

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัย ความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลโนนดินแดง อำเภอโนนดินแดง จังหวัดบุรีรัมย์ เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ โดยผู้วิจัยกำหนดขั้นตอนการศึกษาจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงาน
3. แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล
4. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
5. ข้อมูลเกี่ยวกับเทศบาลตำบล
6. บริบททั่วไปของเทศบาลตำบลโนนดินแดง
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

การวิจัย เรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลโนนดินแดง อำเภอโนนดินแดง จังหวัดบุรีรัมย์ ผู้วิจัยได้ศึกษาความหมายของความคิดเห็นที่นักวิชาการให้ความสำคัญไว้ดังนี้

1. ความหมายของความคิดเห็น

ความหมายของความคิดเห็น มีนักวิชาการให้ความหมายไว้ ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546 : 246) ได้บัญญัติคำว่า ความคิดเห็น ซึ่งตรงกับคำว่า Opinion ในภาษาอังกฤษ หมายถึง

1. ข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นความจริงจากการใช้ปัญญา ความคิดประกอบถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยันได้เสมอไปก็ตาม
2. ทศนะหรือประมาณการเกี่ยวกับเนื้อหาหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง

3. คำแถลงที่ยอมรับนับถือกันว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในหัวข้อปัญหาที่มีผู้นำมาขอปรึกษา คำว่าความคิดเห็นมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า เจตคติ ซึ่งมีคำอธิบายไว้ว่าแนวโน้มที่บุคคลได้รับมาหรือเรียนรู้มาและกลายเป็นแบบอย่างในการแสดงปฏิกิริยาสนับสนุน หรือเป็นปฏิบัติต่อบางสิ่งบางอย่างหรือต่อบุคคลบางคน

อุทัย หิรัญโต (2547 : 96) กล่าวว่า ความคิดเห็นของคนมีหลายระดับอย่างผิวเผินหรืออย่างลึกซึ้ง สำหรับความคิดเห็นที่เป็นทัศนคตินั้น เป็นความคิดเห็นอย่างลึกซึ้งและติดตัวเป็นเวลานานเป็นความคิดเห็นทั่วไปไม่เฉพาะอย่างซึ่งมีประจำตัวของบุคคลทุกคน ส่วนความคิดเห็นเฉพาะอย่าง และมีอยู่เป็นเวลายาวเรียกว่า Opinion

ประเสริฐ ทยโย (2551 : 54) กล่าวว่า ความคิดเห็นหมายถึง การแสดงออกโดยการพูดการเขียนหรือความรู้สึกของบุคคลต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด เพื่อให้บุคคลอื่นรับรู้ เพื่อประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน ซึ่งความคิดเห็นนั้นสังเกตและวัดได้จากคน

ภัทรพร วชิรนิธิไพบูลย์ (2551 : 9 -10) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกซึ่งความรู้สึกที่อยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง และทัศนคติของบุคคลต่อสิ่งหนึ่งซึ่งอาจจะเป็นบุคคล กลุ่มบุคคล หรือสถานการณ์ ด้วยการพูด หรือการเขียน โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมที่ได้รับเป็นข้อพิจารณาว่าเป็นจริง จากการใช้ปัญญา ความคิดประกอบ ถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยัน ได้เสมอ ความคิดเห็นนี้อาจจะเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา

กู๊ด (Good. 1973 : 339) ให้คำจำกัดความว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ การตัดสินใจ ความรู้สึกประทับใจที่ไม่ได้มาจากการพิสูจน์ หรือซึ่งน้ำหนักความถูกต้องหรือไม่

เบสท์ (Best. 1977 : 169) กล่าวว่า ความคิดเห็นคือการแสดงออกทางด้านความเชื่อและความรู้สึกของแต่ละบุคคล โดยการพูดที่นำไปสู่การคาดคะเน หรือการแปลผลในพฤติกรรมหรือเหตุการณ์

ไอส์แซก (Isaak. 1981: 203) ให้ความหมายว่า ความคิดเห็น คือ การแสดงออกทางคำพูด หรือคำตอบที่บุคคลได้แสดงออกต่อสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง โดยเฉพาะจากคำถามที่ได้รับทั่วไป ซึ่งปกติแล้วความคิดเห็นต่างจากเจตคติ คือความคิดเห็นจะเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะแต่เจตคติจะเป็นเรื่องทั่วไปซึ่งมีความหมายกว้างกว่า

เว็บสเตอร์ (Webster. 1968 : 203) ได้ให้ความหมายว่า ความคิดเห็น คือ ความเชื่อที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนความแน่นอน หรือความรู้อย่างแท้จริง แต่จะตั้งอยู่ในจิตใจ ความเห็นและการลงความเห็นของแต่ละบุคคลที่น่าจะเป็นจริงหรือน่าจะตรงตามที่คิดไว้

สรุปความคิดเห็น คือ การแสดงออกถึงความเชื่อ ความรู้สึก ทศนคติ ต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง โดยการพูด การเขียน หรือการแสดงออก โดยการกระทำ โดยอาศัยความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมของแต่ละบุคคล เป็นข้อพิจารณาว่าเป็นจริงหรือไม่

2. ความสำคัญของความคิดเห็น

การสำรวจความคิดเห็นเป็นการศึกษาความรู้สึกของบุคคล กลุ่มคน ที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง แต่ละคนจะแสดงความเชื่อและความรู้สึกใดๆ ออกมาโดยการพูด การเขียน เป็นต้น การสำรวจความคิดเห็น จะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนนโยบายต่างๆ เพราะทำให้การดำเนินงานต่างๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เฟลตแมน (Feldman, 1973 : 53) กล่าวว่า โครงการพัฒนาใดๆ จะได้ผลสำเร็จและบรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริงแล้ว ควรจะต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชน การเผยแพร่ โครงการและการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนต่อ โครงการจะก่อให้เกิดผลดี คือ จะช่วยให้โครงการนั้นสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นอันเป็นสิ่งแวดล้อมทางสังคม ที่ใช้ประเมินค่าของโครงการและทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกในการเข้ามามีส่วนร่วมทำให้ไม่เกิดการต่อต้าน ถ้าสาธารณะชนมีส่วนร่วมหรือมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในโครงการพัฒนาใดๆ ก็จะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในการเป็นเจ้าของ เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือรักษาไว้ (ชัยอนันต์ สมุทวนิช, 2555 : ออนไลน์)

3. องค์ประกอบของความคิดเห็น

จากการศึกษาเรื่ององค์ประกอบของความคิดเห็น ทิศนา แคมมณี (2540 : 18) ได้อธิบายว่า องค์ประกอบของความคิดเห็นมี 3 ส่วน ได้แก่

3.1 องค์ประกอบด้านความรู้ (Cognitive Component) ได้แก่ ความรู้และความคิด ที่บุคคลมีต่อสิ่งเร้า ซึ่งอาจเป็นบุคคล กลุ่มหรือสถานการณ์ใด ๆ ความรู้และความคิดดังกล่าวจะเป็นส่วนกำหนดลักษณะและทิศทางของความคิดเห็นของบุคคล กล่าวคือ ถ้าบุคคลมีความรู้ และการติดต่อกับสิ่งเร้าได้ครบถ้วนแล้ว บุคคลจะมีความคิดเห็นต่อสิ่งเร้าในทางบวกหรือลบ ชัดเจนขึ้น

3.2 องค์ประกอบด้านความรู้สึก (Affective Component) ได้แก่ อารมณ์หรือความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งเร้า อารมณ์หรือความรู้สึกดังกล่าวจะเป็นส่วนกำหนดลักษณะและทิศทางของความคิดเห็นของบุคคล กล่าวคือ ถ้าบุคคลมีอารมณ์หรือความรู้สึกที่ดีต่อสิ่งใด บุคคลก็จะมี

ความคิดเห็นทางบวกต่อสิ่งนั้น แต่ถ้าบุคคลมีอารมณ์หรือความรู้สึกไม่ดีต่อสิ่งใด บุคคลจะมีความคิดเห็นในทางลบ

3.3 องค์ประกอบด้านพฤติกรรม (Behavior Component) คือ พฤติกรรมของบุคคลที่แสดงออกต่อสิ่งเร้าอย่างใดอย่างหนึ่ง พฤติกรรมดังกล่าวจะเป็นสิ่งบอกลักษณะและทิศทางของความคิดเห็นของบุคคล กล่าวคือ ถ้าพฤติกรรมของบุคคลที่จะแสดงออกต่อสิ่งเร้านั้นชัดเจนแน่นอนความคิดเห็นก็ย่อมมีลักษณะเป็นบวกหรือลบชัดเจนแน่นอน

4. ประเภทของความคิดเห็น

ประเภทของความคิดเห็น มีนักวิชาการได้แบ่งไว้ดังนี้

รามเมอร์ (Rammer, 1954 : 6 - 7) กล่าวว่าความคิดเห็นมี 2 ประการด้วยกัน คือ

2.1 ความคิดเห็นเชิงบวกสุด-เชิงลบสุด (Extreme opinion) เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ ทิศทางบวกสุดได้แก่ความรักจนหลง ทิศทางลบสุด ได้แก่ ความรังเกียจ ความคิดเห็นนี้รุนแรงเปลี่ยนแปลงยาก

2.2 ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ (Cognitive contents) การมีความเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่น ความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี ชอบยอมรับเห็นด้วย ความรู้ความเข้าใจในทางที่ไม่ดี ได้แก่ ไม่ชอบ ไม่ยอมรับ ไม่เห็นด้วย

สรุป ความคิดเห็นสามารถแบ่งออกเป็น กลุ่มความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ และกลุ่มความคิดเห็นที่เกิดจากความรู้ความเข้าใจ

5. การวัดความคิดเห็น

ในการวัดความคิดเห็นของบุคคลสามารถทำได้หลายวิธีซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้ ดังนี้

ลูกรีฟ พิพิชกุล (2541 : 16-17) กล่าวว่า เนื่องจากความคิดเห็น (Opinion) และทัศนคติ (Attitude) มีความหมายรวมทั้งมีลักษณะต่างๆ ใกล้เคียงกันมาก ดังนั้น การวัดความคิดเห็นสามารถใช้วิธีการวัดทางทัศนคติได้ด้วย เนื่องจากทัศนคติเป็นพฤติกรรมภายในและไม่สามารถทราบได้โดยง่าย บุคคลมีทัศนคติอย่างไร จึงต้องใช้วิธีอนุมานจากพฤติกรรมภายนอกที่บุคคลแสดงออก โดยมีวิธีวัด ดังนี้

1. การรายงานตนเอง (Self-report measures) เป็นการวัดทัศนคติโดยวิธีการให้ผู้ถูกวัดรายงานตนเองถึงความรู้สึก ทำที่ต่อสิ่งนั้นๆ ซึ่งอาจเป็นไปได้ทั้งทางบวกหรือทางลบ

ไม่ได้แยกวัดองค์ประกอบทั้ง 3 ด้าน ด้านความคิดเห็น ความรู้สึกและด้านพฤติกรรม ซึ่งจะวัดเพียงแต่ดี – ไม่ดี โดยมีการวัด ได้แก่

1.1 มาตรฐานของเทอร์สโตน (Thurston scale) มาตรฐานแบบนี้สร้างโดยการรวบรวมข้อความที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติที่ต้องการวัดควรจะได้ประมาณ 100 ข้อ เป็นอย่างน้อย โดยมีลักษณะทางบวก (+) อย่างมาก เป็นกลาง และทางลบ (-) อย่างมาก จากนั้นก็ให้เลือกข้อความที่ต่างจากความคิดเห็นของผู้ที่ต้องการจะวัดนำมาคำนวณหามัธยฐาน (Medium) และค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ของแต่ละข้อแล้วเลือกข้อความค่ามาตรฐานที่วัดได้ก็จะเหลือเพียง 20 ข้อความหรือมากที่สุดไม่เกิน 45 ข้อความ

1.2 มาตรฐานของลิเคิร์ต (Likert – type Scale) ลิเคิร์ตได้สร้างมาตรวัดทางทัศนคติโดยพัฒนามาจากของเทอร์สโตน มีข้อความทั้งทางบวก (+) และทางลบ (-) ปะปนกันส่งไปให้ผู้ตอบตัดสินใจข้อความที่ตรงกับระดับความคิดเห็นของผู้ตอบมากที่สุด ซึ่งมี 5 ระดับ คือ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่มีความเห็นหรือไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง แต่จากการใช้มาตรวัดแบบนี้มักจะพบว่าผู้ตอบ “ไม่มีความเห็น” เป็นส่วนใหญ่จึงมีการใช้คำพูดว่า “เห็นด้วยเพียงเล็กน้อย” แทน เพื่อให้สามารถวัดความเห็นของผู้ตอบได้

2. การจำแนกความหมาย (Semites Differential Scales) ซึ่ง ออสกูด เป็นผู้สร้างมาตรวัดแบบนี้ โดยประกอบด้วยคำคุณศัพท์ที่บรรยายลักษณะของเป้าหมายที่เราต้องการวัดที่แสดงลักษณะตรงข้ามกัน เช่น บวก - ลบ, ดี - เลว, ยินดี - ไม่นินดี, เห็นด้วย - ไม่เห็นด้วย ซึ่งในระหว่างคำศัพท์คู่นี้จะมีช่วงห่างกัน 7 ภาคขึ้น ผู้ตอบจะเลือกคำที่แสดงความรู้สึกต่อเป้าหมายที่เขาอยู่ใน คะแนนของทัศนคติจะดูจากการรวมคะแนนต่อละข้อ ซึ่งอยู่ระหว่าง 1- 7 คะแนน

3. การสังเกตพฤติกรรม (Observation of Overt Behavior) เป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้เราทราบถึงทัศนคติซึ่งมีผลต่อเนื่องถึงการให้ความคิดเห็นได้ อาจใช้วิธีการสัมภาษณ์เพื่อให้ผู้ถูกสัมภาษณ์อธิบายเพิ่มเติม รวมทั้งการใช้วิธีการดัดการสะท้อนภาพ เช่น การให้ผู้ถูกศึกษาบรรยายภาพที่ไม่ชัดเจน หรือให้เติมคำหรือข้อความนอกจากนี้ยังมีวิธีการวัดจากผลการทำแบบทดสอบแบบปรนัย การวัดจากปฏิกิริยาของร่างกาย เช่น จากอัตราการเต้นของหัวใจ การหดหรือการขยายม่านตา และการวัดด้วยการแสดงออกทางหัวใจ

โทมัส (Thomas. 1959 : 234) กล่าวว่าไว้ว่า การวัดความคิดเห็นโดยทั่วไปต้องมีส่วนประกอบ 3 อย่าง คือ ตัวบุคคลที่ถูกวัด สิ่งเร้า และการตอบสนอง ซึ่งจะออกมาเป็น

ระดับสูงต่ำ มากน้อย วิธีวัดความคิดเห็นโดยมากจะใช้การตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่จะตอบคำถามเลือกตอบตามแบบสอบถาม

ชอร์ และไรท์ (Shaw & Wright. 1976 : 28 - 29) กล่าวว่าไว้ว่า ความคิดเห็นเป็นลักษณะของแต่ละบุคคล การวัดจึงวัดจากแรงจูงใจ การรับรู้ แต่มีข้อแตกต่างกันอยู่ที่ประสบการณ์และปัจจัยอื่น ๆ จึงมีวิธีวัดความคิดเห็น ดังนี้

1. การฉายภาพ (Projective technique) เป็นการวัด โดยการสร้างจินตนาการ โดยใช้ภาพเป็นตัวกระตุ้นให้บุคคลแสดงความคิดเห็นออกมา และสามารถพิสูจน์ได้ว่า บุคคลมีความคิดเห็นหรือมีความรู้สึกอย่างไรต่อภาพที่เห็น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ของแต่ละบุคคล เป็นสำคัญ

2. การสัมภาษณ์ (Interview) เป็นการซักถามบุคคลให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมทั้งในอดีตปัจจุบันและอนาคต

3. การส่งแบบสอบถาม (Questionnaire) เป็นการวัดความคิดเห็นที่สั้นเปลืองเวลา และงบประมาณน้อยที่สุด โดยการส่งแบบสอบถามไปยังกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการศึกษา แล้วให้ตอบกลับมา แต่มีข้อจำกัดว่าผู้ที่ถูกถามต้องอ่านออกเขียนได้

4. การให้เล่าความรู้สึก (Self-Report) เป็นการวัด โดยให้แต่ละบุคคลเล่าความรู้สึกที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งออกมา ซึ่งผู้เล่าจะบรรยายความรู้สึกนึกคิดตามประสบการณ์และความสามารถออกมา

สรุป การวัดความคิดเห็น มีส่วนประกอบที่สำคัญ 3 อย่าง คือ ตัวบุคคลที่ถูกวัด สิ่งเร้า และการตอบสนอง แต่การวัดความคิดเห็นของบุคคลก็มีข้อแตกต่างกันอยู่ที่ประสบการณ์และปัจจัยอื่นๆ การวัดความคิดเห็นจึงสามารถทำได้หลายวิธี เช่น การใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์และการให้บอกเล่าความรู้สึก เป็นต้น

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงาน

การศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลโนนดินแดง อำเภอโนนดินแดง จังหวัดบุรีรัมย์ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงาน ดังนี้

1. ความหมายของการบริหารงาน

นักวิชาการ ได้ให้ความหมายของการบริหารงานไว้หลากหลาย ดังนี้

สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ (2541 : 388) ได้กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การกระทำร่วมกันด้วยความตั้งใจของกลุ่มบุคคลอย่างร่วมแรงร่วมใจเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ร่วมกันอย่างมีเหตุผล

วิโรจน์ สารัตนะ (2542 : 4) กล่าวว่า การบริหารเป็นทั้งศิลป์ ศาสตร์ และอาชีพ กล่าวคือ ภูมิที่เป็นศิลป์ หมายถึง บุคคลได้ใช้ทักษะและความรู้ที่พัฒนาขึ้นของแต่ละบุคคล เพื่อให้บรรลุจุดหมายใดจุดหมายหนึ่ง ภูมิที่เป็นศาสตร์ เป็นองค์ความรู้ในสิ่งที่เกิดจากการสืบค้นหาความรู้ใหม่ ด้วยวิธีเชิงวิทยาศาสตร์ มีการรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์การประมวลผล ข้อมูล การตั้งสมมุติฐาน และการทดสอบสมมุติฐาน ภูมิที่เป็นอาชีพนั่น อาชีพเกิดจากความ เป็นศิลป์และความเป็นศาสตร์ โดยพิจารณาจากเกณฑ์ที่แสดงถึงความเป็นอาชีพใดๆ

สมยศ นาวิการ (2544 : 18) กล่าวว่า การบริหารคือ กระบวนการของการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุมกำลังความพยายามของสมาชิกขององค์การและใช้ทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้

เสนาะ ดิเียว (2544 : 1) กล่าวว่า การบริหาร คือ กระบวนการทำงานกับคนและ โดยอาศัยคน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงโดย แยกสาระสำคัญของการบริหารออกเป็น 5 ลักษณะ คือ

1. การบริหารเป็นการทำงานกับคนและโดยอาศัยคน
2. การบริหารทำให้งานบรรลุเป้าหมายขององค์กร
3. การบริหารเป็นความสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิภาพและประสิทธิผล
4. การบริหารเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด
5. การบริหารจะต้องเผชิญกับสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2545 : 28-39) ได้ให้ความหมายของคำว่า การบริหารหมายถึง การจัดการ การบริหารการจัดการ การบริหารจัดการ หรือการดำเนินการภาครัฐ หรือของ หน่วยงานบริหารเมืองหลวงที่เกี่ยวข้องกับ โครงสร้าง (Structure) และกระบวนการ (Process) ในการปฏิบัติงาน (Actions) หรือทำกิจกรรมต่าง ๆ (Activities) อย่างเป็นระบบ (System) โดยมี วัตถุประสงค์สำคัญเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนส่วนรวม

สรุป การบริหารงาน หมายถึง การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่กลุ่มบุคคลร่วมกันดำเนินการ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพโดยอาศัยทรัพยากรในการบริหารงาน มาประกอบการบริหารตามกระบวนการบริหาร

2. ทฤษฎีการบริหาร

เทเลอร์ (Taylor. 1911 : 107-109) เป็นเจ้าของทฤษฎีการบริหารตามแนววิทยาศาสตร์ เน้นการบริหารงานเพื่อนำมาใช้เพียงการปฏิบัติตามวิธีต่างๆ แบบสามัญสำนักการทำงานต้องมีหลักเกณฑ์เป็นวิทยาศาสตร์ โดยการแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุด ในการตัดสินใจดำเนินการเพราะเชื่อว่าจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและผลผลิตมากขึ้น สิ่งที่ Taylor ให้ความสำคัญศึกษามากที่สุด คือ เวลา และการเคลื่อนไหว

ฟาโยล (Fayol. 1949 : 96 -97) เป็นนักอุตสาหกรรมที่ยึดระเบียบวินัยมากได้กล่าวถึงหน้าที่การบริหารองค์การที่ต่อเนื่องกันไว้ 5 ประการ

1. การวางแผนและการกำหนดทิศทางเพื่ออนาคต
2. การจัดองค์การ จัดระบบงานเพื่อการปฏิบัติ
3. การจัดคนเข้าทำงานตามความรู้ความสามารถสั่งการหรืออำนวยการ
4. สั่งการหรืออำนวยการ
5. การกำกับควบคุมงานและติดตามผล

เอลตัน เมโย (Elton Mayo. 1967 : 45 – 49) มีแนวคิดในการบริหารองค์การด้วยการเสริมสร้างมนุษยสัมพันธ์ภายในเพราะเชื่อว่าการปฏิบัติภารกิจใดๆ ถ้าบุคลากรมีความเข้าใจเห็นใจ ที่ดีต่อกันแล้ว ก็จะทำให้เกิดขวัญและผลผลิตตามมา ดังนั้นวิธีแก้ปัญหของเขา ได้รับความสนใจจากนักบริหารมากในระยะหลัง โดยเฉพาะองค์การธุรกิจ ซึ่งแนวความคิดที่สำคัญนั้นมี ดังนี้

1. คน ไม่ใช่เครื่องจักร แต่เป็นสิ่งมีชีวิต มีขวัญ ต้องการ ได้รับสิ่งเร้า หรือแรงกระตุ้นที่ดี การทำงานจึงจะดีขึ้น
2. ปริมาณการทำงานของคน ไม่ใช่ขึ้นอยู่กับความสามารถทางกายภาคแต่เพียงอย่างเดียว หากขึ้นอยู่กับความสามารถทางสังคมและทางจิตวิทยาด้วย
3. บ้านี่จรรยาวัธทางจิตใจมีผลต่อการกระตุ้นการทำงานและให้ความสนใจมากกว่าบ้านี่จรรยาวัธด้านวัตถุ
4. การออบ่งแยกการทำงานตามลักษณะเฉพาะของงานมิได้เป็นหลักประกันว่าจะอำนวยการประโยชน์สูงสุดในการทำงานเสมอไป

ระบบการบริหารของ เวเบอร์ (Weber. 1968 : 10 – 20) หรือการบริหารแบบระบบราชการมีมาช้านาน และมีอิทธิพลในระบบราชการยิ่ง เพราะเป็นระบบที่กำหนดหน้าที่ไว้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางระดับบัญชาใครขึ้นกับใคร ใครควบคุมใครจะบัญญัติไว้ชัดเจน

ระบบนี้มีข้อพิพาทษ์วิจารณ์ถึงข้อดีข้อเสียกันมาก ถึงแม้ระบบบริหารจะได้รับการพัฒนา ก้าวหน้าเป็นลำดับ แต่ทฤษฎีของท่านก็ยังมีอิทธิพลมาถึงปัจจุบัน โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. มีการกำหนดหน้าที่อย่างแน่นอนของแต่ละคน
2. มีการบังคับบัญชาเป็นชั้นตอน
3. มีเกณฑ์วางไว้เป็นแบบแผนปฏิบัติและยึดเป็นธรรมเนียม
4. การปฏิบัติงานไม่ยึดตัวบุคคลเน้นความถูกต้องยุติธรรม
5. การคัดเลือกคนเข้าสู่องค์การ ใช้ระบบคุณธรรม
6. ยึดหลักประสิทธิภาพของงานและส่งเสริมคนทำงานดี
7. องค์การราชการต้องต่อเนื่องหยุดยั้งมิได้
8. หน้าที่และความรับผิดชอบมีความสำคัญมากในการบริหาร

สรุปได้ว่า การบริหารคือ การอำนวยการให้งานสำเร็จตามเป้าหมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง คน เงิน วัสดุ ให้เกิดผลงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ดังนั้นการบริหารที่ดีต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ มีประสิทธิภาพสูงสุด ประหยัดมากที่สุด ใช้เวลาน้อยที่สุด ใช้ต้นทุนต่ำที่สุด มีผลงานสมบูรณ์ที่สุด และตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการสูงสุด

เทเลอร์ (Taylor, 1989 ; อ้างถึงใน ชงชัย สันติวงษ์, 2539 : 45) ซึ่งเป็นบิดาแห่งการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ทางการบริหารที่สำคัญ 4 ประการ

1. การต้องมีการคิดค้นและกำหนด “วิธีที่ดีที่สุด” สำหรับงานที่จะทำแต่ละอย่าง กล่าวคือ จะต้องมีการกำหนดวิธีการทำงานที่ดีที่สุดที่จะช่วยให้สามารถทำงานเสร็จรวดเร็วไปด้วยดีตามวัตถุประสงค์ มาตรฐานของงานจะต้องมีการจัดวางเอาไว้ โดยมีหลักเกณฑ์ที่ได้พิสูจน์มาแล้วว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุดจริงและในเวลาเดียวกัน การจ่ายผลตอบแทนแบบจูงใจต่างๆ ก็จะจ่ายให้ตามผลผลิตทั้งหมดสำหรับส่วนที่เกินมาตรฐาน

2. การต้องมีการคัดเลือกและพัฒนาคนงาน Taylor ได้ตระหนักถึงความสำคัญและคุณค่าของการรู้จักจัดงานให้เหมาะสมสอดคล้องกับคนงาน นอกจากนี้ Taylor ยังได้เน้นความจำเป็นที่จะต้องมีการอบรมคนงาน ให้รู้จักวิธีทำงานที่ถูกวิธีด้วย จึงปรากฏเป็นข้อแนะนำจากเขาว่าในการคัดเลือกคนงานจะต้องมีการพิจารณาเป็นพิเศษที่จะให้ได้คนที่มีคุณสมบัติที่ดีที่สุดตรงตามงานที่จะให้ทำ

3. ด้วยวิธีการพิจารณาอย่างรอบคอบเกี่ยวกับวิธีทำงาน ควบคู่กับการพิจารณาคงงานนี้ Taylor เชื่อว่า คนงานจะไม่คัดค้านต่อวิธีทำงานใหม่ที่ได้กำหนดขึ้น เพราะ

โดยหลักเหตุผลคนงานทุกคนจะเห็นจริงถึงโอกาสที่เขาจะได้รับรายได้สูงขึ้น จากการทำงาน
ถูกวิธีที่จะช่วยให้ได้ผลผลิตสูงขึ้น

4. การประสานร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารและคนงาน โดย Taylor มีความเชื่อว่าฝ่ายบริหารควรจะได้ประสานงานอย่างใกล้ชิดเป็นประจำกับคนงานที่เป็น
ผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนจะต้องไม่ใช่โดยการไปลงมือปฏิบัติงานที่ควรจะเป็นงานของคนงานเท่านั้น

3. กระบวนการบริหาร

ฟาโยล (Fayol, 1984 ; อ้างถึงใน ชนิศรา ทองขาว, 2547 : 10) ได้อธิบายว่า
กระบวนการบริหารประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ ๆ 5 ขั้นตอน คือ

1. การวางแผน (Planning) คือ การคิดและการล่วงหน้าหรือกำหนดสิ่งที่จะ
ดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย
2. การจัดองค์การ (Organization) คือ การจัดให้มีโครงสร้างของสายงาน
ตำแหน่งงานและอำนาจหน้าที่ในองค์การ
3. การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) คือ การดูแลสั่งการให้งาน
เป็นไปด้วยความถูกต้องเรียบร้อย
4. การประสานงาน (Co-ordinating) คือ การดูแลควบคุมและอำนวยความสะดวก
สะดวกให้ผู้ทำงานสามารถทำงานได้โดยสะดวกเต็มความสามารถ
5. การควบคุม (Controlling) คือ การควบคุมให้งานที่ดำเนินการดำเนินไป
ตามเป้าหมายที่วางไว้

กูลิค (Gulick, 1973 ; อ้างถึงใน ชนิศรา ทองขาว, 2547 : 11) ได้อธิบายว่า
กระบวนการบริหารเป็นกระบวนการ POSDCORE โดยใช้ตัวอักษรมาเรียงกันเข้าเป็นหลักการ
คือ ขั้นตอนของผู้บริหารปฏิบัติ 7 ประการ คือ

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง เป็นการกำหนดโครงการอย่างกว้างๆ
ว่าจะทำอะไร เพื่ออะไรและมีแนวทางจะปฏิบัติอย่างไร
2. การจัดองค์การ (Organization) หมายถึง เป็นการจัดสายงานแบ่งแยก
อำนาจการบริหารให้ผู้ปฏิบัติงานทราบหน้าที่บทบาทของแต่ละคนแต่ละตำแหน่งอย่างเด่นชัด
3. การสรรหา (Staffing) หมายถึง การจัดการหาบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งที่ได้จัด
องค์การเอาไว้แล้ว มีการบรรจุงานฝึกฝนอบรมพัฒนาคุณภาพคน เพื่อจะได้ทำงานให้บรรลุ
วัตถุประสงค์

4. การวินิจฉัยสั่งการ (Directing) หมายถึง เพื่อการบอกทิศทางการทำงาน เสนอแนะวิธีทำงานหลังจากที่ได้วิเคราะห์อย่างรอบคอบแล้วว่าควรจะทำอะไรบ้างอย่างไรไปในทิศทางใด

5. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง อันได้แก่ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานย่อยและบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ ให้สามารถทำงานร่วมกันได้ซึ่งอาจจะต้องใช้เทคนิคต่างๆ เช่น การสื่อสาร การกำหนดระเบียบแบบแผนในการทำงาน เป็นต้น

6. การรายงาน (Reporting) หมายถึง การทำงานทุกอย่างจะต้องมีการรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปว่าตนเองได้ทำอะไรบ้าง อย่างไร ได้ผลอย่างไร

7. การจัดทำงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง ให้ถูกต้องเหมาะสมกับกิจกรรม กระบวนการนี้ เป็นกระบวนการซึ่งเป็นวงกลม กล่าวคือ จะเริ่มจากการวางแผนต่อไปเรื่อยๆ ตามลำดับจนถึงการจัดงบประมาณและผลจากการจัดงบประมาณก็จะส่งผลกระทบไปยังการวางแผนในครั้งต่อไปเป็นวงกลมอยู่ตลอดเวลา

แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

1. ความหมายของธรรมาภิบาล

ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 1) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาล ว่าเป็นกระบวนการ ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชน โดยทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรมและตรวจสอบได้

อำนาจ ปันยารชุน (2541 : 5) จึงได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและภาคเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกัน ได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้โดยสาระธรรมาภิบาล คือ องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้จะได้ผล หมายถึงการมีบรรทัดฐาน

อมรา พงศาพิชญ์ (2541 : 48) ได้อธิบายความหมายของธรรมาภิบาลโดยแยกเป็น ความหมายระดับนามธรรมและรูปธรรม ความหมายของธรรมาภิบาลในระดับนามธรรม หมายถึง การดูแลผลประโยชน์ โดยสมาชิกของสังคมนั้น มีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน

ส่วนความหมายในระดับรูปธรรม หมายถึง การกำหนดกฎเกณฑ์หรือกฎกติกาเพื่อให้สมาชิกในสังคมนั้นๆ สามารถตรวจสอบดูแลผลประโยชน์ส่วนรวมได้ ตัวอย่างของกฎเกณฑ์ คือ ความโปร่งใสในการทำงาน ความเสมอภาคในการกระจายผลประโยชน์ ความยุติธรรม ฯลฯ

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ธี (2544 : 10) ได้นิยามว่า ธรรมภิบาลเป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อย่างจริงจัง และต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งมีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

ไชยวัฒน์ คำชู (2545 : 42-43) กล่าวว่า ธรรมภิบาล หมายถึง การมีส่วนร่วม คือ ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และการมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานเพื่อให้หลักประกันว่าการดำเนินงานนโยบายทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ วางอยู่บนฉันทานุมติอย่างกว้างขวางของสังคม และให้มั่นใจว่าเสียงคนยากจนและคนด้อยโอกาสจะเป็นที่รับฟังในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2545 : 7) ได้ให้ความหมายของ ธรรมภิบาล หรือ Good Governance ว่าเป็นเรื่องที่ถูกสังคม ทุกประเทศ ไม่ว่าจะประเทศที่กำลังพัฒนาหรือพัฒนาแล้วต้องการให้เกิดขึ้น ซึ่งหมายถึง กรอบในการบริหารจัดการขององค์กรต่าง ๆ และ Good Governance ได้เข้ามาแพร่หลายในประเทศไทยซึ่งมีการบัญญัติศัพท์ขึ้นมาใช้หลาย ๆ คำ เช่น ประชาธิปไตย ธรรมภิบาล ระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นต้น

จรัส สุวรรณมาลา (2546 : 5-40) อธิบายว่า ธรรมภิบาล หมายถึง การปกครองที่ดี (ธรรม = ดี ความถูกต้อง อภิบาล = ค้ำครอง 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

เกษียร เตชะพีระ (2548 : 30 - 32) ได้เสนอความหมายของธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือธรรมรัฐ ออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

1.1 ธรรมรัฐอำนาจนิยม หมายถึง การมองธรรมรัฐในทัศนะของฝ่ายมั่นคง เช่น กองทัพ ฝ่ายปกครอง และภาคราชการ โดยสัมพันธ์กับการอธิบายบทบาทของทางราชการ ในการสร้างธรรมรัฐในสังคมไทย ในที่นี้หมายถึง รัฐเป็นเจ้าของธรรม การสร้างธรรมรัฐในภาครัฐ คือการใช้กลไกทางการเมืองอันได้แก่ รัฐธรรมนูญ ระดับภาคีรัฐบาล ก็คือการปฏิรูประบบราชการให้มีขนาดเล็กลง และทำให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น การแก้ไขปัญหาอุปสรรคในวงราชการ และการสร้างความโปร่งใสในการบริหารงานราชการ โดยเฉพาะระบบข้อมูลสาธารณะที่ประชาชนพึงรู้

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 โดยให้ความสำคัญต่อแนวคิดเรื่องความร่วมมือระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการถักทอทางสังคม และการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ภาคประชาสังคม โดยสัมพันธ์กับประชาธิปไตย

สรุป ธรรมนูญ หมายความว่า การปกครองด้วยหลักการบริหารจัดการที่คำนึง ในเรื่องของการพัฒนาและการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข โดยส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวของประชาชน ในการเข้าถึงข้อมูล การตัดสินใจ การตรวจสอบ ตลอดจนทุจริต คอร์รัปชันลง เพื่อให้เกิดความโปร่งใส โดยอาศัยการร่วมมือกันของทุกภาคทุกฝ่ายในสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

2. องค์ประกอบของธรรมนูญ

มีนักวิชาการได้กล่าวถึงองค์ประกอบของหลักธรรมนูญไว้ ดังนี้

2.1 หลักสำคัญของธรรมนูญ ซึ่งมี 6 ประการ ดังนี้ (วิศรา รัตนสมัย, 2543 : 26)

2.1.1 หลักการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public participation) คือ กระบวนการที่ประชาชนมีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ อย่างเท่าเทียมกัน (Equity) ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการเข้าร่วมทางตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านกลุ่มผู้แทนราษฎร ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยชอบธรรม การเปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมอย่างเสรีนี้รวมถึงการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนและให้เสรีภาพแก่สาธารณชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ คุณลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่สาธารณชนจะมีส่วนร่วม คือ การมีรูปแบบการปกครองและบริหารงานที่กระจายอำนาจ (Decentralization)

2.1.2 หลักความสุจริตและโปร่งใส (Honesty and Transparency) คือ กลไกการบริหาร ที่มีความสุจริต และโปร่งใส ซึ่งรวมถึงการมีระบบกติกาและการดำเนินงานที่เปิดเผยตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึง และรับข้อมูลข่าวสารได้อย่างเสรีเป็นธรรม ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานกำกับดูแล ประชาชนสามารถตรวจสอบและติดตามผลได้

2.1.3 หลักพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) คือ ความรับผิดชอบในบทบาทภาระหน้าที่ ที่มีต่อสาธารณชน โดยมีการจัดองค์กร หรือการกำหนด กฎเกณฑ์ ที่เป็นการดำเนินงานเพื่อสนองตอบความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรมในความหมายนี้จะรวมถึงการที่มี Bureaucracy Accountability และ Political Accountability ซึ่งจะมีความหมายที่มากกว่าความรับผิดชอบเฉพาะต่อผู้บังคับบัญชา หรือกลุ่มผู้เป็นฐานเสียงที่ให้การสนับสนุนทางการเมือง แต่จะครอบคลุมถึงพันธะความรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวม การที่จะมีพันธะรับผิดชอบต่อสังคมเช่นนี้ องค์กรหน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้อง ต้องพร้อมและสามารถที่จะถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงานทั้งในเชิงปริมาณ

คุณภาพ ประสิทธิภาพ และการใช้ทรัพยากรสาธารณะ ซึ่งคุณลักษณะของความโปร่งใสของระบบจึงเป็นหัวใจสำคัญในการสร้าง 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 สำหรับกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์มีการบังคับใช้และสามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน ซึ่งคนในสังคมทุกส่วนเข้าใจสามารถคาดหวังและรู้ว่าจะเกิดผลอย่างไร เมื่อดำเนินการตามกฎเกณฑ์ของสังคมสิ่งเหล่านี้เป็นการประกันความมั่นคง ความศรัทธา และความเชื่อมั่นของประชาชน

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

2.2 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอ โดยกระทรวงมหาดไทยซึ่งเน้นไปทางด้านการบริหาร การปกครอง การพัฒนาและการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นสายงานที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบโดยตรงว่าองค์ประกอบในการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของกระทรวงมหาดไทยมี 11 องค์ประกอบ คือ (สุดจิต นิมิตรกุล, 2543 : 13-24)

2.2.1 การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงานเพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดคล้องกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน

2.2.2 ความยั่งยืน (Sustainability) มีการบริหารที่อยู่บนหลักของความสมดุลทั้งในเมืองและชนบท ระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติ

2.2.3 ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (Legitimacy) ให้การยอมรับ (Acceptance) การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

ประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตัวไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

2.2.4 มีความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลต่างๆ ที่ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการและสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจนและเป็นไปตามที่กำหนดไว้

2.2.5 ส่งเสริมความเป็นธรรม (Equity) และความเสมอภาค (Equality) มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติและมีระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ชัดเจน

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 หาจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

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 หรือบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้ออกชนดำเนินการแทน

2.3 การประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2542 ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง

และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ ดังนี้ (กัลยา เนติประวัตติ. 2544 : 11 - 13)

2.3.1 หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายถูกต้อง เป็นธรรม การกำหนดกฎ กติกา และการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกัน ไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึง สิทธิเสรีภาพ ความ ยุติธรรมของสมาชิกในระดับองค์กร หมายถึง กฎ กติกา ที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การ มาทำงานหรือเข้าประชุมให้ตรงเวลา การให้บริการประชาชนให้เสมอกัน รวมถึงข้อตกลงใน การสับเปลี่ยนหน้าที่กัน ในองค์กร

2.3.2 หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติในระดับองค์กร หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ให้ความยุติธรรมกับประชาชนอย่างเท่า เทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และปฏิบัติตาม ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการคือ มีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงาน ต่อประชาชนและสังคม

2.3.3 หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคน ในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กร ทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนในระดับ องค์กร หมายถึง ประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่องาน และสามารถตรวจสอบการทำงานได้ และ ภายในองค์กรต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจการบริหารงาน เงิน คน มีการสื่อสารที่ดี ภายในด้วย

2.3.4 หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และ เสนอ ความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์และการแสดงประชามติหรืออื่น ๆ ในระดับองค์กร หมายถึง การวางระบบการรับฟังความคิดเห็น และการรับเรื่องราวร้องทุกข์ ที่จะให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วม ขณะเดียวกันภายในองค์กรเองจะต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมใน การบริหารงานภายในด้วย

2.3.5 หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกใน ความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการ แก้ไขปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการ

กระทำของตน ในระดับองค์กร หมายถึง การกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐใหม่ มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับล่าง เพื่อให้ความรับผิดชอบในทุกระดับมีความชัดเจน และมีรายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จณรงค์ให้ประชาชนรับผิดชอบ

2.3.6 หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืนในระดับองค์กร หมายถึง ผู้บริหารต้องทบทวนงานในความรับผิดชอบทั้งหมด เพื่อพิจารณาถ่ายโอนงานที่ ภาครัฐกิจ เอกชน หรือภาคประชาชนทำได้ และมีประสิทธิภาพ สูงกว่าออกไป เลื่อนนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้ และพัฒนาความสามารถเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

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

2.4.1 หลักนิติธรรม ได้แก่ กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ มีความเป็นธรรม มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอ การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบเข้าใจกฎเกณฑ์ต่างๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่างๆ

2.4.2 หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและหน้าที่ของส่วนราชการ จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจของส่วนราชการ มีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม และเปิดเผยต่อสาธารณะ

2.4.3 หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การได้รับการยอมรับ และพอใจจากผู้รับบริการ และผู้ที่เกี่ยวข้อง การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่ได้ขึ้นจากการปฏิบัติงาน และจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

2.4.4 หลักความคุ้มค่า ได้แก่ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพ และความมีประสิทธิภาพ ทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ

2.4.5 หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือผู้ได้รับผลกระทบ จำนวน

ผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น หรือจำนวนข้อเสนอแนะ หรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินเรื่องต่างๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม

2.4.6 หลักคุณธรรม ได้แก่ การร้อง หรือร้องทุกข์ในการดำเนินการ ในเรื่องต่างๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริการจัดการ และใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข และมีความเป็นวินัย

3. รูปแบบการบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาล

3.1 รูปแบบการบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ไว้ ดังนี้ (วันเพ็ญ หนูจิตตรีวัฒน์. 2544 : 8)

3.1.1 หลักนิติธรรม

1) ผู้บริหารกำหนดนโยบายให้หน่วยงานและข้าราชการในสังกัดดำเนินการยกย่องหรือตรวจสอบร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และแนวปฏิบัติใดๆ ที่ถือปฏิบัติอยู่ให้มีความสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และปรับปรุงแก้ไขกรณีที่พบว่ามีความสอดคล้องกับหลักดังกล่าว

2) ในการร่างหรือแก้ไขกฎหมาย ตามข้อ 1 ให้กำหนดเป็นนโยบายให้มีการประชาพิจารณ์หรือให้ความเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแล้วแต่กรณีก่อน

3) อาจให้คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเป็นกลาง ทำหน้าที่ปรับปรุงกระบวนการขั้นตอน และวิธีการออกกฎหมายของส่วนราชการนั้นๆ หลักคุณธรรม

3.1) ผู้บริหารกำหนดเป็นนโยบายให้มีการปรับปรุง ระเบียบจรรยาบรรณในสถานศึกษาครู อาจารย์ และนักเรียน

3.2) ผู้บริหารจัดให้มีระบบการร้องเรียนในการบริการในทุกด้านในสถานศึกษา

3.3) ผู้บริหารเร่งรัดให้มีการรณรงค์การใช้หลักคุณธรรมอย่างกว้างขวางและจริงจังในทุกระดับ จากระดับบริหารจนถึงระดับปฏิบัติทุกคน

3.4) ผู้บริหารส่งเสริมให้มีการจัดกิจกรรมที่ส่งเสริมความมีคุณธรรมของโรงเรียนตลอดจนการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ เพื่อสร้างจิตสำนึก

3.5) ผู้บริหารสนับสนุนในการสร้างระบบเครือข่ายการส่งเสริมหลักคุณธรรมระหว่างโรงเรียนมัธยมและกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

3.1.2 หลักความโปร่งใส

- 1) ผู้บริหารกำหนดเป็นนโยบายให้มีการปรับปรุงกลไกการทำงานของหน่วยและข้าราชการให้เน้นการปฏิบัติงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์
- 2) ผู้บริหารทบทวนขั้นตอนและกฎ ระเบียบ เกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต ให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีตัวชี้วัดที่ชัดเจน และมีผู้รับผิดชอบในทุกขั้นตอน
- 3) ผู้บริหารปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างราชการใสสะอาด เช่น จัดทำแผนการสร้าง ความโปร่งใสในกระบวนการทำงานทุกขั้นตอน รวมทั้งแผนการป้องกันการทุจริตประพตมิชอบในหน่วยงานของตน
- 4) ผู้บริหารจัดให้มีช่องทางการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากข้าราชการ การร้องเรียนจากผู้รับบริการ และประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับการให้บริการของหน่วยงานนั้น

3.1.3 หลักความมีส่วนร่วม

- 1) ผู้บริหารกำหนดนโยบาย ปรับปรุง กฎ ระเบียบ และกลไกการให้ ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม
- 2) ผู้บริหารกำหนดการกระจายอำนาจการบริหาร ในโรงเรียนหรือผู้ท้องถิ่น ชุมชน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
- 3) ผู้บริหารส่งเสริมการณรงค์เพื่อสร้างจิตสำนึกเรื่อง การมีส่วนร่วมแก่ครู ภายในโรงเรียน
- 4) ผู้บริหารสนับสนุนการสร้างหลักประกันความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้มีส่วนร่วม
- 5) ผู้บริหารจัดให้มีการมีส่วนร่วมในระบบการตรวจสอบและ การตัดสินใจ

3.1.4 หลักความรับผิดชอบ

- 1) ผู้บริหารกำหนดโครงสร้างการบริหารงานและขอบข่ายการรับผิดชอบ
- 2) ผู้บริหารส่งเสริมการสร้างจิตสำนึกเรื่องความรับผิดชอบของตนเอง และระบบการประเมินแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์
- 3) ผู้บริหารสนับสนุนในการสร้างความรู้ ความสำนึกรับผิดชอบที่มีต่อส่วนรวม
- 4) ผู้บริหารทบทวนเรื่องการส่งเสริมผู้มีความรู้ความสามารถ โดยใช้ระบบการให้รางวัลและระบบจูงใจอื่น ๆ

5) ผู้บริหารส่งเสริมการให้เสนอความคิดริเริ่มที่เป็นประโยชน์ต่องานในโรงเรียน และขาดประโยชน์ที่ได้รับ

3.1.5 หลักความคุ้มค่า

1) ผู้บริหารกำหนดนโยบายการประหยัดการใช้ทรัพยากรและสร้างจิตสำนึกแก่ ครูอาจารย์ให้รู้จักใช้ ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

2) ผู้บริหารกำหนดการลดขั้นตอนในการ ให้การบริการและการทำงาน

3) ผู้บริหารสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อลดต้นทุนและเพิ่มผลผลิต

4) ผู้บริหารกำหนดเป้าหมายมาตรฐานในการทำงาน

5) ผู้บริหารกำหนดระบบติดตามประเมินผลเพื่อเปรียบเทียบความคุ้มค่าในการดำเนินการเรื่องต่างๆ และระบบการรายงานผลที่สอดคล้องกับระบบการประเมินผล

6) ผู้บริหารส่งเสริมการใช้เทคนิคการบริหารงานแบบใหม่สำหรับบางงานที่โรงเรียนไม่ต้องทำเอง 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 เนื้อหามีความทันสมัย 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 จริงใจ ขยันอดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

1) ในระดับประเทศ ประชาชนทำหน้าที่อย่างถูกต้อง ทำงานที่สุจริตและเป็นประโยชน์ต่อสังคม ต่อส่วนร่วม ปฏิบัติตามกฎหมายและเป็นพลเมืองที่ดี เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่ประชาชนด้วย

2) ในระดับภาครัฐ ผู้แทนประชาชนที่เข้าไปบริหารราชการต้องเข้าทำหน้าที่ด้วยความชอบธรรมทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม

3) ในระดับองค์กร ต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน มีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงาน ต่อประชาชน และสังคม

3.2.3 หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โคปรับปรุรงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการ ให้มีความโปร่งใส

1) ในระดับประเทศ ประชาชนมีอิสระในการสื่อสาร สื่อมวลชนสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่และมีจริยธรรม มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมอย่างตรงไปตรงมา ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้สะดวก ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องได้

2) ในระดับภาครัฐ การตัดสินใจและการปฏิบัติงานของภาครัฐต้องมีความโปร่งใส

3) ในระดับองค์กร ประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่อกัน และสามารถตรวจสอบการทำงานภายในองค์กรจะต้องมีความ โปร่งใสในการตัดสินใจในการบริหารงานเงิน และคน

3.2.4 หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การประชาพิจารณ์ การแสดงมติ หรืออื่นๆ

1) การมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง จะช่วยป้องกัน ความขัดแย้งโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะได้อย่างดี การมีส่วนร่วมมีทั้งหลักการ และเครื่องมือที่เหมือนกับการแก้ปัญหาคความขัดแย้งอย่างสันติวิธี

2) การมีส่วนร่วมในระดับประเทศ บุคคลย่อมมีสิทธิส่วนร่วมในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนเอง ให้รัฐส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทาง

การเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐทุกระดับ รัฐต้องกระจายให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่น ได้เอง ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาอบรมด้วย

3) การมีส่วนร่วมในระดับภาค รัฐ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังการ แสดงความคิดเห็น ในปัญหาสำคัญของชาติให้มีข้อ ได้เถียงหลายฝ่าย เพื่อเป็นแนวทาง ประกอบการตัดสินใจของรัฐ ควรมีการสำรวจความเห็นประชาชนเพื่อปรับปรุงงานให้เกิด ประโยชน์สูงสุด

4) การมีส่วนร่วมในระดับองค์กร มีการวางระบบการรับฟังความคิดเห็น และการรับเรื่องร้องทุกข์ที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

3.2.5 หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิและหน้าที่

ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการ กระตือรือร้น ในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพความคิดเห็นที่แตกต่างและกล้าที่ยอมรับผลดี และเสียจากการกระทำของตนเอง

1) ในระดับประเทศ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและ ใช้อำนาจ โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบาทหน้าที่ ธุรกิจ เอกชน มีหน้าที่สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ ปลอดภัย ไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ ผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่น

2) ในระดับภาค รัฐ คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินต้อง ชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็น ไปตามนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ ต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อ รัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง ฝ่ายการเมืองรับผิดชอบในเรื่องนโยบาย ส่วนฝ่ายประจำรับผิดชอบใน การดำเนินการ

3) ในระดับองค์กร มีการกำหนด โครงสร้างและระบบการใช้อำนาจ รัฐใหม่ มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับล่าง

3.2.6 หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม รมรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขัน ได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

- 1) ในระดับประเทศ การใช้ทรัพยากรเป็นไปด้วยความประหยัด มีประสิทธิภาพ พยายามลดการเกิดมลภาวะทั้งในดิน ในน้ำ และบนอากาศ
- 2) ในระดับภาครัฐ ใช้งบประมาณอย่างประหยัด มีรายงานผลการใช้ทรัพยากรต่อสาธารณะ
- 3) ในระดับองค์กร ทบพทวงงานให้มีประสิทธิภาพสูงกว่าออกไปเลือกนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้พัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ตามที่นักวิชาการได้กล่าวถึงองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล สามารถสรุปได้ว่า หลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่าและหลักความรับผิดชอบ

4. แนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

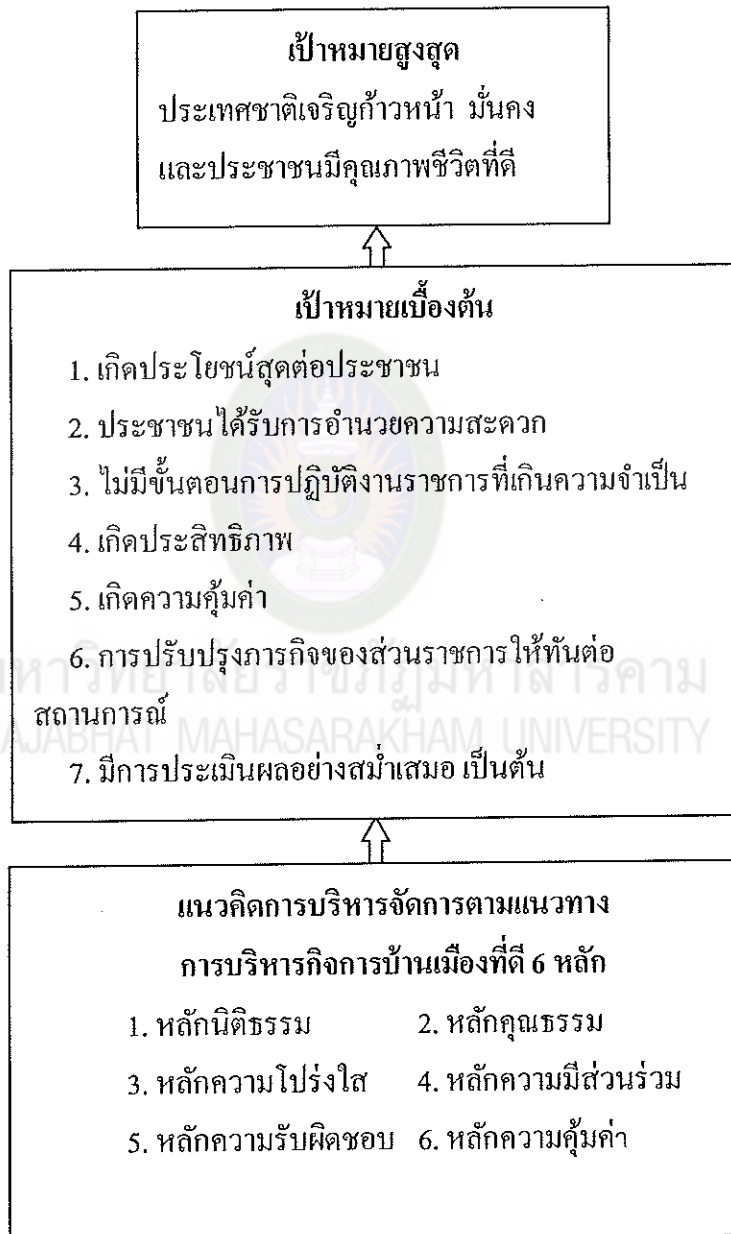
แนวความคิดการบริหารจัดการที่เรียกว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นแนวทางการบริหารจัดการสำคัญที่รัฐบาลนำมาใช้ในการจัดระเบียบให้สังคมและประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข เพื่อช่วยป้องกันแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาหรือวิกฤตต่างๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร และสิ่งแวดล้อม ที่เกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จะต้องพัฒนาหน่วยงานและตนเองเพื่ออำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชนอย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพ คุ้มค่า และเกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน เป็นต้น แนวทางนี้ยึดหลักสำคัญเป็นต้นว่า หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม และหลักความโปร่งใส ที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2545 : 39 – 41)

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเกิดขึ้นตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และต่อมาได้พัฒนาเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องบริหารราชการ โดยยึดหลัก 6 ประการ ได้แก่ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักความมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ และ 6) หลักความคุ้มค่า

ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐบรรลุเป้าหมาย ดังนี้ เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติราชการที่เกินความจำเป็น เกิด

ประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่า มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ และมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

เป้าหมายดังกล่าวเป็นเป้าหมายเบื้องต้น อันจะนำไปสู่เป้าหมายสุดท้ายที่สำคัญ คือ ประเทศชาติเจริญก้าวหน้า มั่นคง และประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ดังแผนภูมิที่ 1



แผนภูมิที่ 1 แนวคิดการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
ที่มา : พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

5. ธรรมเนียมปฏิบัติในต่างประเทศ

ธรรมเนียมปฏิบัติในประเทศสหรัฐอเมริกา ธรรมเนียมปฏิบัติ และการปฏิรูปองค์กรของรัฐ ในสหรัฐอเมริกา หลักการปกครองที่ดี ได้รับการยอมรับและถือปฏิบัติได้อย่างกว้างขวางใน สหรัฐอเมริกาแต่ไม่ได้เป็นที่รู้จักในนามของ Good Governance กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาได้ พยายามเริ่มปฏิรูปการบริหารภาครัฐครั้งแรกในช่วงปี พ.ศ. 2579- 2480 ซึ่งอยู่ในสมัย ประธานาธิบดีแฟรงกลิน ดี รูสเวลต์ (Franklin D. Roosevelt) โดยรัฐบาลได้ออกกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปองค์กรของรัฐ พ.ศ. 2479 ซึ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสำนัก ประธานาธิบดี กฎการปฏิรูปองค์กรของรัฐนี้ ได้ถูกนำมาปฏิบัติและปรับใช้กับแต่ละสมัยจนถึง ปัจจุบัน (บวรศักดิ์ สุวรรณ โณ. 2542 : 11)

ในสมัยของประธานาธิบดีคลินตัน (Clinton) (พ.ศ. 2535- 2543) สหรัฐอเมริกาได้ ก่อตั้ง Nation Performance Review (NPR) เพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐ และได้ผ่านกฎหมายที่เรียกว่า Governance Performance and Result Act (GPRA) เมื่อต้นปี พ.ศ. 2536 ทุกหน่วยงานของรัฐต้องส่งแผน 5 ปี ของการพัฒนางานซึ่งประกอบด้วย วิสัยทัศน์ หลักการ วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และหลักการประเมินผล

สหรัฐอเมริกา เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและเพิ่มประสิทธิผลของ องค์กรของรัฐเป็นหลัก เนื่องจากระบบราชการค่อนข้างใหญ่เทอะทะ พนักงานขาดขวัญและ กำลังใจต่อความกล้าหาญของระเบียบราชการต่างๆ และความไม่เหมาะสมระหว่างผลการดำเนินงาน และผลตอบแทน ดังนั้น NPR จึงเน้นที่การพัฒนางาน เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจของ พนักงาน และ ปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพขององค์กรของรัฐ ระบบการเมืองและ เศรษฐกิจของสหรัฐถูกหล่อหลอมมาจากระบอบประชาธิปไตยเสรี และระบอบทุนนิยม ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมีการพัฒนา สร้างพื้นฐาน และให้ความสำคัญด้านกฎหมาย ความเสมอภาค ความโปร่งใส การตรวจสอบคุณภาพชีวิต และสิทธิมนุษยชน พื้นฐานดังกล่าว ค่อนข้างเข้มแข็งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาทั่วไป อย่างไรก็ตามสหรัฐฯ ก็มี การปรับปรุงระบบการเมือง เศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่อง ปัญหาปัจจุบันที่สหรัฐฯ ให้ ความสนใจอยู่ที่ว่า “รัฐควรจะทำอะไร” เพื่อพัฒนาประเทศ แต่ทว่า “รัฐควรจะทำอย่างไร” เพื่อให้ประเทศและประชากรมีคุณภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สิ่งที่ท้าทายยิ่งสำหรับ สหรัฐฯ คือการผสมผสาน และปรับใช้องค์ประกอบอื่นๆ ของธรรมเนียมปฏิบัติ ให้เสมือนหนึ่งเป็น วัฒนธรรมขององค์กรมากกว่าการที่จะต้องมีหน่วยงานแยกต่างหากที่ต้องคอยตรวจสอบ ประสิทธิภาพการทำงานอยู่ตลอดเวลา

5.1 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 ซึ่งแต่ละคุณลักษณะมีความสอดคล้องกับการจัดระดับการมีธรรมาภิบาลในองค์ประกอบต่างๆ และองค์ประกอบธรรมาภิบาลที่วัดได้ 10 องค์ประกอบ ดังนี้

5.1.1 Public Accountability คือ ความรับผิดชอบต่อความต้องการของประชาชน และความสามารถในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐได้

5.1.2 Transparency คือ คุณภาพของความโปร่งใสในการดำเนินงานทุกอย่างของรัฐ และความสามารถในการให้บริการข้อมูลที่ถูกต้องและรวดเร็วของหน่วยงานของรัฐ

5.1.3 Efficiency คือ ระดับและคุณภาพการให้บริการประชาชนภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่

5.1.4 Result Focus คือ การให้ความสำคัญผลการดำเนินงานและเงื่อนไขของทรัพยากร

5.1.5 Empowerment คือ การประสานงานและความร่วมมือของหน่วยงานต่างๆ เพื่อการบริการที่ดีแก่ประชาชน

5.1.6 Predictability of Policies คือ ความคงเส้นคงวา และความยุติธรรมในการปฏิบัติทางกฎหมาย กฎระเบียบ และนโยบาย

5.1.7 Social Development Orientation คือ การพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน

5.1.8 Competitiveness คือ การกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันในการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการในราคาข้อมเยา

5.1.9 Participation คือ ความยืดหยุ่นของ โครงสร้างของรัฐ และการที่มีกลไกของรัฐที่เกิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถแสดงความคิดเห็น หรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใดๆ ของรัฐ

5.1.10 Sound Economic Management คือ ศักยภาพ และความเป็นไปได้ของการบริหารของหน่วยราชการ

สรุป องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่สามารถวัดได้ ประกอบด้วย ความรับผิดชอบต่อความต้องการของประชาชน ความโปร่งใสในการดำเนินงาน ระดับและคุณภาพในการให้บริการ การประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ความยุติธรรมในการปฏิบัติตามกฎหมาย การพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน การกระตุ้นการแข่งขันในการพัฒนาคุณภาพสินค้าและบริการ ความยืดหยุ่นของโครงสร้างของรัฐและศักยภาพหรือความเป็นไปได้ของการบริหารส่วนราชการ

5.2 แนวทางของธรรมาภิบาล

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

5.2.1 การกระตุ้นให้มีการแข่งขันทางการค้าโดยชอบธรรม เนื่องจากความโปร่งใสของกลไกทางตลาด และการที่ไม่มีระบบการตรวจสอบที่ถูกต้อง ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันและการผูกขาดของนายทุนหรือนักการเมือง ซึ่งทำให้ประชาชนไม่มีตัวเลือกของสินค้า และต้องซื้อสินค้าที่ไม่ได้คุณภาพและมีราคาแพง ดังนั้น การกระตุ้นให้มีความเสมอภาคในการแข่งขันทางการค้าและการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ จะช่วยให้ตลาดเกิดภาวะการแข่งขันเสรีเป็นตามกติกาและกลไกธรรมชาติของตลาด

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

5.2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนสะสมความเบื่อหน่าย ที่มีต่อความไม่จริงจังในการแก้ปัญหา และความไม่สนใจในเสียง หรือความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลและนักการเมืองมาเป็นเวลานาน ซึ่งส่งผลให้ประชาชนไม่เห็นประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองของประเทศ ดังนั้น ต้องมีการสร้างทัศนคติใหม่ให้กับประชาชน ส่งเสริมสิทธิทางการเมืองของประชาชน เร่งตอบสนองความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

ของประชาชน กระตุ้นให้เห็นถึง ความสำคัญของความร่วมมือของประชาชนในการตรวจสอบ การบริหารงานของรัฐ และนักการเมือง

สรุป การบริหารงานของภาครัฐในทุก ๆ ด้านโดยชอบธรรม และมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการใช้กระบวนการ การที่ส่วนร่วมทุกส่วนของสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมด้านกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างการบริหารที่มีประสิทธิภาพมีความ โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

ธรรมาภิบาลในต่างประเทศถือว่าเป็นหลักการปกครองที่ดีที่ได้รับการยอมรับและ นำมาบริหารจัดการภาครัฐอย่างแพร่หลาย เช่น ธรรมาภิบาลในสหรัฐอเมริกา ที่เน้นการเพิ่ม ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและเพิ่มประสิทธิผลขององค์กรภาครัฐเป็นหลัก เช่นเดียวกับ ธรรมาภิบาลในประเทศฟิลิปปินส์ที่ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาช่วยในการปฏิรูปภาครัฐหลังจาก ภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียและประเทศอินโดนีเซีย ที่นำหลักหลักธรรมาภิบาลมาใช้ ผลักดันการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันทุกระดับและปฏิรูปภาครัฐ ไปสู่การมีธรรมาภิบาล อย่างจริงจังภายหลังได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปขององค์กรที่มีความเป็นอิสระและมีอำนาจหน้าที่ในการ ปกครองตนเอง และมีอิสระในด้านการบริหาร การเงินการงบประมาณ

1. ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน ได้ให้ความหมายของการปกครองส่วน ท้องถิ่นไว้ดังนี้

ลิจิต ชีรวกิน (2540 : 36) ได้นิยามว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองโดย วิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครอง โดยอิสระ และ ได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุม ของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บท บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตย

ประหยัด หงส์ทองคำ (2541 : 17) ได้รวบรวมความหมายของการปกครองส่วน ท้องถิ่นของนักวิชาการชาวต่างประเทศไว้หลายท่านดังต่อไปนี้

1. ร็อบสัน (Robson. 1953 : 574) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึงการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควรอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย

2. ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1951 : 398) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองตนเองของท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเองมีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 30) สรุปการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ ก็คือการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วน ซึ่งมีให้อำนาจในทางนิติบัญญัติและมีให้อำนาจในทางตุลาการ แต่เป็นอำนาจทางบริหารหรือจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกองกำลังในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

สรุป การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึงการที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการ ในการปกครองตนเองโดยให้มีหน่วยงาน หรือองค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารพัฒนาและให้บริการสาธารณะ แต่ไม่รวมถึงอำนาจนิติบัญญัติและตุลาการ ในเขตการปกครองของตนเอง โดยองค์กรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายตัดสินใจและดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐบาลกลาง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม ความเหมาะสม อำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขอบเขตพอสมควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

2. องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ชวงค์ ฉายะบุตร (2539 : 34) ได้อธิบายองค์ประกอบระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ ดังต่อไปนี้

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ เชื้อชาติและ

ความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎหมายที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ (UN) องค์การศึกษาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Local Affairs) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาคด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากนักน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบายออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น

5. การเลือกตั้งสมาชิกองค์การและคณะผู้บริหาร จะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญ ก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนร่วม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น มิได้หมายความว่าไม่มีอิสระเต็มที่ทีเดียวคงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

ประมวล ทอธรรมนูญ (2548 : 112) องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล
2. มีสภาและผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง

3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
4. ที่ขอบเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
5. มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
6. มีบุคลากรที่เพียงพอต่อภาระงานที่รับผิดชอบ
7. มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมตามสภาพ
8. มีอำนาจออกกฎหมายและระเบียบ ข้อบังคับ
9. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานในระดับรองของรัฐ

สรุป องค์ประกอบสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์กรมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีสภาและผู้บริหารในระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองมีเขตเขตการปกครองที่ชัดเจน และเหมาะสม มีงบประมาณเป็นของตนเองตามที่กฎหมายกำหนด

3. วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

โกวิทช์ พวงงาม (2550 : 12) ได้เสนอความคิดเห็นที่สอดคล้องกันเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน ทั้งนี้ก็เพราะการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองหรือมีส่วนเข้ามาดำเนินกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเองอย่างกว้างขวางในทางปฏิบัติการปกครองท้องถิ่นเกือบทุกรูปแบบ จะมีการให้ประชาชนมีการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร อันจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนได้ใช้ดุลยพินิจเลือกตัวแทนที่เหมาะสม ในขณะที่เดียวกันผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่นก็จะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานของท้องถิ่น จากลักษณะดังกล่าวจะมีส่วนในการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองตนเองในท้องถิ่น อันจะเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติต่อไป

2. เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเองหัวใจสำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ก็คือการปกครองที่ประชาชนปกครองตนเอง การปกครองท้องถิ่นมีหลักการที่อนุญาตให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจที่จะปกครองตนเองสามารถบริหารกิจการของท้องถิ่นตามอำนาจที่มีอยู่อย่างอิสระ โดยการรับผิดชอบของฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง จึงส่งผลให้ผู้รับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่นจึงต้องฟังเสียงของประชาชน ซึ่งการให้สิทธิปกครองตนเองแก่ประชาชนนี้

นอกจากจะทำให้ประชาชนสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่นแล้ว ประชาชนยังมีส่วนในการรับรู้ถึงอุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ ในการทำงาน และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ความสำเร็จที่เกิดขึ้นย่อมจะสร้างความภาคภูมิใจให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกผูกพันเป็นเจ้าของของหวงแหนใคร่ ที่สร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นของตนเองอย่างเสียดสี

3. เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงจุด ซึ่งอาจแบ่งพิจารณาได้ 2 ประการด้วยกัน คือ ประการแรก ต้องการให้องค์กรปกครองท้องถิ่นสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย หรือตรงต่อความต้องการที่แท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวย่อมไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า องค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้ ส่วนประการที่สองเพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นให้บริการสนองความต้องการอย่างรวดเร็ว นั้น เนื่องจากการดำเนินการของท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นเอง ย่อมจะเป็นไปด้วยความรวดเร็วมากกว่าการดำเนินงานโดยคนของรัฐบาล เพราะประชาชนในท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดเหตุการณ์ เข้าใจถึงปัญหาเมื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาได้แล้วก็มีมือดำเนินการทันทีไม่ต้องรอคำสั่งจากราชการเบื้องบน และการดำเนินการ โดยคนของรัฐบาลจะต้องกระทำตามขั้นตอนของระบบราชการ ซึ่งต้องใช้เวลาอันยาวนานจนอาจทำให้ไม่ทันกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

4. เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง แต่เดิมการปกครองประเทศส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะการรวมศูนย์กลางของประเทศ เนื่องจากในสมัยนั้นอาณาเขตของแต่ละประเทศยังไม่กว้างนัก พลเมืองมีน้อยและภารกิจทั้งรัฐจะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนยังมีไม่มากนัก ต่อมาประเทศมีการพัฒนามากขึ้น พลเมืองมีจำนวนมากขึ้น โครงสร้างต่าง ๆ ทางสังคมมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ปัญหาต่าง ๆ มีความยุ่งยากมาก ภารกิจที่รัฐต้องรับผิดชอบก็มีเพิ่มมากขึ้น ด้วยศักยภาพของรัฐบาลที่บริหารประเทศเพียงองค์กรเดียวไม่อาจสนองต่อการบริหารและการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น แนวคิดในการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลและสามารถสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงรวดเร็วและตรงความเป็นจริงที่ชุมชนต้องการ

โกวิท พวงงาม (2550 : 39) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกได้ 3 ประการ ดังนี้

1. เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ในด้านการเงิน บุคลากร ระยะเวลาที่ให้บริการ ประชาชน และทำให้เกิดความประหยัด เนื่องจากหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ จะมีเงินงบประมาณ สามารถหารายได้ให้กับท้องถิ่นได้ ทำให้ประหยัดงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และจะมีการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลบ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

2. เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลเพียงอย่างเดียวอาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริง และมักมีความล่าช้า หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมให้บริการได้เร็วกว่าให้บริการตรงกับความต้องการมากกว่า

3. เพื่อให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นที่ศึกษาระบบประชาธิปไตยแก่ประชาชน ในท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทั้งในบทบาทของ ฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ การปฏิบัติหน้าที่ ที่มีหลายบทบาท มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้กระบวนการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ

สรุป วัตถุประสงค์หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาก่อนเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตั้งแต่การเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหารกิจการท้องถิ่น เพื่อสนองตอบความต้องการ และแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ตรงตามความต้องการที่แท้จริงอันจะเป็นการแบ่งเบาภาระจากรัฐบาลกลางด้วย

4. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน เพราะการพัฒนาทางการเมืองในระดับจะนำไปสู่ความเข้าใจทางการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2550 : 1) ได้สรุปความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นได้ ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่น คือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณเองมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง

การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบและห่วงใยต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในที่สุด

2. การปกครองท้องถิ่น ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือการปกครองตนเองซึ่งก็คือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือจากประชาชนแล้วยังจะต้องรับฟังเสียงของประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตย เช่น ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอนหรือออกเสียงประชามติ อันจะส่งผลให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น ประชาชน จะมีส่วนรับรู้ถึงปัญหาและช่วยกันแก้ปัญหาลงของท้องถิ่นของตน

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจและอาจจำเป็นบางประการ ดังนี้คือ

3.1 ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง และนับวันจะขยายเพิ่มมากขึ้น

3.2 รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน ดังนั้นท้องถิ่นย่อมจะรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นย่อมจะรู้ปัญหาได้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น ในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

4. ในท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ความต้องการของประชาชนจึงส่งผลให้ปัญหาต่างๆ ย่อมแตกต่างกันออกไป การปกครองท้องถิ่นก็จะสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่น ตรงเป้าหมายและสอดคล้องความต้องการของประชาชน เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นเองจะเป็นผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพท้องถิ่นจะบริหารให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นเองไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

5. การปกครองท้องถิ่น จะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตนและยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองงานในท้องถิ่นอีกด้วย ในประเทศไทยผู้นำทางการเมืองที่มีชื่อเสียง เช่น นายทองหยด จิตตะวีระ, นายสุรินทร์ เทพกาญจนา เป็นต้น ล้วน

แต่มีผลงานจากการเป็นนายกเทศมนตรีหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาก่อน จนสามารถประสบความสำเร็จเป็นนักการเมืองที่มีชื่อเสียงในระดับชาติ

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่นทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง

นิมิต ผ้ำเจริญ (2549 : 1) การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญ ดังนี้

1. องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองในระบบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติ มีกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2. การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น เพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองระดับชาติโดยง่าย

3. การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรอบรู้ แจ่มแจ้งทางการเมือง (Political Maturity) กล่าวคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหารการเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันตามวิถีการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด

4. การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชน ด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชน โดยตรงและใกล้ชิด และเกี่ยวพันถึงการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอ ก็จะมีผลทำให้เกิดความึกคัก และมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพัน และเข้าสู่การเมืองตลอดเวลา

5. การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้งานทางการเมืองท้องถิ่น ทำให้คุณภาพนักการเมืองยกระดับสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับความนิยมนิยมนศรัทธาจากประชาชน จึงทำให้ได้รับการเลือกตั้งในระดับสูงขึ้น

แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาลตำบล

1. ความเป็นมา

การจัดตั้งเทศบาล สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง (2544 : 39-41) ออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเทศบาล สรุปได้ว่า เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งเกิดขึ้นหลักจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พุทธศักราช 2475 เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 ขึ้น ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 เจตนารมณ์ในการร่างกฎหมายจัดตั้งเทศบาลในระยะแรก มี 2 ประการ คือ เพื่อประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะและเป็นสถาบันสอนประชาธิปไตยให้กับประชาชนตามพระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับที่ 12 พุทธศักราช 2546 แบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลแต่ละประเภท กฎหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลการจัดตั้งและกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้ง

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 ได้รับความเห็นชอบจากรายการในท้องถิ่นนั้น

2.2 เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

2.2.1 ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้ โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่น ๆ ประกอบ

2.2.2 ส่วนท้องที่มีใจเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้อง ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังนี้

1) เป็นท้องที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป

2) รายการอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร

3) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามที่กฎหมายกำหนด

4) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

2.3 เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

2.3.1 เป็นท้องที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

2.3.2 ราษฎรอยู่กันหนาแน่น ไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร

2.3.3 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้

2.3.4 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร

3. อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้ 2 ประเภท คือ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ 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) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการ

กำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล

4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม

7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงาม ของ

ท้องถิ่น

9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย

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

- 1) ให้น้ำสะอาดหรือการประปา
- 2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 3) ให้มีตลาด ทำเทียบเรือและท่าข้าม
- 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 การสาธารณสุข โภชนา และการก่อสร้างอื่นๆ
- 3.2.5 การสาธารณสุข
- 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 และ

ผู้ด้อยโอกาส

3.2.11 การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

- 3.2.12 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 3.2.13 การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 3.2.14 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของ

ประชาชน

- 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

โรงพยาบาลและสาธารณสุขสถานอื่น ๆ

- 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 อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนด

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดไว้แล้วยังมีกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก เช่น

- 3.3.1 พระราชบัญญัติป้องกันภัยอันตรายอันเกิดแก่การเล่นมหรสพ พุทธศักราช

2464

- 3.3.2 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475

- 3.3.3 พระราชบัญญัติควบคุมการใช้อุจจาระทำปุ๋ย 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 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง 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) สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีในข้อความใด ๆ ที่เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ ถ้าหากสมาชิกสภาเทศบาลเกิดสงสัยหรือมีข้อข้องใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรี หรือเมื่อสังเกตเห็นว่าการกระทำใด ๆ ของฝ่ายบริหารอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อท้องถิ่น หรือประชาชนในท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ นายกเทศมนตรีจะต้องตอบกระทู้ถามให้สมาชิก

สภาพายข้องใจ แต่ฝ่ายบริหารมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามก็ได้ ถ้าเห็นว่ายังไม่สามารถตอบ เพราะถ้าหากตอบไปแล้วจะเกิดความไม่ปลอดภัยหรือเสียประโยชน์ที่สำคัญของเทศบาล

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

4.2.3 การอนุมัติงบประมาณประจำปี (มาตรา 62 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) ก่อนที่จะมีการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในรอบปีต่อไป นายกเทศมนตรีจะต้องเสนอ งบประมาณประจำปีเพื่อขออนุมัติต่อสภาเทศบาลเสียก่อน และเมื่อสภาได้อนุมัติแล้ว จึงจะ ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ การที่กำหนดให้ต้องเสนอขออนุมัติงบประมาณก่อนนั้น เพื่อที่สภา เทศบาล ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้นสามารถควบคุมการจัดหารายได้และ การใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารให้เป็น ไปอย่างถูกต้อง และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น

4.3 อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสภาเทศบาล (มาตรา 32 พระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2496) เพื่อให้จะให้การดำเนินงานต่าง ๆ ของสภาเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล สภาเทศบาลมีอำนาจที่จะตั้งคณะกรรมการเพื่อให้ปฏิบัติการกิจที่มอบหมาย ให้ทำคณะกรรมการที่สภาเทศบาลจะแต่งตั้งแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

4.3.1 คณะกรรมการสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภา เทศบาล ซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาล และกระทรวงมหาดไทย ได้ออกระเบียบให้มี คณะกรรมการสามัญประจำสภาเทศบาล ได้ไม่เกิน

4.3.2 คณะโดยเทศบาลนครให้มีกรรมการในคณะหนึ่ง ๆ ไม่เกิน 5 คน ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลให้มีกรรมการในคณะหนึ่ง ๆ ไม่เกิน 3 คน

2.3 คณะกรรมการวิสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลหรือ ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาลร่วมเป็น คณะกรรมการ โดยอาจมีจำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการได้เช่นเดียวกับ คณะกรรมการสามัญดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

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 ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งตามที่สมาชิกสภามีมติเลือก

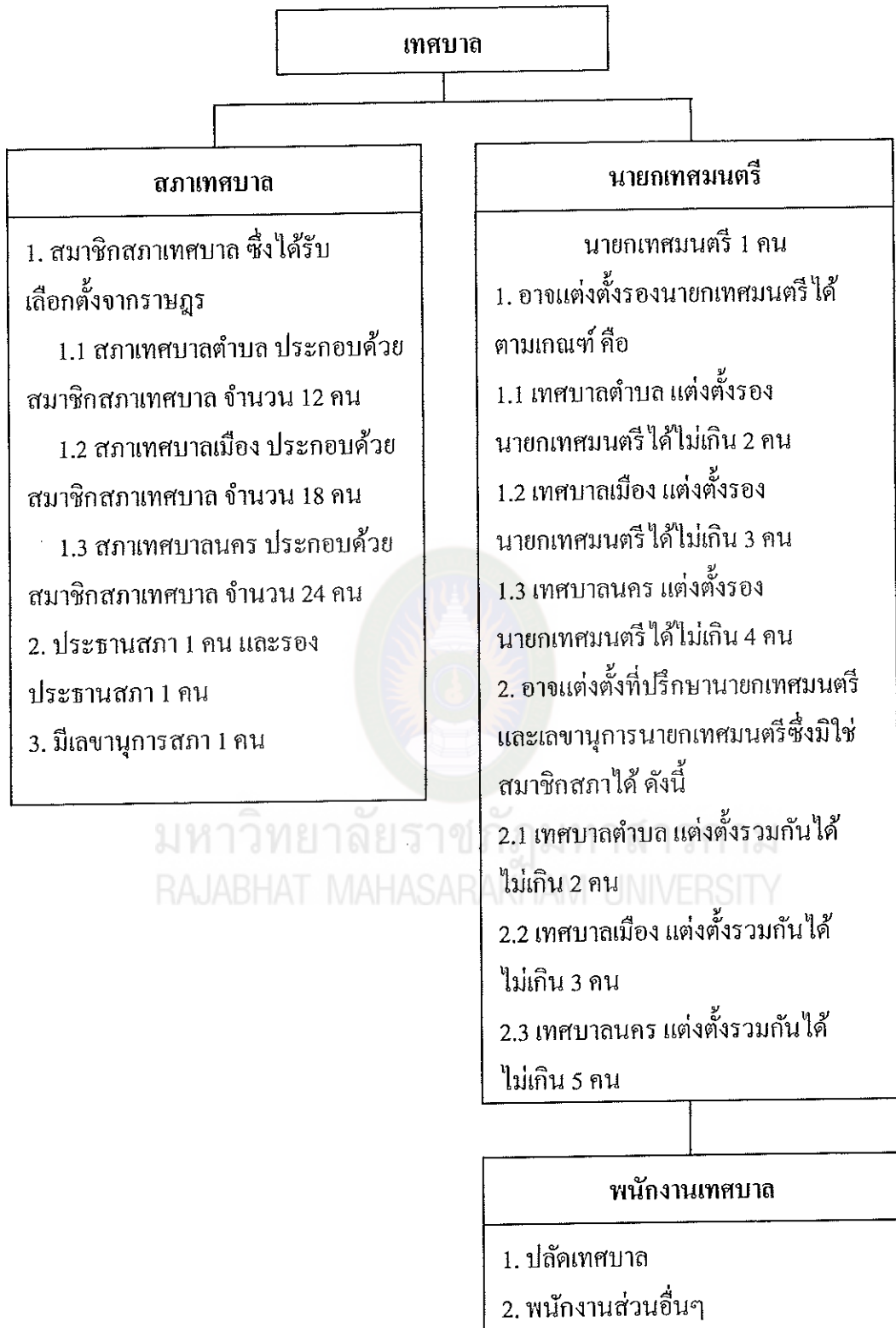
5.2 คณะเทศมนตรีมีอำนาจในการบริหารเทศบาล ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี 2-4 คน ตามฐานะของเทศบาล กล่าวคือ

5.2.1 เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลมีเทศมนตรีได้ 2 คน

5.2.2 เทศบาลนครมีเทศมนตรีได้ 4 คน

5.3 พนักงานเทศบาล พนักงานเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติหน้าที่อื่นเป็นภารกิจประจำของสำนักงานซึ่งมีความเกี่ยวพันใกล้ชิดกับประชาชนเพราะหน้าที่ของเทศบาลต้องติดต่อกับประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย มีปลัดเทศบาลเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาพนักงานเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรี

โครงสร้างของเทศบาล สามารถแสดงดังแผนภูมิที่ 2



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างของเทศบาล

ที่มา : พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552

6. การบริหารเทศบาล

ส่วนการบริหารงานของเทศบาล มีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแล การปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดส่วน ราชการของเทศบาล พ.ศ. 2542 แบ่งออกเป็น 12 หน่วยงาน คือ

6.1 สำนักปลัดเทศบาล

มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผนและนโยบาย ของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานการเจ้าหน้าที่งานทะเบียนราษฎร ตลอดจนงานอื่นๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของงานใด โดยเฉพาะ

6.2 สำนักการคลัง/กองคลัง หรือฝ่ายคลัง

มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชีการจัดเก็บภาษีต่างๆ ตลอดจน การควบคุมดูแลพัสดุ และทรัพย์สินของเทศบาลประกอบด้วยงานการเงินและบัญชี งานพัฒนา รายได้ งานผลประโยชน์ งานเร่งรัดรายได้ งานแผนที่ภาษี งานทะเบียนทรัพย์สิน งานบริการ ข้อมูลแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

6.3 กองหรือฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้าน การเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกัน การระงับโรคติดต่อ การสุขาภิบาลและรักษา ความสะอาด งานสัตว์แพทย์ ตลาดสาธารณะ ตลอดจนการควบคุมการประกอบอาชีพที่เกี่ยวกับ สุขภาพอนามัยของประชาชน

6.4 สำนักการช่าง/กองช่าง หรือฝ่ายช่าง

มีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมงานก่อสร้างอาคาร เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง งานเกี่ยวกับไฟฟ้าสาธารณะงานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานสถาปัตยกรรมและผังเมือง ตลอดจนงานสาธารณูปโภค

6.5 สำนักงานการศึกษา/กองการศึกษา หรือฝ่ายการศึกษา

มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาระดับพื้นฐานของ ประชาชน งานด้านการสอนการนิเทศ การศึกษา งานการศึกษานอกโรงเรียน และงานกิจกรรม เด็กและเยาวชน

6.6 กองหรือฝ่ายวิชาการและแผนงาน

มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานวิชาการและการวางแผนพัฒนาเทศบาล ประกอบด้วย งานวิเคราะห์นโยบายและแผน งานวิจัยประเมินผล งานนิติกร 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 มีหน้าที่เกี่ยวกับงานรักษาพยาบาลประชาชนประกอบไปด้วย ฝ่ายบริการการแพทย์ ฝ่ายการพยาบาล และศูนย์บริการสาธารณสุข (กองหรือฝ่ายการแพทย์จะจัดตั้งขึ้นเฉพาะเทศบาลนคร ซึ่งมีรายได้เพียงพอสำหรับการจัดสร้างโรงพยาบาล และการบริหารงาน)

6.10 กองหรือฝ่ายการประปา

มีหน้าที่เกี่ยวกับงานผลิตน้ำประปา งานวางระบบท่อประปา งานจำหน่ายน้ำประปาให้ประชาชน งานจัดเก็บรายได้การประปา

6.11 หน่วยงานตรวจสอบภายใน

มีหน้าที่ตรวจสอบและกลั่นกรองให้ความเห็นชอบและข้อเสนอแนะแก่ ปลัดเทศบาลเกี่ยวกับการเงินและควบคุมตรวจสอบด้านอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

6.12 หน่วยงานแขวง

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

บริบททั่วไปของเทศบาลตำบลโนนดินแดง

1. ประวัติเทศบาลตำบลโนนดินแดง

ตำบลโนนดินแดงเป็นตำบลเก่า เดิมขึ้นอยู่กับอำเภอละหานทรายต่อมาแยกออกเป็น 3 ตำบล คือ ตำบลโนนดินแดง, ตำบลส้มป่อย และตำบลลำนางรองแล้วแยกมาตั้งเป็นอำเภอเมื่อ 31 พ.ศ. 2536 ประชาชนส่วนใหญ่พูดภาษาไทยอีสานนับถือศาสนาพุทธ ตั้งอยู่ในเขตการปกครองอำเภอโนนดินแดง ประกอบด้วย 14 หมู่บ้าน ได้แก่ บ้านโนนดินแดง หมู่ 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 13 บ้านหงส์ หมู่ 9 บ้านชัยสมบูรณ หมู่ 10 บ้านชัยคะนิง หมู่ 11, 12 และ 13 อยู่ในเขตการปกครองของเทศบาลตำบลโนนดินแดง 10 หมู่บ้าน(ชุมชน) และอยู่ในเขตเทศบาลตำบล ทั้งหมด 4 หมู่บ้าน บางส่วนอีก 5 หมู่บ้านเทศบาลตำบลโนนดินแดง เดิมเป็นสุขาภิบาลโนนดินแดง ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาล เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 มีเนื้อที่ทั้งหมด 15 ตารางกิโลเมตร ซึ่งมีที่ทำการตั้งอยู่ เลขที่ 299 หมู่ 5 ถนนราชดำเนิน ตำบลโนนดินแดง อำเภอโนนดินแดง จังหวัดบุรีรัมย์ โดยมีวงตราประจำเทศบาลเป็นรูปอนุสาวรีย์เราสู้ เมื่อประมาณปี พ.ศ. 2514-2516 ได้มีประชาชนจากอำเภอและจังหวัดใกล้เคียงอพยพมาบุกเบิกที่ดินทำกินประมาณ 400-500 ครอบครั้ว ในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการต่อสู้ด้วยอาวุธที่มีความรุนแรง โดยเฉพาะระหว่างการก่อสร้างถนนสายอำเภอละหานทราย - ตาพระยา ต่อมาในปี พ.ศ. 2520 ทางราชการได้เริ่มจัดสรรที่ดินทำกินให้กับประชาชน

2. สภาพทั่วไป

2.1 ที่ตั้ง

ปัจจุบันเทศบาลตำบลโนนดินแดง ตั้งที่ทำการ อยู่เลขที่ 229 ตั้งอยู่ติดที่ว่าการอำเภอโนนดินแดง จังหวัดบุรีรัมย์ เทศบาลตำบลโนนดินแดงมีอาณาเขต ดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ	องค์การบริหารส่วนตำบลส้มป่อย อำเภอโนนดินแดง
ทิศใต้	ติดต่อกับ	องค์การบริหารส่วนตำบลลำนางรอง อำเภอโนนดินแดง
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ	องค์การบริหารส่วนตำบลลำโรงใหม่ อำเภอละหานทราย
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ	องค์การบริหารส่วนตำบลนุทานบ อำเภอปะคำ

2.2 เนื้อที่

เทศบาลตำบลโนนดินแดงมีเนื้อที่ประมาณ 99.5 ตารางกิโลเมตร

2.3 ภูมิประเทศ

พื้นที่ส่วนใหญ่ของเทศบาลตำบลโนนดินแดง เป็นที่ราบสูง สลับกับเนินขนาดเล็กเป็นช่วง ๆ และล้อมรอบด้วยภูเขาขนาดเล็ก

2.4 เขตการปกครอง

เขตการปกครองที่อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลตำบลโนนดินแดง คือ พื้นที่ของตำบลโนนดินแดง หมู่ที่ 1 บางส่วน หมู่ที่ 2 บางส่วน หมู่ที่ 3 บางส่วน หมู่ที่ 4 ทั้งหมด หมู่ที่ 5 บางส่วน หมู่ที่ 6 บางส่วน หมู่ที่ 7 บางส่วน หมู่ที่ 8 บางส่วน หมู่ที่ 9 บางส่วน หมู่ที่ 13 บางส่วนและในเขตตำบลสัมปอ่ย คือ หมู่ที่ 2 บางส่วน หมู่ที่ 3 บางส่วน หมู่ที่ 6 บางส่วน

2.5 ประชากร

ประชากรในเขตเทศบาลตำบลโนนดินแดงมีจำนวนทั้งสิ้น 9,617 คน แยกเป็น ชาย 4,782 คน หญิง 4,835 คน มีความหนาแน่น เฉลี่ย 641 คน ต่อตารางกิโลเมตร

3. สภาพทางเศรษฐกิจ

3.1 อาชีพ

ประชาชนในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนดินแดงส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำไร่ ทำนา รับจ้างและค้าขาย

3.2 หน่วยธุรกิจในเขต

โรงสี	16	แห่ง
โรงงานน้ำแข็ง/ห้องเย็น	1/1	แห่ง
ลานมัน	3	แห่ง

4. สภาพทางสังคม

4.1 การศึกษา

ในเขตเทศบาลตำบลโนนดินแดง มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจำนวน 1 ศูนย์ และสถานศึกษาจำนวน 6 แห่ง

4.2 สถาบันและองค์กรทางศาสนา

วัด / สำนักสงฆ์	2	แห่ง
ศาลเจ้า	1	แห่ง

4.3 สาธารณสุข

โรงพยาบาลของรัฐ	1	แห่ง
สถานีอนามัยประจำหมู่บ้าน	1	แห่ง
อัตราการมีและใช้ส้วมราดน้ำร้อยละ 100		

4.4 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

สถานีตำรวจ	1	แห่ง
------------	---	------

5. การบริการพื้นฐาน

5.1 การคมนาคม

ในเขตเทศบาลตำบลโนนดินแดงมีเส้นทางคมนาคมแบ่งออกได้ดังนี้

ถนนลาดยางแอสฟัลท์	จำนวน	1	สาย
ถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก	จำนวน	95	สาย
ถนนลูกรัง	จำนวน	15	สาย
ถนนที่อยู่ในสภาพดี	จำนวน	20	สาย
ถนนที่อยู่ในสภาพต้องปรับปรุง	จำนวน	17	สาย
ถนนลงหินคลุก	จำนวน	1	สาย

5.2 การโทรคมนาคม

ที่ทำกรไปรษณีย์โทรเลข	จำนวน	1	แห่ง
-----------------------	-------	---	------

โทรศัพท์ ได้มีการติดตั้งให้บริการด้านโทรศัพท์สำหรับหน่วยราชการและเอกชนในพื้นที่ และมีโทรศัพท์ทางไกลสาธารณะ

5.3 การไฟฟ้า

การบริการด้านกระแสไฟฟ้าในเขตเทศบาลมีครบทุกหมู่บ้าน แต่ยังไม่ครอบคลุมทุกครัวเรือน โดยเฉพาะครัวเรือนที่ได้ขยายออกไปตั้งใหม่

5.4 แหล่งน้ำธรรมชาติ

ลำห้วย, ลำน้ำ	จำนวน	11	แห่ง
บึง, หนองและอื่น ๆ	จำนวน	3	แห่ง

5.5 แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น

ฝ่าย	จำนวน	4	แห่ง
บ่อน้ำตื้น	จำนวน	12	แห่ง
บ่อโยก	จำนวน	9	แห่ง
อ่างเก็บน้ำ	จำนวน	4	แห่ง

6. ข้อมูลอื่นๆ

6.1 มวลชนจัดตั้ง

เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน จำนวน 4 รุ่น มีเจ้าหน้าที่ จำนวน 130 คน

อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน จำนวน 2 รุ่น มีอาสาสมัคร จำนวน 107 คน
 กลุ่มเยาวชนรักษัป่า จำนวน 50 คน
 กลุ่มเยาวชนด้านยาเสพติด จำนวน 140 คน

6.2 โครงสร้างขององค์กร และการให้บริการในด้านต่างๆ

เพื่อให้การปฏิบัติงานในหน้าที่ของเทศบาลตำบลโนนดินแดง ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่ เทศบาลตำบลโนนดินแดง จึงประกาศกำหนดส่วนราชการของเทศบาลตำบลโนนดินแดง ประกอบด้วย 1 สำนัก กับ 6 กอง ดังนี้

6.2.1 สำนักงานปลัดเทศบาลตำบลโนนดินแดง

มีหน้าที่ควบคุมดูแล รับผิดชอบการปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคลของเทศบาล งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง การบริการประชาชนทางด้านงานทะเบียนราษฎร นอกจากนี้ยังควบคุมดูแลงานสารบรรณของเทศบาล จัดการประชุมสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาล จัดเตรียมให้บริการด้านสถานที่ วัสดุ อุปกรณ์การติดต่ออำนวยความสะดวกต่าง ๆ งานเลือกตั้งและงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

6.2.2 กองวิชาการและแผนงาน

มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของวิเคราะห์นโยบายและแผน งานวิจัยและประเมินผลงานนิติการ งานประชาสัมพันธ์ และงานจัดทำงบประมาณหรืองานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย แบ่งหน่วยงานราชการภายใน ดังนี้

- 1) งานธุรการ
- 2) แผนและงบประมาณ
- 3) งานบริหารและเผยแพร่วิชาการ

6.2.3 กองช่าง

มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการสำรวจ ออกแบบการจัดทำข้อมูลทางด้านวิศวกรรมการจัดเก็บแบบทดสอบคุณภาพวัสดุ งานออกแบบและเขียนแบบ การตรวจสอบ แร่ก่อสร้าง งานการควบคุมอาคารตามระเบียบกฎหมาย งานแผนการปฏิบัติงาน การก่อสร้างและซ่อมบำรุง การควบคุมการปฏิบัติงานเครื่องจักรกล การควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย แบ่งงานออกเป็นงานต่างๆ 6 งาน ดังนี้

- 1) งานธุรการ
- 2) งานสาธารณูปโภค
- 3) งานวิศวกรรม
- 4) งานผังเมือง
- 5) งานสถาปัตยกรรม
- 6) งานสถานที่สวนสาธารณะ

6.2.4 กองการศึกษา

มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาและพัฒนาการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบการศึกษา นอกกระบบการศึกษา โดยมีงานธุรการ งานเจ้าหน้าที่ งานบริหารวิชาการ งานโรงเรียน งานศึกษานิเทศก์ งานกิจการนักเรียน งานศึกษาปฐมวัย งานขยายโอกาสทางการศึกษา งานฝึกและส่งเสริมอาชีพ งานห้องสมุดพิพิธภัณฑ์และเครือข่ายทางการศึกษา งานกิจการศาสนา ส่งเสริมประเพณีและศิลปวัฒนธรรม งานกีฬาและนันทนาการ งานกิจกรรมเด็กเยาวชนและการศึกษานอกโรงเรียน งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่ได้รับมอบหมาย แบ่งส่วนราชการ ดังนี้

- 1) งานฝึกและส่งเสริมอาชีพ
- 2) งานกีฬาและนันทนาการ
- 3) งานส่งเสริมประเพณีศิลปวัฒนธรรม

6.2.5 กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

อำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ ดังนี้

- 1) งานสุขภาพิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อม
- 2) งานป้องกันและควบคุมโรค
- 3) งานสัตวแพทย์
- 4) งานควบคุมและจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ
- 5) รับเรื่องราวร้องทุกข์ ร้องเรียน และเหตุรำคาญต่าง ๆ

6.2.6 กองคลัง

มีภารกิจหน้าที่ควบคุมดูแลรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานการเงิน บัญชี งานพัสดุและทรัพย์สิน และงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย แบ่งส่วนราชการ ดังนี้

- 1) งานการเงินและบัญชี
- 2) งานพัสดุและทะเบียนทรัพย์สิน
- 3) งานจัดเก็บและพัฒนารายได้
- 4) งานการคลังเทศบาล
- 5) งานจดทะเบียนพาณิชย์

7. กองสวัสดิการและสังคม

มีหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน การสังคมสงเคราะห์และงานชมรมผู้สูงอายุ ชมรมอาปนกิจสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ประสานงานโครงศูนย์สามวัยการสายใยรักแห่งครอบครัว งานบริการและให้คำปรึกษากับผู้ด้อยโอกาส อื่นที่ได้รับมอบหมาย แบ่งส่วนราชการภายใน ดังนี้

- 1) งานธุรการ
- 2) งานสังคมสงเคราะห์
- 3) งานพัฒนาชุมชน
- 4) งานส่งเสริมกลุ่มอาชีพ
- 5) งานโครงศูนย์สามวัยสายใยรักแห่งครอบครัว

งานวิจัยวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1 งานวิจัยในประเทศ

ทัศนีย์ โตมิ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ทักษะของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการบริหารงาน โดยใช้หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดอุดรธานี ผลการศึกษาพบว่า ทักษะของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการบริหารงาน โดยใช้หลักธรรมาภิบาล ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ผลการเปรียบเทียบทักษะ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพศ และระดับการศึกษา ที่ต่างกัน มีทักษะต่อการบริหารงาน โดยใช้หลักธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุดรธานี ไม่แตกต่างกัน ส่วนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มี อายุอาชีพ และรายได้ ที่แตกต่างกัน มีทักษะต่อการบริหารงาน โดยใช้หลักธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุดรธานี ทั้ง 6 ด้าน ได้แก่หลักนิติธรรม องค์การบริหารส่วนตำบลควรตรากฎหมาย ข้อบังคับของตำบลให้ทันสมัยเป็นธรรม และเป็นที่ยอมรับของชุมชน และควรจัดให้มีการอบรมด้านกฎหมาย ให้แก่พนักงานและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีความรู้มากขึ้น หลักคุณธรรม องค์การบริหารส่วนตำบล ควรมีการแบ่งแยกหน้าที่ในการปฏิบัติงานให้ชัดเจน หลักความโปร่งใส องค์การบริหารส่วนตำบล ควรมีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร เพื่อเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นจริงและสามารถตรวจสอบได้ หลักการมีส่วนร่วม องค์การบริหารส่วนตำบลควรจัดให้มีเวทีประชาคมอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง หลักความรับผิดชอบ องค์การบริหารส่วนตำบลควรตระหนักถึงอำนาจหน้าที่ และควรเอาใจใส่ต่อปัญหาชุมชน มีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนโดยไม่เลือกปฏิบัติ หลักความคุ้มค่า องค์การบริหารส่วนตำบล ควรยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียงในการบริหารงาน โดยดำเนินการ โครงการที่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างคุ้มค่า

ถนอมจิต ชนะบุญ (2552 : บทคัดย่อ) ศึกษา การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชน ผลการศึกษา พบว่า การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองมหาสารคามตามความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชน โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และจำแนกเป็นรายด้าน อยู่ในระดับมาก จำนวน 1 ด้าน คือ ด้านหลักความคุ้มค่า และอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 5 ด้าน โดยเรียงค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย คือ หลักการมีส่วนร่วม หลัก

คุณธรรม หลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ และหลักความโปร่งใส ผลการการเปรียบเทียบ การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองมหาสารคามตามความคิดเห็นของ คณะกรรมการชุมชนจำแนกตามอายุ อาชีพ ระดับการศึกษา ที่แตกต่างกัน พบว่า มีความ คิดเห็นโดยรวมและรายด้าน ไม่แตกต่างกัน

ปรารภ พลเชียงขวาง (2553 : บทคัดย่อ) ศึกษา การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนนางหงส์ อำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม ผล การศึกษา พบว่า การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลนางหงส์ โดยรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีระดับการดำเนินงานอยู่ในระดับ มากจำนวน 4 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมาก ไปน้อย คือ ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลัก ความคุ้มค่า ด้านหลักนิติธรรม และด้านหลักคุณธรรม และมีระดับการดำเนินงานอยู่ในระดับ ปานกลาง จำนวน 2 ด้าน คือ ด้านหลักความรับผิดชอบ และด้านหลักการมีส่วนร่วม ตามลำดับ ผลการเปรียบเทียบระดับการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล คอนนางหงส์ จำแนกตามตำแหน่งของประชาคมหมู่บ้านที่แตกต่างกัน พบว่า มีความคิดเห็นต่อ การดำเนินงานไม่แตกต่างกัน

ศศิวิมล อินทะวงษ์ (2554 : บทคัดย่อ) ศึกษา ความคิดเห็นของพนักงานส่วน ตำบลที่มีต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอท่า บ่อ จังหวัดหนองคาย ผลการศึกษา พบว่า ความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลต่อการ ดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอท่าบ่อ จังหวัด หนองคาย โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมากทุก ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยสูงไปหาน้อย ดังนี้ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักการ มีส่วนร่วม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า ผลการ เปรียบเทียบความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบล ที่มีเพศ การศึกษา อายุ ตำแหน่งที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ แตกต่างกัน

สุนิษา รัชมรัตน์ (2554 : บทคัดย่อ) ศึกษา การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล ของเทศบาลตำบลสงเปลือย อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการ หมู่บ้าน ผลการศึกษา พบว่า ระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านที่มีต่อการ ดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลสงเปลือย จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวม อยู่ใน ระดับปานกลางและเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมาก 1 ด้าน คือ ด้านหลักนิติ

ธรรมและอยู่ในระดับปานกลาง 5 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย คือ ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักความคุ้มค่าและด้านหลักความโปร่งใส ผลการเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านที่มีต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลสงเปลือย จังหวัดกาฬสินธุ์ จำแนกตาม เพศ อายุ และประเภทของคณะกรรมการหมู่บ้าน แตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลสงเปลือย ไม่แตกต่างกัน

ถาวร วดีศิริศักดิ์ (2554 : บทคัดย่อ) ศึกษา การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลท่าอุเทน อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม ผลการศึกษา พบว่า การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลท่าอุเทน อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีการบริหารงานอยู่ในระดับมาก จำนวน 4 ด้าน เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย 3 อันดับแรก คือ ด้านหลักความรับผิดชอบต่อสังคม คือ ด้านหลักนิติธรรม และด้านหลักคุณธรรม และมีการบริหารงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย คือ ด้านความมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส และหลักความคุ้มค่า เปรียบเทียบระดับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลท่าอุเทน อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีเพศแตกต่างกัน พบว่า โดยรวมแตกต่างกัน คณะกรรมการชุมชน ที่มีอายุ การศึกษา อาชีพ แตกต่างกัน พบว่า โดยรวมและรายด้าน ไม่แตกต่างกัน คณะกรรมการชุมชน ที่มีรายได้แตกต่างกัน พบว่า โดยรวมมีการบริหารงานแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน การบริหารงาน ไม่แตกต่างกัน

ทองเพ็ชร ยินดีมาก (2554 : บทคัดย่อ) ศึกษา ความคิดเห็นของประชาคมหมู่บ้านต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลโหรา อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษา พบว่า ประชาคมหมู่บ้านมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลโหรา โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับปานกลางทั้ง 6 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย ดังนี้ ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความรับผิดชอบต่อสังคม ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความโปร่งใส และด้านหลักการมีส่วนร่วมตามลำดับ ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาคมหมู่บ้าน จำแนกตามหมู่บ้านที่อาศัยอยู่ พบว่า ประชาคมหมู่บ้านมีความคิดเห็นแตกต่างกันทั้ง โดยรวมและรายด้าน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สันติ ไชยมหา (2555 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลไชยบุรี อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม ตามความคิดเห็นของ ประชาชน โดยจำแนกตาม สถานภาพ และหมู่บ้านที่อยู่อาศัย ผลการวิจัยพบว่า การบริหารงาน ตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลไชยบุรี อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม อยู่ในระดับมาก ทุกด้านและผลการเปรียบเทียบการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของ องค์การบริหารส่วนตำบลไชยบุรี อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม ตามความคิดเห็นของ ประชาชนโดยจำแนกตามสถานภาพ โดยรวมและจำแนกเป็นรายด้านไม่แตกต่างกัน ส่วน ข้อเสนอแนะของประชาชนคือ ควรประชาสัมพันธ์ข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วน ตำบลให้ประชาชนทราบเป็นระยะและควรใช้หลักศาสนาการบริหารควบคู่กับการบริหารตาม หลักธรรมาภิบาลและควรมีคณะอนุกรรมการเมื่อติดตามและตรวจสอบการทำงานขององค์การ บริหารส่วนตำบลไชยบุรี อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม

2. งานวิจัยต่างประเทศ

ฟาร่า อาซามัท (Fara Azamat. 2002 : บทคัดย่อ) ศึกษา Good Governance and Market-based Reforms : A Study of Bangladesh ผลการศึกษา พบว่า ธรรมาภิบาล ได้รับการ พิจารณาวามีความสำคัญอย่างยิ่งเพื่อใช้พัฒนาประเทศกำลังพัฒนา ตัวชี้วัดทั้ง 6 อย่าง ของหลัก ธรรมาภิบาล ทำให้ทราบว่าธรรมาภิบาลเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพมาก ที่สุด ซึ่งหลักการเหล่านี้กระจายทั่วไป โดยเฉพาะหลักความรับผิดชอบ หลักการที่ทำให้เกิด เสถียรภาพทางการเมือง การลดการละเมิดสิทธิมนุษยชน การเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐบาล การ มีหลักนิติธรรมที่ใช้ควบคุมการคอร์รัปชัน

จากการวิจัยครั้งนี้ ยังพบว่า การขาดหลักธรรมาภิบาลส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ และความยั่งยืนในเรื่องของการปฏิรูปตลาดภายในประเทศซึ่งดำเนินการโดยภาคเกษตรกรรม ของบังคลาเทศ การปฏิรูปครั้งนี้ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการได้รวบรวมผลิตภัณฑ์ข้าวและ ปรับปรุงเงื่อนไขหลาย ๆ อย่างเกี่ยวกับข้าว เพื่อให้เกษตรกรได้เพิ่มรายได้ผลผลิตทาง การเกษตรมากขึ้น อย่างไรก็ตามปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นในเร็ว ๆ นี้คือ การขายผลิตภัณฑ์ที่มี คุณภาพต่ำ และผลผลิตทางการเกษตรต่ำกว่ามาตรฐาน บางครั้งก็มีราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็น ปัญหาเหล่านี้ไม่เพียงแต่จะทำลายแนวทางการปฏิรูปครั้งนี้ แต่ก็ยังเป็นการทำลายความมั่นคง อีกด้วยและนอกจากนั้นแล้วยังพบอีกว่า ปัญหาหลาย ๆ อย่างนี้เกิดมาจากการขาดหลักนิติ ธรรมและการควบคุม ตรวจสอบการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่และรวมถึงการนำหลักทั้ง 6 ประการของธรรมาภิบาลมาใช้

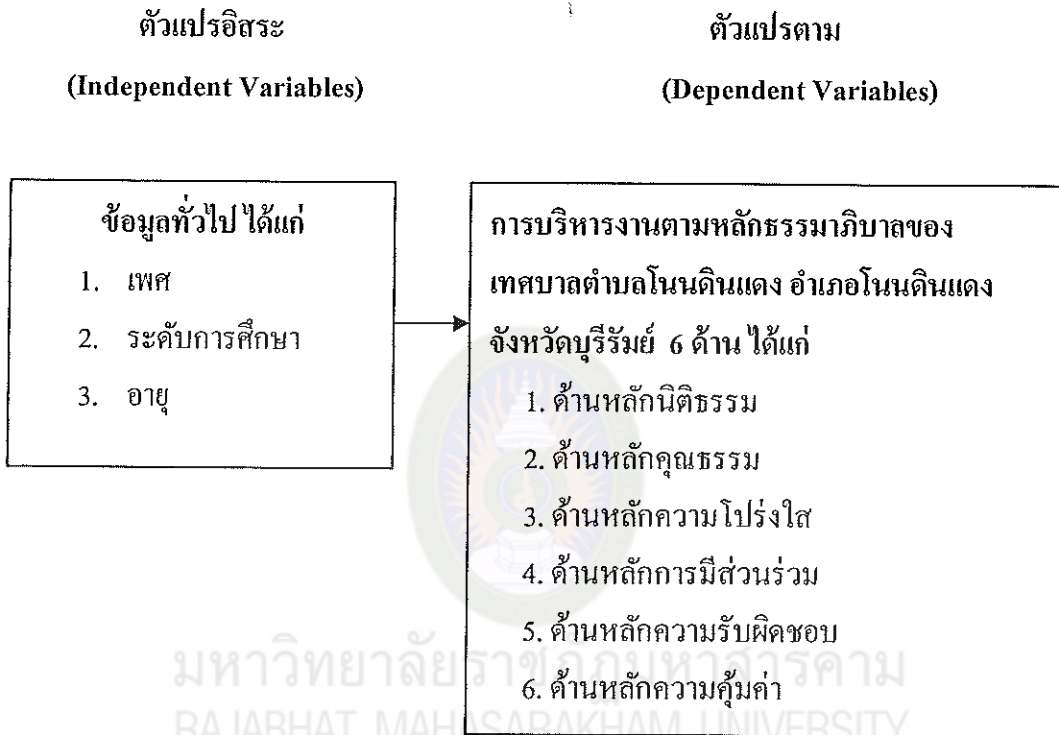
เวด พี แนนดา (Ved P. Nanda. 2006 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่า ยังไม่มีการสร้างหลักธรรมาภิบาลตามความหมายอย่างแท้จริงตลอดระยะเวลา ค.ศ. 1980 -1990 บรรดาประเทศหรือสถาบันที่ให้การสนับสนุนมีแนวโน้มว่าจะให้การช่วยเหลือการปฏิรูปประเทศที่รับการช่วยเหลือเหล่านั้นเพิ่มมากขึ้น แต่ส่วนใหญ่แล้วประเทศผู้รับการช่วยเหลือยังขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากตัวแปรการศึกษา ผู้วิจัยนำแนวคิด ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2546 มากำหนดเป็นกรอบแนวความคิดการวิจัย ดังนี้



แผนภูมิที่ 3 กรอบแนวความคิดการวิจัย