

## บทที่ 2

### วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลมิตรภาพ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล
3. รูปแบบของเทศบาลและอำนาจหน้าที่ของเทศบาล
4. บริบทของเทศบาลตำบลมิตรภาพ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

##### 1. ความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อุทัย หิรัญโต (2523 : 12) ได้ให้ความหมายของคำว่าองค์กรปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชน ในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความเดือดร้อนของการบริหารงานของท้องถิ่น มีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2543 : 44-45) ได้อธิบายแนวคิดการปกครองท้องถิ่น สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ แนวคิดการปกครองท้องถิ่นของไทยเริ่มขึ้นตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) โดยทรงจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ซึ่งตราเป็นพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) มีวัตถุประสงค์เพื่อการป้องกัน โรคภัย บำรุงรักษาความสะอาดบ้านเมืองความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในพระนคร ต่อมาทรงจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ตามประกาศพระบรมราชโองการ ลงวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) โดยให้ดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 125 (พ.ศ. 2449) จากนั้นได้มีการร่างกฎหมายสุขาภิบาลขึ้น เรียกว่าพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) เพื่อขยายการปกครองท้องถิ่นให้แพร่หลายโดยแบ่งสุขาภิบาล

เป็น 2 ประเภท ได้แก่ สุขาภิบาลเมือง ซึ่งจัดตั้งขึ้นในเขตเมืองอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด ปัจจุบันคือ เทศบาล สำหรับสุขาภิบาลตำบลปัจจุบันยกฐานะเป็นสุขาภิบาลตำบลการปกครองท้องถิ่น จึงเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยประชาชนในชุมชนนั้นมีโอกาสได้เรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่างๆ และแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น อาจเรียกเป็นรัฐบาลท้องถิ่น โดยมีพื้นที่แน่นอน มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร โดยขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีการบริหารงาน การบริหารงบประมาณเป็นของตนเอง มีสภาท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

รสสุคนธ์ รัตนเสริมพงษ์ (2547 : 59) จากแนวคิดดังกล่าวสามารถอธิบายความหมายของหลักการปกครองท้องถิ่นได้ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจจะมีลักษณะที่แตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดพื้นที่
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย หรือจะต้องตรากฎหมาย หรือข้อระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้และจะต้องมีสิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการได้
4. มีองค์กรที่จำเป็นในการปกครองตนเอง คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ควรอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบต่ออำนาจอิสระของรัฐเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่อำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal right) และมีองค์กรที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

สรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึง การปกครองระดับรอง ของรัฐ ซึ่งรัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อกระจายอำนาจการปกครอง ทั้งทางการเมืองและการบริหาร ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองและการดำเนินการบางอย่างเพื่อแก้ไขปัญหาและการตอบสนองต่อความต้องการของตนเอง โดยมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง สามารถกำหนดนโยบายและการบริหารงานให้เป็นไปตามความต้องการของตนเองภายใต้ขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ โดยมีผู้บริหารและสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่

## 2. ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากการปกครองในรูปแบบการปกครองตนเอง (Local Self Government) เป็นการปกครองที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และมีอิสระในการปกครองตนเองภายใต้กฎหมายของประเทศนั้นๆ ดังนั้นลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้หลายท่าน ดังเช่น อูทัย หิรัญโค (2523 : 22) กล่าวว่า ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย

องค์ประกอบ 8 ประการ คือ

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง
2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่
3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ
4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ
5. การเลือกตั้ง สมาชิกองค์กรหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง
6. อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติ ทิศการภายใน ขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ
7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับ ดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่าไม่มีอิสระเต็มที่ที่เดียวคงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

ทิวังส์ ฉายะบุตร (2539 : 26) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศ จะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการ ให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอ ที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของ รัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงเนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชน ในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อ นำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาล ที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจาก รัฐบาล ไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่าง รอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาคณะการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย แก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือก เข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติ หน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

จากคำนิยามและความหมายและลักษณะการปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นคือ การปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันด้าน

ความเจริญ จำนวนประชากร มีสภาพตามกฎหมาย โดยรัฐบาลกลางกระจายอำนาจทางการปกครอง บางส่วน ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองตนเอง อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลางเป็นบางส่วน มีหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในการบริการประชาชนในพื้นที่

## แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล

### 1. ความหมายของการบริหาร

กัญญา สาทร (2526 : 1) ได้สรุปนิยามของการบริหารไว้ว่า การบริหารคือ ศิลปะในการทำให้กิจการต่าง ๆ ได้รับการปฏิบัติจนเป็นผลสำเร็จ

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 : 10) ได้ให้ความหมายของกาการบริหารไว้ว่า การบริหารคือ การใช้ศาสตร์และศิลปะนำทรัพยากรการบริหาร (Administrative resources) มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (Process of administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

สมยศ นาวิการ (2538 : 11) ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่า การบริหาร คือ กระบวนการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุมกำลังความพยายามของสมาชิกขององค์กรและใช้ทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์กรที่กำหนดไว้

พิมลจรรย์ นามวัฒน์ (2540 : 6) ได้อธิบายความหมายของการบริหารไว้ว่า การบริหารคือ การประสมประสานทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพผลบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

อวยชัย ชบา (2542 : 6) ได้ให้คำจำกัดความของการบริหารว่า การบริหารคือ การรวมพลังของกลุ่มคนที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกันและใช้ทรัพยากรบริหารเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความร่วมแรงร่วมใจแก้ไขปัญหาอุปสรรคทั้งปวง

วิโรจน์ สารรัตนะ (2545 : 3) ได้สรุปความหมายของการบริหารไว้ว่า การบริหารเป็นกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดหมายขององค์กร โดยอาศัยหน้าที่ทางการบริหาร คือ การวางแผน การจัดองค์การ การจัดบุคลากร การสั่งการ การประสานงาน การรายงาน และการงบประมาณ

### 2. กระบวนการบริหาร

ปราชญา กสิาศัจญ์ (2542 : 16-23) ได้กล่าวถึงกระบวนการบริหารว่า มีกิจการสำคัญอยู่ 5 ประการ ได้แก่

ประการที่ 1 การวางแผน (Planning) เป็นการกำหนดจุดประสงค์ว่าจะทำอะไร เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จนั้น ได้แก่ การวางแผนกลยุทธ์ และการวางแผนปฏิบัติการ

ประการที่ 2 การจัดองค์กร (Organizing) เป็นการออกแบบและพัฒนาองค์การขึ้นมา

ประการที่ 3 การอำนวยการ (Directing) เป็นการสื่อสาร จูงใจพนักงาน การตัดสินใจ และแก้ไขปัญหาในหน่วยงาน เพื่องานสำเร็จตามเป้าหมาย

ประการที่ 4 การควบคุม (Controlling) เป็นการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน การวัดผลการปฏิบัติงาน และการแก้ไขผลการปฏิบัติงาน

ประการที่ 5 การจัดบุคลากรลงสู่หน่วยงาน (Staffing) เป็นการสรรหา บรรจุบุคคลที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานขององค์กร

### 3. เทคนิควิธีการที่จำเป็นสำหรับการบริหาร

สังวร รัตนรักษ์ (2549 : 1-5) ได้ให้ความหมายของการบริหารคุณภาพโดยรวม คือ แนวทางการบริหารองค์กรที่ยึดถือคุณภาพเน้นศูนย์กลาง และอาศัยการมีส่วนร่วมของสมาชิก ทุก ๆ คน ในองค์กร โดยมุ่งเป้าหมายไปที่ความสำเร็จระยะยาวขององค์กร จากการสร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้า และเอื้อประโยชน์ต่อสมาชิกทุกคนในองค์กรและต่อสังคม องค์กรประกอบของการบริหารคุณภาพโดยรวม (TQM) มีดังนี้

#### 3.1 การบริหารคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management-TQM)

3.1.1 ความมุ่งมั่นและการมีส่วนร่วมของผู้บริหาร เพื่อสนับสนุนการดำเนินการในทุกระดับขององค์กรอย่างต่อเนื่อง

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

3.1.3 การมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกคน ทุกระดับ และทุกหน่วยงานในองค์กรเพื่อปรับปรุงงานของตนเอง และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

3.1.4 การปรับปรุงกระบวนการทำงานอย่างต่อเนื่อง

3.1.5 มีการวัดผลและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการนำการบริหารคุณภาพโดยรวมมาประยุกต์ใช้ได้แก่ จริยธรรม คุณธรรม ความเชื่อถือ การนำองค์กรที่ดี การทำงานเป็นทีม การฝึกอบรมเพื่อยกระดับความรู้และทักษะ การให้ความสำคัญและแสดงความชื่นชมในความสำเร็จของพนักงานและการสื่อสารที่ชัดเจน

3.2 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและสังคม ด้วยการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกและได้รับการสนองความต้องการทั้งนี้

มีเป้าหมายที่สำคัญที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 คือ

- 3.2.1 เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- 3.2.2 เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- 3.2.3 เพื่อให้มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- 3.2.4 เพื่อไม่ให้มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- 3.2.5 เพื่อให้มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- 3.2.6 เพื่อให้ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนอง

ความต้องการ

- 3.2.7 เพื่อให้มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

3.3 การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result - Based Management : RBM) การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นวิธีการบริหารที่มุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ขององค์กรเป็นหลัก โดยองค์กรจะกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร และปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ มีการเปรียบเทียบผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมายที่กำหนด โดยวัดผลได้จากกลุ่มตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก ทั้งนี้ผลสัมฤทธิ์ขององค์กรประกอบด้วย

3.3.1 ผลผลิต คือ งาน บริการหรือกิจกรรมที่เจ้าหน้าที่ทำเสร็จสมบูรณ์ เพื่อส่งมอบให้ประชาชนผู้ให้บริการ

3.3.2 ผลลัพธ์ คือ ผลที่เกิดขึ้นตามเงื่อนไขที่เกิดจากผลผลิต

3.4 การบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) การบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ เป็นวิธีการบริหารที่ต้องมีการวางแผนเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ โดยมุ่งเน้นปัจจัยในการวางแผนกลยุทธ์ 4 ประการ ดังนี้

3.4.1 วิสัยทัศน์ (Vision) คือ การกำหนดสิ่งที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตขององค์กร

3.4.2 พันธกิจ หรือแนวทางการปฏิบัติการ (Mission) คือ ภารกิจ หน้าที่รับผิดชอบที่กำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้

3.4.3 เป้าประสงค์ (Goals) คือ เป้าหมายที่มุ่งจะให้เกิดผลสำเร็จขององค์กร

3.4.4 จุดมุ่งหมาย (Objectives) คือ วัตถุประสงค์ หรือผลสำเร็จสูงสุดขององค์กร

3.5 การบริหารราชการแบบบูรณาการ คือ การบริหารที่ทุกหน่วยงานทำงานแบบมุ่งเน้นผลงาน (Result) ตามยุทธศาสตร์เป็นหลัก โดยทุกหน่วยงานร่วมกันคิดร่วมกันทำงาน ใช้ทรัพยากรร่วมกัน เพื่อให้บรรลุผลตามยุทธศาสตร์ มุ่งสู่ผลสำเร็จและเป้าหมายร่วมกันเพื่อก่อให้เกิดความประหยัด เสริมสร้างประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการดำเนินงานเป็นหลักรวมทั้งการมีส่วนร่วม

ของภาคเอกชนและภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องมาร่วมในการทำงานภาครัฐในภาพเครือข่าย (Network) ทั้งนี้ยุทธศาสตร์หลักของการพัฒนาประเทศของรัฐบาล ประกอบด้วย 8 ยุทธศาสตร์ (สุวิทย์ เหมินทรัพย์. 2549 : 1-5) ดังนี้

3.5.1 การจัดการความยากจน

3.5.2 การพัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพ

3.5.3 การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและแข่งขันได้

3.5.4 การบริหารจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.5.5 การต่างประเทศและดำเนินนโยบายระหว่างประเทศ

3.5.6 การพัฒนากฎหมายและส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

3.5.7 การส่งเสริมประชาธิปไตยและกระบวนการประชาสังคม

3.5.8 การรักษาความมั่นคงของรัฐ

3.6 การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นการบริหารจัดการตามกระบวนการที่สนับหนุน มุ่งนำบริการที่ดี มีคุณภาพสูงสู่ประชาชน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนไทย ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีมีความสุขสังคมเสถียรภาพ โดยมีลักษณะที่สำคัญ (ช่อม กรไกร. 2548 : 753-760) ดังนี้

3.6.1 มีเป้าประสงค์เพื่อยกระดับคุณภาพการบริการประชาชน และคำนึงถึงความต้องการของประชาชน

3.6.2 มีภารกิจที่ชัดเจน รัฐทำหน้าที่จำเป็นและเน้นการแข่งขันในการบริการ

3.6.3 บริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ มีอิสระและยืดหยุ่นในการจัดการ มุ่งเน้นการวัดผลสัมฤทธิ์ผลของงานเป็นสำคัญ

3.6.4 ยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

3.6.5 ใช้แผนยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือ และใช้แนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการ

3.6.6 มีระบบสนับสนุนและกลไกในการบริหารจัดการที่ดี

3.7 การบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) การบริหารแบบมีส่วนร่วม เป็นการบริหารงานที่เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับได้ใช้ความรู้ความสามารถของตนเอง ให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานและต่อองค์กร ได้อย่างเต็มที่ โดยมีการร่วมประชุม ปรึกษาหารือเพื่อการตัดสินใจและการควบคุมกำกับดูแลการทำงานร่วมกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการปฏิบัติงาน

จากคำนิยามของการบริหารข้างต้น จึงสรุปสาระสำคัญของการบริหารได้ว่า การบริหารเป็นกิจกรรมของกลุ่มบุคคล ที่ร่วมมือกระทำการกิจกรรม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน โดยใช้



กระบวนการและทรัพยากรที่เหมาะสม และหากจะให้เกิดผลดีมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จำเป็นต้องมีการบริหารงานที่ดี

#### 4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

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

ปรัชญา เวสารัชช (2542 : 45) กล่าวถึงในความหมาย ของการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งหมายถึง กลไกการทำงานของหน่วยงานใด ๆ ไม่ว่ารัฐบาล ระบบราชการ หรืออะไรก็ตามที่มีรูปแบบวิธีการบริหารจัดการที่ดี โดยพิจารณาถึง สามเรื่องหลัก ๆ ได้แก่ หลักการที่ดี วิธีการที่ดี และผลลัพธ์ที่ดีมีคุณภาพด้วย คือจะต้องมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เป็นธรรม โปร่งใส และมีความรับผิดชอบ

สมหมาย ปฐมวิชัยวัฒน์ (2543 : 51) ได้กล่าวว่าธรรมาภิบาล หมายถึง การแสดงถึงนัยของความเป็นธรรมทั้งในเชิงของความคิดและการกระทำของคนที่สามารถสื่อถึงกันเข้าใจกันได้ ภายใต้การปฏิบัติและวัตถุประสงค์ร่วมกัน คือ ความร่วมมือเสมอภาค รับผิดชอบ โปร่งใส ถูกต้องชอบธรรมยุติธรรม คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ความเจริญ พัฒนา ที่ยั่งยืนของครอบครัวกลุ่ม ชุมชน องค์กร หน่วยธุรกิจ สถาบันรัฐและเอกชน จนถึงระดับสังคมโดยรวม

สุจิต นิमितกุล (2543 : 2-4) กล่าวว่า การสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและสังคมที่ดีให้เกิดขึ้นต้องมีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่โครงสร้างและกระบวนการทำงานของหน่วยงานและกลไกการบริหารภาครัฐ ให้เป็นกลไกการบริหารทรัพยากรของสังคมที่โปร่งใส ซื่อตรงเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสมรรถสูง ในการนำการบริการของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน มุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ค่านิยม และสามารถร่วมกับประชาชนและภาคเอกชนได้อย่างราบรื่น

บวรศักดิ์ อรุณวรรณ โธ (2542 : 10) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นระบบโครงสร้าง กระบวนการและความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนสังคม ในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (2546 : 58) ได้ให้ความหมายว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหมายถึง แนวทางการจัดระเบียบเพื่อให้

สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในหลักความถูกต้อง เป็นธรรมตามหลักพื้นฐานบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

ถวิลวดี บุรีกุล และวราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิล (2550 : 4 –11) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือการบริหารจัดการที่ดี เป็นแนวคิดสากลที่นำมาใช้ในสังคมไทย โดยมีความหมายรวมถึง ระบบ โครงสร้าง กระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่าง เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่างๆของสังคม จะพัฒนาอยู่ร่วมกันอย่างสันติ สุข แนวคิดของ “การปกครอง” “การบริหารจัดการ” หรือ Good governance ไม่ใช่เรื่องใหม่แต่เป็นสิ่งที่มาพร้อมกับอารยธรรมของมนุษย์ ดังนั้นเราอาจให้ความหมายว่าเป็นกระบวนการของการตัดสินใจ และกระบวนการที่นำผลของการตัดสินใจไปปฏิบัติ คำว่า การปกครองหรือการบริหารจัดการอาจถูกนำไปใช้ในหลายสถานะ เช่นในเรื่องของการปกครองหรือการบริหารงานเอกชน การปกครองหรือการบริหารงานในระดับนานาชาติ ระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่นการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลจึงเป็นเรื่องของหลักการบริหารแนวใหม่ที่มุ่งเน้นหลักการ โดยไม่ใช่หลักการที่เป็นรูปแบบทฤษฎีการบริหารงานแต่เป็นหลักการทำงานซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้วจะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด คือความเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพ ความมีประสิทธิผล Good Governance โดยศัพท์ หมายถึง กติกา หรือกฎเกณฑ์การบริหารการปกครองที่ดี เหมาะสมและเป็นธรรมที่ใช้ในการธำรงรักษาบ้านเมืองและสังคม จึงอาจสรุปได้ว่า การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หมายถึง หลักการบริหารแนวใหม่ที่มุ่งเน้นหลักการทำงานที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ

## 5. หลักการธรรมาภิบาล

วนิดา แสงสารพันธ์ (2544 : 3-5) ได้กล่าวเกี่ยวกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ดังนี้ คือ

1. จะต้องมีความโปร่งใส (Transparency) ซึ่งรวมถึงการมีการดำเนินงานที่เปิดเผยมี่ระบบกติกาที่ตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งจะทำให้การทุจริตและบิดเบือนผลประโยชน์สาธารณะเกิดขึ้นได้ยาก
2. มีความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจของตนและมีเหตุผลที่อธิบายได้ (Accountability) กล่าวคือ เป็นความรับผิดชอบในบทบาทภาระหน้าที่ที่มีต่อสาธารณะชน โดยมีการจัดองค์กร การกำหนดกฎเกณฑ์ที่เน้นการดำเนินงานที่สนองต่อความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ทั้งยังสามารถที่จะถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงานได้ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ และประสิทธิภาพ

3. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) คือ กระบวนการที่ประชาชนสามารถที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกันในการบริหารจัดการสังคม ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมต่อสาธารณชน

สมศักดิ์ คงเที่ยง (2545 : 146) ได้สรุปหลักการธรรมรัฐหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) ไว้ 8 ประการ ได้แก่

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

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน.(2546 :60-64) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 กล่าวว่า การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ด้วยหลัก 6 ประการ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม ความหมายของนิติธรรม ได้แก่ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้ในองค์กรเป็นข้อตกลงร่วมกันและการบังคับใช้ กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับดังกล่าวต้องเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับจากสมาชิกทุกฝ่ายในองค์กร กฎ และข้อบังคับเหล่านั้นต้องนำมาซึ่งความเสมอภาคของสมาชิกในองค์กร รวมทั้งสร้างภาพเอื้อต่อการควบคุมและพัฒนาสังคมนั้นด้วยแนวทางในการประยุกต์ใช้หลักนิติธรรมในองค์กร

1.1 ให้ความรู้แก่สมาชิกในองค์กร เรื่องกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ สิทธิเสรีภาพ บทบาทและความรับผิดชอบต่อสังคมในองค์กร รวมทั้งขอบเขตในการมีส่วนร่วม ในการบริหารแบบประชาธิปไตย

1.2 พัฒนานุเคราะห์ให้มีจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรมและศีลธรรม เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ประชาชนและพัฒนาการผลิตบุคลากรให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น ตัวชี้วัด กฎข้อบังคับ ระเบียบต่าง ๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดี และลงโทษคนไม่ดี และมีการปรับปรุง กฎข้อบังคับและระเบียบให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงก็จะเป็นดัชนีชี้วัดที่สำคัญประการหนึ่ง

1.3 องค์กรและบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส ตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน ส่วนด้านการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความเป็นธรรม

มีความประพฤตีสุจริตปราศจากคอร์รัปชัน นอกจากนี้ขนาดองค์กร อัตรากำลังคนและงบประมาณจะลดลง

1.4 สภาพสังคมในองค์กร มีข้อร้องเรียน คดีความและการฟ้องร้องรวมทั้งสถิติการทำผิดกฎต่าง ๆ ลดลง คนในองค์กร ตระหนักในสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพของตนเอง รู้และเข้าใจกฎระเบียบข้อบังคับ และมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตย ในการแสดงความคิดเห็นในกรณีต่าง ๆ

2. หลักคุณธรรม ความหมายของคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนการทำงานให้มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ เป็นพลเมืองดี คือ ปฏิบัติตามทศวาจาธรรม ได้แก่

สัจจะ คือ การรักษาความสัตย์

ทมะ คือ การรู้จักข่มใจตนเอง

ขันติ คือ การอดทน อดกลั้นและการอดออม

จาคะ คือ การรู้จักละวางความชั่ว ความทุจริต

แนวทางการดำเนินการตามหลักคุณธรรม

1. สถาบันการศึกษาส่งเสริมการเรียนรู้และปลูกฝังเรื่องคุณธรรมจริยธรรมเริ่มจากเยาวชนในและนอกระบบการศึกษาของชาติอย่างจริงจัง
2. ทรนรงค์ใช้หลักคุณธรรม อย่างกว้างขวางจริงจัง โดยเริ่มจากผู้บังคับบัญชา
3. ทรนรงค์ให้สังคมร่วมสนับสนุนผู้ปฏิบัติที่มีคุณธรรมที่ถูกรังแก โดยผู้มีอำนาจเหนือกว่ารวมถึงการยอมรับ เชิดชูให้เกียรติ และการให้ Incentives ในรูปแบบต่าง ๆ
4. องค์กรระดับต่าง ๆ มีการจัดกิจกรรม ประชาสัมพันธ์ สร้างจิตสำนึกด้วยสื่อประเภทต่าง ๆ

5. ทุกหน่วยงานภาครัฐ ควรมีหลักจริยธรรมของตนเองหรือจริยธรรม แต่ละสาขาวิชาชีพอย่างเปิดเผย

ตัวชี้วัดหลักคุณธรรม

1. การร้องเรียน หรือร้องทุกข์ในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง

2. คุณภาพชีวิตของคนในองค์กร มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรในองค์กรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3. องค์กรมีเสถียรภาพอยู่กันอย่างสงบสุข ด้วยความมีระเบียบวินัย

3. หลักความโปร่งใส ความหมายของ ความโปร่งใส คือ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในองค์กร โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส

ตรวจสอบได้ เช่น บุคลากรในองค์กรผู้ขึ้นตอน วิธีการทำงานที่จะติดต่อกันและสามารถตรวจสอบการทำงานได้ภายในองค์กรจะต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจในการบริหารงาน บริหารเงิน บริหารคนและมีการสื่อสารที่ดีภายในองค์กร เช่น มีการกระจายข่าวรายวันหรือรายสัปดาห์ ให้สมาชิกในองค์กร ได้ทราบความเคลื่อนไหวขององค์กร

#### แนวทางในการสร้างความโปร่งใสในองค์กร

1. สืบหาความเห็นชอบของบุคลากรในหน่วยงานในเรื่องความโปร่งใสที่ต้องการจากบุคลากร
2. บุคลากรตระหนักในความสำคัญและปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539
3. ปรับปรุงระบบเอกสาร ระบบสารสนเทศให้เป็นระเบียบสะดวกต่อการใช้งานและการสืบค้นตรวจสอบของประชาชน
4. จัดทำเอกสาร คู่มือเกี่ยวกับให้บริการของส่วนราชการที่เข้าใจง่ายสะดวกต่อการติดต่อกันของหน่วยงานประชาชน
5. มีระบบประชาสัมพันธ์ภายในและภายนอกองค์กร
6. สร้างทัศนคติที่ดีในการให้บริการข้อมูลข่าวสารและตอบข้อสงสัยของประชาชน

#### ตัวชี้วัดความโปร่งใส

1. สืบหาความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการ
2. จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน การถูกสอบสวนลดลง
3. เกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ
4. องค์กรมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ
4. หลักความรับผิดชอบ ความหมายของความรับผิดชอบ หมายถึง ความมุ่งมั่นและตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถให้บรรลุผลสำเร็จสอดคล้องตามกฎหมาย ระเบียบขององค์กร ปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกต่อหน้าที่ สังคม ประชาชนและประเทศชาติ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้รับบริการและส่วนรวมเป็นสำคัญ รวมทั้งยอมรับผลที่เกิดจากการปฏิบัติงานดังกล่าวทั้งที่เป็นผลดีและผลเสียหาย ตลอดจนพร้อมแสดงข้อเท็จจริงในการประกอบภารกิจต่อสาธารณชนสามารถชี้แจงเหตุผลได้และพร้อมรับการตรวจสอบจากสาธารณะ

#### แนวทางในการดำเนินการตามหลักความรับผิดชอบ

1. ผู้บังคับบัญชาเป็นแบบอย่างที่ดีรวมทั้งการสร้างแบบอย่างที่ดีด้วยการยกย่องและส่งเสริมความประพฤติของบุคคลที่เป็นแบบอย่างที่ดี

2. สร้างความรับผิดชอบของตนเอง โดยใช้การมีส่วนร่วมมีระบบตรวจสอบ และการประเมินผลที่น่าเชื่อถือได้

3. ส่งเสริมผู้มีความสามารถโดยการให้รางวัลและลงโทษที่เหมาะสมรวมทั้ง ในการจูงใจด้วยค่าตอบแทนและอื่น ๆ

ตัวชี้วัดเรื่องความรับผิดชอบ

1. ได้รับการยอมรับและความพึงพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง
2. ผลการปฏิบัติงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
3. คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วนรวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดจากการปฏิบัติงานและจำนวนการเรียกร้องหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

5. หลักการมีส่วนร่วม ความหมายของการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาส ให้ประชาชนหรือบุคคลในองค์กรทุกระดับ เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากการบริหารงานหรือการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรได้ร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็นร่วมตัดสินใจ รวมทั้งร่วมสนับสนุน ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามสิ่งที่ตนเองได้ร่วมตัดสินใจแนวทางการสร้างความมีส่วนร่วม

5.1 องค์กรต้องกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจน พร้อมทั้งออกกฎ ระเบียบข้อบังคับ ให้บุคลากรในองค์กรถือปฏิบัติ รวมทั้งพัฒนากลไก ระบบการทำงานและการบริหารจัดการให้มี ประสิทธิภาพ เพื่อเอื้อต่อการสนับสนุนให้บุคลากรในองค์กรและประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง

5.2 กระจายอำนาจ การบริหารจัดการสู่บุคลากรตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เพื่อให้บุคลากรสามารถบริหารภารกิจตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างตรงตามความต้องการ

5.3 รณรงค์และประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างจิตสำนึกให้บุคลากรและประชาชน เห็นคุณค่าและความสำคัญของการมีส่วนร่วม

5.4 จัดทำข้อมูลชี้แนะแนวทางการมีส่วนร่วมในงาน/โครงการต่าง ๆ รวมทั้ง ให้ ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ผู้เกี่ยวข้องและ ประชาชน ซึ่งจะทำให้การมีส่วนร่วมนั้นมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

5.5 แสดงผลลัพธ์จากการเข้ามามีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมให้ผู้เกี่ยวข้องและ ประชาชนได้ทราบพร้อมทั้งมีรางวัลตอบแทนแก่เจ้าของความคิดเห็นที่นำไปสู่การปฏิบัติ

5.6 สร้างหลักประกันในความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้เข้าร่วมแสดง ความคิดเห็นหรือวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานขององค์กร

ตัวชี้วัดหลักความมีส่วนร่วม

1. ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ
2. ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ

3. จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือเสนอ  
ข้อคิดเห็นจากบุคลากร/ผู้เกี่ยวข้อง/ประชาชน ในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการมี  
ส่วนร่วม

6. หลักความคุ้มค่า ความหมายของหลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการ  
และการใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม รวมทั้งการรักษา  
ทรัพยากรธรรมชาติให้มีความยั่งยืนแนวทางการดำเนินการตามหลักความคุ้มค่า

6.1 ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรต้องให้ความสำคัญ

6.2 ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้สั้นหรือเบ็ดเสร็จในขั้นตอนเดียว เพื่อให้  
สะดวกและรวดเร็ว

6.3 ปฏิบัติงานอย่างประหยัดทรัพยากร ประหยัดเวลาภายในระยะเวลาที่  
เหมาะสม

6.4 กำหนดมาตรฐานการทำงานในหน้าที่และเป้าหมายให้ชัดเจน

6.5 สร้างระบบความคุ้มค่า และรายงานผลการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าต่อ  
ผู้บังคับบัญชาตามลำดับ เพื่อการตรวจสอบ

6.6 นำเครื่องมือที่ทันสมัยมาใช้ในการทำงาน

6.7 เปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการเสนอแนะวิธีการต่าง ๆ ที่นำไปสู่  
ความคุ้มค่า

6.8 รับฟังความคิดเห็นจากบุคคลภายนอก เพื่อนำมาปรับปรุงการทำงานใน  
องค์กร

6.9 ให้ความสำคัญกับระบบติดตามประเมินผลและควรประกาศให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง  
และประชาชนทราบเป็นระยะ ๆ

6.10 ใช้ระบบการประเมินการปฏิบัติงาน (RBM) และใช้การจัดสรรงบประมาณ  
เป็นเครื่องมือในการพิจารณางบประมาณในโครงการ

6.11 จัดสรรงบประมาณตามผลสัมฤทธิ์ของงาน

6.12 ปรับปรุงระเบียบปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักความคุ้มค่า

6.13 ให้รางวัลหน่วยงาน/กลุ่ม/บุคลากรที่ดำเนินการในวิธีดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง  
คุ้มค่าที่สุด

ตัวชี้วัดในหลักความคุ้มค่า

1. ความพึงพอใจของผู้รับบริการ

2. ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2.1 ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ

## 2.2 ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ

กระทรวงศึกษาธิการ (2547 : 105-106) ได้สรุปหลักการพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หรือ ธรรมาภิบาล (Good Governance) ไว้ 6 ประการ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม (Rule of Laws) ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านี้ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล
2. หลักคุณธรรม (Ethics) ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยบรรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ
3. หลักความโปร่งใส (Transparency) ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงมาตรงไป ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน
4. หลักความมีส่วนร่วม (Participation) ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ
5. หลักความรับผิดชอบ (Accountability) ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคมการใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน
6. หลักความคุ้มค่า (Value for Money) ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

## 6. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคธรรมาภิบาล

สุเมธ แสงนันทนวล (2552 : 46 – 49) การบริหารงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาลเป็นประเด็นที่ถูกอ้างอิงถึงอย่างแพร่หลายในยุคปัจจุบัน ดังนั้น เพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นที่ยอมรับ จึงควรมีการพิจารณาเรื่องการบริหารจัดการ เพื่อให้องค์กรมีคุณลักษณะน่าพึงพอใจ 4 ประการ ดังนี้



ประการที่ 1 ภาพพจน์เยี่ยม หมายถึงความมีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับ มีการกล่าวขวัญถึงในทางที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล เช่น มีความโปร่งใส ทำงานโดยยึดหลักกฎหมาย เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นมีการประชาสัมพันธ์งานให้ชุมชนได้รับทราบขั้นตอนการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพสามารถอธิบายได้ มีความเป็นรูปธรรม มีการเก็บข้อมูลสถิติ สามารถประเมินออกมาเป็นตัวเลขได้ ตลอดจนมองเห็นการพัฒนาการ หรือการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นอย่างชัดเจนสามารถตรวจสอบได้ เป็นตัวอย่างของความโปร่งใส ที่ทุกหน่วยงานสามารถเข้ามาดูงาน หรือตรวจสอบได้ตลอดเวลา

ประการที่ 2 ภาพลักษณ์ดี เป็นเรื่องของภาพที่ปรากฏต่อสาธารณชน ซึ่งสามารถมองเห็นได้ง่ายกว่าภาพพจน์ ภาพลักษณ์ขององค์กรจึงควรมีการตกแต่งให้ดูดีอยู่เสมอ ตั้งแต่ความสวยงาม สะอาดสะอ้านของสถานที่ ไปจนถึงบุคลิกภาพของผู้นำและสมาชิกในองค์กร โดยเฉพาะผู้นำองค์กร ถือเป็นบุคคลที่อยู่ในสายตาของสาธารณชน จึงควรมีลักษณะที่ดี 3 ประการ คือ มาดต้องตา หมายถึง บุคลิกภายนอกที่ดี ทั้งทางด้านกิริยามารยาท และการแต่งกาย วาจาต้องใจ คือพูดไพเราะ พูดแต่สิ่งที่ดีมีประโยชน์ และพยายามพูดในด้านบวกสำหรับ ภายในยอดเยี่ยม คือในใจมีคุณธรรมและความเข้มแข็ง หนักแน่น ซึ่งสื่อออกมาถึงบุคลิกภายนอกได้

ประการที่ 3 มีความทันสมัย หมายถึง องค์กร โดยเฉพาะตัวผู้นำองค์กร ต้องมีวิสัยทัศน์ มีความทันสมัยทันต่อเหตุการณ์และสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของโลก ดังนั้นผู้นำองค์กรยุคใหม่จึงควรมีคุณสมบัติและลักษณะ ดังนี้ มีความเป็นผู้นำ ทำงานได้หลายหน้าที่ ู้คุณค่าของเวลา สื่อสารพูดเขียนได้ได้ดี ใช้ภาษาอังกฤษได้ ใช้คอมพิวเตอร์ได้ ใช้อินเทอร์เน็ตได้ วิเคราะห์ข้อมูลได้ดี ทันโลกบริหารยุคใหม่ ใส่ใจบริการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเน้นหลักธรรมาภิบาล ในเรื่องของความรับผิดชอบการรับใช้ และตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น อย่างมีความเสมอภาคและมีประสิทธิภาพ นั่นคือให้บริการที่รวดเร็ว ถูกต้อง เป็นธรรม มีหัวใจบริการ ให้ผู้รับบริการ ได้รับความพึงพอใจ

ประการที่ 4 ประสานการมีส่วนร่วม ตามหลักคิดในระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชนจะสามารถตอบสนองหลักธรรมาภิบาลได้เกือบทุกข้อ ดังนั้น ในการดำเนินโครงการใด ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรแจ้งให้ประชาชนได้ร่วมรับรู้รับทราบ ตั้งแต่ขั้นตอนการดำเนินงานไปจนถึงผลการดำเนินงานต่าง ๆ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมยังมีข้อดี คือประชาชนจะรู้สึกถึงการเป็นเจ้าของร่วมกัน เต็มใจที่จะช่วยกันเป็นหูเป็นตา สอดส่องดูแลท้องถิ่นของตนเองให้อยู่ร่วมกันได้อย่างเป็นสุข

จากความหมายและนิยามของคำว่าธรรมาภิบาล ซึ่งมีความหลากหลายขึ้นอยู่กับลักษณะของการปกครอง วัฒนธรรมและวัตถุประสงค์ สรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การปกครองด้วยหลักการ บริหารจัดการที่คิงาม โดยเป็นdkiตัดสินใจ การตรวจสอบ ลดการทุจริตคอร์ปชั่นลง เพื่อให้เกิด

ความโปร่งใส โดยจะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคทุกฝ่ายในสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้กรอบแนวคิดหลักกรรมมาภิบาล ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลมิตรภาพ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม

## รูปแบบของเทศบาลและอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

นั้น ทัศนีย์ บรรณานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์ (2544 : 66) เทศบาลว่า มิได้จัดตั้งขึ้นทั่วทั้งประเทศ แต่จะจัดตั้งขึ้นเป็นแห่ง ๆ ไปดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยเมื่อรัฐพิจารณาเห็นควรที่จะยกฐานะท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาล ก็ตราพระราชกฤษฎีกายกฐานะท้องถิ่นนั้นเป็นเทศบาลเป็นแห่ง ๆ ไปเทศบาลมีฐานะเป็นทบวงการเมืองและเป็นนิติบุคคลดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

### ประเภทของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 8 ถึง มาตรา 11 ได้กำหนดให้เทศบาลมีอยู่ 3 ประเภทด้วยกัน คือ

1. เทศบาลตำบล ได้แก่ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะว่าการเป็นเทศบาลตำบลจะต้องมีเงื่อนไขอย่างไรบ้างแต่ในทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยได้วางหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบลเอาไว้

2. เทศบาลเมือง มีอยู่ 2 รูปแบบ คือ

2.1 ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดทุกแห่งจะต้องตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นเทศบาลเมือง

2.2 ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

3. เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไปและมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาลการจัดตั้งเทศบาลทั้ง 3 ประเภทจะต้องทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะต้องระบุชื่อและเขตของเทศบาลเอาไว้ด้วย

## โครงสร้างของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล 2496 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 มาตรา 14-15 และมาตรา 36 กำหนดให้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็นสองส่วนคือ สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยมีองค์ประกอบดังนี้

1. สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลตามจำนวน ดังนี้

1.1 สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 12 คน

1.2 สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 18 คน

1.3 สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 24 คน

การดำรงตำแหน่ง สมาชิกสภาเทศบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีอำนาจหน้าที่โดยสรุป ดังนี้

1.3.1 อำนาจในการตราเทศบัญญัติ

1.3.2 อำนาจในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรี

1.3.3 อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการประจำเทศบาล

2. นายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง และนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาล ตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

2.1 เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน

2.2 เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน

2.3 เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เลขาธิการนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาล เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรี โดยกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน และในกรณีเทศบาลนคร ให้แต่งตั้งได้รวมกันไม่เกินห้าคนนายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย เทศบัญญัติ และนโยบาย

2. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล

3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี

4. วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
5. รักษาให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และ กฎหมายอื่น และตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 เอกราชกำหนดให้เทศบาล มีปลัดคนหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย การบริการหารงานบุคคลของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

3. พนักงานเทศบาล เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานประจำสำนักงาน หรือนอกสำนักงานเป็นผู้นำนโยบายของนายกเทศมนตรีไปปฏิบัติ โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2542 แบ่งออกเป็น 12 หน่วยงาน ดังนี้

3.1 สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินกิจกรรมให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผนและนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานการเจ้าหน้าที่งานทะเบียนราษฎร ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใด โดยเฉพาะ

3.2 สำนักงานกองคลัง / กองคลัง หรือฝ่ายคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่าง ๆ ตลอดจนการควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาลประกอบด้วยงานการเงินและบัญชีงานพัฒนารายได้ งานผลประโยชน์ งานเร่งรัดรายได้ งานแผนที่ภาษี งานทะเบียนทรัพย์สิน งานบริการข้อมูลแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

3.3 กองหรือฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วย ของประชาชน การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การสุขาภิบาลและรักษาความสะอาดงานสัตว์แพทย์ ตลาดสาธารณะตลอดจนการควบคุมการประกอบอาชีพเกี่ยวกับสุขอนามัยของประชาชน

3.4 สำนักการช่าง / กองช่างหรือฝ่ายช่าง มีหน้าที่เกี่ยวกับ การควบคุมงานก่อสร้างอาคาร เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง งานเกี่ยวกับไฟฟ้าสาธารณะ งานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานสถาปัตยกรรมและผังเมือง ตลอดจนงานสาธารณูปโภค

3.5 สำนักงานศึกษา / กองการศึกษา หรือฝ่ายการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชน งานด้านการสอน การนิเทศการศึกษา การศึกษานอกโรงเรียนและงานกิจกรรมเด็กและเยาวชน

3.6 กองหรือฝ่ายวิชาการและแผน มีหน้าที่เกี่ยวกับงานวิชาการและการวางแผนพัฒนา เทศบาล ประกอบด้วย งานวิเคราะห์นโยบายและแผน งานวิจัยและประเมินผล งานนิติกรรมการจัดทำงบประมาณและงานประชาสัมพันธ์

3.7 กองหรือฝ่ายสวัสดิการ มีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบเกี่ยวกับงานสังคมสงเคราะห์ งานสวัสดิการเด็กและเยาวชน และงานพัฒนาชุมชน

3.8 กองหรือฝ่ายช่างสุขาภิบาล มีหน้าที่กำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล และบำบัดน้ำเสีย ประกอบไปด้วยงานกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล งานเครื่องกลและซ่อมบำรุง งานโรงงานกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล งานแบบแผน งานก่อสร้าง งานควบคุมและการตรวจสอบการบำบัดน้ำเสียงานบำรุงรักษาและซ่อมแซมและงานวิเคราะห์คุณภาพน้ำ

3.9 กองหรือฝ่ายการแพทย์ มีหน้าที่เกี่ยวกับงานรักษาพยาบาลประชาชนประกอบไปด้วย ฝ่ายบริการการแพทย์ ฝ่ายการพยาบาลและศูนย์บริการสาธารณสุข (กองหรือฝ่ายการแพทย์ จะจัดตั้งขึ้นเฉพาะเทศบาลนคร ซึ่งมีรายได้เพียงพอสำหรับการสร้างโรงพยาบาล และการบริหาร)

3.10 กองหรือฝ่ายการประปา มีหน้าที่เกี่ยวกับการผลิตน้ำประปา งานวางระบบท่อประปา งานจำหน่ายน้ำประปาแก่ประชาชน งานจัดเก็บรายได้การประปา

3.11 หน่วยตรวจสอบภายใน มีหน้าที่ตรวจสอบและกลั่นกรองให้ความเห็นชอบและข้อเสนอแนะแก่ปลัดเทศบาลเกี่ยวกับงานการเงิน และควบคุมการตรวจสอบด้าน อื่นๆตามที่ได้รับมอบหมาย

3.12 หน่วยงานแขวง มีหน้าที่ให้บริการประชาชนเกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎร งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การศึกษา การสวัสดิการ สาธารณสุข การช่าง การประปาแขวงเป็นหน่วยงานย่อยจำลองรูปแบบเทศบาล เพื่อรองรับความเจริญเติบโตของเมืองเพื่อเป็นการบริการประชาชนให้ทั่วถึง ซึ่งสามารถจัดตั้งแขวงได้ในกรณีเทศบาลขนาดใหญ่มีพื้นที่ไม่ต่ำกว่า 20 ตารางกิโลเมตร ประชากรไม่ต่ำกว่า 100,000 คน มีรายได้รวมเงินอุดหนุน 60 ล้านบาท ขึ้นไป

4. อำนาจหน้าที่ Authority อำนาจหน้าที่ หมายถึง อำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลและมีกฎหมายรองรับ เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นกำหนดไว้ด้วย เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้ในมาตรา 16 เป็นต้น

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2536 : 142) อำนาจและหน้าที่ของเทศบาล มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลไว้รวม 31 ประการด้วยกัน คือ

1. จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตน
2. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ
5. การสาธารณสุขการ
6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและ

ผู้ด้อยโอกาส

11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของ

ท้องถิ่น

12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย

โรงมหรสพ และสาธารณสุขสถานอื่น ๆ

24. การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

25. การผังเมือง

26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ

28. การควบคุมอาคาร

29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุน การป้องกันและรักษา

ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

31. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดและนอกจากนี้ ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาลเองก็ยังสามารถกำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้โดยแยกเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนครรวมทั้งยังบพบัญญัติให้เทศบาลสามารถทำกิจการนอกเขตเทศบาลหรือกระทำการร่วมกับบุคคลอื่นได้ซึ่งกล่าวโดยสรุปแล้วกิจการที่เทศบาลทุกประเภทจะทำได้นั้นสามารถแบ่งได้เป็น 8 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

31.1 การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เช่น การดับเพลิง การป้องกันและระงับสาธารณภัย

31.2 การสาธารณสุข เช่นการจัดให้มีและบำรุงสถานที่พิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การจัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนและฌาปนสถาน เป็นต้น

31.3 การสาธารณูปการ เช่น การสงเคราะห์มารดาและเด็ก การสงเคราะห์คนชรา คนอนาถา เด็กกำพร้า เป็นต้น

31.4 การโยธาสาธารณะ เช่น การสร้างและบำรุงทางบกทางน้ำ การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจของราษฎร เป็นต้น

31.5 การศึกษา เช่น การจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา เป็นต้น

31.6 การสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ เช่น การประปา การไฟฟ้า การเดินรถประจำทาง ตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม กิจการโรงรับจำนำ เป็นต้น

31.7 การทะเบียนราษฎร

31.8 การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎรกิจการทั้งหลายเหล่านี้เป็นหน้าที่ของเทศบาลที่จะต้องจัดทำภายในเขตเทศบาลของตนอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ได้มีการเพิ่มเติมโดยการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลหลายครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 10 ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการเพิ่มหน้าที่ให้กับเทศบาลอีกหลายประการ เช่น เพิ่มหน้าที่ให้กับเทศบาลตำบลในการส่งเสริมการพัฒนาศตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญา

ท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น หรือการเพิ่มหน้าที่ให้กับเทศบาลนครในการควบคุม สุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น การจัดการเกี่ยวกับ ที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่ จอดรถ การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง รวมทั้งการส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว นอกจากนี้ เทศบาลอาจทำกิจการอื่น ๆ ได้อีกตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 57 ทวิ และมาตรา 57 ตริ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล คือ การทำกิจการภายนอกเขตเทศบาลอาจออกไปทำกิจการต่าง ๆ ภายนอกเขตของตนได้โดยมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ คือ

1) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจ หน้าที่อยู่ภายในเขตของตน

2) ได้รับความยินยอมจากเทศบาล สภาจังหวัดหรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่ เกี่ยวข้องและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยการทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดย ก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด

## บริบทของเทศบาลตำบลมิตรภาพ

### 1. สภาพทั่วไป

เทศบาลตำบลมิตรภาพตั้งอยู่หมู่ที่ 5 ตำบลมิตรภาพ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม ตั้งอยู่ทางตอนเหนือของอำเภอแกดำ ห่างจากอำเภอประมาณ 9 กิโลเมตร ห่างจากจังหวัดมหาสารคาม ระยะทางประมาณ 18 กิโลเมตร มีพื้นที่ประมาณ 19,400 ไร่ หรือประมาณ 31.04 ตารางกิโลเมตร พื้นที่ส่วนใหญ่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร มีพื้นที่ทำการเกษตรประมาณ 16,614 ไร่ ที่อยู่อาศัย 1,940 ไร่ พื้นที่อื่น ๆ 846 ไร่ พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่มทางตอนใต้เป็นที่ดอน ลักษณะดินเป็นดิน ร่วนปนทรายการเก็บกักน้ำไม่ดีเท่าที่ควร

### 2. อาณาเขต

ทิศเหนือ	ติดกับ	เขต อบต.เขวา อ.เมือง จ.มหาสารคาม
ทิศใต้	ติดกับ	เขต อบต.วังแสง อ.แกดำ จ.มหาสารคาม
ทิศตะวันออก	ติดกับ	เขต อบต.หนองกุง อ.แกดำ จ.มหาสารคาม
ทิศตะวันตก	ติดกับ	เขต อบต.หนองปลิง อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม



### 3. ลักษณะภูมิประเทศ

สภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่มทางตอนใต้เป็นที่ดอน ลักษณะดินเป็นดินร่วนปนทรายการเก็บกักน้ำไม่มีเท่าที่ควร

### 4 เขตการปกครอง

เทศบาลตำบลมิตรภาพ มีประชากรรวมทั้งหมด 6,768 คน แบ่งเป็นชาย 3,414 คน หญิง 3,354 คน มีจำนวนครัวเรือนรวมทั้งสิ้น 1,455 ครัวเรือน จำนวนหมู่บ้านในเขตเทศบาลตำบลมิตรภาพ 21 หมู่บ้าน

### 5. สภาพทางเศรษฐกิจ

#### 5.1 ด้านเกษตรกรรม รวม 16,614 ไร่

ทำนา	15,768 ไร่	คิดเป็น ร้อยละ 94.90
ทำสวน	420 ไร่	คิดเป็น ร้อยละ 2.53
ทำไร่	426 ไร่	คิดเป็น ร้อยละ 2.57

นอกจากนี้ยังมีการเลี้ยงสัตว์เป็นอาชีพเสริม

#### 5.2 ด้านอุตสาหกรรมและการพาณิชย์

ร้านค้าทั่วไป	จำนวน	53 แห่ง
โรงสีข้าว	จำนวน	30 โรง
ปั้มน้ำมันและก๊าซ	จำนวน	- แห่ง
ร้านศาลพระภูมิ	จำนวน	10 แห่ง
โรงขนมจีน	จำนวน	2 แห่ง
โรงงานอุตสาหกรรม	จำนวน	- แห่ง
ร้านซ่อมรถ	จำนวน	1 แห่ง

#### 5.3 รายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปี

ตำบลมิตรภาพมีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปี ในปี 2554 ที่ 42,500 บาท ซึ่งอยู่ในลำดับที่ 1 ของรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีที่ต่ำ ของอำเภอแกดำ จะเห็นว่าอยู่ในเกณฑ์ขั้นต่ำ เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมตามฤดูกาลเท่านั้น

### 6. สภาพทางสังคม

#### 6.1 การศึกษา

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	5	แห่ง
--------------------	---	------

ประถมนศึกษา	4	แห่ง
โรงเรียนมัธยมศึกษา	1	แห่ง
ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน		จำนวน 21 หมู่บ้าน

#### 6.2 สถาบันและองค์กรทางศาสนา

วัด/สำนักสงฆ์		จำนวน 16 แห่ง
---------------	--	---------------

#### 6.3 การสาธารณสุข

สถานีอนามัยประจำหมู่บ้าน		จำนวน 2 แห่ง
เจ้าหน้าที่สาธารณสุข		จำนวน 6 คน
อาสาสมัครสาธารณสุข		จำนวน 147 คน
อัตราการมีส้วมราคน้ำ		ร้อยละ 100

#### 6.4 การให้การสงเคราะห์แก่ผู้ด้อยโอกาส

การให้การสงเคราะห์คนชรา	จำนวน 751 ราย
สงเคราะห์คนพิการ	จำนวน 109 ราย
สงเคราะห์ผู้ติดเชื้อเอดส์	จำนวน 15 ราย

### 7. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

#### 7.1 การคมนาคม

ถนนลาดยาง	จำนวน 10 สาย	ระยะทาง 10.00 กิโลเมตร
ถนนคอนกรีต	จำนวน 71 สาย	ระยะทาง 8.00 กิโลเมตร
ถนนลูกรัง	จำนวน 6 สาย	ระยะทาง 25.00 กิโลเมตร
ถนนดิน	จำนวน 50 สาย	ระยะทาง 52.00 กิโลเมตร

#### 7.2 การโทรคมนาคม

ที่ทำกาไปรษณีย์โทรเลข	จำนวน 1 แห่ง
โทรศัพท์สาธารณะ	จำนวน 63 แห่ง

#### 7.3 การไฟฟ้า

เทศบาลตำบลมิตรภาพ มีจำนวน 21 หมู่บ้าน มีไฟฟ้าใช้จำนวน 1,726 ครัวเรือน  
ขาดการขยายระบบไฟฟ้าเพื่อการเกษตร

#### 7.4 แหล่งน้ำธรรมชาติ

ลำห้วย	2	สาย
บึง หนอง	10	แห่ง

## 7.5 แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น

บ่อน้ำตื้น	135	แห่ง
บ่อบาดาล	58	แห่ง
ฝาย	11	แห่ง

## 8. ข้อมูลอื่น ๆ

เทศบาลตำบลมิตรภาพ มีการคมนาคมทางบกใช้ติดต่ออำเภอและจังหวัดเส้นทางติดต่อส่วนใหญ่มีสภาพเป็นถนนหินคลุกและหินลูกรัง มีถนนลาดยางเพื่อป้องกันฝุ่นละอองภายในหมู่บ้าน จำนวน 5 หมู่บ้าน

## 8.1 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

- หมู่บ้านในเขตเทศบาลตำบลมิตรภาพ ทุกหมู่บ้านอยู่ห่างจากสถานีตำรวจ เฉลี่ยประมาณ 18 กิโลเมตร แต่ละหมู่บ้านจะมีการเข้าเวรยามเพื่อรักษาความปลอดภัยในหมู่บ้านตนเอง มีองค์กรมวลชนจัดตั้ง ดังนี้

ลูกเสือชาวบ้าน	2	รุ่น	จำนวน	600	คน
ไทยอาสาป้องกันชาติ	12	รุ่น	จำนวน	748	คน
สถานีดับเพลิง				-ไม่มี-	

อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) จำนวน 70 คน

## 8.2 ทรัพยากรธรรมชาติ

ทรัพยากรธรรมชาติในเขตเทศบาลตำบลมิตรภาพ มีป่าชุมชนตามที่สาธารณสุข ประโยชน์คอนปู้ตาที่ยังมีความอุดมสมบูรณ์ ใช้เป็นแหล่งอาหารคือเห็ดต่าง ๆ ที่มีตามธรรมชาติไว้บริโภคและจำหน่าย

## 9. ข้อมูลเกี่ยวกับศักยภาพของเทศบาลตำบลมิตรภาพ

9.1 จำนวนบุคลากร	จำนวน	15	คน
ตำแหน่งในสำนักปลัดเทศบาลตำบล		6	คน
ตำแหน่งในกองคลัง		4	คน
ตำแหน่งในกองช่าง		3	คน
ตำแหน่งกองการศึกษา		1	คน
กองสวัสดิการสังคม		1	คน

## 9.2 ระดับการศึกษาของบุคลากร

ประถมศึกษา	-	คน
------------	---	----

มัธยมศึกษา/อาชีวศึกษา	3 คน
ปริญญาตรี	9 คน
สูงกว่าปริญญาตรี	3 คน

9.3 รายได้ของเทศบาลตำบลมิตรภาพประจำปีงบประมาณ 2554 จำนวนทั้งสิ้น

25,398,239.41 บาท แยกเป็น

รายได้ที่เทศบาลตำบลจัดเก็บเอง	303,975.49 บาท
รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้	10,857,260.92 บาท
เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	14,237,003.00 บาท
เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (เงินรางวัลจัดเก็บภาษี)	- บาท

ข้อมูล ณ วันที่ 30 เดือน กันยายน พ.ศ. 2554

9.4 ศักยภาพของชุมชนและพื้นที่การรวมกลุ่มของประชาชน

จำนวนกลุ่มทุกกลุ่มประเภท 52 กลุ่ม แยกเป็น

กลุ่มทอผ้าไหม	5	กลุ่ม
กลุ่มเย็บผ้า	1	กลุ่ม
กลุ่มสัจจะออมทรัพย์	21	กลุ่ม
กลุ่มร้านค้าชุมชน	-	กลุ่ม
กองทุนเงินล้าน	21	กลุ่ม
กลุ่มทำขนม	1	กลุ่ม
กลุ่มหัตถกรรมไม้ไผ่	2	กลุ่ม
กลุ่มทำลวดหนาม	1	กลุ่ม

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วิจิตราภรณ์ ไชยโคตร (2550 : 78) ได้ศึกษาการประเมินการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ของเทศบาลตำบลบรบือ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษาปรากฏว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องในกาบริหารงานเห็นว่า มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลบรบือโดยรวมและรายด้านจำนวน 6ด้าน คือ ด้านนิติธรรม ด้านคุณธรรม ด้านความโปร่งใส ด้านความรับผิดชอบ ด้านการมีส่วนร่วมและด้านความคุ้มค่า อยู่ในระดับปานกลางแต่สมาชิกสภาเทศบาล เห็นว่ามีการบริหารโดยรวมและเกือบทุกด้านอยู่ในระดับและผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานที่มีสภาพแตกต่างในเรื่องเพศ อายุ ระดับการศึกษาและตำแหน่ง เห็นว่า มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลบรบือ โดยรวมและทุกด้าน ไม่แตกต่างกัน

ฉลองนพ อัมพรัตน์ (2550 : 95-96) ได้ศึกษาการปฏิบัติงานตามหลัก ธรรมชาติของเทศบาลตำบลมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า การปฏิบัติงานตามหลักธรรมชาติ โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาจำแนกเป็นรายด้านพบว่า มีระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมชาติอยู่ในระดับมาก 2 ด้าน ได้แก่ ด้านหลักนิติธรรม และด้านหลักคุณธรรม อยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ และด้านหลักความคุ้มค่า ตามลำดับ บุคลากรในหน่วยงานที่มีเพศ และระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีการปฏิบัติงานตามหลักธรรมชาติไม่แตกต่างกัน แต่ บุคลากรในหน่วยงานที่มีอายุ และประสบการณ์ทำงานแตกต่างกัน มีการปฏิบัติงานตามหลักธรรมชาติไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ทัศนีย์ ไตมี (2550 : 100) ที่ได้ศึกษาเรื่อง ทักษะของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการบริหารงาน โดยใช้หลักธรรมชาติ ขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุดรดิตถ์ ผลการศึกษา พบว่าโดยรวมอยู่ในระดับมาก ผลการเปรียบเทียบทักษะของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการบริหารงาน โดยใช้หลักธรรมชาติขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุดรดิตถ์ในแต่ละด้าน จำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มี เพศ และระดับการศึกษา ที่แตกต่างกัน มีทักษะต่อการบริหารงาน โดยใช้หลักธรรมชาติในองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุดรดิตถ์ ไม่แตกต่างกัน ส่วนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มี อายุอาชีพ และรายได้ ที่แตกต่างกัน มีทักษะต่อการบริหารงาน โดยใช้หลักธรรมชาติในองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุดรดิตถ์ แตกต่างกัน

อัญญา นามะเน็ง (2550 : 66 – 74) ได้ศึกษา การปฏิบัติตามหลักธรรมชาติขององค์การบริหารส่วนตำบลในทัศนคติของพนักงานส่วนตำบลอำเภอสะเตาะ จังหวัดสงขลา ผลการศึกษาพบว่า ภาพรวมพนักงานส่วนตำบลส่วนใหญ่เห็นว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามหลักธรรมชาติอยู่ในระดับน้อย โดยพนักงานส่วนตำบลที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วน โยธา ตำแหน่งเดียวที่เห็นว่า มีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามหลักธรรมชาติอยู่ในระดับปานกลาง รองลงมาคือหัวหน้าส่วนการคลังและตำแหน่งอื่น ได้แก่ ช่างโยธา เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ เจ้าหน้าที่พัสดุ เจ้าหน้าที่ธุรการ เป็นต้น โดยเห็นว่า ปัญหาและอุปสรรคอยู่ในระดับที่ต่ำค่าเฉลี่ยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ส่วนปลัด อบต. และตำแหน่งปลัด อบต.

แสงไทย พวงพอก (2550 : 32-39) ได้ศึกษาและเปรียบเทียบความพึงพอใจของหัวหน้าครัวเรือน ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลด่านช้าง จำนวน 100 ครัวเรือน ที่มีต่อการบริหารงานก่อนและหลังการนำหลักธรรมชาติมาใช้ในการบริหารงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลด่านช้าง อำเภอบัวใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา พบว่าก่อนที่จะมีการนำหลักธรรมชาติมาใช้ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลด่านช้างอยู่ในระดับน้อยทุกด้าน

และหลังจากที่มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ พบว่าประชาชนมีความพึงพอใจในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลด้านข้างในระดับมากทุกด้าน โดยมีความพึงพอใจในการบริหารงานด้านหลักคุณธรรมมากที่สุด รองลงมาคือหลักการมีส่วนร่วม จากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลด้านข้าง ได้จัดให้มีระบบยกย่องเชิดชูผู้ปฏิบัติงานที่มีคุณธรรมดีเด่น และได้ดำเนินการประชุมเพื่อกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานซึ่งยึดหลักธรรมาภิบาลและมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรม และพบว่าหัวหน้าครัวเรือนที่มีคุณลักษณะต่างกัน จำแนกตามเพศ ช่วงอายุ ระดับการศึกษาและรายได้ต่อเดือนมีความพึงพอใจในการบริหารงานก่อนและหลังใช้ธรรมาภิบาลของการบริหารงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลด้านข้าง ไม่แตกต่างกัน

อภิชาติ โชติชัชวาลย์กุล (2550 : 87) ทำการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอหนองหญ้าไซ จังหวัดสุพรรณบุรี โดยกลุ่มตัวอย่างคือ พนักงานส่วนตำบล 53 คน และนักการเมืองท้องถิ่น 87 คน รวมทั้งสิ้น 140 คนผลพบว่าระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรทั้ง 6 ด้าน อยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกตามตำแหน่ง เพศ อายุ การศึกษาและระยะเวลาในการทำงาน พบว่าพนักงานส่วนตำบลและนักการเมืองท้องถิ่น มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรไม่แตกต่างกัน

ชนิคาภา โพธิ์ศรี (2551 : 42 – 43) ได้ศึกษาความคิดเห็นต่อการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลที่ส่งผลต่อความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอำนาจเจริญ พบว่า ระดับความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลที่ส่งผลต่อความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลธรรมาภิบาลด้านหลักนิติธรรม พบว่า ส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อการเปิด โอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติในระดับมาก รองลงมาคือ มีระเบียบข้อบังคับขององค์กรชัดเจน เป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติในระดับมาก ด้านหลักคุณธรรม พบว่า โดยส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อการมีเป้าหมายการปฏิบัติงานเพื่อความผาสุก และ อยู่ดีกินดีของประชาชนอยู่ในระดับมาก รองลงมาคือการจัดสรรงบประมาณครอบคลุมพื้นที่ด้วยความเป็นธรรม อยู่ในระดับมาก ด้านความโปร่งใส พบว่าเปิดช่องทางให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามาขอข้อมูล และสามารถตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นได้อย่างสะดวกอยู่ในระดับมาก รองลงมาคือ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาสได้รับรู้เรื่องราวการจัดซื้อจัดจ้าง อยู่ในระดับมาก ด้านหลักการมีส่วนร่วม พบว่า เปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมและเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจของท้องถิ่นอยู่ในระดับ มากรองลงมาคือ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการประชุมสภา อยู่ในระดับมาก ด้านหลักความรับผิดชอบ พบว่าดำเนินการจัดตั้งงบประมาณดำเนินกิจกรรมตามแผนอยู่ในระดับมาก และสมาชิกสภา อบต.เข้าร่วมประชุมอย่างสม่ำเสมออยู่ในระดับมาก และด้านหลักความคุ้มค่า พบว่า มีการตรวจสอบการใช้

งบประมาณอย่างเป็นระบบอยู่ในระดับ มาก รองลงมาคือ มีการจัดลำดับงานตามโครงการที่จำเป็น และเร่งด่วนอยู่ในระดับมาก

สละ เจริญผล (2551 : 100 – 102) ได้ศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารงาน เทศบาล ของเทศบาลตำบลรางหวาย อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี พบว่า ความคิดต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารงานเทศบาลของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลรางหวาย อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายหลักพบว่า อยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน หลักที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ได้แก่ หลักความรับผิดชอบ หลักคุณธรรมหลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ หลักนิติธรรม หลักความคุ้มค่า และ หลักการมีส่วนร่วม เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านนิติธรรม ด้านคุณธรรม ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบ ด้านความคุ้มค่า และด้านความโปร่งใสตรวจสอบได้ ตามลำดับ

เสริมพงษ์ ลิบลับ (2552 : 97-114) ได้ศึกษาและเปรียบเทียบประสิทธิผลของการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยใช้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 400 คน ประกอบด้วย 1) หัวหน้าส่วนราชการเทศบาลละ 10 คน 2) พนักงานและลูกจ้างในเทศบาลเมืองเทศบาลละ 40 คน และ 3) ประชาชนที่มารับบริการในเทศบาลเมือง เทศบาลละ 150 คน ผลพบว่า 1) ในมุมมองด้านกระบวนการภายในองค์กรหัวหน้าส่วนราชการมีความเห็น โดยรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน 2) ในมุมมองด้านการเงินหัวหน้าส่วนราชการเห็น โดยรวมและรายด้าน ด้านหลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใสและหลักความคุ้มค่า มีประสิทธิผลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 3) ในมุมมองด้านการเรียนรู้ และนวัตกรรมในองค์กร ทั้งโดยรวมและรายด้านมีประสิทธิผลแตกต่างกัน

อภิสิทธิ์ หนูหนักดี (2552 : 184) ได้ศึกษาเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในองค์การภาคประชาสังคม เพื่อสร้างแนวทางการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอย่างเหมาะสมและสามารถนำไปใช้กับองค์กรอื่นต่อไป พบว่าการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การภาคประชาสังคมมีลักษณะคล้ายกัน ต่างกันที่รายละเอียดของนโยบาย รูปแบบองค์กร ภาวะผู้นำ ทักษะและความสามารถของบุคลากร โดยจะเน้นที่หลักการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ รองลงมาคือหลักความรับผิดชอบ และพบว่าสิ่งที่ปัดป้องให้เจ้าหน้าที่ดำเนินงานอย่างเป็นอิสระมากเกินไป อาจทำให้เจ้าหน้าที่บางคนขาดความรับผิดชอบ เพราะถือเป็นเรื่องของผู้บริหาร ผู้บริหารต้องให้ความสมดุลต่อการทำงานว่าจะให้อิสระแก่พนักงานในระดับใดจึงจะเหมาะสม ผู้บริหารต้องสร้างกระบวนการควบคุมอย่างเป็นระบบและเป็นแบบอย่างในการทำงานที่มีความรับผิดชอบ สามารถแก้ปัญหาการทำงานและให้คำแนะนำเมื่อเจ้าหน้าที่ต้องการได้

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้น ผู้ศึกษาสามารถสรุปได้ว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล นั้นเป็นข้อบังคับทางกฎหมายซึ่งกำหนดไว้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดถือในการปฏิบัติงานและการบริหารงาน เพื่อให้มีการบริหารองค์กรและการบริหารราชการที่ได้รับการมอบอำนาจจากรัฐบาล สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและสังคมโดยทั่วถึงอย่างแท้จริง

โดยหากจะพิจารณาเป็นรายด้านของหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ด้านนั้นในด้านที่ประชาชนมีความคิดเห็นส่วนใหญ่อยู่ในระดับมาก คือ ด้านคุณธรรม ด้านนิติธรรม ส่วนในด้านที่ประชาชนมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง คือ ด้านความโปร่งใส ด้านความรับผิดชอบ ด้านความคุ้มค่า และด้านการมีส่วนร่วมที่ประชาชนมีความคิดเห็นที่ใกล้เคียงกัน



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY