

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยรูปแบบปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีของ
องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้ารวบรวมแนวคิดทฤษฎีที่
เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ดังต่อไปนี้

1. ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น
2. องค์การบริหารส่วนตำบล
3. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร
4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี
5. นโยบายการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร
6. สังเคราะห์ตัวแปรในการวิจัย
7. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับรูปแบบ
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. กรอบแนวคิดการวิจัย

ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

1. การกระจายอำนาจ

การเปลี่ยนแปลงต่างๆเกี่ยวกับการกระจายและการปกครองท้องถิ่นของไทยเกิดขึ้น
อย่างเป็นรูปธรรมจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งถือเป็นจุด
เปลี่ยนแปลงและเป็นต้นตอที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาการกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่น
ไทย ให้เป็นการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ทำให้เกิดการขับเคลื่อนกลไก
ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิง
สาระเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในอีกหลายเรื่อง เช่นการยกฐานะสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาลตำบล
การกำหนดให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมาจากประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถ
เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งเป็นการออกกติการ่วมกันของสังคม รวมถึงการที่ประชาชนสามารถ
ถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีความประพฤติไม่เหมาะสม ซึ่งถือได้ว่าได้
เกิดต้นตอที่มีผลอุปการอย่างยิ่งต่อการพัฒนาการกระจายและการปกครองท้องถิ่นไทย (วุฒิสภา
ต้น ไชย. 2552 : 16) โดยเฉพาะอย่างยิ่งสอดคล้องกับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หรือ

ธรรมาภิบาลในอันที่จะทำให้มีการบริหารแบบมีส่วนร่วมอย่างจริงจังของประชาชน ทำให้เกิดความโปร่งใสในการทำงาน และความรับผิดชอบต่อประชาชน

1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

นักวิชาการให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

จรรยา สุภาพ (2531 : 84) กล่าวว่า การกระจายอำนาจเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจบางส่วนให้องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นองค์การบริหารส่วนกลางไปดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ โดยการกระทำหรือการดำเนินการนั้น ได้รับความอิสระมากพอสมควร รวมถึงการมีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อท้องถิ่น

ดิน ปรัชญพฤทธ์ (2535 : 32) อธิบายว่า การกระจายอำนาจในทางรัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง การขยาย หรือมอบหมายให้หน่วยงานที่เล็กลงไปเป็นผู้ดำเนินงานหรือตัดสินใจแทนหน่วยงานใหญ่

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 :1) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์กรปกครองหรือสถาบันของรัฐไปกระทำหรือดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรืออาจกล่าวอีกนัยว่าการกระจายอำนาจหมายถึง การที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจทางปกครองบางส่วนให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง ส่วนกลางเพียงควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

รศคนธ์ รัตนเสริมพงศ์ (2546 : 32) ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจว่าเป็น หลักการใช้อำนาจบริหารที่กำหนดให้รัฐบาลในส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารประเทศ มอบอำนาจหรือคืนอำนาจบางประการให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นดำเนินการบริหารกิจการท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้ ประชาชนในท้องถิ่นจะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อใช้อำนาจดังกล่าวแทนประชาชน และดำเนินการบริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของของชุมชนท้องถิ่นนั้นอย่างอิสระ โดยไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแต่ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลตามความจำเป็น

ชเนศวร์ เจริญเมือง (2542 : 59) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจว่า หมายถึง ระบบบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแลกิจการหลายด้านของตนเองไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการบริหารแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

โกวิทย์ พวงงาม (2553 : 44) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า คือ การกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรดังกล่าวจัดทำ

บริการสาธารณะแก่คนในท้องถิ่น หรือให้อำนาจในการตัดสินใจบางอย่างโดยมีอิสระ โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยรัฐบาลกลางเป็นเพียงผู้ควบคุมดูแลปกครองส่วนกลาง

จากความหมายของการกระจายอำนาจดังกล่าว สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจเป็นการให้อำนาจองค์กรปกครองท้องถิ่นในการบริหารจัดการ รับผิดชอบพื้นที่ของตนเอง โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน การให้อำนาจนี้รวมถึงตั้งแต่การวางแผน การตัดสินใจการดำเนินการต่าง ๆ โดยมีความเป็นอิสระพอสมควร ส่วนรัฐบาลกลางเป็นเพียงผู้กำกับดูแลในบางเรื่องเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพตามที่ประชาชนต้องการ อันหมายถึงประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งเป็นจุดหมายที่สำคัญของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

1.2 หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

หน่วยงานและนักวิชาการได้อธิบายหลักการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้
กรมการปกครอง (2543 : 16) อธิบายถึงหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้านในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1.2.1 ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตน โดยยังต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลต่อรัฐบาลกลางที่มีความเป็นรัฐเดี่ยวภายใต้ระบอบประชาธิปไตยโดยความเป็นเอกภาพของประเทศยังอยู่ มีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และรักษาความมั่นคงของชาติไว้

1.2.2 ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการส่วนกลางราชการส่วนภูมิภาค ดูแลในส่วนของการกิจระดับมหภาค และภารกิจที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการได้ โดยกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านนโยบาย ด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น

1.2.3 ด้านประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ และสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และมีความรับผิดชอบต่อผู้ให้บริการ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงาน ติดตามงานต่าง ๆ

โกวิท พวงงาม (2548 : 14) ได้อธิบายไว้ว่าหลักการกระจายอำนาจมี

องค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

1. มีความเป็นนิติบุคคล การมีองค์การเป็นนิติบุคคลมีความจำเป็นในการกระจายอำนาจนี้เพื่อควมมีอิสระจากรัฐบาลกลาง เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง เพราะการเป็นนิติบุคคลทำให้มีการจัดสรรงบประมาณ ทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน ซึ่งเป็นหลักที่สำคัญในการกระจายอำนาจปกครอง เพราะในการปฏิบัติหน้าที่จะมีอิสระพอสมควร ไม่ต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลาง ตลอดจนในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้มีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

3. มีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการเลือกผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ บางครั้งอาจเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อมีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบ และดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อให้เกิดความโปร่งใส

4. มีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ วางแผนปฏิบัติงาน การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมด

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 28 - 29) ได้อธิบายหลักการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

1. มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคล อิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง อังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและหน้าที่ของตนเอง กับมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

2. มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น องค์กรของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เป็นที่ประชุมปรึกษากิจการทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่แน่ว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทาง

ปกครองทางพื้นที่ ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่องค์กรนั้นการเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

3. มีความเป็นอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง ตามหลักการ

กระจายอำนาจ โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหาร ส่วนกลางมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์กรใดไม่มีความเป็นอิสระเช่นว่านี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

สรุปได้ว่าหลักการกระจายอำนาจ คือ เป็นหลักการกระจายอำนาจในการบริหารตั้งแต่การกำหนดนโยบาย งบประมาณในการจัดบริการสาธารณะ โดยรัฐจะต้องมีกฎหมายรองรับในการกระจายอำนาจหน้าที่นั้น ๆ หรือเป็นไปตามหลักนิติธรรม และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหาร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส มีการใช้ปัจจัยการบริหารอย่างคุ้มค่า อันเป็นหลักการบริหารตามธรรมาภิบาล เพื่อให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข

1.3 ประเภทของการกระจายอำนาจทางปกครอง

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 29) ได้อธิบายไว้ว่า การกระจายอำนาจสามารถแบ่งได้ 2 ประเภท คือ

1.3.1 การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน (Decentralization Territorial) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Collectivities Locales) จัดทำ ทั้งนี้ การจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจะถูกจำกัดขอบเขต โดยพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ การจัดระเบียบราชการบริหารลักษณะนี้เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

1.3.2 การกระจายอำนาจทางบริการ หรืออาจเรียกว่า การกระจายอำนาจทางเทคนิค (Decentralization Par Service or Technique) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องบางอย่างให้แก่องค์กรของรัฐ (State Organs) ที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำกรกระจายอำนาจทางบริการนี้ มิใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์กรของรัฐไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐมีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหารของตนเองโดยเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงความแตกต่างระหว่างองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่กับองค์กรกระจายอำนาจ
ทางบริหาร

องค์กร	ลักษณะ	พื้นที่	การจัดทำ
	1. กระจายอำนาจทางพื้นที่		เล็ก
2. กระจายอำนาจทางบริการ		ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ	ทำได้อย่างเดียว

ที่มา สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 30)

1.4 การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 5
แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 (3)
กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการ
ของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตาม
แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและ
สาธารณูปการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่ว
ประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่
โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ
สู่ท้องถิ่น ในหลักการที่สำคัญ 6 ประการ คือ

1. รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นและส่งเสริมให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยงาน
หลักในการจัดทำบริการสาธารณะ
2. การกำกับดูแลท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบหลักการปกครอง
ตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นมิได้ให้มีมาตรฐานกลาง
3. ท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการจัดบริการสาธารณะและพัฒนาระบบ
การคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้ครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและ
ขั้นตอนการกระจายอำนาจ และให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น
4. ท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
โดยสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจาก
การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่น

6. ให้มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น และให้มี

ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นร่วมเป็นคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้การ
จัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสัดส่วนภาษีอากร โดยต้องคำนึงถึงภารกิจหน้าที่ของรัฐกับองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และมาตรา 12 ได้กำหนดให้
คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความ
เห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นแนวทางกรอบแนวคิด เป้าหมาย และ
แนวทางการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน
การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไป
ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

โดยสรุป สาระสำคัญของการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น คือ
มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง อำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตาม
สมควร มีทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง สามารถวินิจฉัยและดำเนินการด้วยงบประมาณได้
เอง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแล ให้การปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น มีการ
เลือกตั้งสภา และผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วม
ในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด เพื่อผลสัมฤทธิ์คือการบริการประชาชนให้มีความเป็นอยู่ที่ดี
ขึ้น ทั้งนี้ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ มีอำนาจในการตรวจสอบเพื่อความ
โปร่งใสตามแนวทางของระบอบประชาธิปไตย และการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

2. การปกครองท้องถิ่น

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพื้นฐานของการปกครอง
ระบอบประชาธิปไตย เป็นการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมการปกครองของประชาชน สามารถ
ตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้อย่างแท้จริง หรือแก้ปัญหาได้อย่างทั่วถึง
จึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศที่พัฒนาประชาธิปไตย อาศัยการปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานในการ
พัฒนาประเทศ

2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการ ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

วุฒิสภา ตันไชย (2547 : 1) ให้คำอธิบายว่าอธิบายการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจในการปกครองไปให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง มีอำนาจอิสระที่เหมาะสม เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

โกวิท พวงงาม (2550 : 13) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์กรหนึ่งมีพื้นที่อาณาเขตของตนเอง มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด มีอำนาจและมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง อาทิ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในชุมชน หรือการมีส่วนร่วมในการบริหารและการปกครองตนเอง โดยผ่านตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้ง เช่น การมีสภาท้องถิ่น เป็นต้น

Holloway (1951: 101-103) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า "การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชาชนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเองและมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

Robson (1953 : 574) อธิบายว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานการปกครอง ซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้น และให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

Clarke (1975 : 387) ได้ให้ความหมายไว้ว่าการปกครองท้องถิ่นหมายถึงส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐ ซึ่งมีหน้าที่สำคัญที่รับผิดชอบในการดำเนินเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นหรือในขอบเขตแห่งใดโดยเฉพาะ และเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง

Montagu (1984 : 574) อธิบายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารท้องถิ่น มีอำนาจอิสระ มีพร้อมความรับผิดชอบที่จะใช้ได้โดยหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาคไม่ได้ควบคุม แต่ต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่เป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

Wit (1967 : 312) อธิบายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลาง กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มี

อำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว ก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน เพื่อประชาชน

Derbyshire and Patterson (1979 : 91) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น เป็น

การจัดสรรสิ่งต่างๆที่จำเป็นในการดำรงชีวิตรวมทั้งการแก้ปัญหาให้กับชุมชนท้องถิ่น

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลาง ได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีจุดหมายที่จะให้ประชาชนสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นของตนเอง รวมถึงการแก้ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น โดยประชาชนเป็นผู้เลือกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งแสดงว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานและปกครองตนเองตามเจตนารมณ์การปกครองระบอบประชาธิปไตย

2.2 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

วุฒิสาร ตันไชย (2552 : 8-10) อธิบายว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญหลายประการ ดังนี้

2.2.1 เป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน เมื่อประชาชนเข้าใจการเมืองการปกครองจะทำให้เกิดความรับผิดชอบ รู้สิทธิและหวงแหนต่อประโยชน์แห่งท้องถิ่นของตนเอง

2.2.2 เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับชาติ โดยประชาชนมีโอกาเลือกฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลพินิจในการเลือกตั้งที่เหมาะสม คู่ขนานกับการเลือกตั้ง และการใช้สิทธิของพลเมือง อันจะนำไปสู่การเลือกตั้งระดับชาติต่อไป

2.2.3 เป็นการทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง สอดคล้องกับหลักการของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

2.2.4 เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง โดยผ่านการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการกระจายความรับผิดชอบในหลายด้าน ทั้งด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม รวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และการอนุรักษ์สิ่งที่มีคุณค่าของท้องถิ่นไว้ให้ยั่งยืน ต่อไป

2.2.5 เป็นการทำให้ประชาชนได้รับการบริการที่ตรงกับปัญหาและความต้องการ ทั้งนี้เพราะผู้บริหารท้องถิ่นเป็นคนในพื้นที่ จึงเข้าใจความต้องการและปัญหาที่แท้จริงของท้องถิ่นตนเอง สามารถตอบสนองความต้องการและแก้ปัญหาได้ตรงประเด็น

2.2.6 เป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต เพราะผู้นำท้องถิ่นเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ทางการเมือง และมีประชาชนสนับสนุน ได้รับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน จึงเป็นแนวทางในการที่จะเป็นผู้นำระดับชาติต่อไป

2.3 หลักของการปกครองท้องถิ่น

พิเศษฐ์ วงศ์เกียรติขจร (2552. 22-25) ได้อธิบายหลักของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

2.3.1 การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็น การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีลักษณะแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น การปกครองท้องถิ่นของไทย แบบพิเศษ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

2.3.2 การปกครองของชุมชนที่เรียกว่าการปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองที่มีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร ถ้ามีอำนาจน้อยเกินไปก็ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นประโยชน์ต่อองค์กรได้ แต่ถ้ามีอำนาจมากเกินไปจะกลายเป็นรัฐที่มีอำนาจอธิปไตยของตนเอง ขอบเขตของอำนาจนี้ย่อมเป็นไปตามประเภทขององค์กรปกครองท้องถิ่น เช่นกรณีประเทศไทย ขอบเขตของอำนาจย่อมเป็นไปตามประเภทขององค์กร เช่น อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร เป็นต้น

2.3.3 องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal right) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง ได้แก่สิทธิในการตรากฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ และสิทธิในการกำหนดงบประมาณของตนเองในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น

2.3.4 มีองค์การที่จำเป็น (Necessary organization) ในการปกครองตนเอง ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่องค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ หัวใจสำคัญอยู่ที่ทั้งสองฝ่ายต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนตามหลักและวิธีการเลือกตั้งที่เป็นนิตินัยของการปกครองท้องถิ่น

2.3.5 ประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง และต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายสูงสุดไว้ด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนอาจทำได้หลายแบบ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสนใจ ความสามารถ และความเสถียรของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เช่นบางกลุ่มอาจมีส่วนร่วมเพียงไปใช้สิทธิในการเลือกตั้ง แต่บางกลุ่มลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนพิจารณาในการเข้าไปรับผิดชอบในกิจกรรมของท้องถิ่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมนี้เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจกลไกของประชาธิปไตยอย่างถ่องแท้ เกิดความสำนึกใน

ความสำคัญของสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของตน และมีความตื่นตัวที่จะเข้าไปรับผิดชอบใน
ประโยชน์ของส่วนรวมอย่างแท้จริง

2.4 ปัจจัยที่เกื้อหนุนบทบาทของการปกครองท้องถิ่น

ปราน สุวรรณมงคล (2547 : 8 -10) อธิบายว่าปัจจัยต่างๆ ที่เกื้อหนุนบทบาทของ

การปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

2.4.1 พัฒนาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของประเทศ กล่าวคือ หากการ

ปกครองท้องถิ่นมาจากประวัติศาสตร์ หากมีการปกครองตนเองอย่างอิสระ การปกครอง
ท้องถิ่นจะมีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวแทนประชาชน และการให้บริการที่ดีและเหมาะสมแก่
ประชาชนในท้องถิ่น เช่น กรณีการปกครองท้องถิ่นของกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตกและอเมริกา
แต่ถ้าการปกครองท้องถิ่นมาจากการจัดตั้งโดยรัฐด้วยการออกกฎหมายจัดตั้ง และเป็นผู้ที่กำหนด
กฎเกณฑ์ วิธีการปฏิบัติงานในทุกๆด้าน กรณีเช่นนี้การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทน้อยและไม่
สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต้องอาศัยการช่วยเหลือสนับสนุนของรัฐบาลกลาง

2.4.2 ระบบการเมือง เป็นปัจจัยสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ ประเทศที่

มีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย เช่น สหรัฐอเมริกา การปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทแต่ละด้าน
หลากหลายและมีบทบาทใน มากกว่าประเทศที่มีระบบการเมืองแบบเผด็จการที่มีอำนาจรวมอยู่ที่
ผู้นำหรือองค์กรทางการเมือง เช่น ประเทศที่มีการปกครองระบบเผด็จการ เป็นต้น

2.4.3 นโยบายของรัฐ นโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาลเป็นสิ่งที่

สนับสนุนหรือจำกัดบทบาทของการปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นๆ ในประเทศใดที่นโยบายของ
รัฐมีแนวทางที่จะสนับสนุนการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น กฎหมายที่ออกมาก็จะสนับสนุน
ส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองเพิ่มมากขึ้น เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พ.ศ. 2550 สนับสนุนส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง ในทางกลับกัน ใน
ประเทศที่รัฐไม่มีนโยบายส่งเสริมสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง เช่น ประเทศที่มี
การปกครองระบบเผด็จการ กฎหมายและระเบียบเป็นอุปสรรคต่อการปกครองตนเองของท้องถิ่น
การปกครองท้องถิ่น ถูกกำกับควบคุมอย่างใกล้ชิดโดยรัฐ

2.4.4 วัฒนธรรมทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผล

ต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในสังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร์ฟ้า
(Subject political culture) แม้ว่าประชาชนจะมีความรู้ทางการเมือง แต่ก็เพิกเฉยที่จะเข้ามา
มีส่วนร่วมทางการเมือง ในทางตรงกันข้าม สังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม
(Participatory political culture) ประชาชนในสังคมจะสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทาง
การเมืองในรูปแบบต่างๆ อย่างกว้างขวางเช่นที่เกิดขึ้นในสังคมประเทศตะวันตกส่วนใหญ่

2.4.5 ความเจริญทางเศรษฐกิจ ความเจริญทางเศรษฐกิจมีส่วนสำคัญที่ทำให้การปกครองท้องถิ่นนั้นมีความเข้มแข็งขึ้น ถ้าเศรษฐกิจดี ประชาชนมีฐานะ และมีรายได้ที่มากพอสมควรก็เกื้อหนุนสำหรับนำมาพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า และมีแนวโน้มที่ประชาชนจะให้ความสนใจเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

2.4.6 ระดับการศึกษาและข้อมูลสารสนเทศ การศึกษาและข้อมูลข่าวสารในวงกว้างช่วยทำให้คนมีความรู้ความเข้าใจถึงความสำคัญและความจำเป็นในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นและเห็นถึงประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นที่มีต่อชุมชน ตลอดจนมีความกระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ เช่น สมัครเลือกตั้งเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในองค์กรปกครองท้องถิ่น หรือให้ข้อคิดเห็น ติดตาม ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการทำให้ประชาชนได้รับการบริการที่ตรงกับปัญหาและความต้องการ ประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และปัจจัยที่เกื้อหนุนบทบาทของการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ อาทิเช่น พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ระบบการเมือง นโยบายของรัฐ วัฒนธรรมทางการเมือง ความเจริญทางเศรษฐกิจ ระดับการศึกษา และข้อมูลสารสนเทศ และปัจจัยที่สำคัญที่สุดน่าจะเป็น การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ตั้งแต่หรือให้ข้อคิดเห็น ติดตาม ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด เพื่อประโยชน์ของชุมชน ถ้าประชาชน มีส่วนร่วมอย่างจริงจังได้กล่าวไว้ ถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการเกื้อหนุนบทบาทของการปกครองท้องถิ่น

2.5 การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติไว้ในหมวด 14 ตั้งแต่มาตรา 281-290 ซึ่งมีสาระสำคัญในบางมาตรา ดังนี้ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก. หน้า 1-127. 24 สิงหาคม 2550)

มาตรา 281 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 282 การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือ

ประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเอง
ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

ในการกำกับดูแลรกรทหนึ่ง ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทาง

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติ ได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่าง

ระดับการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ

โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

มาตรา 283 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและ

จัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและย่อมมีคามเป็นอิสระในการ

กำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจ

หน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศ

เป็นส่วนรวม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็ง

ในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมี

ประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจ

หน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์กรเพื่อจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิด

ความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึงให้มีกฎหมายกำหนดแผนและ

ขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการ

ส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครอง

ท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมี

คณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องผู้แทนองค์กรปกครองท้องถิ่น และ

ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ให้มีกฎหมายรายได้

ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองท้องถิ่น

โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมี

รายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับ

ขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่น และความ

ยั่งยืนทางการคลังของรัฐ

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครอง

ท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการตามวรรคสามจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุก

ระยะเวลาไม่เกินห้าปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรร รายได้ที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นสำคัญ

การดำเนินงานตามวรรคห้า เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงาน รัฐสภาแล้ว ให้มีผลบังคับได้

มาตรา 284 องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่นสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหาร ท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือ เงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือ ของราชการส่วนท้องถิ่น และจะมีผลประโยชน์ขัดกันกับการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติ มิได้คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติใน กรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งและ จำเป็นต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำ บทบัญญัติวรรคสาม และวรรคหกมาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การจัดตั้งองค์กร ปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากบทบัญญัติไว้ในมาตรานี้ ให้ กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติแต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการ เลือกตั้ง

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 265 มาตรา 266 มาตรา 267 และมาตรา 268 มาใช้บังคับกับ สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี ด้วยอนุโลม

มาตรา 285 ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิก สภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหาร ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และ วิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 286 ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 287 ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องจัดทำให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย

ในกรณีการกระทำขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำงบประมาณขององค์การปกครองท้องถิ่นตามวรรคสามให้นำบทบัญญัติมาตรา 168 วรรคหกมาใช้บังคับ โดยอนุโลม

มาตรา 288 การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง

การโอนเงินเดือน และการลงโทษข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติการจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของประชาชนด้วย

มาตรา 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
2. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
3. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่ม โครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่
4. การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

โดยสรุปรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติไว้ในหมวด 14 ให้รัฐให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่น องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น และให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอสำหรับการจัดบริการสาธารณะ นอกจากนั้น ประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใด ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภา

ท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ยิ่งไปกว่านั้น ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ประชาชนในท้องถิ่นยังมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล

รัฐธรรมนูญ ยังกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการบำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และมีสิทธิในการจัดการศึกษาอบรม และฝึกอาชีพตามความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น อีกทั้งเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ และเพื่อให้มีผลเป็นจริงในทางปฏิบัติ รัฐต้องทำหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งในการบริหารงาน สามารถบริหารได้โดยอิสระ และปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูงมากทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถบริหารงานได้อย่างเต็มที่ สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นที่ต้องนำหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคามมาใช้ให้เกิดผลสำเร็จ

องค์กรบริหารส่วนตำบล

1. ประวัติความเป็นมาขององค์กรบริหารส่วนตำบล

องค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยที่เกิดขึ้นหลังสุด

โดยได้รับการพัฒนามาเป็นลำดับจากการปกครองในรูปของสภาตำบล จนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในสมัยที่ นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมาตรา 43 กำหนดให้องค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยสามารถลำดับพัฒนาการขององค์กรบริหารส่วนตำบล ได้ ดังนี้ (กรมการปกครอง, 2545 : 129-131)

ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2499 จอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี เดินทางไปเยือนสหรัฐอเมริกา และยุโรป และพิจารณาเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นไทยมีข้อจำกัดมาก โดยเฉพาะในชนบทยังไม่มี

การปกครองท้องถิ่น จึงควรให้มีการปรับปรุง เพื่อตอบสนองการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยออกเป็นคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/249 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 ให้จังหวัดและอำเภอเปิดสภาตำบลขึ้น โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ จนถึงวันที่ 30 ธันวาคม 2499 สามารถจัดตั้งและเปิดสภาตำบลได้ 4,475 แห่ง กำหนดให้มีสภาตำบลสมาชิก

สภาตำบลหมู่บ้านละ 2 คน มาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งและมีคณะกรรมการในตำบล ผู้ใหญ่บ้านทุกคน และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่า 2 คน ปฏิบัติงานในฐานะฝ่ายบริหาร

ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2500 องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ลงวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2500 หลักการสำคัญคือกำหนดให้ตำบลที่ได้รับ การจัดตั้งเป็นหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์ มีฐานะเป็นนิติบุคคลเรียกชื่อว่า องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กระทำได้ 2 วิธี คือ เมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรจัดตั้งขึ้น หรือ ราษฎรในท้องที่จำนวนไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของตำบลร้องขอโดยความเห็นชอบของสภาจังหวัด

ครั้งที่ 3 ในวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2509 มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/ 2509 ให้ยกเลิกองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2509 และจะ ใช้บังคับในตำบลใดให้กระทรวงมหาดไทยประกาศเป็นตำบลไป ให้กำนันเป็นประธานกรรมการสภาตำบล

ครั้งที่ 4 พ.ศ. 2515 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงสภาตำบล โดยใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 โดยยกเลิกสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่เดิมและจัดตั้งเป็นสภาตำบลรูปแบบใหม่ คณะกรรมการสภาตำบล กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และกรรมการ โดยการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน

ครั้งที่ 5 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2537 โดยมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ให้ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

2. ให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล

3. สภาตำบลซึ่งมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน

3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ให้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

การประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย หลังกฎหมายมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538

สภาตำบลทั้งประเทศจำนวนหนึ่ง (617 แห่ง) จากจำนวนทั้งหมด 6,251 แห่ง มีฐานะเป็น

มติบุคคลตามกฎหมาย และในปี พ.ศ. 2541 สภาตำบลทั่วประเทศยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด และประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี 2542 จำนวน 350 แห่ง กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยได้แบ่งองค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 5 ลำดับชั้น ซึ่งใช้เกณฑ์รายได้เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการจัดลำดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละชั้นจะสามารถมีพนักงานส่วนตำบลในจำนวนที่แตกต่างกันตามรายได้และขนาดชั้นของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล รายละเอียดตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2 การแบ่งลำดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยใช้หลักเกณฑ์รายได้

รายได้	ลำดับชั้นของ องค์การบริหารส่วนตำบล	จำนวนพนักงาน
1.20 ล้านบาทขึ้นไป	1	21
2. 12-20 ล้านบาท	2	12
3. 6-12 ล้านบาท	3	6
3. 3-6 ล้านบาท	4	4
4. ไม่เกิน 3 ล้านบาท	5	3

ที่มา : กรมการปกครอง (2545 : 9)

ปัจจุบัน คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล ได้กำหนดขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 กำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่
2. องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 2 และชั้น 3 กำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล

ขนาดกลาง

3. องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 4 และชั้น 5 กำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล

ขนาดเล็ก

2. โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) มีโครงสร้างการบริหารงาน 2 ส่วน (โกวิทย์ พวงงาม, 2550 : 12-14) ดังนี้

2.1 สภามติกรรมการบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มีสมาชิกจำนวน 6 คน และถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกหมู่บ้านละ 3 คน มีวาระอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง และให้นายอำเภอแต่งตั้งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.1.1 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 47 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 120 ตอนที่ 124 ก 2546 : 21) มีดังนี้

- 1) มีชื่อในทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านของตำบลที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า หนึ่งปีจนถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง
- 2) ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง
- 3) มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามประการอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

2.1.2 สภามติการบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- 3) ควบคุมการปฏิบัติงาน ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบาย และแผนพัฒนาตำบลตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ
- 4) เลือกประธานสภา รองประธานสภา และเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วน

ตำบล

5) รับประทานนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ารับหน้าที่ และรับทราบรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แสดงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกปี

6) ในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิ์ตั้งกระทู้ถามต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้

7) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการเสนอบัญญัติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่มีการลงมติ

8) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการเลือกปลดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลคนใดคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2 นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5) และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 ธันวาคม 2546 เป็นต้นมา โดยให้เหตุผลในการประกาศใช้ว่า เนื่องจากการเป็นการสมควรกำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนไม่เกิน 2 คน และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งเลขานุการ เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี

2.2.1 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 58/1 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5) ระบุไว้ว่า ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย คือ

1. มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปี บริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
2. สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่า มัธยมศึกษาตอนปลาย หรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา
3. ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือ พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่นหรือเลขานุการหรือที่ปรึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียไม่ว่า โดยทางตรงหรือทางอ้อม ในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับ

สมัครเลือกตั้งและใน มาตรา 58/2 ได้ระบุไว้ว่า ให้นายกบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้ง

ก่อนเข้ารับหน้าที่ นายกองจัดการบริหารส่วนตำบลต้องแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่มีการลงมติ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้ทำเป็นหนังสือแจ้งต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคน และจัดทำเป็นรายงานผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประจำทุกปี

2.2.2 นายกองจัดการบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองจัดการบริหารส่วนตำบล และเลขานุการ

องค์การบริหารส่วนตำบล

4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความ

เรียบร้อย

5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล

6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติและกฎหมายอื่น

7) ควบคุม และรับผิดชอบในกิจการการบริหารราชการขององค์การบริหาร

ส่วนตำบลตามกฎหมาย และ เป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบล ลูกจ้างขององค์การบริหาร

ส่วนตำบล

8) สั่งรองนายกองจัดการบริหารส่วนตำบลปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามที่นายก

องค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย ในกรณีที่ นายกองจัดการบริหารส่วนตำบลไม่อาจปฏิบัติหน้าที่

ได้ ให้รองนายกองจัดการบริหารส่วนตำบลตามลำดับที่นายกองจัดการบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งไว้

เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองนายกองจัดการบริหารส่วนตำบล หรือ มีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่

ได้ ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้รักษาราชการแทน ในกรณีที่มิใช่กฎหมาย กฎ ระเบียบ

ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใดแต่งตั้งให้ นายกองจัดการบริหารส่วนตำบลเป็นกรรมการ หรือให้

มีอำนาจหน้าที่อย่างใดให้ผู้รักษาราชการแทนทำหน้าที่กรรมการ หรือ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ

นายกองจัดการบริหารส่วนตำบลในระหว่างรักษาราชการแทนด้วย

อำนาจหน้าที่ในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือ การปฏิบัติราชการที่นายก

องค์การบริหารส่วนตำบลจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามหลักกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ

ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด หรือ มติของคณะกรรมการรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติหรือคำสั่งนั้นหรือมติของคณะกรรมการรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ๆ ไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้ให้เป็นอย่างอื่น นายกองค้การบริหารส่วนตำบลอาจจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกองค้การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกองค้การบริหารส่วนตำบลก็ได้

แต่ถ้ามอบให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติราชการแทนต้องให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบ การปฏิบัติราชการแทนนายกองค้การบริหารส่วนตำบลตามวรรคห้า ต้องกระทำภายใต้การกำกับดูแลและกรอบนโยบายที่นายกองค้การบริหารส่วนตำบลกำหนดไว้ ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลรองจากนายกองค้การบริหารส่วนตำบลและรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่ตามที่มิ กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกองค้การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย

การบริหารองค์การปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และต้องให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำตามแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยกาะนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

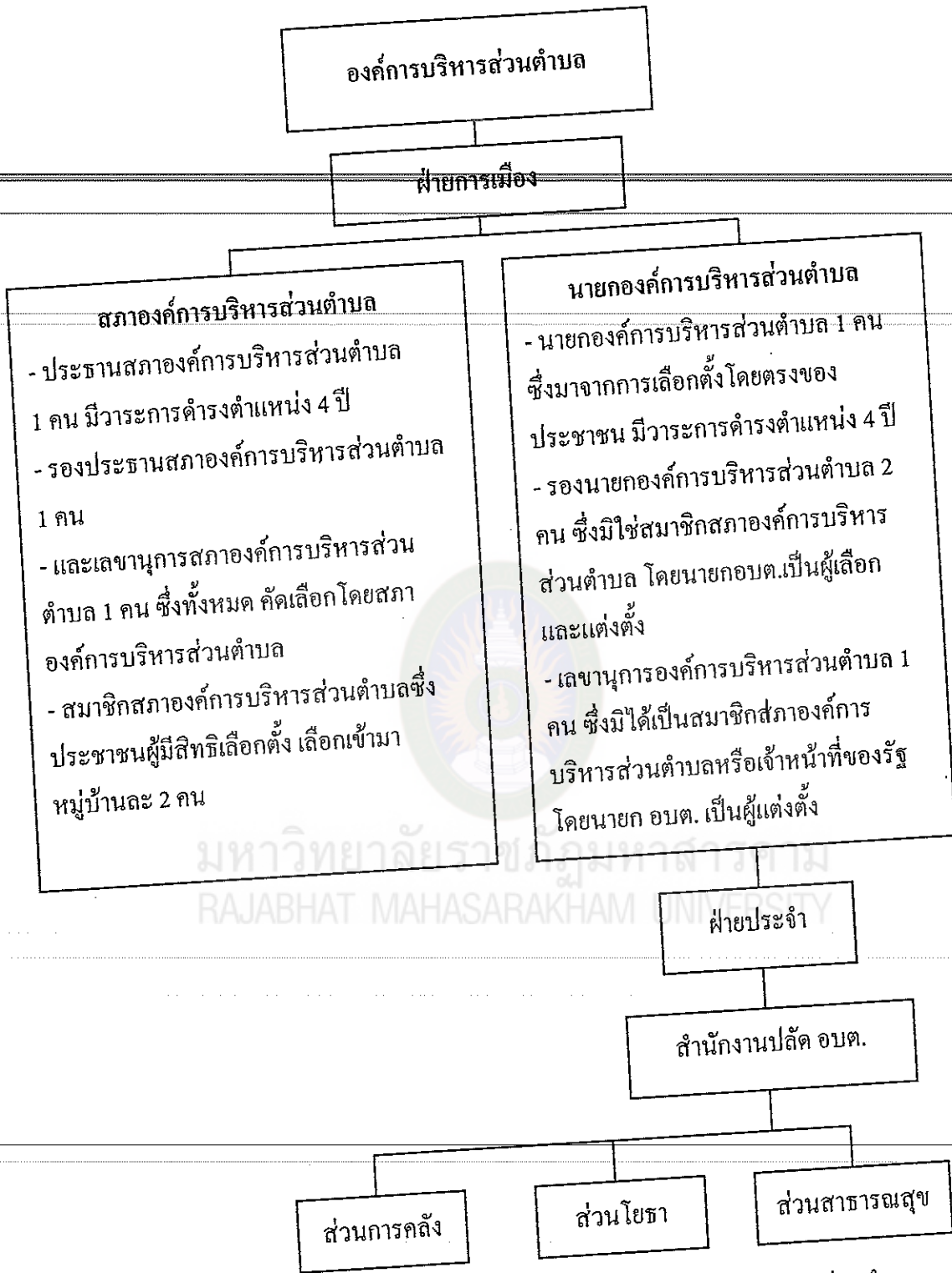
2.3 หน่วยงานข้าราชการประจำ ประกอบด้วย

2.3.1 สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการ งานประชุม งานเกี่ยวกับการตราข้อบังคับตำบล งานนิติการ งานการพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานจัดทำข้อบังคับ งบประมาณประจำปี งานขออนุมัติดำเนินการตามข้อบังคับ งานอื่น ๆ

2.3.2 ส่วนการคลัง ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน การเบิกจ่าย การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน การหักภาษีเงินได้และการนำส่งเงินภาษีอากร ตัดโอนเงินเดือน การรายงานการเงินคงเหลือ การจัดทำบัญชีทุกประเภท งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้รับมอบหมาย

2.3.3 ส่วนโยธา ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานการสำรวจ งานออกแบบ การเขียนแบบงานงบประมาณการค่าใช้จ่ายตามโครงการ งานควบคุมอาคาร งานการก่อสร้าง งานซ่อมบำรุงงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

2.3.4 ส่วนสาธารณสุข ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานระงับและป้องกัน โรคติดต่อ และงานอันเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชน การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย



แผนภาพที่ 1 โครงสร้าง อบต. ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) มาตรา 44

ที่มา : ปรับปรุงจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546)

2.4 หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึง ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีภารกิจและหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และมีภาระหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

2.4.1 หน้าที่ ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 67) มีดังนี้

- 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัด

มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5) ส่งเสริม การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 7) คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ

ท้องถิ่น

9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและตามสมควร

2.4.2 ภารกิจและหน้าที่ ซึ่งสามารถจัดทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลของตน

ตามความจำเป็นและความต้องการของแต่ละท้องถิ่น ดังนี้

- 1) ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

- 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์
- 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

- 10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 11) กิจการเกี่ยวกับพาณิชย์
- 12) การท่องเที่ยว (มาตรา 16 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3)
- 13) การผังเมือง

2.4.3 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนของการกระจายอำนาจให้แก่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการจัดระบบ

การบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น อีก 31 ประการคือ

- 1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- 3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- 4) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- 5) การสาธารณูปการ
- 6) การส่งเสริม การฝึกและประกอบอาชีพ
- 7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- 8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 9) การจัดการศึกษา
- 10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและ

ผู้ด้อยโอกาส

- 11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

- 12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 13) การจับให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 14) การส่งเสริมกีฬา
- 15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของ

ประชาชน

- 16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง
- 18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- 19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- 20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

- 21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- 23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง และ

การอนามัยโรงมหรสพ และ สถานะสถานอื่น ๆ

- 24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- 25) การผังเมือง
- 26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- 27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 28) การควบคุมอาคาร
- 29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและ

การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

- 31) กิจการอื่นใด ที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่

คณะกรรมการประกาศกำหนด

2.5 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

ประเภทแรก รายได้ที่จัดเก็บเองจากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ ค่าภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับต่าง ๆ และรายได้จากทรัพย์สินสาธารณะูปโภคและการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ประเภทสอง รายได้ที่หน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่จัดเก็บให้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต และค่าใบอนุญาตเล่นการพนัน เก็บได้จากภาษีรถยนต์และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน และรายได้จากการจัดสรรหรือแบ่งให้จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ จากอาคารร้างนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล อากรการประมง ค่าภาคหลวงป่าไม้ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตเลียม ค่าจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดิน และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายอุทยานแห่งชาติ (ซึ่งมีรายได้จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาตินี้ ท้องถิ่นรูปแบบอื่นจะไม่ได้มีการจัดสรรหรือแบ่งให้แต่อย่างใด)

ประเภทสาม เป็นรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล หรือเงินจากการจัดสรรให้

โดยหน่วยงานของรัฐ

2.6 รายงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายงานต่าง ๆ กล่าวคือ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น รายงานอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดการจัดทำประมาณในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่นั้น

ในแต่ละปีการรับ-จ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไปตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดทำและนำเสนอขออนุมัติสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ถ้าในระหว่างปีงบประมาณ ในกรณีที่ยังงบประมาณไม่พอจ่ายประจำปีนั้นหรือมีความจำเป็นต้องตั้งจ่ายขึ้นใหม่ระหว่างปีงบประมาณ ก็สามารถจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้ (คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2546 : 8 - 9)

สรุป องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยที่เกิดขึ้นหลังสุด โดยได้รับการพัฒนามาเป็นลำดับจากการปกครองในรูปแบบของสภาตำบล จนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในสมัยที่นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี มีโครงสร้างการบริหารงาน 2 ส่วน คือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภา และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบลมีภารกิจและหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และมีภาระหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ รวมถึงเงินอุดหนุนของรัฐบาล หรือเงินจากการจัดสรรให้ ส่วนรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น และรายงานอื่นใดตามข้อผูกพัน

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

1. ความเป็นมาและความสำคัญของการบริหาร

ไซมอน (Simon. 1971 : 3) กล่าวว่า “เมื่อคนสองคนร่วมมือกันกลิ้งก้อนหิน ซึ่งไม่สามารถกลิ้งได้เพียงคนเดียว การบริหารพื้นฐานปรากฏแล้ว” (When two men cooperate to roll a stone that neither could not move alone, the rudiments of administration appeared) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการบริหารเกิดขึ้นพร้อมการดำรงชีวิตของมนุษย์ อย่างไรก็ตามพัฒนาการในการดำรงชีวิตของมนุษย์มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ตั้งแต่อดีต จนถึงยุคโลกาภิวัตน์และในอนาคต โดยเหตุที่

มนุษย์รวมกันอยู่ เป็นชุมชนขนาดเล็กไปจนถึงเป็นประเทศ แม้ว่ามนุษย์จะมีพลังและสติปัญญา
มากมาย แต่ทว่ามนุษย์แต่ละคนก็หาได้มีความรอบรู้เท่าเทียมกัน และสามารถสร้างสรรค์สรรพสิ่ง
ทั้งหลายได้ทุกอย่างทุกอย่าง ที่ปรารถนาไม่ สิ่งเหล่านี้ได้ชี้ให้เห็นว่า มนุษย์กับสังคมมีอยู่คู่กัน โดยมี
องค์การเป็นหน่วยช่วยยึดโยงเกื้อกูลไว้ ฉะนั้นสังคมกับองค์การจึงแยกจากกันไม่ออก ดังที่

ศาสตราจารย์ Siffin (1967 : 231) ได้เน้นให้ความสำคัญขององค์การที่มีต่อมนุษย์ว่า “หากปราศจาก
องค์การบริหารแล้ว สังคมก็จะไม่มี และถ้าปราศจากสังคมแล้ว มนุษย์ก็ไม่สามารถที่จะดำรงชีวิต
อยู่ได้” เพื่อให้การรวมกันมั่นคงถาวร จำต้องมีระเบียบแบบแผน และกฎเกณฑ์เป็นเครื่องกำกับ
ความประพฤติและการปฏิบัติตนของสมาชิก และมีสถาบันและองค์การต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้
เกิดความสงบเรียบร้อย อำนาจประโยชน์สุขแก่มวลสมาชิก การบริหารจึงมีความจำเป็น เพื่ออำนวยความสะดวก
และสนองตอบความต้องการของประชาชน ความต้องการของประชาชนมีมากมาย และ
มีการเรียกร้องให้รัฐจัดสวัสดิการตามความต้องการของตน เพื่อให้การจัดบริการมีประสิทธิภาพ
และความรวดเร็ว จึงเป็นภาระหน้าที่ของผู้บริหารทุกระดับ ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่จะต้อง
แสวงหารรควิธี (Means) ที่จะสามารถใช้เป็นเครื่องมือที่จะสนองตอบ (Responsiveness) ให้ตรง
กับความประสงค์ของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและเท่าเทียมกัน ดังนั้น การบริหารจึงมี
ความสำคัญและมีความจำเป็นในการดำเนินชีวิตของมนุษย์ ดังที่ สมพงษ์ เกษมสิน (2527 : 1)
ได้สรุปไว้ดังนี้

1. การบริหารได้เจริญเติบโตควบคู่มากับการดำรงชีพของมนุษย์ และเป็นสิ่งช่วย
ให้มนุษย์ดำรงชีพอยู่ร่วมกัน ได้อย่างผาสุก
2. จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นผลทำให้้องค์การต่าง ๆ ต้องขยาย
งานด้านบริหารให้กว้างขวางยิ่งขึ้น
3. การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม
ความก้าวหน้าทางวิทยาการ (Technology) ด้านต่าง ๆ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและก้าวหน้า
รวดเร็วยิ่งขึ้น
4. การบริหารเป็นมรรควิธีที่สำคัญในอันที่จะนำสังคมและโลกไปสู่ความ
เจริญก้าวหน้า
5. การบริหารจะช่วยชี้ให้ทราบถึงแนวโน้ม ทั้งในด้านความเจริญและความเสื่อม
ของสังคมในอนาคต
6. การบริหารมีลักษณะเป็นการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์การ ฉะนั้น
ความสำเร็จของการบริหารจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรมทางการเมือง
(Political Socio Cultural Factor Environment) อยู่เป็นอันมาก

7. การบริหารมีลักษณะต้องใช้การวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องมือ และการวินิจฉัยสั่งการ เป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหาร และความเจริญเติบโตขององค์การ

8. ชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัวหรือในองค์การย่อมมีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารอยู่เสมอ ดังนั้น การบริหารจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและจำเป็นต้องเรียนรู้เป็นอย่างดี

ฉลาด

9. การบริหารกับการเมืองเป็นสิ่งคู่กัน ไม่อาจแยกกันโดยเด็ดขาดได้ ดังที่กล่าวกันว่า “การเมืองกับการบริหารนั้นเปรียบเสมือนคนละด้านของเหรียญอันเดียวกัน”

2. ความหมายของการบริหาร

คำว่า “การบริหาร” นั้น นอกจากจะใช้คำในภาษาอังกฤษที่ว่า “Administration” ยังมีอีกคำหนึ่งที่ใช้แทนกันได้คือคำว่า “Management” (ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายเหมือนกันแต่ทางวิชาการจะเลือกใช้คำว่า “Administration” ด้วยเหตุผลสองประการ คือ ประการแรก เมื่อไม่ต้องการใช้คำที่มีความหมายเน้นในทางการจัดการธุรกิจเอกชน ประการที่สอง เมื่อไม่ต้องการใช้คำที่จะทำให้เกิดความสับสน เพราะจากคำว่า “การจัดการ” (Management) นั้น ใกล้เคียงกับคำว่า “ผู้จัดการ” (Manager) ซึ่งมีความหมายแคบจำกัดลงไปว่า เป็นผู้บริหารขององค์กรแห่งใดแห่งหนึ่ง หรือหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2533 : 8)

นักวิชาการด้านการบริหารได้ให้ความหมายไว้หลากหลาย ดังนี้
สมพงษ์ ญวมสิน (2527 : 5-6) นักวิชาการด้านการบริหารที่มีชื่อเสียงของไทย ซึ่งตำราของท่านได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในมหาวิทยาลัยของไทย ท่านได้รวบรวมความหมายของการบริหารของนักวิชาการไว้ คือ

ซุบ กาญจนปกรณ อธิบายว่า การบริหารหมายถึงการทำงานของคณะบุคคลตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไป ที่ร่วมกันกันปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2541 : 180) ได้กล่าวถึง “การบริหาร” ว่าหมายถึง กระบวนการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุม การปฏิบัติการในองค์การ และการใช้ทรัพยากรอื่น ๆ ที่ก่อให้เกิดความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กร หรืออีกความหมายหนึ่ง คือ กระบวนการทำงานเพื่อก่อให้เกิดการทำงานที่เป็นผลสำเร็จด้วยการใช้บุคคล และทรัพยากรต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุซึ่งเป้าหมายของความต้องการ

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2545 : 17) กล่าวว่า การบริหารเป็นกระบวนการของการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุมทรัพยากร

พะยอม วงศ์สารศรี (2546 : 36) ให้ความหมายของการบริหาร ว่าหมายถึง กระบวนการที่ผู้จัดการใช้ศิลปะ และกลยุทธ์ต่าง ๆ ดำเนินกิจกรรมตามขั้นตอน โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจของ

สมาชิกในองค์กร การตระหนักถึงความสามารถ ความถนัด ความต้องการ และความมุ่งหวัง ความเจริญก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์กรควบคู่ไปด้วยองค์การจึงจะสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้”

สมยศ นาวิการ (2546 : 15) อธิบายว่า การบริหาร คือกระบวนการของการทำงานให้

สำเร็จโดยใช้บุคคลอื่น

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ (2549 : 67) อธิบายว่า การบริหารเป็นการร่วมกันทำงานอย่างเป็น

กระบวนการของกลุ่มบุคคล โดยใช้ทรัพยากรการบริหารเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน

Oxford Advanced Learners Dictionary (1995 : 15) อธิบายว่า การบริหาร

(Administration) หมายถึงการดำเนินการหรือการจัดการภารกิจของรัฐ

Follet (1960 : 132) กล่าวไว้ว่า การบริหารเป็นเทคนิคการทำงานให้สำเร็จ โดยอาศัย

ผู้อื่น

Simon (1971 : 4) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึงกิจกรรมของกลุ่มบุคคลที่ร่วมมือร่วมแรงร่วมใจกันปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ร่วมกัน

Baker (1972 : 13) อธิบายไว้ค่อนข้างละเอียดว่าการบริหาร (Administration) มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินคือ Administrare หมายถึง ช่วยเหลือ (assist) หรือ อำนวยการ (direct) เป็นการทำงานให้สำเร็จ

Terry (1977 : 214) ให้คำจำกัดความของการบริหารไว้ว่า การบริหารเป็นกระบวนการของการวางแผนและการจัดองค์การ รวมถึงมีการกระตุ้นและการควบคุมให้บรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกัน โดยการใช้ทรัพยากรบุคคลและอื่นๆ

Stoner (1978 : 56) อธิบายว่า การบริหารเป็นความพยายามของสมาชิกในองค์กรที่จะใช้ทรัพยากรต่างๆของการบริหารในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การที่ตั้งไว้ร่วมกัน

Koontz (1993 : 124) กล่าวว่ากรบริหาร คือการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นทรัพยากรในการปฏิบัติงานนั้น

Hughes (1994 : 4) กล่าวว่า การบริหารเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดูแลกระบวนการ ข่าวสารข้อมูล การบันทึกเอกสาร และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำกฎ ระเบียบวิธีการและนโยบายที่กำหนดขึ้น โดยบุคคลอื่นมาใช้

กล่าวโดยสรุป การบริหารหมายถึงการปฏิบัติงานที่เป็นกระบวนการและเป็นระบบตั้งแต่การวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุม โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจของ

สมาชิกในองค์การ และมีการใช้ทรัพยากรการบริหารขององค์การ ได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และ
การบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ร่วมกัน
อย่างไรก็ดี จากความหมายของการบริหารที่ได้นำเสนอไว้นี้ สมพงศ์ เกษมสิน.

(2517 : 7) อธิบายว่าการบริหารมีลักษณะเด่นเป็นสากลอยู่หลายประการ คือ

1. การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
2. การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ
3. การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
4. การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ
5. การบริหารเป็นการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล
6. การบริหารอาศัยความร่วมมือร่วมใจของบุคคล เพื่อให้เกิดความร่วมมือของกลุ่ม อันจะนำไปสู่พลังร่วมของกลุ่มที่จะทำให้ภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์
7. การบริหารมีลักษณะการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล
8. การบริหารมีลักษณะเป็นการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
9. การบริหารไม่มีตัวตนแต่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์

3. คุณค่าของการบริหาร

ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงในกระแสโลกาภิวัตน์ที่ปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็วและ
สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น จำเป็นต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารที่เหมาะสม โดยมีการ
เสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับ โครงสร้างของระบบต่างๆภายในประเทศให้มีศักยภาพ และ
สามารถแข่งขันได้ในกระแส โลกาภิวัตน์ได้ และมีการสร้างฐานความรู้ให้เป็นภูมิคุ้มกันต่อการ
เปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างรู้เท่าทัน ควบคู่ไปกับการกระจายการพัฒนาที่เป็นธรรม และเสริมสร้าง
ความเท่าเทียมกันของกลุ่มคนในสังคม (ไพศาล สุริยมงคล, 2551 : 56)

ปัจจุบันการบริหารมีผลต่อความสำเร็จขององค์การอย่างยิ่ง จะเห็นได้จาก
ความสำเร็จขององค์การหลายแห่งที่มีความรุ่งเรืองและมีความเจริญก้าวหน้า หรือพบกับความ
ล้มเหลว ล้วนมาจากความสำเร็จของการบริหารและมาจากความสามารถของผู้บริหาร ไม่ว่าจะเป็
การบริหารภาครัฐหรือการบริหารภาคเอกชน เช่น กรณีประเทศไทยอยู่ภายใต้ระบบทุนนิยมที่มี
การเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมมาตั้งแต่ปี 2504 ซึ่งเป็นเวลา 50 ปี แล้ว การบริหารระบบเศรษฐกิจ
เปลี่ยนไปมาจากระบบเศรษฐกิจที่มีภาคเกษตรเป็นภาคนำทั้งการผลิต รายได้ และกรจ้างงาน
มาสู่การบริหารอุตสาหกรรม การค้า และการบริการ แม้ว่าประชากรส่วนใหญ่ ยังคงทำงานอยู่ใน
ภาคเกษตร แต่รายได้ภาคเกษตรพื้นฐานในปัจจุบันเหลือเพียงร้อยละ 10 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม

ภายในประเทศเท่านั้น ทำให้เกิดความแตกต่างของรายได้ คนกลุ่มน้อยร่ำรวย ความยากจนเป็นของคนกลุ่มใหญ่ เกิดช่องว่างระหว่างรายได้ของคนจนและคนรวย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการบริหารประเทศดังกล่าวเกิดความไม่สมดุล (Unbalance Administration) โดยเน้นการการบริหารการพัฒนาอุตสาหกรรม และละเลยภาคเกษตรกรรม (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2550 : 11)

ดังนั้น การบริหารจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง สามารถสรุปได้ 5 ประการ ดังนี้

1. คุณค่าด้านการประหยัด (Economy) เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากในการพัฒนาและแก้ปัญหาให้กับประเทศ หรือแม้แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเงินเดือนของข้าราชการ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้วัสดุอุปกรณ์ของทางราชการ หรือแม้กระทั่งการใช้จ่ายเงินเพื่อแก้ปัญหาน้ำท่วมกรุงเทพมหานครเมื่อปลายปี 2554- ต้นปี 2555 รัฐบาลต้องกู้เงินถึงกว่า แสนล้าน และข่าวการทุจริตเกี่ยวกับการรับจํานำข้าวของรัฐบาล ถึงขั้นนักวิชาการร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ แม้ศาลจะไม่รับพิจารณาก็ตาม (หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ รายวัน 11 ตุลาคม 2555) ดังนั้นหากใช้การบริหารที่ดีแล้ว ปัญหาดังกล่าวอาจผ่อนคลายได้ หรือหากมีการพิจารณา และหาวิธีการใช้จ่ายเงินด้วยความรอบคอบแล้ว จะทำให้เกิดการประหยัดได้เป็นอย่างมาก

2. คุณค่าด้านประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพหมายถึงการดำเนินงานให้เกิดประโยชน์สูงสุด หรือเกิดผลตามที่คาดหมายไว้ โดยพิจารณาจากผลของงาน กับการใช้ทรัพยากรการบริหาร ถ้าผลของงานที่ได้รับมากกว่าการใช้ทรัพยากรการบริหาร แสดงว่างานมีประสิทธิภาพ ส่วนในงานของทางราชการนั้นอาจนำเอาความสำเร็จของงาน (Achievement) พิจารณาร่วมกับความพึงพอใจ (Satisfaction) และความมุ่งมาดปรารถนา (Aspiration) หรืออาจนำเอาองค์ประกอบอื่นมาร่วมพิจารณา เช่น คุณภาพ (Quality) ปริมาณ (Quantity) เวลา (Time) วิธีการ (Method) และค่าใช้จ่าย (Cost) ด้วย (Heyel, 1963: 872)

3. คุณค่าด้านประสิทธิผล ประสิทธิผลเป็นเรื่องของผลของการปฏิบัติงานที่บรรลุตามวัตถุประสงค์ งานที่มีประสิทธิผลอาจไม่ประหยัด หรือไม่มีประสิทธิภาพก็ได้ เพราะประสิทธิภาพเป็นการทำงานให้ได้ผลสูงสุด ส่วนประสิทธิผลพิจารณาจากผลของงานว่ามีความสำเร็จตามที่คาดหวังไว้

4. คุณค่าด้านความเป็นธรรม การบริหารด้านความเป็นธรรมเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นมาก เพราะเป็นการบริหารที่ไม่แยกชั้นวรรณะ ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ของผู้บริหารนั่นเอง และถ้าผู้บริหารสามารถคงความเป็นธรรมได้จะสามารถทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน อันส่งผลต่อผลของงานอย่างแท้จริง

5. คุณค่าด้านความซื่อสัตย์และมีเกียรติ(Honest and Honor) การปฏิบัติงานที่มีความซื่อสัตย์ จะมีผลต่อความมีเกียรติ การบริหารงานที่ถูกต้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารงานของราชการความซื่อสัตย์และเกียรติย่อมเป็นสิ่งที่ทุกคนยอมรับ

4. ทรัพยากรการบริหาร

การบริหารงานขององค์กรใดๆก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานธุรกิจเอกชนที่หวังผลกำไรจากการดำเนินการ เพราะกำไรคือปัจจัยสำคัญในการคงอยู่ของธุรกิจ หรือองค์การภาครัฐที่มุ่งเน้นการให้บริการเป็นสำคัญ ซึ่งการที่จะสามารถดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายได้นั้น ต้องอาศัยความเพียงพอ และความมีประสิทธิภาพของทรัพยากรต่างๆหลายชนิดด้วยกัน ทรัพยากรดังกล่าวพอจะแบ่งได้เป็น คน เงิน เทคโนโลยี วัสดุอุปกรณ์ และความสามารถในการบริหารจัดการเป็นต้น เป็นต้น ซึ่งบางองค์กรก็มุ่งเน้นทรัพยากรเงิน (Financial Resources) เช่นธนาคาร บางองค์กรได้มุ่งเน้นทรัพยากรด้านเทคโนโลยีเป็นสำคัญ (Technology) เช่นในธุรกิจการสื่อสาร หรือแม้กระทั่งธุรกิจบริการ เช่นสถาบันการศึกษา ต้องอาศัยทรัพยากรมนุษย์ คืออาจารย์ที่มีความเชี่ยวชาญในการสอนและมีความรู้ที่เป็นที่ยอมรับ ซึ่งในทุกประเภทขององค์กรที่กล่าวมาล้วนอาศัยทรัพยากรที่หลากหลายดังกล่าว ทรัพยากรเหล่านี้คือทรัพยากรการบริหาร (Administrative Resources) ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการสนับสนุนให้เกิดการขับเคลื่อนภารกิจ ตาม นโยบายขององค์กรให้ประสบผลสำเร็จ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 ความหมายของทรัพยากรการบริหาร

สมพงษ์ เกษมสิน (2527 : 7) อธิบายว่า ทรัพยากรการบริหารเป็นปัจจัยพื้นฐานหรือองค์ประกอบสำคัญที่ใช้ในการบริหาร ได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการ

Drucker (1999 : 231) ได้กล่าวว่า ทรัพยากรการบริหารหมายถึง องค์ประกอบต่าง ๆ ภายในองค์กรที่นำมาใช้ในการบริหารให้เกิดการผลิต เช่น คน เครื่องจักร อุปกรณ์ วัตถุดิบ เงินทุน รวมทั้งข้อมูลสนเทศต่าง ๆ เป็นต้น

Koontz (1993 : 36) กล่าวไว้ว่า ทรัพยากรการบริหารหมายถึงปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุ ซึ่งเป็นอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานหรือการดำเนินงานให้บรรลุผลตาม

วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยอาศัย ทรัพยากรการบริหาร

โดยสรุปทรัพยากรการบริหาร หมายถึงปัจจัยหรือองค์ประกอบ ภายในองค์กรที่นำมาใช้ในการดำเนินงานให้เกิดการผลิตสินค้าหรือบริการ ได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการ

4.2 องค์ประกอบของทรัพยากรการบริหาร

เป็นที่ยอมรับกันว่านักวิชาการได้มององค์ประกอบของทรัพยากรการบริหารที่

แตกต่างกันไป เช่น

สมพงษ์ เกษมสิน (2527 : 7) กล่าวว่า ทรัพยากรการบริหารพื้นฐาน มีคน (Man)

เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และการบริหารจัดการ (Management) หรือ 4 M's

ติน ปรัชญพฤทธิ (2550 : 35) ได้กล่าวถึงทรัพยากรการบริหารว่า ควร

ประกอบด้วย 6 M's+T ประกอบด้วย คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และวิธีการ (Method) การตลาด (Market) และเครื่องจักร (Machine) และเวลา (Time)

กรีนวูด (Greenwood. 1965 : 75) ได้กล่าวว่า ทรัพยากรทางการบริหารควรมีอย่าง

น้อย 7 ประการ ได้แก่ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) อำนาจหน้าที่ (Authority) เวลา (Time) กำลังใจในการทำงาน (Will) และความสะดวกต่าง ๆ (Facilities)

Simon (1947 : 4) กล่าวว่า ทรัพยากรการบริหาร หมายถึงเสมือนเครื่องมือ

สนับสนุนให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ โดยมีองค์ประกอบสำคัญคือ 7 M's คือ บุคลากร (Man) เงิน (Money) การบริหารทั่วไป (Management) การบริการประชาชน (Market) คุณธรรม (Virtue) ข้อมูลข่าวสาร (Message) การวัดผล (Measurement)

อย่างไรก็ตาม ทรัพยากรการบริหารที่เป็นพื้นฐานควรต้องประกอบด้วย คน (man)

เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และการบริหารจัดการ (Management) นั่นเอง ดังนั้น โดยมีรายละเอียดในแต่ละองค์ประกอบของทรัพยากรการบริหารทั้ง 4 ที่ก่อให้เกิดผลสำเร็จในการดำเนินงานขององค์การ ดังนี้

1. คน (Man) หรือทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานในองค์การทุกระดับ

มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อองค์การ เพราะคนไม่หยุดยั้งในการแสวงหาคำตอบให้กับข้อสงสัยของตนเอง เพื่อแสวงหาแนวทางที่จะแก้ปัญหาโลกทางการบริหารด้วยหลักวิชาที่เป็นยอดของวิชาการ คือเรื่องของการพัฒนาคุณภาพของมนุษย์ และบทบาทของมนุษย์ที่จะช่วยกันแก้ปัญหาทั้งหลาย

(บุญทัน ดอกไธสง. 2551 : 1) และในจำนวนทรัพยากรการบริหาร คนสำคัญที่สุด หรือถือได้ว่า

เป็นหัวใจต่อความสำเร็จขององค์การ ทั้งนี้เพราะคนเป็นผู้ออกแบบ ประดิษฐ์คิดค้น ดำเนินการ

ปรับปรุงแก้ไขเครื่องมือและเทคโนโลยีต่างๆ คนควบคุมทรัพยากรเงิน วัสดุ และคนยังเป็นผู้บริหาร

จัดการในองค์การ ดังนั้น การที่องค์การจะกระทำภารกิจต่าง ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมี

ประสิทธิภาพนั้น องค์การจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีคุณภาพในปริมาณที่เหมาะสมกับงาน หาก

องค์การสามารถมีหรือทำให้มีทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพได้แล้วก็จะช่วยให้การบริหารทรัพยากร

อื่น ๆ มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ตามไปด้วย และสามารถนำจะองค์การไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย หรือความล้มเหลว (เกรียงศักดิ์ เจริญยิ่ง. 2550 : 18)

สำหรับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในมิติต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ โดย

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้นำ โมเดลสมรรถนะ (Competency Model) เข้ามาใช้ ในองค์กร เพื่อช่วยให้ การบริหารทรัพยากรมนุษย์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (สำนักงาน ก.พ.. 2554 : อ้างถึงใน รังสรรค์ อิทน์จันทร์. 2552 : 36) โดยสำนักงาน ก.พ. คาดหวังว่า โมเดลสมรรถนะจะ ช่วยให้ข้าราชการมีผลการปฏิบัติงานดี และส่งผลให้องค์กรบรรลุเป้าประสงค์ที่ต้องการไว้ เช่น การกำหนดสมรรถนะการบริการที่ดี เพราะหน้าที่หลักของข้าราชการคือการให้บริการแก่ประชาชน ทำให้หน่วยงานของรัฐบรรลุวัตถุประสงค์คือการทำให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน นอกจากนี้ นักวิชาการ เช่น Mondy and Noe (1996 : 6-8) ได้เสนอ โมเดลระบบในการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยอธิบาย ให้เห็นถึงความสำคัญของทรัพยากรบุคคลว่า ผู้บริหารทุกระดับต้องให้ความสนใจกับการบริหารทรัพยากรบุคคล มากขึ้นเรื่อย ๆ ต้องมีความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงกำลังคน การพัฒนา กำลังคน ไปจนถึงการเอาชนะกับกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นทางการ

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทำงาน โดยอาศัยระบบ และหน้าที่หลายประการที่ สัมพันธ์กันทำให้การบริหารทรัพยากรมนุษย์มีประสิทธิภาพ หน้าที่ดังกล่าว ได้แก่ การวางแผน ทรัพยากรมนุษย์ การสรรหา และการคัดเลือก การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์การจ่ายค่าตอบแทนและ ประโยชน์เกื้อกูล ความปลอดภัยและสุขภาพ พนักงานและแรงงานสัมพันธ์ ตลอดจนการวิจัย ทรัพยากรมนุษย์ หน้าที่เหล่านี้มีความสำคัญ และความจำเป็นต่อการดำเนินการบริหารทรัพยากร มนุษย์ โดยเฉพาะในการปฏิบัติทางบริหารเพื่อให้บังเกิดความสำเร็จในแต่ละหน้าที่ ส่วน Werther and Davis (1989 : 22-25) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นระบบของกิจกรรม ต่าง ๆ ที่สัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และมีความต่อเนื่องกัน เพราะแต่ละกิจกรรมมีกระบวนการและมีผล ต่อกัน ตัวอย่างเช่นถ้าการตัดสินใจเกี่ยวกับการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ผิดพลาด ก็จะนำไปสู่ปัญหา อื่นตามมา เช่น ปัญหาการจ้างงาน การบรรจุแต่งตั้ง การปฏิบัติตามกฎหมาย การบริหารความ สัมพันธ์ของสภาพแรงงาน ตลอดจนการจ่ายค่าตอบแทนต่างๆ ปัญหาเหล่านี้จะไม่เกิดขึ้นก็ต่อเมื่อ กิจกรรมการบริหารทรัพยากรมนุษย์ดำเนินการอย่างเป็นระบบและเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องกัน บริหารทรัพยากรมนุษย์ให้ได้ผล จึงต้องมีการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ด้วยความสามารถที่จะบอกถึงแนวโน้มและการพัฒนาโปรแกรมใหม่ เพื่อให้บรรลุสภาพต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

ดังนั้น องค์การ โดยทั่วไปต้องมีบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับงานนั้น

โดยเฉพาะ เหมาะสมกับสถานที่ทำงานและระยะเวลาเป็นการเฉพาะด้านเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ก็

เพื่อที่จะให้บรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กร การที่จะให้ได้คนที่มีคุณสมบัติดังกล่าวนั้น จะต้องอาศัยการวางแผน การสรรหา และการคัดเลือกทรัพยากรมนุษย์ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ เป็นงานที่พิจารณาอย่างเป็นระบบ เกี่ยวกับความต้องการ เพื่อให้มั่นใจว่าได้จำนวนพนักงานตามที่ต้องการ กล่าวคือ ได้พนักงานที่มีทักษะและพอเพียงเมื่อองค์กรมีความต้องการสำหรับการสรรหา นั้นเป็นกระบวนการของการชักจูงบุคคลจำนวนที่เพียงพอและกระตุ้นให้สมัครงานกับองค์กร การ คัดเลือกนั้นเป็นกระบวนการที่องค์กรได้ใช้คัดสรรกลุ่มบุคคลที่สมัครให้ได้คนที่เหมาะสมที่สุด สำหรับตำแหน่งงานและองค์กร ความสำเร็จในหน้าที่นี้สำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยให้องค์กรบรรลุ ความสำเร็จตามพันธกิจ (Mission) อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตามสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือการบริหารทรัพยากรมนุษย์ช่วยให้ บุคคล ขององค์กรมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะคน งานและองค์กรมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ยิ่งกว่านั้นการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องในกระบวนการจะช่วยองค์กรรักษาการแข่งขันไว้ได้ กระบวนการพัฒนาควรเริ่มตั้งแต่เมื่อบุคคลเข้ามาร่วมในองค์กร และทำอย่างต่อเนื่องตลอดอาชีพ ของเขา หน้าที่การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์มี 6 ประการคือ การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ การสรรหาและการคัดเลือก การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การจ่าย ค่าตอบแทนและการให้ประโยชน์เกื้อกูล ความปลอดภัยและสุขภาพของทรัพยากรมนุษย์ พนักงาน และแรงงานสัมพันธ์ หน้าที่ประการสุดท้ายคือ การวิจัยทรัพยากรมนุษย์

ในทุกหน้าที่ของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ จำเป็นต้องอาศัยการวิจัยที่มี ประสิทธิภาพ และได้ผล การวิจัยทรัพยากรมนุษย์เป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็น และต้องทำ อย่างจริงจัง เพราะมีการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ทั้งปัจจุบัน และใน อนาคตอย่างมาก และรวดเร็ว เมื่อองค์กรเจริญเติบโตและสลับซับซ้อนมากขึ้น การเปลี่ยนแปลง ย่อมต้องการการปฏิบัติหน้าที่การบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่เข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพมากขึ้น ถึงแม้ว่าความมุ่งหมายพื้นฐานของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ยังคงเหมือนเดิม แต่วิธีการบริหาร ทรัพยากรมนุษย์ให้บรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์นั้นย่อมเปลี่ยนไป (เกรียงศักดิ์ เขียวอึ้ง. 2550 : 43) ดังนั้นองค์กรบริหารส่วนตำบลต้องมีบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับงานนั้น โดยเฉพาะ เหมาะสมกับสถานที่ทำงานและระยะเวลาเป็นการเฉพาะคล้ายเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ก็เพื่อ ที่จะให้บรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กร การที่จะให้ได้คนที่มีคุณสมบัติ ดังกล่าวนั้น จะต้องอาศัยการวางแผน การสรรหา และการคัดเลือก และเมื่อเข้ามาทำงานแล้ว พนักงานจะได้รับ การพัฒนา เช่นการปฐมนิเทศเกี่ยวกับนโยบายขององค์กรและวิธีการปฏิบัติงานต่าง ๆ และให้ การฝึกอบรม โดยผู้เชี่ยวชาญด้านทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจนความต้องการที่จำเป็นในการให้ คำแนะนำปรึกษาแก่พนักงาน นอกจากนี้ พนักงานต้องการ ได้รับการจ่ายค่าจ้าง และเงินเดือนที่

ยุติธรรมกับผลผลิตที่เกิดขึ้นอย่างเหมาะสม ขณะเดียวกันก็เป็นสิ่งจูงใจด้วย ถ้าการจ่ายค่าตอบแทน และประโยชน์เกื้อกูล อยู่ในระดับที่เหมาะสมกับ และที่ขาดไม่ได้คือ การประเมินตนเอง ซึ่งปกติจะตรวจสอบการปฏิบัติงานของตน และทำวิจัยเพื่อค้นหาแนวทางที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นในการรับใช้องค์กรของตน ผลผลิตของพนักงานผลที่ได้จากความพยายามค้ำนี้ของหน่วยงานจะนำไปสู่การมีกำลังคนที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้นเพื่อให้บุคคลสามารถสร้างสรรค์ผลงานที่ดีที่สุดให้แก่องค์กรบริหารส่วนตำบลนั่นเอง

2. เงิน (Money) หมายถึง สื่อกลางในการแลกเปลี่ยนที่ยอมรับ ในปัจจุบัน เงินหรือของปราคามีบทบาทสำคัญในการดำเนินกิจการทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นการลงทุน การผลิต การจัดบริการสาธารณะ ทั้งนี้เพราะเงินเป็นที่ยอมรับว่าเป็นสื่อกลางของการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ รวมถึงเป็นสิ่งตอบแทนการทำงานขององค์กรทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือเอกชน รวมถึงเป็นเครื่องมือในการดำรงชีวิตของมนุษย์ในสังคม ดังที่ วันรัทย์ มิ่งมณีนาถิน (2549 : 106) ได้อธิบายว่า เงินเป็นสิ่งใดก็ได้ที่สังคมยอมรับว่าเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนในช่วงเวลาใดช่วงเวลาหนึ่ง และในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง เช่นเดียวกับ ราตรี สิทธิพงษ์ กับชาลี ตระกูล (2552 : 196) กล่าวว่าเงินหมายถึงสิ่งใด ๆ ก็ได้ที่สังคมทั่วไปให้การยอมรับว่าใช้เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนได้ และใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย เงิน นอกจากสามารถใช้ในการเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนแล้ว เงินยังเป็นมาตรฐานในการวัดมูลค่าของสินค้าและบริการซึ่งจะทำให้เกิดความสะดวกในการแลกเปลี่ยน เพราะถ้านำสิ่งอื่นมาใช้จะทำให้เกิดความยุ่งยากลำบากในการเปรียบเทียบมูลค่า เงินยังเป็นเครื่องรักษามูลค่า หรือทำหน้าที่ในการเก็บรักษามูลค่าได้ดีกว่าสินทรัพย์ประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นทองคำหรือที่ดิน นอกจากนั้นเงินยังเป็นมาตรฐานในการชำระหนี้ในภายหน้าได้ ไม่ว่าจะเป็นหนี้ภายในประเทศหรือหนี้ต่างประเทศก็ตาม (Klein, 1986 : 4)

สิ่งที่สำคัญเกี่ยวกับเงินคือปริมาณเงิน กล่าวคือปริมาณเงินต้องได้สัดส่วนกับสินค้าและบริการในระบบเศรษฐกิจจึงจะไม่ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ (Inflation) หรือไม่เกิดภาวะเงินฝืด (Deflation) อันเป็นผลเสียกับระบบเศรษฐกิจโดยรวม ในทางตรงข้าม ถ้าสามารถบริหารปริมาณเงินได้เหมาะสมก็จะทำให้เกิดการพัฒนาการเติบโตทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เศรษฐกิจโดยรวมดีขึ้น

ส่วนงบประมาณ เป็นเอกสารประมาณการเกี่ยวกับรายรับและรายจ่ายทุกประเภทของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่นในระยะเวลาปกติ 1 ปี ซึ่งต้องได้รับอนุมัติจากสภานิติบัญญัติ และในการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลนั้น อาจตรวจสอบจากรายรับและรายจ่ายจริง อันจะแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินงานตามเป้าหมายหรือไม่ งบประมาณที่ดีคืองบประมาณสมดุล โดยรายรับเท่ากับรายจ่าย และเชื่อว่าเป็นการบริหาร

การเงินที่ดี การใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือของรัฐบาลเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้ประชาชนอยู่ดีกินดี (ธรรมชญ โสภารัตน์. 2538 : 223) และโดยทั่วไปแล้วการเงิน หรืองบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือขององค์การบริหารส่วนตำบลควรมีความสอดคล้องกับระบบงบประมาณของชาติเพื่อให้มีการประสานนโยบายและเป้าหมายการบริหารงบประมาณที่สามารถรองรับซึ่งกันและกันได้ รวมทั้งเป็นระบบงบประมาณที่ทันสมัยและชี้ให้เห็นถึงผลที่เกิดจากการบริหารเงินงบประมาณมากกว่าการเน้นขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) และภายใต้การบริหารแนวใหม่ดังกล่าวระบบงบประมาณที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพัฒนาไปสู่ระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน (Performance Budget System) ด้วยระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานนี้ การจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จะเป็นไปตามแผนและ โครงการที่แสดงให้เห็นถึงระดับการบริหารอย่างมีการวางแผนและการคาดการณ์ไว้ล่วงหน้า โดยระดับของบริหารจะถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการวัดผลของงานที่เกิดขึ้นจากการบริหารงบประมาณ และสามารถควบคุมต้นทุนของการทำงานได้ รวมไปถึงจนถึงระดับความสำคัญของงานที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีต่อการบริหารงานสาธารณะทั้งหมด (สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. 2551 : 280)

ดังนั้น ผู้บริหารต้องทำหน้าที่ 3 ประการ ดังนี้ 1) การจัดหาเงินทุน คือ การแสวงหาเงินทุนเพื่อใช้ในหน่วยงานแสดงให้เห็นว่าองค์กรจะสามารถหาเงินทุนเพื่อใช้จ่ายตามต้องการได้เมื่อใดจากแหล่งใดและด้วยวิธีการใด 2) การวางแผนและควบคุมการใช้จ่ายเงิน คือ การประมาณการถึงอนาคต และการควบคุมการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ และ 3) การตัดสินใจลงทุน คือ การตัดสินใจเพื่อใช้จ่ายเงินทุนที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด (ปิยธิดา ตรีเดช. 2543 : 43)

สรุปได้ว่า เงิน หรืองบประมาณเป็นทรัพยากรการบริหารที่ช่วยให้ การบริหารมีความสะดวก และมีความคล่องตัวมากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องวางแผนทางการเงินให้เป็นระบบระเบียบและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ มีการปรับปรุงการใช้จ่ายเงินขององค์กร มีการใช้จ่ายที่ได้สัดส่วน มีการควบคุมระบบงบประมาณที่ดี มีเทคนิคในการวิเคราะห์ค่าใช้จ่าย มีการพัฒนาผู้บริหารระดับสูงและเจ้าหน้าที่ทางการเงิน การคลัง และบัญชีให้มีความรู้ความสามารถ มีการพัฒนาระบบบัญชี และระบบการเบิกจ่ายที่ทันสมัย ตลอดจนจัดหาเครื่องมือที่ทันสมัยมาใช้ในการบริหารการเงิน ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมถึงสามารถสร้างประสิทธิภาพอย่างสูงสุด

3. วัสดุ (Material) หมายถึงวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานการบริหารด้านนี้ เป็นการสนับสนุนด้านการบริหาร ทั้งนี้เพราะวัสดุหมายถึงความรวมถึงอุปกรณ์ต่างๆที่ใช้ในการปฏิบัติงาน และรวมถึงอาคารสถานที่ เพื่อให้การดำเนินงาน มีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งเป็น

หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ต้องสามารถจัดหาที่จะให้ได้มาซึ่งวัสดุที่ต้องการตามระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ โดยการซื้อ การจ้าง การผลิต การแลกเปลี่ยน การโอน การเช่าการยืม
การรับบริจาค สามารถเลือกใช้ และมีการ พัฒนาวัสดุอุปกรณ์ให้มีความทันสมัย และเหมาะสมกับ
การทำงานตามภารกิจ การพัฒนาวัสดุอุปกรณ์ โดยการพัฒนาผู้บริหารระดับสูง และเจ้าหน้าที่วัสดุ
ให้มีความรู้ด้านส่งกำลังบำรุง (Logistic Administration) รวมถึงการให้การศึกษาอบรมแก่ผู้ที่จะ
ปฏิบัติงานในด้านการบริหารงานพัสดุ ให้ใช้วัสดุอุปกรณ์ให้เหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติ เกิด
ผลประโยชน์คุ้มค่า ใช้อย่างประหยัด ทั้งแรงงาน เงิน และเวลา ก่อนใช้วัสดุ อุปกรณ์ทุกครั้ง ควร
การทดลองก่อนว่าสามารถใช้ได้ดี สะดวกและเหมาะสม และต้องมีการตรวจสอบบัญชีพัสดุอย่าง
สม่ำเสมอ จัดการซ่อมแซมส่วนที่สึกหรอ จัดหาเพิ่มในส่วนที่ขาด จัดระบบการบำรุงรักษาให้มี
ความพร้อมในการใช้ และอยู่ในสภาพที่ใช้การได้นานที่สุด (ธงชัย สันติวงษ์. 2543 : 34)

สรุปได้ว่าวัสดุสิ่งของเป็นทรัพยากรการบริหารที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญยิ่ง ช่วย
สนับสนุนให้การบริหารและการดำเนินงานเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ รวมถึงช่วยให้การทำงานมี
ความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากขึ้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องวางแผนการใช้
วัสดุให้เป็นระบบ สามารถตรวจสอบได้ง่าย เพื่อช่วยให้การบริหารงานและการดำเนินงานเป็นไป
ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และมีประสิทธิภาพสูงสุด

4. การบริหารจัดการ (Management) เป็นวิธีการ และกิจกรรมหรือการ
ประสานงานต่าง ๆ ขององค์การ เข้าด้วยกัน เพื่อให้งานสำเร็จตามเป้าหมาย การบริหารเป็นทั้ง
ศาสตร์ (Science) และศิลป์ (Arts) เพราะการบริหารจัดการมีหลักการ มีทฤษฎีที่สามารถอธิบายได้
นำมาพิสูจน์เป็นตัวเลขได้ แต่การบริหารไม่ใช่ศาสตร์บริสุทธิ์เหมือนวิทยาศาสตร์ แต่เป็นศาสตร์
ประยุกต์ และในการปฏิบัติจะต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ ทักษะ และประสบการณ์การบริหาร
มาปรับประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อม จึงทำให้
แนวทางการบริหารจึงมีลักษณะเป็นศิลป์ (Arts) จึงกล่าวได้ว่าการบริหารจัดการเป็นสิ่งที่
มีความสำคัญ ซึ่งถ้ามีการบริหารจัดการที่ไม่ดีแล้วองค์การจะไม่มีประสิทธิภาพ

โลกปัจจุบันเป็นโลกยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งเป็นโลกไร้พรมแดน การเปลี่ยนแปลง
เป็นไปอย่างรวดเร็วในทุกด้าน และเป็นยุคที่เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสารก้าวหน้ามาก ซึ่งมีผลต่อการ
บริหารจัดการทุกสาขาอาชีพ ซึ่งจะมีประสิทธิผลและมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยการบูรณาการ
สาระความรู้ของศาสตร์หลากหลายวิชา และต้องอาศัยการบริหารแบบมีอาชีพ จึงจะทำให้สามารถ
บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ (ธีระ รุณเจริญ. 2550 : 1) การบริหารจัดการจึงถือเป็นหน้าที่สำคัญ
และเป็นกิจกรรมที่ผู้บริหารต้องกระทำตลอดเวลา เป็นสิ่งที่จะช่วยขับเคลื่อนกลไกในการทำงาน
ขององค์การให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ของงานที่กำหนด ดังเช่น Robbins

and Coulter (2002 : 213) ได้ให้ความหมายเอาไว้ว่าการบริหารจัดการ เป็นกระบวนการประสานคนและกิจกรรมหรืองานต่าง ๆ ขององค์กร เข้าด้วยกัน เพื่อให้ทำงานสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลภายใต้ การจัดการจึงเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ที่จะต้องศึกษาและนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง และที่สำคัญคือนักการบริหารต่างมีประสบการณ์และมีแนวคิดที่หลากหลาย บางแนวคิดได้นำมาใช้ระยะหนึ่ง และมีอีกแนวคิดหนึ่งมาขัดแย้ง ปรับเปลี่ยน พัฒนาอยู่ตลอดเวลา ดังเช่น Wilson. (1887 : 202) ที่อธิบายว่า การเมืองและการบริหารควรแยกจากกัน และสามารถสร้างหลักการต่าง ๆ ทางการบริหารขึ้นมาได้ หลักการบริหารจะช่วยให้การบริหารงานของรัฐมีคุณภาพสูงขึ้น และยังเป็นหลักการซึ่งสามารถใช้ได้ทุกสังคม (One Rule of Good Administration for All Government Alike) แต่ต่อมาแนวคิดดังกล่าวถูกโต้แย้งจากนักวิชาการทางการบริหารหลายสำนักที่มีประสบการณ์แตกต่างกันไป ดังเช่น Hughes. (2003 : 224-226) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารภาครัฐ ได้ถูกแทนที่โดยการบริหารจัดการภาครัฐ(Public Management) ซึ่งได้นำแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ และการตลาดมาใช้จึงถูกเรียกว่าการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยความคิดนี้เริ่มที่ประเทศอังกฤษ โดยมีนายกรัฐมนตรีคือนางแซชเชอร์ (Thatcher) คือการปฏิรูประบบราชการ โดยการเสนอทฤษฎีที่ทำให้รัฐสามารถทำงานให้สำเร็จถูกล่วงไปได้ในการกระจายการให้บริการสู่ประชาชน การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวคิดที่แตกต่างจากเดิมที่เน้นระบบราชการเป็นการกระจายการดำเนินงานและความรับผิดชอบไปให้เอกชนดำเนินการภายใต้เงื่อนไขที่เป็นธรรม และต้องมีการแข่งขันในกลุ่มผู้จัดหาสินค้าสาธารณะ หลักการทั้ง 2 ทำให้รัฐมีความเข้มแข็งขึ้น เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน (Lane. 2000 : 304)

ดังนั้น เพื่อให้องค์กรมีการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องมีการพัฒนาปรับปรุงการบริหารจัดการ เช่นมีการปรับปรุงหน่วยงาน เช่นเมื่อเห็นว่าหน่วยงานใดมีลักษณะคล้ายคลึงกันก็ให้รวมกันเพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย หรือถ้าปริมาณงานมากจนเกินความสามารถของหน่วยงานเดิมที่จะดำเนินงาน ได้อย่างทั่วถึงอาจจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมาดำเนินงานให้เหมาะสมได้ และเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายต้องมีการวางแผนและจัดทำโครงการ และในการดำเนินงานนั้นต้องมีการกำหนดเวลา กำหนดกำลังคน วัสดุสิ่งของ เครื่องมือ เครื่องใช้ให้เหมาะสม เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและความสะดวกกับผู้ปฏิบัติงาน ในด้านข้อมูลต้องมีเพียงพอ สามารถนำผลงานมาเปรียบเทียบกับมาตรฐานการดำเนินงาน ได้ เพื่อจะได้ทราบความแตกต่าง และกำหนดแนวทางแก้ไขเมื่อเกิดปัญหา ที่สำคัญมากอีกประการหนึ่งคือต้องแสวงหาวิธีการที่ให้ผู้ปฏิบัติงานมีความมั่นใจในการทำงาน มีแรงจูงใจ เช่นมีค่าจ้าง หรือเงินเดือนเหมาะสม ยุติธรรมและมีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับค่าครองชีพอยู่เสมอ พร้อมทั้งมีการจัดสวัสดิการที่เหมาะสม มีเงินสะสมมีค่า

เข้าบ้าน ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียน เป็นต้น สุดท้ายต้องจัดให้มีโอกาสก้าวหน้าในงาน มีการเลื่อน
ขั้นเลื่อนตำแหน่ง

สรุปได้ว่าการบริหารจัดการ เป็นกระบวนการดำเนินกิจกรรมตามภารกิจที่ได้รับ
การมอบหมายให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์กร โดยต้องใช้ทั้งศาสตร์ (Science) และศิลป์
(Arts) และต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ ทักษะ และประสบการณ์การบริหารมาปรับประยุกต์ใช้
ในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำทรัพยากรการบริหารไม่ว่าจะเป็นการบริหารจัดการคน
การบริหารจัดการเงิน การบริหารจัดการวัสดุ และระบบวิธีการบริหารจัดการให้สอดคล้องกับการ
เปลี่ยนแปลงของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริหารจัดการท้องถิ่น ยิ่งกรณีองค์การบริหารส่วน
ตำบลที่มีกระจายอยู่ทั่วประเทศและมีความใกล้ชิดอย่างยิ่งกับประชาชนในระดับรากหญ้าใน
การพัฒนาคุณภาพชีวิตให้มีความสุขในการดำรงชีวิตอย่างแท้จริง

5. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

การบริหารเป็นสิ่งที่อยู่คู่กับมนุษย์มาตั้งแต่มนุษย์รู้จักการอยู่ร่วมกัน มีผู้ปกครอง
เป็นผู้ดูแลปกครอง เพื่อความสงบสุข เมื่อประชากรมีเพิ่มขึ้น ความหลากหลายของมนุษย์ก็เพิ่มขึ้น
จำเป็นต้องมีขนบธรรมเนียมประเพณี เพื่อเป็นตัวกำหนดแบบแผนการอยู่ร่วมกันของมนุษย์
องค์การทางสังคมขยายใหญ่โตขึ้น มีความซับซ้อนมากขึ้น มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหาร
มากขึ้น นักการบริหารจึงได้คิดค้นและสร้างกฎเกณฑ์ในการบริหาร และพัฒนาเป็นทฤษฎี ดังนั้น
แนวคิดทฤษฎีทางการบริหารได้ช่วยให้การศึกษาการบริหารดำเนินไปอย่างรวดเร็วและถูกต้อง
เพราะแนวคิดทฤษฎีเป็นเสมือนกรอบขอบข่ายในการศึกษา และมีประโยชน์ต่อการศึกษา ดังนี้
(สมพงษ์ เกษมสิน: 2527 : 23)

1. แนวคิดทฤษฎีเป็นพื้นฐานต่อการศึกษาที่จะปรับปรุงและขยายขอบเขตการศึกษา
ให้กว้างขวางลึกซึ้งขึ้น
2. แนวคิดทฤษฎีเป็นเสมือนเครื่องชี้แนวทางการศึกษาค้นคว้าในเรื่องราวหรือเทคนิค
ที่ยังไม่มีการศึกษาไว้

3. แนวคิดทฤษฎีทางการบริหารเป็นเครื่องมือช่วยให้การวิเคราะห์และพยากรณ์
กิจกรรมการบริหารได้ โดยเฉพาะในแง่ของพฤติกรรมการบริหาร
นักวิชาการด้านการบริหารได้เสนอแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร ไว้ดังนี้

5.1 แนวคิดการบริหารของ Henry Fayol

ฟาโยล์เสนอไว้ว่าการบริหารหมายถึง การคาดคะเน การวางแผน การจัดองค์การ
การสั่งการ การประสานงาน และการควบคุม และเป็นส่วนหนึ่งของการปกครอง ส่วนกระบวนการ

ในการจัดการนั้น ฟาโยล์ได้เสนอหน้าที่ของกรบริหารไว้ 5 ประการ หรือเรียกเป็น ด้วยย่อว่า POCCC ดังนี้ (Fayol. 1949 : 4-8)

1.1 การวางแผน (Planning) หมายถึงการคาดการณ์อนาคตถึงปรากฏการณ์ต่างๆที่ต้องดำเนินงาน รวมถึงสิ่งทีอาจมีผลต่อการดำเนินงานหรือกิจกรรม จากนั้นจึงนำสิ่งที่คาดการณ์ไว้มากำหนดเป็นแผนงานหรือวิธีการในการปฏิบัติ หรือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ

1.2 การจัดองค์กร (Organizing) หมายถึงการจัด โครงสร้างของงาน หรือการจัดหน่วยงานเพื่อรองรับงานที่ต้องปฏิบัติในแต่ละด้าน โดยต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและตรงกับบทบาทหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

1.3 การสั่งการบังคับบัญชา (Commanding) หมายถึงการที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ผู้ที่บังคับบัญชาได้ปฏิบัติ ตามที่เป็นนโยบายขององค์กร โดยผู้บังคับบัญชาต้องมีความสามารถในการสั่ง มีความเข้าใจงาน มีหลักจิตวิทยาเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติตามได้ และมีผลงานปรากฏ ตามที่ผู้บังคับบัญชาต้องการ

1.4 การประสานงาน (Coordinating) หมายถึงการติดต่อประสานและเชื่อมโยงงานให้ทุกคนมีความตระหนักและมีความเข้าใจงานอย่างถ่องแท้เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร

1.5 การควบคุม (Controlling) หมายถึงการกำกับดูแลให้ผู้ปฏิบัติสามารถปฏิบัติงานได้ตามขั้นตอน ถูกต้อง เป็นไปตามนโยบายและแผนงานขององค์กร และสอดคล้องกับระเบียบแบบแผนและวัฒนธรรมขององค์กร

นอกจากนั้น ฟาโยล์ได้เสนอหลักการบริหาร ที่สำคัญ (Principle of Management)

14 ข้อ ดังนี้

1) หลักเอกภาพของสายการบังคับบัญชา (Unity of command) หลักนี้ถือว่าไม่มีใครสามารถปฏิบัติตามคำสั่งของหัวหน้าสองคนขึ้นไป ดังนั้น เพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และเพื่อป้องกันความเข้าใจคลาดเคลื่อนในคำสั่ง ผู้บังคับบัญชาควร ได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว

2) หลักอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ เป็นสิ่งที่แยกจากกันไม่ได้ และอำนาจหน้าที่ควรจะมีควบคู่กับความรับผิดชอบ และเมื่อผู้ใดได้รับมอบหมายอำนาจ ผู้นั้นก็ควรจะได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบ ต่องานด้วยในขณะเดียวกันก็จะสามารถปฏิบัติงานนั้นให้สำเร็จได้ ถ้ามีเพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่งไม่ว่าจะเป็นอำนาจ หรือหน้าที่ย่อมเป็นการยากที่จะบริหารจัดการงานได้

3) หลักลำดับชั้นของการบังคับบัญชา (Scalar Chain) การแสดงความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา โดยมีหัวหน้าในระดับต่าง ๆ จะเอื้ออำนวยให้การบังคับบัญชาเป็นไปตามหลักของการมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว และช่วยให้เกิดระเบียบในการติดต่อสื่อสารในองค์การอีกด้วย ความเป็นระเบียบของการบังคับบัญชาก็มีความสำคัญมาก

4) หลักการแบ่งงานการทำงาน (Division of Work or Specialization) การแบ่งงานกันทำมีประโยชน์ต่อองค์การเพราะเป็นการแบ่งภาระงาน และเป็นการทำงานตามความถนัดของแต่ละคน ซึ่งจะสามารถนำประโยชน์ประสิทธิภาพสูงสุดต่อองค์การ

5) หลักเอกภาพของทิศทางเดียวกัน (Unity of direction) กิจกรรมของกลุ่มทุกกลุ่มภายในองค์การเดียวกันควรมีเป้าหมายเดียวกัน และมีการดำเนินงานภายใต้แบบแผนและทิศทางเดียวกัน เพื่อ การบรรลุเป้าหมายขององค์การ

6) หลักความมีระเบียบวินัย (Discipline) การรักษาระเบียบวินัยขององค์การ ต้องอาศัยผู้บังคับบัญชาที่ดีในทุกระดับขององค์การ โดยผู้บังคับบัญชาจะต้องมีความยุติธรรมและเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องให้การยอมรับ ปฏิบัติตามข้อตกลง เคารพเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา และทำงานตามหน้าที่ให้ดีที่สุด

7) หลักประโยชน์ส่วนรวมมาก่อนประโยชน์ส่วนบุคคล (Subordination of the Individual Interest to General Interest) ผลประโยชน์ส่วนรวมย่อมมีความสำคัญเหนือกว่าประโยชน์ส่วนบุคคล หรือของส่วนย่อยต่าง ๆ โดยยึดถือหลักความเป็นธรรม และจะต้องมีการตกลงร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหาร ผู้ปฏิบัติงาน รวมถึงหน่วยงานย่อยอื่น ๆ ภายในองค์การ

8) หลักของการรวมอำนาจ (Centralization) การจัดการจะต้องมีการรวมอำนาจไว้ที่จุดกลาง เพื่อที่จะควบคุมส่วนต่าง ๆ ขององค์การไว้ได้ แต่ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับสถานการณ์แต่ละสถานการณ์ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับองค์การ

9) หลักของการให้รางวัลตอบแทน (Remuneration) ต้องเป็นไปอย่างเที่ยงธรรมธรรม และเกิดความพอใจ และประโยชน์มากที่สุดแก่ทั้ง 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้างให้สามารถดำรงอยู่ได้

10) หลักคำสั่ง (Order) การมีคำสั่งสำหรับการทำงานของคนงานในองค์การนั้น ผู้บริหารจำเป็นต้องกำหนดลักษณะและขอบเขตของงานให้ถูกต้อง ชัดเจน พร้อมทั้งระบุถึงความสัมพันธ์ต่องานอื่น

11) หลักความเสมอภาค (Equity) เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความศรัทธา ความจงรักภักดี และอุทิศตนในการทำงานให้กับองค์การ ผู้บริหารต้องมีเข้าใจผู้ใต้บังคับบัญชา และให้ความเสมอภาคแก่ทุกฝ่ายภายในองค์การ

12) หลักความมั่นคงของคณงาน (Stability of tenure) ความมั่นคงในการทำงาน ย่อมทำให้คณงานมีความมั่นใจในองค์กร ถ้ามีคนเข้าออกบ่อยๆย่อมทำให้เกิดการเสียเวลา และสิ้นเปลืองและทำให้การจัดการงานไม่เกิดประสิทธิภาพ ดังนั้น ทั้งผู้บริหารต้องสร้างความมั่นคงให้กับผู้ปฏิบัติงาน

13) หลักความคิดริเริ่ม (Initiative) ความคิดริเริ่มจะเป็นพลังอันสำคัญที่จะทำให้องค์กรเข้มแข็งขึ้น มีการสร้างงานใหม่ๆ การเปิดโอกาสให้คณงานภายในองค์กรมีส่วนร่วมในการคิด ในการเสนอวิธีการทำงาน ในการเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา และในการปฏิบัติตามแผนงาน และเป้าหมายต่าง ๆ จะทำให้งานสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

14) หลักความสัมพันธอันดี (Esprit de corps) ความสามัคคีกลมเกลียวระหว่างสมาชิกเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก และเป็นหน้าที่ ของฝ่ายบริหาร ที่จะสร้างความสัมพันธอันดีระหว่างสมาชิกขององค์กร เพื่อจะให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรเป็นอย่างดีภายในทิศทางเดียวกัน

5.2 แนวคิดการบริหารของ Max Weber

Weber (1947 130-140) เป็นนักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน เขาได้พัฒนาทฤษฎีเกี่ยวกับโครงสร้างและกิจกรรมขององค์กรที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่ โดยเรียกรูปแบบองค์กรในอุดมคติของเขาว่า “ระบบราชการ” (Bureaucracy) ทฤษฎีระบบราชการของเว็บเบอร์เป็นตัวแบบ (Model) ที่องค์กรขนาดใหญ่จำนวนมากในปัจจุบันยังคงใช้อยู่

ระบบราชการในอุดมคติของเว็บเบอร์ มีหลักการบริหารที่สำคัญ 7 ประการ ดังต่อไปนี้ (Weber, 1947 : 312)

5.2.1 หลักลำดับชั้น (Hierarchy) ลำดับชั้นของอำนาจหน้าที่ ตำแหน่งต่าง ๆ จะถูกกำหนดหรือจัดให้อยู่ในลักษณะลำดับชั้นสายการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันลงไป ตำแหน่งที่ต่ำกว่าจะถูกบังคับบัญชาโดยตำแหน่งที่สูงกว่าอย่างเคร่งครัด การแบ่งงานกันทำงานต่าง ๆ ในองค์กรจะถูกแตกออกเป็นงานเล็ก ๆ ง่าย ๆ มีลักษณะเป็นงานประจำและอำนาจ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับความสามารถ และความเชี่ยวชาญของตัวข้าราชการ

5.2.2 อำนาจของสมาชิกขององค์กรขึ้นอยู่กับตำแหน่งทางราชการ และถูกบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร สมาชิกต้องปฏิบัติตามตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ การเปลี่ยนแปลงตัวข้าราชการอาจมิได้แต่ตำแหน่งเป็นสิ่งตายตัว ไม่มีการเปลี่ยนแปลง ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่และมีบทบาทตามตำแหน่งนั้นๆ อย่างไรก็ตามผู้ดำรงตำแหน่งอาจมีคุณสมบัติพิเศษบางประการได้ตามประเพณี

5.2.3 การปฏิบัติงานถูกกำหนดโดยกรอบระเบียบแบบแผนที่เป็นระบบและเป็นทางการ การเก็บรักษาเอกสารมีระบบเพื่อความสะดวกในการค้นหา ข้อมูลของราชการมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจ เพื่อให้เกิดการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ กฎเกณฑ์ระเบียบที่เป็นทางการ เพื่อประกันความเป็นเอกภาพและการแสดงออกของลูกจ้างอย่างมีวินัย ผู้บริหารต้องอิงอยู่กับกฎเกณฑ์ ระเบียบราชการอย่างเป็นทางการ

5.2.4 ข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลาง โดยยึดประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ไม่ช่วยเหลือหรือเอนเอียงเข้าข้างใดข้างหนึ่ง โดยเฉพาะ ยึดระเบียบแบบแผนเป็นหลัก มีเหตุมีผลทำงานโดยปราศจากอารมณ์ และ ไม่มีความเกลียดชัง ดังที่ปรากฏในเอกสารของพิทยา บวรวัฒนา (2541 : 23) ที่ว่า Without Hatred or Passion ความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ การใช้กฎและระเบียบราชการในการควบคุมให้เป็นเอกภาพ มีเหตุผลมาจากความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวของลูกจ้าง ดังนั้น ความสัมพันธ์ในองค์การควรมีรูปแบบของความสัมพันธ์ที่เป็นทางการเท่านั้น

5.2.5 ราชการเป็นอาชีพที่มั่นคง ระบบราชการเป็นระบบที่มีกฎหมายรองรับ มีระบบในการทำงาน มีเงินเดือนและสวัสดิการที่ชัดเจน เมื่อหมดวาระในราชการมีค่าตอบแทนในลักษณะที่เป็นบำนาญ ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานต้องปฏิบัติงานอย่างทุ่มเทเพื่อความก้าวหน้าในระบบราชการ

5.2.6 ระบบราชการมีความแข็งแกร่ง มีลำดับชั้นที่มั่นคง มีการกำหนดอำนาจไว้ชัดเจน ไม่มีประชาชนคนใดหรือกลุ่มใดสามารถลบล้างได้ ประกอบกับผู้ปฏิบัติงานได้รับการคัดเลือกมาเป็นอย่างดี ผู้นำเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ดังนั้นระบบราชการจึงมีลักษณะเหมือนเครื่องจักรกล

5.2.7 ระบบราชการปกปิดความลับของทางราชการ ดังคำกล่าวที่ว่า “เป็นความลับของทางราชการ” ทั้งนี้เป็นการสร้างอำนาจของตัวระบบราชการ

5.3 แนวคิดกระบวนการบริหารของ Luther Gulick

Gulick (1937 : 13) ได้สรุปกระบวนการบริหารไว้ในหนังสือชื่อ “Papers on the Science of Administration” ซึ่งเขียนขึ้นในปี ค.ศ. 1937 ว่ากระบวนการบริหารย่อประกอบด้วย 7 ประการ เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า POSDCoRB แต่ละตัวมีความหมายดังนี้

1. P=Planning หมายถึง การวางแผน เป็นการกำหนดเป้าหมายขององค์การ ซึ่ง ทั้งนี้เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นมีความสอดคล้องกับนโยบาย (Policy) และการดำเนินงาน การวางแผนเป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้ความรู้ในการวินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคตแล้วกำหนดวิธีการ โดยถูกต้องอย่างมีเหตุผลเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องและสมบูรณ์

2. O=Organizing หมายถึง การจัดโครงสร้างอำนาจ หรือการจัดส่วนราชการ หรือองค์การเพื่อการปฏิบัติงาน การจัดแบ่งส่วนงานนี้จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับหน้าที่ที่รับผิดชอบ อาจแบ่งเป็นกรม กอง แผนก โดยอาศัยปริมาณงานหรือจัดตามลักษณะเฉพาะอย่าง (Specialization) และพิจารณาในแง่หน่วยงาน (Organization) เช่น หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) เป็นต้น

3. S = staffing หรืออาจเรียกว่าเป็นการบรรจุพนักงานหรือผู้ทำงานที่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเป็นการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความสามารถมาปฏิบัติงานให้เหมาะสม หรือ Put the right man on the right job กับรวมถึงการที่จะพัฒนา และส่งเสริมบุคลากรให้เกิดแรงจูงใจในการปฏิบัติงานอีกด้วย

4. D=Directing หมายถึง การอำนวยการรวมทั้งการควบคุมงาน ตลอดจนคิดปะโนในการแนะนำ การตัดสินใจที่ทันเหตุการณ์ เพื่อให้ผลงานมีคุณภาพ

5. Co=Coordinating หมายถึง การประสานงานทั้งภายในหน่วยงาน และระหว่างหน่วยงาน การประสานงานที่ดีทำให้เกิดความเข้าใจตรงกันและสามารถร่วมมือกัน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น เพื่อช่วยแก้ปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน การร่วมมือประสานงานเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องจัดให้มีขึ้นในหน่วยงานของตน เพราะเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วยให้เกิดความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

6. R=Reporting หมายถึง การรายงานความเคลื่อนไหวผลการปฏิบัติการ ให้ประชาชนและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับทราบ และอาจมีการตรวจสอบเพื่อให้ข้อเท็จจริงหรือข้อมูลแก่ผู้สนใจ หรือผู้ร่วมงาน ความสำคัญของรายงานนั้นอยู่ที่จะต้องอยู่บนรากฐานของความจริง

7. B=Budgeting หมายถึง การงบประมาณ การบริหารเกี่ยวกับงบประมาณ การเตรียมงบประมาณ และการเสนอขออนุมัติ และการเงินตลอดจนการใช้วิธีการงบประมาณรวมถึงการบริหารการเงินและบัญชี เป็นไปตามระเบียบของราชการ

5.4 แนวคิดการบริหาร PDCA ของ Edward Deming

Deming (1986 : 41-42) เป็นปรมาจารย์ทางด้านการบริหารคุณภาพ PDCA เป็นเทคนิคในการแก้ปัญหาหรือปรับปรุงการทำงานให้ดียิ่งขึ้น โดยช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถคิดปรับปรุงอย่างเป็นระบบ

วงจร PDCA ที่สมบูรณ์นั้นจะต้องหมุนไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหมายถึงการปรับปรุงโดยไม่มีที่สิ้นสุด PDCA มีรายละเอียดดังนี้ (กิติมา ปรีดีดิลล. 2533 : 142-143)

1. Plan (วางแผน) หมายความว่ารวมถึง การกำหนดเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน วิธีการและขั้นตอนที่จะเป็นเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายในการ

วางแผน จะต้องทำความเข้าใจกับเป้าหมาย วัตถุประสงค์ให้ชัดเจน เป้าหมายที่กำหนดต้องเป็นไปตามนโยบาย วิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์กร เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันทั่วทั้งองค์กร การวางแผนในบางด้านอาจจำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานนี้จะช่วยให้การวางแผนมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพราะใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบได้ว่าบรรลุปฏิบัติงานเป็นไปตามมาตรฐานที่ได้ระบุไว้ในแผนหรือไม่

2. Do (ปฏิบัติ) หมายถึง การปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ ซึ่งก่อนที่จะปฏิบัติงานใด ๆ จำเป็นต้องศึกษาข้อมูลและเงื่อนไขต่าง ๆ ของสภาพงานที่เกี่ยวข้องเสียก่อนในกรณีที่เป็นงานประจำที่เคยปฏิบัติหรือเป็นงานเล็กอาจใช้วิธีการเรียนรู้ ศึกษา ค้นคว้าด้วยตนเอง แต่ถ้าเป็นงานใหม่หรืองานใหญ่ที่ต้องใช้บุคลากรจำนวนมาก อาจต้องจัดให้มีการฝึกอบรมก่อนที่จะปฏิบัติจริง การปฏิบัติจะต้องดำเนินการไปตามแผน วิธีการ และขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้ และจะต้องเก็บรวบรวมและบันทึกข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานไว้ด้วยเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการดำเนินงานในขั้นตอนต่อไป

3. Check (ตรวจสอบ) เป็นกิจกรรมที่มีขึ้นเพื่อประเมินผลว่ามีการปฏิบัติงานตามแผนหรือไม่ มีปัญหาเกิดขึ้นระหว่างการปฏิบัติงานหรือไม่ ขั้นตอนนี้มีความสำคัญเนื่องจากในการดำเนินงานใด ๆ มักจะเกิดปัญหาแทรกซ้อน ที่ทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนอยู่เสมอ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพและคุณภาพของการทำงานการติดตามการตรวจสอบ และการประเมินปัญหา จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องกระทำควบคู่ไปกับการดำเนินงาน เพื่อจะได้ทราบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงคุณภาพของการดำเนินงานต่อไป ในการตรวจสอบและการประเมินการปฏิบัติงาน จะต้องตรวจสอบด้วยการปฏิบัตินั้นเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพของงาน

4. Act (การปรับปรุง) เป็นกรรมที่มีขึ้นเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น หลังจากที่ได้ทำการตรวจสอบแล้ว การปรับปรุงอาจเป็นการแก้ไขแบบเร่งด่วนเฉพาะหน้า หรือการค้นหาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำรอยเดิม การปรับปรุงอาจนำไปสู่การกำหนดมาตรฐานของวิธีการทำงานที่ต่างจากเดิม เมื่อมีการดำเนินงานตามวงจร PDCA ในรอบใหม่ ข้อมูลที่ได้จากการปรับปรุงจะช่วยให้การวางแผนมีความสมบูรณ์และมีคุณภาพเพิ่มขึ้นได้ด้วย

การบริหารในระดับต่าง ๆ ทุกระดับตั้งแต่เล็กสุด คือ การปฏิบัติงานประจำวันของบุคคลหนึ่ง จนถึงโครงการในระดับใหญ่ที่ต้องใช้กำลังคนและเงินงบประมาณจำนวนมากย่อมมีกิจกรรม PDCA เกิดขึ้นเสมอ โดยมีการดำเนินกิจกรรมที่ครบวงจรบ้าง ไม่ครบวงจรบ้างแตกต่างกันตามลักษณะงานและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ในแต่ละองค์กรจะมีวงจร PDCA อยู่หลาย ๆ วง วงใหญ่สุดคือ วงที่มีวิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรเป็นแผนงาน (P) แผนงานวงใหญ่

สุดท้ายอาจครอบคลุมระยะเวลาต่อเนื่องกันหลายปี จึงจะบรรลุผล การผลักดันให้วิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปรากฏเป็นจริงได้จะต้องปฏิบัติ (P) โดยนำแผนยุทธศาสตร์มากำหนดเป็นแผนปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์กรแผนปฏิบัติงานประจำปีจะก่อให้เกิดวงจร PDCA ของหน่วยงานขึ้นใหม่ หากหน่วยงานมีขนาดใหญ่ มีบุคลากรที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ก็จะต้องแบ่งกระจายความรับผิดชอบไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้เกิดวงจร PDCA เพิ่มขึ้นอีกหลาย ๆ วง โดยมีความเชื่อมโยงและซ้อนกันอยู่ การปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งหมดจะรวมกันเป็น (D) ขององค์กรนั้น ซึ่งองค์กรจะต้องทำการติดตามตรวจสอบ (C) และแก้ไขปรับปรุงจุดที่เป็นปัญหาหรืออาจปรับเปลี่ยนใหม่ในแต่ละปี (A) เพื่อให้วิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวนั้นปรากฏเป็นจริงและทำให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์รวมขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีคุณภาพ

5.5 การบริหารจัดการคุณภาพ (Quality Management)

ในอดีตที่ผ่านมา มนุษย์ได้มีความใฝ่ฝันที่จะประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการ นักวิชาการและนักบริหารพยายามที่นำวิธีการบริหารแบบต่าง ๆ มาใช้ วิธีการหนึ่งที่มีความนิยมคือการบริหารจัดการคุณภาพ แต่เมื่อเวลาผ่านไป แนวคิดทางการจัดการที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพที่ผ่านมามีในอดีต มักประสบความสำเร็จล้มเหลวในการนำไปปฏิบัติในองค์กรหลายแห่งไม่ว่าจะเป็นการควบคุม (Quality Control) การจัดการโดยวัตถุประสงค์ (Management by Objective - MBO) หรือรีเอนจิเนียริง (Reengineering) ISO 9000, ISO 14000 หรือการได้รางวัลมัลด์คัม บัลดริจ (Malcolm Baldrige National Quality Award) แต่ รางวัลเหล่านี้ยังไม่ได้เป็นหลักประกันของความสำเร็จขององค์กรในระยะยาวแต่อย่างใด ในปี 1993 บริษัทวัลเลซเกิดการล้มละลายภายหลังจากได้รับรางวัลมัลด์คัมเมื่อ 3 ปีก่อน (Mehnyk and Denzler. 1996 : 124)

5.5.1 ที่มาและแนวคิด

แนวคิดเรื่องคุณภาพเริ่มจากผลงานวิจัยเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพที่ห้องทดลองของบริษัทโทรศัพท์ เบสส์ ประเทศสหรัฐอเมริกา โดย วอลเตอร์ ชิงฮาร์ท (Walter Shewhart) ซึ่งต่อมากระทรวงกลาโหมของสหรัฐอเมริกาได้นำเทคนิคการควบคุมคุณภาพดังกล่าวของชิงฮาร์ทไปใช้ แต่เนื่องจากกระทรวงกลาโหมมีฐานะเป็นผู้ซื้อสินค้าและบริการมากกว่าผู้ผลิต ดังนั้นการควบคุมคุณภาพของกระทรวงกลาโหมจึงเน้นมุมมองของผู้ซื้อ ซึ่งให้ความสำคัญกับการคัดเลือกและการตรวจสอบ อย่างไรก็ตามการควบคุมคุณภาพของกระทรวงกลาโหมถือเป็นจุดเริ่มต้นของความนิยมในเรื่องคุณภาพ

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ญี่ปุ่นต้องการฟื้นฟูประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมโดยเฉพาะการกู้ชื่อเสียงของญี่ปุ่นในเรื่องการลอกเลียนแบบสินค้าซึ่งมีคุณภาพค่อนข้างต่ำ ความคิดเรื่องคุณภาพของญี่ปุ่นเริ่มจาก เอ็ดเวิร์ด เดมมิ่ง (Edward Deming) และ โจเซฟ จูแรน (Joseph Juran) ได้เดินทางไปญี่ปุ่นในปี 1946 และได้นำแนวคิดของจิวยิวหรือทฤษฎีสามส่วนกับแนวคิดทางการจัดการ ไปเผยแพร่ ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็นการจัดการคุณภาพอย่างทั่วถึง แนวคิดนี้ได้รับการยอมรับอย่างดีในญี่ปุ่น

แม้ว่าเดมมิ่งจะประสบความสำเร็จและมีชื่อเสียงในญี่ปุ่น แต่ทางทวีปอเมริกาเหนือไม่ค่อยมีคนรู้จักเดมมิ่ง กระทั่งปลายปี 1979 เมื่อมีการนำผลงานของเดมมิ่งมาเผยแพร่และบริษัทต่าง ๆ ได้นำแนวคิดของเดมมิ่งมาใช้และประสบความสำเร็จ เช่น บริษัท Texas Instruments, Proctor & Gamble, Dow Chemical, General Motors และ โมโตโรล่า

5.5.2 ความหมายของคุณภาพ

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2554 : 170) ได้อธิบายความหมายของเดิมความหมายของคุณภาพตามแนวคิดของการควบคุมคุณภาพ (Quality Control) จะเน้นเฉพาะความสอดคล้องกับข้อกำหนดคุณสมบัติในรายละเอียด (Conformance to Specification)

จูแรน (Juran) ได้ให้ความหมายของคุณภาพว่า หมายถึง ความเหมาะสมในการใช้งาน (Fitness for Use) ซึ่งจะรวมคุณลักษณะของผลิตภัณฑ์ 5 ประการ ได้แก่ คุณภาพการออกแบบคุณภาพของการสอดคล้องกับข้อกำหนด (Quality of Conformance) การหามาได้ (Availability) ความปลอดภัย และการใช้งาน

ต่อมาจูแรนจึงได้นำความความคิดเรื่อง "ต้นทุน" (cost) เข้ามาด้วยเพื่อแสดงให้ผู้บริหารเห็นถึงค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นหากมีสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่ไม่มีคุณภาพเกิดขึ้น โดยจูแรนเสนอให้ผู้บริหารลงทุนด้านการตรวจสอบและประเมินระดับคุณภาพสินค้า รวมทั้งด้านป้องกันข้อบกพร่องหรือความล้มเหลวที่อาจเกิดขึ้นเพราะจูแรน พบว่าหากปล่อยให้ข้อบกพร่องเกิดขึ้นแล้ว ต้นทุนของความบกพร่องเหล่านั้นจะสูงมากถึง 50 - 80 % ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. 2554 : 171)

ต่อมาฟิลลิป บี.คอสบี้ (Philip B. Crosby) ได้เสนอกฎในการจัดการคุณภาพ (Absolutes for Quality Management) โดยกล่าวถึงความหมายของคุณภาพว่า หมายถึง การตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้า (Conformance to Requirement) (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. 2554 : 171)

จากความหมายของคุณภาพที่ได้พบทวนมาข้างต้น ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2554 : 173-175) ได้จัดความหมายดังกล่าวให้เป็นกลุ่มโดยแบ่งเป็น 4 มิติ คือ มาตรฐาน ผลงาน ประสิทธิภาพ และความพึงพอใจ ซึ่งสามารถอธิบายได้ ดังนี้

1) มาตรฐาน (Standard)

ได้แก่ข้อกำหนดหรือกฎเกณฑ์ที่ตัดสินความมีคุณภาพของสินค้าหรือบริการนั้น เช่น การลดอัตราข้อบกพร่องให้เกิดขึ้นน้อยที่สุดหรือไม่มีเลย (Zero - Defect) หรือความสอดคล้องกับข้อกำหนดรายละเอียดคุณสมบัติ (Fitness to Specification) บรรทัดฐานให้หน่วยงานต่าง ๆ ปฏิบัติตาม

2) ผลงาน (Performance)

ครอบคลุมความสามารถในการใช้งาน (functionality) ว่าผลิตภัณฑ์หรือบริการนั้นตอบสนองจุดประสงค์ในการใช้งานหรือไม่ ความสามารถในการเข้าถึง (Accessibility) หรือความสะดวก ความปลอดภัย ความรับผิดชอบ การให้บริการ ความคงทนความแม่นยำและความเหมาะสมกับประโยชน์ใช้สอย (Fitness to Use)

3) ประสิทธิภาพ (Efficiency)

ได้แก่ การพิจารณาปัจจัยนำเข้าเปรียบเทียบกับผลผลิตหรือสินค้าหรือบริการที่องค์การผลิตขึ้นมา การควบคุมต้นทุน และเวลาในการส่งมอบ ดังนั้น มิตินี้จะครอบคลุมเรื่องความเหมาะสมกับต้นทุน (Fitness to Cost)

4) ความพึงพอใจ (Satisfaction)

เป็นมิติของคุณภาพที่เกี่ยวกับความสอดคล้องกับความต้องการ (Conformance to Requirement) ของลูกค้า รูปลักษณ์ของสินค้า (Carl. 1988 : 124) เพื่อสร้างความพึงพอใจของลูกค้าโดยอาจเป็นคุณภาพที่ลูกค้าคาดหวังหรือต้องการ (Expected Quality) หรืออาจเป็นคุณภาพที่เหนือความคาดหวังของลูกค้า (Exciting Quality) ซึ่งทำให้ลูกค้าเห็นความแตกต่างและก่อให้เกิดความได้เปรียบในแข่งขัน (Hall. 1993 : 214)

5.6 แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management -

TQM)

แม้ว่าการบริหารจัดการมีคำจำกัดความและรายละเอียดของวิธีการต่างกัน แต่สาระสำคัญจะคล้ายกัน จากการประมวลสาระสำคัญของแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการเชิงคุณภาพสามารถสรุปได้ ดังนี้ (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. 2554 : 173-174)

5.6.1 พันธะผูกพันกับคุณภาพ (Commitment to Quality)

ความสำเร็จของการบริหารจัดการคุณภาพขึ้นอยู่กับพันธะผูกพัน และมีความเชื่อและมีความมุ่งมั่นเกี่ยวกับคุณภาพใน 4 ระดับ คือ

- 1) พันธะผูกพันในการผลิตสินค้าที่มีคุณภาพ เพราะมีความเชื่อมั่นว่าลูกค้าต้องการสินค้าที่มีคุณภาพ ซึ่งอาจต้องซื้อด้วยราคาที่แพงกว่าก็ตาม และผู้ผลิตยอมรับว่าคุณภาพนั้นจะรักษาความได้เปรียบในการแข่งขัน ช่วยในการพัฒนาสินค้า
- 2) พันธะผูกพันต่อลูกค้า กล่าวคือ พนักงานทุกคนต้องรักษาและทำให้คุณภาพเกิดขึ้น กับลูกค้าหรือซัพพลายเออร์ เพื่อให้ลูกค้ามีความมั่นใจและศรัทธาต่อคุณภาพสินค้า
- 3) พันธะผูกพันกับผู้บริหารระดับสูงขององค์กรที่ต้องมีความพร้อมในการสนับสนุนการบริหารจัดการที่มีคุณภาพ
- 4) พันธะผูกพันจากพนักงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคนในองค์กรในการทุ่มเทความสามารถเพื่อช่วยในการผลิตสินค้าหรือบริการที่มีคุณภาพและยอมรับว่าคุณภาพเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของความอยู่รอดขององค์กร

5.6.2 การปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement)

การบริหารจัดการเชิงคุณภาพต้องมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องไม่หยุดยั้งในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์กร ถึงนำส่งสินค้าหรือบริการที่มีคุณภาพให้แก่ลูกค้า

5.6.3 การมีส่วนร่วมทั้งหมด (Total Involvement)

การบริหารจัดการเชิงคุณภาพจะสำเร็จ โดยต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการทำงานเป็นทีม ซึ่งมีหลายรูปแบบ คือ

- 1) การทำงานเป็นทีมแนวตั้ง (Vertical Teamwork) คือ ทีมงานระหว่างผู้บริหาร กับฝ่ายปฏิบัติการหรือฝ่ายดำเนินงาน
- 2) การทำงานเป็นทีมแนวนอน (Horizontal Teamwork) คือ ทีมงานที่เกิดจากการร่วมกันทำงานของผู้ปฏิบัติงานหรือฝ่ายดำเนินงานของหน่วยงานภายในองค์กร
- 3) ทีมงานระหว่างองค์กร (Inter Organization Teamwork) เป็นการนำตัวแทนทั้งฝ่ายลูกค้า และฝ่ายจำหน่ายสินค้ามาทำงานร่วมกัน เพื่อให้ได้คุณภาพของสินค้าตามความมุ่งหวัง

5.6.4 การใช้เครื่องมือและเทคโนโลยีและวิธีการทางวิทยาศาสตร์อย่างกว้างขวาง

(Extensive use of Scientific Tools, Technologies, and Methods)

การบริหารจัดการคุณภาพต้องมีการประยุกต์ใช้เครื่องมือและเทคนิคทางวิทยาศาสตร์แทนการบริหารตามความเคยชิน ได้แก่ เครื่องมือทางสถิติ หรือ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ หรือ อาศัยข้อมูลเป็นพื้นฐาน ในการตัดสินใจ

5.6.5 เน้นที่ลูกค้า (Customers – Oriented)

แนวคิดของการบริหารจัดการคุณภาพหมายถึง ทั้งลูกค้าภายใน และลูกค้าภายนอก การทำงานที่ดีต้องพิจารณาถึงการสร้างความพึงพอใจแก่หน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้องที่เป็นลูกค้าของการให้บริการ และยังต้องให้ความสำคัญกับลูกค้าภายนอกอีกด้วย

5.6.6 เน้นกระบวนการ (Process – Oriented)

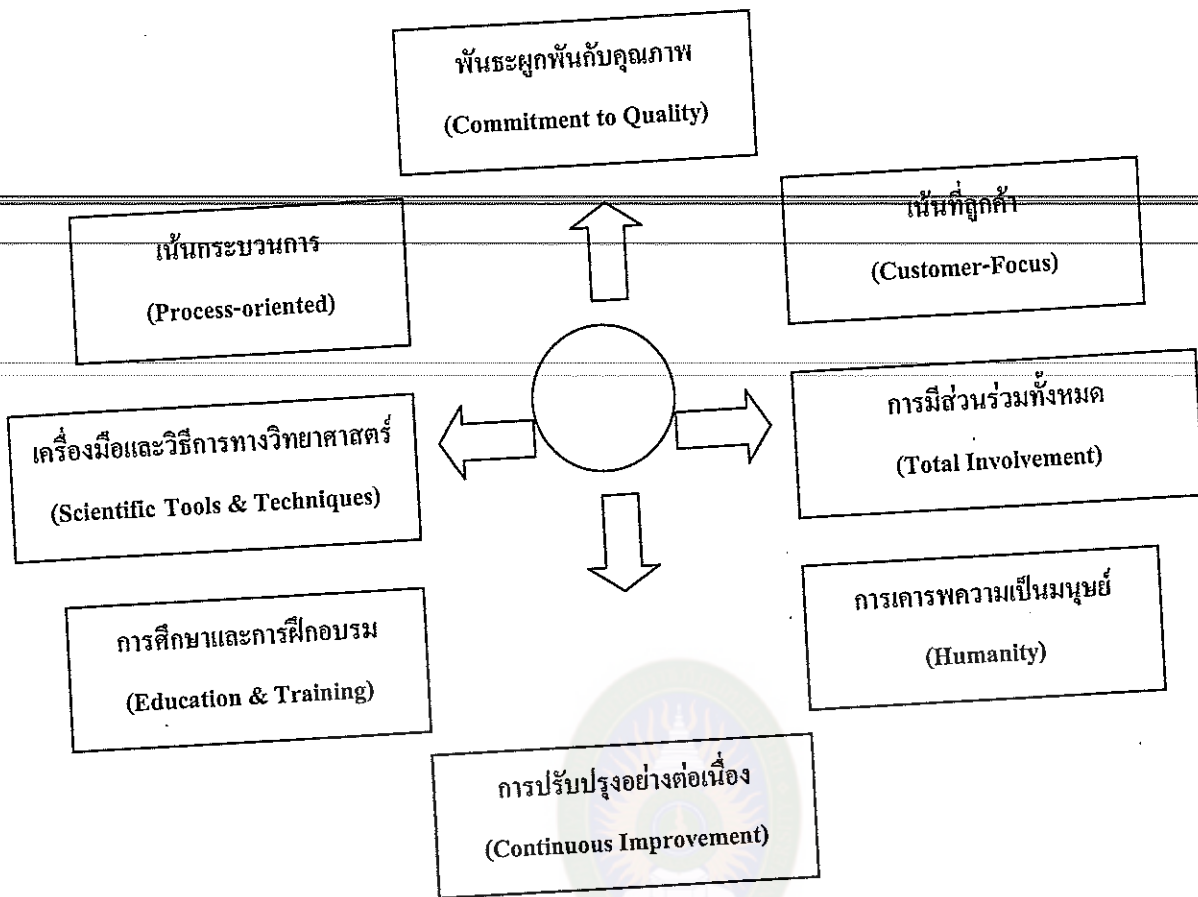
การปรับปรุงการทำงานจะเน้นการหาสาเหตุของปัญหา และแก้ไขในกระบวนการทำงานที่ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าว ดังนั้นแนวคิดการบริหารคุณภาพจึงเน้นการฝึกอบรมผู้ปฏิบัติงานให้เห็นความสำคัญของกระบวนการและป้องกันปัญหาหรือข้อผิดพลาด ไม่ให้เกิดซ้ำอีก

5.6.7 การให้การศึกษาและการฝึกอบรม (Education and Training)

การให้การศึกษาและฝึกอบรมทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติการในทุกระดับเพื่อที่จะมีความสามารถในการปรับปรุงคุณภาพได้อย่างเต็มที่ โดยมีการประเมินผลการฝึกอบรม และการวิเคราะห์ความต้องการอย่างเป็นระบบ และการอบรมอย่างครอบคลุมทักษะต่าง ๆ ใน การปฏิบัติงาน

5.6.8 การเคารพความเป็นมนุษย์ (Humanity)

หากองค์กรต้องการมีพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จำเป็นต้องเคารพความเป็นมนุษย์ โดยเชื่อว่ามนุษย์สามารถคิดด้วยตนเอง ตัดสินใจด้วยตนเองและปฏิบัติตามความริเริ่มของตนเองได้ และสามารถจัดการเชิงคุณภาพได้ ดังปรากฏในแผนภาพที่ 2



แผนภาพที่ 2 สาระสำคัญของการจัดการเชิงคุณภาพ

ที่มา : ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2554 : 175)

5.6 การบริหารแบบ LETHERSE ของบุญทัน ดอกโรสสง

การบริหารแบบ LETH ERSE เป็นกระบวนการการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในยุคปัจจุบัน ซึ่งผู้บริหารจะต้องทำความเข้าใจอย่างลึกซึ้งซึ่งต้องค้ประกอบทั้งหมดและให้ความสำคัญในการบริหาร (บุญทัน ดอกโรสสง. 2547 : 56)

5.6.1 องค์ประกอบของการบริหารแบบ LETHERSE มีดังต่อไปนี้

1. L = Leadership หมายถึง ภาวะผู้นำ กล่าวคือองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีผู้นำที่มีภาวะผู้นำ คือเสียสละเพื่อส่วนรวม มีวิสัยทัศน์ มองอนาคตขององค์การบริหารส่วนตำบลว่าจะทำอย่างไรชุมชนที่อยู่ในความรับผิดชอบจึงมีความเข้มแข็ง เป็นประชาธิปไตย ตัวผู้บริหารต้องเข้าใจการบริหารต่างวัฒนธรรม รับฟังความคิดเห็น กล้าตัดสินใจในโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม สามารถพึ่งพาตนเอง ได้กล้าที่จะทำ และกระทำการให้มีความเจริญก้าวหน้าอย่าง

รวดเร็ว และไม่ยอมแพ้ต่ออุปสรรค ยึดหลักคุณธรรมในการปกครองชุมชน หลักคุณธรรมเป็นหนึ่งใน
ในการบริหารการปกครองแบบการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

สำหรับลักษณะภาวะผู้นำที่ประสบความสำเร็จในยุคโลกาภิวัตน์ ควรมีลักษณะ

ครบทั้ง 10 ประการ (พิเชษฐ วังศ์เกียรติขจร. 2552 : 129)

1. Curiosity คือ มีความอยากรู้อยากเห็น
2. Creative คือ มีความคิดสร้างสรรค์
3. Communicate คือ การติดต่อสื่อสาร
4. Character คือ มีลักษณะพิเศษ
5. Courage คือ มีความกล้าหาญ
6. Convince คือ มีความเชื่อมั่น
7. Charisma คือ มีความสามารถพิเศษ
8. Competence คือ มีความสามารถที่แท้จริง
9. Commonsense คือ มีสามัญสำนึกและ
10. Crisis คือ มีความสามารถแก้ไขวิกฤติได้

2. E = Education) หมายถึง การศึกษาการเรียนรู้ และรับรู้โครงการในองค์การบริหารส่วนตำบล ใช้งบประมาณเท่าใด ทำแล้วจะได้ประโยชน์อย่างไร และกระทำโดยวิธีใดจึงจะบรรลุเป้าหมายสูงสุด

3. T = Technology หมายถึง เทคโนโลยีในองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดให้มีเทคโนโลยีที่จำเป็นสำหรับการดำเนินกิจกรรมโครงการอย่างครบถ้วนและเพียงพอแต่ บุคลากรจะต้องมีทักษะหรือความชำนาญ ในการใช้เทคโนโลยีต่างๆอย่างแท้จริง ซึ่งจะช่วยให้การทำงานได้ผลดี รวดเร็ว และสะดวกสบายยิ่งขึ้น

4. H = Human capital หมายถึง ทุมนมนุษย์ในองค์การบริหารส่วนตำบล การบริหารทุนมนุษย์ในชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มีศูนย์การพัฒนา มีบุคลากรที่ชำนาญสาขาบุคลากรในชุมชนของท่าน ได้มีการพัฒนาเกี่ยวกับความรู้ความชำนาญอย่างต่อเนื่อง ถ้าบุคลากรมีประสบการณ์ในการทำงานสูง จะมีความสามารถปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ได้เป็นอย่างดี

5. E = Environment หมายถึง สิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องทางด้านสภาพแวดล้อมต่างๆ การบริหารสิ่งแวดล้อมในชุมชนนั้นๆ เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมประเพณีและค่านิยม ที่มีอิทธิพลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสังคมมีความปลอดภัยมีระบบขจัดสารพิษ ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิญูล ระบบท่อระบายน้ำ ท่อน้ำเสีย มีการบำบัดน้ำเสีย มีศูนย์พักฟื้น สนามกีฬา สวนสาธารณะที่มีความสะอาดและปลอดภัย และครอบครัวสุขอนามัยดีในชุมชน

Riggs (1961 : 59) อธิบายว่าสภาพแวดล้อมมีอิทธิพลต่อการบริหารทางด้าน

1. โครงสร้างทางเศรษฐกิจ
2. ทางสังคม
3. การติดต่อสื่อสาร
4. สัญญาลัทธิ
5. อำนาจทางการเมือง

6. R = Resources หมายถึง สิ่งที่มีมนุษย์สามารถนำมาใช้ประโยชน์เพื่อสนองความต้องการทั้งทางตรงและทางอ้อม คือ วัตถุ แร่ธาตุ สสาร และพลังงานในรูปแบบต่างๆ ที่ถูกดัดแปลงเคลื่อนย้ายรูปร่าง ขนาด สถานะ เพื่อสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในรูปแบบต่างๆได้ และทรัพยากรทางกายภาพ เช่น การคมนาคมระหว่างตำบลหมู่บ้าน อำเภอ มีความสะดวกปลอดภัย มีน้ำดื่มใช้เพื่อการเกษตร มีแหล่งน้ำที่ใช้ได้ตลอดปี มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง มีนา มีไร่ มีสวน มีป่า มีป่าชุมชน มีสัตว์เลี้ยงต่างๆ มีปอปลาและอื่นๆ

7. S = Social community หมายถึง เป็นการให้ความสำคัญกับครอบครัวที่เข้มแข็ง ครอบครัวที่อบอุ่น มีโรงเรียนประจำชุมชน เป็นชุมชนที่ปลอดภัยเสถียร

8. E = Economy หมายถึง เศรษฐกิจชุมชน หมายถึงการที่ชุมชนสามารถช่วยตนเอง ได้ดีในระดับหนึ่ง มีการจัดทำเศรษฐกิจพอเพียง มีการดำเนินงานเกี่ยวกับธุรกิจ และมีการค้าขายเป็นของตนเอง

สรุปได้ว่า การบริหารเป็นทั้งศาสตร์ (Science) และศิลปะ (Arts) อธิบายได้ว่า การบริหารมีทฤษฎีมีหลักเกณฑ์ มีหลักการที่เชื่อถือได้ และในขณะเดียวกันการบริหารต้องอาศัยความรู้ อาศัยประสบการณ์ และอาศัยการประยุกต์ใช้ให้เหมาะกับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงกล่าวได้ว่า การบริหารคือการใช้ศาสตร์และศิลปะในการนำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administrative Resources) มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (Administrative Resource) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ” โดยทรัพยากรที่เป็นปัจจัยพื้นฐานที่ใช้ในการบริหารที่สำคัญมีอยู่ 4 ประการ คือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุ (Material) และ การบริหารจัดการ (Management) หรือเรียกสั้นๆว่า 4M's โดย เป็นที่ยอมรับกันว่า ทรัพยากรการบริหาร 4M's เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารเพราะเหตุว่าในการบริหารทุกประเภทหรือเกือบทุกประเภทต้องอาศัยทรัพยากรการบริหาร 4 อย่างนี้ ไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการหรือการบริหารธุรกิจ อย่างไรก็ตามในการบริหารธุรกิจนักวิชาการด้านการบริหารธุรกิจหลายท่าน อาจมองว่าทรัพยากรการบริหารอาจมีถึง 7 ประการ คือ 1) คน (Man) 2) เงิน (Money) 3) วัสดุ

(Material) 4) อำนาจหน้าที่ (Authority) 5) เวลา (Time) 6) กำลังใจ (Will) และ 7) ความสะดวกต่าง ๆ (Facility)

กระบวนการบริหาร (Process of Administration) หรือ POSDCoRB เป็นผลงานของศาสตราจารย์ Gulick และศาสตราจารย์ Urwick ได้สรุปกระบวนการบริหารไว้ใน "Paper on the Science of Administration" ในปี 1937 ประกอบด้วย 1. การวางแผน (P = Planning) 2. การจัดองค์กร (O = Organizing) 3. การบริหารงานบุคคล (S = Staffing) 4. การอำนวยการ (D = Directing) 5. การประสานงาน (Co = Coordinating) 6. การรายงาน (R = Reporting) และ 7. การจัดสรรงบประมาณ (B = Budgeting) ซึ่งในทางปฏิบัติสหรัฐอเมริกาทำอยู่แล้ว เช่นมีการวางแผนเป็นความรับผิดชอบของ National Resource Commission เรื่องการบรรจุคนเข้าทำงานเป็นหน้าที่ของ Civil Service Commission หรือเรื่องงบประมาณเป็นความรับผิดชอบของ Budget Bureau ในกรณีประเทศไทย ก.พ. ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน การวางแผนประเทศเป็นหน้าที่ของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือในเรื่องการจัดสรรงบประมาณเป็นหน้าที่ของสำนักงบประมาณ เป็นต้น จึงถือได้ว่า การบริหารงานตาม POSDCoRB เป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นประสิทธิภาพการบริหาร

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

1. ความเป็นมาของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

สังคมโลกปัจจุบันตกอยู่ในสภาวะที่ดำรงสู่ความเสื่อมถอย ความสับสนวุ่นวาย ความเดือดร้อนมีแทบทุกหย่อมหญ้า ทุกประเทศต้องเฝ้าคอยรับรู้ข่าวสารเพื่ออุดช่องโหว่ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นไม่เว้นแต่ละวัน โดยทั้งปรับเปลี่ยนแก้ไขเพิ่มเติมเสริมต่อในส่วนต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เป็นภาครัฐ เพื่อให้เท่าทันกับเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ด้วยการคิดหาแนวทางการพัฒนาด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมให้มีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาล คือแบบอย่างการบริหารการปกครอง ด้วยการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพระหว่างรัฐกับประชาชน การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีจะสถิตสถาพรเกิดขึ้นได้จริงนั้นต้องอาศัยปัจจัยสำคัญและวิธีการที่สามารถดำเนินการอย่างโปร่งใส ชัดเจน ตรวจสอบได้ มีระเบียบวินัยความรับผิดชอบต่อตนเองและองค์กร (อินทรัตน์ ยอดบางเตย และกาญจนาภรณ์ ศรีวิศาลภพ. 2547 : 1)

การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เป็นแนวคิดการปกครองที่มีมาตั้งแต่ยุคโบราณ โดยปรัชญารากฐานของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี มีที่มาจากนักปราชญ์หลายท่าน เช่น ไสกราติส (Socrates) ที่มุ่งหวังให้รัฐมีผู้ปกครองที่มีคุณธรรมเพื่อปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพลโต (Plato) พยายาม

ออกแบบโครงสร้างของรัฐเพื่อจะได้คัดสรรคนดีและคนที่มีความรู้มาเป็นผู้ปกครองสูงสุด โดยพยายามอธิบายว่า การปกครองที่ดีควรเป็นการปกครองโดยราชาปราชญ์ (Philosopher King) และ อริสโตเติล (Aristotle) ให้มีความสำคัญกับหลักนิติธรรมในการปกครองและปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากกว่าการยึดติดกับตัวบุคคล และได้พยายามค้นหารูปแบบการปกครองที่ดี โดยได้ศึกษารัฐธรรมนูญถึง 158 ฉบับ ส่วนมองเตสกีเอร์ (Montesquieu) เสนอการแบ่งอำนาจเพื่อการตรวจสอบ และให้มีการถ่วงดุลเพื่อป้องกันการใช้อำนาจที่เกินขอบเขตของผู้ปกครองและเพื่อป้องกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมถึง รูสโซ (Rousseau) ที่ได้วางรากฐานเจตนารมณ์ร่วมสัญญาประชาคม เสรีภาพ และความเสมอภาคและการพัฒนาารัฐเพื่อให้ประชาชนหลุดพ้นจากพันธนาการ (วเรช จันทรศร. 2555 : 66) ต่อมา ช่วงหลังสงคราม โลกครั้งที่ 2 เมื่อมีการค้นหารูปแบบการปกครองที่สามารถนำประเทศไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตกของประเทศที่เพิ่งได้รับการปลดปล่อยจากอาณานิคม และสามารถฟื้นฟูประเทศจากความเสียหายภายหลังสงคราม ซึ่งต่อมารูปแบบการปกครองดังกล่าวผสมผสานกับระบบราชการของ แมค เวเบอร์ คือ ลักษณะการปกครองที่มีโครงสร้างเป็นลำดับขั้นมีการเมืองที่เป็นศูนย์กลาง มีเป้าหมายที่ปฏิบัติได้ และมีการประสมประสานของระบบคุณธรรม ถูกไปใช้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

อย่างไรก็ตาม รูปแบบการบริหารของเวเบอร์ ยากที่จะนำไปประยุกต์ใช้ เนื่องจาก การขยายตัวของระบบราชการขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของโลก นอกจากโครงสร้างของระบบราชการจะทำให้การปกครองบ้านเมืองขาดทั้งประสิทธิภาพ และ ประสิทธิภาพแล้ว ยังก่อให้เกิดช่องทางการบิดเบือนการใช้อำนาจและการคอร์รัปชัน ในช่วงต้น ค.ศ. 1980 นักวิชาการส่วนใหญ่ต่างเห็นพ้องกันว่า แนวทางการบริหารภาครัฐที่เป็นอยู่ไม่สอดคล้องกับสถานะ เศรษฐกิจและสังคมโลกที่ปรับเปลี่ยนตลอดเวลาและมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปและปรับปรุง รูปแบบการปกครองใหม่ ในรูปของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (สถาบันพระปกเกล้า. 2545 : 5-6) คำว่า “การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี” มีที่มาจากคำศัพท์ภาษาอังกฤษ คือ Good Governance ดำรงบางเล่มใช้ ธรรมาภิบาล ในการวิจัยครั้งนี้ใช้การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (ผู้วิจัย) เป็นคำที่มีผู้ที่กล่าวถึงและนำมาใช้อย่างเป็นทางการครั้งแรกในปี 1989 ในรายงานเรื่อง Sub Sahara Africa : From Crisis to Sustainable Growth ซึ่งเป็นรายงานที่ธนาคาร โลกพยายามวิเคราะห์ถึง ความล้มเหลวของประเทศในแอฟริกาในการพัฒนาประเทศ โดยได้กล่าวถึงความสำคัญของการ บริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย ในทัศนะของธนาคารโลก Good Governance คือการใช้อำนาจทางการเมือง เพื่อจัดการ งานของบ้านเมืองด้วยการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ระบบที่ยุติธรรม และกระบวนการ กฎหมายที่เป็นอิสระ เพื่อให้การดำเนินการต่างๆเป็นไปตามสัญญา มีฝ่ายบริหารที่โปร่งใส มี

ระบบราชการที่เคารพสิทธิของพลเมือง มีฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความรับผิดชอบ และสื่อมวลชนที่เป็นเสรี ทั้งนี้เพื่อฟื้นฟูภาวะด้อยการพัฒนาและปัญหาความยากจนที่เกิดขึ้นในประเทศในซีกโลกใต้ โดยเฉพาะในแถบละติน - อเมริกา และแอฟริกา โดยที่องค์การทางการเงินระหว่างประเทศไม่สามารถแก้ปัญหาหรือให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ

เนื่องจากปัญหาการบริหารจัดการที่ไม่ดีของประเทศนั้น ๆ ธนาคารโลกจึงได้ใช้หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาอนุมัติให้กู้ โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพการบริการภาครัฐที่ดียิ่งขึ้น ยึดหลักนิติธรรม รวมทั้งการจัดคอร์ปชั่นในประเทศเหล่านั้นให้หมดสิ้นไป (สถาบันวิจัยทรัพย์สิน. 2546 : 61)

ต่อมาองค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program - UNDP) ได้นำแนวคิดการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี มาวิเคราะห์ในเอกสาร "Governance for Sustainable Human Development" ส่งผลให้นับจากประมาณปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีเริ่มได้รับความสำคัญมากขึ้น และกลายเป็นประเด็นสำคัญในบริบทการพัฒนาระดับสากล (อรพินท์ สฟโชคชัย. 2541 : 4) ดังปรากฏในข้อสรุปของที่ประชุมองค์การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศในช่วงต้นทศวรรษ 1990 ได้แก่ ธนาคารโลก (World Bank) องค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UN) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) เป็นต้น (สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์. 2549 : 5 - 6)

แนวคิดการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ปรากฏชัดเจน โดยการกล่าวถึงอีกครั้งในช่วงปี ค.ศ. 1995 โดยธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ซึ่งเป็นอีกหนึ่งองค์การที่ให้ความสำคัญกับแนวคิดการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี โดยกำหนดเรื่องโปร่งซึ้งหรือชี้วัดการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ใน 4 มิติ ประกอบด้วย หลักการตรวจสอบได้ (Accountability) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักความคงเส้นคงวาของกฎหมาย (Predictability) และหลักความโปร่งใส (Transparency) แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี โดยธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย ได้กลายเป็นยาขมนานหนึ่งที่ได้รับการทดลองใช้เมื่อหลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เกิดภาวะวิกฤติเศรษฐกิจและขยายตัวอย่างรวดเร็วต่อเนื่องจากปี ค.ศ. 1997 การแนะนำ Good Governance แก่ประเทศที่ประสบปัญหาดังกล่าวนั้น เป็นไปภายใต้บทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินและให้คำแนะนำหลักการจัดการระบบเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะในอินโดนีเซีย สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศไทยด้วย และอีกหนึ่งองค์การโลกที่ให้ ความสำคัญของหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ในฐานะเครื่องมือที่ช่วยและส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ เสถียรภาพและความยั่งยืน ได้แก่ คณะกรรมการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) โดยในปี ค.ศ. 1996 กองทุน

การเงินระหว่างประเทศได้มีมติที่จะเผยแพร่หลักการ Good Governance ด้วยวิธีการให้คำแนะนำ และใช้หลักการนี้เป็นเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือต่อประเทศที่ต้องการขอกู้ยืมเงินผ่านการ แสดงหนังสือเจตจำนง (Letter of Intent) เงื่อนไขแกมบังคับที่ปรากฏผูกพันมากับบทบาทในการให้ ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ของกองทุนการเงินระหว่าง ประเทศ ทำให้ประเทศไทยเป็นตัวอย่างหนึ่งของประเทศที่ประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ จำเป็นต้องขอกู้ยืมเงินมาบรรเทาภาวะปัญหา ในปี ค.ศ. 1997 เช่นเดียวกันกับการขอกู้จากธนาคาร เพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์. 2549 : 6)

ในปี ค.ศ. 2000 จากการประชุมระดับสูงของคณะกรรมการเพื่อช่วยเหลือการพัฒนา (Development Assistant Committee - DAC) ซึ่งเป็นคณะทำงานชุดหนึ่งขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization Economic Cooperation and Development - OECD) ได้ระบุถึงหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี คำนิยามของธนาคารโลกและสรุปว่า หลักการนี้ นอกจากจะหมายถึงการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลและรัฐสภาแล้วนั้น ยังครอบคลุม ถึงภาคประชาสังคม รวมทั้ง ภาคประชาชน และยังได้ขยาย Good Governance ผู้มีมติด้านความคง เส้นคงวาของกฎหมาย (Predictability) ซึ่งเป็นมิตีย่อยประเด็นหนึ่งของหลักนิติธรรม (Rule of Law) และเป็นมิตีล่าสุดที่เกิดขึ้นในระหว่างวิกฤติเศรษฐกิจช่วงปลายทศวรรษ 1990 เพื่อเป็นแนวทางใน การพัฒนาระบบบรรษัทภิบาลและระบบการเงินระหว่างประเทศที่เข้มแข็งและมีเสถียรภาพ (สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์. 2549 : 7) ต่อมาได้แพร่หลายอย่างรวดเร็วในบริบทการพัฒนาที่ยั่งยืนและ การช่วยบรรเทาปัญหาความยากจนของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

นอกจากนี้ การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ยังช่วยให้สามารถระบุลักษณะและปรับ พฤติกรรมต่าง ๆ ที่ถือได้ว่าเป็นการบริหารจัดการที่ไม่มีคุณภาพได้อีกด้วย (ไชยวัฒน์ คำชู และ คณะ. 2545 : 38-39) เช่น

1. การไม่สามารถแยกเรื่องสาธารณะออกจากเรื่องส่วนตัว ผลคือการนำทรัพย์สินของรัฐบาลมาใช้เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง
2. ความล้มเหลวในการสร้างกรอบกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม
3. การสร้างระเบียบกฎเกณฑ์มากเกินไปจนเป็นการกีดขวางการทำงานที่สอดคล้องกับกลไกของตลาด ทำให้เกิดความล่าช้า
4. การจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายที่ไม่แน่นอน ไม่สอดคล้องกับกับกระบวนการของการพัฒนา ทำให้เกิดความล้มเหลวในการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
5. มีการตัดสินใจจากฐานการพิจารณาที่แคบ และไม่สามารถอธิบายความต่อ

สาธารณชนได้

6. ผู้บริหารขาดจริยธรรมในพฤติกรรมการบริหารงานภาครัฐ

7. การดำเนินนโยบายปราศจากการพิจารณาจากสมมติฐานที่ชัดเจน

สรุป แนวคิดเรื่อง การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หรือ Good Governance เป็นแนวคิด

ของธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund :

IMF) ได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนและพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองที่ดี หรือที่เรียกกัน

ทั่วไปว่า “Good Governance” หรือ “การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี” ได้นำมาใช้ในการกำหนด

นโยบายการให้กู้เงินกับประเทศในซีกโลกใต้ ตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1980 เพื่อแก้ปัญหาเรื่องความไร้

ประสิทธิภาพ และการคอร์รัปชันของรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศในแถบลาติน

อเมริกาและแอฟริกา ที่มีปัญหาในการบริหารงานจนทำให้เกิดปัญหาหนี้ธนาคารโลกไปแล้วไม่

สามารถหาเงินมาชำระคืนได้ ซึ่งในระยะต่อมาก็มีองค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การพัฒนาแห่ง

สหประชาชาติ (United Nation Development Program-UNDP) ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย

(Asian Development Bank -ADB) และคณะกรรมการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

(International Monetary Fund -IMF) ได้นำมาเป็นเงื่อนไขสำคัญในการช่วยเหลือต่อประเทศที่

ต้องการขอยืมเงิน

ปัจจุบันถือได้ว่า การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เป็นมิติใหม่ของการบริหารงานภาครัฐ

ซึ่งมีองค์ประกอบหลักสำคัญ คือ การเน้นบทบาทของผู้บริหารงานภาครัฐ ในฐานะที่เป็นผู้ให้

บริการที่มีคุณภาพสูงตามที่ประชาชนต้องการ การสนับสนุนให้เกิดความเป็นอิสระในการ

บริหารงานแต่ละระดับมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การลดการควบคุมของราชการส่วนกลาง

การเรียกร้องความสามารถในการปฏิบัติงาน และให้ผลตอบแทน การตระหนักเห็นความสำคัญ

ของทรัพยากรบุคคลและเทคโนโลยี ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารสามารถปฏิบัติงานจนบรรลุผลได้ตาม

เป้าหมาย การเปิดกว้างให้มีการแข่งขัน โดยพิจารณาว่า จุดมุ่งหมายของงานภาครัฐในแบบใดที่ยัง

ควรกระทำโดยส่วนราชการ และส่วนใดที่ควรปล่อยให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน (ไชยวัฒน์

คำชู และคณะ. 2545 : 7)

จากปรากฏการณ์ดังกล่าวเห็นได้ว่า การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ทำให้ความพยายาม

ของรัฐที่จะเข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ถ้าขาดการบริหารจัดการ

บ้านเมืองที่ดีรัฐอาจสร้างปัญหาขึ้นเองได้ โครงการที่มีจุดมุ่งหมายที่ดีอาจไม่ได้ผลลัพธ์อย่างที่ตั้งใจ

ไว้ เช่น โครงการแก้ไขปัญหาคาความยากจนหรือโครงการรักษาสัตว์แควดล้อม โครงการอนุรักษ์ป่า

และแม้แต่โครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลประเทศไทยในปี 2555 ได้ถูกฝ่ายค้านในสภาเปิด

อภิปรายไม่ไว้วางใจ ในลักษณะของการเปิดโอกาสให้มีการฟ้องร้องผู้บงหลวง และการทุจริต

ผู้บงหลวงนี้ทำให้รัฐมีความอ่อนแอ ไม่สามารถปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ได้อย่างมี

ประสิทธิภาพ ทำให้กระบวนการบริหารงานของรัฐอ่อนแอ บั่นทอนความเสมอภาคในการรับบริการจากรัฐ

2. ความหมายของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เป็นคำศัพท์ใหม่ในวงวิชาการของไทย จึงมีความหมาย 2 ระดับคือ ระดับคำศัพท์ที่ใช้ประการหนึ่ง และระดับสาระสำคัญของความหมายอีกประการหนึ่ง ธีรยุทธ บุญมี เป็นผู้บัญญัติใช้คำว่า ธรรมรัฐ ซึ่งแพร่หลายอยู่ในช่วงต้นของการใช้ จากนั้น ราชบัณฑิตยสถาน ได้บัญญัติศัพท์ ใช้คำว่าวิธีการปกครองที่ดี แต่ไม่นิยมแพร่หลาย ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ใช้คำว่า วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี แต่ก็ไม่เป็นที่นิยม เนื่องจากความไม่แน่ชัดของศัพท์ที่สะท้อนให้เห็นถึงความไม่แน่ชัดของสาระสำคัญของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ด้วยว่า มีความหมายเพียงใด ครอบคลุมปัจจัยสำคัญใดบ้าง ความหมายดังกล่าวจึง ถูกใช้เพื่อเน้นสาระสำคัญของแต่ละองค์การ (บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ ; อ้างถึงใน ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ. 2545 : 7) ดังนั้น Good Governance ถูกนำมาแปลในคำศัพท์ภาษาไทยหลายคำศัพท์ ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้คำว่า การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เป็นหลัก เพราะมีความหมายชัดเจน ครอบคลุมและเข้าใจง่าย นักวิชาการและหน่วยงานต่าง ๆ ให้ความหมายของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ดังนี้ บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี (2544 : 7-9) ได้รวบรวมความหมายที่องค์การ และนักวิชาการต่างประเทศได้ให้ไว้ ดังนี้

ธนาคารโลก หรือ World Bank ได้นำไปใช้ครั้งแรกเมื่อประมาณปี ค.ศ. 1989 โดยได้ให้ความหมายว่า Good Governance เป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมือง เพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อการพัฒนา ความหมายของธนาคารโลก เป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ สามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ มีความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้

องค์การสหประชาชาติ หรือ The United Nations (UN) อธิบายว่าการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างและพัฒนาความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศ ให้มีการพัฒนาที่ยุติธรรม เท่าเทียมกันและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส มีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกัน ได้รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคมอย่างเท่าเทียม

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ หรือ United Nations and Development Program (UNDP) ให้นิยามของคำว่า การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ว่าหมายถึง การดำเนินงานของภาค

การเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วย กลไก กระบวนการ และสถาบันต่าง ๆ ที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความเห็นที่แตกต่างกับบนหลักการของการมีส่วนร่วม

ร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจว่ากระบวนการจัดลำดับ ความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ยืนอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียง ของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย หรือ The Asian Development Bank (ADB) กล่าวว่า การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี คือการมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการ อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้ มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้

องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น หรือ JICA กล่าวถึงการบริหารจัดการ บ้านเมืองที่ดีใน “Participatory Development and Good Governance Report of the Aid Study Committee (1995)” ว่าเป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม จะนำไปสู่การพัฒนาที่ ยั่งยืน พึ่งตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม

Kofi Annan อดีตเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ กล่าวว่า การบริหารจัดการบ้านเมือง ที่ดี เป็นแนวทางการบริหารงานของรัฐที่เป็นการก่อให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม สร้างเสริมประชาธิปไตย และมีความ โปร่งใส และเพิ่มประสิทธิภาพ

สรุปว่า การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เป็นการบริหารจัดการของภาครัฐโดยใช้อำนาจ ทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมืองโดยให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส มี ระบบที่ยุติธรรมกระบวนการทางกฎหมายที่อิสระ ดังนั้นแนวคิดขององค์การระหว่างประเทศ จึงเป็นเรื่องการสร้าง ความเชื่อถือและความชอบธรรมของรัฐบาลที่มีต่อต่างประเทศ

ในประเทศไทยได้มีองค์การที่เกี่ยวข้องและบุคคลที่ ให้ความหมายของคำว่า การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ไว้ดังนี้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม ที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ให้คำนิยาม ไว้ว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญใน การจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและ ร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกัน แก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขภัยธรรมชาติหรือภัยพิบัติที่หากจะมีมาในอนาคต

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) (2543 : 29) อธิบายว่า การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หมายถึง การบริหารราชการแผ่นดินที่ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ มีกลไกของรัฐทั้งทางการเมืองและการบริหารที่มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส รับผิดชอบ และเป็นธรรม

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2545 : 918) ให้ความหมายว่า การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาลมีรากศัพท์มาจากคำว่า ธรรม หมายถึง คุณความดี ความถูกต้อง และมาจากคำว่า อภิบาล หมายถึง บำรุงรักษา ปกครอง รวมกันสองคำ จึงมีความหมายว่า การบำรุงรักษาที่ดี ถ้าในประเด็นของการบริหารสามารถอธิบายได้ว่า การบริหารจัดการที่ดีนั่นเอง

ธีรยุทธ บุญมี (2536 : 23) ใช้คำว่า ธรรมรัฐ หมายถึงการเปลี่ยนแปลงปรัชญาของประเทศโดยเน้นที่คนไทยทุกคนเป็นเจ้าของประเทศ มีการปรับเปลี่ยนระบบความคิดทางการเมืองจากประชาธิปไตยแบบตัวแทน เป็นเป็นประชาธิปไตยแบบผสมของระบบตัวแทนกับแบบมีส่วนร่วมและมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารโดยมีการกระจายอำนาจมากขึ้นเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมให้มากขึ้น

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541 : 1) ให้ความหมายของการจัดการบ้านเมืองที่ดี ไว้ว่าเป็นการบริหารบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิของผู้คนพลเมืองอย่างเสมอกัน มีระบบตัวแทนประชาชนที่สะท้อนความคิดของผู้คนได้อย่างเที่ยงตรง มีรัฐบาลที่ไม่ถืออำนาจเป็นธรรม แต่ใช้อำนาจที่สามารถตรวจสอบได้

ลิขิต ธีรเวคิน (2541 : 16) อธิบายว่า การจัดการบ้านเมืองที่ดี หมายถึง กระบวนการปกครองหรือการบริหารที่อาศัยปรัชญา หลักการที่ถูกต้อง เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของสังคมและนำมาซึ่งความเจริญในด้านต่าง ๆ

ประเวศ วะสี (2542 : 35) อธิบายว่า การจัดการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วยภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนที่มีความถูกต้องเป็นธรรม มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อสังคมและตรวจสอบได้ และที่สำคัญคือภาคสังคมมีความเข้มแข็ง เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศ

อานันท์ ปันยารชุน (2542 : 34) ได้อธิบายความหมายของการจัดการบ้านเมืองที่ดีว่าเป็นผลลัพธ์ของกิจการ กิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั้งภาครัฐและเอกชนมี ผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำได้ในหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้ โดยสาระ การจัดการบ้านเมืองที่ดี คือ องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่ารัฐบาลจะสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชน

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี (2544 : 10) ได้นิยามว่าการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เป็นกลไกเครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนอย่างจริงจังต่อเนื่อง มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

วีระ ไชยธรรม (2549 : 3) กล่าวว่า การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หมายถึง เครื่องมือ สำหรับการบริหารจัดการที่จะสร้างสังคมรูปแบบใหม่ สร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยขึ้น โดยเปิดทางให้ทุกคนเป็นเจ้าของสังคมร่วมกัน

จรัส สุวรรณมาลา (2553 : 12) อธิบายว่าการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เป็นกลไกหรือกระบวนการมากกว่ารูปแบบ เป็นการลดการใช้อำนาจ โดยเน้นปฏิสัมพันธ์ และมีส่วนร่วมในการทำงาน โดยสามารถใช้ได้ทั้งภาครัฐและภาคมหาชน

สัญญา เคนาภูมิ (2555 : 159) อธิบายว่า การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หมายถึง การบริหารงานของภาครัฐทุก ๆ ด้านโดยชอบธรรมและมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกส่วนของสังคม ไม่ว่าจะเป็ภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมด้านกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

สรุปได้ว่าการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี มีค่าที่มีความหมายเช่นเดียวกัน เช่น ธรรมรัฐ และธรรมาภิบาล หมายถึงผลลัพธ์ของภารกิจ การกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั้งภาครัฐและเอกชนได้ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม ถูกต้อง คิงาม และเหมาะสมและที่ใช้ในการบริหารบ้านเมือง ทำให้งานสำเร็จได้ตามวัตถุประสงค์ และบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยเน้นนิติธรรม คุ่มค่า เป็นธรรม โปร่งใส รับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชน

3. การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในต่างประเทศ

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ได้กลายเป็นบรรทัดฐานที่ได้รับการยอมรับในประเทศที่เจริญแล้วว่าเป็นหลักการที่ส่งเสริมการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีการเสนอและกล่าวถึงแนวคิดนี้อย่างกว้างขวาง ดังนี้ (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี 2544 : 17-20)

3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาได้เริ่มปฏิรูปการบริหารภาครัฐครั้งแรกช่วงปี พ.ศ. 2479 - 2480 ในสมัยของประธานาธิบดี Franklin D. Roosevelt โดยได้ออกกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปองค์กรของรัฐ

พ.ศ. 2479 โดยเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสำนักประธานาธิบดี องค์กรของรัฐนี้ได้ถูกนำมาปฏิบัติและปรับใช้กับองค์กรภาครัฐ แต่ละสมัยจนถึงปัจจุบันนี้

ต่อมาในสมัยของประธานาธิบดี Clinton (พ.ศ. 2535 - 2543) ได้ก่อตั้ง National Performance Review (NPR) เพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐ และได้ผ่าน

กฎหมายที่เรียกว่า Government Performance and Results Act (GPRA) เมื่อต้นปี พ.ศ. 2536 กฎหมายนี้ กำหนดให้ หน่วยงานของรัฐต้องส่งแผน 5 ปีของการพัฒนาองค์กร ซึ่งประกอบด้วย วิสัยทัศน์ หลักการ วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และหลักการประเมินผล ด้วยกฎระเบียบดังกล่าวนี้ทำให้ หน่วยงานของรัฐคำนึงถึง ประสิทธิภาพของการทำงานของตัวเอง และการประเมินได้ ทราบปัญหาชัดเจนขึ้น และมีการปฏิรูปองค์กรของรัฐเพิ่มเติมเช่น การลดขนาดของหน่วยงานให้เล็กลง ตัดตอนที่ทำให้เกิดความล่าช้า จัดระบบมาตรฐานการให้บริการ ระยะเวลา 1 ปี สหรัฐอเมริกา สามารถปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้ได้ถึงหนึ่งในสี่ของแผนงานทั้งหมด ส่วนหนึ่งที่ประเทศ สหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จ เพราะมีการจัดสรรเงินทดแทนให้กับพนักงานที่สมัครใจลาออก ก่อนถึงกำหนดเกษียณอายุราชการ เมื่อองค์กรมีขนาดเล็กลง ย่อมมีความจำเป็นในการใช้คนน้อยลง แต่คงคนทำงานที่มีคุณภาพ สิ่งสำคัญประการหนึ่งของความสำเร็จในการปฏิรูปองค์กรของรัฐใน สหรัฐฯคือ การระดมความคิดเห็นจากหน่วยงานย่อยต่าง ๆ

ในส่วนของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี กับกองทัพ คือการควบคุมทหารโดยพลเรือนหรือการให้พลเรือนมีอำนาจในกิจการทหาร หลักของการควบคุมทหารโดยพลเรือนนี้ ได้รับการยอมรับว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบอบประชาธิปไตยตะวันตกมา โดยตลอด จนกลายเป็น หลักการในการพิจารณาระดับ หรือ สถานะของระบอบประชาธิปไตยของประเทศกำลังพัฒนา แนวความคิดในเรื่องของการควบคุมทหารโดยพลเรือนที่เกิดขึ้นในสังคมอเมริกันอาจใช้ เป็นกรณีศึกษาในเรื่องกองทัพกับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ในระบบการเมืองในประเทศไทยได้ คือการจัดการความรับผิดชอบของพลเรือนในกิจการด้านการทหารและด้านความมั่นคง และ ขณะเดียวกันก็ให้ผู้นำทางทหารมีช่องทางติดต่อโดยตรงกับผู้นำในระดับสูงของรัฐบาล การควบคุม ทหารโดยพลเรือนนั้นมิได้หมายถึง การที่ให้ฝ่ายพลเรือนได้เข้าไปเป็น ผู้ครอบงำและแทรกแซง กองทัพ แต่การควบคุมทหารโดยพลเรือน ได้แก่ การมอบความรับผิดชอบกิจการด้านการทหาร และความมั่นคงให้แก่พลเรือน แต่ ขณะเดียวกันก็จำกัดขอบเขตการใช้อำนาจทางทหารของฝ่ายพล

เรือน

หลักการสำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี กับกองทัพในรัฐธรรมนูญ
อเมริกัน มี 2 ประเด็นหลัก คือ

1. หลักของการควบคุมโดยพลเรือน

2. หลักของการแยกอำนาจและการตรวจสอบถ่วงดุล ดังนี้

2.1 การแยกอำนาจของพลเรือนในการควบคุมกองทัพ เป็นการแยกอำนาจของ
การประกาศสงครามและการทำสงครามออกจากกัน โดยอำนาจในการประกาศสงครามเป็นของ
รัฐสภา และให้อำนาจในการดำเนินสงครามเป็นของประธานาธิบดี ทั้งนี้ประธานาธิบดีมีฐานะเป็น
ผู้บัญชาการทหารสูงสุด โดยหลักการของการแยกอำนาจทางทหารออกจากกันก็คือ ความพยายาม
ไม่ให้อำนาจทางทหารอยู่ในมือของสถาบันทางการเมืองของพลเรือนเพียงสถาบันเดียว ซึ่งสภาพ
เช่นนี้ก่อให้เกิดการตรวจสอบและ ถ่วงดุลระหว่างสถาบันของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

2.2 การแยกอำนาจในสถาบันของฝ่ายบริหาร โดยมีการแยกอำนาจระหว่าง
รัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ เช่น รัฐสภาออกกฎสำหรับการปกครองและการควบคุมกองกำลัง
ทางบกและทางอากาศ ส่วนการระดมกองกำลังทหารอาสาสมัคร (National Guard) นั้น ให้เป็นไป
ตามกฎหมายของสหพันธ์และการแต่งตั้งผู้มีหน้าที่ในการบังคับบัญชา ก็เป็นเอกสิทธิ์ของแต่ละ
มลรัฐ

จากหลักการทั้ง 2 ประการของรัฐธรรมนูญอเมริกัน ทำให้เห็นได้ชัดเจนว่าหลักของ
การควบคุมโดยพลเรือน ก็คือ การแยกอำนาจของพลเรือนในการควบคุมกองทัพ เพราะการลด
อำนาจทางการเมืองของทหารก็คือ การเพิ่มอำนาจของพลเรือนในเงื่อนไขของการจัดความสัมพันธ์
ระหว่างพลเรือนกับทหารในสังคมนั้น ๆ แต่การให้อำนาจของพลเรือนเพิ่มขึ้นมากเช่นนี้ มิได้
เป็นการยอมให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งของพลเรือนมีอำนาจสมบูรณ์เหนือกองทัพจนกลายเป็นการ
ครอบงำกองทัพได้ ปรากฏการณ์ที่เห็นในกระบวนการควบคุมทหารโดยพลเรือนของสังคม
การเมืองอเมริกันก็คือ การทำงานร่วมกันระหว่างประธานาธิบดีกับรัฐสภา การที่มีความเห็นร่วมกัน
หรือแตกต่างกัน ย่อมเป็นภาพสะท้อนหลักการในเรื่องการแยกอำนาจและการใช้การตรวจสอบ -
ถ่วงดุลโดยทั่วไปในระบบการเมือง สมดุลของอำนาจ ดังกล่าวอาจจะโน้มเอียงไปสู่สถาบันใด
สถาบันหนึ่งได้ในแต่ละช่วงเวลาของสถานการณ์ทางการเมือง ฉะนั้น การควบคุม โดยพลเรือนใน
ระบบการเมืองอเมริกันจะมีประธานาธิบดี ในฐานะหัวหน้าของฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการควบคุม
โดย พลเรือนผ่านกระบวนการที่เรียกว่า “อำนาจในการควบคุมของประธานาธิบดี (Presidential
Control)” และรัฐสภาใช้อำนาจในกระบวนการของ “อำนาจในการควบคุมของรัฐสภา
(Congressional Control)” การควบคุมนี้เป็นการแยกอำนาจระหว่างประธานาธิบดีกับรัฐสภา มิใช่

เป็นการควบคุมพลเรือนโดยแยกอำนาจระหว่างพลเรือนกับทหาร

3.2 ประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์ได้นำหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี มาช่วยในการปฏิรูปภาครัฐหลังภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย ด้วยการ ใช้คุณลักษณะของการบริหารจัดการคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (Total Quality Management (TQM)) มาเป็นเครื่องมือนำไปสู่หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีของประเทศ โดยจัดตั้งโครงการ Philippine Quality Award (PQA) ในปี พ.ศ. 2540 และใช้โครงการ PQA ในการพัฒนาการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งช่วยให้แต่ละหน่วยงานตระหนักถึงความสำคัญในการให้บริการที่ดีมีคุณภาพต่อลูกค้าหรือประชาชน การมีผู้นำที่มีความสามารถ การให้ประชาชนและทีมงานมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจ การใช้ข้อมูล งบประมาณ และทรัพยากรอื่น ๆ ที่มีจำกัดอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของขั้นตอนการดำเนินงานและการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชน การมีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี มีองค์ประกอบต่าง ๆ 10 องค์ประกอบดังนี้

1. การตรวจสอบสาธารณะ (Public Accountability) คือความรับผิดชอบต่อความต้องการของประชาชนและความสามารถในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐได้
2. ความโปร่งใส (Transparency) คือการมีความโปร่งใสในการดำเนินงานทุกอย่างของรัฐและการให้บริการข้อมูลที่ถูกต้องและรวดเร็วของหน่วยงานของรัฐ
3. ประสิทธิภาพ (Efficiency) คือระดับและคุณภาพของการให้บริการประชาชนภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่
4. เน้นผลลัพธ์ (Results Focus) คือการให้ความสำคัญกับผลการดำเนินงานและเงื่อนไขของทรัพยากร
5. การให้อำนาจหรือการกระจายอำนาจ (Empowerment) คือการให้อำนาจและความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อการบริการที่ดีแก่ประชาชน
6. ความสามารถในการคาดการณ์นโยบาย (Predictability of Policies) คือความสามารถในการคาดการณ์นโยบาย ทำให้เกิดความคงเส้นคงวาและความยุติธรรมในการปฏิบัติทางกฎหมายกฎระเบียบ และนโยบาย
7. การพัฒนาสังคม (Social Development Orientation) คือการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน
8. การแข่งขัน (Competitiveness) คือการกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันในการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการในราคาที่เหมาะสม

9. การมีส่วนร่วม (Participation) คือ การที่มีกลไกของรัฐที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถแสดงความคิดเห็นหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใด ๆ ของรัฐ

10. ศักยภาพในการจัดการเศรษฐกิจ (Sound Economic Management) คือ

ศักยภาพและความเป็นไปได้ของการบริหารเศรษฐกิจของหน่วยงาน

3.3 ประเทศอินโดนีเซีย

วิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 จากปัญหาคอร์รัปชัน มีผลกระทบอย่างมากต่อ

การพัฒนาและสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ประเทศอินโดนีเซีย ด้วยความช่วยเหลือและทุนสนับสนุนจากนโยบายการต่อต้านคอร์รัปชันของ Asian Development Bank (ADB) ในปี พ.ศ. 2541 ได้กลายเป็นแรงผลักดันให้อินโดนีเซียต้องปราบปรามคอร์รัปชันทุกระดับและปฏิรูปภาครัฐไปสู่การมีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี อย่างจริงจัง โดยมีหลักการ ดังนี้

1. การกระตุ้นให้มีการแข่งขันทางการค้าโดยชอบธรรม เนื่องจากความไม่โปร่งใสของกลไกทางการตลาด และการที่ไม่มีระบบการตรวจสอบที่ถูกต้อง การผูกขาดของนายทุนหรือนักการเมืองก่อให้เกิดการคอร์รัปชันทำให้ประชาชนไม่มีตัวเลือกของสินค้า และต้องซื้อสินค้าที่ไม่ได้คุณภาพและมีราคาแพง ดังนั้นการกระตุ้นให้มีความเสมอภาคในการแข่งขันทางการค้าและการแปลงรูปรัฐวิสาหกิจ จะช่วยให้ตลาดเกิดสภาวะการแข่งขันเสรี และกลไกตลาด ช่วยลดอำนาจการผูกขาดของนายทุน มีความเสมอภาคในการปรับปรุงคุณภาพและราคาของสินค้า เมื่อช่องทางการจัดจำหน่ายสินค้ามีการแข่งขันกันโดยชอบธรรมและไม่มีช่องว่างสำหรับการคอร์รัปชัน

2. ส่งเสริมให้การบริหารของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ ระบบและระเบียบราชการมีส่วนเอื้อให้เกิดการคอร์รัปชันในหน่วยงานและทำให้การให้บริการทั่วไปแก่ประชาชนด้อยประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการบริหารของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง เงินเดือน สวัสดิการ โครงสร้างที่ซับซ้อน กฎระเบียบและขั้นตอนการทำงาน ให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ อันจะไม่เปิดช่องว่างให้เกิดการคอร์รัปชันในทุกระดับของหน่วยงาน

3. การมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ผ่านมาประชาชนไม่เห็นประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองประเทศ ทั้งนี้เพราะประชาชนสะสมความเบื่อหน่าย ที่มีต่อรัฐบาลและนักการเมือง ที่ไม่มีความจริงใจในการแก้ปัญหาและไม่สนใจความคิดเห็นของประชาชน ดังนั้น ต้องมีการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน สร้างทัศนคติใหม่ให้กับประชาชน ส่งเสริมสิทธิทางการเมืองของประชาชน ในการตรวจสอบการบริหารงานของรัฐและนักการเมือง

3.4 ประเทศบอสซาวานา

นับตั้งแต่ได้รับเอกราชจากประเทศอังกฤษเมื่อปี พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา บอสซาวานาเริ่มมีการบริหารจัดการที่เป็นประชาธิปไตย มีพรรคการเมืองหลายพรรค ปัจจุบันบอสซาวานาเป็นประเทศที่ถือว่าแตกต่างจากประเทศในกลุ่ม Sub-Saharan Africa เพราะว่ามีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ ไม่มีการปฏิวัติรัฐประหารเหมือนประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ ทั้งนี้บอสซาวานาได้รักษาหลักนิติธรรม และหลักประชาธิปไตยอมรับความคิดเห็นของประชาชนที่มีความแตกต่างในเรื่องทางการเมือง ความเชื่อในศาสนา อีกทั้งมีการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรมทุก ๆ 5 ปีอย่างต่อเนื่อง (SIA 1998) จาก การเมืองลักษณะนี้สะท้อนให้เห็นถึงการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม อย่างไรก็ตามแม้บอสซาวานาจะมีการบริหารการปกครองที่ดี แต่ก็ไม่มีหลักประกันว่าภูมิคุ้มกันดังกล่าวจะยั่งยืนหรือไม่ สมัยการปกครองของพรรค BNF รัฐบาลได้จัดตั้งหน่วยงานที่ช่วยขจัดปัญหาคอรัปชั่น โดยใช้ชื่อว่า The Directorate on Corruption and Economic Crime นอกจากนี้ยังเตรียมการที่จะจัดตั้งสำนักงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ (Office of the Ombudsman) เพื่อเป็นการให้หลักประกันการบริการที่ดีของรัฐแก่ประชาชน

การที่บอสซาวานาได้ชื่อว่าประสบความสำเร็จในการบริหารการจัดการที่ดีเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในแอฟริกา เป็นเพราะว่ามีปัจจัยต่าง ๆ ที่เอื้อประโยชน์ เช่น สื่อ องค์กรประชาสังคม การบริการสาธารณะ กระบวนการยุติธรรม และสถาบันประชาธิปไตย และสิ่งสำคัญที่สุดที่มีส่วนส่งเสริมให้บอสซาวานาประสบความสำเร็จในการบริหารการจัดการที่ดีคือ ผู้นำกับประชาชนต่างก็ได้รับประโยชน์ที่เอื้อต่อกัน และกันจากการมีธรรมาภิบาล นอกจากนี้บอสซาวานายังเป็นกระบวนการที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นธรรมาภิบาลจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การปกครองเป็นไปด้วยดี

สรุปได้ว่าการใช้การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในต่างประเทศ ที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กรของรัฐ ฟูพื้นฐานกฎหมายที่ยุติธรรมให้ความสำคัญต่อความเสมอภาค ความโปร่งใส การตรวจสอบคุณภาพชีวิต และสิทธิมนุษยชน มีการส่งเสริมการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี โดยปรับการทำงานขององค์กรของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจนกลายเป็นวัฒนธรรมขององค์กรมากกว่าการมีองค์กรคอยตรวจสอบ หรือจับผิดการทำงาน ในขณะที่ประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และบอสซาวานา มีการนำการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ไปปรับใช้เป็นกลไกที่ช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศให้ดีขึ้น โดยการสร้างระบบการทำงานในองค์กรของรัฐให้มีความโปร่งใส และชัดเจน ทั้งนี้เพราะการมีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ก็จะทำให้ต่างประเทศเกิดความเชื่อมั่นต่อการลงทุน ในประเทศฟิลิปปินส์ มีการนำหลัก Total Quality

Management ให้เข้าสู่ Total Quality Governance ซึ่งเป็นการประยุกต์ใช้หลักการดำเนินงานของธุรกิจที่เน้นประสิทธิภาพของการจัดการ ส่วนประเทศอินโดนีเซีย มีความพยายามในการใช้การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เพื่อแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน และพัฒนาเศรษฐกิจให้ดีขึ้น ส่วนประเทศบอสซาวันนาได้มีการปรับใช้การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ในองค์กรต่าง ๆ รวมถึงการจัดตั้งองค์กรใหม่ที่ใช้หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

3.5 ประเทศไทย

การใช้การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ในประเทศไทยสามารถพิจารณาได้ 2 กรณี ดังนี้

3.5.1 ในภาษาไทย การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good governance) ถูกใช้ครั้งแรกในประเทศไทยแบบทับศัพท์ในหนังสือแสดงเจตจำนงกู้เงิน จำนวน 17.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) เมื่อ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาเนื่องจากในหนังสือแสดงเจตจำนงกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ระบุให้รัฐบาลไทยให้คำมั่นว่าจะต้องสร้าง Good Governance ให้เกิดขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งแสดงให้เห็นว่าวิกฤตที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเป็นผลส่วนหนึ่งที่เกิด จากความรู้ประสิทธิภาพในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม (Bad Governance) ของภาครัฐนั่นเอง หลังจากการแสดงเจตจำนงของรัฐบาลไทยนี้เองที่ทำให้ให้นักวิชาการกลุ่มต่าง ๆ เริ่มหันมาสนใจคำว่า Governance ในบริบทของสังคมไทยมากขึ้น และการกล่าวอ้างถึงการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ที่เป็นคำไทยนั้น พบว่านักวิชาการไทยมีการเลือกใช้คำที่แตกต่างกันอย่างแพร่หลายทั้งนี้อาจเนื่องมาจากความหมายในการขยายคำว่าการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ให้ครอบคลุมถึงส่วนต่าง ๆ ของสังคมที่แตกต่างกันไป

เริ่มจากที่ประชุมคณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นกลุ่มแรกที่บัญญัติคำไทยขึ้นใช้แทนคำว่า Governance โดยระบุในจดหมายปิดผนึกถึงรัฐบาลไทยเป็นการกระตุ้นให้นำหลักการ Governance มาใช้เพื่อจัดการกับวิกฤติเศรษฐกิจ ทั้งนี้จะต้องเป็นหลักการที่แสดงว่าประชาชนสามารถควบคุม ตรวจสอบ ถ่วงดุลการดำเนินการของภาครัฐได้และแสดงว่าประชาชนต้องการสร้างประชาสังคมที่เข้มแข็ง ซึ่งในจดหมายฉบับดังกล่าวใช้คำว่า “ธรรมรัฐ” เป็นคำไทยแทนคำว่า Governance

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ หนึ่งในผู้เข้าร่วมประชุมและเป็นที่ยอมรับของที่ประชุมด้วยว่าเป็นคนแรกที่แปล Governance เป็นภาษาไทยว่า “ธรรมรัฐ” อธิบายว่า หมายถึง การบริหารกิจการของบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิของผู้คนพลเมืองอย่างเสมอกัน มีระบบตัวแทนประชาชนที่สะท้อนความต้องการของผู้คนได้อย่างเที่ยงตรง มีรัฐบาลที่ไม่ถืออำนาจเป็นธรรม แต่ใช้อำนาจอย่างี่ประชาชนจะตรวจสอบได้ รัฐบาลเองก็มีความเอื้ออาทรต่อผู้คนสามัญไม่ดูถูก

ประชาชนด้วยการเอาความเท็จมาให้ และมีอารยะพอที่จะแสดงความรับผิดชอบหากบริหารงานผิดพลาดหรือไร้ประสิทธิภาพ (คณาจารย์รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 8 สิงหาคม 2540)

หลังจากนั้นธีรยุทธ บุญมี เป็นผู้ที่ทำให้คำว่า “ธรรมรัฐ” เป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวาง โดยการเปิดแถลงข่าวเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2541 เรียกร้องให้รัฐบาล นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ขณะนั้น สร้าง “ธรรมรัฐแห่งชาติ” หรือ Governance โดยการระดมผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำสถาบันหลัก และเครือข่ายทางสังคมมาร่วมกันแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจไทย จากนั้นนักวิชาการหลายท่านได้แสดงทัศนะไว้เป็นภาษาไทย ซึ่งมีหลายคำด้วยกัน เช่น ธรรมภิบาล ธรรมรัฐ การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เป็นต้น (จันทร์มงคล พันธุ์พาณิชย์. 2554 : 11) ในงานวิจัยนี้ใช้ คำว่า การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

3.5.2 การใช้การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เชิงการบริหาร ในด้านการนำการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี มาใช้เชิงการบริหารนั้น มีเหตุมาจากวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในปี 2540 ที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างรุนแรง สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งเกิดจากความบกพร่อง และความอ่อนแอในการบริหารจัดการภาครัฐ รวมถึงมีการทุจริตคอร์รัปชัน โดยสามารถแยกเป็นประเด็นสำคัญได้ ดังนี้ (สัญญา เคนาภูมิ. 2555 : 155-157)

1) วิกฤติภายในประเทศ สามารถจำแนกได้ดังนี้

1.1) การขาดกลไกและกฎเกณฑ์ที่ดีพอในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม ซึ่งพบว่ากลไกที่มีอยู่มีความบกพร่อง หรือไม่สมบูรณ์ ไม่สามารถเตือนภัย หรือไม่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจ และการเงินที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วทันเวลาได้ และแม้ว่าได้เกิดวิกฤติแล้ว ยังไม่สามารถสามารถปรับเปลี่ยนกลไกของการบริหารให้ทันต่อเหตุการณ์ได้

1.2) ความอ่อนแอและความถดถอยของกลุ่มข้าราชการ โดยคนกลุ่มนี้ไม่ได้เสนอสิ่งที่ควรเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายหรือการแก้ปัญหา รวมถึงขาดการศึกษาค้นคว้าที่เป็นข้อเสนอแนะในการแก้วิกฤติที่เกิดขึ้นได้

1.3) ระบบการตัดสินใจในการบริหารจัดการภาครัฐขาดความโปร่งใส บริสุทธิ์ และยุติธรรม ส่งผลกระทบต่อระบบที่ขาดประสิทธิภาพ และเป็นการเปิดโอกาสให้มีการกระทำหรือมีพฤติกรรมที่ผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพได้

1.4) ประชาชนขาดข้อมูลข่าวสาร รวมถึงขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองอย่างถูกต้อง ชัดเจน และที่สำคัญคือไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาได้

1.5) มีการทุจริต ประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและเอกชน อย่างกว้างขวาง กระทำกันเป็นกระบวนกร

2) กระแสหลักจากต่างประเทศ สามารถจำแนกได้ดังนี้

2.1) กระแสประชาธิปไตยในสังคมโลกมีอิทธิพลต่อแนวคิด และค่านิยมในการพัฒนาประเทศต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การพิทักษ์สิทธิมนุษยชน รวมถึงการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.2) กระแสของการผลักดันให้มีการปฏิรูปในเรื่อง โลกภิวัตน์ (Global governance) และการจัดระบบเศรษฐกิจโลก โดยการพัฒนาองค์การระหว่างประเทศให้มีบทบาทอย่างกว้างขวางในทางการเมือง และความมั่นคง รวมถึงมีการปฏิรูปองค์การระหว่างประเทศให้มีความเป็นประชาธิปไตย ปฏิบัติงานอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้

2.3) กระแสโลกที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ในรูปของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น รวมถึงการให้ความสำคัญกับภูมิปัญญาท้องถิ่น และความตระหนักในสิทธิเด็ก สตรี คนชรา และผู้พิการ การให้ความสำคัญต่อการเสริมสร้างธรรมาภิบาลโดยเน้นความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบ และเสริมสร้างสมรรถภาพของระบบการบริหารจัดการ

2.4) เงื่อนไขจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศในการให้ประเทศไทยกู้ยืมเงินเพื่อแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ซึ่งวิกฤติดังกล่าวมาจากการบริหารจัดการที่ดื้อนั้นเอง

จากเหตุผลดังกล่าวทำให้ประเทศไทยมีการตรากฎหมายรองรับธรรมาภิบาล เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางหลักการสำคัญในการสร้างความ โปร่งใสในการบริหารประเทศ มีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกฎเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสาธารณะ ทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ

ในการนำหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี มาใช้ในประเทศไทยอย่างเป็นทางการไม่ว่าจะเป็นภาคการเมืองหรือภาคราชการ สามารถลดปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือการทุจริตในวงราชการลงได้บ้าง รวมถึงการแก้ปัญหาความไร้ประสิทธิภาพที่สั่งสมมาเป็นเวลาช้านานประสิทธิภาพ และสามารถนำมาซึ่งผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate Outcome) คือการพัฒนาประเทศและความอยู่ดีกินดีของประชาชน แต่ที่สำคัญคือประชาชนต้องร่วมกันสร้างให้เกิดขึ้น และเมื่อบ้านเมืองมีการบริหารโดยยึดหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีแล้ว จะเป็นเครื่องชี้วัดการพัฒนาของชาติ และได้รับความ

เชื่อมั่นจากต่างประเทศ การใช้หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ยังสามารถใช้ได้ ในภาคเอกชน และภาคประชาสังคมด้วย ซึ่งเป็นการเกื้อหนุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อย่างสมบูรณ์ (กิตติภูมิ มีประดิษฐ์. 2554 : 1256)

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการหลายท่าน และสถาบันหลายแห่งได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับ

การนำธรรมาภิบาล ไปใช้ในการบริหาร โดยมีความมุ่งมั่นว่าจะสามารถทำให้งานประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการบริหารงานภาครัฐมีลักษณะที่แตกต่างกัน การที่ทำให้การบริหารตามธรรมาภิบาลสำเร็จ ได้ย่อมมีปัจจัยที่แตกต่างกัน และเนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นล่าสุดในประเทศไทย คือตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 ที่ผ่านมา และเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และกระจายอยู่เกือบทุกตำบลในประเทศไทย ผลการบริหารจึงส่งผลกระทบต่อประชาชน โดยตรงโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคามมีจำนวนถึง 124 แห่ง การได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารตามธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคามจึงน่าจะได้อัปเดตที่เป็นประโยชน์ เพื่อนำเสนอในการนำธรรมาภิบาล ไปใช้ให้เป็นประโยชน์สูงสุดต่อไป

5. องค์ประกอบของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

องค์การภาครัฐและนักวิชาการได้กำหนดองค์ประกอบของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีไว้คล้ายกัน ดังนี้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายฉบับแรกในการสร้างการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ในระบอบราชการ การออกกระเปาะนี้อาศัยอำนาจตามมาตรา 11(8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (สถาบันพระปกเกล้า. 2545 : 10-12) โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

5.1 ยุทธวิธีการสร้างระบบการบริหารราชการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ประกอบด้วย

5.1.1 ภาครัฐ ต้องมีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้างและกระบวนการทำงานของหน่วยงานและกลไกการบริหารภาครัฐให้เป็นกลไกการบริหารทรัพยากรของสังคมที่โปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสมรรถนะสูง ในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน โดยเน้นการเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยมและวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ให้ถือเอาประโยชน์ของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายในการทำงานและสามารถร่วมทำงานกับประชาชน และภาคเอกชนได้อย่างราบรื่น

5.1.2 ภาคธุรกิจเอกชน ต้องมีการปฏิรูปและสนับสนุนให้หน่วยงานของเอกชน

และองค์การเอกชนต่าง ๆ มีขีดความสามารถที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อสังคม มีระบบ

ตรวจสอบที่มีคุณภาพ มีมาตรฐานให้บริการ ร่วมทำงานกับภาครัฐและประชาชนอย่างราบรื่นและไว้วางใจซึ่งกันและกัน

5.1.3 ภาคประชาชน ต้องสร้างความตระหนักตั้งแต่ ระดับปัจเจกบุคคลถึงระดับ

กลุ่มประชาสังคม ในเรื่องสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการของการสร้างกลไกบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

5.2 หลักการสร้างระบบการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดีกำหนดให้ทุก

หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการบริหารจัดการโดยยึดหลักการ 6 หลัก ได้แก่

5.2.1 หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล

5.2.2 หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามโดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริ่งใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบวิชาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

5.2.3 หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

5.2.4 หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

5.2.5 หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

5.2.6 หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า

สร้างสรรค์สินค้าบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2543 : 2-9) ได้กำหนดหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ไว้ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่า การมีส่วนร่วมและหลักคุณธรรม ดังมีรายละเอียดดังนี้

1. หลักนิติธรรม กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรมสามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีได้ มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบได้และได้รับการยอมรับจากประชาชน ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่างๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่าง ๆ

2. หลักคุณธรรม การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด สังคมมีเสถียรภาพอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย

3. หลักความโปร่งใสการสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ

4. หลักความรับผิดชอบ การได้รับการยอมรับและความพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานและจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

5. หลักการมีส่วนร่วม ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม

6. หลักความคุ้มค่า ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ

กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดองค์ประกอบการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

ไว้ 11 องค์ประกอบ ดังนี้ (ชนะศักดิ์ ชูบุญรณ์. 2543 : 4)

1. การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการมีส่วนร่วมในการบริหารเพื่อให้เกิดพลังและเกิดประสิทธิภาพในการบรรลุเป้าหมาย การมีส่วนร่วมดังกล่าวเป็นการมีส่วนร่วมทั้งของเจ้าหน้าที่รัฐและการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. ความยั่งยืน (Sustainability) เป็นการบริหารงานที่เกิดความยั่งยืนคือมีความสมดุลระหว่างเมืองกับชนบท ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ และสิ่งแวดล้อม
3. ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่มีความชอบธรรม (Legitimacy) รวมถึงการให้การยอมรับ(Acceptance) ทั้งนี้เป็นเพราะว่าการให้บริการของภาครัฐสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ซึ่งมีผลทำให้ได้รับความร่วมมือจากประชาชนร่วมกันทำประโยชน์เพื่อส่วนรวม
4. มีความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การปฏิบัติงานที่สามารถตรวจสอบได้ชัดเจน เปิดเผย เป็นไปตามที่แจ้งไว้กับประชาชนหรือสาธารณะ
5. ส่งเสริมความเป็นธรรม (Equity) และส่งเสริมความเสมอภาค(Equity) หมายถึงมีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึง มีการปฏิบัติที่เป็นธรรม มีระบบแสดงความคิดเห็นและรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ชัดเจน
6. มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากรและวิธีการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ของรัฐมีการพัฒนาความสามารถในการทำงานเพื่อประชาชนให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด มีขั้นตอนการทำงานที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนและเป็นระบบ
7. ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (Promoting Gender Balance) เป็นการเปิดโอกาสให้สตรีมีส่วนร่วมในการพัฒนา และมีโอกาสในการเป็นผู้ปกครองท้องถิ่นเท่าเทียมกับชาย
8. มีการอดทนและอดกลั้น (Tolerance) ต่อทัศนคติ หรือความคิดเห็นที่ไม่ตรงกัน และสามารถหาข้อยุติและจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับกันได้
9. การดำเนินงานเป็นไปตามหลักนิติธรรม (Operating by Rule of Law) มีการปฏิบัติตามกฎหมาย และถ้ากฎหมายใดไม่เป็นธรรมก็ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้สังคมได้รับความเป็นธรรม
10. ทำงานด้วยความรับผิดชอบ(Accountability) ผู้ปฏิบัติงานต้องปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วง เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์และความพึงพอใจ ซึ่งสามารถนำมาประเมินความสำเร็จของงานได้
11. การเป็นผู้กำกับดูแล (regulator) หมายถึง การ โอนงานบางอย่างให้เอกชนเป็นผู้ปฏิบัติ หรือ โอนงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ เพราะท้องถิ่นเป็นผู้ใกล้ชิดและทราบความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2546 : 13 - 15) ได้กล่าวถึง องค์ประกอบของหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วยหลักการ 6 ประการ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การปกครองประเทศโดยใช้กฎหมายที่เป็นธรรม

โดยการดำเนินการตามกรอบของกฎหมายอย่างไม่มีลำเอียงหรือเลือกปฏิบัติ ให้ความเสมอภาค และความเป็นธรรมกับประชาชนทุกคน และกฎหมายที่ยุติธรรมนี้ยังสามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น กฎหมายระเบียบข้อบังคับขององค์การชัดเจน เป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อข้อบังคับนั้น มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในเรื่องความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติกับคน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติเพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมให้ประชาชนได้พัฒนาคุณธรรมตนเองไปพร้อมกัน ทั้งนี้เพื่อสะท้อนคุณค่าที่ดีงามของมนุษย์

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์ กติกา มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระและการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส เช่น การบริหารกิจการต่างๆ สามารถเปิดเผยให้สาธารณะตรวจสอบได้ ประชาชนมีโอกาสได้รับรู้เรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง การส่งเสริมให้ประชาชนได้เรียนรู้การทำงานของเทศบาล

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง ประชาชนทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อมโดยผ่านสถาบันต่าง ๆ ที่มีอำนาจอันชอบธรรม ร่วมรับรู้และเสนอความเห็นต่อองค์กร เช่น มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาชุมชน มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน มีส่วนร่วมเป็นกรรมการ โครงการต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการประชุมในชุมชน

5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตัดสินใจใด ๆ ของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองกระทำต่อสาธารณชนรวมถึงการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง เช่น การมุ่งมั่นปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถและรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน การมีหน่วยบริการประชาชน การดำเนินการจัดตั้งงบประมาณดำเนินกิจกรรมตามแผนฯ การมีวิธีการบริการประชาชนด้วยความนับใจ

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง กลไกที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานที่ตอบสนองความต้องการของสังคม โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่าที่สุด มีการดำเนินการและการให้บริการสาธารณะที่ให้ผลลัพธ์เป็นที่น่าพอใจและกระตุ้นการพัฒนาของสังคมทุกด้าน (การเมือง สังคมวัฒนธรรม และเศรษฐกิจ) เช่น การจัดสรรใช้ทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างคุ้มค่า การให้ความสำคัญแก่ประชาชนที่มาใช้บริการ การลดความซับซ้อน และขั้นตอนการปฏิบัติงาน หรือการให้บริการ การสร้างความร่วมมือของพนักงานและทีมงาน การลดความล้มเหลวของกฎระเบียบ

มูลนิธิ สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทยเสนอความคิดเห็นว่า หรือการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หรือ Good Governance จะต้องมีลักษณะ ดังนี้ (สุพจน์ ทรายแก้ว, 2551 : 96)

1. การมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation) คือเป็นกลไกกระบวนการที่ประชาชนมีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน (Equity) ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการเข้าร่วมโดยผ่านตัวแทนประชาชน เช่นกลุ่มผู้แทนราษฎรหรือกลุ่มนักรบการเมืองท้องถิ่น การให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมถึงประชาชนโดยทั่วไป ในการแสดงความคิดเห็นและวิพากษ์วิจารณ์อย่างสร้างสรรค์

2. ความสุจริตและโปร่งใส (Honesty and Transparency) คือเป็นระบบกติกาและกลไกที่มีความสุจริตและเที่ยงธรรมโปร่งใส ซึ่งรวมถึงการปฏิบัติงานที่เปิดเผย ตรงไปตรงมา สาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูล และได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเสรี เป็นธรรม และถูกต้อง ผู้เกี่ยวข้องสามารถตรวจสอบข้อมูลและติดตามผลได้

3. พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) คือเป็นกลไกที่มีความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ภาระหน้าที่ที่มีต่อสาธารณชน เน้นการทำงานที่สามารถตอบสนองความต้องการและความพึงพอใจของประชาชน ความรับผิดชอบดังกล่าวนี้ต้องเป็นความรับผิดชอบทั้งในส่วนของการเมืองและในส่วนของการบริหาร ส่วนการวัดผลสามารถทำได้ทั้งในเชิงปริมาณและในเชิงคุณภาพ

4. กลไกการเมืองที่ชอบ (Political Legitimacy) เป็นกลไกที่มีองค์ประกอบของผู้ที่เป็นรัฐบาลหรือผู้ที่เข้าร่วมบริหารประเทศที่มีความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่ง และเป็นที่ยอมรับของสังคม โดยรวม ทั้งที่มาจากเลือกตั้งและที่มาจากการแต่งตั้ง

5. กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair Legal Framework and Predictability) คือมีกรอบของกฎหมายที่มีความยุติธรรมและเป็นธรรมสำหรับกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม และสามารถนำไปบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้น ประชาชนยังต้องสามารถเข้าใจ และสามารถ

คาดหวังได้ว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าวสามารถประกันความมั่นคง เพื่อประชาชน ได้มีความศรัทธา และเชื่อมั่น

6. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) คือเป็นกลไก

ที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ประสิทธิภาพหมายถึงความถึงความสำเร็จในการใช้ทรัพยากร การบริหาร และประสิทธิผลคือมีผลลัพธ์เป็นที่น่าพอใจ และมีการดำเนินการและการให้บริการ สาธารณะที่ให้ผลลัพธ์เป็นที่น่าพอใจและกระตุ้นการพัฒนาของสังคมทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้าน การเมือง เศรษฐกิจ และด้านสังคม

ในส่วนของนักวิชาการ ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ไว้ ดังนี้
เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2541 : 63-65) ได้เสนอหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งประกอบด้วยหลัก 9 ประการ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ประชาชนทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อมโดยผ่านสถาบันต่างๆที่มีอำนาจอันชอบธรรม
2. กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of Law) การปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพกฎหมายโดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรม และถูกบังคับใช้กับคนกลุ่มต่างๆอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน
3. ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์กติกามีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระ (Free flow of information) ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของทางราชการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ
4. การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus Orientation) การตัดสินใจ คำนึงนโยบายใดๆ ของภาครัฐ ต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคมให้เกิดเป็นความเห็นร่วมกัน (Broad Consensus) บนพื้นฐานของสิ่งที่เห็นประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม
5. กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีความชอบธรรม และเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม เช่น การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพ การมีคณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม การมีระบบราชการสุจริตโปร่งใสตรวจสอบได้ การมีกระบวนการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง การมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทำหน้าที่ได้สวน และวินิจฉัยเจ้าหน้าที่รัฐที่ร้ายวผิดปกติ

6. ความเสมอภาค (Equity) ประชาชนทุกคนมีความสามารถอย่างเท่าเทียมกัน ในการเข้าถึงโอกาสต่าง ๆ ในสังคมเช่น โอกาสพัฒนาหรือมีความเป็นอยู่ที่ดี โดยรัฐเป็นผู้จัดสรร สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการ โดยเท่าเทียมกัน

7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) ครอบคลุมการ

และสถาบันต่าง ๆ เช่น รัฐสามารถจัดสรรใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานที่รวดเร็วมีคุณภาพและ ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8. พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) การตัดสินใจใด ๆ ของ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเอง กระทำต่อสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ ส่วนรวมเป็นหลักและมีจิตใจเสียสละ เห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

9. การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision) การที่ผู้นำและประชาชนใน ประเทศมีวิสัยทัศน์ในการสร้างธรรมาภิบาลและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

อานันท์ ปันยารชุน (2541 : 12-13) ให้ความเห็นว่า ธรรมรัฐ (การบริหารจัดการ บ้านเมืองที่ดี) มีองค์ประกอบ ดังนี้

1. การทำงานอย่างหลักการและรับผิดชอบ ซึ่งหมายความว่า การตัดสินใจกระทำ ใด ๆ หรือ มาตรการที่นำไปใช้ในการกระทำใด ๆ ก็ดี ต้องสามารถอธิบายโดยมีข้อมูลให้บุคคลที่ เกี่ยวข้องรับรู้ได้ว่าเหตุใดจึงตัดสินใจอย่างนั้น ซึ่งเมื่อมีการตัดสินใจไปแล้วผลออกมาจะดีหรือไม่ ดีก็ได้ แต่บุคคลต้องรับผิดชอบต่อตัดสินใจของเขา ในประเด็นนี้ไม่ใช่เรื่องของการถูกหรือผิด แต่ต้องการแสดงความโปร่งใสหรือความบริสุทธิ์ใจว่ามีปัจจัยอะไรที่นำไปสู่การตัดสินใจนั้น และ เมื่อตัดสินใจแล้วก็สามารถอธิบายให้กับบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียทราบได้

2. การมีส่วนร่วมของประชาชน เริ่มตั้งแต่การเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจนโยบาย เช่น การมีประชาพิจารณ์ ประชามติ การเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายในหมวด เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การเข้าชื่อกันเพื่อดำเนินการให้มีการถอด ถอนชื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากมีพฤติกรรมร้ายผิดปกติ หรือส่งไปในทางทุจริต ต่อหน้าที่ใช้อำนาจฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญและต่อกฎหมายอื่น ๆ หรือแม้แต่การชุมนุมเดินขบวน เป็นต้น ทั้งหมดที่กล่าวมานี้คือการประกันว่าผู้อยู่ในตำแหน่งบริหารรวมทั้งข้าราชการจะไม่ทำ การละเมิดต่อการปกครองแบบธรรมรัฐ

3. ความสามารถคาดการณ์ได้ หมายถึง ความสามารถที่จะคาดการณ์ทำนายถึง

ความก้าวหน้าและการเปลี่ยนแปลงใดๆ ได้

4. ความโปร่งใส ธรรมชาติจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าทุกอย่างอยู่ภายใต้ระบบที่เต็มไปด้วยความน่าสะพรึงกลัวหรือภายใต้อำนาจรัฐและระบบราชการที่ล้นฟ้า โดยที่ประชาชนไม่มีสิทธิที่จะทราบข้อมูลข่าวสารมีกระบวนการปกครอง และการบริหารที่ขาดความโปร่งใส มีการอ้างถึงความลับราชการอยู่เสมอ ประชาชนต้องตกอยู่ในสภาวะขี้ขอมไม่มีหนทางของการเรียกร้องความยุติธรรมหรือเรียกร้องสิทธิได้ ฯลฯ ตัวอย่างกรณีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2540 ที่ให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางราชการได้ จากที่เมื่อคำว่า “ความลับทางราชการ” ถูกนำมาใช้เป็นข้ออ้างของบรรดาข้าราชการทั้งหลายในการที่จะไม่อนุญาตให้ประชาชนรับรู้หรือเข้าถึงเอกสารตลอดจนข้อมูลข่าวสารของหน่วยราชการแทบทุกแห่ง ทั้งนี้เพราะมีระเบียบและกฎหมายที่เอื้อต่อการให้ความคุ้มครองความลับทางราชการ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองความลับในราชการ พ.ศ. 2488 เป็นต้น จนทำให้ทั้งสองฝ่ายคือทั้งข้าราชการและประชาชนยอมรับเป็นหลักการสำคัญว่า ประชาชนทั่วไปไม่มีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการหากรับรู้ได้เป็นเพียงข้อยกเว้นของหลักการดังกล่าว ซึ่งต้องอยู่ภายใต้ดุลยพินิจของข้าราชการระดับสูงของหน่วยงานนั้นๆ อีก นอกจากนี้ยังเป็นข้ออ้างในการกีดกันสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนแล้วความลับทางราชการบางครั้งก็อาจเป็นช่องทางในการใช้อำนาจหน้าที่ที่ถูกไม่ควรได้อีกด้วย ดังที่มีผู้กล่าวว่า “ความลับอาจเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมได้” ในหลายประเทศจึงถือว่า “สิทธิในการรับรู้” (Right to know) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญเพื่อใช้ในการควบคุมตลอดจนตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบ้านเมืองให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามครรลองธรรม

5. หลักนิติธรรม หมายถึง การปกครองโดยกฎหมาย กล่าวคือ บุคคลทุกคนเสมอกันในกฎหมาย บุคคลจะต้องรับโทษเพื่อการกระทำผิดอันใดเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และจะต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีจากศาลยุติธรรมที่มีความเป็นอิสระในการชี้ขาดตัดสินคดี เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างบุคคลกับบุคคลด้วยกันเองหรือระหว่างบุคคลกับรัฐ จะเห็นได้ว่าในระบบนี้นอกจากการมีระบบกฎหมายที่มีความยุติธรรมต่อสังคมและต่อปัจเจกบุคคลแล้วผู้ใช้กฎหมาย เช่น ตุลาการ อัยการ หนายความ ตำรวจ ฯลฯ จะต้องเป็นผู้มีคุณภาพและมีความเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง มีความเป็นอิสระที่ไม่ขึ้นต่อผลประโยชน์หรืออำนาจของคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดในประเทศ ที่เป็นประชาธิปไตยทั้งหลาย จึงยอมรับกันว่ากรณีที่รัฐเข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจการของเอกชนนั้นสามารถกระทำได้ และไม่ถือว่ากระทบกระเทือนต่อหลักการประชาธิปไตย หากการเข้ามาเกี่ยวข้องกับรัฐนั้นเป็นการทำให้เกิดความยุติธรรมทางสังคมและประชาชนส่วนรวมได้ประโยชน์

ไพบูลย์ ค้ำชู และคณะ (2545 : 44-50) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีไว้ ดังนี้

1. ภาวะรับผิดชอบ ภาวะรับผิดชอบหมายถึง การมอบหมายให้บุคคลและองค์กร

ทั้งที่มาจากกรเลือกตั้งและการแต่งตั้ง ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ มีความรับผิดชอบต่อประชาชน ในเรื่องการปฏิบัติงานที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน โดยรวม หรือกระทำในนามของประชาชน ภาวะรับผิดชอบคือความสามารถที่จะชี้แจง เหตุผลของการจัดสรร การใช้ และการควบคุมเกี่ยวกับระบบงบประมาณ และการตรวจสอบงบประมาณ และรวมถึง การบังคับใช้ กฎเกณฑ์ กติกา และระเบียบต่าง ๆ ของหน่วยงานด้วย

2. ความโปร่งใส ความโปร่งใสคือการที่สาธารณชนมีโอกาสรับรู้ นโยบายด้าน

ต่าง ๆ ของรัฐบาล และมีความมั่นใจว่ารัฐบาลมีความตั้งใจจริงในการดำเนินการตามนโยบายนั้น ซึ่งจะเกิดขึ้นเช่นนั้นได้ เมื่อประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล รวมทั้งการกำหนดทางเลือกของสังคม โดย เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม นอกจากนี้ ความโปร่งใยังทำให้การติดตามตรวจสอบของประชาชนมีความถูกต้องมากขึ้น

3. การปราบปรามทุจริตและการประพฤตินิยมชอบ การทุจริตและการประพฤตินิยม

ชอบ หมายถึง การใช้อำนาจหน้าที่หรือการอาศัยความไว้วางใจที่ประชาชนมอบให้ไปในทางที่เป็น การหาประโยชน์ส่วนตน การทุจริตเกิดขึ้นได้ทั้งในระดับบุคคล และองค์กรหรือสถาบัน ความหมายนี้ครอบคลุมรูปแบบการฉ้อราษฎร์บังหลวงเกือบทั้งหมด ทั้งที่อยู่ในภาครัฐและเอกชน ในส่วนของระบบราชการ การทุจริตส่วนใหญ่ หมายถึง การกระทำของหน่วยงานราชการหรือ ของข้าราชการ ที่มีชอบด้วยกฎหมาย การปราบปรามการทุจริต และการประพฤตินิยมชอบจึงถือเป็นตัวชี้วัดสำคัญ ที่แสดงความตั้งใจจริงในการสร้างการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีให้เกิดขึ้น วิธีการปกครองที่เลวและการทุจริตนับเป็นของคู่กัน ตัวอย่างเช่น การให้สินบนทำให้โครงการพัฒนาของรัฐมีต้นทุนเพิ่มสูงขึ้นและก่อให้เกิด โครงการที่แทบจะไม่มีประโยชน์ทางเศรษฐกิจใด ๆ เลย การฉ้อราษฎร์บังหลวงบั่นทอนความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐ ทำให้ระบบการคลังของประเทศอ่อนแอ และสร้างปัญหาทางด้านเศรษฐกิจในระดับมหภาค การฉันทรัพยากรมาใช้อย่างผิดจากเป้าหมายที่วางไว้แต่เดิม เป็นการบิดเบือนกระบวนการกำหนดนโยบาย การใช้สินบนเป็นเครื่องเบี่ยงทางเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการสาธารณะ ทำให้การจัดลำดับความสำคัญของการจัดสรรทรัพยากร และเงินงบประมาณที่กำหนดเอาไว้ต้องเสียไป และการทุจริตอย่างกว้างขวางนำความเสื่อมเสียมาสู่รัฐบาล และทำให้ประชาชนหมดความศรัทธาในการเมืองและนโยบายสาธารณะ

ในการบริหารงานภาครัฐความอ่อนแอของระบบบริหารราชการแผ่นดินจะส่งผลให้

จริยธรรมและการยึดมั่นในจริยธรรมของข้าราชการเสื่อมถอยลง ทำให้การควบคุมรัฐบาลของฝ่าย

นิติบัญญัติไม่เพียงพอ นอกจากนั้น การทุจริตยังก่อกวนอำนาจหน้าที่และประสิทธิภาพขององค์กร หรือหน่วยงานราชการ ด้วยเหตุนี้การปรับปรุงประสิทธิภาพและความโปร่งใสของนโยบาย เศรษฐกิจ และการปฏิรูประบบราชการจึงนับเป็นองค์ประกอบสำคัญในการรณรงค์ต่อสู้กับ

การทุจริต และการเสริมสร้างการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

4. การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมายถึง กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในการตัดสินใจ ดำเนินนโยบาย และมีส่วนในการควบคุม ตลอดจนการจัดสรร การใช้และการรักษาทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน เป็นการใช้อำนาจของรัฐ การมีส่วนร่วมจะเน้นที่การสนับสนุนหนุนให้ประชาชนโดยไม่แยกเพศ มีอำนาจมากขึ้น การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องเกี่ยวกับการสร้างกรอบของกฎเกณฑ์ และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะช่วยตรวจสอบนโยบายและการดำเนินการของรัฐ การมีส่วนร่วมเกิดขึ้นได้ตั้งแต่ระดับรากหญ้า โดยผ่านสถาบันในระดับท้องถิ่นเช่นองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไปจนถึงระดับภูมิภาค และระดับชาติ ภายใต้อการปกครองที่มีการกระจายอำนาจ

5. กรอบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ระบบยุติธรรมและกฎหมายที่ส่งเสริมพัฒนาการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีนั้น คือการมีกฎหมายที่มีความชัดเจนและนำมาใช้อย่างเป็นเอกภาพ ในระบบและกระบวนการยุติธรรมที่มีความเป็นเป็นอิสระ และเป็นระบบกฎหมาย ซึ่งมีบทลงโทษที่เหมาะสม ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดีจะช่วยส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรม สิทธิมนุษยชนและการพัฒนาเศรษฐกิจ ถ้าขาดระบบเช่นนี้ไป หรือมีระบบที่อ่อนแอจะทำให้ไม่ค่อยมีใครอยากลงทุน ต้นทุนในการทำธุรกรรมทางเศรษฐกิจจะถูกบิดเบือนไป พฤติกรรมการแสวงหาประโยชน์ จะขยายตัวอย่างกว้างขวาง และเกี่ยวข้องกับการทุจริตในทุกระดับ

จรัส สุวรรณมาลา (2546 : 42-53) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลไว้

ดังนี้

1. มีสัมฤทธิ์ผลตามพันธกิจ หลักการนี้เป็นการสนองวัตถุประสงค์หรือการคงไว้ของการจัดตั้งองค์กรนั้น ในการที่จะพิจารณาว่าองค์กรจะมีธรรมาภิบาลหรือไม่ต้องดูว่า องค์กรมีวัตถุประสงค์หลักและสามารถปฏิบัติเป็นผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใดหรือไม่ และสามารถประเมินความสำเร็จได้เพียงใด เมื่อดำเนินไประยะหนึ่ง ยังไม่ถือว่า ดำเนินงานที่ดีได้ หากไม่เกิดผลตามเป้าหมาย การพิจารณาหลักการปกครองที่ดี ต้องเน้นผลที่เกิดขึ้น หลายกรณีคล้ายมีการปกครองที่ดี การดำเนินงานน่าพอใจ แต่ไม่เกิดผลตามเป้าหมาย จะไม่นับว่าเป็นการปกครองที่ดี

2. มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน คือ องค์การต้องการวิธีใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ ไม่ว่าจะเป็น คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ให้เกิดผลสูงสุด ประหยัดที่สุด วางยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานให้ผู้ปฏิบัติได้ทำ และมีหน้าที่ติดตามความก้าวหน้า รวมทั้งแก้ปัญหา และเฝ้าดูประสิทธิภาพของการดำเนินงาน หากมีปัญหาสิ้นเปลืองเงินกว่าเหตุในสิ่งใด ต้องปรับแก้ให้ทันการ ดูแลไม่ให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง รวมถึงการลงทุนไม่เหมาะสม สิ้นเปลืองโดยใช่เหตุ เครื่องชี้วัดอย่างหนึ่งคือสัดส่วนค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการบริหารงาน เมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายในการ

3. มีการดำเนินงานอย่างสมเหตุผล คือ ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในกิจการต่างๆ ต้องมีความรับผิดชอบ คือมีเหตุผลในการสนับสนุนการตัดสินใจ ความรับผิดชอบหมายความว่า เมื่อมีหน้าที่ก็ทำตามหน้าที่ เท่านั้นยังไม่พอ แต่ต้องทำหน้าที่ให้ดีที่สุดด้วย หากผิดพลาดต้องยอมรับ เมื่อมีคำถามต้องแสดงข้อมูลและเหตุผลได้ จึงเรียกว่า Accountability ในการกำกับดูแลองค์การ ต้องมีการพิจารณา อภิปราย ตั้งคำถามและชี้แจงข้อมูลเป็นประจำ ยิ่งการตัดสินใจสำคัญพื้นที่ต้องเลือกแนวทางใดแนวทางหนึ่งนั้น ต้องพิจารณาข้อดี ข้อเสียแต่ละทางเลือก องค์การต้องมีคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเพิ่มเติมจากการวินิจฉัยของผู้บริหารสูงสุด และเป็นวิธีป้องกันการทุจริต ยิ่งคณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลที่เชื่อถือได้ และมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันโดยตรงไปตรงมา ยิ่งจะทำให้เกิดผลดี

4. มีการดำเนินงานอย่างโปร่งใส คือ เมื่อดำเนินการสมเหตุผลแล้ว ก็สามารถแจ้งข้อมูล และการตัดสินใจ ให้ผู้เกี่ยวข้องทราบไม่ต้องปกปิดเป็นความลับ องค์การสาธารณะควรให้สังคมได้รับทราบถึง การดำเนินงาน การตัดสินใจ และข้อมูลเหตุผลในการได้นโยบายหรือการกระทำต่างๆ รวมถึงผลการดำเนินงาน และทรัพยากรที่ใช้ รายงานการเงิน เป็นเอกสารมีข้อมูลรายละเอียดที่จะวินิจฉัยว่า องค์การได้ดำเนินการ ไปอย่างถูกต้อง การตัดสินใจใด ๆ องค์การสาธารณะหากมีข้อสงสัย ต้องได้รับการชี้แจงทันที ถึงเหตุผลกระบวนการตัดสินใจนั้น อย่างไรก็ตาม การเปิดเผยข้อมูลอาจมีปัญหาบ้างเพราะบางกรณีถ้าเปิดเผยอาจทำให้เกิดความเสียหายต่อองค์การ หรือต่อบุคคล ดังนั้นในการเปิดเผยข้อมูลจึงควรเปิดเผยในส่วนที่เปิดเผยได้ และมีเพียงพอที่จะได้รับความเชื่อถือ เพราะความเชื่อถือ จะทำให้เกิดความเชื่อมั่นและความไว้วางใจ

5. มีการดำเนินการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต คือ องค์การทุกประเภทจะได้รับความไว้วางใจ ได้เมื่อมีความซื่อสัตย์สุจริต องค์การที่มีได้มุ่งกำไร การดำเนินการแม้สำเร็จตามพันธกิจ แต่หากเกิดกระบวนการไม่สุจริต ถือว่าไม่ใช่ความสำเร็จ การรักษาความซื่อสัตย์สุจริตนี้มีส่วนในการวางระเบียบ วางขั้นตอนการปฏิบัติงาน การติดตามดูแล ว่าจะสามารถสร้างความเชื่อถือได้ อีกประการหนึ่งคือ การจัดอัตราค่าตอบแทนแก่ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ ต้องอยู่.นเกณฑ์เหมาะสม

โดยเฉพาะผู้ที่มีความสามารถสูง ต้องให้ค่าตอบแทนสูงกว่าปกติ ซึ่งต้องอาศัยความไว้วางใจต่อผู้ทำหน้าที่พิจารณา หรือการพิจารณาของคณะบุคคล

6. มีการกระจายอำนาจ และแบ่งบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจน ในองค์กรขนาดใหญ่

มีหลายหน่วยงาน และมีบุคคล ผู้ปฏิบัติงานจำนวนมาก มีระบบการกระจายอำนาจและมอบอำนาจ หน้าที่ช่วยให้ผู้บริหารสูงสุดทำงานได้มากขึ้น การกระจายงานทำให้งานมีคุณภาพและประสิทธิภาพ ทุกระดับ ซึ่งอาจทำโดยเป็น กฎ ระเบียบ และอาจให้มีคณะบุคคล ที่มีอำนาจเฉพาะแยกไปจากผู้บริหารสูงสุด การแบ่งหน้าที่ชัดเจน จะช่วยลดความสับสน ซ้ำซ้อน สิ้นเปลืองสามารถประเมินผล งานแต่ละส่วนได้ ตลอดจนจัดบุคคลให้เหมาะสมกับงานรวมทั้งการพัฒนาคนด้วย ขณะเดียวกัน ผู้ปฏิบัติงานต้องมีความเข้าใจเป้าหมายของงาน จึงสามารถดำเนินงานให้สำเร็จได้

7. มีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กร องค์กรจะดำเนินเป็นผลสำเร็จ ต้องอาศัย บุคลากรทุกส่วนงานในองค์กร ดังนั้น ถ้าบุคคลในองค์กรมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ รักองค์กร มุ่ง ความเจริญขององค์กรเป็นสำคัญ การปกครองที่ดีต้องพยายามให้บุคลากรในองค์กรมีส่วนร่วมใน กิจการต่าง ๆ เช่น การให้ข้อมูลและความคิดเห็นแก่องค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องที่มีผลกระทบต่อ องค์กรและบุคคลในองค์กรนั้น ถ้าการตัดสินใจ บุคคลในองค์กรมีส่วนร่วมก็จะได้รับการยอมรับ มากขึ้น อนึ่ง ขวัญและกำลังใจของบุคคลในองค์กร ก็เป็นปัจจัยสำคัญ การปกครองที่ดีต้องตระหนัก ในเรื่องนี้ด้วย การดูแลผลประโยชน์ของคนในองค์กรจึงเป็นส่วนสำคัญในการบริหารจัดการ

8. มีดุลแห่งอำนาจในองค์กร หลักการนี้เป็นหลักการสำคัญที่สุดในองค์กรเพราะ เป็นหลักการที่รองรับหลักการอื่นทั้งหมด กรณีในองค์กรที่ผู้บริหารในองค์กร มีอำนาจเด็ดขาด มีวิสัยทัศน์ ตัดสินใจดีมีคุณธรรม องค์กรก็เจริญได้ แต่ถ้าผู้บริหารมีอำนาจเด็ดขาด และขาด คุณธรรม อาจเป็นอันตรายต่อองค์กร ผู้บริหารที่จะมีวิสัยทัศน์ ตัดสินใจดี มีคุณธรรม ก็เพราะใจ กว้าง รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ดังนั้นการมีคณะบุคคล ประกอบด้วยผู้มีความรู้ ประสบการณ์ และคุณธรรม มาช่วยผู้บริหาร จึงจะทำให้้องค์การมีความเข้มแข็งมั่นคง

การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีเป็นเครื่องมือสำคัญและจำเป็นสำหรับองค์กรที่จะทำ ให้เกิดความสำเร็จที่พึงจะเป็นตรงตามพันธกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้น ๆ และต้องปรากฏ ผลสำเร็จด้วยกระบวนการและวิธีการที่มีประสิทธิภาพ มีความถูกต้องทั้งในเชิงกฎหมาย จารีต ประเพณี และคุณธรรมจริยธรรม ตลอดจนเกิดความสุข สันติ ในองค์กร ใช้พลังในองค์กรได้อย่าง เต็มที่ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลยังต้องจัด และเสริมให้มีขึ้นสำหรับผู้ที่มีหน้าที่ ทั้งผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติการ

มนตรี กนกาวรี (2549 : 51-56) ได้เขียนบทความรัฐธรรมนูญกับการวางรากฐานการบริหาร จัดการบ้านเมืองที่ดีซึ่งหลักใหญ่ใจความของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในบางมาตราได้สะท้อนให้เห็น

แนวคิดและคุณค่าในเรื่องการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี และรองรับต่อ แนวทางในการสร้างการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ทั้ง 6 ด้านให้เกิดขึ้นในสังคมไทย ดังนี้

1. นิติธรรม (Rule of Law) หลักการการปกครองภายใต้กฎหมายที่ครอบคลุมไปถึง

เรื่องการตรวจกฎหมายให้ทันสมัยและเป็นธรรมรวมทั้งเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอม

พร้อมใจในการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว อาทิ

1.1 สถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ : มาตรา 6 รัฐธรรมนูญเป็น

กฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันบังคับใช้ไม่ได้ - หน้าที่ของบุคคลในการปฏิบัติตามกฎหมาย : มาตรา 67 บุคคลมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย

1.2 การรับ โทษทางกฎหมาย : มาตรา 32 บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้น

แต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

2. หลักคุณธรรม (Virtues) การยึดมั่นในเรื่องความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมให้

เกิดการปฏิบัติกับคนในสังคม ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้สะท้อนถึงคุณค่า (Values) ที่ดีงามของมนุษย์ อาทิ

2.1 การคุ้มครองและสร้างหลักประกันสิทธิ เสรีภาพ และ ศักดิ์ศรีความเป็น

มนุษย์ : มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ; มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ โดยตรงในการตรวจกฎหมาย การบังคับใช้รัฐธรรมนูญ และการตีความกฎหมายทั้งปวง; มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

2.2 จริยธรรมและคุณธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง : มาตรา 110

การห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งหน้าที่ หรือรับสัมปทาน และเงินหรือผลประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ

2.3 มาตรการลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ขาดจริยธรรมและคุณธรรม
: มาตรา 303 การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ; มาตรา 308 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรง
ตำแหน่งทางการเมือง

3. หลักความโปร่งใส (Transparency) การปรับปรุงกลไกการดำเนินงานขององค์กร

ให้มีความโปร่งใส เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และมีกระบวนการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและ
ตรวจสอบความถูกต้องได้ซึ่งบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว อาทิ

3.1 กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจ : โดยองค์กรหลายองค์กร เช่น
มาตรา 291 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของ
ตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาติ ; มาตรา 308 ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา
หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่
ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตาม
กฎหมายอื่น ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณา
พิพากษา

3.2 ระบบการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร : โดยสร้างหลักประกันสิทธิที่จะได้รับ
ข้อมูลหรือข้อมูลข่าวสาร เช่น มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะใน
ครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่
การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้
ส่วนเสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา 59 บุคคลย่อม
มีสิทธิได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ
ราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมี
ผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่
เกี่ยวกับตน หรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้
และเสนอความเห็นต่อการตัดสินใจขององค์กร ซึ่งบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้คุ้มครองสิทธิใน
การมีส่วนร่วมกับรัฐและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน อาทิ

4.1 การคุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐ : โดยสร้างหลักประกันในเรื่อง
สิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐ เช่น มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการ
บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ; มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

4.2 การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน : โดยการสร้างกระบวนการ

ทางการเมืองของภาคพลเมือง เช่น มาตรา 214 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 ; มาตรา 286 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ; มาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

5. หลักความรับผิดชอบ (Accountability) การสำนึกในความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และเคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง โดยที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบขององค์กรรัฐหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญในการทำงานเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนรวม การสร้างระบบการรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง เช่น

5.1 การกำหนดกรอบของรัฐ บุคลากรของรัฐ และองค์กรในรัฐธรรมนูญในการทำงานตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะ เป็นหลักประกันในการทำงานของรัฐที่จะต้องตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนรวม เช่น หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ; มาตรา 70 บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน ; มาตรา 200 วรรคสอง ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย

5.2 การสร้างระบบการรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง การสร้างกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและเคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง เช่น มาตรา 214 วรรคแรก ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าในกิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้ วรรคสอง การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษา

ความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่งซึ่งมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ ในการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะจะกระทำมิได้ วรรคเจ็ด การออกเสียงประชามติตามมาตรานี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น

6. หลักความคุ้มค่า (Effectiveness) การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ในการกำหนดกรอบหน้าที่ของบุคลากรในภาครัฐ และการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรภาครัฐ โดยมุ่งเน้นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

6.1 การกำหนดกรอบหน้าที่ของบุคลากรภาครัฐ โดยมุ่งเน้นในการทำหน้าที่ของบุคลากรในภาครัฐ เช่น มาตรา 70 บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน

6.2 การสร้างเครื่องมือของรัฐในการปรับโครงสร้างระบบราชการ เพื่อตอบสนองในเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน ได้กำหนดให้การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม เป็นไปตามแนวทางที่สร้างกลไกให้รัฐบาลในฐานะผู้กำหนดนโยบายจะได้ปรับปรุงการบริหารภาครัฐให้ตอบสนองหลักความคุ้มค่า เช่น มาตรา 230 การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่โดยมีการกำหนดตำแหน่ง หรืออัตราของข้าราชการ หรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ วรรคสอง การรวมหรือการโอน กระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ทั้งนี้ โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่ง หรืออัตราของข้าราชการ หรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

วรเดช จันทรศร (2555 : 66-67) อธิบายว่า ปัจจุบันการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ถูกนำมาใช้เป็นพื้นฐานในการบริหารกันอย่างกว้างขวาง ทั้งในระดับประชาคมโลก ระดับประเทศ หน่วยงานภาครัฐ บริษัท องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงปัจเจกบุคคล ซึ่งในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ควรมีการนำหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี มาใช้ ดังนี้

1. การส่งเสริมความสามารถและพลังประชาชนในการมีส่วนเลือกผู้ปกครอง
 2. เพิ่มความสามารถของประชาสังคมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่งเสริมเสรีภาพในการแสดงออก การรวมตัวและเสรีภาพของสื่อสารมวลชน
 3. พัฒนาการเมืองให้มีเสถียรภาพ ส่งเสริมการค้าเลือกทหารอาชีพเข้ามาเป็นผู้นำ
- เหล่าทัพและอยู่ในตำแหน่งที่สำคัญ ทำหน้าที่ของตนให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย ปกป้องสถาบันหลักของชาติ ปกป้องรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย ปกป้องและจัดการ

รัฐประหาร รักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองและรักษาสันติภาพ ผดุงไว้ซึ่งสัมพันธไมตรีอันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน

4. เพิ่มประสิทธิผลของภาครัฐ โดยพัฒนาคุณภาพในการให้บริการ ยกย่อง

สมรรถนะของข้าราชการพลเรือน ปกป้องมิให้ระบบราชการถูกแทรกแซงจากอำนาจและอิทธิพล

ทางการเมืองที่ไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมายและระบบคุณธรรม

5. เพิ่มคุณภาพของรัฐในการกำกับดูแลและส่งเสริมการดำเนินงานของภาคเอกชน

โดยกำหนดนโยบายสาธารณะที่ดีภายใต้หลักประโยชน์สาธารณะ การศึกษา พัฒนา และควบคุม สิ่งแวดล้อม ส่งเสริมบรรษัทภิบาล ขจัดและลดระเบียบกฎเกณฑ์ซึ่งไม่เป็นธรรม และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาของภาคเอกชน และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

6. ส่งเสริมหลักนิติธรรม การแสวงหาวิธีให้ความเป็นธรรมและลดความไม่เป็นธรรมให้กับประชาชนทุกหมู่เหล่า ไม่มีการเลือกบังคับใช้กฎหมายโดยมีหลายมาตรฐาน เพิ่มความมั่นใจให้กับพลเมือง ในกติกาของบ้านเมือง และการปฏิบัติตามกติกาของสังคม และ

7. เพิ่มความสามารถของรัฐในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์ปชั่น โดยเฉพาะการทุจริตแสวงหาประโยชน์สาธารณะจากรูกระกิจการเมืองและครอบงำอำนาจเบ็ดเสร็จของผู้ปกครอง

สัญญา เคนาภูมิ (2555 : 160-162) อธิบายว่า การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เป็นทั้งเป้าหมาย และวิธีการในการพัฒนา ถ้าพิจารณาในฐานะที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนานั้น จะหมายถึง ระบบบริหารจัดการที่มีองค์ประกอบที่สำคัญคือ มีความเป็นประชาธิปไตย ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการเคารพสิทธิมนุษยชน และยึดมั่นในความสุจริต ความถูกต้องดีงามและโปร่งใส ดังนั้น ถ้าพิจารณาในฐานะวิธีการอันจะนำไปสู่เป้าหมายก็จะหมายถึง เครื่องมือหรือกลไกในการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การสร้างความเป็นธรรมในสังคม เป็นต้น ดังนั้น การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี จึงประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม หมายถึง หลักที่ถือเป็นกฎ กติกาในสังคม ดังนั้น การตรา

กฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม รวมถึงการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยคำนึงถึงระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดี มีระบบลงโทษที่เหมาะสม จะช่วยควบคุมการใช้อำนาจของรัฐให้เป็นไปอย่างชอบธรรม พร้อมกับช่วยคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ไม่ให้ถูกละเมิดโดยการใช้อำนาจรัฐ และจะเกิดผลในทางตรงกันข้าม หากกฎหมายและระบบยุติธรรมอ่อนแอ จะก่อให้เกิดพฤติกรรมแสวงหาผลประโยชน์จากข้อกฎหมาย และแพร่กระจายกว้างขวาง นำไปสู่

การทุจริตในระดับการใช้อำนาจหน้าที่อย่างไม่ระมัดระวัง กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน และกระทบต่อการลงทุนทางเศรษฐกิจ

2. หลักคุณธรรม หมายถึง ความถูกต้อง คิงาม เป็นการส่งเสริมสนับสนุนให้

ข้าราชการพัฒนาตนเองเพื่อเป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทนมีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต การบริหารจัดการที่ดี ซึ่งไม่เพียงแต่ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพ แต่ต้องให้ความสำคัญกับการดำรงรักษาไว้ซึ่งหลักการอันถูกต้องการยึดถือระบบคุณธรรม คุณค่าและความดีงามทั้งหลาย ทั้งนี้ เพราะระบบคุณธรรมในระบบราชการจะเป็นปัจจัยกำหนดพฤติกรรมของข้าราชการ และชี้นำวิธีการให้บริการที่มีคุณค่าให้กับประชาชน

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง การทำงานที่เปิดเผย และสามารถตรวจสอบได้

เป็นการป้องกัน การทุจริตคอร์รัปชัน และความด้อยประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการ ดังนั้นการที่ภาครัฐบริหารจัดการให้มีความโปร่งใสและเปิดเผยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ในวิธีการและขั้นตอนการทำงาน ได้มีโอกาสตรวจสอบการปฏิบัติงาน ตลอดจนผลการดำเนินงานจะส่งผลให้ข้าราชการมีความรับผิดชอบต่อการทำงานและผลของงาน มีการปฏิบัติงานอย่างถูกต้องเป็นธรรม และก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนและประเทศชาติโดยรวมมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีความมั่นใจว่าข้าราชการมีความตั้งใจจริงในการปฏิบัติงาน

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมี

ส่วนร่วมในการบริหาร และการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ เช่นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการของโครงการ รวมถึงได้รับการเสริมสร้างขีดความสามารถในการเข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติโดยมีการแสดงทัศนะต่าง ๆ ต่อการดำเนินงานที่มีผลต่อชีวิต ความเป็นอยู่ เพื่อรัฐบาลนำไปประกอบการตัดสินใจระดับนโยบาย การให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนควบคุมการดำเนินงาน ดังนั้น การมีส่วนร่วมจึงเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลและรับฟังความเห็นซึ่งกันและกันระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งเป็นกระบวนการที่เสริมสร้างความสามัคคีในชาติ ในขณะที่เดียวกันจะก่อให้เกิดกระบวนการติดตามตรวจสอบนโยบายและการดำเนินงานของรัฐ ให้ดำเนินงานที่รับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น

5. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สุข

แก่ส่วนรวม เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยคำนึงถึงความประหยัด ความคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพโดยยึดถือประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุดในการทำงาน ดังนั้น ภาครัฐซึ่งยังคงฐานะเป็นแกนสำคัญในกระบวนการบริหารจัดการในการพัฒนาประเทศ และการให้บริการแก่

ประชาชน จึงอาจจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการและกลไกการทำงานให้คำนึงถึงความคุ้มค่า และเป็นการทำงานที่มีประสิทธิภาพ

6. หลักความสำนึกรับผิดชอบ หมายถึงการทำงานในหน้าที่ให้สำเร็จตาม

วัตถุประสงค์ ความสำนึกรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานจะต้องมีลักษณะสำคัญ 6

ประการ คือ การมีเป้าหมายที่ชัดเจน ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน การปฏิบัติกรอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดพฤติกรรมที่ไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการรับผิดชอบ การทำงานอย่างไม่หยุดยั้ง การมีแผนสำรอง การติดตามประเมินผลการทำงาน ความรับผิดชอบในการทำงานจะช่วยให้เกิดประสิทธิภาพการทำงาน ภาครัฐจึงต้องสร้างเครื่องมือและความสำนึกรับผิดชอบให้เกิดขึ้นกับข้าราชการ ความรับผิดชอบและตรวจสอบได้จะเป็นการตรวจสอบและควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการให้รับผิดชอบต่อภารกิจ ต่อสังคม กระตือรือร้นในการแก้ปัญหาของประชาชน กล้าที่จะยอมรับการปฏิบัติงานไม่ว่าจะเป็นทางบวก หรือทางลบ

6. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

เนื่องจากตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 เป็นเพียงข้อมูลกำหนดที่แสดงถึงเป้าหมายหลักที่ต้องดำเนินการ แต่ยังขาดการกำหนดถึงวิธีการปฏิบัติของส่วนราชการและข้าราชการที่จะให้ดำเนินการไปสู่เป้าหมายหลัก โดยต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติให้ชัดเจนเป็นแนวเดียวกัน โดยไม่ก่อให้เกิดการใช้ดุลพินิจในการเลือกปฏิบัติของแต่ละส่วนราชการ ทั้งนี้สามารถวัดผลการปฏิบัติงานได้ รวมทั้งเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนได้ จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้นเพื่อให้ทุกส่วนราชการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.

2546 : 3-8

6.1 วัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกา

6.1.1 เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

6.1.2 เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

6.1.3 มีประสิทธิภาพเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

6.1.4 ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น

6.1.5 มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์

6.1.6 ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความ

ต้องการ

6.1.7 มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

6.2 ประโยชน์ที่จะได้รับของพระราชกฤษฎีกา

6.2.1 รัฐสามารถกำหนดนโยบายและเป้าหมายการดำเนินงานได้ชัดเจนและมี

กลไกที่จะพัฒนาองค์กรภาครัฐให้มีประสิทธิภาพขึ้นได้

6.2.2 ส่วนราชการและข้าราชการ มีแนวทางในการปฏิบัติราชการที่เป็นมาตรฐานชัดเจน มีความโปร่งใส สามารถวัดผลการดำเนินงานได้

6.2.3 ประชาชนได้รับบริการที่รวดเร็ว สามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้ และมีส่วนร่วมในการบริหารส่วนราชการ

6.3 ขอบเขตการใช้บังคับของพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับกับส่วนราชการ ในทุกกระทรวง ทบวง กรม โดย ก.พ.ร. จะเป็นผู้จัดทำปฏิทินกำหนดเรื่อง เวลา และหน่วยงาน ที่จะต้องปฏิบัติ โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ราชการสามารถดำเนินการได้ทันที ตามพระราชกฤษฎีกา ได้แก่ หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หมวด 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และหมวด 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน และส่วนราชการต้องรอให้ ก.พ.ร. ได้สร้างความเข้าใจและออกแบบแนวทางปฏิบัติในแต่ละเรื่องเสร็จเรียบร้อยก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้ ซึ่งในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้หน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรดังกล่าวตามกฎหมายมีหน้าที่ดูแลให้มีการกำหนดแนวทางการบริหารงานให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาสรุปเนื้อหาของพระราชกฤษฎีกา ซึ่งมีบทบัญญัติรวม 9 หมวด ดังนี้

หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการ เพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังนี้

1. เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความ

ต้องการ

7. มีการประเมินผล การปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ