

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารแบบธรรมาภิบาลกับประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลขามเฒ่า อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ประกอบด้วยแนวคิดดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
2. แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินประสิทธิผลขององค์กร
3. องค์การบริหารส่วนตำบล
4. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลขามเฒ่า อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เริ่มนำมาใช้ขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อเป็นกรอบในการแก้ปัญหาโดยมีที่มา จากรายงานของธนาคาร โลก (World Bank) เมื่อปี ค.ศ. 1989 ในรายงานเรื่อง Sub-Sahara Africa : From Crisis Of Sustainable Growth ซึ่งรายงานเกี่ยวกับภาวะการฉ้อฉลพัฒนาที่เกิดขึ้นกับประเทศในแถบลาตินอเมริกาและแอฟริกาว่าเกิดจากการขาดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารทำให้เกิด ปัญหาคอร์รัปชั่นและการรวมศูนย์อำนาจมากเกินไป ซึ่งรัฐบาลในประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นรัฐบาลเผด็จการทั้งจากทหารและพลเรือนทำให้เกิดอุปสรรคในการพัฒนาประเทศ โดย ธนาคาร โลกกล่าวว่า ธรรมาภิบาล เปรียบเสมือนเป็นลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจในการบริหารทรัพยากรทางเศรษฐกิจและทางสังคม เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งทั้งธนาคาร โลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - Imf) ได้ สนับสนุนแนวคิด หลักธรรมาภิบาล ว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการพิจารณาการช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ โดยประเทศเหล่านี้ต้องดำเนินนโยบายทางการสาธารณะตามที่ทำสัญญาไว้ อย่างเคร่งครัดเพื่อนำไปฟื้นฟูเศรษฐกิจในประเทศให้มีเสถียรภาพโดยเร็ว (บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ. 2542 : 24-28)

1. ความหมายของธรรมาภิบาล

1.1 ความหมายของธรรมาภิบาลในเชิงสากล

1.1 ความหมายของธรรมาภิบาลในเชิงสากล ได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

Undp (United Nations Development Program, 1995) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาล ว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ประชาชนทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านสถาบันต่างๆ ที่มีอำนาจอันชอบธรรม (Legitimate Intermediate Institution)

2. กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of Law) การปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐาน และทุกคนเคารพกฎหมาย โดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรมและถูกบังคับใช้กับคนกลุ่มต่างๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

3. ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์กติกามีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระ (Free Flow of Information) ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของทางราชการ ได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

4. การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม การตัดสินใจดำเนินนโยบายใดๆ ของภาครัฐต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคมให้เกิดความเห็นร่วมกัน (Broad Consensus) บนฐานของสิ่งที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม

5. กลไกทางการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม เช่น การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพ การมีคณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม การมีระบบราชการที่สุจริต โปร่งใสตรวจสอบได้ การมีกระบวนการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง การมี คณะกรรมการเองกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทำหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัย เจ้าหน้าที่รัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ

6. ความเสมอภาค (Equity) ประชาชนทุกคนมีความสามารถอย่างเท่าเทียมกันในการ เข้าถึง โอกาสต่างๆ ในสังคม เช่น โอกาสพัฒนาหรือความเป็นอยู่ที่ดี โดยรัฐเป็นผู้จัดสรรสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการ โดยเท่าเทียมกัน

7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency)

กระบวนการและสถาบันต่างๆ เช่น รัฐสามารถจัดสรรใช้ทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานที่รวดเร็วมีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8. พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) การตัดสินใจใดๆ

ของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองกระทำต่อสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลักและมีจิตใจเสียสละ เห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

9. การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision) การที่ผู้นำและ

ประชาชนในประเทศมีวิสัยทัศน์ในการสร้าง Good Governance และการพัฒนาที่ยั่งยืน

อมรา พงศาพิชญ์ (2546 : 68-81) ได้นำแนวคิดเรื่อง หลักธรรมาภิบาล

ขององค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) มาอธิบายกับงานด้านการมีส่วนร่วมในการกำหนดเป็นนโยบายสรุปได้ว่า

1. ธรรมาภิบาล มี 2 ด้าน คือ ความสามารถของรัฐที่จะทำงานอย่างได้ผล

และมีประสิทธิภาพ โดยดูจากองค์การบริการและกลไกการทำงานรวมทั้งรัฐต้องมีความชอบธรรมพร้อมที่จะชี้แจงหรือได้รับการตรวจสอบจากประชาชน (Accountability to The People) และดูแลเรื่องสิทธิมนุษยชน โดยดูจากการที่รัฐพยายามทำงานอย่างมีประชาธิปไตย

2. ธรรมาภิบาล จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนพึ่งตนเองได้และมี

ความยุติธรรมทางสังคม โดยที่รัฐมีอุดมการณ์หรือแนวคิดที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่พึ่งตนเอง การพัฒนาที่ยั่งยืนและความยุติธรรมทางสังคม และรัฐมีหลักการในการทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3. ธรรมาภิบาล คือ รากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้

รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการการมีส่วนร่วมและธรรมาภิบาล

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) (ภาคภูมิ นิยมวิทย์พันธ์, 2546 : 9)

ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาลเป็นการมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึง การบรรทัดฐานเพื่อให้ความมั่นใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้

Rhodes (1996 : 652-667) กล่าวถึงการเปลี่ยนวิธีคิดในการปกครอง จากเดิม ซึ่งเป็นการ จัดการฝ่ายเดียวจากบนสู่ล่างในลักษณะการจัดการปกครองมาเป็นระบบการ เปลี่ยนแปลง เพื่อการจัดระเบียบระบบราชการเพื่อให้เกิดวิธีการควบคุมวิธีการใหม่โดยสังคม ธรรมชาติ โดย Rhodes เห็นว่าการบริหารจัดการในอนาคตใหม่มี 6 ความหมายด้วยกัน คือ

1. Governance ในความหมายของการบริหารจัดการที่รัฐมีบทบาทน้อย ที่สุด (Governance as The Minimal State) หมายถึง รัฐจะต้องลดบทบาทหน้าที่ของภาครัฐลง โดยให้ภาคเอกชนดำเนินงานแทนในรูปแบบของการแปรรูปกิจการของรัฐเป็นเอกชน (Privatization) บทบาทสำคัญของรัฐในอนาคตนี้ รัฐเป็นเพียงเครื่องมือสนับสนุนสาธารณะ โดยจะต้องให้ความสำคัญกับระบบตลาด

2. Governance ในความหมายของการบริหารจัดการของภาคเอกชน (Governance as Corporate Governance) หมายถึง ระบบในภาคเอกชนที่มีทิศทางและการ ควบคุมที่ดี มีความ โปร่งใส และมีระบบการตรวจสอบที่ได้มาตรฐานในภาคเอกชน เพื่อให้มี ความชอบธรรมรวมทั้งเกิดความมี ประสิทธิภาพในการกำกับดูแลตนเอง

3. Governance ในความหมายของการบริหารจัดการกิจการสาธารณะ รูปแบบใหม่ (Governance as The New Public Management) ซึ่งการบริหารจัดการกิจการ สาธารณะรูปแบบใหม่นี้ เป็นการเปลี่ยนมุมมองทางการบริหารจัดการใหม่ จากเดิมที่รัฐ เป็นผู้นำพา (Rowing) ใน ความหมาย Government มาเป็นรัฐเป็นผู้นำทาง (Steering) หรือการ บริหารจัดการในความหมาย ของ Governance นั่นเอง และในความหมายใหม่นี้เป็นการบริหาร จัดการที่ให้ความสำคัญกับการ แข่งขันระบบตลาด ลูกค้าหรือผู้รับบริการ และผลลัพธ์จากการ บริหารจัดการ

4. การบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Governance as Good Governance) เป็นความหมายที่ใช้อย่างกว้างขวางทั่วไป ซึ่งมีที่มาจากธนาคารโลกหรือกองทุน การเงินระหว่างประเทศเพื่อใช้เป็นนโยบายในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลใน ประเทศโลกที่สามให้มีประสิทธิภาพ โดยการกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันในระบบตลาด มีกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ปฏิรูประบบราชการ โดยการลดอัตราค่าจ้างลง

5. การจัดระบบเครือข่ายทางสังคม (Governance as Socio-Cybernetic System) เป็นการ พิจารณาโครงสร้างการปกครองในลักษณะที่แต่ละส่วนของสังคมไม่เป็น อิสระจากกัน มีการพึ่งพา อาศัยกันทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน โดยไม่มีภาคใดโดดเด่นกว่ากัน และพิจารณาว่า กระบวนการ ปกครองจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างสังคม การเมืองและการ บริหารรวมทั้งการสร้างภาคีหรือการเจรจาตกลงร่วมกันเพื่อให้เกิดผลดี

6. การจัดการภายในระบบเครือข่าย (Governance as Self-Organizing Networks) มีลักษณะ เป็นระบบที่เปลี่ยนแปลงจากการปกครองส่วนท้องถิ่นไประบบท้องถิ่นที่มีระบบการบริหารราชการ และสังคมที่ดี ซึ่งเป็นความพยายามปกครองตนเองการจัดตั้งองค์การเพื่อ แลกเปลี่ยนสินค้าและบริการสาธารณะแบบพึ่งพาอาศัยกันและกัน

จากการที่ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมทั้งหมดที่ได้เสนอมาชำงต้นทำให้ทราบ ความหมายของธรรมาภิบาลในเชิงสากล โดยมีผู้ให้ความหมายอย่างหลากหลาย ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยครั้งนี้อย่างมากสามารถสรุปเป็นตารางดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 สรุปความหมายของธรรมาภิบาลในความหมายสากล

| นักวิชาการ/ผู้ให้ความหมาย | สรุปความหมายของธรรมาภิบาล |
|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. United Nations Development Program (Undp) | <ol style="list-style-type: none"> 1. การมีส่วนร่วมของประชาชน 2. กฎหมายที่ยุติธรรม 3. ความเปิดเผย โปร่งใส 4. การมีฉันทานุมัติร่วมใน สังคม 5. กลไกการเมืองที่ชอบธรรม 6. ความเสมอภาค 7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล 8. พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม 9. การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ |
| 2. องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น | รากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการสร้างบรรยากาศ ให้เกิดกระบวนการการมีส่วนร่วม |
| 3. ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย | การบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามสัญญาไว้กับประชาชนได้ |
| 4. Ra.W. Rhodes | <p>การบริหารจัดการ ในมุมมองใหม่ที่มี 6 ความหมาย คือ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. การบริหารจัดการที่รัฐมีบทบาทน้อยที่สุด 2. การบริหารจัดการของภาคเอกชน 3. Governance ในความหมายของการบริหารจัดการกิจการสาธารณะรูปแบบใหม่ |

| นักวิชาการ/ผู้ให้ความหมาย | สรุปความหมายของธรรมาภิบาล |
|---------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4. Ra.W. Rhodes | 4. การ บริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาล 5. การจัดระบบเครือข่ายทางสังคม 6. การจัดการภายในระบบเครือข่าย |

ธรรมาภิบาล ได้นำไปสู่การบัญญัติศัพท์และความหมายที่หลากหลาย แต่ความหมายหลักของธรรมาภิบาลนั้นเปรียบเสมือนกรอบหรือกลไกที่ใช้ในการวางกฎเกณฑ์ การบริหารที่เชื่อมโยงองค์ประกอบของสังคม 3 ส่วน เข้าด้วยกัน คือ 1) ภาครัฐ 2) ภาคประชาสังคม และ 3) ภาคเอกชน

โดยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล มีทั้งในภาครัฐ และเอกชน โดยในภาครัฐ เรียกว่า Public Governance ส่วนในภาคเอกชนหรือการบริหารระดับบริษัท เรียกว่า Corporate Governance สำหรับการนำไปใช้ในภาครัฐนั้นกล่าวได้ว่าเป็นการกำหนดกลไกอำนาจของภาครัฐในการบริหารทรัพยากรทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ส่งผล ให้เกิดการพัฒนาต่อไป โดยมีบทบาท 3 ด้านด้วยกัน คือ

1. ด้านการเมือง ดูแลในเรื่องกระบวนการในการกำหนดนโยบายต่างๆ ที่มีผลต่อประชาชนในประเทศ
2. ด้านเศรษฐกิจ ครอบคลุมกระบวนการตัดสินใจและการ กำหนดนโยบายที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ความเป็นอยู่ รวมไปถึงคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศ นอกจากนี้อาจจะกระทบความสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจอื่นๆ
3. ด้านการบริหารรัฐกิจหรือภาครัฐ ครอบคลุมกลไกและกระบวนการในการนำนโยบายและทรัพยากรที่มีอยู่ไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและเป็นธรรม

1.2 ความหมายของธรรมาภิบาลในบริบทของสังคมไทย

คำว่า “Good Governance” ถูกแปลเป็นภาษาไทยหลายคำ เช่น ธรรมรัฐ ธรรมราชย์ กลไกประชารัฐ ธรรมาภิบาล และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นต้น ซึ่งจากการทบทวน วรรณกรรมสามารถสรุปรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

1. ธรรมาภิบาล ในความหมายของคำว่า “ธรรมรัฐ” “ธรรมราชย์” และ “กลไกประชารัฐ” ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมาธรรมาภิบาล ได้เป็นที่กล่าวถึงเป็นอย่างมากตั้งแต่เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นช่วงต้นของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 จนได้

กลายเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีผู้ให้ความสนใจอย่างมาก มีการศึกษาและวิจัยอย่างต่อเนื่อง ทั้งในระดับสากลและในประเทศไทย โดยเฉพาะในแวดวงวิชาการสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์นักวิชาการได้ให้ความสนใจหลักธรรมาภิบาลกับการปฏิรูประบบราชการเพื่อพัฒนาศักยภาพและสมรรถนะให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยแรกเริ่มนั้นคำว่า Good Governance แปลอย่างตรงไปตรงมาว่า การบริหารจัดการที่ดีซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคำว่า Governance ที่หมายถึง กรอบในการบริหารจัดการขององค์กรต่างๆ รวมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนเข้าไปด้วยนั้น มีนักวิชาการกลุ่มต่างๆ ได้พยายามบัญญัติศัพท์เป็นคำไทยขึ้นมาแทนหลังจากที่รัฐบาลไทยได้แสดงความจำนงกู้เงิน จำนวน 17.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐจากกองทุนระหว่างประเทศ (Imf) ดังจะกล่าวต่อไปนี้ จากที่ประชุมคณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ระบุในจดหมายเปิดผนึกถึงรัฐบาลไทย เป็นการกระตุ้นให้นำหลักการ Good Governance มาใช้เพื่อจัดการกับวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งได้ใช้คำว่า “ธรรมรัฐ” มาใช้แทนคำว่า Good Governance

ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 1) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาล ว่าเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนโดยทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรมและตรวจสอบได้

ทั้งนี้ยังได้เสนอว่าธรรมรัฐแห่งชาติ เป็นยุทธศาสตร์ที่ถูกต้องในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของชาติ แนวทางที่ถูกคือทางสายกลาง คือการพึ่งพาตนเอง และเสริมปัญญาไทยใจสากล ธรรมรัฐแห่งชาติเป็นการเคลื่อนไหวอย่างมีพลังขององค์กรท้องถิ่น ประชาคม ชุมชน เพื่อเข้าใจปัญหาพึ่งพาตนเอง ช่วยตนเอง ปฏิรูปตนเอง ขณะเดียวกันก็เพื่อความเข้มแข็งที่จะตรวจสอบสิ่งที่ ไม่ดีไม่งามได้อย่างจริงจัง รูปแบบธรรมรัฐแห่งชาติก็คือ การยกระดับกระบวนการความสัมพันธ์ ความร่วมมือของส่วนต่างๆ ในสังคม ได้แก่ ภาครัฐ ภาคสังคม และเอกชน สถาบันสำคัญๆ ของประเทศ คือ ชุมชน ประชาคม ภูมิภาคและระดับชาติ ในลักษณะเป็นรูปธรรม มีพลัง

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้ความหมายที่แตกต่างออกไปอีก เช่น ประเวศ วะสี ได้ให้ความหมายของธรรมรัฐว่าประกอบด้วยภาคสำคัญๆ 3 ภาค คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน เมื่อพิจารณาถึงธรรมรัฐก็จะรวมถึง ความโปร่งใส ความถูกต้องของทั้ง 3 ภาค ซึ่งเปรียบเสมือนพลัง ผลักดันที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ

สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์ (2546) ได้สรุปความหมายของคำว่า “ธรรมรัฐ” สรุปได้ดังนี้

1. หมายถึง กระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชน โดยทั่วไปในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้

2. หมายถึง การที่กลไกของรัฐทั้งทางการเมืองและการบริหารมีความแข็งแกร่ง มี ประสิทธิภาพ สะอาดโปร่งใส รับผิดชอบ หรือ

3. หมายถึง การบริหารหรือการปกครองที่ดี หรือการปกครอง หรือการบริหารที่เป็น ธรรม โดยจะมีองค์ประกอบ 3 ประการ ความโปร่งใส (Transparency) การตรวจสอบได้ (Accountability) และความมีประสิทธิภาพ (Efficiency)

ซึ่งจะเห็นได้ว่าที่กล่าวมานี้เนื่องจากการผสมคำว่า ธรรมรัฐ แทน Good Governance ซึ่งมีความคลุมเครืออยู่มาก ไม่กระจ่างชัด ทำให้ธรรมรัฐถูกนำไปใช้แปลว่ารัฐที่มีการบริหาร บ้านเมืองด้วยความชอบธรรม ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้วิพากษ์ว่าไม่ตรงกับ ความหมายของ Good Governance เท่าใดนัก

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 10) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นระบบโครงสร้างกระบวนการความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม ในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี

ยุค ศรีอาริยะ (2546 : 44-45) ได้กล่าวในบทความเรื่อง โลกาภิวัตน์กับ Good Governance ว่าเป็นการปรากฏขึ้นของอารยธรรม โลกยุค โลกาภิวัตน์นี้ได้ผลักดันให้เกิดการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐกับระบบเศรษฐกิจทุนนิยม หรือตลาด (เสรี) ดังที่ได้รับ ความช่วยเหลือจากธนาคาร โลก อย่างใกล้ชิด เพื่อให้มั่นใจว่าการใช้ทรัพยากรที่ธนาคาร โลก จัดสรรให้ เป็นไปตามครรลองของการ ยึดถือหลักการอันถูกต้อง

เกษม วัฒนชัย (2546 : 23) ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การกำกับที่ดี การดูแลอย่างดี เพื่อประกันว่าองค์กรจะไม่มีกรณีฉ้อราษฎร์บังหลวง ไม่ด้อยประสิทธิภาพ

ดังนั้น จึงกล่าวสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารจัดการที่ดีมี ประสิทธิภาพ เน้นการเชื่อมโยงส่วนต่างๆ ของสังคมให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกัน มีความเป็นธรรมทั้งในความคิดและการปฏิบัติ มีจุดมุ่งหมายเดียวกันมีความเสมอภาค รับผิดชอบต่อ โปร่งใสคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลักอันดี จะเป็นพลังขับเคลื่อนองค์กร ไปสู่ความสำเร็จ อย่างมั่นคงและมีการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป โดยสามารถสรุปความหมายของธรรมาภิบาลใน บริบทสังคมไทย ตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ความหมายของ Good Governance ในบริบทของสังคมไทย

| นักวิชาการ/ผู้ให้ความหมาย | นิยาม/สรุปความหมาย/คำจำกัดความ |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| ธีรยุทธ บุญมี (2541) นฤมล ทับจุมพล (2541) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2543) | ธรรมรัฐ |
| อมรา พงศาพชญ (2541) | ธรรมราชฎี |
| อรพินท์ สพโชคชัย (2541) | กลไกประชารัฐ |
| เกษม วัฒนชัย (2546 : 23) ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2543) บวรศักดิ์ อุวรรณโน (2542) ยุศ ศรีอาริยะ (2546) | ธรรมาภิบาล |

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนั้นความหมายของธรรมาภิบาลทั้งในเชิงสากลและของไทยได้ข้อสรุปว่า หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการพัฒนาของประเทศ โดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนของสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม การเมืองอย่างสมดุล ส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการพัฒนาประเทศชาติให้เป็นไปอย่างมั่นคง ยั่งยืน และมีเสถียรภาพ

จากนิยามข้างต้นจะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะมีการนิยามคำว่า Good Governance เป็นภาษาไทย ไว้ว่าอย่างไร จะมีจุดเน้นที่องค์ประกอบสำคัญ 3 ส่วน คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาชน โดยสามส่วนนี้ต้องมีความสัมพันธ์กันจึงก่อให้เกิดหลักการนี้ขึ้นอย่างสมบูรณ์ ผู้วิจัยจะใช้คำว่าธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารจัดการที่ตอบสนองความต้องการของทั้งสามส่วนข้างต้น เห็นได้จากหลักสำคัญที่เห็นได้ชัดคือ เน้นการกระจายอำนาจ ไม่รวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางเพียงอย่างเดียว ความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในด้านต่างๆ ในการพัฒนาประเทศ หรือท้องถิ่นของข้าราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความโปร่งใส ตรวจสอบได้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐได้ เท่าที่ภาครัฐจะสามารถเปิดเผยข้อมูลได้ ดังนั้น ธรรมาภิบาลในสังคมไทย คือการบริหารจัดการที่มี การกระจายอำนาจ มีความรับผิดชอบ มีความโปร่งใส และที่สำคัญคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารประเทศด้วยเช่นกัน

2. องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

Agere (2000 ; อ้างถึงใน ไชยวัฒน์ คำชู. 2545 : 26) ได้กล่าวเกี่ยวกับธรรมาภิบาลว่า หมายถึง การจัดการปกครองและบริหารที่ก่อให้เกิดกระบวนการนวัตกรรมใหม่ ดังนี้

1. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับตลาด
2. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน
3. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับภาคเอกชนหรือกลุ่มทางสังคมที่เกิดจากการรวมตัวกัน โดยสมัครใจ

การรวมตัวกัน โดยสมัครใจ

4. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ได้รับเลือกตั้ง (นักการเมือง) กับผู้ที่ได้รับการแต่งตั้ง (ข้าราชการ)

5. ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองปกครองระดับท้องถิ่นกับผู้ที่อยู่อาศัยในเขตเมืองและชนบท

6. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

7. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐชาติกับสถาบันระหว่างประเทศ

ชัยสิทธิ์ เถลิงมีประเสริฐ (2542) ได้มองในเชิงมิติองค์ประกอบ และได้สรุปว่าบริหารจัดการที่ดี โดยภาพรวมจะต้องมีลักษณะและเงื่อนไขที่ประกอบไปด้วยหลัก 6 ประการ ดังนี้

1. หลักการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation) คือ กระบวนการที่ประชาชนมีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ อย่างเท่าเทียมกัน (Equity) ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการเข้าร่วมทางตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านกลุ่มผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน โดยชอบธรรม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเสรีนี้รวมถึงการให้เสรีภาพ แก่สื่อมวลชนและให้เสรีภาพแก่สาธารณชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์คุณลักษณะ สำคัญประการหนึ่งที่สาธารณชนจะมีส่วนร่วมคือการมีรูปแบบการปกครองและบริหารงานที่กระจายอำนาจ (Decentralization)

2. หลักความสุจริตและโปร่งใส (Honesty And Transparency) คือ กลไกการบริหารที่มีความสุจริตและโปร่งใส ซึ่งรวมถึงการมีระบบกติกา และการดำเนินงานที่เปิดเผยตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึง และรับข้อมูลข่าวสารได้อย่างเสรีเป็นธรรม ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลและประชาชนสามารถ ตรวจสอบและติดตามผลได้

3. หลักพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) คือ ความรับผิดชอบในบทบาท ภาระหน้าที่ ที่มีต่อสาธารณชน โดยมีการจัดองค์กรหรือการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็น การดำเนินงาน เพื่อสนองตอบความต้องการของกลุ่มต่างๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรม ในความหมาย นี้จะรวมถึงการที่มี Bureaucracy Accountability และ Political Accountability ซึ่งจะมี ความหมายที่มากกว่าความ รับผิดชอบเฉพาะต่อผู้บังคับบัญชาหรือกลุ่มผู้เป็นฐานเสียงที่ทำให้การ สนับสนุนทางการเมือง แต่จะครอบคลุมถึงพันธะความรับผิดชอบที่มีต่อสังคมโดยรวม การที่ จะมีพันธะรับผิดชอบต่อสังคม เช่นนี้ องค์กร หน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องต้องพร้อมและ สามารถที่จะถูกตรวจสอบและวัดผลการ ดำเนินงานทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ ประสิทธิภาพ และการใช้ทรัพยากรสาธารณะ ซึ่งคุณลักษณะของความ โปร่งใสของระบบจึงเป็นหัวใจสำคัญ ในการสร้างความรับผิดชอบต่อสังคม

4. หลักกลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) คือ เป็นกลไกที่มี องค์กรประกอบของผู้ที่เป็นรัฐบาล หรือผู้ที่เข้าร่วมบริหารประเทศ ที่มีความชอบธรรม เป็นที่ ยอมรับของคนในสังคมโดยรวม ไม่ว่าจะ โดยการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง แต่จะต้องเป็นรัฐบาลที่ ได้รับการยอมรับจากประชาชนว่ามีความสุจริต มีความเที่ยงธรรม และมีความสามารถที่จะ บริหารประเทศได้

5. หลักกฎหมายที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair Legal Framework and Predictability) คือ มีกรอบของกฎหมายที่ยุติธรรมและเป็นธรรม สำหรับกลุ่มคนต่างๆ ใน สังคม ซึ่งกฎหมายที่มีการบังคับ ใช้และสามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกฎหมายที่ ชัดเจนซึ่งคนในสังคมยอมรับ

วนิดา แสงสารพันธ์ (2544) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ ดังนี้

1. จะต้องมีความโปร่งใส (Transparency) ซึ่งรวมถึงการมีการดำเนินงานที่ เปิดเผยมิ ระบบกติกาที่ตรงไปตรงมาประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและสามารถ ตรวจสอบได้ซึ่งจะ ทำให้การทุจริตและบิดเบือนผลประโยชน์สาธารณะเกิดขึ้น ได้ยาก

2. มีความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจของตนและมีเหตุผลที่อธิบายได้ (Accountability) กล่าวคือ เป็นการรับผิดชอบในบทบาทภาระหน้าที่ที่มีต่อสาธารณชน โดยมีการจัดองค์กร การกำหนดกฎเกณฑ์ที่เน้นการดำเนินงานที่สนองตอบต่อความต้องการของกลุ่ม ต่างๆ ทั้งยังสามารถที่จะถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงาน ได้ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ และประสิทธิภาพ

3. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) คือ กระบวนการที่ประชาชน สามารถที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกันในการบริหารจัดการสังคมไม่ว่า โดยทางตรงหรือทางอ้อม

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2543) ได้เสนอหลักการธรรมาภิบาลต่อสำนักนายกรัฐมนตรีแล้ว ยังได้มีการเพิ่มเติม โดยเป็นผลมาจากการประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการ หน่วยงาน และองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับภาครัฐกับสำนักงาน ก.พ. ซึ่งประกอบด้วย หลัก 6 ประการ ซึ่งสอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบ บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 โดยยังยึดหลักพื้นฐานทั้ง 6 ประการอยู่ซึ่งทาง สำนักงาน ก.พ. ได้ตระหนักถึงการบริหารทรัพยากรบุคคลและการให้บริการภาครัฐ โดยมียุทธศาสตร์ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ มีความเป็นธรรมสามารถปกครองคนดีและลงโทษคนไม่ดีได้ มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป การ ดำเนินการของกระบวนการยุติธรรมเป็น ไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบได้พร้อมทั้ง ได้รับ การยอมรับจากประชาชน ทำให้ประชาชนตระหนักถึงประสิทธิภาพ หน้าที่ของตนเอง เข้าใจ กฎเกณฑ์ต่างๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่างๆ
2. หลักคุณธรรม การร้องเรียนร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ทั้งในและนอก องค์กรลดลง คุณภาพชีวิตของคนในองค์กรดีขึ้น มีการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรในชาติ อย่างเกิดประ โยชน์มากที่สุด สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย
3. หลักความโปร่งใส จากการสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่ เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณชน
4. หลักการมีส่วนร่วม ความสัมฤทธิ์ผลของ โครงการต่างๆ รวมถึงการประหยัด งบประมาณ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความ คิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นหรือผู้ได้รับผลกระทบ
5. หลักความรับผิดชอบ การได้รับการยอมรับและความพึงพอใจจากผู้เกี่ยวข้องการ บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ คุณภาพของทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานและจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

6. หลักความคุ้มค่า ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพจากหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลักข้างต้น สามารถแสดงตัวชี้วัดของธรรมาภิบาลที่เสนอ โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอ โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

| องค์ประกอบของธรรมาภิบาล | ตัวชี้วัด |
|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| หลักนิติธรรม | กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกครองคนดี และลงโทษคนไม่ดีได้ |
| | มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป |
| | การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบได้และได้รับการยอมรับจากประชาชน |
| | ประชาชนตระหนักถึงเสรีภาพ หน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่างๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่างๆ |
| หลักคุณธรรม | การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ทั้งในและนอกองค์การลดลง |
| | คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริการจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย |
| หลักความโปร่งใส | จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ |
| | เกณฑ์ในการดุลพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ |
| หลักการมีส่วนร่วม | ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อ สาธารณะ |
| | ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่างๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ |

| องค์ประกอบของธรรมาภิบาล | ตัวชี้วัด |
|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| หลักความรับผิดชอบต่อ | ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้รับผลกระทบ |
| | จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่างๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม |
| หลักความรับผิดชอบ | การได้รับการยอมรับและความพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง |
| | การบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวน ความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน และจำนวนการร้องเรียน หรือกล่าวหาที่ได้รับ |
| หลักความคุ้มค่า | ความพึงพอใจของผู้รับบริการ |
| | ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งทางด้านปริมาณ และคุณภาพ |

จากที่กล่าวมาทั้งหมด ผู้วิจัยสามารถสรุปองค์ประกอบธรรมาภิบาลได้ดังต่อไปนี้

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย โดยจะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมและความยุติธรรม รวมทั้งมีความรับผิดชอบ และรวดเร็วด้วย
2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในเรื่องความถูกต้อง คิงาม การส่งเสริมให้มีจริยธรรม และคุณธรรมของทุกภาคส่วน สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย
3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้ สะดวกและเข้าใจง่าย โดยส่วนราชการต้องมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณชนพร้อมทั้งมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องอย่างชัดเจน
4. หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การให้โอกาสให้บุคลากรหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม ทางการบริหารจัดการเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ เช่น เป็นคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และหรือคณะทำงาน โดยให้ข้อมูล ความคิดเห็น แนะนำปรึกษา

5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิและหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาการบริหารจัดการ การกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา และเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างรวมทั้งความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตนเอง

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

3. ธรรมชาติในภาคราชการ

ธรรมชาติ คือ ความเป็นกระบวนการทัศน์ใหม่ของการบริหารงานภาค ราชการ แนวคิดนี้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับลักษณะในเชิงสถาบัน เช่น ประชาธิปไตย การเคารพสิทธิมนุษยชน ภาระรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ ความโปร่งใส และการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบราชการ ซึ่งทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้ให้ เทคนิค กลยุทธ์และวิธีการ เพื่อใช้สำหรับปรับปรุงกระบวนการปฏิรูประบบราชการ และที่สำคัญกว่านั้น คือ เพื่อช่วยกำกับกลไกต่างๆ ของรัฐบาลให้ทำงานด้วยความระมัดระวัง และตระหนักถึงเรื่องต้นทุนค่าใช้จ่าย ตลอดจนการทำงานที่มุ่งผลการปฏิบัติงานเป็นหลัก

ซึ่งจากความเปลี่ยนแปลงเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2543 : 3-4) ได้ตั้งกำเนิดขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญเพื่อสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐมากขึ้น การประกันและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ภาครัฐมีการบริหารการปกครองที่โปร่งใส สามารถถูกตรวจสอบโดยประชาชนมากขึ้น ซึ่งสามารถสรุปเป้าหมายร่วมกันได้ 3 ประการ ดังต่อไปนี้

1. การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ได้แก่ การให้ความสำคัญในความประหยัด ความมี ประสิทธิภาพ และความมีประสิทธิผล ผู้บริหารจะบริหารงานอย่างคล่องตัว แต่ในขณะเดียวกันต้อง รับผิดชอบต่อผลงานนั้นๆ แทนการยึดมั่นในการทำให้ถูกต้องตามกฎหมายระเบียบ วิธีการอย่างเดียว เหมือนเช่นในอดีต

2. การปรับเปลี่ยนบทบาทภาครัฐ ได้แก่ การเน้นงานในหน้าที่หลักของภาครัฐ กล่าวคือ การกำหนดนโยบายที่คำนึงถึงอนาคต มีการบังคับใช้กฎหมายที่เสมอภาค เป็นธรรม และองค์การบริหารอิสระ มีส่วนร่วมในการดำเนินการ

3. การบริหารแบบพหุภาคี ได้แก่ การบริหารที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามา มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ หรือร่วมปฏิบัติการ ให้เป็นที่พึงพอใจของ

ประชาชนหรือผู้รับบริการ และเป็นการบริหารเพื่อลดการผูกขาดและรวมศูนย์อำนาจแบบในอดีตทางด้านฝ่ายบริหาร โดยสำนักนายกรัฐมนตรีได้เล็งเห็นความสำคัญของธรรมาภิบาลจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (ปัจจุบันได้ยกเลิกไปแล้ว) ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จัดทำบันทึกเรื่องนี้เป็นวาระแห่งชาติว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยมุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินงานตามภาระหน้าที่โดยยึดหลักพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.1 หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม การบังคับการให้เป็นไป ตามกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกาและการปฏิบัติตาม กฎกติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดย คำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพความยุติธรรมของสมาชิก

3.2 หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบ วินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3.3 หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดย ปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส

3.4 หลักความมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การโต้ สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ

3.5 หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในการรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในการคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตนเอง

3.6 หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนร่วม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์ สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้ สมบูรณ์ยั่งยืน โดยมุ่งประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ อย่างจำกัด

ในปัจจุบันหลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปเชื่อมโยงกับประชาชนและการบริหารแบบ เอกชนมากขึ้น เห็นได้จากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้นำหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล และหลักการบริหารราชการแนวใหม่ (New Public Management) มาปรับใช้ในการพัฒนาระบบราชการ โดยกำหนดเป้าหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามมาตรา 6 ระบุว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้น ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายซึ่ง สурชัย ขวัญเมือง (2549 : 30-32) สรุปไว้ดังต่อไปนี้

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้หลักประชาชนเป็นศูนย์กลางการบริหาร ราชการต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แผนพัฒนา และนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อ รัฐสภา มีขั้นตอนการดำเนินงานที่โปร่งใสทำงานอย่างซื่อสัตย์สุจริต และสามารถตรวจสอบได้มี การวิเคราะห์ผลดีผลเสีย รับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของประชาชน และเร่งแก้ไขปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติราชการ โดยเร็ว

2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ โดยใช้หลักการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ จัดทำข้อตกลง ผลงานเพื่อแสดงความรับผิดชอบ และคณะรัฐมนตรีจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินตลอด ระยะเวลาการบริหาร

3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ มีการประเมินความคุ้มค่าใน การปฏิบัติภารกิจแห่งรัฐของส่วนราชการต่างๆ มีการกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณถึงผลกระทบ ทางสังคม การจัดซื้อจัดจ้างต้องเป็น ไปอย่างโปร่งใส เทียบธรรม คำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชน และสังคม

4. ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน กระจายและมอบอำนาจการตัดสินใจ ให้แก่ผู้ที่ให้บริการที่ ใกล้ชิดประชาชน ทบทวน ปรับปรุงและลดขั้นตอนการทำงาน ในพื้นที่ ให้จัดศูนย์บริการร่วม สำหรับประชาชน

5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์มีการ ทบทวนภารกิจและหน้าที่ของหน่วยราชการ โดยคำนึงถึงความจำเป็น งบประมาณ ความคุ้มค่า และนโยบายรัฐ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ทบทวนภารกิจของส่วนราชการ และพิจารณาขุบเล็ก รวม เปลี่ยนแปลง เพิ่มเติม และถ่ายโอน ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจ ทบทวน และปรับปรุง กฎหมาย และกฎระเบียบให้สอดคล้องกัน

6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนอง ความต้องการ มีการอำนวยความสะดวกและรวดเร็วให้แก่ผู้รับบริการและประชาชน จัดระบบ

การให้ข้อมูลเครือข่าย สารสนเทศ เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการประชาชน รับเรื่องร้องเรียนและชี้แจงข้อมูล โดยเร็ว ดำเนินการแก้ไขกฎระเบียบที่ทำให้เกิดความล่าช้า เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณ การ จัดซื้อจัดจ้างและสัญญา

7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ มีการประเมินความพึงพอใจของประชาชน โดยผู้ประเมินอิสระจากภายนอก และมีรางวัลผลสำเร็จของงาน มีการกำหนดหลักเกณฑ์ การประเมินผลผู้บริหาร งบประมาณที่เหลือจ่ายอันเกิดจากการประหยัดและเพิ่มประสิทธิภาพ สามารถนำกลับไปใช้ในการพัฒนาหน่วยงานและการปฏิบัติราชการ

จากที่กล่าวมานั้นนำไปสู่การจัดการราชการยุคใหม่ ซึ่งมีกระบวนการทันสมัยในการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นในเรื่องการบริการคุณภาพสูง ความพึงพอใจของผู้รับบริการ รัฐพึงทำบทบาทเฉพาะที่จำเป็นและที่ทำ ได้ดี โดยยอมรับและเปิดกว้างที่จะทบทวนบทบาทภารกิจของภาคราชการ โดยรัฐส่งเสริมและสนับสนุนภาคีต่างๆ ให้มีบทบาทเพิ่มมากขึ้น พร้อมทั้งเปิด โอกาสให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจร่วมทำงาน ติดตามตรวจสอบ ลดการควบคุมและกระจายอำนาจการควบคุมจากทั้ง ระดับบนและส่วนกลาง ให้อำนาจการจัดการแก่ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติในการรับผิดชอบต่อผลงาน โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน เพิ่มประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า ความรวดเร็ว ลดขั้นตอน และกฎระเบียบ ที่ไม่จำเป็น การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ มีการจัดสรรทรัพยากรที่เน้นเป้าหมายผลงานและใช้ เทคโนโลยีใหม่ที่เป็น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและการให้บริการ นอกจากนี้กระแส สังคมประชาธิปไตยยุคใหม่ที่เรียกร้องสังคมที่มีธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ต้องนำมาซึ่ง การปฏิรูประบบราชการ

4. การประเมินธรรมาภิบาล

จากการที่มีการปฏิรูประบบราชการเกิดขึ้นอย่างจริงจังในช่วงรัฐบาลของอดีตนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความโปร่งใส และเป็นธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับ “หลักธรรมาภิบาล” เมื่อมีการพัฒนาระบบราชการแล้ว รัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยใน มาตรา 3/1 ที่กล่าวถึงการให้มีการบริหารระบบราชการ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในประเทศ ดังนั้นจึงต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยมีสองหน่วยงานที่มีการจัดตั้งเกณฑ์ในการประเมินธรรมาภิบาล คือ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และสถาบันพระปกเกล้า

4.2 กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้แบบประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี โดยมีหัวข้อในการประเมิน คือ

4.3.1 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน จะตรวจสอบในเรื่องการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 ความพึงพอใจของประชาชน การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นต้น

4.3.2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ จะเป็นการตรวจสอบเกี่ยวกับ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้แทนประชาคมเข้าเป็น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น

4.3.3 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ ตรวจสอบว่ามีการจัดทำบัญชีหรือทะเบียนเพื่อควบคุมพัสดุ การเบิกจ่ายเงินตามงบประมาณรายจ่าย ประจำปี การวางระบบควบคุมภายในเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

4.3.4 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ตรวจสอบการมอบอำนาจการตัดสินใจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการพิจารณา การสั่ง การอนุญาต อนุมัติ หรือปฏิบัติราชการ ในเรื่องที่ให้บริการประชาชน เป็นต้น

4.3.5 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ตรวจสอบว่ามีการปรับปรุงขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน ตามลำดับตอน มีการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เป็นต้น

4.3.6 การพัฒนาความรู้และการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ตรวจสอบว่ามีการ พัฒนาความรู้ให้แก่ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นอย่างไร มีการประเมินผลการปฏิบัติ ราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

4.2 สถาบันพระปกเกล้า จะใช้รูปแบบการประเมินเป็นการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรอกข้อมูลต่างๆ ลงใน ใบสมัคร โครงการรางวัลพระปกเกล้าสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน จะเห็นได้ว่า ทางสถาบันพระปกเกล้า มุ่งเน้นการประเมินไปใน 2 หลักของธรรมาภิบาล คือ หลักความโปร่งใส และหลักการมีส่วนร่วม และให้ชื่อรางวัลว่า รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งต่างกับกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ชื่อรางวัลว่า รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี หรือ รางวัลธรรมาภิบาลอย่างตรงตัว

หลักการประเมินของสถาบันพระปกเกล้า แบ่งออกเป็น 6 หมวด

1. หมวดการจัดทำแผนและการประสานงาน พิจารณาจากการแต่งตั้งประชาชนหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรชุมชน เป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น มีการจัดประชุมคณะกรรมการ เป็นต้น
 2. หมวดจัดทำโครงการและกิจกรรม พิจารณาจากวิธีการให้ประชาชนได้รับรู้ถึง โครงการและกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบ้างหรือไม่ อย่างไร เป็นต้น
 3. หมวดการประชุมสภา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาว่ามีช่องทางให้ ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจการสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือไม่ อย่างไร เป็นต้น
 4. หมวดงบประมาณ ภาษี อากร ค่าธรรมเนียม และการจัดซื้อจัดจ้าง พิจารณาจากองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีการวางระบบควบคุมภายในของตนเองหรือไม่ เป็นต้น
 5. หมวดส่งเสริมขีดความสามารถของประชาชน กลุ่ม องค์กรชุมชน ตลอดจนการ คุ้มครอง ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พิจารณาจากว่า องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีการจัดทำหรือสนับสนุนกิจกรรม/โครงการที่ส่งเสริมการเรียนรู้และการส่งเสริมศักยภาพ ของกลุ่ม/องค์กรชุมชนหรือไม่ เป็นต้น
 6. หมวดการจัดสวัสดิการสังคมและการพัฒนาคุณภาพชีวิต พิจารณาว่า องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีการจัด โครงการและกิจกรรมเกี่ยวกับคนพิการ คนกลุ่มน้อย ผู้สูงอายุ เด็กและเยาวชน สตรี ครอบครัว และอื่นๆ หรือไม่ เป็นต้น
- จากการประเมินข้างต้น เป็นการประเมินจากสองหน่วยงาน โดยจะเห็นว่าแบบประเมิน ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีการประเมินที่ครอบคลุมทุกด้านมากกว่าของสถาบัน พระปกเกล้าที่เน้นสองด้านคือ หลักความโปร่งใสและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น ใน การศึกษาระดับกรมการศึกษานี้จะใช้แบบประเมินของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหลัก

5. แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลในต่างประเทศ

ธรรมาภิบาล ในสหรัฐอเมริกา เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กรของรัฐ การที่ระบบการเมืองและเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาเติบโตจากระบบประชาธิปไตยและทุนนิยม จึงได้ปูพื้นฐานทางกฎหมายที่ยุติธรรม ให้ความสำคัญต่อความเสมอภาค และความโปร่งใส ปัจจุบันสหรัฐอเมริกามีความพยายามที่จะ

ปรับการทำงานองค์กรของรัฐ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น มีการส่งเสริมธรรมาภิบาลให้เป็นวัฒนธรรมองค์กรมากกว่าจะต้องมีองค์กรคอยตรวจสอบ และในประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ที่กำลังอยู่ในช่วงของการนำธรรมาภิบาลมาใช้ เพื่อเป็นกลไกที่ช่วยพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้ดีขึ้น สร้างระบบการทำงานในองค์กรของรัฐให้โปร่งใสชัดเจน ทั้งนี้การนำ Good Governance มาใช้จะทำให้ประเทศเกิดความเชื่อมั่นต่อการลงทุนได้ หลักการปกครองที่ดีที่ได้รับการยอมรับและถือปฏิบัติอย่างกว้างขวางในสหรัฐอเมริกา แต่ไม่รู้จักในนามของ Good Governance

6. ธรรมาภิบาลในประเทศอังกฤษ

ความรับผิดชอบและความโปร่งใส ของหน่วยงานของรัฐ สิ่งสำคัญของธรรมาภิบาลพิจารณาได้จากการเลือกตั้ง การควบคุมทางรัฐสภา การควบคุมทางตุลาการ การกระจายโครงสร้างและสายบังคับบัญชาของรัฐบาล การให้ประชาชนมีส่วนร่วม การวิพากษ์วิจารณ์ของสื่อมวลชนและการมีมาตรการควบคุมด้านการบริหารภายในองค์กร แต่ทั้งหมดทั้งปวงนี้ล้วนแต่เกี่ยวพันระหว่างอำนาจหลัก 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ หลายๆ ประเทศรวมทั้งประเทศอังกฤษมอบหมายให้ฝ่ายนิติบัญญัติดูแลควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐ โดยการอภิปรายและการกำกับดูแลของคณะกรรมการต่างๆ หากคณะกรรมการนิติบัญญัติปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะเป็นการเพิ่มคุณภาพต่อการวางนโยบาย และจะเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจที่เกินขอบเขตของรัฐบาล ตลอดจนสามารถติดตามผลของการปฏิบัติงานของรัฐบาลได้

แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินประสิทธิผลขององค์กร

ประสิทธิผลขององค์กร เป็นการพิจารณากิจกรรมขององค์กรซึ่งเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจการปฏิบัติขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ การได้มาซึ่งทรัพยากร ประกอบด้วยทรัพยากรหลัก คือ คน เงิน และเครื่องจักร อย่างมีประสิทธิภาพเมื่อเทียบกับผลผลิตซึ่งต้องใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด การปฏิบัติงานด้านเทคนิคและด้านบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ มีการพัฒนาทรัพยากร ด้านคนเพื่อสนองตอบความสนใจที่แตกต่างกันของบุคคล (กิริติ บุตร. 2529 : 62) นอกจากนี้ ประสิทธิภาพขององค์กรยังหมายถึง การแปรเปลี่ยนปัจจัยการผลิต เพื่อให้ องค์กรมีกิจกรรมการผลิตและสามารถปรับตัวได้โดยมีผลผลิตที่มีคุณภาพ และมีการปรับตัวขององค์กรภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ

องค์กรที่มีประสิทธิผลจะมีการปรับตัวต่อข้อเรียกร้องจากกลุ่มผลประโยชน์และมีการสร้างผลลัพธ์และการกระทำที่เป็นที่ยอมรับร่วมกัน และสามารถใช้ประโยชน์ได้มากที่สุด จากความสามารถของคนในองค์กร ซึ่งจะต้องประกอบไปด้วยกลุ่มทำงานที่มีประสิทธิผล เชื่อมโยงกัน โดยกลุ่มทำงานที่มีประสิทธิผลสูงจะประกอบไปด้วยลักษณะสำคัญทาง พฤติกรรมหลายประการด้วยกัน ได้แก่ การสนับสนุนเกื้อกูลกันของสมาชิก ผู้บริหารสามารถใช้ทรัพยากรมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ มีความเอาใจใส่สมาชิกในองค์กรเป็นอย่างดี มีทักษะในการใช้ภาวะผู้นำ มีความเชื่อมั่นศรัทธาและไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีค่านิยมและเป้าหมายร่วมกัน มีรูปแบบการติดต่อสื่อสารที่ดี มีเป้าหมายการปฏิบัติงานสูงและสร้างความ กระตือรือร้นในหมู่พนักงาน

โดยสรุปแล้ว ประสิทธิภาพขององค์กร หมายถึง ความสามารถในการบรรลุเป้าหมายขององค์กรด้วยการสนับสนุนเกื้อกูลกันของสมาชิก ภายใต้การใช้ทรัพยากรทางการบริหาร อย่างมีประสิทธิภาพ รวมไปถึงความสามารถในการปรับตัวและการพัฒนาขององค์กรภายใต้ สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาหรือเป็นผู้ที่กำหนดเป้าหมายของกลุ่มเองในกรณีที่ เป้าหมายของกลุ่ม ไม่ได้ถูกกำหนด ขึ้นจากภายนอกหรือจากหน่วยงานระดับเหนือขึ้นไป ความยากในการประเมินประสิทธิผลขององค์กรเป็นผลจากปัญหาหลายประการ ปัญหา เกี่ยวกับการวัดหรือการประเมินประสิทธิผลที่สำคัญๆ มีดังต่อไปนี้ (ภรณ์ ธีรดิบุตร. 2529 : 55)

1. ปัญหาความถูกต้องของสมมุติฐานซึ่งเป็นนามธรรมเกี่ยวกับตัวแปรหลายตัวแปรที่มีความสัมพันธ์ระหว่างกัน สมมุติฐานเป็นเพียงความเชื่อที่ว่าตัวแปรดังกล่าวมีความสัมพันธ์กัน

2. ปัญหาความมั่นคงของเกณฑ์ เมื่อเวลาผ่านไปเกณฑ์การประเมินผลจะมีความไม่มั่นคง หรือไม่เหมาะสม หรือไม่สามารใช้วัดได้ในเวลาต่อมา

3. ปัญหาด้านเวลา เนื่องมาจากปัญหาข้อ 2 ข้างต้น แต่เป็นการสร้างความสมดุลระหว่างประสิทธิผลในระยะสั้นกับระยะยาว เพื่อองค์กรจะสามารถรักษาความมั่นคง และความเติบโตไว้ให้ได้ในระยะเวลาที่ผ่านมา การดำเนินการแก้ปัญหาด้านนี้ต้องอาศัยทฤษฎีระบบผ่านมิติ เวลาโดยผ่านปัจจัยตัวป้อนที่ถูกจัดการให้ออกมาเป็นผลผลิตกลับสู่สภาพแวดล้อมผ่านเวลา ความมีประสิทธิภาพขององค์กรในระยะยาวจะต้องมีเครื่องบ่งชี้โดยแยกออกตามระยะเวลา คือ (Gibson. 1997 : 36-40)

3.1. ดัชนีบ่งชี้ระยะสั้น (Short-Run Indicator) ได้จากการวัดการผลิต ประสิทธิภาพ และความพอใจ

3.2 ดัชนีบ่งชี้ระยะกลาง (Intermediate Indicator) ได้จากการใช้
ความสามารถในการปรับตัว การพัฒนาเป็นเกณฑ์การวัด

3.3 ดัชนีบ่งชี้ในระยะยาว (Long-Run Indicator) คือ การอยู่รอดขององค์การ

4. ปัญหาด้านเกณฑ์หลายประเภทที่อาจขัดแย้งกัน เช่น ความสามารถในการผลิต อาจขัดกันกับความพึงพอใจของพนักงาน กล่าวคือ การเพิ่มผลผลิตด้วยการบีบบังคับให้คนงานเพิ่ม แรงงานให้สูงขึ้น อาจมีผลทำให้ความพึงพอใจในงานลดน้อยลง ในทางกลับกัน ย่อมเป็น ไปทำนองเดียวกัน

5. ปัญหาความถูกต้องแม่นยำของการวัด โดยเฉพาะเชิงปริมาณ มีความถูกต้องแม่นยำมาก เพราะมีความสลับซับซ้อนของขบวนการ และความกว้างขวางของตัวแปรที่ใช้วัด การประเมิน ประสิทธิภาพจึงต้องพยายามระบุเกณฑ์ที่สามารถใช้วัดได้และผิดพลาดน้อยที่สุด

6. ปัญหาการนำไปใช้วัดองค์การ การใช้เกณฑ์ใดในการประเมินจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การที่ถูประเมิน

7. ปัญหาความเหมาะสมทางทฤษฎี แบบจำลองที่เหมาะสมจะต้องอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีที่จะช่วยทำความเข้าใจถึงกระบวนการ โครงสร้าง หรือพฤติกรรมขององค์การ โดยจะต้องศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรด้านองค์การภายใต้กรอบของความ เป็นระบบ

8. ปัญหาระดับของการวิเคราะห์ การประเมินประสิทธิผลขององค์การมักทำกัน ในระดับมหภาค (Macro Level) โดยพิจารณาถึงตัวแปรที่ครอบคลุมทั่วทั้งองค์การว่าองค์การใดมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผล แต่การกระทำดังกล่าวอาจจะเลยที่จะวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมของบุคคลกับความสำเร็จขององค์การ การประเมินและวิเคราะห์ที่เป็น ประโยชน์ต่อองค์การเป็นสิ่งที่ต้องผสมผสานทั้งระดับมหภาคและจุลภาคให้สัมพันธ์กัน

จากปัญหาทั้ง 8 ประการดังกล่าว Lawless (1972 ; อ้างถึงใน อุทัย สันติสกล. 2534 : 25-26) แสดงให้เห็นความยากในการวิเคราะห์ประเมินประสิทธิผลขององค์การ และจากการศึกษาพบว่า องค์การที่มีประสิทธิผลนั้นมีตัวแปรเป็นจำนวนมาก ตัวแปรที่นักวิชาการค้นพบในทางทฤษฎีบางตัวแปร สามารถใช้วิเคราะห์ทั้งองค์การธุรกิจและส่วนราชการ แต่บางตัวแปรสามารถใช้วิเคราะห์ได้กับองค์การใดเพียงประเภทเดียวเท่านั้น จะวัดองค์การประเภทอื่นมิได้เลย อย่างเช่นแนวทางการศึกษาของนักวิชาการ ดังนี้

Price (1968) ได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับพฤติกรรมขององค์การที่เกี่ยวกับ ประสิทธิภาพขององค์การ ในประเด็นความสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่ใช้ครอบคลุมองค์การ

เกือบทุกประเภท ตัวแปรสำคัญที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์และเกิดประสิทธิผลต่อองค์การคือ ผลกระทบจากความสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิผลและการแบ่งส่วนงานเหล่านี้เรียกว่าตัวแปร การติดต่อสื่อสาร และขนาดขององค์การที่ทำให้ประสิทธิผลแต่ละองค์การต่างกัน ซึ่งตัวแปร แทรกซ้อนซึ่งได้กลายมาเป็นตัวแปร (Gibson, 1997 : 27-31)

1. ความสามารถในการผลิต (Productivity) หมายถึง อัตราส่วนของผลผลิต ต่อปัจจัย ซึ่งก็คล้ายกับที่ Gibson ได้กล่าวในเรื่องประสิทธิภาพขององค์การ
2. ขวัญ (Morale) หมายถึงความมากน้อยของการที่แรงจูงใจของสมาชิกแต่ละคนได้รับการตอบสนอง
3. การยินยอมปฏิบัติตาม (Conformity) หมายถึงความมากน้อยของการที่สมาชิกขององค์การยอมรับบรรทัดฐานขององค์การ
4. ความสามารถในการปรับตัว (Adaptiveness) หมายถึงความมากน้อยของการที่องค์การสามารถสนองต่อการเปลี่ยนแปลง
5. ความเป็นสถาบัน (Institutionalization) หมายถึงความมากน้อยของการที่การตัดสินใจเป็นที่ยอมรับในสภาพแวดล้อม ซึ่งจะเป็นเครื่องตัดสินใจองค์การในระยะยาวว่า องค์การจะอยู่ต่อไปตราบใดที่สภาพแวดล้อมยังยอมรับผลผลิตและการกระทำขององค์การในการผลิตผลผลิตนั้นๆ

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการวัดประสิทธิผลขององค์การได้รับความสนใจและศึกษาค้นคว้าต่อๆ มาเพื่อเป็นแนวทางสำหรับองค์การในการรักษาไว้ซึ่งความเป็นองค์การและการบรรลุเป้าหมาย

Gross (1972 : 302-310) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลว่าเป็นการสมดุลที่สุด ระหว่างการปรับตัว (Adeptation) และการรักษาสภาพ (Maintenance) การตัดสินใจว่าองค์การมี ประสิทธิภาพหรือไม่จึงประกอบไปด้วย

1. การได้มาซึ่งทรัพยากร
2. การใช้ตัวป้อน (Input) อย่างมีประสิทธิภาพเมื่อเทียบกับผลผลิต (Output)
3. การผลิตผลผลิตในรูปบริการหรือสินค้าโดยใช้ทฤษฎีระบบ เช่น การ กำหนดการรักษาปริมาณ
4. การปฏิบัติงานด้านเทคนิค และด้านการบริหารอย่างมีเหตุผลด้วยหนทาง ที่ดีที่สุด
5. การลงทุนในองค์การ ได้แก่ การขยาย การปรับเปลี่ยน การอนุรักษ์การ พัฒนาทรัพย์สิน

6. การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของพฤติกรรม

7. การสนองตอบความสนใจที่แตกต่างกันของบุคคลและกลุ่ม

Georgopoulos และ Tannenbaum (1957 : 177-188 ; อ้างถึงใน (ภรณ์ กิรีติบุตร. 2529 : 64) ได้ศึกษา ประสิทธิภาพขององค์การด้วยสมมุติฐานที่ว่า องค์การทุกองค์การมุ่งที่จะบรรลุถึงเป้าหมายขององค์การ โดยการใช้เครื่องมือที่ทั้งมีและไม่มีชีวิตเพื่อผลิตผลงานของกลุ่ม ดังนั้น การให้ความหมาย ของประสิทธิผลขององค์การจึงต้องพิจารณา 2 ประเด็น คือ เป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ขององค์การ และหนทางหรือเครื่องมือซึ่งองค์การใช้ในการรักษาไว้ซึ่งความเป็นองค์การและบรรลุเป้าหมายให้ ได้ สำหรับเป้าหมายสำคัญขององค์การทั่วไปนั้นมี ดังนี้

1. ผลผลิตสูง ในแง่ที่ว่าสามารถบรรลุถึงจุดหมายที่องค์การได้ตั้งไว้ไม่ว่าจะโดยปริมาณ หรือคุณภาพ

2. ความสามารถที่จะรับและปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกองค์การ โดยไม่สูญเสียความมั่นคง

3. รักษาไว้ซึ่งทรัพยากรทั้งมนุษย์และวัสดุอุปกรณ์ ซึ่ง Reddin (1970 : 38-39) ได้ให้ความสำคัญแก่นักคิดตามบทบาทที่ต้องปฏิบัติภายในองค์การ เช่น ผู้จัดการ คนงาน องค์ความเขงคนงาน ที่ปรึกษา ฯลฯ ซึ่งมีอิทธิพลที่ทำให้้องค์การมีประสิทธิผล

จากสมมุติฐานเกี่ยวกับองค์การและเป้าหมายขององค์การดังกล่าว

Georgopoulos And Tannenbaum ได้ให้คำจำกัดความของประสิทธิผลขององค์การไว้ว่า หมายถึง ขอบเขตความมากน้อย (Extent) ของการที่้องค์การในฐานะที่เป็นระบบสังคมสามารถบรรลุถึงเป้าหมายได้โดย ทรัพยากรและวิธี/วิถีทางที่มีอยู่ โดยไม่ทำให้ทรัพยากรและวิธี/วิถีทางต้องเสียหายและ โดยไม่สร้างความตึงเครียดที่ไม่สมควรแก่สมาชิก ดังนั้นตัวแปรที่จะใช้วัดประสิทธิผลของ้องค์การจึง ประกอบด้วย

1. ความสามารถในการผลิตของ้องค์การ (Productivity) สามารถรับผิดชอบงานภายใน ้องค์การ และดำเนินงานให้แล้วภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ได้

2. ความยืดหยุ่น (Flexibility) ของ้องค์การในรูปของความเร็วในการปรับตัวเข้ากับการ เปลี่ยนแปลงภายใน้องค์การ และความสำเร็จในการปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงซึ่งเกิดขึ้นนอก ้องค์การ

3. การปราศจากความตึงเครียด (Strain) หรือการขัดแย้งรุนแรงระหว่างกลุ่มย่อยใน ้องค์การหรือระหว่างหน่วยงานใน้องค์การ

Georgopoulos และ Tannenbaum เชื่อและเห็นว่าเกณฑ์ทั้ง 3 ดังกล่าวสามารถใช้ประเมินประสิทธิผลขององค์กรได้โดยทั่วไป ทั้งสองได้ทำการศึกษาวิเคราะห์สถานียขนส่งสินค้า ซึ่งเป็นองค์การขนาดใหญ่ด้วยเกณฑ์ทั้ง 3 ดังกล่าว เขาพบว่า เกณฑ์ทั้ง 3 ใช้ได้ผลหน่วยงานที่นำมาศึกษาเป็นสถานียขนส่งสาขาจำนวน 32 แห่งด้วยกัน ซึ่งมีอัตรากำลังอันประกอบไปด้วย ผู้จัดการ สถานี 1 คน หัวหน้าผู้ควบคุมภาคกลางวัน 1 คน ภาคกลางคืน 1 คน คนงาน 35 คน ทั้ง 32 สถานีมี ความคล้ายคลึงกัน ในประเด็นสำคัญคือมีงานที่เหมือนกัน ตลอดจนวิธีการและระเบียบปฏิบัติก็มี มาตรฐานเดียวกัน

สมมุติฐานของผู้วิจัยทั้งสองมีอยู่ว่า ประสิทธิภาพของสถานียขนส่งสินค้าดังกล่าวสัมพันธ์ โดยตรงกับความสามารถในการผลิตและความยืดหยุ่นขององค์กร ทั้งยังมี ความสัมพันธ์ผกผันกัน กับความตึงเครียดในองค์กร ผู้วิจัยไม่เพียงแต่ทดสอบหลักการสำคัญของทฤษฎีระบบว่า ประสิทธิภาพเป็นผลของสาเหตุหลายประการด้วยกัน แต่ยังพยายามที่จะ ค้นหาความสัมพันธ์ต่อกัน ระหว่างเกณฑ์ทั้ง 3 ประการนี้ โดยผู้วิจัยวัดประสิทธิภาพทั้งหมด (Overall Effectiveness) ของสถานี ขนส่ง โดยขอให้ผู้เชี่ยวชาญให้คะแนนแต่ละสถานีทั้ง 32 แห่ง ผู้ให้คะแนนได้รับการขอร้องให้ ตัดสินว่าสถานีแต่ละแห่งอยู่ในลักษณะใดตั้งแต่ "ดีที่สุด" ถึง "เลวที่สุด" รวม 5 ขั้นตอนด้วยกัน เพื่อ คำนวณหาค่าเฉลี่ยประสิทธิภาพของแต่ละ สถานี และขอให้ผู้เชี่ยวชาญประเมินตัวแปรแต่ละตัว จากเครื่องวัด ดังนี้ (Georgopoulos and Tannenbaum, 1957 : 182-183)

1. ความสามารถในการผลิตของสถานี วัดจากการบันทึกรายงานผลการ ทำงานของคนงานที่เป็นจริง ในแง่ของเวลามาตรฐานที่กำหนดในการจัดส่งห่อของดังนั้น ผลผลิตของแต่ละ สถานีก็คือปริมาณเฉลี่ยของผลงานของคนงานแต่ละสถานีนั่นเอง

2. ความยืดหยุ่นของสถานี วัดจากคำตอบของคนงานต่อคำถาม

2 คำถาม คือ

2.1 จากการใช้ผู้บริหารในบางครั้งขอให้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการ ระเบียบ ปฏิบัติเกี่ยวกับเครื่องมือเครื่องใช้ วิธีทำงาน และการจัดสถานที่นั้น โดยทั่วไปแล้วท่าน คิดว่าการ เปลี่ยนแปลงดังกล่าวนำไปสู่การทำงานที่ดีกว่าเดิมหรือไม่

2.2 โดยทั่วไปแล้วท่านคิดว่าสถานีของท่านสามารถจัดการกับความ เปลี่ยนแปลงของปริมาณงานซึ่งเกิดขึ้นมากที่สุดระหว่างช่วงงานชุกได้ดีเพียงใด

คำถามแรกมุ่งที่จะวิเคราะห์ความสามารถขององค์กรในการปรับตัวให้ ยืดหยุ่นเข้ากับการเปลี่ยนแปลงจากภายในขององค์กรเอง ในขณะที่คำถามหลังมุ่งวัดความสามารถ ขององค์กรในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากนอกองค์กรคือจาก

สภาพแวดล้อม สำหรับ 2 คำถามนี้ก็ให้คะแนนคำตอบ 5 ขั้นตอน เช่นกัน สำหรับแต่ละคำถาม แล้วเอาคะแนนรวมของทั้ง 2 คำถามมาหารสอง เพื่อเป็นคะแนนเฉลี่ยสำหรับความยืดหยุ่นขององค์กร

ความตึงเครียดในสถานี วัดจากแบบสอบถามซึ่งถามว่า โดยทั่วไปแล้วท่านเห็นว่า สถานีของท่านมีความตึงเครียดหรือความขัดแย้งรุนแรงระหว่างพนักงานและหัวหน้าหรือไม่ (Georgopoulos And Tannenbaum, 1957 : 182-183) ผู้ตอบแต่ละสถานีก็จะเลือกคำตอบจาก 5 ขั้น แตกต่างกันตั้งแต่ “มีความตึงเครียดมาก” จนถึง “ไม่มีความตึงเครียดเลย” คะแนนเฉลี่ยคำตอบ ข้อนี้จะเป็นสภาพความตึงเครียดของตัวสถานี

หลังจากคณะผู้วิจัยได้เครื่องวัดของควมมีประสิทธิผลทั่วไปของแต่ละสถานี ขนส่งครบ ทั้ง 3 ตัว พร้อมทั้งผลการประเมินประสิทธิผลทั่วไปของแต่ละสถานีขนส่งทั้ง 32 แห่ง ซึ่ง สอดคล้องกัน ดังนั้น สมมุติฐานที่ Georgopoulos และ Tannenbaum ตั้งใจก็ได้รับการยืนยัน ด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์กันระหว่างทั้ง 3 ตัวแปร คือ ความสามารถในการผลิต ความยืดหยุ่น และความตึงเครียดและประสิทธิผลทั้งหมดขององค์กร

Mott (1972 ; อ้างถึงใน อุทัย สันติสกล. 2534 : 30-31) ได้สร้างแบบจำลองคล้ายคลึงกันกับที่ Georgopoulos และ Tannenbaum ได้เคยทำไว้ในปี ค.ศ. 1957 Mott ได้เสนอสมมุติฐานว่าประสิทธิผลขององค์กร ประกอบด้วย ปัจจัย 3 ประการ คือ

1. ความสามารถในการผลิต ได้แก่ ปริมาณงาน คุณภาพของงาน และ ประสิทธิภาพของงานที่ทำให้เกิดผลผลิต

2. ความสามารถในการปรับตัว

2.1 การปรับตัวตามสภาพหรือตามแบบสัญลักษณ์ (Symbolic Adaptation) การมีส่วนร่วมต่อปัญหาในการปรับปรุงพัฒนาซึ่งทำให้เกิดความพึงพอใจ ต่อการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา การปฏิบัติงานภายใต้เทคโนโลยีใหม่ การบริหารจัดการองค์กร ด้วยวิธีใหม่ๆ ที่พัฒนานำมาใช้

2.2 การปรับพฤติกรรม ได้แก่ การปรับเพื่อให้เกิดการยอมรับทันที และการปรับเพื่อให้เกิดการยอมรับโดยเงื่อนไขระยะเวลา

3. ความสามารถในการยืดหยุ่นจากเหตุการณ์ที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ เนื่องจากความ มากเกินไปของงานในองค์กร ผู้ตอบประเมินจะให้คำตอบว่าคนในองค์กรปรับตัวให้เข้ากับภาวะฉุกเฉิน ได้ดีเพียงใด เช่นเครื่องจักรเสีย งานล้นมืออย่างไม่คาดคิด หรือเร่งหมายการทำงานให้เร็วขึ้น อย่างรีบด่วน

ปัจจัยทั้ง 3 ประการดังกล่าวได้กลายมาเป็นข้อสมมุติฐานของ Mott ในการศึกษาให้เห็น คุณค่าของประสิทธิผลขององค์การ โดยอาศัยการศึกษาเริ่มต้นในเรื่องของผลผลิต โดยย้อนกลับไป ศึกษาประสิทธิผลในอดีตขององค์การในการปรับตัวต่อปัญหา และก็นำข้อมูลเหล่านั้นมาพิจารณา ในแง่ความมีคุณภาพ และประสิทธิภาพของผลผลิต โดยสรุปก็คือ การทราบความเป็นมาของประสิทธิผลขององค์การเพื่อการหาประสิทธิผล และเพิ่มผลประสิทธิผลขององค์การในอนาคต (Mott. 1972 : 21)

ทวี นุตรสุนทร (2529 : 45) กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า ในการเพิ่มผลผลิต ให้มีประสิทธิผลจะต้องดูที่อัตราส่วน 2 ตัวเท่านั้น คือ อัตราส่วนระหว่างผลผลิตกับตัวป้อน ซึ่งในแง่ธุรกิจสามารถเป็นผลิตภัณฑ์ที่วัดเป็นจำนวนหน่วยได้ แต่ Mott เห็นว่าองค์การที่เป็นโรงพยาบาล นั้น ไม่มีผลผลิตที่เห็น ได้ชัดแจ้ง และเชื่อว่าวิธีการวัดที่ Mott ได้นำมาศึกษาเป็นประโยชน์กับการวัด ประสิทธิผลขององค์การ โรงพยาบาล มหาวิทยาลัยมาก ซึ่งเห็นว่า

$$\text{ผลผลิต} = \frac{\text{ผลลัพธ์}}{\text{ความพยายาม}}$$

ซึ่งผลผลิตเพิ่มขึ้น ได้ 4 กรณี คือ

1. ผลลัพธ์เท่าเดิม ใช้ความพยายามน้อยลง
2. ผลลัพธ์เพิ่มขึ้น ใช้ความพยายามเท่าเดิม
3. ผลลัพธ์เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงมากกว่าความพยายามที่เพิ่มขึ้น
4. ผลลัพธ์เพิ่มขึ้น ใช้ความพยายามน้อยลง

ดังนั้นผลผลิต หรือความสามารถในการผลิตตามความคิดของ Mott

(กรณี กীরติบุตร. 2529 : 67) ที่ได้ให้ความสำคัญกับผลที่ออกมาในรูปของปริมาณ คุณภาพ ประสิทธิภาพ ผลผลิต จึงขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์หลายๆ ประการ โดยทั่วไป ปริมาณ คุณภาพ ประสิทธิภาพ และผลผลิตในแง่ของความสัมพันธ์กันจะเกิดจากปัจจัย 3 ประการ (อุทัย สันติสกุล. 2534 : 32)

1. นโยบายของรัฐบาลหรือองค์กรตัวแทนรัฐบาล
2. ทรัพยากรหมายรวมทั้งทรัพยากรบุคคล และเทคโนโลยี การจัดการ
3. ค่านิยมทางสังคม วัฒนธรรม รวมทั้งค่านิยมส่วนบุคคล

องค์การ

ในการทดสอบในเรื่องประสิทธิผลของ Mott (1972 : 38-39) ได้ศึกษาวิจัยกับองค์การนาซา (Nasa : The National Aeronautics And Space Administration) หรือจากองค์การโรงพยาบาล ซึ่งนักวิชาการในเรื่องประสิทธิผลคนก่อนคือ Georgopoulos และ Mann ได้ศึกษาและสรุปไว้ใน งานวิจัย จากการทดสอบสมมุติฐานพอสรุปได้ว่า ผลผลิตนั้นเกิดจากการประสานงานที่มี ประสิทธิภาพและเกิดจากความชำนาญในการดำเนินกิจกรรมขององค์การโดยประสานร่วมกันทุก ส่วน ผลผลิตจะขึ้นอยู่กับตัวแปรตามต่างๆ ได้แก่ การประสานงานที่มีรูปแบบ ความชำนาญการ คำสั่ง การยึดมั่นในกฎระเบียบ วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน

ในด้านการปรับตัว (Adaptation) หมายถึงการยอมรับและการเปลี่ยนวิธีการหรือหลักเกณฑ์ เทคโนโลยีในการทำงานและโครงสร้างในการทำงาน Mott กล่าวว่า กระบวนการปรับตัว ต้องมีการปรับแผนลักษณะ โครงร่างเหมือนกับมีการเปลี่ยน โปรแกรมในการทำงานใหม่ทุกส่วนขององค์การเพื่อให้เกิดผลผลิต ซึ่งการปรับสภาพดังกล่าวต้องอาศัยผู้ชำนาญการ ในการเป็นตัวแทนขององค์การ ในการให้ข้อเสนอแนะ อบรมชี้แนะปัญหาที่ยุ่งยากซับซ้อนจากการ เปลี่ยนปรับตัวต่อสภาพใหม่และคอยให้คำปรึกษา ปัญหาสำคัญที่สุดของการปรับตัวก็คือผลผลิตจะ เปลี่ยนไปหรือความสามารถในการผลิตเปลี่ยนไป อิทธิพลของตัวแปรที่เกี่ยวข้องต่อประสิทธิผล ขององค์การย่อมแปรเปลี่ยนไปซึ่งต้องมีการปรับตัว Katz และ Kahn (1966) เห็นว่าการปรับตัวเป็น การรักษาให้อยู่รอด (ภรณ์ กิรีติบุตร. 2529 : 47) Bennis ในปี ค.ศ. 1962 ได้นำมาศึกษาถึง ความสามารถในการปรับตัว ทั้งแนวคิดในเรื่องการปรับตัวของ Katz และ Kahn รวมทั้งของ Bennis, Price, Georgopoulos และ Tannenbaum ได้เป็นแรงผลักดันและมีอิทธิพลต่อแนวคิดของ Mott, Duncan (1973) (ภรณ์ กิรีติบุตร. 2529 : 49) ได้นำเอาแนวคิดการปรับตัวการผสมผสานเพื่อให้ บรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าวมาเสริมแนวความคิดในการหาความสัมพันธ์ในเรื่องประสิทธิผลขององค์การของ Mott

Mott (1972 : 63) เห็นว่าเป็นการปรับตัวอย่างหนึ่งให้เข้ากับภาวะฉุกเฉินหรือแขกซ้อนที่เกิดขึ้น ความยืดหยุ่นนี้เป็นการทำงานให้สำเร็จภายใต้ความเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน โดยสามารถเปลี่ยนแผน หมายถึงหรือโปรแกรมอย่างฉับพลันได้ ภายใต้สถานการณ์ที่ไม่อาจทำนายได้เนื่องจากงานมากเกินไป

Cameron (1978 : 614) ได้ทำการศึกษาวิจัยเพื่อประเมินประสิทธิผลขององค์การที่ปฏิบัติงานในด้านการศึกษาระดับสูง ทั้งระดับวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยจำนวน 6 แห่ง ในรัฐ New England ซึ่งให้การศึกษาในระดับปริญญาตรี Kim ได้ออกแบบสอบถาม นักศึกษาและอาจารย์ ผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัย โดยตั้งปัญหาดังต่อไปนี้ คือ

1. มหาวิทยาลัยที่มีประสิทธิผลมีลักษณะการจัดองค์การอย่างไร
2. องค์ประกอบอะไรในสถาบันแห่งนี้ ซึ่งแตกต่างจากสถาบันแห่งอื่น

ในแง่ของประสิทธิผล

3. อะไรควรจะต้องเปลี่ยนแปลงไปเพื่อให้สถาบันแห่งนี้มี

ประสิทธิผลมาก

4. ขอให้พิจารณาสถาบันการศึกษาระดับสูงซึ่งท่านเห็นว่ามี

ประสิทธิผลว่า อะไรคือสิ่งที่ทำให้สถาบันแห่งนั้นมีประสิทธิผล

5. จากตัวแปรต่างๆ ประมาณ 130 ตัวแปร ตัวแปรใดซึ่งไม่สามารถใช้ได้ดีกับ ความมีประสิทธิภาพของสถาบันแห่งนี้

6. จากตัวแปร 130 ตัวแปร ตัวแปรใดไม่สามารถใช้วัดได้ (Not Measurable) หรือ ไม่สามารถหาข้อมูลเกี่ยวกับตัวแปรนั้นได้

ผลจากการสัมภาษณ์และประเมินคำตอบจากคำถามทั้ง 6 ข้อดังกล่าว

ปรากฏว่ามีมิติของประสิทธิผล (Dimension Of Effectiveness) และเกณฑ์การวัดจำแนกได้กว้างๆ 9 มิติ คือ

1. ความพึงพอใจของนักศึกษา (Student Educational Satisfaction) เกี่ยวกับการจัด การศึกษาของสถาบันแห่งนี้ๆ
2. พัฒนาการทางการศึกษาแก่นักศึกษา (Students Academic Development) เป็นเกณฑ์ชี้วัด การบรรลุเป้าหมายทางวิชาการความเจริญเติบโต ความก้าวหน้าในทุกๆ ด้าน ของสถาบัน
3. การพัฒนาด้านอาชีพให้แก่นักศึกษา
4. การพัฒนาด้านส่วนบุคคลในส่วนสังคม จิตวิทยา หรือวัฒนธรรม
5. ความพึงพอใจ ในด้านการจ้างของอาจารย์ ผู้บริหารที่มีต่องานและ การว่าจ้างของสถาบัน
6. พัฒนาการด้านวิชาชีพและคุณภาพของอาจารย์ แสดงให้เห็นถึง ความมากน้อยของการ กระตุ้นจูงใจ (Stimulation) ให้ไปสู่การพัฒนาด้านวิชาชีพของสถาบัน
7. ความเปิดของระบบและปฏิกิริยาต่อชุมชน เน้นในเรื่องความสัมพันธ์ ต่อ สภาพแวดล้อมภายนอก ตลอดจนการปรับตัว และความสามารถในการให้บริการต่อ สภาพแวดล้อม ภายนอกสถาบัน
8. ความสามารถในการได้มาซึ่งทรัพยากร เป็นเกณฑ์ที่ใช้วัดบ่งชี้ถึง ความสามารถของสถาบันในการจัดหาทรัพยากร และการจัดการสนับสนุน

9. สุขภาพขององค์การ เกณฑ์ที่บ่งชี้คือ ความดีน่านับถือ

ความกระปรี้กระเปร่า ความสามารถมีชีวิตอยู่ต่อไปได้ในกระบวนการบริหารภายใน

หลังจากจัดประเภทของมิติของความมีประสิทธิภาพ 9 มิติ ดังกล่าวพร้อมด้วยเกณฑ์ที่จะใช้วัดแต่ละมิติ โดยแบบสอบถาม เพื่อให้ผู้ตอบอธิบายความหมายของมหาวิทยาลัยของตนที่มี ลักษณะขององค์การที่มีประสิทธิภาพดังระบุไว้แบบสอบถามส่งไปยังผู้บริหารหัวหน้าภาควิชาใน แต่ละสถาบันทั้ง 6 แห่ง ประมาณ 75 คน ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า มิติทั้ง 9 มีความสัมพันธ์ กันอย่างมากในทางบวก จึงสรุปว่าประสิทธิภาพขององค์การมีลักษณะหลายมิติ (Multidimensional Character) ไม่ใช่เป็นแนวความคิดเดี่ยว (Unitary Concept) แต่ทั้งนี้การมีประสิทธิผลในมิติหนึ่งไม่จำเป็นต้องสัมพันธ์กับความมีประสิทธิภาพของอีกมิติหนึ่ง และแต่ละสถาบันความมีประสิทธิภาพจะมีต่างมิติกันอาจไม่เหมือนกัน และมิติใดจะเปรียบเทียบกับมิติอื่น ไม่ได้เพราะขึ้นอยู่กับปัจจัย สภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันไป

วรพิทย์ มีมาก (2531 : 10) ในการศึกษาเรื่องการวิเคราะห์โครงสร้างการบริหารงาน และประสิทธิผลของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างสุขภาพและเทศบาล ซึ่งได้ศึกษาความมีประสิทธิภาพขององค์การทั้ง 2 เพื่อหาว่าปัจจัยใดมีอิทธิพลต่อการยกระดับฐานะ สุขภาพเป็นเทศบาล โดยใช้ข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงาน ประสิทธิภาพเพื่อประกอบการ พิจารณายกสถานภาพของสุขภาพ

Katz And Kahn (1966) ได้ศึกษาในเรื่อง The Social Psychology Of Organization และเน้นในเรื่อง องค์การที่มีประสิทธิภาพ โดยทั่วไปได้รับอิทธิพลหรือได้รับผลอันสืบเนื่องมาจากคน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในองค์การและการปฏิบัติงานประสิทธิภาพจะมากหรือน้อยอยู่ที่ ความเต็มใจ หรือการที่คนและองค์การสามารถทำความเข้าใจประสานสัมพันธ์ และปฏิบัติงานสู่ เป้าหมายโดยปราศจากข้อขัดแย้ง Katz และ Kahn ได้เน้นตัวแปรที่ทำให้เกิดประสิทธิผลแก่องค์การ คือ ความเจริญเติบโต (Growth) การเก็บรักษา (Storage) การอยู่รอด (Survival) การควบคุมเหนือ สภาพแวดล้อม (Control Over Environment) และได้พยายามศึกษามุ่งเฉพาะการหาเกณฑ์หรือตัว แปรเดี่ยวๆ ในการประเมินประสิทธิภาพขององค์การ แต่ตัวแปรเหล่านั้นมิใช่ตัวประสิทธิภาพขององค์การแต่อย่างใด ตัวแปรเดี่ยวได้แก่ คุณภาพ (Quality) ความรับผิดชอบ (Readiness) ประสิทธิภาพ (Efficiency) และตัวแปรต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว

Steers (1985) ได้เสนอแนวการวิเคราะห์ประสิทธิผลขององค์การด้วยวิธี ที่ครอบคลุมหลายด้าน (Multidimensional Approach) ซึ่งเหมาะกับการวิเคราะห์ประสิทธิผลของ

องค์การที่มีความยุ่งยากซับซ้อน การวัดประสิทธิผลสามารถทำได้ที่ดีที่สุดด้วยการพิจารณาแนวความคิดที่สัมพันธ์กัน 3 ประการ คือ

1. การบรรลุถึงเป้าหมายให้ได้สูงสุด (Goal Optimization) หมายถึงความสามารถขององค์การในการได้มาและใช้ ประโยชน์ทรัพยากรที่มีจำกัด และมีคุณค่าให้เป็นประโยชน์ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ในการปฏิบัติ ตามเป้าหมายฉะนั้นแทนที่จะวัดความสำเร็จของการบรรลุเป้าหมายได้สูงที่สุด อาจวัดความสำเร็จ การบรรลุเป้าหมายเท่าที่เป็นไปได้ จากการคำนึงถึงข้อจำกัดในเรื่อง คน เงิน เทคโนโลยี

2. แนวความคิดด้านระบบ (System Perspective) เป็นแนวความคิดที่สัมพันธ์กันกับแนวความคิดแรก การวิเคราะห์ในแง่ของระบบพิจารณาเป้าหมายในฐานะที่ไม่ใช่อยู่ในสภาพที่นิ่งอยู่กับที่ (Static) แต่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ความเป็นวงจร (Cyclic) ของเป้าหมายขององค์การดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความเป็นระบบขององค์การ

3. การเน้นเรื่องพฤติกรรม แนวความคิดการบรรลุถึงเป้าหมายให้ได้สูงสุด เน้นบทบาทของพฤติกรรมของบุคคลในองค์การที่มีต่อความสำเร็จขององค์การในระยะยาว

แนวความคิดทั้ง 3 ด้าน ที่สัมพันธ์กันดังกล่าวทำให้ความคิดเรื่องเป้าหมายสูงสุดเป็น เครื่องบ่งชี้ความมีประสิทธิภาพขององค์การ ซึ่ง Steers (1985 : 5-7) ได้สรุปและเสนอตัวแปรสำคัญที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพขององค์การอยู่ 4 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1. ลักษณะขององค์การประกอบด้วย

1.1 โครงสร้าง หมายถึง ความสัมพันธ์ของทรัพยากรด้านมนุษย์ที่ได้กำหนดไว้ ในองค์การ การวิเคราะห์โครงสร้างจึงรวมถึงการวิเคราะห์สิ่งต่างๆ คือ

1.1.1 ความมากน้อยของการรวมอำนาจ

1.1.2 ความชำนาญเฉพาะอย่างของงาน

1.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอย่างมีแบบแผน

1.1.4 ช่วงการบังคับบัญชา

1.1.5 ขนาดขององค์การ

1.1.6 ขนาดของหน่วยงาน

1.2 บทบาทของเทคโนโลยี หมายถึง เครื่องมือหรือวิธีการซึ่งองค์การใช้แปร สภาพตัวป้อนออกไปเป็นผลผลิตก็มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพขององค์การ

2. ลักษณะของสภาพแวดล้อมของงาน Steers แบ่งสภาพแวดล้อมเป็น

2 ระดับ คือ

2.1 สภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร เช่น สภาพการณ์ด้านการตลาด เศรษฐกิจ การเมืองมุ่งจำเพาะเจาะจง สภาพแวดล้อมของงานมุ่งสู่เป้าหมายขององค์กร ซึ่งยังแยกมิติย่อย ออกไปในเรื่องความสัมพันธ์ว่า สลับซับซ้อน ไม่สลับซับซ้อน มั่นคง เคลื่อนไหว ความแตกต่างใน ความแน่นอนระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตัดสินใจภายใต้สภาพแวดล้อมซึ่งเคลื่อนไหว (Dynamic) จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจของหน่วยงานนั้นมีการเคลื่อนไหวอีกด้วย

2.2 สภาพแวดล้อมในองค์กรหมายถึง บรรยากาศขององค์กรซึ่งเกี่ยวกับความ ถูกต้องแม่นยำของการรับรู้สภาพแวดล้อมของผู้บริหาร ถ้าผู้บริหารรับรู้ความ สลับซับซ้อน ความ มั่นคงและความไม่แน่นอนที่ปรากฏอยู่ในสภาพแวดล้อมได้อย่างถูกต้อง องค์กรจะมีแนวโน้มที่จะ สามารถสนองตอบ และปรับตัวได้อย่างเหมาะสมมากยิ่งขึ้น แต่ในทางตรงข้าม องค์กรสนองต่อ สภาพแวดล้อมที่ไม่เป็นจริง ผลในทางลบต่อความสำเร็จของ องค์กรก็จะมีมาก

2.3 ความมีเหตุผลขององค์กร ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาที่ตั้งได้กล่าว มาแล้วใน เรื่องการรับรู้สภาพความเป็นจริง

อย่างไรก็ตาม Steers ได้สรุปว่า องค์กรที่มีประสิทธิผลมากที่สุดถูก กำหนดโดยปัจจัยภายนอก บทบาทของนักบริหารก็คือการทำความเข้าใจกับสภาพแวดล้อมแล้ว ปรับ โครงสร้างและการปฏิบัติให้เข้า ได้กับสภาวะดังกล่าว

3. ลักษณะของบุคคลในองค์กร คือ ความปรารถนาของบุคคลที่จะ รักษาไว้ซึ่งการเป็นสมาชิกขององค์กรต่อไป (Attachment) และความปรารถนาของบุคคลใน การปฏิบัติงาน (Performance) เพื่อให้บรรลุถึง เป้าหมายขององค์กร มีอิทธิพลต่อประสิทธิผล ขององค์กรมาก

4. นโยบายการบริหารและการปฏิบัติ Steers ระบุว่านโยบายช่วย ฝ่ายบริหารให้บรรลุ เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

- 4.1 การกำหนดเป้าหมายที่แน่นอน
- 4.2 การจัดหาและการใช้ทรัพยากร
- 4.3 การสร้างสภาพแวดล้อมการทำงาน
- 4.4 กระบวนการติดต่อสื่อสาร
- 4.5 ภาวะผู้นำและการตัดสินใจ
- 4.6 การปรับตัวการริเริ่มสิ่งใหม่

นอกจากผลงานของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น ยังมีผลงานอีกจำนวนมากที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การ อย่างไรก็ตาม ตัวแปรที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการชี้วัดส่วนใหญ่จะ คล้ายคลึงกัน โดยการวิจัยครั้งนี้ จะใช้ตัวชี้วัดการประเมินผลการบริหาร 9 ด้าน ซึ่งสังเคราะห์จาก Georgopoulos And Tannenbaum (1957 : 182-183) ; Mott (1972 : 38-39) ; และ Katz And Kahn (1966) ดังนี้

1. ด้านความสามารถในการผลิต หมายถึง การที่องค์การสามารถจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก ได้ตรงตามความต้องการของชุมชน รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ได้ตรงตามความต้องการของชุมชน ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ได้ตรงตามความต้องการของชุมชน ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้ตรงตามความต้องการของชุมชน ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ได้ตรงตามความต้องการของชุมชน ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ได้ตรงตามความต้องการของชุมชน คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ตรงตามความต้องการของชุมชน และบำรุงรักษาสีประจักษ์ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ได้ตรงตามความต้องการของชุมชน

2. ด้านความสามารถในการปรับตัว หมายถึง การที่องค์การสามารถปรับตัวต่อสถานการณ์ เทคโนโลยี วิชาการใหม่ๆ ที่เข้ามาสู่องค์กรตลอดเวลา ให้มีความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ และพยายามกระจายอำนาจการตัดสินใจในการทำงาน การปรับองค์กรให้มีความคล่องตัวใน การทำงาน หรือมีความยืดหยุ่นอยู่เสมอ การที่บุคลากรในองค์กร สามารถปรับตัวและพัฒนา ตนเองตลอดเวลา

3. ด้านความพึงพอใจในงาน หมายถึง ที่บุคลากรในองค์กรมีความพึงพอใจกับงานและหน้าที่ที่ทำอยู่ปัจจุบัน รับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ในหน่วยงาน รวมถึงการรับฟังข้อเสนอแนะของบุคลากรใน หน่วยงานทุกฝ่าย การจัดบรรยากาศในการปฏิบัติงานเป็น กันเอง มีการปรึกษาหารือกัน และฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกัน

4. ด้านการได้มาซึ่งทรัพยากร หมายถึง องค์กรมีความพร้อมในการจัดหารายได้ภายใน เขตพื้นที่รับผิดชอบได้เป็นอย่างดี การได้รับงบประมาณจากส่วนกลาง และได้รับเงินสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกอย่างเพียงพอ การได้รับการสนับสนุน ทรัพยากรวัสดุ อุปกรณ์ต่างๆ จากหน่วยงานภายนอกอย่างสม่ำเสมอ ความเพียงพอต่อการดำเนินการ

5. ด้านการพัฒนา หมายถึง การที่องค์กรสามารถจัดเก็บรายได้ รวมไปถึงถึงภาษี อากรในปริมาณเพิ่มขึ้น จัดอบรมหรือสัมมนาให้กับบุคลากร เพื่อพัฒนาตนเองและพัฒนาองค์กร มีความยืดหยุ่นในการบริหารงานเพื่อจ่าย ต่อการปรับตัวที่เกิดขึ้น มีโครงการพัฒนาชุมชนเพิ่มขึ้นทุกๆ ปี ระบบการบริหารงานหรือการดำเนินงาน ได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นตลอดเวลา

6. ด้านประสิทธิภาพ หมายถึง การที่องค์กรมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบสำหรับบุคลากรแต่ละฝ่าย ไว้อย่างชัดเจน มีกลยุทธ์ที่ชัดเจน มีแผนชุมชนที่ชัดเจน และเกิดจากความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง มีระบบและวิธีการบริหารจัดการที่มีรายละเอียดและวิธีการปฏิบัติที่ชัดเจน เช่น มีระบบข่าวสาร ข้อมูลให้ทุกคนในองค์กรมีความรู้ความเข้าใจที่ตรงกัน เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมในการ บริหารไม่ว่าจะเป็นการกำหนดแผนการ ดำเนินงานต่างๆ และการปรึกษาหารือร่วมกันหาทางแก้ไขปัญหาที่ถูกต้อง มีการบริหารตามแผนพัฒนาที่กำหนดไว้ ในขณะเดียวกันก็สอดคล้องกับส่วนกลาง

7. ด้านความเจริญเติบโตขององค์กร หมายถึง การปฏิบัติงานตลอดจนการให้บริการประชาชน การรับฟังความคิดเห็น ความต้องการของประชาชน และการจัดสวัสดิการให้กับประชาชน ได้มีการพัฒนาอยู่เสมอ อุปกรณ์อำนวยความสะดวกในด้านการให้บริการประชาชน และการบริหารองค์กรมีเพียงพอ มีการแบ่งสายการบังคับบัญชามากขึ้น เนื่องจากองค์กรมากขึ้นมีงานซับซ้อนขึ้น

8. ด้านการอยู่รอดขององค์กร หมายถึง การที่องค์กรสามารถที่จะทำงานเพื่อพัฒนาองค์กร และท้องถิ่นต่อไปได้ มีความกระตือรือร้นในการปรับตัวและพัฒนาองค์กรอยู่เสมอ มีการจัดเก็บรายได้เพียงพอต่อการนำมา พัฒนาพื้นที่ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้

9. ด้านความมั่นคง หมายถึง การที่องค์กรมีการพัฒนาการดำเนินงานให้เป็นระบบ ต่อ ไปได้ ทางด้านการให้บริการประชาชน การจัดสวัสดิการ ด้านต่างๆ ให้กับชุมชน มีการจัดเก็บรายได้ ที่เพียงพอตามเป้าหมายวางไว้ เป็นที่ไว้วางใจของประชาชนในการให้บริการ รวมไปถึงการตอบสนองความต้องการให้กับ ประชาชนอย่างสม่ำเสมอ

องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลถือว่าเป็นหน่วยงานองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เล็กที่สุด ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพัฒนา ตำบล การตรวจสอบการกำกับดูแล ได้ง่ายที่สุด ตลอดจนเป็นเวทีประชาธิปไตยของประชาชน ในการระดมความรู้ และความคิดการตัดสินใจ วางแผนพัฒนา การดำเนินการ และการระดม ทุนทรัพยากร เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองที่มีความเหมาะสม ทั้งในแง่เชิงโครงสร้างขององค์กรและในแง่การมีส่วนร่วมของประชาชน

1. ความเป็นมาและหลักเกณฑ์การจัดตั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้น โดย พระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานแทน ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 นับตั้งแต่ พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2537 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปแบบใหม่ของสภา ตำบลทั่วประเทศออกเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบสภาตำบล และรูปแบบองค์การบริหารส่วน ตำบล ซึ่ง พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552) ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ใน มาตรา 40 ว่าด้วย สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมา ติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลที่ ได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลให้ทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทยที่ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา ซึ่งจะต้องระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในประกาศด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

2. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่

2.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่ประกอบด้วยสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในหมู่บ้านในตำบลนั้นๆ หมู่บ้านละ 2 คน ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 3 คน แต่ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้านให้มีสมาชิก

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 6 คน ในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะประกอบด้วย ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน และเลขาธิการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล พิจารณา และให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย แผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

2.2 นายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตตำบล ซึ่งอาจแต่งตั้งรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลได้ไม่เกิน 2 คน และเลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน มาจากการแต่งตั้งจากนายกององค์การบริหารส่วนตำบล มีคุณสมบัติเช่นเดียวกันกับนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนของการดำรงตำแหน่งนายกององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีหน้าที่ในการบริหารงานและพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการบริหารงานบุคคล กำหนดนโยบาย วางแผนการพัฒนาตำบลจัดทำงบประมาณรายจ่าย และต้องรายงานผลการปฏิบัติงานตามที่ให้ นโยบายไว้ทุกปี และปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

3. การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมี นายกององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนราชการมีพนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นข้าราชการประจำและมีลูกจ้างจำนวนตาม โครงสร้างตามกรอบอัตรากำลัง เป็นไปตามขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งกำหนดไว้ 3 ขนาด คือ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก โดยมีกรอบพิจารณากรอบอัตรากำลังแบ่งการบริหารออกเป็นอย่างน้อย 6 ส่วน ดังนี้

3.1 สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่รับผิดชอบงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการของพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง งานการประชุม งานนโยบายและแผน งานกฎหมายและคดี งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานกิจการสภา และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

3.2 ส่วนการคลังมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงินการเบิกเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงิน และอื่นๆ โดยมีฝ่ายงานการเงิน ฝ่ายงานบัญชี

ฝ่ายงานพัฒนาและจัดเก็บรายได้ ฝ่ายทะเบียนทรัพย์สินและพัสดุ และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

3.3 ส่วนโยธามีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ ประมาณการ ราคาค่าใช้จ่ายในโครงการ งานควบคุมอาคาร โดยมีฝ่ายก่อสร้าง ฝ่ายออกแบบและควบคุมอาคาร ฝ่ายประสานสาธารณูปโภค และฝ่ายผังเมือง และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

3.4 ส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสาธารณสุขทั้งหมด โดยมีฝ่ายอนามัยและสิ่งแวดล้อม ฝ่ายส่งเสริมสุขภาพและสาธารณสุข ฝ่ายรักษาความสะอาด ฝ่ายควบคุมและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฝ่ายควบคุมโรค และฝ่ายบริการสาธารณสุข และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

3.5 ส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานการศึกษา คือ ฝ่ายส่งเสริมกิจการ โรงเรียน และฝ่ายศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

3.6 ส่วนสวัสดิการและสังคม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริการด้านสวัสดิการและพัฒนาชุมชน การสังคมสงเคราะห์ และฝ่ายส่งเสริมอาชีพและพัฒนาสตรีและงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

4. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

มาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การสาธารณสุข และการก่อสร้างอื่นๆ
5. การสาธารณสุข
6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน

8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และ

ผู้ด้อยโอกาส

11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม

อันดึขงท้องถิ่น

12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของ

ประชาชน

16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎร ในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย

โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ

24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

25. การผังเมือง
26. การขนส่งและวิศวกรรมจราจร
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
28. การควบคุมอาหาร
29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
30. การรักษาความงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและ

รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

31. กิจกรรมอื่นใดตามที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ตามพระราชบัญญัติสภาพำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัด

ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

1. ให้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และ

สวนสาธารณะ

5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายที่กำหนดในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินตามอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
2. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
3. พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
4. พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475
5. พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510
6. พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535
7. กฎหมายอื่นๆ ตามแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลในท้องที่มีพื้นที่ต้อง

บังคับใช้ตามกฎหมายนั้นๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องป่าไม้ การประมง ทรัพยากรธรรมชาติ น้ำมัน นกอีแอ่น เป็นต้น

5. การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ในหนึ่งปีมีสมัยประชุมสามัญ 2 สมัย หรือหลายสมัย แล้วแต่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะกำหนด แต่ไม่เกิน 4 สมัย เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภา นายองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่มีอยู่ อาจทำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอ ขอให้เปิดประชุมสมัยวิสามัญ ถ้านายอำเภอเห็นสมควรให้นายอำเภอเรียกประชุมวิสามัญได้

การประชุมสมัยหนึ่งๆ ให้มีกำหนดไม่เกิน 15 วัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ สำหรับการประชุมสภาครั้งแรกต้องดำเนินการภายใน 45 วัน นับแต่วันเลือกตั้ง การเรียกประชุมสภาตามสมัยประชุมให้ประธานสภาเป็นผู้เรียกประชุม และเป็นผู้ปิดการประชุม การประชุมในแต่ละครั้งจะต้องมีสมาชิกสภามาร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะครบองค์ประชุม

6. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

6.1 องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดินภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ อกรฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมใบอนุญาต รวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเนื่องจากการฆ่าสัตว์

6.2 ส่วนราชการจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิตเฉพาะ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธินิติกรรมที่ดิน อกรรังนกอีแอ่น ค่าภาคหลวง ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ รายได้จาก อกรกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินจากประทานบัตรใบอนุญาต และอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ

6.3 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

6.4 รายได้อื่นๆ เช่น รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากการสาธารณูปโภค รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้ รายได้อื่นที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลจัดสรรให้ และตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของ องค์การบริหารส่วนตำบล

7. รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่ายจากงบประมาณโดยจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน

7.1 รายจ่ายงบกลาง หมายถึง รายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระผูกพันต้องจ่าย และเป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานต่างๆ เบิกจ่าย ได้แก่

7.1.1 ค่าชำระเงินกู้และดอกเบี้ย

7.1.2 รายจ่ายตามข้อผูกพัน

7.1.3 เงินสำรองจ่าย

7.1.4 เงินงบประมาณรายจ่ายทั่วไปตั้งช่วยเหลืองบประมาณ

7.1.5 เงินช่วยค่าทำศพ

7.2 รายจ่ายตามแผนงาน หมายถึง รายจ่ายซึ่งกำหนดรายละเอียดหมวดรายจ่ายไว้ในงานหรือโครงการตามแผนงานสำหรับหน่วยงานใดโดยเฉพาะ ได้แก่

7.2.1 หมวดเงินเดือน (ฝ่ายประจำ)

7.2.2 หมวดเงินเดือน (ฝ่ายการเมือง)

- 7.2.3 หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ
- 7.2.4 หมวดค่าสาธารณูปโภค
- 7.2.5 หมวดเงินอุดหนุน
- 7.2.6 หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง
- 7.2.7 หมวดรายจ่ายอื่นๆ

8. การกำกับดูแล

8.1 นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยมีอำนาจสามารถเรียกสมาชิกสภา คณะผู้บริหาร พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจง หรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานเอกสารใดๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้

8.2 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่ออุปสภาก็ได้

9. หลักการบริหารจัดการที่ดี

การบริหารจัดการที่ดีเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องพัฒนาไปสู่การบริหารที่ดีให้ ได้เพื่อเป็นที่พึงของประชาชน โดยมีหลักสำคัญอยู่ 6 ประการ คือ

9.1 หลักนิติธรรม คือ จะต้องมีการบริหารด้วยความชอบธรรม ชอบด้วยระเบียบกฎหมาย รักษาคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนอย่าเท่าเทียมและยุติธรรม

9.2 หลักคุณธรรม ยึดมั่นในความถูกต้องซื่อสัตย์ จริงใจ ขยันอดทน มีวินัยหลักความคุ้มค่า คือ การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

9.3 หลักความโปร่งใส คือ องค์การบริหารส่วนตำบลรู้อะไรประชาชนควรรู้ด้วย โดยการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนตรวจสอบได้ตลอดเวลา

9.4 หลักการมีส่วนร่วม คือ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และแสดงความคิดเห็นในกระบวนการตัดสินใจ และตรวจสอบ

9.5 หลักความรับผิดชอบ คือ ในการให้บริการสาธารณะตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายอย่างมีคุณภาพต้องรับผิดชอบต่อหากเกิดความเสียหาย

9.6 หลักความคุ้มค่า การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

10. แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

กองราชการส่วนตำบล (2548 : 21-40) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 59 (1) (2) กำหนดให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต้องจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลและบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงออกระเบียบว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้ใช้กลไกของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเครื่องมือในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และเป็นไปตามบทบาทภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งสาระสำคัญของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ดังนี้

1. ประเภทของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

1.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนา (แผนระยะ 10 - 15 ปี) หมายถึง ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำขึ้นเพื่อแสดงลักษณะสภาพเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นในอนาคต

1.2 แผนพัฒนา 5 ปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลอันมีลักษณะเป็นการกำหนดนโยบาย แนวทาง แผนงาน โครงการในการพัฒนาท้องถิ่นนั้นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยมีระยะเวลา 5 ปี

1.3 แผนพัฒนาประจำปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบล อันมีลักษณะเป็นแนวทางปฏิบัติและรายละเอียด โดยระบุถึงสถานที่ที่จะดำเนินการลักษณะกิจกรรม ระยะเวลาดำเนินงานและงบประมาณที่ใช้แผนประจำปี

2. องค์กรจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ได้กำหนดองค์กรจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ดังนี้

2.1 คณะกรรมการการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหาร

ส่วนตำบล

2.2 คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.3 ประชาคม ระดับตำบล/ หมู่บ้าน

3. องค์การประสานแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 หมวด 6 ข้อ 36 กำหนดให้มีองค์กรประสานแผนพัฒนา ประกอบด้วย

1. ศูนย์ประสานการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งในเขตอำเภอ

2. คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วยตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในเขตจังหวัด

การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลระยะ 5 ปี

ขั้นตอนที่ 1 เตรียมการ

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดปัญหาและแนวทางพัฒนาของหมู่บ้าน

ขั้นตอนที่ 3 การกำหนดและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาในระดับ

ตำบล

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดแนวทางพัฒนาของอบต.

ในขั้นตอนนี้ อบต. มีศักยภาพ และมีความประสงค์จะจัดทำวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาก็ให้ดำเนินการตามรายละเอียด ในภาคผนวกว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาและหาก อบต. ใดไม่ประสงค์จัดทำวิสัยทัศน์ก็ให้ดำเนินการจัดทำเป็นแนวทางพัฒนา อบต. ซึ่งมีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

1. แนวทางพัฒนาของ อบต. แยกออกเป็น 7 แผนงาน ประกอบด้วย

1.1 แผนงานพัฒนาคนสังคม เป็นการพัฒนาเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและรวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนซึ่งมีกิจกรรม/โครงการเกี่ยวกับ

1.1.1 การสาธารณสุข เป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพอนามัยของประชาชนการควบคุมและระวังโรคติดต่อ

1.1.2 การศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เน้นการดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาของเด็ก เยาวชน และประชาชน โดยทั่วไป รวมทั้งส่งเสริมประเพณีอันดีงาม กิจกรรมศาสนา สนับสนุนภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น

1.1.3 การส่งเสริมความเข้มแข็งแก่ชุมชน ได้แก่ กิจกรรมส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งเสริมการจัดเวทีประชาคม การประชุม สัมมนาเพื่อระดับความคิดเห็น เป็นต้น

1.1.4 การนันทนาการและส่งเสริมกิจกรรมการกีฬา

1.1.5 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

1.1.6 การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด

1.1.7 จัดสวัสดิการและสังคมสงเคราะห์ ได้แก่ การสงเคราะห์

คนยากจน คนพิการ เด็กและผู้สูงอายุ เป็นต้น

1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นการพัฒนาซึ่งครอบคลุมกิจกรรม

โครงการด้านการประกอบอาชีพของประชาชนทั้งด้านการเกษตร อุตสาหกรรมและบริหารการท่องเที่ยว ได้แก่

1.2.1 การส่งเสริมการประกอบอาชีพและยกระดับรายได้

1.2.2 การส่งเสริมการตลาดชุมชน สินค้าพื้นเมือง

1.2.3 สนับสนุนธุรกิจร้านค้าชุมชน กองทุน ธนาคารหมู่บ้าน

1.2.4 การแทรกแซงราคาพืชผล การสร้างอาคารยุ้งฉาง

1.2.5 สนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มอาชีพต่างๆ

1.2.6 พัฒนาแหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งกิจกรรมเกี่ยวกับ

การท่องเที่ยว

1.2.7 การแก้ไขปัญหาการว่างงาน

1.3 แผนงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นการพัฒนาด้านกายภาพ

เกี่ยวกับสาธารณูปโภค สาธารณูปกรณ์ต่างๆ เพื่อยกระดับความเป็นอยู่และอำนวยความสะดวก

1.4 แผนพัฒนาแหล่งน้ำ เน้นการพัฒนาด้านแหล่งน้ำเพื่ออุปโภค

บริโภคและเพื่อระบบเกษตร ซึ่งเป็นกิจกรรมเกี่ยวกับ ได้แก่ การก่อสร้างประปาหมู่บ้าน

การพัฒนาระบบประปาหมู่บ้าน การก่อสร้างบาดาล การขุดลอกลำห้วย ขุดลอกหนอง

การก่อสร้างฝายกั้นน้ำ

1.5 แผนพัฒนาการเมืองการบริหาร เป็นการพัฒนาความรู้

ความเข้าใจของประชาชนในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย

รวมถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพ โดยมีกิจกรรม โครงการเกี่ยวกับ

1.5.1 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในรูปธรรม

1.5.2 การส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกิจกรรมของอบต. และการบริหารงานปกครองตามระบอบประชาธิปไตยรวม ได้แก่ กิจกรรมรณรงค์การเลือกตั้ง

1.5.3 การพัฒนาบุคลากร ทั้งพนักงานส่วนตำบล สมาชิกสภา อบต. ให้มีความรู้คุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติงาน

1.5.4 การพัฒนารายได้ โดยการปรุ้งแหล่งรายได้วิธีการหารายได้ รวมทั้งระบบการจัดเก็บภาษี การทำกิจกรรมพาณิชย์ของอบต.

1.5.5 การจัดหาและปรับปรุงเครื่องมือเครื่องใช้และสถานที่ปฏิบัติงานให้เพียงพอ มีประสิทธิภาพ

1.5.6 การให้บริหารแก่ประชาชน โดยจัดการให้บริหารทั้งในและนอกสำนักงาน รวมทั้งการอำนวยความสะดวกแก่ผู้มาติดต่องานต่างๆ รวมทั้งการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ให้แก่ ประชาชนทราบ

1.6 แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เน้นการพัฒนา ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมที่เกี่ยวกับการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้เกิดความน่าอยู่และมีความยั่งยืน โดยดำเนินกิจกรรม โครงการ ได้แก่ การกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล การก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย

1.7 แผนงานอื่นๆ เป็นแผนงานการพัฒนาตามสภาพที่ท้องถิ่นต้องการนอกเหนือจากที่กล่าวข้างต้น หรือต้องการเน้นเป็นพิเศษ ได้แก่ แผนงานการส่งเสริมการท่องเที่ยว หรือแผนการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชน เป็นต้น

สรุปแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล แนวทางการพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล แยกออกเป็น 7 แผนงาน ทั้งนี้คณะผู้ศึกษาใช้กรอบแนวคิดในการวิจัยเพียง 3 แผนงาน คือ แผนงานด้านพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แผนงานด้านแหล่งน้ำ และแผนงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพราะแผนงานทั้ง 3 แผนงานดังกล่าว มีกิจกรรมโครงการที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง แต่แผนงานในด้านอื่นๆ ที่เหลือไม่มีกิจกรรมโครงการที่เกี่ยวข้องกับงานก่อสร้าง ดังนั้นคณะผู้ศึกษาจึงนำเอาแผนงานทั้ง 3 ด้าน ที่กล่าวมานำมาปรับปรุงเพื่อเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้

2. องค์ประกอบของแผนงาน

ในแต่ละแผนงานมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ

2.1 วัตถุประสงค์ หมายถึง จุดหมายหรือผลสำเร็จที่ต้องการให้เกิดขึ้น ทั้งนี้ในแต่ละแผนงานพัฒนาอาจมีวัตถุประสงค์เดียวหรือหลายวัตถุประสงค์ก็ได้

2.2 เป้าหมาย หมายถึง การระบุลักษณะความสำเร็จที่ต้องการใน 4 ลักษณะ คือ

- 2.2.1 เป้าหมายที่เป็นจำนวนหรือปริมาณ
- 2.2.2 เป้าหมายที่เป็นพื้นที่
- 2.2.3 เป้าหมายที่เป็นกลุ่มชุมชน เช่น กลุ่มเด็ก ผู้สูงอายุ
- 2.2.4 เป้าหมายที่เป็นระยะเวลา

2.3 แนวทางดำเนินงาน หมายถึง วิธีการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงานที่กำหนดไว้

3. วิธีการกำหนดแนวทางพัฒนา

โดยคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล คณะทำงานสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาประชาคมตำบล ร่วมกันดำเนินการ ดังนี้

3.1 จัดประชุมร่วมประกอบด้วย คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการสนับสนุนการการจัดทำแผนฯ ประชาคมตำบล โดยคณะกรรมการการบริหารชี้แจงทำความเข้าใจแก่ผู้เข้าร่วมประชุมเพื่อให้ทราบบทบาทภารกิจและเป้าหมายในการกำหนดแนวทางพัฒนา

3.2 วิเคราะห์สถานการณ์ของตำบล โดยนำข้อมูลดังต่อไปนี้มาพิจารณา

- 3.2.1 สภาพปัญหาของตำบล ที่ได้จากขั้นตอนที่ 3
- 3.2.2 วิสัยทัศน์ของอำเภอ จังหวัด ทิศทางการพัฒนาตามแผนฯ
- 3.2.3 ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลและศักยภาพของพื้นที่ (ท้องถิ่น)

พื้นที่ (ท้องถิ่น)

3.3 กำหนดแนวทางพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลอันเป็นสถานที่พึงปรารถนาให้เกิดขึ้นซึ่งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นไปได้และเป็นที่ยอมรับของประชาชน โดย

3.3.1 แบ่งกลุ่มย่อยเป็น 7 กลุ่ม หรือตามความเหมาะสมและเปิดโอกาสให้สมาชิกเลือกกลุ่มตามความถนัดตามสนใจเพื่อกำหนดตามแนวทางพัฒนาในแต่ละด้านร่วม 7 ด้าน คือ แนวทางพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม โครงสร้างพื้นฐาน ด้านแหล่งน้ำ การเมืองและการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และแผนงานอื่นๆ

3.3.2 กำหนดวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา การกำหนด

วัตถุประสงค์ของแต่ละแนวทางการพัฒนาโดย

1) พิจารณาวิสัยทัศน์การพัฒนาอำเภอว่าในแต่ละด้าน

กำหนดไว้อย่างไร

2) วิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของประชาชนในตำบล

3) ให้แต่ละกลุ่มกำหนดสิ่งที่คาดหวังของแต่ละแนวทาง

เช่น วัตถุประสงค์ แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ “ให้ประชาชนมีอาชีพที่มั่นคงมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพและไม่มีหนี้สิน”

3.3.3 กำหนดเป้าหมายการพัฒนาของแนวทางการพัฒนาโดยกำหนด

จำนวนหรือปริมาณของวัตถุประสงค์ให้เหมาะสมและมีความเป็นไปได้ ได้แก่ ลดปัญหาการว่างงานของประชาชนร้อยละ 20 และมีรายได้เฉลี่ยอย่างน้อย 20,000 บาท/คน/ปี ภายใน 2549 เป็นต้น

3.3.4 การกำหนดแนวทางการดำเนินงาน โดย

1) พิจารณาวัตถุประสงค์ และเป้าหมายการพัฒนาเพื่อ

กำหนดแนวทางการดำเนินงานที่จะทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์/เป้าหมายได้

2) ลักษณะของแนวทางการดำเนินงาน มีลักษณะงาน

กว้างๆ พร้อมระบุเป้าหมายที่จะดำเนินการ เช่น แนวทางดำเนินงานของแผนงานพัฒนาเศรษฐกิจ ได้แก่ ส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มอาชีพ ปีละ 3 กลุ่ม จัดตั้งตลาดกลางรับซื้อผลผลิตทางการเกษตรจำนวน 1 แห่ง แทรกแซงราคาผลิตผลทางการเกษตร ส่งเสริมการทำอาชีพเสริมของกลุ่มแม่บ้าน เป็นต้น

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีที่มาจากการเลือกตั้ง โดยตรง อันเป็นตัวแทนของประชาชน โดยแท้จริง มีจำนวนที่มากกว่าที่มาจากการแต่งตั้ง และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีเฉพาะผู้แทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ทำหน้าที่เป็นทั้งฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ในการพัฒนาครอบคลุมในทุกด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิตของประชาชน และมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดไว้

บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลขามเต่า อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

1. สภาพทั่วไป

พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลขามเต่า อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม มีพื้นที่ทั้งหมด 46,063 ไร่ พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบริมแม่น้ำ โดยเฉพาะด้านทิศตะวันออกติดกับแม่น้ำโขง และสปป.ลาว ด้านทิศตะวันตกติดกับตำบลคำเตยและตำบลหนองญาติ ทั้งตำบลมีทั้งหมด 11 หมู่บ้าน จำนวนประชากร 8,739 คน ประชากรส่วนใหญ่จะตั้งบ้านเรือนรวมกันเป็นกลุ่มบริเวณที่ดอน ซึ่งเป็นที่ตั้งของหมู่บ้าน คนในหมู่บ้านส่วนใหญ่จะเป็นญาติพี่น้องกัน มีการไปมาหาสู่กันแบบพี่น้องทั้งในหมู่บ้านเดียวกันและหมู่บ้านใกล้เคียง สภาพความเป็นอยู่ของประชากร หารกินอยู่ บริโภคอาหารจากการผลิตของตนเอง และหาผลผลิตจากธรรมชาติในท้องถิ่น จะซื้อจากร้านค้าเป็นบางส่วน ถ้ามีการเจ็บป่วยเล็กน้อยจะใช้บริการจากสถานีอนามัยที่อยู่ใกล้บ้าน

1.1 ที่ตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลขามเต่า ได้จัดตั้งและยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2540 ตั้งอยู่ ณ เลขที่ 182 หมู่ที่ 1 บ้านขามเต่า ถนนชยางกูร ตำบลขามเต่า อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ห่างจากตัวจังหวัด ระยะทางประมาณ 16 กิโลเมตร และมีอาณาเขตติดต่อกับพื้นที่อื่น ดังนี้

ทิศเหนือ ติดกับ บ้านหนองเสา ตำบลท่าล้อ

ทิศใต้ ติดกับ บ้านนาออกควาย บ้านโพหนอง ตำบลดงขวาง

ทิศตะวันออก ติดกับ แม่น้ำโขงและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ทิศตะวันตก ติดกับ บ้านโพสวรรค์ ตำบลคำเตย และบ้านคำพอก ตำบล

หนองญาติ

1.2 เนื้อที่ ตำบลขามเต่า มีเนื้อที่ประมาณ 68.9 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 43,063 ไร่

1.3 สภาพภูมิประเทศ ตำบลขามเต่า ภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นที่ราบ ริมแม่น้ำ โดยเฉพาะด้านทิศตะวันออกติดกับแม่น้ำโขง และ สปป.ลาว ส่วนทางด้านทิศตะวันตกติดกับตำบลคำเตยและตำบลหนองญาติ โดยมีสัดส่วน ดังนี้

ที่ราบ ประมาณร้อยละ 45 รวม 13,590 ไร่ อยู่บริเวณตอนกลางของตำบล บริเวณ หมู่ 1, 2, 3, 4, 5, 6, 11 ใช้ทำนา ปลูกพืชผัก ไร่นาสวนผสม ปลูกไม้ผล ไม้ยืนต้น

ที่ลุ่ม ประมาณร้อยละ 25 รวม 7,550 ไร่ อยู่บริเวณทางตะวันออกและตอนใต้ของตำบล บริเวณ หมู่ 1, 2, 3, 5, 6, 11 ใช้ทำนา ปลูกพืชผัก ไร่นาสวนผสม

ที่ดอน ประมาณร้อยละ 30 รวม 9,059 ไร่ อยู่บริเวณทางทิศเหนือ และทิศตะวันตกของตำบล บริเวณ หมู่ 7, 8, 9, 10 ใช้ทำนา ปลูกไม้ผล ไม้ยืนต้น

โครงสร้างของดิน เป็นดินทรายร้อยละ 75 ดินเหนียวร้อยละ 17 ดินลูกรังร้อยละ 8

1.4 แหล่งน้ำ และปริมาณน้ำฝน

แหล่งน้ำธรรมชาติ ได้แก่ แม่น้ำโขง ห้วยชะโงม ห้วยชะโนด ห้วยยาง ห้วยน้ำคำ ห้วยคำกิตะ ห้วยคำช่างน้ำหนองสระพัง หนองคำมะเอียง หนองสระพุก หนองคอห่าน สระชาตรี สระคำเอ้ สระบังโคน สระโคกยาว สระหนองบง ระดับน้ำได้ดินลึกเฉลี่ย 8 เมตร

แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น ได้แก่ ฝ่ายน้ำล้นคำผักตบ ฝ่ายน้ำล้นค่านาแซง ทำนบคำหมาด ทำนบคำหว้าเคียด ทำนบห้วยชะโงม ทำนบวังเดือนห้า อ่างเก็บน้ำห้วยชะโงม อ่างเก็บน้ำหนองแซง

ปริมาณน้ำฝน เฉลี่ย 2,210 มม./ปี วันที่มีฝนตกเฉลี่ย 143 วัน/ปี เดือนสิงหาคม มีวันฝนตกมากที่สุด เฉลี่ย 26 วัน หนาวکم น้อยสุด เฉลี่ย 0.7วัน ความชื้นสัมพัทธ์เฉลี่ยร้อยละ 74.49

1.5 การบริหาร/ปกครอง

องค์การบริหารส่วนตำบลขามเต่า ประกอบด้วยหมู่บ้าน จำนวน 11 หมู่บ้าน ในจำนวนนี้ เป็นหมู่บ้าน ปชด. 2 หมู่บ้าน คือ หมู่ที่ 1 และหมู่ที่ 2 หมู่บ้าน อพป. จำนวน 7 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ที่ 3, 4, 5, 6, 8, 9, 11 และหมู่บ้านปกติ จำนวน 2 หมู่บ้าน คือ หมู่ที่ 7, 10

ตารางที่ 4 รายชื่อคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลขามเต่า

| ชื่อ - สกุล | ตำแหน่ง | ที่อยู่ |
|-------------------------|--------------------------------------|---------|
| 1 นายกองนี พาทิ | ตำแหน่ง นายกองค์การบริหารส่วนตำบล | หมู่ 9 |
| 2 นายวีระเดช ชามาตร | ตำแหน่ง รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล | หมู่ 7 |
| 3 นายธีระพงษ์ กันสืบ | ตำแหน่ง รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล | หมู่ 4 |
| 4 นายจักรพันธ์ บัวสุตตา | ตำแหน่ง เลขานุการนายก อบต. | หมู่ 1 |

ตารางที่ 5 ทำเนียบผู้นำชุมชน

| หมู่ที่ | ชื่อหมู่บ้าน | ผู้ใหญ่บ้าน | สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล | |
|---------|---------------|---------------------|--------------------------------|----------------------------|
| | | | | |
| 1. | ขามเต่า | นายใหม่ บัวสุตตา | นายรักษัย พรหมชัย | นางสุภารัตน์ อดีศิริศักดิ์ |
| 2. | ขามเต่า | นายมงคล บัวสุตตา | นายฉันทน์ อุปพงษ์ | นางสุนิสา ภาคี |
| 3. | กุดข้าวปุ้น | นายศักดิ์ บุญนรงค์ | นางสายสมอน สุวรรณศรี | นางมลจินทร์ สินโพธิ์ |
| 4. | นาโดน | นายทองพับ หลวงศรี | น.ส.สมัยมิตร ปารีสร้อย | นายจิตรกรรณ หอมอ่อน |
| 5. | ชะโงม | นายเทวราช สุนา | นายแสวง ชามาตร | นายเจริญ จารุวัฒน์ |
| 6. | ชะโงม | นายพรหม บุตติ | นางสุธิมา กุมลา | นายคำแหง พรหมทา |
| 7. | กล้วย | นายพัน โคตรนาม | นายระวี วงษ์ชี | นายสวัสดิ์ เพิ่มพูน |
| 8. | ชะโนดใหญ่ | นายอัมรินทร์ มาคำย | นายณรงค์ฤทธิ์ ยิ่งแก้ว | นายรัฐชัย อ่อนบัตร์ |
| 9. | ชะโนดน้อย | นายสอน ชาหอม | นายอดิราช แก้วกิ่ง | นายวิชัย ประครอง |
| 10. | ใหม่ศรีประทุม | นายสุกัน ยิ่งแก้ว | นายสมเกียรติ ลาท่า | นายโชคชัย สุวรรณใจ |
| 11. | นาโดน | นายสมบัติ แสงจันทร์ | นายชม สิงเสื่อ | นางนิตยา ธาตุวงศ์ |

2. สภาพทางเศรษฐกิจ

2.1 ด้านเกษตรกรรม

พืชเศรษฐกิจที่สำคัญของตำบล ข้าวนาปี (พันธุ์ กข.6 ขาวดอกมะลิ 105 กข. 10 กข.15) หอมแบ่ง (หอมหัวพันธุ์ ต้นหอม) ข้าวโพดหวาน มะเขือเทศบร โภคสด ยาสูบ พืชผักอื่นๆ (กระเทียม หอมแดง กะหล่ำปลี แดงร้าน ถั่วฝักยาว ผักกวางตุ้ง พืชตระกูลผักกาด ผักบุ้งจีน) ถั่วลิสง พันธุ์ นพ.1 ไม้ผลอื่นๆ (มะขามหวาน มะขามเปรี้ยว มะม่วง)

สัตว์เศรษฐกิจ โคพันธุ์พื้นเมือง พันธุ์ลูกผสมบราห์มัน กระบือพันธุ์พื้นเมือง ไก่พื้นเมือง ไก่ลูกผสมสามสายเลือด ไก่ชน เป็ดพันธุ์มัสโควี (เป็ดเทศ) สุกรพันธุ์ลาร์จไวท์ ประมง บ่อเลี้ยงปลา เลี้ยงปลาในกระชัง จับปลาในแม่น้ำโขง

หน่วยธุรกิจในตลาด

| | | | |
|------------------------------|-------|----|------|
| สถานบริการปั้มน้ำมันขนาดใหญ่ | จำนวน | 2 | แห่ง |
| ร้านค้าเบ็ดเตล็ด | จำนวน | 41 | แห่ง |
| โรงสีข้าวขนาดใหญ่ | จำนวน | 1 | แห่ง |
| โรงสีข้าวขนาดเล็ก | จำนวน | 24 | แห่ง |
| ร้านอาหาร | จำนวน | 17 | แห่ง |

3. สภาพทางสังคม

3.1 การศึกษา

| | | | |
|-----------------------------------|-------|---|------|
| โรงเรียนระดับอาชีวศึกษา/อุดมศึกษา | จำนวน | 1 | แห่ง |
| ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน (กศน.) | จำนวน | 1 | แห่ง |
| ประถมศึกษาและขยายโอกาส | จำนวน | 4 | แห่ง |

3.2 สถาบันและองค์กรทางศาสนา

ในเขตพื้นที่ตำบลขามเฒ่า ราษฎรส่วนใหญ่ นับถือศาสนาพุทธ มีวัดพุทธ
จำนวน 11 แห่ง สถานที่ประกอบศาสนกิจคริสต์ 1 แห่ง (หมู่ 3)

3.3 สถานบริการสาธารณสุข

| | | | |
|---------------------------|--------|-----|------|
| สถานีอนามัย | จำนวน | 3 | แห่ง |
| อัตรการมีและใช้ส้วมราดน้ำ | ร้อยละ | 100 | |

3.4 ส่วนราชการ/หน่วยงานอื่นในพื้นที่

เรือนจำกลางจังหวัดนครพนม

ศูนย์บริการวิชาการด้านพืชและปัจจัยการผลิตนครพนม

สถานีบริการโครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้าบ้านนาโคง

มหาวิทยาลัยนครพนม (วิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยีนครพนม)

3.5 บริการพื้นฐาน

3.5.1 การคมนาคม

เส้นทางคมนาคมสายหลักเป็นถนนลาดยาง นครพนม - ชาติพนม และ
ขามเฒ่า - หนองดินแดง ถนนภายในหมู่บ้านส่วนใหญ่เป็นถนนคอนกรีต การคมนาคมขนส่ง
พื้นที่เกษตรส่วนใหญ่เป็นถนนลูกรัง

3.5.2 การโทรคมนาคม

ที่ทำกาไปรษณีย์ย่อย

จำนวน 1 แห่ง (หมู่ 2)

โทรศัพท์สาธารณะ

มีครบทุกหมู่บ้าน

3.5.3 การมีไฟฟ้าใช้

ตำบลขามเฒ่าปัจจุบันได้รับการบริการไฟฟ้าภาคครัวเรือนครบทั้ง

11 หมู่บ้าน

3.5.4 แหล่งน้ำธรรมชาติ

แม่น้ำ จำนวน 1 สาย คือ แม่น้ำโขง

ลำห้วย จำนวน 6 สาย

3.5.5 แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น

| | | | |
|---------------|-------|----|------|
| ฝายขนาดเล็ก | จำนวน | 2 | แห่ง |
| สระน้ำ | จำนวน | 9 | แห่ง |
| บ่อโยก | จำนวน | 10 | แห่ง |
| ประปาหมู่บ้าน | จำนวน | 7 | แห่ง |

3.5.6 ข้อมูลอื่นๆ มวลชนจัดตั้ง และกลุ่มอาชีพต่างๆ

| | | | |
|------------------------------|-------|-----|----|
| กองทุนเพื่อความมั่นคงของชาติ | จำนวน | 300 | คน |
| ลูกเสือชาวบ้าน 3 รุ่น | จำนวน | 450 | คน |
| สมาชิก อปพร. 3 รุ่น | จำนวน | 179 | คน |

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อุทัย สันติสกุล (2534) ได้ทำวิทยานิพนธ์เรื่องการวิเคราะห์ประสิทธิผลและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การศึกษาระดับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พบว่า ประสิทธิภาพของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สามารถพิจารณาได้จาก ปริมาณงานที่รับผิดชอบ การปฏิบัติงานตามหน้าที่ รับผิดชอบอย่างเต็มที่และสำเร็จคล่อง ความสามารถในการปรับตัวของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จะต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับ เทคโนโลยี วิชาการใหม่ๆ ความต้องการของหน่วยราชการในสังกัด และเพื่อนร่วมงาน แต่เนื่องจาก มหาวิทยาลัยเป็นการบริหารตามระบบราชการ ทำให้มีอัตราการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีใหม่ๆ น้อย ประกอบกับ เป็นการปฏิบัติงานประจำตามหน้าที่ ทำให้ สมาชิกในองค์กร ไม่ต้องปรับตัวในการทำงานมากนัก ในด้านของการพัฒนาของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สามารถพิจารณาได้จาก การพัฒนาทาง วิชาการและเทคโนโลยี ความเพียงพอของวัสดุอุปกรณ์ความสะดวกในการเรียนการสอนและบริการ นอกจากนั้นยังหมายความว่า รวมถึงการพัฒนาบุคลากรด้วยการอบรมให้ความแก่สมาชิกในองค์กรยังเป็นปัจจัยสำคัญในการ พัฒนาองค์กรในอนาคต โดยการพัฒนาทางเทคโนโลยี วัสดุอุปกรณ์ ขององค์กรยังขึ้นอยู่กับ นโยบายขององค์กรเป็นปัจจัยสำคัญ เนื่องจากองค์กรที่มี แผนนโยบายในด้านการพัฒนาทาง เทคโนโลยีและวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ อย่างชัดเจน จะทำให้องค์กรที่มีลักษณะงานสอดคล้องกับ นโยบาย และมีการพัฒนาได้มากกว่าองค์กรอื่นๆ ดังเช่น

ภาครัฐมีนโยบายส่งเสริมและให้ ความสำคัญกับการพัฒนาสาขาวิทยาศาสตร์ ทำให้การเรียน การสอนด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพและวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีมีการพัฒนามากกว่าสาย สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ เป็นต้น ด้านความ พึงพอใจของสมาชิกในองค์กร จะมี ความพึงพอใจในหน้าที่ที่รับผิดชอบ ความก้าวหน้าในการ ทำงาน และบรรยากาศในการ ปฏิบัติงาน ปัจจัยสำคัญที่ทำให้สมาชิกในองค์กรมีความพอใจในงาน ลดลง คือการทำงานที่มี การกำหนดรูปแบบ มีแบบแผนการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของทาง ราชการ การ ทำงานภายใต้การควบคุมของงบประมาณ การทำงานที่ซ้ำซากจำเจ ตลอดจนการมี ปัจจัยจูงใจ น้อย ได้แก่ ความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน การเลื่อนตำแหน่ง รายได้และสวัสดิการในการ ทำงาน

พัชรา มั่งชม และคณะ (2542) ได้ทำงานวิจัยเรื่อง การศึกษาความสามารถในการ ดำเนินงานการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล : เฉพาะกรณีจังหวัดพิษณุโลก โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อทราบถึงระดับความสามารถในการบริหารงานของคณะกรรมการบริหารของ องค์การบริหารส่วนตำบล ผลการวิจัยพบว่า 1) ความรู้ความเข้าใจ และความสามารถในการ ดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่อยู่ในระดับสูงและยังมีส่วนช่วยผลักดัน การดำเนินงานประสบผลสำเร็จตามแผนอยู่ในระดับสูง เนื่องจากได้มีการกระจายอำนาจ การตัดสินใจ อยู่ในระดับสูง 2) การดำเนินงานด้านการบริหารและการจัดทำงบประมาณ รวมถึงวางแผนงานในระยะยาวอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งมีปัญหาในการขาดความรู้ความ เข้าใจระบบพื้นฐานเกี่ยวกับ ระบบงานธุรการงานสารบรรณ ทำให้ขาดการประสานงานกัน อย่างมีระบบ นอกจากนี้ยังขาดทักษะ ความชำนาญเทคโนโลยีสมัยใหม่ จึงควรมีการอบรมให้ ความรู้เพิ่มเติมกับผู้ที่เกี่ยวข้อง 3) การจัดหา รายได้ เพื่อนำมาสนับสนุนการบริหารอยู่ใน ระดับต่ำ จึงต้องอาศัยงบประมาณสนับสนุนจาก ส่วนกลาง 4) ความสามารถในการบริหารพัสดุ ครุภัณฑ์อยู่ในระดับปานกลางเพราะไม่มีเจ้าหน้าที่ พักดูโดยตรงซึ่งการวิจัยนี้ก็แสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจบทบาท องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างดี แต่ยังขาดความรู้ความ เข้าใจเกี่ยวกับระบบการบริหารใน บางเรื่อง ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานการ บริหารส่วนตำบล

ลดาวัลย์ วัฒนาโกศล (2546) ได้ทำค้นคว้าอิสระเรื่อง ความพร้อมของคณะ กรรมการบริหารในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอหางดง จังหวัด เชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า 1) ปัจจัยพื้นฐานส่วนบุคคลของคณะกรรมการบริหาร ได้แก่ อายุ การศึกษา ประสบการณ์ทางการเมืองและอาชีพ ไม่มีผลต่อความความเข้าใจในการบริหารงาน

และไม่มีผลต่อ ความพร้อมในการบริหารงานของคณะกรรมการบริหารในด้านความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน 2) คณะกรรมการบริหารใช้รูปแบบการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล 3) ในเรื่องของ การรับโอนภารกิจตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พบว่า คณะกรรมการบริหารส่วนใหญ่ยังไม่มี ความพร้อมในการรับการถ่ายโอนภารกิจเพราะ ไม่มีความชัดเจนในภารกิจต่างๆ จากส่วนงาน ราชการส่วนกลาง นอกจากนี้คณะกรรมการบริหารยัง ไม่มีความความเข้าใจในภารกิจที่ถ่าย โอนมาชัดเจนเพียงพอประกอบกับยังมีทัศนคติที่ไม่ถูกต้อง ต่อข้าราชการในหน่วยงานราชการ เดิมที่จะถ่ายโอนภารกิจมาให้ จึงไม่เปิด โอกาสให้มีส่วนร่วมใน การบริหารงานตามหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบลในด้านนั้นๆ

วรกานต์ สุภาภาส (2547) ได้ทำการค้นคว้าอิสระเรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการ บริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลฯ คือ ปัญหาด้านภาษาที่ใช้ใน การ ติดต่อสื่อสารกับประชาชนซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวเขายังมีปัญหาอยู่ในระดับมาก รองลงมา คือปัญหา ด้านบุคลากรในการบริหารงานและปัญหาด้านการคมนาคมในหมู่บ้านขององค์การ บริหารส่วน ตำบลยังเป็นปัญหาระดับปานกลาง ส่วนปัญหาสุดท้ายที่พบในการบริหารคือ ปัญหาด้านงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ได้เสนอว่ารัฐบาลควร ตรวจสอบปัญหาแต่ละ อำเภออย่างละเอียดและจริงจังเพื่อนำไปใช้ในการวางแผนพัฒนาพื้นที่ ต่อไป

นันทพล พงศธรวิสุทธิ (2548) ได้ทำการค้นคว้าอิสระเรื่อง บทบาทขององค์การ บริหาร ส่วนตำบลกับการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลสันนาเม็ง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ในด้านของกลุ่มประชาชนผู้ใช้บริการพบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานของ อบต. และเห็นด้วยว่า รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบ อบต. ส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน การบริหารท้องถิ่นของตน เห็นด้วยว่าหลังจากมีการจัดตั้ง อบต. ส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการแก้ไขปัญหาดำบล ส่งผลให้เกิดความโปร่งใสในการพัฒนาท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ส่วนใน ด้านของคณะผู้บริหาร สมาชิกสภา พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง ในเขตองค์การบริหารส่วน ตำบลสันนาเม็ง พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิผลในการดำเนินงาน บทบาทและ หน้าที่ความรับผิดชอบอยู่ในระดับความพึงพอใจสูง

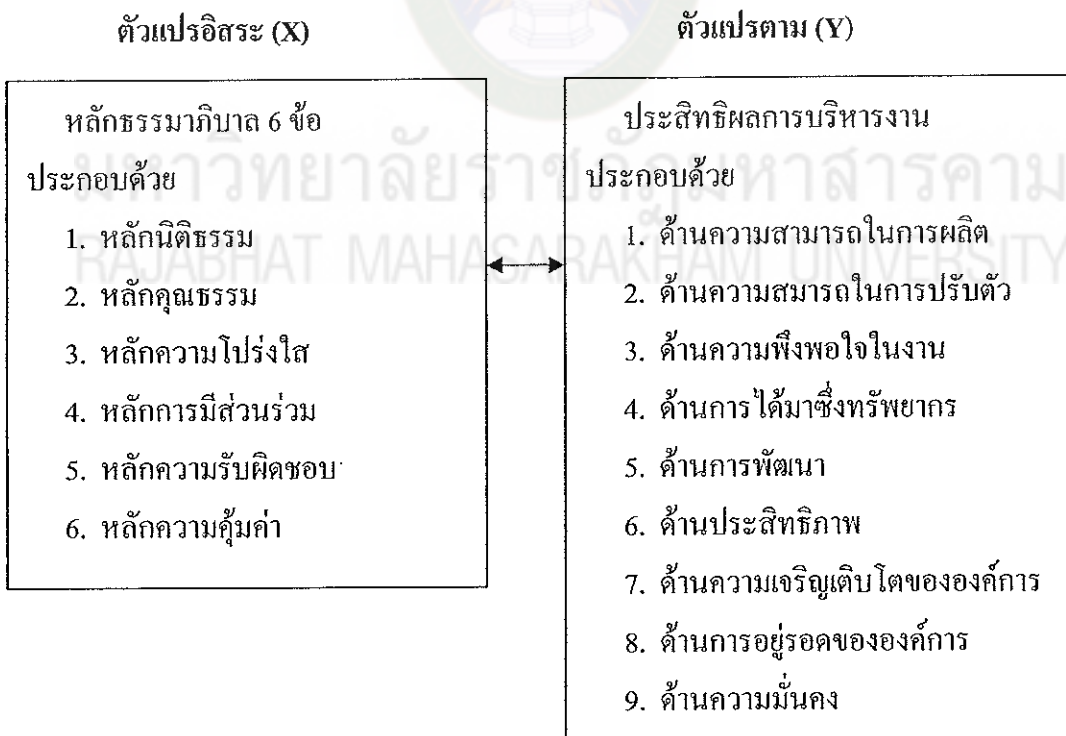
วิรัตน์ ศานติอาภา (2548) ได้ทำการค้นคว้าอิสระเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานของเทศบาลเมืองลำพูน ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลทำให้การบริหารจัดการของเทศบาลเมืองลำพูนบรรลุเป้าหมายคือ กระบวนการการสร้งนโยบายที่มีลักษณะของการกระจายอำนาจ การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย มีการศึกษาปัญหาและแนวโน้มของปัญหาที่เป็นระบบทำให้การจัดสรรหรือลำดับของปัญหาเหมาะสมกับ สภาพของทรัพยากรของเทศบาลมีการติดตามประเมินผลของนโยบาย โดยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมทำการประเมิน ซึ่งจะทำการประเมินผลตั้งอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ ระดับการเบี่ยงเบนของข้อเท็จจริงจากเจ้าของนโยบายจะไม่ปรากฏมากนัก ส่วนความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริหารของคณะผู้บริหารเมืองลำพูนนั้นประชาชนมีความพึงพอใจในภาพรวมต่อการบริหารงานในระดับปานกลาง นอกจากนี้ยังได้ให้ข้อเสนอแนะต่อคณะผู้บริหาร ดังนี้การกำหนดนโยบายในหลายโครงการ โดยเฉพาะโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาของเทศบาลควรมีการนำเสนอแนวคิดหรือ โครงร่างของแผน นโยบายต่อชุมชนเพื่อการเข้ามามีส่วนร่วม ของประชาชน และควรกำหนดแผนแม่บทเพื่อการแก้ไขปัญหาในระยะยาว โดยการจัดทำนโยบาย ในเชิงบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

คุณากร กรสิงห์ (2550) ได้ทำวิทยานิพนธ์ในเรื่อง การศึกษาเปรียบเทียบการนำหลักธรรม มาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครสวรรค์ ผลการศึกษาพบว่าการศึกษาปัญหา และอุปสรรคในการนำหลักธรรมมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล จากกลุ่มตัวอย่างที่ได้ ศึกษาหา มีปัญหาในหลักการสำคัญๆ คล้ายคลึงกันคือ ปัญหาหลักการมีส่วนร่วม คือ ประชาชนมี พฤติกรรมการเข้าไปมีส่วนร่วมต่ำ ปัญหาหลักความโปร่งใส คือ อบต.ไม่ค่อยมีการตรวจสอบความ โปร่งใสอย่างต่อเนื่อง และมักเป็นการตรวจสอบด้านเดียว คือ ตรวจสอบจากเอกสารเป็นหลัก ปัญหาหลักนิติธรรม ได้แก่ ไม่ค่อยมีการเผยแพร่ กฎระเบียบให้ประชาชนได้รับทราบ ปัญหาหลัก คุณธรรม คือ ไม่ค่อยมีการอบรมเรื่อง คุณธรรมอย่างต่อเนื่อง ปัญหาหลักความรับผิดชอบ คือ อบต. ส่วนใหญ่ไม่ค่อยเอาใจใส่ปัญหา ชุมชนเท่าที่ควร ปัญหาหลักความคุ้มค่า คือ โครงการบางเรื่องไม่สามารถทำได้ เนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอ ปัญหาหลักความเสมอภาค คือ ยังคงมีการเลือก ปฏิบัติ และปัจจัยทางการเมืองและทางการบริหารที่ส่งผลต่อการนำหลักธรรมมาภิบาลมาใช้ใน องค์การบริหาร ส่วนตำบล พบว่า ปัจจัยทางการเมืองทั้งภายใน ได้แก่ ความสัมพันธ์ที่ีระหว่างฝ่าย นิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ที่ีระหว่างฝ่ายข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำและปัจจัย การเมืองภายนอก ได้แก่ ความสัมพันธ์ที่ดีกับข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ความสัมพันธ์ที่ีระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล องค์กรเอกชน ประชาชน ความสัมพันธ์ที่ีระหว่าง

องค์การบริหารส่วนตำบลอื่น และความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างนักการเมืองระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ส่วนปัจจัยทางการบริหาร ได้แก่ โครงสร้างระบบงาน ทรัพยากรทางการบริหาร ได้แก่ บุคลากร และงบประมาณ เป็นปัจจัยรองที่ส่งผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ปัจจัยอื่นๆ ที่ส่งผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ คือ เสน่ห์การประเพณีและรางวัลตอบแทน

กรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารแบบธรรมาภิบาลกับประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลขามเฒ่า อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ผู้วิจัยได้ใช้กรอบแนวคิดหลักธรรมาภิบาลของซึ่งผู้วิจัยใช้กรอบแนวคิดธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ส่วนกรอบแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลการบริหารงาน ได้มาโดยการสังเคราะห์กรอบแนวคิดของ Georgopoulos And Tannenbaum (1957 : 182-183) ; Mott (1972 : 38-39) และ Katz And Kahn (1966)



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย