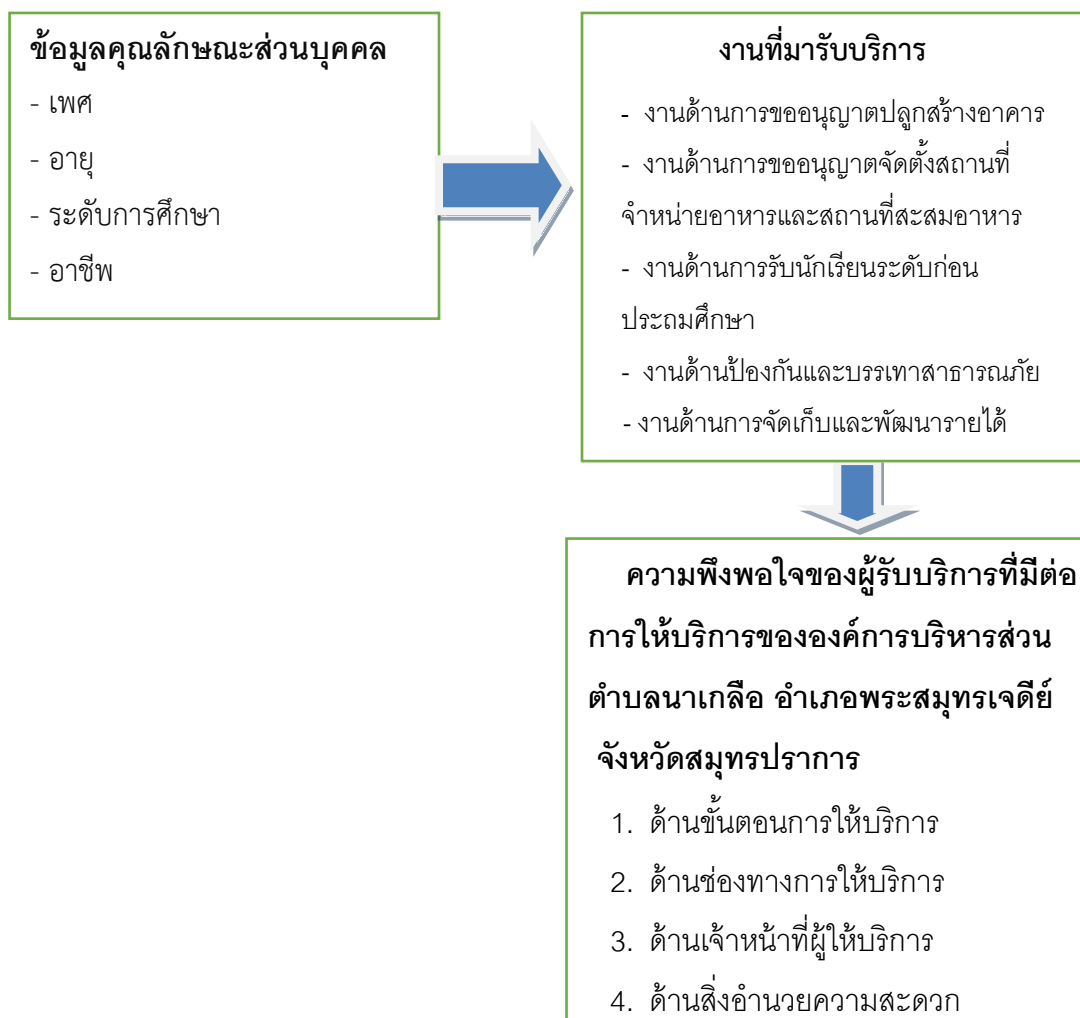
ปภาณวิน สิริวง (2555) ได้ศึกษาความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลบางสมบุรณ์ อำเภอองครักษ์ จังหวัดนครนายก เป็นการศึกษาเชิงปริมาณโดยใช้แบบสอบถาม กลุ่มประชากร จำนวน 363 คน ผลการศึกษา พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง อายุระหว่าง 51-60 ปี มีระดับการศึกษาประถมศึกษา มีอาชีพเกษตรกรรม/ประมง มีรายได้เฉลี่ย 5,001- 10,000 บาท/เดือน ผลการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนผู้มาใช้บริการภาพรวม พบว่า อยู่ในระดับระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.78) โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย คือ ความพึงพอใจต่อผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในปีที่ผ่านมา (ค่าเฉลี่ย 3.89) ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก (ค่าเฉลี่ย 3.82) ด้านกระบวนการขั้นตอนการให้บริการ (ค่าเฉลี่ย 3.78) และด้านการให้บริการของเจ้าหน้าที่ (ค่าเฉลี่ย 3.75) ปัญหาอุปสรรคในการให้บริการ คือ มีขั้นตอนการปฏิบัติราชการหลายขั้นตอนทำให้บริการล่าช้า เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอต่อการให้บริการ ที่ตั้งหมู่บ้านมีระยะทางไกลเส้นทางจราจรไม่สะดวก บางครัวเรือนไม่มีน้ำประปาและไฟฟ้าใช้ รวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกด้านเทคโนโลยีต่าง ๆ มีไม่เพียงพอต่อการบริการ

อัญชลี ดุสิตสุทธีรัตน์ (2559) ได้ศึกษาความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลบางโปรง อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ เป็นการวิจัยเชิงปริมาณโดยใช้แบบสอบถาม กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 400 คน ผลการวิจัย พบว่า ความพึงพอใจของประชาชนในภาพรวม คิดเป็นร้อยละ 96.89 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านขั้นตอนการให้บริการประชาชนมีความพึงพอใจร้อยละ 98.13 ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการมีความพึงพอใจต่อการให้บริการ ร้อยละ 98.59 ด้านช่องทางการให้บริการประชาชนมีความพึงพอใจ ร้อยละ 90.92 ตามลำดับ

จากผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า งานวิจัยประเมินผลความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ส่วนใหญ่เป็นผู้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณแบบสำรวจ โดยการใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการวิจัย สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ คือ ค่าเฉลี่ยและร้อยละ ผลการวิจัยส่วนใหญ่อยู่ในระดับมากและระดับปานกลาง ส่วนปัญหาและอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอยู่หลายประการ คือ การให้บริการอย่างถูกต้องและรวดเร็วด้วยความเสมอภาคตามลำดับก่อน-หลัง การเพิ่มสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น ที่จอดรถ ที่นั่งบริเวณรอรับบริการ น้ำดื่ม การเพิ่มช่องทางประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับทราบ การพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่นให้มีมนุษยสัมพันธ์ การให้บริการที่ยิ้มแย้มแจ่มใสกับผู้มารับบริการ การเปิดรับฟังความคิดเห็นและปัญหาของประชาชน รวมถึงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการตรวจสอบการทำงานขององค์กร

2.7 กรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษาความพึงพอใจของผู้รับบริการในการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลนาเกลือ อำเภอพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น และ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่กรอบแนวคิดในการศึกษารั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องตามเกณฑ์ในการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Performance Assessment: LPA) เป็นการประเมินผลการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขั้นพื้นฐาน ด้านการบริการสาธารณะ



ภาพที่ 2.6 กรอบแนวคิดความพึงพอใจของผู้รับบริการที่มีต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลนาเกลือ อำเภอสุมทรีบุรีรัมย์ จังหวัดสุรินทร์