

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษา การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลเทศบาลตำบลท่าอุเทน อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม ผู้ศึกษา ได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น
2. แนวคิดการบริหารจัดการ
3. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
4. แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาลตำบล
5. เทศบาลตำบลท่าอุเทน อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีทั้งคล้ายคลึงกันและแตกต่างกัน ดังนี้

ทวี พันธุวาสิฎฐ์ (2537 : 108) ให้ความหมาย การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนที่มีองค์การเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารงาน มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจ และมีสภาพของท้องถิ่นเป็นองค์กรที่สำคัญ

สมพงษ์ เกษมสิน (2537 : 140) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐ ซึ่งมีหน้าที่สำคัญที่รับผิดชอบในการดำเนินเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับประชาชนในท้องที่ หรือในขอบเขตแห่งใดแห่งหนึ่ง โดยเฉพาะ และเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง

ลิขิต ธีรเวคิน (2540 : 386) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า เป็น การปกครอง โดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่น ให้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครอง

โดยอิสระ ได้รับอำนาจ โดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

อุทัย หิรัญโต (2543 : 4) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่าเป็นการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ หรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง เพื่อประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของท้องถิ่นหรือผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรง การบริหารงานของท้องถิ่น มีองค์การของท้องถิ่นประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดบางส่วน ทั้งนี้มีความอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมโดยวิธีการต่างๆ ตามความสามารถจะปราศจากการควบคุมจากรัฐบาลหาไม่

คุณเววุฒิ ไชยคำภา (2547 : 16) ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กร มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่หาไม่ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

สมคิด เดิศไพฑูรย์ (2550 : 30) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นตามหลักกระจายอำนาจว่า คือการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วน ซึ่งมีใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ และมีใช้อำนาจในทางตุลาการ แต่เป็นอำนาจทางบริหาร หรือจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับกองกำลังในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1959 : 101-103) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

มอนตาญ (Mongtagu. 1984 : 574) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือ

ภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองรูปแบบหนึ่งในระดับท้องถิ่นที่มีพื้นที่อาณาเขตของตนเอง มีประชากรและมีรายได้ตามที่หลักเกณฑ์กำหนด โดยมีอำนาจและมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการในด้านต่างๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง โดยผ่านตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้ง

2. ความสำคัญและหน้าที่การปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น มีนักวิชาการกล่าวถึงความสำคัญและหน้าที่การปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

โกวิท พวงงาม และอลงกรณ์ อรรถแสง (2547 : 1) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพื้นฐานการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และถือเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ให้การศึกษาและฝึกปฏิบัติเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยกับประชาชน โดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในภารกิจของท้องถิ่น และเกิดความสำนึกถึงสิทธิและหน้าที่ของตนที่มีต่อชุมชน หน้าที่พลเมืองอันจะนำไปสู่การปกครองตนเองในที่สุด การปกครองท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองและมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยมีตัวแทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรเรียกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการที่จะพัฒนาและทำภารกิจเพื่อตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงตามเป้าหมาย รวดเร็วและมีประสิทธิภาพที่สุด และนอกจากนั้นในความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลาง พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลกลางได้มอบหมายถ่ายโอนภารกิจหลายประการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสิ่งที่เห็นได้ชัด คือ การเปลี่ยนแปลงบทบาทอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเคยทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติกลับกลายเป็นผู้ทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในอนาคตราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคคงต้องลดบทบาทในการกระทำลงไป

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 35) นอกจากนี้ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นยังสามารถสรุปได้ คือ การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยใน

การใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเต็มใจในระบบอบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล และการปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกของตนเองต่อท้องถิ่นประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต และการปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

สรุป การปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีความสำคัญต่อระบอบประชาธิปไตย เป็นอย่างยิ่งเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นฐานการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นการปกครองที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

3.1 หลักการปกครองท้องถิ่น

หลักการปกครองท้องถิ่นมี ดังนี้ (ชวงส์ ฉายะบุตร. 2539 : 40)

3.1.1 การปกครองท้องถิ่นของชุมชน ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย จัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าว

3.1.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชน ในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3.1.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่ดำเนินการปกครองตนเองสิทธิตามกฎหมาย แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่ และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบาล ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น

2) สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

3.1.4 มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือแบบมหานคร คือกรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

3.2 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น 8 ประการ คือ (อุทัย หิรัญโค. 2543 : 22)

3.2.1 สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใด กำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

3.2.2 พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวិทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่ต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3.2.3 การกระจายอำนาจและหน้าที่การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

3.2.4 องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

3.2.5 การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

3.2.6 อิศระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติ กิจการภายใน ขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชา ของหน่วยงานทางราชการ

3.2.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขต ที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

3.2.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับ ดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชน โดยส่วนรวม โดยการมีอิสระ ในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่าอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

สรุป เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพบว่า องค์ประกอบของเทศบาลตำบล มีองค์ประกอบครบทั้ง 8 ประการ กล่าวคือ มีสถานะตามกฎหมายและเป็นองค์การนิติบุคคลตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มีเขตพื้นที่การปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม ตามข้อกำหนดของกฎหมาย มีการบริหารงานตามหลักการกระจายอำนาจ และหน้าที่ มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การและคณะผู้บริหาร มีความอิสระในการปกครองตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ตามขอบเขตของกฎหมายและเป็นองค์การที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ

แนวคิดการบริหารจัดการ

1. ความหมายของการบริหาร

คำว่า “ การบริหาร ” (Administration) มักใช้ในเชิงการบริหารภาครัฐ อาทิ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค และท้องถิ่น พ.ศ. 2539 เป็นต้น หากพิจารณาในแง่เป้าหมายขององค์กรแห่งรัฐแล้ว จะเห็นได้ว่า มิได้มีจุดมุ่งหมายแสวงหาผลกำไรแต่อย่างใด ดังนั้น การบริหารที่นิยมใช้ในภาครัฐอาจเป็น เป้าหมายที่ต้องการสื่อสารและเน้นย้ำให้ตระหนักถึงเจตนารมณ์ของการลงทุนภาครัฐที่ไม่พึงประสงค์จะได้ผลตอบแทนเป็นกำไร การบริหาร มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน

“Administratreae” หมายถึง ช่วยเหลือ (assist) หรือ อำนาจการ (Direct) การบริหารหลายๆ ความหมายอาจสัมพันธ์ใกล้เคียงกับคำว่า Administer หมายถึง การรับใช้ หรือผู้รับใช้ ความหมายดั้งเดิมของคำว่า Administratreae อาจกล่าวโดยย่อๆ ว่า เป็นการติดตามดูแลสิ่งต่างๆ และคำจำกัดความง่ายๆ ที่ทันสมัยคือการทำงานให้สำเร็จสำหรับการจัดการ มักนิยมใช้ในแวดวงธุรกิจเอกชน ซึ่งมุ่งผลกำไรเป็นหมายหลัก ส่วนผลที่ถึงตกแก่สาธารณะถือเป็นเพียง เป้าหมายรองหรือผลพลอยได้ อย่างไรก็ตาม การบริหารภาครัฐในระยะต่อมาก็เกี่ยวข้องกับภาค ธุรกิจเอกชนมากขึ้น อาทิ การให้บริษัทธุรกิจเอกชนเข้ามาทำการสัมปทานภาครัฐในเชิงธุรกิจ เช่น การให้สัมปทานองค์กรโทรศัพท์ การสื่อสารต่างๆ และภาคธุรกิจเอกชนก็ได้เข้าไป รับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น ในลักษณะการคืนกำไรแก่สังคม เป็นต้น (พีระสิทธิ์ คำนวนศิลป์. 2541 : 18-19) นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านบริหารจัดการหลายท่าน ได้ให้ความหมายของคำว่า การบริหารหรือการจัดการ จัดนี้

กิตติมา ปรีดีคิลิก (2532 : 4) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่าเป็นความ พยายามที่จะใช้ทรัพยากรให้มีประโยชน์มากที่สุด และบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมี ประสิทธิภาพ

สมพงษ์ เกษมสิน (2537 : 14) ได้ให้ความหมายว่า การบริหาร คือการใช้ศาสตร์ และศิลป์นำเอาศิลปนำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administration resource) มาประกอบการตาม กระบวนการบริหาร (Process of administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมี ประสิทธิภาพ

ธงชัย สันติวงษ์ (2536 : 12) ได้สรุปความหมายของการบริหารไว้ว่า การบริหาร เป็นงานของหัวหน้างานทุกคนที่จะต้องปฏิบัติในฐานะที่เป็น “ผู้นำ” ของกลุ่ม ซึ่งจะต้องมี

ภารกิจเป็นผู้นำการจัดระเบียบทรัพยากรต่างๆ มาประสานกิจกรรมหรืองานที่สามารถทำให้เข้ากันได้ เป็นผลงานของส่วนรวม และทั้งนี้จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในผลสำเร็จที่จะต้องประกันได้ว่างานขององค์การจะต้องสำเร็จและบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ในที่สุด สภาพการทำงานของนักบริหารส่วนสำคัญจะอยู่ที่การเป็นผู้ชี้แนะกำกับการทำงานของกลุ่ม ให้มีการทำงานที่มีประสิทธิภาพและได้ผลมากที่สุดตลอดเวลา ซึ่งปัจจัยที่สำคัญที่จะมีผลต่อความสำเร็จก็คือ “คน” ซึ่งเป็นผู้ทำงานที่เข้ามาร่วมกันผลิตพร้อมกับทรัพยากรประเภทอื่นต่างๆ ที่เอามาลงทุนและที่กำหนดเป้าหมายไว้ที่จะดำเนินการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ต่างๆ

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2552 : 28-39) ได้ให้ความหมายของคำว่า การบริหาร หมายถึง การจัดการ การบริหารการจัดการ การบริหารจัดการ หรือการดำเนินการภาครัฐ หรือของหน่วยงานบริหารเมืองหลวงที่เกี่ยวข้องกับ โครงสร้าง (Structure) และกระบวนการ (Process) ในการปฏิบัติงาน (Actions) หรือทำกิจกรรมต่างๆ (Activities) อย่างเป็นระบบ (System) โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนส่วนรวม

สรุปได้ว่า การบริหารราชการเป็นเสมือนหนึ่งเครื่องมือของรัฐ ในอันที่แนะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุ การบริหารราชการ จึงมีส่วนประกอบสำคัญคือ การจัด โครงสร้าง หน่วยงานต่างๆ การกำหนดกระบวนการ วิธีการในการปฏิบัติและการจัดหากำลังคนและกำลังเงินที่จะสนับสนุนให้ดำเนินกิจกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้กรอบกฎหมายที่กำหนดโดยรัฐ และสภาพแวดล้อมทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

2. ทฤษฎีการบริหารจัดการ

ธงชัย สันติวงษ์ (2533 : 7-9) ได้ให้แนวคิดของการจัดการว่า หน้าที่หลักของการจัดการ คือ การทำให้งานสำเร็จ โดยอาศัยบุคคลอื่นเป็นผู้นำ ดังนั้น ผู้บริหารทุกคนจึงเท่ากัน ต้องปฏิบัติหน้าที่ตาม “กระบวนการจัดการ” (Management process) เหมือนกันทุกคน คือ จะต้องมียุทธศาสตร์และระบบคนคน การเข้าใจกระบวนการจัดการ โดยละเอียดว่ามีอะไรบ้าง และการฝึกฝนให้มีทักษะสูงขึ้น นับว่าจะช่วยให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นได้ ซึ่งกระบวนการจัดการพร้อมทั้งระบบมีดังนี้

2.1 ระบบงาน คือ สิ่งต่างๆ ที่เป็นทรัพยากรที่ประกอบด้วยสิ่งของหรือทรัพย์สินเงินทองที่เป็นสิ่งไม่มีชีวิตทั้งหลาย ได้แก่ เงิน เครื่องจักร สินค้า ของใช้ต่างๆ

2.2 ระบบคน คือ บุคคลหรือทรัพยากรมนุษย์ที่มีชีวิตจิตใจ และที่ซึ่งผู้ปฏิบัติงาน โดยใช้ทรัพยากรต่างๆ หรือสิ่งของเพื่อที่จะก่อให้เกิดผลสำเร็จให้กับองค์การนั่นเอง

สรุป ผู้บริหาร หรือผู้ประกอบธุรกิจทุกคนต่างก็เข้ามาทำหน้าที่จัดให้การทำงานของระบบนี้ คือ ระบบงาน และระบบคนให้ประสานงานทำงานร่วมกันไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3. ตัวแบบการบริหาร

গুলิกค์ และเออร์วิค (Gulick and Urwick) ได้เสนอตัวแบบสำหรับการบริหาร ซึ่งเป็นชุดของการบริหารให้มีประสิทธิภาพ คือ POSDCoRB ประกอบด้วยวิธีการจัดการ 7 ขั้นตอน ดังนี้ (วงศ์พัฒนา ศรีประเสริฐ, 2552 : 197)

3.1 การวางแผน (Planning) เป็นเทคนิคกระบวนการบริหารที่สำคัญจำเป็นต้องทำเป็นขั้นตอนแรก ซึ่งจะต้องดำเนินการอย่างละเอียดและรอบคอบเพราะการวางแผนเป็นการมองปัญหาที่มีอยู่และพยายามหาวิธีการแก้ไขปัญหานั้น การวางแผนเป็นการหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการปฏิบัติงานใดๆ ภายในเวลาที่กำหนด นอกจากนั้นการวางแผนเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด กิจกรรมการวางแผน 6 กิจกรรม คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ การกำหนดทางเลือก การกำหนดวิธีการบริหารทรัพยากร การกำหนดวิธีการดำเนินงาน การกำหนดวิธีการควบคุม การกำหนดวิธีการประเมินผล ซึ่งมีขั้นตอนในการวางแผน ดังนี้

3.1.1 ขั้นเตรียมการ เป็นการเตรียมข้อมูล บุคลากร ทรัพยากร วัตถุประสงค์ เป้าหมายในการดำเนินการ รวมทั้งสรุปผลการดำเนินงานที่ผ่านมา

3.1.2 ขั้นวิเคราะห์สรุป วิเคราะห์ข้อมูล ข้อเท็จจริงต่างๆ

3.1.3 ขั้นดำเนินการวางแผน กำหนดว่าจะทำอะไร (What) อย่างไร (How) ใครทำบ้าง (Who) ที่ไหน (Where) และเมื่อไหร่ (When)

3.1.4 ขั้นประเมินผล เป็นการสรุปผลการวางแผน เช่นบอกเวลาที่ได้รับทั้งทางตรง และทางอ้อม ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น สุดท้ายนำเสนอผู้มีอำนาจอนุมัติ

3.2 การจัดองค์กร (Organizing) เป็นภารกิจของหน่วยงาน องค์กร ที่จะร่วมกันจัดรูปงานเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่นมีเป้าหมายที่แน่นอน มีการจัดการที่เป็นรูปแบบ ทุกคนในหน่วยงานมีความรู้ ความเข้าใจกลไกการดำเนินงานภายใต้ระบบขององค์กรอย่างชัดเจน เอกภาพในการบังคับบัญชา การจัดองค์กรจำเป็นต้องกำหนดเส้นทางเดินของงาน ตั้งแต่จุดเริ่มต้นจนถึงจุดสุดท้ายของการทำงาน อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ความมีประสิทธิภาพขององค์กรนั้น เอกภาพในการบังคับบัญชามีความสำคัญ หน่วยงานต้องจัดให้เกิดความคล่องตัวในการทำงาน ส่วนต่อการปฏิบัติ และรายงาน การวิเคราะห์ประเมินผล สิ่งสำคัญ

ในการสร้างความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา อยู่ที่ความชัดเจนในการวินิจฉัยสั่งการ การรับรู้ในความรับผิดชอบร่วมกันของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ การรับรู้เป้าหมาย วัตถุประสงค์สูงสุดของงาน โดยหลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่ผ่านการวิเคราะห์ วางแผนมาเป็นอย่างดีแล้ว

3.2.1 องค์ประกอบในการจัดองค์กร ได้แก่

- 1) ภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร
- 2) ขอบข่าย ความรับผิดชอบของงานในองค์กร
- 3) สายการบังคับบัญชา การเลื่อนไหลของสายงาน
- 4) จำนวนบุคลากร หรือผู้รับผิดชอบในแต่ละงาน แต่ละหน้าที่ และ
- 5) การประเมินผลและการควบคุมงาน

3.2.2 ลักษณะองค์กรที่มีความสำคัญในปัจจุบัน 2 ส่วน คือ

1) การจัดองค์กรในภาคราชการ (Bureaucratic Section) ภาคราชการให้ความสำคัญกับโครงสร้างการบริหาร การจัดลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา ลำดับชั้นการตัดสินใจเป็นรูปเจตีย์ คือ ผู้บริหารสูงสุดอยู่ยอดแหลมของเจตีย์ แล้วมีผู้มีอำนาจ ตามภารกิจรองลงมาตามลำดับ จนถึงหน่วยปฏิบัติ การดำเนินงานเน้นที่ความสำเร็จของงานเป็นประเด็นหลัก

2) การบริหารงานธุรกิจเอกชน (Privatic Section) ภาคธุรกิจเอกชนจะไม่ซับซ้อนเหมือนภาคราชการ องค์กรจะมีปลายแหลมที่ยอด แต่ฐานจะแยกเร็วกว่าของภาคราชการ เอกชนจะเน้นที่ภาคบริการ ความพอใจของลูกค้า มากกว่าความสำเร็จของงาน ดังนั้นการจัดองค์การจึงมีลักษณะเหมือนหมวดนักรบไทยโบราณ ผู้จัดการ หรือเจ้าของกิจการอยู่บนยอด และมีผู้ปฏิบัติหรือรองผู้จัดการอยู่ในชั้นรองลงมาไม่มากนัก ส่วนผู้ปฏิบัตินี้จะมีตั้งแต่รองผู้จัดการลงไป

3.3 การบริหารงานบุคคล (Staffing) หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลในการทำงานในหน่วยงานหรือ องค์กรเพื่อให้บุคคลมาปฏิบัติงานตามที่ต้องการ และให้บุคคลได้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีกระบวนการสำคัญ ดังนี้

3.3.1 การกำหนดนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อเป็นกรอบในการบริหาร นโยบายจะเริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล นโยบายในแผนพัฒนาระดับกระทรวง มติคณะรัฐมนตรี ส่วนภาคธุรกิจเอกชน เน้นที่นโยบายและระเบียบที่จำเป็นแก่การดำเนินงาน

3.3.2 การวางแผนกำลังคน เป็นกระบวนการวางแผนว่าหน่วยงานมีกำลังคนกี่คน แต่ละคนปฏิบัติหน้าที่อย่างไร ความรู้ความสามารถด้านใดบ้าง เพื่อความเหมาะสมกับงาน ซึ่งเริ่มตั้งแต่แผนความต้องการ แผนการให้ได้ว่าของกำลังคนและแผนการใช้กำลังคน

3.3.3 การจัดบุคคลและการสรรหาบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง ได้แก่

1) การสรรหาบุคลากร เป็นกระบวนการที่จะประชาสัมพันธ์หน่วยงาน เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมสำหรับองค์กร ให้มาสมัคร เพื่อคัดเลือกคนที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมที่สุดเข้าร่วมปฏิบัติงานในองค์กร

2) การจัดบุคคล Placement หมายถึงการจัดบุคคลที่ผ่านการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งที่หน่วยงานวางแผนไว้แล้ว เพื่อให้บุคคลปฏิบัติหน้าที่เกิดประโยชน์ต่อองค์กรสูงสุด

3.3.4 การพัฒนาบุคลากร เป็นกระบวนการเกี่ยวกับการเพิ่มพูนความรู้ความสามารถของบุคลากรที่จะปฏิบัติงานในองค์กร การพัฒนาบุคลากรสามารถพัฒนาโดยองค์เอง หรือ ให้หน่วยงาน อื่นช่วยพัฒนาได้ ทั้งนี้ ยึดความรู้ความสามารถที่บุคคลที่ได้รับ เป็นประโยชน์ต่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพสูงแก่องค์กร

3.3.5 การให้เงินเดือนและค่าตอบแทน ถือเป็นภารกิจสำคัญที่ผู้บริหารเจ้าของกิจการ ต้องจ่ายให้ข้าราชการ หรือลูกจ้าง เพื่อเป็นค่าจ้างชีพ ทดแทนการทำงาน ถือเป็นรางวัลสำหรับการทำงาน การให้ค่าตอบแทน เงินเดือน โดยยึดถือระบบคุณธรรม ดังต่อไปนี้

- 1) หลักความสามารถ ยึดผลงานตามความสามารถเหมาะสมกับเงินค่าตอบแทน
- 2) หลักความเสมอภาค ให้โอกาสคนเสมอกัน ไม่เลือกชั้นวรรณะ
- 3) หลักความมั่นคงถือว่าการเข้าทำงานในองค์กรเป็นอาชีพอาชีพหนึ่ง การกำหนดค่าตอบแทนเงินเดือน ให้เหมาะสมกับการดำรงชีวิต การเข้า ออก จากงาน มีกฎหมาย กฎเกณฑ์รองรับที่ชัดเจน เป็นธรรม
- 4) ความเป็นกลางทางการเมือง คือ การทำงานไม่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง หรือการเปลี่ยนรัฐบาล
- 5) หลักสำคัญในการให้เงินเดือน คือ งานมาก งานยาก รับผิดชอบสูงให้เงินเดือนสูง งานน้อย งานไม่ยาก รับผิดชอบน้อย เงินเดือนน้อย

3.3.6 งานทะเบียนประวัติหรือข้อมูลบุคลากร เป็นงานธุรการของบุคคล ข้อมูลการเข้ามาทำงานของบุคลากร ตั้งแต่ข้อมูลส่วนตัว การศึกษา การทำงาน การเลื่อนตำแหน่ง การพัฒนาศึกษาอบรม เงินเดือน งานข้อมูลทะเบียนประวัติมีความสำคัญมาก คนที่ออกจากงานเพื่อไปทำงานหน้าที่ตำแหน่งใหม่หากได้รับคำรับรองหรือหลักฐานการผ่านงานเดิมมาด้วย มักได้รับการพิจารณาว่าเป็นผู้มีประสบการณ์ มีความชำนาญต่างๆ ตามที่หน่วยงานต้องการ

3.3.7 งานประเมินผลการปฏิบัติงานหรือการพิจารณาความคิดความชอบ การประเมินความคิดความชอบของบุคคลเป็นวิธีการสำคัญที่ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพ ธรรมชาติของคนเมื่อทำงานไปย่อมเกิดความเบื่อ เมื่อได้รับการประเมินผลเป็นระยะ และได้ ขวัญกำลังใจย่อมทำให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3.3.8 งานวินัย และการดำเนินงานทางวินัย เป็นกิจกรรมสำคัญในการควบคุม พฤติกรรมของบุคคลไม่ให้ทำความผิด แบบแผน ธรรมเนียมปฏิบัติขององค์กร เป็นภารกิจ สำคัญของผู้บริหารในการสอดส่อง ดูและ ความประพฤติ การรักษาวินัยของบุคลากร ในองค์กร ให้ดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายขององค์กรที่วางไว้ ถ้ามีบุคคลละเมิดต้องดำเนินการ ตามแบบแผนตามสมควร

3.3.9 สวัสดิการ ประโยชน์เกื้อกูล และสิทธิประโยชน์

3.3.10 การให้ออกจากราชการ และการรับบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ พนักงานองค์กรเอกชน มีข้อตกลง ข้อกำหนด อายุในการทำงาน เป็นข้อกำหนดข้อตกลงก่อน การทำงาน หรือการจ้างงาน การออกจากราชการเป็นบทสุดท้ายของการบริหารงานบุคคล การออก จากงานมี 2 กรณีที่สำคัญ คือ

1) ออกตามประสงค์พนักงาน เช่น ลาออก

2) ออกเพราะความต้องการของหน่วยงาน เช่น เกษียณอายุ ยุบเลิก

ตำแหน่ง ออกเพราะทำผิด ซึ่งองค์กรต้องให้ออกตามข้อตกลง

3.4 การอำนวยการ (Directing) หมายถึง การส่งเสริม ช่วยเหลือ ปรีกษา แนะนำ สั่งการ ประสานกิจกรรม การติดต่อ การมอบหมายภารกิจต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานของ องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมาย หรือ แผนที่ตั้งไว้

กิจกรรมอำนวยการที่สำคัญ จำแนกได้ดังนี้ การประสานงาน การตัดสินใจ และสั่งการ การสั่งงาน การติดตามดูแลกำกับ และให้คำปรึกษา การสร้างขวัญกำลังใจ และ แรงจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำ การสร้างมนุษยสัมพันธ์ การจัดระบบสื่อสารและการสร้างเครือข่าย การมอบหมายงานและการมอบอำนาจหน้าที่ และการส่งเสริมกิจกรรมอื่นๆ

3.5 การประสานงาน (Co-ordinating) หมายถึง การจัดระเบียบวิธีการทำงานเพื่อให้ ผู้ปฏิบัติรู้ถึงวัตถุประสงค์ และรายละเอียดของงานจนสามารถปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะงานที่ ได้รับมอบหมาย งานมีการร้อยรัดต่อเนื่องกันจนเสร็จสิ้นภารกิจของหน่วยงานที่ได้ร่วมกันวางไว้

3.5.1 ลักษณะสำคัญของการประสานงาน มีดังนี้

1) การประสานงานเป็นกระบวนการหนึ่งในการบริหาร หมายถึง เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นตั้งแต่การวางแผน เรียกประสานแผน เพื่อให้คนวางรูปแบบการทำงาน

ตามความรู้ความสามารถ เรียกว่า ประสานคน และประสานความเข้าใจทางความคิดเรียก
ประสานงานความคิด โดยเรียกการประสานทั้งหมด ว่า การประสานงาน

- 2) การประสานงานเป็นหน้าที่ของผู้บริหาร หรือผู้จัดการ
- 3) การประสานงานเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแสวงหาความร่วมมือ
- 4) การประสานงานเป็นเรื่องเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสาร
- 5) การประสานงานจะเป็นกิจกรรมที่อยู่ในทุกขั้นตอนของการทำงาน
- 6) การประสานงานเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการสื่อสารสัมพันธ์

3.5.2 วัตถุประสงค์ของการประสานงาน ได้แก่ ลดความขัดแย้ง ระหว่างผู้ปฏิบัติกับองค์กร ช่วยให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติงาน เกิดประสิทธิภาพ ประหยัดแรงงาน เวลา และวัสดุอุปกรณ์ และ

3.5.3 วิธีการประสานงานที่สำคัญ ได้แก่ การจัดทำแผนผัง กำหนดหน้าที่ การงานของหน่วยงาน แผนภูมิ ป้ายทะเบียน เป็นต้น จัดทำคำสั่ง กำหนดหน้าที่ชัดเจน ตั้งคณะกรรมการ ตามแผนงาน ทำแผนปฏิบัติงาน และแผนควบคุมการปฏิบัติงาน การกำหนดส่งงาน การระบุงการจัดสรรงบประมาณ การจัดกิจกรรม การควบคุมกิจกรรม และการจัดประชุม สัมมนา การกระจายข่าว

3.5.4 หลักการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมในการทำหน้าที่ประสานงาน ได้แก่ เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องภารกิจองค์กรเป็นอย่างดี เป็นผู้มีความรู้ มีวุฒิภาวะ น่าเชื่อถือ เป็นผู้ใหญ่ เป็นผู้มีความรับผิดชอบสูง เป็นผู้มีความสามารถในการสร้างมนุษยสัมพันธ์ และเป็นผู้มีศิลปะในการพูด โน้มน้าวใจคน

3.6 การควบคุมงาน (Controlling) หมายถึง การดำเนินการในการกำกับดูแล การดำเนินงานต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามแผนงานที่วางไว้ การควบคุมงานมีลักษณะเป็นการกำหนดเกณฑ์ หรือ เป้าหมายของการปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้าแล้วเปรียบเทียบกับผลการปฏิบัติงานที่ปรากฏในด้านต่างๆ คือ ด้านปริมาณ ด้านคุณภาพ ด้านเวลา และด้านงบประมาณ หรือต้นทุน

3.6.1 วิธีการควบคุมงานให้มีประสิทธิภาพ ดังนี้ กำหนดเกณฑ์มาตรฐาน หรือเป้าหมายการปฏิบัติงานในลักษณะที่ท้าทาย จัดระบบติดต่อสื่อสารให้ทั่วถึง ให้มีการประสานงานสอดคล้องต่อเนื่อง สามารถรายงานกิจกรรมได้ทันที่ควร ใช้วิธีการควบคุมงานตามแผนงานบริหาร จุดประสงค์เป็นค้ำชี้นำ ควรใช้วิธีการควบคุมงานแบบง่ายๆ ไม่ซับซ้อน เห็นผลชัดเจนตามจุดสำคัญ ให้กำลังใจอย่างเหมาะสมและสม่ำเสมอ และพยายามป้องกันพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน ให้เป็นไปในเชิงบวก สร้างสรรค์

3.6.2 กิจกรรมควบคุมงานที่สำคัญ ได้แก่ กำหนดแผนผัง แผนภูมิควบคุมงาน ชัดเจน ใช้งบประมาณเป็นตัวควบคุมงาน ควบคุมโดยกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และควบคุมงาน โดยใช้ห้องปฏิบัติการ

3.6.3 ปัญหาที่พบบ่อยในการควบคุมงาน ได้แก่ การจัดระบบงานขาดประสิทธิภาพ การไม่ให้ความสำคัญของการควบคุมงานของผู้บริหาร ขาดความรู้ เทคนิคที่เหมาะสมในการควบคุมงาน ขาดหลักเกณฑ์ มาตรฐานในการควบคุมงาน และขาดการร่วมมือของผู้ปฏิบัติงาน

3.7 การรายงานผลงาน (Reporting) หมายถึง การที่ผู้มีหน้าที่เสนอผลของงาน หรือกิจกรรม ให้ผู้บริหาร หรือผู้ร่วมงานได้ทราบ ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 2 ลักษณะ ได้แก่

3.7.1 รายงานขณะปฏิบัติงาน เป็นการรายงานตามขั้นตอนการปฏิบัติงาน ซึ่งกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติงาน การรายงานอาจรายงานด้วยวาจา หรือ ด้วยลายลักษณ์อักษร ปัจจุบัน มีการรายงานสู่สาธารณชน เช่น ทางสื่อมวลชน เพื่อสร้างความเข้าใจ ความพอใจแก่ประชาชน

3.7.2 การรายงานเมื่อสิ้นสุดแผนงาน เป็นการรวบรวมผลการดำเนินงาน ทั้งหมด สรุป เป็นรายงานผลการดำเนินงาน

สิ่งที่จำเป็นควรเน้นพิเศษในการรายงาน ได้แก่ รายงานเป็นกระบวนการ รายงานการใช้ทรัพยากร มีการใช้ทรัพยากรอะไร ไปบ้าง มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร รายงานเกี่ยวกับผลที่เกิดขึ้น และรายงานเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้น เป็นการรายงานในภาพรวม

3.8 การงบประมาณ (Budgeting) การงบประมาณ มองที่การจัดหา จัดทำ และบริหารงบประมาณ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร งบประมาณ หรือต้นทุน คือ เงินหรือทรัพย์สินของที่ใช้ในการดำเนินงานขององค์กร หมายถึงทุนในการดำเนินงาน แบ่งลักษณะงบประมาณได้ 2 ภาค ได้แก่ งบประมาณภาครัฐการจัดสรร จัดทำโดยกระทรวงทบวงกรม ต่างๆ ไปตามความจำเป็น โดยจัดสรรตามแผนงาน โครงการ และงบประมาณของภาคเอกชน เป็นทุนที่บริษัท ห้างร้าน ได้มาจากการระดมทุน เช่น หุ้น เงินกู้จากแหล่งธุรกิจ หรืออาจมาจากทุนส่วนตัวการบริหาร จัดสรรมาจากคณะกรรมการ ตามแผนงานที่คณะกรรมการได้กำหนดนโยบาย หรือกลยุทธ์ไว้ ความสำคัญของงบประมาณ งบประมาณ ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหาร การดำเนินงานต้องอาศัยเงินงบประมาณ ส่วนราชการ ไม่สามารถผลิตได้เอง เช่น เงินเดือน การก่อสร้าง รถยนต์พาหนะต่างๆ จำเป็นต้องจัดหาด้วยเงินงบประมาณทั้งสิ้น

4. แนวความคิดและหลักการของการบริหาร

ฟาโยล์ (Fayol, 1978 : 120) ได้ให้แนวคิดและทฤษฎีของการบริหารจัดการ คือ การพยายามสรุปความ และจัดระเบียบเรื่องราวต่างๆ ที่เป็นทั้งแนวความคิดและหลักการต่างๆ อย่างเป็นระเบียบ ซึ่งประกอบด้วยหน้าที่ 5 ประการ คือ

4.1 Planning คือ การวางแผนที่ผู้บริหารจะต้องทำการคาดการณ์ล่วงหน้าต่างๆ ที่จะกระทบถึงธุรกิจ และกำหนดเป็นแบบแผนการปฏิบัติงาน หรือวิธีทางที่จะปฏิบัติเอาไว้เพื่อสำหรับเป็นแนวทางของการทำงานในอนาคต

4.2 Organizing คือ การจัดองค์การที่ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีโครงสร้างของงานต่างๆ และอำนาจหน้าที่ให้อยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสม ในอันที่จะช่วยให้งานขององค์กรบรรลุผลสำเร็จได้

4.3 Commanding คือ การประสานงานที่จะต้องเชื่อมโยงงานของทุกคนให้เข้ากันได้และกำกับให้สู่จุดหมายเดียวกัน

4.4 Coordinating คือ การประสานงานที่จะต้องเชื่อมโยงของทุกคนให้เข้ากันได้และกำกับให้สู่จุดหมายเดียวกัน

4.5 Controlling คือ การควบคุมจะต้องกำกับให้สามารถประกันได้ว่ากิจกรรมต่างๆ ที่ทำไปนั้นสามารถเข้ากันได้กับแผนที่ได้วางไว้แล้ว

กล่าวโดยสรุป การบริหาร คือ ศิลปะของการทำงานให้สำเร็จโดยใช้บุคคลอื่น โดยการอาศัยปัจจัยในการบริหาร 3 ประการ ได้แก่ คน เงิน และวัสดุอุปกรณ์ ทรัพยากรในการบริหารมี 4 ประการ (4 M) ได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และวิธีการจัดการ กระบวนการบริหาร ซึ่งการบริหารเป็นการทำให้งานสำเร็จโดยอาศัยบุคคลอื่นเป็นผู้นำ ดังนั้นผู้บริหารทุกคนจึงเท่ากับต้องปฏิบัติหน้าที่ตาม “กระบวนการจัดการ” เหมือนกันทุกคน คือจะต้องมีระบบงานและระบบคนคน การเข้าใจกระบวนการจัดการ โดยละเอียดว่ามีอะไรบ้างและการฝึกฝนให้มีทักษะสูงขึ้น นับว่าจะช่วยให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นได้ ซึ่งกระบวนการจัดการพร้อมทั้งระบบ ระบบงาน คือ สิ่งต่างๆ ที่เป็นทรัพยากรที่ประกอบด้วยสิ่งของหรือทรัพย์สินเงินทองที่เป็นสิ่งไม่มีชีวิตทั้งหลาย ได้แก่ เงิน เครื่องจักร สินค้า ของใช้ต่างๆ และระบบคน คือ บุคคลหรือทรัพยากรมนุษย์ที่มีชีวิตจิตใจ และที่ซึ่งผู้ปฏิบัติงาน โดยใช้ทรัพยากรต่างๆ หรือสิ่งของเพื่อที่จะก่อให้เกิดผลสำเร็จให้กับองค์กรนั่นเอง ดังนั้นผู้บริหาร หรือผู้ประกอบธุรกิจทุกคนต่างก็เข้ามาทำหน้าที่จัดให้การทำงานของระบบนี้ คือ ระบบงาน และระบบคนให้ประสานงานทำงานร่วมกันไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

1. ความหมายของธรรมาภิบาล

เกษียร เตชะพีระ (2540 : 30 - 32) ได้เสนอความหมายของธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือธรรมรัฐ ออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

1.1 ธรรมรัฐอำนาจนิยม หมายถึง การมองธรรมรัฐในทัศนะของฝ่ายมั่นคง เช่น กองทัพ ฝ่ายปกครอง และภาคราชการ โดยสัมพันธ์กับการอธิบายบทบาทของทางราชการ ในการสร้างธรรมรัฐในสังคมไทย ในที่นี้หมายถึง รัฐเป็นเจ้าของธรรม การสร้างธรรมรัฐในภาครัฐ คือการใช้กลไกทหารเมืองอันได้แก่ รัฐธรรมนูญ ระดับภาครัฐบาล ก็คือการปฏิรูประบบราชการให้มีขนาดเล็กลง และทำให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ในวงราชการ และการสร้างความโปร่งใสในการบริหารงานราชการ โดยเฉพาะระบบข้อมูล สาธารณะที่ประชาชนพึงรู้

1.2 ธรรมรัฐเสรีนิยม หมายถึงการมองธรรมรัฐในแง่ของนักธุรกิจ นักจัดการสมัยใหม่ เป็นแนวคิดเรื่องการเปิดเสรี โดยเป็นเรื่องของการบริหารให้เกิดผลสำเร็จโดยไม่เกี่ยวกับอุดมการณ์ทางการเมือง ซึ่งมีองค์ประกอบที่จำเป็นต้องมี ได้แก่

1.2.1 การมีส่วนร่วมจากประชาชน (Participation)

1.2.2 มีหลักการและความรับผิดชอบ (Accountability)

1.2.3 การสามารถคาดการณ์ได้ (Predictability)

1.2.4 มีความโปร่งใส (Transparency) ตลอดจนต้องมีระบบกฎหมายที่มีความยุติธรรม (Rule of law)

1.3 ธรรมรัฐชุมชนนิยม หมายถึง ธรรมรัฐใน แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ การเสริมความเข้มแข็งให้แก่ภาคสังคม ที่จะไปตรวจสอบภาครัฐและเอกชนได้ โดยให้ความสำคัญต่อแนวคิดเรื่องความร่วมมือระหว่างกลุ่มต่างๆ เพื่อให้เกิดการฉีกท้อทางสังคม และการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ภาคประชาสังคม โดยสัมพันธ์กับประชาธิปไตย

ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 1) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาล ว่าเป็นกระบวนการ ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนโดยทั่วไป ในการที่จะทำการบริหารราชการแผ่นดินดำเนิน ไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรมและตรวจสอบได้

อานันท์ ปันยารชุน (2541 : 5) จึงได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและภาคเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกัน ได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้โดยสาระธรรมาภิบาล คือองค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้จะได้ผล หมายถึงการมีบรรทัดฐาน

อมรา พงศาพิชญ์ (2541 : 48) ได้อธิบายความหมายของธรรมาภิบาลโดยแยกเป็นความหมายระดับนามธรรมและรูปธรรม ความหมายของธรรมาภิบาลในระดับนามธรรม หมายถึง การดูแลผลประโยชน์ โดยสมาชิกของสังคมนั้น มีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ส่วนความหมายในระดับรูปธรรม หมายถึง การกำหนดกฎเกณฑ์หรือกฎกติกาเพื่อให้สมาชิกในสังคมนั้นๆ สามารถตรวจสอบดูแลผลประโยชน์ส่วนรวมได้ ตัวอย่างของกฎเกณฑ์ คือ ความโปร่งใสในการทำงาน ความเสมอภาคในการกระจายผลประโยชน์ ความยุติธรรม ฯลฯ

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ธี (2544 : 10) ได้นิยามว่า ธรรมาภิบาลเป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

ไชยวัฒน์ คำชู (2545 : 42-43) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การมีส่วนร่วม คือความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และการมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานเพื่อให้หลักประกันว่าการดำเนินงานนโยบายทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ วางอยู่บนฐานข้อมูลที่กว้างขวางของสังคม และให้มั่นใจว่าเสียงคนยากจนและคนด้อยโอกาสจะเป็นที่รับฟังในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2545 : 7) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance เป็นเรื่องที่ถูกสังคม ทุกประเทศ ไม่ว่าจะประเทศที่กำลังพัฒนาหรือพัฒนาแล้วต้องการให้เกิดขึ้น ซึ่งหมายถึง กรอบในการบริหารจัดการขององค์กรต่างๆ และ Good Governance ได้เข้ามาแพร่หลายในประเทศไทยซึ่งมีการบัญญัติศัพท์ขึ้นมาใช้หลายๆ คำ เช่น ประชาธิปไตย รัฐธรรมาภิบาล ระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นต้น

จรัส สุวรรณมาลา (2546 : 5-40) อธิบายว่า ธรรมภิบาล หมายถึง การปกครองที่ดี (ธรรม = ดี ความถูกต้อง อภิบาล = คุ้มครอง ปกป้อง ดูแล บำรุงรักษา อภิ = สูง เหนือ ยิ่ง บาล = รักษา ปกครอง) ซึ่งเป็นหลักและวิธีการที่ใช้ได้กับประเทศ ชุมชน และองค์กร ธรรมภิบาลต้องมีหลักสำหรับยึดเหนี่ยว ตลอดจนเป็นเครื่องมือในการวัดผลสัมฤทธิ์ของการปกครองที่ดี สำหรับองค์กรมหาชนที่เป็นอิสระ ซึ่งมีความรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวม และต่อประชาคมเฉพาะในแต่ละกรณี เกณฑ์หรือข้อกำหนดการปกครองที่ดี ได้แก่ การเกิดสัมฤทธิ์ผลตามพันธกิจประกอบกับการดำเนินงานโดยมีประสิทธิภาพ ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ถูกต้อง สมเหตุสมผล โปร่งใส และซื่อสัตย์สุจริต โดยมีการกระจายอำนาจ และการแบ่งบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจนซึ่งมีส่วนร่วมของประชาคมในองค์กร และมีดุลแห่งอำนาจในองค์กร

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (2546 : 2) ให้ความหมายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย สามารถสรุปได้ ดังนี้ เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

จากความหมาย คำว่า ธรรมภิบาล ที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ซึ่งมีความหลากหลาย แต่คำนิยามมักจะมีหลักการสำคัญที่ตรงกัน จะต่างกันบ้างก็เป็นในเรื่องรายละเอียดหรือถ้อยคำเท่านั้น จึงกล่าวสรุปได้ว่า ธรรมภิบาล หมายถึง การปกครองด้วยหลักการบริหารจัดการที่ดีงาม ในเรื่องของการพัฒนาและการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข โดยส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูล การตัดสินใจ ในการตรวจสอบ ลดการทุจริต คอร์รัปชันลง เพื่อให้เกิดความโปร่งใส โดยอาศัยความร่วมมือกันของทุกภาคทุกฝ่ายในสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

2. องค์ประกอบของธรรมภิบาล

มีนักวิชาการได้กล่าวถึงองค์ประกอบของหลักธรรมภิบาลไว้ ดังนี้

2.1 หลักสำคัญของธรรมภิบาล ซึ่งมี 6 ประการ ดังนี้ (วิศรา รัตนสมัย. 2543 : 26)

2.1.1 หลักการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public participation) คือ กระบวนการที่ประชาชนมีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ อย่างเท่าเทียมกัน (Equity) ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการเข้าร่วมทางตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านกลุ่มผู้แทนราษฎรที่

ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยชอบธรรม การเปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมอย่างเสรีนี้รวมถึงการ ให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนและให้เสรีภาพแก่สาธารณชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ คุณลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่สาธารณชนจะมีส่วนร่วม คือ การมีรูปแบบการปกครองและบริหารงานที่กระจายอำนาจ (Decentralization)

2.1.2 หลักความสุจริตและโปร่งใส (Honesty and transparency) คือ กลไกการบริหาร ที่มีความสุจริต และ โปร่งใส ซึ่งรวมถึงการมีระบบกติกา และการดำเนินงานที่เปิดเผย ตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึง และรับข้อมูลข่าวสาร ได้อย่างเสรีเป็นธรรมชาติ และ มีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานกำกับดูแล ประชาชนสามารถตรวจสอบและติดตามผลได้

2.1.3 หลักพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) คือ ความรับผิดชอบในบทบาทภาระหน้าที่ ที่มีต่อสาธารณชน โดยมีการจัดองค์กร หรือการกำหนดกฎเกณฑ์ ที่เป็นการดำเนินงานเพื่อสนองตอบความต้องการของกลุ่มต่างๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรมในความหมายนี้จะรวมถึงการที่มี Bureaucracy accountability และ Political accountability ซึ่งจะมีความหมายที่มากกว่าความรับผิดชอบเฉพาะต่อผู้บังคับบัญชา หรือกลุ่มผู้เป็นฐานเสียงที่ให้การสนับสนุนทางการเมือง แต่จะครอบคลุมถึงพันธะความรับผิดชอบที่มีต่อสังคมโดยรวม การที่จะมีพันธะรับผิดชอบต่อสังคมเช่นนี้ องค์กรหน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้อง ต้องพร้อมและสามารถที่จะถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงานทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ ประสิทธิภาพ และการใช้ทรัพยากรสาธารณะ ซึ่งคุณลักษณะของความ โปร่งใสของระบบจึงเป็นหัวใจสำคัญในการสร้าง Accountability

2.1.4 หลักกลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political legitimacy) คือ เป็นกลไกที่มีองค์ประกอบของผู้ที่เป็นรัฐบาล หรือผู้ที่เข้าร่วมบริหารประเทศ ที่มีความชอบธรรม เป็นที่ยอมรับของคนในสังคมโดยรวม ไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง แต่จะต้องเป็นรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนว่ามีความสุจริต มีความเที่ยงธรรม และมีความสามารถที่จะบริหารประเทศได้

2.1.5 หลักกฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair legal framework and predictability) คือ มีกรอบของกฎหมายที่ยุติธรรมและเป็นธรรม สำหรับกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์มีการบังคับใช้และสามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนซึ่งคนในสังคมทุกส่วนเข้าใจสามารถคาดหวังและรู้ว่าจะเกิดผลอย่างไร เมื่อดำเนินการตาม กฎเกณฑ์ของสังคมสิ่งเหล่านี้เป็นการประกันความมั่นคง ความศรัทธา และความเชื่อมั่นของประชาชน

2.1.6 หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and effectiveness) คือ เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดกระบวนการทำงาน การจัดองค์กร การจัดสรรบุคลากร และมีการใช้ทรัพยากรสาธารณะต่างๆ อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม มีการดำเนินการให้สาธารณะที่ให้ผลลัพธ์เป็นที่น่าพอใจ และกระตุ้นการพัฒนาของสังคมทุกด้าน (ด้านการเมือง สังคมวัฒนธรรม และเศรษฐกิจ)

2.2 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอ โดยกระทรวงมหาดไทยซึ่งเน้นไป ทางด้านการบริหาร การปกครอง การพัฒนาและการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นสายงานที่ กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบโดยตรงว่าองค์ประกอบในการเสริมสร้างการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดีของกระทรวงมหาดไทยมี 11 องค์ประกอบ คือ (สุคจิต นิमितกุล, 2543 : 13-24)

2.2.1 การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชน และเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงานเพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดคล้องกันเพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน

2.2.2 ความยั่งยืน (Sustainability) มีการบริหารที่อยู่บนหลักของความสมดุล ทั้งในเมืองและชนบท ระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติ

2.2.3 ประชาชนมีความรู้สึกรู้ว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (Legitimacy) ให้การยอมรับ (Acceptance) การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตัวไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

2.2.4 มีความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลต่างๆ ที่ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการและสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจนและเป็นไปตามที่กำหนดไว้

2.2.5 ส่งเสริมความเป็นธรรม (Equity) และความเสมอภาค (Equality) มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติและมีระบบการรับเรื่องราວร้องทุกข์ที่ชัดเจน

2.2.6 มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากร วิธีการบริหารกิจการและสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อสามารถนำไปปรับใช้กับการทำงานได้และมีขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

2.2.7 ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (Promoting gender balance) เปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

2.2.8 การอดทนอดกลั้น (Tolerance) และการยอมรับ (Acceptance) ต่อทัศนคติที่หลากหลาย (Diverse perspectives) รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หากจู่รวมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

2.2.9 การดำเนินการตามหลักนิติธรรม (Operating by rule of law) พัฒนาปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม

2.2.10 ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

2.2.11 การเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) แทนการควบคุม โอนงานบางอย่างไปให้องค์กรท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด หรือบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้เอกชนดำเนินการแทน

2.3 การประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2542 ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ ดังนี้ (กัลยา เนติประวัติ. 2544 : 11 - 13)

2.3.1 หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายถูกต้อง เป็นธรรม การกำหนดกฎกติกา และการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึง สิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิกในระดับองค์กร หมายถึง กฎ กติกา ที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การมาทำงานหรือเข้าประชุมให้ตรงเวลา การให้บริการประชาชนให้เสมอกัน รวมถึง ข้อตกลงในการสับเปลี่ยนหน้าที่กันในองค์กร

2.3.2 หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติในระดับองค์กร หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ให้ความยุติธรรมกับประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และปฏิบัติตาม ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการคือ มีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงาน ต่อประชาชนและสังคม

2.3.3 หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กร ทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนในระดับองค์กร หมายถึง ประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่องาน และสามารถตรวจสอบการทำงานได้ และภายในองค์กรต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจการบริหารงาน เงิน คน มีการสื่อสารที่ดีภายในด้วย

2.3.4 หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอ ความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์และการแสดงประชามติหรืออื่นๆ ในระดับองค์กร หมายถึง การวางระบบการรับฟังความคิดเห็น และการรับเรื่องราวร้องทุกข์ ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ขณะเดียวกันภายในองค์กรเองจะต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารงานภายในด้วย

2.3.5 หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน ในระดับองค์กร หมายถึง การกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐใหม่ มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับล่าง เพื่อให้ความรับผิดชอบในทุกๆระดับมีความชัดเจน และมีรายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จจริงรงค์ให้ประชาชนรับผิดชอบ

2.3.6 หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืนในระดับองค์กร หมายถึง ผู้บริหารต้องทบทวนงานในความรับผิดชอบทั้งหมด เพื่อพิจารณาถ่ายโอนงานที่ ภาคธุรกิจ เอกชน หรือภาคประชาชน ทำได้ และมีประสิทธิภาพ สูงกว่าออกไป เลือกนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้ และพัฒนาความสามารถเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

2.4 หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานข้าราชการพลเรือน เน้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และการให้บริการของรัฐ ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ คือ (บุญบงชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ถี. 2544 : 17-18)

2.4.1 หลักนิติธรรม ได้แก่ กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ มีความเป็นธรรม มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอ การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบเข้าใจกฎเกณฑ์ต่างๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่างๆ

2.4.2 หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและหน้าที่ของส่วนราชการ จำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจของส่วนราชการ มีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม และเปิดเผยต่อสาธารณะ

2.4.3 หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การได้รับการยอมรับ และพอใจจาก ผู้รับบริการ และผู้ที่เกี่ยวข้อง การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่ได้ขึ้น จากการปฏิบัติงาน และจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

2.4.4 หลักความคุ้มค่า ได้แก่ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพและควมมีประสิทธิผล ทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ

2.4.5 หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่างๆ รวมถึง การประหยัดงบประมาณ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือผู้ได้รับผลกระทบ จำนวน ผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น หรือจำนวนข้อเสนอแนะ หรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินเรื่องต่างๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม

2.4.6 หลักคุณธรรม ได้แก่ การร้อง หรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประ โยชน์สูงสุด สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข และมีระเบียบวินัย

3. รูปแบบการบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาล

3.1 รูปแบบการบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ไว้ ดังนี้ (วันเพ็ญ หรุจิตตรีวัฒน์. 2544 : 8)

3.1.1 หลักนิติธรรม

1) ผู้บริหารกำหนดนโยบายให้หน่วยงานและข้าราชการในสังกัด ดำเนินการยกย่องหรือตรวจสอบร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และแนวปฏิบัติใดๆ ที่ถือปฏิบัติอยู่ให้มีความสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และปรับปรุงแก้ไขกรณีที่พบว่ามีคุณสมบัติคล้อยกับหลักดังกล่าว

2) ในการร่างหรือแก้ไขกฎหมาย ตามข้อ 1 ให้กำหนดเป็นนโยบายให้มีการพิจารณาพิจารณาหรือให้ความเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแล้วแต่กรณีก่อน

3) อาจให้คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเป็นกลาง ทำหน้าที่ปรับปรุงกระบวนการขั้นตอน และวิธีการออกกฎหมายของส่วนราชการนั้นๆ หลักคุณธรรม

3.1) ผู้บริหารกำหนดเป็นนโยบายให้มีการปรับปรุง ระเบียบจรรยาบรรณในสถานศึกษาครู อาจารย์ และนักเรียน

3.2) ผู้บริหารจัดให้มีระบบการร้องเรียนในการบริการในทุกด้านในสถานศึกษา

3.3) ผู้บริหารเร่งรัดให้มีการรณรงค์การใช้หลักคุณธรรมอย่างกว้างขวาง และจริงจังในทุกระดับ จากระดับบริหารจนถึงระดับปฏิบัติทุกคน

3.4) ผู้บริหารส่งเสริมให้มีการจัดกิจกรรมที่ส่งเสริมความมีคุณธรรมของโรงเรียนตลอดจนการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ เพื่อสร้างจิตสำนึก

3.5) ผู้บริหารสนับสนุนในการสร้างระบบเครือข่ายการส่งเสริมหลักคุณธรรมระหว่างโรงเรียนมัธยมและกลุ่มต่างๆ ในสังคม

3.1.2 หลักความโปร่งใส

1) ผู้บริหารกำหนดเป็นนโยบายให้มีการปรับปรุงกลไกการทำงานของหน่วยและข้าราชการให้เน้นการปฏิบัติงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์

2) ผู้บริหารทบทวนขั้นตอนและกฎ ระเบียบ เกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต ให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีตัวชี้วัดที่ชัดเจน และมีผู้รับผิดชอบในทุกขั้นตอน

3) ผู้บริหารปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างราชการใสสะอาด เช่น จัดทำแผนการสร้างความโปร่งใสในกระบวนการทำงานทุกขั้นตอน รวมทั้งแผนการป้องกันการทุจริตประพฤตินิยมชอบในหน่วยงานของตน

4) ผู้บริหารจัดให้มีช่องทางการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากข้าราชการ การร้องเรียนจากผู้รับบริการ และประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับการให้บริการของหน่วยงานนั้น

3.1.3 หลักความมีส่วนร่วม

1) ผู้บริหารกำหนดนโยบาย ปรับปรุง กฎ ระเบียบ และกลไกการให้ ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม

- 2) ผู้บริหารกำหนดการกระจายอำนาจการบริหารในโรงเรียนหรือสื่
ห้องถิ่น ชุมชน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
- 3) ผู้บริหารส่งเสริมการรณรงค์เพื่อสร้างจิตสำนึกเรื่องการมีส่วนร่วมแก่
ครูภายในโรงเรียน
- 4) ผู้บริหารสนับสนุนการสร้างหลักประกันความปลอดภัยในชีวิตและ
ทรัพย์สินของผู้มีส่วนร่วม
- 5) ผู้บริหารจัดให้มีการมีส่วนร่วมในระบบการตรวจสอบและ
การตัดสินใจ

3.1.4 หลักความรับผิดชอบ

- 1) ผู้บริหารกำหนด โครงสร้างการบริหารงานและขอข่ารับการรับผิดชอบ
- 2) ผู้บริหารส่งเสริมการสร้างจิตสำนึกเรื่องความรับผิดชอบต่อตนเอง
และระบบการประเมินแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์
- 3) ผู้บริหารสนับสนุนในการสร้างความรู้ ความสำนึกรับผิดชอบที่มีต่อ
ส่วนรวม
- 4) ผู้บริหารทบทวนเรื่องการส่งเสริมผู้มีความรู้ความสามารถโดยใช้
ระบบการให้รางวัลและระบบจูงใจอื่นๆ
- 5) ผู้บริหารส่งเสริมการให้เสนอความคิดริเริ่มที่เป็นประ โยชน์ต่องานใน
โรงเรียน และขาดประ โยชน์ที่ได้รับ

3.1.5 หลักความคุ้มค่า

- 1) ผู้บริหารกำหนดคน โยบายการประหยัดการใช้ทรัพยากรและสร้าง
จิตสำนึกแก่ ครูอาจารย์ให้รู้จักใช้ ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า
- 2) ผู้บริหารกำหนดการลดขั้นตอนในการให้บริการและการทำงาน
- 3) ผู้บริหารสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อลดต้นทุนและ
เพิ่มผลผลิต
- 4) ผู้บริหารกำหนดเป้าหมายมาตรฐานในการทำงาน
- 5) ผู้บริหารกำหนดระบบติดตามประเมินผลเพื่อเปรียบเทียบความคุ้ม
ทุนในการดำเนินการเรื่องต่างๆ และระบบการรายงานผลที่สอดคล้องกับระบบการประเมินผล
- 6) ผู้บริหารส่งเสริมการใช้เทคนิคการบริหารงานแบบใหม่สำหรับบาง
งานที่โรงเรียนไม่ต้องทำเอง เช่น การจ้างและการเหมา

3.2 จำแนกหลักการบริหารจัดการที่ดีเป็น 3 ระดับ คือ ระดับประเทศ ระดับภาค และระดับองค์กร ดังนี้ (วันชัย วัฒนศัพท์. 2547 : 122-124)

3.2.1 หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรมการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกาและการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก

1) ในระดับประเทศ หมายถึง กระบวนการเสนอร่างกฎหมาย กฎข้อบังคับต่างๆ ให้เป็นไปตามความชอบธรรม เนื้อหาไม่มีความทันสมัย เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย

2) ในระดับภาครัฐ หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ใช้ในการบริหารงานร่วมกันภายในภาครัฐ เช่น ระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหารงานงบประมาณ บริหารงานบุคคล

3) ในระดับองค์กร หมายถึง กฎ กติกาที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น กามาทำงานหรือเข้าประชุมให้ตรงต่อเวลา

3.2.2 หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริตใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

1) ในระดับประเทศ ประชาชนทำหน้าที่อย่างถูกต้อง ทำงานที่สุจริตและเป็นประโยชน์ต่อสังคม ต่อส่วนร่วม ปฏิบัติตามกฎหมายและเป็นพลเมืองที่ดี เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่ประชาชนด้วย

2) ในระดับภาครัฐ ผู้แทนประชาชนที่เข้าไปบริหารราชการต้องเข้าสู่หน้าที่ด้วยความชอบธรรมทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม

3) ในระดับองค์กร ต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน มีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงาน ต่อประชาชน และสังคม

3.2.3 หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส

1) ในระดับประเทศ ประชาชนมีอิสระในการสื่อสาร สื่อมวลชนสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่และมีจริยธรรม มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อ

สังคมอย่างตรงไปตรงมา ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องได้

2) ในระดับภาครัฐ การตัดสินใจและการปฏิบัติงานของภาครัฐต้องมีความโปร่งใส

3) ในระดับองค์กร ประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่องาน และสามารถตรวจสอบการทำงานภายในองค์กรจะต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจในการบริหารงานเงิน และคน

3.2.4 หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การประชาพิจารณ์ การแสดงมติ หรืออื่นๆ

1) การมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง จะช่วยป้องกัน ความขัดแย้ง โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะได้อย่างดี การมีส่วนร่วมมีทั้งหลักการ และเครื่องมือที่เหมือนกับการแก้ปัญหาความขัดแย้งอย่างสันติวิธี

2) การมีส่วนร่วมในระดับประเทศ บุคคลย่อมมีสิทธิส่วนร่วมในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนเอง ให้รัฐส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ รัฐต้องกระจายให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาอบรมด้วย

3) การมีส่วนร่วมในระดับภาครัฐ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติให้มีข้อ ได้เถียงหลายฝ่าย เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐ ควรมีการสำรวจความเห็นประชาชนเพื่อปรับปรุงงานให้เกิดประโยชน์สูงสุด

4) การมีส่วนร่วมในระดับองค์กร มีการวางระบบการรับฟังความคิดเห็น และการรับเรื่องร้องทุกข์ที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

3.2.5 หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิและหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพความคิดเห็นที่แตกต่างและกล้าที่ขอมรับผลดีและเสียจากการกระทำของตนเอง

1) ในระดับประเทศ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และใช้อำนาจ โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบาทหน้าที่ ธุรกิจ เอกชน มีหน้าที่สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ ปลอดภัย ไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ ผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่น

2) ในระดับภาครัฐ คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินต้อง ชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ ต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อ รัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง ฝ่ายการเมืองรับผิดชอบในเรื่องนโยบาย ส่วนฝ่ายประจำรับผิดชอบในการดำเนินการ

3) ในระดับองค์กร มีการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจ รัฐ ใหม่มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับล่าง

3.2.6 หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ปรารถนาคให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

1) ในระดับประเทศ การใช้ทรัพยากรเป็นไปด้วยความประหยัด มีประสิทธิภาพ พยายามลดการเกิดมลภาวะทั้งในดิน ในน้ำ และบนอากาศ

2) ในระดับภาครัฐ ใช้งบประมาณอย่างประหยัด มีรายงานผลการใช้ ทรัพยากรต่อสาธารณะ

3) ในระดับองค์กร ทบทวนงานให้มีประสิทธิภาพสูงกว่าออกไปเลือก นำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้พัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและ ต่อเนื่อง

ตามที่นักวิชาการได้กล่าวถึงองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล สามารถ สรุปได้ว่า หลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่าและหลักความรับผิดชอบต่อ

4. ธรรมาภิบาลในวิชารัฐประศาสนศาสตร์

แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มีนักวิชาการกล่าวไว้ว่า วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2552 : 1-4) ภาพรวมแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์หรือ อาจเรียกว่า แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐของไทยในปัจจุบันและในอนาคต มีลักษณะ

สำคัญ 20 ข้อ ข้างล่างนี้ โดยแต่ละข้อมีความสัมพันธ์กัน คาบเกี่ยวกัน และอาจปรากฏให้เห็น มากน้อยแตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา

4.1 แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐและแนวคิดการบริหารจัดการภาคเอกชน ของไทยมีแนวโน้มที่จะรวมกันและผสมกลมกลืนกัน เห็นตัวอย่างได้จากบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถด้านการบริหารจัดการของแต่ละภาคจะเข้าไปทำหน้าที่หรือรับผิดชอบในอีกภาค หนึ่ง เช่น ผู้บริหารที่เกษียณหรือออกจากวงการราชการจะไปทำงานต่อในภาคเอกชน ในเวลา เดียวกัน ผู้บริหารจากภาคเอกชนก็จะเข้ามาปฏิบัติราชการในหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฝนตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารของแต่ละภาคดังกล่าวนี้จะนำวิชาความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์มาปรับใช้ในภาคที่ตนเองเข้าไปทำหน้าที่หรือรับผิดชอบ นอกจากนี้แล้ว เมื่อ ผู้บริหารของทั้งสองภาค ได้มีโอกาสติดต่อและปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อผลประโยชน์ของ ประเทศชาติหรือส่วนรวม ก็จะนำแนวความคิดการบริหารจัดการของแต่ละภาคมาปรับใช้ไม่ มากก็น้อย เมื่อเป็นเช่นนี้ ความแตกต่างระหว่างแนวคิด การบริหารจัดการภาครัฐกับภาคเอกชน มีแนวโน้มลดลง อย่างไรก็ตาม ก็ยังพอแยกแยะหรือชี้เฉพาะได้ว่าเป็นการบริหารจัดการภาคใด

4.2 แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลหรือนำมาจาก แนวคิดการบริหารจัดการภาคเอกชน เช่น แนวคิดหัวหน้าผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน หรือ ซีอีโอ (Chief Executive Officer : CEO) การเพิ่มค่าตอบแทน การวางแผนยุทธศาสตร์ การทำ สัญญาการปฏิบัติราชการระหว่างผู้บริหารของหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของรัฐที่เรียกว่า การปฏิบัติราชการตามคำรับรองของหน่วยงาน (Performance agreement of agency) ทั้งนี้ เนื่องจากภาคเอกชนมีการปรับตัวเพื่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและคล่องตัวมากกว่า

4.3 การเน้นความสำเร็จ ผลผลิต ผลลัพธ์ หรือปัจจัยนำออก มากกว่า กระบวนการดำเนินงาน การปฏิบัติงาน ปัจจัยนำเข้า ตลอดจนกฎหมายและระเบียบ อย่างไรก็ตาม ก็ยังให้ความสำคัญกับเรื่องยุทธศาสตร์ ของการดำเนินงานหรือเทคนิค ที่นำมาใช้ในการ ปฏิบัติงานด้วย

4.4 การสนับสนุนให้นำตัวชี้วัดการบริหารจัดการมาใช้ในการวิเคราะห์ วัด หรือ ประเมินผลการปฏิบัติงานและการให้บริการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

4.5 การปรับขนาดของหน่วยงานของรัฐให้เล็กลง เป็นลักษณะของจิวต์แอนด์แจว

4.6 การมอบหมายกิจการของหน่วยงานของรัฐบางส่วนให้แก่หน่วยงานของ ภาคเอกชน เช่น กิจการเกี่ยวกับอาหาร การรักษาความปลอดภัยภายในบางส่วน และการทำ ความสะอาด ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มคุณภาพของกิจการ แบ่งเบาภาระ และประหยัดงบประมาณของ หน่วยงานของรัฐ

4.7 การแบ่งอำนาจหรือการมอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐในระดับรอง รวมทั้ง การกระจายอำนาจ และการกระจายความรับผิดชอบให้แก่ประชาชนหรือองค์กรประชาชนเพิ่ม มากขึ้น

4.8 การให้มีความสำคัญกับคนหรือประชาชนผู้รับบริการเป็นศูนย์กลาง

4.9 การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ท้องถิ่น ชุมชน และประชา สังคม

4.10 การปฏิบัติงานในลักษณะที่เป็นเครือข่ายร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐ เอกชน สถาบันการศึกษา และสมาคมต่างๆ

4.11 การสนับสนุนนักบริหารมืออาชีพทั้งชายและหญิง

4.12 การพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเพิ่ม มากขึ้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงานที่สนองผลประโยชน์ของประชาชนและส่วนรวม

4.13 การให้ความสำคัญกับการแลกเปลี่ยนความรู้และการเรียนรู้ร่วมกันเพื่อ ผลประโยชน์ของส่วนรวม

4.14 การนำวิชาความรู้ วิชาการ และการวิจัย มาใช้ในการปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น

4.15 การนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาปรับใช้ในหน่วยงานของรัฐ

4.16 การแข่งขันการสร้างผลงานด้วยความรู้ความสามารถ

4.17 การเพิ่มรางวัลตอบแทนสำหรับการปฏิบัติงาน

4.18 การจัดตั้ง “ศูนย์” ให้บริการทางวิชาการ คำแนะนำปรึกษา และข้อมูล ข่าวสารด้านการบริหารจัดการภาครัฐ

4.19 การประชาสัมพันธ์และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและการปฏิบัติงานของ หน่วยงานอย่างกว้างขวางและทั่วถึง

4.20 การมุ่งส่งเสริมให้หน่วยงานของภาครัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐนำหลักหรือ สาระสำคัญของแนวทางการบริหารจัดการที่เน้นด้านจิตใจมาปรับใช้ในการปฏิบัติงานเพิ่ม มากขึ้น โดยอาจนำแนวทางใดแนวทางหนึ่งหรือหลายแนวทางข้างล่างนี้มาปรับใช้ตามความ เหมาะสม

4.20.1 การบริหารจัดการตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงที่ ประกอบด้วย

- 1) หลักความพอประมาณ
- 2) หลักความมีเหตุผล
- 3) หลักการมีภูมิคุ้มกัน
- 4) หลักการพึ่งตนเอง

- 5) หลักการเสริมสร้างคุณภาพคนให้มีทั้งความรู้และคุณธรรมควบคู่กัน
- 6) หลักการรวมกลุ่ม
- 7) หลักการสร้างเครือข่าย
- 8) หลักความสมดุลและการพัฒนาที่ยั่งยืน

4.20.2 การบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรม 10 หลัก ได้แก่

- 1) การรักษาความสัตย์
- 2) การรู้จักข่มใจตนเอง
- 3) ความอดทน
- 4) การละความชั่ว
- 5) การเสียสละ
- 6) ความเมตตา
- 7) ความสามัคคี
- 8) ความสุจริต
- 9) ความเที่ยงธรรม
- 20) การส่งเสริมคนดี

4.20.3 การบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี 6 หลัก

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ประกอบด้วย

- 1) หลักนิติธรรม
- 2) หลักคุณธรรม
- 3) หลักความโปร่งใส
- 4) หลักความมีส่วนร่วม
- 5) หลักความรับผิดชอบ
- 6) หลักความคุ้มค่า

4.20.4 การบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี 7 หลัก

ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ประกอบด้วย

- 1) การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- 2) การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

3) การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิง
ภารกิจของรัฐ

4) การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

5) การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ

6) การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของ
ประชาชน

7) การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

4.20.5 การบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี 5 หลัก
ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดย
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ประกอบด้วย

1) ความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน

2) การมีส่วนร่วมของประชาชน

3) การเปิดเผยข้อมูล

4) การติดตามตรวจสอบ

5) การประเมินผลการปฏิบัติงาน

ธรรมาภิบาลในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ถือได้ว่าเป็นแนวความคิดการบริหาร
จัดการภาครัฐของไทย ซึ่งจะมีลักษณะสำคัญที่มีความสัมพันธ์ ควบคู่กัน โดยจะปรากฏให้
เห็นมากน้อยจะแตกต่างกันออกไปตามช่วงเวลา

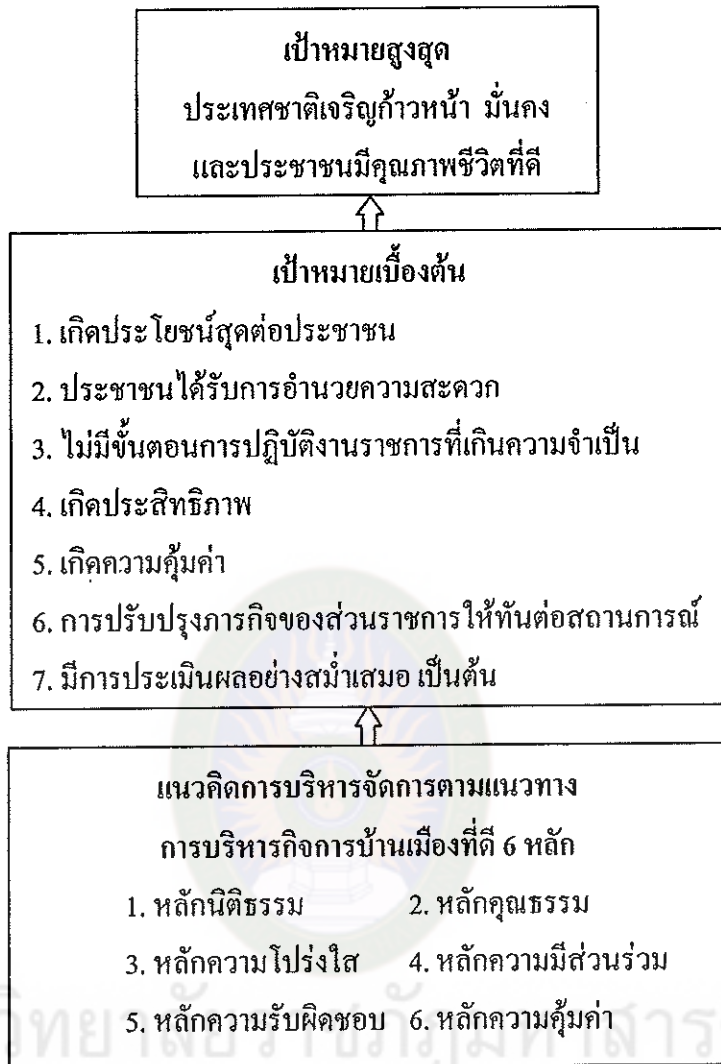
5. แนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

แนวความคิดการบริหารจัดการที่เรียกว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นแนวทาง
การบริหารจัดการสำคัญที่รัฐบาลนำมาใช้ในการจัดระเบียบให้สังคมและประชาชนอยู่ร่วมกัน
อย่างปกติสุข เพื่อช่วยป้องกันแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาหรือวิกฤตต่างๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม
การเมือง การบริหาร และสิ่งแวดล้อม ที่เกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยหน่วยงานของรัฐ
และเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จะต้องพัฒนาหน่วยงาน
และตนเองเพื่ออำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชนอย่าง โปร่งใส มีประสิทธิภาพ
คุ้มค่า และเกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน เป็นต้น แนวทางนี้ยึดหลักสำคัญเป็นต้นว่า หลักนิติ
ธรรม หลักคุณธรรม และหลักความ โปร่งใส ที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540 และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
(วิรัช วิรัชนิการวรรณ. 2552 : 39-41)

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเกิดขึ้นตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และต่อมาได้พัฒนาเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องบริหารราชการโดยยึดหลัก 6 ประการ ได้แก่ 1) หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และ 6) หลักความคุ้มค่า

ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐบรรลุเป้าหมาย ดังนี้ เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติราชการที่เกินความจำเป็น เกิดประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่า มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ และมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

เป้าหมายดังกล่าวเป็นเป้าหมายเบื้องต้น อันจะนำไปสู่เป้าหมายสุดท้ายที่สำคัญ คือ ประเทศชาติเจริญก้าวหน้า มั่นคง และประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ดังแผนภูมิที่ 2



แผนภูมิที่ 2 แนวคิดการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

6. ธรรมเนียมปฏิบัติในต่างประเทศ

ธรรมเนียมปฏิบัติในประเทศสหรัฐอเมริกา ธรรมเนียมปฏิบัติ และการปฏิรูปองค์กรของรัฐในสหรัฐอเมริกา หลักการปกครองที่ดี ได้รับการยอมรับและถือปฏิบัติได้อย่างกว้างขวางในสหรัฐอเมริกาแต่ไม่ได้เป็นที่รู้จักในนามของ Good Governance กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาได้พยายามเริ่มปฏิรูปการบริหารภาครัฐครั้งแรกในช่วงปี พ.ศ. 2579- 2480 ซึ่งอยู่ในสมัยประธานาธิบดีแฟรงกลิน ดี รูสเวลต์ (Franklin D. Roosevelt) โดยรัฐบาลได้ออกกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปองค์กรของรัฐ พ.ศ. 2479 ซึ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสำนักประธานาธิบดี กฎการปฏิรูปองค์กรของรัฐนี้ได้นำมาปฏิบัติและปรับใช้กับแต่ละสมัยจนถึงปัจจุบัน (บวรศักดิ์ สุวรรณโณ. 2542 : 11)

ในสมัยของประธานาธิบดีคลินตัน (Clinton) (พ.ศ. 2535- 2543) สหรัฐอเมริกาได้ก่อตั้ง Nation Performance Review (NPR) เพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐและได้ผ่านกฎหมายที่เรียกว่า Governance Performance and Result Act (GPRA) เมื่อต้นปี พ.ศ. 2536 ทุกหน่วยงานของรัฐต้องส่งแผน 5 ปี ของการพัฒนางองค์การซึ่งประกอบด้วย วิสัยทัศน์ หลักการ วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และหลักการประเมินผล

สหรัฐอเมริกา เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและเพิ่มประสิทธิผลขององค์กรของรัฐเป็นหลัก เนื่องจากระบบราชการค่อนข้างใหญ่เทอะทะ พนักงานขาดขวัญและกำลังใจต่อความต่ำช้าของระเบียบราชการต่างๆ และความไม่เหมาะสมระหว่างผลการดำเนินงานและผลตอบแทน ดังนั้น NPR จึงเน้นที่การพัฒนางองค์การ เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจของพนักงาน และ ปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพขององค์กรของรัฐ ระบบการเมืองและเศรษฐกิจของสหรัฐถูกหล่อหลอมมาจากระบอบประชาธิปไตยเสรี และระบอบทุนนิยม ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมีการพัฒนา สร้างพื้นฐาน และให้ความสำคัญด้านกฎหมาย ความเสมอภาค ความ โปร่งใส การตรวจสอบคุณภาพชีวิต และสิทธิมนุษยชน พื้นฐานดังกล่าวค่อนข้างเข้มแข็งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาทั่วไป อย่างไรก็ตามสหรัฐฯ ก็มีการปรับปรุงระบบการเมือง เศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่อง ปัญหาปัจจุบันที่สหรัฐฯ ให้ความสำคัญอยู่ที่ว่า “รัฐควรจะทำอะไร” เพื่อพัฒนาประเทศ แต่ทว่า “รัฐควรจะทำอย่างไร” เพื่อให้ประเทศและประชากรมีคุณภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สิ่งที่ทำทนายอิงสำหรับสหรัฐฯ คือการผสมผสาน และปรับใช้องค์ประกอบอื่นๆ ของธรรมาภิบาล ให้เสมือนหนึ่งเป็นวัฒนธรรมขององค์กรมากกว่าการที่จะต้องมีหน่วยงานแยกต่างหากที่ต้องคอยตรวจสอบ ประสิทธิภาพการทำงานอยู่ตลอดเวลา

6.1 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

บวรศักดิ์ สุวรรณโณ (2542 : 12) กล่าวว่า ฟิลิปปินส์ ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาช่วยในการปฏิรูปภาครัฐหลังจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย โดยจัดตั้งโครงการ Philippine Quality Award (PQA) ในปี พ.ศ. 2540 เพื่อสร้างคุณภาพของหน่วยงานภาครัฐด้วยการใช้คุณลักษณะของ Total Quality Management (TQM) มาเป็นเครื่องมือนำไปสู่หลักธรรมาภิบาลของประเทศ PQA จะประเมินระดับคุณภาพของ TQM 7 ประการ ซึ่งแต่ละคุณลักษณะมีความสอดคล้องกับการชี้วัดระดับการมีธรรมาภิบาลในองค์ประกอบต่างๆ และองค์ประกอบธรรมาภิบาลที่วัดได้ 10 องค์ประกอบ ดังนี้

6.1.1 Public Accountability คือ ความรับผิดชอบต่อความต้องการของประชาชน และความสามารถในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐได้

6.1.2 Transparency คือ คุณภาพของความโปร่งใสในการดำเนินงานทุกอย่างของรัฐ และความสามารถในการให้บริการข้อมูลที่ถูกต้องและรวดเร็วของหน่วยงานของรัฐ

6.1.3 Efficiency คือ ระดับและคุณภาพการให้บริการประชาชนภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่

6.1.4 Result Focus คือ การให้ความสำคัญผลการดำเนินงานและเงื่อนไของทรัพยากร

6.1.5 Empowerment คือ การประสานงานและความร่วมมือของหน่วยงานต่างๆ เพื่อการบริการที่ดีแก่ประชาชน

6.1.6 Predictability of Policies คือ ความคงเส้นคงว่า และความยุติธรรมในการปฏิบัติทางกฎหมาย กฎระเบียบ และนโยบาย

6.1.7 Social Development Orientation คือ การพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน

6.1.8 Competitiveness คือ การกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันในการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการในราคาข้อมเยา

6.1.9 Participation คือ ความยึดหยุ่นของโครงสร้างของรัฐ และการที่มีกลไกของรัฐที่เกิด โอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถแสดงความคิดเห็น หรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใดๆ ของรัฐ

6.1.10 Sound Economic Management คือ ศักยภาพ และความเป็นไปได้ของการบริหารของหน่วยราชการ

จากความหมายดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า ฟิลิปปินส์ใช้โครงการ (Philippine Quality Award (PQA) ช่วยให้แต่ละหน่วยงานตระหนักถึงความสำคัญในการให้บริการที่ดีมีคุณภาพต่อลูกค้าหรือประชาชน การมีผู้นำที่มีความสามารถ การให้ประชาชนและทีมงานมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจของหน่วยงาน การใช้ข้อมูลงบประมาณ และทรัพยากรอื่นๆ ที่มีจำกัด อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของขั้นตอนการดำเนินงาน และการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชน

6.2 แนวทางของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลในประเทศอินโดนีเซีย บวรศักดิ์ สุวรรณโณ (2542 : 13) กล่าวว่า อินโดนีเซียเกิดผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 และด้วยความช่วยเหลือและทุนสนับสนุนจากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย หรือ Asian Development Bank (ADB) ในปี พ.ศ. 2541 ได้กลายเป็นแรงผลักดันให้อินโดนีเซียต้องปราบปรามคอร์รัปชันทุกระดับและปฏิรูปภาครัฐไปสู่การมีธรรมาภิบาลอย่างจริงจัง ซึ่งมีกรอบแนวทางกว้างๆ ดังต่อไปนี้

6.2.1 การกระตุ้นให้มีการแข่งขันทางการค้าโดยชอบธรรม เนื่องจากความโปร่งใสของกลไกทางตลาด และการที่ไม่มีระบบการตรวจสอบที่ถูกต้อง ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันและการผูกขาดของนายทุนหรือนักการเมือง ซึ่งทำให้ประชาชนไม่มีตัวเลือกของสินค้า และต้องซื้อสินค้าที่ไม่ได้คุณภาพและมีราคาแพง ดังนั้น การกระตุ้นให้มีความเสมอภาคในการแข่งขันทางการค้าและการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ จะช่วยให้ตลาดเกิดสภาวะการแข่งขันเสรี เป็นตามกติกาและกลไกธรรมชาติของตลาด

6.2.2 ส่งเสริมให้การบริการของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ ระบบระเบียบราชการมีส่วนเอื้อให้เกิดการคอร์รัปชันในหน่วยงานและทำให้การบริการทั่วไปแก่ประชาชนด้วยประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการบริหารของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเงินเดือน สวัสดิการ โครงสร้างที่ซับซ้อน กฎระเบียบ และขั้นตอนการทำงาน ให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ อันจะไม่เปิดช่องว่างให้เกิดการคอร์รัปชันในทุกระดับของหน่วยงาน

6.2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนสะสมความเบื่อหน่าย ที่มีต่อความไม่จริงใจในการแก้ปัญหา และความไม่สนใจในเสียง หรือความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลและนักการเมืองมาเป็นเวลานาน ซึ่งส่งผลให้ประชาชนไม่เห็นประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองของประเทศ ดังนั้น ต้องมีการสร้างทัศนคติใหม่ให้กับประชาชน ส่งเสริมสิทธิทางการเมืองของประชาชน เร่งตอบสนองความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชน กระตุ้นให้เห็นถึง ความสำคัญของความร่วมมือของประชาชนในการตรวจสอบการบริหารงานของรัฐ และนักการเมือง

จากความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ที่นักวิชาการ และต่างประเทศ ตลอดจนหน่วยงานต่างๆ ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว พอสรุปได้ว่า การบริหารงานของภาครัฐในทุกๆ ด้านโดยชอบธรรม และมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการใช้กระบวนการ การที่ส่วนร่วมทุกส่วนของสังคมไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้

ประเทศมีพื้นฐานประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมด้านกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างการบริหารที่มีประสิทธิภาพมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

ธรรมเนียมในต่างประเทศถือว่าเป็นหลักการปกครองที่ดีที่ได้รับการยอมรับ และนำมาบริหารจัดการภาครัฐอย่างแพร่หลาย เช่น ธรรมเนียมในสหรัฐอเมริกา ที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและเพิ่มประสิทธิผลขององค์กรภาครัฐเป็นหลัก เช่นเดียวกับ ธรรมเนียมในประเทศฟิลิปปินส์ที่ได้นำหลักธรรมเนียมมาช่วยในการปฏิรูปภาครัฐหลังจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียและประเทศอินโดนีเซีย ที่นำหลักหลักธรรมเนียมมาใช้ ผลักดันการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันทุกระดับและปฏิรูปภาครัฐ ไปสู่การมีธรรมเนียมปฏิบัติอย่างจริงจังภายหลังได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540

แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาลตำบล

1. ความเป็นมา

หลวงศุภนิพนธ์ (2539 : 121-122) รายงานไว้ว่า ในปี พ.ศ. 2473 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลขึ้น โดยที่กระทรวงมหาดไทยได้ทูลเกล้าถวายแผนการ โครงการพร้อมด้วยร่างกฎหมายที่ทำสำเร็จเรียบร้อยแล้ว เพื่อทรงพิจารณา พระองค์ ฯ ได้ทรงนำเข้าไปศึกษาในที่ประชุมเสนาบดีซึ่งที่ประชุมไม่เห็นด้วยโดยให้เหตุผลว่าระบบใหม่นี้เป็นของดี แต่เมื่อพระราชทานไปยังราษฎรที่ยังไม่เข้าใจระบบดังกล่าว ผลดีก็จะไม่เกิดขึ้นกลับกลายเป็นเรื่องยุ่งยากควรที่จะให้การศึกษาแก่ผู้รับให้เกิดความรู้ความเข้าใจเสียก่อน จึงจะเกิดผลดีตามที่พระองค์ปรารถนา และอีกประการหนึ่ง การพระราชทานสิทธิแก่ประชาราษฎรเช่นนี้เป็นพระมหากรุณาธิคุณอย่างประเสริฐ แต่การปฏิบัติเช่นนี้ในทันทีทันใดที่เดี๋ยวยังไม่เป็นการเหมาะสม ควรแก้ไขให้ค่อยเป็นค่อยไป อย่างไรก็ตามพระองค์ทรงตระหนักว่าการจัดการปกครองแบบเทศบาลจะเป็นการให้การศึกษาแก่ประชาชนในการที่จะก้าวไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยตามพระราชบัญญัติ ได้ทรงย้ำถึงการนี้ตอนหนึ่งว่าอย่างไรก็ตามหลังจากที่คณะราษฎรได้ทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และได้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2478 โดยได้ยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่ง ซึ่งเป็นสุขาภิบาลเมืองเสีย 29 แห่งและสุขาภิบาลท้องที่ 6 แห่ง ขึ้นเป็นเทศบาล และได้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลถึงปัจจุบันหลายครั้ง กล่าวคือ ได้มีการประกาศใช้

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 พ.ศ. 2486 และจนถึงปี พ.ศ. 2496 ซึ่งใช้เป็นหลักมาจนถึงปัจจุบัน จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ คือ 1) จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น 2) ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินงานของท้องถิ่น และ 3) ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

2 หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล

จากหลักเกณฑ์ข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท คือ

2.1 เทศบาลตำบล มีหลักเกณฑ์ดังนี้

2.1.1 มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาทขึ้นไป

2.1.2 มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

2.1.3 ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตรขึ้นไป

2.1.4 ได้รับความเห็นชอบจากราชรัฐในท้องถิ่นนั้น

2.2 เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

2.2.1 ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้ โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นๆ ประกอบ

2.2.2 ส่วนท้องที่ที่มีใช่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้อง ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังนี้

1) เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป

2) ราชรัฐอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร

3) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมายกำหนด

4) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

2.3 เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

2.3.1 เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

2.3.2 ราชรัฐอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร

2.3.3 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้

2.3.4 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร

3. อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้ 2 ประเภท คือ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นๆ กำหนด กล่าวคือ

3.1 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาลกำหนด แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

3.1.1 หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ (มาตรา 50 มาตรา 53 และมาตรา 56 ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) ดังปรากฏ ดังนี้ หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติของเทศบาลตำบล

- 1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- 3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล
- 4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- 6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- 7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- 8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย

3.1.2 หน้าที่ไม่บังคับหรือหน้าที่ที่เลือกปฏิบัติ (มาตรา 51 มาตรา 54 และมาตรา 57 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) ดังปรากฏ ดังนี้

- 1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- 2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- 5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

- 6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- 7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าและแสงสว่างด้วยวิธีการอื่น
- 8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- 9) เทศพาณิชย์

3.2 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- 3.2.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 3.2.2 การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ
- 3.2.3 การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- 3.2.4 การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ
- 3.2.5 การสาธารณสุขการ
- 3.2.6 การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- 3.2.7 การพาณิชย์ และส่งเสริมการลงทุน
- 3.2.8 การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 3.2.9 การจัดการศึกษา
- 3.2.10 การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- 3.2.11 การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- 3.2.12 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 3.2.13 การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 3.2.14 การส่งเสริมประชาธิปไตยความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 3.2.15 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 3.2.16 การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 3.2.17 การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย
- 3.2.18 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล
- 3.2.19 การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

- 3.2.20 การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 3.2.21 การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- 3.2.22 การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย
โรงมหรสพและสาธารณสถานอื่นๆ
- 3.2.23 การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดิน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 3.2.24 การผังเมือง
- 3.2.25 การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- 3.2.26 การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 3.2.27 การควบคุมอาคาร
- 3.2.28 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 3.2.29 การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน
และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- 3.2.30 กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่
คณะกรรมการประกาศกำหนด
- 3.3 อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนด
 - นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และอำนาจ
หน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดไว้แล้วยังมีกฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจ
หน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ อีกเป็นจำนวนมาก เช่น
 - 3.3.1 พระราชบัญญัติป้องกันภยันตรายอันเกิดแก่การเล่นมหรสพ
พุทธศักราช 2464
 - 3.3.2 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475
 - 3.3.3 พระราชบัญญัติควบคุมการใช้จุจาระทำปุ๋ย พุทธศักราช 2490
 - 3.3.4 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493
 - 3.3.5 พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495
 - 3.3.6 พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498
 - 3.3.7 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ
บ้านเมือง พ.ศ. 2535

3.3.8 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502

3.3.9 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

3.3.10 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

3.3.11 พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522

3.3.12 พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523

3.3.13 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534

3.3.14 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2535

4. อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล

4.1 อำนาจในการตราเทศบัญญัติ (มาตรา 60 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496)

4.1.1 เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วย เทศบาล

4.1.2 เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาล ตราเทศบัญญัติ หรือให้อำนาจตราเทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้นๆ

4.2 อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร

สภาเทศบาลมีอำนาจตรวจสอบควบคุมการทำงานของนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้โดยมีมาตรการควบคุมที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ

4.2.1 การตั้งกระทู้ถาม (มาตรา 31 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีในข้อความใดๆ ที่เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ ถ้าหากสมาชิกสภาเทศบาลเกิดสงสัยหรือมีข้อข้องใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรี หรือเมื่อสังเกตเห็นว่าการกระทำใดๆ ของฝ่ายบริหารอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อท้องถิ่น หรือประชาชนในท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้นายกเทศมนตรีจะต้องตอบกระทู้ถามให้สมาชิกสภาหายข้องใจ แต่ฝ่ายบริหารมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามก็ได้ ถ้าเห็นว่ายังไม่สามารถตอบเพราะถ้าหากตอบไปแล้วจะเกิดความไม่ปลอดภัยหรือเสียประโยชน์ที่สำคัญของเทศบาล

4.2.2 การเปิดอภิปราย (มาตรา 34 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) กฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาเทศบาล ขอเปิด อภิปรายต่อนายกเทศมนตรี ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการที่กำหนดไว้

4.2.3 การอนุมัติงบประมาณประจำปี (มาตรา 62 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) ก่อนที่จะมีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในรอบปีต่อไป นายกเทศมนตรีจะต้องเสนอ

งบประมาณประจำปีเพื่อขออนุมัติต่อสภาเทศบาลเสียก่อน และเมื่อสภาได้อนุมัติแล้ว จึงจะดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้ การที่กำหนดให้ต้องเสนอขออนุมัติงบประมาณก่อนนั้น เพื่อที่สภาเทศบาล ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้นสามารถควบคุมการจัดหารายได้และการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างถูกต้อง และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น

4.3 อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสภาเทศบาล (มาตรา 32 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) เพื่อที่จะให้การดำเนินงานต่างๆ ของสภาเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สภาเทศบาลมีอำนาจที่จะตั้งคณะกรรมการเพื่อให้ปฏิบัติการกิจที่มอบหมายให้ทำคณะกรรมการที่สภาเทศบาลจะแต่งตั้งแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

4.3.1 คณะกรรมการสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาล และกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบให้มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาเทศบาลได้ไม่เกิน

4.3.2 คณะโดยเทศบาลนครให้มีกรรมการในคณะหนึ่งๆ ไม่เกิน 5 คน ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลให้มีกรรมการในคณะหนึ่งๆ ไม่เกิน 3 คน

2.3 คณะกรรมการวิสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาลร่วมเป็นคณะกรรมการ โดยอาจมีจำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการได้เช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

5. โครงสร้างของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี สำหรับการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเทศบาลแล้ว จะมีโครงสร้างเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งส่วน คือ พนักงานเทศบาล

5.1 สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิก ดังนี้

5.1.1 สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิก 12 คน

5.1.2 สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิก 18 คน

5.1.3 สภาเทศบาลนคร มีสมาชิก 24 คน

สภาเทศบาลมีประธานสภา 1 คน และรองประธานสภาอีก 1 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งตามที่สมาชิกสภาเลือก

5.2 คณะเทศมนตรีมีอำนาจในการบริหารเทศบาล ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี 2-4 คนตามฐานะของเทศบาล กล่าวคือ

5.2.1 เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลมีเทศมนตรีได้ 2 คน

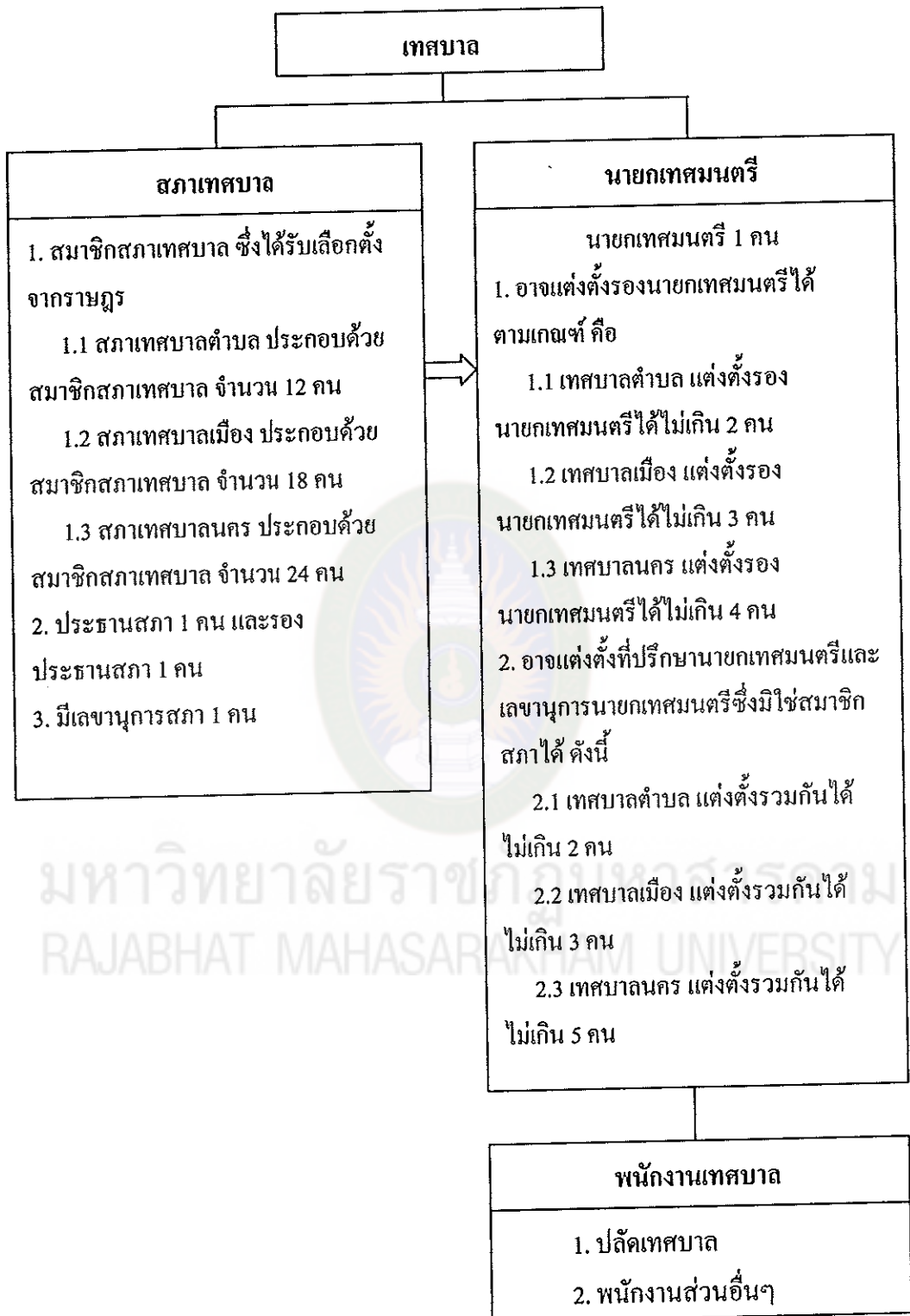
5.2.2 เทศบาลนครมีเทศมนตรีได้ 4 คน

5.3 พนักงานเทศบาล พนักงานเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติหน้าที่อันเป็นภารกิจประจำของสำนักงานซึ่งมีความเกี่ยวพันใกล้ชิดกับประชาชนเพราะหน้าที่ของเทศบาลต้องติดต่อกับประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย มีปลัดเทศบาลเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาพนักงานเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรี

โครงสร้างของเทศบาล แสดงดังแผนภูมิที่ 3



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภูมิที่ 3 โครงสร้างของเทศบาล

6. การบริหารเทศบาล

ส่วนการบริหารงานของเทศบาล มีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2542 แบ่งออกเป็น 12 หน่วยงาน คือ

6.1 สำนักปลัดเทศบาล

มีหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผนและนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานการเจ้าหน้าที่งานทะเบียนราษฎร ตลอดจนงานอื่นๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของงานใด โดยเฉพาะ

6.2 สำนักการคลัง/กองคลัง หรือฝ่ายคลัง

มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชีการจัดเก็บภาษีต่างๆ ตลอดจนการควบคุมดูแลพัสดุ และทรัพย์สินของเทศบาลประกอบด้วยงานการเงินและบัญชี งานพัฒนารายได้ งานผลประโยชน์ งานเร่งรัดรายได้ งานแผนที่ภาษี งานทะเบียนทรัพย์สิน งานบริการข้อมูลแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

6.3 กองหรือฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้าน

การเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกัน การระงับโรคติดต่อ การสุขาภิบาลและรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ ตลอดจนการควบคุมการประกอบอาชีพที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชน

6.4 สำนักการช่าง/กองช่าง หรือฝ่ายช่าง

มีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมงานก่อสร้างอาคาร เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง งานเกี่ยวกับไฟฟ้าสาธารณะงานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานสถาปัตยกรรมและผังเมือง ตลอดจนงานสาธารณูปโภค

6.5 สำนักงานการศึกษา/กองการศึกษา หรือฝ่ายการศึกษา

มีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชน งานด้านการสอนการนิเทศ การศึกษา งานการศึกษานอกโรงเรียน และงานกิจกรรมเด็กและเยาวชน

6.6 กองหรือฝ่ายวิชาการและแผนงาน

มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานวิชาการและการวางแผนพัฒนาเทศบาล ประกอบด้วย งานวิเคราะห์นโยบายและแผน งานวิจัยประเมินผล งานนิติการ การจัดทำงบประมาณ และงานประชาสัมพันธ์

6.7 กองหรือฝ่ายสวัสดิการและสังคม

มีหน้าที่ควบคุมดูแล และรับผิดชอบการปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานสังคมสงเคราะห์ งานสวัสดิการเด็กและเยาวชน และงานพัฒนาชุมชน

6.8 กองหรือฝ่ายช่างสุขาภิบาล

มีหน้าที่กำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลพร้อมบำบัดน้ำเสีย ประกอบไปด้วย งานกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล งานเครื่องกล และซ่อมบำรุง งานโรงงานกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล งานแบบแผน งานก่อสร้าง งานควบคุมและการตรวจสอบ การบำบัดน้ำเสีย งานบำรุงรักษาและซ่อมแซม และงานวิเคราะห์คุณภาพน้ำ

6.9 กองหรือฝ่ายการแพทย์ มีหน้าที่เกี่ยวกับงานรักษาพยาบาลประชาชน

ประกอบไปด้วย ฝ่ายบริการการแพทย์ ฝ่ายการพยาบาล และศูนย์บริการสาธารณสุข (กองหรือฝ่ายการแพทย์จะจัดตั้งขึ้นเฉพาะเทศบาลนคร ซึ่งมีรายได้เพียงพอสำหรับการจัดสร้างโรงพยาบาลและการบริหารงาน)

6.10 กองหรือฝ่ายการประปา

มีหน้าที่เกี่ยวกับงานผลิตน้ำประปา งานวางระบบท่อประปา งานจำหน่ายน้ำประปาให้ประชาชน งานจัดเก็บรายได้การประปา

6.11 หน่วยงานตรวจสอบภายใน

มีหน้าที่ตรวจสอบและกลั่นกรองให้ความเห็นชอบและข้อเสนอแนะแก่ปลัดเทศบาลเกี่ยวกับการเงินและควบคุมตรวจสอบด้านอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

6.12 หน่วยงานแขวง

มีหน้าที่ให้บริการประชาชนเกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎร งานป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย การศึกษา การสวัสดิการสังคม สาธารณสุข การช่าง การประปา แขวงเป็นหน่วยงานย่อยที่จำลองรูปแบบเทศบาลเพื่อรองรับความเจริญกรณีที่พื้นที่เทศบาลขนาดใหญ่มีพื้นที่ไม่ต่ำกว่า 20 ตารางกิโลเมตร ประชากรไม่ต่ำกว่า 100,000 คน มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน 60 ล้านบาทขึ้นไป

เทศบาลตำบลท่าอุเทน อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม

1. การจัดตั้งเทศบาลท่าอุเทน

เทศบาลตำบลท่าอุเทน ได้รับการยกฐานะจากสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาล เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 116 ตอนที่ ก. 9 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542 เป็นเทศบาลขนาดเล็ก และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การยุบองค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลที่มีเขตติดต่อกัน ภายในอำเภอเดียวกันตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบล จึงประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอุเทน โดยรวมพื้นที่เข้ากับเทศบาลตำบลท่าอุเทน ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ณ วันที่ 6 กันยายน 2547 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 121 ตอนพิเศษ 102 ลงวันที่ 15 กันยายน 2547 เป็นต้นไป

2. พื้นที่

เทศบาลตำบลท่าอุเทน ตั้งอยู่ทางทิศเหนือของจังหวัดนครพนม มีลักษณะเป็นพื้นที่เรียบ ไปตามแนวฝั่งโขง มีระยะห่างจากจังหวัด ไปตามแนวทางหลวงแผ่นดินสายหมายเลข 212 ประมาณ 26 กิโลเมตร และมีพื้นที่ในเขตรับผิดชอบประมาณ 18 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 1 ตำบล คือ ตำบลท่าอุเทน ชุมชนในเขตเทศบาลตำบลท่าอุเทน อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม มีทั้งหมด 11 ชุมชน คือ

- 2.1 ชุมชนวัดป่าโพธิ์ศรี
- 2.2 ชุมชนวัด โพธิ์ไชย
- 2.3 ชุมชนวัดกลาง
- 2.4 ชุมชนวัดศรียะเกษ
- 2.5 ชุมชนตะวันเบิกฟ้า
- 2.6 ชุมชนวัด ไตรภูมิ
- 2.7 ชุมชนวัด โพนแก้ว
- 2.8 ชุมชนวัดสว่างอารมณ์
- 2.9 ชุมชนวัดพระธาตุท่าอุเทน
- 2.10 ชุมชนบ้านน้อยหัวบึง
- 2.11 ชุมชนบ้านนาเหนือ

3. ที่ตั้งและอาณาเขต

อำเภอท่าอุเทนเป็นอำเภอหนึ่งของจังหวัดนครพนม ซึ่งอำเภอท่าอุเทนมีอาณาเขตติดต่อกับเขตการปกครองข้างเคียง ดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับแขวงคำม่วน (ประเทศลาว)
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับแขวงคำม่วน (ประเทศลาว)
ทิศใต้	ติดต่อกับอำเภอเมืองนครพนมและอำเภอ โพนสวรรค์

4. การปกครอง

อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม มีพื้นที่ 853.2 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 141,390 คน แบ่งเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 9 ตำบล แยกเป็นเทศบาลตำบล 1 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 8 แห่ง ดังนี้ (สำนักงานท้องถิ่นอำเภอท่าอุเทน. 2553 : 24)

- 4.1 เทศบาลตำบลท่าอุเทน
- 4.2 องค์การบริหารส่วนตำบลรามราช
- 4.3 องค์การบริหารส่วนตำบลเวินพระบาท
- 4.4 องค์การบริหารส่วนตำบลโนนตาล
- 4.5 องค์การบริหารส่วนตำบลท่าจำปา
- 4.6 องค์การบริหารส่วนตำบลไชยบุรี
- 4.7 องค์การบริหารส่วนตำบลพนอม
- 4.8 องค์การบริหารส่วนตำบลพระทาย
- 4.9 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองเทา

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลท่าอุเทน อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนมมี ดังนี้

เบญจวรรณ วันดีศรี (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาความเป็นธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดร้อยเอ็ดมีธรรมาภิบาลในภาพรวมอยู่ในระดับสูง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านความมีประสิทธิภาพ ด้าน ความรับผิดชอบ ด้านคุณธรรม ด้านนิติธรรม

มีธรรมาภิบาลระดับสูง ส่วนด้านความโปร่งใส คำนึงการมีส่วนร่วมมีธรรมาภิบาลระดับต่ำ ผลการเปรียบเทียบปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และด้านความรู้ความเข้าใจในการปกครองด้วยหลักธรรมาภิบาล พบว่ามีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ขณะที่อายุ ระดับการศึกษา ที่แตกต่างกันไม่มีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดร้อยเอ็ด

นันทพล พงศธรวิสุทธิ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลสันนาเม็งอำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ผลการศึกษากลุ่มประชาชน ผู้ใช้บริการ พบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานของ อบต. อยู่ในระดับสูง และเห็นด้วยว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบ อบต. ส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตน เห็นด้วยว่าหลังจากมีการจัดตั้ง อบต. ส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาตำบล ส่งผลให้เกิดความโปร่งใสในการพัฒนาท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ส่วนผลการศึกษาคณะผู้บริหาร สมาชิกสภา พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลสันนาเม็ง พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิผลในการดำเนินงาน บทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบอยู่ในระดับความพึงพอใจสูง

ศิริวิภา ศรีปลั่ง (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานของสำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงาน ของสำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ แบ่งออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านสุขภาพอาหาร ด้านสุขภาพและด้านสิ่งแวดล้อม ในแต่ละด้านมีตัวชี้วัด การมีส่วนร่วม 4 ประเด็น คือ 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการวางแผนและนโยบาย 2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ 3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนอกจากนี้การศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละด้านของตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่กล่าวข้างต้นของสำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ในภาพรวมทั้งหมดจะอยู่ในระดับปานกลาง แต่เมื่อพิจารณาในรายด้าน พบว่าด้านสิ่งแวดล้อม รองลงมา ด้านสุขภาพ และด้านสุขภาพอาหาร

ปัญหาและอุปสรรค เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานของสำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ โดยแยกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านสุขภาพอาหาร พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีมากแต่เฉพาะ ในกลุ่มผู้ที่ประกอบ

อาชีพค้าขายการได้รับป้าย “อาหารสะอาด รสชาติอร่อย” ช้ำ และมาตรฐาน “อาหารสะอาด รสชาติอร่อย” ในบางข้อมีเกณฑ์ที่กำหนดไว้สูง ด้านสุขภาพพบว่าประชาชนมีความไม่เข้าใจต่อการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรคในเด็กแรกเกิด-5 ปี และผู้สูงอายุมีทัศนคติและแนวคิดเรื่องการรักษาที่ไม่ถูกต้อง ด้านสิ่งแวดล้อม พบว่า โครงสร้างพื้นฐานในบางชุมชนยังไม่ได้รับการแก้ไขปรับปรุง และชุมชนจุดบริเวณศูนย์กลางเมือง มี ตรอก ซอย มากทำให้ไม่สะดวกในการออกมาใช้บริการของ ประชาชนหรือเข้าไปให้บริการของเจ้าหน้าที่

สุรัชย์ นาทอง ไชย (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา สภาพการบริหารของคณะเทศมนตรี ตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลชัยภูมิ อำเภอภุมลาลัย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างทั้งที่มาจากบุคลากรที่ปฏิบัติงานในเทศบาลตำบลชัยภูมิ และประชาชนในเขตเทศบาล ต่างมีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันว่าคณะเทศมนตรีบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลและต่างพอใจเห็นด้วยที่คณะเทศมนตรีนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงาน

พลกฤษ พัตร์पाल (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา การศึกษาสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของข้าราชการประจำองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอุตรดิตถ์ ผลการศึกษาพบว่า การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล 6 ข้อ คือ หลักนิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า อยู่ในระดับสูง ส่วนปัญหาด้านการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า หลักนิติธรรม ยังขาดความรู้ความเข้าใจในข้อบัญญัติ หลักคุณธรรม พบว่า ผู้บริหารมีอำนาจมากไป ข้าราชการประจำไม่สามารถต้านอำนาจได้ หลักความโปร่งใส พบว่า ไม่มีความโปร่งใสในการเผยแพร่ข้อมูล ในบางแห่ง หลักการมีส่วนร่วม พบว่า ประชาชนไม่ให้ความสำคัญกับการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ หลักความรับผิดชอบ พบว่า มีการไม่กระจายอำนาจบริหาร คือ อำนาจอยู่ที่บุคคลเดียว และ หลักความคุ้มค่า พบว่า มีการทุจริตเสนาธรรมา

คุณากร กรสิงห์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาเปรียบเทียบการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครสวรรค์ ผลการศึกษา พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการนำ หลักธรรมาภิบาลมาใช้ค่อนข้างมาก ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแดน องค์การบริหารส่วนตำบลกลางแดด องค์การบริหารส่วนตำบลทับกฤชได้ ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ค่อนข้างน้อย ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลเกรียงไกร องค์การบริหารส่วนตำบลหนองยาว และองค์การบริหารส่วนตำบล

โคกหม้อ ส่วนปัญหา และอุปสรรคในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 6 แห่ง มีปัญหาในหลักการสำคัญๆ คล้ายคลึงกัน คือ ปัญหาหลักการมีส่วนร่วม คือ ประชาชนมีพฤติกรรมการเข้าไปมีส่วนร่วมต่ำ ปัญหาหลักความโปร่งใส คือ องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ค่อยมีการตรวจสอบความโปร่งใสอย่างต่อเนื่อง และมักเป็นการตรวจสอบด้านเดียว คือ ตรวจสอบจากเอกสารเป็นหลัก ปัญหาหลักนิติธรรม ได้แก่ ไม่ค่อยมีการเผยแพร่กฎระเบียบให้ประชาชนได้รับทราบปัญหาหลักคุณธรรม คือ ไม่ค่อยมีการอบรมเรื่องคุณธรรมอย่างต่อเนื่อง ปัญหาหลักความรับผิดชอบ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ไม่ค่อยเอาใจใส่ปัญหาชุมชนเท่าที่ควร ปัญหาหลักความคุ้มค่า คือ โครงการบางเรื่องไม่สามารถทำได้ เนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอ ปัญหาหลักความเสมอภาค คือ ยังคงมีการเลือกปฏิบัติ ปังจัยทางการเมืองและทางการบริหารที่ส่งผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ปังจัยทางการเมืองทั้งภายใน และภายนอก เป็นปังจัยหลักที่ส่งผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ โดยปังจัยการเมืองภายใน ได้แก่ ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างฝ่ายข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำและปังจัยการเมืองภายนอก ได้แก่ ความสัมพันธ์ที่ดีกับข้าราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล องค์กรเอกชน ประชาชน ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น และความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างนักการเมืองระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ส่วนปังจัยทางการบริหาร อันได้แก่ โครงสร้างระบบงาน ทรัพยากรทางการบริหาร ได้แก่ บุคลากร และงบประมาณ เป็นปังจัยรองที่ส่งผลต่อการนำหลัก ธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ปังจัยอื่นๆ ที่ส่งผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ คือ เกณฑ์การประเมินและรางวัลตอบแทน

ฉลองนพ อัมพรรัตน์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในเขตอำเภออมลาลาย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลด้านนิติธรรม โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาจำแนกเป็นรายด้าน พบว่ามีระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก จำนวน 2 ด้าน ได้แก่ ด้านหลักนิติธรรมและด้านหลักคุณธรรม อยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ และด้านหลักความคุ้มค่า ตามลำดับ เมื่อเปรียบเทียบระดับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในเขตอำเภออมลาลาย จังหวัดกาฬสินธุ์ ตามความคิดเห็นของบุคลากรในหน่วยงาน ที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา และประสบการณ์ทำงานแตกต่างกัน พบว่า บุคลากรในหน่วยงานที่มีเพศและ

ระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน ยกเว้นบุคลากรในหน่วยงานที่มีอายุ และประสบการณ์ทำงานแตกต่างกันพบว่ามี การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

บวร วิเศษสุนทร (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชากรต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ผลการศึกษาพบว่า ความคิดเห็นของประชากรต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่าอยู่ในระดับมาก 5 ด้าน เรียงจากมากไปน้อย คือ ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักการมีส่วนร่วม และอยู่ในระดับปานกลาง 1 ด้าน คือด้านหลักความ โปร่งใส ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชากรที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกตามเพศโดยรวมไม่แตกต่างกัน

พระมหาธรรมรัตน์ ธรรมยาฤทธิ์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคายตามความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชน ผลการศึกษาพบว่า ระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย โดยรวมพบว่าอยู่ในระดับปานกลาง 6 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย ดังนี้ ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความ โปร่งใส และด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือด้านหลักการมีส่วนร่วม ผลการเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย จำแนกตามอาชีพ โดยรวมและรายด้านทุกด้าน มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

วิจิตรภรณ์ ไชยโคตร (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การประเมินการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ของเทศบาลตำบลบรบือ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษาพบว่า การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลบรบือ โดยรวมและรายด้านจำนวน 6 ด้าน คือ ด้านนิติธรรม ด้านคุณธรรม ด้านความ โปร่งใส ด้านความรับผิดชอบ ด้านการมีส่วนร่วมและด้านความคุ้มค่า อยู่ในระดับปานกลางแต่สมาชิกสภาเทศบาล เห็นว่ามีการบริหาร โดยรวมและเกือบทุกด้านอยู่ในระดับดี ผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานที่มีสภาพแตกต่างในเรื่องเพศ อายุ ระดับการศึกษาและตำแหน่งเห็นว่า มีการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือหลักธรรมาภิบาล โดยรวมและทุกด้าน ไม่แตกต่างกัน

วาสนา ธรรมจักร (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาสภาพและปัญหา การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของข้าราชการประจำองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดแพร่ ผลการศึกษาพบว่า สภาพการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล 6 ด้าน คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรมหลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า ภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า หลักความโปร่งใส เป็นลำดับแรก รองลงมาคือ หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า ตามลำดับ

ทัศนีย์ โทมี่ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ทักษะของสมาชิกองค์การบริหาร ส่วนตำบลที่มีต่อการบริหารงาน โดยใช้หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดอุตรดิตถ์ ผลการศึกษาพบว่า ทักษะของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการบริหารงาน โดยใช้หลักธรรมาภิบาล ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ผลการเปรียบเทียบทักษะของสมาชิก องค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละด้าน จำแนกตามเพศอายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพศ และระดับการศึกษา ที่ต่างกัน มีทักษะต่อ การบริหารงาน โดยใช้หลักธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุตรดิตถ์ ไม่แตกต่างกัน ส่วนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มี อายุอาชีพ และรายได้ ที่แตกต่างกัน มีทักษะต่อการบริหารงาน โดยใช้หลักธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานขององค์การบริหาร ส่วนตำบลจังหวัดอุตรดิตถ์ ทั้ง 6 ด้าน ได้แก่หลักนิติธรรม องค์การบริหารส่วนตำบลควรตรา กฎหมาย ข้อบังคับของตำบลให้ทันสมัยเป็นธรรม และเป็นที่ยอมรับของชุมชน และควรจัดให้ มีการอบรมด้านกฎหมาย ให้แก่พนักงานและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีความรู้มาก ขึ้น หลักคุณธรรม องค์การบริหารส่วนตำบล ควรมีการแบ่งแยกหน้าที่ในการปฏิบัติงานให้ ชัดเจน หลักความโปร่งใส องค์การบริหารส่วนตำบล ควรมีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร เพื่อ เผยแพร่ข้อมูลที่เป็นจริงและสามารถตรวจสอบได้ หลักการมีส่วนร่วม องค์การบริหารส่วนตำบล ควรจัดให้มีเวทีประชาคมอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง หลักความรับผิดชอบ องค์การบริหารส่วนตำบล ควรตระหนักถึงอำนาจหน้าที่ และควรเอาใจใส่ต่อปัญหาชุมชน มีความกระตือรือร้นในการแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนโดยไม่เลือกปฏิบัติ หลักความคุ้มค่า องค์การบริหาร ส่วนตำบล ควรยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียงในการบริหารงาน โดยดำเนินการ โครงการที่เกิด ประโยชน์ต่อประชาชนอย่างคุ้มค่า

วิมล เข็นเหล็ก (2552 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการ
องค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย เปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากร
ได้แก่ นายกององค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การ
บริหารส่วนตำบล ผลการวิจัยพบว่า บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลมีความคิดเห็นต่อการนำ
หลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ทั้งรายด้าน
และโดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า อยู่ในระดับมากทั้ง 6 ด้าน เรียง
ตามลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย ดังนี้ ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักความรับผิดชอบ
ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความโปร่งใส และด้านหลักการมีส่วนร่วม
ตามลำดับ ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในการนำ
หลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย จำแนกตาม
ตำแหน่งพบว่าไม่แตกต่างกัน

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องสรุปได้ว่าการใช้หลักธรรมาภิบาลในภาคปฏิบัติ
สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยมีกระบวนการพัฒนาธรรมาภิบาล เริ่มจาก
การสร้างแนวทางและความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล การทดลองปฏิบัติและประเมินผล
รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือบุคลากรในองค์กรได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจใน
การบริหารงาน ซึ่งการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานส่งผลดีต่อความก้าวหน้าและ
ความมั่นคงขององค์กรและท้องถิ่นอย่างยั่งยืน