

## บทที่ 2

### วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษา การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลเทศบาลตำบลศรีสงคราม อำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัย ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น
2. ทฤษฎีการบริหารจัดการ
3. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
4. แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาลตำบล
5. เทศบาลตำบลศรีสงคราม อำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### แนวคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น

#### 1. ความหมายการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีทั้งคล้ายคลึงกันและแตกต่างกัน ดังนี้

อุทัย หิรัญโต (2523 : 4) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่าเป็นการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ หรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง เพื่อประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของท้องถิ่นหรือผลประโยชน์ของท้องถิ่น โดยตรง การบริหารงานของท้องถิ่น มีองค์การของท้องถิ่นประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดบางส่วน ทั้งนี้มีความอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมโดยวิธีการต่างๆ ตามความสามารถจะปราศจากการควบคุมจากรัฐบาลหาไม่

ทวี พันธวุฒิสถิฐ (2531 : 108) ให้ความหมาย การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนที่มีองค์การเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารงาน มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจ และมีสภาของท้องถิ่นเป็นองค์กรที่สำคัญ

สมพงษ์ เกษมสิน (2537 : 140) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐ ซึ่งมีหน้าที่สำคัญที่รับผิดชอบในการดำเนินเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับประชาชนในท้องถิ่น หรือในขอบเขตแห่งใดแห่งหนึ่ง โดยเฉพาะ และเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง

ลิขิต ชีรวะกิน (2540 : 386) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่น ให้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครอง โดยอิสระ ได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

คุณาวุฒิ ไชยคำภา (2547 : 16) ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กร มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่หาไม่ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่น เป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 30) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นตามหลักกระจายอำนาจว่า คือการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วน ซึ่งมีให้อำนาจในทางนิติบัญญัติ และมีให้อำนาจในทางตุลาการ แต่เป็นอำนาจทางบริหาร หรือจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับกองกำลังในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

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

มอนตากู (Mongtagu, 1984 : 574) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือ

ภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองรูปแบบหนึ่งในระดับท้องถิ่นที่มีพื้นที่อาณาเขตของตนเอง มีประชากรและมีรายได้ตามที่หลักเกณฑ์กำหนด โดยมีอำนาจและมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการในด้านต่างๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง โดยผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง

## 2. ความสำคัญและหน้าที่การปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น มีนักวิชาการกล่าวถึงความสำคัญและหน้าที่การปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

โกวิท พวงงาม และอลงกรณ์ อรรคแสง (2547 : 1) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพื้นฐานการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และถือเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ให้การศึกษาและฝึกปฏิบัติเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยกับประชาชน โดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในภารกิจของท้องถิ่นและเกิดความสำนึกถึงสิทธิและหน้าที่ของตนที่มีต่อชุมชน หน้าที่พลเมืองอันจะนำไปสู่การปกครองตนเองในที่สุด การปกครองท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองและมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยมีตัวแทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรเรียกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการที่จะพัฒนาและทำภารกิจเพื่อตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงตามเป้าหมาย รวดเร็วและมีประสิทธิภาพที่สุด และนอกจากนั้นในความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลาง พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลกลางได้มอบหมายถ่ายโอนภารกิจหลายประการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสิ่งที่เห็นได้ชัด คือ การเปลี่ยนแปลงบทบาทอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเคยทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติกลับกลายเป็นผู้ทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในอนาคตราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคคงต้องลดบทบาทในการกระทำการลงไป

นอกจากนี้ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นยังสามารถสรุปได้ ดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 35)

2.1 การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

2.2 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

2.3 การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกของตนเองต่อท้องถิ่นประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาลงท้องถิ่นของตน

2.4 การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ

2.5 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต

2.6 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

สรุป การปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีความสำคัญต่อระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นฐานการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นการปกครองที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

### 3. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

#### 3.1 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2535 :

138)

3.1.1 เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและทบวงการเมือง

3.1.2 มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นมีที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

3.1.3 มีอิสระในการปกครองตนเอง

3.1.4 มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม

3.1.5 มีงบประมาณได้ที่เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ

3.1.6 มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง

3.1.7 มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ

3.1.8 มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของ

กฎหมายแม่บท

3.1.9 มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

### 3.2 องค์ประกอบการปกครองท้องถิ่น

อุทัย หิรัญโต (2523 : 22) สรุปองค์ประกอบการปกครองท้องถิ่น 8 ประการ

คือ

3.2.1 สถานะตามกฎหมาย (Legal status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

3.2.2 พื้นที่และระดับ (Area and level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of social affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3.2.3 การกระจายอำนาจและหน้าที่การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

3.2.4 องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

3.2.5 การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

3.2.6 อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติ กิจการภายใน ขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชา ของหน่วยงานทางราชการ

3.2.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขต ที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

3.2.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับ ดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม โดยการมีอิสระ ในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่าอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

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

#### 4. หลักการปกครองท้องถิ่น

หลักการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้ (ชวงค์ ฉายะบุตร. 2539 : 40)

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

4.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขต

พอควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

#### 4.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights)

ที่ดำเนินการปกครองตนเองสิทธิตามกฎหมาย แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

4.3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบาล ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น

4.3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

4.4 มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

### 5. ลักษณะการปกครองท้องถิ่น

ลักษณะการปกครองท้องถิ่น แบ่งเป็น 4 ประการ คือ (คุณาวุฒิ ไชยคำภา. 2547 :

17)

5.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล หมายถึง การได้รับการรับรอง โดยกฎหมายของประเทศ มีอำนาจก่อนนิติกรรมสัมพันธ์ทางกฎหมายได้ และมีเจ้าหน้าที่งบประมาณ มีคณะผู้บริหารเป็นของตนเอง ทำหน้าที่บริหารงานตามที่กฎหมายกำหนด

5.2 ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งเป็นหัวใจของการปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น

5.3 มีอำนาจอิสระบางเรื่องในการบริหารกิจกรรมตามภารกิจที่กฎหมายกำหนด โดยไม่ต้องรอการสั่งการจากส่วนกลาง

5.4 มีอำนาจในการจัดหา และใช้จ่ายอย่างอิสระ หมายถึง การจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต่อการบริหารกิจการงานขององค์กร เพื่อให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน

## 6. แนวคิดการบริหารจัดการ

### 6.1 ความหมายของการบริหาร

พริสทรี คำนวณศิลป์. 2546 : 18-19) ได้กล่าวถึง การบริหาร มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน “Administratrae” หมายถึง ช่วยเหลือ (Assist) หรือ อำนวยการ (Direct) การบริหารหลายๆ ความหมายอาจสัมพันธ์ใกล้เคียงกับคำว่า Administer หมายถึง การรับใช้ หรือผู้รับใช้ ความหมายดั้งเดิมของคำว่า Administratrae อาจกล่าวโดยย่อๆ ว่า เป็นการติดตามดูแลสิ่งต่างๆ และคำจำกัดความง่ายๆ ที่ทันสมัย คือการทำงานให้สำเร็จสำหรับการจัดการ มักนิยมใช้ในแวดวงธุรกิจเอกชน ซึ่งมุ่งผลกำไรเป็นหมายหลัก ส่วนผลที่ถึงตกแก่สาธารณะถือเป็นเพียงเป้าหมายรองหรือผลพลอยได้ อย่างไรก็ตาม การบริหารภาครัฐในระยะต่อมาก็เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจเอกชนมากขึ้น อาทิ การให้บริษัทธุรกิจเอกชนเข้ามาทำการสัมปทานภาครัฐในเชิงธุรกิจ เช่น การให้สัมปทานองค์การโทรศัพท์ การสื่อสารต่างๆ และภาคธุรกิจเอกชนก็ได้เข้าไปรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น ในลักษณะการคืนกำไรแก่สังคม เป็นต้น

กิตติมา ปรีดีคิลก (2532 : 4) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า เป็นความพยายามที่จะใช้ทรัพยากรให้มีประโยชน์มากที่สุด และบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ

สมพงษ์ เกษมสิน (2537 : 14) ได้ให้ความหมายว่า การบริหาร คือ การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาศิลปบริหาร (Administration resource) มาประกอบ การตามกระบวนการบริหาร (Process of administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อย่างมีประสิทธิภาพ

ธงชัย สันติวงษ์ (2536 : 12) ได้สรุปความหมายของการบริหารไว้ว่า การบริหารเป็นงานของหัวหน้างานทุกคนที่จะต้องปฏิบัติในฐานะที่เป็น “ผู้นำ” ของกลุ่ม ซึ่งจะต้องมีการกิจเป็นผู้นำการจรรเยียบทรัพยากรต่างๆ มาประสานกิจกรรมหรืองานที่สามารถทำให้เข้ากันได้ เป็นผลงานของส่วนรวม และทั้งนี้จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในผลสำเร็จที่จะต้องประกันได้ว่างานขององค์การจะต้องสำเร็จและบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ในที่สุด สภาพการทำงานของนักบริหารส่วนสำคัญจะอยู่ที่การเป็นผู้ชี้แนะกำกับการทำงานของ



กลุ่ม ให้มีการทำงานที่มีประสิทธิภาพและได้ผลมากที่สุดตลอดเวลา ซึ่งปัจจัยที่สำคัญที่จะมีผลต่อความสำเร็จก็คือ “คน” ซึ่งเป็นผู้ทำงานที่เข้ามาร่วมกันผลิตพร้อมกับทรัพยากรประเภทอื่นต่างๆ ที่เอามาลงทุนและที่กำหนดเป้าหมายไว้ที่จะดำเนินการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ต่างๆ

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

สรุปได้ว่า การบริหารราชการเป็นเสมือนหนึ่งเครื่องมือของรัฐในอันที่แนะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุ การบริหารราชการ จึงมีส่วนประกอบสำคัญคือ การจัดโครงสร้างหน่วยงานต่างๆ การกำหนดกระบวนการ วิธีการในการปฏิบัติและการจัดหากำลังคนและกำลังเงินที่จะสนับสนุนให้ดำเนินกิจกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้กรอบกฎหมายที่กำหนดโดยรัฐ และสภาพแวดล้อมทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

### ทฤษฎีการบริหารจัดการ

แนวคิดของการจัดการว่า หน้าที่หลักของการจัดการ คือ การทำให้งานสำเร็จโดยอาศัยบุคคลอื่นเป็นผู้นำ ดังนั้น ผู้บริหารทุกคนจึงเท่ากับต้องปฏิบัติหน้าที่ตาม “กระบวนการจัดการ” (Management process) เหมือนกันทุกคน คือจะต้องมีระบบงานและระบบคนคน การเข้าใจกระบวนการจัดการ โดยละเอียดว่ามีอะไรบ้างและการฝึกฝนให้มีทักษะสูงขึ้น นับว่า จะช่วยให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นได้ ซึ่งกระบวนการจัดการพร้อมทั้งระบบ มีดังนี้ ระบบงาน คือ สิ่งต่างๆ ที่เป็นทรัพยากรที่ประกอบด้วยสิ่งของหรือทรัพย์สินเงินทองที่เป็นสิ่งไม่มีชีวิตทั้งหลาย ได้แก่ เงิน เครื่องจักร สินค้า ของใช้ต่างๆ และระบบคน คือ บุคคลหรือทรัพยากรมนุษย์ที่มีชีวิตจิตใจ และที่ซึ่งผู้ปฏิบัติงาน โดยใช้ทรัพยากรต่างๆ หรือสิ่งของ เพื่อที่จะก่อให้เกิดผลสำเร็จให้กับองค์กรนั่นเอง (ธงชัย สันติวงษ์. 2533 : 7-9)

สรุป ผู้บริหาร หรือผู้ประกอบธุรกิจทุกคนต่างก็เข้ามาทำหน้าที่จัดให้การทำงานของระบบนี้ คือ ระบบงาน และระบบคนให้ประสานงานทำงานร่วมกันไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ

กูลิคค์ และ เออร์วิค (Gulick and Urwick) ได้เสนอตัวแบบสำหรับการบริหาร ซึ่งเป็นชุดของการบริหารให้มีประสิทธิภาพ คือ POSDCoRB ประกอบด้วยวิธีการจัดการ 7 ขั้นตอน ดังนี้ (วงศ์พัฒนา ศรีประเสริฐ. 2552 : 197)

### 1. การวางแผน (Planning)

เป็นเทคนิคกระบวนการบริหารที่สำคัญจำเป็นต้องทำเป็นขั้นตอนแรก ซึ่งจะต้องดำเนินการอย่างละเอียดและรอบครอบเพราะการวางแผนเป็นการมองปัญหาที่มีอยู่และพยายามหาวิธีการแก้ไขปัญหานั้น การวางแผนเป็นการหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการปฏิบัติงานใดๆ ภายในเวลาที่กำหนด นอกจากนั้นการวางแผนเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด กิจกรรมการวางแผน 6 กิจกรรม คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ การกำหนดทางเลือก การกำหนดวิธีการบริหารทรัพยากร การกำหนดวิธีการดำเนินงาน การกำหนดวิธีการควบคุม การกำหนดวิธีการประเมินผล

ขั้นตอนในการวางแผน ได้แก่

- 1.1 ขั้นเตรียมการ เป็นการเตรียมข้อมูล บุคลากร ทรัพยากร วัตถุประสงค์ เป้าหมายในการดำเนินการ รวมทั้งสรุปผลการดำเนินงานที่ผ่านมา
- 1.2 ขั้นวิเคราะห์สรุป วิเคราะห์ข้อมูล ข้อเท็จจริงต่างๆ
- 1.3 ขั้นดำเนินการวางแผน กำหนดว่าจะทำอะไร (What) อย่างไร (How) ใครทำบ้าง (Who) ที่ไหน (Where) และเมื่อไหร่ (When)
- 1.4 ขั้นประเมินผล เป็นการสรุปผลการวางแผน เช่นบอกเวลาที่ได้รับทั้งทางตรง และทางอ้อม ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น สุดท้ายนำเสนอผู้มีอำนาจอนุมัติ

### 2. การจัดองค์กร (Organizing)

เป็นภารกิจของหน่วยงาน องค์กรที่จะร่วมกันจัดรูปงานเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่นมีเป้าหมายที่แน่นอน มีการจัดการที่เป็นรูปแบบ ทุกคนในหน่วยงานมีความรู้ ความเข้าใจกลไกการดำเนินงานภายใต้ระบบขององค์กรอย่างชัดเจน เอกภาพในการบังคับบัญชา การจัดองค์กรจำเป็นต้องกำหนดเส้นทางเดินของงาน ตั้งแต่จุดเริ่มต้นจนถึงจุดสุดท้ายของการทำงาน อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ความมีประสิทธิภาพขององค์กรนั้น เอกภาพในการบังคับบัญชามีความสำคัญ หน่วยงานต้องจัดให้เกิดความคล่องตัวในการทำงาน ส่วนต่อการปฏิบัติ และรายงาน การวิเคราะห์ประเมินผล สิ่งสำคัญในการสร้างความ เป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา อยู่ที่ความชัดเจนในการวินิจฉัยสั่งการ การรับรู้ในความ

รับผิดชอบร่วมกันของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ การรับรู้เป้าหมาย วัตถุประสงค์สูงสุดของงาน โดยหลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่ผ่านการวิเคราะห์ วางแผนมาเป็นอย่างดีแล้ว

### 2.1 องค์ประกอบในการจัดองค์กร ได้แก่

2.1.1 ภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร

2.1.2 ขอบข่าย ความสำเร็จของงานในองค์กร

2.1.3 สายการบังคับบัญชา การเลื่อนไหลของสายงาน

2.1.4 จำนวนบุคลากร หรือผู้รับผิดชอบในแต่ละงาน แต่ละหน้าที่ และ

2.1.5 การประเมินผลและการควบคุมงาน

### 2.2 ลักษณะองค์กรที่มีความสำคัญในปัจจุบัน 2 ส่วน คือ

2.2.1 การจัดองค์กรในภาคราชการ (Bureaucatic Section) ภาคราชการให้ความสำคัญกับโครงสร้างการบริหาร การจัดลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา ลำดับชั้นการตัดสินใจเป็นรูปเจตีย์ คือ ผู้บริหารสูงสุดอยู่ยอดแหลมของเจตีย์ แล้วมีผู้มีอำนาจ ตามภารกิจรองลงมาตามลำดับ จนถึงหน่วยปฏิบัติ การดำเนินงานเน้นที่ความสำเร็จของงานเป็นประเด็นหลัก

2.2.2 การบริหารงานธุรกิจเอกชน (Privatic Section) ภาคธุรกิจเอกชนจะไม่ซับซ้อนเหมือนภาคราชการ องค์กรจะมีปลายแหลมที่ยอด แต่ฐานจะแยกเร็วกว่าของภาคราชการ เอกชนจะเน้นที่ภาคบริการ ความพอใจของลูกค้า มากกว่าความสำเร็จของงาน ดังนั้นการจัดองค์กรจึงมีลักษณะเหมือนหมวดนักกรบไทยโบราณ ผู้จัดการ หรือเจ้าของกิจการอยู่บนยอด และมีผู้ปฏิบัติหรือรองผู้จัดการอยู่ในชั้นรองลงมาไม่มากนัก ส่วนผู้ปฏิบัติมีตั้งแต่รองผู้จัดการลงไป

## 3. การบริหารงานบุคคล (Staffing)

การบริหารงานบุคคล หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลในการทำงานในหน่วยงานหรือ องค์กรเพื่อให้บุคคลมาปฏิบัติงานตามที่ต้องการ และให้บุคคลได้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีกระบวนการสำคัญ ดังนี้

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

3.2 การวางแผนกำลังคน เป็นกระบวนการวางแผนว่าหน่วยงานมีกำลังคนกี่คน แต่ละคนปฏิบัติหน้าที่อย่างไร ความรู้ความสามารถด้านใดบ้าง เพื่อความเหมาะสมกับงาน ซึ่งเริ่มตั้งแต่แผนความต้องการ แผนการให้ได้ว่ามาของกำลังคนและแผนการใช้กำลังคน

3.3 การจัดบุคคลและการสรรหาบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง ได้แก่

3.3.1 การสรรหาบุคลากร เป็นกระบวนการที่จะประชาสัมพันธ์หน่วยงาน เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมสำหรับองค์กร ให้มาสมัคร เพื่อคัดเลือกคนที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมที่สุดเข้าร่วมปฏิบัติงานในองค์กร

3.3.2 การจัดบุคคล หมายถึง การจัดบุคคลที่ผ่านการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งที่หน่วยงานวางแผนไว้แล้ว เพื่อให้บุคคลปฏิบัติหน้าที่เกิดประโยชน์ต่อองค์กรสูงสุด

3.4 การพัฒนาบุคลากร เป็นกระบวนการเกี่ยวกับการเพิ่มพูนความรู้ความสามารถของบุคลากรที่จะปฏิบัติงานในองค์กร การพัฒนาบุคลากรสามารถพัฒนาโดยองค์เอง หรือให้หน่วยงาน อื่นช่วยพัฒนาได้ ทั้งนี้ ยึดความรู้ความสามารถที่บุคคลที่ได้รับ เป็นประโยชน์ต่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพสูงแก่องค์กร

3.5 การให้เงินเดือนและค่าตอบแทน ถือเป็นภารกิจสำคัญที่ผู้บริหารเจ้าของกิจการ ต้องจ่ายให้ข้าราชการ หรือลูกจ้าง เพื่อเป็นค่าจ้างชีพ ทดแทนการทำงาน ถือเป็นรางวัลสำหรับการทำงาน การให้ค่าตอบแทน เงินเดือน โดยยึดถือระบบคุณธรรม ดังนี้

3.5.1 หลักความสามารถ ยึดผลงานตามความสามารถเหมาะสมกับเงินค่าตอบแทน

3.5.2 หลักความเสมอภาค ให้โอกาสคนเสมอกันไม่เลือกชั้นวรรณะ

3.5.3 หลักความมั่นคงถือว่าการเข้าทำงานในองค์กรเป็นอาชีพอาชีพหนึ่ง

การกำหนดค่าตอบแทนเงินเดือน ให้เหมาะสมกับการดำรงชีวิต การเข้า ออก จากงาน มีกฎหมาย กฎเกณฑ์รอบรับที่ชัดเจน เป็นธรรม

3.5.4 ความเป็นกลางทางการเมือง คือ การทำงานไม่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง หรือการเปลี่ยนรัฐบาล

3.5.5 หลักสำคัญในการให้เงินเดือน คือ งานมาก งานยาก รับผิดชอบสูงให้เงินเดือนสูง งานน้อย งานไม่ยาก รับผิดชอบน้อย เงินเดือนน้อย

3.6 งานทะเบียนประวัติหรือข้อมูลบุคลากร เป็นงานธุรการของบุคคล ข้อมูลการเข้ามาทำงานของบุคลากร ตั้งแต่ข้อมูลส่วนตัว การศึกษา การทำงาน การเลื่อนตำแหน่ง การพัฒนาศึกษาอบรม เงินเดือน งานข้อมูลทะเบียนประวัติมีความสำคัญมาก คนที่ออกจากงาน

เพื่อไปทำงานหน้าที่ตำแหน่งใหม่หากได้รับคำรับรองหรือหลักฐานการผ่านงานเดิมมาด้วย มักได้รับการพิจารณาว่าเป็นผู้มีประสบการณ์ มีความชำนาญต่างๆ ตามที่หน่วยงานต้องการ

3.7 งานประเมินผลการปฏิบัติงานหรือการพิจารณาความคิดเห็นความชอบ การประเมินความคิดเห็นความชอบของบุคคลเป็นวิธีการสำคัญที่ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพ ธรรมชาติของคนเมื่อทำงานไปย่อมเกิดความเลื่อย เมื่อได้รับการประเมินผลเป็นระยะ และได้ขวัญกำลังใจย่อมทำให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3.8 งานวินัย และการดำเนินงานทางวินัย เป็นกิจกรรมสำคัญในการควบคุม พฤติกรรมของบุคคลไม่ให้เกิดความผิด แบบแผน ธรรมเนียมปฏิบัติขององค์กร เป็นภารกิจสำคัญของผู้บริหารในการสอดส่อง ดูแล และ ความประพฤติ การรักษาวินัยของบุคลากรในองค์กร ให้ดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายขององค์กรที่วางไว้ ถ้ามีบุคคลละเมิดต้องดำเนินการตาม แบบแผนตามสมควร

3.9 สวัสดิการ ประโยชน์เกื้อกูล และสิทธิประโยชน์

3.10 การให้ออกจากราชการ และการรับบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ พนักงาน องค์กรเอกชน มีข้อตกลง ข้อกำหนด อายุในการทำงาน เป็นข้อกำหนดข้อตกลงก่อนการทำงาน หรือการจ้างงาน การออกจากงานเป็นบทสุดท้ายของการบริหารงานบุคคล การออกจากงานมี 2 กรณีที่สำคัญ คือ

3.10.1 ออกตามประสงค์พนักงาน เช่น ลาออก

3.10.2 ออกเพราะความต้องการของหน่วยงาน เช่น เกษียณอายุ ขาด เลิก ตำแหน่ง ออกเพราะทำผิด ซึ่งองค์กรต้องให้ออกตามข้อตกลง

#### 4. การอำนวยการ (Directing)

การอำนวยการ หมายถึง การส่งเสริม ช่วยเหลือ ปรีกษา แนะนำ สั่งการ ประสาน กิจกรรม การติดต่อ การมอบหมายภารกิจต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรบรรลุ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย หรือ แผนที่ตั้งไว้

กิจกรรมอำนวยการที่สำคัญ จำแนกได้ดังนี้ การประสานงาน การตัดสินใจและ สั่งการ การสั่งงาน การติดตามดูแลกำกับ และให้คำปรึกษา การสร้างขวัญกำลังใจ และแรงจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำ การสร้างมนุษยสัมพันธ์ การจัดระบบสื่อสารและการสร้างเครือข่าย การมอบหมายงานและการมอบอำนาจหน้าที่ และการส่งเสริมกิจกรรมอื่นๆ

## 5. การประสานงาน (Co-ordinating)

การประสานงาน หมายถึง การจัดระเบียบวิธีการทำงานเพื่อให้ผู้ปฏิบัติรู้ถึงวัตถุประสงค์ และรายละเอียดของงานจนสามารถปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะงานที่ได้รับมอบหมาย งานมีการร้อยรัดต่อเนื่องกันจนเสร็จสิ้นภารกิจของหน่วยงานที่ได้ร่วมกันวางไว้

### 5.1 ลักษณะสำคัญของการประสานงาน มีดังนี้

5.1.1 การประสานงานเป็นกระบวนการหนึ่งในการบริหาร หมายถึง เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นตั้งแต่การวางแผน เรียกประสานแผน เพื่อให้คนวางรูปแบบการทำงานตามความรู้ความสามารถ เรียกว่า ประสานคน และประสานความเข้าใจทางความคิดเรียก ประสานงานความคิด โดยเรียกการประสานทั้งหมดว่า การประสานงาน

5.1.2 การประสานงานเป็นหน้าที่ของผู้บริหาร หรือผู้จัดการ

5.1.3 การประสานงานเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแสวงหาความร่วมมือ

5.1.4 การประสานงานเป็นเรื่องเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสาร

5.1.5 การประสานงานจะเป็นกิจกรรมที่อยู่ในทุกขั้นตอนของการทำงาน

5.1.6 การประสานงานเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการสื่อสารสัมพันธ์

5.2 วัตถุประสงค์ของการประสานงาน ได้แก่ ลดความขัดแย้ง ระหว่างผู้ปฏิบัติกับองค์กร ช่วยให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติงาน เกิดประสิทธิภาพ ประหยัดแรงงาน เวลา และวัสดุอุปกรณ์ และ

5.3 วิธีการประสานงานที่สำคัญ ได้แก่ การจัดทำแผนผัง กำหนดหน้าที่การงานของหน่วยงาน แผนภาพ ป้ายทะเบียน เป็นต้น จัดทำคำสั่ง กำหนดหน้าที่ชัดเจน ตั้งคณะกรรมการ ตามแผนงาน ทำแผนปฏิบัติงาน และแผนควบคุมการปฏิบัติงาน การกำหนดส่งงาน การระบุงการจัดสรรงบประมาณ การจัดกิจกรรม การควบคุมกิจกรรม และการจัดประชุม สัมมนา การกระจายข่าว

5.4 หลักการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมในการทำหน้าที่ประสานงาน ได้แก่ เป็นผู้ที่เข้าใจภารกิจองค์กรเป็นอย่างดี เป็นผู้มีความซื่อสัตย์ น่าเชื่อถือ เป็นผู้ใหญ่ เป็นผู้มีความรับผิดชอบสูง เป็นผู้มีความสามารถในการสร้างมนุษย์สัมพันธ์ และเป็นผู้มีศิลป์ในการพูดโน้มน้าวใจคน

## 6. การควบคุมงาน (Controlling)

การควบคุมงาน หมายถึง การดำเนินการในการกำกับดูแลการดำเนินงานต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามแผนงานที่วางไว้ การควบคุมงานมีลักษณะเป็นการกำหนดเกณฑ์ หรือ

เป้าหมายของการปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้าแล้วเปรียบเทียบกับผลการปฏิบัติงานที่ปรากฏในด้านต่างๆ คือ ด้านปริมาณ ด้านคุณภาพ ด้านเวลา และ ด้านงบประมาณ หรือต้นทุน

6.1 วิธีการควบคุมงานให้มีประสิทธิภาพ ดังนี้ กำหนดเกณฑ์มาตรฐาน หรือเป้าหมายการปฏิบัติงานในลักษณะที่ท้าทาย จัดระบบติดต่อสื่อสารให้ทั่วถึง ให้มีการประสานงานสอดคล้องต่อเนื่อง สามารถรายงานกิจกรรมได้ทันทั่วถึง ควรใช้วิธีการควบคุมงานตามแผนงานบริหาร จุดประสงค์เป็นตัวชี้นำ ควรใช้วิธีการควบคุมงานแบบง่ายๆ ไม่ซับซ้อน เห็นผลชัดเจนตามจุดสำคัญ ให้กำลังใจอย่างเหมาะสมและสม่ำเสมอ และพยายามป้องกันพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน ให้เป็นไปในเชิงบวก สร้างสรรค์

6.2 กิจกรรมควบคุมงานที่สำคัญ ได้แก่ กำหนดแผนผัง แผนภาพควบคุมงานชัดเจน ใช้งบประมาณเป็นตัวควบคุมงาน ควบคุมโดยกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และควบคุมงานโดยใช้ห้องปฏิบัติการ

6.3 ปัญหาที่พบบ่อยในการควบคุมงาน ได้แก่ การจัดระบบงานขาดประสิทธิภาพ การไม่ให้ความสำคัญของการควบคุมงานของผู้บริหาร ขาดความรู้ เทคนิคที่เหมาะสมในการควบคุมงาน ขาดหลักเกณฑ์ มาตรฐานในการควบคุมงาน และขาดการร่วมมือของผู้ปฏิบัติงาน

## 7. การรายงานผลงาน (Reporting)

การรายงานผลงาน หมายถึง การที่ผู้มีหน้าที่เสนอผลของงาน หรือกิจกรรมให้ผู้บริหาร หรือผู้ร่วมงานได้ทราบ ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 2 ลักษณะ ได้แก่

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

7.2 การรายงานเมื่อสิ้นสุดแผนงาน เป็นการรวบรวมผลการดำเนินงานทั้งหมดสรุป เป็นรายงานผลการดำเนินงาน

สิ่งที่จำเป็นควรเน้นพิเศษในการรายงาน ได้แก่ รายงานเป็นกระบวนการ รายงานการใช้ทรัพยากร มีการใช้ทรัพยากรอะไรไปบ้าง มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร รายงานเกี่ยวกับผลที่เกิดขึ้น และรายงานเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้น เป็นการรายงานในภาพรวม

## 8. การงบประมาณ (Budgeting)

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

กล่าวโดยสรุป การบริหาร คือ ศิลปะของการทำงานให้สำเร็จโดยใช้บุคคลอื่น โดยการอาศัยปัจจัยในการบริหาร 3 ประการ ได้แก่ คน เงิน และวัสดุอุปกรณ์ ทรัพยากรในการบริหารมี 4 ประการ (4 M) ได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และวิธีการจัดการ กระบวนการบริหาร ซึ่งการบริหารเป็น การทำให้งานสำเร็จโดยอาศัยบุคคลอื่นเป็นผู้นำ ดังนั้น ผู้บริหารทุกคนจึงเท่ากับต้องปฏิบัติหน้าที่ตาม “กระบวนการจัดการ” เหมือนกันทุกคน ก็จะต้องมีระบบงานและระบบคนคน การเข้าใจกระบวนการจัดการ โดยละเอียดว่ามีอะไรบ้างและการฝึกฝนให้มีทักษะสูงขึ้น นับว่าจะช่วยให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นได้ ซึ่งกระบวนการจัดการพร้อมทั้งระบบ ระบบงาน คือ สิ่งต่างๆ ที่เป็นทรัพยากรที่ประกอบด้วยสิ่งของหรือทรัพย์สินเงินทองที่เป็นสิ่งไม่มีชีวิตทั้งหลาย ได้แก่ เงิน เครื่องจักร สินค้า ของใช้ต่างๆ และระบบคน คือ บุคคลหรือทรัพยากรมนุษย์ที่มีชีวิตจิตใจ และที่ซึ่งผู้ปฏิบัติงาน โดยใช้ทรัพยากรต่างๆ หรือสิ่งของเพื่อที่จะก่อให้เกิดผลสำเร็จให้กับองค์กรนั่นเอง ดังนั้นผู้บริหาร หรือผู้ประกอบธุรกิจทุกคนต่างก็เข้ามาทำหน้าที่จัดให้การทำงานของระบบนี้ คือ ระบบงาน และระบบคนให้ประสานงานทำงานร่วมกัน ไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

### แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

#### 1. ความหมายของธรรมาภิบาล

ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 1) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาล ว่าเป็นกระบวนการ ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนโดยทั่วไป ในการที่จะทำ



การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรมและตรวจสอบได้

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

บุญบัง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี (2544 : 10) ได้นิยามว่า ธรรมาภิบาลเป็น กลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

ไชยวัฒน์ คำชู (2545 : 42-43) กล่าวว่าธรรมาภิบาล หมายถึง การมีส่วนร่วม คือ ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และการมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานเพื่อให้หลักประกันว่าการดำเนินงานนโยบายทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ วางอยู่บนฉันทานุมัติอย่างกว้างขวางของสังคม และให้มั่นใจว่าเสียงคนยากจนและคนด้อยโอกาสจะเป็นที่รับฟังในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร

จรัส สุวรรณมาลา (2546 : 5-40) อธิบายว่าธรรมาภิบาล หมายถึง การปกครองที่ดี (ธรรม = ดี ความถูกต้อง อภิบาล = ค้ำครอง ปกป้อง ดูแล บำรุงรักษา อภิ = สูง เหนือ ยิ่ง บาล = รักษา ปกครอง) ซึ่งเป็นหลักและวิธีการที่ใช้ได้กับประเทศ ชุมชน และองค์การ ธรรมาภิบาลต้องมีหลักสำหรับยึดเหนี่ยว ตลอดจนเป็นเครื่องมือในการวัดผลสัมฤทธิ์ของการปกครองที่ดี สำหรับองค์กรมหาชนที่เป็นอิสระ ซึ่งมีความรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวม และต่อประชาคมเฉพาะในแต่ละกรณี เกณฑ์หรือ ข้อกำหนดการปกครองที่ดี ได้แก่ การเกิดสัมฤทธิ์ผลตามพันธกิจประกอบกับการดำเนินงานโดยมีประสิทธิภาพ ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ถูกต้อง สมเหตุสมผล โปร่งใส และซื่อสัตย์สุจริต โดยมีการกระจายอำนาจ และการแบ่งบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจนทั้งมีส่วนร่วมของประชาคมในองค์การ และมีดุลแห่งอำนาจในองค์การ

จากความหมาย คำว่า ธรรมนูญที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ซึ่งมีความหลากหลาย แต่คำนิยามมักจะมีหลักการสำคัญที่ตรงกัน จะต่างกันบ้างก็เป็นในเรื่องรายละเอียดหรือถ้อยคำสำนวน จึงกล่าวสรุปได้ว่า ธรรมนูญ หมายถึง การปกครองด้วยหลักการบริหารจัดการที่ดีงาม ในเรื่องของการพัฒนาและการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข โดยส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูล การตัดสินใจ การตรวจสอบ ลดการทุจริต คอร์รัปชันลง เพื่อให้เกิดความโปร่งใส โดยอาศัยการร่วมมือกันของทุกภาคทุกฝ่ายในสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

## 2. องค์ประกอบของธรรมนูญ

องค์ประกอบของธรรมนูญที่เสนอ โดยกระทรวงมหาดไทยซึ่งเน้นไปทางด้านการบริหาร การปกครอง การพัฒนาและการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นสายงานที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบโดยตรงว่าองค์ประกอบในการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของกระทรวงมหาดไทยมี 11 องค์ประกอบ คือ (สุจิต นิมิตกุล, 2543 : 13-24)

2.1 การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงานเพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดคล้องกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน

2.2 ความยั่งยืน (Sustainability) มีการบริหารที่อยู่บนหลักของความสมดุลทั้งในเมืองและชนบท ระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติ

2.3 ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (Legitimacy) ให้การยอมรับ (Acceptance) การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตัวไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

2.4 มีความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลต่างๆ ที่ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการและสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจนและเป็นไปตามที่กำหนดไว้

2.5 ส่งเสริมความเป็นธรรม (Equity) และความเสมอภาค (Equality) มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติและมีระบบการรับเรื่องร้องทุกข์ที่ชัดเจน

2.6 มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากร วิธีการบริหารกิจการและสังคมที่ดี  
เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อสามารถนำไปปรับใช้  
กับการทำงานได้และมีขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนว  
ปฏิบัติร่วมกัน

2.7 ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (Promoting gender balance) เปิดโอกาสให้  
สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุกๆ ด้าน  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

2.8 การอดทนอดกลั้น (Tolerance) และการยอมรับ (Acceptance) ต่อทัศนคติที่  
หลากหลาย (Diverse perspectives) รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หาคู่ร่วมที่ทุกฝ่าย  
ยอมรับร่วมกันได้

2.9 การดำเนินการตามหลักนิติธรรม (Operating by rule of law) พัฒนา  
ปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม

2.10 ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อ  
ประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมิน  
ความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

2.11 การเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) แทนการควบคุม โอนงานบางอย่างไปให้  
องค์กรท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด หรือบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้เอกชน  
ดำเนินการแทน

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล สามารถสรุปได้ว่า หลักธรรมาภิบาล  
ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความ โปร่งใส หลักความ  
คุ้มค่าและหลักความรับผิดชอบต่อ

### 3. หลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานข้าราชการพลเรือน เน้นเกี่ยวกับการบริหารงาน  
บุคคล และการให้บริการของรัฐ ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ คือ (บุญบง ชัยเจริญ  
วัฒนะ และบุญมี ลี. 2544 : 17-18)

3.1 หลักนิติธรรม ได้แก่ กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ มีความเป็นธรรม มีการ  
ปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอ การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว  
โปร่งใส และตรวจสอบเข้าใจกฎเกณฑ์ต่างๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่างๆ

3.2 หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและหน้าที่ของส่วนราชการ จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐเกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจของส่วนราชการ มีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม และเปิดเผยต่อสาธารณะ

3.3 หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การได้รับการยอมรับ และพอใจจากผู้รับบริการ และผู้ที่เกี่ยวข้อง การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ คุณภาพของงาน ทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่ได้ขึ้น จากการปฏิบัติงาน และจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

3.4 หลักความคุ้มค่า ได้แก่ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพ และความมีประสิทธิภาพ ทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ

3.5 หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่างๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือผู้ได้รับผลกระทบ จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น หรือจำนวนข้อเสนอแนะ หรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินเรื่องต่างๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม

3.6 หลักคุณธรรม ได้แก่ การร้อง หรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ทั้งในและนอกองค์กร ตลอดจน คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริการจัดการ และใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข และมีระเบียบวินัย

#### 4. รูปแบบการบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาล

รูปแบบการบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มีดังนี้ (วันเพ็ญ หรุจิตตรีวัฒน์. 2544 : 8)

##### 4.1 หลักนิติธรรม

4.1.1 ผู้บริหารกำหนดคนนโยบายให้หน่วยงานและข้าราชการในสังกัด ดำเนินการยกเว้นหรือตรวจสอบร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และแนวปฏิบัติใดๆ ที่ถือปฏิบัติอยู่ให้มีความสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และปรับปรุงแก้ไขกรณีที่พบว่ามีความสอดคล้องกับหลักดังกล่าว

4.1.2 ในการร่างหรือแก้ไขกฎหมาย ตามข้อ 1 ให้กำหนดเป็นนโยบายให้มีการประชาพิจารณ์หรือให้ความเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแล้วแต่กรณีก่อน

4.1.3 อาจให้คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเป็นกลาง ทำหน้าที่ปรับปรุงกระบวนการขั้นตอน และวิธีการออกกฎหมายของส่วนราชการนั้นๆ หลักคุณธรรม

1) ผู้บริหารกำหนดเป็นนโยบายให้มีการปรับปรุง ระเบียบ จรรยาบรรณ ในสถานศึกษาครู อาจารย์ และนักเรียน

2) ผู้บริหารจัดให้มีระบบการร้องเรียนในการบริการในทุกด้านในสถานศึกษา

3) ผู้บริหารเร่งรัดให้มีการรณรงค์การใช้หลักคุณธรรมอย่างกว้างขวาง และจริงจังในทุกระดับ จากระดับบริหารจนถึงระดับปฏิบัติทุกคน

4) ผู้บริหารส่งเสริมให้มีการจัดกิจกรรมที่ส่งเสริมความมีคุณธรรมของโรงเรียนตลอดจนการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ เพื่อสร้างจิตสำนึก

5) ผู้บริหารสนับสนุนสนับสนุนในการสร้างระบบเครือข่ายการส่งเสริมหลักคุณธรรมระหว่างโรงเรียนมัธยมและกลุ่มต่างๆ ในสังคม

## 4.2 หลักความโปร่งใส

4.2.1 ผู้บริหารกำหนดเป็นนโยบายให้มีการปรับปรุงกลไกการทำงานของหน่วยและข้าราชการให้เน้นการปฏิบัติงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์

4.2.2 ผู้บริหารทบทวนขั้นตอนและกฎ ระเบียบ เกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต ให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีตัวชี้วัดที่ชัดเจน และมีผู้รับผิดชอบในทุกขั้นตอน

4.2.3 ผู้บริหารปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างราชการใสสะอาด เช่น จัดทำแผนการสร้างความโปร่งใสในกระบวนการทำงานทุกขั้นตอน รวมทั้งแผนการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบในหน่วยงานของตน

4.2.4. ผู้บริหารจัดให้มีช่องทาง การรับเรื่องราวร้องทุกข์จากข้าราชการ การร้องเรียนจากผู้รับบริการ และประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับการให้บริการของหน่วยงานนั้น

## 4.3 หลักความมีส่วนร่วม

4.3.1 ผู้บริหารกำหนดนโยบาย ปรับปรุง กฎ ระเบียบ และกลไกการให้ ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม

4.3.2 ผู้บริหารกำหนดการกระจายอำนาจการบริหารในโรงเรียนหรือสํ ักอํ านาจ ทูมชน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

4.3.3 ผู้บริหารส่งเสริมการรณรงค์เพื่อสร้างจิตสำนึกเรื่องการมีส่วนร่วม  
แก่ครูภายในโรงเรียน

4.3.4 ผู้บริหารสนับสนุนการสร้างหลักประกันความปลอดภัยในชีวิตและ  
ทรัพย์สินของผู้มีส่วนร่วม

4.3.5 ผู้บริหารจัดให้มีการมีส่วนร่วมในระบบการตรวจสอบและการ  
ตัดสินใจ

#### 4.4 หลักความรับผิดชอบ

4.1.1 ผู้บริหารกำหนดโครงสร้างการบริหารงานและขอข่ายการรับผิดชอบ

4.1.2 ผู้บริหารส่งเสริมการสร้างจิตสำนึกเรื่องความรับผิดชอบต่อตนเอง  
และระบบการประเมินแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

4.1.3 ผู้บริหารสนับสนุนในการสร้างความรู้ ความสำนึกรับผิดชอบที่มีต่อ  
ส่วนรวม

4.1.4 ผู้บริหารทบทวนเรื่องการส่งเสริมผู้มีความรู้ความสามารถโดยใช้  
ระบบการให้รางวัลและระบบจูงใจอื่นๆ

4.1.5 ผู้บริหารส่งเสริมการให้เสนอความคิดริเริ่มที่เป็นประโยชน์ต่องานใน  
โรงเรียนและขาดประโยชน์ที่ได้รับ

#### 4.5 หลักความคุ้มค่า

4.5.1 ผู้บริหารกำหนดนโยบายการประหยัดการใช้ทรัพยากรและสร้าง  
จิตสำนึกแก่ครูอาจารย์ให้รู้จักใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

4.5.2 ผู้บริหารกำหนดการลดขั้นตอนในการให้บริการและการทำงาน

4.5.3 ผู้บริหารสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อลดต้นทุนและ  
เพิ่มผลผลิต

4.5.4 ผู้บริหารกำหนดเป้าหมายมาตรฐานในการทำงาน

4.5.5 ผู้บริหารกำหนดระบบติดตามประเมินผลเพื่อเปรียบเทียบความคุ้มค่า  
ในการดำเนินการเรื่องต่างๆ และระบบการรายงานผลที่สอดคล้องกับระบบการประเมินผล

4.5.6 ผู้บริหารส่งเสริมการใช้เทคนิคการบริหารงานแบบใหม่สำหรับบาง  
งานที่โรงเรียนไม่ต้องทำเอง เช่น การจ้างและการเหมา

## 5. การบริหารจัดการ

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

5.1 หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรมการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกาและการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก

5.1.1 ในระดับประเทศ หมายถึง กระบวนการเสนอร่างกฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้เป็นไปตามความชอบธรรม เนื้อหาไม่มีความทันสมัย เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย

5.1.2 ในระดับภาครัฐ หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ใช้ในการบริหารงานร่วมกันภายในภาครัฐ เช่น ระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหารงานงบประมาณ บริหารงานบุคคล

5.1.3 ในระดับองค์กร หมายถึง กฎ กติกาที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น กามาทำงานหรือเข้าประชุมให้ตรงต่อเวลา

5.2 หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

5.2.1 ในระดับประเทศ ประชาชนทำหน้าที่อย่างถูกต้อง ทำงานที่สุจริตและเป็นประโยชน์ต่อสังคม ต่อส่วนร่วม ปฏิบัติตามกฎหมายและเป็นพลเมืองที่ดี เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่ประชาชนด้วย

5.2.2 ในระดับภาครัฐ ผู้แทนประชาชนที่เข้าไปบริหารราชการต้องเข้าสู่หน้าที่ด้วยความชอบธรรมทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม

5.2.3 ในระดับองค์กร ต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน มีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงาน ต่อประชาชน และสังคม

5.3 หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส

5.3.1 ในระดับประเทศ ประชาชนมีอิสระในการสื่อสาร สื่อมวลชนสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่และมีจริยธรรม มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมอย่างตรงไปตรงมา ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้สะดวก ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องได้

5.3.2 ในระดับภาครัฐ การตัดสินใจและการปฏิบัติงานของภาครัฐต้องมีความโปร่งใส

5.3.3 ในระดับองค์กร ประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่อกัน และสามารถตรวจสอบการทำงานภายในองค์กรจะต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจในการบริหารงานเงิน และคน

5.4 หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การประชาพิจารณ์ การแสดงมติ หรืออื่นๆ

5.4.1 การมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง (Meaningful public participation) จะช่วยป้องกัน ความขัดแย้ง โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ ได้อย่างดี การมีส่วนร่วมมีทั้งหลักการ และเครื่องมือที่เหมือนกับการแก้ปัญหาความขัดแย้งอย่างสันติวิธี

5.4.2 การมีส่วนร่วมในระดับประเทศ บุคคลย่อมมีสิทธิส่วนร่วมในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนเอง ให้รัฐส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ รัฐต้องกระจายให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่น ได้เอง ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาอบรมด้วย

5.4.3 การมีส่วนร่วมในระดับภาครัฐ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติให้มีข้อได้เปรียบหลายฝ่าย เพื่อเป็นแนวทางการประกอบการตัดสินใจของรัฐ ควรมีการสำรวจความเห็นประชาชนเพื่อปรับปรุงงานให้เกิดประโยชน์สูงสุด

5.4.4 การมีส่วนร่วมในระดับองค์กร มีการวางระบบการรับฟังความคิดเห็น และการรับเรื่องร้องทุกข์ที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

5.5 หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิและหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพความคิดเห็นที่แตกต่างและกล้าที่ยอมรับผลดีและเสียจากการกระทำของตนเอง



5.5.1 ในระดับประเทศ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และใช้อำนาจ โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบาทหน้าที่ ชุรกิจ เอกชน มีหน้าที่สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ ปลอดภัย ไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ ผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่น

5.5.2 ในระดับภาครัฐ คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินต้อง ที่แจ้งต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ ต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อ รัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง ฝ่ายการเมืองรับผิดชอบในเรื่องนโยบาย ส่วนฝ่ายประจำรับผิดชอบใน การดำเนินการ

5.5.3 ในระดับองค์กร มีการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจ รัฐใหม่มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับล่าง

5.6 หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม วรรณคดีให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

5.6.1 ในระดับประเทศ การใช้ทรัพยากรเป็นไปด้วยความประหยัด มีประสิทธิภาพ พยายามลดการเกิดมลภาวะทั้งในดิน ในน้ำ และบนอากาศ

5.6.2 ในระดับภาครัฐ ใช้งบประมาณอย่างประหยัด มีรายงานผลการใช้ ทรัพยากรต่อสาธารณะ

5.6.3 ในระดับองค์กร ทบพทวนงานให้มีประสิทธิภาพสูงกว่าออกไปเลือก นำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้พัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและ ต่อเนื่อง

## 6. ธรรมชาติในวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ภาพรวมแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์หรืออาจเรียกว่า แนวคิดการบริหาร จัดการภาครัฐของไทยในปัจจุบันและในอนาคต มีลักษณะความสัมพันธ์กัน คาบเกี่ยวกัน และ อาจปรากฏให้เห็นมากขึ้นแตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา ดังนี้ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2552 : 1-4)

6.1 แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐและแนวคิดการบริหารจัดการภาคเอกชน ของไทยมีแนวโน้มที่จะรวมกันและผสมกลมกลืนกัน เห็นตัวอย่างได้จากบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถด้านการบริหารจัดการของแต่ละภาคจะเข้าไปทำหน้าที่หรือรับผิดชอบในอีกภาค

หนึ่ง เช่น ผู้บริหารที่เกษียณหรือออกจากวงการราชการจะไปทำงานต่อในภาคเอกชน ในเวลาเดียวกัน ผู้บริหารจากภาคเอกชนก็จะเข้ามาปฏิบัติราชการในหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารของแต่ละภาคดังกล่าวนี้จะนำวิชาความรู้ ความสามารถและประสบการณ์มาปรับใช้ในภาคที่ตนเองเข้าไปทำหน้าที่หรือรับผิดชอบ นอกจากนี้แล้ว เมื่อผู้บริหารของทั้งสองภาคได้มีโอกาสติดต่อและปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติหรือส่วนรวม ก็จะนำแนวความคิดการบริหารจัดการของแต่ละภาคมาปรับใช้ไม่มากนักน้อย เมื่อเป็นเช่นนี้ ความแตกต่างระหว่างแนวคิด การบริหารจัดการภาครัฐกับภาคเอกชนมีแนวโน้มลดลง อย่างไรก็ตาม ก็ยังพอแยกแยะหรือชี้เฉพาะได้ว่าเป็นการบริหารจัดการภาคใด

6.2 แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลหรือนำมาจากแนวคิดการบริหารจัดการภาคเอกชน เช่น แนวคิดหัวหน้าผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน หรือ ซีอีโอ (Chief Executive Officer) การเพิ่มค่าตอบแทน การวางแผนยุทธศาสตร์ การทำสัญญา การปฏิบัติราชการระหว่างผู้บริหารของหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของรัฐที่เรียกว่า การปฏิบัติราชการตามคำรับรองของหน่วยงาน (Performance Agreement of Agency) ทั้งนี้ เนื่องจากภาคเอกชนมีการปรับตัวเพื่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและคล่องตัวมากกว่า

6.3 การเน้นความสำเร็จ (Achievement) ผลผลิต (Product) ผลลัพธ์ (Result) หรือปัจจัยนำออก (Output) มากกว่ากระบวนการดำเนินงาน (Process) การปฏิบัติงาน (Performance) ปัจจัยนำเข้า (Input) ตลอดจนกฎหมายและระเบียบ อย่างไรก็ตาม ก็ยังให้ความสำคัญกับเรื่องยุทธศาสตร์ (Strategy) ของการดำเนินงานหรือเทคนิค (Technique) ที่นำมาใช้ในการปฏิบัติงานด้วย

6.4 การสนับสนุนให้นำตัวชี้วัดการบริหารจัดการมาใช้ในการวิเคราะห์ วัด หรือ ประเมินผลการปฏิบัติงานและการให้บริการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

6.5 การปรับขนาดของหน่วยงานของรัฐให้เล็กลง เป็นลักษณะของจิวต์แฉ่ว (Small is Beautiful)

6.6 การมอบหมายกิจการของหน่วยงานของรัฐบางส่วนให้แก่หน่วยงานของภาคเอกชน เช่น กิจการเกี่ยวกับอาหาร การรักษาความปลอดภัยภายในบางส่วน และการทำความสะอาด ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มคุณภาพของกิจการ แบ่งเบาภาระ และประหยัดงบประมาณของหน่วยงานของรัฐ

6.7 การแบ่งอำนาจหรือการมอบอำนาจ (Delegation) ให้หน่วยงานของรัฐในระดับรอง รวมทั้งการกระจายอำนาจ (Decentralization) และการกระจายความรับผิดชอบให้แก่ประชาชนหรือองค์กรประชาชนเพิ่มมากขึ้น

6.8 การให้ความสำคัญกับคนหรือประชาชนผู้รับบริการเป็นศูนย์กลาง

6.9 การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ท้องถิ่น ชุมชน และประชาสังคม

6.10 การปฏิบัติงานในลักษณะที่เป็นเครือข่ายร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐ เอกชน สถาบันการศึกษา และสมาคมต่างๆ

6.11 การสนับสนุนนักบริหารมืออาชีพทั้งชายและหญิง

6.12 การพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงานที่สนองผลประโยชน์ของประชาชนและส่วนรวม

6.13 การให้ความสำคัญกับการแลกเปลี่ยนความรู้และการเรียนรู้ร่วมกันเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม

6.14 การนำวิชาความรู้ วิชาการ และการวิจัย มาใช้ในการปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น

6.15 การนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาปรับใช้ในหน่วยงานของรัฐ

6.16 การแข่งขันการสร้างผลงานด้วยความรู้ความสามารถ

6.17 การเพิ่มรางวัลตอบแทนสำหรับการปฏิบัติงาน

6.18 การจัดตั้ง “ศูนย์” ให้บริการทางวิชาการ คำแนะนำปรึกษา และข้อมูลข่าวสารด้านการบริหารจัดการภาครัฐ

6.19 การประชาสัมพันธ์และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและการปฏิบัติงานของหน่วยงานอย่างกว้างขวางและทั่วถึง

6.20 การมุ่งส่งเสริมให้หน่วยงานของภาครัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐนำหลักหรือสาระสำคัญของแนวทางการบริหารจัดการที่เน้นด้านจิตใจมาปรับใช้ในการปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น โดยอาจนำแนวทางใดแนวทางหนึ่งหรือหลายแนวทางข้างล่างนี้มาปรับใช้ตามความเหมาะสม

6.20.1 การบริหารจัดการตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ที่ประกอบด้วย

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

- 5) หลักการเสริมสร้างคุณภาพคนให้มีทั้งความรู้และคุณธรรมควบคู่กัน
  - 6) หลักการรวมกลุ่ม
  - 7) หลักการสร้างเครือข่าย
  - 8) หลักความสมดุลและการพัฒนาที่ยั่งยืน
- 6.20.2 การบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรม 10 หลัก ได้แก่

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

6.20.3 การบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี 6 หลัก ตาม”ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542” ที่ประกอบด้วย

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

6.20.4 การบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี 7 หลัก ตาม “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546” ที่ประกอบด้วย

- 1) การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- 2) การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

3) การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิง  
ภารกิจของรัฐ

4) การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

5) การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ

6) การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของ  
ประชาชน

7) การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

6.20.5 การบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี 5  
หลัก ตาม “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดย  
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545” ที่ประกอบด้วย

1) ความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน

2) การมีส่วนร่วมของประชาชน

3) การเปิดเผยข้อมูล

4) การติดตามตรวจสอบ

5) การประเมินผลการปฏิบัติงาน

ธรรมาภิบาลในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ถือได้ว่าเป็นแนวความคิดการบริหาร  
จัดการภาครัฐของไทย ซึ่งจะมีลักษณะสำคัญที่มีความสัมพันธ์ กายเดียวกัน โดยจะปรากฏให้  
เห็นมากขึ้นจะแตกต่างกันออกไปตามห้วงเวลา

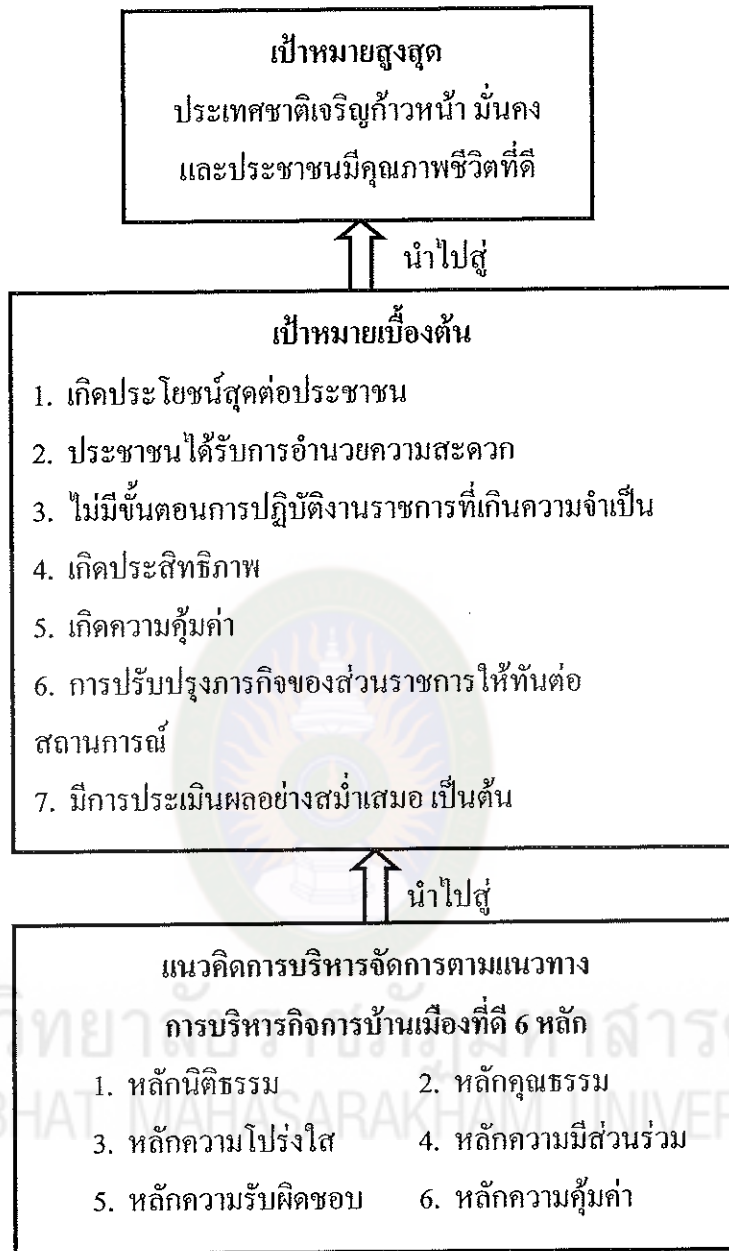
## 7. แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

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

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเกิดขึ้นตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และต่อมาได้พัฒนาเป็น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องบริหารราชการโดยยึดหลัก 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม (Rule of law) หลักคุณธรรม (Ethics) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักความมีส่วนร่วม (Participation) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) และหลักความคุ้มค่า (Value of money)

ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐบรรลุเป้าหมาย ดังนี้ เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติราชการที่เกินความจำเป็น เกิดประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่า มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ และมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

เป้าหมายดังกล่าวเป็นเป้าหมายเบื้องต้น อันจะนำไปสู่เป้าหมายสุดท้ายที่สำคัญ คือ ประเทศชาติเจริญก้าวหน้า มั่นคง และประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ดังแผนภาพที่ 2



แผนภาพที่ 2 แนวคิดการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี  
ที่มา : วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2552 : 41

## 8. ธรรมเนียมปฏิบัติในต่างประเทศ

### 8.1 ธรรมเนียมปฏิบัติในสหรัฐอเมริกา

ธรรมเนียมปฏิบัติ และการปฏิรูปองค์กรของรัฐในสหรัฐอเมริกา หลักการปกครองที่ดี ได้รับการยอมรับและถือปฏิบัติได้อย่างกว้างขวางในสหรัฐอเมริกาแต่ไม่ได้เป็นที่

รู้จักในนามของ Good Governance กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาได้พยายามเริ่มปฏิรูปการบริหารภาครัฐครั้งแรกในช่วงปี พ.ศ. 2579 - 2480 ซึ่งอยู่ในสมัยประธานาธิบดีแฟรงกลิน ดี รูสเวลต์ (Franklin D. Roosevelt) โดยรัฐบาลได้ออกกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปองค์กรของรัฐ พ.ศ. 2479 ซึ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสำนักประธานาธิบดี กฎการปฏิรูปองค์กรของรัฐนี้ได้ถูกนำมาปฏิบัติและปรับใช้กับแต่ละสมัยจนถึงปัจจุบัน

ในสมัยของประธานาธิบดีคลินตัน (Clinton) (พ.ศ. 2535 - 2543)

สหรัฐอเมริกาได้ก่อตั้ง Nation Performance Review (NPR) เพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐและได้ผ่านกฎหมายที่เรียกว่า Governance Performance and Result Act (GPRA) เมื่อต้นปี พ.ศ. 2536 ทุกหน่วยงานของรัฐต้องส่งแผน 5 ปี ของการพัฒนางานองค์กรซึ่งประกอบด้วย วิสัยทัศน์ หลักการ วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และหลักการประเมินผล

สหรัฐอเมริกา เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและเพิ่มประสิทธิผลขององค์กรของรัฐเป็นหลัก เนื่องจากระบบราชการค่อนข้างใหญ่เทอะทะ พนักงานขาดขวัญและกำลังใจต่อความล่าช้าของระเบียบราชการต่างๆ และความไม่เหมาะสมระหว่างผลการดำเนินงานและผลตอบแทน ดังนั้น NPR จึงเน้นที่การพัฒนาองค์กร เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจของพนักงาน และ ปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพขององค์กรของรัฐ ระบบการเมืองและเศรษฐกิจของสหรัฐถูกหล่อหลอมมาจากระบอบประชาธิปไตยเสรี และระบอบทุนนิยม ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมีการพัฒนา สร้างพื้นฐาน และให้ความสำคัญด้านกฎหมาย ความเสมอภาค ความโปร่งใส การตรวจสอบคุณภาพชีวิต และสิทธิมนุษยชน พื้นฐานดังกล่าวค่อนข้างเข้มแข็งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาทั่วไป อย่างไรก็ตามสหรัฐฯ ก็มีการปรับปรุงระบบการเมือง เศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่อง ปัญหาปัจจุบันที่สหรัฐฯ ให้ความสำคัญอยู่ที่ว่า “รัฐควรจะทำอะไร” เพื่อพัฒนาประเทศ แต่ทว่า “รัฐควรจะทำอย่างไร” เพื่อให้ประเทศและประชามีคุณภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สิ่งที่ทำทลายยิ่งสำหรับสหรัฐฯ คือ การผสมผสาน และปรับใช้องค์ประกอบอื่นๆ ของธรรมาภิบาล ให้เสมือนหนึ่งเป็นวัฒนธรรมขององค์กรมากกว่าการที่จะต้องมีหน่วยงานแยกต่างหากที่ต้องคอยตรวจสอบประสิทธิภาพการทำงานอยู่ตลอดเวลา (บวรศักดิ์ สุวรรณ โณ. 2541 : 11)

## 8.2 ธรรมาภิบาลในประเทศฟิลิปปินส์

ฟิลิปปินส์ ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาช่วยในการปฏิรูปภาครัฐหลังจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย โดยจัดตั้งโครงการ Philippine Quality Award (PQA) ในปี พ.ศ. 2540 เพื่อสร้างคุณภาพของหน่วยงานภาครัฐด้วยการใช้คุณลักษณะของ Total Quality



Management (TQM) มาเป็นเครื่องมือนำไปสู่หลักธรรมาภิบาลของประเทศ PQA จะประเมินระดับคุณภาพของ TQM 7 ประการ ซึ่งแต่ละคุณลักษณะมีความสอดคล้องกับการชี้วัดระดับการมีธรรมาภิบาลในองค์ประกอบต่างๆ และองค์ประกอบธรรมาภิบาลที่วัดได้ 10 องค์ประกอบ ดังนี้ (บวรศักดิ์ สุวรรณ โณ. 2541 : 12)

8.2.1 Public Accountability คือ ความรับผิดชอบต่อความต้องการของประชาชน และความสามารถในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐได้

8.2.2 Transparency คือ คุณภาพของความโปร่งใสในการดำเนินงานทุกอย่างของรัฐ และความสามารถในการให้บริการข้อมูลที่ถูกต้องและรวดเร็วของหน่วยงานของรัฐ

8.2.3 Efficiency คือ ระดับและคุณภาพการให้บริการประชาชนภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่

8.2.4 Result Focus คือ การให้ความสำคัญผลการดำเนินงานและเงื่อนไของทรัพยากร

8.2.5 Empowerment คือ การประสานงานและความร่วมมือของหน่วยงานต่างๆ เพื่อการบริการที่ดีแก่ประชาชน

8.2.6 Predictability of Policies คือ ความคงเส้นคงว่า และความยุติธรรมในการปฏิบัติทางกฎหมาย กฎระเบียบ และนโยบาย

8.2.7 Social Development Orientation คือ การพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน

8.2.8 Competitiveness คือ การกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันในการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการในราคาที่เหมาะสม

8.2.9 Participation คือ ความยืดหยุ่นของ โครงสร้างของรัฐ และการที่มีกลไกของรัฐที่เกิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถแสดงความคิดเห็น หรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใดๆ ของรัฐ

8.2.10 Sound Economic Management คือ ศักยภาพ และความเป็นไปได้ของการบริหารของหน่วยราชการ

จากความหมายดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า ฟิลิปปินส์ใช้โครงการ (Philippine Quality Award (PQA) ช่วยในแต่ละหน่วยงานตระหนักถึงความสำคัญในการให้บริการที่ดีมีคุณภาพต่อลูกค้าหรือประชาชน การมีผู้นำที่มีความสามารถ การให้

ประชาชนและทีมงานมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจของหน่วยงาน การใช้ข้อมูลงบประมาณ และทรัพยากรอื่นๆ ที่มีจำกัด อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความโปร่งใส และตรวจสอบได้ของขั้นตอนการดำเนินงาน และการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชน

### 8.3 ธรรมชาติในประเทอินโดนีเซีย

อินโดนีเซียเกิดผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 และด้วยความช่วยเหลือและทุนสนับสนุนจากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย หรือ Asian Development Bank (ADB) ในปี พ.ศ. 2541 ได้กลายเป็นแรงผลักดันให้อินโดนีเซียต้องปราบปรามคอร์รัปชันทุกระดับและปฏิรูปภาครัฐไปสู่การมีธรรมาภิบาลอย่างจริงจัง ซึ่งมีกรอบแนวทางกว้างๆ ดังต่อไปนี้ (บวรศักดิ์ สุวรรณ โณ. 2541 : 13)

8.3.1 การกระตุ้นให้มีการแข่งขันทางการค้าโดยชอบธรรม เนื่องจากความโปร่งใสของกลไกตลาด และการที่ไม่มีระบบการตรวจสอบที่ถูกต้อง ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันและการผูกขาดของนายทุนหรือนักการเมือง ซึ่งทำให้ประชาชนไม่มีตัวเลือกของสินค้า และต้องซื้อสินค้าที่ไม่ได้คุณภาพและมีราคาแพง ดังนั้น การกระตุ้นให้มีความเสมอภาคในการแข่งขันทางการค้าและการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ จะช่วยให้ตลาดเกิดสภาวะการแข่งขันเสรีเป็นตามกติกาและกลไกธรรมชาติของตลาด

8.3.2 ส่งเสริมให้การบริการของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ ระบบระเบียบราชการมีส่วนก่อให้เกิดการคอร์รัปชันในหน่วยงานและทำให้การบริการทั่วไปแก่ ประชาชนด้วยประสิทธิภาพ ดังนั้น จำจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการบริหารของ รัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเงินเดือน สวัสดิการ โครงสร้างที่ซับซ้อน กฎระเบียบ และขั้นตอนการทำงาน ให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ อันจะไม่เปิดช่องว่างให้เกิดการคอร์รัปชันในทุกระดับของหน่วยงาน

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

จากความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ที่นักวิชาการ และต่างประเทศ ตลอดจนหน่วยงานต่างๆ ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว พอสรุปได้ว่า การบริหารงานของภาครัฐในทุกๆ ด้านโดยชอบธรรม และมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการใช้กระบวนการ การที่ส่วนร่วมทุกส่วนของสังคมไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมด้านกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างการบริหารที่มีประสิทธิภาพมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

ธรรมาภิบาลในต่างประเทศถือว่าเป็นหลักการปกครองที่ดีที่ได้รับการยอมรับ และนำมาบริหารจัดการภาครัฐอย่างแพร่หลาย เช่น ธรรมาภิบาลในสหรัฐอเมริกา ที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและเพิ่มประสิทธิผลขององค์กรภาครัฐเป็นหลัก เช่นเดียวกับธรรมาภิบาลในประเทศฟิลิปปินส์ที่ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาช่วยนากรปฏิรูปภาครัฐหลังจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียและประเทศอินโดนีเซีย ที่นำหลักหลักธรรมาภิบาลมาใช้ ผลักดันการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันทุกระดับและปฏิรูปภาครัฐไปสู่การมีธรรมาภิบาลอย่างจริงจังภายหลังได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540

## แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาลตำบล

### 1. ความเป็นมา

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 121-122) รายงานไว้ว่า ในปี พ.ศ. 2473 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลขึ้น โดยที่กระทรวงมหาดไทยได้ทูลเกล้าถวายแผนการ โครงการพร้อมด้วยร่างกฎหมายที่ทำสำเร็จเรียบร้อยแล้ว เพื่อทรงพิจารณา พระองค์ฯ ได้ทรงนำเข้าไปศึกษาในที่ประชุมเสนาบดีซึ่งที่ประชุมไม่เห็นด้วย โดยให้เหตุผลว่าระบบใหม่นี้เป็นของดี แต่เมื่อพระราชทานไปยังราษฎรที่ยังไม่เข้าใจระบบดังกล่าว ผลดีก็จะไม่เกิดขึ้นกลับกลายเป็นเรื่องยุ่งยากควรที่จะให้การศึกษาแก่ผู้รับให้เกิดความรู้ความเข้าใจเสียก่อน จึงจะเกิดผลดีตามที่พระองค์ปรารถนา และอีกประการหนึ่ง การพระราชทานสิทธิแก่ประชาชนราษฎรเช่นนี้เป็นพระมหากรุณาธิคุณอย่างประเสริฐ แต่การปฏิบัติเช่นนี้ในทันทีทันใดทีเดียวยังไม่เป็นการเหมาะสม ควรแก้ไขให้ค่อยเป็นค่อยไป อย่างไรก็ตาม พระองค์ทรงตระหนักว่าการจัดการปกครองแบบเทศบาลจะเป็นการให้การศึกษาแก่ประชาชนในการที่จะก้าวไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยตามพระราชบัญญัติ ได้ทรงย้ำถึงการนี้ตอนหนึ่งว่าอย่างไรก็ตามหลังจากที่คณะราษฎรได้ทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วก็ได้มี

การประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และได้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2478 โดยได้ยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่ง ซึ่งเป็นสุขาภิบาลเมืองเสีย 29 แห่งและสุขาภิบาลท้องที่ 6 แห่ง ขึ้นเป็นเทศบาล และได้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลถึงปัจจุบันหลายครั้ง กล่าวคือ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 พ.ศ. 2486 และจนถึงปี พ.ศ. 2496 ซึ่งใช้เป็นหลักมาจนถึงปัจจุบัน จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ คือ 1) จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น 2) ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น และ 3) ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

## 2. อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

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

2.1 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาลกำหนด แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

2.1.1 หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ (มาตรา 50 มาตรา 53 และมาตรา 56 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) ดังปรากฏ ดังนี้ หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติของเทศบาลตำบล

- 1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- 3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการ

กำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล

- 4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- 6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- 7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- 8) บำรุงศิลป ประเพณี ประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงาม

ของท้องถิ่น

- 9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย

2.1.2 หน้าที่ไม่บังคับหรือหน้าที่ที่เลือกปฏิบัติ (มาตรา 51 มาตรา 54 และ มาตรา 57 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) ดังปรากฏ ดังนี้

- 1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- 2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- 5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- 7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าและแสงสว่างด้วยวิธีการอื่น
- 8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- 9) เทศพาณิชย์

2.2 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ในการ จัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (มาตรา 16 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2542)

2.2.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

2.2.2 การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ

2.2.3 การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ

2.2.4 การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ

2.2.5 การสาธารณสุขการ

2.2.6 การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ

2.2.7 การพาณิชย์ และส่งเสริมการลงทุน

2.2.8 การส่งเสริมการท่องเที่ยว

2.2.9 การจัดการศึกษา

2.2.10 การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา

และผู้ด้อยโอกาส

2.2.11 การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและ วัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

- 2.2.12 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 2.2.13 การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 2.2.14 การส่งเสริมประชาธิปไตยความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของ

#### ประชาชน

- 2.2.15 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 2.2.16 การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 2.2.17 การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย
- 2.2.18 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล
- 2.2.19 การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- 2.2.20 การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 2.2.21 การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- 2.2.22 การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย

#### โรงพยาบาลและสาธารณสุขสถานอื่นๆ

- 2.2.23 การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดิน

#### ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- 2.2.24 การผังเมือง
- 2.2.25 การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- 2.2.26 การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 2.2.27 การควบคุมอาคาร
- 2.2.28 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 2.2.29 การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน

#### และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

- 2.2.30 กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่

#### คณะกรรมการประกาศกำหนด

2.3 อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนด นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดไว้แล้วยังมีกฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ อีกเป็นจำนวนมาก เช่น

2.3.1 พระราชบัญญัติป้องกันภัยอันตรายอันเกิดแก่การเล่นมหรสพ

พุทธศักราช 2464

2.3.2 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475

2.3.3 พระราชบัญญัติควบคุมการใช้อุจจาระทำปุ๋ย พุทธศักราช 2490

2.3.4 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493

2.3.5 พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495

2.3.6 พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498

2.3.7 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

2.3.8 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502

2.3.9 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

2.3.10 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

2.3.11 พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522

2.3.12 พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523

2.3.13 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534

2.3.14 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2535

### 3. อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล

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

3.1.1 เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

3.1.2 เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาล ตราเทศบัญญัติ หรือให้อำนาจตราเทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้นๆ

#### 3.2 อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร

สภาเทศบาลมีอำนาจตรวจสอบควบคุมการทำงานของนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้โดยมีมาตรการควบคุมที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ

3.2.1 การตั้งกระทู้ถาม (มาตรา 31 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496)

สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีในข้อความใดๆ ที่เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ ถ้าหากสมาชิกสภาเทศบาลเกิดสงสัยหรือมีข้อข้องใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรี หรือเมื่อเล็งเห็นว่าการกระทำใดๆ ของฝ่ายบริหาร อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อท้องถิ่น หรือประชาชนในท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้นายกเทศมนตรีจะต้องตอบกระทู้ถามให้สมาชิกสภาหายข้องใจ แต่ฝ่ายบริหารมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามก็ได้ ถ้าเห็นว่ายังไม่สามารถตอบ เพราะถ้าหากตอบไปแล้วจะเกิดความไม่ปลอดภัยหรือเสียประโยชน์ที่สำคัญของเทศบาล

### 3.2.2 การเปิดอภิปราย (มาตรา 34 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496)

กฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาเทศบาล ขอเปิดอภิปรายต่อนายกเทศมนตรี ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการที่กำหนดไว้

### 3.2.3 การอนุมัติงบประมาณประจำปี (มาตรา 62 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496)

ก่อนที่จะมีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในรอบปีต่อไป นายกเทศมนตรีจะต้องเสนองบประมาณประจำปีเพื่อขออนุมัติต่อสภาเทศบาลเสียก่อน และเมื่อสภาได้อนุมัติแล้ว จึงจะดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้ การที่กำหนดให้ต้องเสนอขออนุมัติงบประมาณก่อนนั้น เพื่อที่สภาเทศบาล ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้นสามารถควบคุมการจัดการรายได้และการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างถูกต้อง และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น

3.3 อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสภาเทศบาล (มาตรา 32 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) เพื่อที่จะให้การดำเนินงานต่างๆ ของสภาเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สภาเทศบาลมีอำนาจที่จะตั้งคณะกรรมการเพื่อให้ปฏิบัติภารกิจที่มอบหมายให้ทำคณะกรรมการที่สภาเทศบาลจะแต่งตั้งแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

3.3.1 คณะกรรมการสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาล และกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบให้มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาเทศบาลได้ไม่เกิน

3.3.2 คณะโดยเทศบาลนครให้มีกรรมการในคณะหนึ่งๆ ไม่เกิน 5 คน ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลให้มีกรรมการในคณะหนึ่งๆ ไม่เกิน 3 คน

คณะกรรมการวิสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาลร่วมเป็น



คณะกรรมการ โดยอาจมีจำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการได้เช่นเดียวกับคณะกรรมการ  
สามัญดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

#### 4. โครงสร้างของเทศบาล

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

##### 4.1 สภาเทศบาล

สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิก ดังนี้

4.1.1 สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิก 12 คน

4.1.2 สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิก 18 คน

4.1.3 สภาเทศบาลนคร มีสมาชิก 24 คน

สภาเทศบาลมีประธานสภา 1 คน และรองประธานสภาอีก 1 คน ซึ่งผู้ว่า  
ราชการจังหวัดแต่งตั้งตามที่สมาชิกสภาเลือก

##### 4.2 คณะเทศมนตรี

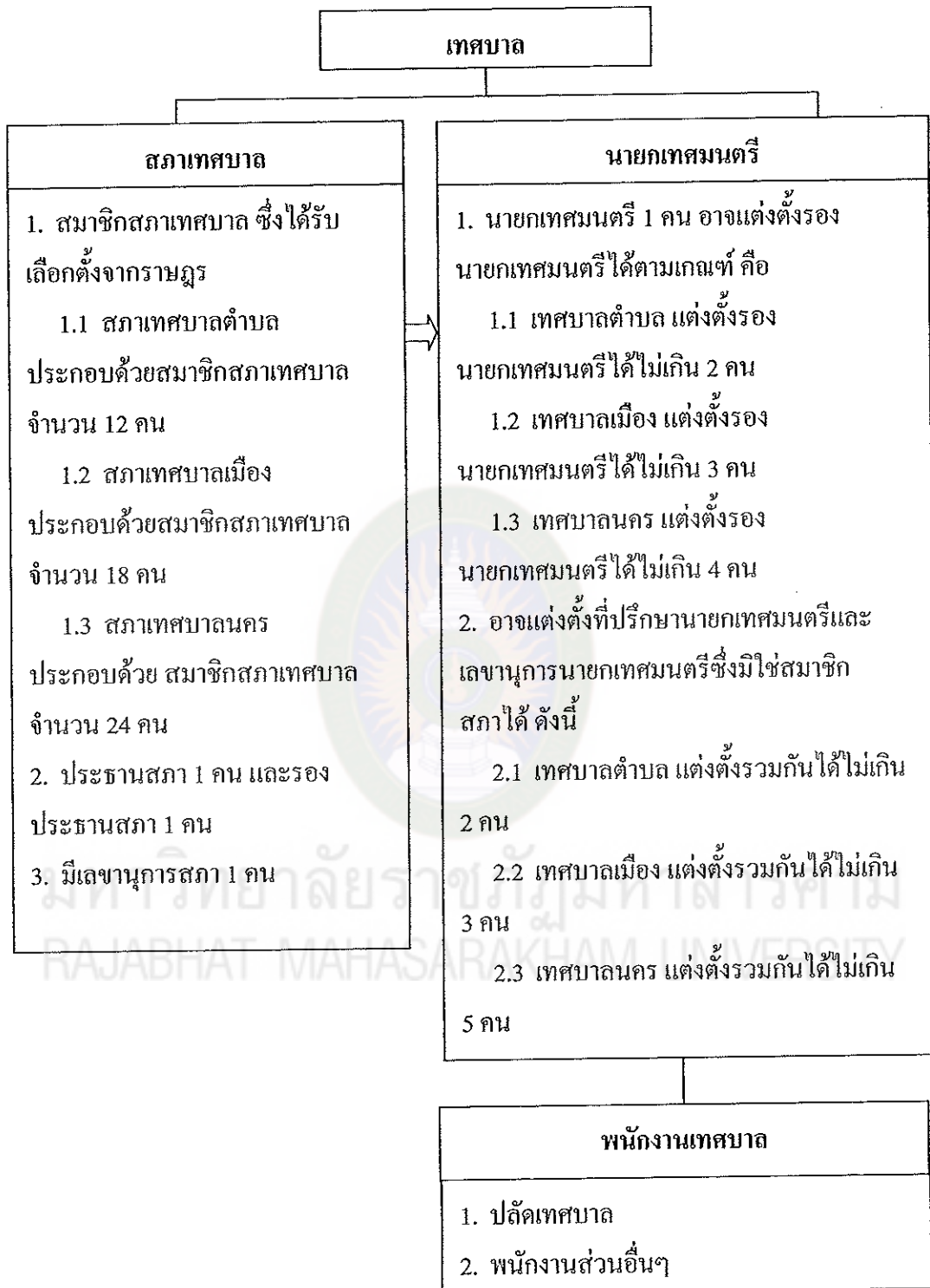
มีอำนาจในการบริหารเทศบาล ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี และเทศมนตรี  
2-4 คนตามฐานะของเทศบาล กล่าวคือ

4.2.1 เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลมีเทศมนตรีได้ 2 คน

4.2.2 เทศบาลนครมีเทศมนตรีได้ 4 คน

##### 4.3 พนักงานเทศบาล

พนักงานเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติหน้าที่อันเป็นภารกิจ  
ประจำของสำนักงานซึ่งมีความเกี่ยวพันใกล้ชิดกับประชาชนเพราะหน้าที่ของเทศบาลต้อง  
ติดต่อกับประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย มีปลัดเทศบาลเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาพนักงาน  
เทศบาลรองจากนายกเทศมนตรี โครงสร้างของเทศบาล ดังแผนภาพที่ 3



แผนภาพที่ 3 โครงสร้างของเทศบาล

ที่มา : พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

## 5. การบริหารเทศบาล

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

5.1 สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผนและนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานการเจ้าหน้าที่งานทะเบียนราษฎร ตลอดจนงานอื่นๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของงานใดโดยเฉพาะ

5.2 สำนักการคลัง/กองคลัง หรือฝ่ายคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่างๆ ตลอดจนการควบคุมดูแลพัสดุ และทรัพย์สินของเทศบาลประกอบด้วยงานการเงินและบัญชี งานพัฒนารายได้ งานผลประโยชน์ งานเร่งรัดรายได้ งานแผนที่ภาษี งานทะเบียนทรัพย์สิน งานบริการข้อมูลแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

5.3 กองหรือฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกัน การระงับ โรคติดต่อ การสุขาภิบาลและรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ ตลอดจนการควบคุมการประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพอนามัยของประชาชน

5.4 สำนักการช่าง/กองช่าง หรือฝ่ายช่างมีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมงานก่อสร้างอาคาร เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง งานเกี่ยวกับไฟฟ้าสาธารณะงานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานสถาปัตยกรรม และผังเมือง ตลอดจนงานสาธารณูปโภค

5.5 สำนักงานการศึกษา/กองการศึกษา หรือฝ่ายการศึกษามีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชน งานด้านการสอนการนิเทศการศึกษา งานการศึกษานอกโรงเรียน และงานกิจกรรมเด็กและเยาวชน

5.6 กองหรือฝ่ายวิชาการและแผนงาน มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานวิชาการและการวางแผนพัฒนาเทศบาล ประกอบด้วย งานวิเคราะห์นโยบายและแผน งานวิจัย ประเมินผล งานนิติการ การจัดทำงบประมาณ และงานประชาสัมพันธ์

5.7 กองหรือฝ่ายสวัสดิการและสังคม มีหน้าที่ควบคุมดูแล และรับผิดชอบการปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานสังคมสงเคราะห์ งานสวัสดิการเด็กและเยาวชน และงานพัฒนาชุมชน

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

5.9 กองหรือฝ่ายการแพทย์ มีหน้าที่เกี่ยวกับงานรักษาพยาบาลประชาชน ประกอบไปด้วย ฝ่ายบริการการแพทย์ ฝ่ายการพยาบาล และศูนย์บริการสาธารณสุข (กองหรือฝ่ายการแพทย์จะจัดตั้งขึ้นเฉพาะเทศบาลนคร ซึ่งมีรายได้เพียงพอสำหรับการจัดสร้างโรงพยาบาลและการบริหารงาน)

5.10 กองหรือฝ่ายการประปา มีหน้าที่เกี่ยวกับงานผลิตน้ำประปา งานวางระบบท่อประปา งานจำหน่ายน้ำประปาให้ประชาชน งานจัดเก็บรายได้การประปา

5.11 หน่วยงานตรวจสอบภายใน มีหน้าที่ตรวจสอบและกลั่นกรองให้ความเห็นชอบและข้อเสนอแนะแก่ปลัดเทศบาลเกี่ยวกับการเงินและควบคุมตรวจสอบด้านอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

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

### เทศบาลตำบลศรีสงคราม อำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม

เทศบาลตำบลศรีสงคราม ได้รับการยกฐานะจากสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาล เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 116 ตอนที่ 9 ก. ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542 เป็นเทศบาลขนาดเล็ก

#### 1. พื้นที่

เทศบาลตำบลศรีสงคราม ตั้งอยู่ทางทิศเหนือของจังหวัดนครพนม มีลักษณะเป็นพื้นที่เรียบ มีระยะห่างจากจังหวัด ไปตามแนวทางหลวงแผ่นดินสายหมายเลข 212 ประมาณ 69 กิโลเมตร และมีพื้นที่ในเขตรับผิดชอบประมาณ 4.2 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 1 ตำบล คือ ตำบลท่าอุเทน

## 2. ชุมชนในเขตเทศบาลตำบลศรีสงคราม

ชุมชนในเขตเทศบาลตำบลศรีสงคราม อำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม มีทั้งหมด 11 ชุมชน คือ

- 2.1 ชุมชนทุ่งรวงทอง
- 2.2 ชุมชนสัมพันธ
- 2.3 ชุมชนสามัคคี
- 2.4 ชุมชนชุมชนลุ่มน้ำสงคราม
- 2.5 ชุมชนเมืองเก่าแก้วหน้า
- 2.6 ชุมชนวัดศรีสมบุรณ์
- 2.7 ชุมชนปากอุนพัฒนา
- 2.8 ชุมชนคุ่มน้ำจั้น
- 2.9 ชุมชนคงเฮือ
- 2.10 ชุมชนแสงสว่าง
- 2.11 ชุมชนวัดป่าสุภาราม

## 3. ที่ตั้งและอาณาเขต

อำเภอศรีสงครามเป็นอำเภอหนึ่งของจังหวัดนครพนม ซึ่งอำเภอศรีสงครามมีอาณาเขตติดต่อกับเขตการปกครองข้างเคียง ดังนี้

- ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอบ้านแพง
- ทิศตะวันออก ติดต่อกับอำเภอนาหว้า
- ทิศใต้ ติดต่อกับอำเภอท่าอุเทน

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ได้มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลศรีสงคราม อำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม ดังนี้

เบญจวรรณ วันดีศรี (2546 : บทคัดย่อ) ศึกษาความเป็นธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด ผลการวิจัยพบว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ดมีธรรมาภิบาลในภาพรวมอยู่ในระดับสูง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าด้านความมีประสิทธิภาพ ด้าน ความรับผิดชอบ ด้านคุณธรรม ด้านนิติธรรม มีธรรมาภิบาล

ระดับสูง ส่วนด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วมมีธรรมาภิบาลระดับต่ำ ผลการเปรียบเทียบ ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และด้านความรู้ความเข้าใจในการปกครองด้วย หลักธรรมาภิบาล พบว่ามีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ขณะที่อายุ ระดับการศึกษา ที่แตกต่างกัน ไม่มีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดร้อยเอ็ด

สิริวิภา ศรีปลั่ง (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการปฏิบัติงานของสำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมือง กาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ใน การปฏิบัติงาน ของสำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ แบ่งออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านสุขภาพอาหาร ด้านสุขภาพและด้านสิ่งแวดล้อม ในแต่ละด้านมีตัวชี้วัด การมี ส่วนร่วม 4 ประเด็น คือ 1.การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการวางแผนและนโยบาย 2. การมี ส่วนร่วมในการปฏิบัติการ 3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ 4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล นอกจากนี้การศึกษาคั้งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละด้านของตัวชี้วัด ธรรมาภิบาลที่กล่าวข้างต้นของสำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ในภาพรวมทั้งหมดจะอยู่ในระดับปานกลาง แต่เมื่อพิจารณาในรายด้าน พบว่า ด้านสิ่งแวดล้อม รongลงมา ด้านสุขภาพ และด้านสุขภาพอาหาร ปัญหาและอุปสรรค เกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการปฏิบัติงานของสำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมือง กาฬสินธุ์ โดยแยกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านสุขภาพอาหาร พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะ มีมากแต่เฉพาะในกลุ่มผู้ที่ประกอบอาชีพค้าขายการได้รับป้าย “อาหารสะอาด รสชาติอร่อย” ชั่ว และมาตรฐาน “อาหารสะอาด รสชาติอร่อย” ในบางข้อมีเกณฑ์ที่กำหนดไว้สูง ด้านสุขภาพ พบว่าประชาชนมีความไม่เข้าใจต่อการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรคในเด็กแรกเกิด-5 ปี และ ผู้สูงอายุมีทัศนคติและแนวคิดเรื่องการรักษาที่ไม่ถูกต้องด้านสิ่งแวดล้อม พบว่า โครงสร้าง พื้นฐานในบางชุมชนยังไม่ได้รับการแก้ไข ปรับปรุง และชุมชนจุดบริเวณศูนย์กลางเมือง มีตรอก ซอย มากทำให้ไม่สะดวกในการออกมารับบริการของ ประชาชนหรือเข้าไปให้บริการ ของเจ้าหน้าที่

สุรัชย์ นาทองไชย (2548 : บทคัดย่อ) ศึกษาสภาพการบริหารของคณะเทศมนตรีตาม หลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลธัญญา อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างทั้งที่มาจากบุคลากรที่ปฏิบัติงานในเทศบาลตำบลธัญญาและ ประชาชนในเขตเทศบาล ต่างมีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันว่าคณะเทศมนตรีบริหารงานตาม

หลักธรรมาภิบาลและต่างพอใจเห็นด้วยที่คณะเทศมนตรีนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงาน

คุณากร ครสิ่งห์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเปรียบเทียบการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครสวรรค์ ผลการศึกษา พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการนำ หลักธรรมาภิบาลมาใช้ค่อนข้างมาก ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแดน องค์การบริหารส่วนตำบลกลางแดด องค์การบริหารส่วนตำบลทับกฤชใต้ ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ค่อนข้างน้อย ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลเกรียงไกร องค์การบริหารส่วนตำบลหนองยาว และองค์การบริหารส่วนตำบลโคกหม้อ ส่วนปัญหา และอุปสรรคในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 6 แห่ง มีปัญหาในหลักการสำคัญๆ คล้ายคลึงกันคือ ปัญหาหลักการมีส่วนร่วม คือ ประชาชนมีพฤติกรรมการเข้าไปมีส่วนร่วมต่ำ ปัญหาหลักความโปร่งใส คือ องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ค่อยมีการตรวจสอบความโปร่งใสอย่างต่อเนื่อง และมักเป็นการตรวจสอบด้านเดียว คือ ตรวจสอบจากเอกสารเป็นหลัก ปัญหาหลักนิติธรรม ได้แก่ ไม่ค่อยมีการเผยแพร่กฎระเบียบให้ประชาชนได้รับทราบปัญหาหลักคุณธรรม คือ ไม่ค่อยมีการอบรมเรื่องคุณธรรมอย่างต่อเนื่อง ปัญหาหลักความรับผิดชอบ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ไม่ค่อยเอาใจใส่ปัญหาชุมชนเท่าที่ควร ปัญหาหลักความคุ้มค่า คือ โครงการบางเรื่องไม่สามารถทำได้ เนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอ ปัญหาหลักความเสมอภาค คือ ยังคงมีการเลือกปฏิบัติ ปัจจัยทางการเมืองและทางการบริหารที่ส่งผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ปัจจัยทางการเมืองทั้งภายใน และภายนอก เป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ โดยปัจจัยการเมืองภายใน ได้แก่ ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างฝ่ายข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำและปัจจัยการเมืองภายนอก ได้แก่ ความสัมพันธ์ที่ดีกับข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล องค์กรเอกชน ประชาชน ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น และความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างนักการเมืองระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ส่วนปัจจัยทางการบริหาร ได้แก่ โครงสร้างระบบงานทรัพยากรทางการบริหาร ได้แก่ บุคลากร และงบประมาณ เป็นปัจจัยรองที่ส่งผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ปัจจัยอื่นๆ ที่ส่งผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ คือ เกณฑ์การประเมินและรางวัลตอบแทน

ฉลองนพ อัมพรัตน์ (2550 : บทคัดย่อ) ศึกษาการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในเขตอำเภออมลากลาง จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลด้านนิติธรรม โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาจำแนกเป็นรายด้านพบว่า มีระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก จำนวน 2 ด้าน ได้แก่ ด้านหลักนิติธรรมและด้านหลักคุณธรรม อยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ และด้านหลักความคุ้มค่าตามลำดับ เมื่อเปรียบเทียบระดับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในเขตอำเภออมลากลาง จังหวัดกาฬสินธุ์ ตามความคิดเห็นของบุคลากรในหน่วยงาน ที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา และประสบการณ์ทำงานแตกต่างกัน พบว่า บุคลากรในหน่วยงานที่มีเพศและระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน ยกเว้นบุคลากรในหน่วยงานที่มีอายุ และประสบการณ์ทำงานแตกต่างกันพบว่ามี การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ทัศนีย์ โดม (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาทัศนคติของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการบริหารงาน โดยใช้หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุดรดิตถ์ พบว่า ทัศนคติของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการบริหารงาน โดยใช้หลักธรรมาภิบาล ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ผลการเปรียบเทียบทัศนคติของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละด้าน จำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพศ และระดับการศึกษา ที่ต่างกัน มีทัศนคติต่อการบริหารงาน โดยใช้หลักธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุดรดิตถ์ ไม่แตกต่างกัน ส่วนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มี อายุอาชีพ และรายได้ ที่แตกต่างกัน มีทัศนคติต่อการบริหารงาน โดยใช้หลักธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุดรดิตถ์ ทั้ง 6 ด้าน ได้แก่ หลักนิติธรรม องค์การบริหารส่วนตำบลควรตรากฎหมาย ข้อบังคับของตำบลให้ทันสมัยเป็นธรรม และเป็นที่ยอมรับของชุมชน และควรจัดให้มีการอบรมด้านกฎหมาย ให้แก่พนักงานและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีความรู้มากขึ้น หลักคุณธรรม องค์การบริหารส่วนตำบล ควรมีการแบ่งแยกหน้าที่ในการปฏิบัติงานให้ชัดเจน หลักความโปร่งใส องค์การบริหารส่วนตำบล ควรมีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร เพื่อเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นจริงและสามารถตรวจสอบได้ หลักการมีส่วนร่วม องค์การบริหารส่วนตำบลควรจัดให้มีเวทีประชาคมอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง หลักความรับผิดชอบ องค์การบริหารส่วนตำบลควรตระหนัก



ถึงอำนาจหน้าที่ และควรเอาใจใส่ต่อปัญหาชุมชน มีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา ความเดือดร้อนของประชาชนโดยไม่เลือกปฏิบัติ หลักความคุ้มค่า องค์การบริหารส่วนตำบล ควรยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียงในการบริหารงาน โดยดำเนินการ โครงการที่เกิดประโยชน์ต่อ ประชาชนอย่างคุ้มค่า

บวร วิเศษสุนทร (2550 : บทคัดย่อ) ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการนำหลัก ธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลในเมือง จังหวัดหนองคาย พบว่า ความคิดเห็น ของประชากรต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่าอยู่ในระดับมาก 5 ด้าน เรียงจาก มากไปน้อย คือ ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลัก ความคุ้มค่า ด้านหลักการมีส่วนร่วม และอยู่ในระดับปานกลาง 1 ด้าน คือด้านหลักความ โปร่งใส ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชากรที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ใน องค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกตามเพศโดยรวมไม่แตกต่างกัน

พระมหาธรรมรัตน์ ธรรมยาฤทธิ์ (2550 : บทคัดย่อ) ศึกษาการดำเนินงานตามหลัก ธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการ ชุมชน ผลการวิจัยพบว่า ระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีต่อการดำเนินงานตาม หลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย โดยรวม พบว่าอยู่ในระดับ ปานกลาง 6 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย ดังนี้ ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความ รับผิดชอบ ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความโปร่งใส และด้านที่มีค่าเฉลี่ย น้อยที่สุด คือด้านหลักการมีส่วนร่วม ผลการเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการ ชุมชนที่มีต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย จำแนกตามอาชีพ โดยรวมและรายด้านทุกด้าน มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ ระดับ .05

วิจิตราภรณ์ ไชยโคตร (2550 : บทคัดย่อ) การประเมินการบริหารงานตามหลัก ธรรมาภิบาล ของเทศบาลตำบลบรบือ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษา พบว่า การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลบรบือ โดยรวมและรายด้านจำนวน 6 ด้าน คือ ด้านนิติธรรม ด้านคุณธรรม ด้านความโปร่งใส ด้านความรับผิดชอบต่อ การมีส่วนร่วมและด้านความคุ้มค่า อยู่ในระดับปานกลางแต่สมาชิกสภาเทศบาล เห็นว่ามีการบริหาร โดยรวมและเกือบทุกด้านอยู่ในระดับดี ผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานที่มีสภาพแตกต่างใน เรื่องเพศ อายุ ระดับการศึกษาและตำแหน่งเห็นว่า มีการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือ หลักธรรมาภิบาล โดยรวมและทุกด้านไม่แตกต่างกัน

วาทนา ธรรมจักร (2550 : บทคัดย่อ) ศึกษาสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานตามหลัก  
 ธรรมาภิบาลของพนักงานประจำองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดแพร่ ผลการวิจัยพบว่า  
 สภาพการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล 6 ด้าน คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรมหลักความ  
 โปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า ภาพรวมอยู่ในระดับ  
 มาก เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า หลักความโปร่งใส เป็นลำดับแรก รองลงมาคือ หลักความ  
 รับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า ตามลำดับ  
 ปัญหาการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล 6 ด้าน พบว่า

1. ปัญหาการปฏิบัติงานตามหลักนิติธรรมของพนักงานประจำองค์การบริหาร  
 ส่วนตำบลจังหวัดแพร่ คือ การประเมินผลไม่สะท้อนสภาพการปฏิบัติงานจริง ประชาชนแสดง  
 ความคิดเห็นโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องตามระเบียบ ประชาชนยังให้ความสำคัญกับการ  
 ปฏิบัติตามข้อบังคับน้อย ประชาชนต่อต้านระเบียบข้อบังคับ ผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานมี  
 ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคณะผู้บริหาร และข้อบัญญัติต่างๆ มิได้บัญญัติจากสภาพความเป็น  
 จริงของพื้นที่

2. ปัญหาการปฏิบัติงานตามหลักคุณธรรม พบว่า กิจกรรมการพัฒนาเน้นแต่  
 ด้าน โครงสร้างพื้นฐาน ไม่มีแผนการพัฒนานุเคราะห์ด้านคุณธรรม จริยธรรมชัดเจน และไม่มี  
 กิจกรรมด้านการพัฒนาคุณธรรม จริยธรรมแก่ประชาชน

3. ปัญหาการปฏิบัติงานตามหลักความโปร่งใส พบว่า ประชาชนไม่เข้าใจการ  
 ใช้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนยังเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงน้อย

4. ปัญหาการปฏิบัติงานตามหลักการมีส่วนร่วม คือ แผนพัฒนาตำบลยังไม่ได้  
 ตอบสนองและแก้ปัญหาที่แท้จริงของชุมชน ยังไม่มีการประเมินความพึงพอใจของประชาชนที่  
 เป็นรูปธรรม

5. ปัญหาการปฏิบัติงานตามหลักความรับผิดชอบ คือ พนักงานองค์การบริหาร  
 ส่วนตำบล ยังมิได้รักษาวินัย ตามระเบียบของทางราชการอย่างเคร่งครัด

6. ปัญหาการปฏิบัติงานตามหลักความคุ้มค่า คือ พนักงานองค์การบริหารส่วน  
 ตำบล ขาดการประหยัดพลังงานและสาธารณูปโภค เช่น การใช้ไฟฟ้า การใช้เครื่องปรับอากาศ

วิรมล เข็นเหล็ก (2552 : บทคัดย่อ) ศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การ  
 บริหารส่วนตำบลอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ผลการวิจัยพบว่า บุคลากรองค์การบริหารส่วน  
 ตำบลมีความคิดเห็นต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง  
 จังหวัดหนองคาย ทั้งรายด้านและโดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า

อยู่ในระดับมากที่สุดทั้ง 6 ด้าน เรียงตามลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย ดังนี้ ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักกนิติธรรม ด้านหลักความ โปร่งใส และ ด้านหลักการมีส่วนร่วม ตามลำดับ ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย จำแนกตามตำแหน่งพบว่าไม่แตกต่างกัน

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องสรุปได้ว่าการใช้หลักธรรมาภิบาลในภาคปฏิบัติ สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยมีกระบวนการพัฒนาธรรมาภิบาล เริ่มจากการ สร้างแนวทางและความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล การทดลองปฏิบัติและประเมินผล รวมทั้ง การเปิด โอกาสให้ประชาชนหรือบุคลากรในองค์กร ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการ บริหารงาน ซึ่งการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานส่งผลดีต่อความก้าวหน้าและ ความมั่นคงขององค์กรและท้องถิ่นอย่างยั่งยืน



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY