

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานตามหลักทศธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง อำเภอพนมไพร จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเอกสาร แนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งหัวข้อเรื่อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินงาน
3. แนวคิดเกี่ยวกับหลักทศธรรม
4. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
5. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
6. บริบทองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง อำเภอพนมไพร จังหวัดร้อยเอ็ด
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมายของความคิดเห็น

ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกที่เกิดจากความรู้สึกภายในต่าง ๆ ซึ่งความรู้สึกภายในนั้น อาจเป็นเพียงเจตคติ หรือความเชื่อหรือความนิยมที่ได้แสดงออกมา โดยการพูดหรือการเขียน ซึ่งในการแสดงออกนี้จะต้องอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และพฤติกรรมของแต่ละบุคคล ก่อนที่จะมีการตัดสินใจแสดงออกมา ซึ่งแต่ละคนอาจจะมีความเห็นเหมือนกันหรือต่างกันก็ได้ มีผู้ให้ความหมายเกี่ยวกับความคิดเห็นไว้ ดังนี้

พระครูนนทวิวัฒน์ วิธมโม (อ้างถึงใน พระธรรมปิฎก หรือ ป.อ.ปยุตโต. 2553 : 6) ได้กล่าวไว้ว่า ความเห็น (ทิฎฐิ) หมายรวมถึง ความเชื่อถือ ลัทธิ ทฤษฎี ความเข้าใจตามนัยเหตุผล ข้อที่เข้ากับความเข้าใจของตนหลักการที่เห็นสมควร ข้อที่ถูกใจ ข้อที่เชิดชูเอาไว้ ความใฝ่ฝัน หรือที่ปัจจุบันเรียกกันว่าค่านิยม รวมไปถึงอุดมการณ์ แนวทัศนะในการมองโลก และชีวิต ที่เรียกกันว่า โลกทัศน์และชีวทัศน์ต่าง ๆ ตลอดจนทัศนคติพื้นฐานที่สืบเนื่องจาก

ความเก็บความเข้าใจและความใฝ่ฝันเหล่านั้น ถ้าจะจัดเข้าเป็นพวก ๆ ก็คงมี 2 ระดับ คือ
 ความเห็น ความเข้าใจเกี่ยวกับคุณค่าว่าดี ไม่ดี ควรจะเป็น ไม่ควรจะเป็น ไม่ควรจะเป็น เป็นต้น
 ปรากฏ แถนสีแสง (2551 : 7) ได้ให้คำจำกัดความของความคิดเห็น ไว้ 3 ลักษณะ คือ

1. ความคิดเห็น คือ การพิจารณาตัดสินใจ ความเชื่อ หรือความเชื่อจากบุคคลอื่น
 ในบางประเด็น ความคิดเห็นอาจแสดงออกทางค่านิยม หรือชนิดของเหตุผล หรือหลักฐาน
 ที่มีอยู่ซึ่งความสำคัญของความคิดเห็นทางบวกและทางลบต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม
 ความคิดเห็นอาจผิดพลาดได้หากไม่มีมูลความจริง

2. เคยมีการแบ่งความคิดเห็นจากทัศนคติ และระบบค่านิยม ซึ่งคนที่มีพื้นฐาน
 อยู่ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกอย่างแคบ และตรงจุด สามารถทำให้ทราบถึงความในใจ
 ของบุคคลมากกว่าทัศนคติ ดังนั้นเมื่อความคิดเห็นมีความสัมพันธ์กับลักษณะการเปลี่ยนแปลง
 ภายนอกและมีความจำกัด มีรากฐานมาจากระบบทัศนคติซึ่งมีความคงทนกว่าเปลี่ยนแปลงได้
 น้อย มีขอบเขตกว้างกว่า และมีความเกี่ยวข้องกับบุคลิกภาพของแต่ละบุคคลเป็นอย่างมาก
 จะไม่พบว่าการแสดงความคิดเห็นแยกจากทัศนคติ หรือลักษณะของตนเอง

3. ถ้าความคิดเห็นเป็นสิ่งมีชีวิตมันสามารถวัดได้ และได้มีการพัฒนาเครื่องมือ
 ในการวัดขึ้นมา โดยปกติจะมีการเก็บรวบรวมความคิดเห็นของคนจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น
 ประชามติ เป็นการสุ่มตัวอย่างปัญหาที่ซับซ้อน และการวัดความคิดเห็น ทัศนคติ เทคนิคการ
 วางแผน และการสร้างแบบสอบถามนำมาใช้ในการวิจัย ทำให้นักวิจัยบางคนกำหนดความเห็น
 ในรูปดังกล่าว

ประสาธ หลักศิลา (2551 : 398 - 399 ; อ้างถึงใน ชนกสุดา เพ็ชรไทย, 2551 : 6)
 สรุปรว่า ความคิดเห็นของคนเกิดจากการพบปะสังสรรค์ ประจำวัน แต่ตนเรามีสังคมทางภูมิหลัง
 จำกัดอยู่ ซึ่งภูมิหลังทางสังคมของแต่ละคน ย่อมเป็นผลถึงการที่เราทำตอบสนองต่อเหตุการณ์
 และเกิดความคิดเห็นเกี่ยวกับเหตุการณ์นั้น

พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2551 : 6) ได้ให้ ความหมาย
 ของความคิดเห็นว่า เป็นข้อพิจารณาเห็นว่า เป็นจริงจากการใช้ปัญญาความคิดประกอบถึงแม้ว่า
 ไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยันเสมอไป

ลักษณะ ออสวอลล์ (2551 : 11) อธิบายว่า ความคิดเห็นเป็นความเชื่อที่ไม่ได้ตั้งอยู่บน
 ความรู้สึกที่แท้จริงตั้งแต่อยู่ในใจ ความคิดเห็นของแต่ละบุคคลที่เห็นว่าจะเป็นจริงตามที่คาดไว้

ลาวัญย์ จักรานูวัฒน์ (2550 : 9) ได้ให้ความหมายว่า ความคิดเห็นหมายถึง ความเชื่อ
 หรือการลงความเห็นที่ไม่ได้เป็นความรู้อันแท้จริง แต่ในบางครั้งความคิดเห็นในบางอย่างอาจเป็นจริงได้

ราชบัณฑิตยสถาน (2546 : 231) ได้ให้ความหมายว่า ความคิดเห็น คือ สิ่งที่มีอยู่ในใจ ความรู้ที่เกิดขึ้นภายในจิตใจ ก่อให้เกิดการแสวงหาความรู้ต่อไป หรือสติปัญญาที่จะคิดสิ่งใดสิ่งหนึ่งอย่างถูกต้องสมควร

สรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้านเจตคติ ความเชื่อ การตัดสินใจ ความนึกคิด ความรู้สึก และวิจักษณ์ที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ด้วยการพูด การเขียน และอีกมากมาย โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมของแต่ละบุคคลเป็นส่วนประกอบในการพิจารณา

2. องค์ประกอบของความคิดเห็น

ปัทมา เหล่ากาวิ (2547 : 6 - 7) ได้กล่าวถึง องค์ประกอบของความคิดเห็น แบ่งออกได้ดังนี้

1. องค์ประกอบด้านความรู้ ได้แก่ ความรู้ความคิดที่บุคคลมีสิ่งเร้า ซึ่งอาจเป็นบุคคล หรือสภาวะการณ์ใด ๆ ความรู้ ความคิด ดังกล่าวเป็นส่วนกำหนดทิศทางความคิดเห็นของบุคคล กล่าวคือ ถ้าบุคคลมีความรู้และการติดต่อกับสิ่งเร้าครบถ้วนแล้ว บุคคลจะมีความเห็นต่อสิ่งเร้าในทางบวก

2. องค์ประกอบด้านความรู้สึก ได้แก่ อารมณ์ หรือความรู้สึกของบุคคลต่อสิ่งเร้าอย่างใดอย่างหนึ่ง ความรู้สึก ดังกล่าวจะกำหนดทิศทางความคิดเห็น คือ ถ้ามีความรู้สึกดีบุคคลก็จะมีความเห็นทางบวกต่อสิ่งนั้น แต่ถ้าความรู้สึกไม่ดีต่อสิ่งนั้น บุคคลก็จะมีความเห็นในทางลบ

3. องค์ประกอบด้านพฤติกรรม ได้แก่ พฤติกรรมของบุคคลที่แสดงออกต่อสิ่งเร้าอย่างใดอย่างหนึ่ง พฤติกรรมดังกล่าว จะแสดงความคิดเห็นของบุคคล คือ แสดงออกอย่างชัดเจน แสดงว่ามีความคิดเห็นเป็นบวกเป็นลบแน่นอน

สรุปได้ว่า องค์ประกอบด้านความรู้ ได้แก่ ความรู้ความคิดที่บุคคลมีสิ่งเร้า องค์ประกอบด้าน ความรู้สึก ได้แก่ อารมณ์ หรือความรู้สึกของบุคคลต่อสิ่งเร้าอย่างใดอย่างหนึ่ง ส่วนองค์ประกอบด้าน พฤติกรรม ได้แก่ พฤติกรรมของบุคคลที่แสดงออกต่อสิ่งเร้าอย่างใดอย่างหนึ่ง

3. การเกิดความคิดเห็น

ประภาส แถนสีแสง (2551 : 10) กล่าวว่า ความคิดเห็น เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ตามเงื่อนไข 4 ประการ ดังนี้

1. กระบวนการเรียนรู้ที่ได้จากการเพิ่มพูน และบูรณาการของการตอบสนอง แนวความคิดต่าง ๆ เช่น ความคิดเห็นจากครอบครัว โรงเรียน ครู การเรียนการสอน เพื่อน ฯลฯ

2. ประสบการณ์ส่วนตัวขึ้นอยู่กับความแตกต่างของแต่ละบุคคล ซึ่งมีประสบการณ์ที่แตกต่างกันไป นอกจากประสบการณ์ของคนจะสะสมขึ้นเรื่อย ๆ แล้ว ยังทำให้รูปแบบเป็นของตัวเอง ดังนั้นความคิดบางอย่าง จึงเป็นเรื่องเฉพาะของแต่ละบุคคล แล้วแต่พัฒนาการและความเจริญของคนนั้น ๆ

3. การเลียนแบบ การถ่ายทอดความคิดเห็นได้มาจากการเลียนแบบความคิดเห็นของคนอื่นที่ตนเองเกิดความพอใจ หรือเกิดความชอบ เช่น พ่อแม่ ครู พี่ น้อง เพื่อน ดารา นักการเมือง และคนอื่น ๆ

4. อิทธิพลของกลุ่มสังคม คนยอมรับความคิดเห็นของตัวเองอาศัยอยู่ตามสภาพแวดล้อม เช่น ความคิดเห็นต่อกลุ่มศาสนา สถาบันต่าง ๆ เป็นต้น

สรุปได้ว่า การเกิดความคิดเห็น จะเห็นได้ว่าเกิดจากกระบวนการเรียนรู้ ได้จากประสบการณ์ส่วนตัว การเลียนแบบ และอิทธิพลของสังคม ล้วนเป็นสิ่งที่กระตุ้นให้เกิดความคิดเห็นแตกต่างกันแล้วแต่สถานการณ์ หรืออาจขึ้นอยู่กับอิทธิพลที่มาจากครอบครัว กลุ่มสังคม และวัฒนธรรมประเพณีจะทำให้เกิด ความคิดเห็นที่แตกต่างกัน เป็นต้น

4. การวัดความคิดเห็น

จำลอง คำคินูญ (2545 : 51) ได้อธิบายว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางทัศนคติ หรือการแสดงออกทางทัศนคติ หรือเป็นแสดงออกทางความรู้สึกรักของบุคคล ที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ความคิดเห็น และทัศนคตินั้น มีความหมายและลักษณะที่ใกล้เคียงกัน วิธีการในการวัดความคิดเห็น จึงสามารถใช้เป็นวิธีการวัดทัศนคติได้ด้วย แต่การวัดทัศนคติเป็นพฤติกรรมภายในเป็นการวัดที่ยากกว่า จึงใช้วิธีการอนุมานจากพฤติกรรมภายนอก และมีวิธีวัดได้หลายวิธี ดังนี้

1. การรายงานตนเอง เป็นการวัดทัศนคติของบุคคล โดยให้ผู้ถูกวัดรายงานเท่าที่ความรู้ของตนเองมีต่อสิ่งที่วัด ซึ่งจะวัดเพียง ดีหรือไม่ดี สนับสนุนหรือคัดค้าน เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย ในการใช้มาตราวัดทัศนคติ แบ่งออกได้หลายประเภท คือ

1.1 มาตรฐานของเทอร์สโตน (Thurstone Scale) การสร้างมาตรวัดแบบนี้มีคำถามเป็นน้อย โดยมีผู้คำถามเป็นบวก กลาง และเชิงลบ จากนั้นให้เลือกตอบว่ามีข้อแตกต่างจากความคิดเห็นของผู้ต้องการวัด แล้วนำมาเป็นจำนวน เพื่อหาค่ามัธยฐาน และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของแต่ละข้อความ เลือกข้อความตามค่ามาตรที่ได้จากเหลือข้อคำถามประมาณ 20 ข้อคำถาม หรือความไม่เกิน 45 ข้อคำถาม

1.2 มาตรวัดของ (Likert Scale) เป็นสร้างการวัดที่พัฒนาจากวิธีของเทอร์สโตน ซึ่งนิยมใช้มากในปัจจุบัน มีข้อคำถามเชิงบวกและเชิงลบปะปนกัน ส่งให้ผู้ตอบตัดสินใจ

ข้อความว่า ข้อข้อใดตรงกับความคิดเห็นของผู้ตอบมากที่สุด ซึ่งมีจำนวน 5 ระดับ ได้แก่ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด

1.3 มาตรารัดจำแนกความหมาย (Semantic Differential Scale) ลักษณะมาตรารัดจะประกอบด้วย คำคุณศัพท์ที่บรรยายลักษณะของเป้าหมายของผู้การวัดที่แสดงลักษณะที่ตรงกันข้ามกันเช่น บวก ลบ ดี เลว ยินดี ไม่นินดี ระหว่างคำคุณศัพท์นี้ จะมีช่วงห่างกัน 7 อันตรภาคชั้น โดยผู้ตอบ เลือกตอบว่าความรู้สึกที่มีต่อเป้าหมายนั้นอยู่ในระดับอันตรภาคชั้นใด คะแนนของทัศนคติดูจากแต่ละข้อซึ่งประมาณ 1 - 7 ซึ่งคะแนน 1 หมายถึงเชิงลบ คะแนน 7 หมายถึง เชิงบวก

2. การสังเกตพฤติกรรม เป็นการสังเกตพฤติกรรมภายนอกของบุคคลทำให้ทราบทัศนคติของบุคคล ได้อาจมีการสัมภาษณ์ประกอบพฤติกรรม เพื่อเป็นการอธิบายเพิ่มเติม จากนั้นอาจจะใช้วิธีการต่าง ๆ ประกอบด้วย ได้แก่

2.1 วิธีการกึ่งสะท้อนภาพ เป็นวิธีการที่ทำให้ผู้ศึกษาบรรยายภาพไม่ชัดเจน หรือให้เติมคำ หรือเติมข้อความ เพื่อเป็นการเสนอคำที่ต้องการวัด

2.2 ผลการทำแบบทดสอบแบบปรนัย คือ การเลือกคำตอบจากแบบทดสอบแบบปรนัยในตัวเลือกที่ไม่ถูกต้อง และแสดงคำถามลำเอียงในเรื่องนั้น โดยจะมีคำตอบที่ถูกต้องไว้แล้ว

2.3 การเดินของหัวใจจากการวัดจากปฏิกิริยาของร่างกาย ในขณะที่ร่างกายเกิดอารมณ์จะมีปฏิกิริยาที่เกิดในร่างกายที่สามารถวัดได้ เช่น การใช้เครื่องมือวัดการตอบสนองของผิวหนัง การวัดจากอัตราการเต้นของหัวใจ การบีบตัวของหลอดเลือด การหดขยายตัวของม่านตา สิ่งเหล่านี้จะช่วยให้อ่านความรู้สึกความเข้มข้นของทัศนคติ แต่ไม่สามารถบอกได้ว่าเป็นไปทางทิศทางบวก หรือลบในการวัดความคิดเห็นนั้น ส่วนมากจะใช้แบบรายงานตนเองเพราะหลังจากจัดเก็บข้อมูลจากคนกลุ่มใหญ่ อาจจะทำโดยการสัมภาษณ์ หรืออาจใช้แบบสอบถาม ซึ่งสามารถใช้งานได้รวดเร็ว ข้อมูลที่ได้สามารถนำไปอธิบายกว้างขวาง แต่อาจจะมีข้อจำกัดคือ ข้อมูลอาจจะไม่ตรงกับความเป็นจริงเท่าใดเนื่องจาก การระมัดระวังในการตอบแบบสอบถาม ซึ่งหากจะให้เกิดความมั่นใจมากที่สุด จะทำโดยใช้หลายวิธีประกอบกัน เพื่อจะลดความบกพร่องจากวิธีการใดวิธีการหนึ่งได้สิ่งสำคัญประการหนึ่งในการวัดทัศนคติ หรือความคิดเห็น คือ การควบคุมสถานการณ์อื่นที่กระทบต่อความคิดเห็นเพราะอาจจะทำพฤติกรรมที่แสดงออกเปลี่ยนไปได้

สรุปได้ว่า การวัดความคิดเห็น เป็นการวัดความคิดเห็น หรือการแสดงออกทางทัศนคติ หรือเป็นการแสดงออกทางความรู้สึกของบุคคล ที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ความคิดเห็นและทัศนคตินั้นมีความหมาย และลักษณะที่ใกล้เคียงกันวิธีการในการวัดความคิดเห็นหรือทัศนคติมีหลายวิธี เช่น ใช้มาตราวัดของ เซอร์ส โตน มาตราวัดจำแนกความหมาย เป็นต้น

แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินงาน

1. ความหมายของการดำเนินงาน

มีผู้อธิบายความหมาย ของการดำเนินงาน ไว้ดังนี้

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2542 : 30) ได้อธิบายเกี่ยวกับการดำเนินงานไว้ว่าเป็นพฤติกรรมด้านการ ปฏิบัติงาน เป็นการ ใช้ความสามารถที่แสดงออกทางร่างกายรวมทั้ง การปฏิบัติและพฤติกรรมที่แสดงออก และสังเกต ได้สภาวะการณ์หนึ่ง ๆ หรืออาจเป็นพฤติกรรมที่ล่าช้า คือ บุคคล ไม่ได้ปฏิบัติทันที แต่คาดคะเนว่าอาจปฏิบัติในโอกาสต่อไปเป็นพฤติกรรม ต้องอาศัยพฤติกรรมระดับต่าง ๆ เป็นส่วนประกอบทั้งความรู้ และ ทัศนคติ สามารถประเมินผลได้ง่าย แต่กระบวนการในการที่จะก่อให้เกิดพฤติกรรมนี้ ต้องอาศัยเวลา และการตัดสินใจหลายขั้นตอน

สมจิตต์ สุพรรณทัศน์ (2542 : 16) อธิบายว่า การดำเนินงานมีความหมาย เช่นเดียวกับ การปฏิบัติงาน ซึ่งถือว่าเป็นกิจกรรมของสิ่งที่มีชีวิตทุกชนิดที่แสดงออก โดยอาจจะสังเกตได้ หรืออาจอยู่ทั้งภายในและภายนอก

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546 : 46) ได้อธิบายไว้ว่า คำว่า ดำเนิน หมายถึง การให้เป็นไป เช่น การดำเนินงาน หมายถึง การทำให้งานได้เป็นไปตามที่กำหนดไว้

สุปัญญา ไชยชาญ (2548 : 2) อธิบายว่า การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงาน หมายถึง การทำงานในหน้าที่ ซึ่งต้องเป็นหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ

กล่าวโดยสรุป การดำเนินงาน หมายถึง การกระทำ หรือการทำให้เป็นไป หรือการปฏิบัติงานให้ เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ หรือความรับผิดชอบ หรือเป็นพฤติกรรมของบุคคลที่แสดงออกมา โดยการนำความรู้ความเข้าใจ และทัศนคติที่มีต่องานมาเป็นองค์ประกอบ ในการแสดงพฤติกรรมออกมาเป็นความสามารถ เพื่อแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ต่าง ๆ ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงาน ได้แก่ คุณลักษณะ ประชากร ความรู้ ความสามารถของบุคคล ความพยายามในการทำงาน การสนับสนุนจากองค์กร เป็นต้น

2. การบริหารการดำเนินงาน

สุบัญญัติ ไซยชาญ. (2548 : 8 - 9) การบริหารการดำเนินงาน มีลักษณะ เช่นเดียวกับ การบริหารงานอื่น ๆ กล่าวคือ มีลักษณะเป็นวัฏจักร ประกอบด้วยขั้นตอนหลัก 3 ขั้นตอน คือ การวางแผน การอนุมัติ และการควบคุม ซึ่งแต่ละขั้นตอนสามารถอธิบาย ได้ดังนี้

2.1 การวางแผน เป็นขั้นตอนในการกำหนดวัตถุประสงค์ หรือสิ่งที่อยากได้ใคร่ มีในอนาคต อันจะทำให้สามารถกำหนดแนวทางในการดำเนินงานติดตามมา การวางแผนอาจ แบ่งได้เป็นสองระยะ คือ ระยะแรกก่อนที่จะมีระบบการดำเนินงาน หรืออาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การวางแผนในการเตรียมการ ซึ่งจะต้องเริ่มด้วยการพิจารณาตัดสินใจว่าจะเลือกทำอะไร จำนวนเท่าไร จะให้มีกำลังการผลิต หรือกำลังการปฏิบัติการมากน้อยเพียงใด จะใช้ระบบ การดำเนินการแบบใด แล้วจึงตัดสินใจว่าจะตั้งโรงงาน หรือศูนย์การปฏิบัติการที่ไหน และจะวางผังระบบการปฏิบัติการอย่างไร เป็นต้น สำหรับในระยะที่สองเป็นการวางแผน เมื่อมีระบบการดำเนินงานแล้ว ซึ่งจะต้องวางแผนการดำเนินงานเป็นรายปี รายเดือน รายสัปดาห์ หรือรายวัน สุดแต่ความจำเป็นตามธรรมชาติของการดำเนินงานที่ได้เลือกไว้แล้ว

2.2 การอนุมัติ เป็นขั้นตอนในการลงมือดำเนินงาน หรือปฏิบัติ เพื่อให้ได้ เป็นไปตามแผนที่ได้วางไว้แล้ว ซึ่งจะต้องจัดองค์กร หรือวางโครงสร้างของฝ่ายปฏิบัติการ จัดคนเข้าทำงานมอบหมายงาน ตลอดจนจูงใจให้คนทำงาน และหมายความรวมถึงการแก้ไข ปัญหาเฉพาะหน้าที่อาจเกิดขึ้นระหว่าง ลงมือดำเนินงาน

2.3 การควบคุม เป็นขั้นตอนในการตรวจสอบและติดตามผลการอนุมัติเพื่อให้ มั่นใจว่าผลงานมีความก้าวหน้า และจะประสบผลสำเร็จตามแผนทุกประการ การตรวจสอบและ ติดตามผลจะช่วยให้แก้ไขปัญหาได้ทันที่ถ้าปัญหานั้นเป็นปัญหาในทางลบ แต่ถ้าปัญหานั้น เป็นปัญหาในทางบวก (ผลการอนุมัติสูงกว่าเป้าหมาย) จะได้เสริมแรงและนำมาประยุกต์ใช้ใน หน่วยงานอื่นต่อไป

3. ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงาน มีดังนี้

คุณลักษณะส่วนบุคคล คุณลักษณะประชากร หมายถึง คุณลักษณะส่วนตัว ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ประกอบด้วย

3.1 ลักษณะประชากร เป็นลักษณะที่ช่วยให้เห็นถึงภูมิหลังของบุคคล เช่น เพศ อายุ เชื้อชาติ สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม ที่อยู่อาศัย ขนาดครอบครัว ตลอดจนสิ่งอื่น ๆ ที่คล้ายคลึงกัน อย่างไรก็ตาม ลักษณะประชากรอย่างเดียว ยังไม่เป็นเครื่องชี้วัดที่ดีที่จะแสดง ถึงผลการปฏิบัติงานที่ดี ทั้งนี้ยังมีสิ่งที่เกี่ยวข้อง คือ ความรู้ ความสามารถ และลักษณะทางจิตวิทยา

3.2 ลักษณะด้านความสามารถ เป็นสิ่งหนึ่งที่สำคัญในการพิจารณาเลือกคน เพื่อดำเนินงาน ความรู้ความสามารถเป็นแรงจูงใจขั้นต้นที่มีผลกระทบต่อไหวพริบของบุคคล ที่เอาชนะสภาพแวดล้อมได้ บุคคลที่รู้สึกรู้สึกว่ามีความสามารถในงานของเขาสามารถคิดได้ว่าเขา จะทำงานอย่างจริงจัง ดังนั้นความรู้ ความสามารถแบ่งได้ 2 ด้าน คือ ด้านกายภาพ และด้านสมอง ซึ่งบ่อยครั้งได้ใช้ผลการเรียนเป็นเครื่องชี้แนว โน้มของความรู้ความสามารถด้านสมองและ การปฏิบัติงาน

3.3 ลักษณะด้านจิตวิทยา เป็นการแสดงแนวโน้มของพฤติกรรมแต่ละบุคคล ที่เกิดขึ้น และอิทธิพล ก่อนข้างถาวรต่อพฤติกรรม ลักษณะทางจิตวิทยาเหล่านี้ เช่น ทักษะคติ การรับรู้ ความต้องการ และ บุคลิกภาพ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ความสำคัญของคุณลักษณะ ประชากรเหล่านี้ ขึ้นอยู่กับธรรมชาติและความจำเป็นของแต่ละงาน ซึ่งซัมเมอร์ฮอร์น และคณะ เห็นว่าคุณลักษณะประชากร จะต้องมีความเหมาะสมกับความจำเป็นของแต่ละงาน เพื่อที่จะ นำไปสู่ผลการปฏิบัติงานที่ต้องการ

3.4 ความพยายามในการทำงาน คุณลักษณะประชากรที่มีความเหมาะสมกับ ความจำเป็นของงานนั้น ยังไม่สามารถที่จะทำให้บุคคลมีผลการปฏิบัติงานในระดับที่สูง ทั้งนี้ ยังมีตัวแปรหนึ่งที่สำคัญและต้องมี ก็คือ ความพยายามในการทำงาน ซึ่งป็นสิ่งที่แสดงถึงความปรารถนาที่จะปฏิบัติงานนั้น คือ ต้องมีแรงจูงใจ ที่จะทำงานเป็นแรงผลักดันภายในตัวบุคคลที่มี ผลโดยตรงและคงไว้ซึ่งความพยายามในการทำงาน คนที่มีแรงจูงใจจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ ที่จะช่วยกำหนดความพยายามในการทำงาน

3.5 การสนับสนุนจากองค์กร ในการปฏิบัติงานของบุคคล จึงจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากองค์กรที่ปฏิบัติอยู่ บุคคลที่มีลักษณะบุคคลตรงกับความต้องการของงาน และได้รับการจูงใจในระดับสูง อาจไม่เป็นผู้ปฏิบัติงานที่ดีหากได้รับการสนับสนุนที่ไม่เพียงพอ จากหน่วยงาน หรือที่เรียกว่า ข้อจำกัดด้าน สถานการณ์ เช่น ขาดเวลาที่จะทำงาน งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ และวัสดุอุปกรณ์ไม่เพียงพอ ข้อมูลข่าวสาร ที่เกี่ยวกับงานไม่ชัดเจนระดับ ความคาดหวังของผลการปฏิบัติงานที่ไม่เหมาะสม ขาดอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับงาน ขาดการช่วยเหลือ จากผู้ที่เกี่ยวข้อง และขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ไม่ยืดหยุ่น เป็นต้น

แนวคิดเกี่ยวกับหลักทศธรรม

สถาบันพระปกเกล้า (2549 : 42 - 135) แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ หลักทศธรรม ในที่นี้จะขอนำแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับหลักทศธรรมที่มีการศึกษา ไว้ดังนี้

1. ด้านหลักนิติธรรม
2. ด้านหลักคุณธรรม
3. ด้านหลักความโปร่งใส
4. ด้านหลักการมีส่วนร่วม
5. ด้านหลักสำนึกรับผิดชอบ
6. ด้านหลักความคุ้มค่า
7. ด้านหลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
8. ด้านองค์กรแห่งการเรียนรู้
9. ด้านหลักการบริหาร จัดการ
10. ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

1. ด้านหลักนิติธรรม

1.1 นิยามความหมายและหลักการสำคัญของหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม

สถาบันพระปกเกล้า (2545) ได้ใช้นิยาม หลักนิติรัฐ หรือ “หลักนิติธรรม” เป็นหลักที่มีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐ ตามความเห็นของ Maunz (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2544) เห็นว่าหลัก ดังต่อไปนี้ เป็นหลักการสำคัญอันเป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม” คือ

- 1.1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ
- 1.1.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
- 1.1.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ และฝ่ายปกครอง
- 1.1.4 หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา
- 1.1.5 หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา
- 1.1.6 หลัก “ไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย”
- 1.1.7 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรมเพราะหลักการนิติธรรม ไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครอง ที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่มีการควบคุมตรวจสอบ ซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ

ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ อำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลกัน (Check and Balance) เพื่อให้สิทธิ และเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง เกิดการแบ่งแยกองค์กรตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน วิธีการแบ่งแยกอำนาจของรัฐรวมทั้งการกำหนดให้องค์กรอื่น ๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคล เข้าสู่อำนาจใดอำนาจหนึ่ง หรือการให้สิทธิโต้แย้งคัดค้านอำนาจอื่น หรือสิทธิในการควบคุม ตรวจสอบทั้งในการทำภารกิจขององค์กรนั้น และการตรวจสอบของตัวบุคคล ความสัมพันธ์ดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจในการยับยั้งซึ่งกันและกัน และทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจ ไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจ โดยเบ็ดเสร็จ ในขณะเดียวกัน ก็จะไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่น โดยสิ้นเชิง ด้วยสภาพการณ์ เช่นนี้ จะทำให้สิทธิ และเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอันเป็นความ

2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สิทธิในเสรีภาพของบุคคลและสิทธิในความเสมอภาพ ทั้งสองประการนี้ถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยอำนาจรัฐจะกระทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมาย ซึ่งผ่านเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชน หรือรัฐสภาเท่านั้น โดยกฎหมายที่จำกัดสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนนั้น จะต้องไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง กฎหมายนั้นจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพ กฎหมายที่จำกัดสิทธินั้นจะจำกัดให้กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ และหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จะต้องมีการบัญญัติหลักประกอบกับการใช้สิทธิในทางศาลมุ่งหมาย ประการสำคัญของหลักนิติธรรม

3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง “หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง” หรือที่เรียกว่า “หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง” ซึ่งหมายความว่า การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการก็ดี ฝ่ายปกครองก็ดีจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออก โดยองค์กรนิติบัญญัติอันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบัญญัติของกฎหมายที่การกระทบต่อสิทธิ หรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้น จะกระทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ โดยถือว่าเป็นหลักเสมอภาคในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของการใช้กฎหมาย โดยองค์กรตุลาการ ซึ่งศาลมีความผูกพัน 3 รูปแบบ ดังนี้

3.1) ฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย หรือเรียกว่า ความผูกพันของฝ่ายตุลาการในทางปฏิบัติ

3.2) ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการ ใช้บทบัญญัติกฎหมายให้ตรงกับข้อเท็จจริงในกรณีของตน

3.3) ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลยพินิจ โดยปราศจากข้อบกพร่อง ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการใช้ดุลยพินิจ

ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองหรือ “หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง” ซึ่งแบ่งเป็นหลักย่อยได้ 2 หลัก คือ

3.3.1) หลักความมาก่อนของกฎหมาย หมายความว่า การบัญญัติกฎหมายย่อมมาก่อนการกระทำต่าง ๆ ของรัฐทั้งหลาย และฝ่ายปกครองการกระทำของรัฐ หรือการกระทำของฝ่ายปกครอง จึงไม่อาจขัดแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายได้ การกระทำทางปกครองที่ขัดต่อกฎหมายย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3.3.2) หลักเงื่อนไขของกฎหมาย ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการอันใดอันหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ โดยเฉพาะที่เป็นการกระทบสิทธิของปัจเจกบุคคล ดังนั้นการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมาย ให้เป็นตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควร แก่เหตุหลักความแน่นอนของกฎหมายเป็นหลักการที่หลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนในการใช้กฎหมาย การบัญญัติกฎหมายต้องมีความแน่นอนเพียงพอที่จะทำให้บุคคลในสังคมสามารถทราบได้ว่าบทบัญญัติกฎหมายใดที่เขาจะต้องคำนึงหลักความแน่นอนของกฎหมาย ประกอบด้วย 2 หลัก คือ

4.1) หลักความชัดเจนของกฎหมาย หมายความว่า การบัญญัติกฎหมายต้องมีความชัดเจนเพียงพอ เพื่อให้บุคคลสามารถกำหนดพฤติกรรมของตนเอง ภายใต้สภาพการณ์ในทางกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ

4.2) หลักคุ้มครองความสุจริต หลักนี้เรียกร้องต่อฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง

ทางปกครอง ถ้าผู้รับคำสั่งทางปกครองเชื่อโดยสุจริตว่าคำสั่งทางปกครองนั้นออกโดยมิชอบ กรณีนี้จะต้องคุ้มครองบุคคลที่รับคำสั่งทางปกครอง ดังกล่าวหลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง โดยเฉพาะการย้อนหลังไปเป็นโทษต่อเหตุการณ์ที่ได้สิ้นสุดไปแล้ว โดยหลักแล้วห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลังไปเป็นโทษต่อบุคคล หลักความพอสมควรแก่เหตุ หรือเรียกอีกชื่อว่า หลักความได้สัดส่วนถือว่าเป็นหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปที่มีได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นหลักกฎหมายที่สำคัญในการตรวจสอบการกระทำของรัฐทั้งหลาย หลักความพอสมควรแก่เหตุมีสาระสำคัญอยู่ 3 หลักย่อย กล่าวคือ หลักความเหมาะสม หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

4.2.1) หลักความเหมาะสม หมายถึง มาตรการที่นำมาใช้นั้นอาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ กำหนดไว้ได้

4.2.2) หลักความจำเป็น หมายถึง มาตรการหรือวิธีการที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดนั้น จะต้องและเป็นมาตรการ หรือวิธีการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบที่น้อยที่สุด หากมีมาตรการอื่นที่สามารถบรรลุประสงค์ได้ และมีผลกระทบน้อยกว่า มาตรการที่รัฐเลือกใช้ ย่อมถือได้ว่ามาตรการที่รัฐนำมาใช้มิได้เป็นไปตามหลักความจำเป็น

4.2.3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ หมายความว่า เมื่อพิจารณาผลที่ได้จากมาตรการดังกล่าวกับผลกระทบที่เกิดจากมาตรการดังกล่าวแล้วอยู่ในสัดส่วนที่สมดุลกัน หากผลเสียมาก ผลดีน้อย กรณีนี้ย่อมไม่สมดุลกัน

5) หลักความอิสระของผู้พิพากษา หลักนี้เป็นข้อเรียกร้องเพื่อให้ผู้พิพากษาสามารถทำหน้าที่ตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ โดยมีมุ่งหมายให้ผู้พิพากษา มีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมาย และพิจารณาพิพากษาภายใต้มนธรรมของตน เท่านั้น ความอิสระของผู้พิพากษามี 3 ประการ กล่าวคือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากรัฐและความอิสระจากสังคมไม่เป็นอิสระ ดังกล่าวก่อให้เกิดอันตรายต่อความเป็นกลางของผู้พิพากษา ความอิสระของผู้พิพากษา ความอิสระของพิพากษา มีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงต่อความเป็นกลางของผู้พิพากษา หลักความอิสระของผู้พิพากษา ยังแบ่งออกได้เป็นอีก 3 ประการ คือ

5.1) ความอิสระของการทำหน้าที่ในทางตุลาการเป็นการคุ้มครองการทำหน้าที่จากอิทธิพลภายนอกทั้งหลาย

5.2) ความอิสระในทางองค์กร หรือความเป็นอิสระในการจัดองค์กรของศาล นั่นคือ อำนาจตุลาการ จะต้องไม่อยู่ใต้อำนาจขององค์กรอื่น

5.3) ความอิสระในทางส่วนบุคคล ซึ่งเป็นการให้หลักประกัน
ในกรณีที่มีการถอดถอน และการโยกย้ายผู้พิพากษานั้น ไม่อาจกระทำได้หากเป็นการขัด
กับความประสงค์ของผู้พิพากษา เว้นแต่กระทำโดยคำผู้พิพากษาของศาล

6) หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย หลักนี้
เป็นหลักประกันในทางกฎหมายอาญา และยังมีผลใช้กับเรื่องโทษปรับทางปกครอง
เรื่องโทษทางวินัยและโทษในทางวิชาชีพด้วย หลักนี้วางอยู่บนพื้นฐาน 4 ประการ ได้แก่

6.1) หลักการกระทำ

6.2) หลักการกำหนดโทษ โดยกฎหมาย

6.3) หลักความแน่นอนชัดเจน

6.4) หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง

1) หลักการกระทำ (ซึ่งหมายความรวมถึง การละเว้น
ไม่กระทำการด้วย) กฎหมายอาญาตามหลักนิติธรรมนั้น ย่อมผูกพันอยู่กับการกระทำ แต่มิได้
ผูกพันอยู่กับความคิด ซึ่งหมายความว่า การจะกำหนดว่าเรื่องใดเป็นความผิดนั้นต้องอยู่บนพื้นฐาน
ของการกระทำไม่ใช่อยู่บนพื้นฐานในเรื่องของความคิด

2) หลักการกำหนดโดยกฎหมาย หมายถึง กฎหมายที่จะ
บัญญัติว่าการกระทำใดการกระทำหนึ่งนั้น เป็นความผิดและจะกำหนดโทษสำหรับความผิด
นั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา หลักดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ ประการแรก
เพื่อให้บุคคลได้ทราบล่วงหน้าว่า การกระทำเช่นใดที่กฎหมายห้ามมิให้กระทำ และกำหนด
โทษไว้ ประการที่สอง เพื่อทำให้เกิดความแน่ใจว่าเฉพาะอำนาจนิติบัญญัติเท่านั้น (ไม่หมาย
รวมถึงอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ) ที่มีอำนาจกำหนดโทษทางอาญา หลักนี้ห้ามมิให้ใช้
กฎหมายจารีตประเพณีเป็นกฎหมายที่ลงโทษทางอาญาแก่บุคคล นอกจากนี้ยังห้ามใช้กฎหมาย
ใกล้เคียงอย่างยิ่ง (Analogie) ลงโทษทางอาญาแก่บุคคล

3) หลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักนี้เรียกว่า บุคคล
ควรจะต้องรู้ตั้งแต่เบื้องต้นว่า กฎหมายอาญาห้ามกระทำการใดบ้างและหากบุคคลละเมิดการกระทำ
ดังกล่าวจะได้รับโทษเพียงใด

4) หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง ในกฎหมายอาญา
นั้นเป็นข้อห้ามโดยเด็ดขาด ในการไป บัญญัติให้เป็นความผิดสำหรับการกระทำอันใดอันหนึ่ง
ที่ผ่านมาแล้วนั้น และห้ามมิให้มีผลย้อนหลัง เพื่อกำหนดโทษที่มีอยู่แล้วให้สูงขึ้น

7) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ เป็นส่วนยอดสุดของหลักนิติธรรม หมายความว่า หากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนุญ กฎหมายดังกล่าว ย่อมไม่มีผลบังคับใช้หลักนี้เป็นข้อเรียกร้องให้อำนาจทั้งหลายผูกพันกับรัฐธรรมนุญ ซึ่งย่อมหมายความว่า การทำให้หลักที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดนี้มีความศักดิ์สิทธิ์ยิ่งขึ้น

2. ด้านหลักคุณธรรม

2.1 นิยามความหมายและหลักการสำคัญ

ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 หลักการ คือ หน่วยงานปลอดการทุจริต หน่วยงานปลอดจากการทำผิดวินัย และหน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยม และจรรยาบรรณ องค์ประกอบของคุณธรรม หรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากคอร์ปชั่น หรือมีคอร์ปชั่นน้อยลง คอร์ปชั่น การฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือ (Corruption) โดยรวม หมายถึง การทำให้เสียหาย การทำลาย หรือการละเมิดจริยธรรม ธรรมเนียมปฏิบัติและกฎหมาย สำหรับพิษภัยของคอร์ปชั่นได้สร้างความเสียหาย และความเดือดร้อน และเป็นพฤติกรรมที่ส่งผลในทางลบต่อคุณธรรมของการบริหารจัดการอย่างร้ายแรง เมื่อพิจารณาเรื่องของคุณธรรมจึงควรพิจารณาเรื่องต่อไปนี้

2.1.1 องค์ประกอบคุณธรรม หรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างโจ่งแจ้ง หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายน้อยลง

2.1.2 องค์ประกอบคุณธรรม หรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติที่น้อยกว่า หรือไม่ดีเท่าที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติเช่นนั้นน้อยลง

2.1.3 องค์ประกอบคุณธรรม หรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติที่มากกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติเช่นนั้นน้อยลง

2.1.4 องค์ประกอบคุณธรรม หรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ใช้วิธีการที่ผิดกฎหมาย หรือปฏิบัติเช่นนั้นน้อยลง
สำหรับการที่หน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยม และจรรยาบรรณนั้น เป็นการกระทำผิดวิชาชีพ ได้แก่ พฤติกรรมที่สวนทางหรือขัดแย้งกับองค์ประกอบของวิชาชีพนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการมีจรรยาบรรณวิชาชีพ และการประพฤติตามจรรยาบรรณวิชาชีพ

2.2 ความหมายของวิชาชีพนิยม และการกระทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยม

สถาบันพระปกเกล้า (2545) ความหมาย ของวิชาชีพนิยม (Professionalism) หรือคตินิยมวิชาชีพ มาจากภาษาละติน “Profiteria” (Pro + Fateri) ซึ่งหมายถึง สิ่งในกลุ่มคน

กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ถือว่าองค์ความรู้ ความรอบรู้ และวิธีปฏิบัติของพวกตนมีคุณค่าทั้งต่อตนเอง และต่อสังคม และพยายามผลักดันให้สาธารณชนยอมรับสถานภาพอาชีพของตน กลุ่มบุคคล ดังกล่าวนี้ได้ชื่อว่าเป็นมืออาชีพ (Professional) ซึ่งมีความรอบรู้ (Expertise) หรือ “ปฏิเสฐ” ที่รู้แจ้งเกี่ยวกับวิชาชีพของตน มืออาชีพจึงมีความแตกต่างจากผู้ที่ไม่ใช่ หรือที่รู้จักกันในนาม ของ “Dilettante (i)” หรือ “Minion” Dilettante (i) หรือ Minion เป็นผู้ที่ไม่ใช่มืออาชีพไม่มีความรอบรู้ในศาสตร์ และมักจะใช้สามัญสำนึกเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานมากกว่าที่จะใช้ ทฤษฎี หรือมาตรฐานวิชาชีพ

2.3 ความหมายของจรรยาบรรณ และการกระทำผิดจรรยาบรรณ (Ethics)

จรรยาบรรณ มีผู้ให้ความหมายต่าง ๆ ไป ได้แก่ มาตรฐานของความประพฤติ และการใช้ดุลยพินิจทางศีลธรรมว่าถูก หรือผิดสมควร หรือไม่สมควร หมายถึง การศึกษา และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการตัดสินใจภายในกรอบของมาตรฐานทางศีลธรรม หรือการศึกษาคว่า มีพฤติกรรมอะไรบ้างที่ “ถูก” หรือ “ดี” สมควร หรือไม่สมควร เมื่อจากมาตรฐานจรรยาบรรณ วิชาชีพ หมายถึง ศาสตร์และหลักการเกี่ยวกับศีลธรรม จรรยาบรรณ ยังหมายถึง ชุดของความ เชื่อทั่วไป กฎเกณฑ์ความประพฤติเชิงปทัสฐาน หรือ มาตรฐานแห่งความประพฤติที่คอย ควบคุมจิตใจของบุคคลว่าตนควรจะทำอะไรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความกินดี สิทธิ หรือหน้าที่ ที่พึงมีต่อตนเอง บุคคลอื่น หรือสถาบันที่ตนสังกัด หรืออีกนัยหนึ่ง หมายถึง สิ่งที่บุคคลควร จะกระทำเมื่อได้ไตร่ตรองอย่างรอบคอบแล้ว แทนที่จะเป็นว่าตนจะทำอะไรตามความพอใจ

ทฤษฎีจรรยาบรรณ มีอยู่ 17 ทฤษฎีด้วยกัน ได้แก่

2.3.1 ทฤษฎีอรรถประโยชน์ หรือทฤษฎีผลลัพธ์ คือ ถ้าคนหรือบริษัท ดำเนินกิจกรรมที่ก่อให้เกิดประโยชน์สุข แก่คนส่วนใหญ่แล้วย่อมถือว่ามิจรรยาบรรณ

2.3.2 ทฤษฎีเน้นเจตนารมณ์ หากคน / บริษัทมีเจตนารมณ์ที่ดีต่อ สังคมย่อมถือได้ว่ามิจรรยาบรรณ

2.3.3 ทฤษฎีความยุติธรรม คือ ผู้ที่กระทำหรือตัดสินใจที่มีพื้นฐาน อยู่บนความเสมอภาค ยุติธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ

2.3.4 ทฤษฎีเน้นสิทธิ การตัดสินใจ / การกระทำที่มีจรรยาบรรณนั้น ต้องสามารถปกป้องสิทธิ และผลประโยชน์ของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจ หรือการกระทำนั้น ๆ

2.3.5 ทฤษฎีสัญญาประชาคม การดำเนินธุรกิจของบริษัทและลูกค้า เปรียบเสมือนทั้งสองฝ่ายมาทำสัญญาต่อกัน ว่าแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ ตลอดจนพันธะกรณี

2.3.6 ทฤษฎีการเอาใจเขามาใส่ใจเรา การดำเนินธุรกิจนั้น

จะต้องพยายามเอาใจเขามาใส่ใจเรา หากไม่ประสงค์ให้ผู้อื่นทำร้ายเรา เราจะต้องไม่ทำร้ายผู้อื่น

2.3.7 “The Emotive Theore of A.J. Ayer” มองว่า จรรยาบรรณเป็นเพียงทัศนศาสตร์ส่วนบุคคลที่มี อารมณ์เป็นตัวกำหนด

2.3.8 จุดสมมูลที่เหมาะสมของคุณงามความดีทางศีลธรรมของชาวกรีก ตั้งอยู่ตรงกลางระหว่างจุดสุดโต่งทั้งสองจุด หรือความชั่ว ความงามความดีทางศีลธรรมความดี

2.3.9 “อะไรที่เป็นสิ่งดีงามต่อบัจเจกบุคคลย่อมเป็นสิ่งดีงามของคนอื่น ๆ ด้วย” ซึ่งจะต้องดูที่เจตนา

2.3.10 “John Stuart Mill Principle of Utility” ระบุว่า จงพยายามแสวงหาความสุขสูงสุด ให้แก่คน จำนวนมากที่สุด

2.3.11 ความยุติธรรมจะเกิดขึ้นได้ก็เฉพาะในบรรยากาศของการเจรจาต่อรองของคนที่ไม่ปราศจากความแตกต่างทางสังคม

2.3.12 ทฤษฎีนี้เห็นว่า “จงรักเพื่อนของท่านเหมือนกับที่ท่านรักตนเอง หรือ Ethics of Love (โปรดดูทฤษฎีในข้อ 6 ด้วย)

2.3.13 ความดีความงาม ความถูกต้องความผิดมิได้มีลักษณะเบ็ดเสร็จในตัวของมันเอง แต่มีลักษณะสัมพัทธ์ คือ ขึ้นอยู่กับปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มบุคคลในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง

2.3.14 ความผิดความถูกต้องความชั่วความดี ต้องพิจารณาในบริบทของวัฒนธรรมแต่ละวัฒนธรรม

2.3.15 เน้นมาตรฐานจรรยาบรรณที่เป็นสากลและมีลักษณะเป็นปรนัย ที่มีพื้นฐานอยู่บนข้อตกลง สนธิสัญญาและกฎบัตรที่ทำไว้เป็นสากล

2.3.16 มีพื้นฐานอยู่บนคตินิยมเสรีประชาธิปไตย คตินิยม - Protestant และคตินิยมรุ่นบุกเบิก เมื่อชาวอเมริกัน “หากแต่ละคนทำความดีแล้ว ความดีก็จะตกไปถึงคนส่วนใหญ่อีกต่อหนึ่ง”

2.3.17 มนุษย์จะตกพึ่งพาซึ่งกันและกัน และต้องร่วมแรงร่วมใจ และเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันมากขึ้น แทนที่จะแข่งขันและมีความขัดแย้งกันอยู่ตลอดเวลา

ทฤษฎีจรรยาบรรณทั้ง 17 ทฤษฎีข้างบนนี้ อาจจะแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มของทฤษฎี ได้ดังนี้ คือ

- 1) กลุ่มทฤษฎีที่เน้นผล หรืออรรถประโยชน์ มีจรรยาบรรณ คือ ข้าราชการที่ปฏิบัติงานจนเกิดผลดี และมีอรรถประโยชน์ทั้งต่อตนเอง และส่วนร่วม
- 2) กลุ่มทฤษฎีที่เน้นความสัมพันธ์ มีจรรยาบรรณ คือ ข้าราชการที่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับกลุ่มคน อย่างน้อย 4 กลุ่มด้วยกัน คือ คนที่อยู่ในระดับเดียวกัน กับผู้บังคับบัญชา กับผู้ใต้บังคับบัญชา และที่สำคัญที่สุดกับลูกค้ำ หรือประชาชน
- 3) กลุ่มทฤษฎีที่เน้นกฎ หรือค่านิยมสัญญา มีจรรยาบรรณ คือ ข้าราชการที่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ แบบแผน สัญญา และค่านิยมสัญญาที่ให้ไว้กับผู้อื่น
- 4) กลุ่มทฤษฎีที่เน้นวิธีการและขั้นตอน มีจรรยาบรรณ คือ ข้าราชการที่ได้ประพฤติปฏิบัติตามขั้นตอน หรือวิธีการที่ผู้นำศาสนา หรือพระผู้เป็นเจ้าได้กำหนดไว้

2.4 ปัจจัยหลักการ และรูปแบบของการจัดทำจรรยาบรรณ ก.พ.

ได้ตั้งศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม เพื่อทำการวิจัยและพัฒนา ประสานงาน ฝึกอบรมและเผยแพร่จรรยาบรรณ ตั้งแต่ 12 กันยายน 2542 ศูนย์ ฯ แห่งนี้ ได้มีส่วนช่วยกรมต่าง ๆ จัดทำจรรยาบรรณไปแล้วถึง 40 กรมและการจัดทำจรรยาบรรณในกรมอื่น ๆ ก็กำลังดำเนินการอยู่ในการเข้าไปช่วย กระทรวง ทบวง กรมจัดทำจรรยาบรรณนั้น ศูนย์ ฯ ได้คำนึงถึงประเด็นต่อไปนี้

2.4.1 ปัจจัยที่ควรจะนำมาพิจารณา เมื่อจัดทำจรรยาบรรณ มีดังนี้

- 1) ปัจจัย ก. (พฤติกรรมคอร์รัปชัน) เพื่อต่อต้าน หรือห้ามมิให้นำเอาพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ไปใส่ไว้ในจรรยาบรรณที่จะจัดทำขึ้น
- 2) ปัจจัย ข. (จรรยาบรรณ) หลีกเลียงมิให้ซ้ำซ้อนกับจรรยาบรรณปี 2537 ไม่นำมากล่าวซ้ำในจรรยาบรรณใหม่ที่กำลังจัดทำขึ้น
- 3) ปัจจัย ค. หรือทฤษฎีจรรยาบรรณมาพิจารณาก็ เพื่อบรรจุสิ่งที่ดีงามจากทฤษฎีเหล่านั้น ไว้ในจรรยาบรรณที่กำลังจัดทำขึ้น
- 4) ปัจจัย ง หรือการบริหารจัดการที่ดี บรรลุวัฒนธรรมใหม่ ของข้าราชการไว้ในจรรยาบรรณที่กำลังจัดทำขึ้น
- 5) ปัจจัย จ หรือวิชาชีพนิยม เน้นการมีจรรยาบรรณและการปฏิบัติ ตามจรรยาบรรณ เพื่อให้งานหลักหรือแก่นของงาน ประสบความสำเร็จ
- 6) ปัจจัย ช หรือค่านิยมสร้างสรรค์บรรณวัฒนธรรมไทย ของข้าราชการไว้ในจรรยาบรรณที่กำลังจัดทำขึ้น
- 7) ปัจจัย ซ หรือตามรอยพระยุคลบาทพระราชดำรัส

ตั้งแต่ปี 2524 - 2544 ล้วนแต่เป็นจรรยาบรรณชั้นเลิศ

8) ปัจจัย ญ หรือสภาพแวดล้อม จรรยาบรรณมีลักษณะสัมพันธ์เปลี่ยนแปลงไปตามกาลและเทศะ พฤติกรรมเดียวกันนั้น สมัยนั้น หรือ ณ สถานที่หนึ่งผู้คนมองว่าเป็นสิ่งที่ชื่นชม แต่ถ้าวันเวลาและสถานที่เปลี่ยนไปบุคคลกลุ่มเดียวกันนั้น อาจเห็นตรงกันข้ามก็ได้

2.4.2 หลักการจัดทำจรรยาบรรณ สำนักงาน ก.พ. ถือเป็นแนวปฏิบัติมีดังนี้

1) การระบุนวัตกรรมประสงค์ และแรงคลใจที่จัดทำจรรยาบรรณเอาไว้ด้วย
2) จรรยาบรรณ ต้องจัดทำโดยข้าราชการของวิชาชีพหรือหน่วยงาน
นั้น ๆ

3) เมื่อจัดทำร่างจรรยาบรรณเสร็จ ต้องนำไปทำประชาพิจารณ์
4) จรรยาบรรณต้องสั้น กระชับ เข้าใจง่าย
5) จรรยาบรรณ ต้องเขียนเป็นเชิงพฤติกรรม หรือสะท้อนให้เห็น
การกระทำ

6) จรรยาบรรณต้องอยู่ในวิสัยที่จะปฏิบัติตามได้ อะไรที่ทำได้
ไม่ควรจะเขียนลงไป

7) อะไรที่ระบุไว้ในวินัยข้าราชการพลเรือน คำสั่ง มติหนังสือเวียน
คู่มือปฏิบัติงานและ จรรยาบรรณ พ.ศ. 2537 แล้วไม่ควรนำมากล่าวซ้ำ

8) จรรยาบรรณควรเริ่มต้นด้วยคำว่า “พึง” ไม่ใช่ “ต้อง” และแม้แต่
คำว่า “ควร” ก็ควรหลีกเลี่ยง เพราะจรรยาบรรณนั้น เป็นการควบคุมภายใน หรือควบคุมตนเอง
และด้วยความสมัครใจ การที่บุคคลจะปฏิบัติตาม หรือไม่ปฏิบัติตามจรรยาบรรณใหม่จัดทำขึ้น
เป็นเรื่องมโนธรรม ความสำนึกผิดชั่วดีของบุคคล นั้น ๆ คนอื่น ๆ จะมาบังคับไม่ได้

2.4.3 รูปแบบของการจัดทำจรรยาบรรณของหน่วยงาน และแนวคิด
และหลักการหลักคุณธรรม

- 1) ปลอดจากการทุจริต
- 2) ปลอดจากการทำผิดวินัย
- 3) ความเป็นกลางของผู้บริหาร
- 4) ปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมจรรยาวิชาชีพ

3. ด้านหลักความโปร่งใส

3.1 นิยามความหมายและหลักการสำคัญ

โดยนิยามของความโปร่งใสนั้น สามารถแยกพิจารณาออกเป็น 2 นัย คือ

3.1.1 พิจารณาจาก ความหมาย ตามนัยของศัพท์ความโปร่งใส หมายถึง คุณสมบัติที่แสงผ่านได้มองเห็นทะลุได้ง่าย รวมทั้ง จับได้ง่าย เปิดเผย ตรงไปตรงมาและเข้าใจง่าย

3.1.2 อีกนัยหนึ่ง โดยการเปรียบเทียบกับ การทุจริตคอร์รัปชัน ความโปร่งใสมีความหมายในเชิงลบ แสดงถึงพฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ ในลักษณะซ่อนเร้น เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตน เช่น การผูกขาดอำนาจหน้าที่ และการใช้ดุลยพินิจมาก โดยไม่มีหรือมีการตรวจสอบ และความโปร่งใสน้อย ส่วนความโปร่งใสมีความหมายในเชิงบวก แสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมที่ได้อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

ความโปร่งใสพอเทียบได้ว่า มีความหมาย ตรงกันข้าม หรือเกือบตรงกัน ข้ามกับการคอร์รัปชัน โดยที่การทุจริตคอร์รัปชันให้ความหมายเชิงลบและมีความน่าสะพรึงกลัวแฝงอยู่ ความโปร่งใสเป็นคำศัพท์ที่ให้แง่บวกในเชิงบวก และให้ความหมายในเชิงสงบสุข

การทุจริตคอร์รัปชัน คือ พฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ ในลักษณะซ่อนเร้น เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตน ความโปร่งใส หมายถึง พฤติกรรมที่รู้เห็นได้อย่างชัดเจน ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

อย่างไรก็ตาม การที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใส ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะปราศจาก ซึ่งการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งนี้เพราะ พฤติกรรมคอร์รัปชันมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มความแนบเนียนในการทุจริตเรื่อย ๆ ความโปร่งใสจะต้องมีการพัฒนาความละเอียดรอบคอบมากขึ้นตามลำดับ เพื่อไม่ให้เกิดการล่าหลัง ดังจะเห็นได้จาก 3 ลักษณะ

- 1) การทุจริตเชิงนโยบาย ได้แก่ การเลือกนำเอาหลักการที่เป็นสากลนิยมในแต่ละช่วงสมัยมาเป็นตัวกำหนดประเด็นเรื่อง ทำให้เรื่องนั้นดูสมเหตุสมผลตามข้ออ้าง
- 2) การทุจริตโดยไม่บกพร่อง ซึ่งตรงกันข้ามกับ “บกพร่องโดยสุจริต” หมายถึง การนำเอานโยบายที่ทุจริตคอร์รัปชันมาปฏิบัติโดยกฎหมาย
- 3) ทุจริตอย่างแนบเนียน ได้แก่ การพรางตาโดยเทคนิคพัฒนาการพฤติกรรมทั้ง 3 ลักษณะข้างต้นต้องการการพัฒนาความโปร่งใสที่ละเอียดอ่อนมากขึ้น

3.2 องค์ประกอบและเครื่องชี้วัดของความโปร่งใส

ผลจากการศึกษาวิจัย เพื่อสร้างเครื่องมือชี้วัดคอร์รัปชันในบริบทของ
 ตั้งไทย พบปัจจัยที่สามารถนำมาใช้อธิบายความโปร่งใส 4 ด้าน แต่ละองค์ประกอบได้กำหนด
 เครื่องชี้เพื่อวัดความ โปร่งใส ดังนี้

3.2.1 ความโปร่งใสด้านโครงสร้างของระบบงาน

- 1) ระบบของหน่วยงานโปร่งใส รู้ เห็นระบบงานทั้งหมดได้
 อย่างชัดเจน
- 2) มีระบบการตรวจสอบภายในหน่วยงานที่เข้มแข็ง
- 3) มีการปรับปรุงหน่วยงานตรวจสอบใหม่ให้เหมาะสมสถาน
 อยู่เสมอ
- 4) ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้การทำงานของหน่วยงาน
- 5) หน่วยงานมีระบบบริหารการเงินและพัสดุที่รัดกุม
- 6) มีบุคลากรใหม่ ๆ เข้ามาอยู่ในหน่วยงานด้วยระบบคุณธรรม
 และมีความสามารถสูงมากขึ้น

3.2.2 ความโปร่งใสด้านระบบการให้คุณ

- 1) มีผลประโยชน์ให้ แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ
- 2) มีผลประโยชน์ให้ แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพสูง
- 3) มีผลประโยชน์ให้ แก่บุคลากรที่ซื่อสัตย์
- 4) มีระบบรายได้ หรือผลประโยชน์เกื้อกูลรองรับมาตรฐาน
 ค่าใช้จ่ายสูงขึ้น

3.2.3 ความโปร่งใสของระบบการให้โทษ

- 1) มีระบบที่มีประสิทธิภาพสูงสำหรับการฟ้องร้องผู้กระทำผิด
- 2) มีระบบที่มีประสิทธิภาพสูงสำหรับการตรวจสอบการทำงาน
 ในหน่วยงาน
- 3) มีวิธีการที่ยุติธรรมสำหรับพิจารณาลงโทษผู้ทำผิด
- 4) กระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว
- 5) มีการลงโทษจริงจัง หนักเบาตามเหตุผล และพฤติการณ์
 ของการกระทำผิด
- 6) หัวหน้างานลงโทษผู้ทุจริต หรือด้อยประสิทธิภาพอย่างจริงจัง

7) มีการป้องปรามผู้ส่อทุจริต หรือด้อยประสิทธิภาพให้ปรับปรุงตน

3.2.4 ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยของระบบงาน

1) ประชาชนได้เข้ารับรู้การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบ

2) ประชาชน สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ได้มีโอกาส

ควบคุมฝ่ายบริหาร โดยวิธีการ ต่าง ๆ มากขึ้น

3) มีการใช้สมาคมวิชาชีพเข้าร่วมตรวจสอบหน่วยงาน

3.3 แนวคิดและหลักการความโปร่งใส

3.3.1 ด้านโครงสร้าง

3.3.2 ด้านการให้โทษ

3.3.3 ด้านการให้คุณ

3.3.4 ด้านการเปิดเผยมีส่วนร่วม

4. ด้านหลักการมีส่วนร่วม

4.1 นิยามความหมายและหลักการสำคัญ

คำว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิต และความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูลแสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติรวมตลอดจนการควบคุม โดยตรงจากประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการ ซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็น ดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทางตัวอย่างเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม

การมีส่วนร่วมของประชาชน มีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน และส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหารงาน หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใด ก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมือง จากการกำหนดนโยบาย

ที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชน ยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนฟัง อีกทั้งความต้องการ หรือความปรารถนาของประชาชน ก็จะได้รับตอบสนอง

4.2 ระดับชั้น และเครื่องมือการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมออกเป็นระดับต่าง ๆ ได้ 6 ระดับ โดยเริ่มตั้งแต่การให้ข้อมูลแก่ ประชาชน การเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน การขอคำปรึกษาร่วมตัดสินใจ การวางแผน การร่วมปฏิบัติและควบคุมและติดตามผล

วิธีการแบ่งระดับชั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้หลายวิธีการแบ่งระดับชั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน จากระดับต่ำสุดไปหาระดับสูงสุด ออกเป็น 6 ระดับ และจำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมในแต่ละระดับ จะเป็นปฏิภาคกับระดับของการมีส่วนร่วม ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้แก่

4.2.1 ระดับการให้ข้อมูล

4.2.2 ระดับการเปิดรับความคิดเห็นของประชาชน

4.2.3 ระดับการปรึกษาหารือ

4.2.4 ระดับการวางแผนร่วมกัน

4.2.5 ระดับการร่วมปฏิบัติ

4.2.6 ระดับการควบคุมโดยประชาชน

1) ระดับการให้ข้อมูล

เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูล แก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการและยังเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น หรือเข้ามาเกี่ยวข้องได้ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ นั่นคือ การตัดสินใจ แล้วมาแจ้งให้ทราบจะเป็นการตัดสินใจที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชน หรืออาจมีแต่ไม่มากนัก

2) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน

เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น เพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมิน

ข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่าง ๆ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง เป็นต้น ความสำคัญ คือ การรับฟังตั้งแต่เริ่มตระหนักถึงปัญหา

3) ระดับการศึกษาหารือ

เป็นระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงกว่าการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นการเจรจากันอย่างเป็นทางการ และไม่เป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการ และประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้า หรือระบุประเด็น หรือข้อสงสัยต่าง ๆ เช่น การจัดประชุม การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

4) ระดับการวางแผนร่วมกัน

เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการศึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกัน ใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อน และมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษา ซึ่งเป็นประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

5) ระดับการร่วมปฏิบัติ

เป็นระดับขั้นที่สูงถัดไปจากระดับการวางแผนร่วมกัน คือ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกัน เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

6) ระดับการกำกับโดยประชาชนโดยตรง

เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน เพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีทั้งหมด เช่น การลงประชามติ ในรัฐธรรมนูญ

4.3 ขั้นตอนของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีกระบวนการ หรือขั้นความสำคัญประการใดบ้าง หากพิจารณากระบวนการของการมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นพลวัต เราอาจแบ่งกระบวนการหรือขั้นตอนการมีส่วนร่วมในลักษณะเป็นกระบวนการต่อเนื่อง 4 ขั้นตอน คือ

4.3.1 การมีส่วนร่วมในการวางแผน

4.3.2 การปฏิบัติการ

4.3.3 การจัดสรรผลประโยชน์ร่วมกัน

4.3.4 การติดตามประเมินผล

1) การมีส่วนร่วมด้านการวางแผน ประกอบด้วยการรับรู้เข้าถึงข้อมูล เกี่ยวกับการวางแผนและร่วมวางแผน โครงการ

2) การปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ / ดำเนินการ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ และการตัดสินใจ

3) การจัดสรรผลประโยชน์ร่วมกัน การมีส่วนร่วมในการจัดสรร ผลประโยชน์เป็นการมีส่วนร่วมในการจัดสรรประโยชน์ หรือผลของโครงการ หรือผลของการตัดสินใจที่จะเกิดขึ้น

4) การติดตามประเมินผล การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล ประชาชนจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการคิดเกณฑ์ในการประเมินโครงการ หรือกิจกรรมต่าง ๆ ด้วย ซึ่งผลของกระบวนการประเมินนี้ จะกลายเป็นปัจจัยนำเข้าในกระบวนการมีส่วนร่วม ขั้นที่ 1 ซึ่งเป็นขั้นตอนของการวางแผนต่อไป

4.4 แนวคิดและหลักการมีส่วนร่วม

4.4.1 การรับฟังความคิดเห็น

4.4.2 การให้ข้อมูล

4.4.3 การร่วมตัดสินใจ

4.4.4 การพัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วม

5. ด้านหลักสำนึกรับผิดชอบ

5.1 นิยามความหมายและหลักการสำคัญ

5.1.1 ความหมายแบบแคบ หรือดั้งเดิม

รับผิดชอบ หมายถึง ความสามารถในการตอบคำถามได้หรือ “ความรับผิดชอบ” ข้าราชการ สามารถตอบคำถาม หรือให้คำอธิบายถึงพฤติกรรมการทำงาน ของตนหรือหน่วยงานได้

ดังนั้น ข้าราชการมี รับผิดชอบ ก็เพียงแค่ปฏิบัติตามกฎระเบียบ ข้อบังคับ รวมทั้งคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และตอบคำถามเฉพาะเท่าที่กฎหมายกำหนด

5.1.2 ความหมายแบบกว้าง

ในปัจจุบันรับผิดชอบมีความหมายกว้างกว่าความสามารถในการ ตอบคำถาม หรืออธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมได้เท่านั้น ยังรวมถึงความรับผิดชอบในผลงาน หรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการตอบสนองต่อความคาดหวัง ของสาธารณะ

5.2 ประเภท รับผิดชอบ มีสาระสำคัญ ดังนี้

5.2.1 ความรับผิดชอบในการบริหาร ได้แก่ รับผิดชอบต่อ ที่มีตามลำดับ
 ชั้นของสายการบังคับบัญชาในองค์กรทั่วไป ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและ
 ผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใด ๆ เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงาน
 และผู้ใต้บังคับบัญชาก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง และภารกิจที่ได้รับมอบหมายการฝ่าฝืน หรือไม่
 ปฏิบัติตามคำสั่งของหัวหน้า/ผู้บังคับบัญชา ถือได้ว่าไม่มีรับผิดชอบ และมีความผิดที่ต้องได้รับโทษ
 ตามที่กำหนด อย่างไรก็ตาม ผู้ใต้บังคับบัญชาอาจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งใด ๆ ของผู้บังคับบัญชา
 หากพิสูจน์ได้ว่าคำสั่ง ดังกล่าวนั้น ขาดความชัดเจน หรือไม่สามารถปฏิบัติตามได้ เนื่องจาก
 ไม่มีทรัพยากรที่เพียงพอในการที่จะทำให้การปฏิบัติงานตามคำสั่ง ดังกล่าวบรรลุผลได้

5.2.2 ความรับผิดชอบทางกฎหมาย การตรวจสอบควบคุมโดยกลไก
 ที่นอกเหนือจากกฎระเบียบของข้อบังคับ หรือข้อปฏิบัติภายในองค์กร กล่าวคือ เป็นกระบวนการ
 ตรวจสอบ ควบคุม โดยกระบวนการของกฎหมายที่ดำเนินการ โดยกระบวนการทางนิติบัญญัติ
 หรือการดำเนินการโดยศาลยุติธรรม

5.3 ความรับผิดชอบอย่างมืออาชีพ

สายงานบางอย่างต้องการความเป็นวิชาชีพสูง อาทิ แพทย์ วิศวกร
 นักกฎหมาย นักเศรษฐศาสตร์ นักสังคมศาสตร์ และนักบัญชี การปฏิบัติงานอยู่ภายใต้ความคาดหวัง
 ในการวิชาความรู้ และทักษะเฉพาะด้าน หากไม่สามารถปฏิบัติเป็นมืออาชีพให้บรรลุผลได้
 ก็มักจะได้รับการดำเนินการตำหนิตีเดียวนว่าไม่มีความชำนาญเฉพาะด้านที่เพียงพอ การใช้ดุลย
 พินิจของความเป็นมืออาชีพอาจไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ โดยส่วนร่วมในทางตรงข้ามอาจ
 ถูกมองว่าเป็นการกระทำ / การตัดสินใจที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนเท่านั้น

5.4 ความรับผิดชอบทางการเมือง

เป็นรับผิดชอบต่อที่อยู่ภายใต้แนวความคิดของการปกครองในระบอบ
 ประชาธิปไตย ที่ว่านักการเมือง คือ ตัวแทนของประชาชน ซึ่งเจ้าหน้าที่ในการบริหารประเทศ
 จัดสรรทรัพยากรและตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ ตามความต้องการของประชาชน โดยผ่าน
 การดำเนินการของระบบราชการ การปฏิบัติงานของข้าราชการ จึงต้องมีรับผิดชอบในทางการเมือง
 โดยปฏิบัติงานตามการมอบหมายจากนักการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่ตามระบอบประชาธิปไตย

5.5 Moral Accountability

เป็นรับผิดชอบต่อให้ความสำคัญกับคุณธรรม และจริยธรรมลักษณะของระบบ
 หลักสำนึกรับผิดชอบระบบหลักสำนึกรับผิดชอบ จะมีลักษณะสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

5.5.1 การที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจน ว่าต้องการบรรลุเป้าหมายอะไร มีวิธีการ หรือกลยุทธ์อย่างไรให้บรรลุเป้าหมาย และมีกำหนดเวลาบรรลุเป้าหมาย

5.5.2 การที่บุคลากรในองค์กรมีความรู้สึกร่วมกันว่าพวกตนเป็นเจ้าของ และสำนึกว่าทุกคนในองค์กรต่างมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของไปด้วยกัน มิใช่เป็นองค์กรของคนหนึ่งคนใด

5.5.3 ต้องมีวิธีการทำงาน หรือกลไกภายในองค์กร เพื่อช่วยให้การทำงานบรรลุเป้าที่วางไว้ ซึ่งวิธีการ หรือกลไกดังกล่าว ได้แก่ การประสาน / การให้เวลา / สื่อสาร / การตัดสินใจ

5.5.4 การที่ไม่ปล่อยคนอุ้งงาน เกีย่งงาน ไม่ยอมปรับปรุงตัวแม้จะให้โอกาสแล้วจะต้องไม่ลังเลที่จะจัดการกับคนเหล่านี้ เพราะจะเป็นอุปสรรคต่อการทำงานในองค์กร

5.5.5 ต้องวางแผนสำรองไว้ เพราะถ้าเกิดเหตุสุดวิสัยจะได้มีการแก้ไขสถานการณ์ได้ทัน

5.5.6 ต้องมีการนำวิธีการวัด / ประเมินผลลัพท์แบบใหม่ และยกย่องผู้ทำงานตามเป้า หรืออีกนัยหนึ่งไม่นำระบบอุปถัมภ์มาใช้ในการประเมินผลงานลักษณะขององค์กรที่มีการทำงานในระบบหลักสำนึกรับผิดชอบ องค์กรที่มีพฤติกรรมการทำงานในระบบหลักสำนึกรับผิดชอบจะมีลักษณะสำคัญอย่างน้อย 10 ประการ ดังนี้

1) มีการทำข้อตกลงสองฝ่ายขององค์กรที่มีการทำงานในระบบหลักสำนึกรับผิดชอบ จะต้องมีการเจรจาพูดคุยระหว่างหน่วยงาน และพนักงาน และทำเป็นข้อตกลงที่เป็นที่ยอมรับกันทั้งสองฝ่าย

2) แบ่งปันข้อมูล จะต้องมีการแบ่งปันข้อมูล และทรัพยากรกัน ไม่มีการหวงข้อมูล เพื่อให้มีการกระจายของข้อมูลข่าวสารกันอย่างทั่วถึงทั้งองค์กร เพื่อป้องกันการระแวงสงสัยซึ่งกันและกัน

3) มีการแก้ไขความขัดแย้ง หากมีความขัดแย้งเกิดขึ้นในหน่วยงานหรือองค์กร จะต้องมีการ ดำเนินการแก้ไขไม่ปล่อยให้ความขัดแย้งมีอยู่ต่อไป จนมีผลกระทบต่อการทำงาน และบานปลายจนยากแก่การแก้ไขในภายหลัง

4) ให้ความสำคัญ สนับสนุน และแนวทางการปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์กรจะสามารถทำได้อย่างราบรื่นปราศจากปัญหา หากองค์กรกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานให้ชัดเจน และผู้ปฏิบัติได้รับการสนับสนุน ทั้งในแง่ของทรัพยากรที่จำเป็นแก่การปฏิบัติ

ให้สำเร็จลุล่วงตามที่ได้รับมอบหมาย และคำแนะนำปรึกษาหารือ คอยเป็นพี่เลี้ยง และให้กำลังใจจากหัวหน้างาน

5) เน้นเป้าหมายมากกว่าตำแหน่ง องค์กรที่มีการทำงานในระบบหลักสำนักรับผิดชอบ จะต้องมีการเน้นบรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน หรือองค์กร ฉะนั้นจึงควรมอบหมายงานแก่บุคคลที่เหมาะสมกับงาน มากกว่าดูแลตำแหน่งที่บุคคลดำรงอยู่ แต่คุณสมบัติไม่เหมาะสมกับงานนั้น ๆ

6) สร้างระบบงาน และฝึกอบรม องค์กรที่มีการทำงานในระบบหลักสำนักรับผิดชอบ จะต้องมีการทำงานที่เป็นระบบ บุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถประสานการทำงานกัน ได้อย่างดีมีประสิทธิภาพ ไม่มีการเกี่ยงงาน และปิดหน้าที่ความรับผิดชอบ และมีการฝึกอบรมบุคลากรในหน่วยงานให้สามารถปฏิบัติงานตามภาระงานที่ได้รับผิดชอบของระบบงานที่คิดสร้างขึ้นมาได้อย่างถูกต้องในครั้งแรกที่เริ่มปฏิบัติงานตาม ระบบงานใหม่ (Right the First Time and Right Every Time) เพื่อไม่ให้เกิดความสูญเสียเวลา และสูญเสียเปล่าทรัพยากรในการทำงานอย่างลองผิดลองถูก หากไม่ได้มีการอบรมวิธีการปฏิบัติงานระบบงานใหม่

7) มีดัชนีวัดผลงานชัดเจน องค์กรที่มีลักษณะการทำงานในระบบหลักสำนักรับผิดชอบ จะเน้นการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย แล้วการที่จะทราบว่าบุคลากรหรือหน่วยงานได้ดำเนินการตามที่ได้ตั้ง เจตนารมณ์ไว้หรือไม่ องค์กรจะต้องมีการติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นระยะ เพื่อให้ทราบถึงความก้าวหน้า หรือล้มเหลวของการปฏิบัติงาน ซึ่งในที่นี้องค์กรจะต้องกำหนดดัชนีวัดผลความสำเร็จของงานให้ชัดเจน การสร้างดัชนีวัด ควรเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการกำหนด เพื่อให้เป็นที่ยอมรับและนำไปปฏิบัติทั่วกัน ไม่เกิดการต่อต้าน และทราบในทิศทางการทำงานในองค์กร หากเป็นไปได้ควรมีการเปิดเผย และประกาศให้ทราบทั่วกัน

8) จัดการกับผู้ไม่มีผลงาน (Not - Performers) ลักษณะสำคัญอันหนึ่งขององค์กรที่มีวัฒนธรรมการทำงานในระบบหลักสำนักรับผิดชอบ คือ การจัดการกับผู้ที่ไม่ทำงาน ไม่มีผลงานปรากฏหลังจากที่หน่วยงาน หรือองค์กร ได้ทำการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรเป็นระยะพบว่า มีบุคลากรบางคนที่ไม่ยอมสร้างผลงานองค์กร โดยทั่วไปอาจจะปล่อยบุคคลเหล่านี้ โดยไม่มีการดำเนินการใด ๆ แต่สำหรับองค์กรที่มีการทำงานในระบบหลัก สำนักรับผิดชอบ จะต้องมีการจัดการกับบุคคลเหล่านี้ ซึ่งอาจจะใช้มาตรการเบื้องต้น เช่น การพูดคุยว่ากล่าวตักเตือนให้ปรับปรุงตัวเอง จนกระทั่งมาตรการขั้นเด็ดขาด เช่น ไม่ขึ้นเงินเดือน พักงาน หรือให้ออกจากงาน เป็นต้น ทั้งนี้องค์กรอาจใช้มาตรการทางสังคมประกอบ เช่น

การกดดันจากเพื่อนร่วมงาน เป็นต้น

9) ปฏิบัติตามพันธกิจที่ตกลงองค์การที่มีการทำงานในระบบหลัก
สำเนียงรับผิดชอบ คือ การที่ บุคลากรทุกคนมีจิตสำนึกในการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายที่ได้
ทำการตกลงกันเอาไว้ให้สำเร็จลุล่วงไป

10) ยอมรับ และยกย่องสมาชิก ประการสุดท้ายขององค์การที่มี
การทำงานในระบบหลักสำเนียงรับผิดชอบ คือ การยอมรับผลงานที่ประสบความสำเร็จและที่สำคัญ
ให้เกียรติและยกย่องทีมงาน (ไม่ใช่ยกย่องตัวบุคคล) ที่นำองค์การไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้

6. ด้านหลักความคุ้มค่า

6.1 นิยามความหมายและหลักการสำคัญ

จะครอบคลุมถึง ดัชนีที่วัดประ โยชน์สูงสุดแก่ส่วนร่วมในการบริหาร
การจัดการ และการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ดัชนีวัดการประหยัดและดัชนีวัดความสามารถ
ในการแข่งขันเครื่องชี้ผลในการปฏิบัติ หรือการประเมินผลของการดำเนินการนั้น

6.1.1 ดัชนีวัดผลสำเร็จธุรกิจจะเป็นตัวเปรียบเทียบมาตรฐาน ว่าธุรกิจ
มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ความสามารถในการแข่งขันเป็นอย่างไร ดังนั้นการวัดความสำเร็จ
ธุรกิจ ควรจะมีดัชนีที่เพิ่มเติมนอกเหนือจากดัชนีวัดด้านการเงิน คือ ดัชนีวัดด้านลูกค้า ดัชนีวัด
ด้านกระบวนการภายใน และดัชนีวัดด้านการเรียนรู้กับการเติบโต โดยดัชนีเหล่านี้ เป็นตัวเชื่อม
ทำให้กลยุทธ์ดำเนินไปสู่การปฏิบัติงานประสบความสำเร็จ

6.1.2 ดัชนีด้านการเงิน คือ เรื่องการบริหารการเงินโดยพัฒนา
ความสามารถในการทำกำไร การเติบโตของยอดขาย ผลตอบแทนในการลงทุน เป็นต้น
โดยแต่ละช่วงของวัฏจักรธุรกิจจะมีกลยุทธ์ที่ต่างกันและจะมีการวัดที่แตกต่างกัน

1) ช่วงของธุรกิจเติบโต เป็นช่วงต้นของวัฏจักรธุรกิจสินค้า
และบริการที่ผลิตจะมีความสัมพันธ์กับการเติบโตของธุรกิจเป็นการเติบโตของยอดขายการเปิด
ตลาดใหม่การขาย และช่องทางการจำหน่าย

2) ช่วงต่อเนื่อง เป็นการพยายามรักษาส่วนแบ่งตลาดดึงดูด
การลงทุน และการลงทุนมีอยู่อย่างสม่ำเสมอ เป็นความสามารถในการทำกำไร ผลตอบแทน
เงินทุนต่อพนักงาน รายได้จากการดำเนินงานและทำกำไรขึ้นต้น

3) ช่วงเก็บเกี่ยวผลที่เกิดจากการลงทุนใน 2 ช่วงที่ผ่านมาเป็น
ช่วงอิมตัวของวัฏจักรธุรกิจ เน้นกระแสเงินสดหมุนเวียนผลตอบแทนในการลงทุน

6.1.3 คัชณีวัดด้านลูกค้า มุ่งพิจารณาความพึงพอใจของลูกค้า

ความจงรักภักดี การรักษาลูกค้า การได้มาซึ่งลูกค้าใหม่ ความสามารถในการทำกำไรจากลูกค้า เป็นต้น

6.1.4 คัชณีที่วัดด้านกระบวนการภายใน เน้นกระบวนการภายใน

ที่มีกระทบสูงสุดต่อความพึงพอใจของลูกค้า และบรรลุสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กร เช่น การจัดระบบบริหารภายในอัตราการหมุนเวียนของสินค้าคงคลัง เป็นต้น โดยกระบวนการที่มุ่งเน้นมี 2 กระบวนการ คือ กระบวนการนวัตกรรม วัดจากการวิจัยการออกแบบการพัฒนาผลิตภัณฑ์ และกระบวนการปฏิบัติการวัดในด้านคุณภาพค่าใช้จ่าย เวลาและคุณลักษณะของผลงาน

6.1.5 คัชณีวัดด้านการเรียนรู้กับการเจริญเติบโต ได้จากแหล่งหลัก 3

แหล่ง คือ คน ระบบ / กระบวนการ และองค์กร พิจารณาจากความสามารถของพนักงาน โครงสร้างขั้นพื้นฐานทางเทคโนโลยีสารสนเทศ การดำเนินงานโดยปกติในองค์กร

6.2 การประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการที่ดีในระดับมหภาค

การพิจารณาคัชณีที่วัดผลสำเร็จธุรกิจที่กล่าวมาข้างต้น สามารถนำมาพัฒนาในเชิงมหภาคได้เช่นกันจากกลยุทธ์ และเป้าหมายตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และ 9 ซึ่งใช้วิธีการบริหารจัดการที่ดีสามารถนำไปสู่ผลสำเร็จ หรือเกิดประสิทธิภาพจริงหรือไม่ หรือเกิดความคุ้มค่าหรือไม่ ในหลักความคุ้มค่าจะครอบคลุม 3 ประเด็น คือ การบริหารจัดการใช้ทรัพยากร การประหยัดและความสามารถในการแข่งขัน

6.2.1 การบริหารจัดการใช้ทรัพยากร เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

แก่ส่วนรวม หมายถึง จากทรัพยากรที่ประเทศมีอยู่อย่างจำกัดจะนำมาใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ อย่างไร จึงจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนส่วนใหญ่ หรือเกิดผลประโยชน์ที่มากกว่าต้นทุนที่เสียไปในการนำทรัพยากรเหล่านั้นมาใช้ซึ่ง ก็คือ การพิจารณาคัชณีด้านการเงินนั่นเอง การวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจ และการเงินนี้มีข้อแตกต่างกัน การวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจมีทรศนะเพื่อสังคมเป็นส่วนร่วม ส่วนการวิเคราะห์ด้านการเงินเป็นการประเมินการเปลี่ยนแปลงฐานะทางการเงินของผู้มีส่วนร่วมในโครงการแต่ละรายเท่านั้น โดยจะคำนึงการกระจายรายได้และสภาพความเป็นเจ้าของทุนมากกว่า ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างการวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจและด้านการเงิน มีดังนี้

1) การวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจ จะใช้ “ราคาเงา” หรือ “ราคาในทางบัญชี” เพื่อสะท้อนถึงมูลค่าที่แท้จริงทางสังคม หรือเศรษฐกิจ ส่วนการวิเคราะห์การเงินจะใช้ราคาตลาด ซึ่งรวมเอาภาษีและเงินอุดหนุนไว้ด้วย

2) การวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจนั้น ภายจะเป็นส่วนหนึ่งของผลประโยชน์รวมของโครงการในขณะที่เงินอุดหนุนคิดเป็นต้นทุนต่อสังคมส่วนการวิเคราะห์ด้านการเงิน การปรับค่าทั้ง 2 รายการไม่มีความจำเป็น

3) การวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจนั้น ดอกเบี้ยของทุนจะไม่ถูกแยกและหักออกจากผลตอบแทนต่อเงินทุนที่มีไว้ให้สังคม โดยส่วนร่วมส่วนการวิเคราะห์ด้านการเงินจะต้องนำดอกเบี้ยมาหักออกก่อนที่จะคำนวณหากระแสผลประโยชน์สำหรับดอกเบี้ยที่จ่ายให้กับแหล่งเงินทุนภายนอก ซึ่งนับเป็นต้นทุนค่าใช้จ่าย แต่ดอกเบี้ยที่จ่ายให้ผู้ร่วมโครงการไม่นำมาคิดเป็นต้นทุน

6.2.2 ด้านการประหยัด คือ การทำให้มูลค่าของการผลิตหรือผลประโยชน์สูงกว่าต้นทุนในการผลิต หรือการทำกำไรให้เกิดประโยชน์ ดังกล่าว การประหยัดคือ ดัชนีด้านการเงินนั่นเอง

6.2.3 ดัชนีที่ใช้ความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย คือ ดัชนีทางด้านเศรษฐกิจมหภาค การพัฒนาทางตลาดการเงิน ทรัพยากรมนุษย์ รัฐบาล โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การพัฒนา และวิจัย ทางด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความสามารถในการบริหาร และจัดการภาคเอกชน

1) ดัชนีด้านเศรษฐกิจมหภาค เป็นตัวชี้ถึงปัจจัยด้านเศรษฐศาสตร์มหภาคที่มีผลต่อความสามารถในการแข่งขัน โดยจะครอบคลุมถึงอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ขนาด และความมีเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ และระดับการเปิดของประเทศ ในด้านการประกอบธุรกรรมต่าง ๆ สำหรับตัวชี้วัดที่สำคัญ ด้านนี้ เช่น

- 1.1) อัตราการเจริญเติบโตที่แท้จริงของ GDP (%)
- 1.2) อัตราการออมเทียบกับ GDP (%)
- 1.3) อัตราการเจริญเติบโตของสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ (%)
- 1.4) อัตราการลงทุนภายในประเทศเทียบกับ GDP (%)
- 1.5) สภาพดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด
- 1.6) เสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ
- 1.7) ปริมาณการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

2) ดัชนีด้านพัฒนาตลาดการเงิน เป็นตัวชี้ความสามารถในการแข่งขันของระบบการเงิน โดยรวมของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น ๆ รวมทั้งตลาดหลักทรัพย์ โดยพิจารณาสภาพคล่องทางการเงินต้นทุนของการลงทุน และความสามารถในการหาเงินทุน

สำหรับตัวชี้วัดที่สำคัญในด้านนี้ เช่น

2.1) อัตราส่วนของปริมาณเงิน (M 3) เทียบต่อ GDP เป็นการวัดถึงหนี้สิน สภาพคล่อง หรือขนาดของระบบสถาบันการเงิน ซึ่งสะท้อนความสามารถในการให้บริการทางการเงินของสถาบันการเงินในประเทศ

2.2) อัตราส่วนของผลต่าง ๆ ระหว่าง M 3 กับ M 1 ต่อ GDP ซึ่งแสดงถึงหนี้สินที่มีสภาพคล่องปานกลาง

2.3) อัตราส่วนสินเชื่อภาคเอกชนในประเทศต่อ GDP สะท้อนถึงการให้บริการทางการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ ฯลฯ ตัวชี้วัดทั้งสามข้างต้น มีค่าสูงแสดงถึงการพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และบ่งบอกถึงการมีความสามารถในการแข่งขันด้านระบบสถาบันการเงิน

3) ดัชนีด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นตัวชี้ถึงศักยภาพของประชากร ซึ่งนับเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุด เนื่องจากความเจริญของประเทศนั้นย่อมมาจากแนวคิดของมนุษย์ โดยจะพิจารณาศึกษาถึงคุณลักษณะทัศนคติ ค่านิยมของประชาชน โครงสร้างการทำงาน การสาธารณสุข และคุณภาพชีวิตของประชากร ตัวชี้ที่สำคัญในด้านนี้ เช่น

3.1) อัตราการเพิ่มของประชากร

3.2) อัตราการว่างงาน

3.3) โครงสร้างการทำงานของประชากร

3.4) ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในด้านการศึกษา

3.5) อายุขัยเฉลี่ย

3.6) อัตราการเรียนรู้

3.7) จำนวนชั่วโมงการทำงานต่อปีโดยเฉลี่ยของแรงงาน

3.8) รายได้ที่แท้จริงเฉลี่ยต่อหัว

3.9) รายจ่ายของรัฐบาลด้านสาธารณสุข

3.10) จำนวนประชากรต่อแพทย์และต่อเตียงผู้ป่วย

4) ดัชนีด้านความสามารถของรัฐ เป็นตัวชี้ว่ารัฐบาลมีส่วนร่วมในทางเศรษฐกิจเพียงใด โดยพิจารณาถึงโครงสร้างรายจ่ายและรายรับภาครัฐ การแทรกแซง การลงทุน งบประมาณ และประสิทธิภาพ ของระบบราชการ ตัวชี้ที่สำคัญ เช่น

4.1) โครงสร้างการใช้จ่ายของรัฐบาล

4.2) สัดส่วนของรายรับภาครัฐต่อ GDP

4.3) ประเภทและมูลค่าการเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ / อัตราภาษี

4.4) ปริมาณการลงทุนภาครัฐ

4.5) ปริมาณหนี้สินภาครัฐและดุลงบประมาณ

4.6) มูลค่าและสัดส่วนการออมภาครัฐต่อ GDP

4.7) การกระจายอำนาจของภาครัฐผู้ท้องถิ่น

4.8) ปัญหาการรับสินบนและคอร์รัปชัน

5) ดัชนีด้านโครงสร้างพื้นฐาน เป็นตัวชี้ถึงปัจจัยที่สนับสนุนหรือเตรียมความพร้อมในด้านการแข่งขัน ซึ่งพิจารณาถึงระบบการคมนาคมขนส่งระบบการสื่อสารไฟฟ้า น้ำประปา ฯ ตัวชี้วัดที่สำคัญ เช่น

5.1) ความยาวของถนนต่อพื้นที่ความยาวของรถไฟต่อพื้นที่

5.2) จำนวนหมายเลขโทรศัพท์ต่อประชากร 100 คน จำนวนหมายเลขโทรศัพท์เคลื่อนที่ต่อประชากร 1,000 คน

5.3) อัตราค่าธรรมเนียมในการติดตั้ง และอัตราค่าโทรศัพท์

5.4) กำลังไฟฟ้า (กิโลวัตต์ - ชั่วโมง / คน)

5.5) ร้อยละของประชาชนที่มีน้ำดื่มสะอาด

5.6) จำนวนชุมสายโทรศัพท์

5.7) ปริมาณและสัดส่วนการลงทุนด้านโทรคมนาคมต่อ GDP

5.8) จำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ต

5.9) จำนวนท่าเรือขนส่งสินค้าทั้งภายในและระหว่างประเทศ

6) ดัชนีด้านการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นตัวชี้วัดถึงความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้ในการผลิตการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยพิจารณาถึงการใช้จ่ายการวิจัย และการพัฒนานักวิทยาศาสตร์ ฯ ตัวชี้วัดที่สำคัญในด้านนี้ เช่น มูลค่า และสัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านวิจัย และพัฒนาต่อ GDP

5.1) ค่าใช้จ่ายด้านวิจัย และพัฒนาของภาคเอกชน

5.2) จำนวนนักวิทยาศาสตร์ และวิศวกร

5.3) สัดส่วนค่าใช้จ่ายการวิจัย และพัฒนาของภาครัฐต่อภาคเอกชน

5.4) จำนวนนักวิจัยต่อแรงงาน 10,000 คน

5.5) จำนวนลิขสิทธิ์ที่ให้ แก่ประชากรเฉลี่ย / ปี

7) ดัชนีด้านทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม เป็นตัวชี้ถึงการบริหารจัดการทรัพยากร ๗ ต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพยั่งยืน ตัวชี้วัดที่สำคัญในด้านนี้ เช่น

- 5.1) ปริมาณและสัดส่วนพื้นที่ป่าไม้เทียบต่อประชากร
- 5.2) ปริมาณและจำนวนแหล่งน้ำสาธารณะ
- 5.3) มลภาวะทางน้ำ อากาศ และเสียงในที่ชุมชน
- 5.4) ความอุดมสมบูรณ์ของดิน

8) ดัชนีด้านความสามารถในการบริหาร และจัดการภาคเอกชนเป็นตัวชี้ถึงประสิทธิภาพในการผลิตการบริหารจัดการของภาคเอกชน โดยจะพิจารณาจากผลผลิตการผลิตการใช้ TGM ในภาคธุรกิจ การมีนวัตกรรม ๗ ตัวชี้วัดที่สำคัญในด้านนี้ เช่น

- 8.1 ผลผลิตของแรงงานในสาขาผลิตต่าง ๆ
- 8.2 อัตราค่าตอบแทนแรงงาน
- 8.3 ปริมาณการใช้ TGM ในการบริหารองค์กร
- 8.4 รายได้ต่อปีของผู้มีอาชีพให้บริการ
- 8.5 ค่าตอบแทนของผู้บริหารระดับสูง
- 8.6 ปริมาณการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ
- 8.7 ความรวดเร็วในการออกสินค้าใหม่ในตลาด

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แสดงถึงแนวคิดของดัชนีวัด

ความคุ้มค่า ซึ่งมุ่งเน้นถึงการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพ มีความประหยัด และสามารถแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ ได้ เป็นอย่างดี ซึ่งสอดคล้องกับดัชนีวัดผลสำเร็จของธุรกิจ คือ พิจารณาทั้งด้านการเงิน ด้านลูกค้า หรือผู้รับผลประโยชน์จากการดำเนินการ หรือบริหารกระบวนการในการบริหารตลอดจนการเรียนรู้ และการพิจารณาของหน่วยงาน เพื่อรับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก

6.3 แนวคิดและหลักการความคุ้มค่า

- 6.3.1 การประหยัด
- 6.3.2 การแข่งขัน
- 6.3.3 การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

7. ด้านหลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นเรื่องสำคัญในการบริหารแนวใหม่ในการประเมินนโยบายด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งได้รับอิทธิพลจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ

7.1 ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน เช่น กฎหมาย ค่านิยมของสังคม สภาพการณ์ด้านตลาดแรงงาน ลักษณะของแรงงาน นโยบายของหน่วยงาน ปรัชญาของการบริหาร และเทคโนโลยีเกี่ยวกับงาน

7.2 ความสนใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งรวมถึงผู้บริหาร หน่วยงานรัฐบาลหากเป็นเอกชนก็จะรวมถึงผู้ถือหุ้น ซึ่งนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ควรจะเป็นเรื่องของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้าเกี่ยวข้องมีอิทธิพลในการกำหนด หรือเป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมนั่นเอง ถ้าไม่สามารถกำหนดให้เกิดการมีส่วนร่วมได้ องค์กรนั้นจะประสบความล้มเหลวในอนาคต นโยบายด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์จะมีผลในระยะสั้นและระยะยาว ผู้จัดการ หรือผู้ดูแลด้านนี้สามารถที่จะมีอิทธิพลต่อปัจจัยต่าง ๆ ได้เนื่องมาจากการเลือกกำหนดนโยบาย เช่น

7.2.1 ความสามารถของบุคลากร

7.2.2 ความผูกมัดตนเองที่จะทำงานของบุคลากร

7.2.3 ความสอดคล้องกันระหว่างจุดมุ่งหมายขององค์กร

ความคุ้มค่าของกิจกรรมปัจจัยทั้ง 2 นี้ ไม่มีแสดงกฎเกณฑ์ทั้งหมดที่ผู้กำหนดนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ จะใช้ในการประเมินประสิทธิผลการจัดการทรัพยากรมนุษย์ แต่จะพิจารณาได้ว่าเป็นการมองภาพรวมอย่างมีเหตุผลในอนาคต ปัจจัย 2 นี้ จะนำไปสู่ที่ต้องการได้ กล่าวคือ ความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์และสังคม ตลอดจนประสิทธิภาพขององค์กร ซึ่งหมายถึง ความสามารถขององค์กรที่จะตอบสนอง หรือปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งการจัดการทรัพยากรมนุษย์มีผลในภาพกว้างมากกว่าการมุ่งแต่ตัวเงิน อันที่จริงมาตรการต่าง ๆ ในระยะสั้นมักไม่ได้รับผลจากนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ดังนั้นในการกำหนดนโยบายด้านนี้ ควรจะร่วมแนวคิดระยะยาวเหล่านี้ไปด้วย เรื่องนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ควรประเมินเป็น 3 ระดับ

1. ระดับตัวบุคคล ซึ่งความเป็นอยู่ของพนักงานจะต้องพิจารณาแยกต่างหาก แต่ต่างจากการที่พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรจะได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจและกายภาพอันเนื่องมาจาก นโยบายด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ แต่ผู้บริหารจะมีค่านิยมที่ต่างออกไป และให้นำหนักผลลัพท์นโยบายต่างออกไปตามค่านิยมที่มีนั้น หากจะเน้นที่องค์กรที่ค่าใช้จ่ายของบุคลากร ขณะที่บุคคลจะมองบุคลากรว่าเป็นกลุ่มที่ควรได้รับการปฏิบัติด้วยความเป็นธรรม

2. ระดับองค์กร ซึ่งที่เห็นชัดเจนที่สุด ก็คือ นโยบายด้านทรัพยากรมนุษย์ จะถูกประเมินในเรื่องการส่งผลกระทบต่อเป้าหมายและความอยู่รอดขององค์กร นโยบายด้านการจัดการ ทรัพยากรมนุษย์ จะช่วยเพิ่มสิ่งต่อไปนี้ให้องค์กร คือ

- 2.1 ประสิทธิภาพ
- 2.2 การปรับตัวได้
- 2.3 พฤติกรรมการบริการ
- 2.4 ผลดีด้านต้นทุน
- 2.5 ผลระยะสั้น
- 2.6 ผลระยะยาว

3. ระบบสังคม การดำเนินการด้านทรัพยากรมนุษย์ จะมีผลกว้างขวาง ต่อสังคม เช่น ถ้าถามว่า “ต้นทุนทางสังคมจะเป็นเท่าไร หากมีการหยุดงานหรือการให้พนักงาน ออกจากงาน อาจมีผลต่อปัญหาด้านสุขภาพจิต และสุขภาพกาย ซึ่งส่งผลต่อการสร้างภาวะให้ สังคมจะมีผลต่อภาครัฐที่ต้องดูแล ปัจจุบันนี้ต้นทุนต่าง ๆ ของการจัดการด้านทรัพยากรมนุษย์นี้ ถูกผลักให้สังคมไปมาก ผู้บริหารควรใช้ 4 ประการ ในการวิเคราะห์ปัญหาในลักษณะเดียวกัน ที่กล่าวมาข้างต้น

3.1 การผูกมัดตนเองกับงานนโยบาย ด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ส่งเสริมการสร้างการผูกมัดตนเองที่จะทำงาน และผูกมัดกับองค์กร หรือไม่เพียงใด การผูกมัด กับตนเองที่เพิ่มขึ้น จะนำไปสู่การสร้างความจริงรักภักดีต่อองค์กร และผลงานที่ดีขึ้น และยังส่งผลต่อบุคลากร โดยเป็นการสร้างคุณค่าให้กับตนเอง มีศักดิ์ศรี มีการเกี่ยวข้องกัน มีส่วนร่วมช่วย ด้านจิตวิทยา และสร้างเอกลักษณ์ นอกจากนี้ยังมีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลทางสังคม เพราะเป็นประโยชน์ ต่อสุขภาพจิตของประชาชน

3.2 ความสามารถ นโยบายด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ สามารถ ดึงดูดรักษาพัฒนาบุคลากรที่มีทักษะ และความรู้ที่มีคุณค่าทั้งในปัจจุบัน และอนาคตหรือไม่ นอกจากนี้ยังมีประโยชน์ต่อเป้าหมายทั้ง

3.3 ระดับ ถ้าทักษะ และความรู้ที่อยู่เมื่อต้องการเสมอ เป็นประโยชน์ ขององค์กร และบุคลากรเป็นการสร้างประสบการณ์ และสร้างความเป็นอยู่ที่ดี และการมองว่า ตนเองมีค่า ซึ่งมีผลดีของจิตใจอย่างมาก

3.4 ความคุ้มค่า ความคุ้มค่าของนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ สามารถประเมินได้ในเรื่องค่าตอบแทน ประโยชน์ที่ได้รับสัดส่วนการลาออกจากการขาดงาน

การหยุดงาน เป็นต้น ต้นทุนเหล่านี้สามารถพิจารณาได้สำหรับองค์กร บุคคลและสังคมโดยรวม

3.5 การสอดคล้องเข้ากันได้ระหว่าง

3.5.1 ฝ่ายบริหารและพนักงานทั่วไป

3.5.2 กลุ่มต่าง ๆ พนักงาน เจ้าหน้าที่

3.5.3 องค์กรและชุมชน

3.5.4 พนักงาน เจ้าหน้าที่ และครอบครัวของเรา

3.5.5 พนักงานด้วยตนเอง

สำหรับปัจจัยความรู้สำคัญของผู้บริหารทรัพยากรมนุษย์ (HR) คือ ความรู้ในวิชาชีพ การจัดการด้านทุนมนุษย์ ซึ่งคำว่า “ทุนมนุษย์” เป็นเรื่องใหม่เกี่ยวกับการจัดการความรู้ การสร้างนวัตกรรมในองค์กรโดยอาศัย IT หรือเทคโนโลยีเป็น โครงสร้างพื้นฐานทำให้เปลี่ยนแปลงมิติของการฝึกอบรม และพัฒนาไปอยู่ในรูป WBT และจะเชื่อมโยงเข้ากับเรื่องความสามารถของคนในองค์กร และการพัฒนาความก้าวหน้าในอาชีพอีกรูปแบบหนึ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพธุรกิจ และคนในองค์กร รวมทั้งผู้บริหารต้องเรียนรู้ในเรื่องพฤติกรรมองค์กร วิธีการวิจัย และการตรวจสอบด้าน HR การจัดการด้านระบบสารสนเทศด้าน HR ความรู้ความเข้าใจในวิธีการวิเคราะห์ด้านผลตอบแทนในการลงทุน รวมถึงการนำ ระบบใหม่ ๆ มาเพิ่มประสิทธิภาพธุรกิจ และคนในองค์กร ดังนั้นองค์ความรู้ใหม่ของ HR ได้ข้อพิสูจน์เชิงประจักษ์ว่ามีสิ่งที่เป็นเงื่อนไขในความสำเร็จของธุรกิจ เช่น การมีวิสัยทัศน์ การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศความสามารถทั้งคน และธุรกิจ และวัฒนธรรมองค์กร แต่โดยรวมแล้วความสามารถกลายเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญยิ่งต่อการจัดการในระดับมาตรฐาน โลก (ประเวศ วะสี. 2547 : 53 - 59) ยังได้กล่าวถึง วัฏจักรใหม่ในการพัฒนามนุษย์กับสิ่งแวดล้อมเป็นตัวกำหนดแนวการพัฒนามนุษย์ สิ่งแวดล้อมระดับจุลภาคประกอบด้วยครอบครัว ชุมชน สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ และวัฒนธรรม สิ่งแวดล้อมระดับจุลภาค หรือโลกใบเล็กนี้มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า ชุมชน หรือวัฒนธรรม ชุมชน คือสายใยรองรับพัฒนาการของมนุษย์สมัยบุพกาลมนุษย์อยู่ร่วมกันในชุมชนเล็ก ๆ เมื่อไม่นานมานี้ ชุมชนเล็ก ๆ ถูกโลกใบใหญ่กระทบกระแทก และทำลายโดยใช้เครื่องมือ คือ เงิน การไหลเวียนของข้อมูล ข่าวสาร การศึกษา ที่ให้ความรู้แบบแยกส่วนและมุ่งทักษะอาชีพอย่างโดด ๆ ไม่มีอำนาจเพียงพอ ที่จะเพิ่มพูนสายใยแห่งสังคม แต่จะยิ่งให้สังคมแตกแยกกระจายมากขึ้น ดังนั้นการพัฒนามนุษย์ จึงควรทำให้ครบวงจรไม่ควรทำแบบแยกส่วน เพราะมีจุดเริ่มได้หลายจุด และควรชี้วัดให้ได้ จำเป็นต้องศึกษาขั้นตอนในวงจรให้เข้าใจ ส่งเสริมสนับสนุน และเชื่อมโยงเข้าด้วยกัน ดังต่อไปนี้

- 1) เปลี่ยนจุดประสงค์ของมนุษย์จากมุ่งกำไรสูงสุดให้เป็นการดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ หรือเป็นสังคมสันติประชาธรรม
- 2) ส่งเสริมจิตสำนึกที่กว้างขวาง หรือจิตสำนึกใหม่ที่ต้อง
- 3) เสริมสร้างสายใยสังคมระดับจุลภาค หรือชีวิตชุมชน
- 4) พัฒนาเศรษฐกิจระดับมหภาคให้สนับสนุนการรวมตัวทางสังคม
- 5) ปฏิรูปการจัดการศึกษาให้เป็นไป เพื่อส่งเสริมจิตสำนึกแบบใหม่เป็นการเรียนรู้แบบใหม่

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้บุคลากรในองค์กรได้มีโอกาสเรียนรู้ร่วมกัน โดยการศึกษาอบรมปฏิบัติทดลองและการพัฒนาเป็นการดำเนินการเพิ่มพูนความรู้ศักยภาพในการปฏิบัติงาน ตลอดจนปรับปรุงพฤติกรรมให้มีความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร ซึ่งส่งผลให้เกิดความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ของตนเอง และความเจริญก้าวหน้าขององค์กร ซึ่งวัฏจักรใหม่ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ จะต้องเปลี่ยนจุดประสงค์ของมนุษย์จากมุ่งกำไรสูงสุดให้เป็นการดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ หรือเป็นสังคมสันติประชาธรรมต้องเสริมสร้างสายใยสังคมระดับจุลภาค หรือชีวิตชุมชน มีการพัฒนาเศรษฐกิจระดับมหภาคให้สนับสนุนการรวมตัวทางสังคม และต้องปฏิรูปการจัดการศึกษาให้เป็นไป เพื่อส่งเสริมจิตสำนึกแบบใหม่เป็นการเรียนรู้แบบใหม่ ตลอดจนการนำเทคโนโลยี และสารสนเทศมาใช้สนับสนุนการปฏิบัติงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วยตัวชี้วัดหลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งประกอบด้วย 10 องค์ประกอบ ดังนี้

- 1) การจัดการอย่างบูรณาการ
- 2) การติดต่อสื่อสารในองค์กร
- 3) บริหารปฏิบัติงานอย่างคุ้มค่า
- 4) สร้างสรรค์และสร้างเสริม
- 5) มีการเชื่อมโยงในการทำงาน
- 6) มีการพัฒนาสามารถ
- 7) มีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง
- 8) มีการควบคุมการทำงาน
- 9) สร้างความไว้วางใจในองค์กร
- 10) มีความผูกพันองค์กร

8. ด้านองค์กรแห่งการเรียนรู้

8.1 นิยามความหมายของความรู้

ความคิดเรื่อง “ความรู้” ไม่ใช่สิ่งใหม่ เพราะเป็นสิ่งที่อยู่รอบตัวและเกิดขึ้นตลอดเวลา เพียงแต่การค้นพบ และดึงเอาความรู้มาใช้ต่างหากที่ยังไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม มีผู้ให้นิยามความหมายของความรู้ไว้ในหลายนัยหลายมิติ เช่น

8.1.1 ความรู้ คือ สิ่งที่มีเมื่อนำไปใช้จะไม่หมด หรือสึกหรอ แต่จะยิ่งงอกเงย หรืองอกงามขึ้น

8.1.2 งอกเงยหรืองอกงามขึ้น

8.1.3 ความรู้ คือ สารสนเทศที่นำไปสู่การปฏิบัติ

8.1.4 ความรู้เป็นสิ่งที่คาดเดาไม่ได้

8.1.5 ความรู้เกิดขึ้น ณ จุดที่ต้องการใช้ความรู้

8.1.6 ความรู้เป็นสิ่งที่ขึ้นกับบริบทและกระตุ้นให้เกิดขึ้น

โดยความต้องการ

ทั้งนี้ ในอดีตมองความรู้ว่าจากการจัดระบบสารสนเทศและตีความประมวลผลข้อมูล และความรู้จะไม่มีประโยชน์ถ้าไม่นำไปสู่การกระทำ หรือการตัดสินใจในส่วนของ การบริหารจัดการสมัยใหม่จะใช้ความรู้เป็นทุนปัญญา หรือทุนความรู้สำหรับใช้สร้างคุณค่า และมูลค่า การจัดการความรู้เป็นกระบวนการใช้ทุนปัญญาไปสร้างคุณค่าและมูลค่า ซึ่งอาจเป็นมูลค่าทางธุรกิจ หรือคุณค่าทางสังคมเป็นการยกระดับและสร้างมูลค่าให้กับองค์ความรู้ให้สูงขึ้นนอกจากนิยามโดยทั่วไปแล้ว ยังมีแบ่งความรู้ออกไปเป็นระดับอีกด้วย เช่น การแบ่งความหมาย ของ “ความรู้” ในเชิงคุณค่า ซึ่งแบ่งเป็น 4 ระดับ คือ Know - What, Know -How, Know - Why, Care - Whyknow - What เป็นความรู้เชิงทฤษฎีล้วน ๆ เปรียบเสมือนความรู้ของ ผู้จบปริญญาตรีมาหมด ๆ เมื่อนำความรู้เหล่านี้ไปใช้งานก็จะได้ผลบ้างไม่ได้ผลบ้าง Know - How เป็นความรู้ที่มีทั้งเชิงทฤษฎี และเชิงบริบท เปรียบเสมือนความรู้ของผู้จบปริญญาและมี ประสบการณ์การทำงานระยะหนึ่ง เช่น 2 - 3 ปี ก็จะมีความรู้ในลักษณะที่รู้จักปรับให้เข้ากับ สภาพแวดล้อม หรือบริบท Know - Why เป็นความรู้ในระดับที่อธิบายเหตุผลได้ว่าทำไมความรู้นั้น ๆ จึงใช้ได้ผลในบริบทหนึ่งแต่ใช้ไม่ได้ผลในอีกบริบทหนึ่ง Care - Why เป็นความรู้ในระดับ คุณค่า ความเชื่อ ซึ่งจะเป็แรงขับเคลื่อนมาจากภายในจิตใจให้ต้องกระทำสิ่งนั้น ๆ เมื่อเผชิญ สถานการณ์

8.2 หลักการของการจัดการความรู้

แนวคิด “องค์กรแห่งการเรียนรู้” เริ่มจากการทำงานภาคเอกชนบริการใหญ่ๆ เช่น เซลล์ ซึ่ง Asia De Geus อธิบายว่า การเรียนรู้เป็นวิธีการเดียวที่เป็นประโยชน์ต่อการแข่งขันอย่างยั่งยืน องค์กรแห่งการเรียนรู้เป็นการสนองต่อการเพิ่มขึ้น ของสิ่งแวดล้อมที่คาดการณ์ไม่ได้ และมีความเป็นพลวัตความสำคัญของการเรียนรู้ในเรื่องขององค์กร เป็นความสามารถในการใช้ความสามารถทางจิตใจของสมาชิกทั้งหมด เพื่อสร้างกระบวนการที่จะปรับปรุงตนเอง องค์กรที่สมาชิกมีการพัฒนาความสามารถอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างผลงานที่พวกเขาต้องการจะมีรูปแบบของการคิดที่ใหม่และกว้างขวาง ซึ่งมีแรงบันดาลใจในการทำงานที่อิสระ และสมาชิกจะมีการ เรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นองค์กรแห่งการเรียนรู้ที่มีระบบ มาตรการ และกระบวนการที่ใช้ในการเสริมสร้าง ความสามารถของผู้ปฏิบัติงานอยู่ภายในองค์กร หรือทำงาน เพื่อองค์กร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของพวกเขาเองขององค์กร และชุมชนที่พวกเขามีส่วนร่วมอยู่อย่างยั่งยืน ประเด็นที่สำคัญขององค์กรแห่งการเรียนรู้ คือ

8.2.1 มีการปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อมภายนอก

8.2.2 มีการเสริมสร้างความสามารถในการปรับเปลี่ยน และปรับตัวอย่างต่อเนื่อง

8.2.3 พัฒนาของการเรียนรู้รายปัจเจก และร่วมกัน

8.2.4 มีการใช้ผลของการเรียนรู้ เพื่อการบรรลุผลที่ดีขึ้น

ดังนั้น องค์กรต้องพัฒนาความสามารถ เพื่อการสร้างนวัตกรรมและการเรียนรู้ เพื่อรักที่จะ เปลี่ยนแปลงในยุคแรก ๆ ของการพัฒนาศาสตร์ ด้านการจัดการความรู้ มองว่าความรู้มาจากการจัดระบบ และตีความสารสนเทศ ตามบริบท และสารสนเทศก็มาจากการประมวลข้อมูลความรู้ จะไม่มีประโยชน์ถ้าไม่ไปสู่การกระทำ หรือการตัดสินใจในการจัดการสมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคแห่งสังคมที่ใช้ความรู้เป็นฐานมองความรู้ว่าเป็นทุน ปัญญา หรือทุนความรู้สำหรับใช้สร้างคุณค่า และมูลค่า การจัดการความรู้เป็นกระบวนการใช้ทุนปัญญานำไปสร้างคุณค่า และมูลค่า ซึ่งอาจเป็นมูลค่าทางธุรกิจ หรือคุณค่าทางสังคมก็ได้ ทั้งนี้มีผู้ให้ทัศนะเสริมว่าการจัดการความรู้ คือ กระบวนการสร้างรวบรวมจัดเก็บ แลกเปลี่ยน ประยุกต์ใช้ความรู้ต่างๆ เพื่อเสริมสร้างวิธีการปฏิบัติงานขององค์กร ซึ่งจะเป็นการผสมผสานกันระหว่าง บุคลากร เทคโนโลยี วัฒนธรรมองค์กร และการปฏิบัติงาน สิ่งที่สนับสนุนการจัดการความรู้ ก็คือ กลยุทธ์ในการจัดการความสามารถ วัฒนธรรม วิธีการ บุคลากรในการจัดการ ตลอดจนการจัดการเปลี่ยนแปลง และการจัดการสารสนเทศ

การจัดการความรู้ เป็นวิธีการบูรณาการศาสตร์หลายสาขา เข้ามาด้วยกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายองค์กร โดยการใช้ความรู้ให้เป็นประโยชน์มากที่สุด การจัดการความรู้เน้นที่กระบวนการได้มาซึ่งความรู้ สร้างความรู้ และแลกเปลี่ยนรู้ รวมถึงประเด็นของการจัดการ ธุรกิจ จิตวิทยา ภาษา และเทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น การจัดเก็บและได้รับข้อมูล

ประเวศ วะสี (2547 : 53 - 59) ได้ให้ความหมาย การจัดการความรู้ (Knowledge Management) หมายถึง การจัดการเอาความรู้ที่มีอยู่แล้วในตัวคนออกมาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ยกระดับให้เป็นความรู้ที่มีประโยชน์มากขึ้น และนำมาพัฒนาคนและพัฒนางาน นอกจากนี้ยังได้ให้ความหมาย องค์กรเรียนรู้ คือ องค์กรที่เป็นเครือข่ายการเรียนรู้ ทุกส่วน สัมพันธ์กันด้วย การเรียนรู้คณะกรรมการก็ต้องเรียนรู้ไม่ใช่เอาแต่อำนาจประธาน ก็ต้องเรียนรู้ ไม่ใช่เอาแต่อำนาจปฏิบัติทุกคนมีความรู้ในตัวเอาความรู้มาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ให้เป็นความรู้ที่สูงขึ้นใช้งานได้ดีขึ้น

8.3 ชนิดของการเรียนรู้

ชนิดของการเรียนรู้ องค์กรแห่งการเรียนรู้ไม่ใช่เพียงการ “ฝึกอบรม” ขณะที่การฝึกอบรมช่วยพัฒนาทักษะ แต่องค์กรแห่งการเรียนรู้เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทักษะความรู้ในระดับที่สูงขึ้น ซึ่งมี 4 ระดับ

ระดับที่ 1 การเรียนรู้ความจริง ความรู้ กระบวนการ มีการปรับใช้สถานการณ์ที่การเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องเล็กน้อย

ระดับที่ 2 การเรียนรู้ทักษะในการทำงานใหม่ ๆ ซึ่งปรับเข้ากับสถานการณ์อื่น ๆ โดยใช้ประสบการณ์จากภายนอกด้วย

ระดับที่ 3 การเรียนรู้ เพื่อปรับปรุง โดยใช้สถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งนำไปสู่การพัฒนา การทดลอง และการศึกษาบทเรียนจากความสำเร็จและล้มเหลว เป็นแนวทางของการเรียนรู้

ระดับที่ 4 การเรียนรู้ เพื่อที่จะเรียนรู้ เป็นนวัตกรรมและการสร้างสรรค์ เป็นการออกแบบวางแผนอนาคต มากกว่าการปรับเข้าหาอนาคต ลักษณะขององค์กรหน่วยงาน การเรียนรู้ แบ่งออกเป็น 4 ลักษณะ คือ

- 1) มีวัฒนธรรมของการเรียนรู้
- 2) มีกระบวนการที่สนับสนุนการปฏิสัมพันธ์กัน และสิ่งอำนวยความสะดวก มีการพัฒนา และกระบวนการจัดการ
- 3) มีเครื่องมือ และเทคนิค มีการสร้างสรรค์ และเทคนิคในการแก้ปัญหา

4) พัฒนาทักษะและแรงจูงใจ เพื่อเรียนรู้และปรับปรุง

จากความหมาย “องค์กรแห่งการเรียนรู้” พอสรุปได้ว่า องค์กรแห่งการเรียนรู้ หมายถึง ระบบ หรือกระบวนการต่าง ๆ ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการถ่ายทอดความรู้ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างต่อเนื่อง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ขององค์กร หรือกลุ่มเครือข่ายเป็นความรู้ทั้งทฤษฎี และการปฏิบัติ การประยุกต์ใช้ตลอดจนการนำระบบสารสนเทศมาใช้ให้เกิดความเชื่อมั่น และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางความรู้ หรือเป็นการสร้างความรู้ใหม่เพิ่มขึ้นการบริหารจัดการ ด้านองค์กรแห่งการเรียนรู้ นั้น ยังสามารถนำหลักบริหารจัดการถ่ายทอดความรู้โดยทางอ้อม ผ่านทางประเพณี พิธีกรรม วัฒนธรรม และการจัดการถ่ายทอดความรู้ โดยผ่านแหล่งความรู้ที่เป็นกลุ่ม หรือการปฏิสัมพันธ์ในชุมชน เช่น กลุ่มเพื่อนวัยเด็ก วัยหนุ่มสาว และกลุ่มผู้สูงอายุ ทัศนียภาพในการจัดการแหล่งความรู้ เพื่อการศึกษาของชุมชน ที่ผ่านมาแหล่งความรู้ดั้งเดิมในชุมชน ยังคงมีบทบาทหน้าที่ถ่ายทอดความรู้ให้กับสมาชิกในชุมชน โดยต่อเนื่อง แม้บทบาท และเนื้อหาบางส่วนจะลดลงถูกแทนที่ และสูญหายไปบ้าง แต่ยังคงมีกลไกที่มีส่วนผลักดัน และต้านทานต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก ที่ไม่อาจทำลายได้ คือ ความสัมพันธ์ระบบเครือข่ายที่เหนียวแน่น และระบบความเชื่อความศรัทธาของชุมชน

นอกจากนี้ รูปแบบของกระบวนการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ ยังมีองค์ประกอบหลักของเครือข่ายการเรียนรู้ ได้แก่ คน ความรู้ และทรัพยากร กระบวนการเรียนรู้ในเครือข่าย มีการนำความเชื่อวัฒนธรรม ประเพณี ของท้องถิ่นเป็นฐานในการสร้างความตระหนักต่อปัญหา สมาชิกเรียนรู้ร่วมกัน โดยใช้เวทีแลกเปลี่ยนการเรียนรู้ และมีการจัดกิจกรรมการเรียนรู้แบบทางการ เพื่อถ่ายทอดวิทยาการสมัยใหม่ในการแก้ปัญหาของชุมชน ซึ่งองค์ประกอบของกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนที่ทำให้ชุมชนเข้มแข็ง ได้แก่ การศึกษาประสบการณ์จากชุมชนอื่น / การศึกษาดูงาน / การทัศนศึกษา การสนทนาปรึกษาหารือ และเปลี่ยนความคิดเห็นการประชุมอย่างเป็นทางการ การปฏิบัติจริง กล่าวโดยสรุป การใช้หลักการขององค์กรแห่งการเรียนรู้ว่าเป็นเรื่องของ

- 1) การปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อม
- 2) พัฒนาการเรียนรู้
- 3) ใช้ผลของการเรียนรู้
- 4) เสริมสร้างความสามารถ
- 5) การจัดการเรียนรู้
- 6) มีเครื่องมือและเทคโนโลยี
- 7) มีการสร้างวัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้

9. ด้านหลักการบริหารจัดการ

แนวคิดของ “การปกครอง” “การบริหารจัดการ” หรือ Governance ไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นสิ่งที่มีความพร้อมกับการมีอารยธรรมของมนุษย์ ดังนั้น อาจให้ความหมายของการ “ปกครอง” หรือ “การบริหาร จัดการ” คือ กระบวนการของการตัดสินใจ และกระบวนการที่มีการนำผลของการตัดสินใจไปปฏิบัติ คำว่า การปกครอง หรือการบริหารจัดการอาจถูกใช้ไปในหลายสถานะ เช่น ในเรื่องของการปกครอง หรือการบริหารงานเอกชน การปกครองหรือการบริหารงานในระดับนานาชาติ ระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่น กรอบแนวความคิดของหลักการการบริหารจัดการ การบริหารรัฐกิจแนวใหม่ เป็นเรื่องของการที่รัฐบาลไม่ควรบริหารงานในลักษณะองค์กรธุรกิจ แต่เป็นการบริหารงานด้วยการยึดหลักประชาธิปไตย หลายประเทศในโลกกำลังดำเนินการอยู่บนพื้นฐานของหลักการนี้ และมีการยอมรับในแนวทางการทำงานที่ยึดหลักประชาธิปไตย มีการให้ความสำคัญกับเรื่องต่าง ๆ หลายเรื่อง เช่น ความสนใจของสาธารณชน กระบวนการบริหาร หรือการปกครอง และการเป็นพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ข้าราชการมีการเรียนรู้เสริมสร้างทักษะใหม่ในการพัฒนา นโยบาย และปฏิบัติตาม นโยบาย มีการรับรู้มีการเคารพ และยอมรับศักดิ์ศรีของการเป็นพลเมืองมากขึ้น โดยปกติ ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรู้สึกว่าตนเองมีคุณค่ามากขึ้น เมื่อมีการเพิ่ม หรือขยายการให้บริการของ ตนและมีการติดต่อกับประชาชนมากขึ้น ผู้บริหารจะรู้สึกว่าตนได้ประโยชน์จากการรับฟังประชาชนมากขึ้น และจากการบริการมากกว่าการกำกับดูแลเท่านั้น ประชาชนและข้าราชการ จึงทำงานร่วมกัน และระบอบปัญหา และแนวทางแก้ไขร่วมกันด้วยกระแสนโยบายการปฏิรูปที่ให้ความสำคัญกับหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การให้ความสำคัญกับประชาชน การมุ่งให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีตามแนวคิดของการบริหารแนวใหม่ จึงเกิดขึ้นการบริหารรัฐกิจแนวใหม่เป็นการรวมกลุ่มของแนวคิด และการปฏิบัติเป็นหลักการที่ใช้การดำเนินงานแบบเอกชนและธุรกิจ นักทฤษฎีที่ศึกษาเรื่องของการเป็นพลเมือง เรื่องของชุมชนประชาสังคม มานุษยวิทยา องค์กรและการบริหารรัฐแนวใหม่เป็นผู้ที่ได้มีส่วนในการผลักดันให้เกิดการอภิปรายกันถึงหลักการบริหารแนวใหม่ ๆ ขึ้น ซึ่งอาจมีหลักการหลากหลายแตกต่างกันออกไป อาทิ

9.1 การมุ่งให้บริการแก่ประชาชนไม่ใช่การกำกับ ข้าราชการจึงไม่เพียงแต่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน แต่ต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชนด้วย

9.2 การสำรวจความสนใจ และความต้องการของสาธารณชน เพื่อสร้างความสนใจร่วมและ รับผิดชอบร่วมกัน

9.3 การให้คุณค่า แก่ประชาชนในฐานะของการเป็นพลเมืองมากกว่า

การเป็นผู้ประกอบการ โดยข้าราชการจะยอมรับที่จะเป็นผู้ช่วยเหลือสังคมมากกว่าการเป็นผู้จัดการธุรกิจที่คิด และทำเหมือนเงินหลวงเป็นเงินของตนเอง

9.4 การคิดอย่างมีกลยุทธ์ แต่ปฏิบัติอย่างเป็นประชาธิปไตย นโยบายและโครงการต่าง ๆ จะสนองความต้องการของสาธารณชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพหากมีการทำงานร่วมกัน

9.5 การตระหนักว่าการมีสำนึกรับผิดชอบ ไม่ใช่เรื่องง่าย ข้าราชการไม่ควรสนใจแค่เรื่องของการทำงานตามนโยบาย หรือเรื่องการตลาด และการอยู่รอดของตน แต่ต้องสนใจเรื่องของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน สังคม บรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานวิชาชีพ และความสนใจสาธารณะด้วย

9.6 การบริการมากกว่ากำกับ มีการสร้างค่านิยมร่วม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบาย ถือเป็น การสร้างความสัมพันธ์ และค่านิยมร่วมกันด้วย

9.7 การคำนึงว่าประชาชนเป็นผู้มีคุณค่าไม่ใช่ผลผลิต หน่วยงานราชการต่าง ๆ จะประสบความสำเร็จในระยะยาว หากดำเนินการด้วยการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และสร้างการเป็นผู้นำร่วมกันกับประชาชนบนพื้นฐานของการเคารพประชาชน เมื่อพิจารณาหลักการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ที่กล่าวแล้ว จะพบว่าประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญเป็นหัวใจของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่นี้ เพราะประชาชนมีฐานะของการเป็นพลเมือง และการเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินกิจกรรมเป็นสิ่งสำคัญ เมื่อเป็นพลเมือง และหุ้นส่วนการปรึกษาหารือ การเปิดเผยข้อมูล การมีส่วนร่วม การทำงานอย่างโปร่งใส การทำงานอย่างมีหลักการ การยึดหลักนิติธรรม จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในการบริการประชาชนให้เป็นที่พอใจ เนื่องจากการให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางนั้น มีหลักการสำคัญ ดังนี้

9.7.1 มีการศึกษาวิจัย ที่เป็นการติดตามการทำงาน และรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน เพื่อการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

9.7.2 ข้อมูลที่ทันเหตุการณ์ ดังนั้นการเสนอข้อมูลต่อประชาชน ต้องทันสมัยกว้างขวางเป็นจริงถูกต้อง เข้าถึงได้ง่าย ดังนั้นการใช้ระบบเครือข่ายสารสนเทศ ไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายอินเทอร์เน็ต หรืออื่น ๆ ก็จัดว่ามีประโยชน์ทั้งสิ้น

9.7.3 การรายงานผลการทำงาน เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้ทราบ ตลอดจนประชาชนผู้ร้องเรียน ได้ทราบถึงการตอบสนองความต้องการของประชาชน

9.7.4 การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน เพื่อสะท้อนการทำงาน

ของผู้ให้บริการ เพื่อการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ดังนั้นในการจัดทำตัวชี้วัดพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 จึงนำหลักการดังกล่าวมาใช้สร้างตัวชี้วัดด้วย นอกจากนี้มีผู้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ การจัดโครงสร้าง และระบบการควบคุมดูแลที่ดีในองค์กร ภาครัฐ ซึ่งสาระสำคัญพื้นฐานเกี่ยวกับระบบการควบคุมดูแลที่ดีในองค์กรภาครัฐยุคใหม่ จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนจากการบริหารรัฐกิจ (Public Administration) มาเป็นการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Management) โดยมีหลักการ และแนวดำเนินหลัก ซึ่งแต่ละหน่วยงานใช้วิธีการแตกต่างกันไป ตามลักษณะที่หลากหลายของหน่วยงาน การบริหารจัดการภาครัฐยุคใหม่ การบริหารงานในหน่วยงานรัฐยุคใหม่หรือเรียกว่าการบริหารจัดการภาครัฐยุคใหม่ (New Public Management) จึงมีลักษณะที่แตกต่างไปจากการบริหารรัฐกิจ (Public Administration) ที่หลายประเทศยังยึดถือปฏิบัติอยู่ในหลายเรื่องหลายประเด็น

ประการแรก การบริหารยุคใหม่เป็นการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ซึ่งให้ความสำคัญกับผลงาน หรือกระบวนการทำงานอย่างที่ระบบราชการนิยมในปัจจุบัน

ประการที่สอง การบริหารจัดการยุคใหม่ให้ความสำคัญกับการจัดการ (Management) แทนที่จะเป็นเรื่องของการดูแลให้คนในองค์กรทำงานตามปกติอย่างหนึ่งที่เคยทำในลักษณะที่เรียกว่า การปกครองบังคับบัญชา คำว่า การจัดการนั้นเป็นการเปิดโอกาสให้ทั้งผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานต้องร่วมมือกันทำงาน เพื่อให้เกิดผล โดยใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน เมื่อเห็นว่าวิธีเดิมไม่สามารถนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ตามที่คาดหวัง ดังนั้น การบริหารจัดการยุคใหม่ จึงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ การทำงานในรูปแบบเครือข่าย การลดความรัดตึงของกฎระเบียบ การปรับรื้อกระบวนการทำงาน และการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาสนับสนุนการปฏิบัติงาน

ประการที่สาม การบริหารจัดการยุคใหม่ให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ ได้แก่ ลูกค้า หรือประชาชน และสังคม โดยถือเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานที่จะต้องตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ และสังคม โดยปรับปรุงคุณภาพของบริการให้เป็นที่น่าพอใจมีประสิทธิภาพ วัดได้ประเมินได้ เป็นรูปธรรม การทำงานของหน่วยงานไม่ได้วัดแต่เพียงผลงาน (Output) ที่เกิดขึ้นเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาไปถึงผลลัพธ์ (Outcome) และผลกระทบ (Impact) ด้วย ตามแนวทางนี้ การวัดความพึงพอใจของผู้รับบริการ การกำหนดมาตรฐานบริการ หรือการประเมินผลกระทบจากการทำงาน จึงเป็นประเด็นสำคัญที่หน่วยงานยุคใหม่ต้องให้ความสนใจ

ประการที่สี่ การบริหารยุคใหม่ยอมรับสภาพการเปลี่ยนแปลงว่าเป็นเรื่องจำเป็น และเป็นเรื่องปกติวิสัย แนวคิดขององค์กรการเรียนรู้ ซึ่งต้องปรับเปลี่ยนตนเองให้สามารถเผชิญกับสภาพการณ์แวดล้อมที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว จึงเป็นกุญแจสำคัญของการทำงานยุคใหม่ หมายความว่า องค์กรต้องมีฐานข้อมูลที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ของการปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่อง ต้องรู้จักคู่แข่งชั้นให้มีความสำคัญ แก่ลูกค้า หรือผู้รับบริการ ซึ่งทำให้องค์กรต้องเน้นมาตรฐานการทำงานที่วัดได้ประเมินได้จริงเป็นรูปธรรม ต้องเลือกหาวิธีการทำงานที่ดีที่สุดมาใช้ต้องมีมาตรฐานงาน และต้องทำงานให้ฉลาด โดยมียุทธศาสตร์ในการหางาน ไม่ใช่ทำงานแบบแก้ปัญหาไปวัน ๆ นอกจากนี้ในการบริหารแนวใหม่ ยังต้องให้ความสำคัญกับการสื่อสารความเสี่ยง ทั้งนี้เพราะในการบริหารในปัจจุบันต้องมีเรื่องของการบริหารความเสี่ยง และสื่อสารความเสี่ยง ซึ่ง เจมส์ แอล เครตัน ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับการมองความเสี่ยงของคนเราไว้อย่างน่าสนใจ คือ

1. ทฤษฎีการสื่อสารถึงความเสี่ยงมาจาก ความคิดที่ว่า - แทนที่สมมติฐานว่า ประชาชนไม่ได้แจ้งข่าวสาร - คนมีเหตุผลของเขาในการมองความเสี่ยงอย่างไรก็ตามเหตุผลนี้แตกต่าง ๆ จากของผู้ประเมินค่าความเสี่ยงเฉพาะด้านเทคนิคอยู่มาก
2. ผลการศึกษาพบว่า การสื่อสารความเสี่ยงอาจสรุปไว้ในสมการของ ปีเตอร์ แซนแมน ดังนี้ ความเสี่ยง = อันตราย + ความโกรธแค้น หรืออีกนัยหนึ่ง มุมมองถึงความเสี่ยง = ความเป็นไปได้ที่สิ่งไม่ดีจะเกิดขึ้นกับคน + สิ่งที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์นั้น ๆ ที่ทำให้คนรู้สึกไม่พอใจ
3. คนมักเชื่อว่า ความเสี่ยงจะมากขึ้น เมื่อมี “ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความรู้โกรธแค้น เมื่อพวกเขาไม่คุ้นเคยกับความเสี่ยง
4. เมื่อใดที่มีปัจจัยที่ก่อให้เกิดความรู้สึกโกรธแค้นอยู่หลายปัจจัย คนไม่เพียงแต่รู้สึกกังวล แต่จะยิ่งเดือดดาลทางจิตใจมากยิ่งขึ้น
5. เมื่อคนรู้สึกเดือดดาลทางจิตใจ ความสูญเสียจะไม่เป็นประเด็นที่สาธารณชนจะคำนึงถึงอีกต่อไป
6. ประชาชนมักไม่ประเมินค่าความเสี่ยง แต่ที่เขาต้องการ คือ สร้างความปลอดภัย
7. การยอมรับเป็นเรื่องของค่านิยม มิใช่ ค่าทางวิทยาศาสตร์
8. ความเสี่ยง มักเป็นเครื่องหมายของความกังวลทางสังคม เศรษฐกิจ หรือการเมืองที่ยิ่งใหญ่กว่า

9. ความน่าเชื่อถือเป็นเรื่องของบุคคลที่จะให้คะแนนแตกต่างกัน

9.1 20 % ความสามารถทางเทคนิค

9.2 15 % การให้ / การอุทิศ

9.3 15 % ความซื่อสัตย์

9.4 50 % ความเห็นอกเห็นใจ / ความสนใจ

10. คนเราจดจำความรู้สึกที่เขาสัมผัสได้เสมอ

10.1 การลดความโกรธแค้น ที่สาธารณชนมีต่อความเสี่ยง
เวลา ที่คนมีความ โกรธแค้นอย่าพูดกับเขา โดยอิงหลักวิชาการทางวิทยาศาสตร์

10.2 การลดอันตราย

10.2.1 ลดการสัมผัสเพื่อมิให้เสี่ยงต่ออันตราย

10.2.2 ประเมินค่าความเสี่ยงให้แม่นยำยิ่งขึ้น

10.2.3 ติดตามตรวจสอบความเสี่ยงอย่างสม่ำเสมอ

10.3 การลดความโกรธแค้น

10.3.1 ฟัง

10.3.2 ใช้หลักการความสมัครใจ - เพิ่มบทบาท

ให้สาธารณชนสามารถกำกับดูแลได้

10.3.3 แสดงความห่วงใยต่อความเสี่ยง

10.3.4 เพิ่มความคุ้นเคย

10.3.5 สร้างความน่าเชื่อถือ

ต่อไปนี้เป็น สิ่งที่องค์กรสามารถจะทำ เพื่อลดความเสี่ยง โดยอาศัย
การสื่อสารความเสี่ยงเพื่อลดความโกรธแค้น

1. แสดงให้เห็นถึงความห่วงใยต่อความเสี่ยง

2. อธิบายความจำเป็นของโครงการก่อนนำเสนอกิจกรรม
ที่จะทำ เพื่อให้ความกังวลใจของคนที่มีต่อเสี่ยงลดลง โดยอธิบายถึงว่า โครงการนี้มีเหตุผลสมควร
เมื่อชั่งน้ำหนักกับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น

3. สร้างวิถีทางเลือก การนำเสนอทางเลือกทางเดียวให้กับ
ประชาชนนั้น จะทำให้พวกเขาารู้สึกว่าถูกบังคับให้ต้องเลือก

4. เปิดโอกาสประชาชนได้ออกความคิดเห็น และมีส่วนร่วม
ในการตัดสินใจวิธีนี้ จะทำให้พวกเขาารู้สึกว่า ได้มีส่วนในการควบคุมสถานการณ์ และสมัครใจ

จะเผชิญความเสี่ยงเอง

5. เพิ่มความคุ้นเคย และความเข้าใจต่อความเสี่ยง ตัวอย่าง เช่น การสอนให้พวกเขารู้จักใช้เครื่องมือต่าง ๆ จะช่วยทำให้พวกเขาคุ้นเคย และเข้าใจในความเสี่ยงนั้น ๆ มากขึ้น ดังนั้นพวกเขาจะมีความกลัวน้อยลง

6. ให้ข้อมูลที่ละเอียด และครบถ้วนกับประชาชน ถึงแม้จะก่อให้เกิดความรู้สึกที่ไม่ดีก็ตาม ถ้าคุณเป็นคนที่น่าเชื่อถือได้ในอดีตคนก็จะยอมรับสิ่งที่คุณเสนอ ถ้าคุณทำให้คนรู้สึกว่าคุณหลอกลวงแม้แต่ครั้งเดียว จะต้องใช้เวลาอีกนานมากที่จะสร้างความศรัทธาอีกครั้ง

7. นำเสนอข้อมูลเข้าถึงความรู้สึกของคนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ นั่นคือ มิใช่เสนอแต่ข้อมูลทางสถิติ แต่ควรอธิบายด้วยว่าตัวเลขเหล่านั้น หมายถึงอะไร มีผลกระทบต่อประชาชนมากน้อยเท่าใดอย่างแท้จริง

8. การรับรู้การโต้แย้งในเรื่องความเสี่ยงมักจะเป็นเหตุที่เกี่ยวข้องอำนาจทางการเมือง ถ้าคุณเข้าใจว่ามัน คือ ปัญหาทางการเมือง มิใช่ปัญหาทางวิชาการ คุณจะทำงานดีกว่า

9. แบ่งให้ชัดเจนว่าการตัดสินใจเกี่ยวกับเทคนิค และการตัดสินใจใดเกี่ยวกับค่านิยม ซึ่งต้องการความคิดเห็นของประชาชนในการเลือกนั้นๆ

10. เตรียมใจไว้ว่าเรื่องราวความเสี่ยง มักจะถูกถ่ายทอดผ่านทางกรมองของสื่อผู้มีอำนาจในชุมชน กลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือเพื่อนแทนที่จะผ่านจากคุณโดยตรง

11. ให้ความรู้กับประชาชนก่อนนำเสนอโครงการ เมื่อองค์กรแสดงตัวว่า เป็นผู้เสนอสนับสนุนโครงการแล้วประชาชนไม่เห็นองค์กรเป็นแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถืออีกต่อไป ให้ข้อมูลกับประชาชนก่อนที่พวกเขาจะตัดสินใจใด ๆ

12. ทำความเข้าใจกับการทำงานของสื่อ เพื่อคุณจะได้เตรียมตัว และไม่รู้สึกรู้สีกถูกเอาเปรียบ เมื่อสื่อปรุงแต่งเรื่อง เพื่อดึงดูดใจคน

ดังนั้น ในการจัดทำตัวชี้วัดครั้งนี้ เรื่องการสื่อสารความเสี่ยง จึงถูกนำเข้ามาไว้ด้วยในการบริหารแนวใหม่ในเรื่องของการจัดการความขัดแย้งก็เป็นสิ่งสำคัญ โดยในขณะนี้ปัจจุบัน ปัญหาความขัดแย้งเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ แม้กระทั่งในองค์กรเอง ซึ่ง วันชัย วัฒนศัพท์ และคณะ (2545 : 23 - 26) ได้ศึกษาเรื่องการเพิ่มพลังความสามารถกระบวนการจัดการข้อพิพาทต่าง ๆ ดังนี้

1. การใช้หลักการจัดการของกระบวนการอนุญาต ตุลาการ เป็นกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งบุคคลที่สามรับฟังปัญหาข้อพิพาท และทำหน้าที่ตัดสิน ซึ่งนำไปสู่ข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามหรือไม่ต้องปฏิบัติตามก็ได้
 2. การใช้หลักการจัดการของกระบวนการล้มทามติ คือ กระบวนการ ซึ่งทางกลุ่มตัดสินใจร่วมกัน โดยสมาชิกทั้งหมดเห็นพ้องต้องกัน กระบวนการหาข้อตกลงนั้นบรรลุหลังจากที่ผ่านระยะต่าง ๆ ของการแก้ปัญหาาร่วมกัน
 3. การใช้หลักการจัดการของกระบวนการนำมาสู่โต๊ะเจรจา เป็นการอาศัยบุคคลที่สาม เพื่อที่จะหาหนทางให้คู่พิพาทมาสู่โต๊ะเจรจา และช่วยเขาในการตัดสินใจว่าจะใช้กระบวนการจัดการข้อพิพาทที่เป็นที่ยอมรับทั้งสองฝ่าย
 4. การใช้หลักการจัดการของกระบวนการหาข้อเท็จจริง เป็นวิธีทางเทคนิค ซึ่งต้องอาศัยบุคคลที่สามที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น เพื่อจะสำรวจและตัดสินข้อเท็จจริงที่มีอยู่
 5. การใช้หลักการจัดการของกระบวนการเจรจา เป็นการอาศัยบุคคลที่สามที่เป็นกลาง และเป็นที่ยอมรับ ซึ่งไม่มีอำนาจในการตัดสินใจแต่อย่างใดในข้อพิพาท หรือเป็นการเจรจาไกล่เกลี่ย เพื่อให้คู่กรณีที่ขัดแย้งกันบรรลุถึงข้อตกลงที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันในประเด็นนั้น ๆ
 6. การใช้หลักการจัดการของกระบวนการไกล่เกลี่ย เป็นการแก้ปัญหา ซึ่งมีคนสองคน หรือมากกว่าตัดสินใจ โดยการสมัครใจที่จะพูดคุยกัน ถึงความแตกต่างในความเห็นของเขา และพยายามที่จะบรรลุการตัดสินใจร่วมในสิ่งที่เขาหวังกังวลเหมือนกัน
 7. หลักการบริหารจัดการด้านการให้บริการแก่ประชาชนไม่ใช่การกำกับข้าราชการ จึงไม่เพียงแต่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน แต่ต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชน
- ดังนั้น การบริหารจัดการอย่างมีระบบ จึงมีประเด็นสำคัญ คือ ต้องการคิดอย่างมีระบบ ต้องมีความเชี่ยวชาญของบุคลากร ต้องเข้าใจสภาพลักษณะขององค์กร ถูกต้องชัดเจน ต้องมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน และต้องมีการเรียนรู้ร่วมกันเป็นทีม จึงจะเกิดการเรียนรู้ และนำไปสู่การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ และการจัดการของชุมชนเรียนรู้ จากความสัมพันธ์กัน อย่างแน่นแฟ้น มีเครือข่ายทางสังคม เป็นกลุ่ม เครือญาติ กลุ่มหัววัด กลุ่มเหมืองฝ้าย กลุ่มหมวดบ้าน กลุ่มการปกครอง กลุ่มทางสังคมเศรษฐกิจ ซึ่งมีการพึ่งพาระหว่างในกลุ่ม

หลักการบริหารจัดการเครือข่ายการเรียนรู้ในท้องถิ่นเพื่อการเรียนการสอนในเรื่องการขอ หรือขอยืมวัสดุอุปกรณ์, การใช้เป็นแหล่งศึกษาค้นคว้า การใช้เป็นแหล่งฝึกงาน และการเยี่ยมชม หรือฟังคำบรรยายจากองค์กรภาครัฐ องค์กรเอกชน, องค์กรธุรกิจ องค์กรชุมชน และองค์กรวิชาการ รวมทั้งการใช้ เครือข่ายสังคมเป็นศูนย์กลางการดำเนินงานภายในชุมชน และมีการขยายเชื่อมโยงกับองค์กรเครือข่ายในภาครัฐ เอกชน ชุมชนธุรกิจ และหรือองค์กรวิชาการ เพื่อกระตุ้นให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ และการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างต่อเนื่อง โดยมีเป้าหมายการพึ่งตนเองของชุมชนเป็นหลัก ตลอดจนมีการจัดการระบบการศึกษานอกโรงเรียน โดยผ่านกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันการเรียนรู้ด้วยตนเอง ตลอดจนการจัดกิจกรรมถ่ายทอดความรู้อย่างเป็นทางการหลักการบริหารจัดการศึกษา เพื่อถ่ายทอดภูมิปัญญาท้องถิ่น มีแนวทางการบริหารจัดการ คือ

- 1) มีแนวนโยบายการปรับปรุงระบบ หลักสูตรเนื้อหาสาระ ให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น
- 2) จัดทำข้อมูลแสดงภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อเป็นแหล่งวิทยากร จัดทำหลักสูตรร่วมกับปราชญ์ท้องถิ่น เน้นการปฏิบัติจริง โดยอาศัยเครือข่ายการเรียนรู้
- 3) เนื้อหาการเรียนการสอนในเรื่องความเชื่อทางพุทธศาสนา คุณค่าของความเชื่อระหว่างคนกับธรรมชาติ คุณค่าของคำสอนขนบธรรมเนียมประเพณี การใช้แหล่งน้ำและคุณค่าของศาสตร์ท้องถิ่นมีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากและ
- 4) วิธีการถ่ายทอดส่วนใหญ่นิมนต์พระมาเทศนาศึกษาแหล่งความรู้ในวัด และชุมชน และได้นำเนื้อหาจากรายการวิทยุ โทรทัศน์ วีดิทัศน์ บทเรียนสำเร็จรูป และวารสาร หรือสิ่งพิมพ์อื่นมาถ่ายทอด ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้ จึงจะนิยามดัชนีวัดด้านการบริหารจัดการด้วยองค์ประกอบ ดังนี้

- 3.1) มีการวางแผนผังการทำงานและทบทวนภารกิจ
- 3.2) สำรวจความสนใจ / ศึกษาความต้องการของประชาชน
- 3.3) มีกลยุทธ์ในการบริหาร
- 3.4) การบริหารแบบมีส่วนร่วม
- 3.5) ศึกษาวิจัยสถาบัน
- 3.6) คาดคะเนความเสี่ยง และ (บริหารความขัดแย้ง)
- 3.7) การกระจายอำนาจบริหาร
- 3.8) บริการประชาชน - ไม่ใช่กำกับ

10. ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

การพัฒนาความรู้ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นไปอย่างรวดเร็ว ในสังคมปัจจุบัน เพื่อให้ทันกับกระแสการเปลี่ยนแปลง และพัฒนาโดยเฉพาะเกี่ยวกับการพัฒนา ระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่งนำมาใช้ให้เกิดการปฏิวัติเทคโนโลยีอย่างใหญ่หลวงในปัจจุบัน โดยเฉพาะ ความสำคัญของเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นเทคโนโลยีใหม่ที่ใช้ในการประมวลผลสารสนเทศ ได้แก่ ไมโครคอมพิวเตอร์ เครื่องประมวลผลคำ และเครื่องที่สามารถประมวลผลได้ โดยอัตโนมัติ อื่น ๆ เครื่องสมองกลเหล่านี้ เป็นนวัตกรรมที่มนุษยชาติสร้างขึ้นมา เพื่อรวบรวม ผลิต สื่อสาร บันทึก เรียบเรียงใหม่ และแสดงผลประโยชน์จากสารสนเทศ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลา 30 ปี ที่ผ่านมานี้ โลกได้ประสบพบเห็น การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหลายอย่าง เริ่มต้นจากการผลิตไมโครโพรเซสเซอร์ ซึ่งเป็นวงจรสำคัญ ที่สุดของเครื่องคอมพิวเตอร์ เป็นวงจรที่ซับซ้อน และมีองค์ประกอบอิเล็กทรอนิกส์ ขนาดจิ๋ว รวมล้านสิ่ง แต่ทั้งหมดนี้ ถูกย่อส่วนให้เหลือเพียงขนาดเท่ากับเล็บมือนิ้วมือนั้น ไมโครโพร เซสเซอร์ ได้ทำให้เกิดการผลิตเครื่องคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคล และโทรสาร เครื่องเล่นเกม และของเล่นนานาชนิด

นอกจากนั้น ยังมีการนำไปฝังไว้ในอุปกรณ์อื่น ๆ เช่น เครื่องซักผ้า ตู้เย็นและ ยานพาหนะด้วย ผลของการคิดค้นเครื่องมือ และสิ่งประดิษฐ์เหล่านี้ ทำให้เกิดการแพร่กระจายของ อุปกรณ์เหล่านี้ไปทั่วโลก เกิดอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเนื่อง เกิดการเรียนรู้เกี่ยวกับวิธีสร้าง วิธีการ ใช้งานและการบำรุงรักษา แต่ที่น่าสนใจที่สุด ก็คือ ได้ทำให้เกิดการรู้เปลี่ยนแปลงวิธีการและ ความคิดมากขึ้นในโลกยุคใหม่ ที่ได้นำเครื่องคอมพิวเตอร์มาช่วยในการปฏิบัติงาน และบริหาร จัดการนั้น บุคลากรทุกระดับ และทุกสายงานจะต้องปฏิบัติงานตามหน้าที่ โดยใช้ความรู้มาก ยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน นอกจากนี้ นักวิชาการหลากหลายคน ได้พยายามให้นิยามความหมายของ เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร ดังนี้

1. เทคโนโลยีสารสนเทศ หมายถึง เทคโนโลยีทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับ สารสนเทศเริ่มจากเทคโนโลยีที่ใช้ในการจัดเก็บประมวลผล แสดงผล และเผยแพร่สารสนเทศ ในรูปของข้อมูล ข้อความหมาย และเรื่องโดยใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ และเทคโนโลยีโทรนา คมนาคม

2. เทคโนโลยีสารสนเทศ หมายถึง เทคโนโลยีที่รวมทั้งระบบคอมพิวเตอร์ และระบบสื่อสารที่มีความเร็วสูง โดยนำข้อมูลเสียงและวิดีโอมาเชื่อมโยงกันเพื่อให้ได้สารสนเทศ ที่ต้องการ

3. เทคโนโลยีสารสนเทศ หมายถึง กระบวนการต่าง ๆ และระบบงาน ที่ช่วยให้ได้สารสนเทศที่ต้องการ โดยรวมถึงเครื่องมือ อุปกรณ์ ได้แก่ เครื่องคอมพิวเตอร์ เครื่องใช้สำนักงาน อุปกรณ์สื่อสาร โปรแกรมสำเร็จรูป และกระบวนการประมวลผลข้อมูล ให้สามารถแสดงผลออกมาในรูปแบบสารสนเทศ ซึ่งสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในลักษณะต่าง ๆ ได้ทันที

ลักษณะของการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร ประกอบด้วย

- 1) มีการพัฒนาเครือข่ายสารสนเทศ ซึ่งผู้รับบริการจำนวนมากสามารถเข้าถึงได้ และมีการพัฒนาเครือข่ายอย่างต่อเนื่องและให้ทันสมัยอยู่เสมอ
- 2) มีการสร้างความสัมพันธ์ เชื่อมโยงระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยผ่านเครือข่ายสารสนเทศ และการสื่อสาร
- 3) มีความต้องการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร และเกิดมีระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต
- 4) มีการนำเทคโนโลยีที่จำเป็นต่อการใช้งานมาใช้ในองค์กร และมีนโยบาย และแผนงานอย่างชัดเจนในการสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร

เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ก็คือ เทคโนโลยีสองด้านหลัก ๆ ที่ประกอบด้วยเทคโนโลยีระบบคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสื่อสาร โทรคมนาคมที่ผนวกเข้าด้วยกัน เพื่อใช้ในกระบวนการจัดหาจัดเก็บ สร้าง และเผยแพร่สารสนเทศในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเสียง ภาพเคลื่อนไหว ข้อความ หรือตัวอักษร และตัวเลข เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ความถูกต้อง ความแม่นยำ และความรวดเร็ว ให้ทันต่อการนำไปใช้ประโยชน์เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร เป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญในการมีส่วนร่วมในตลาดโลกในการส่งเสริมการสำนึกรับผิดชอบในทางการเมือง การปรับปรุงการให้บริการขั้นพื้นฐาน และเสริมสร้างโอกาสในการพัฒนาท้องถิ่น แต่หากปราศจากนโยบายด้านการสร้างนวัตกรรม ประชาชนจำนวนมากในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศที่ยากจนจะล้าหลังอยู่ต่อไป ดังนั้นการพัฒนาความรู้ความสามารถ ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และมีแนวปฏิบัติที่ดีได้มาตรฐาน จะช่วยพัฒนามาตรการในการขยายกิจกรรมด้านนี้ และช่วยนำไปสู่การพัฒนาโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ จึงได้ให้ความสำคัญกับกิจกรรมด้านนี้เป็นอย่างมาก

เทคโนโลยีสารสนเทศ หมายถึง การนำเอาเทคโนโลยีมาใช้สร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสารสนเทศ ทำให้สารสนเทศมีประโยชน์ และใช้งานได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น

เทคโนโลยีสารสนเทศ รวมไปถึงการใช้เทคโนโลยีด้านต่าง ๆ ที่จะรวบรวม จัดเก็บ ใช้งาน ส่งต่อ หรือสื่อสารระหว่างกันเทคโนโลยีสารสนเทศเกี่ยวข้องโดยตรงกับเครื่องมือเครื่องใช้ในการจัดการสารสนเทศ ซึ่งได้แก่ เครื่องคอมพิวเตอร์ และอุปกรณ์รอบข้าง ขั้นตอนวิธีการดำเนินการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับซอฟต์แวร์ เกี่ยวข้องกับตัวข้อมูล เกี่ยวข้องกับบุคลากร เกี่ยวข้องกับวิธีการดำเนินงาน เพื่อให้ข้อมูลเกิดประโยชน์สูงสุดเทคโนโลยีสารสนเทศ จึงเป็นเทคโนโลยีที่ครอบคลุมเรื่องเกี่ยวกับการประมวลผลข้อมูล ซึ่งได้แก่ การใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ การติดต่อสื่อสารระหว่างกันด้วยความรวดเร็วการจัดการข้อมูล รวมถึงวิธีการที่จะใช้ข้อมูลให้เกิดประโยชน์สูงสุด

นิยามความหมาย ของเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร โดยให้ประกอบไปด้วย 4 องค์ประกอบ โดยพิจารณาทั้งในด้านสิ่งอำนวยความสะดวก และการใช้งาน ดังนี้ คือ

- 1) การที่องค์กรมีการจัดการชุดข้อมูล
- 2) องค์กรมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร ไปใช้จริง
- 3) องค์กรมีการพัฒนาระบบเครือข่ายสารสนเทศ
- 4) มีการสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างภายใน และระหว่างองค์กรอื่น ๆ ด้วยกัน

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2550 : 2) ได้ให้ความหมาย ของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่าเป็น การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง จัดการปกครองและดำเนินกิจกรรมบางอย่างโดยดำเนินการเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานจะปราศจากการควบคุมของรัฐ เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น หรือการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครอง ซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระพร้อมรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้เป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

จากความหมาย ของการปกครองท้องถิ่นข้างต้นสามารถสรุปเป็นหลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญ ดังนี้ (โกวิท พวงงาม. 2550 : 21 - 22)

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านี้อาจมีความแตกต่างกันในความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็น กรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องใช้อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขต พอสมควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขตหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายเป็น รัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่าง กันออกไปตามลักษณะความเจริญ และความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจาย อำนาจให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการ ปกครองตนเองสิทธิตามกฎหมาย แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิที่จะตรากฎหมาย หรือระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่ และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติตำบล เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนด งบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองส่วนท้องถิ่น แบบเทศบาล จะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่า ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น ที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ปัญหาของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนาธรรม และความต้องการของชุมชน และอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น

นอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

สรุป ได้ให้ความหมาย ของการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของคนได้มีการเลือกตั้ง โดยอิสระพร้อมความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของฝ่ายบริหารราชการส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ

1. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

1.1 การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้กับประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

1.2 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งภาระของรัฐบาล

1.3 การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่นประชาชน จะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น

1.4 การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ

1.5 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต

1.6 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

2. องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล ถือเป็นหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุดใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพัฒนาตำบล การตรวจสอบ การกำกับดูแลได้ง่ายที่สุด ตลอดจนเป็นเวทีประชาธิปไตยของประชาชนในการระดมความรู้ และความคิดการตัดสินใจการวางแผนพัฒนา การดำเนินงาน และการดำเนินทุนทรัพยากร เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองที่มีความเหมาะสม ทั้งในแง่โครงสร้างขององค์กร และในแง่การมีส่วนร่วมของประชาชน

องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำแหน่งแทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 นับตั้งแต่ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2537 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบลโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปแบบใหม่ของสภาตำบลทั่วประเทศเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบสภาตำบลและรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่ง “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542)” (กระทรวงมหาดไทย 2542 : 10 - 11) ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการก่อตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ใน มาตรา 40 ว่าด้วยสภาที่มีรายได้ โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ย ของสภาตำบลที่ได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ได้การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลให้ทำ โดยประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งจะต้องระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในประกาศด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

3. การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่องค์การบริหารส่วนตำบล และอำนาจหน้าที่

พระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2542 : 53 - 54)

มาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การสาธารณสุขป้องกันโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ
5. การสาธารณสุขการ
6. การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว

9. การจัดการศึกษา

10. การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา

และผู้ด้อยโอกาส

11. การบำรุงรักษาศิลปะ และจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม
อันดีของท้องถิ่น

12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

14. การส่งเสริมการกีฬา

15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

16. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

18. การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย

19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

20. การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน

21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

22. การจัดให้มี และควบคุมการฆ่าสัตว์

23. การรักษาความปลอดภัย และความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย

โรงมหรสพ และสาธารณสุขสถานอื่น ๆ

24. การจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน

ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

25. การผังเมือง

26. การขนส่งและวิศวกรรมจราจร

27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ

28. การควบคุมอาคาร

29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน

และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

31. กิจการอื่นใดตามที่เห็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ

ประกาศกำหนด

สรุป การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย ที่ประกาศในกิจจานุเบกษา ซึ่งจะต้องระบุชื่อ และขอบเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ในประกาศด้วยองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุดใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพัฒนาตำบล การตรวจสอบการดูแลได้ง่ายที่สุด

แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

1. ประวัติและความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) คือ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2537 (โกวิทย์ พวงงาม, 2543 : 170) และมีฉบับแก้ไขเพิ่มเติมในเวลาต่อมา พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ส่งผลให้มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรประชาชนในระดับตำบลอย่างมาก โดยได้ยกฐานะสภาตำบล ซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ คือ มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวได้ว่า การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ เป็นผลผลิตหนึ่งของกระแสของสังคมที่ต้องการจะปฏิรูปการเมือง ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นมิติหนึ่งของความพยายามในการปฏิรูปการเมือง โดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบล มีความสำคัญต่อท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เพราะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุด แต่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ชนบท องค์การบริหารส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง มีส่วนสำคัญยิ่งในการทำให้ประชาชนในชนบทได้มีโอกาสในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ที่ต้องการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นมากขึ้น โดยที่องค์การบริหารส่วนตำบล มีสาระสำคัญดังที่จะได้กล่าวต่อไป

2. กำเนิดและพัฒนาการขององค์การบริหารส่วนตำบล

ในอดีตการจัดระเบียบบริหารระดับตำบลมี 3 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่หนึ่ง คณะกรรมการตำบลและสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222 / 2499 โดยคณะกรรมการตำบลประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทุกคนในตำบล แพทย์ประจำตำบล ครูประชาบาลในตำบลนั้นคนหนึ่ง ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลนั้น ไม่น้อยกว่า 2 คน และให้มีข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลนั้น เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตำบลด้วย ส่วนสภาตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาตำบล ซึ่งมาจากราษฎรผู้มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้สมัครรับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่บ้านละ 2 คน

รูปแบบที่สอง องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 โดยองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสภาตำบลและคณะกรรมการตำบล ซึ่งสภาตำบล ประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน และกำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลเป็นสมาชิกสภาตำบล โดยตำแหน่ง ส่วนคณะกรรมการตำบล ประกอบด้วย กำนันตำบลท้องที่เป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล แพทย์ประจำตำบล และกรรมการอื่น ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากครูใหญ่โรงเรียนในตำบล หรือผู้ทรงคุณวุฒิอื่น จำนวนไม่เกิน 5 คน

รูปแบบที่สาม สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275 / 2509 ซึ่งเป็นการบริหารในรูปของคณะกรรมการเรียกว่า “คณะกรรมการสภาตำบล” ซึ่งประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการสภาตำบล โดยตำแหน่ง นอกจากนี้ยังประกอบด้วยครูประชาบาลในตำบลนั้น 1 คน ซึ่งนายอำเภอคัดเลือกจากครูประชาบาลในตำบลเป็นกรรมการสภาตำบล และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้นเป็นกรรมการสภาตำบล โดยกำนันเป็นประธานกรรมการสภาตำบล โดยตำแหน่ง และมีรองประธานกรรมการสภาตำบลคนหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการสภาตำบลเลือกตั้งจากกรรมการด้วยกัน การบริหารงานของสภาตำบลนอกจากจะมีคณะกรรมการสภาตำบลดังกล่าว สภาตำบลยังมีเลขานุการสภาตำบลคนหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการสภาตำบลเลือกตั้งกันขึ้นมาหรือตั้งจากบุคคลภายนอก และมีที่ปรึกษาสภาตำบล ซึ่งเป็นพัฒนากรตำบลนั้นอีกด้วย (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 194 - 196)

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นในสมัยนั้น ก็เพื่อให้การปกครองในระดับตำบลที่มีความเจริญ และมีรายได้ระดับหนึ่งได้มีการปกครองตนเองตามหลักการปกครองท้องถิ่น ต่อมาในปี 2515 องค์การบริหารส่วนตำบลได้ถูกยุบเลิกไป โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ซึ่งประกาศคณะปฏิวัติ ดังกล่าวยังคงให้สภาตำบลมีอยู่ต่อไป

หลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬใน พ.ศ. 2535 กระแสในการปฏิรูปการเมือง ได้ก่อตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว มีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองในหลาย ๆ ด้าน และด้านหนึ่ง คือ การเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ ดังนั้นในปี 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งประกาศใช้ในวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2537 และมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 (ชนสวรรค์ เจริญเมือง, 2542 : 165) โดยสาระสำคัญของกฎหมายฉบับดังกล่าว คือ การยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ โดยไม่รวมเงินอุดหนุนใน ปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท สามารถจัดตั้งเป็น องค์การบริหารส่วนตำบลได้ ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบล จึงกลับมาเป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลอีกครั้งหนึ่ง

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 กำหนดให้ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหาร สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาสองประเภท ประเภทแรกเป็นสมาชิกสภา โดยตำแหน่ง ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน และแพทย์ ประจำตำบล ประเภทที่สองเป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชนหมู่บ้านละ 2 คน ส่วนคณะกรรมการบริหารประกอบด้วย กำนันเป็นประธาน โดยตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านอีกไม่เกิน 2 คน และสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งอีกไม่เกิน 4 คน รวมแล้วมีคณะกรรมการบริหารได้ ไม่เกิน 7 คน (โกวิท พวงงาม, 2543 : 171 - 172)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 3) เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ในหมวด 9 ว่าด้วยการ ปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 285 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและ คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 285) ซึ่งโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลเดิมตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 นั้น มีสมาชิกสภาและกรรมการบริหารจำนวนหนึ่ง เป็น โดยตำแหน่ง ดังนั้น จึงมีการแก้ไขบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าว ให้สมาชิกสภาทั้งหมด มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และให้คณะกรรมการบริหารมาจากความเห็นชอบของสภา

ในปีกลางปี พ.ศ. 2546 รัฐสภาได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ. 2546 ซึ่งมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2546 โดยได้มีการยกเลิกชื่อเรียก คณะกรรมการบริหารและ กรรมการบริหาร โดยให้ใช้ชื่อคณะผู้บริหาร และชื่อเรียกประธานกรรมการบริหารเปลี่ยน เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานกรรมการบริหารเปลี่ยนเป็น รองนายก องค์การบริหารส่วนตำบล เปลี่ยนชื่อเรียกข้อบังคับตำบลเป็น ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วน ตำบล และยกเลิกไม่ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะผู้บริหาร

การปรับโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ครั้งสำคัญเกิดขึ้นอีกครั้งในช่วง เดือนธันวาคม พ.ศ. 2546 หลังจากเพิ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลไปเมื่อกลางปี พ.ศ. 2546 แต่การแก้ไขกฎหมาย เมื่อตอนกลางปีเป็นการแก้ไขในรายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น ความจริงในการแก้ไขกฎหมาย ในช่วงกลางปี 2546 ดังกล่าว ได้มีความพยายามในการเสนอให้มีการแก้ไขที่มาของฝ่ายบริหาร ขององค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชนมาแล้วครั้งหนึ่ง โดยวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญในกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ขึ้นมา โดยได้แก้ไขให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชน แต่เมื่อร่างกฎหมายกลับมาสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วย และได้มี การตั้งคณะกรรมการร่วม เพื่อปรับปรุงร่างกฎหมายดังกล่าว และร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณา ของกรรมาธิการร่วมได้ยืนยันตามร่างที่ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา คือ กำหนดให้นายก องค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่เมื่อเสนอเข้าสู่สภา ผู้แทนราษฎรอีกครั้ง ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบ ร่างกฎหมายที่เสนอให้นายก องค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงตกไปในช่วงเวลาดังกล่าว

แต่ความเคลื่อนไหวจากหลายฝ่ายที่ต้องการให้มีการแก้ไขที่มาให้ผู้บริหารของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นยังไม่หยุดนิ่ง ควรจะกล่าวถึงที่มาของการเคลื่อนไหว เพื่อให้มีการแก้ไขให้ฝ่ายบริหารขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงสักเล็กน้อย

สาเหตุที่สำคัญของการเคลื่อนไหวนี้ น่าจะเกิดจากการเปิดช่องไว้ในกฎหมาย รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในมาตรา 285 ซึ่งกล่าวถึง องค์ประกอบที่มาของสภาท้องถิ่น และที่มา ของฝ่ายบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในมาตรา 285 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีที่มาได้ 2 ทาง ทางแรกมาจาก

มติของสภาท้องถิ่นทางที่สองมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น เมื่อกฎหมายรัฐธรรมนูญเปิดช่อง ก็ได้มีความเคลื่อนไหวให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ครั้งแรกเมื่อช่วงปี พ.ศ. 2542 - 2543 โดยองค์กรที่ออกมาเคลื่อนไหวในช่วงดังกล่าว คือ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย โดยได้อ้างถึงปัญหาของโครงสร้างเดิมที่เป็นอยู่ที่ ฝ่ายบริหารมาจากมติของสภาท้องถิ่นนั้น เป็นโครงสร้างที่มีปัญหาเพราะ

1. โครงสร้างที่นายกเทศมนตรีมาจากมติของสภาเทศบาล ทำให้นายกเทศมนตรี ต้องพึ่งพา หรือต้องการเสียงสนับสนุนข้างมากจากสภาเทศบาล ฉะนั้นหากนายกเทศมนตรี ไม่สามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาเทศบาลได้ ก็เป็นการเปิดช่องฝ่ายสภาเทศบาล คัดเลือกนายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้ ส่งผลให้ในสมัยหนึ่ง ๆ มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่น บ่อยครั้ง

2. การเปลี่ยนแปลงนายกเทศมนตรีบ่อยครั้ง ก่อให้เกิดผลเสียต่อการบริหารงาน ในเทศบาล เพราะจะทำให้นโยบายขาดความต่อเนื่อง ยากที่จะผลักดันนโยบายต่าง ๆ เป็นรูปธรรมได้ และท้ายที่สุดผลเสีย หรือความเสียหายก็ตกแก่ประชาชนในท้องถิ่น

3. โครงสร้างที่นายกเทศมนตรีมาจากมติของสภาเทศบาล เป็น โครงสร้างที่ นายกเทศมนตรีต้องเอาอกเอาใจสมาชิกสภา โดยให้ผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างกัน ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อรักษาเสียงข้างมากเอาไว้ ทำให้นายกเทศมนตรีต้องคอยเอาใจสมาชิก สภาเทศบาล มากกว่าเอาใจประชาชน

กล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับปัญหาของโครงสร้างของเทศบาลที่ฝ่ายบริหารมาจากมติ ของสภานั้น เป็น โครงสร้างที่ฝ่ายบริหารไม่เข้มแข็ง ปัญหาเหล่านี้ จึงเป็นที่มาของการเรียกร้อง ให้มีการแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงที่มาของฝ่ายบริหารในเทศบาล และการเรียกร้อง ดังกล่าวก็มาประสบความสำเร็จในปี พ.ศ. 2543 เมื่อรัฐสภาได้พิจารณาผ่านกฎหมายที่กำหนดให้ นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้ ทุกเทศบาลมีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน มีเพียงเทศบาลนคร และเทศบาลเมืองเท่านั้น สามารถเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรง ส่วนเทศบาลตำบลต้องรอไป ถึง พ.ศ. 2550 เทศบาลตำบล จึงจะสามารถทำประชามติสอบถามประชาชนในเขตเทศบาล ได้ว่าต้องการใช้ที่มาของนายกเทศมนตรีรูปแบบใด

ความสำเร็จของฝ่ายเทศบาลเป็นการจุดประเด็นให้เกิดการเคลื่อนไหวในฝ่ายของ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรบริหารส่วนตำบลในการเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมาย เปลี่ยนแปลงที่มาของฝ่ายบริหารให้มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน และในที่สุด

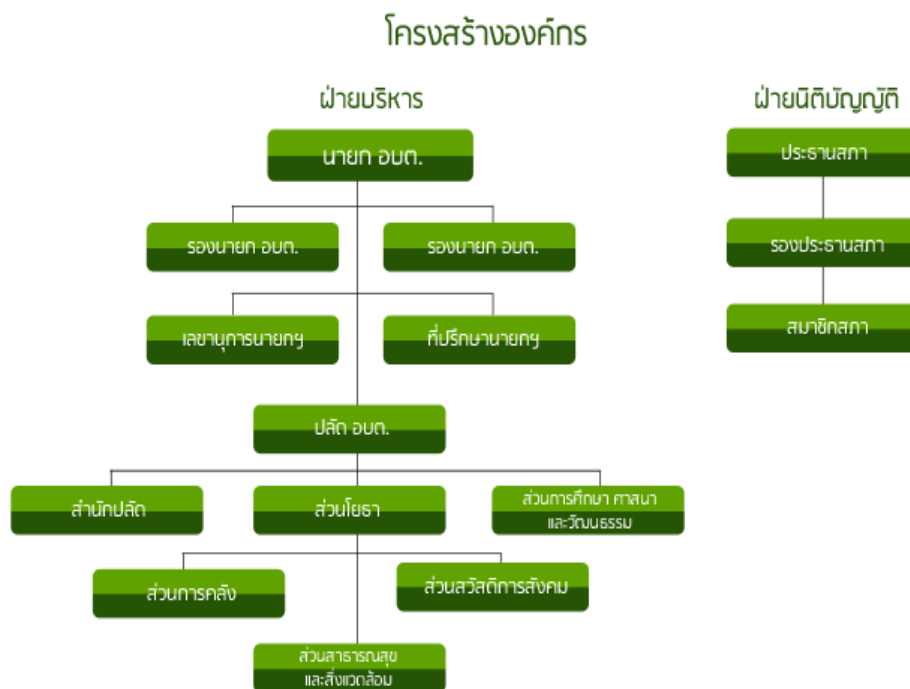
ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2546 ก็มีการเปลี่ยนแปลงทั้งใหญ่ในประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นของไทย เมื่อรัฐสภาได้พิจารณาผ่านกฎหมายท้องถิ่นแก้ไขเพิ่มเติม 3 ฉบับ อันได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 โดยเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ คือ การกำหนดให้ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่านับตั้งแต่การประกาศใช้กฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้ ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบของไทยมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเหมือนกันหมดทั้งประเทศ

3. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างคล้ายกับเทศบาลที่มีทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

3.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

3.2 คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล



ภาพที่ 1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตาม พ.ร.บ. สภาตำบล และอบต. พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

ที่มา : พ.ร.บ. สภาตำบล และอบต. พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

4. อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

4.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.2 พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

4.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายนโยบาย และแผนพัฒนาตำบลตามข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

5. อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

นายกองค์การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

5.1 กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดกับกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

5.2 สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

5.3 แต่งตั้งและถอดถอน รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการองค์การบริหารส่วนตำบล

5.4 วางระเบียบ เพื่อให้งานองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5.5 รักษาให้เป็นไปตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล

5.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น

6. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยบัญญัติหน้าที่ที่ อบต. จะต้องทำ ดังนี้

6.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

6.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

6.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

6.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

6.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

- 6.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 6.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 6.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

6.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้ อบต. ที่มีความสามารถ มีศักยภาพเพียงพอ อาจจัดทำกิจการในเขต อบต. อีกจำนวน 13 ข้อ ดังนี้

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ
5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว (หน้าที่ที่เพิ่มเติมเข้ามาใหม่)
13. การผังเมือง (หน้าที่ที่เพิ่มเติมเข้ามาใหม่)

อำนาจหน้าที่ตามแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ อบต. มีอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มี และบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มี และควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การสาธารณสุขูปโภค และการก่อสร้างอื่น ๆ
5. การสาธารณสุขูปการ

6. การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา

และผู้ด้อยโอกาส

11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

ของท้องถิ่น

12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มี และบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มี และควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มี และควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย

โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ

24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

25. การผังเมือง
26. การขนส่ง และการวิศวกรรมจราจร
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
28. การควบคุมอาคาร
29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริม และสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน

31. กิจอื่นใด ที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการ ประกาศกำหนด

อำนาจหน้าที่ของ อบต. ที่กล่าวมานั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวงกรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐในอันที่จะดำเนินกิจการใด เพื่อประโยชน์ของ ประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้ อบต. ทราบล่วงหน้าตามสมควรในกรณีนี้หาก อบต. มีความเห็น เกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ นำความเห็นของ อบต. ไปประกอบการพิจารณาดำเนินการนั้นด้วย

อบต. ในฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ ที่จะดำเนินการพัฒนามากมายหลายอย่าง และแม้แต่หน่วยงานของรัฐหรือองค์การใด ๆ จะไป ดำเนินกิจการในพื้นที่ อบต. ต้องแจ้ง อบต. ทราบล่วงหน้าด้วย นอกจากนี้ ในการดำเนินกิจการ อบต. ยังมีรายได้อันเป็นเงินงบประมาณของตนเอง และสภา อบต. สามารถให้ความเห็นชอบ ขอบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และรายจ่ายเพิ่มเติมได้ ในส่วนของรายได้นั้น อบต. แต่ละแห่งอาจมีรายได้ไม่เท่ากัน โดยแหล่งที่มาของรายได้ อบต. มีอยู่หลากหลาย

7. โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) นอกจากที่กล่าวไว้แล้ว ยังมีสภา อบต. และคณะผู้บริหาร อบต. แล้ว ก็ยังมีฝ่ายประจำที่เป็นกลไกช่วยบริหาร และดำเนินการ นั้นก็คือ มีพนักงานส่วนตำบล (ตามพระราชกฤษฎีกา) และอาจจัดแบ่งการบริหารออกเป็น

1. สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น เช่น ส่วนการคลัง,

ส่วนสาธารณสุข, ส่วนการศึกษา และ ส่วนการโยธา เป็นต้น

8. พนักงานส่วนตำบล

พนักงานส่วนตำบล ก็คือ บุคลากรหลักที่ทำงานให้ อบต. ถือเป็นข้าราชการประจำ ของ อบต. จัดเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น คล้ายพนักงานเทศบาล หากจากนั้นจะเป็นลูกจ้างของ อบต. ซึ่งมีทั้งลูกจ้างชั่วคราว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของระเบียบกระทรวงมหาดไทยในการมี ลูกจ้าง นอกจากนั้น เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการ อบต. อาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น ไปดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติกิจการของ อบต. เป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาด

จากต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่เป็นข้าราชการ ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทย ทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง

9. โครงสร้างการแบ่งส่วนบริหารใน อบต.

การแบ่งส่วนบริหารใน อบต. ขึ้นอยู่กับระดับชั้นของ อบต. ซึ่งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดขึ้น เพื่อความเหมาะสมกับภารกิจ โดยได้แบ่งส่วนบริหารใน อบต. อย่างน้อยออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. สำนักงานปลัด อบต. ซึ่งจะต้องมีตำแหน่งปลัด อบต. ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงาน อบต.
2. ส่วนการคลัง ซึ่งจะต้องมีหัวหน้าส่วนการคลัง หรือเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี
3. ส่วนโยธา ซึ่งจะต้องมีหัวหน้าส่วนโยธา หรือนายช่างโยธา เป็นต้น

10. การบริหารงานของ อบต.

การทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภา อบต. และผู้บริหาร อบต. มีหลายประการ ดังต่อไปนี้

1. การเข้าประชุมสภา อบต.
 - 1.1 นายอำเภอเป็นผู้เรียกประชุมภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาอบต.
 - 1.2 การกำหนดสมัยประชุม
 - 1.2.1 การประชุมสมัยสามัญ
 - 1) ต้องกำหนดเป็นสมัยประชุม อย่างน้อยปีละ 2 สมัย แต่ไม่เกิน 4 สมัย สมัยหนึ่ง ๆ มีกำหนดไม่เกิน 15 วัน
 - 2) มีการกำหนดไว้ว่า ต้องประชุมในเดือนกุมภาพันธ์สมัยหนึ่ง และเดือนสิงหาคม สมัยหนึ่ง
 - 3) ในการกำหนดสมัยประชุม และวันประชุม ต้องทำเป็นประกาศของ อบต.
 - 1.2.2 การประชุมวิสามัญ มีหลักเกณฑ์ ดังนี้
 - 1) ประธานสภา อบต. นายก อบต. หรือสมาชิกสภา อบต. ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง อาจทำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอขอเปิดประชุมวิสามัญ
 - 2) นายอำเภอเป็นผู้อนุญาตเปิดประชุมวิสามัญ

2. ใช้สิทธิและหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลที่ทำหน้าที่ เช่น
 - 2.1 ลงมติเลือกประธานสภา อบต. และรองประธานสภา อบต.
 - 2.2 ลงมติเลือกเลขานุการสภา อบต.
 - 2.3 กำหนดสมัยประชุมสภา อบต.
 - 2.4 ทำหน้าที่อื่น ๆ ในฐานะสมาชิกสภา อบต.
3. หน้าที่ในการวางแผนพัฒนาตำบล มีหลักเกณฑ์ ดังนี้
 - 3.1 ผู้จัดทำแผนพัฒนาตำบล ได้แก่ นายก อบต.
 - 3.2 วิธีการจัดทำแผนพัฒนาตำบล คณะผู้บริหาร อบต. ควรคำนึงถึง
 - 3.2.1 ต้องใช้ข้อมูล กชช. 2 ค จปฐ และข้อมูลเฉพาะอย่าง
 - 3.2.2 นโยบายที่กำหนดเป็นแนวทางในการจัดทำแผน
 - 3.2.3 ต้องคำนึงถึงแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาอำเภอ
 - 3.2.4 ความสัมพันธ์งบประมาณระหว่างหน่วยงานภูมิภาคในพื้นที่
เพื่อรับการสนับสนุน เช่น คปต. หรือกระทรวงหลัก
 - 3.3 ผู้ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล ได้แก่ สมาชิกสภา อบต.
4. หน้าที่ในการร่างข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม มีหลักเกณฑ์ ดังนี้
 - 4.1 ผู้จัดทำและผู้เสนอร่าง ได้แก่ นายก อบต.
 - 4.2 ผู้พิจารณา และให้ความเห็นชอบ
 - 4.2.1 สมาชิกสภา อบต.
 - 4.2.2 การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณ แบ่งออกเป็น 3 วาระ คือ
 - 1) วาระที่ 1 วาระรับหลักการ
 - 2) วาระที่ 2 วาระปรึกษาเรียงตามลำดับข้อที่มีการแปรญัตติ
 - 3) วาระที่ 3 วาระลงมติว่าจะให้ความเห็นชอบ หรือไม่
 - 4.3 ผู้พิจารณา และให้ความเห็นชอบ
 - 4.3.1 ผู้อนุมัติ นายอำเภอ
 - 4.3.2 ผู้ประกาศใช้ นายก อบต.
5. หน้าที่ในการร่างข้อบัญญัติตำบลมีหลักเกณฑ์ ดังนี้
 - 5.1 ผู้เสนอร่างข้อบัญญัติให้เสนอเป็นญัตติร่างข้อบัญญัติ ผู้เสนอ
 - 5.1.1 นายก อบต.

- 5.1.2 สมาชิกสภา อบต. พร้อมผู้รับรองที่เป็นสมาชิกอย่างน้อย 2 คน
- 5.1.3 ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด
- 5.2 ผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ
 - 5.2.1 สมาชิกสภา อบต. และนายอำเภอ
 - 5.2.2 การพิจารณาร่างข้อบัญญัติตำบล จะต้องพิจารณาเป็น 3 วาระ
 - 1) วาระที่หนึ่ง วาระรับหลักการ
 - 2) วาระที่ 1 ที่ประชุมพิจารณาจะรับหลักการ
 - 3) วาระที่ 2 ให้ปรึกษาเรียงตามลำดับข้อเฉพาะที่มีการแปรญัตติ
 - 4) วาระที่ 3 ให้ลงมติให้ความเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติหรือไม่
 - 5.2.3 ผู้ประกาศใช้ นายก อบต. ลงชื่อและประกาศใช้
 - 5.2.4 ข้อบัญญัติตำบล คือ กฎ ระเบียบ ที่ออกมาใช้บังคับราษฎรในตำบล เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการผู้บริหาร อบต. เป็นไปตามภารกิจและหน้าที่
 - 5.2.5 หน้าที่ในการตั้งกระทู้ถาม ยื่นญัตติ และการอภิปรายในสภาสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์

11. การกำกับดูแล อบต.

กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด กำกับดูแล อบต. ดังนี้

- 1. นายอำเภอ
 - 1.1 ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติตำบล
 - 1.2 เป็นผู้อนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของ อบต.
 - 1.3 สั่งให้สมาชิกสภา อบต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง
 - 1.4 มีอำนาจเรียกสมาชิกสภา อบต. ผู้บริหาร อบต. พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างของ อบต. แจ้งหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงาน และเอกสารใด ๆ จาก อบต. มาตรวจสอบ
 - 1.5 เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดยุบสภา อบต. ได้
 - 1.6 เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ผู้บริหาร อบต. ทั้งคณะ หรือบางคนออกจากตำแหน่งได้
- 2. ผู้ว่าราชการจังหวัด
 - 2.1 เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อบต. เป็นการชั่วคราว (ตามคำขอของ อบต.)

2.2 เป็นผู้วินิจฉัยกรณีเกิดความขัดแย้งในเรื่องข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายระหว่างนายอำเภอกับ อบต.

2.3 สั่งให้สมาชิกสภา อบต. ซึ่งได้รับการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง

2.4 สั่งยุบสภา

2.5 สั่งให้นายกองค้การบริหารส่วนตำบล รองนายก ประธานสภา รองประธานสภา พ้นจากตำแหน่ง

โดยสรุป แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และก็ยังมีส่วนประจำที่เป็นกลไกช่วยบริหารและดำเนินการ นั่นก็คือ มีพนักงานส่วนตำบล (ตามพระราชกฤษฎีกา) และอาจจัดแบ่งการบริหารออกเป็นสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น เช่น ส่วนการคลัง ส่วนสาธารณสุข ส่วนการศึกษา ส่วนการโยธา การกำกับดูแล อบต. กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด กำกับดูแล อบต.

บริบทองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง อำเภอพนมไพร จังหวัดร้อยเอ็ด

1. สภาพทั่วไปตำบลโคกสว่าง

1.1 ที่ตั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง ได้ก่อตั้งตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2539 องค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง ตั้งอยู่ที่ 138 หมู่ที่ 10 บ้านคำแดง อำเภอพนมไพร จังหวัดร้อยเอ็ด ตั้งอยู่ทางทิศใต้ของอำเภอพนมไพร ห่างจากอำเภอพนมไพรประมาณ 5 กิโลเมตร และห่างจากจังหวัดร้อยเอ็ดประมาณ 73 กิโลเมตร โดยมีอาณาเขตของตำบล ดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อบ้านพนมไพร และตำบลวาริสวัสดิ์ อำเภอพนมไพร
ทิศใต้	ติดต่อบ้านโพธิ์ชัย อำเภอพนมไพร
ทิศตะวันออก	ติดต่อบ้านนาवल อำเภอพนมไพร
ทิศตะวันตก	ติดต่อบ้านหนองฮี อำเภอหนองฮี

เนื้อที่ ตำบลโคกสว่าง มีเนื้อที่ประมาณ 52 ตารางกิโลเมตร ซึ่งได้รวมกับพื้นที่โคกเป็ดเก่าด้วย

2. ภูมิประเทศ

ตำบลโคกสว่าง ตั้งอยู่บนพื้นที่ราบ พื้นที่ส่วนใหญ่ทำนาข้าว ปลูกพืชไร่เป็นบางส่วน และมีป่าสงวนแห่งชาติ คือ โลกเปิดเก่า ซึ่งมีไม้รัง ไม้เต็ง ไม้ยาง ไม้ประดู่ และของป่าอื่น ๆ อีกมากมาย

3. เขตการปกครอง

ตำบลโคกสว่าง อำเภอพนมไพร จังหวัดร้อยเอ็ด แบ่งการปกครองออกเป็น 16 หมู่บ้าน จำนวนประชากรทั้งสิ้น 4,822 คน แยกเป็นชาย 2,465 คน หญิง 2,357 คน

ตารางที่ 1 หมู่บ้านที่อยู่ในเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง

ชื่อหมู่บ้าน	ขนาดพื้นที่ (ตร.กม.)	จำนวนประชากร			จำนวน ครัวเรือน
		ชาย	หญิง	รวม	
1. บ้านคำบ่อ	1.74	222	252	474	129
2. บ้านคำไหล	1.21	51	56	107	27
3. บ้านโคกสว่าง	2.99	165	150	315	95
4. บ้านหนองบัวใหญ่	0.96	174	164	338	77
5. บ้านหนองบัวน้อย	3.66	294	298	592	146
6. บ้านคำสูง	2.56	220	205	425	101
7. บ้านหนองฟ้า	2.28	196	167	363	107
8. บ้านชุมเงิน	2.25	161	150	311	86
9. บ้านหนองโสน	2.06	139	121	260	63
10. บ้านคำแดง	4.28	262	268	530	131
11. บ้านดอนมะหรี	2.17	120	129	249	67
12. บ้านหนองแคน	1.28	75	79	154	30
13. บ้านคำเม็ก	0.99	47	39	86	24
14. บ้านหนองแคนน้อย	1.10	77	65	142	30
15. บ้านยางตาก	1.35	86	64	150	40
16. บ้านโนนเจริญ	4.24	176	150	326	71
รวม	35.12	2,465	2,357	4,822	1,224

ที่มา : (ข้อมูลจากรายงานสถิติประชากรและบ้าน ของตำบลโคกสว่าง ของสำนักทะเบียน
อำเภอพนมไพร จังหวัดร้อยเอ็ด ข้อมูล ณ วันที่ 4 เมษายน 2559)

4. ข้อมูลเศรษฐกิจ

4.1 อาชีพ

4.1.1 อาชีพด้านการเกษตร	ร้อยละ	80
4.1.2 อาชีพค้าขาย	ร้อยละ	2
4.1.3 อาชีพรับจ้าง และบริหาร	ร้อยละ	9
4.1.4 อาชีพรับราชการ	ร้อยละ	1
4.1.5 อาชีพอื่น ๆ	ร้อยละ	8

4.2 หน่วยธุรกิจในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง

4.2.1 โรงงานผลิตแป้นขนมจีน	1	แห่ง
4.2.2 โรงอิฐ	1	แห่ง
4.2.3 โรงสีข้าว	32	แห่ง
4.2.4 ปั่นน้ำมัน	1	แห่ง
4.2.5 ปั่นน้ำมันหยอดเหรียญ	4	แห่ง
4.2.6 ร้านซ่อมรถ	6	แห่ง
4.2.7 ร้านเสริมสวย	2	แห่ง
4.2.8 ศูนย์สาธิตการตลาด	1	แห่ง

5. ข้อมูลด้านสังคม

5.1 ด้านการศึกษา

5.1.1 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง (จัดตั้งขึ้นเมื่อ
พ.ศ. 2551) จำนวน 1 ศูนย์ ที่ตั้ง หมู่ที่ 16 บ้านโนนเจริญ

- 1) ครูผู้ดูแลเด็ก จำนวน 1 คน
- 2) ผู้ดูแลเด็ก จำนวน 1 คน
- 3) เด็กเล็ก จำนวน 38 คน

5.1.2 โรงเรียนประถมศึกษา จำนวน 5 แห่ง มีดังนี้

- 1) โรงเรียนโนนไทยวิทยาคาร (ขยายโอกาส)
- 2) ที่ตั้ง หมู่ที่ 3 บ้านโคกสว่าง
- 3) ผู้บริหาร นายสฤกษ์ กัญชาเลิศ
- 4) จำนวนเด็กนักเรียน อนุบาล 1 - ป.6 นักเรียน 90 คน
- 5) ม.1 - ม.3 นักเรียน 46 คน

5.1.3 โรงเรียนไตรราษฎร์วิทยา

- 1) ที่ตั้ง หมู่ที่ 1 บ้านคำป้อ
- 2) ผู้บริหาร นายเสนีย์ พนมสร
- 3) จำนวนเด็กนักเรียน อนุบาล - ป.6 นักเรียน 28 คน

5.1.4 โรงเรียนบ้านชุมเงิน (ราษฎร์สามัคคี)

- 1) ที่ตั้ง หมู่ที่ 8 บ้านชุมเงิน
- 2) ผู้บริหาร นายวิชัย พนมโชติ
- 3) จำนวนเด็กนักเรียน อนุบาล - ป.6 นักเรียน 30 คน

5.1.5 โรงเรียนบ้านคำแดง

- 1) ที่ตั้ง หมู่ที่ 10 บ้านคำแดง
- 2) ผู้บริหาร นายบวร พิมพ์ภู
- 3) จำนวนเด็กนักเรียน อนุบาล - ป.6 นักเรียน 43 คน

5.1.6 โรงเรียนบ้านหนองฟ้า

- 1) ที่ตั้ง หมู่ที่ 7 บ้านหนองฟ้า
- 2) ผู้บริหาร นายวัฒนา ศรีปลั่ง
- 3) จำนวนเด็กนักเรียน อนุบาล - ป.6 นักเรียน 69 คน

5.1.7 ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน จำนวน 1 ศูนย์ (ศูนย์การศึกษาออกโรงเรียน)

5.2 ด้านศาสนา และศาสนสถาน

5.2.1 วัด / สำนักสงฆ์

- 1) วัดโพธิ์งาน ที่ตั้ง หมู่ที่ 1 บ้านคำป้อ
- 2) วัดไตรภูมิ ที่ตั้ง หมู่ที่ 3 บ้านโคกสว่าง
- 3) วัดเจริญราษฎร์ ที่ตั้ง หมู่ที่ 4 บ้านหนองบัวใหญ่

4)	วัดคำสูง	ที่ตั้ง	หมู่ที่ 6	บ้านคำสูง
5)	วัดป่าศรีคำสูง	ที่ตั้ง	หมู่ที่ 6	บ้านคำสูง
6)	วัดสระแคนหนองฟ้า	ที่ตั้ง	หมู่ที่ 7	บ้านหนองฟ้า
7)	วัดชุมเงิน	ที่ตั้ง	หมู่ที่ 8	บ้านชุมเงิน
8)	วัดบ้านหนองโสน	ที่ตั้ง	หมู่ที่ 9	บ้านหนองโสน
9)	วัดสระพัง	ที่ตั้ง	หมู่ที่ 10	บ้านคำแดง
10)	วัดป่าบ้านโนนเจริญ	ที่ตั้ง	หมู่ที่ 16	บ้านโนนเจริญ
11)	สำนักสงฆ์บ้านหนอง บัวน้อย	ที่ตั้ง	หมู่ที่ 5	บ้านหนอง บัวน้อย
12)	สำนักสงฆ์สุขสำราญ	ที่ตั้ง	หมู่ที่ 14	บ้านหนอง แคนน้อย

5.2.2 โบราณสถาน

5.2.3 ปรากฏที่ บ้านชุมเงิน หมู่ที่ 8

5.3 ศิลปวัฒนธรรมและประเพณี

5.3.1 สรงน้ำปรากฏที่และบุญบังไฟ หมู่ที่ 8

5.3.2 สรงน้ำผู้สูงอายุในวันสงกรานต์

5.3.3 ทำบุญตักบาตรเทโว หมู่ที่ 4

5.3.4 งานบุญพะเหวด

5.3.5 งานประเพณีการแข่งขันกลองกิ่งกลองยาว หมู่ที่ 3

5.3.6 งานประกวดแข่งขันร้องสรภัญญะ

5.4 สาธารณสุข

5.4.1 โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านคำแดง

1) ที่ตั้ง หมู่ที่ 10 บ้านคำแดง

2) ผู้อำนวยการ นายทองเพชร ศรีธร

5.4.2 โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ ตำบลบ้านหนองบัว

1) ที่ตั้ง หมู่ที่ 4 บ้านหนองบัวใหญ่

2) ผู้อำนวยการ นางกรรณิกา หล้าคำ

5.5 การบริการขั้นพื้นฐาน

5.5.1 การคมนาคม

โดยทั่วไปการคมนาคมทางบกในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง ส่วนใหญ่เป็นถนนลูกรัง ซึ่งมีสภาพเป็นหลุมเป็นบ่อ การสัญจรไปมาไม่สะดวก โดยเฉพาะฤดูฝน น้ำท่วมขัง ขรุขระ เป็นเลนตม ประกอบด้วย

1) ถนนลาดยางเชื่อมระหว่างอำเภอพนมไพร - อำเภอโพนทราย
อันเป็นทางหลวง ชนบทผ่าน

2) ถนนลาดยางเชื่อมระหว่างอำเภอพนมไพร - อำเภอหนองฮี
อันเป็นทางหลวง ชนบทผ่าน

5.5.2 การโทรคมนาคม

1) โทรศัพท์องค์การ ฯ จำนวน 1 แห่ง

5.5.3 การมีไฟฟ้าและแสงสว่าง

1) จำนวนหมู่บ้านที่มีไฟฟ้าใช้ จำนวน 16 หมู่บ้าน

6. ข้อมูลอื่น ๆ

6.1 มวลชนจัดตั้ง

6.1.1 อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน จำนวน 95 คน

6.1.2 ลูกเสือชาวบ้าน 1 รุ่น จำนวน 50 คน

6.1.3 อสม. จำนวน 52 คน

6.1.4 กลุ่มอาชีพต่าง ๆ จำนวน 18 กลุ่ม

6.1.5 กลุ่มเยาวชน ระดับหมู่บ้าน / ระดับตำบล

6.1.6 ศูนย์พัฒนาครอบครัว ระดับหมู่บ้าน / ตำบล

6.2 แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น

6.2.1 บ่อโยก จำนวน 20 แห่ง

6.2.2 ประปาหมู่บ้าน จำนวน 16 แห่ง

6.3 แหล่งน้ำธรรมชาติ

6.3.1 ลำน้ำ ลำห้วย ลำคลอง จำนวน 1 แห่ง คือ ห้วยก้ากัว็ก

6.3.2 บึง หนองและอื่น ๆ จำนวน 42 แห่ง

6.4 ทรัพยากรธรรมชาติ

6.4.1 ป่าไม้ มีโลกเปิดค่า เป็นป่าสงวนแห่งชาติ มีไม้เต็ง ไม้รัง ไม้แดง ไม้ประดู่ และของป่าอื่น ๆ

6.4.2 แหล่งน้ำ มีห้วยก้าวกวัก กุดท่าช้าง หนองคำบกแดง หนองเม็ก หนองกัลยา หนองไผ่ หนองคำปู้ตา หนองแคน หนองฝือ หนองฟ้า หนองบัว หนองราษฎร์ หนองลุมพุก

7. ฐานะทางการคลัง

7.1 รายได้ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553

7.1.1 รายได้จัดเก็บเอง	41,048.12	บาท
7.1.2 รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้	9,718,399.64	บาท
7.1.3 รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้	5,786,953.00	บาท
7.1.4 รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้ โดยระบுவัตถุประสงค์	4,048,500.00	บาท
รวม	19,594,900.76	บาท

7.2 รายได้ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554

7.2.1 รายได้จัดเก็บเอง	205,077.49	บาท
7.2.2 รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้	9,213,690.69	บาท
7.2.3 รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้	14,774,880.18	บาท
7.2.4 รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้ โดยระบுவัตถุประสงค์	4,717,740.00	บาท
รวม	28,911,422.36	บาท

7.3 รายได้ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555

7.3.1 รายได้จัดเก็บเอง	197,670.12	บาท
7.3.2 รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้	9,898,038.59	บาท
7.3.3 รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้	16,098,230.71	บาท
7.3.4 รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้ โดยระบுவัตถุประสงค์	6,199,300.00	บาท
รวม	32,393,239.42	บาท

8. จุดเด่นของพื้นที่ (ที่เอื้อต่อการพัฒนาตำบล)

พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโลกสว่าง บางส่วนเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เรียกป่า “ป่าเป็ดเก่า” ซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์ และเป็นเขตป่าขนาดใหญ่ที่สำคัญแห่งหนึ่งในอำเภอพนมไพร นอกจากนี้ยังมีปรังก์ภูบ้านขุมเงิน เป็นโบราณสถานอันเป็นที่เคารพสักการะของประชาชน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโลกสว่าง และพื้นที่ใกล้เคียงมีประเพณีสงกรานต์น้ำปรังก์ภู และบุญบั้งไฟที่จัดขึ้นเป็นประจำทุกปี โดยมีผู้สนใจและมาร่วมงานเป็นจำนวนมาก

9. ปัญหาที่สำคัญของประชาชนในตำบล

9.1 ปัญหาน้ำในลำห้วยต่างมีปริมาณน้ำน้อย ซึ่งไม่เพียงพอต่อการทำเกษตรของประชาชนอย่างทั่วถึง

9.2 ปัญหาเรื่องรายได้ของประชาชน ซึ่งมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ เนื่องจากได้ผลผลิตทางการเกษตรน้อย มีหนี้สิน และไม่มีช่องทางที่จะประกอบอาชีพเสริมได้

9.3 ปัญหาสิ่งแวดล้อม มีหลายหมู่บ้านที่ประชาชนทิ้งขยะตามที่สาธารณะ หรือกำจัดขยะไม่ถูกต้อง

9.4 ปัญหาสุขภาพของประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่เสี่ยงต่อการเป็นโรคความดันและเบาหวาน

9.5 ปัญหาเยาวชน เสี่ยงต่อการมั่วสุมเสพยาเสพติดและการทะเลาะวิวาทกัน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พระมหาธรรมรัตน์ ธรรมยาฤทธิ (2550 : 147 - 157) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชน ผลการวิจัยพบว่า ระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย โดยรวม พบว่าอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับปานกลาง 6 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความโปร่งใส และด้านหลักการมีส่วนร่วม

จิตรลัดดา ถินสำราญ (2551) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย ผลการวิจัยโดยรวม และรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมาก และผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ อำเภอศรีเชียงใหม่

จังหวัดหนองคาย ที่จำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และหมู่บ้านที่อยู่อาศัย ของประชาชน แตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ อำเภอ ศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ถนอมจิต ชนะบุญ (2552) ได้วิจัยเรื่อง การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาล เมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชน ผลการวิจัยพบว่า ระดับการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชน โดยรวมอยู่ใน ระดับปานกลาง และจำแนกเป็นรายด้าน อยู่ในระดับมาก จำนวน 1 ด้าน คือ ด้านหลักความคุ้มค่า และอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 5 ด้าน โดยเรียงค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย คือ หลักการมีส่วนร่วม หลักคุณธรรม หลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ และหลักความโปร่งใส

รัตน์ดิกรณ จินบุตร (2552) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงาน ตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโพธิ์พนม จังหวัดนครพนม ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของ องค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกตามปัจจัยลักษณะส่วนบุคคลจำแนกตามเพศ มีผลทำให้ความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอโพธิ์พนม จังหวัดนครพนม แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ศมน เหยไสย (2552) ได้วิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงาน องค์การบริหารส่วนตำบลกิ่ง อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็น ของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลกิ่ง อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่าอยู่ในระดับมาก จำนวน 4 ด้าน โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ด้านการป้องกัน และระงับโรคติดต่อ ด้านการบำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน และผู้สูงอายุ และอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 4 ด้าน โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านการคุ้มครอง และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ และทางบก ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน ที่สาธารณะ และการกำจัดขยะมูลฝอย และด้านการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

วิภาดา สุขโสภี (2555) ได้วิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลสาลาया อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนที่แสดงความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลสาลาया อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุ 41 - 50 ปี มีการศึกษาระดับปริญญาตรี มีรายได้เฉลี่ย / เดือน 10,001 - 15,000 บาท และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น 1- 5 ปี และเมื่อพิจารณาตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ด้าน พบว่า ทุกด้านอยู่ในระดับมาก โดยประชาชนมีความคิดเห็นว่าเทศบาลตำบลสาลาया อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านหลักคุณธรรม รองลงมา คือ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักความคุ้มค่า และ ด้านหลักการมีส่วนร่วม ตามลำดับ

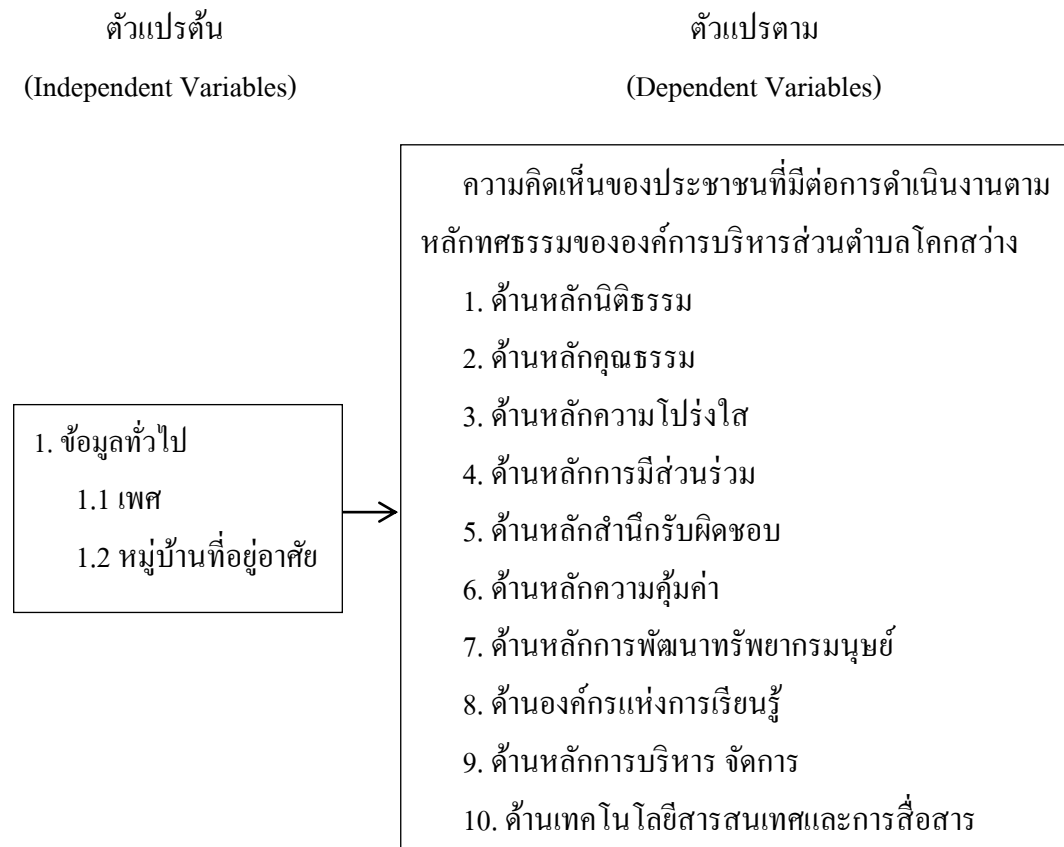
จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปได้ว่า การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนมากยังประสบปัญหาในการบริหาร ทั้งนี้เกิดจากตัวเองบุคลากรหรือผู้บริหารเอง เช่น การขาดความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ การไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง และบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ และธรรมาภิบาลเป็นหลักการนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินงานขององค์กร ในอันที่จะลดบรรเทาและแก้ไขปัญหาดังกล่าว และทำให้การอยู่ร่วมกันในสังคมมีความเป็นธรรม มีความโปร่งใส ได้รับยอมรับและเชื่อถือ มีประสิทธิภาพเกิดประสิทธิผล มีการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นภูมิคุ้มกันที่ทำให้มีความเข้มแข็งมีเสถียรภาพ ความมั่นคงปลอดภัยทุกภาคของสังคม รวมทั้งช่วยสร้างคุณค่า และจิตสำนึกทางปัญหาวัฒนธรรม และจริยธรรม ทั้งด้านเศรษฐกิจ และการเมือง นำมาซึ่งประโยชน์สุขแก่สังคมส่วนร่วม ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ทุกภาคส่วน ทุกองค์กร ทุกระดับ กล่าวคือ ระดับบุคคล องค์กร ภาครัฐ จำเป็นต้องนำมาปรับใช้อย่างเหมาะสมในอันที่จะขับเคลื่อนให้บรรลุ เป้าหมาย

แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล และการบริหารจัดการรัฐกิจแนวใหม่ นำมาสู่การกำหนดกรอบ ความคิด การบริหารจัดการที่ดี และสังเคราะห์องค์ประกอบหลักที่จำเป็นเพื่อกำหนดตัวชี้วัด กรอบแนวคิดพื้นฐานของหลักการบริหารจัดการที่ดีที่ใช้ในการพัฒนาตัวชี้วัดมีทั้งสิ้น 10 หลักการ มีดังนี้ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักสำนึกรับผิดชอบ ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ด้านองค์กรแห่งการเรียนรู้ ด้านหลักการบริหารจัดการ ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

และการสื่อสาร (สถาบันพระปกเกล้า, 2549 : 153) และนำผลการวิจัยไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อไป

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้า ว่าแนวคิดทฤษฎีเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นกรอบแนวคิดพื้นฐานของหลักการบริหารจัดการที่ดีที่ใช้ในการพัฒนาตัวชี้วัดมีทั้งสิ้น 10 หลักการ มีดังนี้ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักสำนึกรับผิดชอบ ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ด้านองค์กรแห่งการเรียนรู้ ด้านหลักการบริหาร จัดการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร (สถาบันพระปกเกล้า, 2549 : 153) ดังแสดงตามแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย