

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษา เรื่อง “การเปรียบเทียบการบริหารจัดการตามแนวทางทศพิธราชธรรม ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลในคลองบางปลากดกับองค์การบริหารส่วนตำบลบางกระสอบ ในจังหวัดสมุทรปราการ” ครั้นนี้ ผู้ศึกษาได้ทบทวนวรรณกรรมหรือแนวคิดที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาใช้ สร้างกรอบแนวคิดการวิจัย สร้างแบบสอบถาม และใช้เป็นแนวทางในการเสนอแนะการพัฒนาการบริหารจัดการ เป็นต้น

สำหรับการจัดแบ่งหรือกำหนดหัวข้อของบทที่ 2 นี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดหัวข้อให้ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัย กรอบแนวคิดการวิจัย และขอบเขตการวิจัย ตามที่ได้ปรากฏอยู่ในบทที่ 1 สำหรับการทบทวนวรรณกรรมหรือแนวคิดที่เกี่ยวข้องในบทนี้ ครอบคลุม 5 หัวข้อ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ
2. แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการตามแนวทางทศพิธราชธรรม (ตัวแปรอิสระ)
3. แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล
4. ความเป็นมา โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในคลองบางปลากดและองค์การบริหารส่วนตำบลบางกระสอบในเชิงเปรียบเทียบ

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้เน้นเรื่อง การบริหารจัดการ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความหมายของการบริหารจัดการ ซึ่งผู้ศึกษาได้จัดลำดับการนำเสนอเรียงตามนักวิชาการไทย ตั้งแต่ปีที่สุดถึงปีล่าสุด และในส่วนท้าย จะเป็นนักวิชาการต่างประเทศ

ธงชัย สันติวงษ์ (2543: 21-22) ได้กล่าวไว้ในหนังสือ เรื่อง “องค์การและการบริหาร” โดยกล่าวถึงลักษณะของงานบริหารจัดการไว้ 3 ด้าน คือ

1) ด้านที่เป็นผู้นำหรือหัวหน้างาน งานบริหารจัดการ หมายถึง ภาระหน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ปฏิบัติตนเป็นผู้นำภายในองค์กร

2) ด้านภารกิจหรือสิ่งที่ต้องทำ งานบริหารจัดการ หมายถึง การจัดระเบียบทรัพยากรต่าง ๆ ในองค์กร และการประสานกิจกรรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

3) ด้านความรับผิดชอบ งานบริหารจัดการ หมายถึง การต้องทำให้งานต่าง ๆ สำเร็จ ลุล่วงไปด้วยดีด้วยการอาศัยบุคคลต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2545: 18) ได้กล่าวไว้ในหนังสือ เรื่อง “องค์การและการจัดการ” ว่า ความหมายของคำว่า การจัดการ (management) อาจแปลว่า การจัดการหรือการบริหาร หรือการบริหารจัดการก็ได้ ซึ่งนิยมใช้ในการจัดการธุรกิจ (business management) ส่วนคำว่า ผู้จัดการ (manager) จะหมายถึง บุคคลในองค์กรซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบต่อกิจกรรมในการบริหาร ทรัพยากรและกิจการงานอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ขององค์กร ซึ่งในหนังสือเล่มนี้จะใช้คำว่า การบริหารจัดการ (management) หมายถึง ชุดของหน้าที่ต่าง ๆ (a set of functions) ที่กำหนดทิศทางในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทั้งหลายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (efficient) หมายถึง การใช้ทรัพยากรได้อย่างเฉลียวฉลาดและคุ้มค่า (cost-effective) ส่วนการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (effective) หมายถึง การตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง (right decision) และมีการปฏิบัติการได้สำเร็จตามแผนที่กำหนดไว้ ดังนั้น ผลสำเร็จของการบริหารจัดการจึงต้องมีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลควบคู่กัน

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2545: 39) อธิบายไว้ในหนังสือ เรื่อง “การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น: สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย” ว่า การบริหารจัดการ ในฐานะที่เป็นกระบวนการ หรือกระบวนการบริหารจัดการ เกิดได้จากหลายแนวคิด เช่น โพสคอร์ต (POSDCoRB) เกิดจากแนวคิดของ ลูเทอร์ กุลลิค (Luther Gulick) และ ลินคอล์น เออร์วิค (Lyndall Urwick) ประกอบด้วยขั้นตอนการบริหารจัดการ 7 ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การจัดการคน (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) ขณะที่กระบวนการบริหารจัดการตามแนวคิดของ เฮนรี ฟาโยล (Henry Fayol) ประกอบด้วย 5 ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) หรือรวมเรียกว่า พอคค (POCCC)

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2546 วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2546: 27 - 42) ยังอธิบายไว้ในบทความเรื่อง “ผู้ว่าฯ ซีอีโอด้านลบ” ว่า วิสัยทัศน์หรือแนวทางการบริหารจัดการของอดีตนายกรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ว่าฯ ซีอีโอ มีจำนวน 26 ประการ ดังนี้

- 1) มีผู้รับผิดชอบหรือมีเจ้าภาพในทุกกิจกรรมหรือในการปฏิบัติงานทุกขั้นตอน
- 2) ปฏิบัติงานอย่างท้าทายด้วยการกำหนดนโยบายหลักหรืองานชิ้นโบว์แดงที่ต้องทำ และพยายามทำให้สำเร็จ หรือปฏิบัติงานให้เสร็จก่อนกำหนดเวลาที่ได้ประกาศไว้
- 3) กำหนดกรอบเวลาในการทำงาน เช่น ระยะเวลาการปฏิบัติงานว่าจะแล้วเสร็จภายในกี่วันกี่เดือน หลีกเลี่ยงการพูดว่าจะพยายามให้เร็วที่สุด โดยไม่ระบุเวลา
- 4) ตั้งเป้าหมายหรือระบุจำนวนปริมาณงานที่จะทำให้สำเร็จไว้อย่างชัดเจน เช่น จะสร้างบ้านเอื้ออาทร หรือสร้างโรงเรียนจำนวนเท่าใด จะสร้างกลุ่มพลังประชาชนจำนวนกี่กลุ่ม
- 5) มุ่งผลสำเร็จของงาน โดยเริ่มจากจิตใจที่มีจิตสำนึกในการปฏิบัติงานที่มุ่งความสำเร็จ (achievement consciousness) มิใช่มีจิตสำนึกในการปฏิบัติงานที่อยู่ภายใต้การครอบงำของระบบราชการ (bureaucracy consciousness) สำหรับการปฏิบัติงาน ต้องเป็นลักษณะมุ่งผลผลิต (product) เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ไม่ติดขัดอยู่กับกระบวนการ (process) หรือระเบียบกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานมากเกินไป พร้อมกันนั้น ควรหลีกเลี่ยงการบริหารงานด้วยปากที่อ้างประชาชนพร่ำเพรื่อโดยผลงานไม่ปรากฏชัดเจน และพยายามหลีกเลี่ยงที่จะใช้คำพูดดังต่อไปนี้ “การปฏิบัติงานประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง” แต่ไม่ได้บอกว่าทั้งหมดมีกี่ระดับ “เรื่องนี้เป็นเรื่องละเอียดอ่อน ต้องใช้เวลามากในการแก้ไขปัญหา” หรือบริหารงานด้วยการตั้ง “คณะกรรมการซื้อเวลา” ขึ้นมาเพื่อถ่วงเวลาหรือปล่อยให้ความเป็นอยู่ของผู้แก้ไขปัญหาแทน
- 6) ยึดถือประชาชนหรือผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมเป็นเป้าหมายหลัก
- 7) แสดงลักษณะผู้นำที่กล้าได้กล้าเสีย ไม่แทงกั๊ก หลีกเลี่ยงการปฏิบัติงานแบบพบกันครึ่งทาง หรือมุ่งรับแต่ความชอบอย่างออกนอกหน้า โดยไม่กล้ารับผิดชอบเมื่อผิดพลาด กล้าให้รางวัลตอบแทนแก่ผู้กระทำความดี เช่น ผู้แข็งแรงแสบ ผู้นำจับ และผู้เสียสละชีวิตเพื่อชาติ
- 8) กล้าคิด ตัดสินใจ และลงมือปฏิบัติงานด้วยความรวดเร็ว ลดขั้นตอน ลดพิธีการ ตลอดจนติดตามงานอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งในช่วงเวลาวิกฤตด้วย
- 9) กล้าคิดและทำนอกกรอบ ซึ่งอาจยึดถือคำกล่าวที่ว่า “ประวัติศาสตร์ของชาติบ้านเมืองจำนวนไม่น้อยเกิดขึ้นจากการกระทำของผู้แหกกฎ” (history is made by those who break the rules)

10) กล้าคาดการณ์หรือทำนายเหตุการณ์ล่วงหน้าเพื่อสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ทั้งยังเป็นการแสดงความมั่นใจให้ปรากฏ

11) บริหารจัดการในเชิงรุกทั้งภายในและภายนอกประเทศด้วยความคิดริเริ่ม พร้อมนำเสนอสิ่งแปลกใหม่อยู่ตลอดเวลา โดยค่อย ๆ ปล่อยออกมาตามจังหวะเวลา

12) ประชาสัมพันธ์ผลงานอย่างสม่ำเสมอ โดยใช้มืออาชีพ (professional) มิใช่ใช้มือสมัครเล่น (amateur)

13) ตอบโต้หรือสวนผู้ต่อต้านอย่างทันทีทันควันเพื่อสกัดกั้นและกำราบผู้ต่อต้านในเวลาเดียวกัน ก็เป็นการสร้างกำลังใจให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชาและตนเองด้วย

14) จัดตั้งทีมตรวจสอบและติดตามผลงานของผู้ได้บังคับบัญชารวมทั้งทำวิจัยเพื่อตรวจสอบข้อมูล ความนิยม และความต้องการของประชาชน

15) เลือกผู้ร่วมงานหรือผู้ได้บังคับบัญชาที่มีฝีมือและควบคุมสั่งการได้

16) วางตำแหน่งคนของตัวเองไว้ในตำแหน่งสำคัญและในทุกวงการ

17) ไม่เปิดโอกาสให้มีคู่แข่งหรือให้ใครมามีชื่อเสียงเทียบเท่าหรือมาทาบบารมี

18) นำข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้อย่างจริงจัง

19) มีไมตรีจิต (courtesy) ซึ่งครอบคลุมถึงการมีมารยาทความสุภาพ ความเอื้อเฟื้อ และมีธรรมาจริยธรรม

20) บริหารจัดการโดยแสดงถึงความเป็นมืออาชีพ (professionalism) พร้อมกับหลักวิชาการมาประยุกต์ใช้ประกอบด้วย

21) เป็นที่ยอมรับ (respect) หรือได้รับความศรัทธาจากประชาชนส่วนใหญ่

22) มีความยืดหยุ่น (flexible) ซึ่งต้องเป็นการยืดหยุ่นเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม

เท่านั้น

23) เสียสละประโยชน์และความสุขส่วนตัวเพื่อส่วนรวม มีความเป็นผู้ให้มากกว่าผู้รับ

24) ดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่อย่างภาคภูมิใจ มีเกียรติ และมีศักดิ์ศรี

25) ให้เกียรติและยกย่องครอบครัว

26) คิดดี ไม่สรวย ไม่วางฟอร์ม วางก้าม ไม่ติดยึดกับตำแหน่ง รู้จักพอและพร้อมที่จะลงจากตำแหน่ง ขณะเดียวกัน ก็ตั้งความปรารถนาสำหรับอนาคตของตนเองไว้ด้วย เช่น มิได้มุ่งเป็นแค่รัฐบุรุษ (statesman) หรือเป็นผู้นำของประเทศเท่านั้น แต่ปรารถนาที่จะเป็นมหาบุรุษของโลก (the great man)

นอกจากนั้น ในปี พ.ศ. 2548 วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2548: 5) ยังอธิบายไว้ในหนังสือเรื่อง “การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของ

รัฐ” ว่า การบริหารจัดการ (management administration) การบริหารการพัฒนา (development administration) แม้กระทั่งการบริหารการบริการ (service administration) แต่ละคำมีความหมาย คล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกัน ที่เห็นได้อย่างชัดเจนมีอย่างน้อย 3 ส่วน คือ หนึ่ง ล้วนเป็นแนวทางหรือ วิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในการปฏิบัติ ราชการ เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ สอง มีกระบวนการบริหารงานที่ ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การคิด (thinking) หรือการวางแผน (planning) การดำเนินงาน (acting) และการประเมินผล (evaluating) และ สาม มีจุดหมายปลายทาง คือ การพัฒนาประเทศไปในทิศทาง ที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงเพิ่มขึ้น สำหรับส่วนที่แตกต่างกัน คือ แต่ละคำมีจุดเน้นต่างกัน กล่าวคือ การบริหารจัดการเน้นเรื่องการนำ แนวคิดการจัดการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารราชการ เช่น การมุ่งหวังผลกำไร การ แข่งขัน ความรวดเร็ว การตลาด การประชาสัมพันธ์ การจูงใจด้วยค่าตอบแทน การลดขั้นตอน และ การลดพิธีการ เป็นต้น ในขณะที่การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญเรื่องการบริหารรวมทั้งการ พัฒนานโยบาย แผน แผนงาน โครงการ (policy, plan, program, project) หรือกิจกรรมของ หน่วยงานของรัฐ ส่วนการบริหารการบริการเน้นเรื่องการอำนวยความสะดวกและการให้บริการแก่ ประชาชน

ในปี พ.ศ. 2550 วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2550: 16 - 17) อธิบายไว้ในหนังสือ เรื่อง “การ บริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรมและแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง” ว่า การบริหารจัดการ หมายถึง การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานใด ๆ ที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้ในการ เปลี่ยนแปลง พัฒนา หรือสร้างความสุขความเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคงและยั่งยืนให้แก่ ประชาชนและประเทศชาติ โดยเกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ เช่น (1) การบริหารนโยบาย (Policy) (2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) (3) การบริหารคุณธรรม (Morality) (4) การบริหารที่ เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) (5) การวางแผน (Planning) (6) การจัดองค์การ (Organizing) (7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) (8) การอำนวยการ (Directing) (9) การประสานงาน (Coordinating) (10) การรายงาน (Reporting) และ (11) การงบประมาณ (Budgeting) เช่นนี้เป็นการ นำ “กระบวนการบริหารจัดการ” ที่เรียกว่า แฟ้มส์-โพสคอร็บ (PAMS-POSDCoRB) แต่ละตัวมา เป็นแนวทางในการให้ความหมายของคำว่าบริหารจัดการด้วย หรืออีกตัวอย่างหนึ่ง คือ การ บริหารจัดการ หมายถึง การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานใด ๆ ที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้ในการเปลี่ยนแปลง พัฒนา หรือสร้างความสุขความเจริญก้าวหน้าอย่าง มั่นคงและยั่งยืนให้แก่ประชาชนและประเทศชาติ โดยเกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ เช่น (1) การบริหาร คน (Man) (2) การบริหารเงิน (Money) (3) การบริหารวัสดุอุปกรณ์ (Material) (4) การบริหารงาน

ทั่วไป (Management) (5) การบริหารคุณธรรม (Morality) (6) การให้บริการประชาชน (Market) และ (7) การบริหารเวลา (Minute) เช่นนี้ เป็นการนำ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ” ที่เรียกว่า 7M แต่ละตัวมาเป็นแนวทางในการให้ความหมายของคำว่าการบริหารจัดการนอกจากนี้ ยังอาจนำปัจจัยอื่นมาใช้เป็นแนวทางในการให้ความหมายของการบริหารจัดการได้อีก เป็นต้นว่า 3M ซึ่งประกอบด้วย คน (Man) เงิน (Money) และการจัดการทั่วไป (Management) และ 5P ซึ่งประกอบด้วย ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด ประสานงาน และประชาสัมพันธ์ การให้ความหมายทั้ง 2 ตัวอย่างนี้ เป็นการให้ความหมายในลักษณะที่ หนึ่ง การบริหารจัดการเป็น กระบวนการที่มีระบบและมีขั้นตอนในการดำเนินงานหลายขั้นตอนพร้อมกันนั้น สอง ได้นำ หลักวิชาการ คือ “กระบวนการบริหารจัดการ” และ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ” มาใช้เป็นแนวทางในการให้ความหมายด้วย การทำเช่นนี้ น่าจะมีส่วนทำให้การให้ความหมายคำว่า การบริหารจัดการดังกล่าวนี้ครอบคลุมเนื้อหาสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการได้ชัดเจน เข้าใจง่ายขึ้น เป็นวิชาการ และมีกรอบแนวคิดด้วย นอกจากตัวอย่างดังกล่าวนี้แล้ว ยังอาจนำ หลักวิชาการหรือปัจจัยอื่นมาใช้เป็นแนวทางในการให้ความหมายของการบริหารจัดการได้อีกด้วย ขึ้นอยู่กับมุมมองของแต่ละคน เช่น (1) 3M 4M หรือ 5M ซึ่งประกอบด้วย การบริหารคน (Man) การบริหารเงิน (Money) การบริหารวัสดุอุปกรณ์ (Material) การบริหารงานทั่วไป (Management) และการบริหารคุณธรรม (Morality) (2) 5P ซึ่งประกอบด้วย ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด ประสานงาน และประชาสัมพันธ์ และ (3) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งประกอบด้วย 6 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

นอกจากนี้ ในปีเดียวกัน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2550) ยังกล่าวไว้ในบทความ เรื่อง “การวิเคราะห์เปรียบเทียบความหมายของการบริหาร การจัดการ การบริหารการพัฒนา และการบริหารจัดการ” ค้นคืนวันที่ 13 กรกฎาคม 2550 จาก <http://www.wiruch.com> ว่า การบริหารจัดการ และการพัฒนามีความหมายใกล้เคียงกัน เป็นที่น่าสังเกตว่าเมื่อคำว่า การบริหารจัดการ หมายถึง การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐและ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐไปใน ทิศทางที่ดีขึ้นซึ่งครอบคลุมทั้งการดำเนินการหรือการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปใน ทิศทางที่เจริญขึ้น รวดเร็วขึ้น ประหยัดขึ้น และมีประสิทธิภาพขึ้นด้วย ประกอบกับคำว่า การพัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม ดังนั้น จึงมีส่วนทำให้คำว่า “การบริหาร จัดการ” และคำว่า “การพัฒนา” มีความหมายใกล้เคียงกันหรือคล้ายกัน และอาจมองต่อไปได้อีกว่า การพัฒนา คือ ส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการ หรือในทางตรงกันข้ามอาจมองกลับกันก็ได้ว่า การบริหารจัดการ คือ ส่วนหนึ่งของการพัฒนา

นอกจากข้างต้นนี้แล้ว วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ยังได้อธิบายไว้ด้วยว่า ความหมายของการบริหารจัดการ ไม่เพียงแต่จะครอบคลุมกิจกรรมของหน่วยงานของภาครัฐเท่านั้น แต่คำว่า การบริหารจัดการ ยังนำไปใช้อย่างกว้างขวาง รวมถึงภาคเอกชนอีกด้วย สำหรับในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และแคนาดา เป็นต้น ได้นำคำว่า การบริหารจัดการ ซึ่งตรงกับคำว่า management administration มาใช้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เช่น ใช้ในวงการศึกษาหรือมหาวิทยาลัย ในหน่วยงานของรัฐ และในหน่วยงานของเอกชน ตัวอย่างเช่น

1) หนังสือ เรื่อง “Union-Management Administration of Employee Training: the Experience of T[ennessee] V[alley] A[uthority]” เขียนโดย William J. McGlothlin ในปี ค.ศ. 1943

2) หนังสือ เรื่อง “Organizational Management Administration for Athletic Program” เขียนโดย Thomas M. Kinder จัดพิมพ์โดย Eddie Bowers Publishing, U.S.; พิมพ์ครั้งที่ 4, ธันวาคม ค.ศ. 1998

3) หนังสือ เรื่อง “Guide to Collection Development and Management Administration, Organization, and Staffing” เขียนโดย Mary H. Munroe, John M. Haar, Peggy Johnson จัดพิมพ์โดย Lanham, Md.: Scarecrow Press, 2001

4) วารสาร “Educational Management Administration & Leadership” Tony Bush (บรรณาธิการ) จาก University of Lincoln, UK (สหราชอาณาจักร) จัดพิมพ์โดย Sage Publications และได้รับความร่วมมือจาก British Educational Leadership, Management & Administration Society, 2005-2007

5) มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้นำคำว่า Management Administration มาใช้ เช่น

- (1) Fairleigh Dickinson University ในแวนคูเวอร์ (Vancouver) ประเทศแคนาดา
- (2) Missouri State University ในมลรัฐมิสซูรี สหรัฐอเมริกา
- (3) Villanova University ในมลรัฐเพนซิลวาเนีย สหรัฐอเมริกา
- (4) University of Northwestern Connecticut ในมลรัฐคอนเนตทิคัตสหรัฐอเมริกา
- (5) University of West Texas A&M ในมลรัฐเท็กซัส สหรัฐอเมริกา
- (6) University of Southwestern Medical Center ในดัลลัส (Dallas) มลรัฐเท็กซัส สหรัฐอเมริกา

6) หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยราชการของสหรัฐอเมริกา ได้นำมาใช้ เช่น

- (1) กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Department of the Environment) ในมลรัฐแมริแลนด์
- (2) หน่วยการปกครองท้องถิ่น คือ Jackson County ในมลรัฐฟลอริดา

7) หน่วยงานของเอกชน ในสหรัฐอเมริกา

- (1) บริษัท Hewlet Packard
- (2) บริษัท คอมพิวเตอร์ของเอกชน ชื่อ Novell
- (3) บริษัท คอมพิวเตอร์ของเอกชน ชื่อ Knowledgestorm
- (4) บริษัท Gemalto
- (5) บริษัท ViaNett

จากตัวอย่างของการใช้คำว่า การบริหารจัดการ ในต่างประเทศข้างต้น ทำให้สรุปได้ว่า คำว่า การบริหารจัดการ มีการนำไปใช้อย่างกว้างขวาง โดยเป็นที่ยอมรับทั้งในประเทศและต่างประเทศ

โจนาธาน บอสตัน และคณะ (Jonathan Boston) (อ้างใน ทศพร ศิริสัมพันธ์ “แนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ 2547: 450 – 451) ได้สรุปสาระสำคัญของการบริหารจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ไว้ ดังต่อไปนี้

- 1) มีความเชื่อว่า การบริหารงานมีลักษณะของความเป็นสากลภาพ หรือไม่มีความแตกต่างอย่างเป็นนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานของภาครัฐกิจเอกชน และการบริหารงานภาครัฐ (ปัจจัยนำเข้า) และกฎระเบียบ เป็นเรื่องของการควบคุมการผลิต และผลลัพธ์ หรือปรับเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญในการรับผิดชอบต่อกระบวนการงาน (process accountability) ไปสู่การรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ (accountability of results)
- 2) ปรับเปลี่ยนการให้น้ำหนักความสำคัญไปจากเดิม ที่มุ่งเน้นการควบคุมทรัพยากร (ปัจจัยนำเข้า) และกฎระเบียบ เป็นเรื่องของการควบคุมการผลิต และผลลัพธ์ หรือปรับเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญในการรับผิดชอบต่อกระบวนการงาน (process accountability) ไปสู่การรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ (accountability of results)
- 3) ให้ความสำคัญต่อเรื่องทักษะการบริหารจัดการมากกว่าการกำหนดนโยบาย
- 4) โอนถ่ายอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลาง (devolution of centralized power) เพื่อเพิ่มความคล่องตัวแก่ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงาน
- 5) ปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลง ในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับ โดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างภารกิจงานเชิงพาณิชย์ และไม่ใช่องค์กรพาณิชย์ (การกำกับดูแลควบคุม) ภารกิจเชิงนโยบาย และการให้บริการออกจากกันโดยเด็ดขาด
- 6) เป็นการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน และให้มีการจ้างเหมาบุคคลภายนอก (outsourcing) รวมทั้งประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้าง และการแข่งขันประมูลงาน (competitive tendering) เพื่อลดต้นทุน และปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ
- 7) ปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของรัฐให้มีลักษณะเป็นระยะสั้น และกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้

8) เลียนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน เช่น การวางแผนกลยุทธ์และแผนธุรกิจ การทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (performance agreement) การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจัดจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวเฉพาะกิจ การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงาน และการให้ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร (corporate image)

9) มีการสร้างแรงจูงใจ และให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงิน (monetary incentives) ลดต้นทุนค่าใช้จ่าย และเพิ่มผลผลิต

จากการศึกษาความหมายของการบริหารจัดการข้างต้น ผู้ศึกษาวิเคราะห์ว่า นักวิชาการทั้งหลายได้ให้ความหมายไว้คล้ายกันหรือเหมือนกันมาก ในที่นี้ขอให้ความหมายของ การบริหารจัดการ โดยยึดถือความหมายของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ที่กล่าวไว้ว่า การบริหารจัดการ หมายถึง การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานใด ๆ ที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้ในการเปลี่ยนแปลง พัฒนา หรือสร้างความสุขความเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคงและยั่งยืนให้แก่ประชาชนและประเทศชาติ การที่ผู้ศึกษาได้ยึดแนวทางการให้ความหมายของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ข้างต้น เนื่องจากเป็นคำนิยามที่สั้น กระชับ ชัดเจน และครอบคลุมครบถ้วน

สรุป จากการที่นักวิชาการข้างต้นได้ให้ความหมายของคำว่า การบริหารจัดการ ผู้ศึกษาได้สรุปความหมายของการบริหารจัดการที่ใช้ในที่นี้ว่า หมายถึง แนวทางการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานใด ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบล และ/หรือ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในคลองบางปลากดและองค์การบริหารส่วนตำบลบางกระสอบในจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งเป็นการบริหารจัดการภาครัฐ นำมาใช้ในการเปลี่ยนแปลง พัฒนา หรือสร้างความอยู่เย็นเป็นสุข และการกินอยู่แต่เพียงพอดีให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

2. แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการตามแนวทาง

ทศพิธราชธรรม (ตัวแปรอิสระ)

เนื่องจากกรอบแนวคิดการวิจัยครั้งนี้ เกี่ยวข้องกับ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการตามแนวทางทศพิธราชธรรม” ซึ่งมาจาก “แนวคิดเกี่ยวกับหลักการสำคัญการบริหารจัดการตามแนวทางทศพิธราชธรรม” ดังนั้น ในหัวข้อนี้จึงเป็นการนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยดังกล่าว ดังนี้

ธรรมนิติ บทที่ 281 (อ้างถึงใน ปรีชา ช้างขวัญยืน, 2548: 33) ทศพิธราชธรรมเป็นธรรมที่สำคัญ ซึ่งอาจมีมาก่อนสมัยพุทธกาล และเป็นที่ยอมรับปฏิบัติและสั่งสอนต่อ ๆ กันมา เช่นเดียวกับ

จักกวัตติวัตรและศีล 5 โดยธรรมเนียม ถือว่า “ผู้ปกครอง ไม่พึงละเลยทศพิธราชธรรม เหล่านี้คือ (1) ทาน (2) ศีล (3) การเสียสละ (4) ความซื่อตรง (5) ความอ่อนโยน (6) ความเพียร (7) ความไม่โกรธ (8) ความไม่เบียดเบียน (9) ความอดทน (10) ความไม่คลาดจากธรรม”

ในพระไตรปิฎก กล่าวถึง ทศพิธราชธรรมไว้ในมหาหังสาชคก ว่า “ดูกรพระยาหงส์ เราพิจารณาเห็นสัตว์ซึ่งอายุอันเป็นอนาคตยังยืนยาวอยู่ เราตั้งอยู่แล้วในธรรม 10 ประการจึงไม่สะดุ้งกลัวปรโลก เราเห็นกุศลธรรมที่ดำรงอยู่ในตนเหล่านี้ คือ ทาน ศีล การบริจาค ความซื่อตรง ความอ่อนโยน ความเพียร ความไม่โกรธ ความไม่เบียดเบียน ความอดทน และความไม่พินิจ” (สุต ขุท, 28/240 อ้างถึงใน ปรีชา ช้างขวัญยืน, 2548: 33)

สมเด็จพระญาณสังวร (2536: 62) แห่งวัดบวรนิเวศวิหาร ในหนังสือ เรื่อง “คำถาม-คำตอบเกี่ยวกับพระพุทธศาสนา เล่ม 1” ได้แสดงปาฐกถาธรรมพิเศษ เรื่อง “ศาสนาและทศพิธราชธรรม” เนื่องในวันขึ้นปีใหม่ว่า ความเจริญผาสุกหรือความเสื่อมทรามเลวร้ายในประเทศเรา ปัจจุบันมีการวิจัยออกมาแล้วว่า “ข้าราชการ” เป็นองค์กรสำคัญอย่างหนึ่ง ข้าราชการดีมีศีลธรรมหรือมี “ทศพิธราชธรรม” เป็นหลักในการปกครองแล้วประชาชนจะอยู่เย็นเป็นสุข หากข้าราชการไร้ศีลธรรม ปกครองประชาชนนอกกลุ่มนอกแนว “ทศพิธราชธรรม” ประชาชนจะเดือดร้อนทุกหย่อมหญ้า ต้องเข้าป่าถือน้ำขจรบราห์มาพันก้นของล้างจ้องผลาญไม่สิ้นสุด นอกจากนี้ สมเด็จพระญาณสังวรยังได้กล่าวถึงหลักในการปกครองของข้าราชการและทศพิธราชธรรม อันหมายถึง ธรรมสำหรับพระราชาหรือนักปกครองได้อย่างควรที่ข้าราชการและผู้ปกครองทุกระดับจะรับไว้เป็นสติปัญญาและสติมงคลแห่งตนเนื่องในวันปีใหม่ ทั้งควรใช้เป็นหลักปฏิบัติสืบต่อไปเพื่อความผาสุกของทุกฝ่าย

พระธรรมโกศาจารย์ (พุทธทาสภิกขุ) (2550: 13) ได้แสดงพระธรรมเทศนาเนื่องในวันขึ้นปีใหม่ ไว้ในหนังสือ เรื่อง “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม: ตามรอยพระยุคลบาทด้วยทศพิธราชธรรม” ว่า แม้ว่าทศพิธราชธรรมจะมีชื่อเรียก “ธรรมสำหรับพระราชา” แต่ประชาชนพสกนิกรทั้งหลาย ก็สามารถนำมาเป็นหลักประพฤติปฏิบัติได้ เมื่อประพฤติตามนั้นแหละจะเกิดโอกาสมากมาย สะดวกคายในการที่พระองค์ทรงดำรงอยู่ในทศพิธราชธรรม ทำให้มีทศพิธราชธรรมเป็นเครื่องคุ้มครองบ้านเมือง บ้านเมืองนี้เต็มไปด้วยทศพิธราชธรรม ขอให้มองกันให้ดี ๆ ว่า ทศพิธราชธรรมนั้น จะสามารถคุ้มครองบ้านเมือง ป้องกันบ้านเมือง พัฒนาบ้านเมือง ในฐานะที่เป็นธรรมะที่จะช่วยได้จริง สำหรับทศพิธราชธรรมนั้น กล่าวไว้เป็นหลัก 10 ประการ เป็นสิ่งที่จะนำมาซึ่งความเจริญรุ่งเรือง ความสงบสุข สันติภาพ ความเป็นผู้เป็นอิสระเหนือความทุกข์ เหนือปัญหา ทุกอย่างทุกประการ สรุปใจความสำคัญของหลัก 10 ประการ ดังนี้

1) “ทานัง” หรือ ทาน เป็นการให้ปันปัจจัยแห่งชีวิต อะไรเป็นปัจจัยของการดำรงอยู่แห่งชีวิตก็ให้ปัจจัยเหล่านั้น ทั้งในทางรูปธรรม นามธรรม ที่เป็นรูปธรรมก็หมายถึง วัตถุสิ่งของ ที่เป็นนามธรรมก็หมายถึง ความรู้ ความฉลาด ความสามารถ ล้วนแต่เป็นปัจจัยแห่งชาติ

2) “สึละ” หรือ สึลลัง แปลว่า ภาวะปกติ และเหตุปัจจัยหรือการจัดการที่ทำให้เกิดภาวะปกติ อุปมาเหมือนว่าก้อนหิน ก้อนศิลา มีความเป็นปกติ ความหมายนี้ใช้ได้กับคำว่า สึละ หรือ คีล ที่รักษาสมาทานกันอยู่ เหตุทำให้เกิดความปกติ แล้วก็เกิดความปกติ แล้วก็ผลของความปกติ อยู่กันอย่างสงบสุข

3) “ปริจจาคะ” หรือ การบริจาค เป็นการให้ในภายใน ไม่ต้องมีผู้รับก็ได้ เป็นการให้สิ่งที่ไม่ควรมีอยู่ในตน เช่น การละกิเลส เป็นต้น ละความตระหนี่ หวงแหน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ละความเห็นแก่ตน ทาน... ให้วัตถุปัจจัยภายนอก มีตัวผู้รับ ปริจจาคะ... ให้ปัจจัยภายในไม่ต้องมีตัวผู้รับก็ได้ ต่างกันไม่ใช่อย่างเดียวกัน ไม่ใช่ทำให้...ให้ด้วยกัน

4) “อาชชวะ” หรือ อาชชวัง คือ ความซื่อตรง ตรงต่อเพื่อนมนุษย์ ตรงต่อหน้าที่การงานแห่งความเป็นมนุษย์ ความซื่อตรงนี้เป็นเหตุให้เกิดความรักสามัคคี ไว้วางใจ ซื่อตรงต่อเพื่อนมนุษย์ก็อยู่กันอย่างสะดวกสบาย ซื่อตรงต่อหน้าที่แห่งความเป็นมนุษย์นี้เป็นความตรงสุดยอด ความเป็นมนุษย์มีหลักเกณฑ์อย่างไร ซื่อตรงต่อความเป็นอย่างนั้น ปฏิบัติเพื่อความเป็นอย่างนั้น

5) “มัททวะ” หรือ มัททวัง แปลว่า ความอ่อนโยน อ่อนโยนต่อบุคคล ซึ่งใคร ๆ ก็ชอบความอ่อนโยน อย่าต้องกล่าวถึงมนุษย์เลย แม้แต่สัตว์ก็ยังชอบความอ่อนโยนของบุคคลผู้เป็นเจ้าของ นี่ก็เป็นการอ่อนโยนอาการทางจิต คือ มีจิตที่อบรมไว้ดี มีความอ่อนโยน คล่องแคล่ว ที่จะทำการงานทางจิต จะคิด จะนึก จะรู้สึกละไรก็คล่องแคล่ว เหมือนขี้ผึ้งที่อ่อนดีแล้วจะปั้นเป็นอะไรก็ง่ายอย่างนั้น

6) “ตะปัง” หรือ ตะบะ ปกติหมายถึง วิริยะ ความพากเพียร ความบากบั่น ความก้าวหน้า ไม่ถอยหลัง ความไม่หยุดอยู่กับที่ มีคุณสมบัติเผผลาญกิเลสและความชั่วโดยประการทั้งปวง ในที่นี้จะระบุไปยังสิ่งที่เรียกว่าอิทธิบาททั้ง 4 ประการ ก็ได้ เป็นตะบะเผผลาญกิเลส

7) “อัทธโกธะ” หรือ อัทธโกธัง เป็นความไม่โกรธ หรือละเอียดย่อนกว่านั้น แปลว่า ไม่กำเริบ ไม่กำเริบภายในทำให้ตนลำบาก ไม่กำเริบภายนอกทำให้ผู้อื่นลำบาก ไม่โกรธตัวเอง ไม่โกรธผู้อื่น ก็คือ ไม่กำเริบภายใน ไม่กำเริบภายนอก

8) “อวิหิงสัง” หรือ อวิหิงสา ไม่เบียดเบียน ไม่มีการกระทำอันเบียดเบียน อันกระทบกระทั่งตนเองและผู้อื่น

9) “ขันติ” หรือ ความอดทน รอได้ คอยได้ ไม่กระวนกระวายใจ จะมีความฉลาดเฉลียว ปัญญาวิเศษอย่างไร ถ้าไม่รอได้ ทนได้ ก็จะเปล่าประโยชน์ อีกอย่างหนึ่ง ขันติ แปลว่า ความสมควร สมควรที่จะได้รับความสำเร็จ

10) “อะวิโรธนะ” หรือ อวิโรธนัง แปลว่า ไม่มีอะไรพิรุณที่คิดไปจากแนวทางแห่ง ความถูกต้อง ที่จะนำมาซึ่งความผิดพลาด คือ อันตราย หรือทุกซ์โทษโดยประการทั้งปวง

พระราชทานมูณี (ปัญญานันทภิกขุ) (2550: 13) แห่งวัดชลประทานรังสฤษฎ์ ได้แสดง ปาฐกถาธรรม เรื่อง “ธรรมะกับการเมือง” (พิมพ์เผยแพร่โดย อุดร ดันติสุนทร ประธานมูลนิธิ ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) โดยแสดงธรรมไว้ในหัวข้อ “พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงอยู่เหนือ การเมือง” ว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงอยู่เหนือ การเมือง แต่พระองค์ก็ได้ทรงปฏิบัติตนเป็นยอดนักการเมือง เป็นนักการเมืองที่มีธรรมะ มีอุดมคติ สูงส่ง ทรงออกปฏิบัติหน้าที่เพื่อสร้างเสริมความสุขความสงบในสังคม ส่งเสริมอาชีพของ ประชาชน ช่วยเหลือคนยากคนจนให้มีที่ทำมาหากิน เหล่านี้ ถือว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเมือง เหมือนกัน พุทฺธในแง่ธรรมะ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและครอบครัวของพระองค์ก็ถือว่าเป็น ผู้อยู่ในวงการเมือง เพราะทรงปฏิบัติหน้าที่ทุกอย่างเพื่อประโยชน์สุขของสังคม ย่อมทรงเป็น นักการเมืองประเภทหนึ่ง แต่เป็นนักการเมืองชั้นสูง ไม่หวังผลตอบแทน มีแต่การให้ ทรงทำ ประโยชน์เพื่อความสุขของบุคคลอื่นตามหลักทศพิธราชธรรม

นอกจากนี้ พระราชทานมูณี (ปัญญานันทภิกขุ) ยังได้เสนอแนวทางการพัฒนา ประเทศชาติและประชาชน ไว้ว่า “เราทุกคนเปรียบเสมือนอยู่ในเรือลำเดียวกัน ถ้าเรือล่มเราก็ตาย ด้วยกัน ถ้าเรือไปถึงฝั่ง เราก็ตไปถึงฝั่งด้วยกัน ทุกคนจะต้องรู้หน้าที่ ใครเป็นนายเรือ ใครเป็นช่างกล ใครเป็นต้นหน ใครเป็นคนทำความสะอาด ใครเป็นผู้โดยสาร ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ของตน และประสานงานระหว่างกันและกัน เพื่อเรือจะได้ผ่านพายุไปถึงฝั่ง คือ ความสุข ความเจริญของ ทุกคนตามที่เราปรารถนา สิ่งที่เราต้องการในเวลานี้ก็คือ ความรัก ความสามัคคีและความเสียสละ เพื่อประเทศชาติ ไม่เอารัดเอาเปรียบซึ่งกันและกัน ไม่เห็นแก่ตัวโดยมุ่งกระทำเพื่อประโยชน์แก่ ความสุขส่วนตัว และพรรคพวก ให้มองถึงประโยชน์และความสงบสุขของสังคมส่วนรวมตามหลัก พระพุทธศาสนา พระพุทธเจ้าท่านทรงดำรงพระชนม์ชีพอยู่เพื่อประโยชน์ เพื่อความสุขของมนุษย์ ทั้งหลาย เราทั้งหลายที่เป็นศิษย์ของพระผู้มีพระภาคเจ้า ต้องปฏิญาณตนว่า เราจะอยู่เพื่อประโยชน์ เพื่อความสุขแก่เพื่อนมนุษย์ สิ่งใดอันจะเป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่เพื่อนมนุษย์ แก่ ประเทศชาติ เราจะ ไม่ส่งเสริมสิ่งนั้น แต่เราจะหาทางปิดกั้นสิ่งนั้น ไม่ให้เจริญออกงามขึ้นในชาติ บ้านเมืองของเรา นี่คือ อุดมการณ์และหน้าที่ของผู้บริหารประเทศชาติและของประชาชน เราทุกคน จึงต้องช่วยกัน ช่วยจนสุดกำลัง อย่าเมินเฉย นั่งดูเฉย ไม่เอาใจใส่ ให้ช่วยกันทำ ช่วยกันคิด

ช่วยกันนึก ให้ยื่นเรียงแถวเป็นหน้ากระดาน มีจิตมั่นคงที่จะก้าวไปข้างหน้าในการสร้างสรรค์สิ่ง
ทั้งปวง ให้เกิดความสุขความเจริญแก่ชาติบ้านเมืองของเรา”

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2550: 34 - 36) กล่าวไว้ในหนังสือ เรื่อง “การบริหารจัดการตาม
แนวทางคุณธรรมและแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง” ว่า เดิม ทศพิธราชธรรม หมายถึง ธรรมของ
พระราชาหรือราชธรรม ที่สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้า มีพุทธดำรัสไว้ในพระไตรปิฎก มหาสังฆค
อันประกอบด้วย 10 ประการ แม้ในอดีต ทศพิธราชธรรมจะได้ชื่อว่าเป็นหลักธรรมที่พระราชาหรือ
ผู้นำประเทศจะพึงปฏิบัติ และบางคนอาจคิดว่า ทศพิธราชธรรมเป็นของสูงหรือไกลตัว ควรจะเป็น
เรื่องของพระราชาหรือผู้นำประเทศเท่านั้น แต่ต่อมา ได้มีการขยายขอบเขตการนำทศพิธราชธรรม
ไปปรับใช้ให้กว้างขวางขึ้น โดยนักบริหารจัดการและสามัญชนก็สามารถยึดถือและนำไปปฏิบัติใน
ชีวิตประจำวัน เพื่อเป็นหนทางไปสู่ความดีงาม ความสุข ความมั่นคง และความเจริญก้าวหน้าใน
ชีวิตได้เช่นกัน ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า ทศพิธราชธรรม หมายถึง หลักธรรมในการบริหารจัดการและ
ในการดำรงชีวิต 10 ประการที่ผู้บริหารหน่วยงานควรยึดถือเป็นประจำอย่างต่อเนื่อง หลักทั้ง 10
ประการของทศพิธราชธรรมถือว่าเป็นหลักการสำคัญของการบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรม
ทศพิธราชธรรมทั้ง 10 ประการ ประกอบด้วย

ข้อที่ 1 ทาน คือ การให้ นอกเหนือจากการบริจาคเป็นทรัพย์สินหรือสิ่งของแก่ผู้ยากไร้
ผู้ด้อยโอกาส และผู้ตกทุกข์ได้ยากแล้ว อาจจะให้น้ำใจแก่ผู้อื่นได้ด้วย เช่น ให้กำลังใจแก่ผู้ตกอยู่ใน
ห้วงทุกข์ ให้ข้อเสนอแนะที่เป็นความรู้แก่ผู้ร่วมงานหรือผู้ได้บังคับบัญชา ให้รอยยิ้ม และปิยวาจาแก่
ญาติพี่น้อง เพื่อนฝูง รวมถึงบุคคลที่มารับบริการ เป็นต้น

ข้อที่ 2 ศีล หรือ สีลัง คือ ความประพฤติที่ดีงาม อยู่ในศีลในธรรมตามหลักศาสนาของ
แต่ละคน เป็นต้นว่า ยึดถือศีล 5 ตามหลักพระพุทธศาสนา

ข้อที่ 3 บริจาค หรือ ปรจาคะ คือ ความเสียสละ หมายถึง การเสียสละความสุขส่วนตน
เพื่อความสุขหรือประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งอาจจะเป็นครอบครัว หน่วยงาน หรือเพื่อนร่วมงานก็
ได้ เช่น การบริจาคทุนทรัพย์ช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส และการเสียสละร่างกาย อวัยวะหลังตายแล้ว
เพื่อการศึกษา เป็นต้น โดยทั่วไป การเสียสละไม่ว่าสิ่งใดก็ตาม ถือเป็นการลดความเห็นแก่ตัว
ซึ่งล้วนมีส่วนช่วยให้สังคมดีขึ้นทั้งสิ้น

ข้อที่ 4 ความซื่อตรง หรือ อาชาวะ คือ การดำเนินชีวิตและปฏิบัติหน้าที่การงานด้วย
ความเป็นคนตรง ความซื่อสัตย์สุจริต ไม่คิดคดโกงหรือหลอกลวงผู้อื่น เช่น ไม่คิดคดทรยศต่อ
ประเทศชาติและประชาชน หรือไม่นื้อราษฎรบังหลวงทั้งเวลา ทรัพย์สินของหน่วยงานตน แม้จะได้
ทรัพย์สินไปมากมาย แต่เงินบาปที่ได้ไปก็จะเป็นสิ่งอัปมงคลที่ทำให้ผู้นั้น ไม่เจริญก้าวหน้า ถูกคน
รุมสาปแช่ง และแม้คนอื่นจะไม่รู้ แต่ตัวผู้กระทำความชั่วอยู่แก่ใจ และไม่มีวันจะมีความสุขกาย

สบายใจ เนื่องจากเกรงกลัวคนอื่นจะมารู้ความลับตลอดไป ผู้ที่ประพฤติดนด้วยความจริง
แม้ไม่ร่ำรวยเงินทอง แต่จะมั่งคั่งด้วยมิตรที่จริงใจ ตายไปก็ตายตาหลับ ลูกหลานก็ภาคภูมิใจ
เพราะไม่ต้องแบกรับความอับอายที่มีบรรพบุรุษเป็นคนโกงชาติบ้านเมือง

ข้อที่ 5 ความอ่อนโยน หรือ มัทวะ คือ ความสุภาพอ่อนโยน มีอัธยาศัยไมตรี และไม่
เย่อหยิ่งถือตัวต่อคนทั้งหลาย รวมทั้งไม่คิดยึดกับระบบเจ้าขุนมูลนาย เมื่อเป็นเช่นนี้ คนทั่วไปก็จะ
ต้อนรับ เพราะอยู่ใกล้แล้วสบายใจ

ข้อที่ 6 ความเพียร หรือ ตปะ คือ การดำรงชีวิตและการปฏิบัติหน้าที่การงานอย่างไม
ย่อท้อ ไม่ทอดยอ ไม่ลดละเบี่ยงหนายในกิจทั้งปวง แต่ให้ปฏิบัติหน้าที่การงานด้วยความมานะ
ฝ่าฟันอุปสรรคทั้งหลายจนประสบความสำเร็จ ความเพียรนี้จะทำให้เกิดความภาคภูมิใจเมื่องาน
สำเร็จ และยังสอนให้สู้ชีวิต ไม่ถดถอย ท้อแท้ หรือยอมแพ้อะไรง่าย ๆ

ข้อที่ 7 ความไม่โกรธ หรือ อักโกธะ คือ การไม่โมโหหรือโกรธง่าย ไม่ลุแก่อำนาจ
ถึงแม้ในหลายสถานการณ์จะทำได้ยาก แต่ถ้าสามารถฝึกฝน ไม่ให้เป็นคนโมโหง่าย และพยายาม
ระงับยับยั้งความโกรธอยู่เสมอ จะเป็นประโยชน์หลายอย่าง เช่น ทำให้สุขภาพจิตดี หน้าตาผ่องใส
ทำให้รักษามิตรไมตรีกับผู้อื่นไว้ได้ อันมีผลให้คนรักและเกรงใจ

ข้อที่ 8 ความไม่เบียดเบียน หรือ อะวิหิงสา คือ การไม่บีบบังคับผู้อื่น รวมทั้งการ
ไม่ใช้อำนาจไปบังคับ หรือหาเหตุกลั่นแกล้งผู้อื่นด้วย และนอกจากไม่เบียดเบียนคนด้วยกันแล้ว
ยังไม่ควรเบียดเบียนธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และสัตว์อีกด้วย มิฉะนั้น ผลร้ายจะย้อนกลับมาสู่
ผู้เบียดเบียนและสังคม อย่างที่เห็นกันทั่วไปที่เกิดภัยธรรมชาติต่าง ๆ ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่มนุษย์
ไปเบียดเบียนธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ไม่เบียดเบียนคนทั่วไป ก็ควรมีความกรุณาแผ่ไป
อย่างทั่วถึงด้วย

ข้อที่ 9 ความอดทน คือ ขันติ คือ การทนต่อโลก โกรธ หลง ทั้งกายวาจาใจ การทนต่อ
ความยากลำบาก ไม่ทอดยอ และไม่หมดกำลังใจ กำลังใจที่จะดำเนินชีวิต และทำหน้าที่การงาน
ต่อไปจนสำเร็จ รวมทั้งไม่ย่อท้อต่อการทำความงามความดี ความอดทนจะทำให้ชนะอุปสรรคทั้งปวง
ไม่ว่าเล็กหรือใหญ่ และจะทำให้แข็งแรงขึ้น เข้มแข็งขึ้น

ข้อที่ 10 ความเที่ยงธรรม หรือ อวิโรธนะ คือ ความยุติธรรม ความรอบคอบ ความ
ถูกต้อง ความหนักแน่น ไม่เอนเอียงหวัดด้วยคำพูด อารมณ์ หรือลากสักการะใด เป็นการทำ
อะไรด้วยความรอบคอบ ด้วยความถูกต้อง มิใช่ด้วยความถูกใจ รวมตลอดถึงการยกย่องผู้ประพฤติดี
ประพฤติชอบ ขณะเดียวกัน ไม่นินทาหรือไม่สนับสนุนผู้กระทำความผิด

จากการศึกษาความหมายของทศพิธราชธรรมข้างต้น ผู้ศึกษาวิเคราะห์ว่า นักวิชาการ
ทั้งหลายได้ให้ความหมายไว้คล้ายกันหรือเหมือนกันมาก โดยเฉพาะการให้ความหมายของ

พระธรรมโกศาจารย์ (พุทธทาสภิกขุ) และ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ที่ได้ให้ความหมายของทศพิธราชธรรม ทั้ง 10 ประการไว้อย่างกะทัดรัด ชัดเจน และครอบคลุมครบถ้วน ในที่นี้จึงได้นำแนวทางการให้ความหมายของทั้ง 2 ท่าน มาสรุปเป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการตามแนวทางทศพิธราชธรรม ได้เป็น 10 ประการ ดังนี้

1) การให้ทาน หมายถึง การบริจาคทรัพย์สิน หรือสิ่งของแก่ผู้ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาส และผู้ตกทุกข์ได้ยาก รวมถึงการให้น้ำใจแก่ผู้อื่นด้วย เช่น การให้กำลังใจแก่ผู้ที่ตกอยู่ในห้วงทุกข์ การให้ข้อเสนอแนะที่เป็นความรู้แก่ผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชา ให้อยู่เย็นและปวยจาแก่ญาติพี่น้อง เพื่อนฝูง รวมถึงบุคคลที่มารับบริการ เป็นต้น

2) การรักษาศีล หมายถึง ความประพฤติที่ดีงาม อยู่ในศีลในธรรมตามหลักศาสนาของแต่ละคน เป็นต้นว่า ชีตถศีล 5 ตามหลักพระพุทธศาสนา

3) การบริจาค หมายถึง การเสียสละความสุขส่วนตนเพื่อความสุขหรือประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งอาจจะเป็นครอบครัว หน่วยงาน หรือเพื่อนร่วมงานก็ได้ เช่น การบริจาคทุนทรัพย์ช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส และการเสียสละร่างกาย อวัยวะหลังตายแล้วเพื่อการศึกษา เป็นต้น

4) ความซื่อตรง หมายถึง การดำเนินชีวิตและปฏิบัติหน้าที่การงานด้วยความเป็นคนตรง ความซื่อสัตย์สุจริต ไม่คิดคดโกงหรือหลอกลวงผู้อื่น เช่น ไม่นำราษฎรบังหลวงทั้งเวลา ทรัพย์สินของหน่วยงานตน เป็นต้น

5) ความอ่อนโยน หมายถึง ความสุภาพอ่อนโยน มีอัธยาศัยไมตรี และไม่เย่อหยิ่ง ถือตัวต่อคนทั้งหลาย รวมทั้งไม่ยึดติดกับระบบเจ้าขุนมูลนาย

6) ความเพียร หมายถึง การดำรงชีวิตและการปฏิบัติหน้าที่การงานอย่างไม่ย่อท้อ ไม่ทอดทิ้ง ไม่ลดลดเบี่ยงหนายในกิจทั้งปวง แต่ให้ปฏิบัติหน้าที่การงานด้วยความมานะ ฝ่าฟันอุปสรรคทั้งหลายจนประสบความสำเร็จ

7) ความไม่โกรธ หมายถึง การไม่โมโหหรือโกรธง่าย ไม่ลุแก่อำนาจ พยายามระงับยับยั้งความโกรธอยู่เสมอ

8) ความไม่เบียดเบียน หมายถึง การไม่บีบบังคับกดขี่ผู้อื่น รวมทั้งการไม่ใช้อำนาจไปบังคับ หรือหาเหตุกลั่นแกล้งผู้อื่น ซึ่งนอกจากไม่เบียดเบียนคนด้วยกันแล้ว ยังรวมถึงการไม่เบียดเบียนธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และสัตว์อีกด้วย

9) ความอดทน หมายถึง การทนต่อความโลภ โกรธ หลง ทั้งกาย วาจา และใจ การอดทนต่อความยากลำบาก ไม่ย่อท้อ และไม่หมดกำลังใจที่จะดำเนินชีวิต และหน้าที่การงานต่อไปจนสำเร็จ รวมทั้งไม่ย่อท้อต่อการทำคุณงามความดี

10) ความเที่ยงธรรม หมายถึง ความยุติธรรม ความรอบคอบ ความถูกต้อง ความหนักแน่น ไม่เอนเอียงหันไหวด้วยคำพูด อารมณ์ หรือลากสักการะใด ๆ รวมทั้งการไม่สนับสนุนผู้กระทำผิด

สรุป จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการตามแนวทางทศพิธราชธรรมของนักวิชาการข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นกรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่เน้นด้านจิตใจเป็นหลัก แต่ในขณะเดียวกัน ก็สามารถใช้ในการถ่วงดุลกับการบริหารจัดการทางด้านวัตถุอีกด้วย รวมทั้งเป็นแนวคิดที่เข้าใจง่าย ชัดเจน และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการได้อย่างครบถ้วน นอกจากนี้ ยังได้มีการเผยแพร่และนำไปใช้อย่างกว้างขวางโดยเน้นการพัฒนาที่ยั่งยืน ผู้ศึกษาจึงได้นำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดสำคัญในการศึกษาครั้งนี้ โดยการบริหารจัดการตามแนวทางทศพิธราชธรรมที่ใช้ในที่นี้ หมายถึง แนวทางหรือวิธีการดำเนินงานที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในคลองบางปลากด และองค์การบริหารส่วนตำบลบางกระสอบในจังหวัดสมุทรปราการ การบริหารจัดการตามแนวทางทศพิธราชธรรมครอบคลุม 10 ประการ หรือ 10 ด้าน ได้แก่ (1) การให้ทาน (2) การรักษาศีล (3) การบริจาค (4) ความซื่อตรง (5) ความอ่อนโยน (6) ความเพียร (7) ความไม่โกรธ (8) ความไม่เบียดเบียน (9) ความอดทน และ (10) ความเที่ยงธรรม

3. แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นไม่นาน ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด การบริหารงานในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่ จำนวนประชากร และงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่ต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนให้อยู่ดีกินดีสมกับปณิธานในการจัดตั้ง ที่ต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน อันเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย ภาระหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งต้องประสบกับปัญหามากมาย ทั้งปัญหาที่เกี่ยวกับองค์กรเอง และปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

ในที่นี้จะได้นำเสนอ (1) แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล และในส่วนท้ายจะได้นำเสนอเกี่ยวกับ (2) แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากการทบทวนวรรณกรรมและศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ศึกษาได้พบปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ดังนี้

สถาบันดำรงราชานุภาพ กองวิชาการและแผนงาน และสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง (2539: 98-102) ในรายงานการวิจัย เรื่อง “ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล” ได้เสนอว่า จากการสัมภาษณ์คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ผู้บริหารระดับอำเภอและจังหวัด และจากการสังเกตการณ์ สามารถประมวลสภาพปัญหาการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้ดังนี้

1) ด้านโครงสร้างและระบบงาน หรือการบริหารงานทั่วไป

(1) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่ค่อยเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองและเคยชินกับรูปแบบการบริหารของสภาตำบลเดิม

(2) การปฏิบัติงานประจำวันยังไม่เป็นระบบ การที่องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีสถานที่ถาวรเป็นของตนเองและขาดแคลนบุคลากรทำให้การปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่เป็นระบบและราบรื่นเท่าที่ควร

2) ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล

(1) ลูกจ้างชั่วคราวยังไม่เข้าใจระบบการปฏิบัติงานประจำวัน ยังรู้สึขาดความมั่นคงในการทำงาน ค่าตอบแทนต่ำ และยังไม่มียกเลิกประกันเรื่องการจ้างงาน ซึ่งกรณีนี้มีแนวโน้มสูงที่ลูกจ้างจะลาออกไปทำงานอื่น

(2) ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐที่ไปดำรงตำแหน่งหรือช่วยปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น พัฒนาการยังไม่มีอำนาจในตามกฎหมาย ระเบียบวิธีปฏิบัติทำให้เกิดความกังวลใจและไม่มั่นใจในการปฏิบัติงานว่าจะสามารถปฏิบัติได้ถูกต้องตามระเบียบหรือไม่ บางคนต้องถอนตัวออกมากลางคัน

3) ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ

(1) การดำเนินการโครงการพัฒนาต่าง ๆ ยังมีปัญหาเรื่องบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล เข้ามามีส่วนได้ส่วนเสีย โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย เช่น ใช้ชื่อบุคคลอื่นเป็นผู้รับจ้างในโครงการเหล่านั้น แต่เจ้าของกิจการที่แท้จริงเป็นคนขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

(2) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน เช่น การก่อสร้างถนนหนทางขององค์การบริหารส่วนตำบลต่าง ๆ ที่มีพื้นที่ติดกัน ไม่มีการประสานงานในการดำเนินโครงการแต่ละแห่ง

4) ปัญหาด้านการบริหารพัสดุ

(1) ราคาวัสดุครุภัณฑ์ในพื้นที่มักมีราคาสูงกว่าราคากลาง บางประเภทไม่มีในพื้นที่ต้องไปซื้อต่างท้องที่ ทำให้เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอีก

(2) การจัดซื้อจัดจ้างยังไม่ค่อยถูกต้องตามระเบียบ มีการสมยอมหรือฮั้วกัน การเบิกจ่ายเงินยังขาดความรัดกุมรอบคอบ

ดำรง วัฒนา และคณะ (2540) “ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น” ค้นคืนวันที่ 15 กรกฎาคม 2550 จาก <http://www.local.moi.go.th> ได้ทำการศึกษาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น และพบว่า ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันมีประเด็นปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

1) ปัญหาความขัดแย้งของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และรูปแบบในการถ่ายโอนอำนาจ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องมากกว่า 150 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข ตัวอย่างความขัดแย้งของกฎหมายที่เกี่ยวข้องสำคัญในปัจจุบัน คือ ความขัดแย้งระหว่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้กับเขตการศึกษา แต่พระราชบัญญัติกำหนดขั้นตอนและแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้โอนการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สถานศึกษาดังอยู่

2) ปัญหาด้านประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตามภารกิจเดิม และการเตรียมความพร้อมในการรองรับภารกิจใหม่ที่จะได้รับการถ่ายโอน โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไม่พร้อมในด้านต่าง ๆ ตั้งแต่เริ่มจัดตั้ง ปัญหาประสิทธิภาพในการบริหารงาน ปัญหาด้านศักยภาพทางการคลัง ปัญหาการทุจริต ปัญหาความสับสนในบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเอง ระหว่างฝ่ายสภาและฝ่ายกรรมการบริหาร รวมทั้งปัญหาความสัมพันธ์หรือความขัดแย้งในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และฝ่ายข้าราชการประจำ คือ พนักงานส่วนตำบล เป็นต้น

3) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในมาตราที่ 286 และมาตรา 287 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ที่ให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด ลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง และมีสิทธิ

เข้าซื้อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้ ซึ่งนับว่าเป็นการประกันสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชนที่จะเข้ามีส่วนร่วมการเมืองในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่การประกาศใช้กฎหมายทั้งสองฉบับ ตั้งแต่ พ.ศ. 2542 ปรากฏว่ายังไม่มีราษฎรท้องถิ่นใดใช้สิทธิดังกล่าวเลย

วรทัต ล้วนนนท์ (2545: 45-55) ในหนังสือ เรื่อง “การมีส่วนร่วมการปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนตำบล)” กล่าวว่า มีองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งที่กระทำผิดในทางทุจริตโดยการรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือกระทำไปโดยไม่ได้เจตนา มีความรู้สึกวาทะที่กระทำไปนั้นถูกต้องแม้ว่ากระทำไปอย่างไม่ถูกต้อง แต่สายตาของประชาชนกลับมองเห็นว่าเป็นการทุจริต หรือนึกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลของเราน่าจะทุจริต เช่น กรณีดังต่อไปนี้

1) การจัดซื้อจัดจ้างอย่างเร่งรีบ ด้วยมีระยะเวลาเร่งด่วนในการใช้งบประมาณใกล้สิ้นปีงบประมาณ มีความจำเป็นต้องจัดซื้อจัดจ้างเร่งด่วน หาผู้รับเหมาหรือพ่อค้าเสนอราคาที่ต่ำยังไม่ได้ เมื่อต้องรีบร้อนจึงจำยอมต้องจัดซื้อจัดจ้างด้วยราคาค่อนข้างแพง ทำให้ประชาชนมองเห็นราคาแล้วก็คิดว่าองค์การบริหารส่วนตำบลโกงแน่ ๆ จึงต้องให้ความเป็นธรรมกันบ้าง ซึ่งถ้าประชาชนมีส่วนร่วมได้รับทราบความเป็นจริงก็คงมีความเข้าใจไม่คิดไปในทางอгуศลแน่

2) จัดหาเงินสวัสดิการองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องมีการใช้จ่ายในการต้อนรับแขกผู้ใหญ่หรือให้บริการแก่เจ้าหน้าที่พนักงานของตน หรือต้องมีกิจกรรมจัดงานต่าง ๆ เมื่อมีงานโยธาหรือรับเหมาก่อสร้างก็เรียกค่าคอมมิสชั่น 10 เปอร์เซ็นต์ เก็บไว้เป็นค่าใช้จ่าย เป็นเงินสวัสดิการ ก็จะมีเสียงหนาหูออกมาว่าเป็นการคอร์รัปชัน เพราะทำงานง่าย ๆ โดยได้รับเงินมาก็เก็บไว้เอง เพื่อตนจ่ายเองบ้าง พวกพ้องจ่ายบ้าง กลายเป็นการทุจริต ซึ่งน่าจะทำให้ถูกต้องตามระเบียบแบบแผน โดยการออกไปแสวงหาเป็นการบริจาด โดยมีวัตถุประสงค์ว่าให้เงินจำนวน 10 เปอร์เซ็นต์ เป็นเงินสวัสดิการได้หรือไม่กระทำ ถ้าได้ส่วนลดยังสามารถลงในสัญญาว่ามีการลดให้ 10 เปอร์เซ็นต์ เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ

3) เกิดการฮั้วกันของผู้รับเหมาก่อสร้าง เพราะผู้รับเหมาอาจจะตั้งบริษัทไว้หลาย ๆ บริษัท และนำบริษัทของตนทั้งหมดเข้าประมูล โดยทราบราคากลาง ก็สามารถกำหนดราคาสูงกว่าตนได้หรือไม่ข่มขู่ แต่เป็นการให้สินบน เรียกว่า ซื้อการประมูลกันเองเป็นค่าป่วยการอันจะทำให้การก่อสร้างราคาสูงมากขึ้น เราชาวบ้านประชาชนรับรู้ก็จะคิดว่านี่องค์การบริหารส่วนตำบลโกงกินตามน้ำ คงได้มากนะคราวนี้

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2550) กล่าวไว้ในบทความ เรื่อง “การพัฒนาจริยธรรมของข้าราชการ” คืบค้นวันที่ 13 กรกฎาคม 2550 จาก <http://www.wiruch.com> ว่า การปฏิบัติงาน

ต่าง ๆ ของข้าราชการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้น เช่น การที่ข้าราชการบางส่วนไม่อำนวยความสะดวกและไม่ให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพในทิศทางที่รักษาประโยชน์ของส่วนรวม เป็นต้น ซึ่งแบ่งสาเหตุของปัญหาได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) ปัญหาที่เกิดจากระบบ ปัญหานี้ถือว่ามีความสำคัญเพราะ “การมีระบบที่ดีจะมีส่วนช่วยป้องกันมิให้คนไม่ดีกล้าทำความไม่ดี แต่การมีระบบที่ไม่ดี ไม่เพียงช่วยสนับสนุนให้คนไม่ดีทำความไม่ดีเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น แต่ระบบที่ไม่ดียังจะมีส่วนทำให้คนดีไม่ยอมทำความดี คนดีถูกกลืน คนดีถูกทำลาย และคนดีกลายเป็นคนที่ไม่ดีไปในที่สุด” ตัวอย่างปัญหาที่เกิดจากระบบ เช่น หนึ่ง ปัญหาที่เกิดจากระบบเศรษฐกิจของไทยที่ให้ความสำคัญอย่างมากกับระบบทุนนิยม วัตถุนิยม และบริโภคนิยมอย่างมาก สอง ปัญหาที่เกิดจากระบบสังคมที่ให้ความสำคัญกับระบบอุปถัมภ์และระบบเจ้าขุนมูลนาย สาม ปัญหาที่เกิดจากระบบการเมืองที่นักการเมืองเข้าแทรกแซงการบริหารงานของข้าราชการประจำ และ สี่ ปัญหาที่เกิดจากระบบราชการเองที่ยึดถือกฎระเบียบและขั้นตอนมากเกินไป เหล่านี้เป็นต้น ตัวอย่างดังกล่าวนี้ได้มีส่วนสำคัญในการสร้างปัญหาแก่ตัวข้าราชการประชาชน และประเทศชาติ

2) ปัญหาที่เกิดจากตัวข้าราชการ อาจแบ่งย่อยเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ปัญหาที่เกิดจากผู้บังคับบัญชา และปัญหาที่เกิดจากตัวข้าราชการ

(1) ปัญหาที่เกิดจากผู้บังคับบัญชา ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชา หรือผู้นำหน่วยงานมีความสำคัญต่อการควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชา หากผู้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความเข้มงวด ไม่ปล่อยปละละเลย หน่วยงานนั้นย่อมสร้างปัญหาให้แก่ประชาชนน้อย เห็นได้จากคำกล่าวที่ว่า “หัวไม่กระดิก หางไม่ส่าย” เท่าที่ผ่านมา ผู้บังคับบัญชาบางส่วนมีจิตใจและพฤติกรรมของความเป็นเจ้าขุนมูลนาย (bureaucratic habits) ทำให้ประชาชนไม่มีใครอยากเข้าใกล้เพื่อปรึกษาหารือหรือติดต่องานด้วย หรืออาจติดต่อด้วยแต่ขาดความไว้วางใจ เชื่อใจ ไม่สนิทใจ และไม่สบายใจ ผลการปฏิบัติงานที่ออกมาจึงไม่อาจประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

(2) ปัญหาที่เกิดจากตัวข้าราชการเอง เช่น ข้าราชการปฏิบัติราชการหรือคเว้นการปฏิบัติราชการที่ทำให้ประชาชนเสียหายหรือเดือดร้อน ปฏิบัติราชการขาดประสิทธิภาพและไม่คุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ยึดถือขั้นตอนมากเกินไปจนเกิดความจำเป็นทำให้ล่าช้า ไม่อำนวยความสะดวกและไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน ขาดการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ ขาดความริเริ่ม ไม่กล้าตัดสินใจ รวมทั้งคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประชาชน เป็นต้น

3.2 แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากการศึกษาเอกสารและการศึกษาในระดับพื้นที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้พบปัญหาและอุปสรรคหลายประการในการบริหารจัดการดังที่สรุปไว้แล้วข้างต้น ในส่วนของแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ต่าง ๆ ดังนี้

สำนักงานข้าราชการพลเรือน (2537: 60-65) ในหนังสือ เรื่อง “จรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนในการบริหารงาน โดยมุ่งผลถึงประชาชน และจะเสริมสร้างประสิทธิภาพข้าราชการด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนอย่างไรให้ได้ผล” ได้จัดการสัมมนาและได้เสนอแนวทางในการพัฒนาและเสริมสร้างจริยธรรมสำหรับข้าราชการในอันที่จะก่อให้เกิดข้าราชการเกิดจิตสำนึกในการปฏิบัติงาน สรุปได้ดังนี้

1) วิธียกย่องคนดีและลงโทษคนชั่ว

(1) มีการประกาศยกย่องข้าราชการดีเด่นและให้บำเหน็จความชอบเป็นกรณีพิเศษ และมีการพิจารณาลงโทษถ้าไม่ปฏิบัติตามจริยธรรมทำให้ไม่มีจิตสำนึก

(2) ทางราชการต้องดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนให้ข้าราชการที่อยู่ในระเบียบและประพฤติปฏิบัติตามจรรยาบรรณได้รับการยกย่อง หรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น

(3) ให้รางวัลกับบุคคลที่มีจรรยาบรรณดีเด่น โดยเฉพาะกับบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้วยการให้บริการเพื่อเป็นกำลังใจให้กับบุคลากรประเภทนี้ในการให้บริการประชาชน

2) วิธีการตั้งชมรม เช่น ให้แต่ละหน่วยงานตั้งกลุ่มหรือชมรมเสริมสร้างและพัฒนาข้าราชการด้วยตนเอง ด้วยความสมัครใจเพื่อให้เกิดความสามัคคี สนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการมีจิตสำนึกในการให้บริการให้เกิดขึ้น และให้มีสื่อกลางแสดงผลงานของแต่ละกลุ่มให้ทราบทั่วกัน เป็นต้น

3) วิธีการสอนงาน

(1) หัวหน้าส่วนราชการ ผู้บังคับบัญชาสอดส่องดูแล ให้คำแนะนำตักเตือนให้มีจริยธรรม มีจิตสำนึกในการให้บริการ

(2) รับฟังข้อเสนอแนะของผู้ใต้บังคับบัญชา

(3) ยึดระเบียบวินัยโดยเคร่งครัด กรณีผู้กระทำความผิดต้องมีการลงโทษตักเตือนเพื่อไม่ให้เป็นอย่างที่ไม่ดี ไม่พึ่งช่วยเหลือหรือปกปิดความผิด

(4) ยึดหลักคุณธรรมให้มาก ๆ ในการพิจารณาความดีความชอบให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา

4) วิธีการประชุมสัมมนา

- (1) จัดประชุมสัมมนาฝึกอบรมข้าราชการทุกระดับอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง
- (2) นำผลการประชุมสัมมนาไปสู่การปฏิบัติงานประจำให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้
- (3) ประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการที่ผ่านการประชุมสัมมนาและนำมาปฏิบัติเพื่อหาจุดบกพร่องว่าควรจะให้ความรู้เพิ่มเติมจุดใดบ้าง

5) วิธีการประชาสัมพันธ์

- (1) ให้มีการประชาสัมพันธ์ในเรื่องจรรยาบรรณของข้าราชการ จิตสำนึกในการปฏิบัติงานให้ประชาชนโดยทั่วไปได้รับทราบและช่วยเป็นหูเป็นตาแทนผู้บังคับบัญชา หากพบสิ่งที่ยาตราการประพฤติผิดจริยธรรมและจรรยาบรรณ ก็ให้ช่วยรายงานบอกกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาทราบเพื่อตักเตือนและแก้ไขให้ถูกต้องต่อไป

(2) ให้ยึดมั่นในพระบรมราโชวาทพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

- (3) ให้ปลูกฝังศีลธรรม จริยธรรม ตั้งแต่เด็กเพื่อเป็นการปลูกฝังจิตสำนึกในวัยเด็กให้เกิดขึ้น

- (4) การครองชีวิตให้รู้จักประมาณตน การประหยัด มัธยัสถ์ การรักศักดิ์ศรี

6) วิธีการควบคุมจากภายนอก

- (1) ให้นุคคลในวิชาชีพเดียวกัน ฝ่ายเป็นกลาง ฝ่ายเหนือ และประชาชนมีการตรวจสอบกันเอง เพื่อให้ข้าราชการรักษาระเบียบวินัย จรรยาบรรณ ด้วยการตรวจตรา สอดส่องดูแล ส่งคำติชม

- (2) ให้มีองค์กรติดตามประเมินผลของข้าราชการทุกระดับ

- (3) ให้มีส่วนร่วมในการเสริมสร้าง สนับสนุน นำให้เกิดการบังคับทางสังคม (social sanction) ในการขจัดหรือปราบคนไม่มีจริยธรรม จรรยาบรรณและจิตสำนึกในการปฏิบัติงาน

7) วิธีการจัดกิจกรรมต่าง ๆ

- (1) จัดให้มีกิจกรรมที่เป็นตัวอย่างที่ดีตามจรรยาบรรณ
- (2) สร้างกิจกรรมให้มีการเสียสละมากขึ้น
- (3) ให้ไปทำบุญที่วัด หรือไปพักผ่อนชายทะเล

8) วิธีการจัดทำสื่อต่าง ๆ เช่น บทความทางวิทยุ โทรทัศน์ ไปสเตอร์ แผ่นพับ ป้ายนิเทศการ ตลอดจนสิ่งพิมพ์ทุกชนิด เพื่อเผยแพร่ความรู้ ทศนคติ ค่านิยมที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดพฤติกรรมที่พึงประสงค์ของข้าราชการในระดับต่าง ๆ และแผ่ขยายไปยังข้าราชการระดับอื่นต่อไป เป็นต้น

9) วิธีการจัดสวัสดิการ เช่น ให้มีสวัสดิการขั้นพื้นฐานแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่พอสมควรและให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ เช่น ที่พักอาศัย ยานพาหนะ การรักษาพยาบาล เป็นต้น

10) วิธีการรณรงค์

(1) จัดให้มีพิธีปฏิบัติตนตามจรรยาบรรณก่อนเข้ารับราชการและก่อนดำรงตำแหน่งใหม่ทุกครั้งและทุกคน

(2) ให้มีแบบประเมินการปฏิบัติตามจรรยาบรรณและจิตสำนึกของเพื่อนร่วมงานและผู้บังคับบัญชา

(3) ประเมินผลการปฏิบัติงานภายในและภายนอกสำนักงานอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ทราบถึงความก้าวหน้าหรือความล้มเหลวที่จะเกิดขึ้น

(4) รณรงค์เพื่อแลกเปลี่ยนค่านิยม ทศนคติ ที่ไม่ถูกต้องของข้าราชการ สร้างความศรัทธา ความภูมิใจในศักดิ์ศรีของการเป็นข้าราชการ โดยใช้สังคมโดยรวม สิ่งแวดล้อมที่ดี เป็นตัวกำหนดพฤติกรรม

11) วิธีการปรับปรุงระบบการบริหารงาน

(1) แบ่งกลุ่มงานในองค์กรให้ชัดเจน

(2) ใช้ระบบคุณธรรมในการพิจารณาให้ความดีความชอบ ใครทำดีมีประสิทธิภาพให้ 2 ชั้น ใครทำงานไม่มีประสิทธิภาพก็ให้ลดความดีความชอบ

(3) ปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาขั้นประถมศึกษาและอนุบาล ในเรื่องจรรยาบรรณ ให้เกิดมีจิตสำนึกในเรื่องต่าง ๆ เป็นการปลูกฝังจิตสำนึกให้เกิดขึ้น

12) วิธีปฏิบัติด้วยตนเอง ให้ข้าราชการได้มีโอกาสปฏิบัติตามจริยธรรมและจรรยาบรรณด้วยตนเอง เช่น การเข้าวัดรับศีล ฟังธรรม การร่วมกันปฏิบัติงานเป็นหมู่ โดยให้ทำอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

ดำรง วัฒนา และคณะ (2540) ในเอกสาร เรื่อง “ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น” ค้นคืนวันที่ 15 กรกฎาคม 2550 จาก <http://www.local.moi.go.th> ได้ทำการศึกษาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น และพบปัญหาและอุปสรรคหลายประการในการบริหารจัดการ จึงได้เสนอตัวแบบที่เหมาะสมของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (good local governance) ที่ประกอบด้วยเครือข่าย

(network) ความร่วมมือของภาครัฐ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชนและประชาสังคม โดยมีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

1) มีการจัดระบบบริหารจัดการตามหลักการบริหารจัดการที่ดี หรือ หลักธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักของความร่วมมือ หลักของความรับผิดชอบและหลักของความคุ้มค่า เพื่อเป็นกฎเกณฑ์และกลไกที่ดีในการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน โดยแต่ละภาคส่วนควรมีคุณลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

(1) ภาครัฐ มีการปรับบทบาทหน้าที่ โครงสร้าง และกระบวนการทำงานของหน่วยงานและกลไกการบริหารให้เป็นกลไกการบริหารทรัพยากรของสังคมที่มีความโปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสมรรถนะสูงในการนำบริการของรัฐที่มีประสิทธิภาพไปสู่ประชาชน มีค่านิยม ทศนคติและวิธีการทำงานที่ถือเอาประโยชน์ของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายในการทำงาน และสามารถทำงานร่วมกับประชาชนได้อย่างราบรื่น

(2) ภาคธุรกิจเอกชน มีกติกางานที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบ ซื่อสัตย์ และเป็นธรรมกับลูกค้า มีความรับผิดชอบต่อสังคม มีระบบการตรวจสอบที่มีคุณภาพ มีมาตรฐานการให้บริการ สามารถร่วมทำงานกับภาครัฐและประชาชนอย่างราบรื่น

(3) ภาคประชาชน ทั้งระดับปัจเจกชนและระดับกลุ่มประชาคม ตระหนักถึงสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบต่อทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการของการบริหารจัดการที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล

2) ความสัมพันธ์ของเครือข่ายต่าง ๆ ในท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ (public services) ที่มีความหมายครอบคลุมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ (non-state actors) เช่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม โดยแต่ละภาคส่วนจะมีปฏิสัมพันธ์ (interaction) กันอย่างต่อเนื่อง มีการพึ่งพาซึ่งกันและกัน (interdependence) เพราะแต่ละภาคในท้องถิ่นมีความต้องการที่จะแลกเปลี่ยนทรัพยากรและเป้าหมายกันอยู่ตลอดเวลา โดยมีรากฐานจากการเชื่อใจกัน (trust) และการใช้กฎเกณฑ์ที่มีอยู่ร่วมกันเพื่อการต่อรองและตกลงกัน และความสัมพันธ์ดังกล่าวมีความเป็นอิสระจากรัฐในระดับหนึ่ง เนื่องจากเครือข่ายดังกล่าวไม่ใช่สิ่งที่รัฐสร้างขึ้น แต่เป็นการก่อตัวขึ้นมาเองโดยอิสระ และสัมพันธ์กันในแนวราบ เหตุที่รัฐไม่มีอำนาจเหนือเครือข่าย จึงทำให้รัฐไม่สามารถชี้ทิศทางของเครือข่ายได้ทั้งหมด (imperfectly) แต่จะใช้วิธีทางอ้อมในการกระตุ้นและส่งเสริม เช่น ปรึกษาหารือตกลง การสนับสนุนงบประมาณให้ทำหน้าที่เสริม เป็นต้น

3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ศักยภาพและขีดความสามารถ บุคลากร มาตรฐานทางจริยธรรมและศีลธรรมที่สอดคล้องและเหมาะสมกับการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นตามหลักบริหารจัดการที่ดี ได้แก่ หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักของความร่วมมือ หลักของความรับผิดชอบและหลักของความคุ้มค่า การกระจายอำนาจ และการพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่ระบบการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งควรมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

(1) มีการจัดแบ่งภารกิจที่ชัดเจนระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยทั้งสามส่วนจะต้องมีความสัมพันธ์ที่เหมาะสม สนับสนุนซึ่งกันและกัน

(2) ท้องถิ่นมีระบบการรับประกันความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (public accountability) ในรูปของการกำหนดความโปร่งใสและมาตรฐานด้านศีลธรรม รวมทั้งความรับผิดชอบต่อสาธารณะและผู้ให้บริการ

(3) ท้องถิ่นมีการพัฒนาขีดความสามารถในเชิงสถาบัน โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานการพัฒนาทักษะและความชำนาญการ การสร้างแรงจูงใจแก่บุคลากร การต่อต้านการคอร์รัปชัน และการใช้เทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่ กรณีประเทศฟิลิปปินส์ พบว่า การกระจายอำนาจไม่ได้เป็นการประกันว่าจะนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดีเสมอไป เพราะนอกจากอำนาจการบริหารภารกิจ บุคคล และทรัพยากรที่ถ่ายโอนให้ท้องถิ่นแล้ว สิ่งที่เป็นอย่างยิ่ง คือ ความสามารถ ความซื่อสัตย์สุจริต และความมีวิสัยทัศน์ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นด้วย

(4) ท้องถิ่นมีกลไกและระบบการตรวจสอบโดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งหน่วยงานภาครัฐภาคเอกชน สื่อมวลชน ประชาชน เครือข่ายประชาชนในท้องที่ เพื่อให้เกิดการถ่วงดุล (check & balance)

4) มีการก่อตัวและสร้างเครือข่ายภายในท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยภาคีต่าง ๆ ได้แก่ ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งรวมทั้งชุมชนดั้งเดิม ภาคธุรกิจเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา เพื่อเป็นภาคีในการพัฒนาท้องถิ่น โดยการสนับสนุนของภาครัฐ เช่น การให้คำปรึกษานับสนุนเทคนิควิชาการ เทคโนโลยีงบประมาณ สำหรับทำหน้าที่แทนภาครัฐ เป็นต้น

นอกจากนี้ คำรณ วัฒนา และคณะ ยังได้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาไปสู่ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี และแก้ไขประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการกระจายอำนาจในปัจจุบัน ดังนี้

1) การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีจะต้องอาศัยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่รักษาผลประโยชน์และรับผิดชอบต่อท้องถิ่นตามความต้องการหรือความประสงค์ของประชาชน การที่

จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและรับผิดชอบต่อประชาชนได้นั้น ระบบอื่นๆ ก็ต้องมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะด้วย เช่น การเมืองก็ต้องสร้างความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ในทางการเมือง (political accountability) ระบบราชการก็ต้องสร้างความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ในทางการบริหารราชการ (bureaucratic accountability) จนถึงธุรกิจเอกชนก็ต้องสร้างความรับผิดชอบต่อสาธารณะในทางธุรกิจ (business accountability) สอดคล้องกันเป็นระบบเดียวกัน ภายใต้บริบทของการกระจายอำนาจและการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน รัฐบาลจึง จำเป็นต้องใช้กลไกของรัฐในการสนับสนุนด้านต่าง ๆ เช่น การให้ความรู้ความเข้าใจ การกำหนด นโยบายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติ เช่น การพัฒนาราชการส่วนภูมิภาคเพื่อรองรับการ กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

2) ควรเร่งแก้ไขความขัดแย้งของกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยการเร่งรัดให้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจะทำให้ระบบการบริหารจัดการ ท้องถิ่นของไทย มีทิศทางสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐในภาพรวม ทั้ง ในด้านการปรับบทบาท และการจัดแบ่งภารกิจของราชการส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น และระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน รวมทั้งแนวทางในการให้ภาคเอกชนและประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ในขณะที่ภาคประชาชนจะได้รับการพัฒนาให้มีศักยภาพและขีด ความสามารถในการมีส่วนร่วมทางการเมืองและกระบวนการพัฒนาภายใต้ นโยบายพัฒนาสังคม และเสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชน

3) ควรติดตามประเมินผลแผนงาน โครงการที่ภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน ความช่วยเหลือจากต่างประเทศเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่น ที่ได้ดำเนินการไปแล้ว รวมทั้งโครงการนำร่องที่ได้ ดำเนินการไปแล้ว เช่น การวางผังเมือง การจัดการท่องเที่ยว การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม โครงการนำร่องการกระจายอำนาจด้านการจัดบริการสาธารณสุข เป็นต้น เพื่อนำ บทเรียนที่ได้รับมาเรียนรู้ แก้ปัญหา ทบทวนและพัฒนานโยบายต่อไป

4) การให้การศึกษาแก่ประชาชนในท้องถิ่นและสาธารณะชนเกี่ยวกับการปกครอง ท้องถิ่นโดยใช้สื่อต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการ บริหารจัดการท้องถิ่นในฐานะเจ้าของบ้าน ซึ่งจะเป็นก้าวที่สำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย ของประเทศ

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2548 : 427) ใน “ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารการพัฒนา” ได้เสนอแนวโน้มของการบริหารจัดการด้านการให้บริการประชาชนไว้ ดังนี้

1) ยึดถือประชาชนหรือผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมเป็นเป้าหมายหลัก โดยแสดงเจตนารมณ์ หรือเน้นเตือนว่า หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่อำนวยความสะดวกและให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน

2) พัฒนาและยกระดับมาตรฐานการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเพิ่มขึ้น แนวโน้มการบริหารจัดการเช่นนี้เป็นสิ่งจำเป็นเพราะประชาชนได้รับประโยชน์เพิ่มมากขึ้น ในเวลาเดียวกัน ย่อมแสดงให้เห็นว่า ประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าและประชาชนมีคุณภาพสูงขึ้น

3) กระจายการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนให้กว้างขวาง ทั้งถึง และใกล้ชิด ประชาชนมากขึ้น ในอดีตการให้บริการสาธารณะที่กระจุกตัวอยู่ในบางพื้นที่หรือบางจังหวัด แนวโน้มการบริหารจัดการ เช่นนี้ ย่อมสนับสนุนให้จำนวนประชาชนที่ได้รับประโยชน์มีเพิ่มมากขึ้น

4) สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเพิ่มมากขึ้น การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นงานกว้างขวาง ลำพังเพียงภาครัฐไม่อาจดำเนินงานให้สำเร็จได้ง่าย ต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคเอกชนด้วย โดยภาคเอกชนอาจเป็น บริษัทห้างร้าน หรือหน่วยงานที่ไม่สังกัดภาครัฐ (non-governmental organization หรือ NGO.) เช่น สมาคม หรือมูลนิธิ ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ การบริหารจัดการในอนาคตที่เน้นด้านการให้บริการประชาชนดังกล่าว

5) สนับสนุนและปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และสร้างความเป็นธรรมในสังคมเพิ่มมากขึ้น แนวโน้มการบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นไม่อาจละเลยหลักการนี้ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

6) สนับสนุนช่วยเหลือคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสเพิ่มมากขึ้น แนวโน้มการบริหารการพัฒนาในอนาคตไม่อาจเน้นไปที่ผู้รับบริการที่มีสภาพปกติเท่านั้น แต่จะให้ความสำคัญกับผู้รับบริการที่ยากจน ผู้ด้อยโอกาส สตรี เด็ก คนชรา และคนพิการเพิ่มมากขึ้นด้วย พร้อมกันนั้น ผู้ด้อยโอกาสจะเข้ามามีส่วนร่วมหรือเข้ามาเป็นตัวแทนมากขึ้นเพื่อแสดงถึงปัญหาและความต้องการให้ปรากฏและนำไปสู่การแก้ไขปัญหาก็ได้ตรงประเด็น เช่น การเข้าเป็นตัวแทนในการออกกฎหมาย หรือเข้าเป็นกรรมการในคณะกรรมการของหน่วยงานของรัฐ

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2550 วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ยังกล่าวไว้ในบทความ “การพัฒนาจริยธรรมของข้าราชการ” คืบคลานวันที่ 13 กรกฎาคม 2550 จาก <http://www.wiruch.com> ว่า แนวทางการพัฒนาข้าราชการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากระบบและตัวข้าราชการนั้น มีดังนี้

1) สนับสนุนและส่งเสริมให้บุคคลหรือหน่วยงานภายนอกเข้ามามีส่วนในการควบคุมตรวจสอบจริยธรรมของข้าราชการเพิ่มขึ้น สาเหตุสำคัญของการประพฤติมิชอบในวง

ราชการมาจากข้าราชการบางส่วนขาดจริยธรรมซึ่งอาจเรียกว่า จิตใจ จิตสำนึก จิตวิญญาณ และ
อุดมการณ์ก็ได้ โดยจริยธรรมมีส่วนสำคัญในการกำหนดพฤติกรรมหรือการปฏิบัติหน้าที่ราชการ
ซึ่งรวมทั้งการกระทำหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของข้าราชการอันส่งผล
กระทบถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน
โดยรวม กอปรกับการควบคุมตรวจสอบภายในหน่วยงานของรัฐไม่อาจดำเนินงานได้อย่างมี
ประสิทธิภาพ ซึ่งอาจเนื่องจากการเป็นพวกเดียวกัน สีเดียวกัน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้อง
พัฒนาหรือสนับสนุนให้บุคคลหรือหน่วยงานภายนอก เช่น ประชาชน สถาบันการศึกษา องค์กร
เอกชน และสื่อมวลชน เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบพฤติกรรมและจริยธรรมของข้าราชการ
เพิ่มมากขึ้น

2) สนับสนุนให้ดำเนินคดีและลงโทษข้าราชการที่ประพฤติมิชอบตามบทบัญญัติ
ของกฎหมายอย่างเคร่งครัด เข้มงวด และรวดเร็ว โดยดำเนินการกับข้าราชการทุกระดับ การ
สนับสนุนเช่นนี้จะมีส่วนป้องกันมิให้ข้าราชการคิดและปฏิบัติราชการในทางมิชอบ เพราะกลัวเกรง
ว่าจะต้องถูกลงโทษ

3) คัดค้านหรือไม่สนับสนุนค่านิยมของข้าราชการไทยที่มีอยู่แล้วในสังคมและ
เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ในเวลาเดียวกัน ควรสนับสนุนและส่งเสริมให้เผยแพร่ สร้าง
และปลูกฝังค่านิยมที่ส่งเสริมการพัฒนาประเทศ ตัวอย่างค่านิยมของข้าราชการไทยที่มีอยู่แล้วใน
สังคมและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ เช่น หนึ่ง ค่านิยมของการใช้อำนาจหน้าที่ในทาง
มิชอบ สอง ค่านิยมที่ยึดถือระบบพวกพ้องในทางมิชอบ สาม ค่านิยมที่ต้องการเป็นเจ้าคนนายคน
สี่ ค่านิยมในการประจบสอพลอ ห้า ค่านิยมที่ชอบความสะกดกลายและเกลียดกร้าน หก ค่านิยม
แบบปัจเจกชนนิยม และ เจ็ด ค่านิยมในความเป็นอนุรักษนิยม สำหรับตัวอย่างค่านิยมที่ส่งเสริมการ
พัฒนาประเทศ เช่น หนึ่ง ค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริต สอง ค่านิยมในระบบคุณธรรม สาม ค่านิยม
ในหลักประชาธิปไตย สี่ ค่านิยมที่ยึดถือหลักการมากกว่าตัวบุคคล ห้า ค่านิยมในความประหยัดและ
ขยัน หก ค่านิยมของการรวมกลุ่ม และ เจ็ด ค่านิยมในระเบียบวินัย

4) ผู้บังคับบัญชาควรประพฤติตัวเป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติราชการโดยใช้
วิชาความรู้และประสบการณ์ในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม สำหรับการประพฤติตัวเป็น
แบบอย่างที่ดีของผู้บังคับบัญชามี 10 ข้อ ดังนี้ หนึ่ง เป็นคนสุจริต และไม่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับ
การทุจริตอย่างเด็ดขาด โดยควรละความชั่ว หรือบริหารจัดการหรือปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์
สุจริต และพยายามแสดงออกให้เห็นอย่างชัดเจนอย่างต่อเนื่อง เช่น ไม่เรียกร้องหรือรับทรัพย์สิน
เงินทอง รับส่วย รับผลประโยชน์ตอบแทนในทางมิชอบ และไม่ปกป้องคุ้มครองช่วยเหลือ
ผู้ได้บังคับบัญชาที่ทุจริต สอง เสียสละประโยชน์และความสุขส่วนตัวเพื่อส่วนรวม สาม ดำรง

ตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่อย่างภาคภูมิใจ มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี และมีจรรยาบรรณ โดยควรระลึกและปฏิบัติในลักษณะที่ว่า เกียรติมาก่อน (honor comes first) เงินหรือผลประโยชน์ในทางมิชอบ สู้ มีไมตรีจิต (courtesy) ซึ่งครอบคลุมถึงการมีมารยาท ความสุภาพ ความเอื้อเฟื้อ มีอัธยาศัย และมนุษยสัมพันธ์ที่ดี ห้ำ ทำตัวให้เป็นที่ยอมรับ (respect) หรือให้ได้รับความศรัทธาจากประชาชน หก เป็นผู้ให้มากกว่าผู้รับ และรู้จักพอ เจ็ด สนับสนุนและยกย่องคนดี พร้อมทั้งดำเนินการกับคนไม่ดี เช่น ไม่ยกย่อง นินทา และประณาม แปด มีความเป็นผู้เชี่ยวชาญและนำหลักวิชาการมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการ และในการประพฤติตัวเป็นแบบอย่างที่ดี เก้า ปฏิบัติราชการในลักษณะที่แสดงถึงความเป็นมืออาชีพ (professionalism) ซึ่งหมายถึง รู้จริง มีความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ และสามารถปฏิบัติงานเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพจริงและชัดเจน และ สิบ มิใช่เป็นเพียงผู้นำในการบริหารงานเท่านั้น แต่ควรเป็นผู้นำที่มีภาวะผู้นำสูง กล่าวที่จะเป็นผู้นำ และกล้าที่จะตัดสินใจพัฒนาจริยธรรมของข้าราชการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เช่นนี้สอดคล้องกับข้อความที่ว่า A leader without leadership is not a leader

สรุป จากปัญหาและแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลข้างต้น จะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้จัดตั้งมาเพียงไม่นาน ยังคงมีปัญหาการบริหารจัดการหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการบริหารบุคคล ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารจัดการทั่วไป หรือด้านการบริหารวัสดุอุปกรณ์ ซึ่งในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและพัฒนาการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว จะต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีการบริหารจัดการสูงขึ้นในเวลาอันใกล้

ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการข้างต้น ผู้ศึกษาจะนำเสนอสาระสำคัญเป็นแนวทางในการสร้างแบบสอบถาม รวมทั้งข้อเสนอแนะ และการอภิปรายผลในบทที่ 5 ต่อไป

4. ความเป็นมา โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ในคลองบางปลากดและองค์การบริหารส่วนตำบลบางกระสอบในเชิงเปรียบเทียบ

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยราษฎรเลือกตั้งผู้แทนแต่ละหมู่บ้านเข้าไปเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจในการบริหารงานของตำบล

ตามที่กฎหมายกำหนด ในที่นี้จะได้นำเสนอเกี่ยวกับความเป็นมา โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และในส่วนท้ายจะได้นำเสนอเกี่ยวกับความเป็นมา โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่นำมาเป็นตัวอย่าง คือ องค์การบริหาร ส่วนตำบลในคลองบางปลากดและองค์การบริหารส่วนตำบลบางกระสอบในจังหวัดสมุทรปราการ ในเชิงเปรียบเทียบ

4.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

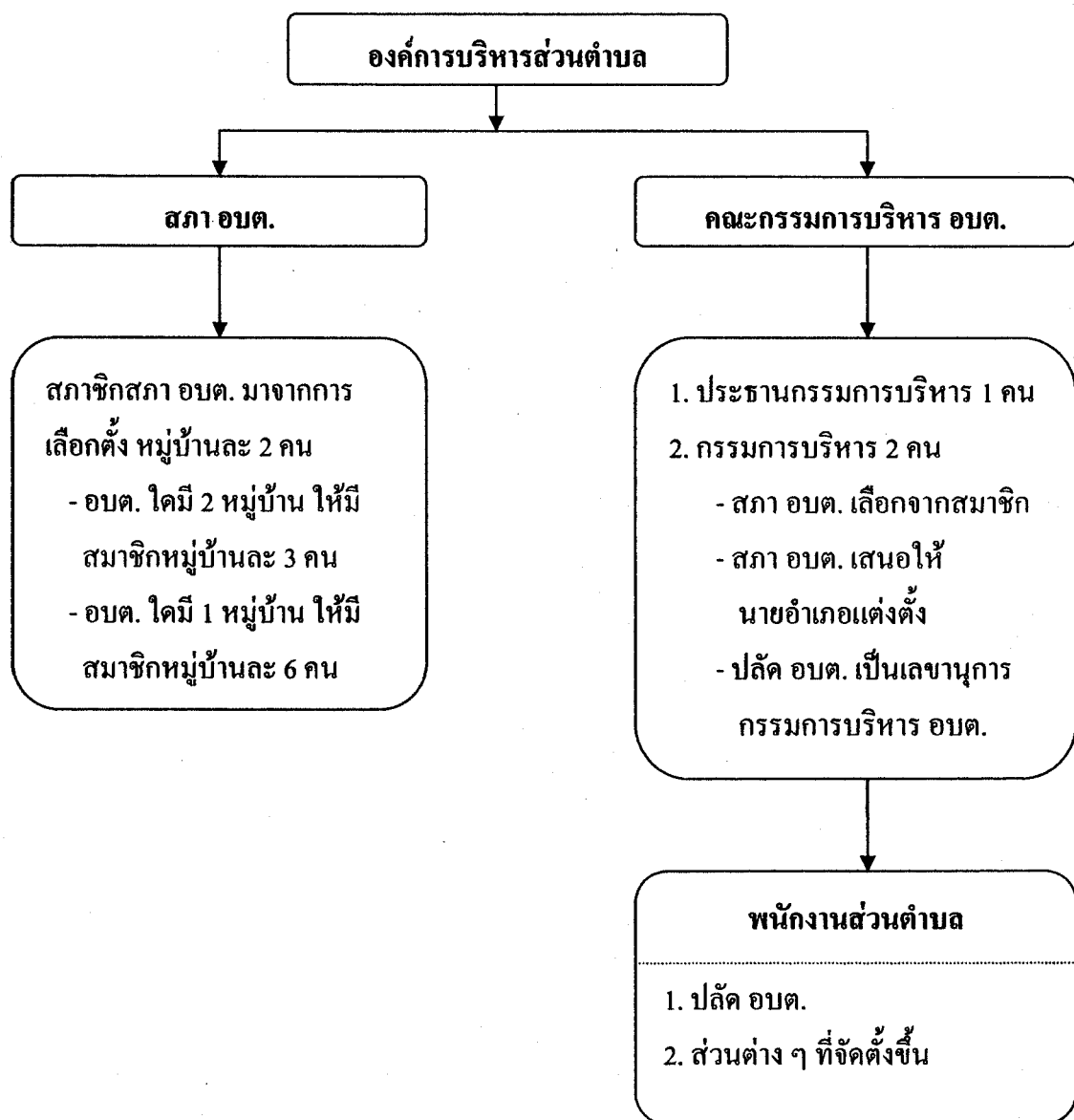
จากการที่สภาตำบลได้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ เปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้ามาร่วมกันบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านทุกอย่าง เท่าที่จะเป็น ประโยชน์แก่ท้องถิ่นและราษฎรเป็นส่วนรวม อันจะเป็นทางนำราษฎรไปสู่การปกครองระบอบ ประชาธิปไตยด้วยวิธีจัดให้มีสภาตำบลและคณะกรรมการตำบลขึ้นนั้น ต่อมาในวันที่ 1 มีนาคม 2509 กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ 275/2509 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและ หมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) ขึ้น โดยรวมคณะกรรมการตำบลและสภาตำบลเข้าเป็นองค์กรเดียวกัน เช่นเดียวกับแบบการปกครองของสุขาภิบาล เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและ เหมาะสมกับสภาพการณ์ยิ่งขึ้น และให้สอดคล้องกับโครงการพัฒนาเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติรับหลักการ เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 แก้ไขปรับปรุงระเบียบบริหารของตำบล และให้ปรับปรุงตำบลให้เป็นสภาตำบลตาม ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ภายใน 3 ปี เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น และเป็น การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน อย่างไรก็ตาม สภาตำบลยังไม่เป็นนิติบุคคล แต่ถือเป็น หน่วยหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหน่วยย่อยขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ต่อมารัฐบาลได้ปรับปรุงฐานะของสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถ รองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 6 และยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล โดย พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 111 ตอนที่ 53 ก. ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2537

4.2 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบด้วย

- 1) สภาพองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - 2) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล
- สรุปโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ดังภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งการบริหารงานออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

- 1) สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) ส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดตั้งขึ้น

ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจะประกอบด้วยบุคคล 2 ฝ่าย คือ

1) ฝ่ายการเมือง ได้แก่ ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและเป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

2) ฝ่ายประจำ คือ ผู้ที่จะนํานโยบาย ซึ่งกำหนดโดยฝ่ายการเมืองไปปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ในฝ่ายนี้จะประกอบด้วยบุคคล 3 กลุ่ม คือ (1) พนักงานส่วนตำบล (2) ลูกจ้างหรือพนักงานจ้าง (3) ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นที่องค์การบริหารส่วนตำบลร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้มาดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราว โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม

กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดจัดแบ่งส่วนการบริหารภายในองค์การบริหารส่วนตำบลให้ขึ้นอยู่กับขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อความเหมาะสมกับภารกิจหน้าที่ และในส่วนราชการจะมีการกำหนดหน้าที่และตำแหน่งพนักงานส่วนตำบลหรือผู้ปฏิบัติงานประจำไว้ด้วย โดยองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งจะต้องมีส่วนราชการอย่างน้อย 3 ส่วน ดังนี้

1) สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานพิมพ์ดีด งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการ งานการประชุม งานเกี่ยวกับการตราข้อบังคับตำบล งานนิติการ งานพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานจัดทำข้อบังคับงบประมาณประจำปี งานขออนุมัติดำเนินการตามข้อบังคับ และงานอื่น ๆ

2) กองหรือส่วนการคลัง ทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน การหักภาษีเงินได้และการนำส่งภาษี งานเกี่ยวกับการตัดโอนเงินเดือน งานรายงานเงินคงเหลือประจำวัน งานขออนุมัติเบิกตัดปีและขอขยายเวลาเบิกจ่าย งานการจัดทำงบแสดงฐานะทางการเงิน งบทรัพย์สิน หนี้สิน งบโครงการ เงินสะสม งานการจัดทำบัญชีทุกประเภท งานทะเบียนคุมเงินรายได้ รายจ่าย และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

3) กองช่างหรือส่วนโยธา ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานโยธา เช่น งานสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบถนน อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ ฯลฯ งานการประมาณการค่าใช้จ่ายตามโครงการ

งานควบคุมอาคาร งานการก่อสร้างและซ่อมบำรุงทาง อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานควบคุมการก่อสร้าง และงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดตั้งกองหรือส่วนราชการเพิ่มขึ้นได้อีกตามความเหมาะสม ดังนี้

1) กองหรือส่วนส่งเสริมการเกษตร มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำ เช่น หัวหน้ากองหรือหัวหน้าส่วนส่งเสริมการเกษตร นักวิชาการเกษตร และนักบริหารการเกษตร เป็นต้น

2) กองหรือส่วนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ทำหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เช่น งานบริหารการศึกษา งานการศึกษาปฐมวัย งานการศึกษาขั้นพื้นฐาน งานประเพณี ศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น งานการศึกษานอกระบบ ตลอดจนงานพัฒนาเด็กและเยาวชน

3) กองหรือส่วนสาธารณสุขหรือสิ่งแวดล้อม มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำ เช่น หัวหน้ากองหรือหัวหน้าส่วนสาธารณสุขหรือสิ่งแวดล้อม เจ้าพนักงานสาธารณสุขชุมชน นักบริหารงานสาธารณสุข และเจ้าหน้าที่สุขาภิบาล เป็นต้น

การกำหนดขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล สามารถกำหนดขนาดตามรายชื่อขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

- 1) องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ มีรายได้เกิน 20 ล้านบาทขึ้นไป
- 2) องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง มีรายได้ตั้งแต่ 6 - 20 ล้านบาท
- 3) องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก มีรายได้ตั้งแต่ 150,000 บาท - 6 ล้านบาท

4.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

นอกจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นแล้ว การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ให้อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

- 1) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- 2) พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535
- 3) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- 4) พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

5) พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2507

6) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475

ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

4.4 ข้อมูลพื้นฐาน โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในคลองบางปลากดและองค์การบริหารส่วนตำบลบางกระสอบในเชิงเปรียบเทียบ

ในหัวข้อนี้จะนำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลในคลองบางปลากดและองค์การบริหารส่วนตำบลบางกระสอบในจังหวัดสมุทรปราการในเชิงเปรียบเทียบ โดยสรุปเปรียบเทียบภาพรวมขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 2 แห่ง ดังตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 การเปรียบเทียบภาพรวมระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลในคลองบางปลากดกับองค์การบริหารส่วนตำบลบางกระสอบ จำแนกตาม ข้อมูลพื้นฐาน โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่

หัวข้อที่นำมา เปรียบเทียบ	องค์การบริหารส่วนตำบล ในคลองบางปลากด	องค์การบริหารส่วนตำบล บางกระสอบ
1. ข้อมูลพื้นฐาน		
1.1 ความเป็นมา	ตำบลในคลองบางปลากดเป็น 1 ใน 4 ตำบลของอำเภอพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ ได้รับการจัดตั้งให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538	ตำบลบางกระสอบเป็น 1 ใน 6 ตำบลของอำเภอพระประแดง ได้รับการจัดตั้งให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลง วันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2539
1.2 ที่ตั้ง	ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกของอำเภอพระสมุทรเจดีย์ และอยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอพระสมุทรเจดีย์ไปตามแนวถนน ประมาณ 4 กิโลเมตร ประกอบด้วย 13 หมู่บ้าน	ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของอำเภอพระประแดง และอยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอพระประแดง ประมาณ 6 กิโลเมตร ประกอบด้วย 11 หมู่บ้าน

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

หัวข้อที่นำมา เปรียบเทียบ	องค์การบริหารส่วนตำบล ในคลองบางปลากด	องค์การบริหารส่วนตำบล บางกระสอบ
1.3 พื้นที่	เนื้อที่ของตำบล 14.5 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 9,062.5 ไร่	เนื้อที่ของตำบล 2.36 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 1,247 ไร่
1.4 อาณาเขตตำบล	ทิศเหนือ ติดกับ เทศบาลเมืองลัดหลวง อ.พระประแดง จ.สมุทรปราการ ทิศใต้ ติดกับ เทศบาล ต.แหลมฟ้าผ่า อ.พระสมุทรเจดีย์ จ.สมุทรปราการ ทิศตะวันออก ติดกับ เทศบาล ต.พระ สมุทรเจดีย์ อ.พระสมุทรเจดีย์ จ. สมุทรปราการ ทิศตะวันตก ติดกับ อบต.บ้านคลอง สวน อ.พระสมุทรเจดีย์ จ. สมุทรปราการ	ทิศเหนือ ติดกับ ต.บางน้ำผึ้ง อ.พระ ประแดง จ.สมุทรปราการ ทิศใต้ ติดกับ ต.ทรงคนอง อ.พระ ประแดง จ.สมุทรปราการ และแม่น้ำ เจ้าพระยา ทิศตะวันออก ติดกับ แม่น้ำเจ้าพระยา ทิศตะวันตก ติดกับ ต.บางยอ อ.พระ ประแดง จ.สมุทรปราการ
1.5 จำนวนประชากรของ ตำบล	จำนวนประชากรในพื้นที่ของ อบต. 48,826 คน และจำนวนหลังคาเรือน 16,209 ครัวเรือน	จำนวนประชากรในพื้นที่ของ อบต. 2,489 คน และจำนวนหลังคาเรือน 757 ครัวเรือน
1.6 ข้อมูลอาชีพของ ตำบล	อาชีพรับจ้าง อาชีพค้าขาย และอาชีพ การเกษตรกรรม (เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ชายฝั่ง)	อาชีพหลัก รับจ้างในโรงงาน อุตสาหกรรม รับราชการ ค้าขายและ เกษตรกรรม

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

หัวข้อที่นำมา เปรียบเทียบ	องค์การบริหารส่วนตำบล ในคลองบางปลากด	องค์การบริหารส่วนตำบล บางกระสอบ
1.7 สภาพทั่วไปของ ตำบล	สภาพทั่วไปเป็นที่ราบลุ่มปากแม่น้ำ ทะเลท่วมถึง มีประชากรหนาแน่นมี ประชากรแฝงมาก มีโรงงาน อุตสาหกรรมจำนวนมาก	ตำบลบางกระสอบเป็นพื้นที่ราบลุ่ม เป็นที่รกร้างเดิม ใกล้ปากอ่าว ปากน้ำ ที่ติดกับทะเลได้ชื่อว่า “สวนป่า บางกระสอบ” ศัพท์ศาสตร์เรียกว่า วน อุทยานบางกระสอบ ซึ่งยังสมบูรณ์ พร้อมสมบูรณ์ไปด้วย พืชพันธุ์ ไม้ ชนิด ไม้ พืชพันธุ์ ไม้ น้อยใหญ่ หลากหลาย นอกประการล้วนเขียวจี บางกระสอบหนึ่งในหกกระเพาะหมู อันเป็นเขตรอบปริมณฑล ที่ยัง หลงเหลืออยู่ให้เห็นเวลานี้ ร่มรื่น สราญใจปกคลุมแวดล้อมไปด้วยป่าไม้ ชายเลน ลำพู ลำแพน โพทะเล ดินเป็ด (พญาสัตบรรณ) เต่าร้าง จิก กล้วย ทองหลาง (โกวิทาร) หูกวาง จาก เหงือกปลาหมอ สะเดา ขี้เหล็ก ข่อย ฯลฯ เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

หัวข้อที่นำมา เปรียบเทียบ	องค์การบริหารส่วนตำบล ในคลองบางปลากด	องค์การบริหารส่วนตำบล บางกระสอบ
1.8 สภาพภูมิประเทศ	สภาพภูมิประเทศเป็นที่ราบลุ่มปากแม่น้ำทะเลท่วมถึง มีคลองบางปลากดเป็นคลองสายหลัก และคลองย่อยๆ ไหลลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยาได้โดยตรง ถนนสุขสวัสดิ์เป็นถนนสายหลักและถนนส่วนมากเป็นถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก การใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณนี้โดยทั่วไปเป็นโรงงานอุตสาหกรรม หมู่บ้านจัดสรร และบ้านเช่าจำนวนมาก	พื้นที่ตำบลบางกระสอบเป็นที่ราบลุ่มปากแม่น้ำเจ้าพระยา ที่เกิดจากการทับถมของตะกอนหนา มีดินอุดมสมบูรณ์ เหมาะแก่การทำการเกษตร ระดับความสูงของพื้นที่ประมาณ 0.5-1.5 เมตร และมีความลาดเอียงโดยเฉลี่ยต่ำกว่า 1% ลักษณะของชั้นดินในช่วงบนความลึกประมาณ 0-1.5 เมตร จะเป็นดินเหนียวอ่อนตัว มีความสามารถในการอุ้มน้ำและรับน้ำหนักแรงต่ำมาก ประมาณ 0.5-3 ตัน ต่อตารางเมตร เมื่อรับน้ำหนักจะมีการยุบตัวได้ง่าย นอกจากนี้ ยังมีลำคลองอยู่ทั่วไป เดิมประชากรใช้พื้นที่ทำการเกษตรได้ดี แต่ปัจจุบันเกิดภาวะน้ำท่วมขังทุกปี ทำให้สภาพพื้นที่ทำการเกษตรเสียหายเป็นจำนวนมาก
2. โครงสร้าง	แบ่งส่วนราชการภายใน อบต. เป็น 6 ส่วน คือ 1. สำนักงานปลัด อบต. 2. ส่วนการคลัง 3. ส่วนโยธา 4. ส่วนสวัสดิการสังคม 5. ส่วนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม 6. ส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม	แบ่งส่วนราชการภายใน อบต. เป็น 3 ส่วน คือ 1. สำนักงานปลัด อบต. 2. ส่วนการคลัง 3. ส่วนโยธา

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

หัวข้อที่นำมา เปรียบเทียบ	องค์การบริหารส่วนตำบล ในคลองบางปลากด	องค์การบริหารส่วนตำบล บางกระสอบ
2.1 บุคลากรที่ปฏิบัติ งานในองค์การ บริหารส่วนตำบล	1. ฝ่ายการเมือง 26 คน 2. ฝ่ายประจำ 118 คน รวม 144 คน	1. ฝ่ายการเมือง 22 คน 2. ฝ่ายประจำ 18 คน รวม 40 คน
2.2 รายได้รวมเงิน อุดหนุน*	144,150,835.10 บาท	10,407,792.02 บาท
3. อำนาจหน้าที่	มีการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ที่ กำหนดตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง <u>วิสัยทัศน์</u> องค์การบริหารส่วนตำบล ในคลองบางปลากดจะต้องเป็นผู้นำ ด้านการบริหาร บริการ และการพัฒนา เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรมของตำบล	มีการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ที่ กำหนดตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง <u>วิสัยทัศน์</u> องค์การบริหารส่วนตำบล บางกระสอบมุ่งพัฒนาองค์การบริหาร ส่วนตำบลบางกระสอบสู่ “สภาพแวดล้อมเดิม ๆ เพิ่มเติมการ พัฒนา ชาวประชาามีรายได้ ใช้ ธรรมชาติให้เป็นประโยชน์ เพิ่ม ความสุข ลดปัญหา ก้าวหน้าสู่ความ เจริญ”

หมายเหตุ * ข้อมูลจากมูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2548