

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ศึกษาการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความคิดของบุคลากรท้องถิ่น อำเภอหนองกรุงศรี จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้ดำเนินการทบทวนวรรณกรรม จากเอกสาร แนวความคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยมีกรอบแนวความคิดในการวิจัยที่ใช้เป็นแนวทางการศึกษาครั้งนี้ ดังต่อไปนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการ
2. แนวคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
4. แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลและรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล

5. แนวความคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดการวิจัย

แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการ

1. ความหมายของการบริหาร

พนัส หันนาคินทร์ (2524 : 5) การบริหาร คือ กระบวนการที่ผู้บริหารใช้อำนาจตลอดจนทรัพยากรต่าง ๆ เช่น คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ที่มีอยู่ หรือคาดว่าจะมีจัดการดำเนินงานของสถาบัน หรือหน่วยงานนั้น ๆ ให้ดำเนินไปสู่จุดหมายที่ต้องการ

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 : 10) ได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่าการบริหาร คือ การใช้ศาสตร์และศิลป์นำทรัพยากรการบริหาร (Administrative Resources) มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (Process of Administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

ภิญโญ สาร (2523 : 1) ได้สรุปนิยามของการบริหารไว้ว่าการบริหาร คือ ศิลปะในการทำให้กิจการต่าง ๆ ได้รับการปฏิบัติจนเป็นผลสำเร็จ

นพพงษ์ บุญจิตราดุล (2527 : 3) .ให้ความหมายของการบริหารว่า เป็นกิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

สมยศ นาวิการ (2538 : 11) ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่าการบริหาร คือ กระบวนการวางแผนการจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุมกำลังความพยายามของสมาชิกขององค์กรและใช้ทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์กรที่กำหนดไว้

อวยชัย ชบา (2538 : 165) ได้ให้คำจำกัดความของการบริหารว่าการบริหาร คือ การรวมพลังของกลุ่มคนที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกันและใช้ทรัพยากรบริหารเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความร่วมแรงร่วมใจแก้ไขปัญหาอุปสรรคทั้งปวง

วิโรจน์ สารรัตนะ (2545 : 3) ได้สรุปความหมายของการบริหารไว้ว่า การบริหารเป็นกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดหมายขององค์กรโดยอาศัยหน้าที่ทางการบริหารคือการวางแผน การจัดองค์การ การจัดบุคลากร การสั่งการ การประสานงาน การรายงาน และการงบประมาณ

2. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการบริหาร

2.1 แนวความคิดทางการบริหารของฟาโยล

ฟาโยล (Fayol. 1978 : 37 ; อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา. 2541 : 42) เป็นบุคคลแรกที่นำวิธีการศึกษาการบริหารเพื่อที่จะเข้าใจถึงงานของผู้บริหาร โดยการกำหนดหน้าที่ของผู้บริหารจะต้องกระทำ และนำไปสู่การพัฒนาในเรื่องของกระบวนการบริหาร

2.1.1 ฟาโยล มีความคิดเห็นว่าแนวทางที่ดีที่สุดในการทำความเข้าใจองค์การใดองค์การหนึ่งก็คือการศึกษาถึงเครื่องมือในการบริหารงาน ขององค์การนั้นและได้นำเสนอถึงหน้าที่ทางการบริหารไว้ 5 ประเภท ได้แก่

- 1) เทคนิค (Technical) ได้แก่ วิธีการในการผลิต
- 2) การพาณิชย์ (Commercial) ได้แก่ การซื้อ การขาย และการแลกเปลี่ยน
- 3) การเงิน (Financial) ได้แก่ การจัดหา และการใช้เงินทุนให้เกิด

ประโยชน์

- 4) การมั่นคง (Security) ได้แก่ การป้องกันทรัพย์สินและบุคคล
- 5) การบัญชี (Accounting) ได้แก่ เรื่องบัญชี และสถิติ

2.1.2 ฟาโยล ยังได้พัฒนาหลักการบริหารขึ้นเป็น 14 ประการ ได้แก่

1) หลักการแบ่งงานกันทำ (Division of work) คือ การทำงานในด้าน
ถนัดที่สุด ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

2) หลักอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and responsibility) จะแยกออกจากกันไม่ได้

3) หลักระเบียบวินัย (Discipline) คือ ข้อตกลงในการทำงาน ข้อตกลงเหล่านี้คือวินัยนั่นเอง

4) หลักการมีเอกภาพของผู้บังคับบัญชา (Unity of command) คือ ในการทำงานควรได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว เพื่อป้องกันการสับสนของการทำงานและขจัดความขัดแย้งระหว่างบุคคล

5) หลักการมีจุดร่วมเดียวกัน (Unity of direction) คือ กิจกรรมต่าง ๆ จะต้องมีเป้าหมาย หรือจุดร่วมอันเดียวกัน ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน และเป็นไปในทำนองที่สอดคล้องกันตามแผนงานเดียวกัน

6) หลักประโยชน์ส่วนรวมเหนือส่วนตัว (Subordination) คือ ผลประโยชน์และเป้าหมายส่วนรวมขององค์กรอยู่เหนือกว่าสิ่งอื่นใดทั้งหมด

7) หลักผลประโยชน์ตอบแทน (Remuneration) คือ เมื่อมีการทำงานย่อมได้รับการตอบแทน จึงต้องเป็นไปอย่างยุติธรรมและเกิดความพึงพอใจมากที่สุดทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง

8) หลักการรวมอำนาจ (Centralization) คือ การรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางโดยมีการกระจายอำนาจเพื่อให้ส่วนบริหารได้ควบคุมหน่วยงานต่างๆ ภายในองค์กรได้

9) หลักการสายบังคับบัญชา (Scalar chain) คือ การบังคับบัญชาจากระดับสูงลงมาสู่ระดับต่ำ จะส่งผลให้เกิดเอกภาพของผู้บังคับบัญชา

10) หลักระเบียบ (Order) คือ การจัดสิ่งของและตัวบุคคลของการทำงานในองค์กรต่าง ๆ การบริหารจะต้องกำหนดลักษณะงาน ขอบเขตของงานให้ถูกต้องและชัดเจน เพื่อให้เป็นแนวทางสำหรับให้คนทำงานร่วมกันอย่างมีระเบียบ

11) หลักการเสมอภาค (Equity) คือ ผู้บริหารจะต้องมีความยุติธรรมต่อผู้ใต้บังคับบัญชาโดยเท่าเทียมกัน

12) หลักเสถียรภาพของการทำงาน (Stability of tenure) คือ ผู้ทำงานจะได้รับหลักประกันจากการทำงาน

13) หลักความคิดริเริ่ม (Initiative) คือ การเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้แสดงความคิดเห็นและเสนอแนะข้อบกพร่องต่างๆ ที่มีในองค์กรนั้น เพื่อช่วยปรับปรุงงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

14) หลักความสามัคคี (Esprit de cirps) คือ การที่คนทำงานทุกคนในองค์กรจะต้องทำงานแบบเป็นทีม สมานความสามัคคีซึ่งกันและกันเพื่อให้ได้มาซึ่งการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

2.1.3 ฟาโยล ยังได้กล่าวว่า การบริหารควรมีหลักในการบริหารองค์กร ดังนี้

- 1) การวางแผน (Planning) คือ การคาดการณ์ล่วงหน้าต่อสิ่งต่างๆ ที่มีผลต่อการทำงานและต้องมีแนวทางในการปฏิบัติไว้เพื่อให้ใช้ในอนาคต
- 2) การจัดองค์กร (Organizing) คือ การจัด โครงสร้างของงานต่างๆ รวมทั้งกำหนดหน้าที่ไว้ด้วย เพื่อให้คนทำงานปฏิบัติงานในแนวทางที่เหมาะสม
- 3) การบังคับบัญชา (Commanding) คือ การบังคับบัญชาต้องสั่งการให้ เป็นไปด้วยความยุติธรรม มีการลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาได้เมื่อหย่อนประสิทธิภาพเพื่อปรับปรุงงานในองค์กรให้อยู่ในลักษณะที่เหมาะสมไม่ขัดแย้งกัน โดยมุ่งไปสู่จุดหมายเดียวกัน
- 4) การประสานงาน (Coordinating) คือ ภาระหน้าที่ที่จะต้องเชื่อมโยงงานของทุกคนให้เข้ากันได้ และกำชับให้เป็นจุดมุ่งหมายเดียวกัน
- 5) การควบคุม (Controlling) คือ การกำกับดูแลให้กิจการต่างๆ ที่กระทำลงไปให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ตั้งแต่ต้น โดยไม่ผิดพลาด

2.2 แนวความคิดทางการบริหารกูลิค และเออร์วิค

กูลิค และเออร์วิค (Gulick and Urwick. 1970 :197 ; อ้างถึงใน ปีทมาร์ตัน เพิ่มพูน. 2547 : 14 - 15) ได้สรุปกระบวนการบริหารไว้ในหนังสือ ชื่อ “Papers on the Science of Administration” ว่า กระบวนการบริหารย่อประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือเรียกย่อๆ ว่า “POSDCoRB MODEL” ซึ่งสามารถอธิบายความหมาย ได้ดังนี้

2.2.1 P = Planning หมายถึง การจัดวาง โครงการและแผนปฏิบัติ รวมทั้งวิธีปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้า เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

2.2.2 O = Organizing หมายถึง การกำหนด โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การแบ่งส่วนงาน และการจัดสายงานเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์

2.2.3 S = Staffing หมายถึง การบริหารงานด้านบุคลากร ได้แก่ การจัด อัตรากำลัง การสรรหา และการพัฒนาบุคลากร และการเสริมสร้างบรรยากาศในการทำงาน ที่ดี

2.2.4 D = Directing หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมบังคับบัญชา และการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานในฐานะที่ผู้บริหารเป็นหัวหน้าหน่วยงาน

2.2.5 Co = Co - ordinating หมายถึง การประสานงานกิจการด้านต่าง ๆ ของหน่วยงาน เพื่อให้เกิดมีการร่วมมือประสานงานที่ดี และดำเนินไปสู่จุดมุ่งหมายอันเดียวกัน

2.2.6 R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานของ หน่วยงาน เพื่อให้ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานทราบถึงความเคลื่อนไหวและความคืบหน้า ของกิจการอย่างสม่ำเสมอ

2.2.7 B = Budgeting หมายถึง การจัดทำงบประมาณ การจัดทำบัญชีการใช้ จ่ายเงินและการควบคุมตรวจสอบทางการเงินและทรัพย์สิน

2.3 แนวความคิดทางการบริหารเดมมิ่ง

เดมมิ่ง (Deming) เป็นปรมาจารย์ทางด้านการบริหารคุณภาพ PDCA เป็นเทคนิคในการแก้ไขปัญหา หรือปรับปรุงการทำงานให้ดียิ่งขึ้น โดยช่วยให้ผู้ปฏิบัติงาน สามารถคิดปรับปรุงงานอย่างเป็นระบบวงจร PDCA ที่สมบูรณ์นั้นจะต้องหมุน ไปข้างหน้า อย่างต่อเนื่อง ซึ่งหมายถึงการปรับปรุงโดยไม่มีที่สิ้นสุด PDCA นี้รายละเอียด ดังนี้ (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. 2540 : 142 -143)

2.3.1 Plan (การวางแผน) หมายความว่ารวมถึง การกำหนดเป้าหมาย/ วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานวิธีการและขั้นตอนที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุ เป้าหมาย ในการวางแผนจะต้องทำความเข้าใจกับเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ให้ชัดเจน เป้าหมายที่กำหนดต้องเป็นไปตามนโยบาย วิสัยทัศน์ และพันธกิจขององค์กร เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาที่เป็นไป ในแนวทางเดียวกันทั่วทั้งองค์กร การวางแผนในบางด้านอาจจำเป็นต้องกำหนด มาตรฐานของวิธีการทำงาน หรือเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ ไปพร้อมกันด้วย ข้อกำหนดที่เป็น มาตรฐานนี้จะช่วยให้การวางแผนมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพราะใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบ ได้ว่า การปฏิบัติงานเป็นไปตามมาตรฐานที่ได้ระบุไว้ในแผนหรือไม่

2.3.2 Do (ปฏิบัติ) หมายถึง การปฏิบัติที่เป็นไปตามแผนที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งก่อนที่จะปฏิบัติงานใด ๆ จำเป็นต้องศึกษาข้อมูลและเงื่อนไขต่าง ๆ ของสภาพงานที่ เกี่ยวข้องเสียก่อน ในกรณีที่เป็นงานประจำที่เคยปฏิบัติหรือเป็นงานเล็ก อาจใช้วิธีการเรียนรู้ การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองแต่ถ้าเป็นงานใหม่หรืองานใหญ่ ที่ต้องใช้บุคลากรจำนวนมาก อาจต้องจัดให้มีการฝึกอบรมก่อนที่จะปฏิบัติจริง การปฏิบัติจะต้องดำเนินการไปตามแผน วิธีการ และขั้นตอน ที่ได้กำหนดไว้ และจะต้องเก็บรวบรวมและบันทึกข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับ การปฏิบัติงานไว้ด้วย เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการดำเนินงานในขั้นตอนต่อไป

2.3.3 Check (ตรวจสอบ) เป็นกิจกรรมที่มีขึ้นเพื่อประเมินผลว่ามี การปฏิบัติงานตามแผนหรือไม่ มีปัญหาเกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติงานหรือไม่ ขั้นตอนนี้มีความสำคัญเนื่องจากการดำเนินการใด ๆ มักจะเกิดปัญหาแทรกซ้อนที่ทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนอยู่เสมอซึ่งเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพและคุณภาพของการทำงาน การติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินปัญหา จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องกระทำควบคู่ไปกับการดำเนินงาน เพื่อจะได้ทราบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงคุณภาพของการทำงานต่อไป ในการตรวจสอบและการประเมินในการปฏิบัติงาน จะต้องตรวจสอบด้วยการปฏิบัติที่นั้นเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพของงาน

2.3.4 Act (การปรับปรุง) เป็นกิจกรรมที่มีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น หลังจากได้ทำการตรวจสอบแล้ว การปรับปรุงอาจเป็นการแก้ไขแบบเร่งด่วนเฉพาะหน้า หรือ การค้นหาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำรอยเดิม การปรับปรุงอาจนำไปสู่การกำหนดมาตรฐานของวิธีการทำงานที่ต่างจากเดิม เมื่อมีการดำเนินงานตามวงจร PDCA ในรอบใหม่ ข้อมูลที่ได้จากการปรับปรุง จะช่วยให้การวางแผนมีความสมบูรณ์และมีคุณภาพเพิ่มขึ้นได้ด้วยการบริหารงานในระดับต่าง ๆ ทุกระดับ ตั้งแต่เล็กที่สุดคือ การปฏิบัติงานประจำวันของบุคคลหนึ่ง จนถึง โครงการระดับใหญ่ที่ต้องใช้กำลังคนและเงินงบประมาณจำนวนมาก ย่อมมีกิจกรรม PDCA เกิดขึ้นเสมอ โดยมีการดำเนินกิจกรรมที่ครบวงจรบ้าง ไม่ครบวงจรบ้างแตกต่างกันตามลักษณะงานและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ในแต่ละองค์กรจะมีวงจร PDCA อยู่หลาย ๆ วง วงที่ใหญ่ที่สุด คือ วงที่มีวิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ขององค์กร เป็นแผนงาน (P) แผนงานวงใหญ่สุดนี้อาจครอบคลุมระยะเวลาต่อเนื่องกันหลายปีจึงจะบรรลุผล การจะผลักดันให้วิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปรากฏเป็นจริงได้จะต้องปฏิบัติ (P) โดยนำแผนยุทธศาสตร์มากำหนดเป็นแผนการปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์กรแผนการปฏิบัติงานประจำปีจะก่อให้เกิดวงจร PDCA เพิ่มขึ้นอีกหลาย ๆ วง โดยมีความเชื่อมโยงและซ้อนกันอยู่ การปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งหมดจะรวมกันเป็น (D) ขององค์กรนั้น ซึ่งองค์กรจะต้องดำเนินการติดตามตรวจสอบ (C) และแก้ไขปรับปรุงจุดที่เป็นปัญหา หรืออาจต้องปรับแผนใหม่ในแต่ละปี (A) เพื่อให้วิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวนั้น ปรากฏเป็นจริงและทำให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์รวมขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพ

3. เทคนิควิธีการที่จำเป็นสำหรับการบริหาร

3.1 การบริหารคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management-TQM)

สังวร รัตนรักษ์ (2549 : 1-5) ได้ให้ความหมายของการบริหารคุณภาพโดยรวม คือ แนวทางการบริหารองค์กรที่ยึดถือคุณภาพเน้นศูนย์กลางและอาศัยการมีส่วนร่วมของสมาชิกทุก ๆ คน ในองค์กร โดยมุ่งเป้าหมายไปที่ความสำเร็จระยะยาวขององค์กร จากการสร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้า และเอื้อประโยชน์ต่อสมาชิกทุกคนในองค์กรและต่อสังคมองค์ประกอบของการบริหารคุณภาพโดยรวม (TQM) มีดังนี้

3.1.1 ความมุ่งมั่นและการมีส่วนร่วมของผู้บริหาร เพื่อสนับสนุนการดำเนินการในทุกระดับขององค์กรอย่างต่อเนื่อง

3.1.2 การให้ความสำคัญกับลูกค้าภายใน (ข้าราชการ/เพื่อนร่วมงาน/ส่วนราชการอื่น) และลูกค้าภายนอก (ผู้รับบริการ/ประชาชน) โดยต้องสร้างความพึงพอใจ/ความประทับใจให้ลูกค้า

3.1.3 การมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกคน ทุกระดับ และทุกหน่วยงานในองค์กรเพื่อปรับปรุงงานของตนเอง และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

3.1.4 การปรับปรุงกระบวนการทำงานอย่างต่อเนื่อง

3.1.5 มีการวัดผลและประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งนี้ ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการนำการบริหารคุณภาพโดยรวมมาประยุกต์ใช้ได้แก่ จริยธรรม คุณธรรม ความเชื่อถือ การนำองค์กรที่ดี การทำงานเป็นทีม การฝึกอบรมเพื่อยกระดับความรู้และทักษะ การให้ความสำคัญและแสดงความชื่นชมในความสำเร็จของพนักงานและการสื่อสารที่ชัดเจน

3.2 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

สังวร รัตนรักษ์ (2549 : 1-5) ต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและสังคม ด้วยการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกและได้รับการสนองความต้องการ ทั้งนี้ มีเป้าหมายที่สำคัญที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 คือ

3.2.1. เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

3.2.2 เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

3.2.3 เพื่อให้มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

3.2.4 เพื่อไม่ให้มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น

3.2.5 เพื่อให้มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์

3.2.6 เพื่อให้ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการ

ตอบสนองความต้องการ

3.2.7 เพื่อให้มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

3.3 การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-Based Management : RBM)

ปราชญา กล้าผจญ (2542 : 140-141) การบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์เป็นวิธีการบริหารที่ต้องมีการวางแผนเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จโดยมุ่งเน้นปัจจัยในการวางแผนกลยุทธ์ 4 ประการ ดังนี้

3.3.1 วิสัยทัศน์ (Vision) คือ การกำหนดสิ่งที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตขององค์กร

3.3.2 พันธกิจ หรือแนวทางการปฏิบัติการ (Mission) คือ ภารกิจหน้าที่รับผิดชอบที่กำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้

3.3.3 เป้าประสงค์ (Goals) คือ เป้าหมายที่มุ่งจะให้เกิดผลสำเร็จขององค์กร

3.3.4 จุดมุ่งหมาย (Objectives) คือ วัตถุประสงค์ หรือผลสำเร็จสูงสุดของ

องค์กร

3.4 การบริหารราชการแบบบูรณาการ

สุวิทย์ เมษินทรีย์ (2549 : 1-5) คือ การบริหารที่ทุกหน่วยงานทำงานแบบมุ่งเน้นผลงาน (Result) ตามยุทธศาสตร์เป็นหลัก โดยทุกหน่วยงานร่วมกันคิดร่วมกันทำงานใช้ทรัพยากรร่วมกัน เพื่อให้บรรลุผลตามยุทธศาสตร์ มุ่งสู่ผลสำเร็จและเป้าหมายร่วมกัน เพื่อก่อให้เกิดความประหยัด เสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิภาพของการดำเนินงานเป็นหลัก รวมทั้งการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องมาร่วมในการงานภาครัฐในภาพเครือข่าย (Network) ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์หลักของการพัฒนาประเทศของรัฐบาลประกอบด้วย 8 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

3.4.1 การจัดการความยากจน

3.4.2 การพัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพ

3.4.3 การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและแข่งขันได้

3.4.4 การบริหารจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.4.5 การต่างประเทศและดำเนินนโยบายระหว่างประเทศ

3.4.6 การพัฒนากฎหมายและส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

3.4.7 การส่งเสริมประชาธิปไตยและกระบวนการประชาสังคม

3.4.8 การรักษาความมั่นคงของรัฐ

3.5 การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM)

ปราชญา กล้าผจญ (2542 : 135) กล่าวว่าการบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นการบริหารงานที่เปิดโอกาสให้ปฏิบัติงานทุกระดับได้ใช้ความรู้ความสามารถของตนเองให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานและต่อองค์กรได้อย่างเต็มที่ โดยมีการร่วมประชุมปรึกษาหารือเพื่อการตัดสินใจและการควบคุมกำกับดูแลการทำงานร่วมกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการปฏิบัติงาน

โดยสรุปการบริหารคือ การใช้อำนาจสั่งการ สมาชิกในองค์กรให้กระทำกิจกรรมต่างๆ ร่วมกัน ด้วยศาสตร์และศิลป์ โดยใช้ทรัพยากรการบริหาร หลักการบริหาร และกระบวนการในการบริหาร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันขององค์กร

แนวคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

อุทัย หิรัญโต (2531 : 10) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง หลักการปกครอง หรือการบริหารราชการแผ่นดินที่โอนอำนาจทางการปกครองและการบริหารให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการภายในอาณาเขตของตน โดยปราศจากการแทรกแซง มีอิสระที่จะดำเนินกิจกรรมต่างๆ แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐเพื่อให้เกิดความมั่นคงของชาติและมีมาตรฐานในการดำเนินงาน

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2537 : 60-61) การกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแล ได้แก่ ระบบสาธารณสุข โภค การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การคูชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม

จรัส สุวรรณมาลา (2538 : 9-10) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า คำดังกล่าวซึ่งเป็นแนวคิดของตะวันตกที่นักวิชาการไทยหยิบยืมมาใช้อธิบายสภาวะทางการเมืองและการบริหารปกครองในประเทศไทย และแปลเป็นภาษาไทยว่า “การกระจายอำนาจ” นั้น ผู้คนส่วนใหญ่มักตีความคำว่า “อำนาจ” ในคำกระจายอำนาจที่ได้แปลมาหมายถึง “อำนาจอธิปไตย” ซึ่งมักจะกล่าวกัน

ว่าไม่สามารถแบ่งแยกได้ หรือถ้าตีความตามแบบนักสังคมวิทยาที่มองอำนาจว่า เป็นสถานะที่บุคคล หรือองค์การหนึ่งมีอิทธิพล (Influence) เหนือความคิด หรือพฤติกรรมของบุคคล หรือองค์การอื่นๆ ซึ่งแบ่งปัน หรือกระจายอำนาจไปให้ใครมิได้เช่นเดียวกัน จึงทำให้เกิดความสับสนในความหมายของการกระจายอำนาจ อันที่จริงความหมายดั้งเดิมของคำดังกล่าวนี้มีได้เน้นเรื่อง อำนาจ (Power) หากแต่เป็นเรื่องของ สถานะศูนย์กลาง (Central) และสถานะกระจายอำนาจ (Decentral) เป็นสำคัญ หากมีเรื่องอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องก็หมายถึง “อำนาจการตัดสินใจ” ในการดำเนินกิจกรรม ดังนั้น จรัส จึงได้เสนอว่า “คำว่า Decentralization จึงควรจะหมายถึง การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ มิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมิใช่การสร้างอธิปไตย หากแต่เป็นการให้ (ยอมรับ) สิทธิในปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่งๆ ร่วมกัน”

ประยงค์ เต็มชวลา (2540 : 20) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การลดอำนาจการควบคุมที่โดยรวมศูนย์ไว้เดิม เช่น รัฐบาล หรือการบริหารราชการส่วนกลาง เพื่อให้ผู้รับผิดชอบในพื้นที่ เช่น ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือองค์การภาคเอกชนดำเนินการแทน

พงศ์สิทธิ์ ศรีสมทรัพย์ และชลิดา ศรมณี (2545 : 167) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ ว่าเป็นการบริหารที่มอบอำนาจในการตัดสินใจแก่ผู้บริหารในระดับรองๆ ลงมา หากว่ามีการมอบอำนาจให้ในสิ่งสำคัญๆ ไว้หลายๆ ประการก็เรียกว่าได้ว่าการกระจายอำนาจมาก

โกวิทย์ พวงงาม (2546 : 3) ได้อธิบายความหมายของการกระจายอำนาจ (Decentralization) ว่าเป็นการกระทำ หรือมาตรการที่รัฐบาลกลาง หรือราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น หรือโอนภารกิจการบริหารสาธารณะบางกิจการจากรัฐไปให้หน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. หลักการกระจายอำนาจ

2.1 หลักการกระจายอำนาจ

จรัส สุวรรณมาลา (2538 : 80 – 81) กล่าวว่าการกระจายอำนาจไว้ว่าควรจะอาศัยหลักการ 2 ประการต่อไปนี้

2.1.1 ผลักผลประโยชน์สาธารณะ (Public interest) คือกิจกรรมใดที่ เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ภายในท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง โดยเฉพาะ ไม่กระทบทั้งในทางบวก และทางลบต่อผู้คนในท้องถิ่นอื่น ๆ หรือที่เรียกกันว่าไม่มีผลล้นออก (Spillover effects) ก็ให้ ถือว่ากิจกรรมนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น แต่กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของ ชาติโดยส่วนรวมหรือเป็นกิจกรรมที่กระทบต่อผลประโยชน์ของผู้คนหลายพื้นที่ก็ให้ถือว่าเป็น กิจกรรมเหล่านี้ได้ การประสานประโยชน์และรักษาความเป็นธรรมในสังคมเป็นหน้าที่ของ รัฐบาลในสังคม เป็นหน้าที่หลักของรัฐบาลระดับชาติโดยตรง

2.1.2 หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management efficiency) คือ การจัดทำกิจกรรมใดๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินจำนวนน้อยที่สุด เพื่อให้เกิด ประโยชน์แก่ผู้คนได้จำนวนมากที่สุด ถิ่นนับว่าเป็นการคืออันว่าบริการสาธารณะหรือที่เรียกว่า Public goods ซึ่งมักจะมีลักษณะ โครงสร้างต้นทุน และการใช้บริการที่เป็นแบบเฉพาะดังกล่าว คือ มีต้นทุนคงที่ทุกสัดส่วนที่สูง มีต้นทุนแปรผันต่อหน่วยของการให้บริการต่ำหรือไม่แปรผัน เลย ฉะนั้น การจัดบริการสาธารณะบางประเภทต้องเป็นการจัดสำหรับชุมชนใหญ่พอสมควรจึง จะประหยัดต้นทุน เช่น ไฟฟ้า โทรศัพท์ เป็นต้น

2.2 หลักการและสาระสำคัญของการกระจายอำนาจ

โกวิท พวงงาม (2546 : 22-23) ได้อธิบายกรอบแนวความคิดในการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ยึดหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน คือ

2.2.1 ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ และ การเงินการคลังของตนเอง โดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และความมั่นคงของชาติเอาไว้ได้ตลอดจนการ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่น ภายใต้รอบประชาธิปไตย

2.2.2 ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของ ตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค และเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน ส่วนกลางและส่วนภูมิภาครับผิดชอบใน ภารกิจมหาดและภารกิจที่เกินกว่าขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ ดำเนินการได้โดยกำกับดูแลท้องถิ่นในด้านนโยบายและกฎหมายเท่าที่จำเป็น ให้การสนับสนุน ส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการและตรวจสอบติดตามประเมินผล

2.2.3 ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะให้ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิมมีคุณภาพมาตรฐานการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้นรวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนภาคประชาสังคมและชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ

2.3 แนวความคิดหรือทัศนคติต่อการกระจายอำนาจ

ธนเศรษฐ์ เจริญเมือง (2537 : 60-61) ได้เขียนไว้ในบทความเรื่องกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยมีแนวความคิดหรือทัศนคติต่อการกระจายอำนาจไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแล ได้แก่ ระบบสาธารณสุขไปรษณีย์ การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลสุขภาพและการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ 2 อย่าง ที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาด คือ การทหาร และการต่างประเทศ ขอบเขตของการดูแลกิจการในท้องถิ่นแต่ละประเทศต่างกันไปในรายละเอียดตามลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ แต่ส่วนที่เหมือนกันและมีความสำคัญอย่างยิ่งก็คือ รัฐบาลกลางมิได้รวมศูนย์อำนาจการดูแลจัดการแทบทุกอย่างไว้ที่ตัวเอง แต่ปล่อยให้ท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจในการกำหนดลักษณะต่าง ๆ ในท้องถิ่นของตนในแง่การจัดการบริหารประเทศดังกล่าวก็นับว่าเป็นสิ่งที่มีเหตุผลทั้งนี้เพราะประเทศหนึ่ง ๆ มีชุมชนมากมายรวมกัน มีอาณาบริเวณกว้างใหญ่ มีประชากรจำนวนมาก และแต่ละชุมชนก็มีปัญหาต่าง ๆ มากมายแตกต่างกัน ยกนักที่คนในท้องถิ่นอื่นจะเข้าใจอย่างลึกซึ้ง และสามารถจัดเวลาไปดูแลและแก้ไขกิจการทุกอย่างได้อย่างมีประสิทธิภาพ การเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาในระดับท้องถิ่นจึงมีคุณประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ด้าน คือ

2.3.1 แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง

2.3.2 ทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ

2.3.3 ส่งเสริมให้คนแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน

2.3.4 เป็นพื้นฐานสำคัญของคนในท้องถิ่นในการก้าวขึ้นไปดูแลแก้ไขปัญหาระดับชาติ

2.3.5 เสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและทั้งประเทศ
เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ได้รับการแก้ไข สังคมมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ประชาชนมี
คุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลสังคมของตัวเอง

2.4 ความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

ลิจิต ซีเรวคิน (2535: 3) ได้ให้ความสำคัญของการกระจายอำนาจ โดยกล่าว
ไว้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองนั้นมีความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม
โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

2.4.1 การกระจายอำนาจถือเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบ
ประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และ
โครงสร้างส่วนล่าง คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น
อย่างแท้จริงคือรากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครอง
ในระบอบประชาธิปไตย

2.4.2 การกระจายอำนาจ มีความสำคัญในเศรษฐกิจและสังคม การพัฒนา
ชนบท โดยเฉพาะในการมีส่วนร่วมของประชาชน ถึงลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัย
โครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ ต้องมี
การกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

โดยสรุปการกระจายอำนาจเป็นการมอบอำนาจตัดสินใจจากรัฐบาล
กลาง หรือราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริหารสาธารณะ
บางเรื่องในเขตแต่ละท้องถิ่น หรือโอนภารกิจการบริหารสาธารณะบางกิจการจากรัฐไปให้
หน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้หลักการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระใน
การกำหนดนโยบายเพื่อบริหารจัดการปัญหาของตนเอง ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการ
ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมายซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้น
ต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะต่างกันบ้างก็คือจำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย
ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

อุทัย หิรัญโต (2523 : 2) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่ รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลไม่ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

เดเนียล (Daniel. 1967 : 101-103) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิด โอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในเขตอำนาจของตน

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1959 : 101-103) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

โรบสัน (Robson. 1953 : 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

คลาร์ก (Clarke. 1957 : 87-89) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะ และหน่วยการปกครอง ดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

มอนตาญ (Mongtagu. 1984 : 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหาร การปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจาก การควบคุมของหน่วย การบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ยังต้องอยู่ภายใต้ บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

2. องค์ประกอบการปกครองท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ (อุทัย หิรัญโต. 2523 : 22)

2.1 สถานะตามกฎหมาย (Legal status) หมายความว่าหากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2.2 พื้นที่และระดับ (Area and level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองของตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่ต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากรเป็นต้น

2.3 การกระจายอำนาจหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

2.4 องค์การนิติบุคคลจัดตั้งโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

2.5 การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชนโดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

2.6 อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ

2.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทะนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

2.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นเพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐต้องสงวนอำนาจในการควบคุม ดูแลอยู่

3. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

3.1 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดของชวงค์ ฉายบุตร
ชวงค์ ฉายบุตร (2539 : 13-14) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

3.1.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศ จะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการ ให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอ ที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่น ได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของ รัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

3.1.2 เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชน ในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3.1.3 เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของ ประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อ นำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของ รัฐบาล ที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงิน งบประมาณจาก รัฐบาล ไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

3.1.4 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบการปกครอง ระบบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการศึกษาการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือก เข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบบ ประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

3.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดของประหยัด หงษ์ทองคำ

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 13-17) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

3.2.1 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถานที่ให้การศึกษารอบการปกครองระบบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ ตามหลักการปกครองท้องถิ่นนั้นถือว่าเป็นหลักการที่เปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองหรือมีส่วนร่วมเข้าดำเนินการกิจการท้องถิ่นด้วยตนเองอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะ โดยสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนเลือกตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิบัติหน้าที่อันมีลักษณะแตกต่างกันของประชาชนในท้องถิ่นดังกล่าวมีส่วนในการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองตนเองในท้องถิ่นอันเป็นพื้นฐานของการปกครองระบบประชาธิปไตยในระดับชาติเป็นอย่างดี

3.2.2 เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักหลักการปกครองตนเอง หลักการอันถือได้ว่าเป็นหัวใจที่สำคัญประการหนึ่งของระบบประชาธิปไตยก็คือ เป็นการปกครองที่ประชาชนปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งหรือคำสั่งบังคับบัญชาจากเบื้องบน ดังนั้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติรับผิดชอบบริหารกิจการของท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้อย่างเป็นอิสระ และเจ้าหน้าที่ที่บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติต่างเป็นประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง การบริหารจึงต้องพึงเสียงประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย

3.2.3 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากประเทศมีความกว้างใหญ่การรับรู้ปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นกระทำไม่ได้ไม่ทั่วถึงและในแต่ละท้องถิ่นก็มีความแตกต่างกันการขอรับบริการจากรัฐบาลกลางแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงและลำช้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะสามารถสนองความต้องการนั้นได้

3.2.4 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการต่าง ๆ ทุกประเทศพยายามที่จะพัฒนาเศรษฐกิจสังคม ให้เจริญขึ้นทุกวิถีทางประกอบทั้งจำนวนพลเมืองก็เพิ่มขึ้น ปัญหาและความต้องการต่าง ๆ ก็เพิ่มทวีความซับซ้อนมากขึ้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจ โดยจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเพื่อให้ดำเนินการต่างๆ สนองความต้องการของประชาชน อันเป็นการแบ่งเบาภาระจากรัฐบาลกลางแต่รัฐบาลกลางก็ยังมีอำนาจตรวจสอบขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งว่าสามารถที่จะรับภาระให้บริการแก่ประชาชนได้เพียงพอหรือไม่ ถ้าไม่เพียงพอรัฐบาลกลางก็จะให้การอุดหนุนช่วยเหลือต่าง ๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถพัฒนาจนเป็นที่พึงของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้

4. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

วิรัช วิรัชนิการวรรณ (2552 : 33-34) กล่าวถึงแนวคิดสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 3 ประการ ดังนี้

4.1 เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสเรียนรู้ ฝึกหัดปฏิบัติและเข้าใจถึงการบริหารระบอบประชาธิปไตยโดยการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง มิใช่เรียนเฉพาะแต่ทฤษฎี การเรียนรู้และฝึกปฏิบัติดังกล่าวนี้ได้ใช้ในหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นแกนนำหรือเป็นสถานที่ในการปฏิบัติงานในท้องถิ่นนั้น เช่นนี้ถือได้ว่า การบริหารท้องถิ่นเป็น โรงเรียนหรือสถานที่ฝึกหัดและปลูกฝังการเมืองและการบริหารและการบริหารตามหลักประชาธิปไตย

4.2 เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในส่วนกลางไปให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น อันเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจการบริหารและการปกครองไปให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง

4.3 เพื่อให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในส่วนกลาง เพื่อปฏิบัติงานด้านการบริหารและการจัดบริการสาธารณะบางส่วน เพื่อประชาชนส่วนรวมในท้องถิ่น โดยการปฏิบัติงานดังกล่าวด้วยตนเอง

5. หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

5.1 หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 18-49) กล่าวไว้ว่าหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ควรจะต้องพิจารณาถึงกำลังเงินกำลังงบประมาณ กำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และหน้าที่ความรับผิดชอบควรเป็นเรื่องที่

เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริงหากเกินกว่าภาระ หรือเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศ ก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น งานทะเบียน ที่ดิน การศึกษาในระดับอุดมศึกษาการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยการปกครอง ท้องถิ่นดำเนินการ มีข้อพิจารณา ดังนี้

5.1.1 เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

5.1.2 เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง

5.1.3 เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ด้านนี้มีความสำคัญต่อประชาชน ในท้องถิ่นมาก เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุข จัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและ คนชรา เป็นต้น

5.1.4 เป็นงานที่เกี่ยวกับพาณิชย์ท้องถิ่น เป็นงานที่หากปล่อยให้ประชาชน ดำเนินการเองอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควรจะเป็น จัดให้มีโรงจมน้ำ การจัดตลาดและงานต่าง ๆ ที่มีรายได้โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชน

5.2 ลักษณะสำคัญของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีลักษณะที่สำคัญ กล่าวคือ การบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน เป็นการจัดระเบียบการบริหารราชการ โดยอาศัยการ ผสมผสานระหว่างความร่วมมืออำนาจ การแบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจการปกครองส่วน ท้องถิ่น เป็นการปกครองซึ่งรัฐกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นหนึ่ง หรือหลาย ๆ ท้องถิ่นเป็น ผู้ดำเนินการภายในขอบเขตกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้กระทำได้ กำหนดขอบเขตพื้นที่ไว้แน่ ชัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความ ต้องการของประชาชน มีประชาชนเข้าร่วมดำเนินการ มีความเป็นเอกเทศ หรือความเป็นอิสระ ทางการเงินและอื่น ๆ ในระดับหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะสำคัญพอสรุปได้ ดังนี้

5.2.1 มีพื้นที่ขอบเขตที่แน่นอน

5.2.2 เป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถดำเนินการด้านต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ พอสมควรการปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีองค์การที่สามารถรับผิดชอบกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่ ได้รับมอบหมาย ได้อย่างเป็นอิสระตามกฎหมายคือ ต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลตั้งขึ้น โดย กฎหมายแยกออกจากส่วนกลางสามารถก่อพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญาเป็นหนี้ หรือทำ นิติกรรมรูปอื่น ๆ ได้

5.2.3 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แยกออกจากราชการของท้องถิ่นได้ภายในขอบเขตที่สมควร

5.3.4 ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การดำเนินกิจกรรมของการปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ เป็นกระบวนการที่มีใช้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยสิ้นเชิง แต่เป็นกระบวนการทางการเมือง ซึ่งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยทางตรง หรือทางอ้อม กล่าวคือ มีสถานิติบัญญัติที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน หรือเลือกตั้งบางส่วน ประชาชนมีโอกาสร่วมเลือกตัวแทนทำหน้าที่บริหารกิจกรรมของท้องถิ่น หรือเข้าร่วมกำหนดนโยบาย หรือควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของตัวแทนของตน

5.3.5 มีอำนาจอิสระบางประการในการบริหารกิจกรรม เช่น การบริหารและอื่น ๆ ภายในวงรอบกิจกรรม และขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องได้รับมอบหมายอำนาจดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นอิสระได้พอสมควร โดยไม่จำเป็นต้องรับฟังคำสั่งจากรัฐบาลกลาง หรือหน่วยราชการจากส่วนกลางแต่อย่างใด

5.3.6 มีอำนาจในการจัดหา และใช้จ่ายได้อย่างเป็นอิสระ เมื่อเป็นอิสระในการดำเนินการ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีอิสระในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินการ คือมีแหล่งรายได้ของตนเอง เช่น ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล สามารถจัดเก็บภาษีบางประเภทได้ รวมทั้งหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดรูปแบบของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันมี 4 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองรูปแบบพิเศษกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลและรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด เมื่อเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลจึงเป็นระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้กับชุมชนเมือง เป็นที่นิยมในระบอบการเมืองการปกครองของทุกประเทศ ประชาชนจะมีบทบาทสำคัญในการเสนอตัวสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล เป็นคณะผู้บริหาร และประชาชนในท้องถิ่นจะใช้สิทธิใช้เสียงในการเลือกตั้งบุคคลที่เห็นชอบและสนับสนุน ควบคุมให้มีการปฏิบัติงานเป็นไป

ตามนโยบายนั้น ๆ จึงถือได้ว่า การปกครองเทศบาล เป็นระบบการปกครองตนเองของคนในท้องถิ่น สนองต่อความต้องการของคนในท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ส่งเสริมการปกครองตามวิถีทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี สุภัทรมาส จริยเวชช์วัฒนา (2546: 5 - 12)

1.1 บทบาทหน้าที่ทั่วไปของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับปัจจุบัน แบ่งอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้ 2 ส่วน คือ หน้าที่บังคับ หรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ และอำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ ดังนี้

1.1.1 เทศบาลตำบล

- 1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- 3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- 6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษา
- 7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 8) บำรุงศิลป ประเพณี
- 9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล (8) (9) เพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 มาตรา 11)

1.1.2 เทศบาลเมือง

- 1) กิจการตามที่ระบุไว้ใน (มาตร 50)
- 2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- 3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์ และรักษาคนเจ็บไข้
- 5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- 6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- 7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 8) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อ ท้องถิ่น (พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2517 มาตรา 3)

1.1.3 เทศบาลนคร

- 1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53
- 2) จัดให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- 3) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- 4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร

โรงแรมสรรพ และสถานบริการอื่น ๆ

- 5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่และการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- 6) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- 7) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- 8) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว (พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ.

2542 มาตรา 12)

1.2 โครงสร้างของเทศบาล

กฎหมายกำหนดไว้ว่า อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล ตกเป็นของคณะเทศมนตรี ส่วนราชการภูมิภาคที่ประชาชนในเขตเทศบาลต้องติดต่อขอรับบริการก็คือ ที่ว่าการอำเภอ ผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ มีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมดูแลหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ตั้งอยู่ในเขตท้องที่ของตนตามกฎหมาย โครงสร้างของเทศบาลมีองค์ประกอบ 2 ส่วน คือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

1.2.1 ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาเทศบาล

1.2.2 ส่วนฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะเทศมนตรี โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ การจัดการเพื่อบริหารงานประจำของเทศบาล เป็นการแบ่งส่วนงานตามลักษณะหน้าที่ของงานออกเป็นส่วนย่อย ๆ เช่น สำนักปลัดเทศบาล ฝ่ายคลัง ฝ่ายสาธารณสุขฝ่ายการศึกษา ฝ่ายช่าง และฝ่ายการประปา เป็นต้นเทศบาลทั้ง 3 ประเภท มีโครงสร้างขององค์การเหมือนกัน แต่แตกต่างกันที่ขนาดของสภาเทศบาลและจำนวนเทศมนตรีในคณะเทศมนตรี พิจารณาได้ ดังนี้

- 1) เทศบาลตำบล มีสภาเทศบาล 12 คน คณะเทศมนตรี มีนายกฯ 1 คน เทศมนตรี 2 คน
- 2) เทศบาลเมือง มีสภาเทศบาล 18 คน คณะเทศมนตรี มีนายกฯ 1 คน เทศมนตรี 3 คน
- 3) เทศบาลนคร มีสภาเทศบาล 24 คน คณะเทศมนตรี มีนายกฯ 1 คน เทศมนตรี 4 คน

1.3 ความหมายของเทศบาล

เทศบาล หมายถึง หน่วยการบริการท้องถิ่นของรัฐรูปแบบหนึ่งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ตามกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลเป็นทบวงทางการเมือง จึงทำให้เทศบาลเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถทำนิติกรรมสัญญาได้เทศบาลแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสภาเทศบาล โดยมีจำนวนที่กฎหมายกำหนดและมาจากการเลือกตั้งของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลนั้น ๆ อำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดขึ้นโดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เทศบาลยังแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร การยกฐานะการเปลี่ยนชื่อ หรือการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาคือต่อมาใน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบันได้บัญญัติให้เทศบาลมีรูปแบบการบริหาร 2 รูปแบบ ประกอบด้วย ประกอบด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

1.4 ความสำคัญของเทศบาล

1.4.1 เป็นหน่วยงานในสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจฝึกหัดหรือปูพื้นฐานการเมืองการปกครอง และการบริหารตามระบอบประชาธิปไตยให้ประชาชน

1.4.2 เป็นหน่วยงานที่แบ่งเบาราชการของรัฐบาล โดยประชาชนในเขตเทศบาลบริหารกันเอง

1.4.3 เป็นหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาล

1.4.4 เป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบแรกภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย โดยมีวิวัฒนาการสืบเนื่องมาจากความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล (Municipality) มาตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 (ครองราชย์ พ.ศ. 2453 ถึง พ.ศ. 2463)

1.4.5 ประชาชนสนใจ คู่กันเคย และรู้จักกันมากมีจำนวนมาก รองจากรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล

1.4.6 รัฐบาลหลายยุคหลายสมัยได้ให้ความสำคัญกับรูปแบบเทศบาล ด้วยการแก้ไขปรับปรุงเสมอมา เห็น ได้จากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลักของเทศบาล คือ

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จำนวนหลายฉบับล่าสุด คือ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543

1.4.7 ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 11 ดังกล่าว รูปแบบเทศบาลสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้ระบบรัฐสภาที่หัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม

1.4.8 หลังจากแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 11 แล้ว ทำให้เทศบาลเป็นรูปแบบเดียวเท่านั้นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาสเลือกด้วยการลงประชามติว่าจะเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงหรือทางอ้อมและยังกำหนดเงื่อนไขให้เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงเมื่อเทศบาลหมดวาระ เป็นต้น

1.4.9 เทศบาลได้รวมตัวกันอย่างเข้มแข็งและต่อเนื่อง เห็นได้จากกรรวมตัวเป็นสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.)

1.4.10 เทศบาลปัจจุบัน มีการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาล

1.5 หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล

เทศบาลนครท้องถิ่นที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลนครได้จะต้องมีลักษณะ ดังนี้

1.5.1 เป็นท้องถิ่นที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

1.5.2 ราษฎรอาศัยอยู่กันหนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร

1.5.3 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้
 ดังจะสรุปได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลจะเห็นได้ว่าเทศบาลเป็นองค์กรภาครัฐที่มีโครงสร้างการบริหาร 2 ฝ่าย ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร

2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์กรบริหารส่วนตำบล

2.1 ความเป็นมาและอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบล

โกวิท พวงงาม (2546 : 169 - 170) ได้กล่าวถึงความเป็นมาและอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบลไว้ว่า เดิมสภาตำบล ได้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านทุกอย่างเท่าที่จะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นและราษฎรเป็น

ส่วนรวม ซึ่งจะเป็นแนวทางนำราษฎรไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำบลแทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นับตั้งแต่ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปโฉมใหม่ของสภาตำบลทั่วประเทศ โดยแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบดังนี้

รูปแบบ “สภาตำบล” ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล ได้แก่ สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 150,000 บาท

รูปแบบ “องค์การบริหารส่วนตำบล” (อบต.) ตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้ (โดยไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (มาตรา 43) หลักเกณฑ์ที่กำหนดให้สภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดว่าถ้าสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทถ้วนอาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในประกาศนั้นให้ระบุชื่อ และเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วยองค์การบริหารส่วนตำบล ให้พ้นจากอำนาจแห่งสภาตำบลนับแต่วันที่กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และขอให้โอนบรรดางบประมาณทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จากประชาชนโดยตรง ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. มีความสำคัญดังต่อไปนี้

2.1.1 เป็นองค์กรตามกฎหมายที่ทำหน้าที่บริการจัดการพัฒนาตำบล หมู่บ้าน และชุมชนตามนโยบายกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

2.1.2 เป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีความเป็นอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารงาน ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว

2.1.3 เป็นองค์กรที่มีผู้แทนประชาชนเข้าไปบริหารงานทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และฝ่ายบริหาร คือ นายนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบ ทำให้การแก้ปัญหาและการพัฒนาตำบล หมู่บ้านตรงกับความต้องการอันแท้จริงของประชาชน

2.1.4 เป็นองค์กรส่งเสริมการเรียนรู้การปกครองระบอบประชาธิปไตย ในทางปฏิบัติแก่ประชาชนในขอบเขตที่ไม่กว้างขวางมากนัก ทำให้ประชาชนมองเห็นภาพรวมอย่างชัดเจน และมีส่วนร่วมได้ไม่ยาก

2.1.5 เป็นองค์กรสร้างผู้นำทางการเมืองที่จะเข้าสู่เวทีการเมืองในระดับต่าง ๆ รวมทั้งในระดับชาติต่อไป

2.1.6 เป็นองค์กรส่งเสริมการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตย

2.2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลปัจจุบัน มีลักษณะโครงสร้างที่มีทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน ทำให้โครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

2.2.1 โครงสร้างสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบล ไคมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก 6 คน องค์การบริหารส่วนตำบล ไคมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกหมู่บ้านละ 3 คน

2.2.2 โครงสร้างคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน

2.3 อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.3.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.3.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

2.3.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหาร ให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการอำนาจหน้าที่ของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

2.3.4 กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2.3.5 สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.3.6 แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

2.3.7 วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

2.3.8 รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.3.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติและกฎหมายอื่น

2.4 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

2.4.1 พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (มาตรา 66)

2.4.2 มีหน้าที่ต้องทำตามมาตรา 67 ดังนี้

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

กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- 3) ป้องกันโรค และระงับโรคติดต่อ
- 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม

อันดีของท้องถิ่น

9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

2.4.3 มีหน้าที่ที่อาจทำกิจกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 68 ดังนี้

- 1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

- 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

- 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของ

แผ่นดิน

- 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 12) การท่องเที่ยว
- 13) การผังเมือง

2.5 อำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนการและขั้นตอนการและการกระจาย

อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากอำนาจหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมในการจัดระบบสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน ตาม มาตรา 16 แห่ง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้

- 2.5.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 2.5.2 การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- 2.5.3 การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเรือเทียบ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- 2.5.4 การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น
- 2.5.5 การสาธารณสุขการ
- 2.5.6 การส่งเสริม การฝึกและประกอบอาชีพ
- 2.5.7 การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- 2.5.8 การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 2.5.9 การจัดการศึกษา
- 2.5.10 การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา

และผู้ด้อยโอกาส

2.5.11 การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและ
วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

2.5.12 การปรับปรุงชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

2.5.13 การจัดการให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

2.5.14 การส่งเสริมกีฬา

2.5.15 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของ

ประชาชน

2.5.16 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

2.5.17 การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

2.5.18 การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

2.5.19 การสาธารณสุข การครอบครัว และการรักษาพยาบาล

2.5.20 การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

3.5.21 การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

3.5.22 การจัดให้มีและการควบคุมฆ่าสัตว์

2.5.23 การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย

โรงพยาบาล และการสาธารณสุขอื่นๆ

2.5.24 การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดิน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.5.25 การผังเมือง

2.5.26 การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

2.5.27 การดูแลรักษาที่สาธารณะ

2.5.28 การควบคุมอาคาร

2.5.29 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.5.30 การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน

และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

2.5.31 กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่

คณะกรรมการประกาศกำหนด

จากรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบของเทศบาลที่กล่าวข้างต้นจะ
เห็นว่าเทศบาลเป็นองค์กรภาครัฐที่มีโครงสร้างการบริหาร 2 ฝ่าย ซึ่งประกอบด้วย

ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ เพื่อบริการประชาชน ในการบริหารงานจะอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ และมีการส่งเสริม การสนับสนุน การตรวจสอบการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ในการจัดการดำเนินของเทศบาลจัดตามอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นการจัดบริการสาธารณะเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

แนวความคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

1. ความหมายหลักธรรมาภิบาล

อานันท์ ปันยารชุน (2541 : 28) อธิบายว่า ธรรมรัฐ คือ ผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั้งในภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงในหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้ โดยสาระธรรมรัฐ หรือ Good Governance คือ องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้จะได้ผล หมายถึงการมีบรรทัดฐาน เพื่อให้มีความแน่ใจว่า รัฐบาลจะสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชน

ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 1) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นกระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนโดยทั่วไป ในการที่จะทำการบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2541 : 3) ได้ให้ความสำคัญขององค์กรประชาสังคม ซึ่งมีส่วนในการร่วมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ทั้งนี้องค์กรรัฐจะอาศัยการบริหารจัดการที่ดี เป็นกลไกเกื้อหนุน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการฟื้นฟูสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนให้ยั่งยืน

ปรีชา ช้างขวัญยืน (2542 : 103) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นรัฐที่มุ่งความดีงาม ความมีศีลธรรมเป็นจุดหมายสูงสุด ความมั่งคั่งของรัฐมิใช่เพื่อกระจายทรัพย์สินไปสู่คน ทุกหมู่เหล่า ไม่ให้เคียดแค้นเรื่องการอุปโภค บริโภค ในนโยบายด้านเศรษฐกิจนั้นต้องได้ทรัพย์สิน มาด้วยความชอบธรรม และมีส่วนเกื้อกูลประชาชน การใช้ทรัพย์สินก็ต้องใช้โดยธรรม มุ่งสิ่งที่เป็นธรรมเป็นความดี สนับสนุนให้คนประพฤติดี คนควรบูชาความดีไม่ใช่ทรัพย์สิน

ด้วยเหตุนี้ธรรมนูญบริหารจึงมุ่งเน้นสร้างคนให้มีคุณงามความดี ให้บุชชาคุณงามความดีมากกว่าจะ เน้นระบอบการ ปกครอง

ปรัชญา เวสารัชช์ (2542 : 45) กล่าวถึงในความหมาย ของการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งหมายถึง กลไกการทำงานของหน่วยงานใด ๆ ไม่ว่าจะรัฐบาล ระบบราชการ หรืออะไรก็ตามที่มีรูปแบบวิธีการบริหารจัดการที่ดี โดยพิจารณาถึง สามเรื่องหลัก ๆ ได้แก่ หลักการที่ดี วิธีการที่ดี และผลลัพธ์ที่ดีมีคุณภาพด้วย ก็จะต้องมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ เป็นธรรม โปร่งใส และ มีความรับผิดชอบ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 10) ได้ให้ความหมายของธรรมนูญว่า เป็นระบบ โครงสร้าง กระบวนการและความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนสังคม ในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี

สุดจิต นิมิตรกุล (2543 : 2-4) กล่าวว่า การสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและสังคมที่ดีให้เกิดขึ้นต้องมีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้างและกระบวนการทำงานของหน่วยงานและกลไกการบริหารภาครัฐ ให้เป็นกลไกการบริหารทรัพยากรของสังคมที่ โปร่งใส ซื่อตรงเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และสมรรถสูง ในการนำการบริหาร ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีคุณภาพ ไปสู่ประชาชน มุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ค่านิยม และสามารถร่วมกับประชาชนและภาคเอกชนได้อย่างราบรื่น

โดยสรุป ธรรมนูญเป็นหลักการการทำงานเพื่อบริหารงานจัดการทรัพยากร องค์กรแนวใหม่ ที่ก่อให้เกิดความซื่อตรง ความเป็นธรรม ความสุจริต ซึ่งการสร้างธรรมนูญให้เกิดขึ้นมาได้นั้นต้องอาศัยความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ ถูกตรวจสอบได้ และการมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคมอย่างเท่าเทียมกัน อย่างมีประสิทธิภาพและควมมีประสิทธิภาพ

2. องค์ประกอบของธรรมนูญ

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ด้วยหลัก 6 ประการ ดังนี้

2.1 หลักนิติธรรม ความหมายของนิติธรรม ได้แก่ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้ใน องค์กรเป็นข้อตกลงร่วมกันและการบังคับใช้ กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับดังกล่าวต้องเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับจากสมาชิกทุกฝ่ายในองค์กร กฎ และข้อบังคับเหล่านั้นต้องนำมาซึ่งความเสมอภาคของสมาชิกในองค์กร รวมทั้งสร้างภาพเอื้อต่อการควบคุมและพัฒนาสังคมนั้นด้วยแนวทาง ในการประยุกต์ใช้หลักนิติธรรมในองค์กร

2.1.1 ให้ความรู้แก่สมาชิกในองค์กร เรื่องกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ สิทธิ เสรีภาพบทบาทและความรับผิดชอบต่อสังคมในองค์กร รวมทั้งขอบเขตในการมีส่วนร่วม ในการบริหารแบบประชาธิปไตย

2.1.2 พัฒนาบุคลากรให้มีจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรมและศีลธรรม เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ประชาชนและพัฒนาการผลิตบุคลากรให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น ตัวชี้วัด กฎ ข้อบังคับระเบียบต่าง ๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดี และลงโทษคนไม่ดี และมีการ ปรับปรุง กฎข้อบังคับและระเบียบให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงก็จะเป็นดัชนีชี้ วัดที่สำคัญประการหนึ่ง

2.1.3 องค์กรและบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใสตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน ส่วนด้านการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความ เป็นธรรม มีความประพฤติดุจจริตปราศจากคอร์รัปชัน นอกจากนี้ขนาดองค์กร อัตรากำลังคนและ งบประมาณจะลดลง

2.1.4 สภาพสังคมในองค์กร มีข้อร้องเรียน คดีความและการฟ้องร้องรวมทั้ง สถิติการทำผิดกฎต่าง ๆ ลดลง คนในองค์กร ตระหนักในสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพของตนเอง รู้และ เข้าใจกฎระเบียบข้อบังคับ และมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตย ในการแสดงความคิดเห็นในกรณี ต่าง ๆ

2.2 หลักคุณธรรม ความหมายของคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนการทำงานให้มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ เป็นพลเมืองดี คือ ปฏิบัติตามจรรยาบรรณ ได้แก่

สัจจะ คือ การรักษาความสัตย์

ทมะ คือ การรู้จักข่มใจตนเอง

ขันติ คือ การอดทน อดกลั้นและการอดออม

จาคะ คือ การรู้จักละวางความชั่ว ความทุจริต

2.2.1 แนวทางการดำเนินการตามหลักคุณธรรม

1) สถาบันการศึกษาส่งเสริมการเรียนรู้และปลูกฝังเรื่องคุณธรรม จริยธรรมเริ่มจากเยาวชนในและนอกระบบการศึกษาของชาติอย่างจริงจัง

2) ราชการใช้หลักคุณธรรม อย่างกว้างขวางจริงจัง โดยเริ่มจาก

ผู้บังคับบัญชา

- 3) รมรงค์ให้สังคมร่วมสนับสนุนผู้ปฏิบัติที่มีคุณธรรมที่ถูกรังแก โดยผู้มีอำนาจเหนือกว่ารวมถึงการยอมรับ เชิดชูให้เกียรติ และการให้ Incentives ในรูปแบบต่าง ๆ
- 4) องค์กรระดับต่าง ๆ มีการจัดกิจกรรม ประชาสัมพันธ์ สร้างจิตสำนึก ด้วยสื่อประเภทต่าง ๆ
- 5) ทุกหน่วยงานภาครัฐ ควรมีหลักจริยธรรมของตนเองหรือจริยธรรม แต่ละสาขาวิชาชีพอย่างเปิดเผย

2.2.2 ตัวชี้วัดหลักคุณธรรม

- 1) การร้องเรียน หรือร้องทุกข์ในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง
- 2) คุณภาพชีวิตของคนในองค์กร มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรในองค์กรให้เกิดประโยชน์สูงสุด
- 3) องค์กรมีเสถียรภาพอยู่กันอย่างสงบสุข ด้วยความมีระเบียบวินัย

2.3 หลักความโปร่งใส ความหมายของ ความ โปร่งใส คือ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในองค์กร โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ เช่น บุคลากรในองค์กรรู้ขั้นตอน วิธีการทำงานที่จะติดต่องานและสามารถตรวจสอบการทำงานได้ภายในองค์กรจะต้องมีความ โปร่งใสในการตัดสินใจในการบริหารงาน บริหารเงินบริหารคนและมีการสื่อสารที่ดีภายในองค์กร เช่น มีการกระจายข่าวรายวันหรือรายสัปดาห์ ให้สมาชิกในองค์กร ได้ทราบความเคลื่อนไหวขององค์กร

2.3.1 แนวทางในการสร้างความ โปร่งใสในองค์กร

- 1) สำรวจความเห็นชอบของบุคลากรในหน่วยงานในเรื่องความโปร่งใสที่ต้องการจากบุคลากร
- 2) บุคลากรตระหนักในความสำคัญและปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539
- 3) ปรับปรุงระบบเอกสาร ระบบสารสนเทศให้เป็นระเบียบสะดวกต่อการใช้งานและการสืบค้นตรวจสอบของประชาชน
- 4) จัดทำเอกสาร คู่มือเกี่ยวกับให้บริการของส่วนราชการที่เข้าใจง่ายสะดวกต่อการติดต่อกันของหน่วยงานประชาชน
- 5) มีระบบประชาสัมพันธ์ภายในและภายนอกองค์กร

6) สร้างทัศนคติที่ดีในการให้บริการข้อมูลข่าวสารและตอบข้อสงสัย
ของประชาชนตัวชี้วัดความโปร่งใส

7) สำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการ

2.4 หลักความรับผิดชอบ ความหมายของความรับผิดชอบ หมายถึง ความมุ่งมั่น
และตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถให้บรรลุผลสำเร็จสอดคล้องตามกฎหมาย ระเบียบ
ขององค์กร ปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกต่อหน้าที่ สังคม ประชาชนและประเทศชาติ โดย
คำนึงถึงประโยชน์ของผู้รับบริการและส่วนรวมเป็นสำคัญ รวมทั้งยอมรับผลที่เกิดจากการ
ปฏิบัติงานดังกล่าวทั้งที่เป็นผลดีและผลเสียหาย ตลอดจนพร้อมแสดงข้อเท็จจริงในการ
ประกอบภารกิจต่อสาธารณชน สามารถชี้แจงเหตุผลได้และพร้อมรับการตรวจสอบจาก
สาธารณะ

2.4.1 แนวทางในการดำเนินการตามหลักความรับผิดชอบ

- 1) ผู้บังคับบัญชาเป็นแบบอย่างที่ดีรวมทั้งการสร้างแบบอย่างที่ดีด้วย
การยกย่องและส่งเสริมความประพฤตินุคนุคที่เป็นแบบอย่างที่ดี
- 2) สร้างความรับผิดชอบของตนเอง โดยใช้การมีส่วนร่วมมีระบบ
ตรวจสอบและการประเมินผลที่น่าเชื่อถือได้
- 3) ส่งเสริมผู้มีความสามารถ โดยการให้รางวัลและลงโทษที่เหมาะสม
รวมทั้งในการจูงใจด้วยค่าตอบแทนและอื่น ๆ

2.4.2 ตัวชี้วัดเรื่องความรับผิดชอบ

- 1) ได้รับการยอมรับและความพึงพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง
- 2) ผลการปฏิบัติงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
- 3) คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วนรวมทั้ง
จำนวนความผิดพลาดที่เกิดจากการปฏิบัติงานและจำนวนการเรียกร้องหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

2.5 หลักความมีส่วนร่วม ความหมายของความมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิด
โอกาสให้ประชาชนหรือบุคคลในองค์กรทุกระดับ เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบ
จากการบริหารงานหรือการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรได้ร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น
ร่วมตัดสินใจรวมทั้งร่วมสนับสนุน ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามสิ่งที่ตนเองได้ร่วม
ตัดสินใจ

2.5.1 แนวทางการสร้างความมีส่วนร่วม

- 1) องค์กรต้องกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจน พร้อมทั้งออกกฎ ระเบียบ
ข้อบังคับให้บุคลากรในองค์กรถือปฏิบัติ รวมทั้งพัฒนากลไก ระบบการทำงานและการบริหาร

จัดการให้มีประสิทธิภาพ เพื่อเอื้อต่อการสนับสนุนให้บุคลากรในองค์กรและประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง

2) กระจายอำนาจ การบริหารจัดการบุคลากรตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเพื่อให้บุคลากรสามารถบริหารภารกิจตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างตรงตามความต้องการ

3) รณรงค์และประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างจิตสำนึกให้บุคลากรและประชาชนเห็นคุณค่าและความสำคัญของการมีส่วนร่วม

4) จัดทำข้อมูลชี้แนะแนวทางการมีส่วนร่วมในงาน/โครงการต่าง ๆ รวมทั้ง ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ผู้เกี่ยวข้องและประชาชน ซึ่งจะทำให้การมีส่วนร่วมนั้นมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

5) แสดงผลลัพธ์จากการเข้ามามีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมให้ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนได้ทราบพร้อมทั้งมีรางวัลตอบแทนแก่เจ้าของความคิดเห็นที่นำไปสู่การปฏิบัติ นั้น ๆ

6) สร้างหลักประกันในความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานขององค์กร

2.5.2 ตัวชี้วัดหลักความมีส่วนร่วม

1) ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ

2) ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ

3) จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือเสนอข้อคิดเห็นจากบุคลากร/ผู้เกี่ยวข้อง/ประชาชน ในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการมีส่วนร่วม

2.6 หลักความคุ้มค่า ความหมายของหลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้มีความยั่งยืน

2.6.1 แนวทางการดำเนินการตามหลักความคุ้มค่า

1) ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรต้องให้ความสำคัญ

2) ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้สั้นหรือเบ็ดเสร็จในขั้นตอนเดียว

เพื่อให้สะดวกและรวดเร็ว

3) ปฏิบัติงานอย่างประหยัดทรัพยากร ประหยัดเวลาภายในระยะเวลาที่เหมาะสม

- 4) กำหนดมาตรฐานการทำงานในหน้าที่และเป้าหมายให้ชัดเจน
- 5) สร้างระบบความคุ้มค่า และรายงานผลการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

ต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับ เพื่อการตรวจสอบ

- 6) นำเครื่องมือที่ทันสมัยมาใช้ในการทำงาน
- 7) เปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการเสนอแนะวิธีการต่าง ๆ

ที่นำไปสู่ความคุ้มค่า

- 8) รับฟังความคิดเห็นจากบุคคลภายนอก เพื่อนำมาปรับปรุงการทำงาน

ในองค์กร

- 9) ให้ความสำคัญกับระบบติดตามประเมินผลและควรประกาศให้ผู้ที่

เกี่ยวข้องและประชาชนทราบเป็นระยะ ๆ

- 10) ใช้ระบบการประเมินการปฏิบัติงาน (RBM) และใช้การจัดสรร

งบประมาณเป็นเครื่องมือในการพิจารณางบประมาณในโครงการ

- 11) จัดสรรงบประมาณตามผลสัมฤทธิ์ของงาน

- 12) ปรับปรุงระเบียบปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักความคุ้มค่า

- 13) ให้รางวัลหน่วยงาน/กลุ่ม/บุคลากรที่ดำเนินการในวิธีดังกล่าวได้

อย่างถูกต้องคุ้มค่าที่สุด

2.6.2 ตัวชี้วัดในหลักความคุ้มค่า

- 1) ความพึงพอใจของผู้รับบริการ
- 2) ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3. หลักธรรมรัฐหรือธรรมาภิบาล

3.1 หลักธรรมรัฐหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) มี 8 ประการ ได้แก่ (สมศักดิ์ คงเที่ยง. 2545 : 146)

- 3.1.1 ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
- 3.1.2 ระบบการทำงานที่มีความโปร่งใส
- 3.1.3 การแบ่งความรับผิดชอบ
- 3.1.4 การทำงานตอบสนองประชาชน
- 3.1.5 ความชอบธรรมในการใช้อำนาจ

3.1.6 กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน

3.1.7 การบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์

3.1.8 การบริหารอย่างมีวิสัยทัศน์

3.2 สรุปหลักธรรมาภิบาลของสถาบันพระปกเกล้าตามระเบียบสำนัก

นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ด้วยหลักการ 6 ประการ ดังนี้ (ถวิลวดี บุรีกุล. 2543 : 15)

3.2.1 ด้านหลักนิติธรรม (Rule of laws) หลักการสำคัญอันเป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม” ประกอบด้วย 7 หลักการ คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลัก “ไม่มีความผิด และ ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย” และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ

1) หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรม เพราะหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ

2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักนิติธรรมมีความเกี่ยวข้องกับกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อันเป็นหลักการสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ

3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบ จากตัวแทนของประชาชน โดยฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ให้แตกต่างไปจากทบัญญัติของกฎหมาย ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้อกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจ

4) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควร

5) หลักความอิสระของผู้พิพากษา ผู้พิพากษาสามารถทำภาระหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ โดยผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมายและทำการพิจารณาพิพากษาภายใต้มนธรรมของตนเท่านั้น โดยวางอยู่บนพื้นฐานของความอิสระจาก 3 ประการ กล่าวคือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากรัฐ และความอิสระจากสังคม

6) หลัก “ไม่มีความคิด และไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย” เมื่อไม่มีข้อบัญญัติทางกฎหมายให้เป็นความคิด แล้วจะเอาผิดกับบุคคลนั้น ๆ มิได้

1.7 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้น และหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญกฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับ

3.2.2 หลักด้านหลักคุณธรรม (Ethics) ประกอบด้วย หลักการสำคัญ

3 หลักการ คือ หน่วยงานปลอดการทุจริต หน่วยงานปลอดจากการทำผิดวินัย และหน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ องค์ประกอบของคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากคอร์ปชั่น หรือมีคอร์ปชั่นน้อยลง คอร์ปชั่น การฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยรวมหมายถึงการทำให้เสียหาย การทำลาย หรือการละเมิดจริยธรรม ธรรมเนียมปฏิบัติ และกฎหมายสำหรับพิทักษ์ของคอร์ปชั่น ได้สร้างความเสียหายและความเดือดร้อน และเป็นพฤติกรรมที่ส่งผลในทางลบต่อคุณธรรมของการบริหารจัดการอย่างร้ายแรง เมื่อพิจารณาเรื่องของคุณธรรมจึงควรพิจารณาเรื่องต่อไปนี้

- 1) องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่าง โง่งเง้งหรือ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายน้อยลง
- 2) องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติที่น้อยกว่าหรือ ไม่ดีเท่าที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติเช่นนี้ น้อยลง
- 3) องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติที่มากกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติเช่นนี้ น้อยลง
- 4) องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ใช้วิธีการที่ผิดกฎหมายหรือปฏิบัติเช่นนี้ น้อยลง สำหรับการที่หน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณนั้นเป็นการกระทำผิดวิชาชีพ ได้แก่ พฤติกรรมที่สวนทางหรือขัดแย้งกับองค์ประกอบของวิชาชีพ

นิยมโดย เฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการมีจรรยาบรรณวิชาชีพ และการประพฤติตามจรรยาบรรณวิชาชีพ

3.2.3 ด้านความโปร่งใส (Transparency) ประกอบด้วย หลักการย่อย 4 หลักการ คือ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านโครงสร้าง หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้ คุณ หน่วยงานมีความ โปร่งใสด้านการให้โทษ และหน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผย ข้อมูล

1) ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

- 1.1) มีการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง เช่น มีคณะกรรมการ ตรวจสอบคณะกรรมการสอบสวน เป็นต้น
- 1.2) โปร่งใส เห็นระบบงานทั้งหมดได้อย่างชัดเจน
- 1.3) ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รับรู้การทำงาน
- 1.4) มีเจ้าหน้าที่มาด้วยระบบคุณธรรมมีความสามารถสูงมาอยู่ใหม่
- 1.5) มีการตั้งกรรมการหรือหน่วยงานตรวจสอบขึ้นมาใหม่
- 1.6) มีฝ่ายบัญชีที่เข้มแข็ง

2) ความโปร่งใสด้านให้คุณ ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

- 2.1) มีค่าตอบแทนพิเศษในการปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ
- 2.2) มีค่าตอบแทนเพิ่มสำหรับการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ
- 2.3) มีค่าตอบแทนพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่ที่ซื่อสัตย์
- 2.4) มีมาตรฐานเงินเดือนสูงพอเพียงกับค่าใช้จ่าย

3) ความโปร่งใสด้านการให้โทษ ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

- 3.1) มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ
- 3.2) มีวิธีการพิจารณาโทษผู้ทำผิดอย่างยุติธรรม
- 3.3) มีการลงโทษจริงจัง หนักเบาตามเหตุแห่งการกระทำผิด
- 3.4) มีระบบการฟ้องร้องผู้กระทำผิดที่มีประสิทธิภาพ
- 3.5) หัวหน้างานลงโทษผู้ทุจริตอย่างจริงจัง
- 3.6) มีการปรามผู้ส่อทุจริตให้เลิกความพยายามทุจริต
- 3.7) มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว

มากขึ้น

4) ความโปร่งใสด้านการเปิดเผย ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

4.1) ประชาชนได้เข้ามารับรู้ การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบ

4.2) ประชาชนและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดหา

การให้สัมปทานการออกกฎระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ

4.3) ประชาชน สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ได้มีโอกาส

ควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการต่าง ๆ มากขึ้น มีการใช้กลุ่มวิชาชีพภายนอก เข้าร่วมตรวจสอบ

3.2.4 หลักการมีส่วนร่วม (Participation) การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น

กระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผน โครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผน โครงการ และยังเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องกับใด ๆ เช่น การแถลงข่าวการแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ หลักการมีส่วนร่วมประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 4 หลักการ คือ

1) ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผน โครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผน โครงการ และยังเปิด โอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องกับใด ๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ

2) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้นและประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่าง ๆ และการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง รวมไปถึงการร่วมปรึกษาหารือ เป็นต้น

3) ระดับการวางแผนร่วมกันและการตัดสินใจ เป็นระดับขั้นที่สูงกว่า การปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการตัดสินใจ และวางแผนเตรียม โครงการ และเตรียมรับผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการระดับนี้ มักใช้ในกรณีที่เป็นเรื่องซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อินทราเน็ตเพื่อการแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นต้น

4) ระดับการพัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วมสร้างความเข้าใจให้กับสาธารณชนเป็นระดับขั้นที่สูงที่สุดของการมีส่วนร่วม คือเป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการได้ตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ที่จะได้รับจากการมีส่วนร่วมของประชาชนและได้มีการพัฒนาสมรรถนะ หรือขีดความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้นจนอยู่ในระดับที่สามารถมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ และเกิดประโยชน์สูงสุด

3.2.5 หลักสำนักรับผิดชอบ (Accountability) มีความหมายกว้างกว่าความสามารถในการตอบคำถามหรืออธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมได้เท่านั้น ยังรวมถึงความรับผิดชอบในผลงานหรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ เป็นเรื่องของความพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้ โดยในแง่มุมมองของการปฏิบัติถือว่า สำนักรับผิดชอบเป็นคุณสมบัติหรือทักษะที่บุคคลพึงแสดงออกเพื่อเป็นเครื่องชี้ว่า ได้ยอมรับในภารกิจที่ได้รับมอบหมายและนำไปปฏิบัติด้วยความรับผิดชอบประกอบด้วยหลักการย่อยดังนี้

1) การมีเป้าหมายที่ชัดเจน การมีเป้าหมายชัดเจนเป็นสิ่งสำคัญสิ่งแรกของระบบสำนักรับผิดชอบกล่าวคือ องค์การจะต้องทำการกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของการปฏิบัติการสร้างวัฒนธรรมใหม่ให้ชัดเจนว่าต้องการบรรลุอะไรและเมื่อไรที่ต้องการเห็นผลลัพธ์นั้น

2) ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน จากเป้าหมายที่ได้กำหนดเอาไว้ ต้องประกาศให้ทุกคนได้รับรู้และเกิดความเข้าใจ ถึงสิ่งที่ต้องการบรรลุ และเงื่อนไขเวลาที่ต้องการให้เห็นผลงานเปิดโอกาสให้ทุกคนได้เป็นเจ้าของ โครงการสร้างวัฒนธรรมนี้ร่วมกัน เพื่อให้เกิดการประสานกำลังคนร่วมใจกันทำงาน เพื่อผลิตภาพโดยรวมขององค์การ

3) การปฏิบัติการอย่างมีประสิทธิภาพ ความสำเร็จของการสร้างวัฒนธรรมสำนักรับผิดชอบ อยู่ที่ความสามารถของหน่วยงานในการสื่อสารสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นในองค์การผู้บริหารให้ความสนับสนุน แนะนำ ทำการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพและมีการประสานงานร่วมมือกันทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์การ

4) การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้อการทำงานอย่างไม่หยุดยั้ง ปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงนับว่าเป็นเรื่องปกติ และทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงมักจะมีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเสมอ หน่วยงานต้องมีมาตรการในการจัดการกับพฤติกรรม การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเพื่อให้ทุกคนเกิดการยอมรับแนวความคิดและเทคโนโลยีใหม่ ๆ

5) การมีแผนการสำรอง ส่วนประกอบสำคัญขององค์การที่มีลักษณะ วัฒนธรรมสำนึกรับผิดชอบ ต้องมีการวางแผนฟื้นฟู ที่สามารถสื่อสารให้ทุกคนในองค์การ ได้ทราบและเข้าใจถึงแผน และนโยบายของ องค์การ และที่สำคัญคือ ต้องมีการกระจายข้อมูล ข่าวสารที่ถูกต้องสมบูรณ์อย่างเปิดเผย

6) การติดตามและประเมินผลการทำงาน องค์การจำเป็นต้องมีการ ติดตามและประเมินผลการทำงานเป็นระยะ ๆ อย่างสม่ำเสมอ เพื่อตรวจสอบว่าผลงานนั้น เป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพงานที่กำหนดไว้หรือไม่ ผลงานที่พบว่ายังไม่เป็นไปตามมาตรฐาน ที่กำหนดต้องมีการดำเนินการแก้ไขในทันที ขณะที่ผลงานที่ได้มาตรฐานต้องได้รับการยอมรับ ยกย่องในองค์การ

3.2.6 หลักความคุ้มค่า (Value for money) หลักการนี้คำนึงถึงประโยชน์ สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารการจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด สิ่งเหล่านี้ เป็นผลในการปฏิบัติอันเกิดจากการใช้หลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย

1) การประหยัด หมายถึง

- 1.1) การทำงานและผลตอบแทนบุคลากรเป็นไปอย่างเหมาะสม
- 1.2) การไม่มีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์
- 1.3) การมีผลผลิตหรือบริการได้มาตรฐาน
- 1.4) การมีการตรวจสอบภายในและการจัดทำรายงานการเงิน
- 1.5) การมีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ

2) การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด หมายถึง

- 2.1) มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
- 2.2) มีการพัฒนาทรัพยากรบุคคล
- 2.3) มีการใช้ผลตอบแทนตามผลงาน

3) ความสามารถในการแข่งขัน หมายถึง

- 3.1) การมีนโยบาย แผน วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมาย
- 3.2) การมีการเน้นผลงานด้านบริการ

3.3) การมีผลการประเมินผลการทำงาน

3.4) ผู้บริหารระดับสูงมีสถานะผู้นำ

สรุปว่า ธรรมมาภิบาล ทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน ธรรมมาภิบาลจึงเป็นเครื่องมือที่ควรนำมาใช้ในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การบริหารมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิภาพ และบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ของการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องการดำเนินงานตามหลักธรรมมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามความคิดบุคลากรส่วนท้องถิ่นอำเภอหนองสูงศรี จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้ศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามหลักธรรมมาภิบาล ซึ่งมีผู้วิจัยไว้ดังนี้

ฉลองนพ อัมพรัตน์ (2550 : บทคัดย่อ) ทำการศึกษา การปฏิบัติตามหลักธรรมมาภิบาลของเทศบาลในเขตอำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า 1) การปฏิบัติตามหลักธรรมมาภิบาลด้านนิติธรรม โดยรวมอยู่ในระดับมาก จำนวน 2 ด้าน ได้แก่ ด้านนิติธรรมและด้านคุณธรรม อยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ และด้านความคุ้มค่า ตามลำดับ 2) เปรียบเทียบระดับการปฏิบัติตามหลักธรรมมาภิบาลของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ตามความคิดเห็นของบุคลากรในหน่วยงาน ที่มีเพศ ระดับการศึกษา และประสบการณ์ทำงาน แตกต่างกันบุคลากรในหน่วยงานที่มีเพศ และระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีการปฏิบัติงานตามหลักธรรมมาภิบาลแตกต่างกันอย่าง ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ยกเว้นบุคลากรในหน่วยงานที่มีอายุและประสบการณ์ทำงานแตกต่างกัน พบว่า มีการปฏิบัติงานตามหลักธรรมมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

อภิชาติ โชติชัยวัลย์กุล (2550 : บทคัดย่อ) ทำการศึกษาเรื่องการใช้หลักธรรมมาภิบาลในองค์การการบริหารส่วนตำบล อำเภอหนองหญ้าไซ จังหวัดสุพรรณบุรี ผลการวิจัยพบว่า

- 1) ความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลกับการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 6 ด้านอยู่ในระดับมาก 2) ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลเป็นรายด้าน จำแนกตามตำแหน่ง เพศ อายุ พบว่า แตกต่างกันตามหลักนิติธรรมและหลักการมีส่วนร่วม จำแนกตามระดับการศึกษาและระยะเวลาในการทำงาน พบว่า ไม่แตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญ 0.05
- 3) ปัญหาและแนวทางในการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า จะต้องมีการทำงานแบบโปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อน้ำที่ และมีความยุติธรรม มีการวางแผนการทำงานร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาชน

ปาลสิมมาลี ธีรัฐฉานล (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของพนักงานเทศบาล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลลำโรงเหนือ อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ ผลการวิจัยพบว่า พนักงานเทศบาลตำบลลำโรงเหนือมีความเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลโดยรวมอยู่ในระดับมาก ค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านนิติธรรม รองลงมา คือ ด้านคุณธรรม ด้านความรับผิดชอบต่อ ด้านความโปร่งใส ด้านความคุ้มค่า และด้านการมีส่วนร่วมตามลำดับ

อรรธยา นรินทร์ (2552 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องสภาพการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ผลการวิจัยพบว่า

1. บุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่าสภาพการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย โดยรวมและรายด้าน 6 ด้านอยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับตามค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ได้ดังนี้ด้านการดำเนินงานตามหลักนิติธรรม ด้านการดำเนินงานหลักความรับผิดชอบต่อ ด้านการดำเนินงานตามหลักการมีส่วนร่วม ด้านการดำเนินงานตามหลักความคุ้มค่า ด้านการดำเนินงานตามหลักความโปร่งใส และด้านการดำเนินงานตามหลักคุณธรรม

2. บุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพศ อายุ รายได้ ระดับการศึกษาตำแหน่ง และระยะเวลาในการปฏิบัติงาน เห็นว่า มีการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขอโดยรวมและรายด้าน 1-5 ด้าน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 แต่สถานภาพสมรสต่างกันเห็นว่าการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลไม่แตกต่างกัน

ปริญญา สัญพิง (2553 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการศึกษาการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร โรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาร้อยเอ็ด เขต 1 ผลการวิจัยพบว่า

1. บุคลากรมีความคิดเห็นว่า ผู้บริหาร โรงเรียนมีการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล โดยรวมในระดับมากที่สุด เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า มีการปฏิบัติด้านหลักนิติธรรม และหลักความรับผิดชอบ อยู่ในระดับมาก ส่วนด้านที่เหลืออีก 4 ด้าน มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากที่สุด โดยด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ หลักการมีส่วนร่วม รองลงมาคือ หลักคุณธรรม

2. บุคลากรที่มีเพศต่างกันเห็นว่า ผู้บริหาร โรงเรียนมีการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล โดยรวมและรายด้าน 2 ด้าน คือ ด้านหลักนิติธรรม และด้านหลักความคุ้มค่า แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 แต่บุคลากรที่มีตำแหน่งต่างกันเห็นว่า ผู้บริหาร โรงเรียนมีการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ทั้ง โดยรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน อรทัย ใจแก้ว (2553 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา ผลการศึกษาพบว่า

1. ข้าราชการประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา โดยรวมและจำแนกตามเพศ ระดับการปฏิบัติงาน ระดับการศึกษา และอายุราชการ เห็นว่ามีการปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยรวมและเป็นรายด้าน 6 ด้าน คือ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ และด้านหลักความคุ้มค่า อยู่ในระดับปานกลาง

2. ข้าราชการที่มีเพศและระดับการศึกษาต่างกัน โดยรวมและเป็นรายด้านทุกด้าน เห็นว่ามีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา ไม่แตกต่างกัน ส่วนข้าราชการที่มีระดับการปฏิบัติงานต่างกัน เห็นว่ามีการปฏิบัติ 2 ด้าน คือ ด้านหลักการมีส่วนร่วมและด้านหลักความรับผิดชอบ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และข้าราชการที่มีอายุราชการต่างกัน เห็นว่าการปฏิบัติโดยรวมและเป็นรายด้าน 5 ด้าน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ยกเว้นด้านหลักความคุ้มค่า ไม่แตกต่างกัน ($p > .05$)

จักรภัทร ชารีคำ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย ผลการวิจัยพบว่า

1. ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกรายด้าน พบว่า ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามหลักนิติธรรม โดยรวมอยู่ในระดับมาก

การปฏิบัติตามหลักคุณธรรมโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง การปฏิบัติด้านความโปร่งใสโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง การปฏิบัติตามหลักการมีส่วนร่วม โดยรวมอยู่ในระดับมาก การปฏิบัติตามหลักความรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง การปฏิบัติตามหลักความคุ้มค่าโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

2. เปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยุหะคีรี จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามเพศและ อายุพบว่า ประชาชนที่มีเพศ และอายุ ที่ต่างกันมีความคิดเห็น ไม่ต่างกัน แต่เมื่อจำแนกตามระดับการศึกษา โดยรวมไม่พบความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และเมื่อจำแนกตามอาชีพประชาชนมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สละ เจริญผล (2551 : 100 – 102) ได้ศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารงานเทศบาล ของเทศบาลตำบลรางหวาย อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี พบว่าความคิดต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารงานเทศบาลของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลรางหวาย อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายหลัก พบว่า อยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน หลักที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ได้แก่ หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หลักคุณธรรมหลักความ โปร่งใสตรวจสอบได้ หลักนิติธรรม หลักความคุ้มค่า และหลักการมีส่วนร่วม เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านนิติธรรมด้านคุณธรรม ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบต่อสังคม ด้านความคุ้มค่า และด้านความโปร่งใสตรวจสอบได้

ราพันธ์ แสงมาลัย (2552 : 84-87) ได้พัฒนากระบวนการบริหารงานสาธารณสุขตามหลักธรรมาภิบาลภายใต้โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า อำเภอจังหาร จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการวิจัยพบว่า บุคลากรสาธารณสุขโดยรวมและจำแนกตามสถานะตำแหน่ง ได้แก่ คณะกรรมการ CUP ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ หลังการอบรมมีพฤติกรรมการบริหารงานสาธารณสุขตามหลักธรรมาภิบาล โดยรวมและเป็นรายด้าน 3-5 ด้าน อยู่ในระดับบ่อยครั้งซึ่งเพิ่มมากขึ้นกว่าก่อนการอบรมอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 นอกจากนี้บุคลากรสาธารณสุขที่ปฏิบัติหน้าที่ผู้บริหารมีการปฏิบัติเฉพาะหลักความสำนึกรับผิดชอบต่อสังคมมากกว่าคณะกรรมการ CUP และผู้ปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 ผู้รับบริการโดยรวม และจำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพและรายได้ส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อการให้บริการ โดยรวมและเป็นรายด้าน ทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านบุคลากร ด้านวัสดุอุปกรณ์ ด้านความสะดวกในการรับบริการ และด้านอาคารสถานที่อยู่ในระดับมาก โดยผู้รับบริการที่มีเพศต่างกันมีความพึงพอใจเฉพาะด้านวัสดุอุปกรณ์แตกต่างกัน ผู้รับบริการที่มีอายุต่างกันมีความพึงพอใจโดยรวมและเป็นรายด้าน

2 ด้าน คือ ด้านบุคลากร ด้านวัสดุอุปกรณ์แตกต่างกัน ผู้รับบริการที่มีระดับการศึกษาต่างกันมีความพึงพอใจโดยรวมและเป็นรายด้านทั้ง 4 ด้านแตกต่างกัน ผู้รับบริการที่มีอาชีพต่างกันมีความพึงพอใจ รายด้าน 2 ด้าน คือ ด้านวัสดุอุปกรณ์ และด้านอาคารสถานที่แตกต่างกัน และผู้รับบริการที่มีรายได้ต่างกันมีความพึงพอใจ โดยรวมและเป็นรายด้าน 3 ด้าน คือ ด้านบุคลากร ด้านวัสดุอุปกรณ์ และด้านความสะดวกในการใช้บริการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ดังนั้นในการพัฒนาเพื่อให้การทำงานร่วมกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดและราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรมีการปรับเปลี่ยนที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นระบบเปิด สร้างกระบวนการแข่งขันในการทำงานรวมทั้งการพัฒนาระบบเครื่องชี้วัด ประสิทธิภาพการทำงาน ซึ่งจะต้องอาศัยระบบข้อมูลเพื่อการบริหารในระดับจังหวัดที่ดีมากกว่าระบบข้อมูลเพื่อนำเสนอผลงาน นอกเหนือไปจากนั้นการพัฒนาระบบสนับสนุนอื่น อาทิ การพัฒนาบุคลากรในสำนักงานจังหวัดให้มีความรอบรู้และความสามารถรอบด้าน ระบบการให้รางวัลและสนับสนุนกำลังใจ วิธีการประชุม วิธีการส่ง การ จะช่วยสนับสนุนระบบการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การเปลี่ยนแปลงได้ดีขึ้น และมีธรรมาภิบาลในการบริหารงานมากยิ่งขึ้น

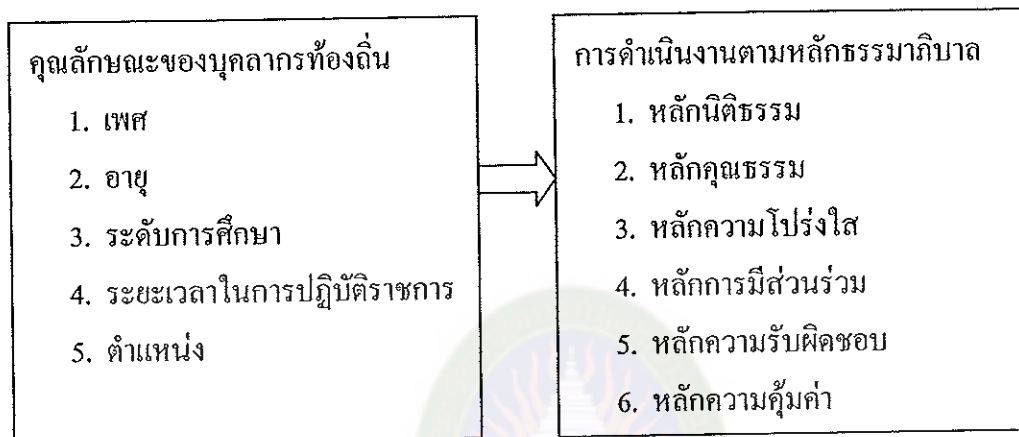
อัมณา สาแมเน็ง (2550 : 118) ได้ศึกษาการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในทรศนะพนักงานส่วนตำบล อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา ผลการศึกษาพบว่า โดยรวม ด้านความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ และด้านหลักความคุ้มค่า พนักงานส่วนตำบลได้มีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง จากการทดสอบปรากฏว่าพนักงานส่วนตำบลในอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา เห็นว่าการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลมีปัญหาและอุปสรรคระดับต่ำและพนักงานส่วนตำบลอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา มีเพศและระดับการศึกษา เห็นว่ามีการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลไม่แตกต่างกัน ($p > .05$) แต่พนักงานส่วนตำบลที่มีระดับการปฏิบัติงานและอายุการทำงานต่างกัน เห็นว่าได้มีการปฏิบัติ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

กรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษา ระดับการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอหนองกุงศรี จังหวัดกาฬสินธุ์ ในครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิด ดังแผนภาพที่ 1

ตัวแปรอิสระ

ตัวแปรตาม



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย