

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการสำรวจองค์ความรู้เกี่ยวกับการวิจัยที่มีอยู่ในวงการวิชาการสามารถสรุปเป็นหัวข้อต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

1. ทฤษฎีบทบาท
 - 1.1 ความหมายของบทบาท
 - 1.2 ความสำคัญเกี่ยวกับบทบาท
 - 1.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท
 - 1.4 องค์ประกอบของบทบาท
2. ความคาดหวัง
 - 2.1 ความหมายของความคาดหวัง
 - 2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับความคาดหวัง
3. การให้บริการสาธารณะ
 - 3.1 ความหมายของการบริการสาธารณะ
 - 3.2 หลักเกณฑ์ในการจัดบริการสาธารณะ
 - 3.3 หลักการบริการสาธารณะ
 - 3.4 ปัจจัยกระบวนการบริหาร และพัฒนาขึ้นพื้นฐาน
4. การปกครองท้องถิ่น
 - 4.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น
 - 4.2 กระจายอำนาจ
 - 4.3 รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 4.4 วัตถุประสงค์ของการบริหารท้องถิ่น
 - 4.5 การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีบทบาท

ความหมายของบทบาท

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2525 (ราชบัณฑิตยสถาน. 2542 : 453) ได้ให้ความหมายของบทบาทไว้ว่าเป็นการกระทำหน้าที่ที่กำหนดไว้ เช่น บทบาทของพ่อแม่ บทบาทของครู ซึ่งสอดคล้องกับงามพิศ สัตย์สงวน (2552 : 101) ให้ทัศนะคำว่าบทบาทคือ

พฤติกรรมที่คาดหวังสำหรับผู้ที่อยู่ในสถานภาพต่าง ๆ ว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไร เป็นบทบาทที่คาดหวัง โดยกลุ่มคนหรือสังคมเพื่อให้ผู้สัมพันธ์มีการกระทำระหว่างกันทางสังคมได้ รวมทั้งสามารถ คาดการณ์พฤติกรรมที่จะเกิดขึ้น

ชุดา จิตพิทักษ์ (2548 : 61) มีความเห็นว่า โดยทั่วไปบทบาทอาจพิจารณาได้ 2 ความหมายคือ

1. พิจารณาในด้านโครงสร้างทางสังคม บทบาท หมายถึงตำแหน่งทางสังคมที่มีชื่อเรียกต่าง ๆ ซึ่งแสดงลักษณะโดยคุณสมบัติและกิจกรรมของบุคคลที่ครองตำแหน่งนั้น

2. พิจารณาในด้านการกระทำต่อกันหรือปฏิสัมพันธ์ทางสังคม บทบาทจึงหมายถึงผลสืบเนื่องที่มีแบบแผนของการกระทำเกิดการเรียนรู้ของบุคคลที่อยู่ในสถานภาพการปฏิสัมพันธ์นั้น

สงวนศรี วิรัชชัย (2547 : 23-24) กล่าวว่าถ้าพิจารณาให้ลึกซึ่งจะพบบทบาทอยู่ 5 ลักษณะ คือ

1. บทบาทตามที่กำหนด หมายถึงบทบาทที่สังคม กลุ่ม หรือองค์การกำหนดไว้ว่าเป็นรูปแบบของพฤติกรรมประจำตำแหน่งต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคม กลุ่ม หรือองค์การนั้น ๆ

2. บทบาทที่ผู้อื่นคาดหวัง หมายถึงบทบาทหรือรูปแบบของพฤติกรรมที่ผู้เกี่ยวข้องคาดหวังว่าผู้อยู่ในตำแหน่งจะถือปฏิบัติ

3. บทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่ง หมายถึงรูปแบบของพฤติกรรมที่บุคคลผู้อยู่ในตำแหน่งคิดและเชื่อว่าเป็นบทบาทของตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่

4. บทบาทที่ปฏิบัติจริง หมายถึงพฤติกรรมที่ผู้อยู่ในตำแหน่งได้ปฏิบัติหรือแสดงออกมาให้เห็นซึ่งมักจะเป็นพฤติกรรมที่สอดคล้องกับบทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่ง

5. บทบาทที่ผู้อื่นรับรู้ หมายถึงรูปแบบพฤติกรรมที่ผู้อื่นได้รับทราบเกี่ยวกับการปฏิบัติ บทบาทของผู้อยู่ในตำแหน่ง ซึ่งมักจะมีการเลือกรับรู้และรับรู้ที่ผิดไปจากความเป็นจริง

เลวิงตัน (Livingston, 1992 : 284-285) ได้กล่าวถึงความหมายของบทบาท 3 ประการ ดังนี้

1. บทบาท หมายถึง ปทัสถาน ความคาดหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบและอื่น ๆ ที่มีลักษณะในทำนองเดียวกัน ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดให้บทบาทตามความหมายนี้คำนึงถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งไปถึงการบ่งชี้หน้าที่อันควรกระทำ

2. บทบาท หมายถึง ความเป็นไปของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่คิดและกระทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้น ๆ

3. บทบาท หมายถึงการกระทำของบุคคลแต่ละคนที่สัมพันธ์กับโครงสร้างทางสังคม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ แนวทางที่บุคคลพึงกระทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้น ๆ นักสังคมวิทยาและนักจิตวิทยาได้อธิบายความหมายของบทบาทไว้อีก

รุ่งทิวา แสงหิรัญ (2551 : 22) ได้ให้ความหมายของบทบาทไว้ดังนี้

1. บทบาทที่กำหนดไว้หรือบทบาทตามอุดมคติ (The Socially Prescribed or Ideal Role) เป็นบทบาทที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของตำแหน่งทางสังคมไว้

2. บทบาทที่ควรกระทำ (The Perceived Role) เป็นบทบาทที่แต่ละบุคคลเชื่อว่าควรกระทำในหน้าที่ตำแหน่งนั้น ๆ ซึ่งอาจไม่ตรงตามบทบาทที่กำหนดไว้ ไม่ตรงตามอุดมคติทุกประการ และอาจแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคลก็ได้

3. บทบาทที่กระทำจริง (The Performed Role) เป็นบทบาทที่แต่ละบุคคลได้กระทำไปจริงตามความเชื่อ ความคาดหวัง ตลอดจนความกดดันและโอกาสที่จะกระทำในแต่ละสังคม ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

สรุปได้ว่า บทบาท หมายถึง พฤติกรรมของคนที่เกิดขึ้น โดยตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบ จะโดยตั้งใจหรือถูกบังคับเป็นพฤติกรรมแบบแฝง เช่น พ่อแม่รักลูกแต่ตีลูก พฤติกรรมของคนที่แต่ละคนจะแสดงบทบาทได้หลายอย่าง ในเวลาเดียวกันเราไม่สามารถแสดงได้หลายบทบาทได้ คนที่อยู่ในแต่ละสังคมย่อมแตกต่างกัน ตามปกติเมื่อบุคคลมีสถานภาพใดย่อมแสดงบทบาทให้สอดคล้องกับที่สังคมคาดหวัง สถานภาพเป็นโครงสร้างของสังคม ส่วนบทบาทเป็นพฤติกรรมของบุคคล ดังนั้น บุคคลควรเข้าใจในบทบาทของตนเป็นอย่างดี โดยบทบาทที่เป็นภาระหน้าที่หรือรูปแบบของพฤติกรรมที่บุคคลต้องกระทำเมื่อดำรงสถานภาพใดสถานภาพหนึ่ง หรือตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งการกระทำหรือรูปแบบพฤติกรรมดังกล่าว เป็นผลมาจากความหวังของบุคคลอื่น ๆ ในสังคม รวมทั้งความคิดเห็นของผู้ดำรงตำแหน่ง หรือเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ และสิทธิของตนตามสถานภาพในสังคม เช่น นายทงมีสถานภาพทางสังคมเป็นครู นายทงย่อมมีบทบาทในการอบรมสั่งสอนให้ความรู้แก่นักเรียน นายแดงมีสถานภาพทางสังคมเป็นผู้ใหญ่บ้าน นายแดงย่อมมีบทบาทในการดูแลทุกข์สุขชาวบ้าน ให้ความช่วยเหลือชาวบ้านตามสมควร เป็นต้น

ความสำคัญเกี่ยวกับบทบาท

ชุมพร แสงมณี (2550 : 17) ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับลักษณะบทบาทไว้ ดังนี้

1. บทบาทที่ถูกกำหนดไว้ (Role Prescriptions) คือบทบาทที่กำหนดไว้เป็นระเบียบอย่างชัดเจนว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้นจะต้องทำอะไรบ้าง
2. บทบาทที่กระทำจริง (Role Descriptions) คือบทบาทที่บุคคลได้กระทำจริงเมื่ออยู่ในบทบาทนั้น ๆ
3. บทบาทที่ถูกคาดหวัง (Role Expectations) คือบทบาทที่ถูกคาดหวังโดยผู้อื่นว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้น ๆ

รุ่งทิwa แสงหิรัญ (2551 : 23) ได้ให้แนวความคิดในเรื่องสถานภาพ (Status) และบทบาท (Role) เขาเห็นว่าสถานภาพเป็นนามธรรม หมายถึง ฐานะหรือตำแหน่งจะเป็นเครื่องกำหนดบทบาทของตำแหน่งนั้น ๆ ว่าตำแหน่งนั้นจะมีภารกิจอย่างไรบ้าง ดังนั้นเมื่อมีตำแหน่งเกิดขึ้นสิ่งที่ควบคู่มากับตำแหน่งก็คือบทบาทของตำแหน่ง ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ จนกล่าวได้ว่า ไม่อาจจะมี

บทบาทได้โดยปราศจากตำแหน่ง หรือไม่อาจมีตำแหน่งได้โดยปราศจากบทบาท บทบาทและตำแหน่งควบคู่กันเสมอ เปรียบเสมือนเหรียญ ถ้าด้านหนึ่งของเหรียญคือตำแหน่งอีกด้านหนึ่งของเหรียญก็คือบทบาทนั่นเอง

จามพิศ สัตย์สงวน (2552 : 105) ได้กล่าวถึงบทบาทของคนใดคนหนึ่งจะต้องประกอบด้วยลักษณะดังนี้

1. ต้องเป็นแบบหรือลักษณะเฉพาะของตนเอง
2. พฤติกรรมในสถานการณ์ที่กำหนดให้นั้นจะต้องพอเหมาะกับลักษณะเฉพาะของตน
3. ภูมิหลังของการกระทำที่เกี่ยวข้องกับสิ่งอื่น ๆ จะเป็นตัวชี้แนวทางในการกระทำที่จะเกิดขึ้น

4. การแสดงบทบาทนั้น ๆ จะต้องมีการประเมินผลด้วยตัวเองและผู้อื่น

โคเคน (Cohen. 1980 : 35) ได้นำเสนอเกี่ยวกับบทบาทไว้ ดังนี้

1. บทบาทที่ถูกกำหนด (Prescribed Role) เป็นบทบาทที่สังคมกำหนดไว้ให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทใดบทบาทหนึ่ง แม้ว่าบุคคลบางคนจะไม่ได้ประพฤติตามบทบาทที่คาดหวัง โดยผู้อื่นเราก็คงยอมรับว่าบุคคลจะต้องปฏิบัติตามบทบาทที่สังคมกำหนดให้

2. บทบาทที่ปฏิบัติจริง (Enacted Role) เป็นวิธีการที่บุคคลได้แสดงหรือปฏิบัติออกมาจริงตามตำแหน่ง

3. บทบาทที่กระทำจริงเป็นบทบาทที่เจ้าของสถานภาพได้กระทำจริง ซึ่งอาจเป็นบทบาทที่สังคมคาดหวัง หรือเป็นบทบาทที่ตนเองคาดหวัง หรืออาจเป็นบทบาทตามที่สังคมคาดหวังและตนเองคาดหวังด้วย

จากแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทในรูปแบบต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าถ้าบทบาททั้งหลายมีความสอดคล้องกัน โดยเฉพาะบทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่ง บทบาทที่ผู้อื่นคาดหวัง บทบาทที่ปฏิบัติจริง และบทบาทที่ผู้อื่นรับรู้ ก็จะเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมที่ราบรื่น แต่ถ้าบทบาทดังกล่าวไม่สอดคล้องกัน เช่น บทบาทที่ปฏิบัติจริงไม่ตรงกับบทบาทที่ผู้อื่นคาดหวัง บทบาทที่ผู้อื่นคาดหวังไม่ตรงกับบทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่ง ฯลฯ สถานการณ์เช่นนี้ จะทำให้เกิดความขัดแย้งของบทบาท (Role Conflicts) จึงมีความสำคัญเกี่ยวกับบทบาทดังนี้

1. ทำให้เกิดการแบ่งหน้าที่ระหว่างสมาชิก ตามความถนัดและความสามารถ
2. ทำให้สมาชิกในสังคมรู้ถึงฐานะและความรับผิดชอบของตนเอง
3. ทำให้สังคมมีความเป็นระเบียบ สมาชิกในสังคมปฏิบัติตามหน้าที่ของตน ไม่ก้าวร้าวกัน
4. ทำให้สมาชิกแต่ละคน รู้จักหน้าที่และความรับผิดชอบของตนตามสถานภาพและ

บทบาท

ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท (Role Theory)

ในการศึกษาครั้งนี้ คงไม่สามารถละเลยที่จะมีกล่าวถึงแนวคิดทฤษฎีบทบาทได้ การเข้าใจทฤษฎีบทบาทจะทำให้สามารถวิเคราะห์พฤติกรรมมนุษย์ได้ ดังนั้นสมาชิกทุกคนในสังคมจึงควรที่จะเรียนรู้บทบาทของกันและกันว่าเมื่อไร เวลาไหน และที่ใด บุคคลควรจะแสดงบทบาทอย่างไรจึงจะเหมาะสมอันเป็นที่พึงพอใจของทุกฝ่ายทฤษฎีบทบาทมีการมองใน 2 ลักษณะคือ แนวโครงสร้างและแนวปฏิสังสรรค์สัญลักษณ์นิยมในลักษณะแนวโครงสร้างนิยมนั้น บทบาทจะถูกมองว่าเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดกฎเกณฑ์ไว้ในสังคมถูกคาดหวังไว้ว่าบุคคลในสถานภาพใดควรมีบทบาทอย่างไร เมื่อบุคคลเข้าดำรงในสถานภาพนั้น ๆ ก็จะมีบทบาทตามที่สังคมคาดหวังไว้เช่นนั้นและบุคคลอื่น ๆ ก็คาดหวังบทบาทของผู้ที่อยู่ในสถานภาพต่าง ๆ ตามที่คิดว่าเป็นค่านิยม บรรทัดฐานที่กำหนดให้ให้มีบทบาทพฤติกรรมนั้น ๆ ส่วนการมองบทบาทในแนวปฏิสังสรรค์สัญลักษณ์นิยม จะให้ความสำคัญกับกระบวนการ ซึ่งบุคคล จะทำความเข้าใจว่าบุคคลอื่นให้ความหมายและคาดหวังกับตนเองอย่างไรในการที่จะมีบทบาทในสังคมอันจะเกิดขึ้นจากการที่บุคคลมีการปฏิสังสรรค์ทางสังคมต่อกันนั้น ๆ เองด้วยทฤษฎีของการจัดเกลาทางสังคมบุคลิกภาพของคนเราประกอบด้วยคุณลักษณะของบุคคลในด้านความคิด ความรู้สึกและความทรงจำ ดังนั้นบุคลิกภาพจึงมีองค์ประกอบ 3 ประการดังนี้

1. ความรู้ความเข้าใจ (Cognitive) เช่น ความคิด (Thoughts) สติปัญญา (Intelligence) ความทรงจำ (Memory) ความเข้าใจ (Perception)
2. พฤติกรรม (Behavioral) เช่น ความฉลาด (Talents) ทักษะ (Skills) ความสามารถ (Competence)
3. อารมณ์ (Emotional) เช่น ความรู้สึก (Feelings) การรับรู้ (Sentiments) นักสังคมวิทยาและนักจิตวิทยา เห็นว่าบุคลิกภาพของคนเราเป็นผลมาจากอิทธิพลทางด้านสิ่งแวดล้อม สังคมและวัฒนธรรม ดังนั้น การจัดเกลาทางสังคมจึงมีผลทำให้บุคลิกภาพแต่ละบุคคลมีลักษณะที่แตกต่างกัน โดยแต่ละทฤษฎีจะมีแนวความคิดที่แตกต่างกัน

ทฤษฎีกระจกส่องตน (The Looking - glass Self) ผู้พัฒนาทฤษฎีนี้คือ คูลลี (Cooley. 1864 ; อ้างถึงใน งามพิศ สัตย์สงวน. 2552 : 107) ซึ่งเป็นนักสังคมวิทยาคนแรก ๆ คูลลีอธิบายว่าการพัฒนาตน (Self) มีลำดับขั้นตอน 3 ขั้น ดังนี้

1. การเห็นพฤติกรรมของตนที่เกิดขึ้นกับผู้อื่น (Perceive)
2. วิพากษ์พฤติกรรมของตน (Judgements)
3. ประเมินค่าพฤติกรรมของตนและผู้ที่เราพบเห็น (Evaluate) คูลลีเชื่อว่าการพัฒนาตน (Self) จะสมบูรณ์ที่สุดในกลุ่มปฐมภูมิ (Primary Groups) คือ ครอบครัว

ทฤษฎีบทบาท-การได้รับ (Role-taking) มีท (Mead 1863 ; อ้างถึงใน งามพิศ สัตย์สงวน. 2552 : 108) ได้แบ่งตน ออกเป็น 2 ส่วนคือ (I) ซึ่งเป็นตัวแสดงถึงสัญชาตญาณธรรมชาติ หรือ ลักษณะเฉพาะของบุคคล (I) จะเป็นพัฒนาการแรกของมนุษย์ที่เรียนรู้เป็นสิ่งแรกจากสิ่งที่สังคม คาดหวัง (Me) ซึ่งเป็นสิ่งแสดงถึงตนด้านสังคม ที่เกิดจากความต้องการของสังคมและความต้องการ ของบุคคลที่จะได้รับจะเป็นพัฒนาการที่มีช่วงเวลายาวนานตลอดชีวิต ซึ่งมีทมองว่าเป็นสิ่งที่ได้รับ จากกระบวนการขัดเกลา ทางสังคม 3 ขั้น คือ

1. ขั้นเลียนแบบ (Imitative Stage) เริ่มตั้งแต่เกิด - 2 ปี โดยเด็กจะเลียนแบบ หรือแสดง บทบาทที่ได้รับจากบุคคลอื่น ๆ ที่เห็น โดยเฉพาะบุคคลที่มีความสำคัญต่อเขา (Significant Others) อยู่ใกล้ชิดกับเขาโดยเฉพาะพ่อแม่จะเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาขั้นนี้มากที่สุด
2. ขั้นแสดงบทบาท (Play Stage) เริ่มที่อายุประมาณ 2 ปีขึ้นไป - 4 ปี เป็นขั้นที่เริ่ม พัฒนาการของ Me เด็กจะเริ่มมีทัศนคติและการกระทำในสิ่งที่สังคมยอมรับ เด็กจะเริ่มเห็นว่าตนนั้น เป็นส่วนหนึ่งของสังคม เด็กจะเรียนรู้ว่าอะไรถูกอะไรผิด โดยมีพ่อแม่หรือสังคมเป็นผู้ควบคุม พฤติกรรม
3. ขั้นแสดงการเล่น (Game Stage) อายุ 4 ปีขึ้นไป เป็นขั้นที่เด็กเริ่มที่จะได้รับรู้ และเห็น บทบาทการกระทำของบุคคลในสังคมนอกบ้านจะเป็นการพัฒนาบทบาทที่สังคมส่วนใหญ่ (Generalized Other) ต้องการและคาดหวังเริ่มมีการแสดงบทบาทหลายบทบาทในเวลาเดียวกัน แนวความคิดของมิด และคูลี่ได้รับการวิจารณ์ว่าไม่เหมาะสมที่จะใช้อธิบายสังคมปัจจุบันแต่ เหมาะกับสังคมที่มีความซับซ้อนน้อย ๆ

ทฤษฎีระบบสังคม (Social System Theory) ทฤษฎีนี้เกทเซลส์ และกูบา (Getzels & Guba. 1968 ; อ้างถึงใน งามพิศ สัตย์สงวน. 2552 : 108) ได้สร้างขึ้นเพื่อวิเคราะห์พฤติกรรมในองค์กรต่าง ๆ ที่จัดขึ้นเป็นระบบสังคม แบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ ด้านสถาบันมิติ (Nomothetic Dimension) และ ด้านบุคคลมิติ (Idiographic Dimension)

1. ด้านสถาบันมิติ ประกอบด้วย

1.1 สถาบัน ได้แก่ หน่วยงานหรือองค์กร ซึ่งจะเป็น กรม กอง โรงเรียน โรงพยาบาล บริษัทร้านค้า หรือโรงงานต่าง ๆ ที่มีวัฒนธรรมของหน่วยงานหรือองค์กรนั้นครอบคลุมอยู่

1.2 บทบาทตามหน้าที่ สถาบันจะกำหนดบทบาท หน้าที่ และตำแหน่งต่าง ๆ ให้บุคคล ปฏิบัติ มีกฎและหลักการอย่างเป็นทางการ และมีธรรมเนียม (Ethics) การปฏิบัติที่มีอิทธิพลต่อ บทบาทอยู่

1.3 ความคาดหวังของสถาบันหรือบุคคลภายนอก เป็นความคาดหวังที่สถาบันหรือ บุคคลภายนอกคาดว่าสถาบันจะทำงานให้บรรลุเป้าหมาย เช่น โรงเรียนมีความคาดหวังที่จะต้อง ผลิตนักเรียนที่ดีมีคุณภาพ ความคาดหวังมีค่านิยม (Values) ของสังคมครอบคลุมอยู่

2. ด้านบุคลามิติ ประกอบด้วย

2.1 บุคลากรแต่ละคนซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในสถาบันนั้น ๆ เป็นบุคคล ในระดับต่าง ๆ เช่น ในโรงเรียนมีผู้บริหารโรงเรียน ครู อาจารย์ คณาน การโรง มีวัฒนธรรมย่อยที่ครอบคลุมต่างไปจาก วัฒนธรรมโดยรวม

2.2 บุคลิกภาพ หมายถึง ความรู้ ความถนัด ความสามารถ เจตคติ อารมณ์ และแนวคิด ซึ่งบุคคลที่เข้ามาทำงานในสถาบันนั้นจะมีความแตกต่างปะปนกันอยู่และมีธรรมเนียมของแต่ละบุคคล เป็นอิทธิพลครอบงำอยู่

2.3 ความต้องการส่วนตัว (Need-dispositions) บุคคลที่มาทำงานสถาบันมีความต้องการ ที่แตกต่างกันไป บางคนทำงานเพราะต้องการเงินเลี้ยงชีพ บางคนทำงานเพราะความรัก บางคน ต้องการเกียรติยศชื่อเสียง ความก้าวหน้า บางคนต้องการการยอมรับ บางคนต้องการ ความมั่นคง ปลอดภัย เป็นต้น นอกจากนั้นยังมีค่านิยมของตนเองครอบคลุมอยู่ด้านสถาบันมิตินั้นจะยึดถือเรื่อง สถาบันซึ่งมีบทบาทต่าง ๆ เป็นสำคัญ บทบาทที่สถาบันได้คิดหรือกำหนดไว้จะต้องชี้แจงให้ บุคลากรในสถาบันได้ทราบอย่างเด่นชัด เพื่อจะได้กำหนดการคาดหวังที่สถาบันได้กำหนดไว้ ในบทบาทของตนออกมาตรงกับความต้องการของผลผลิตของสถาบันนั้น ส่วนในด้านบุคลามิติ ประกอบด้วยตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานอยู่ในสถาบันนั้น ซึ่งบุคคลที่ปฏิบัติงานอยู่ก็มีบุคลิกภาพที่เป็น ตัวเองที่ไม่เหมือนกันในแต่ละคนต่างก็มีความต้องการในตำแหน่งหน้าที่การงานที่แตกต่างกัน ออกไป ทั้งสองมิตินี้ระบบสังคมเป็นสิ่งที่มิอิทธิพลต่อการบริหารงานเป็นอันมาก ถ้าหากว่าทุกสิ่ง ทุกอย่างราบรื่นดี การบริหารงานนั้นสามารถที่จะสังเกตพฤติกรรมได้ (Social Behavior or Observed Behavior)

กระบวนการทางสังคม เกทเซลส์ และกูบา (Getzels & Guba. 1968 ; อ้างถึงใน งามพิศ สัตย์ สงวน. 2552 : 108) ได้กล่าวเกี่ยวกับบทบาทไว้ว่า ในระบบสังคมหนึ่ง ๆ จะประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ มิติด้านสถาบัน บทบาท และความคาดหวัง ส่วนมิติด้านบุคคล ได้แก่ บุคลิกภาพและความต้องการ มิติตั้งสองด้านนี้ต่างมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และผลสุดท้ายก็จะเป็นพฤติกรรมที่เห็นได้ใน สังคม

ลินตัน (Linton. 1978 ; อ้างถึงใน พิตยา บวรวัฒนา. 2549 : 14) ได้กล่าวว่าตำแหน่งหรือ สถานภาพเป็นผู้กำหนดบทบาท เช่น บุคคลที่มีตำแหน่งเป็นครูต้องแสดงพฤติกรรมที่เป็นตัวอย่างที่ ดีแก่ศิษย์ เป็นต้น ผู้ที่มีตำแหน่งจะปฏิบัติหน้าที่ได้สมบทบาทหรือไม่ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลาย ๆ อย่าง เช่น บุคลิกของผู้สวมบทบาท ลักษณะของสังคมตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีและ วัฒนธรรมของสังคมนั้นด้วย

เนเดล (Nadel, 1988 ; อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2549 : 14) ได้กล่าวว่าบทบาทคือ ส่วนประกอบที่ส่งผลต่อพฤติกรรม 3 ลักษณะ คือ

1. ส่วนประกอบที่ส่งเสริมบทบาท เช่น ครูต้องพูดเก่งหรือมีอารมณ์ขัน
2. ส่วนประกอบที่มีผลสำคัญต่อบทบาทและขาดมิได้เช่นเป็นครูต้องสอนหนังสือเป็น แพทย์ต้องรักษากันไข้ เป็นตำรวจต้องจับผู้ร้าย

3. ส่วนประกอบที่เป็นไปตามกฎหมาย เช่น ครูต้องเป็นสมาชิกคุรุสภา เป็นต้น ถ้ากำหนดให้

P คือ บทบาท

b คือ ส่วนประกอบที่มีผลสำคัญต่อบทบาทและขาดมิได้

c คือ ส่วนประกอบที่เป็นไปตามกฎหมาย

ดังนั้น จึงเขียนเป็นสมการบทบาทได้ว่า

$$P = a + b + c + \dots + n$$

จากสมการอธิบายได้ว่า บทบาทต้องประกอบด้วยส่วนประกอบหลาย ๆ ส่วน อย่างน้อย 3 ส่วนขึ้นไปจนถึง n ส่วน

โฮมันน์ (Homanns Role Theory, 1999 ; อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2549 : 15) ได้กล่าวถึง บุคคลจะเปลี่ยนบทบาทไปตามตำแหน่งเสมอ เช่น ตอนกลางวันแสดงบทบาทสอนหนังสือเพราะเป็น ครู พอตอนเย็นต้องแสดงบทบาทดูแลเลี้ยงดูบุตรเพราะเป็นพ่อแม่ เป็นต้น

พาร์สัน (Parsons Role Theory, 1997 ; อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2549 : 15) ได้กล่าวว่า ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ในสังคม ทำให้มนุษย์ต้องเพิ่มบทบาทของตน เช่น บุคคลที่มีเพื่อนมาก ก็ต้องแสดงบทบาทมากขึ้นเป็นเงาตามตัว

กู๊ด (Goods Role Theory, 1978 ; อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2549 : 15) กล่าวว่าบทบาท คือแบบแผนของพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของแต่ละบุคคล และบทบาทดังกล่าวควรเป็นไปตามข้อตกลงที่มีต่อสังคมนั้น ๆ

จากความหมายของบทบาท แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท จึงสรุปได้ว่า บทบาทหมายถึง พฤติกรรมหรือการกระทำของบุคคล ซึ่งอยู่ในฐานะหรือตำแหน่งหรือมีสถานภาพ อย่างไรอย่างหนึ่ง ซึ่งสังคมได้กำหนดให้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติ บทบาท และสถานภาพเป็นสิ่งที่ควบคู่กัน นั่นคือ สถานภาพจะกำหนดว่าบุคคลนั้น ๆ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างไร ส่วนบทบาทเป็นการ ปฏิบัติตามหน้าที่ที่สังคมได้กำหนดไว้ ในแต่ละสถานภาพ การแสดงบทบาทจะสอดคล้องกับบรรทัดฐาน ของสังคม ในสถานภาพหนึ่ง ๆ บุคคลอาจจะต้องแสดงบทบาทมากมาย แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท ส่วนใหญ่จะพิจารณากันใน 2 ลักษณะ ดังนี้

1. ลักษณะโครงสร้างทางสังคม (Social Structure)
2. ลักษณะแนวปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (Social Interaction)

จิรพรรณ กาญจนะจิตรา (2545 : 20) ได้ให้คำนิยามลักษณะบทบาท ในลักษณะแนวโครงสร้างทางสังคม และแนวปฏิสัมพันธ์ทางสังคมไว้ว่า ด้านโครงสร้างทางสังคม บทบาท หมายถึง ตำแหน่งทางสังคมที่มีชื่อเรียกต่าง ๆ ซึ่งแสดงลักษณะโดยคุณสมบัติ และกิจกรรมของบุคคลที่ครองตำแหน่งนั้น ส่วนด้านปฏิสัมพันธ์ทางสังคม บทบาท หมายถึง ผลต่อเนื้อที่ที่มีแบบแผนของการกระทำที่เกิดขึ้นจากการเรียนรู้ของบุคคลที่อยู่ในสถานการณ์แห่งการปฏิสัมพันธ์

สุจิตรา สง่าเนตร (2549 : 6) ได้กล่าวถึงบทบาทแนวโครงสร้างทางสังคมว่าบทบาท ที่ถูกมองว่าเป็นสิ่งที่กำหนดขึ้นในสังคม ถูกคาดหวังว่าบุคคลในสถานภาพใดควรมีบทบาทอย่างไร เมื่อบุคคลเข้าดำรงในสถานภาพนั้น ก็จะมีบทบาทตามที่สังคมคาดหวังไว้เช่นนั้น และบุคคลอื่น ๆ ก็จะถูกคาดหวังบทบาทของผู้ที่อยู่ในสถานภาพต่าง ๆ ตามที่คาดว่าเป็นค่านิยม บรรทัดฐานที่กำหนดให้มีบทบาทพฤติกรรมนั้น

ทิตยา สุวรรณะชญ (2545 : 43) ได้สรุปฐานะตำแหน่งและบทบาทของบุคคลทางสังคมไว้ดังนี้

1. มีฐานะตำแหน่งอยู่จริงในทุกสังคม และมีอยู่ก่อนตัวคนจะเข้าไปครอง
2. มีบทบาทที่ควรจะเป็น (Ought-to-be-role) ประจำอยู่ในแต่ละตำแหน่ง
3. วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีในสังคมนั้น ๆ เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในการกำหนดฐานะตำแหน่งและบทบาทที่ควรจะเป็น
4. การที่คนเราจะทราบถึงฐานะตำแหน่งและบทบาทนั้น ได้มาจากสังคมการณ (Socialization) ในสังคมนั้น ๆ
5. บทบาทที่ควรจะเป็นนั้นไม่แน่นอนเสมอว่า จะเหมือนกับพฤติกรรมจริงของคนที่ครองตำแหน่งนั้น เพราะพฤติกรรมจริง ๆ นั้น เป็นผลของปฏิกิริยาของคนที่ครองฐานะตำแหน่งที่มีต่อบทบาทที่ควรจะเป็นกับบุคลิกภาพของตนเอง บุคลิกภาพของผู้ที่เข้าร่วมในพฤติกรรมและเครื่องกระตุ้น (Stimulus) ที่มีอยู่ในเวลาและสถานที่ที่เกิดการติดต่อทางสังคมในสังคมมนุษย์ทุกคน กำลังแสดงบทบาทอยู่ตลอดเวลา ซึ่งเป็นการแสดงพฤติกรรมของบทบาทที่แตกต่างกันตามตำแหน่งที่แตกต่างกัน

องค์ประกอบของบทบาท

พัชนี วรกวิน (2552 : 36) ได้กล่าวถึงบทบาทที่มีผลต่อพฤติกรรมจะมีองค์ประกอบอยู่ 3 ลักษณะได้แก่

1. ส่วนประกอบที่เป็นไปตามกฎหมาย และข้อบังคับที่ปรากฏอย่างชัดเจน (Pivotal Attributes) ได้แก่ ส่วนของบทบาทที่กฎหมายและข้อบังคับกำหนดให้กระทำหรือปฏิบัติ ถ้าบุคคลที่

รวมบทบาทตามตำแหน่งไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับที่ปรากฏอย่างชัดเจนก็ถือว่าบุคคลนั้นไม่ได้แสดงบทบาทในตำแหน่งนั้น

2. ส่วนประกอบที่ส่งเสริมบทบาท (Peripheral Attributes) ได้แก่ บทบาทที่แม้จะขาดหายไป หรือมิได้แสดงบทบาทนี้ก็ไม่ทำให้บทบาทที่ต้องการแสดงผิดไป

3. ส่วนประกอบที่มีผลสำคัญต่อบทบาท และจะขาดมิได้ (Required Attributes) ได้แก่ ส่วนของบทบาทที่สำคัญถ้าขาดส่วนนี้แล้วจะทำให้บทบาทของตำแหน่งผิดไป

ความคาดหวัง

ความหมายของความคาดหวัง

ความคาดหวัง (Expectation Theory) ซึ่งนักจิตวิทยาในกลุ่มปัญญานิยมเชื่อว่ามนุษย์เป็นสัตว์โลกที่ใช้ปัญญาหรือความคิดในการตัดสินใจว่า จะกระทำพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อจะนำไปสู่เป้าหมายที่จะสนองความต้องการของตนเอง (อุไรวรรณ เกิดผล. 2549 : 8) จึงเกิดสมมติฐานดังนี้

1. พฤติกรรมของมนุษย์ถูกกำหนดขึ้น โดยผลรวมของแรงผลักดันภายในของเขาเอง และแรงผลักดันจากสิ่งแวดล้อม
 2. มนุษย์แต่ละคนมีความต้องการ ความปรารถนาและเป้าหมายที่แตกต่างกัน
 3. บุคคลตัดสินใจที่จะทำพฤติกรรมโดยเลือกจากพฤติกรรมหลายอย่าง สิ่งที่เป็นข้อมูลให้เลือก ได้แก่ ความคาดหวังในค่าของผลลัพธ์ที่จะได้ภายหลังการแสดงพฤติกรรมนั้นไปแล้ว
- ความคาดหวัง (Expectation Theory) เป็นความเชื่อหรือความคิดอย่างมีเหตุผล ในแนวทางที่เป็นไปได้ หรือเป็นความหวังที่คาดการณ์ว่าต้องการจะได้ในอนาคตของบุคคล ความคาดหวังจึงเป็นสถานะทางจิตที่บุคคลคาดคะเนล่วงหน้าแต่บางสิ่งบางอย่างว่าควรมี ควรจะเป็นหรือควรเกิดขึ้นตามความเหมาะสม

วิภาดา วัฒนามกุล (2549 : 13) กล่าวถึงความคาดหวังเป็นค่านิยมทั้งทางบวกและทางลบ ที่บุคคลมีต่อผลของการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง สรุปได้ว่า ความคาดหวังเป็นความคิด ความเชื่อ ความต้องการ ความมุ่งหวังหรือความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งหนึ่ง เช่น บุคคล การกระทำหรือเหตุการณ์ เป็นต้น จึงเป็นการคิดล่วงหน้าโดยมุ่งหวังหนึ่งที่เป็นไปได้อาจจะเกิดตามที่ตนคิดไว้ ทั้งนี้ ความคาดหวังของบุคคลจะขึ้นอยู่กับความต้องการ และเป็นไปตามประสบการณ์ของแต่ละบุคคล

เบญญา นิลบุตร (2540 : 10) ได้กล่าวถึงความคาดหวังเกิดจากความรู้สึกนึกคิดในการคาดคะเนเหตุการณ์ล่วงหน้าว่าจะเกิดขึ้นอย่างไร อันเป็นความปรารถนาจะให้ไปถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้

สุรางค์ จันทร์เอม (2548 : 30) กล่าวถึงความคาดหวังว่าหมายถึง ความเชื่อว่าสิ่งใดน่าจะเกิดขึ้นและสิ่งใดบ้างน่าจะไม่มีเกิดขึ้น ความคาดหวังจะเกิดขึ้นได้ถูกต้องหรือไม่ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ของแต่ละบุคคลซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของสกาเวเดียน ปธนสมิทธิ (2550 : 64) ว่าเป็นแนวคิดที่บุคคลมีต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด แล้วแสดงออกมาโดยการพูด การเขียน และการแสดงออกดังกล่าวนั้นขึ้นอยู่กับภูมิหลังทางสังคม ประสบการณ์ และสิ่งแวดล้อมของบุคคลนั้น ๆ ซึ่งบุคคลอื่นอาจไม่เห็นด้วยก็ได้ หรืออีกกล่าวหนึ่ง ความคาดหวัง คือ การแสดงออกทางทัศนคติอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบและเป็นส่วนที่พร้อมจะมีปฏิกิริยาเฉพาะอย่างต่อสถานการณ์ภายนอก ทำให้บุคคลพร้อมที่จะแสดงออกโต้ตอบสิ่งต่าง ๆ ในรูปของการยอมรับหรือปฏิเสธ จึงควรพิจารณาในด้านองค์ประกอบของทัศนคติควบคู่ไปด้วย

ทฤษฎีเกี่ยวกับความคาดหวัง

อริยา กูหา (2548 : 73-74) ได้กล่าวว่า มนุษย์ทุกคนที่เกิดมาบนโลกใบนี้ เมื่อเติบโตขึ้นในช่วงอายุหนึ่งที่มีความต้องการ ความรู้สึกเป็นของตัวเอง หรือเมื่อมีวุฒิภาวะเจริญเติบโตขึ้นในทางความคิดทุกคนต่างก็มีเป้าหมายให้กับตัวเองเพื่อต้องการให้เกิดความสำเร็จ และในการเดินทางที่จะไปสู่เป้าหมายนั้น ทุกคนก็จะต้องมีความคาดหวังให้กับความสำเร็จนั้น อาจจะเป็นความคาดหวังให้กับตัวเองหรือเป็นความคาดหวังให้กับบุคคลอื่น โดยทำการคาดหวังให้บุคคลอื่นเป็นไปตามที่ตัวต้องการตามเป้าหมายที่วางไว้ ผู้ที่ให้ต้นกำเนิดแห่งแนวคิดนี้คือ Edward Tolman แต่ผู้ที่ได้เผยแพร่และสร้างทฤษฎีคือ Victor Vroom โดยที่ Vroom ให้ทฤษฎีเกี่ยวกับสมมติฐาน 4 ประการที่เป็นบ่อเกิดแรงจูงใจในการทำงาน กล่าวคือ

1. การคาดหวังว่าเมื่อแสดงพฤติกรรมไปแล้วจะทำได้หรือนั้นได้หรือไม่ มีความรู้ ความสามารถ และมีสิ่งเอื้ออำนวยความสะดวกที่จะแสดงพฤติกรรมเพียงพอที่จะดำเนินได้มากเพียงใดและมีบทบาทที่สามารถแสดงความสามารถทำได้ดีเพียงใด
 2. การคาดหวังว่าเมื่อทำงานนั้นแล้วทำได้ดีเพียงใด
 3. การคาดหวังว่าเมื่อทำงานนั้นได้แล้วจะได้ผลลัพธ์อย่างที่ต้องการหรือไม่
 4. การตีผลลัพธ์ที่ได้จากการกระทำ ถ้าเขาเห็นว่ากระทำแล้วมีค่า เขาก็อยากทำ แต่ถ้าไม่มีค่า เขาก็ไม่สนใจจึงสรุปได้ว่าคนเรามีแรงจูงใจในการกระทำสิ่งใด ๆ ย่อมมีความคาดหวังตามเงื่อนไขข้างต้น เพราะหากขาดสิ่งหนึ่งสิ่งใดไปแล้วแรงจูงใจย่อมขาดหายไปด้วย เมื่อดูตามสภาพแล้วทฤษฎีเน้นเรื่องการพัฒนา โดยที่ Vroom เน้นว่า มนุษย์ควรรู้จักตนเอง รู้ขีดจำกัดและความสามารถของตน
- พิไลวรรณ จันทรสุกรี (2550 : 15-17) ได้กล่าวถึงทฤษฎีความคาดหวังตามแนวคิดของ Vroom ประกอบด้วย 3 องค์ประกอบคือ

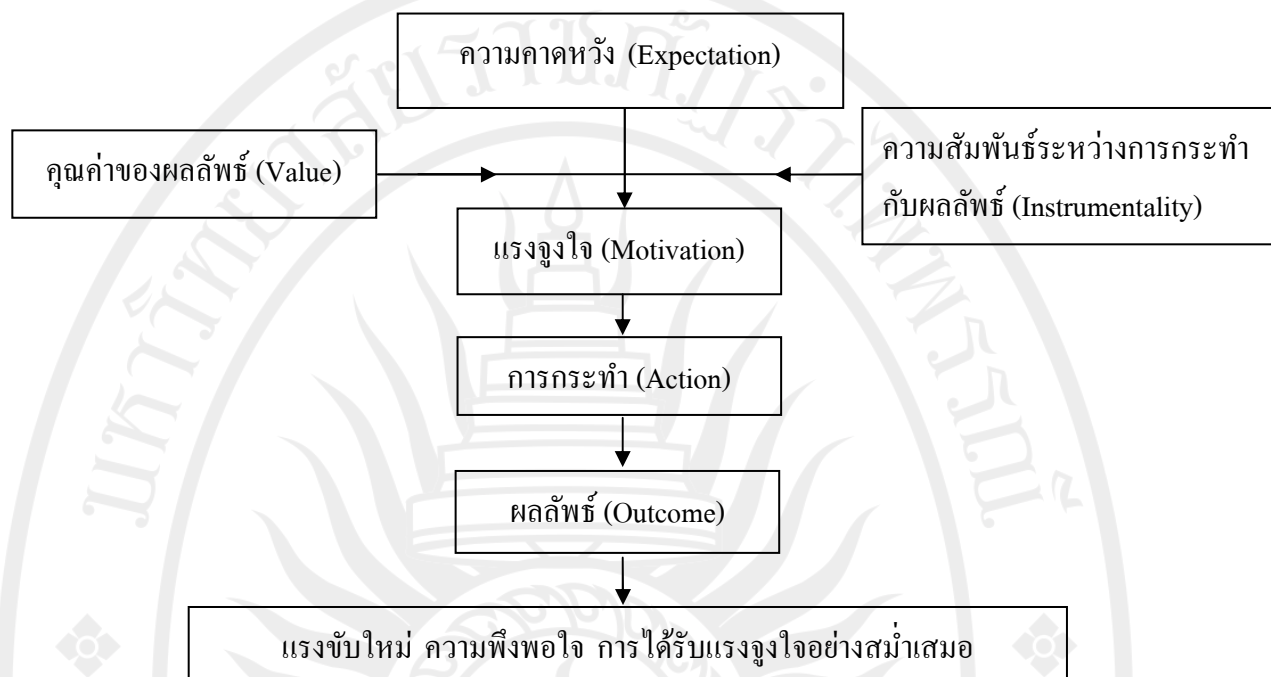
1. ความคาดหวังในความพยายามต่อการกระทำหรือการปฏิบัติงาน หมายถึง การที่บุคคลคาดหวังไว้ล่วงหน้าว่าตนเองพยายามต่อการกระทำพฤติกรรมได้ตามความสามารถแล้วโอกาสที่จะกระทำสิ่งนั้นได้สำเร็จมีมากน้อยเพียงใด เป็นกรคิดก่อนจะทำสิ่งต่าง ๆ ว่าสามารถทำได้หรือไม่
2. ความคาดหวังในการกระทำต่อผลลัพธ์หรือผลของการปฏิบัติงาน หมายถึง การที่บุคคลคาดหวังไว้ล่วงหน้าก่อนกระทำพฤติกรรมว่าถ้าหากกระทำพฤติกรรมนั้นแล้วจะได้ผลลัพธ์แก่ตนเองในทางที่ดีหรือไม่
3. ความคาดหวังในคุณค่าของผลลัพธ์หรือรางวัล หมายถึง คุณค่าจากผลของการกระทำที่เกิดขึ้นแก่บุคคลที่แสดงพฤติกรรมนั้น ดังนั้นทฤษฎีความคาดหวัง Vroom หรือ Expectation Theory บางทีเรียกว่า VET Theory และได้กำหนดเป็นสูตรไว้ดังนี้

$$\text{การจูงใจ (หรือแรงจูงใจ)} = \frac{\text{คุณค่าของผลลัพธ์} \times \text{ความคาดหวัง} \times \text{ความสัมพันธ์ระหว่าง}}{\text{การกระทำกับผลลัพธ์}}$$

คุณค่าของผลลัพธ์ แต่ละบุคคลจะขึ้นอยู่กับความปรารถนาหรือความต้องการ ถ้าต้องการมากจะมีค่าเป็นบวก แต่เลข ๆ ไม่รู้สึกยินดีในร้าย จะมีค่าเป็นศูนย์ และถ้าไม่ชอบหรือไม่ต้องการจะมีค่าติดลบ

ความคาดหวัง คือความน่าจะเป็นที่การกระทำอย่างหนึ่งจะมีโอกาสที่ทำให้เกิดผลลัพธ์ในระดับแรกมากน้อยเพียงใด ถ้าคนเชื่อมั่นว่า หากทำงานเต็มที่จะสามารถทำให้ได้ผลผลิตสูงอย่างแน่นอน ความคาดหวังจะเท่ากับหนึ่ง ในทางตรงกันข้าม ถ้าเชื่อว่าถึงแม้จะพยายามทำงานหนักสักเพียงใดก็ไม่สามารถทำผลงานออกมาในปริมาณสูงได้เลย ความคาดหวังก็จะเท่ากับศูนย์

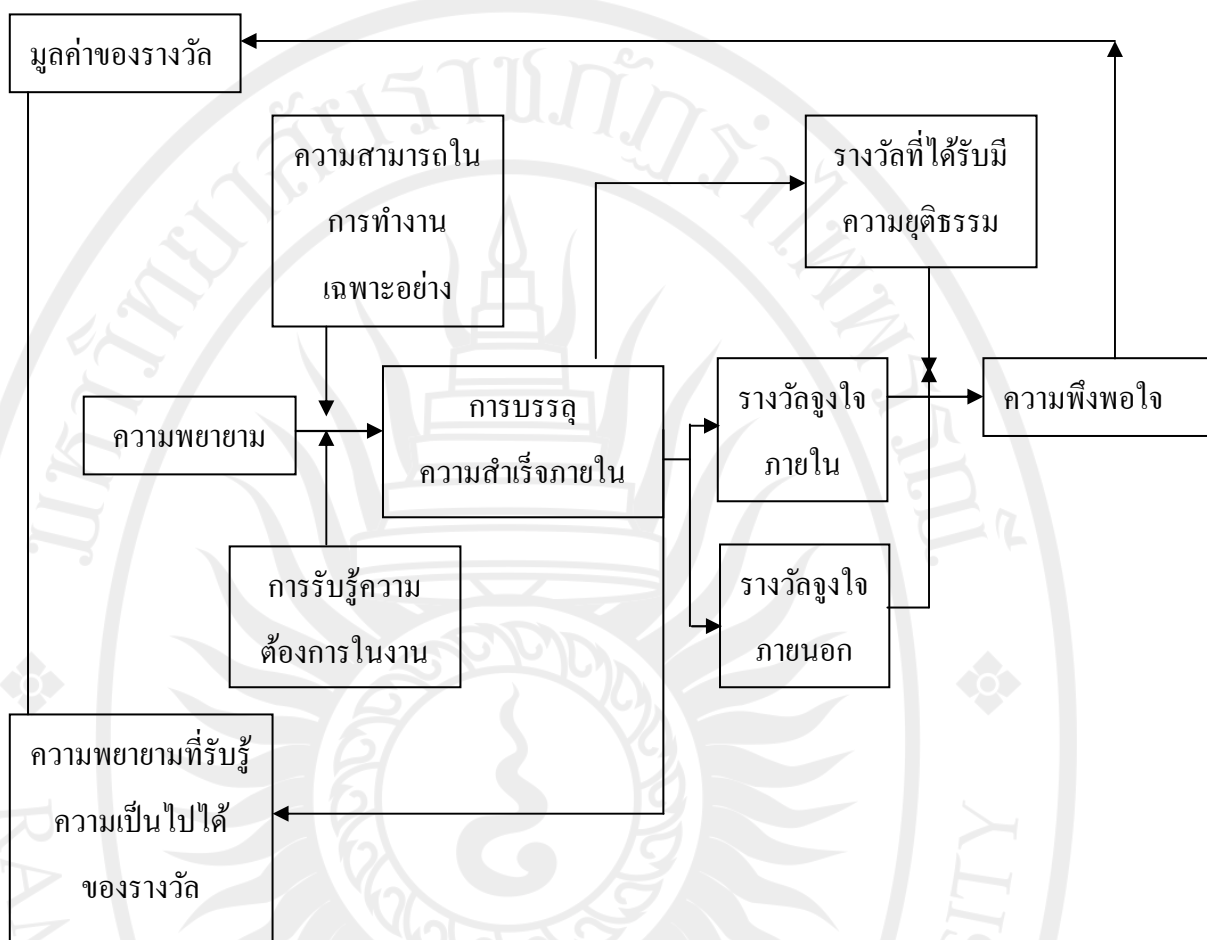
ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผลลัพธ์ อธิบายได้ว่า แรงจูงใจของแต่ละคนจะมากหรือน้อยย่อมขึ้นอยู่กับผลที่ได้รับ หรือที่คิดว่าสมควรจะได้รับเมื่อกระทำการนั้นสำเร็จตามเป้าหมายแล้ว ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ส่วนหนึ่งของแรงจูงใจที่บุคคลจะมีหรือไม่ หรือมีมากน้อยย่อมขึ้นกับความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผลลัพธ์ จากที่กล่าวมาแล้ว สามารถอธิบายได้ในลักษณะของรูปแบบทฤษฎีแห่งความคาดหวัง



ภาพประกอบ 2 แสดงรูปแบบทฤษฎีความคาดหวัง (The Expectancy Model)

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า บุคคลจะทุ่มเทความพยายามในการทำงานหรือไม่ขึ้นอยู่กับ การพิจารณาองค์ประกอบทั้งสามภายใต้สถานการณ์ที่กำหนด มนุษย์ทุกคนล้วนแต่มีความคาดหวังเสมอ ความคาดหวังจึงเปรียบเสมือนเป็นแรงผลักดันให้เกิดความต้องการซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นในการ ดำรงชีวิตของมนุษย์ แต่ละบุคคลก็มีความคาดหวังไม่เท่ากันในแต่ละช่วงเวลาหรือสถานการณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานะที่สิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลง

ทฤษฎีความคาดหวังในการจูงใจของซีวีวอร์เรน เสรีรัตน์ และคณะ (2546 : 320-321) ได้ กล่าวว่ามีผลการจูงใจของ พอลเตอร์ และโลว์เรอร์ (Porter and Lawler) ได้กำหนดทฤษฎีความคาดหวัง โดยแสดงความสัมพันธ์



ภาพประกอบ 3 แสดงโมเดลการจูงใจของ Porter and Lawler

โมเดลการจูงใจของพอลเตอร์ และโลว์เลอร์ ได้กำหนดทฤษฎีความคาดหวังโดยประยุกต์ใช้โมเดลนี้สำหรับผู้บริหารสามารถสรุปได้ดังนี้ ในโมเดลนี้ได้ระบุว่าความพยายามขึ้นกับมูลค่าของรางวัลบวกกับพลังงานของบุคคลและความน่าจะเป็นของการได้รับรางวัล ความพยายามที่จะรับรู้และความน่าจะเป็นในการได้รับรางวัลการได้รับอำนาจจากการทำงานที่แท้จริง จากการเก็บข้อมูลของการทำงานที่แท้จริง ถ้าบุคคลทราบว่าเขาจะทำงาน หรือถ้าเขาทำงานเขาจะมีความพอใจจากการใช้ความพยายามและทราบถึงความน่าจะเป็นในการได้รับรางวัลการทำงานที่เป็นจริงเป็นการพิจารณาใช้หลักความพยายาม โดยได้รับอำนาจจากความสามารถเฉพาะตัวเป็นขอบเขตซึ่งบุคคลเข้าใจเป้าหมายกิจกรรมที่ต้องการและส่วนต่าง ๆ ของงานการทำงานนำไปสู่รางวัลก่อให้เกิดความรู้สึกประสบความสำเร็จสูงสุดในชีวิตและเป็นรางวัลที่ไม่มีตัวตน เช่น สภาพการทำงานและสถานะรางวัลเหล่านี้จะช่วยให้บุคคลมองเห็นความเป็นไปได้ซึ่งจะนำไปสู่ความพึงพอใจ รางวัลที่

เหมาะสมกับความพยายามจะมีผลกระทบต่อความพึงพอใจของแต่ละบุคคล ตลอดจนมูลค่าของรางวัลที่แท้จริง จะมีอิทธิพลต่อความพึงพอใจด้วย

การให้บริการสาธารณะ

ความหมายของการบริการสาธารณะ

การุณย์ คล้ายคลึง (2550 : 27) ได้พิจารณานิยามและความหมายของคำว่าบริการสาธารณะ พิจารณาจากองค์ประกอบ 2 ประการคือ

1. บริการสาธารณะ เป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการ หรือความควบคุมของฝ่าย ปกครอง ลักษณะที่สำคัญที่สุดของบริการสาธารณะคือ ต้องเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการ ส่วนรวมของประชาชน ซึ่งก็คือ เป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการของรัฐแต่เนื่องจากปัจจุบัน การกิจของรัฐมีมากขึ้น กิจกรรมบางอย่างต้องใช้เทคโนโลยีในการจัดทำสูง ใช้เงินลงทุนสูง และรัฐ ไม่มีความพร้อม จึงต้องมอบให้บุคคลอื่น ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเมื่อรัฐมอบหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บุคคลอื่นดำเนินการจัดทำแล้ว บทบาทของรัฐ ในฐานะผู้จัดทำหรือผู้อำนาจการก็จะเปลี่ยนไปเป็นผู้ควบคุม โดยรัฐจะเป็นผู้ควบคุมมาตรฐานของ บริการสาธารณะ ควบคุมความปลอดภัยรวมทั้งควบคุมค่าบริการ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับ ประโยชน์ตอบแทนมากที่สุดและเดือดร้อนน้อยที่สุด

2. บริการสาธารณะ จะต้องมิวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะประโยชน์ โดยความต้องการ ส่วนรวมของประชาชนอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบาย และความต้องการที่จะอยู่อย่างปลอดภัย ดังนั้น บริการสาธารณะที่รัฐจัดทำจึงต้องมีลักษณะที่สนอง ความต้องการของประชาชนทั้งสองประการดังกล่าว กิจกรรมใดที่รัฐเห็นว่ามีความจำเป็นต่อการ อยู่อย่าง ปลอดภัยหรือการอยู่อย่างสุขสบายของประชาชน รัฐก็ต้องเข้าไปจัดทำกิจการนั้น และ นอกจากนี้ ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้ รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชน ทุกคนอย่างเสมอภาค และเท่าเทียมกัน

รีน ชาฟัส (Rene' Chapus. 1996 ; อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์. 2551 : 3) ได้กล่าวว่า กิจกรรมใดจะเป็นบริการสาธารณะได้ก็ต่อเมื่อนิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ดำเนินการหรือดูแล กิจกรรมนั้น เพื่อสาธารณะประโยชน์

เกสต์ตัน เจเซ (Geston Je' ze. 1998 ; อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์. 2551 : 3) ได้กล่าวว่า การจะพิจารณาว่ากิจกรรมใดเป็นบริการสาธารณะให้ดูที่จุดมุ่งหมายของการก่อตั้งองค์กร หรือ กิจกรรมนั้น

จิน เดอ โซโต (Jean de Soto, 1994 ; อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2551 : 4-5) กล่าวถึง คำนียามของบริการสาธารณะอาจแยกเป็นสองลักษณะโดยพิจารณาจากลักษณะทางด้าน การเมือง กับลักษณะทางด้านกฎหมาย คือ

1. ลักษณะทางการเมือง บริการสาธารณะได้แก่ สิ่งที่รัฐจะต้องจัดทำเพื่อสนอง ความต้องการของคนในชาติไม่ว่าจะเป็นความต้องการขั้นพื้นฐาน เช่น ความปลอดภัย จนกระทั่งถึง ความต้องการทางด้านเศรษฐกิจ โดยรัฐอาจทำเองหรือมอบให้คนอื่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำก็ได้

2. ลักษณะทางด้านกฎหมาย บริการสาธารณะประกอบด้วยเงื่อนไข 3 ประการคือ

2.1 เกิดขึ้นจากผู้ปกครองประเทศ หรือจากแนวทางที่ผู้ปกครองประเทศวางไว้

2.2 มีความต้องการจากประชาชนเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม

2.3 เกิดความไม่เพียงพอหรือไม่สามารถจัดทำได้โดยเอกชน

จากคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้นพอสรุปได้ว่า บริการสาธารณะประกอบไปด้วยเงื่อนไข สำคัญ 3 ประการคือ

1. บริการสาธารณะเป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง โดยมีความแตกต่าง อยู่ที่ฝ่ายปกครองระดับสูง ซึ่งจะเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ในการจัดตั้ง เลือกรูปแบบการจัดตั้ง เลือกรูปแบบการดำเนินงาน และการควบคุมการดำเนินการกับฝ่ายปกครองระดับปฏิบัติงาน ซึ่งจะต้องเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะตามหลักเกณฑ์ที่ฝ่ายปกครองระดับสูงได้วางไว้

2. บริการสาธารณะจะต้องตอบสนองความต้องการของส่วนรวม

3. บริการสาธารณะจะต้องเป็นส่วนเสริมข้อบกพร่องหรือความไม่เพียงพอของเอกชน ในเวลาต่อมาเงื่อนไข 3 ประการนี้ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีว่าด้วยบริการ สาธารณะในปัจจุบัน

ในทางทฤษฎีนั้น บริการสาธารณะแบ่งได้สองประเภทใหญ่ ๆ คือบริการสาธารณะที่มี ลักษณะทางปกครอง (Services Publics Administrative) และบริการสาธารณะที่มีลักษณะทาง อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม (Services Publics Industriels et Commerciaux)

บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ได้แก่ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้ว เป็นงาน ในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน กิจกรรมเหล่านี้ ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการดูแลรักษาความปลอดภัย และความสงบสุขของชุมชน บริการ สาธารณะ ประเภทนี้ฝ่ายปกครองต้องอาศัยอำนาจพิเศษตามกฎหมายมหาชนในการจัดทำ

บริการสาธารณะทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำให้ประชาชนโดยไม่ ต้อง เสียค่าตอบแทน และนอกจากนี้ เนื่องจากกิจกรรมของบริการสาธารณะทางปกครองเป็นเรื่องที่เป็น หน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำ รวมทั้งอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง ในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบบริการ สาธารณะประเภทนี้ ให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้

บริการสาธารณะทางปกครองจะได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายในประเทศ การป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น แต่เดิมนั้นบริการสาธารณะทุกประเภทจัดว่าเป็นบริการสาธารณะทางปกครองทั้งสิ้น แต่ต่อมาเมื่อกิจกรรมเหล่านั้นมีมากขึ้นและมีรูปแบบวิธีการในการจัดทำที่แตกต่างกันออกไป จึงเกิดประเภทใหม่ ๆ ของบริการสาธารณะขึ้นมาอีก

บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม เป็นบริการสาธารณะอีกประเภทหนึ่งที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการแต่มีลักษณะคล้าย กับการดำเนินการให้บริการของเอกชน ข้อแตกต่างระหว่างบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองกับบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรมมีอยู่ 3 ประการ ด้วยกันคือ

1. วัตถุประสงค์ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีวัตถุประสงค์แห่งบริการเพื่อสนองความต้องการของประชาชนแต่เพียงอย่างเดียว ในขณะที่บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม นั้นมีวัตถุประสงค์แห่งบริการทางด้านเศรษฐกิจเหมือนกับวิสาหกิจเอกชน คือ เน้นทางด้านการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับดังเช่นกิจการของเอกชน

2. วิธีปฏิบัติงาน บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีวิธีปฏิบัติงานที่รัฐสร้างขึ้นมาเป็นแบบเดียวกันมีระบบบังคับบัญชาซึ่งใช้กับผู้ปฏิบัติงานทุกคน ในขณะที่บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะมีวิธีปฏิบัติงานที่สร้างขึ้นเองแตกต่างไปจากบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ

3. แหล่งที่มาของเงินทุน บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีแหล่งที่มาของเงินทุนจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียวโดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบเงินทุนทั้งหมดที่นำมาใช้จ่ายในการดำเนินการ ส่วนบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้น แหล่งรายได้ส่วนใหญ่จะมาจากค่าตอบแทนที่เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการ

นอกจากลักษณะสำคัญทั้งสามประการที่ใช้เป็นตัวแบ่งประเภทของบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองออกจากบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมแล้ว นักทฤษฎีกฎหมายมหาชนฝรั่งเศสหลายคนยังมองอีกว่า สถานภาพของผู้ใช้บริการสาธารณะทั้งสองประเภทยังมีความแตกต่างกันอีกด้วย กล่าวคือผู้ใช้บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง สถานภาพของผู้ใช้บริการจะถูกกำหนดโดยกฎข้อบังคับทั้งหมด ตั้งแต่การกำหนดองค์กร การจัดองค์กร และการปฏิบัติงาน การใช้บริการสาธารณะประเภทนี้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้บริการกับผู้ให้บริการจะมีลักษณะเป็นนิติกรรมที่มีเงื่อนไข (Acted Condition) ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้บริการกับผู้ให้บริการของบริการสาธารณะประเภทอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะมีลักษณะเป็นสัญญาตามกฎหมายเอกชน

หลักเกณฑ์ในการจัดบริการสาธารณะ

วันเพ็ญ ทรัพย์ส่งเสริม (2549 : 47) ได้กล่าวถึงการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญอยู่ 3 ประการคือ

1. หลักว่าด้วยความเสมอภาค (Principled Egalit)

หลักนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เนื่องจากการที่ฝ่ายปกครองเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น ฝ่ายปกครองมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน คือ ประชาชนทุกคน ย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน ดังนั้น กิจการใดที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะจึงไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองของฝรั่งเศสในส่วนที่เกี่ยวกับความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะนั้นสามารถแบ่งได้ 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1.1 ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ใช้บริการสาธารณะ การเลือกปฏิบัติในระหว่างผู้ใช้บริการสาธารณะอันทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะไม่สามารถทำได้

1.2 การเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ บุคคลทุกคนมีความเสมอภาคกันในการเข้าทำงานกับฝ่ายปกครอง การเลือกปฏิบัติไม่รับเข้าทำงานด้วยเหตุผลใดเหตุผลหนึ่งนอกจากเหตุที่เกี่ยวกับความรู้ความสามารถซึ่งเป็นคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัครจะกระทำมิได้ จากหลักดังกล่าวมีผลทำให้พลเมืองทุกคนมีความเสมอภาคกันในการเข้าทำงานกับฝ่ายปกครอง ความแตกต่างทางด้านศาสนา แนวความคิดทางการเมืองหรือเพศจะไม่สามารถเป็นเหตุให้ฝ่ายปกครองสร้างเงื่อนไขที่จะไม่รับเข้าทำงานหรือปฏิเสธไม่ให้เข้าทำงานได้ คงมีเพียงความรู้ความสามารถเท่านั้นที่ฝ่ายปกครองสามารถกำหนดเป็นเงื่อนไขในการรับบุคคลเข้าทำงานกับฝ่ายปกครองได้

2. หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง (Principe De Continuities)

เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้นหากบริการสาธารณะหยุดชะงักไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ

หลักการที่สำคัญของหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ คือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีกรณีที่เกิดการหยุดชะงักจะต้องมีการรับผิดชอบ และในกรณีที่เกิดการหยุดชะงักขององค์กรปกครองท้องถิ่น หรือองค์กรมหาชนอิสระ องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจะต้องเข้าดำเนินการแทนเพื่อเป็นหลักประกันการต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

ความต่อเนื่องดังกล่าวมานี้ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอนตายตัวว่าจะต้องมีลักษณะอย่างไร สำหรับบริการสาธารณะบางประเภทซึ่งจะต้องจัดทำอย่างถาวร เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย ภายใน และภายนอกประเทศ การรักษาพยาบาล การควบคุมการคมนาคมทางอากาศ ความต่อเนื่อง จะหมายถึง การจัดทำบริการสาธารณะประเภทนั้น ๆ ตลอดเวลาวันละ 24 ชั่วโมง สัปดาห์ละ 7 วัน ในขณะที่บริการสาธารณะบางประเภทซึ่งไม่จำเป็นต้องจัดทำอย่างถาวรแต่จะต้องจัดทำอย่าง สม่าเสมอก็อาจจัดทำโดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขบางประการ เช่น พิพิธภัณฑสถานกำหนดเวลา ปิด-เปิด กำหนดวันหยุดได้ การศึกษาสามารถกำหนดวันเวลาในการให้การศึกษา รวมทั้งการหยุด พักร้อนประจำปีได้อีกด้วย นอกจากนี้ ความต่อเนื่องยังขึ้นอยู่กับยุคสมัย และสภาพสังคมอีกด้วย

หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะมีข้อพิจารณานอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว ข้างต้นอีก 2 ประเด็นดังนี้

1. ประเด็นที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แม้ฝ่ายปกครองจะมอบให้เอกชนจัดทำบริการ สาธารณะบางอย่างแทนด้วยการจัดทำเป็นสัญญาทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน แต่ ฝ่ายปกครองก็ยังต้องมีส่วนร่วมในเรื่องความต่อเนื่องของกิจกรรมที่มอบให้เอกชนไปจัดทำ โดยเอกชน คู่สัญญาจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข 3 ประการคือ

1.1 การเปลี่ยนแปลงสัญญาซึ่งให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะแก้ไขข้อสัญญาได้แต่เพียง ฝ่ายเดียว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองตอบความต้องการของบริการสาธารณะ

1.2 การลงโทษในกรณีที่เกิดความผิดร้ายแรงที่ขัดขวางการดำเนินงานของบริการ สาธารณะซึ่งฝ่ายปกครองผู้รับผิดชอบจะต้องแก้ไขด้วยการเข้าไปทำแทนคู่สัญญาฝ่าย เอกชนหรือ ยึดกลับมาทำเองเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

1.3 หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีว่าด้วย เหตุที่ไม่อาจคาดหมายล่วงหน้าได้ กล่าวคือ เมื่อเกิดเหตุการณ์บางอย่างขึ้นและมีผลทำให้คู่สัญญา ฝ่ายเอกชนซึ่งได้รับมอบหมายจากฝ่ายปกครองให้จัดทำบริการสาธารณะไม่สามารถดำเนินการตาม สัญญาต่อไปได้ตามปกติ ฝ่ายปกครองจะต้องเข้าไปปรับกระบวนส่วนร่วมกับเอกชนคู่สัญญา ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้บริการสาธารณะต้องหยุดชะงักลงนั่นเอง

จะเห็นได้ว่าเงื่อนไขหรือวิธีการทั้ง 3 ประการดังกล่าวมานี้มีความแตกต่างจาก หลักการทำสัญญาทางกฎหมายเอกชนทั้งสิ้น ซึ่งเหตุที่แตกต่างกันเช่นนี้ก็เนื่องมาจากสภาพกิจการที่ เกิดขึ้นตามสัญญาทางปกครองนี้เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงต้องมีกฎเกณฑ์ พิเศษเพื่อรักษาความเป็นประโยชน์สาธารณะเอาไว้

2. ประเด็นที่เกี่ยวกับการนัดหยุดงาน ก่อนสงครามโลกครั้งที่สองหลักว่าด้วยความ ต่อเนื่องของบริการสาธารณะมีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำการหยุดงานซึ่งถือว่าเป็น ความผิดตามกฎหมาย

ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 ใช้บังคับ และมีการบัญญัติไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญยอมรับสิทธิในการนัดหยุดงาน จึงก่อให้เกิดปัญหาทางรัฐธรรมนูญตามมาถึงหลักสองหลักที่รัฐธรรมนูญรับรองแต่มีความขัดแย้งกัน คือ สิทธิในการนัดหยุดงานที่รัฐธรรมนูญรับรองกับหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะที่รัฐธรรมนูญก็รับรองเช่นกัน โดยหลักทั้งสองนี้ในบางครั้งขัดแย้งกัน เช่น การนัดหยุดงานอาจเป็นเหตุให้เกิดการขัดขวางการดำเนินงานตามปกติของบริการสาธารณะที่ทำให้หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะถูกระงับได้ เป็นต้น เพื่อเป็นการประนีประนอมระหว่างสิทธิในการนัดหยุดงานกับหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ จึงเกิดมาตรการที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าวขึ้นสองวิธีด้วยกันคือการให้บริการขั้นต่ำ และการเข้าดำเนินการเอง การให้บริการขั้นต่ำ ได้แก่ การที่ฝ่ายปกครองกำหนดมาตรการ รองรับการนัดหยุดงานไว้ว่าไม่ว่าจะนัดหยุดงานอย่างไรก็ตาม จะไม่สามารถหยุดทั้งหมดได้ อย่างน้อยจะต้องมีบริการดังกล่าวอยู่บ้างในบางส่วน เช่น รถไฟเควิ่งวันละ 10 เที่ยว หากจะนัดหยุดงานก็สามารถทำได้แต่จะต้องมีรถวิ่งอย่างน้อยวันละ 3 เที่ยว ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เป็นการสร้างความลำบากกับประชาชนผู้ให้บริการสาธารณะ เป็นต้น การให้บริการขั้นตำนี้นำไปใช้ในบริการสาธารณะบางประเภทซึ่งการหยุดงานอย่างเด็ดขาดจะทำให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อส่วนรวม จึงต้องกำหนดไว้ว่าจะหยุดงานอย่างไรก็ตามแต่จะหยุดการดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะเหล่านี้อย่างเด็ดขาดทั้งหมดไม่ได้ เช่น บริการสาธารณะเกี่ยวกับโรงพยาบาล ตำรวจ การยุติธรรม การคมนาคมทางอากาศ หรือวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น การเข้าดำเนินการเองจะใช้เฉพาะในกรณีที่เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อความต่อเนื่องของบริการสาธารณะโดยหัวหน้าหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะสามารถตัดสินใจใช้มาตรการพิเศษโดยส่งคนเข้าไปทำแทนหากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเลยสิทธิในการนัดหยุดงาน

3. หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (Principe De Metabolite)

บริการสาธารณะที่ดีนั้นจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หมายความว่า การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอเพื่อให้บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือประโยชน์มหาชน

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้มีลักษณะแตกต่างจากหลักว่าด้วยความต่อเนื่องที่มีลักษณะเป็นกฎหมายของบริการสาธารณะ หรือหลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีลักษณะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไม่ได้ถูกกล่าวถึงอย่างชัดเจนในคำวินิจฉัย

ทางปกครอง แต่เป็นการกล่าวหาผิดเพี้ยนหรือให้ข้อคิดเห็นว่า โดยสภาพของการจัดทำบริการสาธารณะทั่วไปที่มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป บริการสาธารณะนั้นก็จะได้รับการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของประชาชนไปด้วย

การบริการประชาชนเป็นการให้บริการสาธารณะประเภทหนึ่ง ถ้าหากการจัดระบบการบริหารงานดีก็จะส่งผลให้การทำงานมีประสิทธิภาพ

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2551 : 55) ได้เสนอหลักการพื้นฐานของการให้บริการสาธารณะดังนี้

1. การปฏิบัติแบบเฉพาะเจาะจง (Specificity)
2. ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน (Universalism) หมายถึงการให้บริการประชาชน จะต้องไม่เลือกปฏิบัติ

3. การวางตัวเป็นกลาง (Affective Neutrality) เป็นการให้บริการโดยไม่ใช้อารมณ์บริการด้วยกริยาท่าทาง น้ำเสียงที่สุภาพ

ในประเทศไทยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2541 กำหนดให้ปี 2542-2544 เป็นปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐ อีกทั้งข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 และนโยบายของรัฐบาลที่ประกาศให้มีการปฏิรูประบบ ราชการ และระบบการทำงานของหน่วยงานของรัฐ มีเป้าหมายให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด ดังนั้น เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามนโยบายจึงต้องปรับเปลี่ยนบทบาท ของผู้ปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มคุณภาพการบริการของรัฐในทุกด้าน เพื่อให้ประชาชนได้รับ บริการอย่างรวดเร็ว ถูกต้องเป็นประโยชน์ โดยการปรับปรุงขั้นตอนการบริการ มีระบบการบริหารงานที่โปร่งใส และตรวจสอบได้ในทุกสาขาอาชีพ ดังนั้น การประเมินประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะ จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อเป็นข้อมูลในการปรับปรุงระบบการทำงาน และเพิ่มคุณภาพการให้บริการของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (พงศ์ศักดิ์ ศรีสมทรัพย์ และปิยะนุช เงินคล้าย. 2550 : 363-364)

โกวิท พวงงาม (2550 : 67-78) ได้ให้แนวคิดไว้ว่าการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นมองพัฒนาการของชุมชนมนุษย์ย้อนกลับไปในอดีตก่อนที่จะผันแปรมาสู่รูปแบบรัฐสมัยใหม่ที่รู้จักกันในรูปแบบรัฐชาติ (Nation State) อย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ซึ่งเน้น 4 องค์ประกอบหลัก คือ การมีขอบเขตดินแดนที่แน่นอนมีประชากรที่มีสัญชาติเป็นสิ่งที่แสดงความเป็นพลเมืองของรัฐ มีรัฐบาลที่เมืองหลวงมีแต่เพียงรัฐบาลเดียวรับผิดชอบ และมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน และประชากรของตนและเป็นอิสระจากรัฐอื่น ๆ กิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของผู้คนในชุมชนมักจะดำเนินการโดยสมาชิกในชุมชนเองที่ร่วมกันสร้างสรรค์รูปแบบ และวิธีการดำเนินการที่

เป็นไปตามบริบท และเงื่อนไขทางนิเวศวิทยา พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ระบบความเชื่อหรือวัฒนธรรม และปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายด้านของแต่ละพื้นที่แต่ละชุมชนแตกต่างกันไป และเราจะเห็นถึงความหลากหลายในกิจกรรมที่เป็นเรื่องของสาธารณะหรือส่วนรวมในเรื่องเดียวกันแต่มีความแตกต่างกันในระหว่างชุมชนต่าง ๆ เช่น การจัดการเรื่องน้ำซึ่งเป็นทรัพยากรหรือปัจจัยที่สำคัญยิ่งในสังคมเกษตรกรรมสมัยก่อนจะมีความแตกต่างในรูปแบบการจัดการระหว่างภาคเหนือกับภาคอีสาน หรือในเรื่องสถานภาพนักศึกษหรือสถานที่เผาศพ ในขณะที่ภาคอีสานจะจัดการภายในวัด แต่ภาคเหนือจะมีพื้นที่แยกไปต่างหากจากวัด เป็นต้น

อย่างไรก็ดี จุดประสงค์หลักของการกล่าวถึงเรื่องข้างต้นก็เพื่อชี้ให้เห็นว่าแต่เดิมมานั้นสิ่งที่ปัจจุบันเรียกว่า บริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นเกี่ยวข้องกับเรื่องสุขภาพ การศึกษา การคมนาคมขนส่ง การนันทนาการ และอื่น ๆ ทั้งหลาย ชุมชนดั้งเดิมเป็นผู้ดำเนินการมาก่อนทั้งสิ้นหรือถ้าจะพูดในภาษาวิชาการสมัยที่กำลังเป็นที่นิยมกันอาจพูดได้ว่า สังคมก่อนการปรากฏของรัฐบาลนั้นมีความเป็นประชาสังคม (Civil Society) สูงยิ่งแต่อาจมีความด้อยในเรื่องเทคโนโลยีอย่างไรก็ดี เมื่อรัฐชาติเริ่มก่อตัวขึ้นในส่วนต่าง ๆ ของโลก เริ่มจากยุโรปในประมาณศตวรรษที่ 15-16 เรื่อยมาจนถึงรัฐอิสระใหม่ในกลุ่มประเทศอาณานิคมหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 บรรดารัฐชาติต่าง ๆ เหล่านี้ต้องการแสดงถึงอำนาจในการควบคุมเหนือดินแดน และประชากรของตนจึงค่อย ๆ สายายปีกสร้างแขนขาต่าง ๆ หรือที่ต่อมาเรียกว่าระบบราชการ (Bureaucracy) เป็นกลไกที่แทรกซ้อน (Penetration) เข้าไปดำเนินการ และรับผิดชอบในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน และสังคมมากขึ้นเรื่อย ๆ ประกอบกับแนวคิดในเรื่องความเป็นเอกภาพ (Unity) ความมีมาตรฐาน (Standardization) รวมทั้งความจำเป็นในการใช้บริการสาธารณะร่วมกันมากขึ้นทำให้เป็นทั้งเหตุผลักดัน ความมีเหตุมีผลของรัฐที่จะเข้าไปดูแล และจัดการบริการสาธารณะมากขึ้นเรื่อย ๆ ด้วยเหตุนี้สถานะของความเป็นประชาสังคมก็ลดน้อยถอยลงไป แต่การครอบงำโดยรัฐ (State Domination) กลายเป็นลักษณะเด่นขึ้นมาแทนที่

แม้กระนั้นก็ดีการที่รัฐชาติมีขนาดค่อนข้างใหญ่ รัฐบาลกลางมีเมืองหลวงซึ่งถึงแม้จะมีระบบราชการที่เป็นตัวแทนส่วนกลางเป็นกำลังสำคัญ แต่ก็ไม่สามารถดูแล และรับผิดชอบได้ทั่วถึง เพราะสิ่งที่จำเป็นต้องตอบสนองต่อคนในชุมชนท้องถิ่นของรัฐสมัยใหม่ก็มีมากขึ้นกว่าเดิมด้วยเช่นกัน นอกจากนี้แง่ทางการเมืองโดยเฉพาะในแง่จิตวิทยา การเมืองรัฐบาลที่เมืองหลวงก็เกรงปฏิกิริยาจากชุมชนอิสระดั้งเดิมทั้งหลายที่รู้สึกว่าคุณเสียอำนาจ จึงต้องหารูปแบบที่ทำให้ชุมชนท้องถิ่นรู้สึกว่าคุณยังมีบทบาทในกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเองในระดับหนึ่ง และทำให้ชุมชนท้องถิ่นพอใจในความสัมพันธ์แบบใหม่ ด้วยเหตุนี้จึงเกิดแนวคิดว่านอกจากมีรัฐบาลกลางที่เมืองหลวงแล้วยังมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระ (Autonomy) ในการบริหารและจัดบริการสาธารณะแก่ชุมชนของตนเองขึ้นในรัฐชาติสมัยใหม่

อย่างไรก็ดี กิจกรรมหรือบริการสาธารณะที่ชุมชนท้องถิ่น (Local Community) โดยเฉพาะหน่วยการปกครองท้องถิ่น (Local Government) หรือในความหมายที่ค่อนข้างแคบ คือ การบริหารท้องถิ่น (Local Administration) โดยองค์กรของรัฐจะกระทำได้ และพึงกระทำนั้นก็ขึ้นอยู่กับทั้งพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ และรูปแบบของระบอบรัฐชาติ แต่ละรัฐหรือแต่ละประเทศตัวอย่างที่เห็นชัดเจนที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นกรณีสุดขั้วของความเป็นอิสระของท้องถิ่นหรืออาจเป็นกรณีกเว้น คือ กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่จุดกำเนิดหรือการก่อเกิดมาจาก 13 มลรัฐ ที่ประกาศเอกราชเป็นอิสระจากสหราชอาณาจักรหรืออังกฤษ แล้วเข้ามาทำความตกลงร่วมกันเป็นรูปแบบสหพันธรัฐ (Federation States) เพราะฉะนั้นอำนาจของรัฐบาลสหพันธรัฐหรือรัฐบาลกลางที่เมืองหลวงวอชิงตัน จึงถูกกำหนดโดยหน่วยการปกครองส่วนย่อยที่ต่อมารู้จักกันในนามมลรัฐ โดยกำหนดว่ารัฐบาลกลางมีอำนาจรับผิดชอบเฉพาะการป้องกันประเทศ การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างการจัดระบบเงินตรา และระบบภาษีหลัก ส่วนนอกจากนี้แล้วหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับต่าง ๆ มีอิสระทำได้ทั้งสิ้น เราจึงได้เห็นและเห็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการบริการสาธารณะต่าง ๆ มากมาย รวมทั้งการที่สหรัฐเน้นบทบาทปัจเจกบุคคลจึงทำให้เห็นบทบาทเอกชนค่อนข้างสูงมากในหลาย ๆ กิจกรรม

ในขณะที่รัฐชาติอื่น ๆ โดยทั่วไปโดยเฉพาะรัฐเดี่ยว (Unitary State) รัฐบาลกลางที่เมืองหลวงจะเป็นผู้กำหนดขอบเขตอำนาจ และหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นว่าจะให้มีมากน้อยเพียงใด เช่น กิจกรรมตำรวจในการดูแลรักษาความสงบท้องถิ่น และกระบวนการยุติธรรมในอังกฤษ นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น ยังขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลาง ในขณะที่สหรัฐอเมริกาเป็นเรื่องของท้องถิ่นเป็นต้น แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่ารัฐเดี่ยวจะไม่สามารถกระจายอำนาจหรือมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระได้ เพราะในกรณีของอังกฤษในกิจการบริการสาธารณะจำนวนมากที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเอง เช่น การศึกษา และบริการสาธารณสุขประเภทต่าง ๆ เป็นต้น เพราะฉะนั้นการกระจายอำนาจและการมีอิสระของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมิได้มีความสัมพันธ์กับการมีประมุขเป็นประธานาธิบดีหรือกษัตริย์แต่เกี่ยวข้องกับปัจจัยความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ สิ่งแวดล้อมทางการเมือง และอื่น ๆ แต่ที่สำคัญ คือ ต้องมองในแง่ผลประโยชน์สูงสุดที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนท้องถิ่นและการได้มีบทบาทมีส่วนร่วมในฐานะพลเมือง (Citizen) ของชุมชนท้องถิ่นนั้นที่จะดำเนินการในสิ่งที่ต้องการและสอดคล้องกับสภาวะของชุมชนท้องถิ่นตนเอง ดังนั้น การจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นหมายถึง กิจกรรมหรือบริการที่จัดให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วม และตรงตามความต้องการของประชาชน

การสาธารณะส่วนใหญ่รัฐเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดทำโดยใช้องค์กรภายในฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ แต่ต่อมารัฐก็ได้เพิ่มวิธีการจัดทำบริการสาธารณะขึ้นโดยจัดตั้งเป็นองค์กรของรัฐ

ประเภทพิเศษขึ้นมาทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะประเภท ต่อมาเมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นเต็มรูปแบบในปี ค.ศ. 1982 จึงมีการมอบบริการสาธารณะหลาย ๆ ประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดทำแทนรัฐ นอกจากนี้ในระยะหลัง ๆ บริการสาธารณะมีมากขึ้น บางประเภทต้องใช้กำลังคน กำลังทรัพย์ รวมทั้งเทคโนโลยีระดับสูงมาดำเนินการจัดทำ แต่เนื่องจากบริการสาธารณะประเภทดังกล่าวเป็นบริการสาธารณะซึ่งโดยสภาพแล้วฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องทำเองก็ได้ จึงเกิดการมอบบริการสาธารณะบางประเภทให้ภาคเอกชนไปดำเนินการแทนฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายปกครองเข้าไปควบคุมดูแลการจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชนเพื่อให้บริการที่เกิดขึ้นอยู่ในมาตรฐานเดียวกับที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการ

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจการจัดทำของรัฐจะต้องเป็นบริการสาธารณะที่เมื่อพิจารณาจากสภาพของบริการสาธารณะนั้นแล้ว เป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียวที่จะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำหรือเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น และมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วประเทศอย่างทั่วถึง แต่เมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นในปี ค.ศ. 1982 ก็ได้มีการมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ ดังนั้นบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐจึงมีสองประเภทคือ บริการสาธารณะระดับชาติ และบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น

บริการสาธารณะระดับชาติ (Les Services Publics Nationaux) ได้แก่ บริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเป็นผู้จัดทำอันได้แก่กิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคง และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม รวมทั้งการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม บริการสาธารณะระดับชาติเป็นบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำอย่างทั่วถึงตลอดทั้งประเทศ สามารถแบ่งได้ 7 ประเภทด้วยกัน คือ

1. บริการสาธารณะทางด้านยุติธรรม
2. บริการสาธารณะทางด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของสังคม
3. บริการสาธารณะทางด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ
4. บริการสาธารณะทางด้านการศึกษาของชาติ
5. บริการสาธารณะทางด้านสังคม
6. บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม
7. บริการสาธารณะทางด้านการท่องเที่ยว

บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น (Les Services Publics Locaux) ได้แก่ บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Les Collectivités Locales) มีสองประเภทคือ บริการสาธารณะระดับชาติซึ่งมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ และบริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ระดับ

ได้แก่ บริการสาธารณะระดับเทศบาล (Les Services Publics Communaux) บริการสาธารณะระดับจังหวัด (Les Services Publics Departementaux) และบริการสาธารณะระดับภาค (Les Services Publics Regionaux) โดยมีกฎหมายแบ่งแยกหน้าที่ และประเภทของบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะเป็นผู้จัดทำ บริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ แบ่งเป็น 4 ประเภทคือ

1. บริการสาธารณะทางด้านสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ
2. บริการสาธารณะทางด้านงานสาธารณะสุข และสิ่งแวดล้อม
3. บริการสาธารณะทางการศึกษา และวัฒนธรรม
4. บริการสาธารณะทางด้านงานให้บริการ

เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะมาเป็นเวลานานแล้ว การมีส่วนร่วมของเอกชนแบ่งได้ 2 กรณีคือ การมีส่วนร่วมทางอ้อมกับการมีส่วนร่วมทางตรง

1. การมีส่วนร่วมทางอ้อม ได้แก่ การเข้าร่วมมือของเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ ด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1.1 การเลือกตั้ง ภายใต้ระบบการปกครองแบบกระจายอำนาจ ประชาชนผู้สนใจสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ด้วยการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากได้รับการเลือกตั้งเข้าไปแล้วก็จะไปเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารงานด้านบริการสาธารณะต่อไป

1.2 คณะที่ปรึกษา ในบางกรณีกฎหมายกำหนดให้ผู้รับผิดชอบหรือหัวหน้าฝ่ายปกครองในหน่วยงาน ต้องขอความเห็นจากหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ก่อนที่จะตัดสินใจ การที่ไม่ปฏิบัติตามจะถือว่าเป็นนิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ทำตามแบบ (Vice de Form) ที่กฎหมายกำหนด ถือเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจถูกศาลปกครองเพิกถอนได้

การร่วมให้ความเห็น ฝ่ายปกครองอาจเชิญเอกชนมาปรึกษาหารือเพื่อขอความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องก่อนที่ฝ่ายปกครองจะตัดสินใจดำเนินการได้

2. การมีส่วนร่วมทางตรง บริการสาธารณะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐที่จะจัดทำ ต่อมาเมื่อรัฐมีภาระมากขึ้นกิจการบางอย่างรัฐไม่จำเป็นต้องทำเองเพราะเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐ กิจการบางอย่างต้องใช้เงินลงทุนมากต้องใช้บุคลากรที่มีความชำนาญเป็นพิเศษ ซึ่งทำให้รัฐไม่สามารถบริการสาธารณะอย่างดีได้ และรวดเร็วทันต่อความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะ จึงเกิดการมอบบริการสาธารณะให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ

การมอบอำนาจ (Habilitation) ให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะหมายความว่า การกระทำที่รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้เพราะโดย

สภาพแล้วเอกชนไม่ได้มีหน้าที่ที่จะจัดทำบริการสาธารณะเพราะบริการสาธารณะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจ และหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นเมื่อรัฐตัดสินใจอนุมัติหรืออนุญาตให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ เอกชนจึงสามารถเข้ามาดำเนินการได้

เอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะได้ในกรณีดังต่อไปนี้

1. สัมปทาน (Concession) ได้แก่ สัญญาที่ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะด้วยการลงทุน และเลี้ยงชีพของเอกชนเองโดยเอกชนสามารถเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการที่ได้รับสัมปทานจากรัฐไป

2. องค์กรวิชาชีพ (Organismes Professionnels) ได้แก่ องค์กร เอกชนที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมวินัยในการประกอบอาชีพด้วยมาตรการต่าง ๆ เช่น การวางกฎข้อบังคับทางวิชาชีพการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การพิจารณาลงโทษเมื่อมีการกระทำผิดและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เป็นต้น

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรวิชาชีพมีมานานแล้วโดยได้มีการนำมาใช้กับผู้ประกอบวิชาชีพในกระบวนการยุติธรรม เช่น สภานายความ (Ordre Des Avocats) คณะกรรมการผู้ประกอบวิชาชีพรับรองนิติกรรม (Chambre De Discipline Des Notaires) เป็นต้นโดยองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ เหล่านี้มีฐานะเป็นองค์กรมหาชนอิสระ (Établissement Public) ต่อมาในปี ค.ศ. 1940 ได้มีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมขึ้นมาอีกคือ องค์กรวิชาชีพเกษตรกร (La Corporation Paysanne) องค์กรวิชาชีพแพทย์ (Ordre Des Médecins) องค์กรวิชาชีพสถาปนิก (Ordre Des Architectes) และองค์กรวิชาชีพเภสัชกร (Ordre Des Pharmaciens) เป็นต้น องค์กรวิชาชีพต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมาภายหลังนี้มีสภาพเป็นองค์กรเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เพราะกิจกรรมหรือการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพต่าง ๆ เหล่านี้เป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์มหาชนกล่าวคือ ควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพที่ต้องติดต่อกับประชาชนให้อยู่ในระเบียบวินัยอันดีไม่ให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการประกอบวิชาชีพนั้น ๆ

แม้ว่าองค์กรวิชาชีพจะมีโครงสร้าง และระบบการบริหารงานภายในที่เป็นแบบเอกชนแต่ในการดำเนินการขององค์กรวิชาชีพกลับมีการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ อำนาจในการตรากฎข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพ การควบคุมการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพซึ่งถือเป็นนิติกรรมทางปกครอง (Acte Administrative) หรืออำนาจในการพิจารณาลงโทษทางวินัยเมื่อสมาชิกขององค์กรวิชาชีพทำผิดข้อปฏิบัติทางวิชาชีพ และการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพซึ่งเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดมีสถานะเช่นคำพิพากษาของศาล (Des Décisions Juridictionnelles) สำหรับเหตุผลที่องค์กรวิชาชีพมีทั้งอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และอำนาจเช่น ศาลในการพิจารณาวินิจฉัยความผิดก็เนื่องมาจากองค์กร

วิชาชีพเหล่านี้ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้เป็นผู้ดูแลควบคุม และดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพนั้น เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุดจึงต้องมีการมอบอำนาจของรัฐบางประการให้เพื่อที่จะสามารถจัดระเบียบในการประกอบอาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการจัดทำหรือกำกับดูแลให้มีการจัดทำบริการสาธารณะให้ได้ผลดีตามความมุ่งหมายของการก่อตั้งบริการสาธารณะนั้นขึ้นมา ในการจัดทำหรือกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะนั้น เครื่องมือที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญอยู่ 4 ประการด้วยกันคือ

1. มาตรการทางกฎหมาย ฝ่ายปกครองมีมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอยู่ 2 ประเภทคือ

1.1 นิติกรรมทางปกครองที่มีผลทั่วไป (Les Actes Reglementaires) ได้แก่ การวางกฎเกณฑ์ฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มีผลต่อบุคคลอื่นเป็นการทั่วไป นิติกรรมทางปกครองประเภทนี้มีสภาพเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร (Reglementaires) นิติกรรมทางปกครองที่มีผลเฉพาะบุคคล (Des Actes Individuels) ได้แก่ นิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการเฉพาะตัวบุคคลหรือเฉพาะเรื่อง เช่น คำสั่งห้าม คำสั่งให้ทำการอนุมัติ การอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น นิติกรรมทางปกครองประเภทนี้เป็นนิติกรรมทางปกครองที่ผู้ตราจะต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือจะต้องทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

1.2 สัญญาทางปกครอง (Contract Administratif) สัญญาทางปกครองเป็นเครื่องมือสำคัญของฝ่ายปกครองในการที่จะมอบบริการสาธารณะอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่าย ปกครองให้แก่เอกชนไปดำเนินการจัดทำ และในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองเพื่อ ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยส่วนใหญ่แล้วบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจะมอบให้เอกชนไปดำเนินการจัดทำได้จะเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม แต่อย่างไรก็ตามก็มีในบางกรณีที่สัญญาทางปกครองสามารถนำมาใช้กับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองได้ เช่น ในกรณีเกี่ยวกับการค้นคว้าหรือวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีที่ฝ่ายปกครองสามารถว่าจ้างให้มหาวิทยาลัยหรือสถาบันต่าง ๆ วิจัยโดยการทำข้อตกลงเป็นสัญญาทางปกครอง

2. บุคลากรของรัฐ (Fonction Publique) ได้แก่ บุคลากรทุกประเภทที่ทำงานให้กับฝ่ายปกครอง บุคลากรของรัฐนับได้ว่าเป็นกลไกสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ บุคลากรของรัฐมีหลายประเภทโดยส่วนใหญ่ของบุคลากรจะได้แก่ ข้าราชการ (Functionaries) นอกจากนั้น ก็จะเป็นบุคลากรที่เรียกกันว่า เจ้าหน้าที่ (Agent) ซึ่งมีอยู่หลายประเภทคือ

2.1 ข้าราชการ ได้แก่ บุคคลซึ่งสมัครใจเข้าทำงานกับฝ่ายปกครองอย่างถาวร และมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ เมื่อพิจารณาจากคำจำกัดความนี้แล้ว จะเห็นได้ว่าการที่จะเป็นข้าราชการจะต้องประกอบด้วย 3 องค์ประกอบที่สำคัญคือ การเข้าเป็นข้าราชการ การทำงานกับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ และความถาวรในการทำงาน ข้าราชการของรัฐมิได้ทั้งข้าราชการส่วนกลาง และข้าราชการส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ องค์กรของรัฐอาจมีบุคลากรอื่นที่ไม่ใช่ข้าราชการเข้าร่วมในการดำเนินงานตามปกติขององค์กร บุคคลประเภทดังกล่าวได้แก่ เจ้าหน้าที่ซึ่งมิได้มีสถานะเป็นข้าราชการ มี 3 ประเภทคือ

2.1.1 ลูกจ้าง (Les Agents Contractual) ได้แก่ บุคคลซึ่งทำงานอยู่กับองค์กรของฝ่ายปกครองต่าง ๆ โดยมีตำแหน่งหน้าที่และทำงานตามที่ฝ่ายปกครองมอบหมายให้ การทำงานในตำแหน่งลูกจ้างที่ไม่ถาวรดังเช่น ข้าราชการ ลูกจ้างจะเข้าทำงานโดยวิธีการจ้าง การทำสัญญาจ้างเฉพาะตัวบุคคลซึ่งสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาแบบที่กำหนดโดยฝ่ายปกครอง และมีเอกสารแนบท้ายที่เป็นกฎเกณฑ์แบบกำหนดถึงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ ความก้าวหน้าในการประกอบอาชีพ อายุที่จะเกษียณ ฯลฯ นอกจากนี้ฝ่ายปกครองสามารถเลิกจ้างลูกจ้างเวลาใดก็ได้ แต่ต้องจ่ายค่าทดแทนในการเลิกสัญญาดังกล่าวด้วย

2.1.2 ผู้ร่วมงานอาสาสมัคร (Les Collaborateurs Benevoles) ได้แก่ บุคคลซึ่งเสนอตัวต่อฝ่ายปกครองโดยสมัครใจที่จะร่วมมือหรือให้ความช่วยเหลือในการทำงานของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะหรือประโยชน์สาธารณะ เช่น อาสาสมัครดับเพลิง เป็นต้น

2.1.3 ผู้ร่วมงานที่ถูกเกณฑ์ (Les Collaborateurs Request) ได้แก่ บุคคลซึ่งเข้าร่วมงานกับฝ่ายปกครองโดยไม่สมัครใจ กล่าวคือมีการสั่งการหรือเรียกเข้าร่วมงาน เช่น ในยามสงครามบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดจะถูกเกณฑ์มาเป็นทหาร ส่วนในยามสงบฝ่ายปกครองสามารถเกณฑ์หรือเรียกให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้าช่วยเหลือฝ่ายปกครองในกรณีเกิดเพลิงไหม้ ภัยพิบัติ หรือกรณีอื่นฝ่ายปกครองอาจเรียกบุคคลอื่นมาร่วมในการดำเนินการของฝ่ายปกครอง เช่น มาร่วมเป็นลูกขุน หรือมาเป็นพยานในศาล เป็นต้น

3. ทรัพย์สิน ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบ่อยครั้งที่ฝ่ายปกครองมีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งทรัพย์สิน ทั้งสังหาริมทรัพย์ (Meubles) อสังหาริมทรัพย์ (Immeubles) ซึ่งโดยปกติทั่วไปแล้ว ฝ่ายปกครองสามารถได้มาซึ่งทรัพย์สินทั้งสองวิธี คือ การได้มาซึ่งทรัพย์สินตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่งกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยวิธีพิเศษ

ในส่วนที่เกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์นั้น เพื่อที่จะได้มาครอบครองฝ่ายปกครองสามารถใช้กระบวนการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่งได้แก่ การทำสัญญาตามเงื่อนไข (Contract) และหลักเกณฑ์ทั่วไปที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่ง (Droit Civil) หรือกฎหมายพาณิชย์ (Droit Commercial)

เช่น การทำสัญญาซื้อขายหรือแลกเปลี่ยน เป็นต้น นอกจากนี้ฝ่ายปกครองยังอาจได้สั่งห้ามทรัพย์สิน โดยการรับบริจาค (Donations) หรือโดยรับมรดก (Legs) ซึ่งเงื่อนไขในการรับบริจาคหรือรับมรดก ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการรับหรือผู้มีอำนาจในการรับก็เป็นที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่ง อย่างไรก็ตาม ฝ่ายปกครองอาจใช้สัญญาพิเศษ (Contract Particular) เพื่อใช้ในการจัดหาสิ่งห้ามทรัพย์สิน เช่น สัญญาจัดหาพัสดุ (Marché De Fournitures) ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการพัสดุ (Code Des Marchés Publics) โดยมีแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองที่มีมานาน และหลายคำวินิจฉัยที่ระบุไว้ว่าสัญญาจัดหาพัสดุนั้นเป็นสัญญาทางปกครองด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวกับสั่งห้ามทรัพย์สินฝ่ายปกครองอาจได้มาโดยใช้กระบวนการธรรมดาทั่วไป เช่นเดียวกับการได้มาซึ่งสิ่งห้ามทรัพย์สินดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่ง เช่น ซื้อขายแลกเปลี่ยน รับบริจาค รับมรดก เป็นต้น แต่ในบางกรณีฝ่ายปกครองมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจสั่งห้ามทรัพย์สินในบางแห่งเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยฝ่ายปกครองไม่สามารถได้อำนาจสั่งห้ามทรัพย์สินนั้นมาด้วยวิธีการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่งจึงจำเป็นต้องมีวิธีพิเศษที่จะทำให้ฝ่ายปกครองได้มาซึ่งสิ่งห้ามทรัพย์สินเหล่านั้น ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสฝ่ายปกครองสามารถได้มาซึ่งทรัพย์สินด้วยวิธีพิเศษใน 3 กรณีด้วยกันคือ การเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ การแปรสภาพให้เป็นของรัฐ และการยึด

4. อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง เป็นเครื่องมือทางกฎหมายมหาชนที่กำหนดให้นิติบุคคล ซึ่งจัดทำหรือกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะมีอำนาจพิเศษที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากวิธีการทางกฎหมายเอกชน ซึ่งเรียกกันว่าอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองหรือเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองนี้เป็นอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มีเหนือเอกชนเพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ

อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองจะพบได้ในการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองประเภทต่าง ๆ เช่น การเวนคืน การยึดทรัพย์สิน การเข้าครอบครองทรัพย์สินของเอกชนเป็นการชั่วคราว การลงโทษ หรืออาจเป็นเอกสิทธิ์ที่มีอยู่เหนือทรัพย์สินของฝ่ายปกครอง เช่น การไม่สามารถยึดทรัพย์สินของฝ่ายปกครองได้ เป็นต้น จะสังเกตเห็นได้ว่าบริการสาธารณะทุกประเภทที่จัดทำหรือกำกับดูแลโดยฝ่ายปกครอง จะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชนและมีอำนาจพิเศษดังกล่าวอยู่ในบริการสาธารณะนั้น ๆ จะเห็นได้ว่า ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองนั้น ฝ่ายปกครองอาจเข้ามามีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายเอกชนได้หลายกรณีด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นการจัดหาพัสดุ การก่อสร้าง การซื้อขายต่าง ๆ ที่ทำกับเอกชนรวมถึงการมอบให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะด้วยความเกี่ยวพันระหว่างฝ่ายปกครองกับฝ่ายเอกชนดังกล่าวมาแล้วมีจุดยึดโยงอยู่ที่ความเกี่ยวพันนั้น ต้องแสดงออกโดยผ่านกลไกสากลคือ ต้องมีการทำสัญญาระหว่างฝ่ายปกครอง

กับฝ่ายเอกชน เพื่อเข้าสู่ผูกพันกันในการดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งสัญญาระหว่างฝ่ายปกครองกับฝ่ายเอกชน ในบางประเทศเช่น ประเทศฝรั่งเศสถือว่าสัญญาดังกล่าวมีลักษณะแตกต่างจากสัญญาระหว่างเอกชนด้วยกัน โดยเรียกสัญญาดังกล่าวว่าเป็นสัญญาทางปกครอง และอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน

หลักการบริการสาธารณะ

พงศ์สัมพันธ์ ศรีสมทรัพย์ และปิยะนุช เงินคล้าย (2545 : 33-34) กล่าวถึงหลักการบริการที่ดี มีดังนี้

1. หลักประสิทธิภาพ หมายถึง การให้บริการที่ได้ผลลัพธ์สูงแต่ใช้ทรัพยากรน้อยและคุ้มค่า
2. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การให้บริการได้ครบตามขอบข่ายของอำนาจหน้าที่
3. หลักการตอบสนอง หมายถึง การที่ประชาชนสามารถเข้าถึงการให้บริการของรัฐได้อย่างไม่จำกัด สามารถเลือกรับบริการได้สอดคล้องกับความพอใจ ไม่สามารถหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธการให้บริการที่ประชาชนร้องขอ อีกทั้งควรหาช่องทางหรือเพิ่มโอกาสในการให้บริการประชาชนให้มากที่สุด
4. หลักความรวดเร็ว หมายถึง การลดขั้นตอนให้น้อยที่สุด งานใดที่ทำได้ทันทีควรจะทำ ถ้าไม่สามารถทำได้ทันทีควรกำหนดระยะเวลา และควรทำให้เร็วที่สุด
5. หลักความสอดคล้อง หมายถึง การจัดบริการให้สอดคล้องกับความต้องการของปัจเจกบุคคล และสภาพสังคม
6. หลักความเชื่อถือไว้วางใจ หมายถึง การทำให้ประชาชนมีความศรัทธาในหน่วยงานของรัฐได้รับความพึงพอใจในบริการ
7. หลักมนุษยสัมพันธ์ หมายถึง การให้บริการด้วยความยิ้มแย้ม แจ่มใส เป็นมิตร เอื้ออาทรต่อผู้รับบริการ มีความใส่ใจ สนใจเข้าใจปัญหา และให้ความประทับใจมีความสุขหลังจากได้รับบริการ
8. หลักการให้เกียรติการยอมรับ หมายถึง การให้ความสำคัญ ไม่เลือกปฏิบัติ คำนึงด้วยความสุภาพ ไม่ดูถูกเหยียดหยามประชาชน ไม่ใช้อำนาจข่มขู่
9. หลักความเต็มใจ หมายถึง ทำทุกอย่างด้วยใจ สร้างความเป็นมิตร มีจิตสาธารณะในการให้บริการ
10. หลักการแข่งขัน หมายถึง การพัฒนาหน่วยงานให้มีการบริการที่ดีกว่าหน่วยงานอื่น ๆ ในประเภทเดียวกันและให้ประชาชนอยากมาใช้บริการอีก
11. หลักความกระตือรือร้น หมายถึง การตื่นตัวในการทำงานมีความกระตือรือร้น

12. หลักภาพพจน์ที่ดี หมายถึง การที่ประชาชนมีความมั่นใจในการรับบริการ ยอมรับบริการ และรับรู้หน่วยงานในทางที่ดี ทั้งนี้การที่จะสร้างภาพพจน์ที่ดีจะต้องอาศัยองค์ประกอบของหลักการบริการดังกล่าวได้ครบถ้วน เพื่อให้ผู้รับบริการพึงพอใจและประทับใจ

เป้าหมายของการให้บริการ

1. ความสะดวกในการขอรับบริการ
 2. ความรวดเร็ว
 3. ความถูกต้อง
 4. ความครบถ้วน
 5. ความเสมอภาค
 6. ความเป็นธรรม
 7. ความทั่วถึง
 8. การประหยัดทั้งเวลา และค่าใช้จ่าย
 9. ความพอใจ
 10. ปริมาณเพียงพอ
 11. โปร่งใส
 12. ตรวจสอบได้
 13. บริการหลากหลายให้เลือก
 14. เป็นกันเอง
 15. ไม่ซับซ้อน ไม่ยุ่งยาก
 16. เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ และท้องถิ่น
- การปรับปรุงระบบการทำงานด้วยวิธีต่าง ๆ ดังนี้

1. ปรับปรุงการทำงานให้ง่าย
2. การรื้อปรับระบบงานที่ซ้ำซ้อน ยุ่งยาก
3. กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน ระยะเวลา เอกสารประกอบค่าธรรมเนียม วิธีดำเนินการให้ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร

4. ปรับปรุงการบริการให้เบ็ดเสร็จที่จุดเดียว
5. เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์การบริการ
6. มีระบบการประเมินผลแบบเปิดเผย

7. ให้รางวัลบุคคล หรือหน่วยงานที่ได้พัฒนาการให้บริการ

การปรับปรุงสิ่งแวดล้อมในสถานที่ทำงานด้วยวิธีต่าง ๆ ดังนี้

1. จัดสถานที่ทำงานให้เป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นสัดส่วน

2. จัดสถานที่จอดรถให้เพียงพอ
3. จัดสถานที่นั่งรอรับบริการ
4. จัดสถานที่ให้บริการให้สะอาด
5. มีแผ่นป้ายบอกห้องรับบริการ
6. มีเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์
7. จัดภูมิทัศน์ให้สวยงาม
8. เจ้าหน้าที่ให้บริการแต่งกายสะอาด เป็นระเบียบเรียบร้อย มีป้ายชื่อผู้ให้บริการติดที่เสื้อ

ปัจจัยกระบวนการบริหาร และพัฒนาขั้นพื้นฐาน

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2552 : 94) การตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานต่อประชาชน คือเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญที่ต้องจัดกระบวนการบริหารการพัฒนา โดยต้องจัดแบบแผน ความสัมพันธ์ขององค์การ แบบแผนทางการเมือง และเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ โดยการทำหน้าที่ในการวางแผนนโยบายใหม่ ๆ ด้วยวิธีการระดมความคิดเห็นจากสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งเงื่อนไขแห่งความสำเร็จขององค์การคุณภาพขึ้นอยู่กับคุณภาพของผู้นำที่เข้ามา ทำหน้าที่โยยวัฒนธรรม ระบบการวางแผนการใช้สารสนเทศการเรียนรู้องค์การ โดยการเกื้อหนุนในระบบซึ่งกันและกัน

พิทยา บวรวัฒนา (2549 : 61) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เน้นหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือส่วนรวม โดยให้อิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง จะมีอุปสรรคบ้างจากความไม่เข้าใจในอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลกำหนดที่อาจมีการทับซ้อนกันทั้งระบบงาน เขตปกครอง บุคลากรที่ปกครอง ความไม่พร้อมของบุคลากรท้องถิ่น ตลอดจนรายได้จากท้องถิ่น และงบอุดหนุนจากส่วนกลางที่ไม่เท่าเทียมกัน

การสร้างวิธีการในการวัดผลลัพธ์จากการบริการสาธารณะโดยการประเมินผลจากการร่วมมือของผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนากลยุทธ์การทำงานใหม่ โดยสรุปว่าเป้าหมายการให้บริการสาธารณะคือ

1. การกำหนดทิศทางให้ชัดเจนด้วยการสร้างวิธีการวัดผลให้ทำตามที่กำหนดไว้
2. การให้คำแนะนำ ปรีกษาระหว่างการดำเนินการจะเป็นประโยชน์สูงสุดโดยให้ผู้ชำนาญการสร้างประเด็นให้
3. เปิดโอกาสให้ผู้รับบริการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น
4. การสร้างวิธีการวัดผล วิเคราะห์ผลเฉพาะงานที่ปฏิบัติ
5. การเปลี่ยนแปลงทางด้านคุณภาพ และมิติการให้บริการ

ปัญหาการสร้างงบประมาณในการบริการสาธารณะ ภาครัฐมักจะมีปัญหางบประมาณด้านงานระบบสาธารณะ มักจะมีปัญหาว่าการให้งบประมาณสาธารณะมาก ๆ จะเพิ่มความเจริญทางเศรษฐกิจจริงหรือไม่ การอภิปรายผลของผู้เชี่ยวชาญให้คำนึงถึงความสมดุลที่ถูกต้องระหว่างความสำคัญของการสร้างรูปแบบการวัดที่มีคุณภาพต่อบริการสาธารณะกับการครอบครอง การเฝ้าระวังในการดำเนินการ

การปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) มีรากฐานมาจากแนวคิดหรือหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ซึ่งการปกครองท้องถิ่นเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศ กระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเอง โดยจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใช้อำนาจแทนประชาชน เรียกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นและจะเป็นผู้ดำเนินการบริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเป็นอิสระ ภายใต้กรอบนโยบาย กฎหมาย และการกำกับดูแลของรัฐ

วิลเลียม วี ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway, 1951 : 398) ได้กล่าวว่าการปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดที่มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนดมีอำนาจในการบริหารงานคลัง มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจ และมีสภาของท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเป็นองค์กรสำคัญขององค์กรนี้

วิลเลียม เอ. ร็อบสัน (William A. Robson, 1953 : 574) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าหมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรบริหารท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรบริหารท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และเป็นองค์กรที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรบริหารท้องถิ่นนั่นเอง

จอห์น เจ. คลาร์ก (John J. Clark, 1957 : 87) ได้กล่าวว่าการปกครองท้องถิ่นหมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและจะอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

เดเนียล วิท (Daniel Wit, 1967 : 101-103) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าหมายถึงการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปในหน่วยการบริหารท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการบริหารร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือแต่

เพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามแนวความคิดที่ว่าถ้าอำนาจบริหารมาจากประชาชนในท้องถิ่น แล้วการบริหารท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาล ในส่วนกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

แฮริส จี. มอนตาญ (Haris G. Mongtagu, 1984 : 574) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าหมายถึง การปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการบริหารในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้มีหน้าที่บริหารโดยอิสระ และได้รับอำนาจอิสระตลอดจนความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง ทั้งนี้การบริหารท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตย

อุทัย หิรัญโต (2531 : 2) ได้กล่าวว่าการปกครองท้องถิ่นคือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจกรรมบางอย่างโดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐบาลทำให้เกิดขึ้น

อุดม ทุมโฆสิต (2552 : 222-223) ได้อธิบายถึงความหมาย และลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจากการประมวลแนวคิดของนักวิชาการหลายๆ ท่าน ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญของหลักการปกครองท้องถิ่นได้ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการจัดการปกครองของท้องถิ่นโดยประชาชนในท้องถิ่น การจัดการปกครองดังกล่าวกระทำโดยการเลือกคณะบุคคลเข้ามาดำเนินการจัดการปกครอง ซึ่งท้องถิ่นและชุมชนแต่ละชุมชนดังกล่าว อาจมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันในด้านอาณาเขต จำนวนประชากร ความเจริญมั่งคั่ง เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทย จัดเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ทำให้ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีลักษณะทางการปกครองเป็นการเฉพาะของตัวเอง

2. ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นที่จะสถาปนาขึ้นเป็นหน่วยปกครอง ต้องมีคุณสมบัติพื้นฐานที่จำเป็นหลายประการคือ

- 2.1 มีอาณาเขตและประชาชนของท้องถิ่นที่ชัดเจนจนระบุได้ว่า พื้นที่และประชากรเป็นของท้องถิ่นใด ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในเขตการปกครองและประชากรผู้มีสิทธิและหน้าที่ทางการเมืองปกครอง

- 2.2 ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นจะมีลักษณะจำเพาะ (Uniqueness) ของตัวเอง ไม่ว่าจะเป็นลักษณะของเขตแดน ประชากร ประเพณี วัฒนธรรม ตลอดจนทรัพยากรในท้องถิ่น ซึ่งลักษณะเฉพาะ

ของแต่ละท้องถิ่นต้องการวิธีการปกครองที่มีความจำเพาะเจาะจงกับท้องถิ่นนั้น นโยบายปกครองทั่วไป (General Policy) ของรัฐบาลกลางอาจจะไม่เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่นเหล่านี้ก็ได้ ดังนั้นการใช้อำนาจของรัฐบาลกลางในท้องถิ่น ควรจะได้รับความเห็นชอบในการประยุกต์ปฏิบัติ จากท้องถิ่นด้วย

2.3 มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นไว้เป็นกรอบปฏิบัติชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชน คณะผู้มีอำนาจในการปกครองท้องถิ่นรวมทั้งรัฐบาลกลางได้เข้าใจตรงกัน เรื่องใดที่ท้องถิ่นต้องบํา เสร็จใดสมควรทำ และเรื่องไม่สามารถทำได้

2.4 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะทางกฎหมาย และมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของการปกครองท้องถิ่น จะต้องเป็นนิติบุคคลที่มีอิสระในการทำงานตามขอบเขตหน้าที่ของตนเองได้อย่างเสรี เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเสียเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐในที่สุด อำนาจอิสระของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญ และความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ

2.5 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องดำเนินการปกครองโดยอาศัยกรอบ และอาศัย อำนาจที่ได้รับโดยสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมาย ดังกล่าวแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

2.5.1 สิทธิที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถตรากฎหมาย หรือระเบียบ ข้อบังคับ ต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริการตามหน้าที่ และเพื่อใช้เป็นแนวทาง ปฏิบัติในการให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับตำบล และข้อบังคับ จังหวัด เป็นต้น

2.5.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นคือ อำนาจในการจัดเก็บภาษี กำหนดงบประมาณ และดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นนั้น ๆ

2.6 ต้องมีความเป็นสถาบันหรือมีองค์กรที่ถาวรรองรับ เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารและ ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปกครองตนเอง องค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่ปกครองตนเอง ของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่ายคือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครอง ท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ ในแบบมหานครคือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภา กรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น นอกจากนั้นต้องมีสถาบันของพนักงานท้องถิ่น รองรับเพื่อให้ท้องถิ่นมีผู้ปฏิบัติงานแบบถาวรและเป็นมืออาชีพ

2.7 ประชาชนในท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นรู้ปัญหาของตัวเองดีกว่าส่วนกลาง หน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชน และยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบ และกลไกประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

จากการให้ความหมายและลักษณะของการปกครองท้องถิ่นของนักวิชาการที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางได้ให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ดำเนินการจัดการปกครองและดำเนินกิจกรรมสาธารณะบางอย่าง โดยการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นของตนขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารท้องถิ่นโดยที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีฐานะทางกฎหมาย และมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม

การกระจายอำนาจ

ไบรอัน ซี. สมิธ (Brian C. Smith, 1985 : 2) ได้กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจปกครองว่าหมายถึง การที่รัฐบาลกลางหรือการบริหารราชการส่วนกลางยินยอมกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้กับท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ โดยให้ท้องถิ่นมีหน่วยงานที่เป็นของตนเอง ทำหน้าที่ในการบริหารงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2552 : 23) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจปกครองหมายถึง วิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากองค์กรส่วนกลาง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้มีความเป็นอิสระ (Autonome) ในการดำเนินงานและไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (Tutelle) ของส่วนกลาง

โกวิท พวงงาม (2552 : 37) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจคือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจเป็นหลักการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ซึ่งเป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร ซึ่งเป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนได้

เหตุผลและข้อสนับสนุนการกระจายอำนาจ

หลวง ชูเพ็ญ (2551 : 8-9) ได้กล่าวถึงเหตุผลและข้อสนับสนุนการกระจายอำนาจว่าประกอบไปด้วยปัจจัยสำคัญ 2 ประการได้แก่

1. เหตุผลและข้อสนับสนุนทางด้านเศรษฐกิจได้แก่

1.1 ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรบริการสาธารณะบางอย่าง และยังช่วยตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดี เพราะองค์กรท้องถิ่นย่อมทราบความต้องการของประชาชนได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง อีกทั้งยังมีการตรวจสอบจากประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างใกล้ชิดกว่าการตรวจสอบจากส่วนกลาง

1.2 ช่วยให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการเสียภาษีโดยสมัครใจมากขึ้น เพราะการกระจายอำนาจเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและบริหารทรัพยากรของท้องถิ่น ทำให้ประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของและรับรู้ว่ายากของคนที่เสียไปถูกนำไปใช้ทำอะไรบ้าง อีกทั้งส่งผลประโยชน์กลับมายังตนอย่างไรบ้าง

1.3 ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี นอกจากนี้ยังทำให้ธุรกิจและประชาชนในท้องถิ่นเข้าสู่ระบบภาษีมากขึ้น เพราะองค์กรท้องถิ่นจะจัดเก็บภาษีท้องถิ่นได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง เพราะมีข้อมูลและความใกล้ชิดกับธุรกิจและประชาชนในท้องถิ่นมากกว่า

2. เหตุผลและข้อสนับสนุนทางด้านการเมือง

2.1 เป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจการปกครองและการคลัง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองและการบริหารทรัพยากรของท้องถิ่น เช่น การเลือกผู้แทนเข้าไปบริหารและปกครองท้องถิ่น ในขณะที่ผู้บริหารเองก็มีความใกล้ชิดกับประชาชน สามารถรับฟังความเห็นจากประชาชนได้ง่าย และยังเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นด้วย ช่วยให้รัฐบาลกลางสามารถทุ่มเทศักยภาพและเวลาในการแก้ปัญหาระดับชาติได้มากขึ้น

2.2 เป็นรากฐานในการฝึกผู้นำทางการเมืองของประเทศ เนื่องจากวิธีการกระจายอำนาจการปกครองและการคลัง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่สนใจการเมืองและต้องการรับใช้สังคมสามารถฝึกฝนตนเองและมีประสบการณ์ในระดับย่อย ๆ ก่อนที่จะพัฒนาไปสู่การเป็นนักการเมืองในระดับชาติ

วัตถุประสงค์ในการกระจายอำนาจรัฐ

หลวง ชูเพ็ญ (2551 : 10-12) ได้แบ่งการกระจายอำนาจรัฐมีวัตถุประสงค์สำคัญ 8 ประการ ดังนี้

1. เพื่อความผาสุกของประชาชน การกระจายอำนาจให้คนในท้องถิ่นมีความเข้าใจและสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น ทั้งทางด้านสังคมและโครงสร้างพื้นฐานมากขึ้นจะช่วยเพิ่มสวัสดิการให้กับท้องถิ่นนั้น เพราะคนในท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นของตนเองได้ดีกว่าผู้ไม่อยู่ในท้องถิ่น จึงสามารถตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้

2. เพื่อลดบทบาทโดยรวมของอำนาจรัฐทุกระดับ การกระจายอำนาจทางด้านรัฐศาสตร์ แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ การมอบอำนาจ (Delegation) และการให้อำนาจ (Devolution) ในการปกครองที่รัฐบาลให้กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการดำเนินการตอบสนองความต้องการของประชาชนในชุมชนหรือท้องถิ่น โดยส่วนกลางเข้าไปแทรกแซงให้น้อยที่สุด การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ไปยังท้องถิ่นมีเหตุผลสนับสนุนหลายประการเช่น ประเทศมีอาณาเขตกว้างใหญ่ มีอุปสรรคในการเดินทางและติดต่อสื่อสาร ความมีประสิทธิภาพและความได้เปรียบของแต่ละหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่น ในเชิงข้อมูลและการปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และความสามารถในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองที่ช่วยให้ภาระของรัฐบาลในการให้ความช่วยเหลือลดน้อยลง

3. เพื่อเพิ่มความสามารถในการสร้างผู้บริหารและการใช้ผู้บริหารอย่างมีประสิทธิภาพ การมอบอำนาจให้กับท้องถิ่นในการปกครองตนเอง โดยการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาดูแลท้องถิ่นในฐานะตัวแทนของประชาชน ตัวแทนเหล่านี้จะต้องมีความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อประชาชน และมีผลงานเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ซึ่งเป็นการสร้างผู้นำท้องถิ่นให้สามารถพัฒนาศักยภาพและทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมในพื้นที่นั้น ๆ นอกจากนี้ยังเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติให้มีคุณภาพสูงขึ้น

4. เพื่อสร้างระบบการบริหารแบบการบริหารปกครองที่ดี การบริหารการปกครองที่ดี เกิดจากการตอบสนองที่รวดเร็วของผู้นำท้องถิ่นที่มีอำนาจในการตัดสินใจในการใช้นโยบายมีความรู้และเข้าใจประเด็นปัญหาของท้องถิ่น และสามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยิ่งแต่ละท้องถิ่นมีลักษณะปัญหาและปัจจัยแตกต่างกันการกระจายอำนาจจะยิ่งมีส่วนทำให้การทำงานของท้องถิ่นมีเอกภาพมากขึ้น

5. เพื่อให้เกิดการสร้างสร้งค์สังคมแบบประชาสังคม การเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดการกับกิจกรรมของบ้านเมือง รวมทั้งกำหนดทิศทาง วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้น โดยการเป็นตัวแทนร่วมอยู่ในองค์กรที่จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จะเกิดการสร้งสร้งค์ทางสังคมเนื่องจากประชาสังคมจะสามารถให้ข้อมูลทั้งสะท้อนความเป็นจริงและความต้องการของชุมชนที่แท้จริงได้

6. เพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น จะทำให้รัฐบาลกลางสามารถนำข้อมูลของท้องถิ่นมาประสานงานกับรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือที่จะส่งเสริมการดำเนินนโยบายทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นได้มากกว่าการที่รัฐบาลกลางดำเนินการภายใต้แนวทางเดียวกันทุกท้องถิ่น โดยละเอียดรายละเอียดทางด้านความแตกต่างกันไปตามเขตพื้นที่

7. เพื่อส่งเสริมการสร้างกระบวนการการประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรอบรู้ทางการเมือง โดยรู้วิธีการเลือกตั้งการบริหารการเมืองท้องถิ่น และการต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ในที่สุดประชาชนจะรู้ว่าตนมีความเกี่ยวข้องและมีส่วนได้เสียกับการปกครอง เกิดความรับผิดชอบในการบริหารท้องถิ่นและวางแผนประโยชน์อันพึงมีจากท้องถิ่นที่อยู่ ซึ่งเป็นบทบาทสำคัญในการพัฒนาและวางรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย

8. เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมืองและการตัดสินใจในเรื่องการจัดสรรทรัพยากร การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเมืองที่มีผลกระทบต่อประชาชนอย่างเด่นชัดมากกว่าการเมืองที่เกิดจากการปกครองของรัฐบาลกลาง ซึ่งจะนำไปสู่ความสามารถในการตัดสินใจที่สำคัญคือ การมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร เนื่องจากการกระจายอำนาจเป็นการนำการเมืองลงสู่ท้องถิ่น โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง การหาเสียง การเสนอนโยบาย และการเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร จึงก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ดูแลบ้านเมืองของตนเอง จัดการแก้ไขปัญหาชุมชนของตนเอง รู้สึกรับผิดชอบต่อท้องถิ่นมากขึ้น

รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากความหมายของการปกครองท้องถิ่นดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น พบว่าในการปกครองท้องถิ่น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาทำหน้าที่ในการบริหารท้องถิ่น (Local Administration) ซึ่งจะมีความแตกต่างหลากหลายกันไป ตามขนาดของพื้นที่ ความหนาแน่นของประชากร และความเจริญก้าวหน้าของสภาพเศรษฐกิจ ซึ่งรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Forms of Government) มีหลายรูปแบบและได้มีนักวิชาการเสนอรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้สามารถสรุปถึงรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีการพัฒนาและปรากฏอยู่ในประเทศต่าง ๆ ได้ 6 รูปแบบได้แก่ (หควณ ชูเพ็ญ. 2551 : 29-35)

1. แบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting) หรือที่ประชุมเมืองที่มีผู้แทน (Representative Town Meeting) รูปที่ประชุมเมืองหรือที่ประชุมเมืองที่มีผู้แทนนี้ เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เก่าแก่ที่สุด เป็นระบบการปกครองที่มีพื้นฐานของประชาธิปไตยโดยตรงหรือประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วม คำว่า Town ในความหมายเดิมนั้นคือ เมืองเล็ก ๆ ที่มีประชากรต่ำกว่า 20,000 คนจะจัดการประชุมตามวาระที่กำหนดขึ้นและประชาชนทุกคนสามารถเข้าร่วมได้ โดยที่ประชุมมีอำนาจเต็มในด้านนิติบัญญัติคือ การออกกฎหมายบังคับ การกำหนดอัตราภาษี และการจัดสรรงบประมาณ การปกครอง

รูปแบบนี้มีลักษณะพิเศษที่ว่า มติเก่า ๆ สามารถปรับเปลี่ยนได้หากมีการตัดสินใจใหม่ด้วยมาตรการที่เรียกว่า การริเริ่มจากประชาชนและการลงมติจากประชาชน

ในการประชุมนอกจากงานที่กล่าวมาแล้ว ที่ประชุมก็จะเลือกคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งทำหน้าที่บริหารในระหว่างที่ยังไม่มีการประชุม งานที่จะต้องดูแลก็คือทรัพย์สินของเมือง การออกใบอนุญาต การเรียกประชุมเมืองในวาระพิเศษ และดูแลงานของฝ่ายต่าง ๆ คืองานทะเบียน งานคลัง ตำรวจ และการศึกษา ผู้รับผิดชอบด้านต่าง ๆ เหล่านี้ อาจได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมเมืองหรือคณะกรรมการเป็นผู้เลือกตั้งก็ได้ ส่วนที่ประชุมเมืองแบบมีตัวแทนเกิดขึ้นจากการที่เมือง (Town) ขยายตัวมากขึ้นและมีประชากรมากขึ้น ชุมชนต่าง ๆ จึงคัดเลือกตัวแทนเข้าร่วมในที่ประชุมเมือง และดำเนินงานตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเช่นเดียวกัน ประเทศสวิตเซอร์แลนด์เคยมีประสบการณ์ในการเลือกใช้รูปแบบการปกครองแบบนี้

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากระบบดังกล่าวคือ กรณีโดยทั่วไปประชาชนมาร่วมประชุมน้อยแต่บางกรณีก็มีคนบางกลุ่มเข้าร่วมประชุมมากเกินไป โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมือง หรือในเวลาที่มีการประชุมเกี่ยวกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับคนส่วนใหญ่ก็มักจะมีประชาชนเข้าร่วมมากเป็นพิเศษ

2. แบบสภา-นายกเทศมนตรี (The Council-Mayor Form) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้รูปแบบเช่นนี้ โดยทั่วไปยึดหลักการปกครองแบบรัฐสภา ซึ่งอำนาจการปกครองของระบบนี้อยู่ที่สภานิติบัญญัติที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ฝ่ายบริหารมาจากการคัดเลือกของสภาคณะเทศมนตรีจึงมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยทางอ้อมด้วย สภาเป็นผู้ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารและสภามีอำนาจสูงสุด

ปกครองรูปแบบนี้มีโครงสร้างที่แบ่งอำนาจออกเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายสภา (Council) และฝ่ายบริหาร (Executive) โดยฝ่ายสภาทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ คือทำหน้าที่ด้านการออกข้อบังคับต่าง ๆ เช่น เทศบัญญัติที่ออกโดยเทศบาล สภาประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ส่วนฝ่ายบริหารประกอบด้วยสมาชิกของสภาจำนวนหนึ่งทำหน้าที่บริหารหน่วยปกครองนั้น ๆ ซึ่งสามารถเห็นรูปแบบสภาดังกล่าวได้ในการปกครองท้องถิ่นของหลายประเทศในยุโรปปัจจุบัน และของประเทศไทยในอดีต กล่าวโดยสรุปในระบบนี้ประชาชนเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติทางตรงและเลือกฝ่ายบริหารทางอ้อม

3. แบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (The Weak-Mayor Form) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้รูปแบบนี้ โดยหลักการแล้วจะยึดหลักการปกครองภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจที่มีจุดมุ่งหมายจะป้องกันการฉ้อฉลอำนาจโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการจะผ่านการเลือกตั้งโดยตรงทั้ง 3 ทำให้มีอำนาจและศักดิ์ศรีทัดเทียมกัน เกิดการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

(System of Checks and Balances) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ใช้รูปแบบนี้เกิดจากแนวคิดพื้นฐาน 2 ประการคือ

3.2 เห็นว่าฝ่ายบริหารควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่ต้องไม่มีอำนาจทางการเมืองมากเกินไป

3.2 ประชาชนควรมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการบริหารมากขึ้น

จากแนวคิดพื้นฐานทั้ง 2 ประการนี้ ทำให้ตำแหน่งผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนรวมทั้งตำแหน่งอื่น เช่น หัวหน้ากองคลัง หัวหน้ากองทะเบียน เพื่อให้ผู้บริหารเหล่านี้เป็นอิสระจากนายกเทศมนตรี และให้ผู้บริหารเหล่านี้รับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง ถึงแม้ว่านายกเทศมนตรีจะมีอำนาจในการยับยั้งมติหรือข้อกำหนดของสภาแต่สภาจะเป็นผู้กำหนดงบประมาณของฝ่ายบริหาร การที่นายกเทศมนตรีถ่วงดุลอำนาจของสภาแต่ขาดเครื่องมือสำคัญในการบริหารคืองบประมาณนั้น สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือนายกเทศมนตรีมีอำนาจจำกัดและไม่มีอำนาจโดยตรงเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารคนอื่น ๆ เพราะคนเหล่านี้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนเช่นเดียวกัน คนเหล่านั้นไม่จำเป็นต้องตอบสนองต่อคำสั่งของนายกเทศมนตรี

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นเช่นนี้ จึงเน้นที่การเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งผู้บริหารได้มาก แต่ให้ความสนใจในประสิทธิภาพการบริหารงานน้อย หน่วยการปกครองส่วนใหญ่ที่ใช้รูปแบบนี้จึงมักเป็นเมืองขนาดเล็กมีสภาพของสังคมในเมืองมีส่วนช่วยตรวจสอบการบริหารได้พอควรอยู่แล้ว

4. แบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (The Strong-Mayor Form) รูปแบบนี้เป็นผลจากการที่มีการเติบโตของเมืองมากขึ้น การพัฒนาด้านต่าง ๆ รวมทั้งการอุตสาหกรรมได้ขยายตัวในเขตเมืองมากขึ้น การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเดิมหรือแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (The Weak-Mayor Form) ที่ฝ่ายบริหารหลายคนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงก็ได้เริ่มมีข้อจำกัดมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ แบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็งจึงเป็นทางเลือกใหม่ในการคิดหาแนวทางแก้ไขปัญหามาจากการใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ จุดมุ่งหมายหลักเพื่อเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหาร เพื่อให้นายกเทศมนตรีกุมอำนาจในการกำหนดนโยบาย และการบริหาร ในขณะที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเหมือนเดิมแต่ตำแหน่งบริหารอื่น ๆ มาจากการเลือกตั้งโดยมอบอำนาจให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ และสามารถถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ นอกจากนี้นายกเทศมตรียังมีอำนาจในการยับยั้งมติของสภา รวมทั้งกำหนดและปรับปรุงงบประมาณได้

ภายใต้การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้ งานของฝ่ายสภานิติบัญญัติอาจจะมีน้อยลงและที่ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา ส่วนเทศมนตรีบางครั้งอาจมีการปรับเปลี่ยนไปเป็นรูปแบบ

ของการแต่งตั้งตำแหน่งรอง เพื่อทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร Chief Administrative Officer (CAO) เพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์มาบริหารงานทุกอย่างตามนโยบายของนายกเทศมนตรี หน้าที่ของ CAO แต่ละคนในแต่ละท้องถิ่นนั้นมีความแตกต่างกันแต่จุดที่เหมือนกัน ได้แก่ การจัดการด้านงบประมาณและการบริหารงานวันต่อวันของฝ่ายบริหาร การจัดระบบ CAO ขึ้นมาเพื่อช่วยให้นายกเทศมนตรีสามารถทุ่มเทเวลาในด้านการเป็นผู้นำทางการเมืองได้มากขึ้น โดยนายกเทศมนตรีจะเป็นคนเสนอแนวความคิดและนโยบาย ต่อจากนั้นก็แสวงหาการสนับสนุนจากส่วนต่าง ๆ เป็นต้นว่า ผลักดันการขอรับรองเสียงต่าง ๆ จากสภารวมทั้งเดินทางไปพบประชาชนในพื้นที่และต่อรองกับศูนย์อำนาจในชุมชนนั้น ๆ จนถึงในระดับรัฐและระดับประเทศ

5. แบบคณะกรรมการ (The Commission Form) เป็นการปกครองภายใต้หลักการที่ว่า การออกกฎหมายและการบริหารงานไม่จำเป็นต้องแยกจากกัน แต่สามารถใช้บุคลากรชุดเดียวกันทำงานได้ทั้ง 2 อย่าง ส่วนที่เหมือนกับรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ คือคณะกรรมการชุดดังกล่าวยังต้องมาจากการเลือกตั้ง

แนวความคิดหลักของรูปแบบการปกครองนี้ ประชาชนเป็นผู้เลือกคนจำนวนหนึ่งเข้ามาทำงานบริหาร โดยไม่คำนึงถึงการสังกัดพรรคการเมือง ด้านนิติบัญญัติคณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่ออกกฎหมายข้อบังคับและกำหนดนโยบาย คณะกรรมการชุดนี้ส่วนมากจะถือว่าเป็นคณะกรรมการชุดใหญ่ ส่วนในทางการบริหารกรรมการแต่ละคนจะแยกกันไปดำเนินการโดยไปคุมงานของแต่ละแผนก จุดเด่นของการปกครองรูปแบบนี้คือ ประสิทธิภาพที่น่าจะเกิดจากการบริหารดังกล่าว รวมทั้งการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดของผู้บริหาร อย่างไรก็ตามการบริหารรูปแบบนี้ก็มีจุดอ่อนคือ การขาดผู้ประสานงาน และผู้กำหนดความสำคัญของงานต่าง ๆ การต่อสู้ทางการเมืองจะเกิดขึ้นได้ง่าย ในขณะที่เดียวกันก็จะเกิดการประนีประนอมกันเองได้ง่ายเช่นเดียวกัน

การปกครองรูปแบบคณะกรรมการคือ การเลือกคนกลุ่มหนึ่งที่จะทำหน้าที่ทั้งทางด้านนิติบัญญัติและการบริหารเป็นคนกลุ่มเล็ก ๆ ที่มีประสิทธิภาพ แต่จากประสบการณ์ของหลาย ๆ เมืองพบว่ามีความต้องการผู้บริหารหลักเพียง 1 คน ทำหน้าที่ตัดสินใจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหาร ความต้องการนี้ จึงนำไปสู่การแสวงหาแนวทางการปกครองในรูปแบบที่เหมาะสมกับท้องถิ่นรูปแบบอื่นต่อไปอีก

6. แบบผู้จัดการ (The Manager Form) เป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดขึ้นด้วยอิทธิพลของความคิดที่เน้นประสิทธิภาพการบริหารงานแบบธุรกิจ เพราะรูปแบบนี้เน้นการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารและความเป็นมืออาชีพ

สาระสำคัญของรูปแบบการบริหารนี้อยู่ที่การมอบบทบาทในด้านบริหารให้แก่ผู้จัดการมืออาชีพหรือนักบริหาร ซึ่งสภาเป็นผู้จ้างและสภามีอำนาจให้ออกจากตำแหน่งเป็นการรวม

ศูนย์อำนาจแก่นักบริหารหรือผู้จัดการเมืองมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนหัวหน้าแผนกต่าง ๆ อีกทั้งยังเป็นผู้รับผิดชอบการจัดทำงบประมาณทั้งกระบวนการตลอดจนการเสนอมাত্রการต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาเมือง

ระบบดังกล่าวมีการทำงานและระบบการตัดสินใจคล้ายหน่วยงานเอกชน ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเปรียบเสมือนผู้ถือหุ้น สภาเปรียบเทียบคณะกรรมการบริหาร (City Council as a Board of Director) และผู้จัดการหรือนักบริหารก็เปรียบเหมือนผู้บริหารหมายเลขหนึ่ง โครงสร้างการบริหารเช่นนี้เน้นให้ไม่มีการแบ่งเป็นฝักฝ่ายทางการเมืองจากการที่สภาเมืองประกอบด้วยสมาชิกไม่มาก (อาจเพียง 4-5 คน) ประชาชนจึงเลือกสมาชิกโดยไม่คำนึงถึงพรรคการเมือง สมาชิกสภาไม่มีอำนาจในการบริหาร ที่น่าสนใจก็คือข้อบังคับในเรื่องที่มีระเบียบไม่ให้สมาชิกสภาติดต่อโดยตรงกับหัวหน้าแผนกต่าง ๆ แต่หากสมาชิกมีข้อเรียกร้องใด ๆ ก็สามารถเรียกร้องไปยังผู้จัดการ ภารกิจของสภาจึงได้แก่ การพิจารณาข้อเสนอของผู้จัดการแล้วจึงกำหนดเป็นนโยบายออกมา เนื่องจากสภาต้องรับผิดชอบการบริหารงานของผู้จัดการ สภาก็ต้องร่วมรับผิดชอบถ้าหากเกิดเรื่องไม่ถูกต้องในการบริหาร แต่หลักการนี้อาจจะทำให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างผู้จัดการเมืองกับสภาที่มาจากการเลือกตั้งได้เช่นเดียวกัน

สำหรับในประเทศไทยในอดีต องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้รูปแบบสภานายกเทศมนตรี (The Council-Mayor Form) ซึ่งประชาชนจะเลือกตั้งสมาชิกสภาโดยตรง เพื่อทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรีจะมาจากผู้นำเสียงข้างมากของสมาชิกสภาหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการเลือกฝ่ายบริหารทางอ้อม แต่ต่อมาในช่วงปลายปี พ.ศ. 2546 ได้มีการประกาศใช้รูปแบบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงเป็นครั้งแรก จนถึงปัจจุบันองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยทุกแบบซึ่งรวมถึงเทศบาลตำบลด้วย ได้ใช้รูปแบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (The Strong-Mayor Form) โดยมีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

วัตถุประสงค์ของการบริหารท้องถิ่น

การบริหารงานภาครัฐหรือการบริหารงานสาธารณะโดยทั่วไปมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญ 2 ประการคือ การทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being) และการทำให้ประเทศชาติบ้านเมืองมีความมั่นคงปลอดภัย (National Security) อันจะส่งผลให้ผู้คนในบ้านเมืองนั้นอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขและมีชีวิตที่ดี การบริหารท้องถิ่นเป็นการบริหารงานสาธารณะก็มีวัตถุประสงค์หลักในลักษณะเดียวกันแต่อาจมีรายละเอียดแตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากผู้คนในแต่ละสังคมอาจมีปัญหา ความต้องการ ทักษะคติ และค่านิยมที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจสรุปวัตถุประสงค์ของการบริหารท้องถิ่นโดยทั่วไปในภาพรวมได้ 4 ประการได้แก่ (รศณรงค์ รัตนเสริมพงศ์, 2551 : 62-64)

1. การตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น วัตถุประสงค์หลักของการบริหารท้องถิ่นคือ การตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการประชาธิปไตย ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง และประชาชนในท้องถิ่นก็ย่อมมีสิทธิในการกำหนดวิถีทางของท้องถิ่นตนเองด้วย ดังนั้นไม่ว่าประชาชนจะมีความต้องการอย่างไร วัตถุประสงค์ของการบริหารท้องถิ่นก็ต้องหันเหไปในทิศทางนั้น เพื่อให้เกิดการบริหารท้องถิ่นที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งการบริหารท้องถิ่นนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในด้านต่าง ๆ อาทิเช่น ด้านความมั่นคงปลอดภัย ด้านปัจจัยพื้นฐาน ด้านศีลธรรม และด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต เป็นต้น

2. การตอบสนองนโยบายแห่งรัฐ ในฐานะที่การบริหารท้องถิ่นเป็นการดำเนินการบริหารในระดับรองจากระดับชาติหรือระดับรัฐ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่แต่ละท้องถิ่นจะต้องมีแนวทางการบริหารงานที่อยู่ภายใต้กรอบนโยบายแห่งรัฐ และมีวัตถุประสงค์ในการตอบสนองนโยบายสาธารณะในระดับชาติหรือระดับรัฐ เพื่อให้การบริหารประเทศในทุกระดับเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ประสานสอดคล้องกัน เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในทางปฏิบัติ อันจะทำให้เกิดประโยชน์ร่วมกันของประชาชนในชาติ อาทิเช่น การให้ความร่วมมือในการดำเนินนโยบายระดับรัฐ และการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นต้น

3. การนำทรัพยากรท้องถิ่นมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การบริหารท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งมีมากมายหลากหลาย ทรัพยากรที่มีอยู่มากไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการทั้งหมดได้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้ทรัพยากรอย่างระมัดระวัง เพื่อให้ทรัพยากรดังกล่าวสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างคุ้มค่าที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นรวมตลอดถึงประเทศชาติโดยรวม

4. การพัฒนาท้องถิ่น การบริหารท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้าในด้านต่าง ๆ ตามความมุ่งหมายของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งอาจแตกต่างกันไป อย่างไรก็ตามทุกท้องถิ่นต้องการที่จะพัฒนาท้องถิ่นของตนโดยมีความมุ่งหมายที่สำคัญ 3 ประการคือ การแก้ไขสิ่งที่เป็นปัญหาของท้องถิ่น การบำรุงรักษาสิ่งดี ๆ ที่เป็นอยู่หรือมีอยู่แล้วในท้องถิ่นให้คงอยู่ต่อไป และการสร้างสรรค์สิ่งที่ดีมีประโยชน์สำหรับประชาชนและชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้การจะพัฒนาท้องถิ่นให้ประสบผลสำเร็จจะต้องพัฒนาปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบในการดำรงอยู่ของท้องถิ่นในทุก ๆ ด้านไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งโดยทั่วไปการบริหารท้องถิ่นจะมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญในด้านต่าง ๆ อาทิเช่น ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ และด้านการเมือง เป็นต้น

การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเช่นเดียวกับการบริหารงานในองค์กรต่าง ๆ โดยทั่วไปคือ เป็นกระบวนการที่ประกอบด้วยขั้นตอนหรือกิจกรรมต่าง ๆ หลายกิจกรรมแต่ละกิจกรรมมีความสัมพันธ์กัน หรือส่งผลต่อเนื่องซึ่งกันและกัน กระบวนการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยกิจกรรมหลัก 4 ประการได้แก่ (รศนธ์ รัตนเสริมพงศ์. 2551 : 74-75)

1. การกำหนดนโยบายและแผนการบริหารท้องถิ่น เป็นหัวใจสำคัญในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากนโยบายและแผนเป็นเครื่องมือบ่งชี้ทิศทางในการบริหารท้องถิ่น เป็นจุดเริ่มต้นและเป็นจุดหมายปลายทางในการดำเนินกิจการท้องถิ่น ซึ่งในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีนโยบายหรือแนวทางที่ชัดเจน และมีแผนการดำเนินงานที่สามารถนำมาใช้เป็นหลักในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมีประสิทธิผลและอำนวยประโยชน์สูงสุดต่อประชาคมท้องถิ่น

2. การจัดองค์การและการจัดการทรัพยากรมนุษย์ หน่วยงานและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกลไกสำคัญในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติการได้ตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามนโยบายและแผนการบริหารท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องออกแบบและจัดองค์การให้เหมาะสมและเอื้ออำนวยต่อการดำเนินงาน และที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งคือการเลือกสรรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเป็นผู้ปฏิบัติงานของท้องถิ่นอย่างเหมาะสม ตลอดจนพัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพเป็นกำลังสำคัญในการดำเนินภารกิจของท้องถิ่น

3. การบริหารการคลังท้องถิ่น ฐานะทางการเงินการคลังของท้องถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น การจัดบริการสาธารณะอันเป็นภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการดำเนินงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องบริหารจัดการด้านการคลังอย่างมีประสิทธิภาพ จัดหารายได้ให้เพียงพอที่จะนำมาใช้ในการดำเนินภารกิจของท้องถิ่น รายได้ส่วนใหญ่ของท้องถิ่นมาจากเงินภาษีของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรใช้จ่ายงบประมาณอย่างรอบคอบตามลำดับความสำคัญ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาคมท้องถิ่น

4. การควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุผลสำเร็จตามนโยบายและแผนการบริหารท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดระบบการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของท้องถิ่น ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามระยะเวลาที่เหมาะสมเพื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานและเป้าหมายที่กำหนด หากพบว่า

มีปัญหาจะได้แก้ไขปรับปรุงได้อย่างทันทั่วทั้งที่ ทั้งนี้ นอกจากการจัดระบบการควบคุมตรวจสอบภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จะต้องมีการควบคุมตรวจสอบจากภายนอกองค์กร เช่น การตรวจสอบบัญชี และควรเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของท้องถิ่นด้วย

ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่า การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะครอบคลุมถึงการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้ภารกิจอันเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งภารกิจที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือ การจัดทำและส่งเสริมบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เอกภพ อภัยรัตน์ (2544) ทำการศึกษาเรื่องความพึงพอใจของประชาชนต่อการดำเนินงานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเทศบาลนครหาดใหญ่โดยใช้วิธีการศึกษาคือ ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ผลการวิจัยพบว่าประชาชนกลุ่มตัวอย่างที่มีอายุแตกต่างกันมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ประชาชนกลุ่มตัวอย่างที่มี เพศ อายุ อาชีพ ระดับการศึกษา ระดับรายได้ เหลือต่อเดือนแตกต่างกัน มีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานโครงการปรับปรุงระบบระบายน้ำแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติประชาชนกลุ่มตัวอย่างที่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนและมีคุณลักษณะของชุมชนที่อาศัยแตกต่างกันมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานโครงการปรับปรุงและติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติปัญหาและความคิดเห็นทั่วไปของประชาชนกลุ่มตัวอย่างในการปรับปรุงการบริการด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเทศบาลนครหาดใหญ่มีรายละเอียดดังนี้ ควรดำเนินการสร้างทางเท้าให้ทั่วถึง และเพียงพอต่อการใช้บริการของประชาชน ควรปรับปรุงซ่อมแซมถนนและทางเท้าที่ชำรุดให้ใช้งานได้อย่างทั่วถึง ควรดูแลเอาใจใส่ในการเก็บขยะในคูระบายน้ำอย่างสม่ำเสมอ เพื่อป้องกันปัญหาขยะอุดตัน ควรดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเครื่องหมายจราจรและสัญญาณไฟจราจรที่ไม่ชัดเจน ควรดำเนินการติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะเพิ่มเติมในจุดที่ต่อแหลมต่อการเกิดอุบัติเหตุและอาชญากรรม

กิตติธัช อิมวัฒน์กุล (2553) ทำการศึกษาเรื่องความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโนนไทย จังหวัดนครราชสีมา โดยใช้วิธีการศึกษาคือ ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล จากผลการศึกษาพบว่าประชาชนมีความพึงพอใจต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลด้าน

โครงสร้างพื้นฐานทั้ง 3 ด้านอยู่ในระดับมาก ได้แก่ ด้านถนน ด้านไฟฟ้าแสงสว่าง และด้านระบบน้ำประปา อีกทั้งระดับความพึงพอใจของประชาชนของแต่ละตำบลในเขตอำเภอโนนไทย จังหวัดนครราชสีมา รวมถึงข้อเสนอแนะต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาการให้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐานให้มีประสิทธิภาพ และสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนต่อไป

สมโภช แก้วหนูนวล (2550) ทำการศึกษาเรื่อง ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการตามภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองธง อำเภอป่าบอน จังหวัดพัทลุง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือ แบบสอบถาม ผลการวิจัย พบว่าระดับความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการตามภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานมีค่าเฉลี่ยระดับมาก และเมื่อพิจารณาทางด้านประชาชนมีความพึงพอใจด้านไฟฟ้าระดับกลาง ด้านถนนและด้านประปาประชาชนมีความพึงพอใจในระดับน้อย ส่วนปัญหาสรุปเรียงลำดับความสำคัญจากมากไปน้อย คือ การซ่อมบำรุงปรับปรุงระบบไฟฟ้า ถนนสร้างใหม่ ถนนลูกรัง การได้รับบริการน้ำอย่างเพียงพอและทั่วถึง สะอาด ความเหมาะสมเกี่ยวกับงบประมาณไฟฟ้าในครัวเรือนและถนนลาดยาง

สุทธิพงษ์ ไชยวงศ์สาย (2551) ทำการศึกษาเรื่อง ความต้องการของประชาชนต่อการให้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐานของเทศบาลตำบลเชิงทะเล อำเภอกกลาง จังหวัดภูเก็ต เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือ แบบสอบถาม ผลการวิจัยพบว่าความต้องการของประชาชนต่อการให้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐานภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อเปรียบเทียบในแต่ละด้านพบว่าประชาชนมีความต้องการให้แก้ไขบริการด้านน้ำประปามาก โดยเฉพาะการปรับปรุงสภาพน้ำประปาให้มีคุณภาพมาตรฐาน และลำดับรองลงมาคือความต้องการด้านไฟฟ้า อยู่ในระดับมากคือ ให้มีการซ่อมแซมโดยเร่งด่วนเมื่อไฟดับ ส่วนด้านถนนและทางเท้ามีความต้องการรองลงมาคือ งานซ่อมแซมถนนที่ชำรุดเสียหาย ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลกับความต้องการของประชาชนในการบริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน พบว่าเพศมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 กับด้านไฟฟ้า ส่วนด้านถนนและทางเท้า และด้านประปา พบว่าไม่มีความสัมพันธ์ การศึกษามีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 กับด้านไฟฟ้าและประปา ส่วนด้านถนนและทางเท้า พบว่าไม่มีความสัมพันธ์ ที่ตั้งบ้านพักอาศัยมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 กับโครงสร้างพื้นฐานทั้งด้านถนนและทางเท้า ด้านไฟฟ้าและด้านน้ำประปา ส่วนอาชีพไม่มีความสัมพันธ์กับโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งด้านถนนและทางเท้า ด้านไฟฟ้า และด้านประปา

สามารถ กาญจนสุนทร (2552) ทำการศึกษาเรื่อง รูปแบบการให้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐานที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร อำเภอเมือง จังหวัดยโสธร เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือ แบบสอบถาม ผลการวิจัยพบว่าระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและความต้องการเกี่ยวกับการให้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าสภาพปัจจุบันเกี่ยวกับการให้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐานอยู่ในระดับมาก

สามารถ ยังกำแหง (2553) ทำการศึกษาเรื่องแนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของชาวบ้านหินหล่องในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลตะเคียน อำเภอด่านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา พบว่าประชาชนชาวบ้านหินหล่องส่วนใหญ่เห็นว่า การให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลตะเคียนมีความเพียงพอ แต่ยังต้องการทางด้านการปรับปรุงถนนให้มากกว่านี้ ส่วนแนวทางการปรับปรุงและสำรวจออกแบบประมาณราคาต้องการโครงสร้างพื้นฐานควรมีการปรับปรุงด้านสาธารณ 3 อย่างมากที่สุดคือ ถนนลักษณะเป็นคอนกรีต ประปา ลักษณะเป็นถังเก็บน้ำ ประปาทรงบอล ขยายเขตประปา ไฟฟ้ามีลักษณะเป็นการติดตั้งโคมไฟฟ้าแสงสว่าง

วสินภัทร์ วรรณคำ (2545) ทำการศึกษาเรื่องระดับความพึงพอใจและปัจจัยที่มีผลต่อการบริการสาธารณะด้าน โครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลดินทอง อำเภอวังทอง จังหวัดพิษณุโลก มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานการบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน ปัจจัยที่มีผลต่อการให้บริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลดินทอง อำเภอวังทอง จังหวัดพิษณุโลก ทราบปัญหาและอุปสรรคในการบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลดินทอง อำเภอวังทอง จังหวัดพิษณุโลก ผลการศึกษาพบว่าระดับความพึงพอใจที่มีต่อการบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานอยู่ในระดับปานกลาง มีเพียงข้อคำถามเรื่องการจัดทำถนนสาธารณะที่มีผิวจราจรได้มาตรฐานครอบคลุมเขตชุมชนเท่านั้นที่มีค่าเฉลี่ยระดับความพึงพอใจมาก รองลงมาการซ่อมบำรุงรักษาทางสาธารณะประโยชน์ให้มีสภาพปกติพร้อมใช้งานอย่างปลอดภัย มีค่าเฉลี่ยความพึงพอใจปานกลาง ส่วนความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานพบว่าระดับความพร้อมของปัจจัยด้านต่าง ๆ สอดคล้องกับระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางเหมือนกัน มีเพียงข้อคำถามเรื่องงบประมาณเพื่อจัดหาหรือก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านต่าง ๆ มีเพียงพอต่อความต้องการของชุมชนเท่านั้นที่มีค่าเฉลี่ยความเห็นว่ามีระดับมาก รองลงมาเป็นหัวข้อบุคลากรส่วนโยธา มีระดับความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง