

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “ความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองจันทน์มิต จังหวัดจันทบุรี” ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนำเสนอตามลำดับ ดังนี้

1. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐใหม่
3. แนวคิดเกี่ยวกับวิวัฒนาการทางการจัดการ
4. แนวคิด TQM (Total Quality Management) การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กร
5. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
6. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
7. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
8. แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล
9. ข้อมูลทั่วไปของเทศบาลเมืองจันทน์มิต จังหวัดจันทบุรี
10. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น

ความหมายของความคิดเห็น

ได้มีผู้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้พอสรุปได้ ดังนี้

ชอร์ และไวท์ (Shaw & Wright, 1967, p. 320) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกซึ่งการตัดสินใจจากการประเมินค่า (Evaluation Judgement) หรือทัศนนะ (Point of View) เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะและความคิดเห็นย่อมได้รับอิทธิพลจากทัศนคติ

เว็บสเตอร์ (Webster, 1967, p. 169) ตามพจนานุกรมความคิดเห็นเป็นความเชื่อที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนความแน่นอนหรือความรู้อันแท้จริง แต่จะอยู่ที่จิตใจ ความเห็นและการลงความเห็นของแต่ละบุคคลที่ว่าจะตรงตามที่คิดไว้

พจนานุกรมเว็บสเตอร์ (Webster, 1968, p. 1254 อ้างถึงใน สุชาติ ศรีสุวรรณ, 2545, หน้า 15) ได้ให้คำจำกัดความของความคิดเห็นว่าเป็นความเชื่อที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนความรู้อันแท้จริง แต่ตั้งอยู่ที่ใจความคิด และการแสดงความอยากเห็นของแต่ละบุคคล ที่เห็นว่าจะเป็นจริงตามที่คิดไว้

พจนานุกรมทางการศึกษา (Dictionary of Education, 1973, p. 399 อ้างถึงใน สุชาติ ศรีสวรรณ, 2545, หน้า 15) ได้ให้คำจำกัดความของความคิดเห็นว่า หมายถึง ความเชื่อการตัดสินใจ ความคิด ความรู้สึกประทับใจที่ไม่ได้มาจากการพิสูจน์ หรือการชั่งน้ำหนักกว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2542, หน้า 624-643) ได้แบ่งทฤษฎีการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ

1. ทฤษฎีความเป็นผู้แทน (Representative Theory) ทฤษฎีนี้เน้นการเป็นผู้แทนของผู้นำ และถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้มาเป็นเครื่องหมายของการรับประกันกับการบริหารที่ดี ทฤษฎีนี้เน้นเฉพาะการวางโครงสร้างสถาบันเพื่อเป็นเครื่องหมายให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจขององค์กรอย่างแท้จริง ผู้ที่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการตัดสินใจ ได้แก่ บรรดาผู้นำต่าง ๆ ที่เสนอตัวเข้ามาสมัครรับเลือกตั้งส่วนผู้ตามเป็นเพียงไม่ประดับเท่านั้น

2. ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy Theory) ทฤษฎีนี้การมีส่วนร่วมไม่ใช่เพียงแค่การเข้าไปพิจารณาการเลือกตั้ง หรือการถอดถอนผู้นำเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงในทุกขั้นตอนของการงานนโยบายยิ่งกว่านั้นทฤษฎีนี้ยังมองการมีส่วนร่วมเป็นการให้การศึกษาและพัฒนาการกระทำทางการเมืองและสังคมที่มีความรับผิดชอบนั้นคือการไม่ยอมให้มีส่วนร่วมที่ถือว่าการคุกคามเสรีภาพของผู้อื่น

จุฑาทัย กรุฑเดชะ (2550) ความเห็นหมายถึงการแสดงออกทางความรู้สึกนึกคิด ความเชื่อที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง ซึ่งอาจจะได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นก็ได้ และความคิดเห็นของคนนั้นมีหลายระดับขึ้นอยู่กับพื้นฐานความรู้ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมของแต่ละบุคคล

เมอร์เรียม (Meriam, 1995 อ้างถึงใน อมรนต์ มาลัย, 2546) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ความหมาย ได้แก่ ความเชื่อ ทศนะ การพิจารณา หรือวินิจฉัย หรือ การประเมินผลอย่างมีรูปแบบในใจเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะความเชื่อที่มีน้ำหนักมากกว่าที่มีความรู้สึกในใจ และมีน้ำหนักน้อยกว่าความรู้ที่แท้จริงหรือมุมมองที่เกิดขึ้นทั่ว ๆ ไปการแสดงออกถึงการพิจารณาหรือคำแนะนำอย่างมีรูปแบบ โดยผู้เชี่ยวชาญ หรือการแสดงออก เช่น การตัดสินใจ การพิจารณาดี หรือการวินิจฉัยอย่างมีรูปแบบ ด้วยเหตุผลตามกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ที่ขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจที่มีกฎหมายรองรับ

โฮฟแลนด์ (Hovland, 1988 อ้างถึงใน อมรนต์ มาลัย, 2546, หน้า 10) ได้ให้ความแตกต่างของความคิดเห็นและทัศนคติไว้ว่า “ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกเป็นคำพูด ทัศนคติเป็นจิตใต้สำนึก (Unconscious) และเป็นเหตุให้เกิดการตอบสนองของคำพูด” ทั้งนี้ความคิดเห็นใด ๆ

ย่อมแสดงถึงการตีความข้อเท็จจริงในทางใดทางหนึ่ง แต่ลักษณะของการตีความนั้นขึ้นอยู่กับทัศนคติของบุคคล

โคลาซา (Kolasa, 1969, p. 19) กล่าวว่า “ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกของแต่ละบุคคล ในอันที่จะพิจารณาถึงข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใด หรือเป็นการประเมินผล (Evaluation) สิ่งใดสิ่งหนึ่งจากสถานการณ์แวดล้อมต่าง ๆ หรือความคิดเห็นเป็นการแสดงออกถึงการลงความเห็นของบุคคลหนึ่งในด้านข้อเท็จจริง หรือเป็นการตอบสนองสิ่งเร้าที่ได้รับอิทธิพลมาจากความโน้มเอียง

กู๊ด (Good, 1996, p. 29) กล่าวว่า “ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ การลงความเห็นเกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งไม่อาจบอกได้ว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่”

ข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริงจากการใช้ปัญญาความคิดประกอบ ถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยันเสมอไปก็ตาม

1. ทัศนะหรือประมาณการเกี่ยวกับปัญหาหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง คำแถลงที่ยอมรับ นับถือกัน เป็นผู้เชี่ยวชาญในหัวข้อปัญหาที่มีผู้นำมาขอปรึกษาว่า ความคิดเห็นมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า ทัศนคติ ซึ่งคำอธิบายไว้ว่าคือ แนวโน้มที่บุคคลได้รับมาหรือเรียนรู้มา และกลายเป็นแบบอย่างในการแสดงปฏิกิริยาสนับสนุน หรือเป็นปฏิกิริยาต่อบางสิ่งบางอย่าง หรือต่อบุคคลบางคน

สรุปความคิดเห็นคือ การแสดงออกเป็นคำพูด การเขียนก็ได้ เป็นจิตใต้สำนึก (Unconscious) ของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยอาศัยความรู้หรือประสบการณ์และสภาพแวดล้อม ซึ่งความคิดเห็นนี้อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธก็ได้เช่นกัน หรือเป็นการแสดงความรู้สึก ความเชื่อ เจตคติ และค่านิยมบางอย่างของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยอาศัยความรู้หรือประสบการณ์และสภาพแวดล้อม เป็นการแสดงออกของบุคคลหรือกลุ่มคนทางด้านความรู้สึกต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด เป็นความรู้สึกเชื่อถือที่ไม่อยู่บนความแน่นอนหรือความจริง แต่ขึ้นอยู่กับจิตใจด้วยการพูดหรือ การเขียนโดยอาศัยพื้นฐานความรู้ประสบการณ์ในการทำงาน การติดต่อระหว่างบุคคลหรือกลุ่มคน

การวัดความคิดเห็น

ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางทัศนคติ หรือความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ความคิดเห็นและทัศนคติมีความหมายและลักษณะใกล้เคียงกัน วิธีการวัดความคิดเห็นสามารถใช้เป็นวิธีการวัดทัศนคติด้วยเช่นกัน (จำลอง คำดีบุญ, 2545) ซึ่งสำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ผู้วิจัยได้ใช้มาตรวัดความคิดเห็นเป็นแบบมาตรวัดของไลเคิร์ท โดยเป็นการสร้างมาตรวัดที่พัฒนาจากวิธีการของเธอร์สโตน มีข้อคำถามเชิงบวก ส่งให้ผู้ตอบตัดสินใจข้อความว่า ข้อความใดตรงกับความคิดเห็นของผู้ตอบมากที่สุด มี 5 ระดับ เห็นด้วยอย่างยิ่งเห็นด้วย ไม่มีความเห็น ไม่เห็นด้วย

และไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง และได้้นำแนวคิดการวัดระดับความคิดเห็นมาประยุกต์ใช้ในการสร้างเครื่องมือในการศึกษา แบ่งเป็น 4 ระดับ คือ มากที่สุด มาก น้อย น้อยที่สุด เพื่อให้ได้ระดับความคิดเห็นที่เหมาะสมในการแปรผลข้อมูล

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐใหม่ (New Public Management)

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

เมื่อกล่าวถึงคำว่า การบริหารส่วนใหญ่มักจะนึกถึงการบริหารราชการคำศัพท์ที่ใช้มี 2 คำ คือ การบริหาร (Administration) นิยมใช้กับการบริหารราชการหรือการจัดการเกี่ยวกับนโยบาย ศัพท์อีกคำหนึ่ง คือ การจัดการ (Management) นิยมใช้กับการบริหารธุรกิจเอกชนหรือการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามคำว่า การบริหารกับคำว่า การจัดการใช้แทนกัน ได้มีความหมายเหมือนกัน (สมคิด บางโม, 2546, หน้า 60) ในเอกสารคำสอนเล่มนี้จะใช้สองคำนี้ ปะปนกันตลอดไปตามความเหมาะสม จึงจำเป็นที่จะต้องรู้ ความรู้ทั้งที่เป็นศาสตร์และศิลปะเพื่อเอาคนทรัพยากรมารวมกันแล้วอำนาจการให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตามที่ต้องการปัจจัยในการบริหาร มีองค์ประกอบที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. คนหรือบุคคล (Man) เป็นปัจจัยสำคัญของการบริหารงาน หน่วยงานหรือองค์การต่าง ๆ จำเป็นต้องมีคนที่ปฏิบัติงาน ผลงานที่ดีจะออกมาได้ต้องประกอบด้วยบุคคลที่มีคุณภาพและมีความรับผิดชอบต่อองค์การหรือหน่วยงานนั้น ๆ
2. เงิน (Money) หน่วยงานจำเป็นที่จะต้องมียงบประมาณเพื่อการบริหารงานหากขาดงบประมาณ การบริหารงานของหน่วยงานก็ยากที่จะบรรลุเป้าหมาย
3. ทรัพยากรหรือวัสดุ (Material) การบริหารจำเป็นต้องมีวัสดุอุปกรณ์หรือทรัพยากรในการบริหาร หากหน่วยงานขาดวัสดุอุปกรณ์หรือทรัพยากรในการบริหารแล้วก็จะย่อมจะเป็นอุปสรรค หรือก็ให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน
4. การบริหารจัดการ (Machine) เป็นภารกิจของผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาโดยตรง คือเป็นกลไกและตัวประสานที่สำคัญที่สุดในการประมวล ผลักดันและกำกับปัจจัยต่าง ๆ ทั้ง 3 ประการให้สามารถดำเนินไปได้โดยมีประสิทธิภาพจนบรรลุเป้าหมายของหน่วยงานตามที่ต้องการ นักบริหาร และนักวิชาการให้คำจำกัดความของคำว่า การบริหารหรือการจัดการไว้ต่าง ๆ กันตามทัศนะของแต่ละบุคคลที่สำคัญไว้ดังนี้

ในการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กรนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการบริหารเพื่อบริหารจัดการองค์กรเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพปี ค.ศ. 1916 ฟาโย (Fayol, 1916 อ้างถึงใน ดำรงค์ วัฒนา, 2545, หน้า 9) ได้เขียนบทความเกี่ยวกับเรื่องการจัดการและจัดพิมพ์

เป็นหนังสือชื่อ Administration Industrielle et Generale เป็นภาษาฝรั่งเศส โดย ฟาโย (Fayol) เห็นว่าหลักในการจัดการนั้นควรยืดหยุ่นและสามารถปรับเปลี่ยนไปตามตัวแปรต่าง ๆ เขาได้กำหนดหลักการสำหรับผู้บริหารไว้ 14 ประการ คือ

1. การแบ่งงานกันทำ (Division of Work) เป็นการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้านเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ
2. อำนาจสั่งการ (Authority) เป็นอำนาจสั่งการซึ่งเป็นอำนาจอันชอบธรรมของบรรดาผู้ที่มีตำแหน่งเพื่อสามารถที่จะออกคำสั่งในการทำงานได้ โดยผู้ออกคำสั่งต้องมีความรับผิดชอบต่อการสั่งในการทำงานได้
3. ระเบียบวินัย (Discipline) เป็นระเบียบวินัยที่คนในองค์กรต้องเคารพ และยอมรับเพื่อสร้างสภาพงานที่เป็นระเบียบและเรียบร้อย
4. หลักการ “สั่งการโดยคน ๆ เดียว” (Unity of Command) เป็นหลักการซึ่งคุ้นเคยในชื่อของหลัก “เอกภาพในการบังคับบัญชา” ลูกน้องจะต้องฟังคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาโดยตรง รวมถึงการรายงานผลการปฏิบัติงานก็ต้องรายงานกับผู้บังคับบัญชาโดยตรง
5. การมีทิศทาง (Unity of Direction) คือ การมีทิศทาง หรือ เป้าหมายเดียวกันโดยแต่ละกลุ่มงานย่อย (กอง, แผนก, ฝ่าย) ในองค์กรที่มีกิจกรรมแยกย่อยออกมา
6. ประโยชน์ส่วนรวม (Subordination of Interests to the General Interests) เป็นประโยชน์ส่วนรวมเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน
7. หลักการตอบแทน (Remuneration) เป็นหลักการตอบแทนการทำงาน ซึ่งถือเป็นแนวทางที่คนงานจะต้องได้รับค่าตอบแทนที่ยุติธรรม
8. หลักการรวมอำนาจ (Centralization) เป็นหลักการรวมอำนาจ หมายถึง ระดับความมากน้อยที่ผู้บังคับบัญชาสามารถตัดสินใจในแต่ละสถานการณ์ ซึ่ง ฟาโย (Fayol) เห็นว่า การใช้อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจควรกระทำที่สายการบังคับบัญชาระดับสูงที่สุดที่เป็นไปได้ในสถานการณ์นั้น ๆ
9. การมีสายการบังคับบัญชา (Scalar Chain) เป็นการมีสายการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นเสมือนห่วงโซ่หรือเส้นทางของคำสั่ง และติดต่อสื่อสารใด ๆ ระหว่างหัวหน้ากับลูกน้องในแต่ละสายงานภายใต้โครงสร้างของแต่ละองค์กร
10. การจัดระเบียบ (Order) เป็นการจัดระเบียบหรือการจัดให้คนตลอดจนวัตถุสิ่งของได้อยู่ในที่ที่ควรอยู่ นั่นคือใช้คนให้เหมาะกับงาน จัดสถานที่ทำงานให้เป็นระเบียบ และมีระเบียบเกี่ยวกับงานพัสดุ

11. ความเที่ยงธรรม (Equity) เป็นความเที่ยงธรรมที่ ฟาโย (Fayol) กล่าวถึงหลัก ข้อนี้ว่า นักบริหารควรมีทั้งความยุติธรรม (Justice) และความโอบอ้อมอารี (Kindliness)

12. หลักความมั่นคงในตำแหน่งงานของบุคคลกร (Stability of Tenure of Personnel Fayol) เป็นหลักความมั่นคงในตำแหน่งงานของบุคคลกร เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน บุคลากร พัฒนานักบริหาร

13. ความคิดริเริ่ม (Initiative) เป็นความคิดริเริ่ม หมายถึง พลังที่จะคิดให้เกิดแผนงาน แล้วทำต่อไปจนสำเร็จ จะเกิดได้ต่อเมื่อผู้ปฏิบัติงานได้รับการจูงใจ และมีความพึงพอใจในงาน

14. สามัคคีคือพลัง (Esprit De corps) เป็นภาษิตที่ว่า สามัคคีคือพลัง หมายถึง การเสริมสร้างการทำงานเป็นทีมอันจะทำให้เกิดความกลมเกลียว และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันใน องค์การ

สรุปว่า ฟาโย (Fayol) ได้กำหนดหลักการสำหรับผู้บริหารไว้ 14 ประการ ซึ่งในการ จัดการควรยึดหยุ่น และสามารถปรับเปลี่ยนไปตามตัวแปรต่าง ๆ ได้

ฟาโย (Fayol) ยังได้พูดถึงหน้าที่ของนักบริหาร (Administrative Duties) 16 ประการ คือ

1. วางแผนอย่างสุขุม
2. ดำเนินถึงโครงสร้างของหลักทรัพยากรและเป้าหมายทางธุรกิจ
3. กำหนดสายบังคับบัญชาตามลำดับ
4. ประสานความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน
5. มีการตัดสินใจที่แน่นอน
6. เลือกคนงานอย่างมีหลัก
7. บอกหน้าที่อย่างชัดเจน
8. สนับสนุนความคิดริเริ่มและการรับผิดชอบ
9. สร้างระบบความยุติธรรม เช่น จ้างและประหยัด
10. รักษาระเบียบข้อบังคับ
11. มีการลงโทษ
12. รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมเหนือส่วนบุคคล
13. มีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว
14. มีการควบคุมในทุกกิจการ
15. ควบคุมความเป็นระเบียบของบุคคลและวัตถุ
16. ไม่เคร่งครัดต่อระเบียบจนเกินไป

ความหมายของการบริหารจัดการ

เกษม จันทรแก้ว (2540, หน้า 512-514) ได้ให้ความหมายว่า การบริหาร หมายถึง ศิลปการดำเนินการนำวัตถุดิบสู่ระบบด้วยระบบกระบวนการผลิตจนได้ผลผลิตตามที่กำหนดไว้ การบริหาร จึงเป็นการดำเนินการให้ทุกโครงการทำหน้าที่สัมพันธ์กัน เป็นเรื่องยากที่จะทำให้เกิดการผสมผสานกันถ้าไม่วางแผนการดำเนินการที่ดี ซึ่งขึ้นอยู่กับผู้บริหารที่วางแผนบริหารอย่างไร อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารมีหน้าที่อำนาจการ (Directing) ตามอำนาจหน้าที่จากหน่วยงาน (Organizing) ที่เป็นผู้รับผิดชอบควบคุม (Controlling) ในการนำแผนงาน (Planning) ที่ได้กำหนดไว้แล้วไปดำเนินการร่วมกันทรัพยากร (Assembling Resource) ทำให้การผลิตหรือการใช้ปัจจัยการบริหาร (ได้แก่ คน งบประมาณ เครื่องมือ อุปกรณ์ สวัสดิการ ฯลฯ) ก่อให้เกิดผลผลิตขั้นสุดท้าย

สรุปว่า การบริหารเป็นการดำเนินการที่ผู้บริหารมีหน้าที่ในการสั่งการในการบริหารจัดการควบคุมและนำแผนที่กำหนดไว้ไปดำเนินการให้แล้วเสร็จ

ศิริวรรณ เสรีรัตน์, สมชาย หิรัญกิตติ และสิริอร จำปาทอง (2545, หน้า 18-19) ได้รวบรวม ความหมายของคำว่า “การบริหารจัดการ” ได้ดังนี้

การบริหาร (Administration) จะใช้ในการบริหารระดับสูงโดยเน้นที่การกำหนดนโยบายที่สำคัญและการกำหนดแผนของผู้บริหารระดับสูงเป็นค่านิยมใช้ในการบริหารรัฐกิจ (Public Administration) หรือใช้ในหน่วยงานราชการและคำว่า “ผู้บริหาร” (Administrator) จะหมายถึงผู้บริหารที่ทำงานอยู่ในองค์กรของรัฐหรือองค์กรที่ไม่มุ่งหวังกำไร (Schermerhorn, 1999, p. G-2) การบริหาร คือ กลุ่มของกิจกรรม ประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การสั่งการ (Leading/ Directing) หรืออำนาจการ และการควบคุม (Controlling) ซึ่งจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับทรัพยากรขององค์กร (6M's) เพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์และด้วยจุดมุ่งหมายสำคัญในการบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลครบถ้วน

สรุปว่า การบริหาร คือกลุ่มของกิจกรรม ประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์กร การสั่งการหรืออำนาจการและการควบคุม ซึ่งมีความสัมพันธ์ กับทรัพยากรองค์กร (6 Ms)

วิโรจน์ สารรัตนะ (2545, หน้า 3-5) ได้กล่าวว่า การบริหารเป็นกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดหมายขององค์กร โดยอาศัยหน้าที่หลักทางการบริหารอย่างน้อย 4 ประการ คือ การวางแผน การจัดองค์กร การนำและการควบคุม ซึ่งกระบวนการดังกล่าวมีผู้บริหารเป็นผู้รับผิดชอบที่จะให้มีการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การวางแผน (Planning) เป็นหน้าที่ทางการบริหารที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งนักวิชาการทั้งหลายกำหนดขึ้น จะเริ่มต้นด้วยหน้าที่ทางการวางแผนเป็นอันดับแรกจึงแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการวางแผนเป็นอย่างดี โดยที่องค์ประกอบของกระบวนการวางแผนองค์กรหนึ่ง ๆ

ประกอบด้วย การกิจ จุดหมายและแผน โดยภารกิจเป็นข้อประกาศอย่างกว้าง ๆ เกี่ยวกับจุดมุ่งหมาย หรือเหตุผลพื้นฐานในการดำรงอยู่ขององค์กรและขอบข่ายงานเฉพาะขององค์กรหรือที่ทำให้ องค์กรแตกต่างจากองค์กรอื่น สำหรับจุดหมายเป็นเป้าหมายแห่งอนาคต หรือผลลัพธ์สุดท้ายที่ องค์กรต้องการให้บรรลุผล ขณะเดียวกันแผนงานหมายถึงวิถีทางที่จะก่อให้เกิดการกระทำเพื่อให้ บรรลุผลลัพธ์สุดท้ายที่ต้องการให้เกิดขึ้นกับองค์กร

การจัดองค์กร (Organizing) เป็นหน้าที่ทางการบริหารที่สืบเนื่องจากการวางแผน กล่าวคือ เมื่อองค์กรจัดทำจุดหมายและแผนเชิงยุทธศาสตร์แล้ว ผู้บริหารควรต้องออกแบบ โครงสร้างองค์กรเพื่อให้การบริหารงานบรรลุจุดหมายแผนเชิงยุทธศาสตร์ขององค์กรนั้น การออกแบบ โครงสร้างองค์กรเป็นกิจกรรมที่ควรได้รับการตรวจสอบอยู่เสมอเนื่องจากปัจจัยที่ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ โครงสร้างองค์กรเกิดขึ้นมากมาย

การนำ (Leading) เป็นสถานะที่ผู้นำใช้ความพยายามที่จะให้มีอิทธิพลต่อผู้อื่นเพื่อให้ การปฏิบัติงานบรรลุจุดหมายขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การที่ผู้นำจะเป็น ผู้นำที่มีศักยภาพดังกล่าวได้พึงทำความเข้าใจทฤษฎีการจูงใจ (Motivation) ภาวะผู้นำ (Leadership) การติดต่อสื่อสาร (Communication) และการบริหารกลุ่ม (Group) เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ให้ เหมาะสม

การควบคุม (Controlling) เป็นกระบวนการวางระเบียบกฎเกณฑ์เพื่อให้การปฏิบัติงาน ขององค์กรบรรลุผลตามจุดหมายที่กำหนดไว้ไม่ให้เกิดความมั่นใจว่าสมาชิกในองค์กรได้ ประพฤติปฏิบัติไปในทิศทางที่จะทำให้บรรลุผลตามมาตรฐานการทำงานที่กำหนดไว้เป็นเครื่องมือ ในการวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งขององค์กร การเสริมสร้างพฤติกรรมที่พึงประสงค์และพฤติกรรมที่ ไม่พึงประสงค์ของสมาชิกในองค์กร

สรุปว่า การบริหารเป็นกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดหมายขององค์กรต้อง อาศัยหลักทางการบริหาร 4 ประการ คือ การวางแผน การจัดองค์กร การนำและการควบคุม ซึ่งกระบวนการดังกล่าวผู้บริหารเป็นผู้รับผิดชอบที่จะทำให้งานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ฟรีแมน (Freeman, 1992, p. 3) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการวางแผน การจัดองค์กร ภาวะผู้นำและการควบคุมการทำงานของสมาชิกขององค์กรและการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร

ดริคเกอร์ (Drucker, 1998, p. 163 อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน, 2523, หน้า 6) กล่าวว่า การบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น การทำงานต่าง ๆ ให้ลุล่วงไป โดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำภายในสภาพองค์กรที่กล่าวนั้น ทรัพยากรด้านบุคคลจะเป็นทรัพยากร หลักขององค์กรที่เข้ามาร่วมกันทำงานในองค์กรซึ่งคนเหล่านี้จะเป็นผู้ใช้ทรัพยากรด้านวัตถุอื่น ๆ

เครื่องจักร อุปกรณ์ วัสดุดิบ เงินทุน รวมทั้งข้อมูลสนเทศต่าง ๆ เพื่อผลิตสินค้าหรือบริการ ออกจำหน่ายและตอบสนองความพอใจให้กับสังคม

บาร์โธล และมาร์ติน (Bartol & Martin, 1997, p. 6) ได้ให้ความหมาย การบริหารว่าเป็น กระบวนการที่ทำให้เป้าหมายขององค์กรประสบผลสำเร็จโดยการวางแผน การจัดองค์การ การใช้ ภาวะผู้นำและการควบคุม

สรุป การบริหารจัดการ หมายถึง การบริหารงานจัดการใด ๆ ที่องค์กรได้ใช้ทรัพยากร ซึ่งได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่องค์กรได้ตั้งเป้าหมายไว้ หรือศิลปะและกระบวนการการกระทำกิจกรรมอย่างหนึ่งหรือหลาย ๆ อย่างเพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่วางไว้ โดยใช้คน เงิน วัสดุสิ่งของและการจัดการ การกระทำนั้น ๆ จะเป็นไปในทางสร้างสรรค์ มีการดำเนินการเพื่อให้คงอยู่มีการวางแผน การจัดองค์การ การจูงใจ การควบคุมและการกระทำที่ทำให้เกิดการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอย่างมีระบบแบบแผน

ความหมายของการบริหารจัดการภาครัฐใหม่

จากกระแสการบริหารจัดการภาครัฐใหม่ (New Public Management หรือ NPM) เริ่มมาจากความพยายามของนักวิชาการในการอธิบายถึงลักษณะหรือปรากฏการณ์อันเกี่ยวกับการปฏิรูป ระบบบริหารงานภาครัฐที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980 และต้นทศวรรษ 1990 ของบรรดากลุ่ม “ประเทศเวสมินสเตอร์” ในบางครั้งอาจจะมีการเรียกชื่อภาษาอังกฤษที่แตกต่างกันออกไป Managerialism, Market-Based Public Administration, Reinventing Government, Governance หรือ Entrepreneurial Government เป็นต้น

กรูนิ่ง (Gruening, 2001, pp. 1-26) ให้ความเห็นว่า การบริหารจัดการภาครัฐใหม่หรือ NPM ไม่ได้จำกัดขอบเขตเฉพาะในเรื่องของการบริหารจัดการนิยม (Managerialism) เท่านั้น แต่ยังครอบคลุมไปถึงเนื้อหาสาระในส่วนของ “ประชาธิปไตยในแนวทางใหม่” โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม และการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้มีการใช้คำว่า การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ในความหมายที่กว้างขวางและครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับ การบริหารกิจการบ้านเมืองมากขึ้น

สรุปว่า การบริหารจัดการภาครัฐใหม่นับได้ว่าเป็นกระแสความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูป ระบบบริหารงานภาครัฐร่วมสมัยที่มีความหลากหลายในตัวเองหรือมีลักษณะของการผสมผสาน องค์ความรู้ในลักษณะสหวิทยาการ (Inter Disciplinary) ซึ่งต้องการให้มีความอิสระและ ความคล่องตัว ด้านการบริหารจัดการเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาผลการดำเนินงาน โดยมุ่งให้ความสำคัญในเรื่องของประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) และ คุณภาพ (Quality) ของการให้บริการที่มีความคุ้มค่า

สต (Hood, 1991, pp. 3-19) ได้อธิบายถึงลักษณะสำคัญ ๆ ของการบริหารจัดการภาครัฐใหม่ (New Public Management หรือ NPM) ไว้ดังนี้

1. เน้นการบริหาร โดยการให้อยู่ในมือของนักบริหารจัดการแบบมืออาชีพ (Professional Management) ทำให้ผู้บริหารมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ทั้งนี้เพราะเป็นคนคอยบริหารจัดการเป็นบุคคลที่มีความกระตือรือร้น มีวิสัยทัศน์ ทำงานมีหลักการมีเหตุผล
2. มีการกำหนดวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน สามารถวัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม ขณะเดียวกันมีการให้ความสำคัญต่อการรับผิดชอบต่อผลงาน (Accountability for Results) มากกว่าการรับผิดชอบต่อกระบวนการ (Accountability for Process)
3. ให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลสัมฤทธิ์และการเชื่อมโยงให้เข้ากับการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรและการให้รางวัล ขณะเดียวกันมีการให้น้ำหนักกับผลลัพธ์มากกว่าระเบียบวิธีการขั้นตอน
4. พยายามปรับปรุงโครงสร้างองค์การเพื่อให้หน่วยงานมีขนาดเล็กลงและเกิดความเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน ผลทำให้มีการแตกหรือแยกหน่วยงานภาครัฐให้มีขนาดเล็กลง โดยให้มีการจ้างเหมางานบางส่วนออกไป
5. เปิดให้มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะมากขึ้น อันจะช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพให้ดีขึ้น หมายความว่า การดำเนินการเช่นนั้นจะช่วยให้ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายลดลง ขณะเดียวกันมีคุณภาพมาตรฐาน
6. ปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานให้มีความทันสมัยและเลียนแบบวิธีการของภาคเอกชน ซึ่งจะทำให้การบริหารมีความทันสมัยมากขึ้น
7. เสริมสร้างวินัยในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ความประหยัดและความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร

สรุป การบริหารและการบริหารจัดการ มีแนวคิดมาจากธรรมชาติของมนุษย์ที่เป็นสัตว์สังคม ซึ่งจะต้องอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม โดยจะต้องมีผู้นำกลุ่มและมีแนวทางหรือวิธีการควบคุมดูแลกันภายในกลุ่มเพื่อให้เกิดความสุขและความสงบเรียบร้อย ซึ่งอาจเรียกว่าผู้บริหารและการบริหาร ดังนั้น ที่ใดมีกลุ่มที่นั้นย่อมต้องมีการบริหาร การบริหารและการบริหารจัดการในภาครัฐจึงหมายถึง การดำเนินงาน การปฏิบัติงาน แนวทาง วิธีการ หรือมรรควิธีใด ๆ ที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้ในการบริหารราชการหรือปฏิบัติงาน ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทาง หรือการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม เช่น มีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทางเบื้องต้น คือ ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ หรือช่วยเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติราชการให้เป็นไปในทิศทางที่ดีกว่าเดิมหรือมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปสู่

จุดหมายปลายทางสูงสุด คือ การพัฒนาประเทศ ที่ทำให้ประเทศชาติและประชาชนอยู่เย็นเป็นสุขอย่างยั่งยืน คำว่า บริหารจัดการนี้อาจมองในลักษณะที่เป็นกระบวนการที่มีระบบและมีหลายขั้นตอนในการดำเนินงานก็ได้

แนวคิดวิวัฒนาการทางการจัดการ

แนวความคิดทางการจัดการ

แนวความคิดทางการจัดการ แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท

1. แนวความคิดแบบเก่า (Old Concept)

ในสมัยก่อนการบังคับบัญชาถือเอาความคิดของหัวหน้างานเป็นหลักการบริหารเป็นไปโดยปราศจากเหตุผล แต่ใช้หลักความรุนแรง เคร่งครัด ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามคำสั่งของหัวหน้างานอย่างเคร่งครัดโดยไม่คำนึงถึงความคิดเป็นส่วนตัวของแต่ละบุคคลจากการใช้หลักการของแนวความคิดแบบเก่านี้จะเป็นว่า ทุกอย่างขึ้นอยู่กับอำนาจ สายการบังคับบัญชาจะมาจากเบื้องบนเสมอ โดยนายจ้างเป็นผู้ออกคำสั่งแต่เพียงผู้เดียว ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่มีสิทธิ์แสดงความคิดเห็นใด ๆ การตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลาง ไม่มีการกระจายอำนาจผู้บังคับบัญชาสมัยเก่ามักจะคิด

2. แนวความคิดแบบใหม่ (Modern Concept)

ทัศนะของนายจ้างต่อลูกจ้างเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม นายจ้างมองลูกจ้างในแง่ดีให้ความสำคัญต่อลูกจ้างและมีความไว้วางใจผู้ใต้บังคับบัญชานอกจากนี้ยังนำเอาทฤษฎีเกี่ยวกับการจูงใจมาใช้ประโยชน์ ในหลักการเกี่ยวกับแนวความคิดแบบใหม่ถือว่าบุคคลมีความรับผิดชอบ มีความคิดริเริ่ม มีความต้องการและเต็มใจจะทำงานร่วมกัน มีความรับผิดชอบต่องานที่ได้รับมอบหมาย เปิดโอกาสให้คนทำงานอย่างมีประสิทธิภาพโดยใช้ระบบการควบคุมตนเองการจูงใจคนให้ทำงานไม่ได้ใช้เงินเป็นปัจจัยสำคัญแต่เพียงอย่างเดียว ต้องมีสิ่งจูงใจที่ไม่ใช่ตัวเงินเกี่ยวข้องด้วย

วิวัฒนาการทางการจัดการ

การจัดการ หรือ การบริหาร อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นเรื่องที่แทบจะเกิดขึ้นพร้อมกับอารยธรรมมนุษย์ ไม่ว่าเราจะสืบเรื่องราวที่เก่าแก่ในอดีตเพียงใด เราก็จะพบว่าเมื่อมีกลุ่มก็จะมีผู้นำ มีหัวหน้า หรือมีกษัตริย์ ซึ่งจะต้องดำเนินบทบาทเป็นแกนนำของกลุ่ม เพื่อให้กลุ่มของตนดำรงอยู่ได้ด้วยความเป็นระเบียบ สามารถดำรงฐานะความเป็นกลุ่มให้คงอยู่เอาไว้อย่างเหนียวแน่น แต่การศึกษาเป็นทฤษฎี และหลักเกณฑ์ทางการจัดการที่มีรูปแบบเพิ่งจะเริ่มขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ คือ ราวศตวรรษที่ 18 ภายหลังจากการปฏิบัติอุตสาหกรรม

การปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม โดยเปลี่ยนจากการผลิตในระบบช่างฝีมือมาเป็นการผลิตด้วยเครื่องจักร อันเป็นผลที่เกิดจากการที่มนุษย์สามารถคิดค้นพัฒนาเครื่องจักรต่าง ๆ ขึ้นใช้แทนแรงงานคนและแรงงานสัตว์ ทำให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการเพิ่มผลผลิตได้อย่างมหาศาล การปฏิวัติอุตสาหกรรมเกิดขึ้นในยุโรปตะวันตกประมาณ ค.ศ. 1760-1830 ได้มีการดัดแปลงเครื่องจักรมาใช้ในอุตสาหกรรมหลายประเภท เช่น อุตสาหกรรมทอผ้า โดยในปี ค.ศ. 1733 จอห์น เคย์ (John Kay) ได้ประดิษฐ์กระสวยบิน (Flying Shuttle) เป็นกระสวยที่ผูกติดไว้กับเชือกแล้วใช้วิธีกระตุกเชือกให้กระสวยพุ่งไปมาแทนการใช้คน ซึ่งทำให้การทอผ้ารวดเร็วขึ้น ได้ผ้าหน้ากว้างขึ้น ต่อมาก็ได้มีการพัฒนาประดิษฐ์เครื่องจักรและอุปกรณ์ต่าง ๆ ในการทอผ้า เช่น เลวิส พอล (Lewis Paul) และ จอห์น ยัทท์ (John Wyatt) ได้ประดิษฐ์เครื่องปั่นด้าย (Roll Spinning) ริชาร์ด อาร์คไรท์ (Richard Arkwright) ได้ประดิษฐ์เครื่องปั่นด้ายโดยใช้พลังงานน้ำตก (Water Frame) เอ็ดมันด์ คาร์ทไรท์ (Edmund Cartwright) ประดิษฐ์เครื่องทอผ้าที่ใช้พลังงานไอน้ำ (Power Loom) โดยเป็นการนำเอาเครื่องจักรไอน้ำเข้ามาประกอบกับเครื่องทอผ้า จากการที่ได้มีการคิดค้นเครื่องจักร ไอน้ำได้ก่อนหน้านี้ราวในปี ค.ศ. 1765 โดย เจมส์ วัตต์ (James Watt) ชาวสก็อตแลนด์ ซึ่งเครื่องจักรไอน้ำของเจมส์ วัตต์ ก็ได้ถูกนำมาดัดแปลงใช้ในอุตสาหกรรมอีกหลายด้านนอกจากอุตสาหกรรมทอผ้าแล้ว ได้แก่ อุตสาหกรรมถ่านหิน อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า อุตสาหกรรมยานยนต์ เป็นต้น

ผลของการปฏิวัติอุตสาหกรรมประการหนึ่งก็คือ ระบบอุตสาหกรรมครัวเรือน (Domestic System) ได้สลายตัวไปและเกิดระบบโรงงาน (Factory System) เข้าแทนที่ เนื่องจากการผลิตแบบใหม่ โดยใช้เครื่องจักรที่มีการลงทุนมหาศาล การผลิตได้ทีละมาก ๆ (Mass Production) เพื่อให้สามารถรองรับกับปริมาณการบริโภคที่เพิ่มขึ้น เกิดความต้องการแรงงานมากขึ้น เพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรม สมาชิกครัวเรือนต่างเคลื่อนเข้าสู่การจ้างงานในโรงงาน โดยได้รับค่าจ้างเป็นผลตอบแทน จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ธุรกิจจึงมีการทำงาน ที่ซับซ้อนยุ่งยากมากขึ้น และต้องเผชิญกับสภาวะการแข่งขันที่รุนแรงเพิ่มขึ้น ดังนั้นการบริหารจัดการองค์การอย่างมีรูปแบบ จึงมีความจำเป็นและได้ถูกพัฒนาขึ้นมาเป็นแนวความคิดการจัดการและได้มีการปรับปรุงเพื่อให้สามารถใช้ในการบริหารจัดการองค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นลำดับ

วิลเลียม (William, 1974 อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยฟาร์อีสเทอร์น, 2547) ได้แบ่งวิวัฒนาการทางการจัดการ ตั้งแต่เริ่มแรกหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมจนถึงปัจจุบันอาจจะแบ่งออกได้เป็น 3 ยุค คือ

ยุคที่ 1 ยุคการจัดการสมัยเดิม (Classic) (ค.ศ. 1880-1930)

แนวความคิดการจัดการที่มีหลักเกณฑ์ (Scientific Management)

เจ้าของทฤษฎีคือ เทเลอร์ (ค.ศ. 1880-1915) (Taylor, 1911) โดยมุ่งศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับเรื่อง เวลา และการเคลื่อนไหว หรือ “Time and Motion Study” และได้ชื่อว่าเป็นบิดาของการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ ในทัศนะของเทเลอร์ เห็นว่าการปรับปรุงประสิทธิภาพของการทำงานให้ดีขึ้น ถ้าได้มีการกำหนดวิธีการทำงานให้ดีขึ้น ถ้าได้มีการกำหนดวิธีการทำงานที่ดีที่สุดวิธีเดียว และทั้งนายจ้างและลูกจ้างจะได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน

โดยหลักการที่สำคัญของ Scientific Management ได้แก่

1. การคิดค้น และกำหนด “วิธีที่ดีที่สุด” (The One Best Way) สำหรับงานที่ทำแต่ละอย่าง
2. ต้องมีการคัดเลือกและพัฒนาคนงาน จัดงานให้เหมาะสมสอดคล้องกับคนงานและจะต้องมีการอบรมคนงานให้รู้จักวิธีทำงานที่ถูกต้อง
3. ต้องมีวิธีการพิจารณาอย่างรอบคอบเกี่ยวกับวิธีการทำงานและคนงาน และเชื่อว่าคนงานจะไม่คัดค้านต่อต้านวิธีการทำงานใหม่ที่กำหนดขึ้น
4. ต้องมีการประสานร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารและคนงาน

แนวความคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ได้ถูกยอมรับอย่างแพร่หลายและมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติการทางการบริหารแพร่ออกไปในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกาอย่างรวดเร็ว นอกเหนือจากเทเลอร์ ก็ยังมีนักการจัดการตามหลักวิทยาศาสตร์คนอื่น ๆ เช่น เฮนรี แกรนท์ (Henry Gantt) แฟรงก์ (Frank) และ ลิลเลียน กิลเบอร์ท (Lillian Gilbreth) เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้ก็ได้มีการถูกต้านจากผู้บริหารส่วนหนึ่ง เนื่องจากพวกเขาไม่เห็นด้วยกับการใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ทดแทนการใช้ดุลยพินิจ และคนงานก็ไม่พอใจกับการศึกษาเรื่องเวลาและการเคลื่อนไหว เพื่อนำมากำหนดเป็นมาตรฐานสำหรับทุก ๆ งาน ในทัศนะของคนงานพวกเขามีความรู้สึกว่าถูกปฏิบัติเหมือนกับเครื่องจักร เทเลอร์ถูกมองว่าเป็นเพียงนักปฏิบัติระดับโรงงาน ไม่ได้เป็นนักทฤษฎีองค์การ แต่อย่างไรก็ตาม แนวคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นและมีส่วนในการช่วยพัฒนาให้เกิดแนวคิดทางการจัดการ ที่มีรูปแบบในลำดับต่อมา เช่น การแยกหน้าที่ การวางแผนของผู้บริหารออกจากการปฏิบัติการ การแบ่งอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน การใช้มาตรฐานในการควบคุม ระบบการจ่ายค่าจ้างและผลตอบแทนจูงใจ เป็นต้น

แนวความคิดการจัดการตามหลักการจัดการทั่วไป (The General Principle of Management) หรือ ทฤษฎีการบริหาร (Administrative Theory)

การบริหารตามหลักวิทยาศาสตร์ได้มุ่งเน้นให้ความสำคัญในการจัดการในระดับปฏิบัติการ ซึ่งจะใช้ในวงจำกัดไม่อาจจะประยุกต์ใช้กับการจัดการในภาพรวมทั้งองค์การ ดังนั้นจึงเกิดการพัฒนาแนวความคิดทฤษฎีการบริหาร เพื่อใช้จัดการกับองค์การทุก ๆ ระดับ เรียกแนวความคิดดังกล่าวว่า ทฤษฎีการบริหาร หรือแนวความคิดการจัดการตามหลักการจัดการทั่วไป โดยนักทฤษฎีการบริหารในระยะแรก คือ ฟาโย นักอุตสาหกรรมชาวฝรั่งเศสเป็นบุคคลที่ได้ชื่อว่าเป็นบิดาของทฤษฎีการบริหาร แนวความคิดของเขาได้เขียนเป็นหนังสือชื่อว่า Administrative Industralleet General ถูกจัดพิมพ์ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1916

ฟาโย ได้สรุปสาระสำคัญของการศึกษาได้เป็น 3 ส่วนคือ

ส่วนที่ 1 เกี่ยวกับการจัดการ (Management Function) หน้าที่ทางการจัดการตามทฤษฎีของ Fayol แบ่งได้เป็น 5 อย่าง คือ

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง การคาดการณ์ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อธุรกิจ และกำหนดขึ้นเป็นแผนการปฏิบัติงาน หรือวิธีทางที่จะปฏิบัติขึ้นไว้เป็นแนวทางการทำงานในอนาคต
2. การจัดการองค์การ (Organizing) หมายถึง การจัดให้มีโครงสร้างของงานต่าง ๆ และอำนาจหน้าที่ ให้อยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสมที่จะช่วยให้งานขององค์การบรรลุผลสำเร็จได้
3. การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) หมายถึง การสั่งงานต่าง ๆ แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งผู้บริหารจะต้องกระทำตนเป็นตัวอย่างที่ดี และต้องเข้าใจผู้ปฏิบัติงานด้วยตลอดในการทำงานของคณงานกับองค์การที่มีอยู่รวมถึงการติดต่อสื่อสารภายในองค์การด้วย
4. การประสานงาน (Coordination) หมายถึง การเชื่อมโยงงานของทุกคนให้เข้ากันได้ และมุ่งสู่เป้าหมายเดียวกัน
5. การควบคุม (Controlling) หมายถึง การที่จะต้องกำกับให้สามารถประกันได้ว่ากิจกรรมต่าง ๆ ที่ทำไปนั้น สามารถเข้ากันได้กับแผนที่วางไว้

ส่วนที่ 2 เกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้บริหาร

ผู้บริหารระดับสูงจะต้องมีคุณลักษณะพร้อมด้วยความสามารถทางร่างกาย จิตใจ ไหวพริบมีการศึกษาหาความรู้ เทคนิคในการทำงาน และประสบการณ์ต่าง ๆ ซึ่งรวมเรียกว่า “ความสามารถด้านการจัดการ” ซึ่งต่างจากพนักงานระดับปฏิบัติการที่จะเป็นหน้าที่เทคนิควิธีการทำงานเป็นสำคัญ

ส่วนที่ 3 เกี่ยวกับหลักการจัดการ (Management Principle)

ฟาโย ได้วางหลักการทั่วไปที่ใช้ในการจัดการไว้ 14 ข้อ คือ

1. หลักที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ (Authority & Responsibility) ฟาโย เชื่อว่าอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นสิ่งที่แยกจากกันมิได้และอำนาจหน้าที่ควรจะมีเท่ากับความรับผิดชอบ นั่นคือเมื่อผู้ใดได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบต่องานใดงานหนึ่งผู้นั้นก็ควรจะได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่เพียงพอที่จะใช้ปฏิบัติงานนั้นให้สำเร็จลุล่วงไปได้เป็นอย่างดี

2. หลักของการมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว (Unity of Command) การกระทำใด ๆ คนงานควรได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวเท่านั้นเพื่อป้องกันมิให้เกิดความสับสนในคำสั่งที่เกิดขึ้นนั่นเอง

3. หลักของการมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน (Unity of Direction) ทั้งนี้เพราะกิจกรรมของกลุ่มที่มีเป้าหมายอันเดียวกัน ควรจะต้องดำเนินไปในทิศทางเดียวกันและเป็นไปตามแผนงานเพียงอันเดียวร่วมกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบรรลุเป้าหมายขององค์การ

4. หลักของการชี้แจงสายงาน (Scalar Chain) ซึ่งก็คือสายการบังคับบัญชาจากระดับสูงมายังระดับต่ำสุดในองค์การ ที่จะเอื้ออำนวยให้การบังคับบัญชาเป็นไปตามหลักของการมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวและช่วยให้เกิดระเบียบในการติดต่อสื่อสารในองค์การอีกด้วย

5. หลักของการแบ่งงานกันทำ (Division of Work or Specialization) คือการแบ่งงานกันทำตามความถนัด เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ของบุคลากรในองค์การอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดตามหลักเศรษฐศาสตร์

6. หลักเกี่ยวกับระเบียบวินัย (Discipline) ระเบียบวินัยในการทำงานนั้นเกิดจากการปฏิบัติตามข้อตกลงในการทำงาน โดยมุ่งที่จะก่อให้เกิดความเคารพเชื่อฟังและทำงานตามหน้าที่ด้วยความตั้งใจ ทั้งนี้ผู้บัญชาจะต้องมีความยุติธรรม และเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาด้วย

7. หลักของการถือประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นรองจากประโยชน์ส่วนรวม (Subordination of Individual to General Interest) ระบุไว้ว่า เป้าหมายของส่วนบุคคลหรือของส่วนย่อยต่าง ๆ ควรให้สอดคล้องกับเป้าหมายของกลุ่มเพื่อที่จะให้สำเร็จผลตามเป้าหมายของกลุ่ม (องค์การ) นั้นอย่างมีประสิทธิภาพ

8. หลักการของการให้ผลประโยชน์ตอบแทน (Remuneration) ต้องมีความยุติธรรมและให้เกิดความพอใจและประโยชน์มากที่สุดแก่ทั้ง 2 ฝ่าย คือลูกจ้างและนายจ้างให้สามารถดำรงอยู่ในภาวะการณปัจจุบัน

9. หลักของการรวมอำนาจไว้ส่วนกลาง (Centralization) การจัดการควรจะมีการรวมอำนาจไว้ที่จุดศูนย์กลางเพื่อที่จะควบคุมส่วนต่าง ๆ ขององค์การไว้ได้เสมอ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์รวมสูงสุดเท่าที่จะทำได้

10. หลักของความมีระเบียบเรียบร้อย (Order) การจัดระเบียบสำหรับการทำงานของ คนงานในองค์กรนั้น ผู้บริหารจำเป็นต้องกำหนดลักษณะและขอบเขตของงานให้ถูกต้องชัดเจน พร้อมทั้งระบุถึงความสัมพันธ์ต่องานอื่น เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย

11. หลักของความเสมอภาค (Equity) ผู้บริหารต้องยึดถือเรื่องของการเอื้ออารีและ ความยุติธรรมเป็นหลัก เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความจงรักภักดีและอุทิศตนในการทำงานให้กับ องค์กร

12. หลักของความมีเสถียรภาพของการว่าจ้างทำงาน (Stability of Tenure) การที่คนเข้า ออกมาบ่อยเป็นสาเหตุของการสิ้นเปลือง และทำให้การจัดการงานไม่เกิดประสิทธิภาพ ดังนั้น ทั้งผู้บริหารและคนงานจะต้องใช้เวลาระยะหนึ่งเพื่อเรียนรู้งานจนทำได้ดีเสียก่อน

13. หลักของความคิดริเริ่ม (Initiative) การช่วยคิดริเริ่มของคนงานทุกคนภายในของเขต ที่คนคนนั้นพึงจะมี จะเป็นพลังอันสำคัญที่จะทำให้องค์กรเข้มแข็งขึ้นตลอดจนแผนงานและ เป้าหมายต่างๆ ก็จะถูกทำให้สำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดด้วย

14. หลักของความสามัคคี (Esprit de Corps) คือ การเน้นถึงความจำเป็นที่ทุกคนใน องค์กรจะต้องทำงานเป็นกลุ่มที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อจะให้เกิดการบรรลุเป้าหมายของ องค์กรเป็นอย่างดีภายในทิศทางเดียวกัน

นอกจาก ฟาโย แล้ว ในระหว่าง ค.ศ. 1920-1930 ก็ได้มีนักทฤษฎีบริหารคนอื่น ๆ เช่น กุลลิค (Gulick) และ เออร์วิค (Urwick) ได้มีทัศนะตามแนวคิดของ ฟาโย โดยได้พัฒนาหลักการ ซึ่งถูกเขียนเป็นเอกสารขึ้นในปี ค.ศ. 1937 ชื่อว่า Paper in the Science of Administrative ซึ่งสรุป หลักการได้ดังนี้

1. วางคนให้เหมาะสมกับโครงสร้างขององค์กร
2. ยอมรับผู้บริหารระดับสูงคนใดคนหนึ่งในฐานะที่เป็นแหล่งของอำนาจหน้าที่
3. ปฏิบัติตามหลักการ มีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว
4. ใช้เจ้าหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาเฉพาะด้านและทั่วไป
5. จัดแผนงานตามความมุ่งหมาย กระบวนการ และสถานที่
6. มอบหมายงานและใช้ประโยชน์จากหลักของข้อแตกต่าง
7. กำหนดขนาดการควบคุมที่เหมาะสม

จะเห็นได้ว่าแนวความคิดทฤษฎีการบริหารนั้นสามารถใช้ได้อย่างกว้างขวางเป็นสากล สามารถใช้เป็นแนวทางสำหรับองค์กรทุก ๆ แบบทุก ๆ ระดับ

แนวคิดการบริหารระบบราชการ (Bureaucracy Approach)

ในยุคการจัดการสมัยเดิม มีแนวคิดที่สำคัญอีกแนวคิดหนึ่งก็คือ ทฤษฎีการบริหารงานระบบราชการ โดย เวเบอร์ (Weber, 1996) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ในปี ค.ศ. 1900 ซึ่ง เวเบอร์เชื่อว่า แนวคิดนี้ใช้ได้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพในองค์กรขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อน ซึ่งพอจะสรุปหลักการได้ดังนี้

1. มีการแบ่งงานกันทำตามเฉพาะด้านตามความถนัดอย่างเหมาะสมอย่างชัดเจนและสัมพันธ์กัน
 2. มีการจัดลำดับชั้นของอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน และลดหลั่นกันลงมา
 3. ใช้ระบบของกฎเป็นหลักประกันของการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย และจัดความไม่แน่นอนในการปฏิบัติงาน
 4. เน้นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเป็นทางการ ไม่เป็นส่วนตัว (Impersonal)
 5. การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งจะพิจารณาบนพื้นฐานของความสามารถและความสำเร็จ
 6. มุ่งเน้นการเก็บบันทึกไว้เป็นหลักฐาน เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานในอนาคต
- จะเห็นได้ว่า แนวคิดหลักของการบริหารระบบราชการเป็นการสร้างความชัดเจนของขอบเขตอำนาจหน้าที่ ซึ่งจะต้องมีการแบ่งงานกันทำตามอย่างชัดเจน และลดหลั่นของอำนาจหน้าที่ ผู้ที่มีอำนาจสูงกว่าก็จะทำหน้าที่กำกับดูแลผู้ที่มีอำนาจน้อยกว่าตามสายการบังคับบัญชาของตน เป็นการใช้กฎระเบียบ เป็นปัจจัยหลักในการควบคุมการทำงานในทุก ๆ ระดับส่งเสริมความก้าวหน้าทางตำแหน่งไปตามความสามารถ โดยไม่มีอคติความสัมพันธ์ส่วนตัว และเน้นการจดบันทึกเป็นหลักฐานซึ่งนับว่าเป็นระบบที่มุ่งให้เกิดความชัดเจนอย่างแท้จริง แต่อย่างไรก็ตามแนวคิดนี้ก็ได้อิทธิพลจากวิพากษ์ว่ามีจุดอ่อนในเรื่องของการมีระเบียบแบบแผนมากเกินไปทำให้ขาดความคล่องตัวและเกิดความล่าช้า (Red Tape) จึงไม่เหมาะสมกับองค์กรที่ต้องการความคล่องตัวสูงและต้องการความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของสมาชิกในองค์กร

สรุปข้อดีและข้อเสียของการบริหารงานระบบราชการ

ข้อดี

1. สร้างความชัดเจนในการทำงานโดยเน้นการแบ่งงานกันทำตามเฉพาะด้าน
2. ระบบของโครงสร้างขององค์กรมีความชัดเจน เนื่องจากอำนาจหน้าที่ได้ถูกจัดสรรและจัดระเบียบให้ลดหลั่นลงมาเป็นลำดับชั้นอย่างชัดเจนไม่เกิดความสับสนในบทบาทและหน้าที่
3. มีความมั่นคงและมีความชัดเจน เนื่องจากการดำเนินการให้ระบบของกฎและกฎหมายเหตุผล และการจดบันทึกเป็นหลักฐาน การตัดสินใจต่าง ๆ อยู่บนพื้นฐานของหลักการที่ถูกต้องมากกว่าความคิดส่วนตัวหรืออคติ
4. สนับสนุนระบบประชาธิปไตยในองค์กร

ข้อเสีย

1. เน้นให้ความสำคัญที่กฎ โดยบุคคลจะต้องปรับพฤติกรรมและบุคลิกภาพไปตามความต้องการของระเบียบมาตรฐานที่กำหนดไว้ จึงทำให้ขาดความกระตือรือร้นในการทำงาน โดยมุ่งทำเพียงแค่มาตรฐานเท่านั้น
2. ขาดความคล่องตัวและยืดหยุ่น เนื่องจากกฎระเบียบมาตรฐานที่ตายตัว
3. เสียค่าใช้จ่ายสูงเนื่องจากการพยายามรักษากฎระเบียบซึ่งจะทำให้ระบบการทำงานช้าช้อนและล่าช้า
4. ขาดการประสานงานในภาพรวมทั้งองค์กร เนื่องจากการแบ่งงานกันทำเฉพาะด้านเฉพาะหน่วย

ยุคที่ 2 ยุคการจัดการสมัยใหม่ (Neo-classic) (ค.ศ. 1930-1950)

แนวความคิดการจัดการตามแนวนุษย์สัมพันธ์ (Human Relation)

เจ้าของแนวความคิดหรือทฤษฎี ได้แก่ เมโย (Mayo, 1933) นักจิตวิทยาชาวสหรัฐอเมริกา เรียกว่าวิจัยที่เป็นผลงานเป็นที่รู้จักกันเป็นอย่างดีว่า “Hawthorne Study” หรือ “Hawthorne Experiment” ซึ่งจากการศึกษาของ Mayo สรุปได้โดยธรรมชาติของมนุษย์จะมีพฤติกรรม 2 แบบคือ

1. พฤติกรรมที่เป็นไปตามเหตุผล
2. พฤติกรรมที่เป็นไปตามอารมณ์ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นอย่างไม่มีเหตุผล

ดังนั้น ในการที่ให้อัจฉริยะผลตอบแทนหรือค่าจ้างสูง เพื่อให้คนงานเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานสูง ซึ่งถือว่าเป็นพฤติกรรมที่เป็นไปตามเหตุผลอาจจะเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องทั้งหมดเนื่องมาจากมนุษย์ไม่ใช่เครื่องจักรมนุษย์มีจิตใจและความรู้สึก มีความแปรปรวนทางด้านอารมณ์ ดังนั้น ปัจจัยจูงใจที่เป็นตัวเงินเพียงอย่างเดียวมันไม่เพียงพอต่อการใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน หรือเพิ่มผลผลิต ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่เป็นปัจจัยที่ใช้ตอนสนองเรื่องราวทางด้านจิตใจ และความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างกัน

นอกจากนี้ Mayo ยังได้ศึกษาในลำดับต่อมาเกี่ยวกับเรื่อง ลักษณะของผู้ผู้นำ (Leadership) การพัฒนาพนักงาน (Employee Development) และการติดต่อสื่อสาร (Communication)

แนวความคิดการจัดการแบบพฤติกรรมศาสตร์ (Behavior Approach)

จากการค้นพบแนวความคิดเกี่ยวกับมนุษย์สัมพันธ์ จึงทำให้มีการตื่นตัว และมีการศึกษาเรื่องราวเกี่ยวกับมนุษย์เพิ่มมากขึ้น โดยได้มีนักวิชาการหลาย ๆ ท่านในยุคนี้ได้ทำการศึกษารวบรวมเกี่ยวกับมนุษย์เพิ่มมากขึ้น โดยได้มีนักวิชาการหลาย ๆ ท่านในยุคนี้ได้ทำการศึกษา และกำหนดเป็นทฤษฎีต่าง ๆ เช่น

Abraham Maslow ได้ศึกษาทฤษฎีความต้องการ

Frederick Herzberg ได้ศึกษารูปแบบการจูงใจ

Ralph M. Stogdill ได้ศึกษาผู้นำในองค์กร

Kurt Lewin และเพื่อน ได้ศึกษาเรื่องการเคลื่อนไหวของกลุ่ม

Chester Barnard ได้ศึกษาทฤษฎีอำนาจหน้าที่ที่เกิดจากการยอมรับ

และยังมีนักวิชาการใหม่ ๆ อีกหลายท่าน ที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับมนุษย์อย่างลึกซึ้งในแง่มุมต่าง ๆ เช่น อาร์กิริส (Argyris), ลิเคิร์ต (Likert), แมคคิเลนแลนด์ (McClelland) เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การจัดการตามทฤษฎี Human Relation ได้มุ่งเน้นถึงความสำคัญของคน และมีความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมชาติที่แท้จริงของมนุษย์ ซึ่งเป็นการที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน และเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้นนั้น ปัจจัยที่เป็นตัวเงินนั้นยังไม่เพียงพอ แนวความคิดในยุคนี้จะมุ่งเน้น โดยให้ความสำคัญไปที่คน มากกว่างาน ถือว่าคน เป็นหัวใจของการบริการที่จะต้องคำนึงถึงเป็น อันดับแรก จะต้องพยายามปรับวิธีการทำงานที่ให้คนพึงพอใจมีอิสระที่จะคิดริเริ่มเพื่อสร้างสรรค์ ในทางต่าง ๆ

เปรียบเทียบแนวการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ กับ การจัดการตามแนวมนุษย์สัมพันธ์

กล่าวโดยสรุป การจัดการที่มีหลักเกณฑ์ (Scientific Management) เป็นแนวความคิดที่เป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาอย่างจริงจังเกี่ยวกับวิชาการจัดการ โดยมีการใช้หลักของการคำนวณเข้ามาเกี่ยวข้องเพื่อหาวิธีการที่ดีที่สุด แต่แนวความคิด Scientific Management มีจุดอ่อนที่ไม่สามารถนำไปใช้ได้ในองค์กรโดยทั่วไป ดังนั้น แนวความคิดการจัดการตามหลักการจัดการทั่วไป หรือ General Principle of Management จึงมีการพัฒนาให้เกิดขึ้น เป็นหลักการจัดการที่เป็นสากลสามารถนำไปประยุกต์ และปรับใช้กับองค์กรได้โดยทั่วไป ซึ่งแนวความคิด ที่เกิดขึ้นในยุคแรกนี้เป็นแนวความคิดที่มุ่งเพิ่มผลผลิตและวิธีการที่ดีที่สุดที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานโดยให้ความสำคัญกับงาน และมองเห็นคน เป็นปัจจัยในการผลิตที่จะต้องปรับตัวให้เข้ากับงานโดยให้ความสำคัญกับงาน และมองเป็นคน เป็นปัจจัยในการผลิตที่จะต้องปรับตัวให้เข้ากับงานหรือวิธีการที่ได้กำหนดไว้ โดยใช้ปัจจัยจูงใจคือ เงิน เป็นสิ่งที่จูงใจคนให้เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

ยุคที่ 3 ยุคการจัดการสมัยปัจจุบัน (Modern) (ค.ศ. 1950-ปัจจุบัน)

แนวความคิดการจัดการโดยใช้คณิตศาสตร์เพื่อช่วยในการตัดสินใจ

เป็นแนวความคิดที่ใช้ตัวเลขเป็นเครื่องมือในการบริหารและการตัดสินใจ โดยมี การพยายามปรับข้อมูลต่าง ๆ ให้เป็นตัวเลข และนำตัวเลขเหล่านั้นผ่านกระบวนการคำนวณทางคณิตศาสตร์และตัวเลขที่เป็นผลลัพธ์จะนำไปสู่การวิเคราะห์ ดีความ และแปลความหมาย และจะนำไปใช้ประกอบในการตัดสินใจของผู้บริหาร อย่างไรก็ตามการใช้ตัวเลขหรือสูตรคำนวณต่าง ๆ ที่เป็นกระบวนการทางคณิตศาสตร์นั้น มีข้อจำกัดและมีข้อบกพร่องมากซึ่งข้อจำกัดที่เป็นข้อบกพร่อง

เหล่านี้แท้จริงแล้วเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้อง และมีอิทธิพลที่สำคัญในการที่จะต้องพิจารณาประกอบในการบริหารงานและการตัดสินใจ

แต่อย่างไรก็ตาม ตัวเลขที่ผ่านการประมวลทางคณิตศาสตร์ออกมาเป็นผลลัพธ์จะใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใดนั้น ก็ขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้วิเคราะห์ที่จะต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและจะต้องนำมาพิจารณาประกอบกับผลลัพธ์ที่เป็นตัวแบบอย่างสมเหตุสมผล

แนวความคิดการจัดการเชิงระบบ

แนวความคิดการจัดการเชิงระบบ โดย วินเนอร์ (ค.ศ. 1894-1964) (Wiener, 1958 อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยฟาร์อีสเทอร์น, 2547) เป็นการนำเอาแนวคิดเกี่ยวกับระบบ (System) มาประยุกต์ใช้ ซึ่งการที่จะเข้าใจแนวความคิดนี้ได้ดีนั้นจะต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับระบบในอันดับแรกก่อน

ระบบ (System) คือ ส่วนต่าง ๆ จำนวนหนึ่ง ซึ่งสัมพันธ์และขึ้นอยู่กับกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเพื่อกระทำงานสิ่งบางอย่างให้สำเร็จผลตามต้องการ

ลักษณะสำคัญของระบบ

1. ในระบบใหญ่ (System) จะประกอบด้วยระบบย่อย (Sub System)
2. ทั้งระบบจะมีการเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลาในลักษณะเป็น Dynamic
3. การเคลื่อนไหวของระบบย่อย (Sub System) จะมีผลกระทบซึ่งกันและกันอย่างต่อเนื่องเป็นลูกโซ่ (Chain of Effect)

4. การเปลี่ยนแปลงของระบบหนึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบอื่น

ชนิดของระบบ แบ่งได้เป็น 2 ชนิด คือ

1. ระบบปิด (Closed System) เป็นระบบที่ไม่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมภายนอก และสิ่งแวดล้อมภายนอกจะไม่มีอิทธิพลต่อกลไกของระบบ

2. ระบบเปิด (Opened System) เป็นระบบที่ต้องคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม เนื่องจากสิ่งแวดล้อมภายนอกต่าง ๆ นั้นมีอิทธิพลต่อกลไกของระบบ

องค์ประกอบสำคัญของระบบ

ดังนั้น แนวความคิดการจัดการเชิงระบบ (System Approach) เป็นแนวความคิดที่มององค์การและกลไกภายในองค์การว่าลักษณะเหมือนกับระบบ กล่าวคือถ้าจะพิจารณาองค์ประกอบส่วนนำเข้า (Input) ขององค์การก็ได้แก่ ปัจจัยทางการจัดการต่าง ๆ เช่น วัตถุดิบ แรงงาน เครื่องจักร โดยส่วนนำเข้าเหล่านี้จะนำไปผ่านกระบวนการ (Process) คือผ่านกระบวนการและกิจกรรมทางการบริหาร และในส่วนของผลลัพธ์ (Output) ก็คือสินค้า หรือบริการ และนำไปสู่การบรรลุ

วัตถุประสงค์ก็คือ กำไร ผลตอบแทนที่น่าพอใจของผู้ถือหุ้นและความอยู่รอดเจริญเติบโตขององค์กร

การมองโดยภาพรวมขององค์กร อาจกล่าวได้ว่าองค์กรเป็นระบบเปิด เนื่องมาจากการทำงานโดยผ่านกระบวนการต่าง ๆ เพื่อให้ออกมาเป็นความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพตามเป้าหมายนั้นจะต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ได้แก่ กฎหมาย เศรษฐกิจ การเมือง ลูกค้า คู่แข่งขัน เทคโนโลยี ฯลฯ ซึ่งความสำเร็จขององค์กรจะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับอิทธิพลของปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ นอกจากนี้ก็มีระบบการควบคุม ประเมินผลงานเพื่อเป็นข้อมูลย้อนกลับหรือ Feedback เพื่อนำไปสู่การแก้ไขและพัฒนาต่อไป

กลไกการจัดการเชิงระบบ ก็เป็นการมององค์กรในลักษณะ กลไกของระบบ กล่าวคือ

1. องค์กรเปรียบเสมือนระบบใหญ่ (System) ซึ่งประกอบด้วยระบบย่อยต่าง ๆ (Sub System) เช่น ระบบตลาด ระบบผลิต ระบบการเงิน ระบบบัญชี ระบบการบริหารบุคคล เป็นต้น
2. องค์กรจะมีการเคลื่อนไหวตลอดเวลา ก็คือ มีการทำงานตลอดจนการปฏิบัติกิจกรรมทางบริหาร เพื่อให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย
3. ในระบบย่อย หรือ หน่วยงานต่าง ๆ ก็จะมีการทำงานตามหน้าที่ ซึ่งจะต้องมีการติดต่อประสานงานระหว่างกันอยู่ตลอดเวลา โดยอาศัยระบบการจัดการการติดต่อสื่อสารภายในที่มีประสิทธิภาพ

4. เมื่อหน่วยงานใด หรือส่วนงานใดเกิดการเปลี่ยนแปลงก็จะส่งผลกระทบไปยังหน่วยงานอื่น ๆ ถึงแม้แต่แต่ละหน่วยงานจะมีเป้าหมายเป็นของตนเองตามลักษณะงาน แต่ในภาพรวมแล้วเป้าหมายเหล่านั้นจะต้องมีทิศทางเดียวกันเพื่อมุ่งสู่เป้าหมายโดยรวมขององค์กร

แนวความคิดการจัดการตามสถานการณ์

แนวคิดนี้ได้ถูกพัฒนาขึ้นมาให้สอดคล้องกับสภาพการในยุคใหม่ที่ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ขององค์กร เป็นแนวคิดทางการบริหารที่มุ่งสร้างความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรผัน ได้แก่ สภาพแวดล้อมกับการเปลี่ยนแปลงองค์กรอย่างเหมาะสม โดยการออกแบบองค์กรอย่างเหมาะสมและกระทำการบริหารจัดการให้สอดคล้องกับสถานการณ์เฉพาะอย่างเกิดขึ้น คือ

1. มุ่งให้ความสำคัญต่อสภาพแวดล้อมองค์กร
2. ยอมรับหลักการต่าง ๆ ที่เป็นสากลควบคู่กับการมององค์กรแต่ละองค์กรมีลักษณะพิเศษเฉพาะ

3. มุ่งแสวงหาความเข้าใจของความสัมพันธ์ที่ขึ้นอยู่กับระบบย่อยต่าง ๆ ภายในองค์การตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อมภายนอก

4. ยอมรับว่าสภาพแวดล้อมภายนอกและระบบย่อยภายในต่าง ๆ ของแต่ละองค์การค่อนข้างมีลักษณะพิเศษอย่าง

จะเห็นว่าแนวคิดนี้มีความเข้าใจว่า ไม่มีแนวทางของการบริหารหรือทฤษฎีการบริหารใดที่ดีที่สุดเพียงแนวทางเดียว ที่จะใช้ได้กับองค์การทุกรูปแบบ การบริหารจะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นอยู่กับความสามารถประยุกต์และเลือกใช้วิธีการอย่างเหมาะสมตามแต่สถานการณ์ที่เกิดขึ้น

ได้มีนักวิชาการบริหารที่ได้ศึกษาแนวคิดตามสถานการณ์และได้สร้างเป็นแนวคิดขึ้นมา เช่น

1. Paul Pigors และ Charles Myers ได้พัฒนาแนวคิด “การบริหารบุคคลตามสถานการณ์” เป็นการศึกษาเพื่อแสดงให้เห็นถึงผลกระทบของตัวแปรต่าง ๆ ต่อหน้าที่ต่าง ๆ ของการบริหาร

2. Fred Fiedler ได้พัฒนารูปแบบจำลอง “ความเป็นผู้นำตามสถานการณ์” เป็นรูปแบบจำลอง ซึ่งชี้ให้เห็นถึงผลกระทบของสถานการณ์ที่มีต่อความเป็นผู้นำ และชี้ให้เห็นถึงตัวแปรผันสถานการณ์ที่สำคัญที่สุดที่มีผลต่อแบบของผู้นำ ซึ่งมี 3 ปัจจัย ได้แก่ อำนาจหน้าที่ตามตำแหน่ง การยอมรับของผู้ใต้บังคับบัญชาและ โครงสร้างของงาน

3. Paul Lawrence และ Jay Lorsch ได้พัฒนาการออกแบบขององค์การตามสถานการณ์ ขึ้นมา โดยชี้ให้เห็นว่าจะไม่มีแนวทางที่ดีที่สุดเพียงแนวทางเดียวในการจัดองค์การ

วิธีการศึกษารูปแบบหรือแนวความคิดทางการจัดการ

ในการศึกษารูปแบบหรือทฤษฎีทางการจัดการนั้น มีหลักเกณฑ์หรือทฤษฎีที่จะต้องศึกษาหลายรูปแบบด้วยกัน รูปแบบต่าง ๆ ของการจัดการเหล่านั้นจะต้องมีการนำเอาทฤษฎีทางการจัดการรวมทั้งเหตุการณ์หรือสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมาวิเคราะห์และมีการพัฒนาปรับปรุงทฤษฎีกันต่อ ๆ มาในการศึกษารูปแบบทางการจัดการสามารถวิเคราะห์เป็นกลุ่มได้หลายอย่างด้วยกัน คือ

1. วิธีการศึกษาในรูปของกรณีศึกษาหรือจากการสังเกต (The Empirical or Case Approach) การศึกษาทางการจัดการแบบนี้เป็นการวิเคราะห์หรือศึกษาการจัดการโดยอาศัยประสบการณ์แล้วมาวิเคราะห์ การศึกษาการจัดการโดยวิธีนี้เป็นที่เชื่อว่าเป็นการศึกษาจากความสำเร็จหรือความผิดพลาดของงานบริหารเฉพาะกรณีไป และผู้ศึกษาจะต้องพยายามศึกษาจากปัญหาที่ระบุเอาไว้อย่างเด่นชัดและสถานการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้จะทำให้นักการจัดการสามารถศึกษาและวิเคราะห์แนวความคิดทางการจัดการได้

2. วิธีการศึกษาจากพฤติกรรมของมนุษย์ (The Interpersonal Behavior Approach) การศึกษาจากพฤติกรรมของมนุษย์เป็นวิธีการอย่างหนึ่ง เพราะในการศึกษาทางด้านการจัดการเป็นการศึกษาถึงความสัมพันธ์ของบุคคลในองค์กร สภาวะการณ์การเป็นผู้นำ
3. วิธีการศึกษาการตัดสินใจ (Decisional Approach) เป็นวิธีการศึกษาทางการจัดการที่นำเอาข้อมูลหรือการวิเคราะห์เชิงปริมาณเข้ามาใช้ประกอบการตัดสินใจ
4. วิธีการศึกษาโดยวิธีการเชิงระบบ (System Approach) คำว่า ระบบ หมายถึงส่วนต่าง ๆ จำนวนหนึ่งที่มีผลกระทบต่อกันและมีส่วนเชื่อมโยงกันเพื่อที่จะทำให้งานขององค์กรบรรลุเป้าหมายที่องค์กรต้องการได้
5. วิธีการศึกษาแบบวิธีการปรับตัว (Adaptive of Ecological Approach) เป็นระบบเปิดจะต้องวิเคราะห์โดยการศึกษาสภาวะแวดล้อมภายในองค์กรกับสภาวะแวดล้อมภายนอกองค์กรควบคู่กันไปด้วย

แนวคิด TQM (Total Quality Management) การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กร

แนวคิด TQM ถูกคิดค้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดย Deming เพื่อปรับปรุงคุณภาพการผลิตสินค้าและบริการ แต่ชาวอเมริกายังไม่ได้มีการนำมาใช้อย่างจริงจัง สำหรับการนำแนวคิดการบริหารงานโดยใช้ TQM มาใช้ในการบริหารงานอย่างจริงจังนั้น ได้เริ่มตั้งแต่ปลายปี 1940 โดยความพยายามของบุคคลที่มีบทบาทในการบริหารคุณภาพ เช่น จูราน (Juran), เฟเกนบาม (Feigenbaum) และ เดมมิง (Deming) ในปี ค.ศ. 1951 เฟเกนบาม (Feigenbaum) ได้แต่งหนังสือเรื่อง Total Quality Control และในปีเดียวกัน จูราน (Juran) เขียนหนังสือเรื่อง Juran's Quality Control Handbook TQM ได้รับความนิยมและมีผลในทางปฏิบัติมากในประเทศญี่ปุ่นซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับชาติที่เน้นการผลิตสินค้าที่มีคุณภาพดี และได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้คำจำกัดความที่เกี่ยวข้องกับ TQM

การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กร TQM (Total Quality Management) มีหลากหลายแนวความคิดแนวทางของญี่ปุ่นและของแนวทางตะวันตก แต่ไม่ว่าเป็นแนวทางของใครสิ่งที่มีมุ่งเน้นเป็นปรัชญาการบริหารจัดการคือการบริหารมุ่งความสำคัญของลูกค้า เพื่อที่จะสามารถนำเสนอผลิตภัณฑ์และบริการที่ตรงกับความต้องการของลูกค้า ด้วยการมีส่วนร่วมของทุกคนภายในองค์กรในการพัฒนาองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่าที่สุด โดยการพัฒนาและใช้ประโยชน์สูงสุดจากศักยภาพของพนักงานทุก ๆ คน ที่จะมุ่งไปสู่การปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่อง

ความหมายของ TQM

TQM (Total Quality Management) หรือการบริหารคุณภาพแบบเบ็ดเสร็จ การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กร และการบริหารคุณภาพแบบองค์รวม เป็นต้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า TQM หมายถึง การบริหารคุณภาพโดยรวม ความหมายของ TQM มีความหมายเป็นพลวัต มีพัฒนาการเป็นวัฒนธรรมขององค์กรที่สมาชิกทุกคนต่างให้ความสำคัญ และมีส่วนร่วมในการพัฒนาการดำเนินงานขององค์กรอย่างต่อเนื่องโดยมุ่งที่จะตอบสนองความต้องการ และสร้างความพอใจให้แก่ลูกค้า ซึ่งจะสร้างโอกาสทางธุรกิจ ความได้เปรียบในการแข่งขัน และพัฒนาการที่ยั่งยืนขององค์กร

TQM มีองค์ประกอบหลัก 7 ประการ

1. ระบบการนำ (Leadership System)
2. วิถีธรรมแห่ง TQM (The Guiding Principles)
3. แนวคิดแบบ TQM (The Concepts)
4. ระบบบริหารคุณภาพ (Quality Management System)
5. เครื่องมือและเทคนิคต่าง ๆ (Tools and Techniques)
6. การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources Management)
7. การวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี (Technology Research & Development)

1. ระบบการนำ (Leadership System) ทุก ๆ องค์กรต้องมี ทิศทาง หรือจุดมุ่งหมายที่จะดำเนินการนอกจากนั้นยังจะต้องมี “เส้นทางหรือแผนยุทธศาสตร์ “ที่ชี้แนะหรือชี้นำให้ทราบว่าเส้นทางที่ถูกควรจะไปนั้นคือเส้นทางใด”

2. วิถีธรรมแห่ง TQM (The Guiding Principles) เปรียบเสมือนหลักธรรมที่ใช้ในการบริหาร

- 2.1 พันธสัญญาของผู้บริหารระดับสูง
- 2.2 ระบบประเมินผล และการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ยุติธรรม
- 2.3 ระบบการทำงานระยะยาว-ตลอดชีวิต
- 2.4 ปฏิสัมพันธ์อันดีระหว่างเพื่อนร่วมงานและผู้ประกอบการ
- 2.5 ความใกล้ชิดกลมเกลียวระหว่างระดับบริหาร และเพื่อนร่วมงาน
- 2.6 ความพึงพอใจของเพื่อนร่วมงาน
3. แนวคิดแบบ TQM (The Concepts)
 - 3.1 เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ (Objectives)
 - 3.1.1 สร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้า
 - 3.1.2 มีจริยธรรม และรับผิดชอบต่อสังคม

3.1.3 ให้การศึกษา และพัฒนานุคลากรตลอดเวลา

3.2 เกี่ยวกับวิธีคิด (Paradigms)

3.2.1 ทุกคนในองค์กรมีส่วนร่วมในการสร้างคุณภาพ

3.2.2 ให้ความสำคัญแก่กระบวนการการทำงาน

3.2.3 กระบวนการการดีดไป คือลูกค้าของเรา

4. แนวคิดแบบ TQM (The Concepts) เกี่ยวกับวิธีการทำงาน (Methodologies)

4.1 บริหารด้วยข้อมูลจริงในสถานการณ์จริง

4.2 แก้ปัญหาที่สาเหตุ เน้นการห้้องกันการเกิดปัญหาซ้ำ

4.3 ใช้กรรมวิธีทางสถิติ

4.4 จัดลำดับความสำคัญ

4.5 ดำเนินการบริหารแบบ PDCA

4.6 สร้างระบบมาตรฐานที่มีการปรับปรุงอย่างสม่ำเสมอ

5. ระบบบริหารคุณภาพ (Quality Management System) ระบบบริหารจัดการคุณภาพ คือ พลังที่จะขับเคลื่อนจรวด TQM ของหน่วยงานให้ออกไปข้างหน้า (เปรียบเสมือนเครื่องยนต์ด้านขวา) ประกอบด้วย

5.1 การบริหารเชิงมุ่ง

5.2 การบริหารคอมพิวเตอร์

5.3 การบริหารงานประจำวัน

5.4 การบริหารกลยุทธ์

5.5 การตรวจวินิจฉัยโดยผู้นำ

6. เครื่องมือและเทคนิคต่าง ๆ (Tools and Techniques)

6.1 เครื่องมือเดิมบริหารคุณภาพ 7 อย่าง (7 Tools)

6.2 เครื่องมือใหม่บริหารคุณภาพ 7 อย่าง (7 New QC Tools หรือ 7 QM)

6.3 Six Sigma SQC IE QFD FMEA Multi variable Analysis Etc

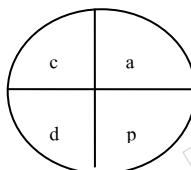
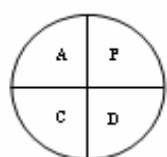
7. การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources Management) การให้ความสำคัญแก่บุคลากร และพัฒนานุคลากรตลอดเวลาโดยถือว่า คนเป็นหัวใจสำคัญของระบบบริหารจัดการคุณภาพทั่วทั้งองค์กร ซึ่งจะต้องอาศัยกระบวนการ PDCA วงจรเดิมของทฤษฎี TQM ในการขับเคลื่อนทุกระบบทั่วทั้งองค์กร

P = Panning คือ การวางแผนและการออกแบบระบบงานให้มีสมรรถนะสูง (Job design Planning)

D = Doing การรับสมัคร (Recruitment) การกำหนดภาระหน้าที่ (Job Assignment) และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (HR Development)

C = Check การประเมินผล (Evaluation) การประเมินความพึงพอใจของบุคลากร (Employee Well-being Evaluation)

Act = Action การให้ผลตอบแทนแก่บุคลากร (Reward) และการทบทวนและปรับปรุง (Review & Improvement)



ภาพที่ 2 วงจรเดมิ่ง

วิธีการทำงานตามวงจรเดมิ่ง

P = การกำหนดแผน

A = หากบรรลุแผนให้รักษามาตรฐานไว้

D = ทำตามแผนที่กำหนด

P = วางแผนใหม่ ตั้งเป้าหมายใหม่

C = การตรวจสอบผลกับแผน

D = ทำตามแผนที่กำหนด

A = หากไม่บรรลุแผนให้หาสาเหตุ และวางแผนแก้ไขใหม่

C = ตรวจสอบผลกับแผน

A = หากไม่บรรลุแผนให้วางแผนแก้ไขใหม่

การนำวงจร PDCA ไปใช้อย่างสัมฤทธิ์ผลผู้บริหารกำหนดแผนงานร่วมกับพนักงาน

ทุกระดับ พนักงานนำไปปฏิบัติตามแผนงานโดยได้รับความช่วยเหลือจากหัวหน้างาน ตรวจสอบ เพื่อค้นหาปัญหาข้างเคียงและวิธีแก้ไขที่เหมาะสมที่สุด และการกำหนดวิธีแก้ไขเป็นมาตรฐาน เพื่อพนักงานนำไปปฏิบัติได้สะดวก

7. การวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี (Technology Research & Development) เทคโนโลยี หมายถึง การนำเอาความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์ไปใช้ในการปฏิบัติทั้งในการผลิตสินค้าบริการและการนำมาใช้ในชีวิตประจำวันการวิจัย หมายถึง การค้นคว้าหาความรู้ข้อมูลใหม่ ๆ ซึ่งโดยทั่วไปของการวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์ จะดำเนินการเพื่อการทดลองเพื่อทดสอบสมมติฐาน

ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการนำ TQM มาประยุกต์ใช้

การนำแนวคิด TQM (Total Quality Management) มาประยุกต์ใช้ในองค์กรให้ ความสำเร็จอาศัยปัจจัยที่สำคัญ ประกอบด้วย 8 ปัจจัย ได้แก่

1. จริยธรรม

2. คุณธรรม
3. ความเชื่อถือ
4. การนำองค์กรที่ดี
5. การทำงานเป็นทีม
6. การฝึกอบรม เพื่อยกระดับความรู้และทักษะ
7. การให้ความสำคัญและแสดงความชื่นชมในความสำเร็จของพนักงาน
8. การสื่อสารที่ชัดเจน

สรุป วัตถุประสงค์หลักของระบบ TQM (Total Quality Management) คือ “การปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง” (Continuous Improvement) รวมถึงแนวทางในการบริหารองค์กรที่มุ่งเน้นคุณภาพ โดยสมาชิกทุกคนขององค์กรมีส่วนร่วมและมุ่งหมายผลกำไรในระยะยาวด้วยการสร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้า รวมทั้งการสร้างผลประโยชน์ตอบแทนสมาชิกขององค์กรและสังคมระบบการทำงานที่เป็นวัฒนธรรมขององค์กรที่สมาชิกทุกคนต่างให้ความสำคัญ และมีส่วนร่วมในการพัฒนาการดำเนินงานขององค์กรอย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งที่จะตอบสนองความต้องการ และสร้างความพอใจให้แก่ลูกค้าซึ่งจะสร้างโอกาสทางธุรกิจ ความได้เปรียบในการแข่งขันซึ่งจะสร้างโอกาสทางธุรกิจ ความได้เปรียบในการแข่งขันและเป็นการพัฒนาการที่ยั่งยืนขององค์กร

สรุปภาพรวมความหมายของ TQM (Total Quality Management)

T (Total): การยินยอมให้ทุกคนปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดตั้งและบริหารงานระบบคุณภาพ ซึ่งเกี่ยวกับทั้งลูกค้าภายนอก (External Customer) และลูกค้าภายใน (Internal Customer) โดยตรง

Q (Quality): การสร้างความพึงพอใจของลูกค้าต่อการใช้ประโยชน์จากสินค้าและบริการเป็นหลัก นอกจากนี้คุณภาพยังมีส่วนเกี่ยวข้องกับแนวความคิดเชิงระบบของการจัดการ (Systematic Approach of Management) กล่าวคือ การกระทำสิ่งใด ๆ อย่างเป็นระบบที่ต่อเนื่องและตรงตามแนวความคิดดั้งเดิมของวงจรคุณภาพที่เรียกว่า PDCA Cycle ซึ่งเสนอรายละเอียดโดย W. Edwards Deming ฉะนั้นถ้าหมุนวงจรคุณภาพเช่นนี้อย่างต่อเนื่องขึ้นภายในแต่ละหน่วยงานย่อยขององค์กรหนึ่ง ๆ ก็ย่อมจะเกิดระบบคุณภาพโดยรวมทั้งหมดที่เรียกว่า TQM ขึ้นมาได้ในประการสุดท้าย

M (Management): ระบบของการจัดการหรือบริหารคุณภาพขององค์กร ซึ่งดำเนินการและควบคุมด้วยระดับผู้บริหารสูงสุด ซึ่งประกอบด้วย วิสัยทัศน์ (Vision) การประกาศพันธกิจหลัก (Mission Statement) และกลยุทธ์ของการบริหาร (Strategic Management) รวมถึงการแสดงสถานะ

ของความเป็นผู้นำ (Leadership) ที่จะมุ่งมั่นปรับปรุงและพัฒนาระบบคุณภาพขององค์กรอย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่องตลอดระยะเวลา (Continuous Quality Improvement)

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

ประเทศฟิลิปปินส์ ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาช่วยในการปฏิรูปภาครัฐหลังภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย โดยจัดตั้งโครงการ Philippine Quality Award (PQA) ในปี พ.ศ. 2540 เพื่อสร้างคุณภาพของหน่วยงานภาครัฐด้วยการใช้คุณลักษณะของ Total Quality Management (TQM) มาเป็นเครื่องมือในการนำไปสู่หลักธรรมาภิบาลของประเทศ PQA จะประเมินระดับคุณลักษณะของ TQM 7 ประการ คือ 1) ความเป็นผู้นำ 2) กลยุทธ์และแผนงาน 3) ลูกค้าและตลาด 4) การให้ข้อมูลขององค์กร 5) ฝ่ายบุคคล 6) ขั้นตอนการดำเนินงาน และ 7) ผลการดำเนินงาน ซึ่งแต่ละคุณลักษณะมีความสอดคล้องกับการวัดระดับการมีธรรมาภิบาลในองค์ประกอบต่าง ๆ 10 องค์ประกอบ คือ

1. Public Accountability คือ ความรับผิดชอบต่อความต้องการของประชาชนและความสามารถในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐได้
2. Transparency คือ คุณภาพของความโปร่งใสในการดำเนินงานทุกอย่างของรัฐและความสามารถในการให้บริการข้อมูลที่ถูกต้องและรวดเร็วของหน่วยงานของรัฐ
3. Efficiency คือ ระดับและคุณภาพของการให้บริการประชาชนภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่
4. Results Focus คือ การให้ความสำคัญกับผลการดำเนินงานและเจตนาของทรัพยากร
5. Empowerment คือ การประสานงานและความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อการบริการที่ดีแก่ประชาชน
6. Predictability of Policies คือ ความคงเส้นคงวาและความยุติธรรมในการปฏิบัติงาน กฎหมาย กฎระเบียบและนโยบาย
7. Social Development Orientation คือ การพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน
8. Competitiveness คือ การกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันในการพัฒนา คุณภาพของสินค้าและบริการในราคาที่เหมาะสม
9. Participation คือ ความยืดหยุ่นของโครงสร้างของรัฐ และการที่มีกลไกของรัฐที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถแสดงความคิดเห็น หรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใด ๆ ของรัฐ

อาจสรุปได้ว่าฟิลิปปินส์ใช้โครงการ PQA ช่วยให้แต่ละหน่วยงานตระหนักถึงความสำคัญในการให้บริการที่ดีมีคุณภาพต่อลูกค้าหรือประชาชน การมีผู้นำที่มีความสามารถให้ประชาชนและทีมงาน มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจของหน่วยงานการใช้ข้อมูล งบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ ที่มีจำกัดอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของขั้นตอนการดำเนินงาน และการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชน

ประเทศไทยได้นำแนวคิดนี้มาประยุกต์ใช้กับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีกฎหมายอย่างน้อย 2 ฉบับ ที่มีการกำหนดออกมาเพื่อรองรับแนวคิด “Good Governance” หรือ “การบริหารจัดการที่ดี” หรือ “ธรรมรัฐ หรือ “ธรรมาภิบาล” กฎหมายฉบับแรกที่ออกมารองรับคือ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542” และฉบับที่ 2 ได้แก่ “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารราชการที่ดี พ.ศ. 2546” กฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ต่างเน้นเรื่อง “การบริหารที่เน้นผลลัพธ์ (Outcomes) คือ “การเน้นการปฏิบัติราชการที่มีความมุ่งหมายให้บรรลุเป้าหมาย” 6 ประการ ตามพระราชกฤษฎีกา ฯ ข้างต้น ขณะเดียวกันก็ได้ให้ มีการใช้หลัก “Good Governance” เป็นกรอบในการปฏิบัติของส่วนราชการ ดังกล่าวในทุกระดับตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

สรุป หลักธรรมรัฐหรือธรรมาภิบาล มี 8 ประการ คือ

1. ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
2. ระบบการทำงานที่มีความโปร่งใส
3. การแบ่งความรับผิดชอบ
4. การทำงานตอบสนองประชาชน
5. ความชอบธรรมในการใช้อำนาจ
6. กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน
7. การบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์
8. การบริหารอย่างมีวิสัยทัศน์

สรุปหลักธรรมรัฐหรือธรรมาภิบาล มี 8 ประการ คือ 1) ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม 2) ระบบการทำงานที่มีความโปร่งใส 3) การแบ่งความรับผิดชอบ 4) การทำงานตอบสนองประชาชน 5) ความชอบธรรมในการใช้อำนาจ 6) กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน 7) การบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ 8) การบริหารอย่างมีวิสัยทัศน์

ชุดจิต นิमितกุล (2543) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบที่ควรนำมาพิจารณาในการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้กำหนดองค์ประกอบไว้ 11 ประการ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดคล้องประสานกันเพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน
2. ความยั่งยืน (Sustainability) มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักการของความสมดุล ทั้งในเมืองและชนบท ระบบนิเวศน์ และทรัพยากรธรรมชาติ
3. ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (Legitimacy) และให้การยอมรับ (Acceptance) การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน
4. มีความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลต่าง ๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการและสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผย ชัดเจนและเป็นไปตาม ที่กำหนดไว้
5. ส่งเสริมความเป็นธรรม (Equity) และความเสมอภาค (Equality) มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติและมีระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์ชัดเจน
6. มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากรและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับการทำงานได้ และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อให้ทุกหน่วยงาน ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน
7. ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (Promotion Gender Balance) เปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น
8. การอดทนอดกลั้น (Tolerance) และการยอมรับ (Acceptance) ต่อทัศนคติที่หลากหลาย (Diverse Perspectives) รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หากจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้
9. การดำเนินการตามหลักนิติธรรม (Operating by Rule of Law) พัฒนาปรับปรุง แก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม
10. ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

11. การเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) แทนการควบคุม โอนงานบางออกไปให้องค์กรท้องถิ่น ซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด หรือบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้องค์กรดำเนินการแทน

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2541 อ้างถึงใน นุชบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี, 2546, หน้า 17-20) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลตามที่ United Nations Development Programme (UNDP) กำหนดไว้ประกอบด้วยองค์ประกอบ 9 ประการ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง ประชาชนทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยอ้อม
2. กฎหมายที่ยุติธรรม หมายถึง การปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพกฎหมาย โดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรมและถูกบังคับใช้กับคนกลุ่มต่าง ๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน
3. ความเปิดเผยโปร่งใส หมายถึง กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์กติกาต่าง ๆ มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของทางราชการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ
4. การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม หมายถึง การตัดสินใจดำเนินนโยบายใด ๆ ของภาครัฐต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคมให้เกิดเป็นความเห็นร่วมกันบนพื้นฐานของสิ่งที่เป็ประโยชน์ สูงสุดแก่สังคมโดยรวม
5. กลไกการเมืองที่ชอบธรรม หมายถึง กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม
6. ความเสมอภาค หมายถึง ประชาชนทุกคนมีความสามารถอย่างเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโอกาสต่าง ๆ ในสังคม เช่น โอกาสพัฒนาหรือมีความเป็นอยู่ที่ดี โดยรัฐเป็นผู้จัดสรรสาธารณูปโภคพื้นฐานให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการโดยเท่าเทียมกัน
7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล หมายถึง กระบวนการและสถาบันต่าง ๆ เช่น รัฐสามารถจัดสรรการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด
8. พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม หมายถึง การตัดสินใจใด ๆ ของภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองกระทำต่อสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้เสียกับหน่วยงานนั้น ๆ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลักและมีจิตใจเสียสละ เห็นคุณค่าสังคม ที่ตนเองสังกัดอยู่
9. การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ หมายถึง การที่ผู้นำและประชาชนในประเทศมีวิสัยทัศน์ในการสร้างธรรมาภิบาลและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2546) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา Good Governance หรือระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีนั้น ได้มีการกล่าวถึงอยู่บ้างในช่วงก่อนการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 แต่ยังไม่ค่อยแพร่หลายมากนัก เมื่อประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจและการเงิน บุคคลฝ่ายต่าง ๆ จึงได้หันมาให้ความสนใจ และตระหนักถึงความจำเป็นในการสร้างเสริมการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีในฐานะเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบูรณะสังคมและประเทศ เพื่อพลิกฟื้นภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ สร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ และสามารถรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้อย่างทันสถานการณ์ จึงได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้นเพื่อใช้เป็นกรอบปฏิบัติของส่วนราชการต่าง ๆ ในทุกระดับ โดยยึดหลักการพื้นฐาน 6 ประการ อันได้แก่

1. หลักนิติธรรม
2. หลักคุณธรรม
3. หลักการมีส่วนร่วม
4. หลักความโปร่งใส
5. หลักความรับผิดชอบ
6. หลักความคุ้มค่า

ดังมีรายละเอียดดังนี้

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้ในองค์กรเป็นข้อตกลงร่วมกันและการบังคับใช้กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับดังกล่าว ต้องเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับจากสมาชิกทุกฝ่ายในองค์กร กฎและข้อบังคับเหล่านั้น ต้องนำมาซึ่งความเสมอภาคของสมาชิกในองค์กร รวมทั้งสร้างภาพเอื้อต่อการควบคุมและพัฒนาสังคมนั้นด้วย แนวทางในการประยุกต์ใช้หลักนิติธรรมในองค์กร ได้แก่

1.1 ให้ความรู้แก่สมาชิกในองค์กร เรื่องกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ สิทธิเสรีภาพ บทบาทและความรับผิดชอบต่อสังคมในองค์กร รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการบริหารแบบประชาธิปไตย

1.2 พัฒนาบุคลากรให้มีจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรม และศีลธรรมเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ประชาชน และพัฒนาการผลิตบุคลากรให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น ตัวชี้วัด กฎ ข้อบังคับ ระเบียบต่าง ๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดี และมีการปรับปรุงกฎ ข้อบังคับ และระเบียบ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงก็จะเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญประการหนึ่ง

1.3 องค์การและบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส ตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน ส่วนด้านการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความเป็นธรรม มีความประพฤติสุจริต ไม่มีคอร์รัปชัน นอกจากนี้ ขนาดองค์กร อัตรากำลังคน และงบประมาณจะลดลง

1.4 สภาพสังคมในองค์กร มีข้อร้องเรียน คดีความ และการฟ้องร้อง รวมทั้งสถิติ การทำผิดกฎต่าง ๆ ลดลง คนในองค์กรตระหนักในสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพของตนเอง รู้และเข้าใจกฎ ระเบียบข้อบังคับ และมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตยในการแสดงความคิดเห็นในกรณีต่าง ๆ

สรุป หลักนิติธรรม คือ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้ในองค์กรเป็นข้อตกลงร่วมกัน แนวทางในการประยุกต์ใช้หลักนิติธรรมในองค์กร ได้แก่ ให้ความรู้แก่สมาชิกในองค์กร เรื่องกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ สิทธิเสรีภาพ บทบาท และความรับผิดชอบต่อสังคมในองค์กร รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการบริหารแบบประชาธิปไตย และพัฒนาบุคลากรให้มีจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรมและศีลธรรม เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ประชาชน และพัฒนาการผลิตบุคลากรให้มีคุณภาพ มากยิ่งขึ้น ตัวชี้วัด กฎ ข้อบังคับ ระเบียบต่าง ๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดีและลงโทษ คนไม่ดี และมีการปรับปรุงกฎ ข้อบังคับ และระเบียบให้สอดคล้องกับสถานการณ์และองค์กรและ บุคลากรที่เกี่ยวข้อง ในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส ตรวจสอบได้ และได้รับการ ยอมรับจากประชาชน ส่วนด้านการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความเป็นธรรม มีความประพฤติสุจริตไม่มี คอร์รัปชัน นอกจากนี้ ขนาดองค์กร อัตรากำลังคน และงบประมาณจะลดลง สภาพสังคมในองค์กร มีข้อร้องเรียน คดีความ และการฟ้องร้อง รวมทั้งสถิติการทำผิดกฎต่าง ๆ ลดลง คนในองค์กร ตระหนักในสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพของตนเอง รู้และเข้าใจกฎ ระเบียบข้อบังคับ และมีส่วนร่วมแบบ ประชาธิปไตย

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนการ ทำงานให้มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัย ประจำชาติ เป็นพลเมืองดีคือ ปฏิบัติตามจรรยาบรรณ ได้แก่ สัจจะคือการรักษาความสัตย์แท้ คือ การรู้จักข่มใจตนเอง ขันติ คือ การอดทน อดกลั้น และการอดออม จาคะ คือ การรู้จักละวางความชั่ว ความทุจริต แนวทางการดำเนินการตามหลักคุณธรรม ได้แก่

2.1 สถาบันการศึกษาส่งเสริมการเรียนรู้ และปลูกฝังเรื่องคุณธรรมจริยธรรม เริ่มจาก เยาวชนในและนอกระบบการศึกษาของชาติอย่างจริงจัง

2.2 รมรณรงค์ใช้หลักคุณธรรมอย่างกว้างขวางจริงจัง โดยเริ่มจากผู้บังคับบัญชา

2.3 รมรณรงค์ให้สังคมร่วมสนับสนุนผู้ปฏิบัติที่มีคุณธรรมที่ถูกรังเก โดยผู้มีอำนาจ เหนือกว่า รวมถึงการยอมรับ เชิดชูให้เกียรติ และการให้ในรูปแบบต่าง ๆ

2.4 องค์การระดับต่าง ๆ มีการจัดกิจกรรม ประชาสัมพันธ์ สร้างจิตสำนึกด้วยสื่อประเภทต่าง ๆ

2.5 ทุกหน่วยงานภาครัฐ ควรมีหลักจริยธรรมของตนเองหรือจริยธรรมแต่ละสาขาวิชาชีพอย่างเปิดเผยตัวชี้วัดหลักคุณธรรม ได้แก่ 1) การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง 2) คุณภาพชีวิตของคนในองค์กร มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรในองค์กรให้เกิดประโยชน์สูงสุด 3) องค์กรมีเสถียรภาพอยู่กันอย่างสงบสุข ด้วยความมีระเบียบวินัย

สรุป หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนการทำงานให้มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ทุจริต แนวทางการดำเนินการตามหลักคุณธรรม ได้แก่ สถาบันการศึกษาส่งเสริมการเรียนรู้และปลูกฝังเรื่องคุณธรรมจริยธรรม เริ่มจากเยาวชนในและนอกระบบการศึกษาของชาติอย่างจริงจัง ผนวกรวมใช้ หลักคุณธรรมอย่างกว้างขวางจริงจัง โดยเริ่มจากผู้บังคับบัญชาบรรณรักษ์ให้สังคมร่วมสนับสนุนผู้ปฏิบัติที่มีคุณธรรมที่ถูกรังเกียจโดยผู้มีอำนาจเหนือกว่ารวมถึงการยอมรับ เชิดชูให้เกียรติ และการให้ในรูปแบบต่าง ๆ องค์กรระดับต่าง ๆ มีการจัดกิจกรรม ประชาสัมพันธ์ สร้างจิตสำนึกด้วยสื่อประเภทต่าง ๆ ทุกหน่วยงานภาครัฐ ควรมีหลักจริยธรรมของตนเองหรือจริยธรรมแต่ละสาขาวิชาชีพอย่างเปิดเผย

3. หลักความโปร่งใส คือ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในองค์กร โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เช่น บุคลากรในองค์กรรู้ขั้นตอน วิธีการทำงานที่จะติดต่อกัน และสามารถตรวจสอบการทำงานได้ ภายในองค์กรจะต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจในการบริหารงาน บริหารเงิน บริหารคน และมีการสื่อสารที่ดีภายในองค์กร เช่น มีการกระจายข่าวรายวันหรือรายสัปดาห์ให้สมาชิกในองค์กรได้ทราบความเคลื่อนไหวขององค์กร แนวทางในการสร้างความโปร่งใสในองค์กร ได้แก่

3.1 สำรวจความเห็นชอบของบุคลากรในหน่วยงานในเรื่องความโปร่งใสที่ต้องการจากบุคลากร

3.2 บุคลากรตระหนักในความสำคัญและปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539

3.3 ปรับปรุงระบบเอกสาร ระบบสารสนเทศให้เป็นระเบียบสะดวกต่อการใช้งาน และการสืบค้นตรวจสอบของประชาชน

3.4 จัดทำเอกสาร คู่มือเกี่ยวกับให้บริการของส่วนราชการที่เข้าใจง่าย สะดวกต่อการติดต่อกันของหน่วยงานประชาชน

3.5 มีระบบประชาสัมพันธ์ภายในและภายนอกองค์กร

3.6 สร้างทัศนคติที่ดีในการให้บริการข้อมูลข่าวสาร และตอบข้อสงสัยของประชาชน
ตัวชี้วัดหลักความโปร่งใส เช่น

3.6.1 สำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการ

3.6.2 จำนวนเรื่องกล่าวหาหรือร้องเรียน การถูกสอบสวนลดลง

3.6.3 เกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ

3.6.4 องค์กรมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ

สรุป หลักความโปร่งใส คือ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในองค์กร โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ แนวทางในการสร้างความโปร่งใสในองค์กร ได้แก่ สำรวจความเห็นชอบของบุคลากรในหน่วยงานในเรื่องความโปร่งใสที่ต้องการจากบุคลากร บุคลากรตระหนักในความสำคัญและปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539 ปรับปรุงระบบเอกสาร ระบบสารสนเทศให้เป็นระเบียบสะดวกต่อการใช้งานและการสืบค้นตรวจสอบของประชาชน จัดทำเอกสาร คู่มือเกี่ยวกับให้บริการของส่วนราชการที่เข้าใจง่าย สะดวกต่อการติดต่อกันของหน่วยงานประชาชน มีระบบประชาสัมพันธ์ภายในและภายนอกองค์กร สร้างทัศนคติที่ดีในการให้บริการข้อมูลข่าวสาร และตอบข้อสงสัยของประชาชน

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือบุคคลในองค์กรทุกระดับ เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากการบริหารงานหรือการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรได้ร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ รวมทั้งร่วมสนับสนุน ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามสิ่งที่ตนเองได้ร่วมตัดสินใจ แนวทางการสร้างความมีส่วนร่วม ได้แก่

4.1 องค์กรต้องกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจน พร้อมทั้งออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ให้บุคลากรในองค์กรถือปฏิบัติ รวมทั้งพัฒนากลไก ระบบการทำงานและการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ เพื่อเอื้อต่อการสนับสนุนให้บุคลากรในองค์กรและประชาชนได้มีส่วนร่วม

4.2 กระจายอำนาจ การบริหารจัดการบุคลากรตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เพื่อให้บุคลากรสามารถบริหารภารกิจตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างตรงตามความต้องการ

4.3 รณรงค์และประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างจิตสำนึกให้บุคลากรและประชาชนเห็นคุณค่าและความสำคัญของการมีส่วนร่วม

4.4 จัดทำข้อมูลชี้แนะแนวทางการมีส่วนร่วมในงาน/ โครงการต่าง ๆ รวมทั้งให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ผู้เกี่ยวข้องและประชาชน ซึ่งจะทำให้การมีส่วนร่วมนั้นมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

4.5 แสดงผลลัพธ์จากการเข้ามามีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมให้ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนได้ทราบ พร้อมทั้งมีรางวัลตอบแทนแก่เจ้าของความคิดเห็นที่นำไปสู่การปฏิบัตินั้น ๆ

4.6 สร้างหลักประกันในความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานขององค์กร ตัวชี้วัดหลักความมีส่วนร่วม เช่น

4.6.1 ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ

4.6.2 ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ

4.6.3 จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น หรือจำนวนข้อเสนอแนะ หรือเสนอข้อคิดเห็นจากบุคลากร ผู้เกี่ยวข้อง ประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการมีส่วนร่วม

สรุป หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือบุคคลในองค์กรทุกระดับ เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากการบริหารงานหรือการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กร ได้ร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ แนวทางการสร้างความมีส่วนร่วม ได้แก่ องค์กรต้องกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจน พร้อมทั้งออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับให้บุคลากรในองค์กรถือปฏิบัติ รวมทั้งพัฒนากลไก ระบบการทำงาน และการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ เพื่อเอื้อต่อการสนับสนุนให้บุคลากรในองค์กรและประชาชนได้มีส่วนร่วม กระจายอำนาจการบริหารจัดการบุคลากรตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เพื่อให้บุคลากรสามารถบริหารภารกิจตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างตรงตามความต้องการธรรมาภิบาลและประชาสัมพันธเพื่อสร้างจิตสำนึกให้บุคลากร และประชาชนเห็นคุณค่าและความสำคัญของการมีส่วนร่วม จัดทำข้อมูลชี้แนะแนวทางการมีส่วนร่วมในงาน/ โครงการต่าง ๆ รวมทั้งให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ผู้เกี่ยวข้องและประชาชน ซึ่งจะทำให้การมีส่วนร่วมนี้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น แสดงผลลัพธ์จากการเข้ามามีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมให้ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนได้ทราบ พร้อมทั้งมีรางวัลตอบแทนแก่เจ้าของความคิดเห็นที่นำไปสู่การปฏิบัตินั้น ๆ สร้างหลักประกันในความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานขององค์กร

5. หลักการรับผิดชอบ หมายถึง ความมุ่งมั่นและตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถให้บรรลุผลสำเร็จสอดคล้องตามกฎหมาย ระเบียบขององค์กร ปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกต่อหน้าที่ สังคม ประชาชน และประเทศชาติ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้รับบริการและ

ส่วนรวมเป็นสำคัญ รวมทั้งยอมรับผลที่เกิดจากการปฏิบัติงานดังกล่าว ทั้งที่เป็นผลดีและผลเสียหาตลอดจนพร้อมแสดงข้อเท็จจริงในการประกอบการกิจต่อสาธารณชน สามารถชี้แจงเหตุผลได้ และพร้อมรับการตรวจสอบจากสาธารณะ แนวทางในการดำเนินการตามหลักความรับผิดชอบ ได้แก่

5.1 ผู้บังคับบัญชาเป็นแบบอย่างที่ดี รวมทั้งการสร้างแบบอย่างที่ดีด้วยการยกย่องและส่งเสริมความประพฤติของบุคคลที่เป็นแบบอย่างที่ดี

5.2 สร้างความรับผิดชอบของตนเอง โดยใช้การมีส่วนร่วมมีระบบตรวจสอบและการประเมินผลที่น่าเชื่อถือได้

5.3 ส่งเสริมผู้มีความสามารถ โดยการให้รางวัลและลงโทษที่เหมาะสมรวมทั้งในการจูงใจด้วยค่าตอบแทน และอื่น ๆ

ตัวชี้วัดเรื่องความรับผิดชอบ เช่น

1. ได้รับการยอมรับและความพึงพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง
2. ผลการปฏิบัติงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
3. คุณภาพของงาน ทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวน

ความผิดพลาดที่เกิดจากการปฏิบัติงาน และจำนวนการเรียกร้องหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

สรุป หลักความรับผิดชอบ หมายถึง ความมุ่งมั่นและตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ ให้บรรลุผลสำเร็จสอดคล้องตามกฎหมาย ระเบียบขององค์กร ปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกต่อหน้าที่ สังคม ประชาชน และประเทศชาติ ผู้บังคับบัญชาเป็นแบบอย่างที่ดี รวมทั้งการสร้างแบบอย่างที่ดีด้วยการยกย่อง และส่งเสริมความประพฤติของบุคคลที่เป็นแบบอย่างที่ดี สร้างความรับผิดชอบของตนเอง โดยใช้การมีส่วนร่วมมีระบบตรวจสอบ และการประเมินผลที่น่าเชื่อถือได้ ส่งเสริมผู้มีความสามารถโดยการให้รางวัลและลงโทษที่เหมาะสม รวมทั้งในการจูงใจด้วยค่าตอบแทนและอื่น ๆ

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้มีความยั่งยืน แนวทางการดำเนินการตามหลักความคุ้มค่า ได้แก่

- 6.1 ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรต้องให้ความสำคัญ
- 6.2 ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้สั้นหรือเบ็ดเสร็จในขั้นตอนเดียว เพื่อความรวดเร็ว
- 6.3 ปฏิบัติงานอย่างประหยัดทรัพยากร ประหยัดเวลาภายในระยะเวลาที่เหมาะสม
- 6.4 กำหนดมาตรฐานการทำงานในหน้าที่และเป้าหมายให้ชัดเจน

6.5 สร้างระบบความคุ้มค่า และรายงานผลการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับ เพื่อการตรวจสอบ

6.6 นำเครื่องมือที่ทันสมัยมาใช้ในการทำงาน

6.7 เปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการเสนอแนะที่นำไปสู่ความคุ้มค่า

6.8 รับฟังความคิดเห็นจากบุคคลภายนอก เพื่อนำมาปรับปรุงการทำงานในองค์กร

6.9 ให้ความสำคัญกับระบบติดตาม ประเมินผล และควรประกาศให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนทราบเป็นระยะ ๆ

6.10 ใช้ระบบการประเมินการปฏิบัติงาน และใช้การจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือในการพิจารณางบประมาณในโครงการ

6.11 จัดสรรงบประมาณตามผลสัมฤทธิ์ของงาน

6.12 ปรับปรุงระเบียบปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักความคุ้มค่า

6.13 ให้รางวัลหน่วยงาน กลุ่มบุคลากรที่ดำเนินการได้อย่างถูกต้องคุ้มค่าที่สุด
ตัวชี้วัดในหลักความคุ้มค่า เช่น

6.13.1 ความพึงพอใจของผู้รับบริการ

6.13.2 ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สรุป หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้มีความยั่งยืน แนวทางการดำเนินการตามหลักความคุ้มค่า แนวทางการดำเนินการตามหลักความคุ้มค่า ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรต้องให้ความสำคัญ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้สั้นหรือเบ็ดเสร็จในขั้นตอนเดียวเพื่อความรวดเร็ว ปฏิบัติงานอย่างประหยัดทรัพยากร ประหยัดเวลาภายในระยะเวลาที่เหมาะสม กำหนดมาตรฐานการทำงานในหน้าที่และเป้าหมายให้ชัดเจน สร้างระบบความคุ้มค่า และรายงานผลการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับ เพื่อการตรวจสอบ นำเครื่องมือที่ทันสมัยมาใช้ในการทำงาน เปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการเสนอแนะที่นำไปสู่ความคุ้มค่า รับฟังความคิดเห็นจากบุคคลภายนอก เพื่อนำมาปรับปรุงการทำงานในองค์กร ให้ความสำคัญกับระบบติดตาม ประเมินผลและควรประกาศให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนทราบเป็นระยะ ๆ ใช้ระบบการประเมินการปฏิบัติงาน และใช้การจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือในการพิจารณางบประมาณในโครงการ จัดสรรงบประมาณตามผลสัมฤทธิ์ของงาน ปรับปรุงระเบียบปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักความคุ้มค่า ให้รางวัลหน่วยงาน กลุ่มบุคลากรที่ดำเนินการได้อย่างถูกต้องคุ้มค่าที่สุดจากความหมายและคำนิยามของหลักธรรมาภิบาลข้างต้น ผู้ศึกษาจึงสรุปสาระสำคัญของหลักธรรมาภิบาลได้ว่า หลักธรรมาภิบาลคือ หลักการพื้นฐานในการบริหารงาน

6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งหน่วยงานภาครัฐจะต้องนำไปปฏิบัติ เพื่อเป็นหลักประกันสำหรับประชาชนที่จะต้องได้รับการบริการที่ดี ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

จากความหมายและคำนิยามของหลักธรรมาภิบาลข้างต้นผู้ศึกษาจึงสรุปสาระสำคัญของหลักธรรมาภิบาลได้ว่า หลักธรรมาภิบาล คือ หลักการพื้นฐานในการบริหารงาน 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งหน่วยงานภาครัฐจะต้องนำไปปฏิบัติเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับประชาชนที่จะต้องได้รับการบริการที่ดี ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2546) ดังกล่าว ประกอบด้วยบทบัญญัติต่าง ๆ ที่มีเนื้อหากำหนดแนวทางให้ส่วนราชการปฏิบัติ รวมทั้งหมด 9 หมวด แนวทางที่กำหนดให้ส่วนราชการต้องนำไปปฏิบัติจริงอยู่ในหมวดที่ 1 ถึงหมวดที่ 8 โดยแต่ละหมวดจะมีสาระสำคัญ แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะบางหมวด เช่น หมวดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่ตามพระราชกฤษฎีกานี้ได้ให้ความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีว่า หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีความมุ่งหมายให้บรรลุเป้าหมายตามที่มาตรา 6 บัญญัติไว้ คือ

มาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน, เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ, มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ, ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็นมีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์, ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ, มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอและได้ดำเนินการกำหนดเป้าหมายแต่ละหัวข้อมีความหมายดังนี้

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน ได้แก่ การบริหารราชการที่สามารถตอบสนอง (Responsiveness) ต่อความต้องการของประชาชน และพยายามมุ่งให้เกิดผลกระทบในเชิงบวก (Positive Impact) ต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ได้แก่ การบริหารเพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ (Outcomes) ตามวัตถุประสงค์ (Objective) ที่วางไว้ โดยมีการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result-based Management) และการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance Agreement) ในทุกระดับ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ได้แก่ การบริหารที่จะต้องพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) กับผลลัพธ์ (Outcomes) ที่เกิดขึ้น

โดยมีการทำ Cost-Benefit Analysis ให้สามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ เทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ รวมทั้งจัดระบบการวางแผนการทำงานและวัดผลงานของแต่ละบุคคล (Individual Scorecards) ที่เชื่อมโยงกับระดับองค์กร (Organization Scorecards)

4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ได้แก่ การกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงาน และการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน (Process Simplification) และจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ (Empowerment) เพื่อให้การปฏิบัติงานเสร็จสิ้นที่จุดบริการใกล้ตัวกับประชาชน รวมทั้งการปฏิบัติงานในรูปแบบ One-stop Service

5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ได้แก่ การทบทวนและปรับปรุงกระบวนการ และขั้นตอนทำงานใหม่อยู่เสมอ (Process Redesign) ซึ่งจำเป็นต้องทบทวนลำดับความสำคัญและความจำเป็นของแผนงานและโครงการทุกระยะ (Program Evaluation) การยุบเลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็น และการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่เสมอ

6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการ ได้แก่ การปฏิบัติราชการที่มุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลักโดยมีการสำรวจ ความต้องการของประชาชน (Citizen Survey) และความพึงพอใจของผู้รับบริการ (Customer Survey) ในหลากหลายวิธีและเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ เพื่อนำมาปรับปรุงการปฏิบัติราชการต่อไป

7. มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ได้แก่ การตรวจสอบ และวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง (Internal Control) ซึ่งจะทำได้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สรุป พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 นั้น ประกอบด้วยบทบัญญัติต่าง ๆ ที่มีเนื้อหากำหนดแนวทางให้ส่วนราชการปฏิบัติ รวมทั้งหมด 9 หมวด แนวทางที่กำหนดให้ส่วนราชการต้องนำไปปฏิบัติจริงอยู่ในหมวดที่ 1 ถึงหมวดที่ 8 โดยแต่ละหมวดจะมีสาระสำคัญ แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะบางหมวด เช่น หมวดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่ตามพระราชกฤษฎีกานี้ ได้ให้ความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีว่า หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีความมุ่งหมายให้บรรลุเป้าหมายตามที่มาตรา 6 บัญญัติไว้ได้มีการกำหนดเป้าหมาย แต่ละหัวข้อมีความหมายดังนี้ เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์

ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ความหมายของการกระจายอำนาจ (Decentralization) คำว่า กระจายอำนาจ หรือกระจายอำนาจทางการปกครอง ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Decentralization เป็นวิธีการอย่างหนึ่งในการปกครองประเทศ ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้แตกต่างกัน เช่น ธเนศวร์ เจริญเมือง (2540, หน้า 60-61) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่าหมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ทั้งนี้ การกระจายอำนาจ อาจตีความหมายได้ในแง่ของตามหลักวิชาการบริหารหรือหลักรัฐประศาสนศาสตร์และหลักรัฐศาสตร์ ดังเช่น อุทัย เลาหวิเชียร (2548) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจตามหลักการบริหารหรือตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจและการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานรองลงมา หรือเจ้าหน้าที่ระดับต่ำลงไปที่อยู่ในสายการบังคับบัญชา

พรชัย รัชมิแพทย์ (2541) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ 2 รูปแบบ คือ

1. การกระจายอำนาจทางการบริหาร หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ หรือการโอนอำนาจหน้าที่ หรือการแบ่งอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจให้หน่วยงานราชการระดับต่าง ๆ สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้โดยไม่ต้องเสนอขออนุมัติ หรือขอความเห็นชอบจากหน่วยงานระดับเหนือขึ้นไป และอาจรวมถึงการกระจายอำนาจออกนอกกระบวนการราชการ เช่น การให้ออกชนรับผิดชอบดำเนินการกิจกรรมสาธารณะบางอย่างแทนหน่วยราชการ หรือกระจายอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของหน่วยราชการ การกระจายอำนาจทางการบริหารนี้ เกิดขึ้นมาจากรากฐานของปัญหาในการใช้อำนาจทางการบริหารที่กระทำโดยรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายในการจัดทำบริการสาธารณะ และองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ กระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลาง ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง มีรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารงาน ซึ่งเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติการหน้าที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในขอบเขตพื้นที่ทั่วประเทศ ราชการส่วนกลางจึงได้จัดตั้งองค์กรในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคขึ้น พร้อมกับได้แต่งตั้งข้าราชการจากส่วนกลางไปปฏิบัติหน้าที่ประจำ พร้อมกับมอบอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งให้ดำเนินการบริการสาธารณะ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางตามหลักการรวมอำนาจ ซึ่งมักพบว่า

การดำเนินการจัดบริการสาธารณะในลักษณะดังกล่าว เป็นไปได้ยากที่จะให้เกิดความทั่วถึง และตรงกับความต้องการของประชาชนที่มีความแตกต่างกันตามแต่บริบทของแต่ละชุมชนแต่ละท้องถิ่น จึงยังผลให้เกิดความจำเป็นที่รัฐจะต้องมอบกิจการบางอย่างให้กับองค์กรท้องถิ่นไปดำเนินการแทน แล้วรัฐมอบภารกิจบริการสาธารณะเฉพาะเรื่องให้ไปดำเนินการรวมทั้งการมอบอำนาจการตัดสินใจในการจัดทำกิจกรรมเหล่านั้น ให้องค์กรอื่นสามารถกระทำการได้ด้วยตนเองอย่างมีอิสระ ซึ่งไม่ได้จำกัดเฉพาะองค์กรภาครัฐเท่านั้น แต่ประการสำคัญอยู่ที่ภาครัฐจะไม่มีอำนาจนั้นอีกต่อไป และไม่กำหนดให้อยู่ได้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงแต่มีหน้าที่ให้การสนับสนุนและควบคุมกำกับเท่านั้น

2. การกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นการกระจายอำนาจให้ชุมชนต่าง ๆ ปกครองตนเอง ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองและการปกครองอย่างเด็ดขาดจากเดิมที่มีการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองที่ส่วนกลางไปให้องค์กรทางการเมืองปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจที่จะตัดสินใจเลือกผู้บริหารของท้องถิ่นเองและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ เป็นสาธารณะของท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นการยกอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่น โดยลดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภูมิภาคจนถึงไม่มีหน่วยงานภูมิภาคในที่สุดการกระจายอำนาจเป็นรูปแบบการเมืองการปกครองและการบริหารองค์กรที่มีลักษณะการโอนอำนาจการเมืองการปกครองและการบริหารให้แก่หน่วยการปกครองอื่น ๆ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในหลักการกระจายอำนาจดังกล่าวคือ การที่รัฐบาลหรือส่วนกลางโอนอำนาจให้แก่หน่วยภูมิภาค โดยมีการโอนอำนาจในสองลักษณะคือ อำนาจทางการเมือง การปกครอง และอำนาจทางการเมืองการบริหารจัดการ ให้มีอำนาจอิสระจากการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค หน่วยรับโอนจะเกิดมีอำนาจในทางนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารเพิ่มขึ้น แต่เชื่อว่าหน่วยรับโอนจะสามารถใช้อำนาจนั้นโดยฝ่าฝืนหรือขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายได้ ดังนั้น รัฐบาลหรือส่วนกลางจะยังคงมีอำนาจในการกำกับดูแล ให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย หากฝ่าฝืนรัฐบาลหรือส่วนกลางยังคงมีอำนาจบังคับให้ดำเนินการให้ถูกต้องหรือรัฐบาลอาจส่งตัวแทนของรัฐเข้าไปคอยควบคุม หรือเป็นผู้คอยให้คำปรึกษาแนะนำการบริหารงานบางอย่างกล่าวคือ หน่วยการบริหารท้องถิ่นจะมีอิสระที่จะดำเนินการแต่ก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล หัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจอยู่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 5 มาตรา 78 ซึ่งระบุว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นให้ทั่วถึง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชน

ในจังหวัดนั้น” (วุฒิสาร ตันไชย, 2545) กฎหมายอีกฉบับที่รองรับรัฐธรรมนูญข้างต้น คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 สาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้อยู่ที่ มาตรา 30 ว่าด้วยการกำหนดให้มีการถ่ายโอน งานบริการสาธารณะในลักษณะการดำเนินการซับซ้อนระหว่างหน่วยราชการส่วนกลางกับองค์กร ส่วนท้องถิ่นจัดสรรรายได้โดยให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 4 ปี ทั้งนี้ยังครอบคลุมไปยังภารกิจที่รัฐ จัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน้าที่ ความรับผิดชอบตามนโยบายที่รัฐได้มอบหมาย และในวรรค 4 กำหนดให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความสอดคล้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในปี พ.ศ. 2544 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีรายได้เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรัฐบาล ส่วนกลาง และจะต้องมีรายได้เพิ่มขึ้นในสัดส่วน ต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายในปี พ.ศ. 2549 พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองและ ตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยหน่วยงานราชการส่วนกลางยังคงรับผิดชอบภารกิจ ในระดับมหภาค หากภารกิจบางอย่างเกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การกำหนดนโยบายการออกกฎหมาย องค์กรบริหารราชการส่วนกลางจะให้คำปรึกษาด้านวิชาการ ตลอดจนการติดตามและประเมินผลเท่าที่จำเป็น (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2544, หน้า 38)

สรุป แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ความหมายของการกระจายอำนาจ

(Decentralization) คำว่า กระจายอำนาจหรือกระจายอำนาจทางการปกครอง หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ทั้งนี้การกระจายอำนาจ อาจตีความหมายได้ในแง่ของตามหลักวิชาการบริหารหรือหลัก รัฐประศาสนศาสตร์ และหลักรัฐศาสตร์การมอบอำนาจหน้าที่ หรือการโอนอำนาจหน้าที่หรือ การแบ่งอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจให้หน่วยงานราชการระดับต่าง ๆ สามารถปฏิบัติหน้าที่ ของตนเองได้ โดยไม่ต้องเสนอขออนุมัติหรือขอความเห็นชอบจากหน่วยงานระดับเหนือขึ้นไป และอาจรวมถึงการกระจายอำนาจออกนอกกระบวนราชการ การกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นการ กระจายอำนาจให้ชุมชนต่าง ๆ ปกครองตนเอง ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองและการ ปกครองอย่างเด็ดขาด จากเดิมที่มีการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองที่ส่วนกลางไปให้องค์กรทางการเมือง ปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจที่จะตัดสินใจเลือกผู้บริหารของท้องถิ่นเองและตัดสินใจเกี่ยวกับ กิจกรรมต่าง ๆ เป็นสาธารณะของท้องถิ่น

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) เป็นระบบการปกครองที่ยอมรับกันว่าเป็นรากแก้วของการปกครองในระบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้เรื่องการปกครองระดับท้องถิ่น โดยการกระทำด้วยตนเอง ซึ่งจะอำนวยผลให้เกิดความชำนาญ และมีประสบการณ์ที่สามารถจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองในระดับชาติในโอกาสต่อไปได้เป็นอย่างดี ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในระบบประชาธิปไตยที่จะต้องสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น โดยถือว่าเป็นรากฐานที่ก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชาติ เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจของรัฐบาล และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้ศักยภาพของตนเองสร้างความเจริญให้แก่ชุมชน โดยการปฏิบัติงานร่วมกันภายใต้การควบคุมของรัฐ เมื่อใดที่การปกครองท้องถิ่นมั่นคง และมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะสร้างความเป็นปึกแผ่นให้แก่ประเทศชาติและประชาชนได้มากที่สุด การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาจากความจำเป็นของรัฐในการกระจายอำนาจการปกครองบางส่วนออกไปให้ท้องถิ่นดำเนินการบางอย่างได้ เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นเอง การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมิใช่การปกครองโดยอิสระอย่างสิ้นเชิงหรือมิใช่การปกครองที่เกิดจากสิทธิของชุมชนของท้องถิ่น แต่เป็นผลเกิดจากรัฐคือ รัฐเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐย่อมสามารถควบคุมการปกครองท้องถิ่นได้ ความเป็นอิสระของแต่ละท้องถิ่นหรือการปลอดจากการควบคุมของรัฐจะมีมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับการปฏิบัติที่แตกต่างกันไปภายในรัฐแต่ละรัฐ

สรุป แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) เป็นระบบการปกครองที่ยอมรับกันว่าเป็นรากแก้วของการปกครองในระบบประชาธิปไตย การปกครองที่เกิดจากสิทธิของชุมชนของท้องถิ่น แต่เป็นผลเกิดจากรัฐคือ รัฐเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐย่อมสามารถควบคุมการปกครองท้องถิ่นได้ ความเป็นอิสระของแต่ละท้องถิ่นหรือการปลอดจากการควบคุมของรัฐจะมีมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับการปฏิบัติที่แตกต่างกันไป

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

คำว่า การปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้อย่างหลากหลาย แต่ส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้น ต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกันจะต่างคือ ลำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้ การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า

ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน

ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางโดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน วิส (Wit, 1967, pp. 14-21 อ้างถึงใน ชวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 23-24)

โกวิท พวงงาม (2553) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้อย่างหลากหลายแต่ส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกันจะต่างคือจำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้ การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางโดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน วิส (Wit, 1967, pp. 14-21 อ้างถึงใน ชวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 23-24)

สรุป การปกครองท้องถิ่นเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2524) การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

สรุป การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่มาจากกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย

วิทยา นภาศิริกุลกิจ (2521, หน้า 14) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครอง การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่เกิดจากหลังการกระจายอำนาจ (Decentralization) จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นด้วยตนเอง ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นหัวใจสำคัญ

ประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่ระดับบริหารชั้นสูงขององค์กรได้มาด้วยวิธีการเลือกตั้งตามรูปแบบของประชาธิปไตย กล่าวคือ สมาชิกท้องถิ่นที่ดีหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่ดีต้องมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นและต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย

สรุป การปกครองท้องถิ่นเกิดจากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นด้วยตนเอง ประชาชนเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย

อุทัย หิรัญโต (2523, หน้า 2) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กรมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม แต่การปกครองท้องถิ่นจะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

สรุป การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่างเองมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม

ซัดดี้ (Sady, 1976 อ้างถึงใน อุทัย หิรัญโต, 2523, หน้า 4) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำกว่ารัฐ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมายและมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำการในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง รวมทั้งอำนาจจัดเก็บภาษีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวอาจได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งโดยท้องถิ่นก็ได้

สรุป การปกครองท้องถิ่น คือ หน่วยการปกครองทางการเมืองซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมายและมีอำนาจพอที่จะทำการในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง รวมทั้งอำนาจจัดเก็บภาษี

ฮอลโลเวย์ (Holloway, 1959, pp. 101-103 อ้างถึงใน ชวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 26) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเองและมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

สรุป การปกครองท้องถิ่น มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเองและมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

ร็อบสัน (Robson, 1953, p. 574 อ้างถึงใน โกวิท พวงงาม, 2553, หน้า 26) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

สรุป การปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง มีสิทธิตามกฎหมาย

วิส (Wit, 1967 pp. 101-103 อ้างถึงใน ชวรงค์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 24-25) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอื่นมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในเขตอำนาจของตน

สรุป การปกครองท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจการปกครองร่วมกันทั้งหมด

ฮอลโลเวย์ (Holloway, 1951, pp. 101-103 อ้างถึงใน ชวรงค์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 24) การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองของตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเองและมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

สรุป การปกครองท้องถิ่น มีอำนาจในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเองและมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ลักษณะของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญ กล่าวคือ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยปัจจุบันเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการรูปแบบหนึ่ง โดยอาศัยการผสมผสานระหว่างการรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจและการกระจายอำนาจ ลักษณะของการกระจายอำนาจ หรือการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครอง ซึ่งรัฐกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นหนึ่งหรือหลาย ๆ ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการภายในขอบเขตกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้กระทำได้ซึ่งกำหนดขอบเขตพื้นที่ไว้แน่ชัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีองค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่น และเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนมีประชาชนเข้าร่วมดำเนินการและมีความเป็น

เอกเทศหรือความเป็นอิสระทางการเงินและอื่น ๆ ในระดับหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะสำคัญ พอสรุปได้ดังนี้ (อโณทัย ธรรมกุล, 2530, หน้า 105-110)

1. มีพื้นที่ขอบเขตที่แน่นอน
2. เป็นนิติบุคคลเพื่อให้สามารถดำเนินการด้านต่าง ๆ ได้อย่างอิสระพอสมควร การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมียุทธศาสตร์ที่สามารถรับผิดชอบกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย ได้อย่างเป็นอิสระตามกฎหมาย คือ ต้องมียุทธศาสตร์เป็นนิติบุคคลตั้งขึ้น โดยกฎหมายแยกออกจาก ส่วนกลางสามารถก่อพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญาเป็นหนี้ หรือทำนิติกรรมรูปอื่น ๆ ได้
3. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แยกออกจากราชการของท้องถิ่นได้ภายในขอบเขตที่สมควร
4. ประชาชนมีส่วนร่วมมีเสียงในการปกครองตนเองการดำเนินการกิจกรรมของ การปกครองท้องถิ่นเป็นกระบวนการที่มีใช้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยสิ้นเชิง แต่เป็น กระบวนการทางการเมือง ซึ่งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อม กล่าวคือ มีสถานิติบัญญัติที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนหรือเลือกตั้งบางส่วนประชาชนมีโอกาสเข้าร่วม เลือกตัวแทนทำหน้าที่บริหารกิจกรรมของท้องถิ่นหรือเข้าร่วมกำหนดนโยบาย หรือควบคุม ตรวจสอบการดำเนินการของตัวแทนของตน
5. มีอำนาจอิสระบางประการในการบริหารกิจกรรม เช่น การบริหารและอื่น ๆ ภายใน วงกรอบกิจกรรมและขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องได้รับ มอบหมายอำนาจดำเนินการอย่างอิสระได้พอสมควร โดยไม่จำเป็นต้องรับฟังคำสั่งจากรัฐบาล กลางหรือหน่วยราชการจากส่วนกลางแต่อย่างใด
6. มีอำนาจในการจัดหาและใช้จ่ายได้อย่างเป็นอิสระ เมื่อเป็นอิสระในการดำเนินการ แล้วหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องอิสระในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินการ คือ มีแหล่งรายได้ของตนเอง เช่น ได้รับสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษี บางประเภทได้รวมทั้งหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดรูปแบบของการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันมี 4 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การ บริหารส่วนตำบลและการปกครองรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, 2534, หน้า 1-41)

สรุป ลักษณะของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดขอบเขตพื้นที่ไว้ชัดเจน มีฐานะเป็นนิติบุคคล มียุทธศาสตร์หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นและเพื่อตอบให้ สอนองความต้องการของประชาชนมีประชาชนเข้าร่วมดำเนินการและมีความเป็นเอกเทศหรือ ความเป็นอิสระทางการเงินและอื่น ๆ ในระดับหนึ่ง

โกวิท พวงงาม (2538, หน้า 21-24) กล่าวถึง ลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในประการต่าง ๆ ต่อไปนี้

1. เป็นการปกครองชุมชนหรือท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งของประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ในระดับพื้นฐานล่างสุดของสถาบันการปกครองประเทศและเป็นการปกครองระดับรองลงมาจากการปกครองระดับภูมิภาคและระดับประเทศหรือรัฐบาลกลาง
2. มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกไปต่างหากจากรัฐบาล เพื่อดำเนินการปกครองและจัดทำบริการสาธารณะเขตพื้นที่ที่กำหนด โดยมีรายได้ ทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของตนเอง จัดเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น เทศบาล มีคณะเทศมนตรีเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร มีสภาเทศบาลเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นบางรูปอาจจัดองค์กรและการบริหารเป็นรูปแบบอื่น ๆ ก็ได้ ซึ่งเป็นไปตามสภาพและความเหมาะสมในการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปนั้น ๆ การกำหนดให้หน่วยงาน การปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลเพื่อแสดงให้เห็นว่า มีการจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นแยกออกจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคหรือรัฐบาลกลางและเพื่อจะได้มีอำนาจอิสระและสิทธิต่าง ๆ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ตามกฎหมายด้วย นอกจากนี้องค์การการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีรายได้เป็นของตนเอง มีอำนาจหน้าที่ในการเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อนำมาจัดท่างบประมาณกำหนด การใช้จ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ เพื่อสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ ส่วนในด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานประจำนั้นจ้างมาด้วยเงินประมาณของท้องถิ่นเอง และมีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารดังกล่าวข้างต้น
3. มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ดำเนินงาน องค์การการปกครองท้องถิ่นเกิดจากแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางหรือรัฐบาลไปยังท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลกลางได้มอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในทางปกครองและในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นรับไปดำเนินการด้วย งบประมาณและเจ้าหน้าที่ดำเนินงานของตนเอง การบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ดำเนินงานซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน การเลือกตั้งนับได้ว่าเป็นลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นเพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรฝ่ายบริหารหรือองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ โดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้เลือกหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกท้องถิ่น การเลือกตั้งดังกล่าวต้องเป็นไปตามรูปแบบประชาธิปไตย และต้องมีการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายด้วยซึ่งเป็นไปตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

4. มีอิสระในการดำเนินการของส่วนท้องถิ่น องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระของตน (Autonomy) ในการดำเนินการของท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งจากส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัย ตัดสินใจและสั่งการในการปฏิบัติหน้าที่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดและดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของตนเอง ส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลเท่านั้นการใช้อำนาจอิสระของท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตที่เหมาะสม มีอำนาจน้อยเกินไปก็ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นและประชาชนได้ สมเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นแต่ถ้ามีอำนาจมากเกินไปจนไม่มีขอบเขตก็จะมีสภาพไม่ต่างกับรัฐอธิปไตย ซึ่งเป็นอันตรายต่อเอกภาพของรัฐและอำนาจอิสระในการดำเนินการของหน่วยองค์การปกครองท้องถิ่นต้องเข้าใจว่าเป็นไปไม่ได้ที่ปราศจากการควบคุมจากรัฐบาลกลางเลย เพราะถ้าเป็นเช่นนี้ หน่วยการปกครองนั้นจะเป็นรัฐอิสระไปทันที ดังนั้น จึงต้องอยู่ในกำกับหรือการควบคุมของรัฐบาลกลางเพื่อความมั่นคงของรัฐและประโยชน์ส่วนรวม ประเทศไทยได้เริ่มนำเอาระบบการปกครองท้องถิ่นเข้ามาใช้เป็นส่วนหนึ่งของการจัดระเบียบบริหารราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 ทรงให้ตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 ตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพขึ้นและต่อมาได้ทดลองจัดตั้งสุขาภิบาลท่าลอมเมืองสมุทรสาคร เมื่อ ร.ศ. 124 จากผลของการจัดสุขาภิบาลท่าลอมได้รับความสำเร็จเป็นประโยชน์แก่ทางราชการและประชาชน จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 เพื่อขยายการปกครองท้องถิ่นให้กว้างขวางออกไปทั่วประเทศและหลังจากนั้นการปกครองท้องถิ่นได้วิวัฒนาการเรื่อยมาจนถึงสมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 ได้มีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 จัดตั้งเทศบาลขึ้นต่อมามีกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นอีกหลายรูปแบบตามความเหมาะสมตามสภาพของท้องถิ่นที่แตกต่างกัน องค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีกฎหมายกำหนดการจัดตั้งการจัดองค์การและการบริหารอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ การจัดการรายได้การควบคุมจากส่วนกลางและรายละเอียดอื่น ๆ ไว้อีกโดยเฉพาะ

สรุป ลักษณะของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคลปกครองส่วนภูมิภาคหรือรัฐบาลกลาง มีความเป็นอิสระในการดำเนินการกิจการของส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กร โดยแบ่งการบริหารออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจากหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐบาลกลาง โดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้เลือกคณะผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกท้องถิ่น การเลือกตั้งดังกล่าวต้องเป็นไปตามรูปแบบประชาธิปไตยและต้องมีการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลาที่กำหนด มีอิสระในการดำเนินการของส่วนท้องถิ่น ตามที่กฎหมายกำหนด

อุทัย หิรัญโต (2523, หน้า 22) ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่อง การปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น จะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่นเพราะข้อความที่กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองของตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และ ระดับของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก และขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหาร และเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมี ประชากร ประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่ต้องพิจารณาคด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการ บริหารรายได้และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคลจัดตั้งโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบายออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5. การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของ ประชาชนโดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองท้องถิ่นสามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการ ในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชา ของหน่วยงานราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่ กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทะนุบำรุงท้องถิ่นให้ เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นเพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป (อนันต์ อนันตกุล, 2541 อ้างถึงใน ชวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 31) รัฐต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

สรุป การปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายเพราะข้อความกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มีรูปแบบการปกครองเป็นแบบขนาดเล็กและขนาดใหญ่ มีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญเป็นนิติบุคคลจัดตั้ง โดยผลแห่งกฎหมาย แยกจากรัฐบาลกลาง มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีอิสระในการดำเนินงานมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นต่อการพัฒนาประชาธิปไตย หากพิจารณาในเชิงบทบาทของการปกครองท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดการพัฒนาของประชาธิปไตยในระดับชุมชนและระดับประเทศ จะเห็นได้ว่า แต่เดิมนั้นปรากฏความคิดเห็นที่ว่า การปกครองท้องถิ่นนี้ แท้จริงแล้วมิได้มีลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยเลย หากแต่การปกครองท้องถิ่นกลับเป็นสิ่งที่ขัดขวางหรือเป็นอุปสรรคต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย และทางที่ดีควรเน้นการรวมศูนย์ของอำนาจรัฐจะเหมาะสมกว่า กระนั้นในปัจจุบันแนวคิดที่ว่านี้ ไม่ได้ได้รับความนิยมกันสักเท่าใดนัก แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองกับระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน จึงมีแง่มุมสำคัญอยู่ว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นประชาธิปไตย โดยพื้นฐานโดยผู้นำท้องถิ่นควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และการปกครองท้องถิ่นในแง่นี้เองจะช่วยส่งเสริมการปกครองแบบประชาธิปไตยในระดับชาติและเป็นไปอย่างต่อเนื่องได้ การปกครองท้องถิ่นจึงได้รับการยอมรับกันว่าเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งในระดับชุมชนและระดับประเทศ โดยสรุปได้ในประการต่าง ๆ ต่อไปนี้ (สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2539, หน้า 16 อ้างถึงใน ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2540)

ประการแรก การปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดและกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน กล่าวคือ ในการปกครองท้องถิ่นที่ผู้นำมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนนั้น เป็นจุดเริ่มของการกระตุ้นความสนใจมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว และการที่ผู้นำท้องถิ่นได้เสนอนโยบายให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบ ได้แสดงความคิดเห็น และตัดสินใจเลือกก็เป็นสิ่งที่ส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมต่อกิจการของท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ เช่นที่ โรเบิร์ต (Robert,

1995 อ้างถึงใน ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2540) นักรัฐศาสตร์ ที่มีชื่อเสียงท่านหนึ่งได้กล่าวไว้ว่า ข้อดีของประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นคือ มักมีการกระตุ้นให้ประชาชน เข้าร่วมในการจัดการรูปแบบชีวิตด้านต่าง ๆ ของเขาอย่างมีเหตุมีผล และยังเสริมสร้างความรู้สึกรับผิดชอบเป็นเจ้าของความสามัคคี การคิดถึงส่วนรวม และการเป็นสมาชิกของชุมชนเดียวกัน

ประการที่สอง การปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อประชาชนของผู้ว่า (Accountability) ความรับผิดชอบของผู้ว่าต่อประชาชนนี้ ในสังคมประชาธิปไตยตะวันตก หมายความว่า พันธะสัญญาหรือความรับผิดชอบทางการเมืองที่ผู้นำซึ่งมาจากการเลือกตั้งมีต่อประชาชน ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นความรับผิดชอบที่ว่าเขาได้รับการเลือกตั้งเข้ามา เพื่อทำอะไรผลงานจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมหรือต่อส่วนตัว โดยต้องอธิบายให้ได้ว่าทำไมจึงเป็นเช่นนั้น

ประการที่สาม การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะช่วยจัดระบบเผด็จการโดยรัฐบาล (นิยม รัฐอมฤต, 2522, หน้า 19) กล่าวคือ เมื่อมีการกระจายอำนาจมากขึ้น ท้องถิ่นเข้มแข็งมากขึ้น สถาบันทางการเมือง โดยเฉพาะพรรคการเมืองก็จะมีคามมั่นคง อันจะส่งผลให้การยึดอำนาจและการใช้อำนาจเผด็จการจากส่วนกลางเป็นไปได้ยาก เช่น ที่มองเตสกีเออ (Monterquier) นักปรัชญาการเมืองชาวฝรั่งเศส กล่าวไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะสามารถต่อต้านการปฏิวัติรัฐประหารได้ และการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระจะช่วยส่งเสริมสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ให้มีความมั่นคงยิ่งขึ้น

ประการที่สี่ การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างการเมืองระดับชาติ กล่าวคือ เมื่อการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นประสบความสำเร็จในเชิงการได้มาซึ่งผู้นำทางการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชนมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ผ่านการเรียนรู้และการอบรมกล่อมเกลากองการเมืองแล้วก็จะทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น

ประการที่ห้า การสร้างพลังประชาธิปไตยหรือการพัฒนาการเมืองที่มั่นคงนั้น จะต้องเริ่มจากการสร้างความเป็นประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นเสียก่อน จากนั้นจึงขยายไปในระดับประเทศ การปกครองท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชาติ เพราะทำให้เกิดการพัฒนาการเมืองในวงกว้าง

ประการที่หก การปกครองท้องถิ่นทำให้เข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชน (Politicalization) ด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีความเกี่ยวพันหรือผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด และเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอก็จะมีผลทำให้เกิดความคลั่งคลั่ง และมีชีวิตชีวา ต่อการปกครองท้องถิ่นประชาชนในท้องถิ่นจะมี

ความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา เพราะการเข้าสู่วิถีการเมืองเป็นถนนสายหนึ่งที่จะนำไปสู่เมืองประชาธิปไตย (อุทัย หิรัญโต, 2523, หน้า 33)

สรุป ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นประชาธิปไตย โดยพื้นฐาน โดยผู้นำท้องถิ่นควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และการปกครองท้องถิ่นในแง่นี้จะช่วยส่งเสริมการปกครองแบบประชาธิปไตยในระดับชาติ และเป็นไปอย่างต่อเนื่องได้ การปกครองท้องถิ่น จึงได้รับการยอมรับกันว่าเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งในระดับชุมชนและระดับประเทศ โดยสรุปได้ต่อไปนี้ การปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดและกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน กล่าวคือ ในการปกครองท้องถิ่นที่ผู้นำมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนนั้น เป็นจุดเริ่มของการกระตุ้นความสนใจมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว และการที่ผู้นำท้องถิ่นได้เสนอนโยบายให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบ ได้แสดงความคิดเห็น และตัดสินใจเลือก ก็เป็นสิ่งที่ส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมต่อกิจการของท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญการปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อประชาชนของผู้นำ (Accountability) ความรับผิดชอบของผู้นำต่อประชาชนนี้ ในสังคมประชาธิปไตยตะวันตกหมายความว่าถึงขั้นระส่ำระสายหรือความรับผิดชอบทางการเมืองที่ผู้นำซึ่งมาจากการเลือกตั้งมีต่อประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นความรับผิดชอบที่ว่าเขาได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเพื่อทำอะไร ผลงานจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมหรือต่อส่วนตัว โดยต้องอธิบายให้ได้ว่าทำไมจึงเป็นเช่นนั้น การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะช่วยจัดระบบเผด็จการโดยรัฐบาล (นิยม รัฐอมฤต, 2522, หน้า 19) กล่าวคือ เมื่อมีการกระจายอำนาจมากขึ้น ท้องถิ่นเข้มแข็งมากขึ้นสถาบันทางการเมืองโดยเฉพาะพรรคการเมืองก็จะมีคามมั่นคง อันจะส่งผลให้การยึดอำนาจและการใช้อำนาจเผด็จการจากส่วนกลางเป็นไปได้ยาก การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างการเมืองระดับชาติ กล่าวคือ เมื่อการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นประสบความสำเร็จในเชิงการได้มาซึ่งผู้นำทางการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชน มีความรับผิดชอบต่อส่วนร่วมการสร้างพลังประชาธิปไตยหรือการพัฒนาการเมืองที่มั่นคงนั้น จะต้องเริ่มจากการสร้างความเป็นประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นเสียก่อน จากนั้นจึงขยายไปในระดับประเทศการปกครองท้องถิ่นทำให้เข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชน (Politicalization) ด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีความเกี่ยวพันหรือผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด และเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอ ก็จะมีผลทำให้เกิดความคึกคัก และมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่นประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

ทฤษฎีว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

โดยเหตุที่นักวิชาการล้วนเห็นตรงกันว่า หัวใจของการปกครองท้องถิ่นนั้น แท้จริงแล้วคือการปกครองตนเอง ซึ่งเป็นหลักการสำคัญหลักการหนึ่งของความเป็นประชาธิปไตยดังที่ได้กล่าวไปข้างแล้วในเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย การศึกษาการปกครองท้องถิ่นในเชิงทฤษฎีจึงมักมีบริบทที่มุ่งเน้นในประเด็นว่า การปกครองท้องถิ่นนั้น มีความสัมพันธ์อย่างไรกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างไร นอกจากนี้ ยังครอบคลุมไปถึงเรื่องการจัดสรรอำนาจระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางว่าควรเป็นอย่างไร โดยจะได้กล่าวถึงรายละเอียดต่อไปในประวัติศาสตร์ของโลกตะวันตก แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับประชาธิปไตยนั้น สามารถกล่าวได้ว่ามีความแตกต่างกัน 3 สำนัก

โกวิท พวงงาม (2553) กล่าวไว้ว่า แนวความคิดที่แตกต่างกันดังกล่าวของโลกตะวันตก ผิดกับในสังคมไทยที่มีเพียงความเห็นเดียว กล่าวคือ ทุก ๆ ฝ่ายชอบที่จะกล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น จะต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการปกครองท้องถิ่น ขณะที่ในทางปฏิบัติกลับไม่มีลักษณะเช่นนั้น สำนักความคิด (School of Thought) ดังที่กล่าวข้างต้น ปรากฏดังนี้

สำนักความคิดแรก เป็นแนวความคิดของฝ่ายคัดค้านการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นหลักการที่ขัดขวางระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง การที่สำนักแรกเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นกับระบอบประชาธิปไตยขัดแย้งกันอย่างสิ้นเชิง และไม่อนุญาตให้มีการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ ผลที่ตามมาก็คือ ระบบการบริหารประเทศบนพื้นฐานของแนวคิดดังกล่าวจึงเป็นระบบการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ไม่มีการปกครองตนเองในท้องถิ่นต่าง ๆ

สำนักความคิดที่สอง เห็นว่าหลักการประชาธิปไตย ได้แก่ การปกครองโดยเสียงข้างมาก (Majority Rule) และความเสมอภาค (Equality) นั้น ไม่อาจตอบสนองต่อคำเรียกร้องของการปกครองท้องถิ่นได้ ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะคับแคบ เห็นแก่ท้องถิ่นตนเป็นหลัก (Parochial) มีความหลากหลาย (Diversity) และมักมีแนวโน้มจะเป็นแบบคณาธิปไตย (Potentially Oligarchic) หรือการปกครองโดยหมู่คณะกับทั้งมีลักษณะฉ้อฉลอำนาจ (Corrupt) สารสำคัญเชิงมุมมองของสำนักที่สองนั้น เห็นว่าแม้จะอนุญาตให้มีการปกครองท้องถิ่นได้ แต่ต้องมีการควบคุมจากรัฐบาลกลางอย่างมาก เพราะหัวใจของการบริหารประเทศอยู่ที่ส่วนกลาง โดยต้องฟังความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่ในประเทศ การปกครองท้องถิ่นทุกระดับจึงถูกกำหนดให้มีฐานะโครงสร้างการบริหาร และอำนาจหน้าที่ที่เป็นไปในแบบเดียวกันทั่วประเทศที่สนะเช่นนี้เป็นของนักคิดชาวฝรั่งเศสบางคน เช่น จอร์จ ล็องโกร ซึ่งกล่าวว่า ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้น

ไม่จำเป็นต้องมีการปกครองท้องถิ่นก็ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงกลไกการบริหาร ด้านเทคนิค และก็ไม่จำเป็นว่าองค์กรการปกครองท้องถิ่นจะยอมรับค่านิยมแบบประชาธิปไตย เนื่องจากองค์กรเหล่านั้นอาจจะแตกแยกกัน (Decisive) ไม่นิยมความเสมอภาค (Inegalitarian) และขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของส่วนรวม (Contrary to the Public Will) นอกจากนี้ บางท้องถิ่นอาจคิดถึงการแบ่งแยกดินแดนออกไปเป็นรัฐอิสระอีกด้วย ทักษะเช่นนี้มีผลต่อระบบการบริหารและการจัดการ การปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศส ก่อนที่จะเกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2525 เลนเกรด (Langrad, 1953 อ้างถึงใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540) นักคิดชาวเบลเยียม เช่น มูแลง (Moulin) ก็มีความเห็นเช่นนี้ โดยได้กล่าวว่าการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนนั้นในทางปฏิบัติต้องถือว่ามีข้อจำกัดมาก “การปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นเพียงแหล่ง ฝึกอบรมเพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนท้องถิ่นที่คับแคบและมองข้ามผลประโยชน์ที่สูงกว่าในระดับชาติ” ในขณะที่การบริหารระดับชาติมีขนาดใหญ่แตกต่างจากระดับท้องถิ่นมาก จนกระทั่งประสบการณ์และความรู้ในการจัดการท้องถิ่นนั้น ไม่อาจนำไปใช้ได้กับกิจการระดับชาติ นอกจากนี้ ผลประโยชน์ระดับท้องถิ่นและความเป็นไปได้ ที่อาจจะเกิดการหาผลประโยชน์เพื่อตนเอง ก็ไม่เหมาะสมกับระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ ความคิดดังกล่าว ได้ก่ออิทธิพลต่อการจัดการ ปกครองท้องถิ่นในเบลเยียมเช่นกัน

สำนักความคิดที่สาม เห็นว่าระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่นนั้น เกี่ยวพัน กันอย่างยิ่ง ประชาชนต้องมีเสรีภาพประชาชนซึ่งเสียภัยต้องมีสิทธิมีเสียงในการบริหารบ้านเมือง ต้องรู้ว่าผู้บริหารจะทำอะไร ผู้บริหารควรปรึกษาหารือกับประชาชนในกิจการสาธารณะต่าง ๆ และ ไม่ว่าประชาชนจะอยู่ในเมืองหรือหมู่บ้านล้วนต้องมีเสรีภาพในการบริหารท้องถิ่นเพื่อ ผลประโยชน์ของท้องถิ่นเอง เดลี (Dilys, 1974 อ้างถึงใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540) ในทัศนะของ สำนักความคิดนี้ การปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นในระบอบประชาธิปไตย เพราะการ ปกครองท้องถิ่นช่วยให้คนในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้เสนอปัญหาและหาหนทางในการแก้ไขปัญหาของ ท้องถิ่น ซึ่งงานเช่นนี้ไม่อาจให้รัฐบาลกลางทำได้ จอห์น (John, 1957 อ้างถึงใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540) นักปรัชญาการเมืองแนวประชาธิปไตยที่มีชื่อเสียงท่านหนึ่ง ให้ความเห็นว่าการปกครอง ท้องถิ่นนั้น เป็นการศึกษาทางการเมืองและเป็นแหล่งสร้างความสามัคคีในท้องถิ่น ด้วยเหตุดังนี้ การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยอันดับต้น ๆ ของประชาธิปไตย ทำนองเดียวกันในทัศนะของ แพนเทอร์ (Panter, n.d. อ้างถึงใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540) การปกครองท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขที่ จำเป็นสำหรับประชาธิปไตยระดับชาติ (A Necessary Condition of National Democracy) เพราะ การปกครองท้องถิ่นเองเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ออกความคิดเห็น (Creating a Democratic Climate of Opinion) ได้มีส่วนร่วมในการจัดการประชุมชนของเขเอง แพนเทอร์ (Panter, n.d.

อ้างถึงใน ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2540) นอกเหนือไปจากนี้ การปกครองท้องถิ่น ยังสร้างค่านิยมแบบประชาธิปไตยที่สำคัญ 2 อย่าง คือ ความชอบธรรมของเหตุผลของแต่ละคน และความจำเป็นที่จะต้องคัดเลือกเหตุผลเหล่านั้นว่าอันไหนมีความเหมาะสมมากที่สุด ความเห็นเหล่านี้เป็นพื้นฐานสำคัญของระบบการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษ ซึ่งได้ทำให้เกิดประเพณีการปกครองท้องถิ่น แบบประชาธิปไตยที่มั่นคงในประเทศดังกล่าว แม้คิดมุมมองเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับประชาธิปไตยในสังคมตะวันตกเช่นนี้ ส่งผลให้เกิดมีความเห็นแตกต่างหลากหลายในประเทศแถบทวีปยุโรปเกี่ยวกับฐานะและบทบาทของการปกครองท้องถิ่น และความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลาง และความแตกต่างทางความคิดนี้ ก็ได้ส่งผลให้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันออกไป ในทำนองเดียวกับในช่วงศตวรรษแรกของการสถาปนาประเทศสหรัฐอเมริกา ความเห็นขัดแย้งกันเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้กลายเป็นประเด็นสำคัญที่แตกแยกออกเป็น 2 ฝ่าย คือฝ่ายนิยมรัฐบาลกลางหรือนิยมระบบรัฐรวมศูนย์ (Federalists หรือ Centralists) และฝ่ายที่นิยมอำนาจของประชาชนหรือเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ (Decentralists)

สรุป ทฤษฎีว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นหัวใจของการปกครองท้องถิ่นนั้น แท้จริงแล้วคือการปกครองตนเอง ซึ่งเป็นหลักการสำคัญหลักการหนึ่งของความเป็นประชาธิปไตย ดังที่ได้กล่าวไปข้างแล้วในเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย การศึกษาการปกครองท้องถิ่นในเชิงทฤษฎีจึงมักมีบริบทที่มุ่งเน้นในประเด็นว่า การปกครองท้องถิ่นนั้น มีความสัมพันธ์อย่างไรกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างไร นอกจากนี้ ยังครอบคลุมไปถึงเรื่องการจัดสรรอำนาจระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางว่าควรเป็นอย่างไร โดยจะได้กล่าวถึงรายละเอียดต่อไปในประวัติศาสตร์ของโลกตะวันตก แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับประชาธิปไตยนั้น สามารถกล่าวได้ว่ามีความแตกต่างกัน 3 สำนัก ดังนี้ สำนักความคิดแรก เป็นแนวความคิดของฝ่ายคัดค้านการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นหลักการที่ขัดขวางระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง สำนักความคิดที่สองเห็นว่าหลักการประชาธิปไตยได้แก่ การปกครองโดยเสียงข้างมาก (Majority Rule) และความเสมอภาค (Equality) นั้น ไม่อาจตอบสนองต่อคำเรียกร้องของการปกครองท้องถิ่นได้ ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่น มีลักษณะคับแคบ เห็นแก่ท้องถิ่นตนเป็นหลัก (Parochial) มีความหลากหลาย (Diversity) และมักมีแนวโน้มจะเป็นแบบคณาธิปไตย (Potentially Oligarchic) หรือการปกครองโดยหมู่คณะ กับทั้งมีลักษณะฉ้อฉลอำนาจ (Corrupt) สาละสำคัญเชิงมุมมองของสำนักที่สองนั้น เห็นว่าแม้จะอนุญาตให้มีการปกครองท้องถิ่นได้ สำนักความคิดที่สามเห็นว่า ระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่นนั้นเกี่ยวพันกันอย่างยิ่ง ประชาชนต้องมีเสรีภาพประชาชนซึ่งเสรีภาพต้องมีสิทธิ มีเสียงในการบริหารบ้านเมือง ต้องรู้ว่าผู้บริหารจะทำอะไร ผู้บริหารควรปรึกษาหารือกับประชาชน

ในกิจการสาธารณะต่าง ๆ และไม่ว่าประชาชนจะอยู่ในเมืองหรือหมู่บ้านล้วนต้องมีเสรีภาพในการบริหารท้องถิ่น เพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นเอง

แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล

ความหมายของเทศบาล

เทศบาล หมายถึง หน่วยการบริการท้องถิ่นของรัฐรูปแบบหนึ่งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ตามกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลเป็นทบวงทางการเมือง จึงทำให้เทศบาลเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถทำนิติกรรมสัญญาได้ เทศบาลแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสภาเทศบาล โดยมีจำนวนที่กฎหมายกำหนดและมาจากการเลือกตั้งของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลนั้น ๆ อำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดขึ้นโดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2494 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เทศบาลยังแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร การยกฐานะการเปลี่ยนชื่อ หรือการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาต่อมาใน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ได้บัญญัติให้เทศบาลมีรูปแบบการบริหาร 2 รูปแบบ โดยรูปแบบแรก เรียกว่า รูปแบบคณะเทศมนตรี ประกอบด้วย สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี รูปแบบนี้มีนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม อีกรูปแบบหนึ่งเรียกว่า รูปแบบนายกเทศมนตรี ประกอบด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง เทศบาล จำนวน 1,129 แห่ง ส่วนใหญ่ยังคงใช้รูปแบบแรก ในอนาคตมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนมาเป็นรูปแบบที่สอง โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลนั้นต้องให้ความเห็นชอบด้วยการทำประชามติ (พรทิพา สหกลจักร, 2547, หน้า 3)

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเทศบาลให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้ “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496”

มาตรา 7 เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนครตามพระราชบัญญัตินี้ให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

มาตรา 10 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตาม

พระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง พระราช กฤษฎีกานั้นให้ ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย (ยกเลิกความในมาตรา 10 แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 และ ให้ใช้ความข้างต้นแทน ตามมาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543) องค์การเทศบาล ประกอบด้วยสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี เทศบาลแห่งใดจะมีการ บริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน ในเขตเทศบาลแต่ละแห่งตามวิธีการที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรานี้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิก สภาเทศบาลในเขตเทศบาลใดจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภา เทศบาลในเขตเทศบาลนั้นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อคณะกรรมการเลือกตั้งเพื่อให้จัดทำประชามติใน เขตเทศบาลนั้น ว่า จะกำหนดให้การบริหารเทศบาลใช้รูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ผลของประชามติให้นำมาใช้เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นการทั่วไปในคราวถัดไปจาก วันที่มีการออกเสียงประชามติและให้ใช้รูปแบบการบริหารตามผลประชามตินั้นตลอดไปจนกว่าจะ มีการออกเสียงประชามติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เขตเทศบาลนั้น ให้เปลี่ยนแปลง รูปแบบการบริหารเทศบาลเป็นอย่างอื่น การร้องขอให้ทำประชามติตามวรรคสามต้องเสนอต่อ คณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนครบวาระของสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้น ไม่น้อยกว่า สามร้อยหกสิบวันและจะกระทำในวาระของสภาเทศบาลหนึ่ง ได้เพียงครั้งเดียวผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลนั้นเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และ วิธีการจัดทำประชามติที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดในกรณีที่ผลประชามติในเขตเทศบาลใด แสดงความเห็นให้มีการบริหาร ในรูปแบบคณะเทศมนตรีให้บังคับตามบทที่ 2 คณะเทศมนตรี และ ไม่นำบทที่ 2 ทวิ นายกเทศมนตรีมาใช้บังคับ ในกรณีที่ผลประชามติในเขตเทศบาลใดแสดง ความเห็นให้มีการบริหารในรูปแบบ คณะนายกเทศมนตรีให้บังคับตามบทที่ 2 ทวิ นายกเทศมนตรี และไม่นำบทที่ 2 ทวิ คณะเทศมนตรีมาใช้บังคับ (ยกเลิกความในมาตรา 14 แห่ง พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 และ ให้ใช้ความข้างต้นแทน ตามมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543)

เทศบาลเมือง

มาตรา 52 (ยกเลิก) (ความในมาตรา 52 แห่ง พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยมาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2523 ถูกยกเลิกโดย มาตรา 14 แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543)

มาตรา 53 ภายใต้งบบังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

1. กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50
2. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
5. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
6. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
8. ให้มีการดำเนินการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

มาตรา 54 ภายใต้งบับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
6. ให้มีการสาธารณสุข
7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
12. เทศพาณิชย์

ความสำคัญของเทศบาล

ประเภทของเทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 8 ถึงมาตรา 11

ได้กำหนดให้เทศบาลมีอยู่ 3 ประเภทด้วยกัน คือ

1. เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะว่าการเป็นเทศบาลตำบล จะต้องมิเงื่อนไขอย่างไรบ้าง แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยได้วางหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบลเอาไว้

2. เทศบาลเมือง มีอยู่ 2 รูปแบบ คือ

2.1 ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง จะต้องตราพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งเป็นเทศบาลเมือง

2.2 ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

3. เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

3.1 เป็นหน่วยงานในสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจที่ฝึกหัดหรือปูพื้นฐานการเมืองการปกครอง และการบริหารตามระบอบประชาธิปไตยให้ประชาชน

3.2 เป็นหน่วยงานที่แบ่งเบาภาระของรัฐบาล โดยประชาชนในเขตเทศบาลบริหารกันเอง

3.3 เป็นหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาล

3.4 เป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบแรกภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย โดยมีวิวัฒนาการสืบเนื่องมาจากความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล (Municipality) มาตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ๑ รัชกาลที่ 6 (ครองราชย์ พ.ศ. 2453 ถึง พ.ศ. 2463)

3.5 ประชาชนสนใจ คำนึง และรู้จักกันมากมีจำนวนมาก รองจากรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล

3.6 รัฐบาลหลายยุคหลายสมัยได้ให้ความสำคัญกับรูปแบบเทศบาล ด้วยการแก้ไขปรับปรุงเสมอมาเห็นได้จากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลักของเทศบาล คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จำนวนหลายฉบับล่าสุดคือ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543

3.7 ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 11 ดังกล่าว รูปแบบเทศบาลสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้ระบบรัฐสภาที่หัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม

3.8 หลังจากแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 11 แล้ว ทำให้เทศบาลเป็นรูปแบบเดียวเท่านั้นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาสเลือกด้วยการลงประชามติว่าจะเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงหรือทางอ้อมและยังกำหนดเงื่อนไขให้เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง เมื่อเทศบาลหมดวาระ เป็นต้น

3.9 เทศบาลได้รวมตัวกันอย่างเข้มแข็งและต่อเนื่อง เห็นได้จากการรวมตัวเป็นสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.)

โครงสร้างของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปี พ.ศ. 2546 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติคือ สภาเทศบาล และ

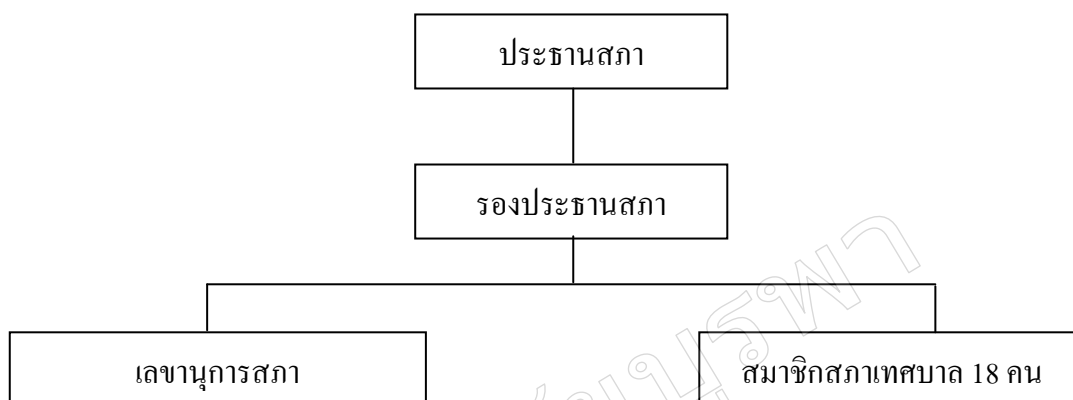
ฝ่ายบริหารคือ คณะเทศมนตรี โดยการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเทศบาลจะมีโครงสร้าง เพิ่มขึ้นอีก
 หนึ่งส่วนคือ ส่วนของพนักงานเทศบาล ภายหลังต่อมาเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วย
 เทศบาล เมื่อปี พ.ศ. 2543 ระบบการบริหารงานเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรียกเลิกมาเป็น
 ระบบนายกเทศมนตรี โครงสร้างการบริหารงานเทศบาลตามกฎหมายจึงประกอบด้วย สภาเทศบาล
 และนายกเทศมนตรี

1. สภาเทศบาล

แต่เดิมพระราชบัญญัติเทศบาลกำหนดให้สภาเทศบาลประกอบด้วย สมาชิก รวม

2 ประเภท คือ สมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากรายชื่อโดยตรง และสมาชิกประเภทที่ 2
 เป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ โดยให้สมาชิกแต่ละประเภท
 ที่กล่าวมานี้ มีจำนวนประเภทละครั้งหนึ่งเท่า ๆ กัน ประกอบกันขึ้นเป็นสภาเทศบาลในระดับต่าง ๆ
 ตามจำนวนดังนี้ คือ สภาเทศบาลตำบลมีสมาชิกทั้งหมด 12 คน สภาเทศบาลเมืองมีสมาชิกทั้งหมด
 18 คน และสภาเทศบาลนครมีสมาชิกทั้งหมด 24 คน ในปี พ.ศ. 2499 ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติ
 ดังกล่าวนี้อย่างใหม่ โดยยกเลิกสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่ 2 ที่ได้รับแต่งตั้งเสีย คงให้มีแต่สมาชิก
 ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเพียงประเภทเดียวเท่านั้น ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกสภา
 เทศบาลนั้นให้เป็นไปตามวิธีการที่กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลกำหนดคือให้อยู่
 ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี ปัจจุบันสมาชิกสภาเทศบาลจะมีวาระอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี
 สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกซึ่งรายชื่อเลือกตั้งเข้ามาให้ทำหน้าที่แทนตนตามกฎหมายว่าด้วย
 การเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ และออก
 กฎหมายซึ่งเรียกว่า “เทศบัญญัติ” ตลอดจนควบคุมการทำงานของคณะเทศมนตรี โดยการอนุมัติ
 งบประมาณประจำปี และคอยสอดส่องดูแลให้การบริหารงานของคณะเทศมนตรีเป็นไปตาม
 แผนงาน งบประมาณ กฎหมาย และเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลนั้น สภาเทศบาลนั้นมี
 ประธานสภาคนหนึ่งและรองประธานสภาคนหนึ่ง โดยให้ผู้ที่ราชการแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภา
 เทศบาลเดิมของสภาเทศบาล กล่าวคือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลครั้งแรก
 ภายใน 90 วัน นับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเสร็จสิ้นแล้ว ให้สมาชิกสภาเทศบาลประชุม
 เลือกกันเองจากสมาชิกด้วยกันจะเลือกบุคคลอื่นนอกจากสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ ประธานสภา
 มีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาล ควบคุม
 บังคับบัญชารักษาความสงบและเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอกกฎหมายกำหนดให้สมาชิกสภา
 เทศบาล นอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิก
 สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว จะต้องไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น
 คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่นหรือที่ปรึกษาเลขานุการของ

ผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัคร



ภาพที่ 3 โครงสร้างสภาเทศบาล

ข้อมูลทั่วไปของเทศบาลเมืองจันทนิมิต อำเภอเมือง จังหวัดจันทบุรี

เทศบาลเมืองจันทนิมิต เดิมเป็นสุขาภิบาลจันทนิมิต อำเภอเมือง จังหวัดจันทบุรี ได้รับการจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2549 โดยครอบคลุมพื้นที่ของตำบลจันทนิมิตทั้งหมด ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้ประกาศให้สุขาภิบาลจันทนิมิตเป็นสุขาภิบาลที่มีฐานะการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสุขาภิบาลได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 111 ตอนที่ 54 ลงวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2537 และหลังจากนั้นสุขาภิบาลจันทนิมิตได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลจันทนิมิต เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 ตาม พรบ. การเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองตนเองของท้องถิ่น ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐ

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง เปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลเมืองจันทนิมิต อำเภอเมืองจันทบุรี จังหวัดจันทบุรี เป็นเทศบาลเมืองจันทนิมิต โดยที่เทศบาลตำบลจันทนิมิต อำเภอเมืองจันทบุรี จังหวัดจันทบุรี มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มีความประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง และกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า เทศบาลตำบลจันทนิมิต อำเภอเมืองจันทบุรี จังหวัดจันทบุรี เข้าเงื่อนไขหลักเกณฑ์ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12)

พ.ศ. 2546 สมควรให้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองตามความประสงค์อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 10 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงประกาศเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลจันทนิมิต อำเภอจันทบุรี จังหวัดจันทบุรี เป็นเทศบาลเมืองจันทนิมิตให้เทศบาลตำบลที่ได้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองตามประกาศนี้ มีแนวเขตตามคำบรรยายเขตและแผนที่แนบท้ายประกาศกระทรวงมหาดไทย และให้พ้นสภาพแห่งการเป็นเทศบาลตำบลนับแต่วันที่ได้ออกเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองเป็นต้นไป บรรดาทรัพย์สินหนี้ สิทธิ และสิทธิเรียกร้องของเทศบาลตำบลให้โอนไปเป็นเทศบาลเมืองที่เปลี่ยนแปลงฐานะในขณะเดียวกันนั้นและบรรดาเทศบัญญัติที่ได้ใช้บังคับอยู่ก่อนแล้วคงให้ใช้บังคับต่อไปตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

ที่ตั้งและอาณาเขต

เทศบาลเมืองจันทนิมิต แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 9 หมู่บ้าน 11 ชุมชน โดยพื้นที่ของเขตเทศบาลครอบคลุมเมืองจันทนิมิตทั้งหมด และมีจำนวนพื้นที่รวมทั้งสิ้น 7.1 ตารางกิโลเมตร หรือ 4,437.5 ไร่ ซึ่งมีอาณาเขต ดังนี้

ทิศเหนือ ตั้งแต่หลักเขตที่ 1 ซึ่งตั้งอยู่ริมแม่น้ำจันทบุรีฝั่งตะวันออกตรงปากทางแยกคลองเกาะฝ่งใต้ไปทางทิศใต้ถึงหลักเขตที่ 2 ซึ่งตั้งอยู่บนทางแยกลำรางหนองปึกและคลองข่าฝ่งตะวันออก

ทิศตะวันออก จากหลักเขตที่ 2 ไปทางทิศใต้ถึงหลักเขตที่ 3 ซึ่งตั้งอยู่ริมทางหลวงจังหวัดหมายเลข 3150 จากหลักเขตที่ 3 ไปทางทิศใต้ถึงหลักเขตที่ 4 ซึ่งตั้งอยู่ทางแยกคลองข่าคลองพลับพลา และคลองกรวด ฝ่งใต้ จากหลักเขตที่ 4 เลียบคลองกรวดฝ่งใต้ถึงหลักเขตที่ 5 ซึ่งตั้งอยู่ทางหลวงจังหวัดหมายเลข 3154 จากหลักเขตที่ 5 ไปทางทิศใต้ถึงหลักเขตที่ 6 ซึ่งตั้งอยู่ริมคลองสระบาปฝั่งตะวันตก

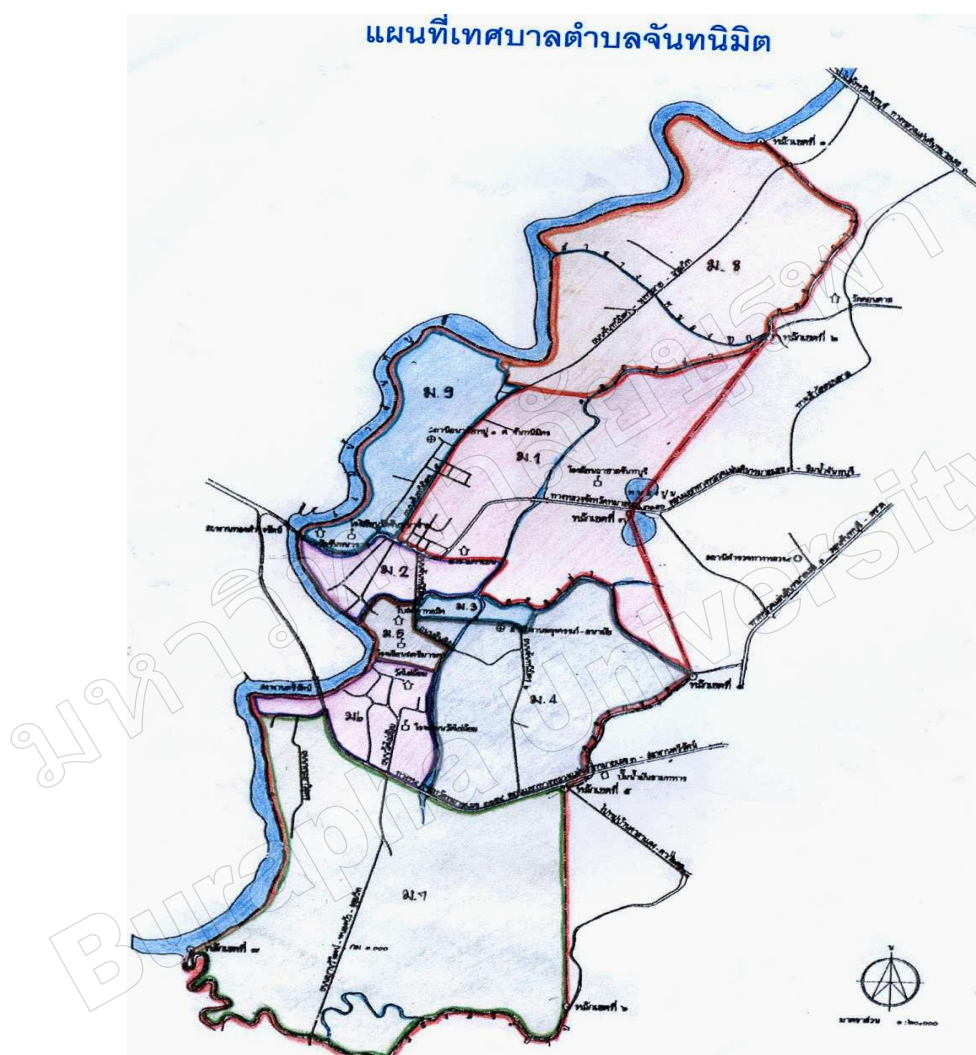
ทิศใต้ จากหลักเขตที่ 6 เลียบริมคลองสระบาปฝั่งเหนือไปทางทิศตะวันตก ถึงหลักเขตที่ 7 ซึ่งตั้งอยู่ริมแม่น้ำจันทบุรีฝั่งตะวันออก

ทิศตะวันตก จากหลักเขตที่ 7 เลียบริมแม่น้ำจันทบุรีฝั่งตะวันออกไปทางทิศเหนือบรรจบหลักเขตที่ 1

แผนที่แสดงอาณาเขตการปกครอง

เส้นทางคมนาคมสายหลักในเขตเทศบาลตำบลจันทนิมิตที่ใช้ในการคมนาคมขนส่งและสัญจรไปมาติดต่อกันระหว่างอำเภอและจังหวัดใกล้เคียง สามารถใช้ถนนซึ่งเป็นเส้นทางคมนาคม

ทางหลวงจังหวัดสายสำคัญ 2 สายหลัก คือ ทางหลวงจังหวัด หมายเลข 3150 ตอนแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3-ริมแม่น้ำจันทบุรี ทางหลวงจังหวัด หมายเลข 3154 ตอนแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3-สะพานตรีนัน



ภาพที่ 4 แผนที่เทศบาลตำบลจันทนิมิต

โครงสร้างพื้นฐาน

การคมนาคมและการจราจร

1. ถนนที่ใช้เป็นเส้นทางคมนาคม และใช้สำหรับการจราจรภายในเขตเทศบาลเมืองจันทนิมิต มีทั้งถนนสายหลักและสายรอง ตามชุมชนต่าง ๆ ในพื้นที่ โดยมีถนนสายหลักที่สำคัญจำนวน 12 สาย ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 ถนนสายหลักสำคัญในเขตเทศบาลเมืองจันทน์มิต

ที่	ชื่อถนน	ลักษณะสภาพถนน (ผิวจราจร)	ขนาด	
			กว้าง (เมตร)	ยาว (เมตร)
1	จันทน์มิต 1	ลาดยาง	6.00	250.00
2	จันทน์มิต 2	คสล.	6.00	1,449.00
3	จันทน์มิต 3	ลาดยาง	5.00	199.00
4	จันทน์มิต 4	คสล.	6.00	473.00
5	จันทน์มิต 5	ลาดยาง	14.00	2,850.00
6	กัญญาสาสน์	คสล.	12.00	453.50
7	มหาราช 2	คสล.	14.00	688.00
8	พิศาลธีรคุณ (วัดไผ่ล้อม)	คสล.	6.00	470.50
9	รินน้ำหนองปึก	คสล.	6.00	571.00
10	รินน้ำหนองปึกสายใน	คสล. ต่อด้วยถนนดินลูกรัง	6.00	260.50
		คสล.	3.50	438.00
11	ท่าทรายเก่า	คสล. ต่อด้วย ดินลูกรัง	8.00	141.00
12	เลียบแม่น้ำจันทบุรี		5.00	616.00

2. สะพานในเขตเทศบาลเมืองจันทน์มิต มีจำนวน 11 แห่ง ดังนี้

- 2.1 สะพานตรีรัตน์ ถนนตรีรัตน์
- 2.2 สะพานทองคำรงค์รัตน์ ถนนรินน้ำ
- 2.3 สะพานข้ามคลองข่า ถนนรินน้ำ
- 2.4 สะพานข้ามหนองปูน ถนนรินน้ำ
- 2.5 สะพานข้ามคลองขนอน ถนนเจียมจิระเศรษฐ
- 2.6 สะพานข้ามคลองขนอน ถนนวัดไผ่ล้อม-อารามคาแมล
- 2.7 สะพานข้ามคลองขนอน ถนนจันทน์มิต 1
- 2.8 สะพานข้ามคลองขนอน ถนนจันทน์มิต 2
- 2.9 สะพานข้ามคลองขนอน ถนนสันติสุข
- 2.10 สะพานข้ามคลองขนอน ถนนตรีรัตน์

2.11 สะพานข้ามคลองขนอน ถนนเลียบบแม่น้ำ

การประปา

1. ประชาชนในเขตพื้นที่เทศบาลเมืองจันทน์มิต มีน้ำประปาใช้ จำนวนรวม 5,920 ครั้วเรือน
2. สำนักงานประปาจังหวัดจันทบุรี สังกัดการประปาส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยงานเจ้าของกิจการที่ผลิตและให้บริการด้านน้ำประปาแก่ประชาชนครอบคลุมเขตพื้นที่อำเภอเมืองจันทบุรี รวมถึงในเขตเทศบาลเมืองจันทน์มิต
3. ปริมาณน้ำประปาที่สำนักงานประปาจังหวัดจันทบุรีผลิตได้ จำนวน 31,200 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน และน้ำประปาที่ประชาชนใช้อุปโภคบริโภคในเขตพื้นที่เฉลี่ย 8,850 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน
4. แหล่งน้ำดิบที่ใช้สำหรับการผลิตน้ำประปา ได้มาจากแม่น้ำจันทบุรี และแหล่งน้ำจากเขื่อนขางบริเวณเหนือวัดจันทนาราม

ไฟฟ้า

1. จำนวนบ้านเรือนของประชาชนในเขตพื้นที่ที่ใช้ไฟฟ้าจากการไฟฟ้าจังหวัดจันทบุรี สังกัดการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จำนวน 5,960 ครั้วเรือน
2. พื้นที่ที่ได้รับบริการไฟฟ้าร้อยละ 95 เป็นบ้านเรือนที่พักอาศัยของประชาชน ดิ็กแถว และอาคารพาณิชย์ ส่วนอีกร้อยละ 5 เป็นไฟฟ้าที่จ่ายให้แก่สถานที่ราชการ โรงเรียน และถนนสาธารณะรวมถึงตรอก ซอยทั่วไปในเขตเทศบาล

การสื่อสาร

1. จำนวนโทรศัพท์ส่วนบุคคลที่ประชาชนในพื้นที่ได้รับบริการจากองค์การ โทรศัพท์ จังหวัดจันทบุรี จำนวน 1,390 เลขหมาย
2. จำนวนโทรศัพท์สาธารณะที่ให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ จำนวน 34 เลขหมาย

ลักษณะการใช้ที่ดิน

ในเขตพื้นที่เทศบาลเมืองจันทน์มิต มีลักษณะการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ โดยสรุปดังนี้

1. พื้นที่พักอาศัย
2. พื้นที่เกษตรกรรม
3. พื้นที่พาณิชยกรรม
4. พื้นที่อุตสาหกรรม
5. พื้นที่ตั้งสถานศึกษา, ศาสนา
6. พื้นที่ตั้งหน่วยงานของรัฐ
7. พื้นที่ว่าง, สวนสาธารณะ/ นันทนาการ

ด้านเศรษฐกิจ

โครงสร้างทางเศรษฐกิจ/ รายได้ประชากร

ประชาชนส่วนใหญ่ในเขตเทศบาลเมืองจันทน์มิต ประกอบอาชีพค้าขาย ธุรกิจ การพาณิชย์กรรม รับราชการ และลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐ อาชีพภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการบริการ รวมถึงอาชีพรับจ้างทั่วไป

อาชีพค้าขายและพาณิชย์กรรม เป็นการประกอบธุรกิจการค้า ศูนย์การค้า ร้านค้าขาย ห้างหุ้นส่วน/ บริษัท กิจการค้าขนาดเล็กรวมถึงหาบเร่และแผงลอย

อาชีพภาคเกษตรกรรม อาทิ การเพาะปลูกพืช การทำสวน ทำไร่ และเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น

อาชีพภาคอุตสาหกรรม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมทั่วไป ประเภทรับซ่อมรถยนต์ และเครื่องยนต์ โรงกลึงและเชื่อมโลหะ และอุตสาหกรรมขนาดเล็กภายในครัวเรือน ได้แก่ อุตสาหกรรมแปรรูปผลิตภัณฑ์อาหาร การเจียรไนพลอย การตัดเย็บเสื้อผ้า และผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ต่าง ๆ จากเสื้อผ้า เป็นต้น

อาชีพด้านการบริการ เช่น ธุรกิจโรงแรม กภัตตาคาร ร้านอาหาร และร้านเสริมสวย ฯลฯ การเกษตรกรรม

ลักษณะการประกอบการเกษตรกรรมในเขตเทศบาลเมืองจันทน์มิต ประชาชนมีอาชีพ เพาะปลูกพืช และทำสวนผลไม้ โดยเฉพาะในหมู่ที่ 8 และหมู่ที่ 9 ซึ่งมีพื้นที่ที่มีความเหมาะสมมาก จำนวนครัวเรือนของประชาชนที่มีอาชีพในภาคเกษตรกรรม จำนวน 45 ครัวเรือน โดยคิดเป็นพื้นที่รวม 162 ไร่

ผลผลิตทางการเกษตรที่สำคัญ ได้แก่ พืชผักต่าง ๆ และผลไม้ เช่น เงาะ มังคุด เป็นต้น การพาณิชย์กรรมและบริการ

1. สถานประกอบการด้านพาณิชย์กรรม

- | | |
|---------------------------------|--------------|
| 1.1 สถานีบริการน้ำมัน | จำนวน 4 แห่ง |
| 1.2 สถานีบริการแก๊ส LPG | จำนวน 1 แห่ง |
| 1.3 ศูนย์การค้า/ ห้างสรรพสินค้า | จำนวน 1 แห่ง |
| 1.4 ตลาดสด (เอกชน) | จำนวน 2 แห่ง |

2. สถานประกอบการเทศพาณิชย์

- | | |
|--------------------------|--------------|
| 2.1 โรงฆ่าสัตว์ (เทศบาล) | จำนวน 1 แห่ง |
|--------------------------|--------------|

3. สถานประกอบการด้านบริการ

- | | |
|------------|--------------|
| 3.1 โรงแรม | จำนวน 4 แห่ง |
| 3.2 ธนาคาร | จำนวน 6 แห่ง |

3.3 โรงภาพยนตร์ (มินิเธียเตอร์) จำนวน 1 แห่ง

การอุตสาหกรรม

ลักษณะการประกอบอุตสาหกรรมในเขตเทศบาลเมืองจันทน์นิมิตส่วนใหญ่ จะเป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็กทั่วไป ซึ่งเป็นประเภท ร้านรับซ่อมแซมเครื่องยนต์ต่าง ๆ และโรงพิมพ์ รวมถึงอุตสาหกรรมภายในครัวเรือน เช่น เจียรไนพลอย เป็นต้น

การท่องเที่ยว

ลักษณะของแหล่งท่องเที่ยวในเขตเทศบาลเมืองจันทน์นิมิต เป็นการท่องเที่ยวในด้านสถานที่สำคัญทางศาสนาและศิลปของศาสนสถานเกี่ยวกับโบสถ์ วัดวาอารามที่สวยงาม โดยมีสถานที่ท่องเที่ยว ได้แก่

1. วัดโรมันคาทอลิก เป็นโบสถ์คริสต์นิกายคาทอลิกที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทยมีรูปทรงทางสถาปัตยกรรมตะวันตก ซึ่งเป็นศิลปะแบบกอทิก โดยตกแต่งด้วยกระจกสีติดผนังเป็นภาพทางคริสต์ศาสนาทั้งดงาม
2. พระอารามหลวงวัดไผ่ล้อม เป็นวัดเก่าแก่ของเมืองจันทบุรี มีกุฏิและศาลาการเปรียญเป็นไม้ฉลุแบบขนมปังขิงประดับตกแต่งอย่างสวยงาม ซึ่งมีอายุเกือบร้อยปี และพระอุโบสถที่สร้างมาตั้งแต่สมัยอยุธยาตอนปลาย โดยมีภาพจิตรกรรมฝาผนังโบราณ เกี่ยวกับเรื่องพระเจ้าสิบชาติที่ยังคงมีสภาพสมบูรณ์อยู่ด้วย

ด้านสังคม

ชุมชนในเขตเทศบาลเมืองจันทน์นิมิต จังหวัดจันทบุรี มีจำนวนทั้งสิ้น 11 ชุมชนประกอบด้วย

ตารางที่ 2 ชุมชนในเขตเทศบาลเมืองจันทน์นิมิต

ชุมชนที่	ชื่อชุมชนย่อย	หมู่บ้านที่
1	ชุมชนหัววัง	หมู่ที่ 1
2	ชุมชนคลองขนอน	หมู่ที่ 2
3	ชุมชนท้ายวัด	หมู่ที่ 3
4	ชุมชนหลังวัด	หมู่ที่ 4
5	ชุมชนสันติสุข	หมู่ที่ 4
6	ชุมชนท่าเรือจ้าง	หมู่ที่ 5
7	ชุมชนวัดไผ่ล้อม	หมู่ที่ 6

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ชุมชนที่	ชื่อชุมชนย่อย	หมู่บ้านที่
8	ชุมชนบ้านล่าง	หมู่ที่ 7
9	ชุมชนตรอกประตู	หมู่ที่ 7
10	ชุมชนเขื่อนยาง	หมู่ที่ 8
11	ชุมชนวัดจันท	หมู่ที่ 9

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2550 มีเจตนารมณ์ที่มุ่งเน้นให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย และเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น จึงมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านโครงสร้าง การบริหาร อำนาจหน้าที่ รายได้ การบริหารงานบุคคล และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น สรุปได้ดังนี้

1. รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง (มาตรา 78)
2. รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชน (มาตรา 284)
3. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น (มาตรา 283)
4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ (มาตรา 284)
5. ให้มีคณะกรรมการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในรูปแบบใดภาคี ทำหน้าที่จัดสรรภาษีอากรและกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจหน้าที่และรายได้เพิ่มขึ้นให้ท้องถิ่นเป็นสำคัญ (มาตรา 284)
6. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น มีวาระคราวละ 4 ปี (มาตรา 285)
7. ให้อำนาจราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นสามารถถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น และสามารถขอให้สภาท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ (มาตรา 286-287)

8. ให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นในรูปแบบไตรภาคีทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น (มาตรา 288)

9. เพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 289-290) จากการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามความเป็นอิสระของท้องถิ่นดังกล่าวก็ยังคงอยู่ภายใต้เงื้อมมือของความเป็นกลไกหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาลที่จะต้องกำกับดูแล ทั้งนี้ เพื่อให้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นไปด้วยความถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติอันจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยทั่วไป รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกำกับดูแลท้องถิ่น โดยผ่านการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ ซึ่งถือเป็นตัวแทนและกลไกสำคัญของรัฐบาลในการกำกับดูแลท้องถิ่น

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นันทพล พงศ์ธรวิสุทธิ (2548, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง บทบาทขององค์กรบริหารส่วนตำบลกับการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษา องค์กรบริหารส่วนตำบลสันนาเม็ง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการสร้างระบบบริหารของท้องถิ่นแบบธรรมาภิบาลและความเข้าใจของคณะผู้บริหารตามหลักธรรมาภิบาลลักษณะการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลในรูปแบบของธรรมาภิบาล ผลการศึกษากลุ่มประชาชนผู้ให้บริการ พบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับสูงและเห็นด้วยว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบองค์การบริหารส่วนตำบลส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตน เห็นด้วยว่าหลังจากมีการจัดตั้งองค์กรบริหารส่วนตำบลส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาตำบลส่งผลให้เกิดความโปร่งใสในการพัฒนาท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ผลการศึกษาคณะผู้บริหาร สมาชิกสภาพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างในเขตองค์กรบริหารส่วนตำบลสันนาเม็ง จำนวน 32 คน พบว่า องค์กรบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิผลในการดำเนินงานบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบอยู่ในระดับความพึงพอใจสูง

ศศิวิมล ธรรมเกษตร (2548, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี พบว่า กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ด้านหลักการมีส่วนร่วมมีค่าเฉลี่ยสูงสุด และด้านหลักความรับผิดชอบมีค่าเฉลี่ยต่ำสุด เมื่อจำแนกตามเพศ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ตำแหน่ง จำนวนครั้งที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา และระดับชั้นองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ภักดี ศรีเมือง (2549, บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลศึกษากรณี องค์การบริหารส่วนตำบลนาทราย ผลการศึกษาพบว่า 1) ประชาชนมีความคิดต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านนิติธรรม ด้านคุณธรรม ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบ ด้านความคุ้มค่า และด้านความโปร่งใสตรวจสอบได้ตามลำดับ 2) ประชาชนที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกันมีความคิดต่อการนำหลักธรรมาภิบาล ด้านความคุ้มค่า และด้านนิติธรรม มาบริหารงานแตกต่างกัน และประชาชนที่มีอาชีพแตกต่างกัน มีความเห็นต่อการนำหลักธรรมาภิบาล ด้านคุณธรรม ด้านความรับผิดชอบ ด้านความคุ้มค่า ด้านความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และด้านนิติธรรม มาบริหารงานแตกต่างกัน

สุพพดา ประภาศิริ (2549, บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องการศึกษาธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผลการวิจัยพบว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีความพร้อมด้านโครงสร้างเพื่อสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในระดับสูง ไม่ว่าจะเป็นหลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม และหลักความรับผิดชอบ เนื่องจากการเป็นส่วนราชการที่มีภารกิจและลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของหน่วยงาน สำหรับด้านการบริหารและการปฏิบัติงานแล้ว ยังมีความพร้อมตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างน้อย เนื่องจากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ยังไม่เห็นความสำคัญและประโยชน์ของการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานให้เกิดธรรมาภิบาล และมีระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบการทำงานที่เน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน ในด้านสุดท้ายคือ ด้านวัฒนธรรมองค์การเป็นปัญหาที่สำคัญในการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานไปสู่หลักธรรมาภิบาล เนื่องจากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรียังไม่มีวัฒนธรรมองค์การที่ชัดเจน มีการรับวัฒนธรรมองค์การจากข้าราชการที่โอนมา ซึ่งต้องใช้เวลาในการปรับตัวและเรียนรู้วัฒนธรรมซึ่งกันและกัน ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นได้แก่ การขาดความรู้ ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลของบุคลากรในสำนักงานปลัดสำนัก

นายกรัฐมนตรี และผู้บริหารสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีไม่ได้ให้ความสนใจในการผลักดันให้เกิดธรรมาภิบาล รวมทั้งไม่ได้ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ผลการศึกษาเชิงปริมาณพบว่า ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อภาพรวมธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจากการศึกษาพบว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีระดับคะแนนเฉลี่ยของหลักต่าง ๆ ตั้งแต่ 2.92 ไปจนถึง 3.49 โดยกลุ่มตัวอย่าง เห็นว่าหน่วยงานมีคะแนนเฉลี่ยหลักคุณธรรมอยู่ในระดับมากรองลงมาคือ หลักนิติธรรมหลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า หลักความรับผิดชอบ และหลักการมีส่วนร่วม ตามลำดับ ซึ่งมีคะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง แนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้แก่ การปรับทัศนคติข้าราชการทุกฝ่ายทั้งในระดับบริหารและระดับปฏิบัติการให้เห็นความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลอย่างเข้มข้น การสร้างระบบประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับหน่วยงานและระดับบุคคล โดยบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติงานมีการกำหนดตัวชี้วัด และ Best Practice เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินผลที่ชัดเจนส่งเสริมให้ผู้บริหารยิ่พัฒนาธรรมาภิบาลในการดำเนินงานเพื่อเป็นแบบอย่างที่ดี โดยสร้างกระบวนการเรียนรู้ พัฒนา ทักษะความเป็นผู้นำ ทำให้ผู้บริหารเข้าใจ นำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ และสามารถถ่ายทอดต่อไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาได้ เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในหน่วยงานอย่างกว้างขวาง

อนุรัตน์ จักรเจริญพรชัย (2549, บทคัดย่อ) การศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลหมอนนาง อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล และเปรียบเทียบความแตกต่างของความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลจำแนกตามเพศ อายุ อาชีพ และระดับการศึกษา

ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีระดับความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในระดับมาก ทั้ง 6 ด้าน ตามลำดับดังนี้ หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า หลักคุณธรรม และความรับผิดชอบต่อคุณลักษณะของประชาชนที่แตกต่างกัน ซึ่งประกอบด้วย เพศ ระดับการศึกษา และอาชีพเป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ .05 และคุณลักษณะที่แตกต่างของประชาชน ซึ่งประกอบด้วย อายุ เป็นปัจจัยที่ไม่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ .05

จิตรวรรณ หวังศุภกิจโกศล (2550, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโจด จังหวัดสระแก้ว ผลการศึกษาพบว่าความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการที่ดีมีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุดคือ ด้านหลักนิติธรรม รองลงมาคือด้านหลักความโปร่งใส และด้านหลักการมีส่วนร่วม และพบผลการเปรียบเทียบความแตกต่างของความคิดเห็นว่าประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา สถานภาพ อาชีพ และรายได้ ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการที่ดีไม่แตกต่างกัน

สุจิตรา มีจำรัส (2550, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา อำเภอท่ามะกา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาญจนบุรี เขต 2 มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา ผลการศึกษาพบว่า โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมากโดยเรียงค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อยได้ดังนี้ หลักความรับผิดชอบ หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า และหลักนิติธรรม

วีระ ฤกษ์วาณิชกุล (2550, บทคัดย่อ) การศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาค: ศึกษากรณี ที่ทำการปกครองอำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาค ในหลักการ 6 ด้าน คือ ด้านนิติธรรม ด้านคุณธรรม ด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบ และด้านความคุ้มค่า จากการวิจัยผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นว่าธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาคในภาพรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า มีธรรมาภิบาล อยู่ในระดับมากทั้ง 6 ด้าน เช่นเดียวกัน โดยเรียงลำดับจากมากไปน้อย ได้แก่ หลักความรับผิดชอบหลักความคุ้มค่า หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใสหลักนิติธรรม และสุดท้ายคือ หลักคุณธรรม

นอกจากนี้ หากพิจารณารายละเอียดตามหลักธรรมาภิบาลในแต่ละด้าน พบว่าหลักนิติธรรม หน่วยงานมีกฎระเบียบที่เหมาะสม ในระดับมากที่สุด และประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ อยู่ในระดับต่ำที่สุด หลักคุณธรรม หน่วยงานให้บริการหรือพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ด้วยความเป็นธรรม โปร่งใสตรวจสอบได้ ในระดับมากที่สุด และบุคลากรในหน่วยงานประพฤติตนในระเบียบวินัย อยู่ในระดับต่ำที่สุด หลักความโปร่งใส หน่วยงานแจ้งให้ประชาชนทราบขั้นตอน ในการให้บริการ ในระดับมาก และหน่วยงานเปิดเผยระยะเวลาแล้วเสร็จในการให้บริการหรือพิจารณาเรื่องต่าง ๆ อยู่ในระดับต่ำที่สุด หลักการมีส่วนร่วม หน่วยงานเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นในการทำงาน ในระดับมากที่สุด และหน่วยงานจัดทำช่องทางให้

ร่วมแสดงความคิดเห็น อยู่ในระดับต่ำที่สุด หลักความรับผิดชอบ บุคลากรในหน่วยงานร่วมมือกันปฏิบัติงานเป็นอย่างดี ในระดับมากที่สุด และหน่วยงานมีกระบวนการและขั้นตอนที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น อยู่ในระดับต่ำที่สุด หลักความคุ้มค่า หน่วยงานมีการทำงาน เชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นที่มีภารกิจเกี่ยวข้องหรือใกล้เคียงกันในระดับมากที่สุด และหน่วยงานมีการใช้เทคโนโลยีเครื่องมือ อุปกรณ์ ที่ทันสมัย อยู่ในระดับต่ำที่สุด

ปาลสีมาล์ ชีรัฐธนานต์ (2550, บทคัดย่อ) การศึกษาเรื่อง การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของพนักงานเทศบาล: ศึกษากรณี เทศบาลตำบลลำโรงเหนือ อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลตำบลลำโรงเหนือที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลลำโรงเหนือ อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ ศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องและเก็บข้อมูลโดยแจกแบบสอบถามให้กับพนักงานเทศบาลตำบลลำโรงเหนือ ซึ่งได้รับแบบสอบถามตอบกลับ 87 ชุด คิดเป็นร้อยละ 100 และนำข้อมูลที่ได้ไปทำการประมวลผลด้วยโปรแกรมวิเคราะห์ข้อมูลสำเร็จรูปเพื่อคำนวณค่าสถิติต่าง ๆ ได้แก่ ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) แล้วจึงทำการ วิเคราะห์ในรูปตารางประกอบความเรียงกลุ่มตัวอย่างการวิจัยพบว่า พนักงานเทศบาลเป็นเพศหญิง ร้อยละ 66.70 และเป็นผู้นิยมอายุ ระหว่าง 31-40 ปี มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 47.10 มีผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ร้อยละ 77.00 และรายได้ต่อเดือนต่ำกว่า 10,000 บาท ร้อยละ 64.40 มีผู้ที่ปฏิบัติราชการ 1-5 ปี ร้อยละ 56.30 และพนักงานเทศบาลเคยรับการอบรมการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ร้อยละ 82.80

จากผลการวิจัยพบว่า พนักงานเทศบาลตำบลลำโรงเหนือมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลโดยรวมอยู่ในระดับมาก ค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านนิติธรรม รองลงมา คือด้านคุณธรรม ด้านความรับผิดชอบ ด้านความโปร่งใส ด้านความคุ้มค่า และด้านการมีส่วนร่วมตามลำดับ ข้อเสนอแนะที่สำคัญ คือ พนักงานเทศบาลตำบลลำโรงเหนือควรพัฒนาหน้าที่ของตนเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ควรกำหนดนโยบายในการบริหารเชิงบูรณาการ โดยนำจุดแข็งและจุดอ่อน ของการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในแต่ละด้านมาเชื่อมโยงกันควรจัดโครงการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการประสานงานเชิงกลยุทธ์ ควรมีการกำหนดนโยบายให้พนักงานเทศบาลตำบลลำโรงเหนือเป็นศูนย์กลางของประชาชน เพิ่มโอกาสให้แก่บุคลากรประชาชน และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานต่าง ๆ ของเทศบาลมากขึ้น

กำธร รัตนธรรม (2552, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารเทศบาลตำบลแหลมทอง จังหวัดตราด มีวัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารเทศบาลตำบลแหลมทองและเพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารเทศบาลตำบลแหลมทอง จังหวัดตราด โดยจำแนกตามลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ตำแหน่งหน้าที่ ประสบการณ์ในการทำงาน และวุฒิการศึกษา โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชากร คือ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น พนักงานลูกจ้างเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาลตำบลแหลมทอง จำนวน 70 คน ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของบุคลากรที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารเทศบาลตำบลแหลมทอง จังหวัดตราด ในภาพรวมพบว่า บุคลากรมีระดับความคิดเห็นอยู่ในระดับมากที่สุด และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าบุคลากรมีความคิดเห็นเรียงลำดับค่าเฉลี่ยของระดับความคิดเห็นจากมากไปหาน้อย คือ หลักความคุ้มค่า หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส และหลักนิติธรรม และเมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็น ของบุคลากรที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารเทศบาลตำบลแหลมทอง จังหวัดตราด พบว่า บุคลากรที่มีที่มีเพศต่างกัน อายุต่างกัน ตำแหน่งหน้าที่ต่างกัน ประสบการณ์ในการทำงานต่างกัน และวุฒิการศึกษาต่างกันมีความเห็นว่าผู้บริหารของเทศบาลตำบลแหลมทองมีการบริหารงานเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากขึ้นไป ทั้งด้านหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

พระจรรณ ชีรปญโญ (เวฬุวาปี) (2554, บทคัดย่อ) การศึกษาเรื่อง การบริหารงานตามธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลลำพยนต์ อำเภอตากฟ้า จังหวัดนครสวรรค์ มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลลำพยนต์ อำเภอตากฟ้า จังหวัดนครสวรรค์ 2) เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลลำพยนต์ อำเภอตากฟ้า จังหวัดนครสวรรค์. จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล และ 3) เพื่อศึกษาแนวทางการประยุกต์ใช้การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลลำพยนต์อำเภอตากฟ้า จังหวัดนครสวรรค์ ศึกษาวิจัยโดยใช้การวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย คือ ประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบลลำพยนต์ อำเภอตากฟ้า จังหวัดนครสวรรค์ จำนวน 345 คน ซึ่งใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple Random Sampling) เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสอบถามมีลักษณะเป็นแบบตรวจสอบรายการและค่ามาตราส่วนประเมินค่า 5 ระดับ และแบบสอบถามปลายเปิดซึ่งผู้วิจัยสร้างขึ้นเอง โดยมีค่าความเชื่อมั่นทั้งฉบับเท่ากับ 0.96 วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป เพื่อการวิจัยทางสังคมศาสตร์ สถิติที่ใช้ได้แก่ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานและสถิติเชิงอ้างอิงที่ใช้สำหรับทดสอบสมมติฐานการวิจัยโดยจำแนกตามลักษณะของ

ตัวแปร โดยสถิติที่ใช้ในวิเคราะห์คือ การทดสอบค่า t (t-test) ในกรณีตัวแปรต้น 2 กลุ่ม และ ทดสอบค่าเอฟ (F-test) โดยวิธีการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One-way ANOVA) ในกรณี ตัวแปรต้นตั้งแต่ 3 ตัวขึ้นไป

ผลการวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศชาย คิดเป็นร้อยละ 51.30 มีอายุ ตั้งแต่ 31-40 ปี คิดเป็นร้อยละ 37.40 มีระดับการศึกษา ม. 3-ม. 6 หรือ ปวช. คิดเป็นร้อยละ 49.30 และมีอาชีพเกษตรกร คิดเป็นร้อยละ 45.80 และพบว่า ประชาชนมีระดับความคิดเห็นต่อการ บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ในภาพรวมพบว่า อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.52$) และเมื่อพิจารณา รายละเอียดในแต่ละด้าน พบว่า ด้านหลักความโปร่งใส อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนด้านอื่น ๆ อยู่ ในระดับมากทุกด้าน ผลเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนกลุ่มตัวอย่างต่อการบริหารงานตาม หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลลำพยนต์ อำเภอดงพญาเย็น จังหวัดนครสวรรค์ โดยจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคลของประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วน ตำบลลำพยนต์ อำเภอดงพญาเย็น จังหวัดนครสวรรค์ โดยภาพรวมไม่แตกต่างกันการนำหลักธรรมาภิ บาลมาประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลลำ พยนต์ อำเภอดงพญาเย็น จังหวัดนครสวรรค์ โดยภาพรวมได้ ดังนี้คือ รมรงค์ให้ผู้บริหารและบุคลากร ขององค์การบริหารส่วนตำบลลำพยนต์ อำเภอดงพญาเย็น จังหวัดนครสวรรค์ใช้หลักธรรมาภิบาลในการ บริหารงานภายในองค์กรอย่างจริงจัง สร้างจิตสำนึกให้บุคลากรทุกคนมีความรับผิดชอบต่อน้ำที่ ที่ตนได้รับมอบหมายผู้บริหารควรกำหนดนโยบายมีแผนแม่บทอย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร และสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นรูปธรรมได้ควรเปิดโอกาสให้บุคลากรในองค์การบริหาร ส่วนตำบลได้มีส่วนร่วมในการทำงานร่วมกัน การดำเนินงานต่าง ๆ มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ พัฒนาบุคลากรให้สามารถใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป