

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลนครพิษณุโลก ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของไทย
2. แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล
3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
4. แนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่
5. แนวความคิดธรรมาภิบาล
6. เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของไทย

แนวคิดในเรื่องการปกครองท้องถิ่นไทยเริ่มมีครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งพระองค์ทรงมีแนวคิดนี้ในการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ เป็นครั้งแรกโดยได้ตราพระราชกำหนดเขตสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 (พ.ศ. 2441) ขึ้นเป็นครั้งแรก แต่สุขาภิบาลนี้เป็นเพียงรูปแบบที่จัดตั้งขึ้นยังไม่สมบูรณ์ เพราะผู้บริหารล้วนเป็นข้าราชการทั้งสิ้น และต่อมาในวันที่ 18 มีนาคม 2448 (ร.ศ. 124) ได้ตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ขึ้นเป็นครั้งแรก และผลการปฏิบัติงานของสุขาภิบาลมีประโยชน์แก่ท้องถิ่นเป็นอันมาก พระองค์จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้ออกกฎหมายกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ 4 มกราคม 2440 (ร.ศ. 127) ขึ้นและได้มีการแก้ไขใหม่ในปี 2458 ได้เปลี่ยนสุขาภิบาลสำหรับหัวเมืองและสุขาภิบาลสำหรับตำบลเป็นสุขาภิบาลสำหรับท้องถิ่น โดยผู้บริหารมาจากข้าราชการทั้งสิ้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2476 ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ได้ยกฐานะสุขาภิบาลทั้ง 35 แห่ง เป็นเทศบาลทั้งหมด ทำให้สุขาภิบาลหมดไป จนกระทั่ง พ.ศ. 2495 ได้มีพระราชบัญญัติสุขาภิบาลขึ้นมาอีกครั้ง และในปัจจุบันนี้ พ.ศ. 2542 ได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล พ.ศ. 2542 ทำให้สุขาภิบาลจำนวน 981 แห่ง ต้องถึงคราวหมดไปอีกครั้งหนึ่งจนกระทั่งปัจจุบันนี้

ในรัชกาลที่ 6 ทรงริเริ่มการปกครองตนเองขึ้นตามแบบเทศบาลในวังโดยจำลองเมือง “ดุสิตธานี” ขึ้นในปี 2461 และในปี พ.ศ. 2467 ทรงตั้ง “สภามารุงสถานที่ชายทะเลตะวันตก” ขึ้นในเขตเมืองชายทะเล เช่น อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี, อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ในรัชกาลที่ 7 พระองค์ทรงเห็นความสำคัญของการท้องถิ่น ซึ่งเป็นรากฐานในการปกครองในระบบประชาธิปไตย จากข้อความตอนหนึ่งว่า "มันจะเป็นการดีกว่าแน่นอนสำหรับประชาชนที่จะเริ่มต้นด้วยการควบคุมกิจการท้องถิ่น การที่พวกเขาพยายามที่จะควบคุมกิจการของรัฐโดยผ่านทางรัฐสภา ข้าพเจ้าเชื่ออย่างจริงใจว่าการปฏิรูปเหล่านี้เริ่มใช้อย่างค่อยเป็นค่อยไป เช่น วิธีการปกครองระบบประชาธิปไตยสามารถถูกนำมาใช้ได้โดยไม่มีผลเสียมากนัก"

และเมื่อ พ.ศ. 2457 ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบบประชาธิปไตย แทนระบบสมบูรณาญาสิทธิราช และได้มีการกล่าวถึงท้องถิ่นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2476 กำหนดให้มีเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล จนกระทั่ง พ.ศ. 2478 จึงได้จัดตั้งเทศบาลตำบลขึ้นเป็นครั้งแรก โดยจำลองแบบการปกครองของรัฐบาลมาเป็นแบบในการปกครองของเทศบาล และได้มีการแก้ไขอยู่หลายครั้ง เช่น พ.ศ. 2481 พ.ศ. 2486 และปรับปรุงอีกครั้งล่าสุดในปี 2496 จนกระทั่งปี พ.ศ. 2542 ก็ได้มีการยกฐานะจากสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล นอกจากเทศบาลและสุขาภิบาลแล้ว รูปแบบท้องถิ่นของไทยก็ยังมีอีกเช่น องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กรุงเทพมหานครจัดตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2518 และเมืองพัทยาจัดตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

ซึ่งจากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดนั้นเป็นแนวคิดและวิวัฒนาการของการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ซึ่งแนวคิดอันนี้ได้มีการปฏิบัติและยึดถือกันมาเด่นชัดที่สุด ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยหลักการดังต่อไปนี้

1. รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งพาตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาระบบเศรษฐกิจท้องถิ่น ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น (มาตรา 78)
2. รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 282)
3. ท้องถิ่นใดที่มีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 283)
4. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ (มาตรา 283 วรรคสอง)

5. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการ กำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร งานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

6. การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติโดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ (มาตรา 284 วรรคสอง)

7. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 285)

8. สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง (มาตรา 285 วรรคสอง) คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น (มาตรา 285 วรรคสาม)

9. คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้ (มาตรา 285 วรรคหก) ซึ่งนับว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นมีเอกภาพและมีเสถียรภาพมั่นคงในการบริหาร และมีอิสระและอำนาจในการปกครองของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ มากที่สุด อันจะส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นมีพัฒนาการที่ดีขึ้น และจะส่งผลให้การปกครองในระดับชาติดีขึ้นด้วย

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความคิดของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีนักคิดหลายท่านได้ให้คำอธิบายจำกัดความเป็นจำนวนมาก ล้วนแต่มีความเห็นที่สอดคล้องกันแทบทั้งสิ้น ในที่นี้ขอยกจำนวนของนักคิดที่ได้กล่าวเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้คือ

Daniel Wit, 2539 อ้างอิงในโกวิท พงงาม, 2543) ได้ให้ความหมายว่า "การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเพียงแค่บางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้มีองค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน"

อุทัย หิรัญโต (2542) นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินกิจการบางอย่างโดย

ดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมและปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ ไม่เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐจัดให้ทำขึ้น

แฮริส จี.มอนตาญ (Haris G.Montagu, n.d. อ้างอิงในโกวิท พงงาม, 2543) การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครอง ซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยบริหารราชการส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคแต่ทั้งนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่อย่างใด

ประทาน คงฤทธิ์ศึกษกร (2524)นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องจากการกระจายอำนาจของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

จากความหมายข้างต้น ผู้ศึกษาค้นคว้าสรุปได้ว่า “การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในระบบที่รัฐบาลยอมกระจายอำนาจให้กับประชาชน หรือคนในท้องถิ่นได้มีโอกาสในการปกครองตนเอง เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น โดยจัดตั้งให้เป็นหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรเกิดขึ้น มีพื้นที่รับผิดชอบ มีบุคลากร และงบประมาณเป็นของตนเองให้อำนาจในการบริหารด้านบริการ ด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ ให้ท้องถิ่นดำเนินการเองภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลโดยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นแต่ละประเภทและเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน”

2. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญ ดังสรุปได้ต่อไปนี้ (ชูวงศ์ ฉายะจินดา, 2539, หน้า 27-29)

1. เป็นรากฐานของการปกครองระบบประชาธิปไตย (Basic Democracy) การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบที่ฝึกฝนให้ประชาชนรู้จักการเมืองในระบบประชาธิปไตย เป็นสถานบันฝึกสอนการเมืองให้ประชาชน ให้รู้สึกผูกพันกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองท้องถิ่น อันจะเป็นรากฐานในการปกครองระดับชาติต่อไป

2. ทำให้ประชาชนให้ท้องถิ่นรู้จักปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจอย่างหนึ่งของการปกครองในระบบประชาธิปไตย คือ การปกครองตนเองนั้น หมายความว่า ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครอง ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ โดยที่ประชาชนต้องให้ความร่วมมือ ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชน ด้วยวิถีทางประชาธิปไตย เปิดโอกาสให้ทำการลงประชามติให้อำนาจในการถอดถอน อันเป็นการทำให้ประชาชนมีความสำนึกและเห็นความสำคัญในการปกครองท้องถิ่นอันเป็นรากฐานในระบบประชาธิปไตย

3. เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักอย่างหนึ่งในการกระจายอำนาจคือ การแบ่งเบาภารกิจบางอย่างของรัฐบาลในหลายประการด้วยกันคือ

ประการที่หนึ่ง เนื่องจากรัฐบาลมีอาณาเขตในการปกครองดูแลกว้างขวางมากทำให้ยากแก่การบริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง จึงจำเป็นต้องให้ท้องถิ่นได้มีโอกาสบริหาร ในท้องถิ่นนั้น ๆ เอง

ประการที่สอง ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากกว่ารัฐบาล หรือส่วนกลาง ฉะนั้นปัญหาต่าง ๆ ท้องถิ่นมักทราบปัญหาในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่า และสามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดและรวดเร็วกว่ารัฐบาลแก้ไข

ประการที่สาม กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่น ไม่มีความเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น ๆ และผลกระทบก็แตกต่างกัน แต่มีผลได้ผลเสียต่อรัฐ จึงจำเป็นที่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ จะต้องเป็นผู้ดำเนินการในส่วนนั้นเอง

4. สามารถตอบสนองของความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงกับเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพเนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน ความต้องการและสภาพปัญหาแตกต่างกันไปแต่ละส่วน ฉะนั้นปัญหาของท้องถิ่นนั้น คนในท้องถิ่นจึงสามารถทราบปัญหาที่แท้จริงได้ ทำให้ผลการแก้ไขมีประสิทธิภาพรวดเร็วและตรงตามความต้องการของท้องถิ่นนั้นได้ดีกว่ารัฐบาลกลางเป็นผู้แก้ไขปัญหา

5. เป็นแหล่งสร้างภาวะผู้นำทางการเมืองในการบริหารประเทศ เมื่อมีการปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนมีประสบการณ์ ในการปกครองและบริหารงานย่อมเป็นที่สะสมประสบการณ์ทางด้านการเมือง การได้มีโอกาสทำงานการเมืองย่อมมีบทบาทส่งเสริมให้สามารถเข้ามาบริหารงานระดับประเทศชาติได้ต่อไป

6. สอดคล้องกับแนวคิดในการพึ่งพาตนเองของชุมชน ทั้งนี้กระจายอำนาจเป็นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถบริหารตนเองทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม การดำเนินการ

ในลักษณะนี้ จะทำให้คนในชุมชนรู้จักปัญหาและรวมกลุ่มกันแก้ไขปัญหาในชุมชนของตนเองรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน ทำงานพึ่งพาอาศัยกัน ซึ่งการที่ได้รวมกลุ่มกระทำในลักษณะนี้จะทำให้มีลักษณะชุมชนเป็นที่พึ่งพาตนเอง อันเป็นหลักการสำคัญในการปกครองประเทศซึ่งจะทำให้มีการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

ผู้ศึกษาค้นคว้าสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น มีความสำคัญ คือ เป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลทั้งด้านการเงินและอัตรากำลังคน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ช่วยในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น เพราะประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาดีที่สุดกว่าบุคคลภายนอก อีกทั้งยังสามารถฝึกประสบการณ์ทางการเมืองให้ประชาชนได้เรียนรู้ถึงการปกครองในระดับชาติอีกด้วย

แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล

1. ความเป็นมาของเทศบาล

(กิติวิวัฒน์ กัดก้อน, บัณฑิต ยศปัญญา และ วัฒนา ยศสุราษฎร์ณ์, 2551, หน้า 14-15) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมีขึ้นครั้งแรก ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริให้ทดลองการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพก่อนเมื่อ พ.ศ. 2440 และได้ตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2441) แต่การจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ ยังไม่มีลักษณะเป็นการปกครองตนเองเพราะกำหนดให้มี ผู้บริหารเป็นข้าราชการประจำทั้งสิ้น ต่อมาในวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2448 พระองค์ทรงจัดตั้งสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม อำเภอเมืองสมุทรสาคร ซึ่งถือว่าการปกครองท้องถิ่นแห่งแรกของประเทศไทย การจัดตั้งสุขาภิบาลมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานรักษาความสะอาด เจ้าหน้าที่ส่วนมากเป็นข้าราชการ และยังไม่มียุติอำนาจที่จะออกข้อบังคับในการดำเนินการเกี่ยวกับสุขาภิบาลและกิจการอื่น

ต่อมาใน พ.ศ. 2496 จึงได้มีการทดลองเทศบาลในรูปแบบใหม่ขึ้นโดยตราพระราชบัญญัติ การจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกขึ้น เรียกว่า “พระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตก” ขึ้นในแถบชายทะเลที่มีอาณาเขตตั้งแต่ตำบลบ้านชะอำลงไปถึงตำบลหัวหิน สมุดังกล่าวนี้กฎหมายกำหนดเป็นนิติบุคคล คณะกรรมการของสมุดังกล่าวเป็นข้าราชการ ซึ่งพระเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นมาทั้งหมด อย่างไรก็ตาม รูปแบบการปกครองดังกล่าวมิได้เป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นไปมากนัก

ใน พ.ศ. 2473 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลขึ้น โดยที่กระทรวงมหาดไทยได้พูลเกล้าถวายแผนงานโครงการพร้อมด้วยร่าง

กฎหมายที่ทำสำเร็จเรียบร้อยแล้วเพื่อทรงพิจารณา พระองค์ได้ทรงนำเข้าไปศึกษาในที่ประชุมเสนาบดีซึ่งที่ประชุมไม่เห็นด้วย โดยให้เหตุผลว่าระบบใหม่นี้เป็นของดี แต่เมื่อพระราชทานไปยังราษฎรที่ยังไม่เข้าใจระบบดังกล่าว อาจเกิดผลเสียมากกว่า จึงควรที่จะให้การศึกษาแก่ผู้รับให้เกิดความรู้ความเข้าใจเสียก่อน

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่คณะราษฎรได้ทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงได้มีประกาศให้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และได้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2478 โดยได้ยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่ง ซึ่งเป็นสุขาภิบาลเมือง 29 แห่ง และสุขาภิบาลท้องที่ 6 แห่งขึ้นเป็นเทศบาล และได้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลถึงปัจจุบันหลายครั้ง กล่าวคือ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 และ พ.ศ. 2486 จนถึงปี พ.ศ. 2496 ซึ่งใช้เป็นหลักมาจนถึงปัจจุบันโดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง และครั้งที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ซึ่งได้ให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

2. การจัดตั้งเทศบาล

จักร์ พันธุ์เพชร (2551, หน้า 225-239) ได้กล่าวไว้ว่า การจัดตั้งและยกระดับเทศบาลจะเป็นไปตามความพร้อมของท้องถิ่นเป็นสำคัญ ดังปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 7 ที่ว่า

“เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนครตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น”

เทศบาลตำบล

มาตรา 9 ได้บัญญัติให้ความหมายเทศบาลตำบลว่า ได้แก่ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล โดยประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

ส่วนเกณฑ์ที่ใช้พิจารณายกฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางไว้หลายประการ กล่าวคือ ต้องมีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมามีตั้งแต่ 12,000,000 บาท ขึ้นไป มีจำนวนประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป มีความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อตารางเมตรขึ้นไป และต้องได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นด้วย

เทศบาลเมือง

มาตรา 10 ได้บัญญัติให้ความหมายเทศบาลเมืองไว้ว่า เป็นท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอสมควรแก่การ

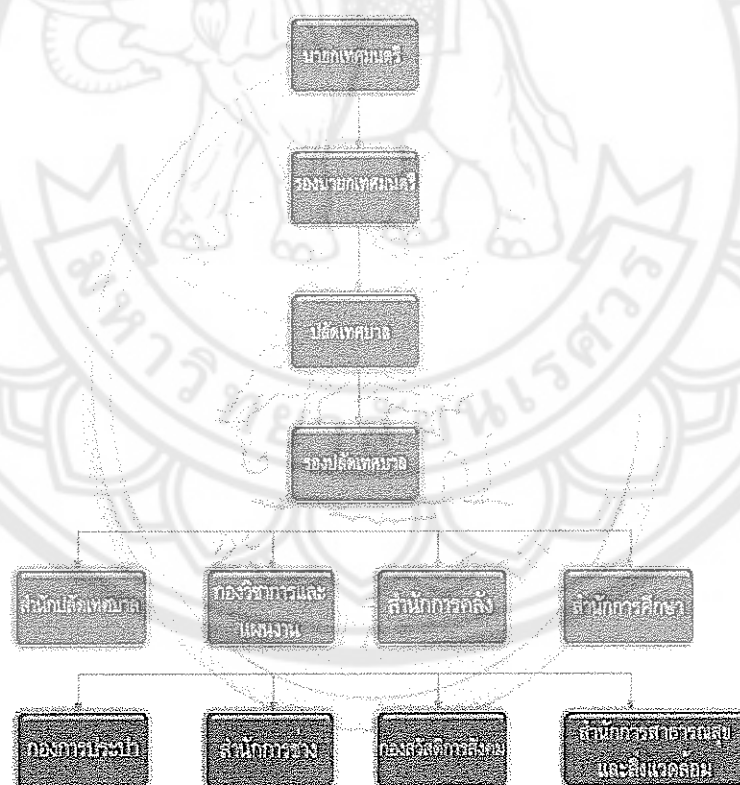
ที่จะปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามพระราชบัญญัติเทศบาล และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง โดยประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

เทศบาลนคร

มาตรา 11 ได้บัญญัติให้ความหมายเทศบาลนครไว้ว่า ได้แก่ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอสมควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามพระราชบัญญัติเทศบาล และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะเป็นเทศบาล โดยประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

3. โครงสร้างเทศบาล

เทศบาลทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร จะมีองค์กรเหมือนกันตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 14 "องค์การเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี"



ภาพ 1 โครงสร้างเทศบาล

ที่มา: เทศบาลนครพิษณุโลก

3.1 สภาเทศบาล

โครงสร้างของสภาเทศบาลจะเป็นไปตามความในมาตรา 15 คือ ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

3.1.1 สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 12 คน

3.1.2 สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 18 คน

3.1.3 สภาเทศบาลนคร มีสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 24 คน

มาตรา 20 บัญญัติเกี่ยวกับประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาลไว้ดังนี้

“สภาเทศบาลจะมีประธานสภาเทศบาลคนหนึ่งคน และรองประธานสภาเทศบาลหนึ่งคน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล ประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาเทศบาล”

3.2 นายกเทศมนตรี

ประชาชนในเทศบาลจะเป็นผู้เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเมื่อได้นายกเทศมนตรีแล้ว นายกเทศมนตรีจะแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี ตามมาตรา 48 อัญฐาน ที่บัญญัติว่า

“มาตรา 48 อัญฐาน นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

1. สภาเทศบาลตำบล ไม่เกินสองคน
2. สภาเทศบาลเมือง ไม่เกินสามคน
3. สภาเทศบาลนคร ไม่เกินสามคน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน”

นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด คือ

“มาตรา 48 เตรส นายกเทศมนตรีมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย

2. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล แต่งตั้ง และถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขาธิการนายกเทศมนตรี

3. วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปตามความเรียบร้อย

4. รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

5. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น”

4. อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลสามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ อำนาจหน้าที่ที่เทศบาล “ต้องทำ” กับอำนาจหน้าที่ที่เทศบาลจะทำหรือไม่ก็ได้ หรือที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ที่ “อาจจัดทำ”

4.1 เทศบาลตำบล

4.1.1 อำนาจหน้าที่ที่เทศบาลตำบลต้องทำ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 50

มาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- 1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- 3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและสาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- 6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- 7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การ

ตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

4.1.2 อำนาจหน้าที่ที่เทศบาลตำบลจะทำหรือไม่ก็ได้ คือ

มาตรา 51 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

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

4.2 เทศบาลเมือง

4.2.1 อำนาจหน้าที่ที่เทศบาลเมืองต้องทำ บัญญัติไว้ในมาตรา 53

มาตรา 53 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50
- 2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- 3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- 5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- 6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- 7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 8) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

จากใน 1) เป็นอำนาจหน้าที่เทศบาลตำบลต้องทำ ฉะนั้นเทศบาลเมืองจึงมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำมากกว่าอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลที่ต้องทำ 7 ประเด็นคือ 2) ถึง 8)

4.2.2 อำนาจหน้าที่ที่เทศบาลเมืองจะทำหรือไม่ก็ได้ คือ

มาตรา 54 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

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

4.3 เทศบาลนคร

4.3.1 อำนาจหน้าที่ที่เทศบาลนครต้องทำ บัญญัติไว้ในมาตรา 56

มาตรา 56 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- 1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53
- 2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- 3) กิจการอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- 4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัย ในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น
- 5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- 6) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- 7) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- 8) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว"

4.3.2 อำนาจหน้าที่ที่เทศบาลนครจะทำหรือไม่ก็ได้ คือ

“มาตรา 57 เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการอื่น ๆ ตามมาตรา 54 ได้”

4.4 การทำกาารนอกเขตเทศบาลและการทำกรร่วมกับบุคคลอื่น

เทศบาลสามารถทำกิจการนอกเขตเทศบาลได้หากเข้าเงื่อนไขตามมาตรา 57 ทวิ

มาตรา 57 ทวิ เทศบาลอาจทำกิจการนอกเขต เมื่อ

1) การนั้นจำเป็นต้องทำ และเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ในเขตของตน

2) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขภาพพล สภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ

3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและอาจก่อตั้งบริษัท จำกัดร่วมกับบุคคลอื่นหรือถือหุ้นในบริษัทนั้น”

มาตรา 57 ตริ เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อ

1) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

2) เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล หรือสุขภาพพลถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นับหุ้นที่ถือหุ้นนั้นรวมกัน และ

3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เทศบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัด ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ความใน 1) และ 2) ของวรรคหนึ่ง ไม่ใช้บังคับในกรณีที่บริษัทจำกัดที่เทศบาลร่วมกันก่อตั้งหรือถือหุ้นนั้น ไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย

4.5 สหการ

บัญญัติไว้ในส่วนที่ 3 บทที่ 4 มาตรา 58 ว่า

“ถ้ามีการอันใดอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่า สหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง มีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย

การจัดตั้งสหการจะทำได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะได้กำหนดชื่อ อำนาจ หน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานไว้ การยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดย กำหนดวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ด้วย"

จะเห็นได้ว่า การกำหนดให้การจัดตั้งและการยุบสหการจะต้องตราเป็นพระราช กฤษฎีกานั้น เป็นการให้อำนาจสุดท้ายแก่คณะรัฐมนตรีหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ คณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรที่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการจัดตั้งและยุบเลิกสหการ เพราะพระราชกฤษฎีกาเป็น กฎหมายที่ตราขึ้นโดยคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ดี ในมาตรา 59 บัญญัติว่า สหการอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และสามารถกู้เงินได้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย

5. เทศบัญญัติ

5.1 เนื้อหา

เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยจะต้องไม่ขัดหรือไม่แย้งต่อบทกฎหมาย ภายใต้เงื่อนไขตามมาตรา 60

มาตรา 60 เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือไม่แย้งต่อบท กฎหมาย ในกรณีต่อไปนี้

- 1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาล ที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัตินี้
- 2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือให้อำนาจตราเทศ บัญญัติในเทศบัญญัตินั้น จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติได้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนด เกินกว่าหนึ่งพันบาท

5.2 ผู้เสนอร่าง

ผู้เสนอร่างเทศบัญญัติมิได้จำกัดอยู่เฉพาะสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้ง เข้ามาเท่านั้น แต่ยังรวมถึงราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย ดังบัญญัติในมาตรา 61 ทวิ

มาตรา 61 ทวิ ร่างเทศบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย

- 1) นายกเทศมนตรี
- 2) สมาชิกสภาเทศบาล หรือ
- 3) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอ ข้อบัญญัติท้องถิ่น

ในกรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เสนอร่างเทศบัญญัติต้องมีสมาชิกสภา เทศบาลลงนามรับรองไม่น้อยกว่าสองคน

ร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาเทศบาลจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกเทศมนตรี"

5.3 ผู้พิจารณาร่าง

สภาเทศบาลเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาร่างเทศบัญญัติและเมื่อสภาเทศบาลเห็นชอบในร่างเทศบัญญัตินั้นแล้ว ต้องดำเนินการต่อไปดังนี้

5.3.1 กรณีเทศบาลตำบล ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติไปยังนายกอำเภอ เพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา

5.3.2 กรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ให้ประธานสภาเทศบาลส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา

มาตรา 62 วรรคสองกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาร่างเทศบัญญัติให้แล้วเสร็จและส่งคืนประธานสภาเทศบาลภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัตินั้น ถ้าไม่แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัตินั้น ในกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติ มาตรา 62 วรรคสามบัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งร่างเทศบัญญัตินั้น ให้นายกเทศมนตรีเพื่อลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติต่อไป แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย ให้ส่งร่างนั้นพร้อมเหตุผลคืนไปยังสภาเทศบาล และให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัตินั้นคืนมา ถ้าสภาเทศบาลมีมติยืนยันตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างให้นายกเทศมนตรีลงนามประกาศใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติและแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป

แต่ถ้าสภาเทศบาลไม่ยืนยันภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัตินั้น คืนจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงต่ำกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

5.4 การประกาศใช้

เทศบัญญัติที่ผ่านกระบวนการพิจารณาเป็นที่เรียบร้อยแล้วจะใช้บังคับได้ต่อเมื่อได้มีการประกาศไว้ในที่เปิดเผย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 63

มาตรา 63 นอกจากที่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างเป็นอื่น เทศบัญญัตินั้นให้ใช้บังคับได้เมื่อประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้วเจ็ดวัน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉิน ถ้ามีความระบุนว่าในเทศบัญญัตินั้นว่าให้ใช้บังคับทันที ก็ให้ใช้บังคับในวันที่ได้ประกาศนั้น

6. การคลังและทรัพย์สิน

6.1 รายได้

พระราชบัญญัติฯ ได้บัญญัติที่มาของรายได้ไว้ในมาตรา 66

มาตรา 66 เทศบาลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

- 1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- 4) รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
- 5) พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ
- 7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 8) เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้ทูลให้
- 9) รายได้อื่นตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

การกู้เงินตาม 6) เทศบาลจะทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาล และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว

6.2 รายจ่าย

พระราชบัญญัติฯ ได้บัญญัติถึงรายจ่ายของเทศบาลไว้ในมาตรา 67

มาตรา 67 เทศบาลอาจมีรายจ่ายดังต่อไปนี้

- 1) เงินเดือน
- 2) ค่าจ้าง
- 3) เงินตอบแทนอื่น ๆ
- 4) ค่าใช้สอย
- 5) ค่าวัสดุ
- 6) ค่าครุภัณฑ์
- 7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
- 8) เงินอุดหนุน
- 9) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมาย หรือระเบียบของ

กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้"

7. การกำกับดูแล

ด้วยเหตุที่เทศบาลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่ไม่ใช่รัฐอิสระ จึงต้องตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะข้าราชการของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้กำกับดูแล ในลักษณะดังต่อไปนี้

7.1 การควบคุมดูแลทั่วไป

“มาตรา 71 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจง แนะนำ ตักเตือนเทศบาลและตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจสอบ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนได้ ให้นายอำเภอมีหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลในอำเภอนั้นให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจง แนะนำ ตักเตือนเทศบาลตำบล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงาน และเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจสอบ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้”

7.2 ยับยั้งการปฏิบัติการ

“มาตรา 72 เมื่อนายอำเภอในกรณีเทศบาลตำบลในอำเภอนั้นหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนครเห็นว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติการของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการ และนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณีได้ชี้แจง แนะนำ ตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี มีอำนาจที่จะเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ แล้วให้รับรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายในกำหนดสิบห้าวัน เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร

คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามความในวรรคก่อน ไม่กระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลภายนอกผู้กระทำการโดยสุจริต”

7.3 ให้พ้นตำแหน่ง

“มาตรา 73 ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่านายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของเทศบาล ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ให้เสนอ



ความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจใช้ดุลยพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศมนตรี หรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งก็ได้ คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สุด"

7.4 ให้ยุบสภา

"มาตรา 74 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาลก็ได้"

7.5 ให้กระทรวงมหาดไทยควบคุมเทศบาลโดยตรง

"มาตรา 75 ในเมื่อเห็นความจำเป็นที่จะให้เทศบาลใดอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง ก็ให้ทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาให้เทศบาลใดอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทยตามความในวรรคก่อน บรรดาอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดอันเกี่ยวกับเทศบาลนั้นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย"

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

1. ความหมายของการบริหาร

สมยศ นาวิการ (2522, หน้า 3) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการของการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการและการควบคุมกำลังความพยายามของสมาชิกขององค์กรและการใช้ทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้

พนัส หันนาคินทร์ (2524, หน้า 5) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า เป็นกระบวนการที่ผู้บริหารใช้อำนาจตลอดจนทรัพยากรต่าง ๆ เช่น คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ที่มีอยู่หรือคาดว่าจะมีในการดำเนินงานของสถาบันหรือหน่วยงานนั้น ๆ ให้ดำเนินไปสู่จุดมุ่งหมายที่ต้องการ

อุทัย หิรัญโต (2525, หน้า 10) ได้ให้ความหมายของการบริหาร คือ การดำเนินงานของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยใช้ปัจจัยที่เป็นคน เงิน วัสดุ และการจัดการ

สมพงศ์ เกษมสิน (2526, หน้า 17) อธิบายไว้ว่า การบริหารเป็นการใช้ศาสตร์และศิลปะที่นำเอาทรัพยากรทางการบริหาร คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์และวิธีการต่าง ๆ มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร ให้บรรลุเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

เบอร์นาร์ด (Barnard, 1964, p.7 อ้างอิงใน พจนานถ ดาศิริ, 2546, หน้า 18) ให้ความหมายของการบริหารว่า การบริหาร คือ การทำงานภายในองค์การ ซึ่งเป็นระบบของการร่วมกันปฏิบัติ กิจกรรมตั้งแต่สองคนขึ้นไป

เซอร์จิโอวานิ (Sergiovani, 1980, p.12 อ้างอิงใน พจนานถ ดาศิริ, 2546, หน้า 18) ได้กล่าวว่า การบริหาร คือ กระบวนการทำงานร่วมกันกับผู้อื่นให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

เฮอร์เช และบลันชาร์ด (Hersey and Blanchard, 1982, p. 3 อ้างอิงใน พจนานถ ดาศิริ, 2546, หน้า 19) อธิบายไว้ว่า การบริหาร คือ กระบวนการทำงานร่วมกันกับบุคคลอื่นและกลุ่มเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายขององค์การ

สรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการดำเนินงานของผู้บริหารโดยใช้ปัจจัย คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และวิธีการต่าง ๆ ตามกระบวนการบริหาร เพื่อให้องค์กรหรือหน่วยงานนั้น ๆ ให้ดำเนินไปสู่จุดมุ่งหมายที่ต้องการ

2. ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

อาจกล่าวได้ว่าการบริหารงานเป็นกระบวนการที่สลับซับซ้อน เพราะการบริหารงานนั้น ต้องขึ้นอยู่กับระบบของมนุษย์และระบบของสังคม ซึ่งทั้งสองสิ่งนี้ไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้ ระบบไหนจะมีความสำคัญมากกว่ากัน เป็นแต่เพียงว่ามนุษย์เป็นผู้สร้างสังคมและต้องยอมให้สังคมมีอิทธิพลเหนือกว่าหรือเท่ากันกับมนุษย์ การบริหารงานจึงต้องอาศัยทั้งสองระบบควบคู่กันไปในทัศนคติของนักบริหารทางตะวันตกก็ได้ให้คำนิยามที่มีส่วนแตกต่างกันออกไปเฉพาะในรายละเอียดแต่คล้ายกันในลักษณะส่วนรวม

ลักษณะของการบริหารออกเป็น 14 ประการด้วยกัน คือ (Massie, 1966, pp. 391-392 อ้างอิงใน พจนานถ ดาศิริ, 2546, หน้า 19)

2.1 การแบ่งสายงาน ซึ่งถือว่าเป็นการแบ่งสายงานตามความชำนาญพิเศษและตามลักษณะของงานที่จำเป็นจะต้องกำหนดไว้ เพื่อให้บุคคลแต่ละคนได้ปฏิบัติงานตามความสามารถของแต่ละคนและปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

2.2 การกำหนดอำนาจและขอบข่ายของความรับผิดชอบ และของผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งของผู้บริหาร

2.3 การกำหนดให้เกิดการมีระเบียบวินัยในการปฏิบัติงาน ซึ่งทุกคนที่ปฏิบัติงานอยู่ในกลุ่มจะต้องเชื่อฟังและเคารพต่อวินัยที่กลุ่มได้วางเอาไว้ อย่าลืมว่าการบริหารงานจะต้องมีวินัย หากไม่มีวินัยก็ไม่ถือว่าเป็นการบริหารงาน

2.4 การบริหารงานจะต้องมีศูนย์รวมในการสั่งงาน บุคคลที่ปฏิบัติงานทุกคนจะเป็นผู้สั่งทั้งหมดนั้นไม่ได้ จะต้องมียุทวิธีที่จะสั่งงานตามสายงานที่ได้แบ่งเอาไว้แล้วตามลักษณะประการแรก

2.5 จะต้องมีกำหนดทิศทางในการทำงานร่วมกัน การทำงานร่วมกัน การกำหนดทิศทางนี้เป็นการบอก แผนงานเพื่อให้กลุ่มได้ทราบถึงวัตถุประสงค์ตามที่ได้วางเอาไว้

2.6 จะต้องมีความเข้าใจว่า ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาแต่ละคนย่อมมีความสนใจแต่ละอย่างที่เป็นความสนใจทั่วไป ที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิภาพและสวัสดิการของตนเอง

2.7 การจัดเงินรางวัลหรือเงินค่าจ้าง จะต้องมียุทวิธีส่วนที่เหมาะสมกับการใช้แรงงานและความสามารถของแต่ละคน และจะต้องคำนึงถึงมาตรฐานของการครองชีพ และสถานะของเศรษฐกิจของสังคม

2.8 การจัดการบริหารไม่ว่าจะเป็นการกระจายอำนาจหรือการรวมอำนาจย่อมจะใช้ แต่ อย่างหนึ่งอย่างใดไม่ได้ จะต้องขึ้นอยู่กับสถานะขององค์การแต่ละองค์การ ทางที่ดีที่สุด คือ ต้องใช้ผสมผสานกัน

2.9 ในการจัดสายงานของการบริหารและการควบคุม จะต้องเป็นลักษณะของโซ่ อนุสนธิ (Scalar Chain) ซึ่งหมายความว่า จะเป็นห่วงต่อเนื่องมาจากสายงาน จากบุคคลใน ระดับสูงลงมาถึงบุคคลในระดับต่ำสุดหรือจากบุคคลระดับต่ำสุดไปสู่บุคคลระดับสูง

2.10 การจัดงานทุกอย่างจะต้องกำหนดไว้อย่างถูกต้อง ตามตำแหน่งแหล่งที่ต่าง ๆ และจะต้องเตรียมพร้อมอยู่เสมอที่จะรับทราบคำสั่งที่โดยถูกต้องตามกฎเกณฑ์ข้อบังคับของ องค์การ

2.11 การจัดความเสมอภาคให้กับผู้ร่วมงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้ความเสมอ ภาคนั้นด้านการปฏิบัติงาน สวัสดิการ และรางวัลตอบแทน

2.12 การกำหนดสิทธิของแต่ละบุคคล เพื่อให้มีเสถียรภาพที่แน่นอนและมั่นคงไม่ว่า จะเป็นการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้กับบุคคลในรูปแบบต่าง ๆ กัน ทุกคนย่อมได้รับสิทธิในการ คำนึงถึงความเสมอภาคด้วยกันทั้งสิ้น

2.13 การจัดให้มีโอกาสได้แสดงแนวความคิดใหม่ๆ และการริเริ่มความคิดใหม่ จะต้องเป็นที่ยอมรับขององค์การ และถือมีความสำคัญที่องค์การจะต้องรับฟังและถ้าได้พิจารณา โดยถ่องแท้แล้วก็ต้องนำมาใช้

2.14 การบริหารงานในองค์การจะต้องประกอบด้วยส่วนสำคัญที่สุดคือ "สามัคคีจิต" (Esprit De Corps) ซึ่งสิ่งนี้จะทำให้การบริหารงานทุกอย่างเป็นไปได้ด้วยดีและถูกต้องตามเป้าหมาย

หลักสำคัญทั้ง 14 ประการของการบริหารงานตามที่แมสซีได้กำหนดเอาไว้ นั้นเป็นไปในลักษณะที่ใช้ทฤษฎีที่เน้นทางด้านพฤติกรรมของมนุษย์ และทฤษฎีการบริหารงานแบบวิทยาศาสตร์เข้ามาปนกัน บางครั้งจึงดูว่าค่อนข้างจะมีการบังคับ มีคำสั่ง มีระเบียบวินัยเพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตที่มีคุณภาพสูง แต่ในทำนองเดียวกันก็ต้องคิดว่ามนุษย์ย่อมเป็นมนุษย์การที่จะให้ผลผลิตที่สูงนั้นจะใช้กระบวนการทางวิทยาศาสตร์ เป็นหลักการที่สำคัญนั้นย่อมเป็นไม่ได้ จำเป็นต้องคิดว่ามนุษย์ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของการปฏิบัติงานในองค์การ ต้องการที่จะได้รับความเห็นใจ ความรัก และการให้สิ่งตอบแทนด้วย จึงจะทำให้การปฏิบัติงานในองค์การได้รับความสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี การบริหารงานจึงเป็นทั้งศาสตร์และเป็นศิลปะด้วยเหตุนี้

3. หลักการบริหาร

3.1 หลักการบริหารของ ฟาโยล

ฟาโยล (Fayol) เลือกคำว่า "หลักการบริหาร" อย่างระมัดระวังแทนที่จะใช้คำว่า "กฎ" หรือ "กฎหมาย" ผลของคำว่าหลักการมากกว่า เพื่อหลีกเลี่ยงความเห็นใด ๆ เกี่ยวกับความไม่ยืดหยุ่นเพราะว่าไม่มีสิ่งใดเลยที่ไม่ยืดหยุ่นหรือสมบูรณ์ในการบริหารทุก ๆ สิ่งเป็นปัญหาของความมากมาย หลักการอย่างเดียวกันยากต่อการประยุกต์สองครั้งในแนวทางที่เหมือนกัน เพราะว่าเราต้องยอมรับถึงความแตกต่างและการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ คนจะแตกต่างกันและเปลี่ยนแปลงได้ และเช่นเดียวกับตัวแปรอื่น ๆ เป็นจำนวนมาก หลักการต่าง ๆ ต้องยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวได้กับความต้องการทุกอย่าง ปัญหาคือ ต้องรู้ว่าจะใช้หลักการเหล่านี้อย่างไร หลักการบริหาร 14 ข้อของฟาโยล มีดังนี้ (Fayol, 1930, p. 248 อ้างอิงใน สมยศ นาวีการ, 2532, หน้า 14)

3.1.1 การแบ่งงานกันทำ

3.1.2 อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

3.1.3 ระเบียบวินัย

3.1.4 การมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว

3.1.5 การมีเป้าหมายเดียวกัน

3.1.6 ผลประโยชน์ของบุคคลควรจะเป็นรองจากผลประโยชน์ขององค์การ

3.1.7 การให้ผลตอบแทน

3.1.8 การรวมอำนาจ

3.1.9 สายการบังคับบัญชา

3.1.10 ความเป็นระเบียบ

3.1.11 ความเสมอภาค

3.1.12 ความมั่นคง

3.1.13 ความคิดริเริ่ม

3.1.14 ความสามัคคี

หลักการบริหารทั้ง 14 ข้อที่ฟายอลเลือกมานั้น อาจจะเป็นหลักการบริหารที่เราเคย “ประยุกต์ใช้อยู่เสมอ ๆ ”

3.2 หลักการบริหารของกูลิค และเออร์วิค

เรื่องระบบและรูปแบบโดยเสนอทฤษฎีการบริหารที่โด่งดังมาก คือ “POSDCoRB” เป็นทฤษฎีที่ใช้กันมาก เพราะเป็นกระบวนการทำงานที่มีขั้นตอน 7 ขั้นตอน ดังนี้ (Gulick and Urwick, 1963, pp.170 – 171 อ้างอิงใน พจนานถ ดาศิริ, 2546, หน้า 16-17)

3.2.1 Planning หมายถึง การวางแผนการทำงาน

3.2.2 Organizing หมายถึง การจัดองค์การหรือการจัดโครงการขององค์การ

3.2.3 Staffing หมายถึง การจัดคนเข้าทำงานโดยจัดคนที่มีความสามารถเหมาะสมกับงาน

3.2.4 Directing หมายถึง การอำนวยการให้งานลุล่วงตามแผนงานที่กำหนดไว้

3.2.5 Co-ordinating หมายถึง การประสานงานเพื่อให้การดำเนินงานราบรื่นสามารถแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็ว

3.2.6 Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานให้ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้สนใจได้รับทราบ

3.2.7 Budgeting หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาวิธีการในการบริหารงบประมาณและการเงิน

3.3 หลักการบริหารของเวเบอร์

เวเบอร์ (Weber, 1968, p.38 อ้างอิงใน พจนานถ ดาศิริ, 2546, หน้า 17) ระบบบริหารของท่านผู้นี้มีอิทธิพลต่อการบริหารงานของระบบราชการอย่างยิ่ง เพราะเป็นระบบที่กำหนดหน้าที่ไว้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสายการบังคับบัญชาและความชัดเจนในสาระสำคัญของการบริหารงาน ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

3.3.1 มีการกำหนดหน้าที่แน่นอนของแต่ละคน

- 3.3.2 มีการบังคับบัญชาเป็นขั้นตอนลดหลั่นกันลงไป
- 3.3.3 มีกฎเกณฑ์วางไว้เป็นแบบแผนปฏิบัติและยึดเป็นธรรมเนียม
- 3.3.4 การปฏิบัติงานยึดหลักความถูกต้องและยุติธรรม โดยไม่ยึดตัวบุคคล
- 3.3.5 ใช้ระบบคุณธรรมในการเลือกคนเข้าสู่องค์การ
- 3.3.6 ยึดหลักประสิทธิภาพของงานและส่งเสริมคนทำงานดี
- 3.3.7 องค์การราชการต้องต่อเนื่องและหยุดยั้งไม่ได้

3.4 การบริหารโดยเน้นหน้าที่ มีลักษณะเป็นวงจรที่สำคัญ ดังนี้ (ระวาง เนตรโพธิ์แก้ว, 2535, หน้า 42)

- 3.4.1 การวางแผน หมายถึง การกำหนดแนวทางในการทำงาน
- 3.4.2 การจัดองค์การ หมายถึง การจัดหน่วยงานหรือส่วนงานรวมทั้งการบรรจุคนเข้าทำงาน
- 3.4.3 การสั่งการ หมายถึง การกำหนดวิธีการทำงานรวมถึงการใช้อำนาจที่จะสั่งให้พนักงานปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ
- 3.4.4 การควบคุม หมายถึง กลยุทธ์ในการที่จะอำนวยความสะดวกให้มีการปฏิบัติงานตามขั้นตอนที่กำหนดไว้

3.5 การบริหารที่รวมความไว้อย่างครอบคลุม ดังนี้ (สมพงศ์ เกษมสิน, 2526, หน้า 90)

- 3.5.1 การบริหารเป็นการแบ่งงานกันทำ
- 3.5.2 ผู้บริหารต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก
- 3.5.3 คนทำงานต้องได้รับผลตอบแทน
- 3.5.4 องค์การประกอบด้วยโครงสร้างและบุคคล องค์การจึงมีชีวิตจิตใจเช่นเดียวกับมนุษย์

3.5.5 ผู้บริหารจะต้องตระหนักไว้เสมอว่า การบริหารองค์การเป็นการบริหารคนและบริหารงานควบคู่กันไป

ผู้ศึกษาค้นคว้าสรุปได้ว่า แนวคิดของนักคิดทางการบริหารมีลักษณะคล้ายกันเป็นส่วนใหญ่ คือ เป็นกิจกรรมของกลุ่มบุคคล ที่ร่วมมือกันทำกิจกรรมโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความสำเร็จของงาน แต่วิธีการอาจแตกต่างกันบ้าง ทฤษฎีที่ผู้วิจัยได้นำมากล่าวไว้เช่น ทฤษฎีของเทเลอร์ ที่เน้นที่กระบวนการที่เป็นวิทยาศาสตร์ เว็บเนอร์ เสนอแนวทางที่เป็นระบบราชการ และท่านอื่นๆ ได้เสนอแนวทางที่ให้คำนึงถึงผู้ปฏิบัติงานไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม คณะผู้ศึกษา

ค้นคว้า มีความเชื่อมั่นว่าไม่ว่าจะใช้ทฤษฎีใดในการบริหาร บุคคลที่สำคัญที่สุดก็คือผู้บริหารนั่นเอง ซึ่งหมายความว่า ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ในทฤษฎีการบริหาร และยังต้องมีความสามารถในการเลือกทฤษฎีที่ดีที่สุดมาใช้ให้ได้ หรืออาจจะให้หลายทฤษฎี ผสมผสานกันในลักษณะสหวิทยาการ (Interdisciplinary)

แนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM)

(วีรบุรุษเขาเหลิ้งซาน, 17 กันยายน 2551) กล่าวว่า กระแสการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ เริ่มต้นมาจากความพยายามของนักวิชาการในการอธิบายถึงคุณลักษณะหรือปรากฏการณ์อันเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980 และต้นทศวรรษ 1990 ของบรรดากลุ่มประเทศเวสต์มินสเตอร์ โดยเฉพาะอังกฤษ แคนาดา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ (รวมถึงรัฐบาลในระดับท้องถิ่นและมลรัฐของสหรัฐอเมริกา ที่ในบางครั้งอาจจะมีการเรียกชื่อที่แตกต่างกันออกไปอยู่บ้าง อาทิเช่น Market - based Public Administration Reinventing Government หรือ Entrepreneurial Government เป็นต้น ทำให้เกิดความสับสนขึ้นได้ค่อนข้างง่าย

แนวความคิดของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ตั้งอยู่บนสมมติฐานของความเป็นสากลของทฤษฎีการบริหารและเทคนิควิธีการจัดการว่าสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทั้งในแง่ของการบริหารรัฐกิจ และการบริหารธุรกิจ ซึ่งเป็นกระแสแนวความคิดที่สอดคล้องกับรัฐประศาสนศาสตร์แบบคลาสสิกของ Woodrow Wilson ที่เน้นแยกการเมืองออกจากการบริหารงาน และหลักวิทยาศาสตร์การจัดการ (Scientific Management) ของ Frederick Taylor โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการประหยัด (Economy) ประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) แนวความคิดดังกล่าวต้องการให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนกระบวนการบริหารงานภาครัฐไปจากเดิมที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (Input) และอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความถูกต้อง สุจริต และเป็นธรรม โดยหันมาเน้นถึงวัตถุประสงค์ และสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงาน ทั้งในแง่ของของผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) และความคุ้มค่า ของเงิน (Value for money) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพ และสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ โดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้มากขึ้น เช่น การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การวัดและประเมินผลงาน การบริหารคุณภาพโดยรวม การรื้อปรับระบบ เป็นต้น

Jonathan Boston ได้สรุปสาระสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ดังต่อไปนี้

1. มองว่าการบริหารงานมีลักษณะของความเป็นสากลสภาพ หรือไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ ระหว่างการบริหารงานของภาคธุรกิจเอกชนและการบริหารงานภาครัฐ
2. ปรับเปลี่ยนการให้น้ำหนักความสำคัญไปจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมทรัพยากร (ปัจจัยนำเข้า) และกฎระเบียบ เป็นเรื่องของการควบคุมผลผลิต และผลลัพธ์ หรือปรับเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญในการรับผิดชอบต่อกระบวนการงาน (Process Accountability) ไปสู่การรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ (Accountability for Results)
3. ให้ความสำคัญต่อเรื่องทักษะการบริหารจัดการมากกว่า การกำหนดนโยบาย
4. โอนถ่ายอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลาง (Devolution of Centralized Power) เพื่อให้อิสระและความคล่องตัวแก่ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงาน
5. ปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับ โดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างภารกิจงานเชิงพาณิชย์ และไม่เชิงพาณิชย์ (การกำกับดูแลควบคุม) ภารกิจงานเชิงนโยบายและการให้บริการออกจากกันอย่างเด็ดขาด
6. เน้นการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน และให้มีการจ้างเหมาบุคคลภายนอก (Outsourcing) รวมทั้งการประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้าง และการแข่งขันประมูลงาน (Competitive Tendering) เพื่อลดต้นทุน และปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ ปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะเป็นระยะสั้น และกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้
7. เปลี่ยนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน เช่นการวางแผนกลยุทธ์ และแผนธุรกิจ การทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน(Performance Agreement) การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจัดจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราว/เฉพาะกิจ การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงาน และการให้ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร (Corporate Image)
8. มีการสร้างแรงจูงใจ และให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงิน (Monetary Incentives) มากขึ้น
9. สร้างระเบียบวินัย และความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณโดยพยายามลดต้นทุนค่าใช้จ่าย และเพิ่มผลผลิต

Christopher Hood มองว่าเป็นเรื่องค่อนข้างยากในการให้คำนิยามของ NPM อันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป แต่ได้พยายามอธิบายถึงลักษณะสำคัญ ๆ ของ NPM ไว้หลายประการ กล่าวคือ

1. เน้นการบริหารงานในแบบมืออาชีพ (Professional Management) ทำให้ผู้บริหารมีอิสระ และมีความคล่องตัวในการบริหารงาน
2. มีการกำหนดวัตถุประสงค์ และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานอย่างชัดเจน เป็นรูปธรรม ให้ความสำคัญภาระรับผิดชอบต่อผลงาน (Accountability for Results) มากกว่าภาระรับผิดชอบต่อกระบวนการ (Accountability for Process)
3. ให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลสัมฤทธิ์ และการเชื่อมโยงให้เข้ากับการจัดสรรทรัพยากร และการให้รางวัล
4. พยายามปรับปรุงโครงสร้างองค์การ เพื่อให้หน่วยงานมีขนาดที่เล็กลง และเกิดความเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน (Disaggregating) โดยให้มีการจ้างเหมางานบางส่วนออกไป (Contract out)
5. เปิดให้มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ (Contestability) อันจะช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพให้ดีขึ้น
6. ปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานให้มีความทันสมัย และเลียนแบบวิธีการของภาคเอกชน (Business - like Approach)
7. เสริมสร้างวินัยในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ความประหยัด และคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร

R.A.W. Rhodes ได้กล่าวถึง NPM ว่ามีความหมายครอบคลุมแนวคิดอย่างน้อยสองประการ กล่าวคือ แนวคิดการจัดการนิยม (Managerialism) และ แนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New Institutional Economics) ซึ่งในระยะแรก (ก่อน ค.ศ. 1985) นั้น NPM มีความหมายค่อนข้างแคบ และครอบคลุมเฉพาะในเรื่องของการบริหารจัดการสมัยใหม่ ในระยะเวลาต่อมา (ภายหลังปี ค.ศ. 1988) เมื่อบรรดาประเทศส่วนใหญ่ ได้มีการขยายแนวทาง และปรับเปลี่ยนมาตรการในการปฏิรูปไปสู่การอิงกับระบบตลาด ทำให้แนวความคิดเกี่ยวกับ NPM ได้มีการขยายขอบเขตออกไปจากเดิมให้กว้างขวางขึ้น และส่งผลให้การจัดการนิยมกลายเป็นเพียงส่วนหนึ่งของ NPM เท่านั้น

Ewan Ferlie และคณะ ได้พยายามสำรวจแนวความคิด และจัดแบ่งประเภทของ NPM ออกเป็น 4 แนวทางใหญ่ ๆ กล่าวคือ การปรับปรุงประสิทธิภาพ (Efficiency Drive) เป็น

แนวความคิดในระยะเริ่มแรกของ NPM ซึ่งต้องการปรับเปลี่ยนให้การบริหารงานภาครัฐมีความทันสมัย หรือเลียนแบบการบริหารงานในเชิงธุรกิจมากขึ้น (Business - like Approach) โดยเฉพาะการมุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน การลดขนาดและการกระจายอำนาจ (Downsizing and Decentralization) เป็นแนวความคิดซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก ซึ่งต้องการเปิดให้กลไกตลาดเข้ามาทดแทนภาครัฐให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยการจัดกลุ่มประเภทภารกิจงานหลัก และภารกิจงานรอง (Core Function / Non - Core Function) เพื่อเปิดให้มีการทดสอบตลาด (Market Testion) หรือการคัดค้าน เพื่อเปิดให้มีการแข่งขัน (Contestability) การแยกผู้ซื้อบริการ และผู้ให้บริการออกจากกัน (Purchaser - Provider Split) การใช้ระบบการทำสัญญาข้อตกลง (Contractualism) รวมถึงการจัดตั้งองค์การบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร (Agencification)

จุดเน้นของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (รัชยา ศิริวัฒน์. ม.ป.ป.)

1. มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen Center)
2. มุ่งผลสัมฤทธิ์ตามตัวชี้วัด (KPI : Key Performance)
3. ภาครัฐจะต้องลดบทบาทลงโดยการจ้างภาคเอกชนดำเนินการแทน (Out Sourcin)
4. สรรหาผู้บริหารที่มีสมรรถนะสูงจากบุคคลนอกระบบ (Performance Appraisal)
5. เน้นการบริหารแบบมืออาชีพ (Professional)
6. การสวมจิตวิญญาณผู้ประกอบการ (Entrepreneur) โดยนำกลไกตลาด เน้นลูกค้าทำงานเชิงรุก ชอบเสี่ยง แสวงหาโอกาส เจตจำตอรอง ฯลฯ
7. มุ่งการแข่งขันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและการพัฒนา (Competitive to Efficiency and Development)
8. มอบอำนาจการใช้ดุลยพินิจและให้อิสระในการจัดการ (Empowerment)
9. กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (Decentralization)
10. แปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization)

ผู้ศึกษาค้นคว้าสรุปได้ว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) เป็นเทคนิควิธีการจัดการที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทั้งในแง่ของการบริหารรัฐกิจ และการบริหารธุรกิจ โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการประหยัด (Economy) ประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) แนวความคิดดังกล่าวต้องการให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนกระบวนการ และวิธีการบริหารงานภาครัฐไปจากเดิมที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (Input) และอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความ

ถูกต้อง สุจริต และเป็นธรรม โดยหันมาเน้นถึงวัตถุประสงค์ และสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงาน และมีจุดเน้นในการดำเนินงานโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีตัวชี้วัดความสำเร็จของผลงาน และกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

การบริหารงานโดยใช้วงจรคุณภาพ

ในส่วนของวงจรคุณภาพจะนำเสนอ แนวคิด ความหมาย และการนำวงจรคุณภาพไปใช้ ที่มาของวงจรคุณภาพ หรือ วัฏจักร PDCA สมศักดิ์ สิ้นธุระเวชณ์ (2542 : หน้า 187 - 190 อ้างอิงในถาวร เนาศรี, 2550, หน้า 17) เสนอแนวคิดไว้สรุปได้ดังนี้

แนวคิดของวัฏจักร PDCA นี้ ดร.วอร์ทเดอร์ ชิวฮาร์ท เป็นผู้พัฒนาขึ้นเป็นคนแรกในปี ค.ศ. 1930 และ ดร.เฮตวาร์ด เดมมิง เป็นผู้นำมาเผยแพร่ในประเทศญี่ปุ่นเมื่อปี ค.ศ. 1950 จนเป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลาย ในชื่อ วัฏจักรแห่งการบริหารคุณภาพ ศ.ดร.ฮิโตชิ คูเม กล่าวว่า จุดหมายที่แท้จริงของ PDCA ซึ่งเป็นกิจกรรมพื้นฐานในการบริหารคุณภาพ นั้นมิใช่เพียงแค่การปรับแก้ผลลัพธ์ที่เบี่ยงเบนออกไปจากเกณฑ์มาตรฐานให้กลับมาอยู่ในเกณฑ์ที่ต้องการเท่านั้น แต่เพื่อก่อให้เกิดการปรับปรุงในแต่รอบของ PDCA อย่างต่อเนื่อง เป็นระบบ และอย่างมีการวางแผน PDCA ที่ม้วนไต่สูงขึ้นเรื่อย ๆ และในเรื่องเดียวกัน

อิชิกาวา (Ishikawa, K, 1985 P. 1) ได้กล่าวถึงวงจรคุณภาพได้ดังนี้ วงจรคุณภาพนี้ เป็นที่รู้จักกันในชื่อว่า วงจรควบคุมคุณภาพ หรือวงจร PDCA ซึ่งอิชิกาวาได้อธิบายขั้นตอน 4 ขั้นของเดมมิง เป็น 6 ขั้นตอน คือ

1. กำหนดเป้าหมาย และจุดประสงค์
2. กำหนดวิธีการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย
3. ให้ความรู้ในการดำเนินงานหรือฝึกอบรม
4. ลงมือปฏิบัติ
5. ตรวจสอบผลการดำเนินงาน
6. ปรับปรุงแก้ไข

โดยแสดงให้เห็นดังแผนภูมิต่อไปนี้



ภาพ 2 วงจรคุณภาพของอชิการาวา

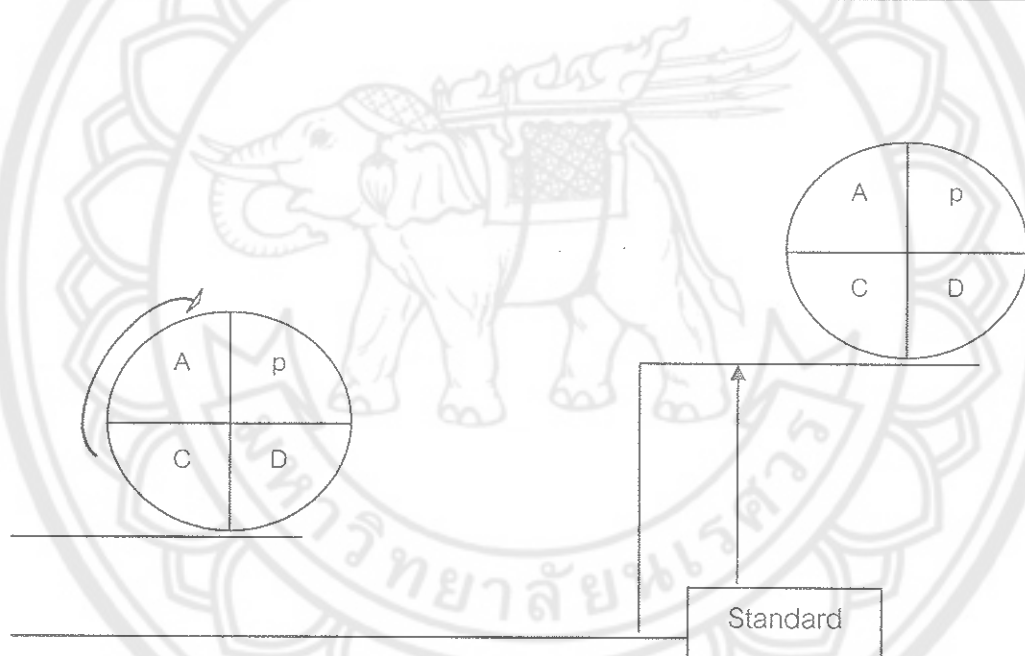
ที่มา: Ishikawa, K, 1985 หน้า 1

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับวงจรคุณภาพ สรุปได้ว่า วงจรคุณภาพ ประกอบด้วย องค์ประกอบ 4 ขั้นตอน คือ การวางแผน (Plan) การปฏิบัติ (Do) การตรวจสอบ (Check) การปรับปรุง (Action) การนำวงจรคุณภาพมาปฏิบัติให้ครบทุกขั้นตอนจะทำให้องค์กรมีการ พัฒนาอย่างต่อเนื่อง

สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์ (2539, หน้า 82) ได้นำเสนอรูปแบบ และกระบวนการขั้นตอนสรุป ได้ดังนี้

กระบวนการแก้ไขปัญหาอย่างมีระบบ (Problem Solving) เป็นกระบวนการที่ดำเนินการตาม วงจรคุณภาพ PDCA โดยมีขั้นตอนดังนี้ วางแผน (Plan) ประกอบด้วย 1) ค้นหาปัญหา 2) วิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบัน 3) กำหนดเป้าหมาย และ 4) วางแผนแก้ไข ปฏิบัติ (Do) ดำเนินการ แก้ไข ตรวจสอบ (Check) ติดตามประเมินผลและกำหนดมาตรฐาน (Action) หรือสรุปปัญหาที่ยัง เหลืออยู่และเริ่มกระบวนการแก้ไขใหม่ กระบวนการดังกล่าวสรุปเป็นแผนภาพดังนี้

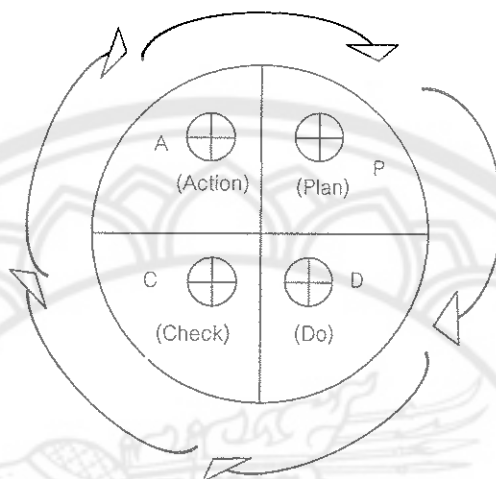
1. ค้นหาปัญหา	Plan
2. วิเคราะห์สถานะปัจจุบัน	
3. กำหนดเป้าหมาย	
4. วางแผนแก้ไข	
5. ดำเนินการแก้ไข	Do
6. กำหนดเป้าหมาย	Check
7. กำหนดมาตรฐาน	Action
8. สรุปปัญหาที่ยังเหลืออยู่และเริ่มกระบวนการแก้ไขใหม่	



ภาพ 3 กระบวนการแก้ไขปัญหายังมีระบบ

ที่มา: สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์, 2539 หน้า 82

ความหมายของวงจรคุณภาพ Paul Arveson (1998, P. 1) และหน่วยศึกษานิเทศก์กรม
สามัญศึกษา (2540, หน้า 83 - 84) กล่าวถึง ความหมายของขั้นตอนในวงจรคุณภาพ สรุปได้ดังนี้



ภาพ 4 วงจรคุณภาพ PDCA

ที่มา: Paul Arveson (1998, P. 1)

วงจรคุณภาพประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. Plan หมายถึง การวางแผนแก้ปัญหา
2. Do หมายถึง การลงมือปฏิบัติ
3. Check หมายถึง การตรวจสอบ
4. Action หมายถึง การปรับปรุงแก้ไข

1. การวางแผนแก้ปัญหา (Plan ใช้ตัวย่อว่า P)

การวางแผนแก้ปัญหา คือ ขั้นตอนที่กลุ่มคิวิซึ่งจะต้องร่วมกันวางแผนในการสำรวจค้นหาปัญหาที่เกิดขึ้น แล้วนำมาวิเคราะห์พิจารณาหัวข้อเรื่องมากำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนนำไปสำรวจสภาพปัจจุบันเพื่อวิเคราะห์สาเหตุในการวางแผนแก้ปัญหาตามวิธีที่กลุ่มกำหนด สำหรับขั้นตอนในการกำหนดปัญหา การวิเคราะห์ปัญหาการกำหนดหัวข้อเรื่องการวิเคราะห์สาเหตุตลอดจนการกำหนดวิธีการแก้ปัญหา สมาชิกควรใช้วิธีทางสถิติ ในการควบคุมคุณภาพร่วมกับวิธีการระดมสมองให้สมาชิกเสนอแนวความคิดเห็นใหม่ๆ โดยใช้คำถาม 5W 2H คือ อะไร

ทำไม ที่ไหน เมื่อไร ใคร อย่างไร และเท่าไร ก็จะทำให้มีทางเลือกในการแก้ปัญหาได้อย่างชัดเจนขึ้น

2. การลงมือปฏิบัติ (Do ใช้ตัวย่อว่า D)

การลงมือปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่กลุ่มจะต้องดำเนินการแก้ปัญหา ตามบทบาทหน้าที่ วิธีการแก้ปัญหา และระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามแผน โดยพิจารณาดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

- 2.1 ให้ความรู้กับทุกคนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง
- 2.2 ประชุมชี้แจงเพื่อให้ทุกคนได้รับรู้แผน และให้ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ
- 2.3 พิจารณาเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงแก้ไขในส่วนที่บกพร่อง
- 2.4 มีการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการใช้หลักสถิติ

3. การตรวจสอบผล (Check ใช้ตัวย่อว่า C)

การตรวจสอบผลเป็นขั้นตอนที่กลุ่มจะต้องสำรวจและประเมินผล การแก้ไขปัญหาดังกล่าวและวิธีการที่ได้ลงมือปฏิบัติ มีการแสดงความก้าวหน้าของการแก้ปัญหาโดยเปรียบเทียบผลที่เกิดขึ้นก่อนและหลังการแก้ปัญหา ตลอดจนตรวจสอบผลที่เกิดขึ้นตามเป้าหมายซึ่งผลการตรวจสอบนำไปสู่การแก้ไข ปรับปรุงคุณภาพ โดยพิจารณาการดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

- 3.1 เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือไม่
- 3.2 การตรวจสอบผลกระทบ ผลข้างเคียงและผลย้อนกลับ
- 3.3 ผลสรุปสามารถนำไปใช้อ้างอิงได้หรือไม่
- 3.4 ผลสรุปมีผลต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นหรือไม่
- 3.5 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติมีผลต่อเนื่องในขั้นการปฏิบัติหรือไม่

4. การปรับปรุงแก้ไข วางมาตรฐานและถือปฏิบัติ (Action)

การปรับปรุงแก้ไข วางมาตรฐานและถือปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่นำวิธีแก้ปัญหาที่ได้ผลมากำหนดเป็นมาตรฐานเพื่อถือปฏิบัติต่อไป และเพื่อขจัดปัญหาให้เกิดขึ้นซ้ำซากอีก สำหรับในกรณีที่ต้องการปรับปรุงวิธีการแก้ปัญหาใหม่ ถ้าผลการสำรวจไม่ได้ตามเป้าหมาย ให้เริ่มต้นที่ Plan Do Check ใหม่โดยมีข้อสังเกตในประเด็นดังนี้

- 4.1 เราควรดำเนินการตามกระบวนการนี้ต่อไปหรือไม่
- 4.2 ต้องการเก็บรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมหรือไม่
- 4.3 ต้องการข้อเสนอแนะเพิ่มเติมหรือไม่

4.4 กรณีลงมือปฏิบัติและเกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดี สามารถนำมาเป็นมาตรฐานการดำเนินงานและใช้งานได้หรือไม่

4.5 นำไปพัฒนาปรับปรุงได้หรือไม่

การนำวงจรคุณภาพไปใช้ในการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบในเรื่องการนำวงจรคุณภาพไปใช้ สมศักดิ์ สิ้นธุระเวช (2542, หน้า 189) ได้เสนอแนวคิด สรุปได้ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การวางแผน (Plan) การวางแผนงานจะช่วยพัฒนาความคิดต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่รูปแบบที่เป็นจริงขึ้นมาในรายละเอียดให้พร้อมในการเริ่มต้นลงมือปฏิบัติ แผนที่ดีควรมีลักษณะ 5 ประการ ดังนี้

1. อยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง (Realistic)
2. สามารถเข้าใจได้ (Understandable)
3. สามารถวัดได้ (Measurable)
4. สามารถปฏิบัติได้ (Behavioral)
5. สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ (Achievable)

การวางแผนที่ดีควรมีองค์ประกอบ ดังนี้

1. กำหนดขอบเขตปัญหาให้ชัดเจน
2. กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย
3. กำหนดวิธีการที่จะบรรลุถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายให้ชัดเจนและถูกต้องแม่นยำที่สุดเท่าที่เป็นไปได้

ขั้นตอนที่ 2 ปฏิบัติ (Do) ประกอบด้วยการทำงาน 3 ระยะ

1. การวางแผนกำหนดการ
 - 1.1 การแยกกิจกรรมต่าง ๆ ที่ต้องการกระทำ
 - 1.2 กำหนดเวลาที่คาดว่าจะต้องใช้ในกิจกรรมแต่ละอย่าง
 - 1.3 การจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ
2. การจัดการแบบแมทริกซ์ (Matrix Management) การจัดการแบบนี้สามารถช่วยดึงเอาผู้เชี่ยวชาญหลายแขนงจากแหล่งต่าง ๆ มาได้ และเป็นวิธีช่วยประสานงานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ

3. การพัฒนาขีดความสามารถในการทำงานของผู้ร่วมงาน

- 3.1 ให้ผู้ร่วมงานเข้าใจถึงงานทั้งหมดและทราบเหตุผลที่ต้องกระทำ
- 3.2 ให้ผู้ร่วมงานพร้อมในการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสม
- 3.3 พัฒนาจิตใจให้รักการร่วมมือ

ขั้นตอนที่ 3 การตรวจสอบ (Check) การตรวจสอบทำให้รับรู้สภาพการณ์ของงานที่เป็นอยู่ เปรียบเทียบกับสิ่งที่วางแผน ซึ่งมีกระบวนการดังนี้

1. กำหนดวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบ
2. รวบรวมข้อมูล
3. การทำงานเป็นตอน ๆ เพื่อแสดงจำนวน และคุณภาพของผลงานที่ได้รับในแต่ละขั้นตอน เปรียบเทียบกับที่ได้วางแผนได้
4. การรายงานจะเสนอผลการประเมินทั้งมาตรการป้องกันความผิดพลาดหรือความล้มเหลว

4.1 รายงานเป็นทางการอย่างสมบูรณ์

4.2 รายงานแบบอย่างไม่เป็นทางการ

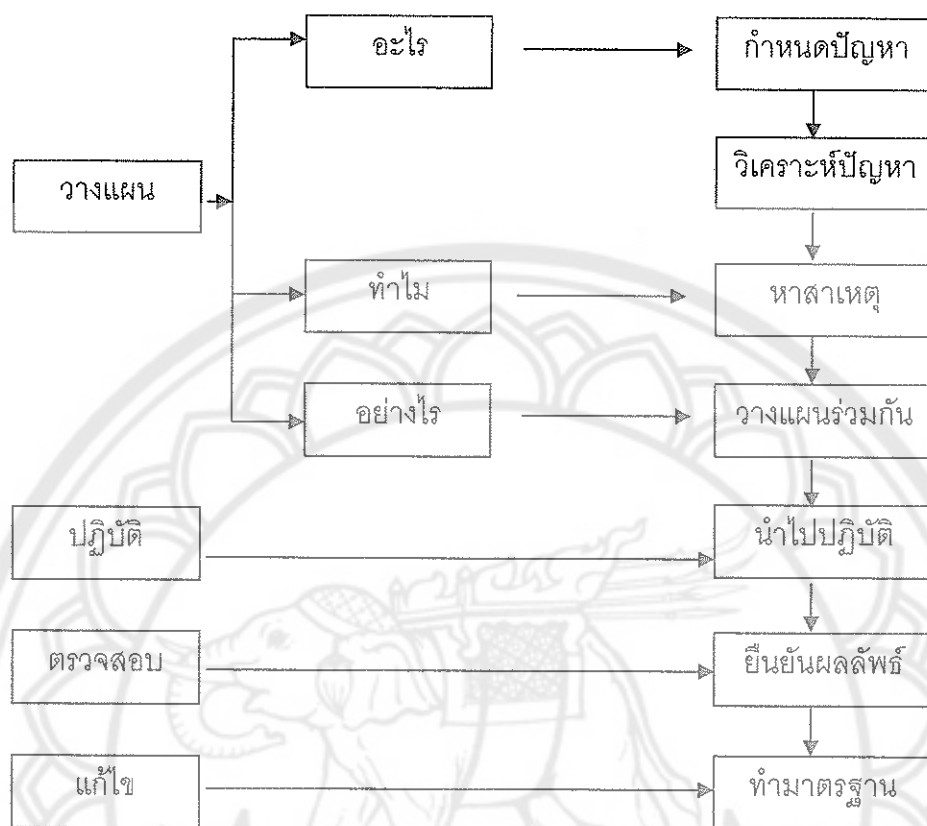
ขั้นตอนที่ 4 การแก้ไขปัญหา (Action) ผลของการตรวจสอบหากพบว่าเกิดข้อบกพร่องขึ้นทำให้งานที่ได้ไม่ตรงตามเป้าหมายหรือผลงานไม่ได้มาตรฐานให้ปฏิบัติการแก้ไขปัญหาลักษณะปัญหาที่ค้นพบ

1. ถ้าผลงานเบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายต้องแก้ไขที่ต้นเหตุ
2. ถ้าพบความผิดปกติใด ๆ ให้สอบสวนค้นหาสาเหตุแล้วทำการป้องกันเพื่อมิให้ความผิดพลาดนั้นเกิดขึ้นซ้ำอีก

ในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้ผลงานได้มาตรฐานอาจใช้มาตรฐานดังต่อไปนี้

1. การย้ายนโยบาย
2. การปรับปรุงระบบหรือวิธีการทำงาน
3. การประชุมเกี่ยวกับกระบวนการทำงาน

โดยนำเสนอกระบวนการ PDCA ไว้ดังแผนภูมิ ดังนี้



ภาพ 5 กระบวนการ PDCA

ที่มา: สมศักดิ์ สิ้นธุระเวชญ์, 2542 หน้า 189

จาร์ส นองมาก (2545, หน้า 113-114) ได้กล่าวถึง วงจรคุณภาพไว้ว่า เป็นวงจรการพัฒนาของ ดร.เอ็ดวาร์ด เดมมิง ซึ่งมี 4 ขั้นตอน มีการพัฒนาเป็นวงจรต่อเนื่อง เรียกว่า วงจร PDCA (Plan Do Check Act) แต่ละขั้นตอนมีลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติ ดังนี้

1. การวางแผน (Plan) เป็นการเตรียมการไว้ล่วงหน้า เพื่อจะทำงานให้สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ ในการวางแผนจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ผู้รับผิดชอบ ระยะเวลา และทรัพยากรที่ต้องใช้เพื่อทำงานให้บรรลุ

2. การปฏิบัติตามแผน (Do) เป็นการดำเนินงานต่อเนื่องจากการวางแผน โดยมีการมอบหมายผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามลักษณะงาน เวลา และภารกิจของแต่ละส่วนงาน โดยมีการนิเทศ แนะนำ กำกับ ติดตาม เพื่อให้งานเป็นตามที่กำหนด

3. การตรวจสอบประเมินผล (Check) เป็นการประเมินผลการดำเนินงาน ในเวลาหนึ่ง วารงานสำเร็จมากน้อยแค่ไหน เด่นด้วยเพียงใด ถ้าเปรียบเทียบระหว่างสิ่งที่คาดหวังเอาไว้กับสิ่งที่ทำได้จริง การประเมินผลในขั้นตอนนี้เพื่อต้องการทราบสภาพ การดำเนินงานจริงว่าเป็นเช่นไร จะต้องปรับปรุงแก้ไขอย่างไร

4. การปรับปรุงงาน (Act) เป็นการนำเสนอผลจากการประเมินมาปรับปรุงพัฒนาต่อไป เช่น ถ้าผลการปฏิบัติในช่วงเวลาที่ผ่านมายังไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่คาดหวังเอาไว้ ก็ต้องปรับเปลี่ยนวิธีดำเนินงานใหม่ให้เหมาะสม หรือถ้าผลการปฏิบัติงานได้ตามเป้าหมายแล้วในการดำเนินการต่อไปจะได้ปรับเปลี่ยนเป้าหมายให้สูงขึ้นกว่าเดิมเพื่อให้องค์กรพัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ เป็นต้น

การดำเนินงานตามวงจรคุณภาพ จะเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง เมื่อปฏิบัติขั้นที่ 1 แล้วก็ปฏิบัติต่อในขั้นที่ 2 , 3 และ 4 ตามลำดับ เมื่อเสร็จที่ขั้นที่ 4 ก็กลับมาเริ่มต้นขั้นที่ 1 ในรอบต่อไปวนเวียนอยู่เช่นนี้

กลุ่มงานประกันคุณภาพการศึกษา มหาวิทยาลัยมหาสารคาม (2546, หน้า 1) ได้กล่าวถึง วงจรคุณภาพ ไว้ว่า เป็นกิจกรรมพื้นฐานในการพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพของการดำเนินงาน ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอน 4 ขั้นตอน คือ วางแผน ปฏิบัติ ตรวจสอบ ปรับปรุง การดำเนินกิจกรรมอย่างเป็นระบบให้ครบวงจรอย่างต่อเนื่องหมุนเวียน ไปเรื่อย ๆ ย่อมส่งผลให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพเพิ่มขึ้นตลอด ซึ่งในแต่ละขั้นตอนมีรายละเอียดดังนี้

การวางแผน หมายความว่ารวมถึงการกำหนดเป้าหมาย / วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานวิธีการ และขั้นตอนที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินการบรรลุเป้าหมาย ในการวางแผนจะต้องทำความเข้าใจกับเป้าหมาย วัตถุประสงค์ให้ชัดเจน เป้าหมายที่กำหนดต้องเป็นไปตามนโยบายวิสัยทัศน์ และพันธกิจขององค์กร เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันทั่วทั้งองค์กร การวางแผนในบางด้านอาจจำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานของวิธีการทำงานหรือเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ ไปพร้อมกันด้วยข้อกำหนดที่เป็นมาตรฐานนี้จะช่วยให้การวางแผนมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพราะใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบได้ว่าการปฏิบัติงานเป็นไปตามมาตรฐานที่ได้ระบุไว้ในแผนหรือไม่

การปฏิบัติตามแผน หมายถึง การปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ ซึ่งก่อนที่จะปฏิบัติงานใด ๆ จำเป็นต้องศึกษาข้อมูลและเงื่อนไขต่าง ๆ ของสภาพงานที่เกี่ยวข้องเสียก่อนในกรณีที่เป็นการงานประจำที่เคยปฏิบัติหรือเป็นงานเล็กอาจใช้วิธีการเรียนรู้ ศึกษา ค้นคว้า ด้วยตนเอง แต่ถ้าเป็นงานใหม่หรืองานใหญ่ที่ต้องใช้บุคลากรจำนวนมาก อาจต้องจัดให้มีการฝึกอบรมก่อนที่จะ

จะปฏิบัติจริง การปฏิบัติจะต้องดำเนินการไปตามแผน วิธีการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ และจะต้องเก็บรวบรวมและบันทึกข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปฏิบัติงานไว้ด้วย เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการดำเนินงานในขั้นต่อไป

การตรวจสอบ เป็นกิจกรรมที่มีขึ้นเพื่อประเมินผลว่ามีการปฏิบัติงานตามแผนหรือไม่ มีปัญหาเกิดขึ้นในระหว่างการทำงานหรือไม่ ขั้นตอนนี้มีความสำคัญเนื่องจากในการดำเนินการใด ๆ มักจะเกิดปัญหาแทรกซ้อนที่ทำให้เกิดการดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนอยู่เสมอ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพและคุณภาพของการทำงาน การติดตามตรวจสอบและประเมินปัญหาจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องกระทำควบคู่ไปกับการดำเนินงานเพื่อจะได้ทราบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงคุณภาพของการดำเนินงานต่อไป ในการตรวจสอบและการประเมินการปฏิบัติงาน จะต้องตรวจสอบด้วยว่าการปฏิบัตินั้นเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาคุณภาพของงาน

การปรับปรุงแก้ไข เป็นกิจกรรมที่มีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหลังจากที่ได้ทำการตรวจสอบแล้ว การปรับปรุงอาจเป็นการแก้ไขแบบเร่งด่วนเฉพาะหน้า หรือการค้นคว้าหาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำรอยเดิม การปรับปรุงอาจนำไปสู่การกำหนดมาตรฐานของวิธีการทำงานที่ต่างจากเดิมเมื่อมีการดำเนินงานตามวงจรคุณภาพในรอบใหม่ ข้อมูลที่ได้จากการปรับปรุงจะช่วยให้การวางแผนมีความสมบูรณ์และมีคุณภาพเพิ่มขึ้นด้วย

การบริหารงานในระดับต่าง ๆ ทุกระดับตั้งแต่เล็กสุด คือ การปฏิบัติงานประจำวันของบุคคลคนหนึ่ง จนถึงโครงการในระดับใหญ่ที่ต้องใช้กำลังคนและเงินงบประมาณจำนวนมากย่อมมีวงจรคุณภาพเกิดขึ้นเสมอ โดยมีการกำหนดกิจกรรมที่ครบวงจรบ้าง ไม่ครบวงจรบ้างแตกต่างกันตามลักษณะงาน และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ในแต่ละองค์กรจะมีวงจรคุณภาพอยู่ หลาย ๆ วง วงใหญ่ที่สุด คือวงที่มีวิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรเป็นแผนงาน (P) แผนงานวงใหญ่ที่สุดนี้อาจครอบคลุมระยะเวลาต่อเนื่องกันหลายปีจึงจะบรรลุผลการทำงานจะผลักดันให้วิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปรากฏเป็นจริงได้จะต้องปฏิบัติโดยนำแผนยุทธศาสตร์มากำหนดเป็นแผนปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์กรแผนการปฏิบัติงานประจำปีจะก่อให้เกิดวงจรคุณภาพของหน่วยงานขึ้นใหม่ หากหน่วยงานมีขนาดใหญ่ มีบุคลากรจำนวนมากก็ต้องแบ่งกระจายความรับผิดชอบไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้เกิดวงจรคุณภาพเพิ่มขึ้นอีกหลาย ๆ วง โดยมีการเชื่อมโยงและซ้อนกันอยู่ การปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งหมดจะรวมกับเป็น (D) ขององค์กรนั้น ซึ่งองค์กรจะต้องทำการติดตามตรวจสอบ (C) และแก้ไขปรับปรุงจุดที่เป็นปัญหาหรืออาจต้องปรับแผนใหม่ในแต่ละปี (A) เพื่อให้วิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวนั้นปรากฏเป็น

จริง และทำให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์รวมขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพ

ผู้ศึกษาค้นคว้าสรุปได้ว่า วงจรคุณภาพ เป็นกระบวนการที่ใช้ในการควบคุมคุณภาพในการทำงานที่เป็นระบบประกอบด้วยขั้นตอนการวางแผน (Plan) การปฏิบัติตามแผน (Do) การตรวจสอบ (Check) และการปรับปรุงแก้ไข (Action) นำมาใช้พัฒนางานอย่างต่อเนื่อง การนำวงจรคุณภาพมาปฏิบัติควรปฏิบัติให้ครบทุกขั้นตอน จะทำให้องค์กรมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

แนวความคิดธรรมาภิบาล

1. วัฒนาการของธรรมาภิบาล

(บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี, 2544, หน้า 5-10) อภิบาลเป็นแนวคิดการปกครองที่มีมาแต่โบราณกาลนับแต่สมัยเพลโต (Plato) และอริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์หลายท่านได้พยายามที่จะค้นหารูปแบบการปกครองที่ดี แต่ก็ยังไม่ได้ความหมายและขอบเขตที่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าวิวัฒนาการของรูปแบบอภิบาลที่ดีเกิดขึ้นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อมีการค้นหารูปแบบการปกครองที่สามารถนำประเทศไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตกของประเทศที่เพิ่งได้รับการปลดปล่อยจากอาณานิคมและสามารถช่วยฟื้นฟูประเทศจากความเสียหายภายหลังสงคราม

ซึ่งต่อมารูปแบบการปกครองดังกล่าวผสมผสานกันกับระบบราชการของ Weberian ได้ถูกนำไปใช้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก อย่างไรก็ตามรูปแบบของ Weberian ยากที่จะนำไปประยุกต์ใช้และสานต่อ เนื่องจากการขยายตัวของระบบราชการทำให้ยากต่อการจัดการและขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของโลก นอกจากนี้โครงสร้างของระบบราชการจะทำให้การปกครองบ้านเมืองขาดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้ว ยังก่อให้เกิดช่องทางการบิดเบือนการใช้อำนาจและการคอร์รัปชัน

ในช่วงต้น พ.ศ. 2523 นักวิชาการส่วนใหญ่ต่างเห็นพ้องกันว่าแนวทางการบริหารภาครัฐที่เป็นอยู่ไม่สอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมที่ปรับเปลี่ยนตลอดเวลา และมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปและปรับปรุงรูปแบบการปกครองใหม่ ในช่วงเวลาดังกล่าวมีองค์กรระหว่างประเทศที่สำคัญๆ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และ กองทุนนานาชาติ ได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนและพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองที่ดี หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “ Good Governance หรือ “ธรรมาภิบาล”

เมื่อย้อนยุคไปในอดีต แม้ธรรมาภิบาลจะเป็นเรื่องที่มีการพูดถึงอย่างมากในช่วงปี ค.ศ. 1980 - 1990 แต่ธรรมาภิบาลก็มีความเก่าแก่เทียบเท่ากับเรื่องประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ

ก็ว่าได้ ปัจจุบันธรรมาภิบาลถูกนำมาใช้เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในนโยบายขององค์กรระหว่างประเทศหลาย ๆ องค์กร นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการและนักปฏิบัติ ส่วนหนึ่งนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปขยายผลใช้กับการปรับโครงสร้าง และกระบวนการทั้งในองค์กรของรัฐและธุรกิจ ในขณะที่นักวิชาการบางส่วนได้นำเอาธรรมาภิบาลไปใช้ในความหมายที่ใกล้เคียงกับความหมายของคำว่า Government หรือการปกครองที่หมายถึง รัฐบาล (Weiss 2000) โดยทั่วไปรัฐบาลเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญต่อธรรมาภิบาล หลักการของธรรมาภิบาลสามารถจะดำรงอยู่ได้ ถึงแม้ว่าจะมีรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับหรือไม่ก็ตาม (The Urban Governance Initiative, 1999; The Express India GROUP, 1997)

ธรรมาภิบาล เป็นแนวคิดที่ใช้ในสาขารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเป็นคำที่อยู่รวมกับกลุ่มคำประชาธิปไตย ประชาสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาที่ยั่งยืน ในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา กลุ่มคำดังกล่าวนี้มีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปองค์กรของรัฐ นักรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนหนึ่งมองว่า ธรรมาภิบาลเป็นมิติใหม่ที่เน้นบทบาทของผู้บริหารในการที่จะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบ สามารถประเมินผลงาน ได้อย่างชัดเจน และมีการแข่งขันเพื่อการจัดการบริการที่ดีขึ้น (Agere 2000)

อย่างไรก็ดีมีข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่งเกี่ยวกับการมีธรรมาภิบาล คือการมีรัฐบาลที่มาจากระบอบประชาธิปไตยไม่ได้หมายความว่า จะนำไปสู่การมีธรรมาภิบาลเสมอไป หากแต่รัฐบาลประชาธิปไตยนั้นเป็นพื้นฐานที่ดีที่ช่วยสนับสนุนให้นำไปสู่การมีธรรมาภิบาลได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่จะได้ผลดีนั้น ต้องมีการบริหารจัดการที่ดีทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจของผู้ปฏิบัติในทุกระดับ (UN 2000) และธนาคารโลกได้มีความเห็นไปในทางเดียวกันที่ว่า การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อควบคุมสังคมโดยสัมพันธ์กับการพัฒนาทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ ให้มีความชอบธรรมและความโปร่งใสในการปฏิบัติการ จะเป็นตัวตัดสินว่าการจัดการนั้นดีหรือไม่ (Agere 2000)

2. คำนิยามของธรรมาภิบาล

เนื่องจากมีผู้ที่ใช้คำนิยามและความหมายของคำว่าธรรมาภิบาลไว้มาก รวมทั้งองค์กรต่าง ๆ ได้นำไปใช้ ดังนั้นจึงรวบรวมคำนิยามที่องค์กรหลักและบุคคลสำคัญที่มีบทบาทในการส่งเสริมธรรมาภิบาลได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

2.1 ธนาคารโลก หรือ World Bank ได้นำไปใช้ครั้งแรกเมื่อประมาณปี ค.ศ. 1989 ซึ่งใช้ในรายงานเรื่อง "Sub - Sahara : From Crisis to Sustainable Growth" (นฤมล ทับจุมพล, 2541) โดยได้ให้ความหมายว่า Good Governance เป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจ

และสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยนัยของความหมายของธนาคารโลก เป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลเพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝายนิติบัญญัติ และสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้

2.2 องค์การสหประชาชาติ หรือ United Nations (UN) ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลเพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส ธรรมาภิบาลคือการมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกันได้

2.3 United Nations and Development Programme (UNDP) ให้นิยามของคำว่าธรรมาภิบาลว่าหมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และสถาบันต่าง ๆ ที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความเห็นที่แตกต่างกันบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบการส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมขึ้นอยู่กับความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา (สุดจิต นิมิตรกุล, 2543 หน้า 13 - 24)

2.4 ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย หรือ The Asian Development Bank (ADB) กล่าวว่าธรรมาภิบาลคือ การมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้ (อมรา พงศาพิชญ์ และนิตยา ภัทรสิริตะพันธุ์, 2541)

2.5 องค์ความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น - JICA กล่าวว่าคือ ธรรมาภิบาลใน "Participatory Development and Good Governance Report of the Aid Study Committee (1995)" ว่าเป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม (อมรา พงศาพิชญ์, 2543 หน้า 68 -84)

2.6 Kofi Annan เลขาธิการองค์การสหประชาชาติคนปัจจุบัน กล่าวว่า ธรรมนูญสากลเป็นแนวทางการบริหารงานของรัฐที่เป็นการก่อให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรมสร้างเสริมประชาธิปไตย มีความโปร่งใส และเพิ่มประสิทธิภาพ (Weiss 2000)

ในทัศนะของธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ธรรมนูญสากลเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมืองโดยให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม กระบวนการทางกฎหมายที่อิสระ ในขณะที่นิยามของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียเน้นไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยรวมแล้ว ทั้งธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ต่างเน้นประเด็นการบริหารจัดการของภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส ดังนั้นแนวคิดขององค์การระหว่างประเทศ จึงเป็นเรื่องการสร้าง ความเชื่อถือและความชอบธรรมของรัฐบาลที่มีต่อต่างประเทศ

แม้ว่าประเทศไทยทำสัญญาการค้ากับประเทศตะวันตกในรัชกาลที่ 4 (พ.ศ. 2398) โดยประเทศไทยเปิดรับการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม แต่รูปแบบการเมืองการปกครองของไทยได้ถูกปรับเปลี่ยนเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยที่ละเล็กละน้อย จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่อย่างเห็นได้ชัดในสมัยรัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2475) อย่างไรก็ตาม การเมืองการปกครองของไทยปัจจุบันยังอยู่ในระหว่างการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลง รัฐบาลไทยยังขาดเสถียรภาพ และพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยยังไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นด้านคุณภาพหรือระดับการศึกษา ความเสมอภาคทางสิทธิและสถานภาพทางสังคม ปัญหาดังกล่าวผลักดันให้ประเทศไทยให้ความสำคัญต่อการสร้างธรรมนูญสากล ในประเทศไทยได้มีองค์กรที่เกี่ยวข้องและบุคคลที่สนใจเกี่ยวกับธรรมนูญสากลให้ความหมายของคำว่าธรรมนูญสากลไว้ดังนี้

1. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ระบุหลักการของค่านิยม การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ดังนี้ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้จักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคตเพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็น

มนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความ เป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน (สุดจิต นิमितกุล, 2543 หน้า 13-24)

2. อานันท์ ปันยารชุน (2542) กล่าวถึง ธรรมนูญว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดการ กิจกรรมซึ่งบุคคลละสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงในหลาย ทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่ หลากหลายและขัดแย้งกันได้

3. ธีรยุทธ บุญมี (2541) ชี้ว่า ความคิดธรรมนูญเป็นการมอบอำนาจการเมือง การ ปกครองแบบใหม่ที่แข็งแกร่งตายตัว แต่ให้มีปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาชนและให้มีลักษณะแยกย่อย มากขึ้น แนวคิดธรรมนูญ คือ การเป็นหุ้นส่วนกันในการบริหารและปกครองประเทศโดยรัฐ ประชาชน และเอกชน ซึ่งขบวนการอันนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนดี ซึ่งแนวคิดนี้เกิดจากการที่ประชาชนเห็นว่า ระบบราชการล้าหลัง ทุกส่วนต้องการการปฏิรูป ต้องมีการปรับโครงสร้างการให้ดีขึ้น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นและ ประชาชนต้องการให้มีการตรวจสอบโดยสื่อมวลชน และนักวิชาการ

ธีรยุทธ บุญมี เป็นผู้อธิบายว่า ธรรมนูญ เป็นกระบวนการความสัมพันธ์ร่วมกัน ระหว่างภาครัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ซึ่งทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ มี คุณภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความร่วมมือของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในการที่จะสร้างธรรมนูญ บาลในสังคมไทยได้นั้น ธีรยุทธ บุญมีเสนอให้ปฏิรูประบบ 4 ส่วนคือ ปฏิรูปภาคราชการ ภาคธุรกิจ เอกชน ภาคเศรษฐกิจสังคม และปฏิรูปกฎหมาย

4. นายแพทย์ประเวศ วะสี (2542) อธิบายว่าการที่สังคมประกอบด้วยภาคสำคัญ ๆ 3 ภาค คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน เมื่อพิจารณาถึงธรรมนูญก็จะรวมถึง ความโปร่งใส ความถูกต้องของสามภาคดังกล่าว ธรรมนูญในทัศนะของนายแพทย์ประเวศ วะสี จึงเป็นเสมือนพลังผลักดันที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ

5. ศาตราจารย์ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541) ให้ความหมายธรรมนูญว่า การที่ กลไกของรัฐ ทั้งการเมืองและการบริหาร มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และ รับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลด้านหลัก

6. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2543) ได้ให้ความสำคัญองค์กรประชา สังคม ซึ่งมีส่วนในการร่วมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ทั้งนี้องค์กรรัฐจะอาศัยการบริหารการ จัดการที่ดีเป็นกลไกเกื้อหนุน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการฟื้นฟูสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนให้ ยั่งยืน

ผู้ศึกษาค้นคว้าสรุปได้ว่า "ธรรมาภิบาล" มีความหลากหลาย ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะการปกครอง วัฒนธรรม และวัตถุประสงค์ ของประเทศและองค์กรที่ผลักดันให้นำนวัตกรรมนี้ไปใช้อย่างไรก็ตามค่านิยมต่าง ๆ เหล่านั้น มีแนวคิดพื้นฐาน หลักการ กระบวนการ และผลที่คาดหวังที่ใกล้เคียงกันหลายประเด็น อาทิเช่น การสร้างธรรมาภิบาลเพื่อการปฏิรูปบริหารการปกครองประเทศให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และกระตุ้นให้ประชาชนทุกฝ่ายทุกระดับร่วมกันพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง

จากการศึกษาค้นคว้า พบว่า ค่านิยมที่หน่วยงาน และนักวิชาการต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย อานันท์ ปันยารชุน ธีรยุทธ บุญมี นายแพทย์ประเวศ วะสี ศาตราจารย์ชัยอนันต์ สมุทวณิช และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้นำเสนอไว้ นั้นมีความสอดคล้องกับบริบทการพัฒนาและส่งเสริมระบบประชาธิปไตย และมีความเหมาะสมกับวัฒนธรรม สังคม และลักษณะการปกครองปัจจุบันของประเทศ จึงอาจสรุปรวมได้ว่า "ธรรมาภิบาล" ทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน"

3. ธรรมาภิบาลกับคำเรียกใช้

มีการเลือกใช้คำที่แตกต่างกัน เช่น ธรรมาภิบาล ธรรมรัฐ สุประชาสนการ ประชารัฐ การปกครองที่ดี การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี และอื่น ๆ ในการศึกษานี้จะใช้คำว่าธรรมาภิบาลในการสัมมนาวิชาการ : จากวิกฤติสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งจัดโดย TDRI (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2541) ได้อธิบายว่า ธรรมาภิบาลเป็นศัพท์ที่สร้างขึ้นจากคำว่า "ธรรม" ซึ่งแปลว่า ความดี หรือ กฎเกณฑ์ ส่วนคำว่า "อภิบาล" แปลว่า บำรุงรักษา ปกครองเมื่อรวมกันก็กลายเป็น "ธรรมาภิบาล" ซึ่งมีความหมายเดียวกันกับคำว่า Good Governance

นอกจากนี้ยังมีคำเรียกอื่น ๆ ซึ่งมีความหมายเดียวกันกับธรรมาภิบาล จึงได้สรุปคำและแหล่งที่มาของคำเรียกใช้ต่าง ๆ ดังตาราง 1

ตาราง 1 คำเรียกใช้ธรรมนูญ

คำเรียกใช้	ความหมายหลัก	ผู้ใช้/ปี(อ้างอิง)
ธรรมาภิบาล	การบริหารงานที่เป็นธรรม	(TDRI 2541; นฤมล ทับจุมพล 2541; บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2542; ประสิทธิ์ ดำรงชัย 2542)
ธรรมรัฐ	รัฐที่มีการบริหารบ้านเมืองด้วย ความเป็นธรรม	(อานันท์ ปันยารชุน 2541; ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ 2540; ประเวศ วะสี 2541; ลิขิต ธีรเวคิน 2541)
	ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ที่จะทำ ให้การบริหารราชการแผ่นดิน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และยุติธรรม	(ธีรยุทธ บุญมี 2541)
	สุประศาสนการ	การบริหารจัดการที่ดี
ธรรมราชา	การกำกับดูแลที่ดี	(อมรา พงศาพิชญ์ 2541)
การกำกับดูแลที่ดี	การดูแลผลประโยชน์ส่วนรวม โดยประชาชนมีส่วนร่วมและ ตรวจสอบ	(วรภัทร โตธนะเกษม 2541; พูลนิจ ปิยะ อนันต์ 2541)
ประชารัฐ		แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8(ประเวศ วะสี 2541; ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2542)
รัฐบาล		(ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2541)
การปกครองที่ดี		ราชบัณฑิตยสถาน (ชนะศักดิ์ ยุวบูรณ์ 2543, 3-12; อภิศักดิ์ญา วรชานุทัศน์ 2543)

ตาราง 1 (ต่อ)

คำเรียกใช้	ความหมายหลัก	ผู้ใช้/ปี(อ้างอิง)
การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี		(สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2542)
Good Governance	ลักษณะและวิถีทางของการที่อำนาจได้ถูกใช้ไปในการจัดการทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา	World Bank (Agere 2000); JICA, UN และ ADB (สยมพร ปุณณาคม 2541)

ที่มา: บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี, 2544 หน้า 13-14

4. องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

องค์ประกอบของธรรมาภิบาลเป็นเรื่องเกี่ยวกับกรอบ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ แนวทาง หรือวิธีปฏิบัติ ในการพิจารณาองค์ประกอบของธรรมาภิบาลในที่นี้ได้พิจารณาจากการนำแนวนโยบาย และหลักเกณฑ์การปฏิบัติให้เกิดธรรมาภิบาลของหน่วยงานหลักที่มีความสำคัญได้แก่องค์กรระหว่างประเทศ และหน่วยงานราชการภาครัฐ ในส่วนของหน่วยงานราชการของรัฐ จะได้พิจารณาถึงสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการข้าราชการ พลเรือน (ก.พ.)

4.1 สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ. 2542 โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติสำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้นระเบียบนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 โดยทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและรายงานผลการปฏิบัติต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา (ชนะศักดิ์ ยุวบูรณ์, 2413 หน้า 3-12) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้ระบุถึงหลักสำคัญของธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เน้นการกำหนดเป็นกรอบแนวทางให้แก่หน่วยงานราชการเพื่อถือปฏิบัติ

4.1.1 หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมาย และกฎบังคับ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับ เหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

4.1.2 หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ชยัน อุดหนุน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

4.1.3 หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความชัดเจนถูกต้อง

4.1.4 หลักความมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแสดงความเห็น การได้ลงสวนสาธารณะประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ

4.1.5 หลักความรับผิดชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม ในการใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

4.1.6 หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

4.2 กระทรวงมหาดไทย

องค์ประกอบในการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของกระทรวงมหาดไทย มี 11 องค์ประกอบคือ การมีส่วนร่วม ความยั่งยืน สิ่งที่ชอบธรรม ความโปร่งใส ความเป็นธรรมและความเสมอภาค ความรู้และทักษะของเจ้าหน้าที่ ความเสมอภาคทางเพศ ความอดทนอดกลั้น หลักนิติธรรม ความรับผิดชอบ และการเป็นผู้กำกับดูแล จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยกระทรวงมหาดไทยเน้นไปทางด้านการบริหารการ

ปกครอง การพัฒนา และการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นสายงานที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบโดยตรง (สุจิตต์ นิमितกุล, 2543 หน้า 13-24)

4.2.1 การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดคล้องกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน

4.2.2 ความยั่งยืน (Sustainability) มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักการของความสมดุลทั้งในเมืองและชนบท ระบบนิเวศ และทรัพยากรธรรมชาติ

4.2.3 ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (Legitimacy) และให้การยอมรับ (Acceptance) การดำเนินของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตนไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

4.2.4 มีความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลต่าง ๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการและสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจนและเป็นไปตามที่กำหนดไว้

4.2.5 ส่งเสริมความเป็นธรรม (Equity) และความเสมอภาค (Equality) มีการกระจาย การพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และมีระบบการรับเรื่องร้องทุกข์ที่ชัดเจน

4.2.6 มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากร และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับการทำงานได้ และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

4.2.7 ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (Promoting Gender Balance) เปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

4.2.8 การอดทนอดกลั้น (Tolerance) และการยอมรับ (Acceptance) ต่อทัศนคติที่หลากหลาย (Diverse Perspectives) รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หากจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

4.2.9 การดำเนินการตามหลักนิติธรรม (Operating by Rule of Law) พัฒนาปรับปรุง แก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม

4.2.10 ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

4.2.11 การเป็นผู้กำกับดูแล(Regulator) แทนการควบคุม โอนงานบางอย่างไปให้องค์กรท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด หรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้เอกชนดำเนินการแทน

4.3 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานข้าราชการพลเรือนเป็นผลจากการประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2542 ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่า การมีส่วนร่วมและหลักคุณธรรม จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของสำนักงาน ก.พ. เน้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และการให้บริการของรัฐ ซึ่งพอสรุปได้ดังตาราง 2

ตาราง 2 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยสำนักงาน ก.พ.

หลักนิติธรรม	กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีได้
	มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป
	การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน
	ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของตนเอง หน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่าง ๆ
หลักความโปร่งใส	การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ
	จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ
	เกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ
	ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ

ตาราง 2 (ต่อ)

หลักความรับผิดชอบ	การได้รับการยอมรับและความพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง
	การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ
	คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวน ความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน และจำนวนการร้องเรียน หรือการกล่าวหาที่ได้รับ
หลักความคุ้มค่า	ความพึงพอใจของผู้รับบริการ
	ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ
หลักการมีส่วนร่วม	ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ
	ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ
	จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือ ข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม
หลักคุณธรรม	การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอก องค์การลดลง
	คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากร ในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด
	สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2542

สำหรับ Commonwealth Secretariat องค์การที่ช่วยประเทศสมาชิก ในการส่งเสริมฝึกอบรมและปรับปรุงการบริหารการจัดการของภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาล (Agere 2000) เน้นหลักธรรมาภิบาลในองค์ประกอบของ ความโปร่งใส การตรวจสอบ การมีส่วนร่วม และการต่อสู้ปัญหาการคอร์รัปชัน ขณะที่องค์ประกอบของธรรมาภิบาลตามที่ United Nations Development Programme (UNDP) ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายที่ ยุติธรรม ความเปิดเผยโปร่งใส การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม กลไกการเมืองที่ชอบธรรม ความ เสนอภาค ประสิทธิภาพและประสิทธิผล พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม และการมีวิสัยทัศน์ เจริญยุทธ์ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2541)

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

2. กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of Law) การปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพกฎหมาย โดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรมและถูกบังคับใช้กับคนกลุ่ม ต่าง ๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

3. ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์กติกาต่าง ๆ มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระ (Free Flow of Information) ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของทางราชการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

4. การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus Orientation) การตัดสินใจดำเนินนโยบายใด ๆ ของภาครัฐ ต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคมให้เกิดเป็นความเห็นร่วมกัน (Broad Consensus) บนพื้นฐานของสิ่งที่เป็นประโยชน์ สูงสุดแก่สังคมโดยรวม

5. กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม เช่น การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โปร่งใส ตรวจสอบได้ การมีกระบวนการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง การมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทำหน้าที่ได้สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่รัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ

6. ความเสมอภาค (Equity) ประชาชนทุกคนมีความสามารถอย่างเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโอกาสต่าง ๆ ในสังคม เช่น โอกาสพัฒนาหรือมีความเป็นอยู่ที่ดี โดยรัฐเป็นผู้จัดสรรสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการโดยเท่าเทียมกัน

7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) กระบวนการและสถาบันต่าง ๆ เช่น รัฐสามารถจัดสรร ทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8. พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) การตัดสินใจใด ๆ ของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเอง

กระทำต่อสาธารณชนหรือผู้มีส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลักและมีจิตใจเสียสละ เห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

9. การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision) การที่ผู้นำและประชาชนในประเทศมีวิสัยทัศน์ในการสร้างธรรมาภิบาล และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พรินทร์ เพ็งสุวรรณ (2547) กล่าวว่า จากประสบการณ์ในการเข้าไปช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนา และประเทศด้อยพัฒนาในทวีปแอฟริกา ลาตินอเมริกาขององค์การช่วยเหลือระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก(World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) พบว่าปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาประเทศ ได้แก่ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และปัญหาการรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งปัญหาทั้งสองเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างล่าช้า การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่ฝังรากลึกในระบบการบริหารประเทศ และกลายเป็นปัญหาทุกระดับชั้นในสังคม (พิทยา ว่องกุล, 2541 หน้า 4) สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหานี้คือการบริหารงานที่ขาดความโปร่งใส ปรากฏจากการตรวจสอบที่เข้มแข็ง เป็นปัญหาทางโครงสร้างของระบบการบริหาร เพราะไม่มีการกระจายอำนาจ อำนาจการตัดสินใจขึ้นอยู่กับกลุ่มบุคคลเพียงบางกลุ่ม ประชาชนแทบไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหาร มีผลให้เกิดการตรวจสอบการบริหารขาดประสิทธิภาพหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นวิธีการหนึ่งในการบริหารประเทศที่รัฐบาลหลายประเทศได้นำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาทางการบริหารรวมทั้งประเทศไทย ถึงกับได้มีพระราชกฤษฎีกาด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งได้รวมสาระสำคัญของรูปแบบการบริหารที่มุ่งการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคม ความโปร่งใส ตรวจสอบได้บนพื้นฐานความยุติธรรมและคุณธรรม และความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพื่อความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการบริหาร พระราชกฤษฎีกาด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เกิดขึ้นจากแนวคิดการบริหารราชการแนวใหม่ ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 ซึ่งเน้นถึงการให้บริการของรัฐที่มุ่งประโยชน์สุขของประชาชน ตลอดจนการมีส่วนร่วมทางการบริหารของประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งพิจารณาได้จากมาตรา 285 ที่บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง มาตรา 286 สรุปได้ว่าประชาชนสามารถเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่งได้ถ้าบุคคลดังกล่าวมีความประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ และมาตราอื่นอีกหลายมาตราได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและดำเนินการในภารกิจ

ของภาครัฐมากขึ้น เพื่อให้ภาครัฐมีการบริหารที่โปร่งใส สามารถถูกตรวจสอบจากองค์กรอิสระและประชาชนการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบริหารงานให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ที่ต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยให้ยึดหลักธรรมาภิบาล

จตุพร ผ่องสุข (2550) ศึกษาเรื่องการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง อำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่า

1. ประชาชนโดยรวมจำแนกตามระดับการศึกษาและรายได้ต่อเดือนมีความคิดเห็นด้วยเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง

2. ประชาชนที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นด้วยเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลไม่แตกต่างกัน แต่ประชาชนที่มีรายได้ที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นด้วยโดยรวมและรายด้าน 2 ด้าน คือ ด้านความโปร่งใส และด้านความคุ้มค่า แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

3. ปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า การบริหารงบประมาณไม่โปร่งใส การแก้ไขปัญหาไม่ทันต่อความต้องการของประชาชนเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล อบต. ควรจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นธรรม และควรแก้ไขปัญหาคาใจเดือดร้อนของประชาชนอย่างรวดเร็ว ควรจัดเวทีประชาคมเพื่อรับฟังปัญหาและความต้องการของประชาชน รักษาสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน

พระมหาธรรมรัตน์ ธรรมยาฤทธิ์ (2550) วิจัยเรื่องการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชน ผลการวิจัย พบว่า

1. ระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีต่อการดำเนินงานตามธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย โดยรวม พบว่า อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับปานกลาง 6 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย ดังนี้ ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความโปร่งใส และด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดคือด้านหลักการมีส่วนร่วม

2. การเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย จำแนกตาม อาชีพ โดยรวม และรายด้านทุกด้าน มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ศิริยา โถแก้ว (2549) วิจัยเรื่องการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษา โรงเรียนสิริวิทย์วิทยา จังหวัดสมุทรปราการ ผลการวิจัยพบว่า

1. สภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียนสิริวิทย์วิทยาอยู่ในระดับมาก การบริหารแบ่งเป็น 6 หลักได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับสูงสุด ในขณะที่หลักการมีส่วนร่วม มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับต่ำที่สุด

2. เปรียบเทียบการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียนสิริวิทย์วิทยาตามการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียนสิริวิทย์วิทยาพบปัญหาดังนี้ คือ นักเรียน ครู และผู้ปกครองยังขาดระเบียบไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบของโรงเรียนอย่างจริงจัง และมีข้อเสนอแนะผู้บริหารสถานศึกษาควรส่งครูไปอบรมหรือจัดอบรมภายในโรงเรียนเพื่อพัฒนาศักยภาพของครูให้ดียิ่งขึ้น และควรสร้างขวัญและกำลังใจให้กับครูผู้สอน

รพีพร แสงผ่อง (2547) วิจัยเรื่องกระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลของกรมการปกครองและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี ผลการวิจัยพบว่า

1. กรมการปกครองและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี และมีกระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก โดยมี กระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักความคุ้มค่า สำหรับค่าเฉลี่ยที่มีค่าต่ำที่สุด คือ กระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักความรับผิดชอบ

2. กรมการปกครองและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี ที่มีเพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ แตกต่างกันมีกระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

3. กรมการปกครองและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี ที่มีตำแหน่งของกรมการปกครองและสมาชิกสภา จำนวนครั้งที่เข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบล และระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันมีกระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน อย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

สุเทพ คุณกิตติ (2548) วิจัยเรื่อง หลักธรรมาภิบาลกับองค์ประกอบโครงสร้างท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลนครขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น ผลการศึกษาวิจัยสรุปได้ดังนี้

1. กระบวนการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลนครขอนแก่น ประกอบด้วยหลักที่สำคัญ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรมและหลักคุณธรรม ได้ออกเทศบัญญัติ จำนวนหลายเรื่องโดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคและความยุติธรรม แบ่งออกเป็น 5 ด้าน ได้แก่ ด้านความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ด้านสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม ด้านการพัฒนาศักยภาพ ด้านการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และด้านการให้บริการแก่ประชาชน หลักการมีส่วนร่วม ได้นำกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน มาเป็นแนวทางในการดำเนินงาน ตามภารกิจของเทศบาลภายใต้แนวคิด ร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตรวจสอบ หลักความรับผิดชอบ ได้จัดตั้งศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์โดยประชาชน มีระบบการติดตามตรวจสอบผลการแก้ไขปัญหา ความเดือดร้อนของประชาชน และแจ้งผลไปยังผู้ร้องเรียนโดยตรง หลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาลได้ด้วยกันหลายช่องทาง ได้แก่การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทางอินเทอร์เน็ต การประชาสัมพันธ์ข่าวสารทั้งทาง โทรศัพท์ สถานีวิทยุ สื่อสิ่งพิมพ์ ศูนย์ข้อมูลข่าวสาร และการติดตามการดำเนินงานโครงการต่าง ๆ ของเทศบาล และหลักความคุ้มค่า หรือประสิทธิภาพและประสิทธิผล ได้สร้างจิตสำนึกแก่เจ้าหน้าที่ของเทศบาลเพื่อประหยัดใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและให้บริการอย่างรวดเร็ว เสมอภาค และเป็นธรรม ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อลดการใช้จ่ายงบประมาณ มีการกำหนดเป้าหมายและมาตรฐานการทำงาน ใช้ระบบการรายงาน การติดตามผลและเทคนิควิธีการบริหารงานแบบใหม่

2. ปัจจัยที่มีผลให้การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลนครขอนแก่น สามารถชนะการประกวดและได้รับรางวัลจากสถาบันหรือองค์กรต่าง ๆ จำนวนหลายครั้ง พบว่า ความเห็นของคณะผู้บริหารเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล พนักงานเทศบาลที่เป็นผู้บริหาร ประธานชุมชนและประชาชน มีความสอดคล้องกัน กล่าวคือทุกคนเห็นว่าปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนมีส่วนสำคัญที่สุด รองลงมาคือปัจจัยด้านความโปร่งใสและตรวจสอบได้ในการบริหารงานของเทศบาล สำหรับปัจจัยด้านความเป็นธรรมและความเสมอภาคในการให้บริการของเทศบาล การทำงานที่มุ่งสู่ประชาชนการมุ่งเน้นให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน การแก้ปัญหาได้ตรงจุด ความศรัทธาในตัวผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาล ความสามัคคี และความเข้มแข็งทางการเมือง มีส่วนสำคัญถัดมา ส่วนปัจจัยด้านความสนใจ ความตั้งใจและความจริงจังของผู้บริหาร การประชาสัมพันธ์ของเทศบาล การทำงานอย่างตรงไปตรงมาของเทศบาล ความมีศักยภาพของ

เทศบาล ความรับผิดชอบของเทศบาล การบริหารโดยยึดหลักการกระจายอำนาจของเทศบาล
 ความมีคุณธรรม ความคุ้มค่า การสร้างจิตสำนึกและการนำไปปฏิบัติ ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
 วิสัยทัศน์ของผู้นำ ความประทับใจและความเป็นกันเอง มีส่วนสำคัญรองลงมาอีกระดับหนึ่ง

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพ 6 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากกรอบแนวคิดในการศึกษาค้นคว้านี้ เป็นการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ของเทศบาลนครพิษณุโลก โดยใช้หลักธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักลำนีรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า ภายใต้กรอบวงจรคุณภาพ PDCA ที่ประกอบด้วย

1. การวางแผน (Plan) เป็นการเตรียมการไว้ล่วงหน้า เพื่อจะทำงานให้สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ ในการวางแผนจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ผู้รับผิดชอบ ระยะเวลา และทรัพยากรที่ต้องใช้เพื่อทำงานให้บรรลุ

2. การปฏิบัติตามแผน (Do) เป็นการดำเนินงานต่อเนื่องจากการวางแผน โดยมีการมอบหมายผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามลักษณะงาน เวลา และภารกิจของแต่ละส่วนงาน โดยมีการนิเทศ แนะนำ กำกับ ติดตาม เพื่อให้งานเป็นตามที่กำหนด

3. การตรวจสอบประเมินผล (Check) เป็นการประเมินผลการดำเนินงาน ในเวลาหนึ่งช่วงงานสำเร็จมากน้อยแค่ไหน เค้นด้อยเพียงใด ถ้าเปรียบเทียบระหว่างสิ่งที่คาดหวังเอาไว้กับสิ่งที่ทำได้จริง การประเมินผลในขั้นตอนนี้เพื่อต้องการทราบสภาพ การดำเนินงานจริงว่าเป็นเช่นไร จะต้องปรับปรุงแก้ไขอย่างไร

4. การปรับปรุงงาน (Act) เป็นการนำเสนอผลจากการประเมินมาปรับปรุงพัฒนาต่อไป เช่น ถ้าผลการปฏิบัติในห้วงเวลาที่ผ่านมายังไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่คาดหวังเอาไว้ ก็ต้องปรับเปลี่ยนวิธีดำเนินงานใหม่ให้เหมาะสม หรือถ้าผลการปฏิบัติงานได้ตามเป้าหมายแล้วในการดำเนินการต่อไปจะได้ปรับเปลี่ยนเป้าหมายให้สูงขึ้นกว่าเดิมเพื่อให้องค์กรพัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ เป็นต้น

การดำเนินงานตามวงจรคุณภาพ จะเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง เมื่อปฏิบัติขั้นที่ 1 แล้วก็ปฏิบัติต่อในขั้นที่ 2 , 3 และ 4 ตามลำดับ เมื่อเสร็จที่ขั้นที่ 4 ก็กลับมาเริ่มต้นขั้นที่ 1 ในรอบต่อไปวนเวียนอยู่เช่นนี้

จากการบริหารงานภายใต้กรอบวงจรคุณภาพ PDCA ทั้ง 4 ขั้นตอน จะทำให้ทราบถึงกระบวนการดำเนินงานของเทศบาลนครพิษณุโลก พร้อมทั้งได้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค ข้อเสนอแนะ ที่เกิดจากการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล