

บทที่ 2

วรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การกำหนดกรอบแนวคิดที่เกี่ยวกับการจัดการความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมในการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากแนวคิดพื้นฐาน

“สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (green and happiness society) คนไทยมีคุณธรรม นำความรู้ รู้เท่าทันโลก ครอบครัวอบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง สังคมสันติสุข เศรษฐกิจมีคุณภาพ เสถียรภาพ และเป็นธรรม สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพ และทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน อยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการประเทศที่มีธรรมาภิบาล ดำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และอยู่ในประชาคมโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550)

รัฐทุกรัฐพยายามสร้างฐานทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อก่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยพัฒนาการสื่อสาร การสาธารณสุข โภค สร้างมาตรฐานการศึกษา เพื่อปรับระดับศักยภาพของรัฐให้มีศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิทัดเทียม และได้รับการยอมรับจากสังคม ชุมชนระหว่างประเทศ (พงษ์สานต์ พันธุลาภ, 2546, หน้า 12-13)

จุดเริ่มต้นให้ได้มาในแนวคิดต่าง ๆ โดยจำแนกจากบริบทที่มีความเกี่ยวข้อง ผลการศึกษาและการวิจัยของนักทฤษฎีทางด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการให้บริการสาธารณะ โดยมุ่งเน้นไปในด้านการบริหารจัดการตามแนวทางหลักธรรมาภิบาล เพื่อหากรอบรูปแบบที่มีบริบทส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมในการพัฒนารูปแบบการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 1 ความหมายของการจัดการความโปร่งใส ตามหลักธรรมาภิบาล

ส่วนที่ 2 ความหมายของการมีส่วนร่วมของชุมชน ตามหลักธรรมาภิบาล

ส่วนที่ 3 ความหมายของการบริการสาธารณะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 4 ความหมายและบริบทของหลักการปกครองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการตรวจสอบตามหลักธรรมาภิบาล

- ส่วนที่ 5 บทบาทของการกระจายอำนาจของภาครัฐตามพระราชบัญญัติ
- ส่วนที่ 6 ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
- ส่วนที่ 7 ทฤษฎีการจัดการองค์กรและภาครัฐ การจัดองค์ความรู้ในชุมชน
- ส่วนที่ 8 แนวความคิดองค์กรพัฒนาชุมชน
- ส่วนที่ 9 การเปรียบเทียบการจัดการความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมในบริการ
สาธารณะของภาครัฐกับต่างประเทศ
- ส่วนที่ 10 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทฤษฎี และตัวชี้วัดการจัดการความโปร่งใส และ
การมีส่วนร่วมในบริการสาธารณะ

ส่วนที่ 1 ความหมายของการจัดการความโปร่งใส ตามหลักธรรมาภิบาล

การนำหลักการบริหารที่ดีมาใช้ มีผู้กล่าวไว้ด้วยหลักการต่าง ๆ ทั้งจากนักปรัชญา นักวิชาการ และนักวิจัย ดังนี้

1. หลักธรรมาภิบาล ธรรมาภิบาลหรือหลักการปกครองที่ดีต้องอาศัยการกระจายอำนาจและการกระจายบทบาทหน้าที่ทั้งการถ่วงดุล สอดคล้อง และส่งเสริมกันอย่างเป็นระบบ ที่มาแห่งหลักธรรมาภิบาล เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 28 มกราคม ค.ศ. 1997 จากมติสมัชชาสหประชาชาติที่ต้องการให้ประเทศสมาชิกทบทวนมาตรการการป้องกัน และควบคุมการคอร์รัปชัน โดยเฉพาะสถาบันที่มีหน้าที่ปกครองที่เกี่ยวข้องกับประชาชนและมีผลประโยชน์โดยตรงกับประชาชน ซึ่งผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น คือ ความเปลี่ยนแปลงต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม มีการปฏิรูประบบในเรื่องหลักการมีการลดอำนาจ คานอำนาจ ถ่วงดุล และตรวจสอบทั้งจากบุคคลและกลุ่มบุคคล ดังนั้นภาครัฐจึงต้องมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ เปิดเผยในกิจการที่ดำเนินการและยกเลิกการสร้างกลุ่มอิทธิพล การใช้อำนาจบาตรใหญ่ไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย เพื่อร่วมกันกระทำการทุจริต (cronyism) รักษาผลประโยชน์ตนเอง รวมถึงการเลือกปฏิบัติ โดยช่วยเหลือพวกตน (favoritism) เพื่อหวังประโยชน์โดยอ้อมในระยะเวลาดำเนินการ (จรัส สุวรรณมาลา, 2546, หน้า 5)

2. หลักนิติธรรม คือ การสร้างองค์ความรู้ทางกฎหมายในด้านสิทธิทางกฎหมาย และสิทธิของพลเมือง มาตรฐานกฎหมายที่มุ่งหมายในกระบวนการวิธีการปฏิบัติโดยให้ความยุติธรรมและอิสระในการใช้กฎหมาย ในยุคแรกพื้นฐานของหลักนิติธรรมมุ่งเน้น แต่ผลของการบริหารจัดการ กล่าวคือ หลักธรรมาภิบาลที่ดีผู้บริหารต้องใช้กฎหมายเดียวกัน โดยเน้นความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และการใช้ข้อกำหนดกฎหมาย โดยยึดหลักการของแต่ละท้องถิ่นเป็นสำคัญ ในปัจจุบันหลักนิติธรรมได้เน้นการปฏิบัติราชการ ให้ความโปร่งใส เสมอภาค มีการตรวจสอบที่เป็นระบบ มีการนำประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม เน้นการปฏิบัติราชการของรัฐ โดยการป้องกันการทุจริต การให้สิทธิในข้อมูลข่าวสารอย่างเปิดเผยมากขึ้นเพื่อสร้างความโปร่งใสในกระบวนการ และใช้กฎหมายเป็นตัวนำ สร้างกฎระเบียบที่ดีให้แก่สังคม

3. หลักการมีส่วนร่วม คือ มีหลักการใช้ความคิดส่วนรวม มีระบบประชาพิจารณ์ และการมีส่วนร่วมแบบติดตามผลการปฏิบัติงาน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีการกระจายอำนาจบริหารงาน โดยผ่านกลไกที่รัฐกำหนด มีการปรับปรุงกลไกระเบียบการสร้างให้ประชาชนมีจิตสำนึกการมีส่วนร่วม เมื่อรัฐทำการกระจายอำนาจแล้วนั้นกลไกการปรับปรุงก็มีลักษณะที่ดีขึ้นตามหลักธรรมาภิบาล คือ การกำหนดระบบให้ง่ายต่อการบริหาร การวางแผนระบบงบประมาณ โดยรัฐให้ผู้แทนท้องถิ่นมีโอกาสวางแผนนโยบายให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างโปร่งใสและเสมอภาค รวมทั้งมีการพัฒนาระบบการตรวจสอบอีกด้วย

4. หลักความโปร่งใส คือ มีการจัดกระบวนการตรวจสอบเพื่อให้เป็นอาวูรแก่ผู้ที่ควบคุมดูแลในระบบการบริหารติดตามในการวางแผนปฏิบัติงาน ให้มีการตรวจสอบภายนอกหรือที่เรียกว่า ประชาสังคม โดยสามารถตรวจสอบได้จากหลายด้านมีตัวแทนท้องถิ่นเริ่มเข้ามาช่วยบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ทำให้ประชาชนพึงพอใจ หรือมีการตัดสินใจในแผนที่คาดเดาเหตุการณ์ได้ตามวิสัยประชาชนเริ่มได้รับข้อมูลข่าวสารนโยบายภาครัฐที่ดีต่อท้องถิ่น

5. หลักคุณธรรม (public service is a public trust) ความเชื่อถือว่า รัฐจะให้บริการประชาชนด้วยคุณธรรมและจรรยาบรรณทางวิชาชีพที่มีอยู่ กล่าวคือ การทำให้ประชาชนไว้วางใจนั้นต้องอาศัยหลักคุณธรรมเข้ามาดำเนินการหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น

ต้องเป็นไปตามแนวคิดของประชาชนในท้องถิ่น โดยรวมของฝ่ายการเมือง ฝ่ายบริหาร และฝ่ายข้าราชการประจำ โดยต้องมาจากประชาชนในท้องถิ่น รัฐต้องมีความรับผิดชอบ ต่อประชาชนในกิจการที่ได้กระทำลงไปซึ่งทั้งหมดเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ที่อาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายให้กับชาติและท้องถิ่น

6. หลักความเสมอภาค หลักความเสมอภาคนี้มีความเกี่ยวข้องกับผู้ที่ได้รับประโยชน์ คือ ประชาชน ดังนั้น ความเสมอภาคในการจัดการนั้น ภาครัฐต้องเน้นโอกาสของประชาชนในการเข้าถึงบริการสาธารณะ ความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร และกระจายผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม การปรับเปลี่ยนกระบวนการ วัฒนธรรม และค่านิยมของระบบราชการ มีความตั้งใจปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม มีจิตสำนึกต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มความสามารถ มีศักยภาพในการทำงาน เจริญมากกว่าเชิงรับ มีศีลธรรม คุณธรรม (morality) มีการยึดมั่นในความถูกต้อง รู้ทันโลก และสามารถปรับตัวทันตามโลกทันตามสังคม (relevancy) สามารถเรียนรู้และปรับตัวทันกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมในโลกาภิวัตน์ สามารถนำความรู้และวิทยาการสมัยใหม่มาปรับใช้ในการทำงาน โดยมุ่งเน้นที่ประสิทธิภาพ (efficiency) เพื่อการทำงานที่รวดเร็ว คุ้มค่า รับผิดชอบต่อผลงานต่อสังคม (accountability) มีการปรับปรุงกลไกการทำงานให้มีความโปร่งใส มีวิธีการให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ต่อสาธารณะ ยอมรับการตรวจสอบของสาธารณะ ยึดถือหลักการนับถือสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล มีหลักนิติศาสตร์ ผลลัพธ์สุดท้ายที่เป็น Impact มากกว่าการได้แค่ผลลัพธ์เบื้องต้น (output) โดยมีจุดมุ่งหมายสุดท้ายที่ Outcome (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา-ระบบราชการ, 2547)

ด้วยเหตุปัญหาเชิงโครงสร้างการจัดการที่ขาดหลักธรรมาภิบาล มีระบบวัฒนธรรม และค่านิยมที่เป็นต้นเหตุของปัญหาและอุปสรรค ประเด็นปัญหาดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการมีส่วนร่วมและรับมอบอำนาจในการตัดสินใจ หากจะให้มีประสิทธิภาพต้องอาศัยกลไกหลากหลายที่ทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ เพื่อทำให้เกิดความโปร่งใสในการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วน-ท้องถิ่น และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาประเทศ ซึ่งถือเป็นจุดหนึ่งแห่งการศึกษา เพื่อได้มาซึ่งกลไกและตัวชี้วัดในบริการสาธารณะว่า มีความโปร่งใสและเป็นไปตาม

หลักการและความต้องการจากการมีส่วนร่วมของชุมชนแต่ละท้องถิ่นอย่างไรเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล (Tali, 2006, pp. 3-13)

ผลลัพธ์จากแนวคิดกลับเป็นปัญหา มีอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามระบบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแนวทางของการบริหารจัดการที่ดี เพราะการมอบอำนาจให้แก่ผู้ที่คาดหวังที่จะแสวงหาผลประโยชน์ อาจมีการนำอำนาจไปประพฤติมิชอบ หรืออาจนำกระบวนการผลประโยชน์ส่วนตัวมาครอบงำผลประโยชน์ส่วนรวม หรืออาจก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน ตำแหน่งหน้าที่มีโอกาสผูกขาดอำนาจผูกพัน และอำนาจดุลยพินิจ (กิจบดี ชินเบญจกุล, 2551)

เมื่อมีปัญหาแต่เครื่องมือแก้ไขไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาจึงเพิ่มมากขึ้นจนกลายมาเป็นวิกฤติการณ์ เมื่อทั้งหมดรวมกันจะกลายเป็นวิกฤติการณ์ทางสังคม ปัญหาต่าง ๆ เป็นวิกฤติการณ์ทางสังคม เช่น วิกฤติการณ์ระบบราชการ การปฏิรูปทางการเมืองและระบบราชการจึงเป็นระเบียบวาระสำคัญที่สุดของชาติ (ประเวศ วะสี, 2538, หน้า 73)

การสร้างคุณธรรมและวัฒนธรรมชุมชนต้องมียุทธศาสตร์ความรู้ในวัฒนธรรมตามระบบประชาธิปไตย จะทำให้ชุมชนประสบผลสัมฤทธิ์แห่งการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น อุปสรรคที่ผ่านมา คือ รัฐบาลขาดปัจจัย และไม่มีเป้าหมายกลยุทธ์ชัดเจน รวมทั้งขาดวิสัยทัศน์ไม่มีความมุ่งมั่นที่แท้จริงในการมอบอำนาจการตัดสินใจ (ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม, 2551)

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่ารัฐต้องสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งภารกิจใหญ่อยู่ที่การเปลี่ยนแปลงจากระบบการบริหารจากบนสู่ล่าง (top-down management) สู่วาระที่มีการตรวจสอบได้ตามแนวราบ (horizontal accountability) ซึ่งเป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจ ไม่มีผู้ใดที่จะมีอำนาจผูกขาดเพราะทุกคนต่างมีหน้าที่ ๆ รับผิดชอบและสามารถตรวจสอบได้ในการทำหน้าที่เหล่านั้น (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2546)

แนวคิดของระบบความโปร่งใส สามารถชี้ให้เห็นภาพรวมและตอกย้ำว่า การมุ่งเน้นแก้ไขเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ แต่การเปลี่ยนแปลงต้องแก้ไขจุดบกพร่องต่าง ๆ ไปพร้อม ๆ กัน หากการเปลี่ยนแปลงระบบขึ้นอยู่กับสิ่งใดสิ่งหนึ่งเพียงอย่างเดียว ระบบก็อาจล้มหรือค่อย ๆ เสื่อมถอยลงได้ ทำให้ “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” “หลักนิติธรรม” และ “คุณภาพชีวิต” ไม่บรรลุเป้าหมาย ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ การพึ่งพา



กันและกัน และการมองภาพรวมระหว่างสถาบันต่าง ๆ จึงมีความสำคัญต่อการคงอยู่และความแข็งแกร่งของระบบความเชื่อศรัทธาสุจริตแห่งชาติ (Pope, 2000)

“การจัดการความโปร่งใส” ขึ้นอยู่กับความเข้าใจของหน่วยงานที่นำไปใช้ รวมทั้งบริบทของสังคม วัฒนธรรม ซึ่งรวมไปถึงค่านิยมและวิถีชีวิต ความโปร่งใสจึงเป็นปรากฏการณ์ที่แตกต่างและหลากหลาย เพราะหน่วยงานในแต่ละแห่งในแต่ละสังคมมีวัฒนธรรมองค์กร ธรรมเนียมและความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของสังคมกับหน่วยงานที่แตกต่างกัน ทั้งยังมีประเด็นเกี่ยวข้องที่ล้วนมีความหลากหลาย ในทางตรงข้ามนี้เอง การกระทำที่เป็นการละเมิดข้อบังคับในทางวิชาชีพ การกระทำในลักษณะคอร์รัปชั่น นอจลเพื่อประโยชน์ในทางธุรกิจ ทั้งในระดับบุคคลและในระดับองค์กร หรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ในทางการเมืองหรือราชการ (Hallborn, Haralambos, & Hcald, 2004)

การนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงส่วนวัฒนธรรมใหม่ที่มีจุดหมายและความหวังในการปรับปรุงและปฏิบัติการณ์ใหม่ จากการกระทำที่สะท้อนออกมาว่าผิด หลงใหลในทางที่เบี่ยงเบน หลีกเลี่ยงข้อกฎหมาย ศีลธรรม ตลอดจนวัฒนธรรมด้านลบของสังคม การเมืองทำลายภาพลักษณ์แห่งคุณค่าและคุณภาพ (Toone, 2003)

แนวคิดความโปร่งใสในประเทศ

ปัจจัยที่สามารถนำมาใช้อธิบายความโปร่งใสมี 4 ด้าน แต่ละองค์ประกอบได้กำหนดเครื่องชี้วัดความโปร่งใส ดังนี้ (บุญศรี พรหมมาพันธุ์, 2547, หน้า 95)

1. ความโปร่งใสด้านโครงสร้างของระบบงาน
2. ความโปร่งใสด้านระบบการให้ข้อมูล
3. ความโปร่งใสของระบบการให้โทษ
4. ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยของระบบงาน

งบประมาณการเงินที่โปร่งใส คือ กุญแจสำคัญที่จะทำให้การปกครองแห่งรัฐมีประสิทธิภาพ ภาครับผิดชอบที่กระจายอำนาจให้กับการปกครองส่วนท้องถิ่นจากงบประมาณที่เพิ่มขึ้น รัฐและประชาชนต้องการความมั่นใจที่มากขึ้นในเรื่องความโปร่งใสของการใช้งบประมาณ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ขาดประสิทธิภาพและทุจริต ถือเป็นอุปสรรคในการพัฒนาและกีดกักร่อนความเชื่อศรัทธา สุจริต การพัฒนาชาติในระยะยาว

ประชาธิปไตย ประชาชนคาดหวังในการบริหารการเงินและงบประมาณที่จะได้มูลค่า และประสิทธิภาพสูงสุด โดยมีการเน้นถึงความโปร่งใส มีข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงแก้ไข ในลักษณะของการส่งเสริมความซื่อสัตย์ การบริหารการเงินและบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ

ความโปร่งใสของงบประมาณในระดับเทศบาลจะมุ่งเน้นประเด็นการควบคุม งบประมาณมากที่สุด เพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบ เน้นความสุจริต การจัดเก็บ ภาษีและการใช้จ่าย โดยมีผู้เฝ้ามองทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคม และผู้รับบริการด้าน สาธารณะทุกระดับร่วมสร้างกฎเกณฑ์และทิศทาง ในเรื่องของข้อมูลของงบประมาณ มีการจำแนกรายละเอียดเพื่อความชัดเจนตามประเภทการใช้และการจัดเก็บ มีกฎเกณฑ์ และขั้นตอนการบริหารงบประมาณดังกล่าว มีขั้นตอนการพิจารณา มีการเปิดเผยข้อมูล การใช้งบประมาณ และการปฏิบัติงานด้านการบริหารเงินต่อสาธารณะ ความชัดเจนของ ระเบียบ ผลประโยชน์สาธารณะและประโยชน์แห่งตน ควรจะมีกฎเกณฑ์ชัดเจน มีมาตรฐาน และหลักการปฏิบัติงานพร้อมเครื่องมือชี้วัดประสิทธิภาพ รายงานต่อสาธารณชนสม่ำเสมอ ตลอดจนการเฝ้าระวังที่จะช่วยสร้างความโปร่งใสให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมี สื่อสาธารณะเพื่อใช้ในการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น (ICPS Newsletter, 2007)

แนวคิดความโปร่งใสของต่างประเทศ ได้อธิบายไว้ว่า พื้นฐานทางด้านความ ปลอดภัยของมนุษย์และความมั่นคงของสังคมขึ้นอยู่กับบทบาทของกฎหมาย แต่ความ ยุติธรรมถูกสร้างมาจากความโลภ ความได้เปรียบทางการเมือง ถ้าพื้นฐานความยุติธรรม สามารถซื้อได้ หากการแทรกแซงทางการเมืองถูกสอดแทรกเข้าไปในกระบวนการยุติธรรม การสำรวจความโปร่งใสของหน่วยงาน Transparency International (2003) ได้บอก เล่าถึงประสบการณ์ ความเชื่อของการให้สินบนว่ามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของศาล ในสหรัฐอเมริกาถึง 70% จึงเป็นปรากฏการณ์ว่า หากจะสร้างความโปร่งใสต้องให้ ปัจจัยด้านการมอบสวัสดิการที่เพียงพอแก่เจ้าหน้าที่ผู้ถืออำนาจและหน้าที่ การมี ขั้นตอนในการตรวจสอบที่ชัดเจนระบุในกฎหมายบังคับ และประชาชนสามารถเข้าไปมี ส่วนร่วมในการตรวจสอบได้ (Labelle, 2007)

แนวคิดด้านการป้องกันการประพฤติมิชอบของข้าราชการในต่างประเทศ

นโยบายของการป้องกันความประพฤติมิชอบและคอร์รัปชัน ต้องการสร้างโครงสร้างเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ โดยมี 4 มิติที่นำมาใช้พิจารณาในระดับสากลต่อไปดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2546)

1. มิติด้านโครงสร้าง
2. มิติด้านการป้องกันประพฤติมิชอบ
3. มิติในการปราบปราม และสอบสวน
4. มิติด้านบทลงโทษ

ส่วนที่ 2 ความหมายของการมีส่วนร่วมของชุมชน ตามหลักธรรมาภิบาล

พื้นฐานของการมีส่วนร่วมในบริการสาธารณะ คือ ขั้นแรก ประชาชนได้รับฟังข้อมูลข่าวสารว่ารัฐจะทำอะไร ประชาชนมีหน้าที่รับทราบ ขั้นต่อมา ประชาชนมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นในแผนโครงการที่จะปรับปรุง แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือกระบวนการประชาธิปไตย โดยที่การรับฟังความคิดเห็น การตัดสินใจ ยังเป็นเรื่องของรัฐ

แนวคิดแบบเสรีประชาธิปไตย สอดคล้องกับหลักการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ระดับของการมีส่วนร่วม คือ ในระดับนโยบายมีส่วนร่วมในอำนาจนิติบัญญัติตามมาตรา 304 ที่ให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้มีมติถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่มีความประพฤติมิชอบได้ และประชาชนยังมีโอกาสยกร่างกฎหมายก่อนจะเข้าสภาได้ด้วย ประชาชนมีโอกาสได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายโดยแสดงประชามติตามมาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (พนัส ทัศนียานนท์, 2543, หน้า 323; วันชัย วัฒนศัพท์, 2543, หน้า 59)

กระบวนการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อประชาชน ต่อขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมของไทยที่เป็นรากฐาน คือ รัฐรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้การสร้าง ความเข้าใจกับประชาชนเป็นไปได้น้อยมาก ทำให้การพัฒนาขาดผลสัมฤทธิ์ เกิดความขัดแย้งเรื่อยมา ประชาชนเองต้องการกระบวนการประชาธิปไตย เพื่อให้เกิดกระบวนการ

มีส่วนร่วมสาธารณะ เนื่องจากที่ผ่านมาประชาชนรู้สึกว่าเป็นธรรมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ และความขัดแย้งกับรัฐที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากความเห็นไม่ตรงกัน หรือแตกต่างกันในความเข้าใจและความคิด ประชาชนต้องการความเป็นธรรม ความชอบธรรม หรือยุติธรรม การสร้างกระบวนการ สร้างฉันทามติ (consensus building) หรือความเห็นชอบร่วมกัน กล่าวคือ กระบวนการที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มาพิจารณาและร่วมกันตัดสินใจ โดยมีมาตรฐานของการตัดสินใจ มีความชอบธรรม (legitimacy) และใช้เหตุผล

หลักการมีส่วนร่วมในการปรับปรุงกฎระเบียบ และกลไกการให้ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม การกระจายอำนาจการบริหารให้หน่วยงานหรือผู้ท้องถิ่น การรณรงค์ส่งเสริมให้ประชาชนมีองค์ความรู้โดยการสร้างการอบรมอย่างต่อเนื่องเพื่อองค์ความรู้ (ธรรมภิบาลในสถาบันราชประชาสมาสัย, 2549)

ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างระบบตรวจสอบทรัพยากรมีประสิทธิภาพคุ้มค่า และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยโครงสร้างการบริหารบุคคลต้องสอดคล้องกับการบริหารแบบกระจายอำนาจ สร้างวัฒนธรรมองค์กรใหม่ โดยปรับกลไกและวิธีการบริหารงบประมาณแผ่นดิน ระบบราชการจึงเป็นจุดเชื่อมโยงที่สำคัญของการใช้อำนาจรัฐเพื่อความเสมอภาคกับประชาชนทุกกลุ่มชั้น ภาครัฐก็มีบทบาทการบริหารจัดการ เน้นหน้าปฏิบัติ ปฏิรูประบบราชการ เพื่อความแข็งแกร่ง เพื่อความมั่นคง เป็นระบบราชการที่มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญ และมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชน (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2546, หน้า 121-123)

โครงสร้างและกระบวนการของภาครัฐตามหลักธรรมภิบาลได้กล่าวไว้อย่างครบถ้วน 3 ประการ กล่าวคือ (1) ก่อให้เกิดความผาสุกของทุกภาค ทุกกลุ่มในสังคมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาคครอบครัว และบุคคล (2) ทุกภาคล้วนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสังคม วางโครงสร้าง และกระบวนการให้โปร่งใสและสามารถรับผิดชอบตรวจสอบโดยทุกภาคส่วนต้องตัดสินใจโดยยึดหลักความเป็นธรรม และ (3) เน้นการจัดสรรสิทธิประโยชน์ให้คนทุกกลุ่มอย่างสมดุล ประชาชนต้องมีส่วนร่วมทั้งกระบวนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและกระบวนการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

แนวทางที่สำคัญที่สุดในการลดความขัดแย้ง คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้โอกาสประชาชนได้นำเสนอความคิดเห็น ทศนคติ และทางเลือกที่ดีต่อสาธารณชน

เป็นมิติของการมีส่วนร่วมของประชาชน ภาครัฐมีหน้าที่ตัดสินใจดำเนินโครงการตามแผน และนโยบายที่กำหนดไว้ ประชาชนเองก็ควรเป็นผู้หาแนวทางลดผลกระทบของโครงการ เช่น มีส่วนพิจารณาค่าชดเชย

การมีส่วนร่วมในการบริหารการปกครองมีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ อำนาจดุลยพินิจ โดยอาศัยความรู้ ความสามารถ เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในการปรับแก้วิธีการแก้ไขปัญหาให้มีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัวตามสภาพปัญหา อำนาจที่สอง คือ อำนาจผูกพัน หรืออำนาจหน้าที่เป็นอำนาจบัญญัติไว้ล่วงหน้าตามกฎหมาย มีวิธีการแห่งอำนาจ วิธีการและขั้นตอนถูกกำหนดไว้ การส่งเสริมหลักการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล คือ ยึดหลักแนวทางการพัฒนาประเทศแบบมีส่วนร่วมนั่นเอง การมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ โดยผ่านช่องทางที่ต้องอาศัยการรับรองตามกฎหมาย ต้องอยู่ภายใต้กรอบแนวคิดระบอบประชาธิปไตย เข้าใจในสิทธิและหน้าที่ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการแสดงออกของภาคประชาชน (พนัส ทัศนียานนท์, 2543, หน้า 323-335; วันชัย วัฒนศัพท์, 2543, หน้า 76-77)

ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดกรอบแนวทางการศึกษา การจัดเก็บ และวิเคราะห์ข้อมูล ประเมินผลกระทบและการลดผลกระทบ จึงจะทำให้การตัดสินใจว่าจะลดผลกระทบการจ่ายค่าชดเชย หรือการยุติโครงการ มีขั้นตอนของการมีส่วนร่วม วิธีการวางแผนโดยมีข้อมูลให้สาธารณชนทราบถึงองค์ประกอบการมีส่วนร่วมตั้งแต่นั้น มีข้อมูลข่าวสารรอบการวิเคราะห์ ประเด็นเทคนิค การมีส่วนร่วมเพื่อบรรลุเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ ในการเคารพสิทธิของชุมชนในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น และในเรื่องสิทธิการจัดการทรัพยากร (เดชรัต สุขกำเนิด, 2543, หน้า 215-255)

การมีส่วนร่วมแบ่งออกเป็นระดับต่าง ๆ ได้ 6 ระดับ โดยเริ่มตั้งแต่การให้ข้อมูลแก่ประชาชน การเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน การขอคำปรึกษา การร่วมตัดสินใจ การวางแผน การร่วมปฏิบัติ การควบคุมและติดตามผล

วิธีแบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนจากระดับต่ำสุดไปหาระดับสูงสุด ออกเป็น 6 ระดับ และจำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมในแต่ละระดับจะเป็นปฏิภาคกับระดับของการมีส่วนร่วม ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมมากและยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมก็จะลดลง

ตามลำดับ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้แก่

1. ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุด และเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ
2. ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก ผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น
3. ระดับการปรึกษาหารือ เป็นระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงกว่า การเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นการเจรจากันอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการ และประชาชน
4. ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกัน
5. ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับขั้นที่สูงถัดไปจากระดับการวางแผนร่วมกัน คือ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกัน เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้
6. ระดับการกำกับโดยประชาชนโดยตรง เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วม โดยประชาชนเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด

ขั้นตอนของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน

กระบวนการของการมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นพลวัต 4 ขั้นตอนที่ต่อเนื่อง คือ (ถวิลวดี บุรีกุล, วันชัย วัฒนศัพท์ และศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์, 2546)

1. การมีส่วนร่วมด้านการวางแผน ประกอบด้วย การรับรู้ เข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการวางแผนและร่วมวางแผนโครงการ
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติและดำเนินการ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ และการตัดสินใจ

3. การมีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์ เป็นการมีส่วนร่วมในการจัดสรรประโยชน์หรือผลของโครงการ หรือผลของการตัดสินใจที่จะเกิดขึ้น

4. การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล ประชาชนจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการคิดเกณฑ์ในการประเมินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ด้วย ซึ่งผลของกระบวนการประเมินนี้จะกลายเป็นปัจจัยนำเข้าไปในกระบวนการมีส่วนร่วมขั้นที่ 1 ซึ่งเป็นขั้นตอนของการวางแผนต่อไป

ปัจจัยการมีส่วนร่วมทางการเมือง ความสนใจของประชาชนมาจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยการเข้าไปเพื่อช่วยบริหารปกครอง หรือช่วยกิจกรรมทางการเมือง โดยความต้องการนี้เพื่อเป็นช่องทางในการเข้าไปมีอำนาจผ่านระบบการเมือง เพื่อทำให้เกิดกลุ่มการเมืองภายหลัง (Leether & Müller, 2002, p. 68)

สถาบันทางการเมืองต้องเสริมสร้างและพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้เป็นองค์ความรู้แก่ประชาชนตามแนวนโยบายหลัก และวิธีการดำเนินการของสถาบันการเมือง โดยเสริมสร้างให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและสานผลประโยชน์ (ปรีชา หงส์ไกรเลิศ, 2533, หน้า 24)

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เข้ามาบริหารภายใต้พรรคการเมืองต้องรู้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ใดกำลังกำกับดูแล หรือมีอิทธิพลในทางใดที่จะทำให้การพัฒนากระบวนการทำงานไร้เสถียรภาพ ขาดความโปร่งใสในการบริหารจัดการ และมีผลกระทบต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ส่งผลต่อการอยู่รอดของระบบการเมือง จึงต้องทำให้มีรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมาเพื่อวางหลักเกณฑ์ วินัยทางการเมือง และการพัฒนาการเมือง ให้พัฒนาสอดคล้องกับการปฏิรูปการเมืองและการแสวงหา (สถาบันพระปกเกล้า, 2542, หน้า 12-15; สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2546)

การแสวงหาอำนาจเป็นอิทธิพลเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว เช่น การคอร์รัปชัน การทุจริตทุกรูปแบบ พฤติกรรมไม่กล้าเปิดเผยความจริง ไม่โปร่งใส เกิดความไม่เป็นธรรมในต่าง ๆ ภายในสังคม การละเมิดสิทธิมนุษยชน ความขัดแย้งและความรุนแรง ซึ่งล้วนแต่ทำให้สังคมไร้ศีลธรรม

เมื่อมีผลกระทบการเปลี่ยนแปลงในองค์การ แนวคิดการเมืองการปกครองต้องการแสดงผลลัพธ์การทำงานไว้ว่า จะมีแนวทางใดในการปกครองเนื่องจาก สถาปนาอำนาจ

ทางการเมืองใหม่ ไม่สามารถมีศักยภาพเพียงพอในการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐาน เพราะปัญหาเกิดที่โครงสร้างทางความคิด โครงสร้างทางองค์กร และโครงสร้างทางสังคม (ประเวศ วะสี, 2550, หน้า 25)

สรุปการมีส่วนร่วม

1. การขับเคลื่อนการพัฒนาในบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาชุมชน ผลลัพธ์จากการจัดการการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบริการสาธารณะ ดังนี้ (อัมมาร สยามวาลา, 2538, หน้า 75)

1.1 การพัฒนาที่ใช้คนเป็นศูนย์กลาง ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) หลักการพัฒนาที่ประชาชนเป็นศูนย์กลาง ข้อปฏิบัติ แนะนำ เพื่อให้ชุมชนเป็นผู้ดำเนินกิจกรรม การพัฒนาที่ประชาชนเป็นศูนย์กลาง การทำงานร่วมกับประชาชนกลุ่มนั้น ๆ มีบริบทไม่เหมือนกัน จึงต้องมีการปรับเปลี่ยนไปตามความเหมาะสมและบริบทนั้น ๆ ของชุมชน

1.2 ชุมชนขับเคลื่อนการพัฒนาการชุมชน การพัฒนา คือ พยายามปรับกระบวนทัศน์ จากแนวคิดที่ฟุ้งฟิง สู่นำแนวคิดฟุ้งตนเอง ให้พิจารณาตามภูมิสังคมและปัญหาของพื้นที่เป็นหลักในการแก้ไขปัญหาของชุมชน การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงจะเกิดขึ้นได้เต็มที่

1.3 การจัดการความรู้เป็นกลไกขับเคลื่อน การจัดการความรู้ภายในชุมชนจะมีภูมิปัญญาที่อยู่ในตัวคนมากมาย เช่น ประชาชนชาวบ้านที่สามารถหาได้ในทุกชุมชน การสร้างและแสวงหาภูมิปัญญาประยุกต์ใช้กับความรู้ตามหลักการวิชาการเพิ่มพูนด้วยการปฏิบัติ สร้างความสัมพันธ์ ตอบสนองความต้องการของชุมชน ซึ่งจากกระบวนการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน ขับเคลื่อนงาน โดยกลไกบูรณาการระหว่างประชาชนที่เป็นศูนย์กลางกับเจ้าหน้าที่ของทางราชการและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ระหว่างภาครัฐ ท้องถิ่น วิชาการ องค์กรเอกชน และภาคประชาชนอย่างสอดคล้องในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4 การสร้างภูมิคุ้มกันชุมชน คุณภาพชีวิตและการเอื้ออาทรแบ่งปัน มีสวัสดิการชุมชน ตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในทางปฏิบัติจริง ๆ เนื่องจาก

ชุมชนมีศักยภาพไม่เท่ากัน บริบทในการสร้างกระบวนการให้ชุมชนเข้มแข็ง จึงจะต้องมีการวางรากฐานเพื่อให้เกิดความยั่งยืนอย่างแท้จริง บทบาทในการเชื่อมโยงมีความพร้อมที่จะปฏิบัติ และรู้ศักยภาพของตนเอง

วิธีที่จะให้มีการบูรณาการได้ดีจำเป็นจะต้องให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่ทุกคนในท้องถิ่นเห็นถึงประโยชน์ในการสร้างชุมชนเข้มแข็งให้สำเร็จ นอกจากนั้นควรร่วมกันอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการสร้างความเข้มแข็งให้สำเร็จ

2. หลักการจัดการการบริหารชุมชนเข้มแข็ง

ในการสร้างกรอบแนวคิดจากการพึ่งพาผู้อื่นมาเป็นพึ่งตนเองของชุมชนจะต้องมีการสร้างองค์คณะผู้นำที่เข้มแข็ง เป็นผู้ประสานพลังและศักยภาพของคนในชุมชนให้มีแนวคิดไปในทิศทางเดียวกัน ลักษณะของผู้นำต้องมีใจก่อน มีเวลา เป็นผู้รับฟัง เป็นผู้ประสาน และที่สำคัญผู้นำต้องมีความรักความเข้าใจในเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง ระบบการจัดการชุมชนเข้มแข็งอย่างชัดเจน มีใจให้กับเรื่องนี้และจัดสรรเวลาเพื่อกิจกรรมก็จะทำให้เกิดการเปิดเวทีแลกเปลี่ยนและเรียนรู้ ส่งผลให้เกิดการจัดทำแผนแม่บทชุมชน การแปลงแผนแม่บทไปสู่การปฏิบัติด้วยการจัดการความรู้ เรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียงของชุมชน ทั้งนี้ควรมีการติดตามประเมินผลเป็นระยะจึงจะถือเป็นชุมชนเข้มแข็งพึ่งตนเองได้อย่างสมบูรณ์และยั่งยืน กล่าวคือ จะให้จุดประสงค์ได้ตามเป้าหมายชุมชนต้องเป็นผู้สร้างองค์ประกอบ

2.1 ผู้นำที่เข้มแข็ง มีศักยภาพและถ่ายทอด สืบทอดอย่างมีคุณภาพ ผู้นำควรเป็นผู้นำในกระบวนการเรียนรู้ต่อคนในชุมชน โดยมีการสร้างทีมงานที่เข้มแข็ง ประกอบด้วยผู้นำฝ่ายสังคม ผู้นำตามธรรมชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิของท้องถิ่น ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้นำฝ่ายการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้นำฝ่ายปกครอง ข้าราชการผู้เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น นำมาจัดการความรู้ ฝึกอบรม ทำความเข้าใจ จุดประกายความคิดต่อไปยังหัวหน้าครอบครัว นำไปสู่การทำประชาคม เพื่อเก็บข้อมูลกำหนดทิศทางของชุมชน กำหนดยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการต่าง ๆ ได้ มีการสืบทอดสู่เยาวชนคนรุ่นหลัง มีการฝึกอบรมต่อเยาวชนให้รับทราบอย่างต่อเนื่อง

2.2 แผนแม่บทชุมชนที่พึ่งตนเอง แผนแม่บทเป็นกระบวนการเรียนรู้บนพื้นฐานข้อมูลของชุมชนที่เป็นเชิงประจักษ์ของประชาชนในชุมชน ที่มีประสบการณ์จริง

นำไปสู่การกำหนดทางเลือกให้กับสังคมชุมชน ชีวิตครอบครัว โดยใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นทางเลือกให้กับชุมชน โดยแผนแม่บทของชุมชนต้องทำต่อเนื่อง สืบสาน และถ่ายทอดแนวคิด เพื่อทำตามขั้นตอน และการประเมินทบทวนตลอดระยะเวลา โดยแผนที่นำมาใช้ปฏิบัติต้องมีข้อมูลและมีผลวัดในการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งมีความสอดคล้องกับระยะเวลา

2.3 การจัดการความรู้ชุมชน ในการดำเนินกิจกรรมในการวางรากฐานการปฏิบัติของชุมชน ต้องมีกระบวนการจัดการที่เข้าใจและมีความรู้เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะขับเคลื่อนตามแผนแม่บท โดยรวบรวมภูมิปัญญา เพิ่มพูนปัญญาด้วยการปฏิบัติรวมทั้งถ่ายทอดองค์ความรู้ต่อกัน มีการส่งเสริมให้แลกเปลี่ยนองค์ความรู้เชิงทฤษฎี และการปฏิบัติการต่อหน่วยชุมชนที่ต้องรวมกัน

2.4 การจัดการชุมชน การจัดการเป็นหัวใจในการดำเนินกิจกรรมชุมชน โดยหลักความสอดคล้องของผู้นำ แผนแม่บทของโครงการภายในชุมชน องค์ความรู้ในการจัดการชุมชน และการจัดการกิจกรรมชุมชนที่ต้องสอดคล้องกับงบประมาณและนโยบายของรัฐ จึงจะเป็นกิจกรรมของชุมชนสู่การพัฒนาชุมชน

ส่วนที่ 3 ความหมายของการบริการสาธารณะใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความหมายของการบริการสาธารณะ

การบริการสาธารณะที่มีชุมชนเป็นผู้ดำเนินการมีผลประโยชน์ของชุมชนเป็นที่ตั้ง โดยผลประโยชน์จะต้องไม่กระทบต่อชุมชนอื่น ๆ จะดำเนินการให้เป็นไปตามหลักของผลประโยชน์สาธารณะและหลักความรับผิดชอบต่อสาธารณชน ในด้านของท้องถิ่นเป็นส่วนที่ต้องสร้างองค์ความรู้และศักยภาพให้มีความแตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น รัฐควรเป็นผู้จัดและสร้างบทบาทให้ รวมทั้งมีบทบาทรองรับการกระจายอำนาจ ระบบการกระจายอำนาจในความหมายการแบ่งอำนาจการตัดสินใจให้ท้องถิ่นเพื่อเพิ่มศักยภาพ

ด้านการพัฒนาบริหารของการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพ (จรัส สุวรรณมาลา, 2541)

ความเป็นอิสระทางการเงินและการคลัง จากภารกิจสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การจัดทำบริการสาธารณะ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเอง และมีอำนาจในการใช้จ่ายเงินเหล่านั้น

โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยกำหนดโครงสร้างและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 285 คือ (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 285 วรรคหนึ่ง) บทบัญญัติดังกล่าวมีขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย คือ มีการแยก “ฝ่ายนิติบัญญัติ” และ “ฝ่ายบริหาร” ออกจากกัน (2) สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง (มาตรา 285 วรรคสอง) บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเช่นเดียวกันกับบทบัญญัติที่ผ่านมา คือ มีขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นจากประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้นเข้าไปเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อท้องถิ่น (3) คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น (มาตรา 285 วรรคสาม) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการะการบริหารจัดการ โดยตัวแทนของประชาชนในเขตท้องถิ่น

การพัฒนาการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของการบริหารจัดการงานบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นสาเหตุของปัญหาการบริหารจัดการที่เป็นแนวคิดแห่งหลักธรรมาภิบาล การปกครองที่ยึดถือความถูกต้อง คิงาม คือ ปกครองโดยธรรม หรือ ธรรมรัฐ การปกครองโดยธรรมที่ดี บุคคลดี องค์กรที่ดี รัฐดี และจะต้องเข้าถึงหลักธรรมาภิบาล (คณิน บุญสุวรรณ, 2548, หน้า 1-4)

หลักจริยธรรม ได้แก่ หลักคุณธรรม นักปกครองทุกสมัยต้องมีการยึดในหลักการของ “ทศพิธราชธรรม” คือ ทาน (ทาน) การให้ หมายถึง การให้ การเสียสละ นอกจากเสียสละทรัพย์สินของแล้ว ยังหมายถึงการให้น้ำใจแก่ผู้อื่นด้วย ศีล (ศีล) คือ ความประพฤติที่ดีงาม ทั้ง กาย วาจา และใจ ให้ปราศจากโทษ ทั้งในการปกครอง อันได้แก่ กฎหมาย

และนิติราชประเพณี และในทางศาสนา บริจาค (บริจาค) คือ การเสียสละความสุขส่วนตน เพื่อความสุขส่วนรวม ความซื่อตรง (อาชชว) คือ ความซื่อตรงในฐานะที่เป็นผู้ปกครอง ดำรงอยู่ในสัจย์สุจริต ความอ่อนโยน (มัททว) คือ การมีอัธยาศัยอ่อน โยน เคารพในเหตุผล ที่ควรมีสัมมาคารวะต่อผู้อาวุโสและอ่อนโยนต่อบุคคลที่เสมอกันและต่ำกว่า การข่มกิเลส (ตป) หรือความเพียร มีความอดสาหะในการปฏิบัติงาน โดยปราศจากความเกียจคร้าน ความไม่โกรธ (อโกรธ) หรือความไม่แสดงความโกรธให้ปรากฏ ไม่มุ่งร้ายผู้อื่นแม้จะลงโทษผู้ทำผิดก็ทำตามเหตุผล ความไม่เบียดเบียน (อวิหิงสา) การไม่เบียดเบียน หรือ บีบบังคับ ไม่ก่อกวนหรือเบียดเบียนผู้อื่น ความอดทน (ขันติ) การมีความอดทนต่อสิ่ง ทั้งปวง รักษาอาการ กาย วาจา ใจให้เรียบร้อย ความยุติธรรม (อวิโรธน) ความหนักแน่น ถือความถูกต้อง เทียงธรรมเป็นหลัก ไม่เอนเอียงหวั่นไหวด้วยคำพูด อารมณ์ หรือลภาวะ สักการะใด ๆ (บุญทัน ดอกไรสง, 2528)

ปัจจัยด้านการบริการสาธารณะในระบบพื้นฐาน

ปัจจัยด้านการบริการสาธารณะในระบบพื้นฐาน มีดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการ- พัฒนาระบบราชการ, 2547)

1. การกำหนดความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการ การที่หน่วยงาน ภาครัฐสามารถให้บริการได้เป็นที่พอใจของผู้รับบริการนั้นผู้ให้บริการต้องหาข้อมูล เกี่ยวกับผู้รับบริการว่ามีความต้องการและความคาดหวังในระดับใด ความคาดหวังของ ผู้รับบริการรวมถึงสิ่งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างการให้บริการและผลลัพธ์ของการบริการใน เรื่องต่าง ๆ
2. การกำหนดมาตรฐานในการให้บริการจากข้อมูลความคาดหวังของผู้รับบริการ ในข้อ 1 หน่วยงานจะต้องนำมาวิเคราะห์ร่วมกับทรัพยากรและขีดความสามารถของ หน่วยงานว่ามีความสามารถที่จะกำหนดมาตรฐานในการให้บริการของตนให้เป็นไปตาม ที่ผู้รับบริการคาดหวัง
3. การอบรมให้ผู้เกี่ยวข้องทราบถึงมาตรฐานและขั้นตอนการปฏิบัติงานให้ได้ ตามมาตรฐาน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจตรงกันว่า หน่วยงานมีความคาดหวังต่อ การทำงานของเขาอย่างไรและสามารถให้บริการได้อย่างถูกต้อง

4. การดำเนินงานตามมาตรฐานที่กำหนดไว้
5. ควบคุมกระบวนการให้บริการให้เป็นไปตามมาตรฐาน หน่วยงานจะต้องจัดให้มีการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการให้บริการที่ได้ดำเนินการไปแล้ว
6. การดำเนินการปรับปรุงบริการให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง หน่วยงานต้องไม่หยุดนิ่งที่จะคิดค้นหาทางปรับปรุงให้คุณภาพของการบริการดีขึ้น

ปัจจัยกระบวนการบริหารและพัฒนาขั้นพื้นฐานบริการสาธารณะ

การตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานต่อประชาชน คือ เป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญที่ต้องจัดกระบวนการบริหารการพัฒนา โดยต้องจัดแบบแผนความสัมพันธ์ขององค์การแบบแผนทางการเมืองและเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ โดยการทำหน้าที่ในการวางแผนนโยบายใหม่ ๆ ด้วยวิธีการระดมความคิดเห็นจากสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งเงื่อนไขแห่งความสำเร็จขององค์การคุณภาพขึ้นอยู่กับคุณภาพของผู้นำที่เข้ามาทำหน้าที่โยงวัฒนธรรม ระบบการวางแผน การใช้สารสนเทศ การเรียนรู้องค์การ โดยการเกื้อหนุนในระบบซึ่งกันและกัน (ถุช เพิ่มทันจิตต์, 2546, หน้า 222-228; ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2546, หน้า 184-186)

หลักการและแนวทางการบริหารงานแนวใหม่ การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม ค่านิยมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เน้นระบบความรับผิดชอบต่อสาธารณะ เน้นการมีจริยธรรม มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2546, หน้า 178-82)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เน้นหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือส่วนรวม โดยให้อิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง จะมีอุปสรรคบ้างจากความไม่เข้าใจในอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลกำหนด ที่อาจมีการทับซ้อนกัน ทั้งระบบงาน เขตปกครอง บุคลากรที่ปกครอง ความไม่พร้อมของบุคลากรท้องถิ่น ตลอดจนรายได้จากท้องถิ่นและบุดหนุนจากส่วนกลางที่ไม่เท่าเทียมกัน (พิทยา บวรวัฒนา, 2549, หน้า 68-73; อมร รักษาสัตย์, 2546, หน้า 105-106)

การสร้างวิธีการในการวัดผลลัพธ์จากการบริการสาธารณะ โดยการประเมินผลจากการร่วมมือของผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนากลยุทธ์การทำงานใหม่ โดยสรุปว่าเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ คือ (Smith, 2005)

1. การกำหนดทิศทางให้ชัดเจนด้วยการสร้างวิธีการวัดผลให้ทำตามที่กำหนดไว้
2. การให้คำแนะนำ ปรีกษาระหว่างการดำเนินการจะเป็นประโยชน์สูงสุด โดยให้ผู้ชำนาญการสร้างประเด็นให้

3. เปิดโอกาสให้ผู้รับบริการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น
4. การสร้างวิธีการวัดผล วิเคราะห์ผลเฉพาะงานที่ปฏิบัติ
5. การเปลี่ยนแปลงทางด้านคุณภาพ และมิติการให้บริการ

ปัญหาการสร้างงบประมาณในการบริการสาธารณะ ภาครัฐมักจะมีปัญหางบประมาณด้านงานระบบสาธารณะ มักจะมีปัญหาว่า การให้งบประมาณสาธารณะมาก ๆ จะเพิ่มความเจริญทางเศรษฐกิจจริงหรือไม่ การอภิปรายผลของผู้เชี่ยวชาญให้คำนึงถึงความสมดุลที่ถูกต้องระหว่างความสำคัญของการสร้างรูปแบบการวัดที่มีคุณภาพต่อบริการสาธารณะกับการครอบครองการเฝ้าระวังในการดำเนินการ

แนวคิดด้านจริยธรรมในองค์กร

จริยธรรมที่มุ่งเน้นการปฏิบัติตาม (compliance-based)

1. กฎเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติงาน (rules and procedures) เน้นไปที่การก่อรูปและมอบหมายกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ระเบียบวิธีปฏิบัติ หลักเกณฑ์ คำสั่ง และข้อห้ามต่าง ๆ

2. การบังคับใช้ในด้านเดียว (unilateral imposition) การบังคับฝ่ายเดียวให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และแนวทางต่าง ๆ ตามโครงสร้างของรัฐบาล

3. การป้องกันการทำผิด (prevent wrongdoing) การเตือนเมื่อจะมีการกระทำ ความผิดจะมีความเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบติดตาม และลงโทษ ซึ่งเป็นการยับยั้ง (dissuade) บุคคลจากการกระทำที่ไม่ซื่อสัตย์

4. การรับรู้คนทั่วไปในค่านลบ (negative perception of people) ข้อสันนิษฐานนี้มองคนทั่วไป “ที่เกียจและไว้ใจไม่ได้” ซึ่งควรที่จะต้องให้รางวัลกับการประพฤติดีและ

ลงโทษในพฤติกรรมที่ไม่เป็นที่ต้องการ โดยข้อเสียของมุมมองนี้ก็คือ บุคคลจะมีประพฤติด้อยคล่องกับข้อสันนิษฐานนี้

5. ความหมายในมุมมองที่คับแคบ (narrow) ความเป็นทางการและคุณธรรมขึ้นต่อยุ่บนพื้นฐานที่ว่า “ถ้าถูกต้องตามกฎหมายก็คือ ถูกต้องตามหลักจริยธรรม”

6. ความไม่ยืดหยุ่น (rigid) กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เป็นสิ่งที่ตายตัว ซึ่งสภาพแวดล้อมโดยปกติแล้วจะมีความซับซ้อนและแปรเปลี่ยนอยู่เสมอในการที่จะออกกฎหมายข้อบังคับ

7. จารีตดั้งเดิม (traditional) อยู่บนพื้นฐานของรูปแบบจารีตดั้งเดิมในการจัดการของรัฐบาล การบังคับบัญชา คำสั่ง เน้นไปที่กฎเกณฑ์และระเบียบวิธีปฏิบัติงาน

การจัดการแนวคิดจริยธรรมในรูปแบบที่มุ่งเน้นการยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรม เน้นการเรียนรู้คนทั่วไปในด้านเชิงบวกเป็นข้อสันนิษฐานในการประเมินการปฏิบัติงานต่อผู้ปฏิบัติงาน และใช้ระบบการจัดการทันสมัย

จริยธรรมที่มุ่งเน้นการยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรม (integrity-based)

1. ค่านิยมและปณิธาน (values and aspirations) เน้นไปที่การสร้างสรรคแนวทางค่านิยมและความมุ่งมั่นปรารถนาในทางพฤติกรรมต่าง ๆ และสภาพแวดล้อมที่กระตุ้นพฤติกรรม จริยธรรม

2. การก่อรูปจากหลาย ๆ ฝ่าย (multilateral formulation) การก่อรูปร่วมกันและการทำให้เป็นค่านิยมในระดับนานาชาติ (internationalisation of values) เป็นภาระความรับผิดชอบร่วมกัน สำหรับพฤติกรรมความซื่อสัตย์ด้วยการจัดการแสดงบทบาทในลักษณะของผู้ริเริ่ม

3. การสนับสนุนพฤติกรรมที่ดี (promotion good conduct) มีความไว้ใจบุคคลในการสนับสนุนพฤติกรรมในเชิงความรับผิดชอบและคุณธรรม

4. การรับรู้คนทั่วไปในด้านทางบวก (positive perception of people) ข้อสันนิษฐานมองว่าคนทั่วไปแสวงหาความพอใจในงาน และปรารถนาที่จะมีความรับผิดชอบ ซึ่งตอบสนองต่อแรงผลักดันของมนุษย์ที่จะแสดงพฤติกรรมที่ถูกต้องตามศีลธรรมและเชื่อเชิญให้บุคคลพยายามมุ่งมั่นที่จะประพฤติดี

5. ความหมายในมุมกว้าง (broad) การปฏิบัติตามกฎหมายไม่ได้เป็นเรื่อง ยืนยันพฤติกรรมเชิงจริยธรรม คนทั่วไปต้องสามารถจัดการสถานการณ์ที่ไม่ได้ถูก ควบคุมโดยกฎเกณฑ์ได้อีกด้วย

6. ความสามารถในการปรับเปลี่ยน (flexible) ค่านิยมและแรงปรารถนาเป็นสิ่งที่ กว้างและเป็นการเตรียมระบบที่เข้มแข็ง ซึ่งจะคิดหาในแง่การสนับสนุนการเปลี่ยนแปลง

7. การจัดการทันสมัย (modern) การเชื่อมเข้าด้วยกันของการพัฒนาใหม่ในการ จัดการของรัฐบาล เช่น การกระจายอำนาจ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการเพิ่มขึ้นของ ความซับซ้อนและการใช้ดุลยพินิจในเชิงนโยบาย

แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะด้วยความมีจริยธรรมและความชอบธรรม ซึ่งการสร้างค่านิยมเป็นหัวใจของผู้ที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ และบริการที่สัมผัสตรงกับประชาชน ซึ่งก็คือการยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรมที่มี องค์ประกอบด้านความซื่อสัตย์ ความเที่ยงธรรม การยึดถือข้อเท็จจริง ความเชื่อถือ ความ ยุติธรรม (honesty-impartiality-objectivity-reliability-justice) เป็นไปตามแนวระบบ ประชาธิปไตยแล้วนั้น คือ มาตรฐานต่าง ๆ ที่สังคมกำหนดและยึดถือเป็นการตรวจสอบ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยยึดมั่นในผลประโยชน์ของประชาชนผู้รับ สอนองการให้บริการ (Hockstra, 2005)

การยึดถือวัตถุประสงค์ขององค์กรมาเป็นหลักในการบริหารว่า องค์กรต้อง รับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่ให้บริการ ซึ่งควรเน้นจุดครอบคลุมถึง (1) ความ- รับผิดชอบต่อมาตรฐานทางการควบคุมในรูปแบบผลประโยชน์สาธารณะ (public interests) (2) ความรับผิดชอบต่อมาตรฐานทางจริยธรรมและเทคนิคของวิชาชีพของตน (3) ความรับผิดชอบต่อกลุ่มผู้รับบริการ (สมพร เฟื่องจันทร์, 2547)

จริยธรรมที่ต้องปฏิบัติงานและตอบสนองความต้องการของประชาชนและ นโยบายแห่งรัฐ ภาวะความรับผิดชอบในการบริหารรัฐกิจ การบริหารที่ดี ความชอบธรรม การเปิดเผย ความโปร่งใส ค่านิยม และปทัสถานในการพิจารณาตัดสินใจ (judicial values and norms) หลักนิติธรรม หลักสิทธิมนุษยชน หลักรัฐธรรมนูญ หลักการตาม ข้อบังคับแห่งรัฐ ค่านิยมมิติเศรษฐกิจ (economical values) ความมีประสิทธิภาพ สามารถปฏิบัติได้ ความพร้อมรับผิด ความมีประสิทธิผล ค่านิยมในวิชาชีพ (professional

values) คุณภาพและนวัตกรรมที่สร้างขึ้นใหม่ ค่านิยมสำหรับปัจเจกบุคคลและชุมชน (individual and people values) ความเป็นธรรม ความซื่อสัตย์ เปลี่ยนแปลงตามสภาพแวดล้อมทั้งจากภายนอกและภายในขององค์การสาธารณะที่เป็นตัวกำหนดแนวทางและค่านิยมเหล่านี้ (Christoph & Ianicelle, 2004)

การกำหนดจัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม แผนปฏิบัติการนี้จะต้องกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติและกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย สำหรับระยะเวลาในการจัดทำแผนปฏิบัติการดังกล่าว บทเฉพาะกาลมาตรา 35 ได้กำหนดไว้ว่า ในวาระเริ่มแรกให้คณะกรรมการจัดทำแผนดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ (นันทวัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์, 2542, หน้า 37-40)

ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนมีเป้าหมายที่สำคัญ คือ (1) ข้าราชการต้องยึดมั่นในจริยธรรมและยืนหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้องและเป็นธรรม (2) ข้าราชการต้องมีจิตสำนึกที่ดี และความรับผิดชอบต่อหน้าที่ เสียสละ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ (3) ข้าราชการต้องแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่และยึดถือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน (4) ข้าราชการต้องละเว้นจากการแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบ โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่และไม่กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์ส่วนตน (5) ข้าราชการต้องเคารพและปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างตรงไปตรงมา (6) ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม เป็นกลางทางการเมือง ให้บริการแก่ประชาชน โดยมีอัธยาศัยที่ดี และไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม (7) ข้าราชการต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการอย่างเคร่งครัด และรวดเร็ว ไม่ถ่วงเวลาให้เนิ่นช้าและใช้ข้อมูลข่าวสารที่ได้มาดำเนินการเพื่อการในหน้าที่ และให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง ทันการณ์และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง (8) ข้าราชการต้องมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษาคุณภาพและมาตรฐานแห่ง

วิชาชีพโดยเคร่งครัด (9) ข้าราชการต้องยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (10) ข้าราชการต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการดำรงตน รักษาชื่อเสียงและภาพลักษณ์ของราชการโดยรวม (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2546)

ส่วนที่ 4 ความหมายและบริบทของหลักการปกครองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการตรวจสอบตามหลักธรรมาภิบาล

การกำหนดลักษณะพื้นฐานในหลักการปกครองของท้องถิ่น (1) การลดความเป็นทางการ หมายถึง ระบบการจัดการของท้องถิ่นควรมีความเป็นระบบราชการน้อยที่สุด ลดขั้นตอนระเบียบวิธีการ เพื่อให้ประชาชนเข้าใจในวิธีการทำงานเข้าถึงไม่ต้องมากด้วยขั้นตอน โดยเสมือนคนในครอบครัว (2) ให้องค์กรภายนอกเข้าเสริมและดำเนินกิจการในส่วนที่เหนือความสามารถบริการส่วนท้องถิ่น (3) ใช้กลไกการตลาดในการจัดสรรบริการสาธารณะ โดยมีกฎหมายท้องถิ่นคุ้มครองผู้บริโภคในชุมชน ส่งเสริมการลงทุนด้านการพยาบาล ด้านการศึกษา ด้านผลิตและพัฒนาแรงงาน เพื่อให้ท้องถิ่นมีมิติทางเศรษฐกิจที่ดี (ท้องถิ่นจะให้ผลลัพธ์จากค่าธรรมเนียม และค่าบริการ) สร้างอุปสงค์ อุปทานให้สอดคล้องกันในด้านบริการ ด้านการผลิตเพิ่มเสริมรายได้ให้ท้องถิ่นชุมชนจะมีความสุข (4) สร้างจิตสำนึกรับผิดชอบ โดยสร้างอาสาสมัครชุมชนในการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่มีบุคลากรและงบประมาณน้อย (5) สร้างหลักความรับผิดชอบต่อชุมชน โดยการดำเนินการปกครองท้องถิ่นถือหลักการตอบสนองความต้องการของชุมชน โดยประชาชนต้องเข้าถึง โดยการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดเผยและรับผิดชอบต่อ ปฏิบัติตามความเห็นของคนในท้องถิ่น ในรูปแบบประชาธิปไตย (6) ทักษะคติของผู้นำต้องมีความคิดริเริ่ม กล้าปฏิบัติ โปร่งใส สร้างทักษะในเรื่องการให้บริการสาธารณะ สร้างนโยบายสอดคล้องชุมชน ต้องเป็นนักบริหารที่รับฟังความคิดเห็นของประชาชน สร้างการมีส่วนร่วม (โกวิทย์ พวงงาม, 2550; จรัส สุวรรณมาลา, 2541)

แนวคิดด้านระบบโครงสร้างในองค์กรปัจจุบัน ต้องบริหารงานโดยอาศัยหลักการบริหารอย่างธรรมาภิบาล ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพลเรือน, 2546, หน้า 85)

1. องค์ประกอบด้านค่านิยม (value) คือ การให้คุณค่าต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือเรื่องใดเรื่องหนึ่งว่ามีมากน้อยเพียงใด ค่านิยมองค์กรในอนาคตมีจุดเน้นที่สำคัญ ให้ความสำคัญเอาใจใส่บุคลากร (care and consideration of people) เอาใจใส่ต่อลูกค้า (care for customer) การแข่งขัน (competitiveness) วิสาหกิจ (enterprise) การปฏิบัติต่อพนักงานเท่าเทียมกัน (equity in the treatment of employees) ความเป็นเลิศ (excellence) การเจริญเติบโต (growth) นวัตกรรม (innovation) เน้นตลาดและลูกค้า (market customer orientation) เป้าหมายองค์กรสำคัญกว่าบุคคล (priority given to organizational rather than to people needs) เน้นผลการปฏิบัติงาน (performance orientation) การเพิ่มผลผลิต (productivity) จัดกำหนดให้โอกาสเท่าเทียมกันแก่พนักงาน (provision of equal opportunity for employees) คุณภาพ (quality) ความรับผิดชอบต่อสังคม (social responsibility) ทีมงาน (teamwork)

2. องค์ประกอบด้านความเชื่อ ความเชื่อ (beliefs) คือ ความคิดพื้นฐานของคนที่มีต่อสิ่งต่าง ๆ เป็นความคิดที่มีความมั่นใจว่าสิ่งนั้นเป็นจริงและถูกต้องเอาไว้ด้วย ความเชื่อที่เกี่ยวข้องกับการบริหารองค์กรสมัยใหม่มี 6 ประการ (1) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาว่าเป็นแบบลูกน้อง ต้องเปลี่ยนความเชื่อใหม่เป็นเพื่อนร่วมงาน (2) การทำงานหนักประสบความสำเร็จ ต้องเปลี่ยนความเชื่อเป็นการทำงานเหนื่อยน้อยลงได้ผลงานมากขึ้น (3) การเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นสิ่งที่ดี ต้องปรับเปลี่ยนเป็นการทำงานหลายอย่างเป็นสิ่งที่ดีกว่า (4) พนักงานสำคัญที่สุด ต้องเปลี่ยนเป็นลูกค้าหรือผู้รับบริการสำคัญที่สุด (5) การเรียนรู้ในชั้นเรียนดีที่สุด ต้องเปลี่ยนเป็นการเรียนรู้สามารถเรียนได้ทั้งในชั้นเรียนและนอกชั้นเรียนและศึกษาตามอัธยาศัย (6) อำนาจหน้าที่ (authority) สำคัญที่สุดในการบริหาร ต้องเปลี่ยนเป็นอำนาจ (power) และอำนาจการยอมรับ

3. องค์ประกอบด้านทัศนคติ ทัศนคติ (attitudes) คือ ความรู้สึกของบุคคลหรือแนวโน้มของความรู้สึกที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งว่าชอบหรือไม่ชอบ ทัศนคติต่อการบริหารองค์กรที่สำคัญมี 5 ประการ (1) ชอบโครงสร้างแบบเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ (2) ชอบการตัดสินใจแบบเสียงหรือปลอดภัยไว้ก่อน (3) ชอบอยู่โดดเดี่ยวหรือมีเพื่อน

(4) ชอบความขัดแย้งหรือหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง (5) ชอบทำงานสู่ความสำเร็จหรือทำงานเท่าที่ทำได้

รูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ทฤษฎีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มีจุดเน้นที่สำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก มุ่งเน้นพัฒนาความรู้ควบคู่คุณธรรมให้ความสำคัญต่อการให้องค์ความรู้ให้กับทรัพยากรมนุษย์เป็นสำคัญ ประการที่สอง มุ่งพัฒนาการเรียนรู้โดยผ่านประสบการณ์หรือเรียนรู้โดยกระทำ (learning by doing) ด้วยหลักการแห่งการพัฒนา องค์การธรรมาภิบาล มีแนวคิดว่าการพัฒนาผู้บริหารสู่การบริหารจัดการที่ดี (ธรรมาภิบาล) ควรมีคุณลักษณะดังนี้ (เสนห์ จุ้ยโต, 2545, หน้า 185-197)

1. เป็นนักปฏิบัติการเชิงรุก ผู้บริหารควรที่จะเป็นปฏิบัติการเชิงรุก (proactive) ที่มีลักษณะการคิดก่อนทำก่อน ให้มีการนำเอาระบบการบริหารการจัดการที่ดี (good governance) และบรรษัทภิบาลที่ดี (good corporate governance) มาใช้ก่อนหน่วยงานอื่นเพื่อการเป็นผู้นำขององค์กรด้านการประกันคุณภาพที่ดีพร้อมและกระทำเพื่อประโยชน์ทั้งของสังคม ลูกค้า และองค์กรร่วมกัน
2. เป็นนักปฏิบัติการเชิงกลยุทธ์ ผู้บริหารควรที่จะพิจารณาว่าอะไรคือเป้าหมาย (ends) และอะไรคือวิธีการเพื่อบรรลุเป้าหมาย (means) เป็นการพิจารณาระหว่าง means กับ ends ที่สอดคล้องสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ และมองจุดมุ่งหมายสุดท้ายในระยะยาว หรือการวางแผนกลยุทธ์ในระยะยาว การบริหารการจัดการที่ดี และบรรษัทภิบาลที่ดีเป็นการลงทุนระยะยาวที่มีความคุ้มค่าสูง
3. เป็นนักปฏิบัติการเชิงมุ่งมั่น ผู้บริหารควรจะต้องมีการวิเคราะห์งานใดสำคัญและเร่งด่วนให้เริ่มดำเนินการก่อน งานใดที่ไม่สำคัญและไม่เร่งด่วนให้ตัดทิ้งไป โดยให้การดำเนินงานมุ่งมั่นสู่วิสัยทัศน์และภารกิจขององค์กรเป็นสำคัญ
4. เป็นนักปฏิบัติการเชิงสำเร็จร่วมกัน ผู้บริหารควรจะต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติเชื่อว่าการบริหารจัดการที่ดี และบรรษัทภิบาลที่ดีเป็นการกระทำเพื่อความสำเร็จร่วมกัน (win-win) ของทุกฝ่ายทั้งผู้ถือหุ้น กรรมการบริษัท ผู้บริหาร ลูกจ้าง ลูกค้า และสังคม โดยส่วนรวม

5. เป็นนักปฏิบัติการเชิงปฏิสัมพันธ์ ผู้บริหารควรจะต้องมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี มีความเข้าใจผู้อื่นก่อนที่จะให้ผู้อื่นเข้าใจเรา มีทักษะเชิงมนุษยสัมพันธ์ รู้ซึ่งถึงความต้องการ แรงจูงใจ ค่านิยม ทักษะคติ การรับรู้และบุคลิกภาพของผู้ที่เกี่ยวข้อง การมีปฏิสัมพันธ์ที่ดี จะนำมาสู่ความสำเร็จในการสร้างการบริหารการจัดการที่ดี และบรรษัทภิบาลที่ดี

6. เป็นนักปฏิบัติการเชิงทีมงาน ผู้บริหารที่ดีมีการเรียนรู้ทำงานร่วมกันเป็นทีม สามารถนึกกำลังร่วมเพื่อการทำงานร่วมกันในการสร้างระบบการบริหารการจัดการที่ดี และบรรษัทภิบาลที่ดี เพื่อมุ่งสู่ความสำเร็จร่วมกัน

7. เป็นนักปฏิบัติการเชิงฝึกฝน ผู้บริหารที่ดีจะต้องมีการฝึกฝนในกระบวนการต่าง ๆ ที่ผ่านมาอย่างสม่ำเสมอ จนเกิดเป็นนิสัย (habit) การฝึกฝนเชิงกระบวนการหรือกิจการจะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมและเรียนรู้เพื่อการบริหารการจัดการที่ดี และบรรษัทภิบาลที่ดีต่อไป

การปกครองการบริหารจัดการที่ดี และการสร้างองค์กรให้มีธรรมาภิบาลบนพื้นฐานเป็นการปรับปรุงระบบการปกครองที่ดี ต้องมีหลักยึดเหนี่ยวตลอดจนเป็นเครื่องมือในการวัดผลสัมฤทธิ์ของการปกครองตามพันธกิจ มีประสิทธิภาพ ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ถูกต้อง สมเหตุสมผล โปร่งใสซื่อสัตย์ โดยมีการกระจายอำนาจและการแบ่งบริบทหน้าที่ที่มีส่วนร่วมของประชาคมในองค์กร และมีดุลย์แห่งอำนาจในองค์กร (จรัส สุวรรณมาลา, 2546)

ปัจจุบันนี้ประเทศไทยมีวิกฤติการณ์ใหญ่ ๆ อยู่ 6 อย่าง 3 อย่างเป็นตัวปัญหา อีก 3 อย่างเป็นวิธีการแก้ปัญหาคือ (1) วิกฤติการณ์คนจน (2) วิกฤติการณ์ทางสิ่งแวดล้อม (3) วิกฤติการณ์ทางวัฒนธรรมและจิตวิญญาณ (4) วิกฤติการณ์ทางการเมือง (5) วิกฤติการณ์ระบบราชการ (6) วิกฤติการณ์ระบบการศึกษา

เมื่อมีปัญหาแต่เครื่องมือแก้ไขไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาก็เพิ่มมากขึ้นจะเป็นวิกฤติการณ์ ทั้งหมดรวมกันเป็นวิกฤติการณ์ทางสังคม ปัญหาคือ เป็นวิกฤติการณ์ทางสังคม วิกฤติการณ์ระบบราชการ การปฏิรูปทางการเมืองและระบบราชการ จึงเป็นระเบียบวาระสำคัญที่สุดของชาติ (ประเวศ วะสี, 2538, หน้า 73)

ปัจจัยที่กำหนดแนวโน้มการเมืองการปกครอง 5 ประการ คือ (ประเวศ วะสี, 2538, หน้า 40-45)

1. กระแสใหญ่ของโลกและของไทย คือ ประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจ
2. วัฒนธรรมและโครงสร้างอำนาจ สังคมไทยมีวัฒนธรรมอำนาจนิยม หมายถึง ความสัมพันธ์กันด้วยอำนาจ จะเป็นความสัมพันธ์ด้วยปัญญาหรือกัลยาณมิตรธรรม วัฒนธรรมอำนาจนิยมนำไปสู่โครงสร้างทางสังคมที่รวมศูนย์อำนาจ

ระบบราชการ คือ อำนาจรัฐที่ปกคลุมทั่วประเทศมีความชอบธรรม เป็นระบบที่ใช้ทรัพยากรของประชาชน เป็นระบบที่รวมศูนย์อำนาจสูง เป็นอุปสรรคความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ กระจายอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นและประชาชนเข้ามีส่วนร่วม

3. ระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่มีผลกระทบต่อสังคมไทยหลายอย่าง คือ (1) สังคมไทยเชื่อมโยงกันเป็นสังคมใหญ่ สลับซับซ้อนและเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ยากแก่การจัดการ มีความเครียดและความสับสนมากขึ้น (2) ประชาชนคนที่ไม่มียานาจจะถูกเบียดให้ตกขอบทางสังคมมากยิ่งขึ้น ถูกแย่งชิงทรัพยากรมากขึ้น

4. ศักยภาพและพัฒนาการของพรรคการเมืองช่วยให้ประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจเป็นไปอย่างรวดเร็วและโดยสันติวิธีมากยิ่งขึ้น

5. สติปัญญาของสังคม ก็ช่วยให้วิวัฒนาการทางการเมืองกับการปกครองดำเนินไปได้ด้วยดี

กุญแจสำคัญในการกระจายรายได้ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเมือง วัฒนธรรมและสังคม ถ้าช่วยกันทำที่ตรงนี้บ้านเมืองจะสงบเย็นลง ประชาธิปไตยจะบังเกิดขึ้นโดยทุกฝ่ายสามารถปรับตัวได้โดยไม่สูญเสียหรือเสียหายเป็นหนทางเดียวที่จะแก้ปัญห และเป็นการป้องกันความรุนแรง (ประเวศ วะสี, 2538, หน้า 46) เพื่อการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อการพัฒนา ในการพัฒนาสังคมไทยให้มีความเข้มแข็งมากกว่าโดยเน้นสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาประสิทธิภาพของรัฐและระบบราชการ โดยคำนึงถึงวิธีการที่จัดการองค์กรและบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยทุกฝ่ายดำเนินการภายใต้ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี การแก้ปัญหาในบ้านเมืองต้องอาศัย 3 ภาคส่วน คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ผลลัพธ์

สุดท้ายต้องใช้แนวทางธรรมาภิบาลเพื่อให้ได้ความศรัทธาของคนในสังคม และปลูกจิตสำนึกสาธารณะ (ประสิทธิ์ คำรังชัย, 2543, หน้า 1-14)

แนวคิดมาตรฐานของการตรวจสอบ

การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ตรวจสอบแบบมุ่งผลประสิทธิ ต้องสร้างองค์ความรู้ให้ผู้ตรวจสอบ และผู้ถูกตรวจสอบ โดยหวังผลสัมฤทธิ์ โดยใช้ระบบการให้รางวัล และระบบจูงใจอื่น (ธรรมาภิบาลในสถาบันราชการประชาสมาลัย, 2549)

สังคมมีส่วนร่วมวางแผนดำเนินการเพื่อสู่การบริหารจัดการที่ดี ในการจัดลำดับความสำคัญของโครงการในช่วงเวลาการวางแผนนี้จะเป็นประโยชน์สูงสุด มีการรองรับแผนการใช้จ่ายตามความจำเป็นและต้องมีมาตรการเข้มในการติดตามผลการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด (กิตติ บุนนาค, 2545, หน้า 9)

ถ้าพิจารณาถึงมูลเหตุจูงใจให้เกิดคอร์รัปชันแล้วก็จะเห็นได้ว่า มาจากทั้งทางด้านผู้ให้และผู้รับ ด้านผู้ให้จะมีมูลเหตุจูงใจ คือ อยากได้ความสะดวกรวดเร็วจากเจ้าหน้าที่เงื่อน ไขคุณสมบัติพิเศษของผู้รับสัมปทานให้ตรงคุณสมบัติของผู้ติดสินบน หรือที่เรียกว่า “ล๊อคสเป็ก” กรณีอยากได้รับสิทธิพิเศษโดยงดเว้นการตรวจสอบที่เข้มงวดในรายของผู้ขืนสินค้านี้ภาษี หรือช่วยให้หลุดพ้นจากความผิดทางกฎหมายจากการทุจริต จึงมีกลไกเครื่องมือมาชี้วัดในระบบการบริหารจัดการตามหน้าที่เป็นองค์ประกอบ (เสรี ลีลาชัย, 2547)

แนวคิดด้านกลไกในการตรวจสอบ

กลไกในการตรวจสอบ คือ การวางแผนทางการดำเนินการดำเนินงานของรัฐบาล ในการตรวจสอบว่าได้มีการกระทำในวิธีการที่เหมาะสม และเป็นการให้หลักประกันในผลลัพธ์ที่ได้จากกลไกในการตรวจสอบได้ สนับสนุนพฤติกรรมเชิงจริยธรรม โดยสร้างกลไกการตรวจสอบ ให้การดำเนินการต่าง ๆ ที่ไม่เหมาะสมยากที่จะดำเนินการได้ง่ายต่อการถูกตรวจพบ ในแนวทางดังกล่าว ควรที่จะให้แนวทางกับข้าราชการในการตัดสินใจภายในสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เป็นเป้าหมายและภาวะความรับผิดชอบสนองประชาชนโดยตรง กลไก 3 ประการ คือ (1) กลไกการควบคุม (2) กลไกการให้คำแนะนำ และ (3) กลไก

ในการจัดการ เมื่อมีการบริหารจัดการที่ดีแล้ว ต้องมีการวัดว่าที่วัดนั้นคืออะไร ในมุมมองใดว่าเป็นอย่างไร จึงเกิดแนวความคิดการชีวิตของผลลัพธ์การกระทำในด้านความโปร่งใส (กิตติ บุญนาค, 2549)

บทสรุป ต้องสร้างกลไกการควบคุมในการตรวจสอบและสร้างองค์ความรู้ในด้านจริยธรรม มีการสร้างองค์ความรู้ทางจริยธรรม คุณธรรม เป็นปัจจัยภายในองค์กร ภายในของชุมชนและภายในตัวตน ส่วนปัจจัยกลไกภายนอกมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อผูกพัน ระบบการจัดการที่กำกับเป็นกลไกในการดูแล

ธรรมาภิบาลในการมอบหมายอำนาจหน้าที่ (delegation of authority) คือ กระบวนการกระจายอำนาจหน้าที่ลงไปยังส่วนล่างขององค์กร การกระจายและรวมอำนาจหน้าที่มีทั้งข้อดีและข้อเสีย

ธรรมาภิบาลโดยเหตุผลของการกระจายอำนาจ (decentralization) คือ (1) เป็นการส่งเสริมการพัฒนาผู้บริหารในแต่ละระดับ เพื่อให้เกิดทักษะในการตัดสินใจ และเป็นการพัฒนาเพื่อก้าวสู่ตำแหน่งที่สูงกว่าด้วย (2) ทำให้เกิดบรรยากาศการแข่งขันภายในองค์กร เพราะผู้บริหารระดับล่างจะต้องแข่งขันกับเพื่อนร่วมงานในระดับเดียวกันในการเพิ่มผลงานและลดต้นทุน หรือบรรลุเป้าหมาย (3) ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความอิสระคล่องตัวในการทำงาน เป็นการสนองตอบต่อความต้องการในการมีส่วนร่วม

ธรรมาภิบาลโดยเหตุผลการรวมอำนาจ (centralization) คือ (1) การอบรมผู้บริหารในการตัดสินใจมีค่าใช้จ่ายสูง (2) การกระจายอำนาจจะต้องมีการวางแผนและระบบการรายงานที่ดีและรอบคอบ (3) เพื่อความรวดเร็วในการตัดสินใจ (4) การรวมอำนาจเอื้อต่อการบริหารที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพ เช่น การที่มหาวิทยาลัยในกำกับมีแนวคิดเกี่ยวกับการรวมศูนย์ การใช้ทรัพยากรร่วมกันของมหาวิทยาลัยแทนที่จะให้แต่ละคณะจัดการการใช้ทรัพยากรเอง ลักษณะการบริหารเช่นนี้ทำให้ประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรดีขึ้น

ธรรมาภิบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจหรือรวมอำนาจ ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ (1) องค์กรที่มีลักษณะงานประจำสามารถใช้ในการตัดสินใจแบบรวมศูนย์ได้ (2) ความสามารถของบุคคล (individual competency) ที่ทำงานในเรื่องการตัดสินใจ หากบุคคลเหล่านั้นมีความรู้ความสามารถควรจะกระจายอำนาจลงไปได้ (3) การจงใจให้ตัดสินใจในการพิจารณาเรื่องที่ต้องตัดสินใจ คนที่มีความสามารถอาจจะไม่ต้องการที่จะ

ทำหน้าที่ตัดสินใจ เพราะการตัดสินใจนั้นอาจเป็นเรื่องยาก เครียด หรือเสี่ยง ดังนั้นองค์กรจะต้องสร้างระบบบุงใจเพื่อให้คนที่มีความสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (4) การเปรียบเทียบประโยชน์และผลเสีย ควรมีการวิเคราะห์ประโยชน์ และผลเสียที่เกิดขึ้น หากให้มีการกระจายหรือรวมอำนาจ (5) ภาระงานของผู้บริหาร เนื่องจากการรวมศูนย์อำนาจอาจทำให้เกิดปัญหา เมื่อผู้บริหารมีภาระงานที่มากเกินไป

ดังนั้น ปัจจุบันองค์กรต้องบริหารงาน โดยอาศัยหลักการทางการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล (good governance) รวมถึงความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การมีส่วนร่วม พิจารณาระดับของการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจขึ้นอยู่กับบริบทขององค์กรเป็นสำคัญ โดยขนาด ที่ตั้ง และวัฒนธรรม

เป้าหมายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) เกิดขึ้น โดยเป็นถ้อยคำที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ” พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดิน ควรบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ได้แก่

1. ให้เกิดประโยชน์สูงสุด
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น หรือลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ถือเป็นวิธีหนึ่งที่ผู้บริหารในหน่วยงานภาครัฐใช้ในการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง การบริหาร และสิ่งแวดล้อม โดยมีข้อสังเกตและสาระสำคัญดังนี้

หนึ่ง ความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมีได้หลายความหมาย
 สอง ประเทศที่จะนำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปใช้ ส่วนใหญ่จะต้องยอมรับ
 ในเบื้องต้นก่อนว่าประเทศชาติได้เผชิญกับปัญหาอุปสรรคหลายด้าน การขาดความมั่นคง
 และการขาดความสงบสุข

สาม เมื่อยอมรับแล้วขั้นต่อไป คือ กำหนดเจตนารมณ์แห่งชาติ (nation will)

สี่ กำหนดเป็นวิสัยทัศน์และการบริหารกิจการบ้านเมือง (national vision and
 governance) ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของชาติ โดยกำหนดไว้ในทุกระดับทั้งระบบ
 อย่างสอดคล้องกัน

ห้า หลักการสำคัญที่สนับสนุนการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

หก กำหนดแนวทางการดำเนินงานสำหรับทุกฝ่าย

กระแสนี้เรียกร้องธรรมาภิบาลหรือการบริการรัฐโดยรวม เน้นไปที่การทุจริต
 คอร์รัปชันในวงราชการเป็นสำคัญ เอื้อประโยชน์พวกพ้อง โดยใช้วิธีการบังหน้าก็
 ไม่แตกต่างไปจากการทุจริตคอร์รัปชันเช่นกัน ไม่อาจพิสูจน์เจตนาในทางกฎหมายได้
 ชัดเจน ดังนั้น การแถลงข้อมูลสำคัญอย่างคลุมเครือของผู้บริหารฝ่ายรัฐ ที่แม้ไม่อาจ
 พิสูจน์ได้ว่าทุจริตก็ต้องถือว่าย่อหย่อนต่อหลักการธรรมาภิบาล สังคมไทยเป็นสังคมที่มี
 สองมาตรฐาน หรือ “ดับเบิลแอสตандาร์ด” โดยเฉพาะในเรื่องซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์
 ที่ขัดแย้งกัน (เสรี ลีลาชัย, 2547)

ส่วนที่ 5 บทบาทของการกระจายอำนาจของ

ภาครัฐตามพระราชบัญญัติ

แนวคิดพื้นฐานของการกระจายอำนาจ

การสนับสนุนการกระจายอำนาจต้องมีความเป็นประชาธิปไตย เพื่อให้มีส่วนร่วม
 ในการตัดสินใจและนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อป้องกันระบบเผด็จการและการตัดสินใจที่
 ผิดพลาด แต่ต้องยอมรับว่า การกระจายศูนย์แห่งอำนาจทำให้ประสิทธิภาพการดำเนินการ
 ลดลง แต่ผลดีทำให้มีการเปิดโอกาสให้มีการมีส่วนร่วมทุกระดับชั้นเข้ามามีส่วนร่วม

และต้องเลือกปฏิบัติในนโยบายที่ให้ผลประโยชน์สูงสุด และมีเสถียรภาพ (พงษ์สานต์ พันธูลภ, 2546, หน้า 58-59)

การกระจายอำนาจเป็นหัวใจสำคัญขององค์กร และการกระจายอำนาจนำไปสู่ การคิดและจินตนาการ (imagination) ไม่มีองค์กรที่ไร้ซึ่งจินตนาการ (disorganizing to unleash imagination) สำหรับกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะ ของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ให้ชัดเจน ต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากร จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพในการให้บริการ ประชาชนต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็น สัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบ

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญบัญญัติถึงอำนาจ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายประการในหมวด 9 การปกครองส่วน-ท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 284) รัฐธรรมนูญได้กำหนด ลักษณะสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและ การคลัง เพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว ได้กำหนดถึงการดำเนินการเพื่อให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระไว้ในมาตรา 284 ว่า จะต้องมีกฎหมายกำหนด อำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ และเพื่อให้การกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นไปอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้มีการจัดทำกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจ ซึ่งจะต้องประกอบด้วยสาระสำคัญบางประการ ได้แก่ การกำหนดอำนาจและ หน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง มีการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมากำหนดอำนาจหน้าที่และกิจการทั้งหลายดังกล่าวด้วย

2. การกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ 2 กรณีด้วยกัน คือ หน้าที่และสิทธิในการจัดการท้องถิ่น (มาตรา 289) รัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นรวมทั้งยังสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ อำนาจหน้าที่ เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 290) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่กฎหมายบัญญัติ ได้แก่การจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ และอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในเขตพื้นที่ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, 2540)

พระราชบัญญัติเทศบาล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ ที่เทศบาลอาจจัดทำโดยอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะจะจัดทำหรือไม่ก็ได้ ขึ้นอยู่กับความพร้อมและความจำเป็นในเขตเทศบาลนั้น ๆ โดยเทศบาลนครยังมีกิจการตามมาตรา 57 นี้

1. ให้มีน้ำสะอาดหรือประปา
2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้

7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
9. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
10. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
11. ให้มีการสาธารณสุขการ
12. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
13. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
14. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา
15. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
16. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
17. เทศพาณิชย์

เพื่อรองรับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยได้มีการบัญญัติในมาตรา 16 ให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ตามภารกิจ ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ
5. การสาธารณสุขการ
6. การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชราและ
ผู้ด้อยโอกาส
11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี
ของท้องถิ่น

12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
 13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
 14. ส่งเสริมการศึกษา
 15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
 16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
 17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
 18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
 19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
 20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
 21. การควบคุมสัตว์เลื้อย
 22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
 23. การรักษา ความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย
โรงพยาบาล และสาธารณสุขสถานอื่น ๆ
 24. การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากร-
ธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
 25. การผังเมือง
 26. การขนส่ง
 27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
 28. การควบคุมอาคาร
 29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และ
รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
 31. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่
คณะกรรมการประกาศกำหนด
- ลักษณะเทศบัญญัติ แบ่งลักษณะออกเป็น 3 ประเภท คือ**
1. เทศบัญญัติทั่วไป เป็นการตราเทศบัญญัติตามนโยบายหรือภารกิจและตาม
กฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการตราเทศบัญญัติได้

2. เทศบัญญัติว่าด้วยงบประมาณ ในมาตรา 61 ตรี แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติว่า ร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่า ร่างเทศพาณิชย์หรือร่างเทศบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

ในกรณีเป็นที่สงสัยว่า ร่างเทศบัญญัติใดเป็นร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ จะต้องมีคำรับรองของนายกเทศมนตรี ให้ประธานสภาเทศบาลเป็นผู้วินิจฉัย

3. เทศบัญญัติชั่วคราว เป็นเทศบัญญัติที่ออกใช้ในกรณีฉุกเฉิน ในกรณีที่จะให้มีการเรียกประชุมสภาเทศบาลให้ทันท่วงที่ไม่ได้ออกโดยคณะเทศมนตรีเมื่อได้รับอนุมัติ จากผู้ว่าราชการจังหวัด หากได้มีการประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลก็ให้ใช้ บังคับได้ในการใช้กฎหมายลักษณะนี้จะต้องดำเนินการให้ชอบด้วยวิธีบัญญัติและสาร บัญญัติโดยใช้กระบวนการฝ่ายนิติบัญญัติ (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไข เพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2546)

หลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญในมาตรา 30 ของหมวด 4 ของกฎหมาย ดังกล่าว ได้กำหนดถึงแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ กำหนดการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่กฎหมายนี้ ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ภารกิจที่เป็นการดำเนินการ ซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขต ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี (รัฐธรรมนูญแห่ง- ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 30)

การกระจายอำนาจเป็นเครื่องมือของรัฐในการบริหารงานให้สามารถบรรลุตาม เป้าหมาย เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการบริหารงานและการปฏิบัติงาน ขององค์กรรัฐ เงื่อนไขของการกระจายอำนาจที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง โดยมี นโยบายกระจายอำนาจทางการบริหารและการปกครอง หลักการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ออกมาเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นมี ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นพึ่งตนเองและการตัดสินใจ โดยการส่งเสริมให้มีการพัฒนาบทบาทแกนนำชุมชน กระตุ้นจิตสำนึกในการให้ความ ร่วมมือผ่านส่วนร่วมตัวแทน (สิริวิภา ศรีปลั่ง, 2548) และโดยหลักการนี้ต้องอาศัยการ ประชาสัมพันธ์ให้บุคลากร แกนนำในองค์กร ชุมชน มีส่วนร่วมในความรับผิดชอบ

ก่อนนโยบายสาธารณะที่ตัดสินใจ มิติแห่งความรับผิดชอบทางกฎหมาย ทางระเบียบวินัยภายในองค์กร (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2547, หน้า 1-6)

ระบบของการกระจายอำนาจตามมาตรา 78 ที่กล่าวว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เสริมสร้างโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศซึ่งแสดงให้เห็นว่า การกระจายอำนาจเป็นการกระทำโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารจัดการท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2546)

การกระจายอำนาจในระบบการคลังท้องถิ่น

ระบบการพัฒนาแบบกระจายอำนาจควรมีหลักการในระบบการคลังที่ให้สอดคล้องกับกลยุทธ์การพัฒนา โดยที่ระบบการคลังที่ใช้ระบบงบประมาณแบบบูรณาการที่ต้องการปฏิบัติการ (area-integrated-program budgeting) โดยใช้แผนพัฒนาเป็นหลักในการพิจารณาและสร้างดุลยภาพระหว่างผลประโยชน์ การใช้งบประมาณมีอิสระในการจัดทำงบประมาณ โดยใช้ระบบงบประมาณแบบ Performance Budgeting มาดำเนินการ โดยมีแผนระยะยาว มีการจัดให้เอกชนมาร่วมลงทุนในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น (จรัส สุวรรณมาลา, 2541)

จากบทบาทหน้าที่อันสำคัญที่สะท้อนให้เห็นการกระจายอำนาจในระบบการปกครองการเมือง ต้องหมายถึงการกระจายอำนาจการตัดสินใจ ไม่ใช่การแบ่งอำนาจ แต่เป็นการสร้างสิทธิในการปกครอง โดยให้ท้องถิ่นปกครองกันเองภายในชุมชนและท้องถิ่น เพื่อดำเนินการบริหารปกครองชุมชนตนเอง การสนับสนุนให้ชุมชนระดับล่างสุดของสังคมมีอำนาจในการปกครองชุมชน โดยการสร้างคุณค่าในพื้นฐานของการพัฒนาชุมชนให้ใช้สิทธิของชุมชน แต่ปัจจัยของการกระจายอำนาจไม่ใช่อยู่เพียงว่าผู้บริหารระดับบนยอมให้อำนาจการตัดสินใจต่อชุมชน ระดับล่างต้องมีปัจจัยที่ต้องให้ชุมชนที่กระจายอำนาจไปนั้นมีสถานะชุมชนเข้มแข็ง เป็นสถานะแวดล้อมภายในของชุมชน ชุมชนต้องมีจุดหมายร่วมกัน ทุกคนมีความเข้าใจในวัฒนธรรมประชาธิปไตย

เกือบทุกในประโยชน์ของชุมชนส่วนรวม จึงจะประสบความสำเร็จ (Andrews & Shah, 2005)

ดังนั้น สภาวะแวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็วตามกระแสโลกาภิวัตน์ ต้องมีกลยุทธ์ขององค์กรที่สร้างและเสริมความคิดริเริ่ม โดยต้องสร้างองค์ความรู้ เพื่อให้ผู้บริหารระดับล่างเข้าใจในองค์ความรู้ โดยองค์ความรู้จะต้องประกอบด้วย คุณธรรม ให้คุณธรรมนำหน้า ความรู้ เพราะการใช้ดุลยพินิจ (discretion) บวกการรับมอบอำนาจ ตัดสินใจ หากขาดคุณธรรมและองค์ความรู้จะทำให้ชุมชนปราศจากความเจริญ ค่อยประสิทธิภาพและการสร้างวัฒนธรรมองค์กรภายใต้ปัจจัยแห่งการเรียนรู้ (เสนห์ จามริก, 2544)

ส่วนที่ 6 ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

แนวคิดการพัฒนาชุมชนกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

แนวคิดการพัฒนาทางสังคมในสังคมไทยเกิดขึ้นเพราะเป็นการแสวงหาทางรอดจากการรุกของระบบเศรษฐกิจทุนนิยม ที่เริ่มส่งผลทางลบต่อความมั่นคงในระบบชีวิต ชุมชนเกษตรกรรมและระบบนิเวศน์ สังคมต้องหาทางออก คือ การหาทางเลือกที่ดีกว่าเดิม เป็นทางเลือกในการพัฒนา ทางเลือกหนึ่งในกระแสเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา เป็นองค์ความรู้ที่จะบรรลุไว้ในแนวคิดของชุมชนที่ต้องการพัฒนา ชุมชนที่ต้องมีองค์ความรู้ร่วมเป็นแนวคิดในการมีส่วนร่วม เพื่อนำไปพัฒนาและให้บริการสาธารณะ เมื่อเข้าแสดงความคิดเห็นในสังคมชุมชนของตน หากยังใช้ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมสังคมต้องเปลี่ยนแปลง เพราะระบบนายทุน ทุนนิยมจะไม่ให้ความสำคัญกับคุณธรรมและศีลธรรมมากนัก เพราะเหตุนี้การสังเคราะห์ความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียงจำต้องกระทำควบคู่ไปกับการกระทำความเข้าใจในระบบการมีส่วนร่วมในชุมชน เข้าใจในบริบททางสังคม โดยการศึกษาเศรษฐกิจพอเพียงจะได้องค์ความรู้ทางจริยศาสตร์ (ethical knowledge) เพื่อนำมาสร้างวิถีปฏิบัติของชุมชน เป็นวิถีชุมชน เป็นรูปธรรมของการดำเนินชีวิตของสังคมไทย ในรูปแบบที่เกี่ยวข้องกับสังคม ทางเศรษฐกิจ คุณภาพชีวิต

ความยั่งยืนของธรรมชาติ ด้วยสมรรถนะชุมชนที่เข้มแข็งภายใต้การบริหารจัดการระบบ
เครือข่ายสถาบันเศรษฐกิจวิถีชุมชน ให้บังเกิดประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตและพัฒนา
สังคม แนวคิดที่เข้ามาเกี่ยวข้องในแนวคิดนี้ (องค์กรพัฒนาชุมชน, 2551)

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นบ่อเกิดแห่งแรงบันดาลใจแก่นักวิชาการและ
นักวิจัยมีบทบาทสร้างให้ชุมชนเข้มแข็ง มีองค์ความรู้ รู้จักนำองค์ความรู้ร่วมมือมาใช้ในการ
ทำชุมชนมีส่วนร่วม เพื่อบริหารมิติทางการเมืองบวกกับวิถีชีวิตในท้องถิ่นมีแนวคิด
ในแบบเดียวกัน การพัฒนาประเทศจำเป็นต้องทำตามลำดับขั้น ต้องสร้างพื้นฐาน คือ
ความพอมี พอกิน พอใช้ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นเบื้องต้นก่อน โดยใช้วิธีการและ
อุปกรณ์ที่ประหยัด (อมร รักษาสัตย์, 2519)

กระบวนการพัฒนาในทิศทางที่พึ่งตนเองและมีภูมิคุ้มกัน ในแนวทางปรัชญา
“เศรษฐกิจพอเพียง” เป็นควบคู่การพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่ยึดคนเป็นศูนย์กลาง
การพัฒนา เชื่อมโยงทุกมิติของการพัฒนาอย่างบูรณาการ ทั้งมิติชุมชนและสังคม เศรษฐกิจ
สิ่งแวดล้อมและการเมือง โดยใช้อย่างมี “เหตุผล” และใช้หลัก “ความพอประมาณ”
ให้เกิดความสมดุลระหว่างมิติทางวัตถุกับจิตใจของคนในชาติ ความสมดุลระหว่าง
ความสามารถในการพึ่งตนเองกับความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลก ความสมดุล
ระหว่างสังคมชนบทกับสังคมเมือง โดยบริบทดังกล่าวนี้ คือ (สำนักนายกรัฐมนตรี,
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549)

1. การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมแห่งศีลธรรมและฐานความรู้ โดยคนหรือทุน
มนุษย์เป็นทุนสังคมที่สำคัญที่สุด และมีบทบาทเป็นทั้งผู้สร้างการพัฒนาและผู้ได้รับผล
จากการพัฒนาต้องพัฒนาศักยภาพของในทุกมิติ ทั้งด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา
สร้างพฤติกรรม สุขภาพที่ดี ให้สามารถดูแลตนเองได้ และมีกำลังทำประโยชน์ต่อ
ส่วนรวม และให้ความสำคัญต่อการสร้าง “ภูมิคุ้มกันทางจิตใจ” ของคน สร้างศรัทธา
และปลูกฝังให้คนยังลึกลงใน “ศีลธรรมพื้นฐาน” โดย “การเคารพในศักดิ์ศรี คุณค่า สิทธิ
และหน้าที่ของความเป็นคนอย่างเท่าเทียมกัน”

2. การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและพัฒนาเครือข่ายเชื่อมโยงสู่ระดับจังหวัด
และภายนอก การสร้างความสมดุลในประโยชน์ของการพัฒนาแก่ทุกภาคส่วนเศรษฐกิจ
และสังคมอย่างเป็นธรรม เป็นการพัฒนา “เศรษฐกิจประชาชน” และ “สังคมชนบท”

ที่ให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มและพลังความร่วมมือของประชาชนใน “การสร้าง ความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน”

3. การพัฒนาเศรษฐกิจไทยบนฐานการผลิตที่แข็งแกร่งของประเทศ การสร้าง ความสามารถในการแข่งขันอย่างสร้างสรรค์ของ “เศรษฐกิจธุรกิจ” ที่สามารถใช้ประโยชน์ จากกระแสโลกาภิวัตน์ โดยการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานการผลิตที่เป็นจุดแข็งแกร่งของ ประเทศ หรือการผลิตบนฐานความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของประเทศไทยในระยะยาว

4. การสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากร ความหลากหลายทางชีวภาพและ คุณภาพสิ่งแวดล้อม รักษาสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากร ธรรมชาติ รักษาความสมดุลของระบบนิเวศน์ และสร้างสภาพแวดล้อมที่ดี ให้เป็นฐาน การดำรงชีวิตของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในสังคม ได้อย่างสมดุลและยั่งยืน จัดการ ทรัพยากร ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นและสร้างจิตสำนึกของประชาชนและชุมชนให้มี “จริยธรรม” ในการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรอย่างรู้คุณค่า พร้อมทั้งพัฒนาคุณค่าความ หลากหลายทางชีวภาพ

5. การเสริมสร้างระบบและวัฒนธรรมธรรมาภิบาลและประชาธิปไตยใน สังคมไทย การสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองให้กับ ทุกภาคส่วนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข และประเทศไทยมีเสถียรภาพ สามารถ ยกกระดับขึ้นสู่ความเป็นสากลในประชาคมโลก โดยส่งเสริม ความแข็งแกร่งของโครงสร้าง กลไกและกระบวนการบริหารจัดการประเทศบนหลักธรรมาภิบาลและประชาธิปไตย

การดำเนินนโยบายด้านสังคมก็ได้นำเอาภาพใหญ่ของสังคมมาทำให้แคบลงและ กำหนดเป็นนโยบายสังคมที่ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์สังคม 3 ประการ คือ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2541; ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม, 2551, หน้า 95; ประมวล อุดตราสโย, 2544)

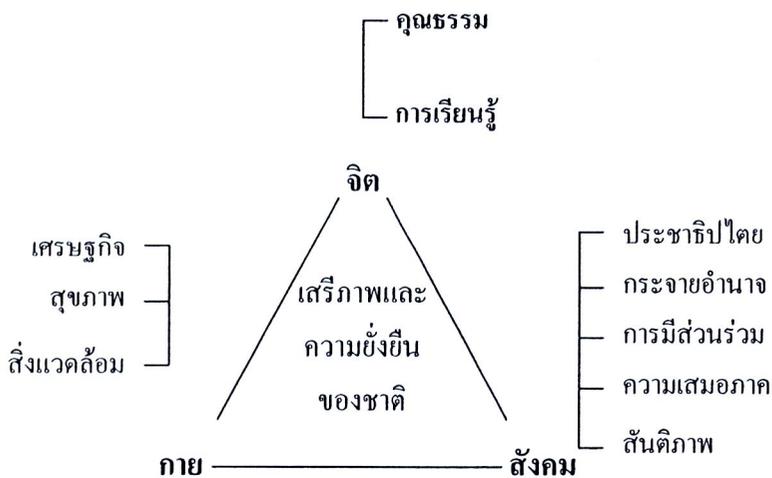
1. สังคมที่ไม่ทอดทิ้งกัน คือ สังคมที่มีความรัก ความเมตตา เอื้ออาทร แต่ไม่ใช่มี แต่ความรู้สึกสามารถจัดระบบให้ดูแลซึ่งกันและกัน ไม่ทอดทิ้งกันทุกระดับตั้งแต่ท้องถิ่น ชุมชน ขึ้นมาถึงพื้นที่ที่ใหญ่ เพราะการไม่ทอดทิ้งกันต้องดูแลในหลายมิติหลายด้าน

2. สังคมเข้มแข็ง แยกเป็นชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็ง ตรงนี้เป็นกุญแจสำคัญและจะโยง เข้าสู่โครงการวัฒนธรรมไทยสายใยชุมชนและถนนสายวัฒนธรรม เพราะชุมชนเป็น ฐานรากที่สำคัญของสังคม เป็นกุญแจสำคัญของการพัฒนาสังคม การเกาะเกี่ยวโยงใยกัน

ของผู้คนในมิตินั้นมากกว่าท้องถิ่น ประชาสังคมเข้มแข็งเป็นอีกมิติหนึ่งของคำว่า สังคมเข้มแข็ง ก็มีชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็ง สังคมเข้มแข็ง

3. สังคมคุณธรรม คือ สังคมแห่งความดีงาม ความรัก ความเมตตา ความปรารถนาดี ความเป็นมิตร ความโยงโยย เชื่อถือ ไว้วางใจกัน “ทุนทางสังคม” คือ ความเป็นสังคมซึ่งจะหมายถึง กลุ่มคน เครือข่ายคน ชุมชน จึงเรียกว่า สังคม ความดีความรักความผูกพันความเชื่อถือไว้วางใจรวมกันแล้วเป็นทุน รวมกันเป็นขั้นวัฒนธรรมคือ เป็นวิถีชีวิตที่ถือปฏิบัติกันอย่างปกติต่อเนื่องเรียกว่า วัฒนธรรมก็จะมีพลังมาก นี่คือ ส่วนที่สามที่เรียกว่า “สังคมคุณธรรม”

กล่าวโดยสรุป เศรษฐกิจพอเพียงกับการพัฒนาแบบยั่งยืน นัยยะความสัมพันธ์ใน 3 มิติ กาย-จิต-สังคม ดังแสดงในภาพ 2



ภาพ 2 รูปแบบทางการพัฒนาแบบยั่งยืน

การพัฒนาแบบแยกส่วน ทำให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมจนเกิดความไม่ยั่งยืน การพัฒนาไม่ใช่การเพิ่มขึ้นของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งอาจก่อให้เกิดการทำลายในส่วนอื่น แต่ควรเป็นการทำให้ระบบทั้งระบบเชื่อมโยงกันได้อย่างได้สมดุล

เสรีภาพทางสังคม หมายถึง การไม่ถูกบีบคั้นทางสังคม เช่น การมีประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม ความเสมอภาค การมีสันติภาพ ตรงข้าม คือ การปกครอง

แบบเผด็จการ การรวมศูนย์อำนาจ การขาดการมีส่วนร่วม ความไม่เสมอภาค ความรุนแรง และสงคราม คือ ความบีบคั้นทางสังคม

เสรีภาพทางจิต หมายถึง การเรียนรู้ที่ทำให้เกิดเสรีภาพทั้งทางกาย ทางสังคม และทางจิต

ธรรมชาติและอิสราภาพ ถ้าปราศจากจิตที่เห็นแก่ตัวของมนุษย์เข้าไปครอบงำ ก็จะมีความเป็นไปเองได้สมดุล สงบ และสว่างงาม

วัฒนธรรม หมายถึง ระบบความเชื่อ คุณค่า พฤติกรรม และผลของพฤติกรรม ของกลุ่มชนที่ถ่ายทอดสืบต่อกันมาเป็นเวลานาน หรือเป็นวิถีชีวิตทั้งหมดที่สืบทอดกันมา วัฒนธรรมมีลักษณะเน้นที่ความประสานสอดคล้อง (harmony) ระหว่างมนุษย์กับ ธรรมชาติ ความดี ความงาม จึงเป็นเรื่องของการอนุรักษ์และปกป้องคุ้มครอง ในขณะที่ การพัฒนาที่เน้นเศรษฐกิจอย่างเดียว มีการทำลายสูง ทำลายทั้งสิ่งแวดล้อม จิตใจ สังคม และวัฒนธรรม

สังคมยังมีความสัมพันธ์กันด้วยอำนาจเป็นส่วนใหญ่ ความสัมพันธ์ควรเปลี่ยนจาก อำนาจไปสู่ความรู้ แม้ว่าจะมีปัญหาที่สลับซับซ้อนซึ่งแก้ไม่ได้ด้วยอำนาจ แต่ยังคง พยายามแก้ปัญหาโดยการใช้อำนาจ ซึ่งนอกจากไม่ได้ผลแล้วยังก่อให้เกิดผลเสียตามมา อย่างร้ายแรง ดังนั้น อีกข้อหนึ่งที่ต้องเรียนรู้ในการหาวิธีส่งเสริมพลังสร้างสรรค์ ทางสังคมโดยไม่ใช้อำนาจ (อรสุดา เจริญริก, 2546)

เศรษฐกิจพอเพียงสามารถจำแนกได้เป็น 3 ระดับ คือ (1) ระดับที่หนึ่ง เป็น เศรษฐกิจพอเพียงแบบพื้นฐาน ที่เน้นความพอเพียงในระดับบุคคลและครอบครัว มีความพอเพียงในการดำเนินชีวิตด้วยการประหยัดและการลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น จน สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีความสุขทั้งทางกายและใจ (2) ระดับที่สอง เป็นเศรษฐกิจ พอเพียงแบบก้าวหน้า ที่เน้นความพอเพียงในระดับกลุ่มหรือองค์กร รวมพลังกันใน รูปกลุ่ม เพื่อร่วมกันดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านการผลิต ความเป็นอยู่ สวัสดิการ การศึกษา สังคมและศาสนา และมีส่วนร่วมใน และ (3) ระดับที่สาม เป็นเศรษฐกิจพอเพียง แบบก้าวหน้า ที่เน้นความพอเพียงในระดับเครือข่าย ความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก เพื่อการสร้างเครือข่าย โดยมีการติดต่อร่วมมือกับ โครงสร้างภายนอก เพื่อการพัฒนา

คุณภาพชีวิตทั้งในด้านสวัสดิการ การศึกษา สังคมและศาสนาให้สมประโยชน์ด้วยกัน
ทุกฝ่าย (พิพัฒน์ ยอดพฤติการ, 2548)

เศรษฐกิจพอเพียงจาก “แนวคิด” สู่ “ปรัชญา” และจำแนกองค์ประกอบของ
ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงออกเป็น 5 ส่วน ได้แก่ กรอบแนวคิด คุณลักษณะนิยาม เงื่อนไข
แนวทางปฏิบัติ และผลที่คาดว่าจะได้รับจากการนำหลักปรัชญาไปใช้ ซึ่งตามแนวคิดของ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้จำแนกองค์ประกอบ
ของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงออกเป็น 3 องค์ประกอบ คือ (1) ความพอประมาณ (2) ความ
มีเหตุผล (3) การมีภูมิคุ้มกันตัวเอง (สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการ-
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2545, หน้า 73-75)

วิถีชีวิตและเศรษฐกิจทางสายกลางในทุกระดับ

พอเพียง หมายถึง การบริโภคและการผลิตอยู่บนพื้นฐานของความพอประมาณ
และเหตุผล ไม่จัดสนแต่ไม่ฟุ่มเฟือย

สมดุล คือ การพัฒนาอย่างเป็นองค์รวม มีความสมดุลระหว่างภาคเศรษฐกิจกับ
การเงิน และภาคบุคคลกับสังคม มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ยั่งยืน คือ พอเพียงอย่างต่อเนื่องในทุกด้าน โดยเฉพาะด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีภูมิคุ้มกันที่ดี ระบบเศรษฐกิจกับสังคมมีความยืดหยุ่นที่สามารถก้าวทัน
และพร้อมรับต่อกระแสโลกาภิวัตน์

การที่จะพัฒนาเศรษฐกิจทางสายกลางได้ คนต้องมีคุณภาพในด้านต่าง ๆ ดังนี้
คือ พื้นฐานจิตใจมีความสำนึกในคุณธรรมซื่อสัตย์สุจริต มีไมตรี มีความเมตตาหวังดี
อย่างมั่นคงและพัฒนาตนเองให้ก้าวหน้าได้อย่างต่อเนื่อง (สำนักนายกรัฐมนตรี,
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2545, หน้า 75)

ปรัชญาแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงเป็นส่วนหนึ่งของธรรมนูญแห่งชาติ หรือเป็น
ส่วนหนึ่งในระเบียบวาระริบคว่นของชาติ อันประกอบด้วย (1) สร้างคุณค่าและจิตสำนึก
ใหม่ (2) สร้างเศรษฐกิจพอเพียง (3) ปฏิรูประบบเศรษฐกิจมหภาคและการเงิน (4) ปฏิรูป
ระบบรัฐทั้งการเมืองและระบบราชการ (5) ปฏิรูปการศึกษา (6) ปฏิรูปสื่อ (7) ปฏิรูป

กฎหมายที่เมื่อเชื่อมโยงกันแล้วทำให้ประเทศไทยมีฐานที่เข้มแข็งและเติบโตต่อไปอย่างสมดุล

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ประชาชนแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง เป็นแนวคิดทางเศรษฐกิจที่มีคุณลักษณะเด่น คือ เป็นไปนอกจากความเอื้ออาทรต่อเพื่อนมนุษย์หรือมีมิติมนุษย

“เศรษฐกิจพอเพียง” เป็นแกนกลางของคุณค่าและจิตสำนึกใหม่ กระบวนทัศน์ใหม่ และวัฒนธรรมการเรียนรู้ใหม่บนพื้นฐานของหลักการสังคม อันเป็นรูปธรรมที่จำเป็นต่อการปรับเปลี่ยนแนวคิดและทิศทางของการปฏิรูปพัฒนา (เสนห์ จามริก, 2544)

ด้วยเหตุนี้ สังคมจะพิจารณาเศรษฐกิจพอเพียงและการพึ่งตนเองในฐานะแนวความคิดการพัฒนาทางเลือก โดยการให้ท้องถิ่นนิยมอยู่เหนือโลกานิยมรวมทั้งให้ชุมชนและสถาบันของชุมชนมีพลังอำนาจต่อการควบคุม ดูแลจัดการบริหารทรัพยากรของชุมชน (local community empowerment) จะเกิดชุมชนพอเพียงที่มีเสถียรภาพ มีความมั่นคงและมีความยั่งยืน การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์ อุดมการณ์ แนวคิดวิถีการพัฒนาไปจนถึงการปรับโครงสร้าง การสร้างสถาบันใหม่ ๆ การสร้างเครือข่ายใหม่ที่เชื่อมโยงครัวเรือน องค์กร และสถาบันเศรษฐกิจสังคมต่าง ๆ ในบริบทของระบบเศรษฐกิจพอเพียง การสร้างระบบกิจกรรมเศรษฐกิจชุมชน การนำเอาเครือข่ายเศรษฐกิจต่าง ๆ มาเชื่อมโยงประสานกันในระดับท้องถิ่น โดยใช้ทรัพยากรท้องถิ่นผลิตเพื่อท้องถิ่น และบริโภคในท้องถิ่น จะรวมตัวกันเป็น “เครือข่ายของครัวเรือนเศรษฐกิจพอเพียง” (ประเวศ วะสี, 2550, หน้า 44-46)

บทสรุป เศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญาบ่งชี้ถึงแนวการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อให้ก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์ ความพอเพียง จึงหมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรต่อผลกระทบใด ๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน ทั้งนี้จะต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบและความระมัดระวังอย่างยิ่ง ในการนำวิชาการต่าง ๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎีและนักธุรกิจในทุกระดับให้มีสำนึกในคุณธรรม

ความซื่อสัตย์สุจริต และให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติ ปัญญา และความรอบคอบ เพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวางทั้งด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมจากโลกภายนอก ได้เป็นอย่างดี การพัฒนาตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง คือ การพัฒนาที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของทางสายกลางและความไม่ประมาท โดยคำนึงถึงความพอประมาณ ความมีเหตุผล การสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีในตัว ตลอดจนใช้ความรู้ ความรอบคอบ และคุณธรรม ประกอบการวางแผน การตัดสินใจและการกระทำ (สำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรี, 2545)

แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงได้รับความสนใจในฐานะมรรควิธีที่จะช่วยให้ประเทศไทยพ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจฟองสบู่ที่สร้างความเป็น “เศรษฐกิจเปรียบเทียบ” หรือ “เศรษฐกิจแบบแยกส่วน” ที่คำนึงถึงแต่เงิน ละเลยมิติทางด้านจิตใจ ครอบครัว ชุมชน วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และการเมือง จนนำไปสู่ความล่มสลายทางเศรษฐกิจ อันเป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากการสังสมของ (1) การเมืองการปกครองที่รวมศูนย์อำนาจ ประสิทธิภาพต่ำ คอร์รัปชันสูง (2) ระบบการศึกษาที่อ่อนแอทางสติปัญญา (3) สังคมอ่อนแอขาดความเป็นประชาสังคม ดังนั้นพลังของแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงเป็นการกระตุ้นให้คนเปลี่ยนวิธีคิด มาสร้าง ความเข้มแข็งให้กับฐานราก ให้ความสำคัญกับสำนักสาธารณะที่จะรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมไว้ ความเป็นมิตรและเอื้ออาทรต่อมวลมนุษยและสรรพสิ่ง การสร้างสัมพันธสัมพันธ์แนบแน่น เพื่อสนับสนุนความเท่าเทียมกันในสังคมของชุมชนแทนความสัมพันธ์แนวดิ่ง ชุมชนต้องพัฒนาระบบความสัมพันธ์เพื่อนำมาใช้ในแผนชุมชนมีส่วนร่วม

ส่วนที่ 7 ทฤษฎีการจัดการองค์กรและภาครัฐ

การจัดองค์ความรู้ในชุมชน

พฤติกรรมของสื่อที่มีผลต่อมนุษย์ ในการเรียนรู้ด้วยองค์ประกอบที่ว่า ใคร ครอบครององค์ความรู้ สามารถครอบครองข้อมูลข่าวสาร ใครครอบครองข้อมูลข่าวสาร สามารถครอบครองสื่อ ใครครอบครองสื่อ สามารถครอบครองความเป็นเจ้าในสังคมชุมชน อันหมายถึง ผู้นำองค์กรต้องสามารถครอบครองระบบสื่อสารให้มีประสิทธิภาพ ชี้นำ

และบงการวิถีทางดำเนินชีวิต และวิธีการคิดของสังคมชุมชน (พงษ์สานต์ พันธฤถาภ,
2546, หน้า 32)

การสร้างความรู้ควบคู่กับการเรียนรู้เชิงปฏิบัติการโดยประชาชน ด้วยเป้าหมาย
การเสริมพลังวัฒนธรรมชุมชนด้วยกระบวนการวางแผนปฏิบัติการอย่างเป็นขั้นตอน
ปัญหาเศรษฐกิจสังคมเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นภายในชุมชน ปัจจัยที่สำคัญที่สุดเรื่องหนึ่งก็คือ
การวิเคราะห์กระบวนการเรียนรู้ระดับชุมชน ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญในการปรับเปลี่ยน
โลกทัศน์ กระบวนทัศน์ และค่านิยมเกี่ยวกับวิถีการผลิต วิถีคิด และวิถีการดำรงชีวิตของ
ผู้คนในชุมชน การปฏิบัติทางด้านประสิทธิภาพจะมีการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและ
ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด หลักเศรษฐกิจพอเพียงในโลกทุนนิยม โดยเน้น “ความพอเพียง
ทางนิเวศน์” การปรับแผนการบริโภค “โลกทัศน์พอเพียง” หลักการพื้นฐานของการพัฒนา
ทางเลือก คือ ความยุติธรรมทางสังคม ชุมชนในฐานะผู้นำการพัฒนา การสร้างสามัคคี
ธรรมของชุมชน การพัฒนาที่จัดการ โดยชุมชนเพื่อการพึ่งตนเองของชุมชน

เครื่องมือสำคัญที่จะทำให้ “สมรรถนะของชุมชน” เข้มแข็ง คือ ต้องมีกระบวนการ
วางแผนเชิงยุทธศาสตร์ เริ่มตั้งแต่ (1) ริเริ่มการวางแผน วิเคราะห์ ความตื่นตัว ความต้องการ
และโอกาสของชุมชน ชุมชนเรียนรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียง (2) การรวบรวมข้อมูล
ข่าวสาร (3) การวิเคราะห์และตีความ (4) สร้างแผนพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน (5) ปฏิบัติการ
ไปสู่เศรษฐกิจพอเพียง (6) ประเมินผล ตรวจสอบ ปรับปรุง (อภิชัย พันธเสน, 2549, หน้า
60-65)

กระบวนการเรียนรู้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสร้างสรรค์โดยปฏิบัติการร่วมกัน
(social engagement) และวิถีทางแห่งการทำให้เกิดพลังสร้างสรรค์ (empowerment
approach)

ระบบที่สลับซับซ้อน ที่มีบุคคลและองค์กรเกี่ยวข้องด้วยจำนวนมากจะมีการ
ค้ำยันหรือมีความเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน ด้วยความไม่รักและความไม่รู้ ทำให้ไม่มีพลังพอที่จะ
ทำให้ระบบเปลี่ยนแปลงสร้างสรรค์ได้

การเรียนรู้ของแต่ละบุคคลและของแต่ละองค์กรแยกกัน ไม่ทำให้เกิดการเรียนรู้ที่
มีพลังเพียงพอที่จะเอาชนะความยากของระบบทั้งหมดที่จะเคลื่อนตัวไปอย่างสร้างสรรค์

การปฏิบัติกรร่วมกันด้วยความรัก หรือการเห็นคุณค่า (appreciation) ซึ่งกันและกัน และเรียนรู้ร่วมกันจากการกระทำจริง ๆ จึงจะทำให้ระบบทั้งระบบเรียนรู้และเกิดพลังสร้างสรรค์ได้อย่างเพียงพอที่จะเปลี่ยนแปลงไปสู่ความดี (ประเวศ วะสี, 2538, หน้า 96-97)

วิธีคิดแบบอุบายปลุกเร้าคุณธรรม วิธีแบบกุศลภาวนา เป็นวิธีคิดในแนวสัจธรรม หรือบรรเทาและขัดเกลาค้นหา ความเจริญงอกงามแห่งกุศลธรรม และสร้างเสริมสัมมาทิวีที่เป็นโลกียะ หลักการทั่วไปของวิธีคิด คือ สิ่งที่ได้ประสบหรือได้รับรู้อย่างเดียวกัน บุคคลผู้ประสบหรือรับรู้ต่างกัน ความคิดในทางที่ดีงามและเป็นประโยชน์เรียกว่า เป็นวิธีคิดแบบอุบายปลุกเร้าคุณธรรม หรือโยนิโสมนสิการแบบเร้ากุศล โยนิโส-มนสิการแบบเร้ากุศลนี้มีความสำคัญทั้งในแง่ที่ทำให้เกิดความคิด และการกระทำที่ดีงาม เป็นประโยชน์ (เสฐียรพงษ์ วรรณปก, 2547, หน้า 69 -76)

ความรู้ (knowledge) หมายถึง รู้อะไรเป็นปัญญาหรือปรีชาญาณ (wisdom) หมายถึง รู้หลายอย่างเชื่อมโยงกันจนเห็นการณ์ไกล เป็นปราชญ์ ญาณตรรสนะ สร้างสรรค์ (creativity) หมายถึง ปัญญาสูงที่นำไปสู่การสร้างสรรค์ความรู้ใหม่ที่ช่วยให้เข้าใจสิ่งที่ไม่เข้าใจ สามารถแยกแยะความถูกต้องกับความไม่ถูกต้อง (ประเวศ วะสี, 2550, หน้า 6-9)

การสร้างนโยบายตลอดจนผลการดำเนินงานการปกครองสมัยใหม่ทีนำไปสู่ความสำเร็จตามหลักธรรมาภิบาล

1. ลงทุนเพื่อสร้างความเป็นผู้นำ มีความทันสมัยด้านเทคโนโลยีการผลิต และผลิตผลผลิต
2. ให้อำนาจที่แท้จริงแก่ผู้ที่มีขอบเขตความรับผิดชอบอย่างชัดเจน
3. ให้การศึกษาและฝึกอบรมแก่บุคคลทุกระดับ ตั้งแต่สูงสุด ถึงต่ำสุดอย่างต่อเนื่อง
4. บริหารแบบให้มีส่วนร่วม ทั้งการร่วมมือกันทำ การประสานงานกัน และการปรึกษาหารือกัน
5. สร้างโครงสร้างระดับบนที่มุ่งสำเร็จ โดยให้บทบาทที่เหมาะสมแก่บุคคล
6. สร้างแนวยุทธศาสตร์ที่มีพลังและมุ่งสู่จุดสูงสุด
7. พัฒนาและใช้เทคนิคการบริหารแนวใหม่
8. มอบหมายหน้าที่ ความรับผิดชอบ ตำแหน่ง และรางวัล แก่ผู้ที่ปฏิบัติงาน

9. สามารถพัฒนาและทำสิ่งที่อาจเป็นไปได้ให้เกิดผลสำเร็จ

10. รวมพลังที่มี เพื่อมุ่งสู่ความสำเร็จอย่างเป็นเลิศ

บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารสูงสุด ได้แก่ (1) การกำหนดทิศทาง เป้าหมาย นโยบาย และความสมดุลในองค์กร (2) การวางข้อบังคับระเบียบ และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ขององค์กร (3) ให้ความเห็นชอบและทำการตัดสินใจในเรื่องใหม่ ๆ (4) การกำกับดูแล และตรวจสอบการเงินขององค์กร และ (5) การส่งเสริมกิจการขององค์กร (จรัส สุวรรณมาลา, 2546, หน้า 5)

การจัดการความรู้เพื่อสร้างนวัตกรรมรองรับความพึงพอใจผู้ใช้บริการเครื่องมือในการแลกเปลี่ยนวิถีปฏิบัติที่เป็นเลิศ เพิ่มศักยภาพในการบริหารจัดการ สามารถนำความรู้จากภายในและภายนอกองค์กรมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ประมิตแห่งความรู้ต้องเก็บข้อมูลสารสนเทศ ความรู้ ปัญญา การจัดการความรู้เพื่อเอื้อให้เกิดความรู้ใหม่ในการปรับปรุงประสิทธิผลในการตัดสินใจในองค์กร และสร้างนวัตกรรมใหม่ การจัดการความรู้มีวงจร การจัดการเปลี่ยนแปลงและพฤติกรรม การสื่อสาร กระบวนการและเครื่องมือ การฝึกอบรมและการเรียนรู้ การวัดผล การให้รางวัล แต่จะให้ได้รับความรู้ต้องมีการบริหารจัดการ การค้นหาความรู้ในการจัดสร้างความรู้ให้เป็นระบบ ประมวลความรู้ ความเข้าใจถึงความรู้ การแบ่งปันและการเรียนรู้ ในการจัดการความรู้จะประสบความสำเร็จได้อยู่ที่ภาวะผู้นำ วัฒนธรรม เทคโนโลยี การวัดผล และโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรว่า สนับสนุนเอื้อเพียงใด (บุญดี บุญญาภิจ, 2549, หน้า 9)

กระบวนการเรียนรู้ คือ กลไกสำคัญในการปรับเปลี่ยนโลกทัศน์และจิตสำนึกของผู้คนในชุมชนผลผลิตของกระบวนการเรียนรู้ ทำความเข้าใจและเปิดรับความคิดแบบเศรษฐกิจพอเพียง การเรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียงต้องสอดคล้องกับวัฒนธรรมท้องถิ่น

กฎทางสังคมในโลกที่สาม ความยั่งยืนของสังคมทั้งหมดขึ้นอยู่กับความยั่งยืนของสังคมชนบท ความยั่งยืนของสังคมชนบทขึ้นกับการมีองค์กรและกระบวนการเรียนรู้ของประชาชน (ประเวศ วะสี, 2550, หน้า 44-46)

สรุป กระบวนการเรียนรู้ของประชาชนเป็นผลสำเร็จของความสอดคล้องต่อแนวคิดที่ก่อให้เกิดความยั่งยืนของเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสังคมที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว ไม่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมและสังคม หรือคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมแต่ไม่คำนึงถึงสังคม

ดังนั้น จึงต้องคำนึงถึงความเป็นเป็นบูรณาการแนวคิดทั้งหมด ถือว่าแนวคิดแบบบูรณาการคือ ภาวะของการบริหารจัดการในอนาคต จากแนวคิดความยั่งยืนของสังคมในประเทศที่สามขึ้นกับความยั่งยืนของสังคมชนบท (ประเวศ วะสี, 2550) หากชนบทมีสังคมที่ล่มสลายต้องประจักษ์ว่า การพัฒนาแบบไม่ยั่งยืนต้องเกิดขึ้น ต้องบูรณาการกันใหม่ในสังคมด้วยการจัดหลักทางสังคม คือ องค์กรชุมชน ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ต้องสร้างองค์ความรู้ที่มีการควบคุมด้วยคุณธรรมและจริยธรรม โดยความรู้ต้องมีจัดกระบวนการเรียนรู้ของประชาชน ให้รู้ว่าการะบวนการของปัญหาจะต้องหาที่มาของปัญหา นำปัญหามาจัดเรียงและวิเคราะห์ปัญหา สร้างหลักการวินิจฉัยขององค์ความรู้ที่มีคุณธรรมควบคุม และผลลัพธ์ที่จะวิเคราะห์ทางเลือกในการแก้ปัญหา โดยการเลือกจะต้องตัดสินใจให้ถูกต้องที่สุด ดังนั้นองค์ประกอบความรู้คุณธรรมและช่วยให้มีกระบวนการเรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพทำให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ จิตใจ ความโปร่งใสในการบริหารการปกครองทางการเมือง ความสงบสุขในสังคม ความสมดุลในวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม สร้างสรรค์วัฒนธรรมใหม่แห่งการรวมตัวมีส่วนร่วมกันในการพัฒนาชุมชน เพื่อเกิดความโปร่งใสในกระบวนการจัดการ (พงศ์สัทพ์ ศรีสมทรัพย์, 2549)

สังคมที่เข้มแข็งที่เรียกว่า ประชาสังคม (civil society) คือ ประชาชนรวมกลุ่มกันในรูปแบบต่าง ๆ จะเรียกกลุ่ม ชมรม สมาคม มูลนิธิ สหกรณ์ ชุมชน ประชาคม หรือชื่ออื่นใด เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ จิตใจสังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องพร้อมกันไป เมื่อประชาชนรวมกลุ่ม ช่วยกันคิด ช่วยกันทำ ช่วยการตัดสินใจ มีการเรียนรู้ มีการจัดการที่มีส่วนร่วม สามารถสร้างเศรษฐกิจในรูปแบบต่าง ๆ บริบทของกระทรวงมหาดไทยต้องเสริมความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจระดับฐานล่างของสังคมและการริเริ่มของประชาชน ส่งเสริมสนับสนุนให้ องค์กรบริหารส่วนตำบล ร่วมกับประชาชนในชุมชนสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจในแต่ละตำบล และร่วมมือกันระหว่างตำบลสร้างกลไกที่สนับสนุนให้กระทรวงมหาดไทยสามารถปฏิรูปการทำงานได้อย่างต่อเนื่องและถาวร โดยการบูรณาการได้ต้องเอาพื้นที่เป็นตัวตั้ง เพราะในพื้นที่ทุกอย่าง คือ มีคน มีสิ่งมีชีวิต และทรัพยากรธรรมชาติ มีหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ โดยชุมชนในท้องถิ่น เพราะฐานล่างของสังคม คือ ชุมชนท้องถิ่น การพัฒนาที่ผ่านมาเป็นการพัฒนาที่ทิ้งฐาน

หรือทุบฐาน สังกมทั้งหมดจึงอ่อนแอ และวิกฤติ การพัฒนาใหม่จะต้องสร้างฐานล่างของ สังกมให้เข้มแข็ง ให้ส่วนบนของสังคมเชื่อมกับฐานหรือชุมชนท้องถิ่น

ส่วนที่ 8 แนวความคิดองค์กรพัฒนาชุมชน

การจัดการการบริหาร โดยเน้นคุณภาพสู่ประชาชน ในการบริการภาครัฐ มีการ สร้างดัชนีชี้วัดผลของบทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ จุดมุ่งหมายไว้ในพันธกิจความเป็นอยู่ที่ดีและมีความสุข สังกมมีเสถียรภาพ ข้าราชการมี สมรรถนะสูงขึ้น การปฏิรูประบบราชการครอบคลุมในการปรับเปลี่ยนตัวบท ระเบียบ ราชการและข้อกฎหมาย ปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงบประมาณ การเงิน การคลัง ปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล การปรับเปลี่ยนระบบการบริหารวัฒนธรรม และมุ่งเน้น ให้งานสัมฤทธิ์ผลตามจุดมุ่งหมายของนโยบาย ประชาชนมีส่วนเกี่ยวข้องกับการปกครอง ท้องถิ่นของตน การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ในการดำเนินงานและ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่ดีตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การบริหาร จัดการบ้านเมืองที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล และกรอบแนวคิดของการศึกษา เป้าหมาย สำคัญสูงสุดในการปฏิรูประบบราชการจึงนำมาให้ได้ซึ่งการอำนวยประโยชน์สุขแก่ ประชาชน และการได้มาในภาคบริการจากรัฐ หน่วยงานรัฐ (สถาบันพระปกเกล้า, 2547)

การบริหารภาครัฐของหน่วยงานของภาครัฐ (พ.ศ. 2540) มีบทบัญญัติที่แสดงถึง แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างต่อไปนี้ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2550, หน้า 124-128)

1. อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทย (มาตรา 3)
2. ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใดย่อมอยู่ในความ ค้ำครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน (มาตรา 5)
3. รัฐต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน และการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา 76)
4. บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟู จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และ

มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา 46)

5. สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อม ที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง (มาตรา 56)

6. บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 59)

7. รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริมบำรุงรักษาและคุ้มครองสวัสดิภาพ และกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน (มาตรา 79)

8. รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน (มาตรา 80)

9. รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 282)

10. สิทธิถอดถอนของราษฎร โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 286)

11. สิทธิเข้าชื่อเพื่อออกกฎหมายในท้องถิ่น โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ (มาตรา 287)

12. รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ (มาตรา 78)

สมรรถนะชุมชนในการปรับตัวต่อผู้กับระบบทุนนิยมอำนาจและสิทธิในการพัฒนาตนเองของชุมชนระดับหมู่บ้าน “อำนาจ” ที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการจัดสรร “สิ่งที่มีคุณค่าในสังคม” กรรมแห่งความพอเพียงมีรากฐานมาจากอำนาจของสังคมไทย เป็นปรากฏการณ์แห่งการต่อสู้เพื่อช่วงชิง “อำนาจและสิทธิ” สังคมประเพณี หมายถึง สังคมแบบดั้งเดิมที่มนุษย์มีวิถีชีวิตและความสัมพันธ์ทางสังคมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการพึ่งพาอาศัย ธรรมชาติและการยังชีพเป็นหลัก มีการแจกแจงทางโครงสร้างเพื่อแบ่งแยกหน้าที่ (social differentiation) ให้แก่ครอบครัว ในการบูรณาการหน้าที่ทางสังคมหลายด้าน โดยอาศัยจารีตประเพณีที่ร่วมกันสร้างขึ้นเป็นเครื่องมือ มากกว่าการให้ความสำคัญกับกฎหมาย การดำเนินชีวิตของสมาชิกในสังคมเน้นการปรับตัวและอยู่ร่วมกับธรรมชาติ ชุมชนจึงมีการสร้างระเบียบกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการจัดสรรและใช้ทรัพยากร การจัดระบบแรงงานในครอบครัวและชุมชนที่เป็นปัจจัยผลิตที่สำคัญ สร้างระบบความสัมพันธ์แบบเท่าเทียมในการเข้าถึงทรัพยากรการผลิต และการกระจายผลผลิตเพื่อการบริโภค ทำให้ความสัมพันธ์แบบเศรษฐกิจพอเพียงสามารถดำรงอยู่ได้ ความสัมพันธ์แนวราบจะเปลี่ยนเป็นความสัมพันธ์แนวตั้ง หรือระบบอุปถัมภ์ ชุมชนก็สามารถพัฒนาระบบความสัมพันธ์อื่นเพื่อทดแทนความสัมพันธ์แบบเดิม

ดังนั้นชุมชนจะเข้มแข็งโดยมีจิตสำนึกที่รู้ว่าทุกคนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนของประชาคมท้องถิ่น ประชาชนของชาติ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ จะได้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 (ในหมวดที่ 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทย) การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชน กลุ่มองค์กรชุมชน ผู้ที่มีศักยภาพลง

สมัครตามระเบียบ กฎ แผนการเลือกตั้งเป็นสมาชิกท้องถิ่นโดยตรง การมีภาระหน้าที่ในการไปใช้สิทธิการเลือกตั้งเพื่อเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นตามสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ (ปธาน สุวรรณมงคล, 2547)

การให้สิทธิแก่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เมื่อเห็นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ตามที่กฎหมายบัญญัติในการลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 286) แสดงให้เห็นว่า ถ้าหากผู้บริหารสภาท้องถิ่นขาดความโปร่งใส ประชาชนก็จะตรวจสอบได้โดยสิทธิความเสมอภาคแห่งรัฐธรรมนูญ ดังนี้ “ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 287)

การส่งเสริมประชาคมเมืองให้มีบทบาทในการสร้างวิสัยทัศน์ของเมือง มีส่วนร่วมในการทำแผนและขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองให้เป็นเมืองน่าอยู่ (ประเวศ วะสี, 2550, หน้า 76-80)

กระแสการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมผ่านนโยบายรัฐ โดยการขยายฐานเศรษฐกิจและภาษีอากร ในรูปแบบต่าง ๆ การส่งเสริมการผลิตเพื่อการส่งออก ทำให้ชุมชนชนบททำการผลิตเพื่อขายและส่งออก อันเป็นจุดเริ่มต้นของการแย่งชิงและทำลายทรัพยากรของชุมชนชีวิตชนบทอย่างรวดเร็ว เป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจชุมชนต้องแปรเปลี่ยนวิธีการสร้างแผนแม่บทชุมชนเอง การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการทำวิสาหกิจชุมชน (เสรี พงศ์พิศ และวิจิต นันทสุวรรณ, 2546)

พฤติกรรมการบริโภคจากเดิมที่เน้นการผลิตเพื่อขายหรือส่งออกอย่างเดียว และ “ทำสิ่งที่ไม่กิน กินสิ่งที่ไม่ทำ” มาเป็น “ทำทุกอย่างที่กิน กินทุกอย่างที่ทำ” และให้ความสนใจกับกิจกรรมการผลิตที่จะช่วยชุมชนเข้มแข็ง ขบวนการฟื้นฟูอนุรักษ์ธรรมชาติ

ผู้การเมืองควรมีความเข้าใจกลมกลืนกันระหว่างวัตถุประสงค์ ต่างจากวิถีทางของระบบทุนนิยม ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของวัตถุนิยม ความรู้และบทเรียนจากประสบการณ์ที่เป็นวิกฤตจึงช่วยให้ชุมชนท้องถิ่นรู้เท่าทันระบบทุนนิยม (สงบ ส่งเมือง, 2546)

นโยบายแนวทางการพัฒนาเมืองนำอยู่ ชุมชนนำอยู่ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

เป้าหมายการพัฒนา มุ่งเพิ่มความเข้มแข็งของชุมชนและประชาสังคมระดับต่าง ๆ ให้มีความมั่นคงทางสังคม วัฒนธรรมและเศรษฐกิจ รวมทั้งระบบการบริหารจัดการของชุมชนที่ดี ให้ครอบคลุมทุกตำบลทั่วประเทศ พร้อมทั้งให้มีการพัฒนาเมืองและชุมชนให้น่าอยู่ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมให้กระจายครอบคลุมทั่วประเทศภายในปีสิ้นแผน

แนวทางการพัฒนา การมุ่งเน้นการสร้างกระบวนการชุมชนเข้มแข็งจากฐานรากทั้งในชนบทและเมืองผ่านเครือข่ายการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาจากทุกภาคส่วนควบคู่ไปกับการสร้างสถานะแวดล้อมให้เมืองและชุมชนมีความน่าอยู่ตามศักยภาพ ความพร้อม มีการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วม โดยมีแนวทางการพัฒนากระบวนการชุมชนเข้มแข็งให้เกิดพลังของคนในชุมชน ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ ในการพัฒนาแก้ไขปัญหา สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง เป็นรากฐานที่มั่นคงของสังคมไทย มีการกระบวนการส่งเสริม ดังนี้ (นนทิชา หุตานุวัตร และณรงค์ หุตานุวัตร, 2549; สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2546, หน้า 147-149; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552)

1. ส่งเสริมการรวมตัวของชุมชนและประชาคม อาศัยกลุ่มแกนวิทยากรกระบวนการจากทุกภาคส่วน จัดให้มีเวทีสร้างความเข้าใจ เรียนรู้ และดำเนินกิจกรรมกลุ่มร่วมกันอย่างต่อเนื่องควบคู่การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ที่หลากหลาย ให้คนในชุมชนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับศักยภาพ ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมได้รับการฝึกอบรมที่สอดคล้องกับความต้องการและประกอบเป็นอาชีพได้ตลอดจนสนับสนุนสิ่งอำนวยความสะดวกที่เอื้อต่อการเรียนรู้

2. ส่งเสริมศักยภาพของชุมชน ให้สถาบันการศึกษาในท้องถิ่นเป็นแกนประสานรวบรวมองค์ความรู้ในพื้นที่ ทำวิจัยร่วมกับชุมชน เพื่อจัดทำแผนที่การตั้งถิ่นฐานแสดง

ทุนทางสังคม เศรษฐกิจ และทรัพยากร ควบคู่กับการสร้างฐานข้อมูลและจัดทำตัวชี้วัด การพัฒนาเพื่อติดตามผลการดำเนินงานของชุมชน

3. สนับสนุนให้ชุมชนจัดทำแผนชุมชนอย่างมีส่วนร่วม ที่นำศักยภาพ ปัญหา มาวิเคราะห์ กำหนดกิจกรรมดำเนินงานตามความสามารถของชุมชนและพึ่งพาทรัพยากร ที่มีอยู่เป็นหลัก

4. ส่งเสริมสร้างสภาวะแวดล้อมที่ดีเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต วิถีชีวิตของคนในเมือง และชุมชน ให้เกิดความสงบ สะดวก สะอาด ปลอดภัย มีระเบียบวินัย โดยมีหลักการ ธรรมนูญสร้างจิตสำนึกสาธารณะให้คนในเมืองและชุมชนปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด มีวินัย เคารพสิทธิและหน้าที่ มีความรับผิดชอบร่วมกันดูแล ป้องกันสาธารณสมบัติ

5. การเฝ้าระวังรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ และจัดการร่วมประสานความร่วมมือภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และชุมชนให้มีส่วนร่วมในกระบวนการ วางผังเมืองทุกระดับ เพื่อจัดระเบียบการใช้ที่ดินที่ประสานสอดคล้องกับการจัดการ โครงสร้างพื้นฐาน การอนุรักษ์เอกลักษณ์วัฒนธรรมและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนใน เมืองรวมทั้งเน้นให้มีการปฏิบัติตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ

6. สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแกนประสานชุมชน ภาคประชาสังคมและภาคเอกชน ระดมการมีส่วนร่วมดำเนินการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจและ สังคม รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ที่สอดคล้องกับบทบาทและศักยภาพของ เมืองและชุมชน เพื่อให้เมืองและชุมชนเติบโตอย่างเหมาะสม

7. ส่งเสริมให้องค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง โดยหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็น แกนหลักในการสร้างเสริมขีดความสามารถของชุมชนและท้องถิ่น โดยประสานการทำงาน และการเรียนรู้ในแนวราบระหว่างองค์กรชุมชนและส่วนท้องถิ่น และให้หน่วยงาน ส่วนกลางปรับกฎระเบียบให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานของส่วนท้องถิ่นและชุมชนอย่างคล่องตัว สะดวกและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งฝึกอบรมและสร้างองค์ความรู้แก่ส่วนท้องถิ่นและ ชุมชนในการวางแผน การบริหารและการปฏิบัติงานพัฒนา

8. การขับเคลื่อนกระบวนการสร้างทัศนคติค่านิยมในด้านความซื่อสัตย์ สุจริต ในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ จัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสาร ให้บริการประชาชนเพื่อสร้างการมีส่วนร่วม ความเข้าใจ ตลอดจนสร้างจิตสำนึกให้

องค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน ร่วมดูแล ติดตาม และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดความระบอบที่ดี โปร่งใส ไร้ทุจริต ตามแผนพัฒนาฉบับที่ 9

ประเด็นปัญหา ความสนใจและพื้นฐานความคิดของคนในพื้นที่นั้น ขึ้นอยู่กับวิธีการบริหารจัดการของแต่ละเทศบาล ตลอดจนวิสัยทัศน์ของผู้บริหารท้องถิ่นจากสถานการณ์ความก้าวหน้าการนำนโยบายการพัฒนาเมืองนำอยู่ ชุมชนนำอยู่ไปสู่การปฏิบัติ จะเห็นได้ว่า การพัฒนาเมืองนำอยู่ ชุมชนนำอยู่ในระดับท้องถิ่นชุมชน เน้นกระบวนการทำงานอย่างมีส่วนร่วมและใช้แผนงาน โครงการและกิจกรรมเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน เสริมสร้างให้เกิดความนำอยู่ในมิติต่าง ๆ

ปัจจัยการสร้างชุมชนเข้มแข็ง

การพัฒนาเมืองนำอยู่ ชุมชนนำอยู่ ในแนวปฏิบัติมีหลักการพื้นฐานสำคัญ 2 ประการ (1) ต้องเข้าใจว่า ความเป็นเมืองนำอยู่ ชุมชนนำอยู่แต่ละแห่งย่อมจะมีความแตกต่างกันไปตามศักยภาพ ความพร้อม อย่างสอดคล้องกับวัฒนธรรม ค่านิยมของสังคมชุมชนนั้น ๆ และเป็นความต้องการ ความพึงพอใจของชาวเมือง ชาวชุมชนนั้น ๆ เป็นผู้ร่วมกันกำหนด (2) เมืองนำอยู่ ชุมชนนำอยู่ มีลักษณะเป็นพลวัต กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวตลอดเวลาไม่หยุดนิ่ง การพัฒนาเมืองนำอยู่ ชุมชนนำอยู่ เป็นกระบวนการที่ต้องมีความเคลื่อนไหวและสามารถแปรเปลี่ยนปรับปรุงให้ดีขึ้นได้เรื่อย ๆ ด้วยกระบวนการเรียนรู้จากการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง (ประเวศ วะสี, 2546, หน้า 52-53)

องค์ประกอบของเมืองนำอยู่ ชุมชนนำอยู่ ภายใต้กรอบแนวคิดและหลักการพื้นฐาน องค์ประกอบเมืองนำอยู่ ชุมชนนำอยู่ ที่เชื่อมโยงกันในทุกมิติอย่างเป็นองค์รวม โดยมีชุมชนเข้มแข็งเป็นรากฐานในการพัฒนา ความนำอยู่ จะมีความหมายครอบคลุมทั้งด้านสภาพแวดล้อมทางกายภาพดี สังคมเข้มแข็ง มีความสงบ สะอาด สะอาด ปลอดภัย มีระเบียบ วินัย คนมีคุณภาพชีวิตดี วิถีชีวิตความเป็นอยู่ดีมีความสุข โดยที่ความสงบ เป็นเรื่องที่ต้องเป็นไปอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและสภาพสังคมของแต่ละพื้นที่ ครอบคลุมถึงความร่มรื่น ความมีเอกลักษณ์เฉพาะของเมืองและชุมชน ความสบายทางอารมณ์ทางจิตใจ ไม่มีการละเมิด ไม่เกินขอบเขต

ความเป็นชุมชนและการศึกษาของชุมชน (community education) จึงเป็นหัวใจของการพัฒนาแบบยั่งยืน การศึกษาของชุมชนก็เพื่อให้เกิดความเป็นชุมชนนั่นเอง เพราะฉะนั้นเมื่อพูดถึงความเป็นชุมชนย่อมหมายถึงการศึกษาของชุมชนด้วย และเมื่อพูดถึงการศึกษาของชุมชนย่อมหมายถึงความเป็นชุมชนด้วย การพัฒนาควรจะพุ่งเน้นไปที่ส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อสร้างความเป็นชุมชน

กระบวนทัศน์ใหม่แห่งการพัฒนา (new development paradigm) คือ การร่วมมือกันและแก้ปัญหาก่ออย่างพร้อมกัน

กระบวนการจัดการทรัพยากรมนุษย์

การจัดการทรัพยากรมนุษย์ มีความสำคัญต่อความสำเร็จในทุกองค์กร กระบวนการวางแผนทรัพยากรมนุษย์จำเป็นต้องทบทวนกลยุทธ์ และเป้าหมายขององค์กรเพื่อจะได้รู้ถึงแรงงานทั้งภายในและภายนอกองค์กรว่า มีผลกระทบหรือเป็นแรงจูงใจ ทฤษฎีการจูงใจ ความเชื่อพื้นฐานเกี่ยวกับความถูกต้อง หรือความไม่ถูกต้อง ความรู้สึกที่คนมีต่อสิ่งของ คน หรือเหตุการณ์ ลักษณะทางจิตวิทยา ปรัชญาความเชื่อ วิถีทางชีวิต การเปลี่ยนแปลงอย่างถาวรทางพฤติกรรมของคน ตามประสบการณ์การเรียนรู้ คนที่มีแรงจูงใจในการทำงาน ทุ่มเท พยายาม จิตสาธารณะเพื่อประเทศชาติ สนองตอบความต้องการของเป้าหมายส่วนรวม (พิทยา บวรวัฒนา, 2541, หน้า 24; อมร รักษาศักดิ์, 2546, หน้า 133; อุดม ทุมโฆสิต, 2544, หน้า 333)

ทรัพยากรด้านโครงสร้างและระบบงานยืดหยุ่น กล่าวคือ มีการจัดโครงสร้างองค์กรจากแนวตั้ง (vertical structure) สู่โครงสร้างแนวนอน (horizontal structure) มากขึ้น มีการจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ มีองค์กรแบบเครือข่าย (network organization) ที่มีการบริหารองค์กรแต่ละแห่งเป็นอิสระต่อกัน มุ่งสู่การบริหารองค์กรแบบศูนย์กำไร (profit center) มีการลดขนาดองค์กรให้เล็กลง (downsizing) โดยพยายามที่จะนำพนักงานที่เป็นฝ่ายที่ปรึกษา (staff) ออกจากองค์กร มีการนำเอาเทคนิคการรีระบบปรับระบบ (reengineering) มาใช้มากขึ้น โดยการปรับกระบวนการทำงานใหม่ (reprocess) เพื่อให้การบริการประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว (speed) และพึงพอใจ (satisfaction) ต่อประชาชน นอกจากนี้ โครงสร้างองค์กรมุ่งสู่การกระจายอำนาจตัดสินใจให้ท้องถิ่น (empowerment)

มีการสื่อสารอย่างทั่วถึงทุกทิศทาง (communication/information sharing) กลยุทธ์การทำงานที่รวดเร็ว (emergent strategy) ยืดหยุ่น คล่องตัว (เสนห์ จุ้ยโต, 2545, หน้า 20-25)

การมอบอำนาจตัดสินใจ เป็นกระบวนการความสามารถของปัจเจกชนที่รวมกันเพื่อตัดสินใจ กระบวนการปฏิบัติที่สำคัญในการทำกระบวนการรับมอบอำนาจการตัดสินใจ คือ (1) เข้าถึงข้อมูล (2) ร่วมรับทราบการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (3) ตรวจสอบได้ (4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคุณภาพพอ กระบวนการข้างต้นนี้เพื่อใช้ในการกำหนดแนวทางให้เกิดกระบวนการที่มีบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานเป็นอย่างน้อย มีมาตรฐานพอ โดยมีการกำหนดหน้าที่ตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเบื้องต้นเพื่อก้าวไปในอนาคตถึงระดับประเทศ โดยมีการกำหนดความโปร่งใส ยุติธรรม พร้อมตรวจสอบ (ICPS Newsletter, 2007)

การมอบอำนาจการตัดสินใจ (empowerment) ต้องมีองค์ประกอบดังนี้

1. ภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการ (process) มากกว่าเน้นเรื่องโดยตำแหน่ง (by position)

2. การเป็นผู้นำ (leadership) เป็นสิ่งที่สามารถเรียนรู้ได้ การมอบอำนาจตัดสินใจน่าจะเป็นวิธีการที่ดีวิธีหนึ่งในการสร้างผู้นำใหม่ให้แก่องค์กร และจะสร้างขึ้นจำนวนมากเท่าไรก็สามารถทำได้

3. การเป็นผู้นำที่เกิดจากการสร้างขึ้น โดยผ่านกระบวนการการมอบอำนาจตัดสินใจ จะก่อให้เกิดความไว้วางใจ (trust) และการทำงานแบบมีความร่วมมือร่วมใจ (collaborative) เป็นการสร้างพลังเพิ่มให้มากขึ้นกว่าปกติ เรียกว่า Synergy ทำให้ศักยภาพ หรือระดับขีดความสามารถโดยรวมขององค์กรสูงขึ้น จึงทำให้เกิดการเพิ่มผลผลิตและประสิทธิผลขององค์กรมากยิ่งขึ้น

การมอบอำนาจการตัดสินใจ หมายถึง การทำให้บุคคลที่ปฏิบัติงานเกิดแรงจูงใจภายใน รวมทั้งทำให้เกิดความเชื่อมั่นในตนเองว่ามีความสามารถเพียงพอที่จะทำงานนั้นสำเร็จ ให้เกิดขึ้นในตัวของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นผลที่มาจากการปรับปรุงพฤติกรรมการบริหารของผู้นำ การปรับคุณลักษณะของงานที่ทำ ปรับโครงสร้างขององค์กร ทั้งนี้ในส่วนด้านตัวของผู้ปฏิบัติงานเอง ก็ต้องมีการปรับเปลี่ยนค่านิยม (values) และระดับความต้องการเชิงจิตวิทยา (Maslow's hierarchy of needs) ของตนใหม่ โดยยกระดับที่สูงขึ้น

ในเชิงกระบวนการทางจิตวิทยาที่ควรนำมาพิจารณาก็คือ การให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องและมีส่วนร่วมในงานนั้นยังไม่เพียงพอที่จะขจัดความรู้สึกของผู้ปฏิบัติงานที่ว่า “ตนไม่ได้มีอำนาจอะไร” สร้างความรู้สึกต่องานขึ้นมาเองโดยลำพังก็เช่นกัน ผู้ปฏิบัติงานก็อาจประเมินว่า งานที่ตนทำนั้น “มีคุณค่าและมีความหมาย”

การมอบอำนาจการตัดสินใจ จะเกิดผลสำเร็จด้วยดี มีปัจจัยดังนี้ (สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์, 2548, หน้า 56)

1. ต้องสร้างความรู้สึกว่างานที่ทำนั้นมีความหมาย (meaning) กล่าวคือ ทั้งเนื้องานที่ทำตลอดจนผลที่เกิดขึ้นตามมาจากการทำงานนั้น จะต้องสอดคล้องกับค่านิยม (values) และอุดมการณ์ (ideals) ของบุคคล

2. ให้ผู้ปฏิบัติสามารถที่จะตัดสินใจได้เอง (self-determination) ซึ่งหมายความว่า ผู้ปฏิบัติงานสามารถที่จะกำหนดวิธีการ และเวลาสำหรับการทำงานของตนเอง

3. การให้ผู้ปฏิบัติเกิดความเชื่อมั่นในความสามารถของตนเอง ซึ่งหมายความว่า เมื่อผู้ปฏิบัติงานมีความมั่นใจสูงว่า คนมีขีดความสามารถมากพอที่จะทำงานนั้นสำเร็จด้วยดีและมีประสิทธิผลสูงแล้ว การตัดสินใจที่ดีต่าง ๆ ของผู้นั้นก็ย่อมตามมา

4. สร้างความเข้าใจดีแก่ผู้ปฏิบัติถึงผลกระทบเชิงบวกที่เกิดขึ้น กล่าวคือ ต้องทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเชื่อและความเข้าใจถึงความสำคัญและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากงานของตน รวมทั้งจะเกิดผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมในแง่ที่ดีงามตามมาด้วย เช่น “การเป็นหมอสามารถช่วยชีวิตเพื่อนมนุษย์ได้” หรือ “การเป็นครูสามารถสร้างคนดีที่ช่วยทำให้สังคมก้าวหน้ายิ่งขึ้น”

เครื่องมือนี้ใช้เป็นแนวคิดเพื่อชี้ให้เห็นปัจจัยสำคัญ 8 ประการที่ครอบคลุมพลัง (energy) และปฏิสัมพันธ์ (interaction) ของคนทั้งหมดในหน่วยงาน ในองค์กร อันประกอบด้วย: การสื่อสาร (communications) ความยุติธรรม (fairness) ความสัมพันธ์ (relationships) ความไว้วางใจ (trust) อำนาจ (power) ความจริง (truth) ความยืดหยุ่น (flexibility) และการเสริมสร้างพลัง (empowerment) ส่งผลกระทบต่อวิธีการที่คนในหน่วยงาน/องค์กรทำงานร่วมกันได้เรียบร้อยหรือผสมกลมกลืน (smoothly)

ปัจจัยที่สำคัญที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของสมาชิกองค์กร ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์กร สมาชิกองค์กรทุกคนจึงเป็นผู้ที่สามารถแสดงความคิดเห็นที่จะสะท้อนให้

เป็นสถานะภาพของวัฒนธรรมองค์กรได้ โดยใช้พื้นฐานการทำงานของสมาชิกองค์กรที่ยึดตนเองเป็นสำคัญหรือเป็นศูนย์กลาง ความโกรธ การเชือดเฉือน และความกลัว (Danah & Ian, 2004)

องค์กรแบบสิ่งมีชีวิต (organic organization) เป็นองค์กรเพื่อการปรับตัว พยายามที่จะลดข้อจำกัดของระบบราชการ (bureaucracy) ที่ไม่คล่องตัว ที่มีการรวมอำนาจไว้ในส่วนกลางและมีความเป็นทางการสูง (formality) ไปสู่ความยืดหยุ่นคล่องตัว กระจายอำนาจการปฏิบัติการและตัดสินใจไปสู่ระดับพนักงาน (empowerment) และส่งเสริมการทำงานเป็นทีมและมีส่วนร่วมมากขึ้น องค์กรแบบสิ่งมีชีวิตเป็นองค์กรที่มุ่งเน้นความรู้สึกนึกคิด จิตใจ องค์กรจึงเปรียบเสมือนสิ่งมีชีวิตจิตใจ องค์กรเปรียบเสมือนกับมนุษย์ที่มีความรู้รอบรู้หนวาว รับรู้และเรียนรู้สิ่งต่าง ๆ ได้ มีลักษณะที่สำคัญดังนี้ (เสนห์ จุ้ยโต, 2545, หน้า 200)

1. มีการกระจายอำนาจ องค์กรแบบเครื่องจักรกลมุ่งสู่การรวมอำนาจ (centralization) พนักงานจะมีลักษณะเป็นทฤษฎี Y การออกแบบองค์กรจึงต้องมีการกระจายอำนาจ (decentralization) เพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ทำให้สายการบังคับบัญชาสั้นลง ทำให้เกิดระบบบริการที่เดียวเบ็ดเสร็จ (one-stop service) การกระจายอำนาจทำให้โครงสร้างองค์กรแปรเปลี่ยนจากองค์กรแบบสูง (tall organization) สู่องค์กรแบบแนวราบ (flat organization) ที่มีผลทำให้มีความใกล้ชิดต่อลูกค้ามากขึ้น

2. มีความสัมพันธ์ในแนวราบ การทำงานในองค์กรแบบสิ่งมีชีวิตมุ่งเน้นการประสานงานและความร่วมมือมากกว่าการสั่งการบังคับบัญชา การทำงานระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชามีลักษณะเป็นแบบเพื่อนร่วมงานมากกว่าที่จะเป็นนายกับลูกน้อง มีระบบการทำงานเป็นทีมผู้บังคับบัญชา ก็คือ ผู้นำทีมซึ่งมีสถานภาพเป็นหนึ่งแห่งความเท่าเทียมกันทุกคน เท่าเทียมกันในทีม แต่ผู้นำมีบทบาทเพิ่มให้ทำหน้าที่อีกหนึ่งอย่างเท่านั้น คือ ผู้นำทีมงาน

ภาวะผู้นำทำให้กระบวนการวางแผนที่ดีและการทุ่มเททรัพยากร การพัฒนาทางอิเล็กทรอนิกส์อื่น ๆ ตลอดจนงบประมาณและกระบวนการที่เกิดขึ้นนำไปใช้ในภาคส่วนรัฐผู้นำต้องพร้อมในโครงสร้างการบริหาร การจัดการด้านกฎหมาย งบประมาณ ด้านเทคโนโลยีต่าง ๆ ทรัพยากรมนุษย์ ข้าราชการและประชาชน จะต้องมีการพัฒนา

ทักษะ และเรียนรู้จะยอมรับการเปลี่ยนแปลงในการปฏิบัติงานและการให้และรับบริการจากระบบพลวัตร ข้อค้นพบระบบสารสนเทศทางสวัสดิการทางสังคม ระบบสารสนเทศบุคลากร ระบบสารสนเทศการศึกษา สวัสดิการสังคม ทรัพยากรมนุษย์ เงื่อนไขการจัดงบประมาณ โครงสร้างทางความมั่นคง กระบวนการยุติธรรมและระบบเตือนภัย ล้วนแต่เป็นการพัฒนาให้กับประชาชน สภาพการจัดระบบสารสนเทศ 6 ขั้นตอน การจัดระบบสารสนเทศเครื่องมือ กลไก ข้อมูล ขาดความรู้ ประมวลผลด้วยมือ ปัญหาของการจัดระบบยังขาดแบบฟอร์ม การเก็บข้อมูล จัดงบประมาณ ข้อเสนอแนะ ร่วมกันสร้างแบบฟอร์มที่มาตรฐานในการเก็บรวบรวมข้อมูล จัดงบประมาณในการซื้อคอมพิวเตอร์ พัฒนาคณะ โดยการฝึกอบรม สัมมนาเกี่ยวกับการจัดระบบสารสนเทศ (กระทรวงเทคโนโลยีและการสื่อสาร, 2548; ญัฐพงษ์ ทองหล่อ, 2543; สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, 2549, หน้า 1-6)

การที่องค์กรจะอยู่รอดในยุคเศรษฐกิจฐานความรู้ จะต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในการดำเนินการแข่งขันในเชิงขนาดรวดเร็ว เพื่อสร้างความได้เปรียบในด้านทักษะ ความรู้ ประสบการณ์ เทคโนโลยี ดังนั้นกระบวนการที่เป็นระบบในการค้นหา สร้างรวบรวม จัดเก็บ เผยแพร่ถ่ายทอด แบ่งปัน และให้ความรู้ คือ กระบวนการจัดการความรู้ องค์ประกอบสำคัญในการจัดการความรู้ คือ คน เทคโนโลยี กระบวนการเรียนรู้ การบริหารจัดการ คือ การนำความรู้จากแหล่งความรู้ไปให้ผู้รู้ เพื่อทำให้เกิดการปรับปรุงและนวัตกรรม (Peter, Ikujino, & Thomas, 1999)

การบริหารคนแบบไทย ๆ ผู้บริหารชาวไทยที่ประสบความสำเร็จจำเป็นจะต้องใช้ความรู้หลายด้านเป็นทางทฤษฎีการบริหารทรัพยากรมนุษย์แนวใหม่ ทฤษฎีการบริหารบุคคลแบบเดิม แนวคิดและวัฒนธรรมแบบตะวันตก และแนวคิดวัฒนธรรมแบบตะวันออก รวมทั้งศาสตร์แขนงต่าง ๆ ที่ผู้บริหารต้องมีศิลปะในการเลือกมาประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องในแต่ละสถานการณ์ที่แตกต่างกันไปอย่างที่เราเรียกว่า ต้องมีทั้งศาสตร์และศิลป์ (นิสดารก์ เวชยานนท์, 2545, หน้า 87-92)

ปัจจัยการจัดโครงสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้

องค์กร คือ การรวมตัวของคนตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อดำเนินกิจกรรมใด ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดได้ โดยมีโครงสร้างตามมิติและเหมาะสม โครงสร้างจะทำให้รู้หน้าที่ อำนาจการตัดสินใจ ความรับผิดชอบ (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2546, หน้า 95; พิทยา บวรวัฒนา, 2541, หน้า 89; อุดม ทุมโฆสิต, 2544, หน้า 22)

โดยอาศัยทฤษฎีของ Minzberg (1979) องค์กรสามารถแบ่งได้เป็น 5 รูปแบบ โครงสร้าง คือ องค์กรแบบง่าย องค์กรแบบเครื่องจักร องค์กรแบบวิชาชีพ องค์กรแบบสาขา องค์กรแบบเฉพาะกิจ โดยมีวัตถุประสงค์ใช้ดังนี้ องค์กรแบบง่าย หมายถึง องค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ ขนาดเล็ก ไม่ซับซ้อน เหมาะกับองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ขณะที่ องค์กรแบบเครื่องจักร หมายถึง องค์กรขนาดใหญ่เริ่มซับซ้อน สิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์กรแบบราชการแบบวิชาชีพ หมายถึง ต้องการทักษะสูง อาศัยเทคโนโลยี ความรู้ขององค์กรแบบสาขา หมายถึง ความแตกต่างของพื้นที่ แต่ สิ่งแวดล้อมที่ไม่ซับซ้อน องค์กรแบบเฉพาะกิจ หมายถึง ความซับซ้อน เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาใช้ High Technology

องค์กรแห่งการเรียนรู้ (learning organization)

ตาราง 5

ประเภทขององค์กรแห่งการเรียนรู้

	องค์กรที่รับรู้	องค์กรที่เข้าใจ	องค์กรที่คิดได้	องค์กรแห่งการเรียนรู้
ปรัชญา	อุทิศตัวเพื่อการทำงานที่ดีที่สุดวิธีเดียว	มีวิวัฒนาการที่แข็งแกร่ง เพื่อใช้ชี้นำ	มองธุรกิจเป็นความต่อเนื่องของปัญหา	ตรวจสอบ ปรับปรุง ประสิทธิภาพ ทำงานทางธุรกิจ
	1. การคาดการณ์ได้	กลยุทธ์และ	ถ้าหากมีปัญหาต้อง	
	2. การควบคุม	การทำงาน	แก้ไขให้เร็วที่สุด	
	3. ประสิทธิภาพ			
การจัดการ	ควบคุมโดยใช้กฎระเบียบหรือคู่มือ	ชี้แจง สื่อสาร และเน้นการปฏิบัติตามวัฒนธรรม	ชี้และแยกแยะปัญหา รวบรวมข้อมูล และแก้ไขปัญหา	ส่งเสริมให้มีการทดลอง ตรวจสอบ การวิจารณ์ ในทางสร้างสรรค์ และการรับรู้ความผิดพลาด

ตาราง 5 (ต่อ)

	องค์กรที่รับรู้	องค์กรที่เข้าใจ	องค์กรที่คิดได้	องค์กรแห่งการเรียนรู้
พนักงาน	ปฏิบัติตามระเบียบ โดยไม่ถามว่าทำไม	ใช้วัฒนธรรมองค์กร ชี้นำพฤติกรรม องค์กร	ริเริ่มวิธีการแก้ไข ปัญหาที่เป็นระบบ ด้วยความกระตือ- ริือร้อน	รวบรวมและใช้ข้อมูล วิจารณ์ในทาง สร้างสรรค์
ลูกค้า	ลูกค้าเชื่อว่าบริษัท จะรู้ดีที่สุด	เชื่อว่าความเชื่อของ องค์กรจะเป็นหลัก ประกันของการ ดำเนินงานที่ดี	เป็นส่วนหนึ่งของ ปัญหาที่ต้องมีการ แก้ไข	เป็นส่วนหนึ่งของ ความสัมพันธ์ใน การสอน/เรียนรู้โดยใช้ การสนทนาเปิดเผยและ ต่อเนื่อง
การ เปลี่ยน แปลง	ค่อยเป็นค่อยไป เพื่อนำไปสู่สิ่งที่ดี ที่สุดทางเดียว	การเปลี่ยนแปลง ภายใต้ความเชื่อ ขององค์กร	ปฏิบัติภายใต้แผน ของการแก้ไข ปัญหา ซึ่งแผนนี้ ถูกมองว่าเป็นสิ่ง ที่แก้ปัญหาก็ ทุกอย่าง	เป็นส่วนหนึ่งของ กระบวนการสร้าง - ประสบการณ์ - ตรวจสอบ - สมมติฐาน - ทดลอง - สร้างประสบการณ์

ที่มา. จาก *ทฤษฎีองค์กรสมัยใหม่* (หน้า 160), โดย ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2546, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แซทโพร์ พรินเตอร์.

จากบทสรุปดังกล่าว องค์กรแห่งการเรียนรู้แบ่งได้เป็น 3 ประเภท (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2546, หน้า 161)

1. องค์กรรับรู้ (knowing organization) เป็นองค์กรประเภทที่เก่าแก่ที่สุด โดยเป็นรูปแบบการเรียนรู้แบบวงจรเดียวที่สามารถประสบความสำเร็จได้ตราบดีที่ตลาดมีความคงที่และเจริญเติบโตเต็มที่ (mature) กล่าวคือ องค์กรที่รับรู้นี้จะประสบความสำเร็จตราบดีเท่าที่ไม่ต้องมีการเรียนรู้ในระดับที่สูงขึ้น เพราะการเรียนรู้ในระดับจริงจะทำให้ผู้บริหารจำเป็นต้องยกเลิกการควบคุม รวมทั้งการคาดการณ์ที่แน่นอน และการบริหารที่เน้นประสิทธิภาพ และจำเป็นต้องมีการเปิดองค์กรสำหรับการตรวจสอบ

2. องค์กรที่เข้าใจ (understanding organization) องค์กรประเภทนี้มีวัฒนธรรมองค์กรที่แข็งแกร่งเพื่อชี้นำพฤติกรรมการทำงานของเขาเอง

3. องค์กรที่คิดได้ (thinking organization) ทั้งองค์กรที่เข้าใจและองค์กรที่คิดได้ จัดเป็นองค์กรที่มีการเรียนรู้ในระดับปานกลาง สำหรับองค์กรที่คิดได้จะมองธุรกิจในลักษณะที่เป็นปัญหาที่ต่อเนื่องกัน ผู้บริหารจะต้องพยายามวิเคราะห์ปัญหา เก็บข้อมูล และแก้ไขปัญหา

องค์กรแห่งการเรียนรู้ (learning organization) ในขณะที่องค์กรสามประเภทแรกมีการปรับตัวสำหรับการเปลี่ยนแปลงภายใต้กรอบค่านิยม หรือ โครงสร้างเดิมที่มีอยู่ แต่สำหรับองค์กรแห่งการเรียนรู้จะมีการเรียนรู้แบบสองวงจร ซึ่งมีความสามารถในการเปลี่ยนแปลงตนเอง และการเรียนรู้จากการเปลี่ยนแปลงนั้นถือเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมองค์กร

การเรียนรู้องค์กร คือ กระบวนการในการเพิ่มความสามารถขององค์กรในการพัฒนาความรู้และความเข้าใจในการจัดการกับสิ่งแวดล้อม เพื่อที่จะทำให้การดำเนินงานขององค์กรสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้

ตาราง 6

การเปรียบเทียบองค์กรแบบดั้งเดิมและองค์กรแห่งการเรียนรู้

หน้าที่	องค์กรที่รับรู้	องค์กรที่เข้าใจ
กำหนดทิศทางขององค์กร	วิสัยทัศน์กำหนดโดยผู้บริหารงานระดับสูง	วิสัยทัศน์เกิดจากบุคคลต่าง ๆ แต่ผู้บริหารระดับสูงจะต้องรับผิดชอบในการสร้างให้วิสัยทัศน์ร่วมกันเกิดขึ้น และช่วยสนับสนุนให้เป็นจริง
การประมวลความคิด และนำความคิดไปปฏิบัติ	ผู้บริหารระดับสูงตัดสินใจว่าจะต้องทำอะไร และผู้ปฏิบัติทำตามขั้น	การประมวลความคิดและนำความคิดไปปฏิบัติเกิดขึ้นในทุกระดับขององค์กร
ธรรมชาติของการคิดขององค์กร	แต่ละบุคคลรับผิดชอบงานของตนเอง และมุ่งพัฒนาความรู้ความสามารถของตนเอง	บุคคลเข้าใจงานของตนเอง และความสัมพันธ์ของงานตนเองกับงานส่วนอื่น ๆ รวมทั้งอิทธิพลที่มีต่อคนอื่นด้วย

ตาราง 6

การเปรียบเทียบขององค์กรแบบดั้งเดิมและองค์กรแห่งการเรียนรู้

หน้าที่	องค์กรที่รับรู้	องค์กรที่เข้าใจ
การแก้ไขความขัดแย้ง	ความขัดแย้งได้รับการแก้ไขโดยใช้อำนาจและอิทธิพลจากโครงสร้างสายการบังคับบัญชา	ความขัดแย้งแก้ไขโดยใช้การเรียนรู้ร่วมกัน และการจัดการกับความคิดที่แตกต่างของบุคคลทั่วทั้งองค์กร
ผู้นำและการจูงใจ	บทบาทของผู้นำคือ การสร้างวิสัยทัศน์ การให้รางวัลและลงโทษที่เหมาะสมและรักษาการควบคุมกิจกรรมของผู้ปฏิบัติงาน	บทบาทของผู้นำ คือ การสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน การทำให้ผู้ปฏิบัติงานตระหนักถึงพลังของตนเอง (empower) สร้างแรงบันดาลใจ (inspire) ให้เกิดพันธะผูกพันและสนับสนุนการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ โดยการมอบพลังและใช้ลักษณะผู้นำที่มีคุณสมบัติพิเศษ (charismatic leadership)

ที่มา. จาก ทฤษฎีองค์กรสมัยใหม่ (หน้า 160), โดย ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2546, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แซทโพร์ พรินเตอร์.

ส่วนที่ 9 การเปรียบเทียบการจัดการความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม ในบริการสาธารณะของภาครัฐกับต่างประเทศ

แนวคิดพื้นฐานของการวัดผลการปฏิบัติงาน คือ (1) การประเมินผลในระบบเปิด ในฐานะเครื่องมือวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการปฏิบัติราชการ (2) มุ่งเสนอผลลัพธ์ที่ได้จากการประเมินเพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายได้ใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจ (3) เป็นกลไกในการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้เข้ารับบริการ (4) เป็นกระบวนการทางการเมือง และ โอกาสของภาคเอกชนในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และ (5) เป็นการส่งเสริมประชาชนให้มีสิทธิเสรีภาพ

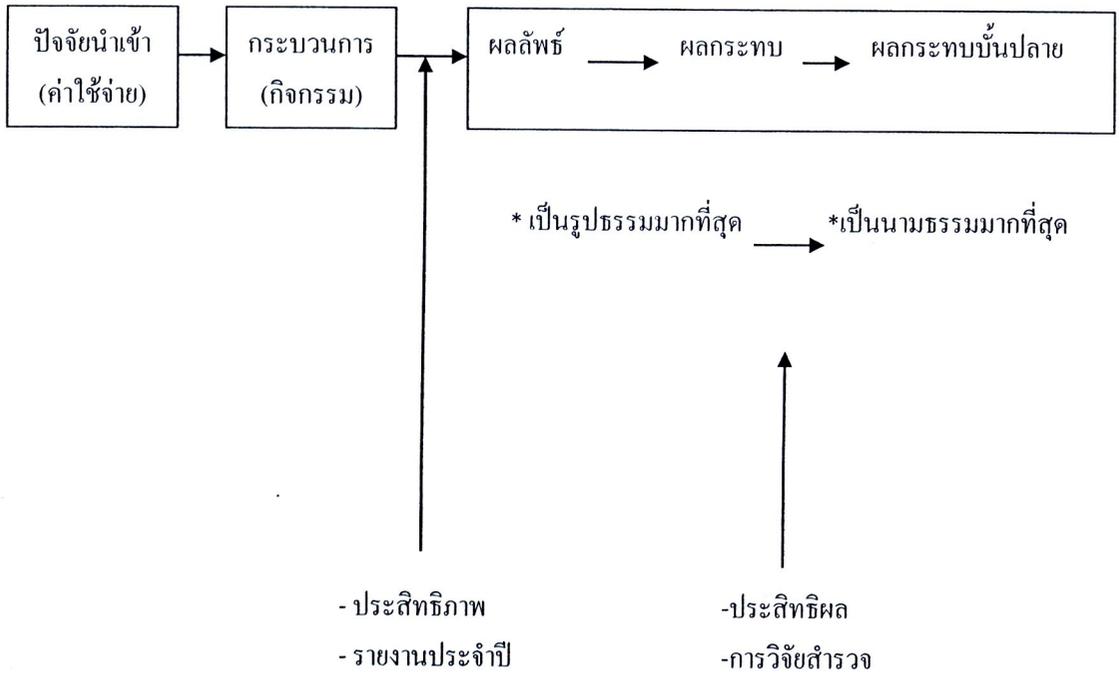
ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การที่ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมก็เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติ โดยให้มีแผนพัฒนาองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรกลางเพื่อการประเมินผล แผนงานงบประมาณตามพื้นที่ ตลอดจนมาตรฐานในการตรวจสอบทรัพยากรมนุษย์ภายในองค์กร เพื่อให้เกิดระบบการจัดการที่เป็นธรรมรัฐ (ถวิลวดี บุรีกุล, วันชัย วัฒนศัพท์ และสุกัญฐ์ เพิ่มพูนวิวัฒน์, 2546, หน้า 2; บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2543, หน้า 15; ไพโรจน์ ภัทรนรากุล, 2546, หน้า 1)

การนำการตรวจสอบระบบราชการตามแนวคิด ตัวแบบ Balanced Scorecard มาใช้นั้น มีลักษณะที่แตกต่างไปจากตัวแบบชี้วัดการประเมินผลทั่วไป โดยดำเนินการตามกลยุทธ์และมาตรการต่าง ๆ ของส่วนราชการ ซึ่งนำไปสู่ความสำเร็จตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ว่า สำเร็จบรรลุหรือไม่ โดยกรอบแนวคิดใช้การประเมินมุมมองของความเป็นองค์กรสาธารณะ ดังนั้น จึงเกิดเป็นคำถามว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรกำหนดตัวชี้วัดเพื่อทราบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือไม่ (ทวีศักดิ์ สุทกวาทิน, 2546, หน้า 13-20)

ข้อเสนอเกี่ยวกับงานบริหารบุคคล ในการคัดเลือกพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ควรให้มีการคัดเลือกได้เองในทุกระดับ และขั้นตอนควรขยายให้สามารถคัดเลือกเองได้ตามหลักการ กระทรวง ทบวง กรม การปกครองท้องถิ่น การตรวจสอบบัญชีการเงินองค์การบริหารส่วนตำบลในแนวทางของระบบ ระเบียบ และแนวทางการตรวจสอบบัญชีการเงินภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีข้อเสนอสมมติฐานว่า (1) ความไม่เข้าใจ การขาดความรู้ในระบบและระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การบัญชีของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน (2) อุปสรรคในการตรวจสอบ และ (3) การไม่ให้ความสนใจในระบบบัญชี การเงินงบประมาณ แนวทางปฏิบัติในการแก้ไของค์ความรู้ให้้องค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ตรวจสอบต้องมีความเที่ยงธรรม ถูกต้อง สมบูรณ์ บริสุทธีใจ มีมิตรไมตรี มีความเมตตา และมีความปรารถนาดี (ชราภรณ์ กิจประเสริฐ, 2543, หน้า 103)

การใช้ “ผลลัพธ์” และ “ผลกระทบ” เป็นตัวชี้วัดทดแทน “ผลกระทบบั้นปลาย” ก่อนข้างจะมีปัญหาอยู่บ้าง แต่ก็มีความจำเป็นดังได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ผ่านมา แต่ยังมีผู้บริหารอีกจำนวนมากที่ใช้ตัวชี้วัดทดแทนซึ่งคือคุณภาพมากกว่าการณื่อดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือ มีการใช้ตัวชี้วัดปริมาณงานหรือตัวชี้วัดวัดกิจกรรม เป็นตัวชี้วัดทดแทนผลการ

ปฏิบัติงาน ซึ่งทำให้การเชื่อมโยงผลการปฏิบัติงานในสายโซ่ผลการปฏิบัติงานขาดความชัดเจน ดังแสดงในภาพ 3



ภาพ 3 แผนภาพ: การควบคุมกำกับผลการปฏิบัติงานตามสายโซ่ผลการปฏิบัติงาน

ที่มา. จาก การบริหาร (หน้า 113), โดย ทวีศักดิ์ สุททวาทิน, 2546, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ TPN Press.

แนวคิดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานและมาตรวัดผลปฏิบัติงาน

มาตรวัดผลการปฏิบัติงาน (output measurements) หมายถึง เครื่องมือที่ใช้วัดผลการปฏิบัติงานซึ่งประกอบด้วย ตัวชี้วัดต่าง ๆ ที่ใช้วัดผลการปฏิบัติงาน (output indicators) มาตรวัดผลการปฏิบัติงานที่ดีควรมีคุณสมบัติ 2 ประการ กล่าวคือมีความเชื่อถือได้ (reliability) และมีความแม่นยำในการวัด (validity of measurement) ความเชื่อถือได้ของมาตรวัดผลการปฏิบัติงานสะท้อนความคงเส้นคงวาของมาตรวัด ในลักษณะการใช้งานที่ใช้มาตรวัดดังกล่าววัดผลการปฏิบัติงานซ้ำหลายครั้งภายใต้เงื่อนไขที่ไม่เปลี่ยนแปลง ผลการปฏิบัติงานที่ได้ควรจะไม่แตกต่างกันในการวัดแต่ละครั้ง

แนวทางการกำหนดตัวชี้วัดสำหรับการควบคุมกำกับผลการปฏิบัติงานได้ดังต่อไปนี้ (ทวิศักดิ์ สุทกวาทิน, 2546, หน้า 175)

1. การกำหนดสายโซ่ความสัมพันธ์ของผลการปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน ภายในสายโซ่ความสัมพันธ์ของผลการปฏิบัติงาน
2. การพิจารณาเลือกตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานใช้หลักเกณฑ์ความเชื่อถือได้และความแม่นยำของการวัดเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญ เพื่อให้สามารถนำไปใช้ในการชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่แท้จริง ทั้งนี้จะต้องไม่เลือกตัวชี้วัดด้วยเหตุผลที่ว่าเป็นข้อมูลที่มีอยู่แล้ว
3. การใช้ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานหลายตัวร่วมกัน (multiple indicators) เพื่อให้มีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานในแต่ละระดับภายในสายโซ่ความสัมพันธ์ของผลการปฏิบัติงาน ซึ่งจะช่วยลดปัญหาความไม่สอดคล้องของผลการปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ลงได้
4. การใช้การสำรวจความพึงพอใจของลูกค้า ของประชาชนที่มาใช้บริการเป็นมาตรการหนึ่งในการวัดผลการปฏิบัติงานในระดับ “ผลกระทบ” และ “ผลกระทบขั้นปลาย”
5. ต้องพิจารณาระหว่างตัวชี้วัดปริมาณงาน (workload indicators) กับตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (output measures) กล่าวคือ ตัวชี้วัดปริมาณงานใช้สำหรับกระบวนการทำงานภายในองค์กร ขณะที่ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับผลที่เกิดขึ้นกับผู้มาใช้บริการจากหน่วยงานของเรา ซึ่งเป็นคนนอกองค์กร

สรุปกรอบตัวชี้วัดความโปร่งใสจากการทบทวนวรรณกรรม

1. ความโปร่งใสในนโยบายของฝ่ายบริหาร (ด้านบริหาร)
 - 1.1 การมีนโยบายที่ชัดเจน
 - 1.2 โครงสร้างและการจัดการองค์กร
 - 1.3 เปิดเผยกระบวนการปฏิบัติงาน
 - 1.4 เปิดเผยอำนาจหน้าที่
 - 1.5 ความเชื่อในความซื่อสัตย์สุจริตโปร่งใสของนโยบาย
2. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (ด้านข้อมูลข่าวสาร)
 - 2.1 ข้อมูลข่าวสารที่เป็นผลการพิจารณาที่มีผลต่อประชาชน

- 2.2 ข้อมูลข่าวสารที่เป็นนโยบายสาธารณะ
- 2.3 ข้อมูลข่าวสารที่เป็นแผนงาน โครงการ งบประมาณ
- 2.4 ข้อมูลข่าวสารที่เป็นแนวทางการดำเนินการ
- 2.5 คู่มือการปฏิบัติงานและระเบียบแบบแผน
3. การเข้าถึงข้อมูล (ด้านการใช้ข้อมูล)
 - 3.1 การจัดสถานที่ของการเปิดเผยข้อมูล
 - 3.2 สร้างกระบวนการเข้าถึงข้อมูลให้สะดวก
 - 3.3 รับเรื่องความต้องการด้านข้อมูลที่สะดวก
 - 3.4 คุณภาพในข้อมูลข่าวสารเป็นปัจจุบัน
 - 3.5 ความสมบูรณ์ในข้อมูลจริง
4. การสร้างจิตสำนึกและคุณธรรม ศีลธรรม จริยธรรม (ด้านการสร้างจิตสำนึก
คุณธรรม)
 - 4.1 การดำเนินการฝึกอบรม
 - 4.2 การสร้างองค์ความรู้
 - 4.3 การสร้างพันธกิจในคุณธรรมหน่วยงาน
 - 4.4 การมีส่วนร่วมในการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน
5. การมีส่วนร่วมของประชาชน (ด้านการมีส่วนร่วม)
 - 5.1 จัดผู้รับผิดชอบในข้อมูลข่าวสารให้ประชาชน
 - 5.2 การกำกับดูแลการมีส่วนร่วมของประชาชน
 - 5.3 สร้างกระบวนการร่วมมือฝ่ายบริหารกับประชาชน
 - 5.4 การจัดกลไกเชื่อมโยงเครือข่ายของประชาชน
6. การตรวจสอบ (ด้านการตรวจสอบ)
 - 6.1 การให้ความสำคัญของนโยบาย
 - 6.2 การมีระบบกำกับดูแลการทำงาน
 - 6.3 การให้คุณและโทษในพฤติกรรมการทำงาน
 - 6.4 การกำหนดกระบวนการยุติธรรม
 - 6.5 การเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานต่อสาธารณะ

- 6.6 การรายงาน ติดตาม และประเมินผลต่อผู้บริหาร
- 6.7 การรายงาน ติดตาม และประเมินผลของผู้ปฏิบัติงาน
- 6.8 การมีหน่วยงานการตรวจสอบประเมินผลของตนเอง
- 6.9 การมีแผนปฏิบัติการในการตรวจสอบภายใน
- 6.10 การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบภาคประชาชน
- 6.11 การรับเรื่องร้องเรียนและช่องทางร้องเรียน
- 6.12 การมีระเบียบปฏิบัติในการดำเนินการต่อเรื่องร้องเรียน
- 6.13 กระบวนการพิจารณาดำเนินการเรื่องร้องเรียน
- 7. ระบบการให้บริการและผู้รับบริการ (ด้านการให้บริการ)
 - 7.1 มีการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการให้บริการที่ชัดเจน
 - 7.2 มีการกำหนดมาตรฐานการให้บริการ
 - 7.3 การเปิดเผยขั้นตอนและระยะเวลาการให้บริการต่อสาธารณะ
 - 7.4 มีกลไก ระบบการติดตาม ตรวจสอบคุณภาพการบริการ
 - 7.5 มีการใช้เทคโนโลยีในการบริการ เพื่อจำกัดการใช้อำนาจดุลยพินิจ
 - 7.6 มีการจัดทำคู่มือการบริการและรับบริการในหน่วยงาน
 - 7.7 สร้างมาตรฐานกลไกการตรวจสอบความโปร่งใสในการบริการ
 - 7.8 มีระเบียบการรับเรื่องร้องเรียนการบริการที่บกพร่อง
 - 7.9 ประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดมาตรฐานการบริการ
 - 7.10 ขั้นตอนการตอบสนองเรื่องร้องเรียน

กลไกในการปฏิบัติกรชีวิตมีขั้นตอน ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ-
พลเรือน, 2546)

- 1. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
 - 1.1 เปิดเผยโครงสร้าง การจัดองค์กร
 - 1.2 กำหนดอำนาจ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่จากภาครัฐ
 - 1.3 กำหนดวิธีการดำเนินงาน
 - 1.4 สัญญา สัมปทาน ในการจัดทำบริการสาธารณะ

2. ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้การทำงานของหน่วยงาน
 - 2.1 การรับรู้แนวนโยบายการพัฒนา
 - 2.2 การมีส่วนร่วมด้านการเสนอความคิดเห็น
3. การกำกับดูแลหน่วยงาน
4. กลไกการตรวจสอบของหน่วยงาน
5. การติดตามประเมินผล
6. การปฏิบัติงาน และการให้บริการ
 - 6.1 การประกันคุณภาพบริการ
 - 6.2 มาตรฐานการให้บริการ
 - 6.3 ขั้นตอนและระยะเวลาการให้บริการ
 - 6.4 คุณภาพการบริการ
7. การร้องเรียน และการสนองตอบต่อข้อร้องเรียน

การเปรียบเทียบการจัดการความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมในบริการสาธารณะของภาครัฐกับต่างประเทศ

1. แนวคิดความโปร่งใสของต่างประเทศ (transparency)

พื้นฐานทางด้านความปลอดภัยของมนุษย์และความมั่นคงของสังคมขึ้นอยู่กับที่บทบาทของกฎหมาย แต่ความยุติธรรมนั้นถูกสร้างขึ้นมาจากความโลภ ความได้เปรียบทางการเมือง เนื่องจากพื้นฐานความยุติธรรมสามารถซื้อได้ และการแทรกแซงทางการเมืองถูกสอดแทรกเข้าไปในกระบวนการยุติธรรมได้

การสำรวจความโปร่งใสของหน่วยงาน Transparency International ได้บอกเล่าถึงประสบการณ์ ในเรื่องความเชื่อของการให้สินบนมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของศาลในสหรัฐอเมริกาถึง 70% ถือเป็นปรากฏการณ์ว่า หากจะสร้างความโปร่งใสจำเป็นต้องมีปัจจัยดังต่อไปนี้ (Labelle, 2007)

- 1.1 การมอบสวัสดิการที่เพียงพอแก่เจ้าหน้าที่ผู้ถืออำนาจและหน้าที่
- 1.2 การมีขั้นตอนในการตรวจสอบที่ชัดเจนระบุในกฎหมายเพื่อใช้บังคับ
- 1.3 ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

งบประมาณการเงินที่โปร่งใส คือ กุญแจสำคัญที่จะทำให้การปกครองแห่งรัฐมีประสิทธิภาพ การรับผิดชอบที่กระจายอำนาจให้กับการปกครองส่วนท้องถิ่นจากงบประมาณที่เพิ่มขึ้น รัฐและประชาชนต้องการความมั่นใจที่มากขึ้นในความโปร่งใสของการใช้งบประมาณ โดยมีการให้ความสำคัญถึงเรื่อง ความโปร่งใส ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงแก้ไขในลักษณะของการส่งเสริมความซื่อสัตย์ การบริหารการเงิน และการบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ขาดประสิทธิภาพ มีการกระทำอันเป็นการทุจริตถือเป็นอุปสรรคในการพัฒนาและกีดกัร่อนความซื่อสัตย์ สุจริต และการพัฒนาชาติในระบบประชาธิปไตย เนื่องจากประชาชนคาดหวังในการบริหารการเงินและงบประมาณที่จะได้มูลค่าประสิทธิภาพสูงสุด

ความโปร่งใสของงบประมาณในระดับเทศบาลจะมุ่งเน้นประเด็นการควบคุมงบประมาณมากที่สุดเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบ โดยเน้นความสุจริต การจัดเก็บภาษีและการใช้จ่าย โดยมีผู้เฝ้ามองทั้งจากภาครัฐและภาคประชาสังคม และผู้รับบริการด้านสาธารณะทุกระดับสร้างกฎเกณฑ์ทิศทาง ดังนี้ (ICPS Newsletter, 2007)

- 1) ข้อมูลของงบประมาณ มีการจำแนกรายละเอียดไว้อย่างชัดเจน ตามประเภทของการใช้ และการจัดเก็บ
- 2) กฎเกณฑ์และขั้นตอนการบริหารงบประมาณดังกล่าว ต้องมีขั้นตอนการพิจารณา
- 3) การเปิดเผยข้อมูลการใช้งบประมาณ และการปฏิบัติงานด้านการบริหารเงินต่อสาธารณะ
- 4) ความขัดแย้งของระเบียบ ผลประโยชน์สาธารณะและประโยชน์แห่งตนควรมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน
- 5) มาตรฐานและหลักการปฏิบัติงานพร้อมทั้งเครื่องมือในการชี้วัดประสิทธิภาพ
- 6) การรายงานต่อสาธารณชนอย่างสม่ำเสมอ

ตลอดจนการเฝ้าระวังที่จะช่วยสร้างความโปร่งใสให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้มีสื่อสาธารณะ และมีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น

2. แนวคิดการมีส่วนร่วมในต่างประเทศ

เมื่อประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ย่อมเกิดความโปร่งใสในกระบวนการบริหารจัดการ ด้วยเหตุและผลลัพท์ที่ต้องการประสิทธิภาพ จึงถือเป็นการทำทายกระบวนการจัดการโดยอาศัยการตรวจสอบ และเพื่อให้ได้เป้าหมายของประสิทธิผล จำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบการตรวจสอบเพื่อให้ได้ตามเป้าหมายของประสิทธิผล การพัฒนาระบบการตรวจสอบเป็นสิ่งสำคัญสำหรับภาครัฐ โดยการวัดระบบการตรวจสอบมีวิธีการ ดังนี้ (1) ยุติธรรม สำหรับนักลงทุนและผู้ถือหุ้น โดยทุกคนต้องเคารพสิทธิผู้อื่น และจะต้องรู้ในอำนาจหน้าที่การจัดการในระบบ (2) โปร่งใส การดำเนินการขององค์กรต้องโปร่งใสในระบบการตัดสินใจมีกระบวนการที่ถูกต้อง (3) ตรวจสอบได้ คณะกรรมการของผู้บริหารต้องถูกตรวจสอบ ให้มีกระบวนการตรวจสอบโดยทุกการกระทำต้องสามารถอธิบายได้ อยู่ภายใต้กฎ ระเบียบ และมีนิติธรรมอยู่ภายในนั้น

ลักษณะของธรรมาภิบาลนั้นมีองค์ประกอบลักษณะดังนี้ (Tali, 2006, pp. 3-13)

(1) ความโปร่งใสและระบบความเสมอภาค (2) การตรวจสอบได้ในความรับผิดชอบของแต่ละบุคคลในสังคม (3) ประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วมและความเป็นตัวแทนของประชาสังคมไม่ว่าจนหรือรวย (4) ความสามารถในการรับผิดชอบต่อหรือผิดอย่างถูกต้อง ธรรมาภิบาลเป็นสิ่งที่ดี และเป็นตัวแทนของการเมืองแห่งรัฐ ภาคเศรษฐกิจที่เป็นของสังคม ไม่ใช่ของบุคคลใดหรือสังคมใดเท่านั้น การปฏิบัตินิติราชการของรัฐในเงื่อนไขต่าง ๆ รวมถึงการป้องกันการทุจริตยังขาดความโปร่งใสในสวัสดิการและการกระทำแห่งรัฐ ต้องมีผลที่จะปิดกั้นและป้องกันการทุจริตอย่างจริงจัง ซึ่งสามารถป้องกันได้โดยการตรวจสอบในระบบประชาสังคมเป็นส่วนหนึ่งที่จะกระทำการป้องกันผลประโยชน์ให้ประชาชน โดยประชาสังคมนี้ถือเป็นการสร้างรูปแบบขององค์กรโดยประชาชนผู้ร่วมกระทำ (มีส่วนร่วม) ทำให้เกิดกำแพงป้องกันสังคม มีสิทธิในการรับข้อมูลข่าวสารเพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบในระบบกลยุทธ์ที่มีประสิทธิผลคือ การสร้างความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีระบบส่วนร่วม ต้องมาจากความเกี่ยวข้อง โดยเป็นตัวแทนของสังคม หรือที่เรียกว่า ประชาสังคม ความสำเร็จในระบบการพัฒนาตัวแทนถือเป็นกลยุทธ์ของ

หลักธรรมาภิบาล โดยสร้างความสามารถในการควบคุมในทุกระดับสังคม มีการจัดระบบสวัสดิการให้โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเสมอภาค ในการบริการทั้งเป็น Supply-side และ Demand-led โดยพลังของประชาชนจากการมีส่วนร่วมจะทำให้กระบวนการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อสังคมเชื่อมโยงกัน

3. แนวคิดการให้บริการประชาชนจากการปฏิบัติงานของภาครัฐในต่างประเทศ ทิศทางที่ใช้ในกลไกของภาครัฐ มีดังนี้ (Non-Governmental Organization--

NGO)

3.1 ยึดถือประชาชนหรือผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมเป็นเป้าหมายหลัก และต้องการให้แนวโน้มการบริหารการพัฒนาในอนาคตจะมุ่งเน้นไปที่ผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก โดยแสดงเจตนารมณ์หรือเน้นเตือนว่า หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกและให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน

3.2 พัฒนาและยกระดับมาตรฐานการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเพิ่มขึ้น แนวโน้มการบริหารการพัฒนาเช่นนี้เป็นสิ่งจำเป็น เพราะประชาชนได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้น ในเวลาเดียวกันย่อมแสดงให้เห็นว่า ประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้า และประชาชนมีคุณภาพสูงขึ้น

3.3 กระจายการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนให้กว้างขวาง ทัวถึง และใกล้ชิดประชาชนมากขึ้น ซึ่งในอดีตการให้บริการสาธารณะมีกระจุกตัวอยู่ในบางพื้นที่ แนวโน้มการบริหารการพัฒนาเช่นนี้ ย่อมสนับสนุนให้จำนวนประชาชนที่ได้รับประโยชน์เพิ่มมากขึ้น เกิดความเป็นธรรมในการให้บริการสาธารณะและเกิดความเป็นธรรมในสังคมเพิ่มมากขึ้น

3.4 สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเพิ่มมากขึ้น การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นงานกว้างขวาง ลำพังเพียงภาครัฐไม่อาจดำเนินงานให้สำเร็จได้ง่าย ต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคเอกชนด้วย โดยภาคเอกชนอาจเป็นหน่วยงานที่ไม่สังกัดภาครัฐ

3.5 สนับสนุนและปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสร้างความเป็นธรรมในสังคมเพิ่มมากขึ้น แนวโน้มการบริหารการพัฒนาของหน่วยงานของรัฐทั้ง

ในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นไม่อาจจะเลยหลักการนี้ได้ และต้องเป็นไปตามบทบาทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

3.6 สนับสนุนช่วยเหลือคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสเพิ่มมากขึ้น แนวโน้มการบริหารการพัฒนาในอนาคตไม่อาจเน้นไปที่ผู้รับบริการที่มีสภาพปกติเท่านั้น แต่จะให้ความสำคัญกับผู้รับบริการที่ยากจน ผู้ด้อยโอกาส สตรี เด็ก คนชรา และคนพิการเพิ่มมากขึ้นด้วยพร้อมกันนั้น ผู้ด้อยโอกาสจะเข้ามามีส่วนร่วมหรือเข้ามาเป็นตัวแทนมากขึ้น เพื่อแสดงถึงปัญหาและความต้องการให้ปรากฏและนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้ตรงประเด็น

4. แนวคิดด้านกลไกการกำกับดูแลการอำนวยความสะดวกของภาครัฐในต่างประเทศ มีดังนี้ (OECD, 2003)

4.1 ประเทศออสเตรเลีย (Australia)

การสรรค์สร้างบริการสาธารณะภายใต้การกำกับดูแลของผู้อำนวยความสะดวกและผู้มีหน้าที่บริการสาธารณะต้องมีพื้นฐานในคุณค่าของผลสัมฤทธิ์การบริการ ไม่มีระบบซ้ำซ้อน โดยได้รับการปฏิรูปทั้งระบบในปี ค.ศ. 1997-1999 ซึ่งกฎหมายนี้อยู่ภายใต้พื้นฐานแห่งคุณธรรมและจริยธรรม และถือเป็นจุดกำเนิดของกฎหมายลักษณะการเงินการคลัง ปี ค.ศ. 1997 คู่กับกฎหมายการบริการสาธารณะในปี ค.ศ. 1999 เพื่อให้มีจิตสำนึกความรับผิดชอบ ให้มีการพัฒนามาโดยตลอด และพัฒนาพระราชบัญญัติลักษณะคุณธรรมในบริการสาธารณะ

การป้องกันการกระทำผิด

การมีส่วนร่วมลักษณะ Empowerment อยู่คู่กับกลไกการปฏิบัติงานภายใต้ลักษณะคุณธรรมในเรื่องความรับผิดชอบ พระราชบัญญัติในบริการสาธารณะของออสเตรเลียใน 10 มาตรการที่ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1999 กล่าวถึงการปฏิรูประบบการจัดการบริการสาธารณะภายใต้การตัดสินใจบนพื้นฐานของหลักคุณธรรม การพัฒนามาตรฐานของจริยธรรม ความรับผิดชอบใน Framework ภายใต้การจัดการของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องตลอดจนรัฐสภา และให้มีการจัดสรรอย่างเป็นธรรมในผลประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเที่ยงธรรม การพัฒนาความเสมอภาคในการจ้างงานการเลือกสายอาชีพในระบบประชาธิปไตย

4.2 ประเทศแคนาดา (Canada)

ใช้คุณธรรมเป็นหัวใจในการสร้างคุณค่าบริการสาธารณะระหว่างภาครัฐกับผู้ใช้บริการ โดยเน้นความซื่อสัตย์ การกระตือรือร้น ความเชื่อถือจากผู้ใช้บริการในด้านเสมอภาค โดยมีบทตามพระราชบัญญัติกฎหมาย 4 ฉบับในการดูแลที่กล่าวถึงระเบียบข้อบังคับการให้บริการ คุณค่า ความรับผิดชอบ ความโปร่งใสในการใช้อำนาจหน้าที่โดยมีการป้องกันความขัดแย้ง และประโยชน์ทับซ้อนภายในการให้บริการระบบสาธารณะจากภาครัฐ

การป้องกันการกระทำผิด

กลไกในการควบคุมภายในและจากภายนอก โดยการนำระเบียบมาใช้จัดการการกระทำผิด โดยการวัดผลนั้น จะมีผู้ตรวจสอบภายในภายใต้ระเบียบการแห่งพระราชบัญญัติ การวัดผลนี้มีผู้ตรวจสอบภายในจากภาครัฐ อัยการรัฐเข้ามาตรวจสอบปัญหาจากการประพฤติมิชอบและการคอร์รัปชันในระบบจากการบริการภาครัฐสู่ประชาชน โดยเน้นการตรวจสอบที่เข้มแข็ง

4.3 ประเทศเดนมาร์ก (Denmark)

การถูกจัดตั้งแบบแผนการสร้างคุณค่าต่อการให้บริการสาธารณะ รัฐบาลของเดนมาร์ก ได้ออก Personal Policy, 1999 ที่ถือเป็นการแปรค่าของกฎหมายนี้ให้มีความยืดหยุ่น ตรวจสอบได้ มีความเป็นมืออาชีพ มีประสิทธิภาพ ถูกต้องตามกฎหมาย มีบทให้คุณให้โทษในการให้ผลรับการให้บริการจากภาครัฐ การจัดตั้งมาตรฐานในการทำงาน บทบาทหน้าที่ชัดเจน ข้อมูลข่าว ผลลัพธ์ทางข้อมูล ระบบการใช้จ่าย และการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่น ตลอดจนสาธารณสมบัติ นอกจากนั้นให้ฝ่ายการคลังเข้ามามีบทบาทในการใช้จ่ายงบประมาณการดำเนินการให้ถูกต้อง โดยให้เจ้าหน้าที่หลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อน กฎเหล็กของการอำนวยความสะดวกมีขั้นตอนความรับผิดชอบการกระทำจากระดับขั้นตอนการบริหารจัดการภายในของผู้ให้บริการสาธารณะ

การป้องกันการกระทำผิด

การพัฒนากลไกใช้ในการให้ทราบถึงคุณค่าการให้บริการและการพัฒนาวัฒนธรรมแห่งคุณธรรม จริยธรรมในการให้บริการสาธารณะ รัฐบาลกลางได้จัดตั้งเป็นขั้วนโยบาย มีการทำเอกสารรายงานที่เข้มแข็ง ตั้งแต่ขั้นการคัดสรรเจ้าหน้าที่ โดยจำเป็นต้อง

ผ่านขั้นตอนของการอบรมจริยธรรมกับเจ้าหน้าที่อย่างเข้มงวด โดยจำเป็นต้องผ่านหลักสูตร นอกจากนั้นมีการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถเข้าสอบสวน โดยมีกฎหมายสนับสนุนก่อน ถึงขั้นตอนของศาล ซึ่งถือเป็นระบบตรวจสอบภายใน ส่วนการตรวจสอบภายนอกได้มีการมาธิการรัฐสภาควบคุม และมีผู้ตรวจสอบอิสระรายงานไปยังผู้ตรวจการรัฐ ศาลและสำนักงานตรวจสอบของรัฐ

4.4 ประเทศสหรัฐอเมริกา (The United States of America)

ประเทศสหรัฐอเมริกามีประสบการณ์ด้านปัญหาคุณธรรมที่ยาวนาน รัฐบาลกลางได้เน้นปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนในการลดปัญหา ผลประโยชน์ทับซ้อน มีกฎหมายปฏิรูปคุณธรรม The Ethics form Act, 1989 ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในระบบการบริหารท้องถิ่นในส่วนต่าง ๆ มีการออกระเบียบ ด้านบริการสาธารณะ โดยเป็นกฎหมายผลประโยชน์ทับซ้อน ในการสร้างระบบความ เชื่อมั่นด้านการเงินนั้นได้มีการจัดตั้งองค์กรด้านคุณธรรม (The Office of Government Ethics--OGE) ขึ้นมาพัฒนาทุกภาคส่วนแห่งรัฐในปี ค.ศ. 1993 ระเบียบบริหารแผ่นดิน ปี ค.ศ. 1989 ด้านบริการสาธารณะ ให้ความสำคัญด้านคุณธรรมในการใช้สาธารณะ สมบัติ การเคารพในทรัพย์สินประชาชน ผลประโยชน์ทับซ้อน และความเป็นมืออาชีพ แห่งการให้บริการ

การป้องกันการกระทำผิด

มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะงานและมาตรฐานการทำงาน โดยมี OGE เข้ามา พัฒนาบุคลากรของภาครัฐที่ให้บริการ เน้นด้านจริยธรรม คุณธรรม โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อความเชื่อมั่นในการให้บริการสาธารณะของรัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐต้องพร้อมถูกตรวจสอบ ว่า จะไม่รับผลประโยชน์ และใช้โอกาสสร้างผลประโยชน์ทับซ้อน โดยเน้นผู้มีหน้าที่ เกี่ยวข้องกับงบประมาณการเงินการคลัง รายละเอียดถึงขั้นห้ามใช้สำนักงานเป็นที่ ประกอบกิจการส่วนตัวจากทุกกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความเสมอภาคแห่งการ ให้บริการสาธารณะ ต้องไม่แบ่งแยกสีผิว เพศ วัย จุดกำเนิดแห่งเชื้อชาติ และความสามารถ ส่วนเจ้าหน้าที่นั้นเป็นการคัดเลือกที่โปร่งใส มีการเน้นรับผู้มีคุณธรรมสูงเป็นตัวชี้วัดการ จ้างงาน มีโปรแกรมการอบรมคุณธรรมมาตรฐานการให้บริการต่อเจ้าหน้าที่รัฐ มีองค์กร จากภาครัฐส่วนกลาง ส่วนมณฑลรัฐ ผู้ตรวจสอบอิสระหลายองค์กรตรวจสอบ ถึงระดับ

รัฐสภา ศาลและองค์กรอิสระด้านคุณธรรมเป็นการตรวจสอบจากภายนอกที่เข้มแข็งเป็นพิเศษ โดยมี OGE เป็นแกนนำ

4.5 ประเทศนิวซีแลนด์ (New Zealand)

ประเทศนิวซีแลนด์มีปัญหาด้านคอร์รัปชันภายในประเทศเพียงเล็กน้อย เนื่องจากภายหลังจากปฏิรูปผ่านไป ได้มีการปฏิรูปประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และการตรวจสอบ จากความเข้มแข็งในระบบ โดยไม่ทำให้ความเชื่อมั่นในระบบบริการสาธารณะเสื่อมเสียไป มีการจัดการสมัยใหม่ด้านบริการสาธารณะด้วยการออกแบบการตรวจสอบ การจัดทำระบบการทำรายงาน การพัฒนาคุณค่า และการกำหนดวิธีการดำเนินงาน โดยมีการเน้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชน และการกระจายอำนาจสู่ประชาชน

การป้องกันการกระทำผิด

มีการจัดตั้งสำนักงานการตรวจสอบระดับชาติ มีองค์กรอิสระและเจ้าหน้าที่ตำรวจที่สามารถเข้าตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ที่มีข้อมูลว่า เกี่ยวข้องกับปัญหาการประพฤติมิชอบ

4.6 ประเทศสหราชอาณาจักร (United Kingdom)

ให้ความสำคัญกับเรื่องของความเป็นอยู่ของประชาชน โดยมีการจัดตั้งมาตรฐานการให้บริการสาธารณะ เน้นที่การจัดระเบียบด้านการใช้สาธารณะสมบัติ และการให้บริการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของงาน การถูกตรวจสอบของเจ้าหน้าที่จะต้องให้ความร่วมมือกับหน่วยงานที่ตรวจสอบ

การป้องกันการกระทำผิด

มีกระบวนการการตรวจสอบจากภายใน กลุ่มบริการทางด้านมนุษยชน ทีมสอบสวน โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้รับผิดชอบปัญหา มีระบบการตรวจสอบของภาครัฐ ตั้งแต่ระดับรัฐสภา ศาลสถิตยุติธรรม และภาคประชาชนที่เป็นองค์กรตรวจสอบ

บทสรุป สำหรับแนวคิดจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีดังนี้

1. การนำหลักธรรมมาใช้ในการให้บริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ อดทน มีความเป็นธรรม เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ มีน้ำใจ สุภาพ มีเมตตาธรรม และเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่หน่วยงานของรัฐ

2. การมีจิตสำนึกที่ค้ำจุนในการให้บริการ เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนต้องมีจิตสำนึกในการให้บริการในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการและประชาชน โดยส่วนรวม กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้อาสาหรือสมัครใจเข้ามาปฏิบัติราชการเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน จึงจำเป็นต้องมีจิตสำนึกที่ค้ำจุนในการอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชน หากเจ้าหน้าที่ของรัฐทำได้ก็เชื่อได้ว่า จะช่วยสร้างความเจริญและช่วยยกมาตรฐานของประเทศให้สูงขึ้น

3. การวางตัวให้เหมาะสม ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐควรปรับเปลี่ยนให้มีพฤติกรรมประจำตัวในลักษณะที่ “กินอยู่แต่เพียงพอดี” รู้จักใช้จ่ายแต่เพียงพอดี รู้จักประหยัด ไม่ฟุ่มเฟือย

4. การไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็ผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น และไม่เรียกร้องผลประโยชน์ในทางมิชอบ

5. การพบปะเยี่ยมเยียนและช่วยเหลือประชาชนอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งเอาใจใส่ทุกข์สุขและรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนและริบหาทางช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติ

6. การไม่ใช้และไม่บิดเบือนข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ควรปฏิบัติงานในลักษณะดังกล่าว เพื่อให้ผู้อื่นหรือประชาชนเข้าใจผิดโดยมุ่งหวังผลประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่น

7. การแสดงความรับผิดชอบในการบริหารงานผิดพลาด เจ้าหน้าที่ของรัฐควรแสดงความรับผิดชอบตามสมควรแก่กรณี เช่น ลาออกจากตำแหน่ง เมื่อปฏิบัติหน้าที่บกพร่องหรือผิดพลาดอย่างร้ายแรง

5. แนวคิดการบริหารจัดการขององค์กรปกครองท้องถิ่นระดับสากล

วิสัยทัศน์ใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและวิวัฒนาการทางการปฏิบัติ มีดังนี้ (Andrews & Shah, 2005)

5.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นแนวคิดและคำอธิบายในทางปฏิบัติที่รวบรวมเฉพาะท้องถิ่น โดยอ้างอิงในปฏิฐานของท้องถิ่น เครือข่ายองค์กร และความสัมพันธ์ภายในท้องถิ่น ซึ่งสามารถอธิบายเป็นปรากฏการณ์ของแนวคิดระหว่างภาคประชาสังคม และภาคประชาชนกับภาครัฐ และวิธีการตัดสินใจในด้านความคิด ที่จะให้บริการสาธารณะ

ต่อประชาชน เนื่องจากโลกาภิวัตน์และข้อมูลข่าวสารได้ปฏิวัติความสัมพันธ์ต่าง ๆ ระหว่างประชาชนกับรัฐ โดยแนวคิดได้ถูกมุ่งเน้นไปยังระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยคาดหวังว่าจะมีการพัฒนาในระดับพื้นฐานและเศรษฐศาสตร์ภาคประชาชน โดยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ประชาชนมากที่สุดเป็นผู้ดำเนินกิจการการพัฒนาให้เกิดขึ้น

การจัดการพื้นฐานที่สำคัญที่จะทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่น มีโอกาสพัฒนาตนเอง คือ การกระจายอำนาจการเก็บภาษี เพื่อใช้ในบริการสาธารณะ (Shah, 2004)

5.2 การเป็นอิสระในการสร้างคุณค่าของท้องถิ่นภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้วิธีการบริหารจัดการระบบใหม่ (new public management perspectives) เพื่อการผนึกกำลังระหว่างรัฐกับภาคประชาสังคม (Moore, 1996)

5.3 การเป็นสถาบันในการมุ่งเน้นประโยชน์สาธารณะ (Bailey, 1999)

5.3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นที่พึงของประชาชนในรูปลักษณะที่นำสิ่งดีงามมาเป็นแบบอย่าง

5.3.2 การแบ่งปันประโยชน์ในทรัพยากรของท้องถิ่นอย่างทั่วถึง

5.3.3 การบริการสาธารณะมีจุดมุ่งหมายที่เต็มใจบริการ

5.3.4 กระบวนการ โครงสร้างต้องไม่ซับซ้อน ในการให้บริการต่อประชาชน และประชาชนมีสิทธิในการเลือกใช้บริการ

5.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีรูปแบบที่รับผิดชอบ รับผิดชอบต่อตนเอง และสามารถตรวจสอบได้

โดยการนำนิยามของการดำเนินงานภายใต้ระบบรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ การบริหารจัดการและกฎหมาย เข้ามาวิเคราะห์ในกรอบแนวคิดและรูปแบบเชิงปฏิบัติการ (Shah, 2005)

6. การบริหารและจัดการระบบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.1 ประเทศจีน

ประเทศจีนจะมีปัญหาในเรื่องของงบประมาณที่จะนำมาใช้ในการให้บริการสาธารณะ กล่าวคือ 2 ใน 3 ของงบประมาณของท้องถิ่นมาจากรัฐบาลกลาง โดยการโอน

งบประมาณมายังท้องถิ่นมีระบบการจัดโครงสร้างทางงบประมาณที่ล้มเหลว เพราะเกิดจากขนาดการบริหารท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันในความต้องการ และภูมิศาสตร์ที่ตั้ง การขาดความโปร่งใสตั้งแต่จำนวนงบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลางมายังหน่วยท้องถิ่นที่เล็กที่สุด ขาดการมีความเสมอภาคและมาตรฐาน ขาดแรงจูงใจในการใช้งบประมาณให้มีประสิทธิภาพ และขาดการตรวจสอบในความโปร่งใสของผลสัมฤทธิ์การใช้งบประมาณ (Inman, 2005)

กฎและระเบียบที่เข้มงวดที่มีต่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถช่วยผลักดันให้ระบบการให้บริการสาธารณะสามารถช่วยในการพัฒนาท้องถิ่น แม้กระทั่งการลงทุนจากภายนอกก็สามารถทำให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจที่รวดเร็วขึ้นได้ (Lin & Zhiqiang, 2000)

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศจีน มีรูปแบบที่ซับซ้อนจากระบบการปกครองส่วนกลางและภูมิภาคที่มีรัฐบาลมณฑล และย่อยลงไปถึงส่วนภูมิภาค จนถึงระดับท้องถิ่นชนบท

ดังนั้น การตรวจสอบจำเป็นจะต้องมีประสิทธิภาพสูง ระบบบัญชีงบประมาณต้องมีความซับซ้อน ดังนั้น กฎบทลงโทษต่อการทุจริตจึงมีความรุนแรงถึงขั้นประหารชีวิต แต่รูปแบบการให้บริการประชาชนด้วยงบประมาณของส่วนกลางสู่ท้องถิ่นนั้น 51.4% ของประเทศใช้ในการบริหารสาธารณะต่อประชาชน และ 89% ของงบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เพื่อบริการสาธารณะต่อประชาชน ซึ่งยังไม่สามารถอำนวยความสะดวกเพื่อการกำจัดปัญหาการประกันการว่างงาน สวัสดิภาพทางสังคม ตลอดจนสุขอนามัยให้ดีเท่ามาตรฐานของประเทศที่พัฒนาแล้วได้ (Zheng, 2003)

ในการสร้างประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงบประมาณ ต้องปรับปรุงระเบียบวิธีการ และการจัดการระบบการเงิน รวมทั้งวิธีการปฏิบัติ ให้มีการจัดการด้วยความโปร่งใสในรูปการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (improved transparency and good governance) และต้องกระทำโดยการตรวจสอบในระบบเครือข่ายโดยเน้นให้มีบุคคลที่มีคุณภาพอยู่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนั้นจะต้องระมัดระวังเรื่องการออกแบบการตรวจสอบและเครือข่าย การตรวจสอบซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อให้

ครอบคลุมถึงขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง (Shotton, 2004; Steffensen, Per, & Henrik, 2005)

6.2 ประเทศอินเดีย

ระบบการเงินในงบประมาณการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นที่พึงพอใจของรัฐบาลอินเดียมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการได้มาซึ่งรายได้ที่ถือเป็นข้อขัดแย้ง เนื่องจากการจัดเก็บโดยเฉลี่ยได้มา 100% แต่การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้จ่ายเงินมากถึง 130% ของท้องถิ่นนั้น ๆ และใน 130% นี้ 50% เป็นค่าใช้จ่ายเรื่องเงินเดือน สวัสดิการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปยังท้องถิ่นมีอุปสรรคในเรื่องฐานะด้านการเงินของท้องถิ่นนั้น ท้องถิ่นที่มีรายได้เฉลี่ยต่ำมาก ๆ ปัญหาหลักที่พบคือ เรื่องของการกระจายอำนาจการบริหารทั้งหมดให้ท้องถิ่นดำเนินการ ดังนั้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในท้องถิ่น (local stake holders) ต้องเข้ามาช่วยสร้างนิยามตัวชี้วัด (public demand) เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณต่อสาธารณะให้โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ (Mathur & Sandeep, 2004)

6.3 ประเทศอินโดนีเซีย

ระบบการตรวจสอบจากศูนย์กลางของรัฐ ได้มีกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นแล้ว ในการบริการสาธารณะ การตรวจสอบต่ออำนาจที่กระจายลงไปในนั้น ต้องมีการสร้างระเบียบ กลไก การตัดสินใจในการให้บริการสาธารณะเพื่อให้มีความโปร่งใส อำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือไว้นั้นต้องมีระบบการตรวจสอบองค์กรว่าระบบการบริหารจัดการนโยบายล้มเหลวหรือไม่ มีเป้าหมายในท้องถิ่นที่ให้บริการตามความต้องการของประชาชน รูปแบบการกระจายอำนาจต้องขึ้นอยู่กับกรอบแบบภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะ ท้องถิ่นจะถูกกำหนดโดยส่วนกลางไม่ได้ ต้องให้อำนาจการตรวจสอบกับชุมชนจึงจะได้มาซึ่งความโปร่งใสอย่างแท้จริง รัฐบาลส่วนกลางทำหน้าที่เพียงบอกเรื่องพื้นฐานเกี่ยวกับความโปร่งใส การตรวจสอบ การมีส่วนร่วมของชุมชนและให้แผนพัฒนาและงบประมาณ แต่กฏบัญญัติในท้องถิ่นควรมาจากท้องถิ่น และมีความสอดคล้องกับรัฐบาลกลาง ภายใต้ทิศทางที่ถูกต้องเท่านั้น ส่วนกฏบัญญัติตามแต่ผู้ได้รับการเลือกตั้งดำเนินการ และชุมชนต้องร่วมกันตรวจสอบ (Ahmad, 2002)

การกระจายอำนาจในอินโดนีเซีย มีทั้งแบบที่สำเร็จและล้มเหลว เพราะระบบที่มีความซับซ้อนประกอบกับการประพตมิชอบ และการเมืองระบบผูกขาด ดังนั้นการจะมีโอกาสพัฒนาท้องถิ่น หรือการให้บริการสาธารณะต่อท้องถิ่นจึงถูกทำลายและทำร้าย โอกาสสำหรับส่วนที่เล็กที่สุดของประเทศแทบจะไม่มีโอกาสเลย เพราะระบบการประพตมิชอบจนปัจจุบันนี้สถานการณ์ยังไม่ดีขึ้น ยังต้องเสี่ยงต่อบทเรียนนี้อยู่ต่อไป แม้จะได้มาซึ่งการปฏิรูปมากแล้วก็ตาม (Bahl & Jorge, 2005)

6.4 ประเทศโปแลนด์

ประเทศโปแลนด์ได้มีการนำทฤษฎีการปกครองหลากทฤษฎีเข้ามาใช้บริหารจัดการระบบย่อยของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้มีการกำหนดมาตรฐานการให้บริการซึ่งถือเป็นหัวใจหลักของการพัฒนาประเทศให้ประชากรอยู่เย็นเป็นสุข รัฐได้เน้นระบบการให้การศึกษาเป็นสำคัญ ดังนั้น การศึกษาจึงถือเป็นหัวใจหลักในการให้บริการต่อประชาชน อย่างไรก็ตามความเท่าเทียมในระบบงบประมาณเป็นปัญหาหลักที่ต้องจัดแบ่งแบบยากลำบาก

รัฐบาลกลางได้จัดระบบการศึกษาเอง เพื่อไม่ให้รัฐบาลท้องถิ่นมาทำให้ระบบการศึกษาล่มสลาย โดยจัดทำงบประมาณพิเศษสุดสำหรับระบบการศึกษาโดยตรงต่อโรงเรียนตั้งแต่ระดับชั้นอนุบาล และปัจจุบันมีเพียงโรงเรียนเอกชนที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลท้องถิ่น ส่วนโรงเรียนของรัฐนั้นรัฐบาลกลางทำหน้าที่เป็นผู้ดูแล (Levitas & Jan, 2002)

ปัญหางบประมาณระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือเรื่องงบประมาณและการนำส่งรายได้ต่อรัฐ การเข้าตรวจสอบที่เข้มแข็งของรัฐบาลกลาง ยังขาดความสามารถในระบบนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเก็บรายได้ตามเป้าหมาย เพราะระบบการจัดการและรัฐบาลกลางเองไม่สามารถได้รายได้จากการจัดเก็บภาษีและรายได้ที่ล้มเหลวของรัฐบาลท้องถิ่น

การขาดแคลนงบประมาณตลอดจนการกู้ยืมเงินระหว่างประเทศก็ดี ปัญหาที่ตามมาจากระบบการจัดเก็บรายได้เบื้องต้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะผู้ให้กู้มองว่าขาดความโปร่งใส ขาดระบบงบประมาณที่สมดุล ขาดการตรวจสอบที่ถูกต้อง (Swianiewicz, 2003)

6.5 ประเทศอาเจนติน่า

ระบบเทศบาลนครได้มีการจัดการแผนงาน รูปแบบ โดยปฏิรูประบบงบประมาณ เพื่อให้ นำผลสัมฤทธิ์มาชี้วัดการใช้งบประมาณ มีระบบการตรวจสอบที่เข้มงวด โดยดูแลตั้งแต่หน่วยตรวจสอบที่เล็กที่สุด คือ ชุมชน มีประชาชนเป็นเครื่องมือและกลไกในการตรวจสอบ โดยเฉพาะผู้ที่มีส่วนได้เสียในระบบบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการดูแลจัดการระบบการคมนาคม ถนน การควบคุมระบบการสัญจร ระบบสาธารณูปโภค ประปา ไฟฟ้า ตลอดจนการอำนวยความสะดวกในการควบคุมแสงสว่างต่อชุมชน การกำหนดกฎจราจรในชุมชน และการรักษาสุขอนามัยชุมชน

การปฏิรูประบบการตรวจสอบจากภาครัฐ ได้กำหนดโครงสร้างที่แน่นอน รัฐบาลกลางให้คัดเลือกผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น และมีหน่วยงานตรวจสอบที่เลือกตั้งมาจากภาคประชาชนเช่นกัน และเป็นการตรวจโดยตรงจากท้องถิ่นนั้น ๆ กล่าวคือ ให้มีการเลือกตั้งผู้ตรวจสอบมานับแต่ปี ค.ศ. 1994 โครงสร้างนี้ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในระบบบริหารจัดการทางการเงิน หลังจากปัญหาเศรษฐกิจเกือบทั้งประเทศล้มละลาย ในปี ค.ศ. 1994 กลไกการตรวจสอบจนถึงองค์กรที่เล็กที่สุดและยังเป็นผู้มีส่วนร่วมในการจัดการบริหารด้านการศึกษาและสุขอนามัยของชุมชน (European Union, Committee of the Regions, 2001)

6.6 ประเทศบราซิล

ความสำเร็จประการเดียวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศบราซิล คือ การเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการกำหนดงบประมาณ โดยได้มีการเพิ่มอำนาจการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนภายหลังความล้มเหลวในระบบงบประมาณการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา ปัจจุบันมีรูปแบบ คือ การเข้าแทนที่ของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วม การต่อรอง การกระจายการพัฒนาไปในส่วนท้องถิ่นตามความต้องการของชุมชน เพื่อขจัดความยากไร้ของประชาชน โดยมีแนวโน้มในการกระจายอำนาจและความกระตือรือร้นของภาครัฐไปยังท้องถิ่นมากขึ้น ภาครัฐเองนั้นได้มีความพยายามที่จะเข้าไปลงทุนในรูปแบบของบริการสาธารณะ โดยมีรัฐบาลกลางและเอกชนช่วยลงทุนในบริการสาธารณะ การปฏิรูประบบให้เอกชนเข้าช่วยดำเนินการใน

การบริการสาธารณะมากขึ้น ทำให้รวดเร็วในการจัดการ เพื่อลดความยากไร้ที่มีมา ยาวนาน เนื่องจากที่ผ่านมารัฐบาลกลาง และประเทศประสบกับปัญหาสภาวะทาง การเงินเป็นอย่างมาก (Afonso, 2004)

ส่วนที่ 10 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และทฤษฎีตัวชี้วัดการจัดการความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมในบริการสาธารณะ

สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ แต่จะต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติ ท้องถิ่นเสนอมาด้วย (มาตรา 287) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอิสระ ในการดำเนินงานของตน

อย่างไรก็ตามความเป็นอิสระต้องไม่มากเกินไปจนเกิดผลกระทบต่อ การปกครองประเทศของส่วนกลาง เพื่อให้การปกครองประเทศเป็นไปอย่างเป็นระบบและ ถูกต้อง ส่วนกลางจึงคงอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ เพื่อการ ค้ำครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม โดยกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนใน ท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ (มาตรา 283) (นันทวัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์, 2542, หน้า 17-24)

รัฐบาลกลางยังมีการควบคุมและกำหนดทิศทางการดำเนินงานของราชการ ส่วนท้องถิ่นไว้ ช่วงของการกระจายอำนาจในความหมายของการให้หน่วยงานในระดับ ล่างสุดมีอิสระในการตัดสินใจอย่างกว้างขวาง ส่วนท้องถิ่นเองยังไม่เปิดโอกาสให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานและการควบคุมตรวจสอบอย่างกว้างขวาง การดำเนินงานส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามความต้องการของ รัฐบาลกลาง ส่วนภูมิภาค และผู้บริหารส่วนท้องถิ่นมากกว่าจะเป็นไปตามความต้องการ ของประชาชนในท้องถิ่นเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีประสิทธิภาพในการ บริหารมากขึ้น โดยควรทำการปรับปรุงดังนี้ (1) ให้มีการแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติ- บัญญัติออกจากกันอย่างเด็ดขาด (2) ให้มีผู้นำที่เป็นทางการในหมู่บ้านเพียงตำแหน่ง

เดียว (3) ให้ประชาชนส่วนน้อยสามารถร้องขอให้เกิดกระบวนการตรวจสอบและถอดถอนสมาชิกได้ (4) ให้ท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถกำหนดแนวทางในการปฏิบัติได้ และให้กลุ่มประชาชนสามารถขอรับเงินอุดหนุนจากราชการส่วนท้องถิ่นได้ แม้มีใช้อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นก็ตาม (ประกาศิต เสวตธรรม, 2545, หน้า 4)

ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมและผลการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการมีส่วนร่วมขององค์กรชาวบ้านในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่น กลไกที่สำคัญที่ทำให้ชุมชนมีส่วนร่วมมีการเรียนรู้ มีความเชื่อ และมีอุดมการณ์ ความผูกพันเป็นเครือญาติ ตลอดจนการมีผลประโยชน์ร่วมกันในการดำเนินกิจกรรมตามกระบวนการพัฒนาท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ และมีวิธีการในกระบวนการมีส่วนร่วม การดำเนินการถือเป็นงานส่วนร่วมของชุมชน คือ การที่มีส่วนร่วมรับผลประโยชน์นั้น ผู้เข้าร่วมจะได้รับผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรม (อรอนงค์ ธรรมกุล, 2546)

ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการที่ยั่งยืน เช่น โครงการธนาคารขยะที่มีกลยุทธ์เพื่อนำไปสู่การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการแบบยั่งยืนและเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาการจัดการธนาคารขยะ (1) การใช้การมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาขยะ เพราะมีความสัมพันธ์กันระหว่างสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม (2) การมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชน จะต้องเกิดจากความสมัครใจ ริเริ่มค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาของชุมชน วางแผนดำเนินกิจกรรม ลงทุนและปฏิบัติงาน ติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน (3) ปัจจัยที่ทำให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วม คือ รูปแบบของโครงการ การประชาสัมพันธ์ สื่อมวลชน ความพร้อมของประชาชนในชุมชน การสนับสนุนจากภายนอก ผู้บริหารโครงการ ความเข้มแข็งของชุมชน ความต้องการแก้ไขปัญหาของชุมชน ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ความต้องการการยอมรับจากสังคม และความต้องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไว้ให้ชนรุ่นหน้า (วิกานต์ แสนไชย, 2544)

ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการร่วมกันในการวางแผน พบว่า ชุมชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมกันในการวางแผน โดยมีการรวมกลุ่มในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การรวมกลุ่มแบบกลุ่มอาชีพ มีการพบปะปรึกษาหารือเพื่อการศึกษาและความต้องการร่วมกันในชุมชน เดือนละ 2-3 ครั้ง ด้านการลงทุนในการดำเนินงาน

ในการบริหารส่วนตำบล พบว่า ชุมชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการลงทุนในการดำเนินงาน 4 ด้าน (1) ด้านการลงมือปฏิบัติและแก้ไขปัญหา (2) ด้านสมาชิกในชุมชนสามารถตรวจสอบการดำเนินงาน (3) ด้านความสามัคคีและการให้ความร่วมมือ และ (4) ด้านการมีส่วนร่วมของชุมชนตามศักยภาพ การมีส่วนร่วมของชุมชนตามศักยภาพในการระดมความร่วมมือจากภายนอก เพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารงาน โดยมีการร่วมมือกันทางด้านวัฒนธรรมมากที่สุด และการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น มีการจัดทำพิพิธภัณฑ์ และภูมิปัญญาท้องถิ่น (เรื่องยศ ปรีดี, 2542)

ธรรมาภิบาล เป็นวิธีการและแนวทางการที่ใช้อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรด้านสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาที่ดี แต่ปัจจัยที่เอื้อต่อการบริหารจัดการยังคงมีอุปสรรค ทั้งในระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนามนุษย์และการพัฒนาสถาบันที่ต่ำ สาเหตุก็คือ ปัจจัยการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ขาดการศึกษาและทักษะความชำนาญในการบริหารจัดการ ทำให้การบังคับใช้มาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่เป็นประโยชน์สำหรับประชาชนส่วนรวม ต้องประสบปัญหาภาระต้นทุนที่สูงและขาดผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพ การแก้ปัญหาต้องปรับปรุงการจัดการในภาครัฐ 3 ด้าน ด้วยกัน คือ การบริหารจัดการใช้จ่ายภาครัฐ การปฏิรูประบบข้าราชการ ปฏิรูประัฐวิสาหกิจ และที่สำคัญคือ การกระจายอำนาจและปฏิรูประบบภาษี (บุญธงชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี, 2546)

ข้อเสนอแนะจากธนาคารโลก เพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพมากขึ้น การบริหารจัดการที่ไม่มีธรรมาภิบาลในทุกระดับภายใต้บริบททางการเมือง และการเคลื่อนของประชาชนต่อการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น การตรวจสอบและการดูแลการดำเนินงานต้องควบคู่กันไปกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน เจ้าหน้าที่รัฐควรมีทัศนคติในความพอใจการจัดสรรงบประมาณ การกระจายอำนาจ การกำหนดกิจกรรม และการแก้ไขปัญหาด้วยชุมชนเอง ในการโอนเงินงบประมาณมาสู่หมู่บ้าน วิธีการจัดสรรงบประมาณ กระบวนการจัดการบริหาร จัดการงานสาธารณสุข ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นทำให้เกิดศักยภาพ เกิดการมีส่วนร่วมมากขึ้นในทุกขั้นตอน จึงสอดคล้องกับแนวคิดการกระจายอำนาจเพื่อเป็นการพัฒนาระบบการจัดสรรงบประมาณ แนวคิดการมีส่วนร่วม ประสิทธิภาพในการบริหารงานงบประมาณ

และความสามารถในการพึ่งพาตนเอง ทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีความแตกต่างกันในรายละเอียดของแต่ละจังหวัด (ยุวะพร พันธุ์โกคา, 2546; ศุภีมาน นฤมลวงษ์สุภาพ, 2546, หน้า 2; สุพจน์ กันทรวิ, 2546)

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นควรมีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นในแต่ละตำบลทั่วประเทศ ดังนั้นการดำเนินการสร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่นตามกระบวนการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น จึงต้องดำเนินการโดยให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วม เพื่อก่อให้เกิดกิจกรรมของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ในด้านการกำหนดความต้องการในการพัฒนาด้านการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา ด้านการดำเนินการ ด้านการจัดทำแผนพัฒนา และด้านการติดตามและประเมินผล การพัฒนา ผู้นำชุมชนและสมาชิกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น มีการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น โดยรวมและเป็นรายด้านทุกด้านมากกว่ากลุ่มผู้นำชุมชนในทุกด้าน สาเหตุสำคัญที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นมีไม่มากนัก ได้แก่ ประชาชนมีโอกาสรับทราบข่าวสารการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นน้อย ดังนั้นหากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีกิจกรรม เพื่อการสื่อสารประชาสัมพันธ์กับชุมชนเพิ่มมากขึ้นแล้ว จะสามารถกระตุ้นประชาชนให้เข้าร่วมพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้มากขึ้น (พัชราศิณี ศิริโกมุท, 2547)

กระบวนการมีส่วนร่วมนั้นต้องมีองค์ประกอบของการสร้างกระบวนการเรียนรู้ กระบวนการจัดการ กระบวนการจริยธรรม และคุณธรรมในความรู้ ดังนั้นการมีส่วนร่วมในกระบวนการแบ่งปันความรู้ บุคลากรก็ต้องการผลตอบแทนจูงใจสำหรับการมีส่วนร่วมในกระบวนการแบ่งปันความรู้ กลยุทธ์การจัดการความรู้ทั้งสองแนวทางมีระบบการให้ผลตอบแทนที่ต่างกัน สำหรับรูปแบบของการจัดการทำให้เป็นระบบ (codification approach) ผู้จัดการต้องการพัฒนาระบบที่จะส่งเสริมให้บุคลากรเขียนในสิ่งที่ตนรู้ออกมาไว้ในกระดาษ และจัดเข้าระบบคลังอิเล็กทรอนิกส์ โดยเป็นผลตอบแทนที่สามารถจับต้องได้จริง ๆ ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อการจูงใจให้พวกเขาได้ลองใช้ขั้นตอนเหล่านี้ อันที่จริงแล้วระดับและคุณภาพของการมีส่วนร่วมของพนักงานในฐานะข้อมูลเอกสารเหล่านั้นควรจะเป็นส่วนหนึ่งของการทบทวนผลการปฏิบัติงานประจำปีด้วยซ้ำ

การทบทวนผลการปฏิบัติงาน กลุ่มที่ปรึกษาจะดูประเมิน 5 ด้านด้วยกัน และหนึ่งในนั้นคือ “การมีส่วนร่วมและการนำเอาข้อมูลความรู้ที่เป็นทรัพย์สินขององค์กรไปใช้ในงานของบริษัท” (ประไพ จรูญนารถ และวีรยุทธ มานะศิริานนท์, 2547)

การปฏิรูประบบราชการทำให้ระบบราชการมีความแข็งแกร่งขึ้น ระบบการบริหารจัดการแบบเดิมแต่มี 3 แบบ ในระบบ 3 แบบนี้ 2 แบบเป็นระบบราชการ อีกหนึ่งแบบเป็นระบบประชากร การปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อประชาชนมีแนวคิดและวิธีการตลอดจนขั้นตอนการปฏิบัติที่จะทำให้ระบบราชการเล็กลง โดยส่งเสริมสนับสนุนให้ระบบประชากรใหญ่ขึ้น มีบทบาทมากขึ้น ระบบการบริหารจัดการทั้ง 3 ระบบนี้ เป็นระบบที่เรามีอยู่ในความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจรัฐ ระบบราชการ และประชาชน ระยะเวลาหนึ่ง ระบบการบริหารจัดการที่อาศัยที่ถือเป็นนโยบายระดับชาติ กำหนดโดยรัฐบาลเป็นหลัก ได้แก่ ระบบการบริหารจัดการแบบบูรณาการที่เรียกกันว่า “ผู้ว่า CEO” ระยะเวลาที่สอง คือ ระบบการบริหารจัดการการวางแผนที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางควบคู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรอบในการทำงาน มีงบประมาณของแต่ละกรมตั้งไว้ที่ส่วนกลางซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญในการดำเนินงาน ระยะเวลาที่สาม ระบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องสามารถกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลังอย่างเป็นอิสระและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2549)

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคใช้การกำกับดูแลทั้งในการกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและการกำกับดูแลตัวบุคคลากรและองค์กรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มี 3 ลักษณะคือ

1. การใช้มาตรการทั่วไป ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด การยับยั้งการปฏิบัติการของนายกหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือการเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ การอนุมัติ การทำกิจการนอกเขต การอนุมัติการกู้เงิน การให้เงินอุดหนุน การสนับสนุน การแนะนำ โดยการใช้การฝึกอบรม เป็นต้น

2. การใช้มาตรการทางกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ระเบียบข้อบังคับการประชุมและประกาศซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

3. การใช้มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน และการปฏิบัติงานทางปกครองขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

ผู้ที่เข้ามากำกับดูแลองค์กรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และองค์กรจากส่วนกลางอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ศาลปกครอง เป็นต้น

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคใช้การกำกับดูแลทั้งในการกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบล และการกำกับดูแลตัวบุคลากรและองค์กรของการบริหารส่วนตำบล มี 3 ลักษณะ คือ

1. การใช้มาตรการทั่วไป ได้แก่ นายอำเภอเป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล และหากมีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างนายอำเภอ กับองค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ผู้ว่าราชการจังหวัด จะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย

2. การใช้มาตรการทางกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ระเบียบข้อบังคับการประชุม และประกาศ ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

3. การใช้มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สินและการปฏิบัติงานทางปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

การกำกับดูแลตัวบุคลากรและองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้นายอำเภอดูแลการเลือกตั้งให้มีความบริสุทธิ์ยุติธรรมและให้นายอำเภอแต่งตั้งประธาน รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ นายอำเภอสามารถที่จะเรียกสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหาร พนักงาน และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงและสอบสวน พร้อมทั้งเรียกเอกสารรายงาน

ใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจให้สมาชิกสภาขององค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล กรรมการบริหาร ทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่งได้ และมีอำนาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ

ผู้ที่เข้ามากำกับดูแลองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายอำเภอผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และองค์กรจากส่วนกลางอื่น ๆ (โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, จานงค์ อภิวัฒน์สิทธิ์ และปราโมทย์ ประจนปัจจนึก, 2548)

ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ เป็นระบบที่กล่าวถึงการที่สังคมจะดำรงอยู่ได้ สังคมจะต้องมีโครงสร้างเพื่อทำหน้าที่สำคัญต่าง ๆ ในสังคม หรือความต้องการของสังคม การมอบอำนาจการปกครอง การแบ่งปันทรัพยากรในสังคมระหว่างชนชั้นในโครงสร้าง และหน้าที่และฐานะต่างกัน ความจำเป็นของสังคม ระเบียบกฎเกณฑ์ และกำหนดสิทธิหน้าที่ การทำงานของกลไกเหล่านี้เป็นผลให้สังคมอยู่ในสภาพสมดุลเคลื่อนที่ กล่าวคือทุกส่วนของสังคมจะปรับตัวเข้าหากันตามความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น (ประเสริฐ เข้มกลิ่นฟุ้ง, 2542, หน้า 8)

ความยืดหยุ่นของทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ คือ การเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ทุกอย่างเกิดขึ้นในสังคม การปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อม ธรรมชาติ และสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น การเปลี่ยนแปลงมาจากทั้งภายในระบบสังคมและภายนอกสังคมที่เกี่ยวข้อง การเปลี่ยนแปลงอันเป็นลักษณะธรรมชาติของสังคมควบคู่ไปกับการเป็นระเบียบ (Moore, 1963)

ทฤษฎีการมีส่วนร่วม การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ให้ความสำคัญต่อการบริหารราชการอย่างโปร่งใส สุจริต มีการเปิดเผยข้อมูล และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การตัดสินใจทางการเมือง รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับ คือ การมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมแบ่งออกเป็น 2 นัยยะ คือ ในแง่มิติของการมีส่วนร่วมและบริบทตามสถานการณ์ สิ่งแวดล้อมเพื่อการมีส่วนร่วม (Cohen & Uphoff, 1977)

มิติของการมีส่วนร่วมแบ่งออกเป็น 3 ประเด็น คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการปฏิบัติงาน ในการรับผลของกิจกรรม และในการประเมินผล
2. การมีส่วนร่วมตามลักษณะ สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้มีส่วนร่วม
3. วิธีการเข้าร่วมและสาเหตุจูงใจ ลักษณะการเข้าร่วม ขอบเขต ระยะเวลา หรือลักษณะกิจกรรมที่เข้าร่วม ตลอดจนผลของการมีส่วนร่วม

มิติบริบทหรือเงื่อนไขสภาพแวดล้อม พิจารณาได้ 2 ส่วน คือ (Cohen & Uphoff, 1977)

1. สภาพแวดล้อมของลักษณะประโยชน์ที่ได้รับและรูปแบบโครงการ
 2. สภาพแวดล้อมทางกายภาพ ธรรมชาติ และสภาพแวดล้อมทางสังคม
- เงื่อนไขการมีส่วนร่วม เริ่มต้นจากประชาชน โดยประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อจะนำไปสู่ความสามารถในการพึ่งพาและช่วยเหลือกัน โดยในการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องอาศัย (1) การมีอิสรภาพ (2) ความสามารถ และ (3) ความเต็มใจของประชาชน

ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมขึ้นอยู่กับ (1) มีเวลา (2) มีผลตอบแทน (3) มีความสนใจที่สัมพันธ์สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมนั้น (4) สามารถสื่อสารกันรู้เรื่องทั้งสองฝ่าย และ (5) ไม่กระทบกระเทือนต่อตำแหน่งหน้าที่หรือสังคม (ชนพรรณ สุนทร, 2547, หน้า 8-10)

ทฤษฎี ลำดับขั้นความต้องการ (hierarchy of needs)

ความต้องการของคนมี 5 ขั้น ตั้งแต่ขั้นล่างสุดถึงบนสุด เมื่อคนบรรลุความต้องการขั้นต่ำสุดแล้วจะมีความต้องการขั้นสูงต่อไปอีก จนกระทั่งถึงขั้นสุดท้ายตามลำดับดังนี้

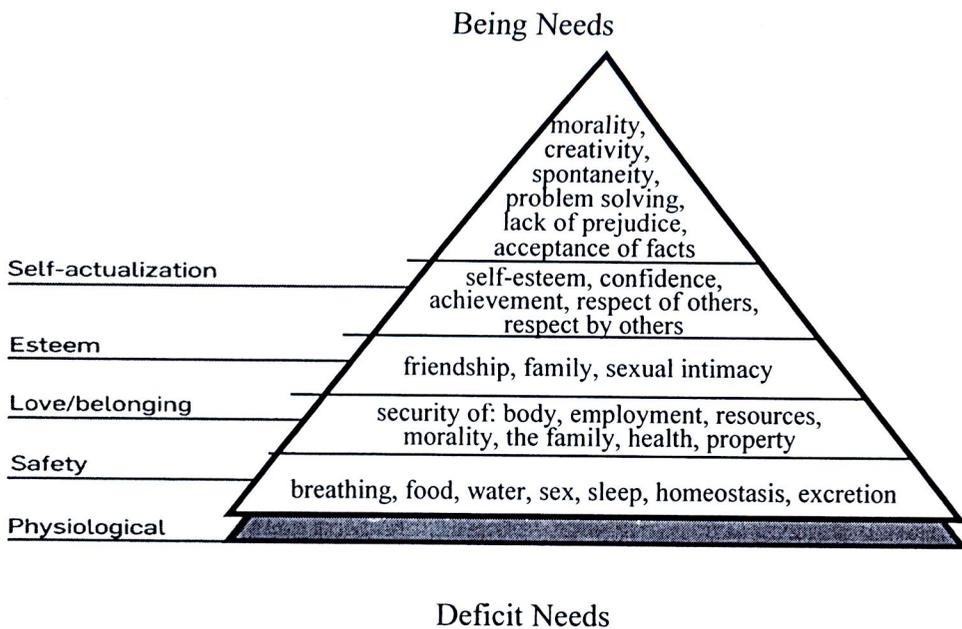
ขั้นที่ 1 Physiological Needs ความต้องการทางด้านร่างกาย คือ ความต้องการปัจจัยทางกาย ความสุขสบายทางกาย เมื่อความต้องการทางด้านร่างกายได้รับเต็มที่แล้วจะต้องการขั้นที่ 2 ต่อไป

ขั้นที่ 2 Safety Needs ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความมั่นคงในการทำงาน เมื่อได้รับในขั้นที่เต็มแล้วจะต้องการในขั้นต่อไป

ขั้นที่ 3 Social Needs ความต้องการทางด้านสังคม ต้องการเข้าสังคม อยากให้เป็นที่รักของผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ความต้องการทั้ง 3 ระดับนี้เป็นความต้องการระดับต่ำ

ขั้นที่ 4 Esteem Needs เป็นความต้องการให้ตัวเองดีเด่นกว่าคนอื่น เป็นที่ยอมรับนับถือของผู้อื่น ได้รับการยกย่อง ซึ่งเป็นความต้องการที่สูงขึ้น

ขั้นที่ 5 Self-actualization Needs ความต้องการที่จะบรรลุอุดมคติของตัวเอง หรือความต้องการความสำเร็จแห่งตนในทุกสิ่งทุกอย่างตามความนึกคิดของตน พยายามจะผลักดันชีวิตของตนเองไปสู่ความก้าวหน้าที่ดีที่สุดตามที่ตนคาดหวังไว้ (Maslow, 1954, p. 123)



ภาพ 4 ลำดับขั้นความต้องการ

ที่มา. จาก *Hierarchy of Needs: Motivation and Personality* (p. 123), by A. Maslow, 1954, New York: Harper & Row.

ทฤษฎีสองปัจจัย (motivation-hygiene theory)

ปัจจัยที่ทำให้เกิดแรงจูงใจทั้งในลักษณะทางจิตใจ และลักษณะทางด้านกายภาพ มี ปัจจัย 2 กลุ่ม คือ

1. Hygiene Factors อุปมาว่า สมรรถภาพหย่อนลง องค์กรก็มีลักษณะเดียวกัน เมื่อมีปัจจัยบางอย่างขาดหายไป สุขภาพองค์กรก็ไม่มี ปัจจัยนี้เรียกว่า Hygiene Factor ในด้าน

1.1 Working Condition เป็นเงื่อนไขในการทำงาน ความเสี่ยงในการทำงาน เกิดความไม่สบายใจ ทำให้สุขภาพองค์กรไม่ดี

1.2 Interpersonal Relation คนในองค์กรมีความขัดแย้ง คนมีความไม่สบายใจ ทำให้สุขภาพองค์กรไม่ดี

1.3 Organization Policies นโยบายไม่ดี สุขภาพองค์กรก็จะไม่ดี

1.4 Quality of Supervision สภาพของการควบคุมบังคับบัญชาไม่ดี สุขภาพองค์กรก็ไม่ได้ไปด้วย

1.5 Base Wage or Salary เงินเดือน ค่าจ้างไม่ดี สุขภาพองค์กรจะไม่ดี

2. Motivator Factors ประกอบด้วย

2.1 Sense of Achievement การทำงานให้บรรลุเป้าหมายเป็นสิ่งที่ดี ผู้ปฏิบัติงานก็ต้องทำให้บรรลุเป้าหมาย

2.2 Feeling of Recognition ให้การยอมรับ ให้เกียรติผู้ปฏิบัติงานร่วมกัน

2.3 Sense of Responsibility ทำให้รู้สึกรับผิดชอบหน้าที่การทำงาน

2.4 Opportunity for Advancement ทำให้รู้สึกมีโอกาสในการก้าวหน้า

2.5 Feeling of Personal Growth ทำให้รู้สึกว่า ยังมีโอกาสเจริญเติบโต

ทฤษฎีความคาดหวัง (expectancy theory) ของ Vroom (1964) อธิบายการจูงใจในเชิงปัญญา การจูงใจที่เกิดจากการได้รับรางวัลทั้งภายนอกและรางวัลภายใน ถือเป็นแรงจูงใจและผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชน และขั้นตอนต่าง ๆ ในการทำงานจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ ปัจจัยของความคาดหวัง 3 องค์ประกอบ คือ

1. Expectancy การคาดหวังในการใช้ความพยายามในการทำงาน เชื่อว่าความสำเร็จในการทำงานและได้รับผลตอบแทน

2. Instrumentality เมื่อคนทำงานสำเร็จ เชื่อว่าเขาจะได้รับผลตอบแทน
ผลตอบแทนจึงเป็นเครื่องมือในการจูงใจ

3. Valence ผลตอบแทนจากการทำงานเป็นพลังในการจูงใจให้คนทำงานจาก
องค์ประกอบทั้ง 3 นี้ จึงเป็นที่มาสมการของ Vroom คือ

$$\text{Motivation} = \text{Expectancy} \times \text{Instrumentality} \times \text{Valence}$$

จุดประสงค์ของสมการที่ Vroom สร้างขึ้น คือ (Vroom, 1964)

1. เพื่อให้คนมีความพยายามทำงานให้สำเร็จ ซึ่งจะกระทำได้โดย

1.1 คัดสรรคนที่มีความสามารถเข้ามาทำงาน

1.2 ทำการอบรม จัดทำการอบรมเป็นระบบ

1.3 ให้ความสนับสนุนด้านองค์ความรู้

1.4 เป้าหมายในการทำงานมีความชัดเจน

2. เพื่อให้เครื่องมือจูงใจมีผลสูงสุด กระทำได้โดย

2.1 สร้างภาระผูกพันทางจิตใจ

2.2 ผลลัพธ์ที่ได้รับจากการกระทำงานสำเร็จ

2.3 แสดงรางวัลที่ได้รับเมื่อเกิดความสำเร็จแต่ละขั้นตอน

3. เพื่อให้เห็นคุณค่าสูงสุดในสิ่งจูงใจ

3.1 ความต้องการของผู้ต้องการปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จ

3.2 ตั้งรางวัลให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ปฏิบัติงาน

แนวทางการบริหารการบริการประชาชนแนวใหม่ หรือการบริการภาครัฐแนวใหม่

(new public service)

การบริการประชาชนแนวใหม่ จัดเป็นตัวแบบในเชิงปทัสสถานซึ่งมีทั้งทฤษฎีและ
การปฏิบัติที่ก้าวหน้าจากนักจัดการภาครัฐหลายคน ทฤษฎีแนวหน้าในปัจจุบันของ ได้แก่
ทฤษฎีความเป็นพลเมืองแบบประชาธิปไตย (ที่พลเมืองมีทั้งสิทธิและหน้าที่) (democratic
citizenship) ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม (models of community and civil society)

และมนุษยนิยมแห่งองค์การและทฤษฎีวาทกรรม (organizational humanism and discourse theory)

ทฤษฎีความเป็นพลเมืองแบบประชาธิปไตย (democratic citizenship) ทฤษฎีทางการเมืองและสังคมในให้ความสำคัญกับความเป็นพลเมืองและประชาธิปไตย (Michael Sandel) ในหนังสือชื่อ “Democracy’s Discontent” (1996) เสนอความเห็นที่ว่า ตัวแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดที่ว่า รัฐต้องรับประกันว่าพลเมืองสามารถกำหนดทางเลือกให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของรัฐ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะและแนวคิด NPM มีความเป็นพลเมืองแบบประชาธิปไตยที่ปัจเจกชนสามารถเข้าร่วมในการบริหารจัดการประเทศได้ (governance) พลเมืองจะคิดถึงผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว ความเข้าใจเกี่ยวกับกิจการของรัฐ (public affairs) มีสำนึกกว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและมีความผูกพันในเชิงจริยธรรมกับชุมชน (Michael, 1996, p. 112)

ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม (models of community and civil society) การเน้นความต้องการและผลประโยชน์ของพลเมือง และให้ประสบการณ์ที่จะช่วยเตรียมให้พลเมืองเข้าร่วมในระบบการเมืองที่ใหญ่กว่าต่อไป สถาบันดังกล่าวเป็นการรวมตัวกันของประชาชนที่เรียกว่า “ประชาสังคม” (civil society) (ประเวศ วะสี, 2546, หน้า 2-8)

มนุษยนิยมแห่งองค์การและทฤษฎีวาทกรรม (organizational humanism and discourse theory) เน้นแนวทางแบบประจักษ์นิยม มีการนำเสนอแนวทางใหม่ในการแสวงหาความรู้ ซึ่งรวมถึงการใช้ทฤษฎีการตีความ (interpretive theory) ทฤษฎีในเชิงวิพากษ์ (critical theory) และอุดมการณ์หลังยุคทันสมัย (postmodernism) ทฤษฎีวาทกรรม (discourse theory) แนวคิดนี้มีความพ้องต้องกันว่าการบริหารจัดการ (governance) จะต้องอยู่บนพื้นฐานของวาทกรรมที่เปิดเผย มีความเห็นสอดคล้องกันว่า ควรมีการส่งเสริมให้มีเวทีสาธารณะ (public dialogue) ระหว่างภาครัฐกับประชาชนเพื่อทำให้การบริหารราชการมีความเข้มแข็งและรักษาความชอบธรรม ดังนั้น

สาระสำคัญของแนวทางการบริหารแบบ

1. รับใช้มากกว่าการถือหางเสือ (serve, rather than steer)

บทบาทข้าราชการ คือ ช่วยให้ประชาชนได้แสดงความต้องการร่วมกันของ เขาออกมา และช่วยเขาให้ได้บรรลุความต้องการ

2. ผลประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมายหลักไม่ใช่ผลพลอยได้ (the public interest is the aim, not the by-product)

นักบริหารรัฐกิจจะต้องช่วยให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนต้องการ ร่วมกัน (shared public interest) สอดคล้องกับบรรทัดฐานในด้านความยุติธรรม ความ เป็นธรรม และความเสมอภาค ทั้งกระบวนการ (process) นโยบาย และเนื้อหา (substance) ของนโยบายต้องอยู่บนความถูกต้อง และคำนึงถึงประโยชน์ทั้งในวงกว้างและในระยะ ยาวของชุมชนและสังคม

3. คิดในเชิงยุทธศาสตร์และปฏิบัติอย่างเป็นประชาธิปไตย (think strategically, act democratically)

การกำหนดบทบาท ความรับผิดชอบและขั้นตอนต่าง ๆ ในทางปฏิบัติเพื่อ ไปให้ถึงเป้าหมายที่ต้องการ เกิดจากความร่วมมือของทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องเปิดกว้างให้ ประชาชนเข้าถึงได้ และแสดงตอบสนองความต้องการของประชาชนและรับใช้

4. รับผิดชอบต่อพลเมือง ไม่ใช่ลูกค้า (serve citizen, not customers)

รัฐต้องสนองตอบต่อความต้องการและผลประโยชน์ของพลเมือง การกระตุ้น ให้เข้าร่วมในชุมชนร่วมรับผิดชอบในฐานะพลเมือง และรัฐต้องรับฟังเสียงของพลเมือง

5. การถูกตรวจสอบไม่ใช่เรื่องง่าย (accountability isn't simple)

รัฐต้องรับผิดชอบต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน บรรทัดฐานทางการเมืองแบบประชาธิปไตย มาตรฐานทางด้าน วิชาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมือง

6. ให้คุณค่ากับคนไม่ใช่แต่เฉพาะผลิตภาพเท่านั้น (value people, not just productivity)

ความสำคัญกับค่านิยมและผลประโยชน์ของประชาชน รัฐถูกคาดหวังให้ ปฏิบัติต่อพลเมืองด้วยความนับถือ ในแนวคิด New Public Service เป็นแรงจูงใจในการ ปฏิบัติหน้าที่สอดคล้องในอุดมการณ์ที่องค์กรหรือชุมชนนั้น ๆ ต้องการบรรลุเป้าหมาย

เดียวกัน คือ ประชาชนอยู่เย็นเป็นสุข ซึ่งจะต้องอาศัยความนับถือซึ่งกันและกัน การอำนวยความสะดวก และการให้การสนับสนุนกัน

7. ให้คุณค่าความเป็นพลเมืองและการบริการสาธารณะมากกว่าความเป็นเจ้าแก่ (value citizenship and public service above entrepreneurship)

ผลประโยชน์สาธารณะจะได้รับการตอบสนองโดยข้าราชการและพลเมืองที่เสียสละต่อสังคม

สรุป แนวทางการบริหารแบบ New Public Service ให้ความสำคัญกับ “ความเป็นพลเมือง” (citizenship) ที่มีทั้งสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบ และเรียกร้องให้ข้าราชการต้องรับใช้พลเมือง แนวคิดนี้ยังให้ความสำคัญกับการตรวจสอบจากภาคพลเมืองด้วย (democratic accountability) ต้องสร้างกลไกและการจูงใจในการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย มีกลยุทธ์ได้มากเพื่อให้บรรลุจุดหมายของแรงจูงใจของผู้ปฏิบัติหน้าที่ภาครัฐ มีจิตวิญญาณของความเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ (เสาวลักษณ์ สุขวิรัช, 2549, หน้า 654-659)

แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management) มีรากฐานจากทฤษฎีทางด้านเศรษฐศาสตร์และสังคมศาสตร์แนวประจักษ์นิยม มีแนวคิดที่ข้าราชการว่าเป็นนักเทคนิคที่มีเหตุผลเชิงเศรษฐกิจหรือเป็นผู้ตัดสินใจที่ยึดผลประโยชน์ส่วนตัว และผลประโยชน์สาธารณะเกิดจากผลประโยชน์ของปัจเจกชนหลาย ๆ คนรวมกัน การสร้างกลไกและการจูงใจในการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายโดยผ่านหน่วยงานภาคเอกชนและหน่วยงานอื่นที่ไม่หวังผลกำไร ข้าราชการต้องรับผิดชอบต่อประชาชนการกระจายอำนาจในการควบคุมหน่วยงาน แรงจูงใจของข้าราชการหรือนักบริหารอยู่ที่จิตวิญญาณของความเป็นเจ้าของกิจการ (entrepreneurial spirit) และการลดขนาดของระบบราชการ (มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี, ฝ่ายวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์บัณฑิต รุ่น 1, 2551)