

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัย เรื่อง การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล และบรรยากาศองค์การของเทศบาลตำบลในจังหวัดชุมพรผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐ
2. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
3. ธรรมาภิบาลกับการบริหารงานของเทศบาล
4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบรรยากาศองค์การ
5. การปกครองรูปแบบเทศบาล
6. ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลตำบลในจังหวัดชุมพร
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐ

ความหมายการบริหารจัดการภาครัฐ

ธงชัย สันติวงษ์ (2543 : 21) ได้กล่าวถึง ความหมายของการบริหารจัดการไว้ 3 ด้าน คือ 1) ในด้านที่เป็นผู้นำหรือหัวหน้างาน งานบริหารจัดการหมายถึง ภาระหน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ปฏิบัติตนเป็นผู้นำภายในองค์การ 2) ในด้านของภารกิจหรือสิ่งที่ต้องทำงานบริหารจัดการ หมายถึง การจัดระเบียบทรัพยากรต่างๆ ในองค์การ และการประสานกิจกรรมต่างๆ เข้าด้วยกัน และ 3) ในด้านของความรับผิดชอบ งานบริหารจัดการ หมายถึง การต้องทำให้งานต่างๆ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีด้วยการอาศัยบุคคลต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

สมยศ นาวิการ (2544 : 1) ได้กล่าวถึงการบริหารจัดการตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Administration และคงใช้คำว่า Management ได้เช่นเดียวกัน ซึ่งหมายถึง การร่วมมือดำเนินการปฏิบัติการในองค์การ และหากจะพิจารณาโดยส่วนรวมแล้วย่อมจะเห็นได้ว่าองค์การในที่นี้มีได้มีความหมาย

เฉพาะแก่ส่วนราชการ กระทรวง ทบวง กรม กอง แผนก ฯลฯ เท่านั้น แต่มีความหมายรวมถึง องค์การ ในการบริหารงานอื่น ๆ ด้วย เช่น ธุรกิจ สหพันธ์ สมาคม

วิโรจน์ สารรัตนะ (2545 : 3) ได้กล่าวว่า การบริหารเป็นกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้ บรรลุจุดหมายขององค์การ โดยอาศัยหน้าที่หลักทางการบริหารอย่างน้อย 4 ประการ คือ การวางแผน การจัดองค์การ การนำและการควบคุม ซึ่งกระบวนการดังกล่าวมีผู้บริหารเป็นผู้รับผิดชอบที่จะให้มีการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

วิรัช วิรัชนิการวรรณ (2551 : 5) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารจัดการ (Management Administration) การบริหารการพัฒนา (Development Administration) แม้กระทั่งการบริหารการบริการ (Service Administration) แต่ละคำมีความหมายคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกันที่เห็นได้อย่างชัดเจนมีอย่างน้อย 3 ส่วน คือ 1) ส่วนเป็นแนวทางหรือวิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐ และ หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในการปฏิบัติราชการเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ 2) มีกระบวนการบริหารงานที่ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การคิด (Thinking) หรือการวางแผน (Planning) การดำเนินงาน (Acting) และการประเมินผล (Evaluating) และ 3) มีจุดหมายปลายทาง คือ การพัฒนาประเทศไปในทิศทาง ที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงเพิ่มขึ้น สำหรับส่วนที่แตกต่างกัน คือ แต่ละคำมีจุดเน้นต่างกัน กล่าวคือ การบริหารจัดการเน้นเรื่องการนำ แนวคิดการจัดการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารราชการ เช่น การมุ่งหวังผลกำไร การแข่งขัน ความรวดเร็ว การตลาด การประชาสัมพันธ์ การจูงใจด้วยค่าตอบแทน การลดขั้นตอน และการลดพิธีการ เป็นต้น ในขณะที่การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญเรื่องการบริหารรวมทั้งการพัฒนานโยบาย แผน แผนงาน โครงการ (Policy Program Project) หรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ ส่วนการบริหาร การบริการเน้นเรื่องการอำนวยความสะดวกและการให้บริการแก่ประชาชน

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2549 : 4) ได้ให้ความหมายของการบริหารงานภาครัฐว่ามีความหมาย แตกต่างกับรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารงานภาครัฐ (public administration) เขียนด้วย p และ a ตัวเล็ก คือ กิจกรรม (Activity) รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) เขียนด้วย P และ A ตัวใหญ่ คือ ลักษณะวิชา คณะ สาขาวิชา ชื่อหนังสือ ชื่อวิทยุ เป็นต้น การบริหารงานภาครัฐ มีขั้นตอนที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1) การกำหนดนโยบาย 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ และ 3) การประเมินนโยบาย

จากความหมายของการบริหารจัดการภาครัฐที่นักวิชาการต่าง ๆ ได้ให้ความหมายไว้ สรุปได้ว่าการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Administration) หมายถึง ขบวนการที่ทำให้งานกิจกรรม ต่าง ๆ ของภาครัฐสำเร็จลงได้อย่าง มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลด้วยทรัพยากรขององค์การ

การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่

การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่เกิดขึ้นหลังจากที่หลายประเทศได้มีการปฏิรูประบบราชการ อันมีสาเหตุเกิดจากปัจจัยแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจ โลกาภิวัตน์ เทคโนโลยี และความก้าวหน้าทางวิชาการ ส่งผลให้องค์การภาครัฐต้องปรับตัว และหาแนวทางในการจัดการที่ทันสมัยเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วนี้ ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ดังนี้

อีแวน เฟริก (Evan Ferlie, 1987 : 20 อ้างถึงใน ฉันทนันทน์ เจริญนันทน์, 2544 : 7) ได้พยายามสำรวจแนวความคิดและจัดแบ่งประเภทของการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ออกเป็น 4 แนวทาง กล่าวคือ 1) การปรับปรุงประสิทธิภาพ (Efficiency Drive) เป็นแนวคิดในระยะเริ่มแรกของการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งต้องปรับเปลี่ยนให้การบริหารงานภาครัฐมีความทันสมัยหรือเลียนแบบการบริหารงานในเชิงธุรกิจมากขึ้น (Business - Like Approach) โดยเฉพาะการมุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน 2) การลดขนาดและการกระจายอำนาจ (Downsizing and Decentralization) เป็นแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลมาจากเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก ซึ่งต้องการเปิดให้กลไกตลาดเข้ามาทดแทนภาครัฐให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยการจัดกลุ่มประเภทภารกิจงานหลักและภารกิจงานรอง (Core Function/Non - Core Function) เพื่อเปิดโอกาสให้มีการทดสอบตลาดหรือการคัดค้านเพื่อเปิดให้มีการแข่งขัน การแยกผู้ซื้อบริการและผู้ให้บริการออกจากกัน การให้ระบบการทำสัญญาข้อตกลง รวมถึงการจัดตั้งองค์กรบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร 3) การมุ่งสู่ความเป็นเลิศ (In Search of Excellence) เป็นรูปแบบแนวคิดที่ขยายไปสู่เรื่องวัฒนธรรมองค์การ ค่านิยม และจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจนการบริหารความเปลี่ยนแปลง และ 4) การให้ความสำคัญกับการบริการประชาชน (Public Service Orientation) เป็นรูปแบบที่มุ่งเน้นคุณภาพของการดำเนินงานหรือการให้ความสำคัญต่อความพึงพอใจของลูกค้าผู้รับบริการเป็นอันดับแรก

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2549 : 12) ได้ให้ความหมายเรื่องการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ว่ากระแสการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่เริ่มต้นจากความพยายามของนักวิชาการในการอธิบายถึงลักษณะหรือปรากฏการณ์เกี่ยวกับการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980 และต้นทศวรรษ 1990 ของบรรดากลุ่มประเทศเวสมินสเตอร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศอังกฤษ แคนาดา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ และในระดับท้องถิ่นและมลรัฐของสหรัฐอเมริกา ซึ่งในบางครั้งอาจมีการเรียกชื่อการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่แตกต่างกัน เช่น Market-based Administration, Reinventing Government หรือ Entrepreneurial Government เป็นต้น

ปรัชญา เวสารัชช์ (2542 : 6) กล่าวว่า การจัดโครงสร้างและระบบการควบคุมดูแลที่ดีในองค์กรภาครัฐ ซึ่งสาระสำคัญพื้นฐานเกี่ยวกับระบบการควบคุมดูแลที่ดีในองค์กรภาครัฐยุคใหม่

จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนจากการบริหารรัฐกิจ (Public Administration) มาเป็นการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Management) โดยมีหลักการและแนวดำเนินการหลัก ซึ่งแต่ละหน่วยงานใช้วิธีการแตกต่างกันไปตามลักษณะที่หลากหลายของหน่วยงาน การบริหารงานในหน่วยงานรัฐยุคใหม่หรือที่เรียกว่า การบริหารจัดการภาครัฐยุคใหม่ (New Public Management) จึงมีลักษณะที่แตกต่างไปจากการบริหารรัฐกิจ (Public Administration) ที่หลายประเทศยังยึดถือปฏิบัติอยู่ในหลายประการ ดังนี้ 1) การบริหารยุคใหม่เป็นการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ซึ่งให้ความสำคัญกับผลงานหรือกระบวนการทำงานอย่างที่เป็นระบบราชการนิยมในปัจจุบัน 2) การบริหารจัดการยุคใหม่ให้ความสำคัญกับการจัดการ (Management) แทนที่จะเป็นเรื่องของกฎเกณฑ์ให้คนในองค์กรทำงานตามปกติอย่างที่เคยทำในลักษณะที่เรียกว่า การปกครองบังคับบัญชา กล่าวว่าการจัดการนั้นเป็นการเปิดโอกาสให้ทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานต้องร่วมมือกันทำงานเพื่อให้เกิดผล โดยใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานเมื่อเห็นว่าวิธีเดิมไม่สามารถนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ตามที่คาดหวัง ดังนั้นการบริหารจัดการยุคใหม่จึงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ การทำงานในรูปเครือข่าย การลดความรัดตรงของกฎระเบียบ การปรับรื้อกระบวนการทำงานและ การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาสนับสนุนการปฏิบัติงาน 3) การบริหารจัดการยุคใหม่ให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ ได้แก่ลูกค้าหรือประชาชนและสังคม โดยถือเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานที่จะต้องตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการและสังคม โดยปรับปรุงคุณภาพของบริการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ วัดได้ ประเมินได้อย่างเป็นรูปธรรม การทำงานของหน่วยงานไม่ได้วัดแต่เพียงผลงาน (Output) ที่เกิดขึ้นเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาไปถึงผลลัพธ์ (Outcome) และผลกระทบ (Impact) ด้วย ตามแนวทางนี้ การวัดความพึงพอใจของผู้รับบริการ การกำหนดมาตรฐานบริการหรือการประเมินผลกระทบจากการทำงานจึงเป็นประเด็นสำคัญที่หน่วยงานยุคใหม่ต้องให้ความสนใจ 4) การบริหารยุคใหม่ยอมรับสภาพการเปลี่ยนแปลงว่าเป็นเรื่องจำเป็นและเป็นเรื่องปกติวิสัย แนวคิดขององค์กรการเรียนรู้ ซึ่งต้องปรับเปลี่ยนตนเองให้สามารถเผชิญกับสภาพการณ์แวดล้อมที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วจึงเป็นกุญแจสำคัญของการทำงานยุคใหม่ หมายความว่า องค์กรต้องมีฐานข้อมูลที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของการปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่อง ต้องรู้จักคู่แข่งขึ้น ให้ความสำคัญแก่ลูกค้าหรือผู้รับบริการ ซึ่งทำให้องค์กรต้องเน้นมาตรฐานการทำงานที่วัดได้ ประเมินได้จริงเป็นรูปธรรม (Benchmarking) ต้องเลือกหาวิธีทำงานที่ดีที่สุดมาใช้ (Best Practices) ต้องมีมาตรฐานงาน (Work Standards) และต้องทำงานให้ฉลาดโดยมียุทธศาสตร์ในการทำงานไม่ใช่ทำงานแบบแก้ปัญหาไปวัน ๆ

โรดส์ (R.A.W. Rhodes 1986 : 15 อ้างถึงใน ปันรศ มาลากุล ณ อยุธยา, 2546 : 5) ได้กล่าวถึงการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ว่า มีความหมายครอบคลุมอย่างน้อยสองประการ กล่าวคือ การบริหารงานนิยม (Managerially) และเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (New Institutional Economics)

ซึ่งในระยะเริ่มแรกก่อน ค.ศ.1985 นั้น การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่มีความหมายค่อนข้างแคบ และครอบคลุมเฉพาะเรื่องการบริหารจัดการสมัยใหม่ในระยะต่อมาภายหลัง ค.ศ.1988 เมื่อประเทศส่วนใหญ่ได้มีการขยายแนวทางและปรับเปลี่ยนมาตรการปฏิรูปไปสู่การอิงกับระบบตลาด ทำให้แนวความคิดเรื่องการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ได้มีการขยายขอบเขตไปจากเดิมอย่างกว้างขวาง และส่งผลให้การบริหารงานนิยมนกลายเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่เท่านั้น

ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2547 : 20) ได้กล่าวถึงหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ดังนี้ 1) การมุ่งให้บริการแก่ประชาชนไม่ใช่การกำกับ ข้าราชการจึงไม่เพียงแต่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนแต่ต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชนด้วย 2) การสำรวจความสนใจและความต้องการของสาธารณชน เพื่อสร้างความสนใจร่วมและรับผิดชอบร่วมกัน 3) การให้คุณค่าแก่ประชาชนในฐานะของการเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ โดยข้าราชการจะยอมรับที่จะเป็นผู้ช่วยเหลือสังคมมากกว่าการเป็นผู้จัดการธุรกิจที่คิดและทำเสมือนเงินหลวงเป็นเงินตนเอง 4) การคิดอย่างมีกลยุทธ์ แต่ปฏิบัติอย่างเป็นประชาธิปไตย นโยบายและโครงการต่าง ๆ จะสนองความต้องการของสาธารณชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากมีการทำงานร่วมกัน 5) การตระหนักว่าการมีสำนึกรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องง่าย ข้าราชการไม่ควรสนใจแค่เรื่องของการทำงานตามนโยบาย หรือเรื่องการตลาด และการอยู่รอดของตน แต่ต้องสนใจเรื่องของกฎหมาย รัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน สังคม บรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานวิชาชีพ และความสนใจสาธารณะด้วย 6) การบริการมากกว่ากำกับ มีการสร้างค่านิยมร่วม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบาย ถือเป็นการสร้างความสัมพันธ์และค่านิยมร่วมกันด้วย และ 7) การคำนึงว่าประชาชนเป็นผู้มีคุณค่า ไม่ใช่แค่ผลผลิต หน่วยงานราชการต่าง ๆ จะประสบความสำเร็จในระยะยาวหากดำเนินการด้วยการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและสร้างการเป็นผู้นำร่วมกันกับประชาชนบนพื้นฐานของการเคารพประชาชน

เมื่อพิจารณาหลักการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ที่กล่าวมาแล้วจะพบว่าประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญเป็นหัวใจของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่นี้ เพราะประชาชนมีฐานะของการเป็นพลเมือง และการเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินกิจกรรมเป็นสิ่งสำคัญเมื่อเป็นพลเมืองและส่วนหนึ่งในการปรึกษาหารือ การเปิดเผยข้อมูล การมีส่วนร่วมการทำงานอย่างโปร่งใส การทำงานที่มีหลักการ การยึดหลักนิติธรรมจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในการบริการประชาชนให้เป็นที่พึงพอใจเนื่องจากการให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางนั้น มีหลักการสำคัญ คือ 1) มีการศึกษาวิจัย ที่เป็นการติดตามการทำงาน และรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเพื่อการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง 2) ข้อมูลที่ทันเหตุการณ์ ดังนั้นการเสนอข้อมูลต่อประชาชนต้องทันสมัย กว้างขวาง เป็นจริงถูกต้อง เข้าถึงได้ง่าย ดังนั้นการใช้ระบบเครือข่ายสารสนเทศไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายอินเทอร์เน็ต หรืออื่นๆ ก็จัดว่ามีประโยชน์ทั้งสิ้น 3) การรายงานผล

การทำงาน เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้ทราบ ตลอดจนประชาชนผู้ร้องเรียนได้ทราบถึงการตอบสนองความต้องการของประชาชน และ 4) การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน เพื่อสะท้อนการทำงานของ ผู้ให้บริการ เพื่อการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม

ในการจัดทำตัวชี้วัดตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 จึงนำหลักการดังกล่าวมาใช้สร้างตัวชี้วัดด้วย

วสันต์ เหลืองประภัสร์ (2548 : 45-46) คำว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” ถือได้ว่าเป็น กรอบแนวคิดที่ครอบคลุมทฤษฎีแนวคิด และเทคนิควิทยาการทางการจัดการอย่างกว้างขวางและ หลากหลาย จนนำไปสู่ความสับสนในการจำกัดความหมายและขอบข่ายเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม การจัดการภาครัฐแนวใหม่มีลักษณะร่วมที่สำคัญ คือ การสะท้อนถึงการมุ่งเน้น “การปฏิรูป” การบริหารงาน ในภาครัฐ เพื่อเข้ามาแก้ไขปัญหาทางการบริหารที่ตัวแบบดั้งเดิมหรือระบบบริหารแบบเดิมมีอาจจัดการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังเช่นในอดีต โดยมีจุดเน้นที่สำคัญคือ การเน้นความสำคัญ ไปที่ระบบการจัดการมากกว่านโยบาย การมุ่งเน้นผลงานและประสิทธิภาพ การมุ่งปรับ โครงสร้าง ในแบบระบบราชการที่มีความทื่อทะและใหญ่โตไปสู่องค์กรที่มีขนาดเล็ก การปรับระบบการบริหาร จัดการที่วางอยู่บนกลไกทางการตลาดมากขึ้น เพื่อกระตุ้นการแข่งขัน การคัดลอกและลดค่าใช้จ่ายของ ภาครัฐ และสุดท้าย ได้แก่ การปรับรูปแบบการจัดการที่เน้นเป้าหมาย การใช้ระบบสัญญาว่าจ้างระยะ สั้น และการให้แรงจูงใจทางการเงินและความเป็นอิสระทางการจัดการ

ทวิศักดิ์ สุททกวาทิน (2550 : 9-11) กล่าวว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวคิดหลัก ในการปฏิรูประบบราชการโดยการนำเอาหลักการจัดการสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ เพื่อการพัฒนาระบบ ราชการให้เป็นระบบราชการยุคใหม่ ซึ่งสามารถทำงานตอบสนองการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในศตวรรษที่ 21 ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งระบบราชการตามแนวคิดการจัดการแนวใหม่ในปัจจุบัน ประกอบด้วยลักษณะดังต่อไปนี้ 1) เป็นระบบราชการที่มีความหลากหลาย แต่ยึดถือค่านิยมหลัก เดียวกัน ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการในอดีตที่พยายามทำทุกอย่างในระบบราชการให้เป็นโหลเดียวกัน ทั้งหมด 2) นิยามความหมายของระบบคุณธรรมใหม่ให้หมายถึง ระบบคุณธรรมที่เน้นให้ข้าราชการ ทำงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้นและยอมรับความแตกต่างต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น จากการมีขีดความสามารถ ที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งแตกต่างจากระบบคุณธรรมของระบบราชการในอดีตที่เน้นการปกป้องสิทธิ ประโยชน์ตอบแทนให้กับข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกันและมีขีดความสามารถแตกต่างกันได้ 3) มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงาน โดยมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน ซึ่งแตกต่างจาก ระบบราชการในอดีตที่เน้นการทำงานตามกฎระเบียบตามกระบวนการและขั้นตอนการทำงานที่กำหนดไว้ 4) การจ้าง การถนอมรักษา ตลอดจนการส่งเสริมความก้าวหน้าของข้าราชการ เน้นที่การแสวงหาผู้ที่มี ขีดความสามารถสูงและส่งเสริมให้มีความก้าวหน้า โดยเปิดโอกาสให้ได้ทำงานที่มีความท้าทาย

ซึ่งตรงกันข้ามกับระบบราชการแบบเดิม ซึ่งเน้นให้ข้าราชการมีความรู้ความสามารถทางเทคนิคที่ตรงกับตำแหน่งงานเป็นสำคัญ 5) มีมุมมองต่อข้าราชการที่มีขีดความสามารถว่า เป็นสินทรัพย์หรือเป็นทุนมนุษย์ที่มีค่าขององค์กร ยิ่งลงทุนให้ได้รับการพัฒนา ยิ่งสามารถทำงานสร้างประโยชน์ให้กับระบบราชการได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการในอดีตที่มองข้าราชการในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยการผลิต รายจ่ายต่าง ๆ เกี่ยวกับข้าราชการ จึงถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่สิ้นเปลืองของระบบราชการ 6) การจ้างงานมีหลากหลายรูปแบบ มีทั้ง (1) กลุ่มที่เป็นข้าราชการประจำภายใต้ระบบการจ้างงานจนถึงเกษียณอายุ (2) กลุ่มพนักงานราชการหรือพนักงานของรัฐ ภายใต้รูปแบบการจ้างงานตามสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาจ้าง (3) กลุ่มที่จ้างเหมาแรงงานมาจากเอกชน เป็นต้นซึ่งแตกต่างจากระบบราชการแบบเดิมที่มีรูปแบบการจ้างงานแบบเดียว คือ ข้าราชการประจำ ซึ่งจ้างจนเกษียณอายุราชการ แม้ว่าจะมีลักษณะการจ้างงานที่หลากหลาย แต่ทุกกลุ่มต้องยึดถือค่านิยมหลักของระบบราชการเป็นแบบเดียวกัน 7) ลักษณะการจ้างงานไม่เน้นที่ความมั่นคงในการจ้างงาน แต่เน้นที่ผลการปฏิบัติงาน ถ้าผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ ก็สามารถยกเลิกการจ้างได้ ทั้งนี้เพราะระบบราชการเองก็มีข้อจำกัดในการหารายได้ไม่แตกต่างจากภาคเอกชน จึงต้องคำนึงถึงความสามารถในการจ้างงานของภาครัฐเองด้วย ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการในอดีตที่เน้นความมั่นคงของการจ้างงานเป็นหลักที่สำคัญ การจ้างงานของภาครัฐแบบเดิมจึงมีลักษณะเหมือนกับการให้สังคมสงเคราะห์แก่ข้าราชการ 8) การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการมีส่วนต่อความสำเร็จของเป้าหมายขององค์กร ซึ่งแตกต่างจากการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการในแบบเดิมที่ประเมินตามกิจกรรมการทำงานของข้าราชการแต่ละคน 9) ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับฝ่ายบริหารอยู่บนพื้นฐานความร่วมมือระหว่างกันในการผลักดันให้องค์การบรรลุเป้าหมาย ในขณะที่เดิมน้องการก็ใส่ใจความพึงพอใจการทำงานของข้าราชการ รวมทั้งการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในกระบวนการทำงาน ซึ่งแตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับฝ่ายบริหารภายใต้ระบบราชการแบบเดิมที่มีลักษณะเป็นการทำงานตามสายการบังคับบัญชา การทำงานตามกฎระเบียบและระบบงาน ซึ่งมักก่อให้เกิดความขัดแย้งในประเด็นต่าง ๆ ระหว่างกัน เช่น ข้าราชการ มีเป้าหมายที่ไม่สอดคล้องกับองค์กร ทำให้เกิดข้อพิพาทที่ต้องแสวงหาแนวทางการแก้ไข และ 10) องค์กรกลางบริหารงานบุคคลกระจายอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ มีอำนาจและหน้าที่บริหารงานบุคคลได้อย่างเต็มที่ ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการแบบเดิมที่องค์กรกลางบริหารงานและสงวนอำนาจและหน้าที่งานด้านการบริหารบุคคล เพื่อดำเนินการเองเป็นส่วนใหญ่

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการสรุปได้ว่า การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่มีลักษณะเด่นคือ ความพยายามแก้ปัญหาของระบบราชการแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงในด้านประสิทธิภาพและการให้บริการประชาชน ซึ่งหัวใจสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็คือ

การปฏิรูประบบราชการ ดังนั้นในสถานการณ์ปัจจุบันท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ แนวโน้มการเปิดเสรีในด้านต่าง ๆ เศรษฐกิจไร้พรมแดน การแข่งขันในเวทีโลกรุนแรงมากขึ้น เศรษฐกิจ สังคมเข้าสู่ยุคแห่งการเรียนรู้ กระแสสังคมเข้าสู่ยุคประชาธิปไตยการบริหารจัดการแนวใหม่ที่ยึดหลักธรรมาภิบาล ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวส่งผลให้สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนที่ต้องเพิ่มศักยภาพและความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองความต้องการของระบบที่เปลี่ยนแปลงไป

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเกิดขึ้นจากการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ.2546 ได้มีมติเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2546 - พ.ศ.2550) ซึ่งประกอบด้วยยุทธศาสตร์ที่สำคัญ 7 ยุทธศาสตร์ โดยในยุทธศาสตร์ที่ 1 : การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงานได้กำหนดให้ปรับปรุงระบบการประเมินผลการดำเนินงาน โดยให้มีการเจรจาและทำข้อตกลงผลการพัฒนาการปฏิบัติราชการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ และแผนการดำเนินงานตามข้อตกลงดังกล่าวทุกสิ้นปี และถือเป็นเงื่อนไขส่วนหนึ่ง ของการให้เงินรางวัลประจำปีแก่ส่วนราชการ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2546) นอกจากนี้ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติราชการและสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยในหมวดที่ 8 กำหนดให้ส่วนราชการที่ให้บริการมีคุณภาพจะได้รับจัดสรรเงินพิเศษเป็นบำเหน็จความชอบ และส่วนราชการที่สามารถเพิ่มผลงาน โดยไม่เพิ่มค่าใช้จ่ายหรือสามารถดำเนินการตามแผนลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยได้ จะได้รับจัดสรรเงินรางวัลเพิ่มประสิทธิภาพเพื่อนำไปจัดสรรในส่วนราชการ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2546) โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้ 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และ 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

หมวด 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ

ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ และจะต้องมีแนวทางการบริหารราชการดังต่อไปนี้ 1) การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายของ คณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา 2) การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น 3) ก่อนเริ่มดำเนินการส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ในกรณีที่ภารกิจใดจะมีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น 4) ให้เป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะต้องคอยรับฟังความคิดเห็น และความพึงพอใจของสังคม โดยรวมและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงหรือเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อให้มีการปรับปรุงวิปฏิบัติราชการให้เหมาะสม และ 5) ในกรณีที่เกิดปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินการ ให้ส่วนราชการดำเนินการ แก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้นโดยเร็ว ในกรณีที่ปัญหาหรืออุปสรรคนั้นเกิดขึ้นจากส่วนราชการอื่น หรือระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยส่วนราชการอื่น ให้ส่วนราชการแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงโดยเร็วต่อไป และให้แจ้ง ก.พ.ร. ทราบด้วย

หมวด 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ให้ส่วนราชการปฏิบัติ ดังต่อไปนี้ 1) ก่อนจะดำเนินการตามภารกิจใด ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้เป็นการล่วงหน้า 2) การกำหนดแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการต้องมีรายละเอียดของขั้นตอน ระยะเวลาและงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินการของแต่ละขั้นตอนเป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ 3) ส่วนราชการต้องจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติ ตามแผนปฏิบัติราชการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ส่วนราชการกำหนดขึ้น ซึ่งต้องสอดคล้องกับมาตรฐานที่ ก.พ.ร. กำหนด และ 4) ในกรณีที่การปฏิบัติภารกิจ หรือการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการเกิดผลกระทบต่อประชาชน ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบนั้นหรือเปลี่ยนแผนปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

ในกรณีที่ภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการหรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้นกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิด การบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกัน โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐให้ส่วนราชการมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศ เพื่อให้

การบริหารราชการแบบบูรณาการในจังหวัดหรือในต่างประเทศ แล้วแต่กรณีสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายได้ครบถ้วน ตามความจำเป็นและบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนราชการมีหน้าที่พัฒนาความรู้ในส่วนราชการ เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ อย่างสม่ำเสมอ โดยต้องรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่าง ๆ เพื่อนำมา ประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็วและเหมาะสมกับสถานการณ์ รวมทั้ง ต้องส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์และปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการ ในสังกัดให้เป็นบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและมีการเรียนรู้ร่วมกัน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติ ราชการของส่วนราชการให้สอดคล้องกับการบริหารราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ก.พ.ร. อาจเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรการกำกับกับการปฏิบัติราชการ โดยวิธีการจัดทำความตกลงเป็นลายลักษณ์ อักษร หรือโดยวิธีการอื่นใด เพื่อแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ

หมวด 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
เพื่อให้การปฏิบัติราชการภายในส่วนราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพให้ส่วนราชการกำหนด เป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการและงบประมาณที่จะต้องใช้ในแต่ละงาน หรือโครงการ และต้องเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชนทราบทั่วกันด้วย ให้ส่วนราชการจัดทำบัญชี ต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภทขึ้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด ให้ส่วนราชการคำนวณรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของ ส่วนราชการนั้น ตามระยะเวลาที่กรมบัญชีกลางกำหนด และรายงานให้สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และ ก.พ.ร. ทราบ ในกรณีที่รายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะใดของส่วนราชการใดสูงกว่า รายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะประเภทและคุณภาพเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันของ ส่วนราชการอื่นให้ส่วนราชการนั้นจัดทำแผนการลดรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะดังกล่าว เสนอสำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และ ก.พ.ร. ทราบ และถ้ามิได้มีข้อทักท้วงประการใดภายใน สิบห้าวันก็ให้ส่วนราชการดังกล่าวถือปฏิบัติ ตามแผนการลดรายจ่ายนั้นต่อไปได้ในการประเมิน ความคุ้มค่าให้คำนึงถึงประเภทและสภาพของแต่ละภารกิจ ความเป็นไปได้ของภารกิจหรือโครงการ ที่ดำเนินการประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะพึงได้และรายจ่ายที่ต้องเสียไปก่อนและหลังที่ส่วนราชการ ดำเนินการด้วยความคุ้มค่าให้หมายความถึงประโยชน์หรือผลเสียทางสังคม และประโยชน์หรือผลเสียอื่น ซึ่งไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ด้วย

ในการจัดซื้อหรือจัดจ้างให้ส่วนราชการดำเนินการโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม โดยพิจารณา ถึงประโยชน์และผลเสียทางสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัสดุประสงค์ ที่จะใช้ ราคา และ ประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการที่จะได้รับประกอบกัน ในกรณีที่วัสดุประสงค์ในการใช้เป็นเหตุให้ ต้องคำนึงถึงคุณภาพ และการดูแลรักษาเป็นสำคัญ ให้สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องถือราคาต่ำสุด

ในการเสนอข้อหรืออ้างเสมอไปให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแล ระเบียบเกี่ยวกับการพัสดุปรับปรุง ระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ส่วนราชการดำเนินการ ตามวรรคหนึ่งและวรรคสองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาใด ๆ ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่รับผิดชอบ ในปัญหานั้น ๆ จะต้องพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็ว การตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาวินิจฉัย ให้ดำเนินการได้เท่าที่จำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในการพิจารณาเรื่องใด ๆ โดยคณะกรรมการ เมื่อคณะกรรมการมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้มติของคณะกรรมการผูกพันส่วนราชการซึ่งมีผู้แทนร่วม เป็นกรรมการอยู่ด้วย แม้ว่าในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนั้นผู้แทนของส่วนราชการที่เป็นกรรมการ จะมีได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยก็ตาม ถ้ามีความเห็นแตกต่างกันสองฝ่ายให้บันทึกความเห็นของ กรรมการฝ่ายข้างน้อยไว้ให้ปรากฏในเรื่องนั้นด้วยความผูกพันที่กำหนดไว้ มิให้ใช้บังคับกับ การวินิจฉัยในปัญหาด้านกฎหมาย

การสั่งราชการโดยปกติให้กระทำเป็นลายลักษณ์อักษร เว้นแต่ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชา มีความจำเป็นที่ไม่อาจสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรในขณะนั้น จะสั่งราชการด้วยวาจาก็ได้ แต่ให้ผู้รับคำสั่งนั้น บันทึกคำสั่งด้วยวาจาไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและเมื่อได้ปฏิบัติราชการตามคำสั่งดังกล่าวแล้วให้บันทึก รายงานให้ผู้สั่งราชการทราบ ในบันทึกให้อ้างอิงคำสั่งด้วยวาจาไว้ด้วย

หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ให้ส่วนราชการจัดให้มีการกระจายอำนาจ การตัดสินใจเกี่ยวกับการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นใดของ ผู้ดำรงตำแหน่งใดให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องนั้นโดยตรง เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ ทั้งนี้ ในการกระจายอำนาจการตัดสินใจ ดังกล่าวต้องมุ่งผลให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการบริการประชาชน เมื่อได้มีการกระจายอำนาจ การตัดสินใจตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ส่วนราชการกำหนด หลักเกณฑ์การควบคุม ติดตาม และกำกับดูแล การใช้อำนาจและความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจไว้ด้วย หลักเกณฑ์ดังกล่าว ต้องไม่สร้างขั้นตอนหรือการกลั่นกรองงานที่ไม่จำเป็นในการปฏิบัติงานของข้าราชการ ในการนี้ หากสามารถใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือโทรคมนาคมแล้วจะเป็นการลดขั้นตอนเพิ่มประสิทธิภาพ และประหยัดค่าใช้จ่าย รวมทั้งไม่เกิดผลเสียหายแก่ราชการ ให้ส่วนราชการดำเนินการให้ข้าราชการ ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือโทรคมนาคมตามความเหมาะสมและกำลังเงินงบประมาณ เมื่อส่วนราชการใด ได้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ ตามวรรคหนึ่ง หรือได้มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือ โทรคมนาคมตามวรรคสองแล้ว ให้ส่วนราชการนั้นเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือการติดต่อประสานงานระหว่าง ส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการแต่ละแห่งจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการ รวมทั้งรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนเปิดเผยไว้ ณ ที่ทำการของส่วนราชการและ

ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ เพื่อให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าตรวจสอบได้ ในกระทรวงหนึ่งให้เป็นหน้าที่ของปลัดกระทรวงที่จะต้องจัดให้ส่วนราชการภายในกระทรวง ที่รับผิดชอบปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริการประชาชนร่วมกันจัดตั้งศูนย์บริการร่วม เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎอื่นใด ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนสามารถติดต่อ สอบถาม ขอรหัสข้อมูล ขออนุญาต หรือขออนุมัติในเรื่องใด ๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ในกระทรวงเดียวกัน โดยติดต่อเจ้าหน้าที่ ณ ศูนย์บริการร่วมเพียงแห่งเดียว

หมวด 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ ให้ส่วนราชการจัดให้มีการทบทวนภารกิจของตนว่าภารกิจใดมีความจำเป็นหรือสมควรที่จะได้ดำเนินการต่อไปหรือไม่ โดยคำนึงถึง แผนการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายของคณะรัฐมนตรี กำลังเงินงบประมาณของประเทศ ความคุ้มค่าของภารกิจและสถานการณ์อื่นประกอบกัน ในกรณีที่ส่วนราชการเห็นควรยกเลิก ปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงภารกิจ ให้ส่วนราชการดำเนินการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ โครงสร้าง และอัตรากำลังของส่วนราชการให้สอดคล้องกัน และเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อดำเนินการต่อไป ในกรณีที่มีการยุบเลิก โอน หรือรวมส่วนราชการใดทั้งหมดหรือบางส่วน ห้ามมิให้จัดตั้งส่วนราชการที่มีภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันกับส่วนราชการดังกล่าว ขึ้นอีก เว้นแต่มีการเปลี่ยนแปลงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และมีเหตุผลจำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ หรือรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน และ โดยได้รับความเห็นชอบจาก ก.พ.ร. ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจ ตรวจสอบ และทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ ที่อยู่ในความรับผิดชอบเพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศขึ้นใหม่ ให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาพการณ์ หรือสอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสะดวกรวดเร็วและลดภาระของประชาชนเป็นสำคัญ ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการใด ไม่สอดคล้องหรือเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศเป็นอุปสรรคต่อการประกอบกิจการหรือการดำรงชีวิตของประชาชน หรือก่อให้เกิดภาระหรือความยุ่งยากต่อประชาชนเกินสมควรให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอแนะต่อส่วนราชการนั้นเพื่อดำเนินการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกโดยเร็วต่อไป

หมวด 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ในการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงาน และประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป ส่วนราชการใดมิได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานใด และ ก.พ.ร.

พิจารณาเห็นว่างานนั้นมีลักษณะที่สามารถกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จได้ หรือส่วนราชการได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จไว้ แต่ ก.พ.ร. เห็นว่าเป็นระยะเวลาที่ล่าช้าเกินสมควร ก.พ.ร. จะกำหนดเวลาแล้วเสร็จให้ส่วนราชการนั้นต้องปฏิบัติได้ ให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องตรวจสอบให้ข้าราชการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา เมื่อส่วนราชการใดได้รับการติดต่อสอบถามเป็นหนังสือจากประชาชน หรือจากส่วนราชการด้วยกันเกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นที่จะต้องตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินการให้ทราบภายในสิบห้าวัน หรือภายในกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ตามให้ส่วนราชการจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่จะสามารถติดต่อสอบถามหรือขอข้อมูล หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ระบบเครือข่ายสารสนเทศต้องจัดทำในระบบเดียวกับที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจัดให้มีขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกและความรวดเร็วแก่ประชาชนในการติดต่อกับส่วนราชการทุกแห่งให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศกลางขึ้น ในกรณีที่ส่วนราชการใดไม่อาจจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการได้ อาจร้องขอให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารดำเนินการจัดทำระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการดังกล่าวก็ได้ ในการนี้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจะขอให้ส่วนราชการให้ความช่วยเหลือด้านบุคลากร ค่าใช้จ่าย และข้อมูลในการดำเนินการก็ได้

ในกรณีที่ส่วนราชการได้รับคำร้องเรียน เสนอแนะ หรือความคิดเห็นเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการ อุปสรรค ความยุ่งยาก หรือปัญหาอื่นใดจากบุคคลใด โดยมีข้อมูลและสาระตามสมควรให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นที่จะต้องพิจารณาดำเนินการให้ลุล่วงไป และในกรณีที่มิได้อยู่ของบุคคลนั้น ให้แจ้งให้บุคคลนั้นทราบผลการดำเนินการด้วย ทั้งนี้ อาจแจ้งให้ทราบผ่านทางระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการด้วยก็ได้ ในกรณีการแจ้งผ่านทางระบบเครือข่ายสารสนเทศมิให้เปิดเผยชื่อหรือที่อยู่ของผู้ร้องเรียน เสนอแนะ หรือแสดงความคิดเห็น

เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความสะดวกรวดเร็ว ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ เพื่อใช้บังคับกับส่วนราชการอื่น มีหน้าที่ตรวจสอบว่ากฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศนั้น เป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความยุ่งยาก ข້ซ้อน หรือความล่าช้า ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการอื่นหรือไม่เพื่อดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมโดยเร็วต่อไป ในกรณีที่ได้รับการร้องเรียนหรือเสนอแนะจากข้าราชการหรือส่วนราชการอื่นในเรื่องใด ให้ส่วนราชการที่ออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศนั้นพิจารณาโดยทันที และในกรณีที่เห็นว่าการร้องเรียนหรือเสนอแนะนั้นเกิดจากความเข้าใจผิดหรือความไม่เข้าใจในกฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ ให้ชี้แจงให้ผู้ร้องเรียนหรือเสนอแนะทราบภายในสิบห้าวัน การร้องเรียนหรือ

เสนอแนะ จะแจ้งผ่าน ก.พ.ร. ก็ได้ในกรณีที่ ก.พ.ร. เห็นว่า กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศใด มีลักษณะตามวรรคหนึ่ง ให้ ก.พ.ร. แจ้งให้ส่วนราชการที่ออก กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศนั้น ทราบเพื่อดำเนินการปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกต่อไปโดยเร็ว การปฏิบัติราชการในเรื่องใด ๆ โดยปกติ ให้ถือว่าเป็นเรื่องเปิดเผย เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของ ประเทศความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิ ส่วนบุคคล จึงให้กำหนดเป็นความลับได้เท่าที่จำเป็น

ส่วนราชการต้องจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายแต่ละปี รายการ เกี่ยวกับการจัดซื้อหรือจัดจ้างที่จะดำเนินการในปีงบประมาณนั้น และสัญญาใด ๆ ที่ได้มีการอนุมัติ ให้จัดซื้อหรือจัดจ้างแล้ว ให้ประชาชนสามารถขอดูหรือตรวจสอบได้ ณ สถานที่ทำการของส่วนราชการ และระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ ทั้งนี้การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต้องไม่ก่อให้เกิด ความได้เปรียบหรือเสียเปรียบหรือความเสียหายแก่บุคคลใดในการจัดซื้อหรือจัดจ้างในการจัดทำ สัญญาจัดซื้อหรือจัดจ้าง ห้ามมิให้มิข้อความหรือข้อตกลงห้ามมิให้เปิดเผยข้อความหรือข้อตกลง ในสัญญาดังกล่าว เว้นแต่ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือ ข้อบังคับที่เกี่ยวกับการคุ้มครองความลับทางราชการ หรือในส่วนที่เป็นความลับทางการค้า

หมวด 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ นอกจากการจัดให้มีการประเมินผลแล้ว ให้ส่วนราชการจัดให้มีคณะผู้ประเมินอิสระดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ ความคุ้มค่าในภารกิจ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ ก.พ.ร. กำหนดส่วนราชการอาจจัด ให้มีการประเมินภาพรวมของผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับหรือหน่วยงานในส่วนราชการก็ได้ ทั้งนี้ การประเมินดังกล่าวต้องกระทำเป็นความลับและเป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งความสามัคคีของข้าราชการ ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลให้ส่วนราชการ ประเมินโดยคำนึงถึงผลการปฏิบัติงานเฉพาะตัวของข้าราชการผู้นั้นในตำแหน่งที่ปฏิบัติประโยชน์และ ผลสัมฤทธิ์ที่หน่วยงานที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดได้รับการปฏิบัติงานของข้าราชการผู้นั้นในกรณีที่ ส่วนราชการใดดำเนินการให้บริการที่มีคุณภาพและเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด รวมทั้งเป็น ที่พึงพอใจแก่ประชาชนให้ ก.พ.ร. เสนอคณะรัฐมนตรีจัดสรรเงินเพิ่มพิเศษเป็นบำเหน็จความชอบ แก่ส่วนราชการหรือให้ส่วนราชการใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการนั้น เพื่อนำไปใช้ ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือจัดสรรเป็นรางวัลให้ข้าราชการในสังกัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.ร. กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

เมื่อส่วนราชการใดได้ดำเนินงานไปตามเป้าหมาย สามารถเพิ่มผลงาน และผลสัมฤทธิ์ โดยไม่เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายและคุ้มค่าต่อภารกิจของรัฐหรือสามารถดำเนินการตามแผนการลดค่าใช้จ่าย

ต่อหน่วยได้ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ.ร. กำหนด ให้ ก.พ.ร. เสนอคณะรัฐมนตรีจัดสรรเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ส่วนราชการนั้น หรือให้ส่วนราชการใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการนั้น เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือจัดสรรเป็นรางวัลให้ข้าราชการในสังกัด ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.ร. กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

หมวด 9 บทเบ็ดเตล็ด เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ก.พ.ร. โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจกำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติการใดนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รวมทั้งกำหนดมาตรการอื่นเพิ่มเติมก็ได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกานี้ โดยอย่างน้อยต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และการอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ที่สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยให้กระทรวงมหาดไทย ดูแลและให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำหลักเกณฑ์ และให้องค์การมหาชน และรัฐวิสาหกิจ จัดให้มีหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในกรณีที่ ก.พ.ร. เห็นว่าองค์กรมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจใด ไม่จัดให้มีหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่งหรือมีแต่ไม่สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกานี้ให้แจ้งรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อพิจารณาสั่งการให้องค์การมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจ นั้นดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป

โดยสรุปพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 เป็นการกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการขึ้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรูปแบบกฎหมาย ในครั้งแรก โดยรวบรวมแนวทางที่ควรปฏิบัติและกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ในการปฏิบัติราชการให้เกิดความชัดเจนสามารถวัดผลการปฏิบัติราชการแน่นอนขึ้น แม้ว่าหลายเรื่องเป็นการกำหนดเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ในการปฏิบัติราชการภาครัฐในระยะต่อไปก็ตาม แต่แนวทางตามพระราชกฤษฎีกานี้ หากได้มีการนำไปปฏิบัติโดยครบถ้วนก็เชื่อได้ว่าจะเป็นการวางรากฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในระยะแรกของการปฏิรูประบบราชการขึ้นได้ และสามารถรองรับการพัฒนากระบวนการที่กำลังจะดำเนินการในระยะต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการสรุปได้ว่า การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่เป็นความพยายามแก้ปัญหาของระบบราชการแบบดั้งเดิม โดยปรับปรุงในด้านประสิทธิภาพและการให้บริการประชาชน และมีการบริหารจัดการแนวใหม่ที่ยึดหลักธรรมาภิบาล จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนที่ต้องเพิ่มศักยภาพและความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยน เพื่อตอบสนองความต้องการของระบบที่เปลี่ยนแปลงไป

แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

ความหมายของธรรมาภิบาล

คำว่า “ธรรมาภิบาล” มาจากคำภาษาอังกฤษว่า “Good Governance” และได้มีผู้ให้คำนิยามและความหมายของคำว่าธรรมาภิบาลไว้มาก รวมทั้งองค์กรต่าง ๆ ได้นำไปใช้ ดังนั้นจึงรวบรวมคำนิยามที่องค์กรหลักและบุคคลสำคัญที่มีบทบาทในการส่งเสริมธรรมาภิบาลได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

สำนักงานรัฐมนตรี (2542 : 1) ได้ระบุหลักการของคำนิยาม การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ดังนี้ “การบริหาร กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย หรือ The Asian Development Bank (ADB) (อมรา พงศาพิชญ์, 2541 : 18) กล่าวว่า ธรรมาภิบาลคือ การมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้

อานันท์ ปันยารชุน (2542 : 26) กล่าวถึง ธรรมาภิบาลว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำการไปในหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์หลากหลาย และขัดแย้งกันได้

ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 12) ระบุว่าความคิดธรรมรัฐเป็นการมอบอำนาจการเมืองการปกครองแบบใหม่ที่แข็งแกร่งที่แท้ แต่ให้มีปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาชนและให้มีลักษณะแยกย่อยมากขึ้น แนวคิดธรรมรัฐคือ การเป็นหุ้นส่วนกันในการบริหารและปกครองประเทศโดยรัฐ ประชาชน และเอกชน ซึ่งขบวนการอันนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของชนดี ซึ่งแนวคิดนี้เกิดจากการที่ประชาชนเห็นว่า ระบบราชการล้าหลัง ทุกส่วนต้องการการปฏิรูป ต้องมีการปรับโครงสร้างราชการให้ดีขึ้น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และประชาชนต้องการให้มี

การตรวจสอบโดยสื่อมวลชนและนักวิชาการ ดังนั้นธรรมาภิบาลจึงเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างภาครัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ซึ่งทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใสตรวจสอบได้ และมีความร่วมมือของฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการที่จะสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทยได้นั้น ให้ปฏิรูประบบ 4 ส่วนคือ ปฏิรูปภาวราชการภาครัฐกิจเอกชน ภาคเศรษฐกิจสังคม และปฏิรูปกฎหมาย

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 5) ให้ความหมายว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่าง ๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2542 : 14) ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่า การที่กลไกของรัฐทั้งการเมืองและการบริหาร มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบเป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก

ทิพาดี เมฆสุวรรณ (2543 : 5) ได้ให้ความเห็นว่า ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance นี้เป็นเรื่องที่ทุกสังคม ทุกประเทศไม่ว่าเป็นประเทศกำลังพัฒนาหรือพัฒนาแล้วต้องการให้เกิดขึ้น คำว่า Governance เป็นคำเก่าที่มีมานานแล้ว หมายถึง กรอบในการบริหารจัดการขององค์กรต่าง ๆ ในการบริหารระบบบริษัทก็จะเรียกว่า Corporate Good Governance ในราชการก็เรียกว่า Public Governance ซึ่งกรอบการบริหารจัดการนี้ทั้งดีและไม่ดีที่ดีเรียกว่า Good Governance ที่ไม่ดีเรียกว่า Bad Governance

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2543) ได้ให้ความสำคัญขององค์กรประชาสังคม ซึ่งมีส่วนในการร่วมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ทั้งนี้องค์กรรัฐจะอาศัยการบริหารจัดการที่ดีเป็นกลไกเกื้อหนุน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการฟื้นฟูสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนให้ยั่งยืนจะเห็นว่าความหมายและคำนิยามของคำว่า “ธรรมาภิบาล” มีความหลากหลาย ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะการปกครอง วัฒนธรรม และ วัตถุประสงค์ของประเทศและองค์กรที่ผลักดันให้นำแนวคิดนี้ไปใช้อย่างไรก็ตามค่านิยมต่าง ๆ เหล่านี้มีแนวคิดพื้นฐาน หลักการ กระบวนการ และผู้ที่คาดหวังที่ใกล้เคียงกันหลายประเด็น เช่น การสร้างธรรมาภิบาลเพื่อการปฏิรูปการบริหารการปกครองประเทศให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และกระตุ้นให้ประชาชนทุกฝ่ายทุกระดับร่วมกันพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง

องค์กรสหประชาชาติ หรือ United Nations (UN) (สุจิต นิมิตรกุล, 2543 : 13 - 24) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับธรรมาภิบาลว่าเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกันและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใสธรรมาภิบาล คือการมีส่วนร่วมของประชาชน และสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกันได้

องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น - JICA (อมรา พงศาพิชญ์, 2541 : 68-81) กล่าวถึง ธรรมนูญใน “Participatory Development and Good Governance Report of the Aid Study Committee (1995)” ว่าเป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนพึ่งตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม

องค์การสหประชาชาติเพื่อการพัฒนา หรือ United Nations and Development Programme (UNDP) (รักษา สานติยานนท์, 2544 : 4) ให้นิยามของคำว่า ธรรมนูญ หมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วยกลไกกระบวนการ และสถาบันต่าง ๆ ที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความเห็นที่แตกต่างกันบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ขึ้นอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของชนยากจนและผู้ด้อยโอกาส ได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา

โกฟี (Kofi Annan อ้างถึงใน บุญบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี, 2544 : 6) กล่าวว่า ธรรมนูญเป็นแนวทางการบริหารงานของรัฐที่เป็นการก่อให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชนหลักนิติธรรม สร้างเสริมประชาธิปไตย และมีความโปร่งใส และเพิ่มประสิทธิภาพ

ประเวศ วะสี (2549 : 15) อธิบายว่า การที่สังคมประกอบด้วยภาคสำคัญ ๆ 3 ภาค คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน เมื่อพิจารณาถึงธรรมนูญก็จะรวมถึงความโปร่งใส ความถูกต้องของสามภาคดังกล่าว ธรรมนูญจึงเป็นเสมือนพลังผลักดันที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ

ธนาคารโลก หรือ World Bank (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549 : 13) ได้ให้ความหมายว่า Good Governance เป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา ความหมายของธนาคารโลกเป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมนูญเพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพมีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ และสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2549 : 1) ธรรมนูญหรือการบริหารจัดการที่ดี หมายถึง ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ภาคต่าง ๆ ของสังคมพัฒนา

และอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข และเป็นธรรมกับทุกภาคส่วนในสังคม ได้แก่ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจเอกชน และภาครัฐ/การเมือง ประกอบกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้วางรากฐานธรรมาภิบาลของสังคมไทยไว้แล้วโดยการสร้างธรรมาภิบาลมุ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพของคน ภายใต้ความมีคุณธรรมและความรอบรู้ทำให้การปฏิบัติอยู่ภายใต้หลักเหตุผล

จากความหมายเกี่ยวกับธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่หน่วยงาน และนักวิชาการต่าง ๆ ได้ให้ความหมายไว้นั้น สามารถสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล คือ กลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชนและ ภาคประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

ความสำคัญของธรรมาภิบาล

บุญบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี (2544 : 1) ได้กล่าวถึงความสำคัญของธรรมาภิบาลไว้ดังนี้ ประเทศไทยมีความตื่นตัวสนใจเรื่องธรรมาภิบาลอย่างมากโดยเฉพาะภายหลังจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นอกจากนี้วิกฤติเศรษฐกิจก็มีส่วนทำให้ความสนใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาลมีมากยิ่งขึ้น เป็นที่เชื่อกันว่าหากประเทศไทยมีการนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้กับการปฏิบัติงานภาคราชการ เอกชน และประชาชนแล้ว จะทำให้ประเทศมีการพัฒนาไปในทิศทางที่ดี และเกิดความเป็นธรรมในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองธนาคารโลกมีบทบาทในการจัดการบริหารการใช้จ่ายของภาครัฐ และการปฏิรูประบบราชการ กล่าวคือธนาคารโลกนอกจากจะให้ความสำคัญและช่วยเหลือประเทศไทยในเรื่องเกี่ยวกับธรรมาภิบาลแล้ว ยังรวมถึงการปรับปรุงกฎเกณฑ์ในด้านความช่วยเหลือทางการเงิน การแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัยขึ้น ในขณะที่องค์การการเงินระหว่างประเทศหรือ International Monetary Fund (IMF) กระตุ้นให้มีการปรับโครงสร้างของสถาบันการเงิน และการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติหรือ United Nations Development Programme (UNDP) สนับสนุนให้มีการจัดทำโครงการนำร่องเพื่อกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมเรื่องการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย Asian Development Bank (ADB) ดังเห็นได้จากช่วงระหว่างปี พ.ศ.2511 - 2540 ประเทศไทยได้รับทุนความช่วยเหลือจาก ADB ในรูปของเงินกู้ประมาณ 4.25 พันล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา และอีก 37.4 พันล้านเหรียญในรูปของความช่วยเหลือพิเศษ (Asian Development Bank, 1999) ความช่วยเหลือหลัก ๆ ที่ ADB ให้มีดังนี้ 1) การกระจายอำนาจและการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ 2) การส่งเสริมให้มีการตรวจสอบ การปฏิบัติงานขององค์กรของรัฐ 3) การเร่งให้มีการปรับโครงสร้างเพื่อการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น 4) การลดบทบาทการแทรกแซงของรัฐและการปฏิรูป

รัฐวิสาหกิจไทย 5) การส่งเสริมให้มีการประสานงานในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติ และ 6) สนับสนุนให้มีการปฏิรูปกฎหมายและระบบตุลาการ นอกจากนี้ยังมีองค์การความช่วยเหลือระหว่างประเทศจากประเทศญี่ปุ่น แคนาดา นิวซีแลนด์และออสเตรเลีย ที่ต่างก็มีบทบาทสนับสนุนโครงการพัฒนาเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลในประเทศไทยในประเทศไทยธรรมาภิบาลได้กลายเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการที่เกื้อหนุนสังคมประชาธิปไตยได้มีการเสนอและกล่าวถึงแนวคิดนี้อย่างกว้างขวาง ตัวอย่างที่เห็นอย่างเป็นรูปธรรม คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติมาตราต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กับหลักธรรมาภิบาล ถ้าหากมีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง และระบบบริหารของรัฐบาลมีความยุติธรรมและเป็นที่เชื่อถือทั้งในและต่างประเทศ อีกทั้งนำไปสู่การลดการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของบ้านเมืองได้ นอกจากนี้ยังมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ที่ออกมาเพื่อการนี้โดยเฉพาะ

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (2552) ธรรมาภิบาลเป็นหลักเกณฑ์การปกครองบ้านเมืองตามวิถีทางประชาธิปไตยเป็นการปกครองบ้านเมืองที่มีความเป็นธรรม มีกฎเกณฑ์ที่ดีในการบำรุงรักษาบ้านเมือง และสังคมให้มีการพัฒนาครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม รวมทั้งมีการจัดระบบองค์กรและกลไกต่าง ๆ ในส่วนราชการ องค์กรของรัฐ รัฐบาลการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรอิสระ องค์กรเอกชน กลุ่มชมรมและสมาคมต่าง ๆ ทั้งที่เป็นนิติบุคคลภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ดังนั้น ธรรมาภิบาลจึงเป็นแนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศ ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนของทั้งประเทศสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขและตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม

กล่าวโดยสรุป การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้มีความสำคัญต่อการบริหารงานในภาคราชการ เอกชน และประชาชน เนื่องจากจะเป็นกลไกในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้นเป้าหมายขององค์การสัมฤทธิ์ผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ในภาคราชการจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง และระบบบริหารของรัฐบาลมีความยุติธรรมและเป็นที่เชื่อถือทั้งในและต่างประเทศ อีกทั้งนำไปสู่การลดการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของบ้านเมืองได้

องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

องค์ประกอบของธรรมาภิบาลเป็นเรื่องเกี่ยวกับกรอบ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ แนวทาง หรือวิธีปฏิบัติในการพิจารณา องค์ประกอบของธรรมาภิบาลในที่นี้ได้พิจารณาจากการนำแนวนโยบายและหลักเกณฑ์การปฏิบัติเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลของหน่วยงานหลักที่มีความสำคัญ ได้แก่ องค์กร

ระหว่างประเทศ และหน่วยงานราชการภาครัฐ โดยแต่ละองค์กรได้เสนอองค์ประกอบหรือมิติของ ธรรมชาติมาดังต่อไปนี้

ระเบียบนายกรัฐมนตรีกว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (สำนัก นายกรัฐมนตรี, 2542 : 2-8) คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติสำหรับการสร้างระบบบริหาร กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบ บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ขึ้น ระเบียบนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 โดยทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและรายงานผลการปฏิบัติต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้ระบุถึงหลักสำคัญของธรรมชาติ 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบหลักของธรรมชาติที่เสนอโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เน้นการกำหนด เป็นกรอบแนวทางให้แก่หน่วยงานราชการเพื่อถือปฏิบัติ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของบุคคล

2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชน พัฒนาดนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็น ประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4. หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และ เสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็นการได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบ ต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจน การเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์

สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย หรือ The Asian Development Bank (ADB) (อมรา พงศาพิชญ์, 2541 : 18) ได้ทำการปรับมิติธรรมาภิบาลของธนาคารโลก โดยลดลงเหลือ 4 มิติ ดังนี้

1. ความรับผิดชอบในผลงาน (Accountability) เกี่ยวข้องกับการที่หน่วยงานหรือข้าราชการที่เกี่ยวข้องสามารถอธิบายเหตุผลเกี่ยวกับการกระทำของตนได้ รวมทั้งมีความรับผิดชอบต่อผู้ที่มีมอบอำนาจให้ ซึ่งหมายถึง ประชาชนเป็นหลักใหญ่

2. การมีส่วนร่วม (Participation) เกี่ยวข้องกับการที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเป็นเจ้าของและที่สำคัญคือ จะช่วยให้ผลของการดำเนินการในโครงการต่าง ๆ เป็นไปตามความต้องการของคนส่วนใหญ่

3. ความโปร่งใส (Transparency) เกี่ยวข้องกับ 2 ประเด็นคือ การที่สาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่สำคัญของภาครัฐได้อย่างสะดวก และอีกประเด็นคือ ความชัดเจนและการเปิดเผยเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ และกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ ของภาครัฐ และ

4. ความเป็นสิ่งที่สามารถทำนายได้ (Predictability) เกี่ยวข้องกับ 2 ประเด็นเช่นกัน ประเด็นแรก เป็นเรื่องของกฎหมาย ระเบียบ และนโยบายในการปกครองสังคมและประเด็นที่สอง เกี่ยวข้องกับความเสมอภาค ความยุติธรรม และความคงเส้นคงวาในการบังคับใช้กฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2542 : 1 - 6) ได้กำหนดองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่สำคัญ 6 ประการคือ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า ความมีส่วนร่วม และหลักคุณธรรม จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของสำนักงาน ก.พ. เน้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และการให้บริการของรัฐ ซึ่งพอสรุปได้

1. หลักนิติธรรม กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดี และลงโทษคนไม่ดีได้ มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใสและตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ และมีส่วนร่วมในกรณีต่าง ๆ

2. หลักความโปร่งใส การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ เกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ

3. หลักความรับผิดชอบ การได้รับการยอมรับและความพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน และจำนวนการร้องเรียน หรือการกล่าวหาที่ได้รับ

4. หลักความคุ้มค่า ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ

5. หลักการมีส่วนร่วม ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง

6. หลักคุณธรรม คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริการจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย ยั่งยืน

กระทรวงมหาดไทย (2542 : 1 - 5) องค์กรประกอบในการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของกระทรวงมหาดไทยมี 11 องค์กรประกอบ คือ การมีส่วนร่วม ความยั่งยืน สิ่งที่ชอบธรรม ความโปร่งใส ความเป็นธรรมและความเสมอภาค ความรู้และทักษะของเจ้าหน้าที่ ความเสมอภาคทางเพศ ความอดทนอดกลั้น หลักนิติธรรมความรับผิดชอบ และการเป็นผู้กำกับดูแล จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยกระทรวงมหาดไทยเน้นไปทางด้านการบริหาร การปกครอง การพัฒนา และการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นสายงานที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบโดยตรง มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดคล้องประสานกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน

2. ความยั่งยืน (Sustainability) มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักการของความสมดุลทั้งในเมืองและชนบท ระบบนิเวศ และทรัพยากรธรรมชาติ

3. ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (Legitimacy) และให้การยอมรับ (Acceptance) การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตัวไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

4. มีความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลต่าง ๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการ และสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจนและเป็นไปตามที่กำหนดไว้

5. ส่งเสริมความเป็นธรรม (Equity) และความเสมอภาค (Equality) มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และมีระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ชัดเจน

6. มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากรและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับการทำงานได้ และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

7. ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (Promoting Gender Balance) เปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

8. การอดทนอดกลั้น (Tolerance) และ การยอมรับ (Acceptance) ต่อทัศนคติที่หลากหลาย (Diverse Perspectives) รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หาจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

9. การดำเนินการตามหลักนิติธรรม (Operating by Rule of Law) พัฒนา ปรับปรุง แก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม

10. ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

11. การเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) แทนการควบคุม โอนงานบางอย่างไปให้องค์กรท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด หรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้เอกชนดำเนินการแทน

องค์การสหประชาชาติเพื่อการพัฒนาหรือ United Nations Development Programme (UNDP) (รัชนี สาณานิพนธ์ และคณะ, 2544 : 4) เป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีความสำคัญกับเรื่องของธรรมาภิบาลในระดับประเทศเป็นอย่างมาก โดยมีความมุ่งหวังว่าธรรมาภิบาลจะนำมา ซึ่งการพัฒนาของประเทศในลักษณะที่ให้ความสำคัญกับคนยากจนและสตรี ก่อให้เกิดความยั่งยืนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม สร้างโอกาสที่ดีขึ้นให้กับประชาชนทั้งในด้านการงานและชีวิตความเป็นอยู่ UNDP ได้แบ่งธรรมาภิบาลออกเป็น 9 มิติดังนี้

1. การมีส่วนร่วม (Participation) คนทุกคนไม่ว่าชายหรือหญิงควรมีสิทธิมีเสียง ในกระบวนการตัดสินใจโดยตรงหรือทางอ้อมผ่านกลุ่มหรือสถาบันที่สังกัดก็ได้ การมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ ประชาชนมีเสรีภาพในการชุมนุมและการพูดในที่สาธารณะ รวมทั้งจะต้องเป็นการมีส่วนร่วมที่สามารถเกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

2. ระเบียบของกฎหมาย (Rule of Law) กรอบของกฎหมายจะต้องยุติธรรมและมีการบังคับใช้อย่างเท่าเทียมกัน

3. ความโปร่งใส (Transparency) ประชาชนที่เกี่ยวข้องจะต้องสามารถเข้าถึงกระบวนการสถาบัน และข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องได้ จะต้องมีการจัดหาข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนเข้าใจและสามารถติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐได้

4. การตอบสนอง (Responsiveness) สถาบันและกระบวนการต่าง ๆ จะต้องพยายามที่จะให้บริการกับประชาชนที่ต้องการทุกคน

5. การอยู่บนพื้นฐานของความเห็นร่วมกัน (Consensus Orientation) ธรรมเนียมปฏิบัติจะเป็นสิ่งที่ทำให้เราสามารถหาข้อสรุปที่คนส่วนใหญ่เห็นร่วมกันจากความคิดเห็นหรือผลประโยชน์ที่หลากหลายแตกต่างกันได้

6. ความเสมอภาค (Equity) คนทุกคนทั้งชายและหญิงมีโอกาสที่จะพัฒนาให้ดีขึ้นหรือรักษาไว้ซึ่งสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของตน

7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) คือ การที่กระบวนการหรือสถาบันในสังคมสามารถปฏิบัติงานได้ผลตามความต้องการหรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยการใช้ทรัพยากรอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด

8. ความรับผิดชอบในผลงาน (Accountability) ผู้ที่ตัดสินใจของภาคีรัฐบาลภาคเอกชน และภาคประชาสังคม จะต้องมีความรับผิดชอบต่อสาธารณชน และสถาบันที่มีส่วนได้เสีย อย่างไรก็ตาม ความรับผิดชอบดังกล่าวนี้ย่อมมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับประเภทองค์กรและขึ้นอยู่กับว่าการตัดสินใจนั้นเป็นเรื่องภายในหรือภายนอกองค์กร

9. วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) ผู้นำและสาธารณชนมีภาพในอนาคตที่กว้าง ๆ เกี่ยวกับธรรมเนียม และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งสิ่งที่จะต้องดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาตามภาพที่ได้มองไว้ วิสัยทัศน์ดังกล่าวนี้ถูกพัฒนาขึ้นมาจากพื้นฐานของความเข้าใจในวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ และสภาพสังคมที่สลับซับซ้อน มิตินี้มีขึ้นมาจากเป็นที่เชื่อว่าธรรมเนียมปฏิบัติจะเกิดขึ้นได้และยั่งยืนนั้น จะต้องมีการดำเนินการและวางแผนทั้งในระยะสั้นและระยะยาวควบคู่กันไป

ธนาคารโลก (World Bank) (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549 : 13) ในระยะหลังธนาคารโลกได้เปลี่ยนบทบาทของตนเองจากเดิมที่เคยเข้าไปแทรกแซงในกิจกรรมต่าง ๆ ภายในประเทศที่ได้รับเงินสนับสนุนจากธนาคารโลกมาเป็นการให้ความสำคัญกับภาพโดยรวมของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับเรื่องของบรรยากาศการปกครอง (Governance Climate) ดังนั้นธนาคารจึงได้แบ่งมิติของการปกครองออกเป็น 4 มิติ คือ 1) การบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management) 2) ความรับผิดชอบในผลงาน

(Accountability) 3) กรอบกฎหมายเพื่อการพัฒนา (Legal Framework for Development) และ 4) ความโปร่งใสและข้อมูลข่าวสาร (Transparency and Information) โดย Kaufmann & Kraay (1999) ในนามของธนาคารโลกได้พัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาล เพื่อใช้กับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกประมาณ 209 ประเทศ ในช่วงระหว่างปี ค.ศ.1996–2004 โดยกำหนดมิติของธรรมาภิบาลที่จะวัดเป็น 6 มิติ ดังนี้

1. เสียงจากประชาชนและความรับผิดชอบในผลงาน (Voice and Accountability) เกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชนทั้งในเชิงทางการเมืองในเชิงพลเมือง และในเชิงมนุษยชาติ
2. ความมั่นคงของการเมืองและความรุนแรง (Political Instability and Violence) เกี่ยวข้องกับเรื่องของโอกาสที่จะเกิดความรุนแรง การก่อการร้ายและการเปลี่ยนแปลงในรัฐบาล
3. ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness) เกี่ยวข้องกับสมรรถนะและความสามารถของระบบราชการ และคุณภาพในการให้บริการประชาชน
4. ภาระที่เกิดจากกฎระเบียบราชการ (Regulatory Burden) เกี่ยวข้องกับนโยบายที่ไม่เป็นมิตรต่อการทำธุรกิจและตลาดการค้า
5. การบังคับใช้กฎหมาย (Rule of Law) เกี่ยวข้องกับคุณภาพในการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจและศาล รวมถึงอัตราการเกิดอาชญากรรมด้วย
6. การควบคุมปราบปรามคอร์รัปชัน (Control of Corruption) เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้อง

อโณมา คงตะแบก (2552 : 3-4) ได้กำหนดองค์ประกอบการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วยหลักการ 10 หลักการ คือ

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับ การให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกาและการปฏิบัติตาม กฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพความยุติธรรมของสมาชิก
2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ
3. หลักความโปร่งใส หมายถึง ความโปร่งใสพอเทียบได้ว่า มีความหมายตรงกันข้ามหรือเกือบตรงกันข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยที่การทุจริตคอร์รัปชันให้ความหมายในเชิงลบและมีความน่าสะพรึงกลัวแฝงอยู่ ความโปร่งใสเป็นคำศัพท์ที่ให้แง่บวกและให้ความหมายในเชิงสงบสุข
4. หลักความมีส่วนร่วม หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ

ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชนและการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนในการมีส่วนร่วม

5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบ ต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลดีและเสียจากการกระทำของตนเอง

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลไทยมีความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก รวมทั้งรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน โดยมุ่งประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด

7. หลักการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ หมายถึง องค์กรที่มีการเสริมสร้างจัดหาและแลกเปลี่ยนความรู้ ตลอดจนนำความรู้ใหม่ ที่มาจากภายนอกองค์กรและภายในองค์กรจากในตัวบุคคล มาปรับปรุงพฤติกรรมการทำงาน

8. หลักการบริหารจัดการ หมายถึง การบริหารจัดการภาครัฐยุคใหม่ (New Public Management) จะเน้นว่าประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญ เป็นหัวใจในการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ เพราะประชาชนมีฐานะของการเป็นพลเมือง และการเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินกิจกรรมเป็นสิ่งสำคัญ เมื่อเป็นพลเมืองและหุ้นส่วน การปรึกษาหารือ การเปิดเผยข้อมูล การมีส่วนร่วม การทำงานอย่างโปร่งใส การทำงานที่มีหลักการ การยึดหลักนิติธรรม การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

9. หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง กระบวนการที่สร้างให้บุคลากรในองค์กร ได้มีโอกาสเรียนรู้ร่วมกัน โดยการศึกษาอบรมปฏิบัติทดลองและการพัฒนาเป็นการดำเนินการเพิ่มพูนความรู้ ศักยภาพในการปฏิบัติงานตลอดจนปรับปรุงพฤติกรรม ให้มีความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์การซึ่งส่งผลให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

10. หลักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร หมายถึง การนำเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารที่รวมทั้งระบบคอมพิวเตอร์ และระบบสื่อสารที่มีความเร็วสูง โดยนำข้อมูล เสียง และ วิดีทัศน์มาเชื่อมโยงกัน เพื่อให้ได้สารสนเทศตามที่ต้องการ มาเพิ่มประสิทธิภาพการเรียนรู้ มีผลกระทบ ในทางบวก ต่อความสามารถในการบริหารจัดการและการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ช่วยเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างเทคโนโลยีสารสนเทศและความเป็นองค์กรการเรียนรู้

จากการศึกษาองค์ประกอบของธรรมาภิบาลสามารถสรุปได้ดังนี้ กระแสโลกาภิวัตน์ กำลังก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบอย่างรวดเร็วและรุนแรงต่อทั้งเศรษฐกิจ การเมืองและ

สังคมของประเทศต่าง ๆ รวมถึงประเทศไทย ดังนั้น ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนจะต้องสนับสนุนหลักทั้ง 6 ประการตามที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อจะได้ร่วมกันปรับบทบาท ปรับวิธีการทำงานของแต่ละภาคให้สนับสนุนเกื้อกูลกัน อย่างไรก็ตามการสร้างธรรมาภิบาลให้เข้มแข็งจำเป็นต้องพัฒนาไปพร้อม ๆ กันทั้ง 3 ส่วนคือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ เพื่อสร้างธรรมาภิบาลที่แท้จริงให้เกิดในสังคมไทยอย่างยั่งยืน สำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาและประมวลแนวคิดต่างๆ แล้วสรุปได้ว่าการอบแนวคิดของสำนักนายกรัฐมนตรี (2542) น่าจะเป็นกรอบแนวคิดที่สอดคล้องกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลมากที่สุด ผู้วิจัยจึงได้นำกรอบแนวคิดดังกล่าวมาเป็นหลักในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

กรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาล

จากการที่แนวคิดของธรรมาภิบาลเป็นที่ยอมรับและแพร่หลายมากขึ้น ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาได้มีความพยายามนำหลักการนี้ไปปฏิบัติใช้ให้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายของประเทศด้วยความช่วยเหลือและการผลักดันขององค์กรระหว่างประเทศที่ต้องการให้ประเทศต่าง ๆ มีการปฏิรูปการบริหารการปกครองที่สอดคล้องกับขยายตัวของการค้าเสรีและโลกาภิวัตน์ ทำให้หลักธรรมาภิบาลกลายเป็นมาตรฐานสากลที่บ่งชี้ถึงระดับการพัฒนาของประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ดังนั้นการพัฒนาเครื่องมือต่าง ๆ ที่ใช้วัดผลของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติหรือเรียกว่า “ตัวชี้วัด” จึงเป็นสิ่งจำเป็นยิ่งในการประเมินความคืบหน้าของการมีธรรมาภิบาล ปัจจุบันจำนวนตัวชี้วัดเกิดขึ้นมามากมายทั้งที่อยู่และไม่อยู่ในกรอบของหลักธรรมาภิบาล และต่างก็มีความหลากหลายในความหมายและมุมมองซึ่งขึ้นอยู่กับ รูปแบบการบริหารการปกครอง วัฒนธรรม สังคม และวัตถุประสงค์ของประเทศและองค์กรที่จัดสร้างตัวชี้วัด อาทิเช่น “เครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคมไทย” ที่จัดทำโดยสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่เน้นการประเมินคุณภาพชีวิตของประชาชน ระดับการศึกษา สิทธิมนุษยชน ศักยภาพของการพัฒนาและความเป็นระเบียบและปัญหาของสังคม ซึ่งผลที่ได้จากเครื่องชี้วัดนี้ นอกจากจะชี้ให้เห็นถึงระดับสถานะการพัฒนาของสังคมในภาพรวมแล้วยังจะเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดลำดับความสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และแนวทางการแก้ไขปัญหาสังคมได้ ตัวชี้วัดที่ได้จากการศึกษานี้มีทั้งที่เกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างและการพัฒนากระบวนการของภาครัฐบ้างสามารถวัดได้ในเชิงสถิติ และบ้างวัดได้เฉพาะในเชิงคุณภาพ บางตัวชี้วัดอาจวัดระดับธรรมาภิบาลได้มากกว่าหนึ่งองค์ประกอบ อย่างเช่น ประชาธิปไตย ซึ่งจัดเป็นตัวชี้วัดความโปร่งใสของรัฐและการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น (บุญบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี, 2544 : 36) โดยมีนักวิชาการต่าง ๆ ได้กำหนดกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาลไว้ดังต่อไปนี้

บุญบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี (2544 : 36 - 46) ได้ศึกษาและพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาล โดยได้กำหนดกรอบตัวชี้วัดธรรมาภิบาลไว้ 5 องค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาล คือ ความชอบธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และการมีส่วนร่วมของประชาชน และได้จำแนกตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับด้านกฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง เพื่อเป็นประโยชน์ในสังเคราะห์สำหรับการนำไปปฏิบัติใช้ดังต่อไปนี้

1. ความชอบธรรม (Legitimacy) หมายรวมถึง หลักนิติธรรม (Rule of Law) และความเป็นอิสระของกระบวนการยุติธรรม (Independence of Judiciary) ซึ่งได้แก่การทำให้กฎหมายเป็นบรรทัดฐาน และทุกคนเคารพกฎหมาย โดยกรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรมและบังคับใช้กับคนทุกกลุ่มอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ซึ่งหมายถึงกระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีความชอบธรรม และเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีที่มีคุณภาพ โดยถูกต้องตามระบบประชาธิปไตย และการมีระบบราชการที่สุจริต โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ โดยตัวชี้วัดที่อยู่ภายใต้ประเด็นความชอบธรรมอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค ความถูกต้อง และความยุติธรรม มีความสัมพันธ์กับหลักกฎหมายที่เป็นธรรม และหลักการบริหารที่ชัดเจน

2. ความโปร่งใส (Transparency) เป็นการพิจารณาที่การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์กติกา และความตั้งใจจริงในการบริหารงานของรัฐต่อสาธารณชน มีความเป็นอิสระในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การค้า สังคม และสิ่งแวดล้อมสู่ประชาชนอย่างทั่วถึง หรือการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะของทางราชการ ตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้ความทันสมัยของข้อมูลและความรวดเร็วของการเผยแพร่ข้อมูล อันเป็นประโยชน์ต่อประชาชน เช่น ในการทำธุรกิจ ประกอบกิจกรรมทางสังคม หรือการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบายของรัฐ นับเป็นสาระสำคัญที่แสดงถึงความโปร่งใสของการบริหารประเทศ ตัวชี้วัดที่ได้จากการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความโปร่งใสนี้อยู่บนพื้นฐานของหลักการบริหารที่ดี ซึ่งเกี่ยวข้อง กับคน งบประมาณ และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

3. ความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ (Accountability) การตัดสินใจใด ๆ ของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนเองกระทำกับสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลัก และมีจิตใจเสียสละ เห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่ โดยตัวชี้วัดที่อยู่ภายใต้ประเด็นนี้อยู่บนพื้นฐานของหลักการบริหารที่ดีซึ่งเกี่ยวข้องกับความน่าเชื่อถือ ความไว้วางใจ ความถูกต้อง และการยอมรับของผู้เกี่ยวข้องที่มีส่วนได้เสียหลักการบริหารมีกลไกตรวจสอบที่ดีสามารถทำได้หลายรูปแบบ เช่น อาศัยกลไกที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และกลไกของสังคม ซึ่งคือจิตวิญญาณ และความตื่นตัวในการตรวจสอบของคนในสังคม

4. ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) กระบวนการและสถาบันของรัฐสามารถจัดสรรและใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยตัวชี้วัดที่อยู่ภายใต้ประเด็นนี้อยู่บนพื้นฐานของการจัดการบริหาร

5. การมีส่วนร่วม (Participation) โดยตัวชี้วัดที่อยู่ภายใต้ประเด็นนี้อยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชน หมายถึง คนไทยทุกคน ไม่ว่าจะประกอบอาชีพใด ๆ ทั้งนี้ประชาชนต้องรู้จักสิทธิและการใช้สิทธิ ประชาชนต้องตื่นตัว กระตือรือร้นที่จะรับรู้ ตรวจสอบ กระบวนการตัดสินใจของภาครัฐที่มีผลกระทบต่อชีวิต ความเป็นอยู่ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของคนอื่น สร้างภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง มีทัศนคติต่อส่วนรวมที่ถูกต้อง มีคุณธรรม

ถวิวลดี บุรีกุล และคณะ (2547 : 26-150) ได้ศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีชี้วัดผลการพัฒนาการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี โดยได้จัดทำคู่มือการจัดทำตัวชี้วัดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักการสำคัญของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี โดยใช้กรอบของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ประกอบด้วย 6 หลัก คือ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักความมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ และ 6) หลักความคุ้มค่า โดยได้กำหนดดัชนีชี้วัดในแต่ละองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1. หลักนิติธรรม เป็นหลักที่มีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐ ประกอบด้วย 7 หลักการ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลักไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรม เพราะหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจการตรวจสอบอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจ

1.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักนิติธรรมมีความเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประการถือเป็นพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันเป็นหลักการสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

1.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนโดยฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

ให้แตกต่างกันไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลยพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่อง

1.4 หลักความชอบด้วยกฎหมาย ในทางเนื้อหาเป็นหลักการที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นไปตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลังและหลักความพอสมควรแก่เหตุ

1.5 หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ผู้พิพากษาสามารถทำภาระหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ มีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมายและทำการพิจารณาพิพากษาภายใต้มนธรรมของตนเท่านั้น โดยวางอยู่บนพื้นฐานของความอิสระจาก 3 ประการ คือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากภาครัฐ และความอิสระจากสังคม

1.6 หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย เมื่อไม่มีข้อบัญญัติทางกฎหมายให้เป็นความผิดและจะเอาผิดกับบุคคลนั้น ๆ ไม่ได้

1.7 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ หมายความว่า รัฐธรรมนุญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้นและหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนุญดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับ

2. หลักคุณธรรม หมายถึง ศีลธรรมประจำวิชาชีพ ซึ่งมีความหมายแคบกว่าศีลธรรมของประชาชนหรือสังคมโดยทั่วไป ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ ปลอดจากการทำผิดวินัย ปลอดจากการทำผิดกฎหมาย และปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมจรรยาวิชาชีพและจรรยาบรรณ เมื่อพิจารณาเรื่องคุณธรรมควรพิจารณาเรื่องต่อไปนี้

2.1 องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างโจ่งแจ้งหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายน้อยลง

2.2 องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติหน้าที่น้อยกว่าหรือไม่ดีเท่าที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติเช่นนั้นน้อยลง

2.3 องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติที่มากกว่าที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติเช่นนั้นน้อยลง

2.4 องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ใช้วิธีการที่ผิดกฎหมายหรือปฏิบัติเช่นนั้นน้อยลง

สำหรับการที่หน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณนั้น เป็นการกระทำผิดวิชาชีพไม่ได้แก่ พฤติกรรมที่สวนทางหรือขัดแย้งกับองค์ประกอบของวิชาชีพนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการมีจรรยาบรรณวิชาชีพ และการประพฤติตามจรรยาบรรณวิชาชีพ

3. หลักความโปร่งใส นิยามของความโปร่งใสนั้นสามารถแยกพิจารณาออกเป็น 2 นัย คือ พิจารณาจากความหมายตามนัยของศัพท์ความโปร่งใส หมายถึงคุณสมบัติที่แสงผ่านได้ มองเห็นทะลุง่าย รวมทั้งจับได้ง่าย เปิดเผย ตรงไปตรงมา และเข้าใจง่าย อีกนัยหนึ่งโดยการเปรียบเทียบกับ การทุจริตคอร์รัปชัน โดยที่คอร์รัปชันมีความหมายในเชิงลบ แสดงถึงพฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ ในลักษณะซ่อนเร้น เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตน เช่น การผูกขาดอำนาจหน้าที่ (Monopoly of Authority) และการใช้ดุลยพินิจมากเกินไปโดยไม่มี หรือ มีการตรวจสอบ (Accountability) และความโปร่งใสน้อย ส่วนความโปร่งใสมีความหมายในเชิงบวก แสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมที่รู้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่กระทำการใด เพื่อประโยชน์สาธารณะ องค์ประกอบและเครื่องชี้วัดของความโปร่งใสสามารถอธิบายความโปร่งใสได้ 4 ด้าน คือ ความโปร่งใสด้านโครงสร้างงานระบบงาน ความโปร่งใสด้านระบบการให้ทุน ความโปร่งใสของระบบการให้โทษ และความโปร่งใสด้านการเปิดเผยของระบบงาน

3.1 ความโปร่งใสในด้านโครงสร้างระบบงาน ประกอบด้วยพฤติกรรมดังต่อไปนี้

- 1) มีการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง เช่น มีคณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการสอบสวน
- 2) โปร่งใสเห็นระบบงานทั้งหมดได้อย่างชัดเจน
- 3) ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รับรู้การทำงาน
- 4) มีเจ้าหน้าที่มาด้วยระบบคุณธรรมมีความสามารถสูงมาอยู่ใหม่มากขึ้น
- 5) มีการตั้งคณะกรรมการหรือหน่วยงานตรวจสอบขึ้นใหม่ และ
- 6) มีฝ่ายบัญชีที่เข้มแข็ง

3.2 ความโปร่งใสด้านระบบการให้ทุน ประกอบด้วยพฤติกรรมดังต่อไปนี้

- 1) มีคำตอบแทนพิเศษในการปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ
- 2) มีคำตอบแทนเพิ่มสำหรับการปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ
- 3) มีคำตอบแทนพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่ที่ซื่อสัตย์ และ
- 4) มีมาตรฐานเงินเดือนสูงพอเพียงกับค่าใช้จ่าย

3.3 ความโปร่งใสของระบบการให้โทษ ประกอบด้วยพฤติกรรมดังต่อไปนี้

- 1) มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ
- 2) มีวิธีการพิจารณาโทษจริงจัง หนักเบาตามเหตุแห่งการกระทำผิด
- 3) มีการลงโทษจริงจัง หนักเบาตามเหตุแห่งการกระทำผิด
- 4) มีระบบการฟ้องผู้กระทำผิดที่มีประสิทธิภาพ
- 5) หัวหน้างานลงโทษผู้ทุจริตอย่างจริงจัง
- 6) มีการปราบปรามผู้ส่อการทุจริตให้เลิกความพยายามทุจริต และ
- 7) มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว

3.4 ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล ประกอบด้วยพฤติกรรมดังต่อไปนี้

- 1) ประชาชนได้เข้ามามีรับรู้การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบ
- 2) ประชาชนและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อ จัดหา การให้สัมปทาน การออกกฎระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ
- 3) ประชาชน สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ได้มีโอกาสควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการต่าง ๆ มากขึ้น และ
- 4) มีการใช้กลุ่มวิชาชีพภายนอกเข้ามาร่วมตรวจสอบ

4. หลักการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้กับประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำปรึกษา ร่วมวางแผนร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนรวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณา กำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วย การแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน มีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหารงาน หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมือง จากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง วิธีการแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจากระดับต่ำสุดไปหาระดับสูงสุดออกเป็น 6 ระดับ และจำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมในแต่ละระดับจะเป็นปฏิภาคกับระดับของการมีส่วนร่วมถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมก็จะลดลง ตามลำดับ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ซึ่งหลักการมีส่วนร่วมประกอบด้วยหลักการสำคัญ 4 หลักการ คือ

4.1 ระดับการให้ข้อมูลเป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนที่เกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ และยังเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องกับใด ๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว

4.2 ระดับการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้นและประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่าง ๆ และการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง รวมไปถึงการร่วมปรึกษาหารือ เป็นต้น

4.3 ระดับการพัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วม สร้างความเข้าใจให้กับสาธารณชน เป็นระดับขั้นที่สูงสุดของการมีส่วนร่วม คือ เป็นระดับที่รับผิดชอบโครงการ ได้ตระหนักถึงสำคัญของประโยชน์ที่จะได้รับจากการมีส่วนร่วมของประชาชนและได้มีการพัฒนาสมรรถนะหรือขีดความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น จนอยู่ในระดับที่สามารถร่วมได้อย่างเต็มที่และเกิดประโยชน์สูงสุด

5. หลักความรับผิดชอบ เป็นองค์ประกอบสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารกิจการสาธารณะ ความเชื่อดังกล่าวและความสนใจ Accountability ในสังคมไทยนั้นมีแรงผลักดันจากทั้งภายในและภายนอก สำหรับปัจจัยภายนอกแนวความคิดรัฐธรรมนูญหรือการบริหารจัดการที่ดี หรือ Good Governance นับว่าเป็นแรงผลักดันที่สำคัญต่อความสนใจใน Accountability องค์ประกอบประการหนึ่งของ Good Governance ก็คือ Accountability ในแวดวงบริหารรัฐกิจ Accountability แบ่งออกเป็น 2 แนวทาง คือ 1) ความหมายแบบแคบ หรือดั้งเดิม Accountability หมายถึง ความสามารถในการตอบคำถามได้ หรือ answerability ข้าราชการสามารถตอบคำถามหรือให้อธิบายถึงพฤติกรรมกระทำของตนหรือหน่วยงานได้ ดังนั้นข้าราชการมี Accountability ก็เพียงแค่ปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับรวมทั้งคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และตอบคำถามเฉพาะเท่าที่กฎหมายกำหนด และ 2) ความหมายแบบกว้างในปัจจุบัน Accountability มีความหมายกว้างกว่าความสามารถในการตอบคำถามหรืออธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมได้เท่านั้น ยังรวมถึงความรับผิดชอบในผลงาน หรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะการรับฟังความคิดเห็น การให้ข้อมูลการร่วมตัดสินใจ การพัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วม ลักษณะตัวชี้วัดหลักความรับผิดชอบ ได้แก่

5.1 การมีเป้าหมายที่ชัดเจนเป็นสิ่งสำคัญสิ่งแรกของระบบสำนักรับผิดชอบ กล่าวคือ องค์การจะต้องกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของการปฏิบัติ การสร้างวัฒนธรรมใหม่ให้ชัดเจนว่า ต้องการบรรลุอะไรและเมื่อไร ที่ต้องการเป็นผลลัพธ์นั้น

5.2 การสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน จากเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ต้องประกาศให้ทุกคนได้รับรู้และเกิดความเข้าใจ ถึงสิ่งที่ต้องการบรรลุ และเงื่อนไขเวลาที่ต้องการให้เป็นผลเปิดโอกาสให้ทุกคนได้เป็นเจ้าของ โครงสร้างวัฒนธรรมนี้ร่วมกัน เพื่อให้เกิดการประสานกำลังคนร่วมกันทำงานเพื่อประสิทธิภาพโดยรวมขององค์การ

5.3 การปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ความสำเร็จของการสร้างวัฒนธรรมสำนักรับผิดชอบอยู่ที่ความสามารถของหน่วยงานในการสื่อสารสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นในองค์การ ผู้บริหารให้การสนับสนุน แนะนำทำการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพและมีการประสานงานร่วมมือกันทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์การ

5.4 การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้อต่อการทำงานอย่างไม่หยุดยั้งปัจจัยเป็นการเปลี่ยนแปลงนับว่าเป็นเรื่องปกติและทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงจะมีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเสมอหน่วยงานต้องมีมาตรการในการจัดการกับพฤติกรรมต่อต้านการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เพื่อให้ทุกคนเกิดการยอมรับแนวความคิดและเทคโนโลยีใหม่ ๆ

5.5 การมีแผนสำรอง ส่วนประกอบสำคัญขององค์การที่มีลักษณะวัฒนธรรมสำนักรับผิดชอบ ต้องมีการวางแผนฟื้นฟูที่สามารถสื่อสารให้ทุกคนในองค์การได้ทราบและเข้าใจถึงแผนและนโยบายขององค์การและที่สำคัญต้องมีการกระจายข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องสมบูรณ์อย่างเปิดเผย

5.6 การติดตามประเมินผลการทำงาน องค์การจำเป็นต้องมีการติดตามและประเมินผลการทำงานเป็นระยะ ๆ อย่างสม่ำเสมอเพื่อตรวจสอบว่าผลงานนั้นเป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพงานที่กำหนดไว้หรือไม่ ผลงานที่พบว่ายังไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดต้องมีการดำเนินการแก้ไขในทันที ขณะที่ผลงานที่ได้มาตรฐานต้องได้รับการยอมรับยกย่องในองค์การ

6. หลักความคุ้มค่า จะครอบคลุมถึงดัชนีที่วัดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารการจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ดัชนีวัดการประหยัดและดัชนีวัดความสามารถในการแข่งขัน เครื่องชี้ผลในการปฏิบัติหรือการประเมินของการดำเนินการนั้น มีผู้เสนอแนวคิดในการวัดผลสำเร็จของการดำเนินกิจกรรมทั้งด้านการผลิต การบริการ ซึ่งสามารถประยุกต์ใช้ในเอกชนและภาครัฐ คือ Kaplan & Norton ได้เขียนเรื่อง The Balanced Scorecard ในปี 1996 กล่าวถึงตัวชี้วัดผลสำเร็จของธุรกิจ (Key Performance Indicator : KPIs) โดยเป็นการเปลี่ยนแนวคิดจากการวัดด้านการเงินเป็นหลักซึ่งการวัดด้านการเงินจะแสดงเพียงว่าอนาคตของธุรกิจควรจะเป็นอย่างไร และควรมีกุญแจอย่างไรในหลักความคุ้มค่าจะครอบคลุม 3 ประเด็นคือ การบริหารจัดการใช้ทรัพยากร การประหยัดและความสามารถในการแข่งขัน

6.1 การประหยัด หมายถึง การทำงานและผลตอบแทนบุคลากรเป็นไปอย่างเหมาะสมการไม่มีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ การมีผลผลิตหรือบริการได้มาตรฐาน การมีการตรวจสอบภายในและการจัดรายงานการเงิน และการมีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ

6.2 การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด หมายถึง มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ มีการพัฒนาทรัพยากรบุคคล และมีการใช้ผลตอบแทนตามผลงาน

6.3 ความสามารถในการแข่งขัน หมายถึง การมีนโยบาย แผน วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมาย มีการเน้นผลงานด้านบริการ การมีการประเมินผลการทำงานและผู้บริหารระดับสูง มีสถานะผู้นำ

วิจิต หล่อจิระชุนท์กุล และคณะ (2549) ได้ศึกษาการพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาคไว้ 4 หลัก คือ ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วม ตัวชี้วัดความโปร่งใส

ในการปฏิบัติงาน ตัวชี้วัดความรับผิดชอบในผลงาน และตัวชี้วัดความเสมอภาคในการใช้กฎหมายไว้ดังต่อไปนี้

1. ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย รูปแบบการมีส่วนร่วมที่ผู้บริหารราชการส่วนภูมิภาคจัดให้มีขึ้น คุณภาพของการจัดให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน การตอบสนองต่อข้อคิดเห็นของประชาชน และร้อยละของประชาชนที่มีความพึงพอใจต่อการที่จังหวัดจัดให้มีมีส่วนร่วมในระดับมากขึ้นไป

1.1 รูปแบบการมีส่วนร่วมที่ผู้บริหารราชการส่วนภูมิภาคจัดให้มีขึ้นกำหนดให้มีอย่างน้อย 2 รูปแบบ คือ

1.1.1 มีการสำรวจความคิดเห็นโดยวิธีต่อไปนี้ 1) การสัมภาษณ์รายบุคคล 2) การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์หรือโทรสาร ทางระบบอินเทอร์เน็ตหรือทางอื่น 3) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ และ 4) การสนทนากลุ่มย่อย

1.1.2 มีการประชุมปรึกษาหารือโดยวิธีต่อไปนี้ 1) การประชุมพิจารณา 2) การอภิปรายสาธารณะ 3) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร 4) การประชุมเชิงปฏิบัติการ และ 5) การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย

1.2 คุณภาพของการจัดให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งจะมียอดประกอบของคุณภาพอย่างน้อย 7 ข้อ คือ 1) มีการประกาศอย่างแพร่หลายให้ประชาชนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน ถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ และรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้ 2) สถานที่สำหรับรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนมีมากกว่า 1 แห่ง 3) มีการยื่นข้อเสนอจากประชาชนตั้งแต่ 4 ข้อเสนอขึ้นไป 4) มีการสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประกาศให้ประชาชนทราบภายใน 15 วันนับแต่วันเสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็น 5) มีการแจ้งให้ประชาชนทราบถึงผลการตัดสินใจในเบื้องต้นภายใน 7 วันนับจากวันสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น 6) ให้เวลากับประชาชนอย่างเพียงพอในการแสดงความคิดเห็น และนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับผลสรุปการรับฟังความคิดเห็นและผลการตัดสินใจในเบื้องต้น และ 7) สนับสนุนให้กลุ่มบุคคลหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบและผู้เกี่ยวข้องโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม

1.3 การตอบสนองต่อข้อคิดเห็นของประชาชน ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ 4 ข้อ คือ 1) ในเอกสารประกอบการตัดสินใจ มีการระบุถึงกระบวนการมีส่วนร่วมและวิธีการระดมความคิดเห็นจากประชาชน 2) ในเอกสารประกอบการตัดสินใจ มีการสรุปย่อผลลัพธ์ต่าง ๆ ที่ได้จากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน 3) ในเอกสารประกอบการตัดสินใจ มีการระบุถึงแนวทางในการนำข้อคิดเห็น

จากประชาชนเข้ามาสู่กระบวนการตัดสินใจ และ 4) มีการประชุมปรึกษาหารือกับคน/กลุ่มที่นำเสนอความคิดเห็น/ยื่นข้อเสนอหลังการจัดให้มีส่วนร่วม

1.4 ร้อยละของประชาชนที่มีความพึงพอใจต่อการที่จังหวัด จัดให้มีส่วนร่วมในระดับ 4 ขึ้นไป จากเกณฑ์การวัด 5 ระดับ โดยระดับ 5 เป็นระดับที่มีความพึงพอใจมากที่สุด

2. ตัวชี้วัดความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ในความเห็นของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จของความโปร่งใสในการปฏิบัติงานในการบริหารงานราชการส่วนภูมิภาค คือ ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก มีกระบวนการตรวจสอบความชัดเจนและคุณภาพของข่าวสาร ส่วนประชาชนมีความเห็นว่า ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ คือ มีกระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์ และกติกาต่าง ๆ กำหนดไว้อย่างชัดเจน และถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ตรงไปตรงมา ตัวชี้วัดที่พัฒนาขึ้นจะวัดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จทั้ง 2 ความหมาย ซึ่งจะมีทั้งหมดอยู่ 8 ตัวชี้วัด คือ 1) การเปิดเผยเอกสารข้อมูลที่ไม่ขึ้นความลับต่อสาธารณชน 2) คุณภาพของข้อมูลข่าวสารพื้นฐานที่เผยแพร่ต่อสาธารณชน 3) ขั้นตอนการเข้าถึงข้อมูลเอกสารที่เผยแพร่ 4) คุณภาพของการจัดสรรงบประมาณของจังหวัด 5) ความชัดเจนและความโปร่งใสในกระบวนการประมูล/ให้ใบอนุญาต/ให้สัมปทาน 6) อัตราส่วนของจำนวนข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นลายลักษณ์อักษรต่อจำนวนข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ของรัฐในจังหวัด 7) ร้อยละของข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่มีมูล และ 8) ดัชนีการจ่ายสินบน (Bribe Payers Index)

2.1 การเปิดเผยเอกสารข้อมูลที่ไม่ขึ้นความลับต่อสาธารณชน ได้กำหนดวิธีการเปิดเผยไว้อย่างน้อย 7 ข้อ คือ 1) ตีพิมพ์ประกาศไว้ในสถานที่ราชการ 2) ตีพิมพ์ในสื่อมวลชน 3) เปิดเผยโดยใช้สื่อวิทยุ 4) เปิดเผยโดยใช้สื่อโทรทัศน์ 5) เปิดเผยโดยใช้สื่อกระจายข่าว 6) เปิดเผยโดยใช้สื่อหนังสือพิมพ์/จดหมายข่าว และ 7) เปิดเผยโดยใช้สื่ออินเทอร์เน็ต

2.2 คุณภาพของข้อมูลข่าวสารพื้นฐานที่เผยแพร่ต่อสาธารณชนได้กำหนดองค์ประกอบไว้ดังนี้

2.2.1 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับโครงสร้างที่ต้องเผยแพร่แก่ประชาชนอย่างน้อยต้องประกอบด้วย 1) เหตุผลความจำเป็น 2) วัตถุประสงค์ของโครงการ 3) สำคัญของโครงการ 4) ผู้ดำเนินการ 5) สถานที่ที่จะดำเนินการ 6) ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ 7) ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ 8) ผลกระทบต่อประชาชน และ 9) ประมาณการค่าใช้จ่าย

2.2.2 ข้อมูลเอกสารสำคัญที่ใช้ประกอบการกำหนดนโยบาย/วางแผนตัดสินใจหรือเอกสารเกี่ยวกับนโยบาย/คำสั่ง/รายงาน

2.2.3 มีการรวบรวมรายชื่อเอกสารที่เผยแพร่ไว้ในสถานที่สาธารณะอย่างน้อย

2.2.4 สำนักเอกสารควรมีรวบรวมไว้ในสถานที่สาธารณะอย่างน้อย 1 แห่ง

2.2.5 ข้อมูลข่าวสารควรมีการเผยแพร่ต่อสาธารณะในเวลาที่เหมาะสมล่วงหน้าก่อนการตัดสินใจ

2.3 ขั้นตอนการเข้าถึงข้อมูลเอกสารที่เผยแพร่ ซึ่งได้กำหนดขั้นตอนไว้ดังนี้

1) มีการรวบรวมรายชื่อของเอกสารทั้งหมดที่เผยแพร่ต่อสาธารณชน โดยจัดทำเป็นฐานข้อมูลหรือบัญชีรายชื่อเอกสาร 2) มีขั้นตอนในการสืบค้นเอกสารที่ง่ายและชัดเจน 3) ไม่มีค่าธรรมเนียม/ค่าใช้จ่ายในการขอเอกสารดังกล่าว ยกเว้น ค่าถ่ายเอกสาร และ 4) มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวางในรูปแบบต่าง ๆ เกี่ยวกับ 3 องค์ประกอบข้างต้นให้สาธารณชนได้รับทราบ

2.4 คุณภาพของการจัดสรรงบประมาณของจังหวัด ซึ่งได้กำหนดองค์ประกอบคุณภาพไว้ 6 ข้อ คือ 1) ใช้เกณฑ์และกระบวนการในการพิจารณาขอรับการจัดสรรงบประมาณอย่างเคร่งครัด 2) โครงการที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณฯ จากจังหวัดผ่านการกลั่นกรองโดยคณะกรรมการระดับจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายกเทศมนตรีต่าง ๆ เป็นอย่างน้อย 3) โครงการที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณฯ มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัด 4) โครงการที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณฯ เป็นโครงการที่มีรายงานการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ หรือวิเคราะห์ต้นทุน หรือผลทางด้านสังคมและเศรษฐกิจต่อพื้นที่และประชาชนที่เกี่ยวข้อง 5) โครงการที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณฯ กระจายไปตามพื้นที่อย่างเหมาะสม และ 6) มีกระบวนการติดตามประเมินผลความสำเร็จในการจัดสรรงบประมาณฯ

2.5 ความชัดเจนและความโปร่งใสในกระบวนการประมูล/ให้ใบอนุญาต/ให้สัมปทานที่อยู่ในอำนาจของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้กำหนดองค์ประกอบไว้ 4 ข้อ คือ 1) มีการประกาศเปิดรับข้อเสนอ/ให้ใบอนุญาต/ให้สัมปทาน ต่อสาธารณะมากกว่า 1 วิธี 2) มีการให้ข้อมูล เงื่อนไข เกณฑ์ และกระบวนการตัดสินใจ อย่างชัดเจนเท่าเทียมกันและเปิดเผย 3) ผลการตัดสินใจเป็นที่ยอมรับของสาธารณชน และ 4) มีการติดตามผลการดำเนินงานว่าเป็นไปตามข้อกำหนดและเงื่อนไขต่าง ๆ หรือไม่

2.6 อัตราส่วนของจำนวนข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นลายลักษณ์อักษรต่อจำนวนข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ของรัฐในจังหวัด และตัวชี้วัด

2.7 ร้อยละของข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่มีมูล ตัวชี้วัด 2 ตัวนี้ควรพิจารณาควบคู่กันไป โดยพิจารณาผลคูณของตัวชี้วัด อัตราส่วนของจำนวนข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นลายลักษณ์อักษรต่อจำนวนข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ของรัฐในจังหวัด และร้อยละของข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่มีมูล ซึ่งจะเป็นร้อยละของข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่มีมูลต่อจำนวนข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ของรัฐในจังหวัด วัตถุประสงค์ที่แยกตัวชี้วัดออกเป็น

2 ตัว คือ ต้องการสะท้อนภาพถึงจริยธรรมที่แตกต่างของคนในจังหวัด เช่น ในกรณีที่ตัวชี้วัดตัวที่ 6 มีค่าสูง แต่ผลคูณมีค่าต่ำ จะมีความหมายอย่างน้อย 2 ความหมายคือ มีการกลั่นแกล้งกันหรือมีการช่วยเหลือกันในระหว่างการสอบข้อเท็จจริง เป็นประเด็นที่ส่วนกลางจะต้องลงไปสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมในพื้นที่

2.8 ดัชนีการจ่ายสินบน เป็นตัวชี้วัดที่ประมวลผลมาจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน

3. ตัวชี้วัดความรับผิดชอบในผลงาน กรอบความคิดที่ใช้พัฒนาตัวชี้วัด คือ ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จในความรับผิดชอบในผลงานที่ได้จากการสำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน ซึ่งต่างมีความเห็นตรงกันว่าคือ การตระหนักในสิทธิ หน้าที่ และความสำนึกในความรับผิดชอบ ต่อสังคม ภายใต้กรอบความคิดนี้ ตัวชี้วัดที่พัฒนาขึ้นมีทั้งหมด 9 ตัวชี้วัด คือ 1) ร้อยละของข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกำหนดเป้าหมายการปฏิบัติงานในระดับบุคคล 2) ร้อยละของหน่วยงานในสังกัดจังหวัดที่มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานและผลการประเมินตนเองให้สาธารณชนได้รับทราบ 3) คุณภาพการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานย่อยในสังกัดจังหวัด 4) กระบวนการประกันคุณภาพบริการ 5) อัตราส่วนของจำนวนข้อร้องเรียนเกี่ยวกับความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นลายลักษณ์อักษรต่อจำนวนข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ของรัฐในจังหวัด 6) ร้อยละของข้อร้องเรียนเกี่ยวกับความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีมูล 7) การปฏิบัติงานเชิงรุกของผู้บริหารจังหวัด 8) การดูแลและการพัฒนาขีดความสามารถให้กับกลุ่มผู้ยากไร้/อ่อนแอ/ด้อยโอกาส และ 9) ร้อยละของประชาชนที่มีความพึงพอใจเกี่ยวกับโครงการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณและทำสำเร็จแล้วในระดับมากขึ้นไป

ตัวชี้วัดตัวที่ 1 และ 2 เป็นตัวชี้วัดที่สามารถประมวลผลได้จากการรายงานการปฏิบัติงานประจำปีของจังหวัดโดยตรง ตัวชี้วัดตัวที่ 3 คือ คุณภาพการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานย่อยในสังกัดของจังหวัด ซึ่งได้กำหนดองค์ประกอบไว้ 6 ข้อ คือ 1) ในรายงานมีรายละเอียดเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานและความก้าวหน้าต่าง ๆ ว่าบรรลุตามนโยบาย วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้หรือไม่ รวมถึงการวิเคราะห์และระบุถึงทิศทางและแนวโน้มของการดำเนินงาน/โครงการ/การตัดสินใจต่าง ๆ ที่จะมีในอนาคตด้วย 2) มีรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของหน่วยงาน 3) มีการประเมินตนเอง 4) มีกระบวนการที่ชัดเจนในการดำเนินการให้หน่วยงาน/บุคคลภายนอกตรวจสอบผลการประเมินตนเอง 5) มีการเผยแพร่รายงานการประเมินตนเองและการตรวจสอบผลการประเมินตนเองให้สาธารณชนได้รับทราบในหลากหลายรูปแบบ และ 6) มีกลไกในการนำผลการประเมินมาปรับปรุงการปฏิบัติงาน

ตัวชี้วัดความรับผิดชอบต่อในผลงานตัวที่ 4 คือ กระบวนการประกันคุณภาพบริการ ซึ่งได้กำหนดกระบวนการและคุณภาพไว้ดังนี้ 1) มีการกำหนดมาตรฐานการให้บริการอย่างชัดเจนและเปิดเผยต่อสาธารณะ 2) มีกลไกที่เป็นระบบในการติดตามตรวจสอบมาตรฐานการให้บริการ 3) มีการพิจารณา ทบทวนผลการติดตามตรวจสอบมาตรฐานการให้บริการเป็นระยะ ๆ ว่าเป็นไปตามมาตรฐานหรือไม่ และจะต้องเปิดเผยข้อมูลนี้ต่อสาธารณะเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนให้ข้อคิดเห็นและ ข้อเสนอแนะ 4) มีช่องทางและกระบวนการที่ชัดเจนที่จะให้ประชาชนที่ไม่พึงพอใจในคุณภาพ และ มาตรฐานการบริการสามารถร้องเรียนได้ 5) มีกลไกและกระบวนการที่ชัดเจนในการปรับปรุงคุณภาพ และมาตรฐานการบริการ และ 6) ร้อยละ 80 ของประชาชนมีความพึงพอใจในคุณภาพและมาตรฐาน การบริการในระดับมากขึ้นไป

ตัวชี้วัดความรับผิดชอบต่อในผลงานตัวที่ 5 และตัวที่ 6 คือ อัตราส่วนของจำนวนข้อร้องเรียน เกี่ยวกับความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่เป็นลายลักษณ์อักษรต่อจำนวนข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในจังหวัด และร้อยละของข้อร้องเรียนเกี่ยวกับความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีมูลตามลำดับ ความเห็นเกี่ยวกับตัวชี้วัดทั้ง 2 นี้ จะเหมือนกับความเห็นเกี่ยวกับตัวชี้วัดตัวที่ 7 และ 8 ของความโปร่งใส ในการปฏิบัติงาน จึงควรใช้ด้วยความระมัดระวังและรอบคอบ ตัวชี้วัดความรับผิดชอบในผลงานตัวที่ 7 คือ การปฏิบัติงานเชิงรุกของผู้บริหารจังหวัดในการศึกษานี้การปฏิบัติงานเชิงรุก หมายถึง 1) การใช้อำนาจ ตามกฎหมายเพื่อที่จะบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่ง 2) คำร้องหรือการร้องเรียนมายังส่วนกลาง ที่ผู้บริหารจังหวัดเป็นผู้ริเริ่ม และ 3) การจัดทำเอกสาร/การศึกษา/การสัมมนาในประเด็นที่มีความสำคัญ หรือมีผลในระยะยาว การประเมินการปฏิบัติงานเชิงรุกได้กำหนดไว้ 3 ระดับ คือ

1. ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา ไม่มีกรณีใดเลยที่แสดงถึงการปฏิบัติงานเชิงรุก
2. ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา มี 1-5 กรณีที่แสดงถึงการปฏิบัติงานเชิงรุก
3. ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา มีมากกว่า 5 กรณีที่แสดงถึงการปฏิบัติงานเชิงรุก

ตัวชี้วัดความรับผิดชอบต่อในผลงานตัวที่ 8 คือ การดูแลและการพัฒนาขีดความสามารถ ให้กับกลุ่มผู้ยากไร้/อ่อนแอ/ด้อยโอกาส ซึ่งได้กำหนดองค์ประกอบไว้ 6 ข้อ คือ 1) มีนโยบายที่ระบุเรื่อง กิจกรรม และเวลา ที่ชัดเจน ในการดูแลและพัฒนาขีดความสามารถให้กับกลุ่มผู้ยากไร้/อ่อนแอ/ด้อย โอกาสโดยเฉพาะ 2) มีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่อย่างน้อย 1 คน รับผิดชอบในการติดต่อและ ประึกษาหารือกับกลุ่มผู้ยากไร้/อ่อนแอ/ด้อยโอกาส 3) มีกิจกรรมเพื่อพัฒนาขีดความสามารถให้กับกลุ่ม ผู้ยากไร้/อ่อนแอ/ด้อยโอกาส เช่น หลักสูตรฝึกอบรมต่าง ๆ 4) มีการใช้กลไกการมีส่วนร่วมมากกว่า หนึ่งกลไก เพื่อให้ได้มาซึ่งปัญหาและข้อคิดเห็นของกลุ่มผู้ยากไร้/อ่อนแอ/ด้อยโอกาส 5) ให้การสนับสนุน ทางด้านเทคนิค กฎหมาย และการเงิน เพื่อพัฒนา/เพิ่มขีดความสามารถของกลุ่มผู้ยากไร้/อ่อนแอ/ ด้อยโอกาส และ 6) มีการติดตามประเมินผลโครงการต่าง ๆ ที่ทำให้กับกลุ่มผู้ยากไร้/อ่อนแอ/ด้อยโอกาส

ตัวชี้วัดความโปร่งใสในการปฏิบัติงานตัวที่ 9 คือ ร้อยละของประชาชนที่มีความพึงพอใจเกี่ยวกับโครงการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ และทำสำเร็จแล้วในระดับ 4 (มาก) ขึ้นไปจากเกณฑ์การวัด 5 ระดับ โดยระดับ 5 เท่ากับความพึงพอใจมากที่สุด

4. ตัวชี้วัดความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จของความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมายหรือการนำกฎหมายมาใช้กับทุกคนอย่างเป็นธรรม ซึ่งนำไปสู่ตัวชี้วัด 3 ตัวชี้วัดคือ 1) การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม 2) คุณภาพของกระบวนการยุติธรรม และ 3) ร้อยละของประชาชนที่มีความพึงพอใจต่อกระบวนการยุติธรรมและกระบวนการจัดการกับเรื่องราวร้องทุกข์ต่าง ๆ ในระดับมากขึ้นไป

4.1 ตัวชี้วัดการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ได้กำหนดองค์ประกอบการเข้าถึงไว้ 3 ข้อ คือ 1) สามารถร้องเรียนได้ในทุกพื้นที่ 2) มีที่รับข้อร้องเรียนได้ตลอดเวลา และ 3) ไม่มีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการร้องเรียน

4.2 ตัวชี้วัดคุณภาพของกระบวนการยุติธรรม ได้กำหนดองค์ประกอบคุณภาพไว้ 4 ข้อ คือ 1) กระบวนการยุติธรรมมีความอิสระและเป็นกลาง 2) มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง 3) คู่ความที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงข้อมูลและตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว และ 4) มีกระบวนการ/กลไกในการให้ความช่วยเหลือผู้ยากไร้/อ่อนแอ/ด้อยโอกาสในกระบวนการยุติธรรม

4.3 ตัวชี้วัดร้อยละของประชาชนที่มีความพึงพอใจต่อกระบวนการยุติธรรม และกระบวนการจัดการกับเรื่องราวร้องทุกข์ต่าง ๆ ในระดับ 4 (มาก) ขึ้นไป ในเกณฑ์การวัด 5 ระดับ โดยระดับ 5 เป็นความพึงพอใจมากที่สุด

จากการศึกษาตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้ศึกษามาตรฐานตัวชี้วัดธรรมาภิบาลเพื่อวัดผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้การที่จะทราบว่ามีการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติให้เป็นผลหรือไม่ จำเป็นต้องมีเครื่องชี้วัดที่เหมาะสม และต้องเป็นมาตรฐานตัวชี้วัดที่น่าเชื่อถือได้

รัฐธรรมนูญกับการบริหารตามธรรมาภิบาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เมื่อพิจารณาเนื้อหาโดยรวมแล้วจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญได้วางระบบบริหารบ้านเมืองให้เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้นคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีกลไกการตรวจสอบระบบการเมืองและระบบราชการให้ใช้อำนาจอย่างชอบธรรมและมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารบ้านเมืองมากขึ้นเพื่อการจัดความยุติธรรมในบ้านเมือง ส่งเสริมให้เกิดการปฏิรูประบบผู้แทน อาจกล่าวได้ว่ามาตรการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญนี้ได้วางรากฐานของการพัฒนาธรรมาภิบาลของสังคมไทยไว้ ซึ่งสรุปเป็นประเด็นหลัก ๆ พอสังเขปได้ ดังนี้ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

การปฏิรูประบบราชการ การปฏิรูปศาลและระบบตรวจสอบ การปฏิรูประบบผู้แทน การจัดความทุจริตในบ้านเมือง

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้วางรากฐานของธรรมาภิบาลไว้อย่างครบถ้วน กล่าวคือ ในแง่ของวัตถุประสงค์การบริหารจัดการ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ยึดประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ของคนทุกภาคในสังคม ในด้านโครงสร้างและกระบวนการรัฐธรรมนูญได้เพิ่มภาคประชาสังคมเข้าสู่โครงสร้างการจัดการ รัฐบาลไทยและเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะภาคประชาสังคมในทุกด้านทั้งระดับชาติ ท้องถิ่น ชุมชนในด้านเนื้อหาของธรรมาภิบาลเอง รัฐธรรมนูญก็วางหลักการให้เกิดการประสานประโยชน์ของคนทุกภาคในสังคม เพื่อให้เกิดความสมดุลในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ธรรมาภิบาลกับการบริหารงานของเทศบาล

เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคล การบริหารการปกครองแยกออกจากกระเป๋ายการบริหารราชการส่วนกลาง เทศบาลเป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการดำเนินการปกครองด้วยตนเอง กรอบการทำงานของเทศบาลมีลักษณะเหมือนกับรูปแบบการทำงานระบบรัฐสภา โดยแบ่งโครงสร้างออกเป็น ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่หลักในการดูแลและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้ได้รับการบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดรูปแบบการปกครองตนเองอย่างสอดคล้องและเหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น หน่วยงานองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานให้มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ และส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตามหลักธรรมาภิบาล เช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และสถาบันพระปกเกล้าได้มีมาตรการกลไกเพื่อเสริมสร้างแรงจูงใจในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการให้รางวัลแก่ท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารงานตามหลักความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ กำกับ ดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกา หลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ที่กำหนดไว้ในมาตรา 52 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น 1) การจัดหลักสูตรการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับผู้บริหาร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) การจัดทำโครงการประเมินผลและมอบรางวัลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีเป็นประจำทุกปี 3) การนำระบบอิเล็กทรอนิกส์ (E-Auction) การโอนเงินเข้าบัญชีผู้รับจ้างโดยตรง (E- Banking) 4) การวางแผนระยะยาวเพื่อปลูกจิตสำนึกให้แก่นักเรียนในสถานศึกษา ที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 5) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นโดยนำความต้องการจากเวทีประชาคมมาบรรจุไว้ในแผนการให้ประชาชนเข้าร่วมรับฟังการพิจารณางบประมาณของสภาท้องถิ่น การตั้งตัวแทนประชาคมเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง การคัดเลือกผู้แทนประชาคมเป็นคณะดำเนินงานหอกระจายข่าว การประเมินความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมในท้องถิ่นเพื่อรับข้อร้องเรียนจากประชาชน และการมอบหมายให้ท้องถิ่นจังหวัดเป็นผู้แทนในงานในเรื่องการบริหารงานด้วยความมีประสิทธิภาพและโปร่งใสน้อยปีละ 2 ครั้ง (สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์, 2549 : 2)

สำหรับบรรพตภิมานที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำมาปฏิบัติได้ ดังนี้ (พิทยา สุทธทวีภาค, 2548 : 1-12)

1. หลักนิติธรรม เป็นการปฏิบัติเกี่ยวกับการตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของชุมชนและชุมชนยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการให้สอดคล้องได้โดย

1.1 การออกกฎข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องมุ่งให้เกิดความเป็นธรรม เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก และเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของชุมชน ควรเปิดเวทีให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง

1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเผยแพร่และประชาสัมพันธ์กฎข้อบังคับ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วถึงด้วยการปิดประกาศ ณ สำนักงาน หรือที่ทำการ หรือที่ชุมชน หรือการประชาสัมพันธ์ด้วยรูปแบบอื่น ๆ เช่น ทำเป็นเอกสารแจกจ่ายการประชุม หรือเสียงตามสาย เป็นต้น

1.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎข้อบังคับของท้องถิ่น รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับให้ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ และต้องบังคับใช้อย่างเสมอภาค ไม่มีการเลือกปฏิบัติกับบุคคลใดเป็นพิเศษ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเสมอภาค ได้แก่ การจัดเก็บภาษีในอำนาจหน้าที่ของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งจะต้องจัดเก็บอย่างทั่วถึงเท่าเทียม และถูกต้องโดยไม่กั้นแกล้ง หรือลดหย่อนแก่ผู้ใดเป็นการเฉพาะ เป็นต้น

1.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่ในการพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่น ทั้งในฝ่ายพนักงานและสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ต้องใช้ในการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

2. หลักคุณธรรม เป็นการปฏิบัติงานที่ยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม เป็นตัวอย่างแก่ประชาชนเพื่อเสริมสร้างความซื่อสัตย์สุจริต จริใจ อุดมคติ มีระเบียบวินัย

2.1 บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งฝ่ายข้าราชการหรือพนักงานประจำ ต้องยึดหลักหน้าที่ความรับผิดชอบของตน จะต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต มาทำงานตรงต่อเวลาให้บริการประชาชนด้วยความเสมอภาคถูกต้อง

2.2 สมาชิกสภาท้องถิ่น ต้องตระหนักในหน้าที่ของตน ในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนต้องมุ่งเน้นรักษาผลประโยชน์แก่ส่วนรวม ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน มาประชุมอย่างสม่ำเสมอ พิจารณาเรื่องต่าง ๆ ในสภาอย่างมีเหตุผล ตรงไปตรงมา ยึดหลักผลประโยชน์ส่วนรวม และถูกต้องตามกฎหมาย

2.3 ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีคุณธรรมสูงขึ้น เนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการหรือพนักงานในขณะเดียวกันเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติการเบิกจ่ายงบประมาณต่าง ๆ จะต้องยึดหลักความถูกต้อง เป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ มีการจัดสรรงบประมาณให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกชุมชน

2.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเริ่มจัดทำมาตรฐานจริยธรรม หรือกรอบกติกการปฏิบัติงานของสมาชิกทุกคน โดยทำเป็นมติของสภาเพื่อควบคุมกันเอง มีบทลงโทษเท่าที่ทำได้ เช่น ใครละเมิดกฎก็ให้สภาพิจารณายุติกรรมและประกาศให้ประชาชนทราบ หรือถ้าละเมิดกฎอยู่เนื่อง ๆ ก็ให้สภาพิจารณาให้พ้นจากสมาชิก

3. หลักความโปร่งใส โดยเน้นการปรับกลไกและวิธีการทำงานให้มีความโปร่งใสให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบได้โดย

3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถือปฏิบัติในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ.2540 โดยเอกสารที่จะต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบ ได้แก่ 1) กฎข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม 2) มติการประชุมของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชน 3) มติของสภาที่ผ่านการรับรองแล้ว โดยเฉพาะมติที่กระทบต่อสิทธิหน้าที่ รวมทั้งผลประโยชน์

แก่ประชาชน และมติอื่น ๆ ที่ประชาชนควรทราบ 4) วาระการประชุมของสภาท้องถิ่นจะต้องปิดประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความสนใจเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมสภา ซึ่งสภาจะต้องอำนวยความสะดวกตามสมควร 5) ข้อบังคับ กฎหมาย ระเบียบคำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งข่าวสารราชการที่ประชาชนควรรู้ และประชาชนต้องปฏิบัติ 6) ขั้นตอนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเงื่อนไขการติดต่อกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การชำระภาษีต่าง ๆ การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร เป็นต้นให้ประชาชนรู้ว่ามีขั้นตอนปฏิบัติอย่างไร ต้องใช้หลักฐาน เอกสาร ประกอบอะไรและต้องใช้เวลาานเท่าใด 7) ผลการดำเนินงานตามแผน/โครงการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรที่จะได้สรุปเสนอให้ประชาชนได้รับทราบว่า จะทำอะไร เมื่อไร เพื่อให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้า เพื่อจะได้ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานได้ 8) เอกสารการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะผลการสอบราคาหรือประกวดราคา ควรเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้ จะทำให้ประชาชนได้ตรวจสอบและเกิดความมั่นใจ 9) ข้อมูลด้านการเงิน – การคลัง ซึ่งเป็นข้อมูลที่เป็นตัวชี้ถึงความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรที่จะได้เปิดเผยเป็นระยะ ๆ ว่ามีรายรับเท่าใด มีรายจ่ายอะไร เท่าใด และ 10) ข้อมูลอื่น ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าควรเปิดเผย และเป็นประโยชน์แก่ประชาชน

3.2 สำหรับวิธีการเผยแพร่ข้อมูลตาม ข้อ 3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรคำนึงถึงความเหมาะสมที่จะสามารถทำให้ประชาชนได้รับรู้อย่างกว้างขวางที่สุด ได้แก่ 1) การปิดประกาศ ณ สำนักงานที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตามแหล่งชุมชน อาจจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ ข้อมูลข่าวสารประจำทุกหมู่บ้าน ชุมชน 2) การประชุมชี้แจงเป็นครั้งคราวหรือประชุมสัญจรไปตามหมู่บ้าน ชุมชนต่าง ๆ 3) ให้สมาชิกสภาท้องถิ่น ช่วยประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในแต่ละหมู่บ้าน ชุมชน 4) การใช้ระบบหอกระจายข่าวหรือเสียงตามสาย รวมทั้งการใช้สื่อท้องถิ่นอาจเป็นสื่อหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ เป็นต้น และ 5) การจัดทำเป็นวารสารหรือเอกสารแจกจ่ายแก่ประชาชนตามระยะเวลาที่สมควร อาจเป็นปีละ 2 - 3 ครั้ง หรือทุกเดือนก็ได้ การเลือกใช้วิธีการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข้อมูล ข่าวสารในแต่ละท้องถิ่นใช้วิธีต่าง ๆ กัน แต่ควรทำพร้อม ๆ กันไปหลายวิธี เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง

4. หลักการมีส่วนร่วม ถือเป็นหลักการที่มีความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน ตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภา หรือผู้บริหารท้องถิ่นและมีส่วนร่วมในการบริหารงานตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร แสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจทำอะไรอย่างใดรวมทั้งการตรวจสอบและการประเมินผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสุดท้ายประชาชนย่อมมีสิทธิเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอำนาจในการถอดถอนผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ประชาชนเห็นว่าปฏิบัติงานเสียหายล้มเหลวหรือมีพฤติกรรมเสื่อมเสีย

นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่

4.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 287 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เช่นในมาตรา 16 (16) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นอย่างน้อย ได้แก่ 1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ทั้งแผนพัฒนา 5 ปี และแผนพัฒนาประจำปี เนื่องจากแผนพัฒนาเป็นเครื่องชี้นำทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น และเป็นตัวกำหนดแนวทางการจัดสรรทรัพยากร รวมทั้งงบประมาณ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิด และกำหนดจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยการร่วมเสนอปัญหา ความต้องการและร่วมเสนอโครงการ/กิจกรรม เพื่อการพัฒนาในรูปแบบกระบวนการประชาคมมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อแผนพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวมว่าทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่นจะเดินไปในทางใด ควรทำอะไรก่อน อะไรหลัง เป็นต้น ร่วมดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติสามารถดำเนินการได้หลายวิธี ได้แก่ ดำเนินการเอง อุดหนุนงบประมาณให้หน่วยงานอื่น ๆ เป็นผู้ดำเนินการ รวมทั้งสามารถอุดหนุนงบประมาณให้ประชาชน (กลุ่ม) เป็นผู้ดำเนินการได้ ร่วมประเมินผล เมื่อดำเนินโครงการแล้ว ผู้ที่จะประเมินผลได้ดีที่สุดคือ ประชาชนเพราะประชาชนสามารถบอกได้ชัดเจนว่าโครงการนั้น ๆ มีประโยชน์มากน้อยเพียงใด 2) มีส่วนร่วมในการจัดซื้อ - จัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแต่งตั้งผู้แทนชุมชนร่วมเป็นกรรมการในการจัดซื้อ - จัดจ้าง ให้เกิดความถูกต้องโปร่งใสและเป็นธรรม เป็นต้น 3) ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภาท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องแจ้งวาระการประชุมให้ประชาชนทราบทุกครั้ง และอำนวยความสะดวกในการให้ประชาชนเข้าร่วมสังเกตการณ์การประชุมสภา 4) ประชาชนมีสิทธิในการเสนอญัตติ ขอบังคับของท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกกฎข้อบังคับของท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และ 5) ประชาชนมีสิทธิถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีความประพฤติเสื่อมเสียได้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

โดยสรุป องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสร้างระบบ กลไกที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในทุกขั้นตอน เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

5. หลักความรับผิดชอบ หลักข้อนี้มุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ตระหนักในอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อประชาชน มีความใส่ใจต่อปัญหาของชุมชน และมีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนให้บรรลุผลโดยไม่เลือกปฏิบัติ และมีความกล้าหาญที่จะยอมรับผลการกระทำโดย 1) การจัดบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพ เป็นธรรมและทั่วถึงทั้งในและนอกสถานที่ ให้ประชาชนเป็นที่พึงได้เมื่อเกิดความเดือดร้อน 2) เอาใจใส่ต่อปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร้องทุกข์ และแจ้งความเดือดร้อนได้สะดวก รวมทั้งควรมีผู้รับเรื่องราวร้องทุกข์ประจำหมู่บ้านและชุมชน 3) มีความจริงใจในการนำโครงการ/กิจกรรมที่เสนอโดยประชาชน/ประชาคม นำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมโดยคำนึงความจำเป็นเร่งด่วน และ 4) นำเอาโครงการ/กิจกรรม ที่บรรลุไว้ในแผนพัฒนาไปจัดทำข้อบังคับหรือกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติตามที่สัญญาไว้กับประชาชน หากทำไม่ได้ก็ต้องแจ้งให้ประชาชนทราบ

6. หลักความคุ้มค่า เป็นการเน้นประสิทธิภาพในการบริหารงานโดยใช้ทรัพยากร/งบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นให้สมบูรณ์และยั่งยืน โดยควรดำเนินการ ดังนี้ 1) การดำเนินแผนงาน/โครงการ จะต้องมีการจัดลำดับความจำเป็นเร่งด่วนว่าควรจะทำโครงการอะไรก่อน - หลัง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน 2) ในการจัดซื้อ - จัดจ้าง ต้องมุ่งให้เกิดการประหยัดหากสามารถต่อรองราคากับผู้รับจ้างให้ได้ราคาที่ต่ำกว่างบประมาณที่ตั้งไว้ ก็จะทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณเหลือไปดำเนินการในโครงการอื่นเพิ่มขึ้น และทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์มากขึ้น 3) มีการณรงค์ให้ทุกฝ่ายรวมทั้งประชาชนในพื้นที่ให้มีความประหยัดในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งควรมีกิจกรรมบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ใช้ได้ยาวนาน 4) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจัดตั้งคณะกรรมการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณไม่ให้รั่วไหลสูญเปล่า โดยสภาท้องถิ่นสามารถมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร 5) การบริหารจัดการครุภัณฑ์ต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจัดทำทะเบียนคุมให้ชัดเจนและเป็นปัจจุบัน และควบคุมการใช้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และประโยชน์ต่อส่วนรวม และ 6) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรคำนึงถึงความควรที่จะกระทำ หากการใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า ก็ไม่สมควรกระทำ

จะเห็นได้ว่าหลักธรรมาภิบาล 6 ประการข้างต้น เป็นหลักพื้นฐานที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง มีเป้าหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการปฏิบัติงานและความประหยัด หรือ 4 ป. ได้แก่

ป. แรก คือประชาชน การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีประชาชนเป็นเป้าหมายและศูนย์กลาง เช่น การกำหนดโครงการพัฒนาต่างๆ ควรเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นหลัก มิใช่เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริหารหรือพนักงาน เป็นต้น

ป. ที่สอง คือ ประสิทธิภาพ คือ การทำงานตามกระบวนการที่ถูกต้องอย่างรวดเร็วที่สุด เช่น กรณีประชาชนมาติดต่อข้าราชการ ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นควรจะอำนวยความสะดวกให้คำแนะนำแก่ประชาชน พร้อมทั้งดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบกฎหมายอย่างถูกต้องและรวดเร็ว จึงจะถือว่าทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ป. ที่สาม คือ ประสิทธิภาพ คือ ผลหรือคุณภาพของงานที่ทำตามตัวอย่าง เรื่องประสิทธิภาพได้เน้นในเรื่องความรวดเร็วและถูกต้องตามขั้นตอน แต่ในเรื่องของประสิทธิผลจะเน้น ที่ความถูกต้องของผลงานที่ทำ เช่น การรับข้าราชการนอกจากจะให้บริการได้อย่างรวดเร็วแล้ว ผลงานที่ทำได้จะต้องถูกต้องไม่มีปัญหาประชาชนจะต้องกลับมาร้องขอให้แก้ไขอีก

ป. ที่สี่ คือ ประหยัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น การทำงานของภาคราชการจะต้องตระหนักอยู่เสมอว่าเงินงบประมาณทุกบาททุกสตางค์เป็นของประเทศชาติและประชาชน มิใช่งบประมาณส่วนตัว ดังนั้น การใช้จ่ายเงินงบประมาณ จะต้องเป็นไปอย่างรอบคอบ ยิ่งกว่าเงินส่วนตัว การจัดซื้อพัสดุครุภัณฑ์ต้องมีคุณภาพและเหมาะสมกับราคา เพื่อให้สามารถใช้งานได้อย่างคุ้มค่า ประหยัด และเกิดประโยชน์สูงสุด โดยการเปิดกว้างให้มีการกระบวนกรในการแข่งขันด้านการเสนอราคา

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบควรตระหนักและมองเห็นความสำคัญในการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานเพื่อเป้าหมาย 4 ป. ดังกล่าว โดยเฉพาะในเรื่องของความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของประชาชนตลอดจนการยึดหลักกฎหมายในการปฏิบัติงาน ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจในการบริหาร ในขณะเดียวกัน ก็จำเป็นต้องสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่องบทบาทหน้าที่ การมีส่วนร่วม เพื่อระดมความคิด แสวงหาความรู้ ความสามารถของประชาชน เพื่อให้เกิดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วม เสียสละ พัฒนาท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นโดยรวม อันจะเป็นการสร้างรากฐานประชาธิปไตย ที่ประชาชนมีส่วนร่วม และเป็นเจ้าของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ตารางที่ 2.1 ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในเทศบาล

หลักธรรมาภิบาล	ตัวชี้วัด
หลักนิติธรรม	- มีการออกข้อบัญญัติ/ข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครอบคลุมอำนาจหน้าที่หรือไม่ เพียงใด (ยกเว้น ข้อบัญญัติงบประมาณ) - ตรวจสอบเรื่องร้องเรียนต่าง ๆ ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ได้มีการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือดำเนินการนอกอำนาจหน้าที่ หรือดำเนินการโดยไม่ได้คำนึงถึงความยุติธรรม ความเสมอภาคของสังคม ส่วนรวมหรือไม่
หลักคุณธรรม	- คณะผู้บริหารท้องถิ่น ถูกฟ้องร้องหรือร้องเรียนเรื่องทุจริตหรือไม่ - มีการให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาคหรือไม่
หลักความโปร่งใส	- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 - มีเอกสาร สื่อ สิ่งพิมพ์หรือสิ่งบ่งชี้อื่นใด ที่แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปิดเผย เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบาย ผลการดำเนินงาน และการจัดซื้อจัดจ้างของท้องถิ่นให้ประชาชน และผู้สนใจทั่วไปได้รับทราบ - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการส่งเสริม หรือสนับสนุนเพื่อดำเนินกิจกรรมด้านการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน
หลักการมีส่วนร่วม	- ประชาชนมีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้แทนประชาคมเข้าเป็นคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาเทศบาล
หลักความรับผิดชอบ	- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำโครงการ/กิจกรรมที่เป็นข้อเสนอของประชาคมท้องถิ่น หรือแผนชุมชนมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปี - มีการนำโครงการ/กิจกรรมในแผนพัฒนาสามปีไปดำเนินการได้มากน้อยเพียงใด - มีการรายงานการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาสามปี
หลักความคุ้มค่า	- มีการวางระบบควบคุมภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

หลักธรรมาภิบาล	ตัวชี้วัด
	- มีการเบิกจ่ายเงินตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้มากน้อยเพียงใด - มีการจัดทำบัญชีหรือทะเบียนเพื่อควบคุมพัสดุ และหลักฐานการรับเข้าบัญชีหรือทะเบียนไว้ประกอบรายงาน

(กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2549)

จากการศึกษาเกี่ยวกับธรรมาภิบาลกับการบริหารงานของเทศบาล สรุปได้ว่าการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในเทศบาล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งซึ่งมีความใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดองค์กรหนึ่ง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการสาธารณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนผู้รับบริการ โดยเทศบาลจะต้องยึดหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักปฏิบัติ ซึ่งจะส่งผลต่อการสร้างภาพลักษณ์อันดีงามของเทศบาล จนทำให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนในการสร้างธรรมาภิบาลนั้นจะต้องมีระบบการควบคุมภายในที่ดี โดยมีการวางระบบไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องพิจารณาดำเนินการเสริมสร้างระบบที่ดี สร้างสภาพแวดล้อมภายในที่ดี และพัฒนาบุคลากรให้มีคุณธรรม จริยธรรมอย่างแท้จริง เสริมสร้าง และพัฒนาทักษะอย่างเพียงพอในการปฏิบัติงานให้แก่พนักงาน และในการศึกษาค้นคว้าวิจัยได้นำแนวคิดการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลมากำหนดตัวแปรต้นในการศึกษา

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบรรยากาศองค์การ

บรรยากาศองค์การเป็นสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับสิ่งแวดล้อมในองค์การและส่งผลไปถึงความรู้สึกของบุคลากรในองค์การ บรรยากาศองค์การมีอิทธิพลต่อบุคลากรทุกคนในองค์การ บรรยากาศองค์การที่ดีจะทำให้การทำงานของบุคลากรในองค์การบรรลุจุดหมายตามต้องการ บรรยากาศและสิ่งแวดล้อมที่ดีในองค์การ มีส่วนเสริมสร้างความคิด จิตใจและคุณธรรมต่าง ๆ ที่พึงประสงค์จะทำให้บุคลากรในองค์การเกิดความรู้สึกพอใจ ภูมิใจ และอบอุ่น รู้สึกในความเป็นเจ้าของและอยากมาทำงาน ในทางตรงกันข้ามถ้าหากองค์การมีบรรยากาศไม่ดีจะทำให้สมาชิกเกิดความเบื่อหน่าย ห่างเหิน เฉยเมย ว้าเหว่ และไม่อยากมาทำงาน ดังนั้นจะเห็นได้ว่าบรรยากาศองค์การเป็นสิ่งที่มียิทธิพลต่อความรู้สึกของบุคลากรได้

ความหมายของบรรยากาศในองค์กร

จากการศึกษาเอกสาร ตำรา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า มีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายของคำว่า “บรรยากาศองค์กร” ไว้หลายท่านดังต่อไปนี้

ลิทวินและสตริงเกอร์ (Litwin & Stringer, 1968 : 1 อ้างถึงใน สญาญ ชีระวิชิตระกุล, 2549 : 88) กล่าวว่าบรรยากาศองค์กร หมายถึง กลุ่มของสิ่งแวดล้อมการทำงานในองค์กรที่วัดได้โดยการแสดงความคิดเห็นของบุคลากรในองค์กรและสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ส่งอิทธิพลต่อการทำงานของบุคคลได้แบ่งลักษณะบรรยากาศออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) บรรยากาศการมุ่งการประสานสัมพันธ์ มีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ เปิดโอกาสให้เกิดการรวมกลุ่มและความสัมพันธ์ที่อบอุ่นจริงใจให้การสนับสนุน และสร้างแรงจูงใจแก่บุคลากร ให้ความสำคัญในการทำงาน มีโครงสร้างองค์กรที่บีบบังคับน้อย และให้การยอมรับว่าบุคลากรเป็นสมาชิกของกลุ่ม 2) บรรยากาศมุ่งการใช้อำนาจ ลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ มีการกำหนดโครงสร้างองค์กรในรูปกฎ ระเบียบและขั้นตอนในการปฏิบัติงาน บุคลากรยอมรับ ความรับผิดชอบในตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ กระตุ้นให้มีการใช้อำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งและความเห็นที่ไม่ลงรอย และ 3) บรรยากาศมุ่งผลสำเร็จของงาน มีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ เน้นเรื่องความรับผิดชอบส่วนตัว มีการคำนวณเรื่องความเสี่ยง และมีการเปลี่ยนแปลงใหม่ให้มีการยอมรับและรางวัลสำหรับผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานดี และสร้างความประทับใจที่บุคลากร เป็นส่วนหนึ่งของความก้าวหน้าและความสำเร็จของทีม

ฟอร์แฮนด์และกิลเมอร์ (Forehand & Gilmer, 1964 : 632) กล่าวว่า บรรยากาศองค์กร คือ ลักษณะเฉพาะของพฤติกรรมที่ใช้บรรยายลักษณะขององค์กร ซึ่งมีลักษณะ 3 อย่างที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของแต่ละบุคคลในองค์กร

ทาเกวรีและลิทวิน (Tagiuri & Litwin, 1968 อ้างถึงใน ชญานุช ลักษณะวิจารณ์, 2541 : 9) ให้ความเห็นว่าบรรยากาศองค์กร คือ สภาพแวดล้อมภายในองค์กร ซึ่งสมาชิกในองค์กรเรียนรู้และมีประสบการณ์ รวมทั้งมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคนในองค์กร

พริชาร์ดและคาราสิก (Pritchard & Karasick, 1976 : 102) ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับบรรยากาศองค์กรไว้ดังนี้ บรรยากาศองค์กร คือ ความสัมพันธ์ต่อเนื่องอย่างมีคุณภาพของสภาพแวดล้อมในองค์กรนั้น ๆ ซึ่งทำให้แตกต่างจากองค์กรอื่น ๆ เนื่องจาก 1) พฤติกรรมและนโยบายของสมาชิกขององค์กรนั้น โดยเฉพาะระดับผู้บริหารสูงสุด (Top Management) 2) การรับรู้ของแต่ละบุคคลในองค์กรนั้น ๆ 3) การตีความหรือการแปล (Interpretation) สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในองค์กรนั้น ๆ การกระทำที่เป็นแรงผลักดันให้เกิดกิจกรรมไปในทิศทางต่าง ๆ

เดสเลอร์ (Dessler, 1976 : 279 อ้างถึงใน ศิริลักษณ์เบญญา มาแสวง, 2550 : 12) ให้ความหมายของบรรยากาศองค์กรคล้ายกัน โดยกล่าวว่า บรรยากาศองค์กรเป็นความเข้าใจหรือ

การรับรู้ที่บุคคลหนึ่งมีต่อองค์การที่กำลังทำงานอยู่ และความรู้สึกของเขามีสู่องค์การจะอยู่ในรูปมิติต่าง ๆ เช่น ความเป็นตัวของตัวเอง การเปิดโอกาส โครงสร้าง การให้ผลตอบแทน ความเอาใจใส่ ความอบอุ่น และการให้ความสนับสนุน

บราวน์และโมเบิร์ก (Brown & Moberg, 1980 : 418) ให้นิยามบรรยากาศขององค์การว่า คือกลุ่มของลักษณะต่าง ๆ ภายในองค์การที่สมาชิกขององค์การรับรู้ ซึ่งคุณลักษณะดังกล่าวนี้จะต้องบรรยายถึงสภาพขององค์การ รวมทั้งชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่างองค์การหนึ่งกับอีกองค์การหนึ่ง ซึ่งเป็นลักษณะที่คงทน และมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคนในองค์การ ซึ่งสอดคล้องกับ ฟอร์แฮนด์และกิลเมอร์ (Forehand & Gilmer, 1964) ที่กล่าวถึงบรรยากาศสององค์การว่า เป็นกลุ่มคุณลักษณะที่พรรณนาถึงองค์การใดองค์การหนึ่ง ที่ทำให้องค์การนั้นแตกต่างจากองค์การอื่น ๆ โดยมีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและองค์การคงอยู่ตลอดเวลา ซึ่งส่งผลกระทบต่อสมาชิกในองค์การด้วย

เดวิส (Davis, 1981 : 104 อ้างถึงใน สมถวิล แก้วปลั่ง, 2542) ให้ความหมายของบรรยากาศขององค์การคือ สภาพแวดล้อมที่บุคลากรปฏิบัติอยู่ในองค์การนั้นไม่ว่าองค์การนั้นจะเป็นองค์การสาธารณชน เช่น กระทรวง ทบวง กรมหรือบริษัทต่าง ๆ บรรยากาศสององค์การเป็นสิ่งที่ไม่สามารถมองเห็นหรือสัมผัสได้ มีสภาพเหมือนบรรยากาศรอบ ๆ ตัว

ฟอร์แฮนด์ (Forehand, 1982 อ้างถึงใน นภาพร ศรีประดิษฐกุล, 2541 : 25-26) กล่าวว่าบรรยากาศสององค์การเป็นคุณลักษณะอย่างหนึ่งขององค์การซึ่งมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลในองค์การได้ ในขณะที่เดียวกันผลการศึกษาเรื่องขวัญ ความพอใจ ตลอดจนแนวคิดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเชื่อว่าบรรยากาศสององค์การมีความสัมพันธ์กับแรงจูงใจ แรงคลไจและสมรรถภาพในการทำงาน

กริสบีร์ (Grigsby, 1991 : 30) ให้ความหมายบรรยากาศสององค์การว่า เป็นกลุ่มของการแสดงถึงความผูกพัน การยึดติดกับกลุ่ม การสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร ความเป็นอิสระ การกำหนดงาน ความกดดันจากงาน ความชัดเจน การควบคุม และนวัตกรรม ซึ่งบุคคลในองค์การรับรู้ และได้รับแรงจูงใจจากผู้บริหาร

บอย (Booyens, 1993 อ้างถึงใน ชนนันท์ จันทรีรินทร์, 2551 : 12) ให้ความหมายของบรรยากาศว่า หมายถึง การรับรู้ของสมาชิกในองค์การที่มีต่อนโยบาย การดำเนินงาน การบริหารงานขององค์การ และการใช้แบบภาวะผู้นำของผู้บริหาร ซึ่งมีผลต่อพฤติกรรมของสมาชิกในองค์การ

เชอร์ริงตัน (Cherrington, 1994 อ้างถึงใน ปฐมา วงษ์อุ่น, 2544 : 13) ได้กล่าวว่าบรรยากาศขององค์การเป็นคุณลักษณะหรือเป็นความเชื่อที่แบ่งแยกองค์การหนึ่งออกจากอีกองค์การหนึ่ง คล้ายกับคำว่าบุคลิกภาพ (Personality) บรรยากาศสององค์การ จึงอาจหมายถึง บุคลิกภาพขององค์การซึ่งเป็นลักษณะที่คงที่ของแต่ละบุคคล และเป็นคุณลักษณะทั้งหมดขององค์การที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมบุคลากรจะมีความพอใจในบรรยากาศบางองค์การมากกว่าและปฏิบัติงานได้ดีกว่าในองค์การอื่น

สมยศ นาวิการ (2544 : 30) ได้ให้ความหมาย บรรยาการ คือ กลุ่มลักษณะของสภาพแวดล้อมของงานที่พนักงานรับรู้ ทั้งโดยตรงและทางอ้อม และบรรยาการเป็นแรงผลักดันที่สำคัญอย่างหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อ พฤติกรรมของบุคลากรในการทำงาน

จุฑารัตน์ สุกันธรรัตน์ (2541 : 16) ให้ความหมายของบรรยาการว่า หมายถึง สิ่งที่เกิดจากการรับรู้ของบุคคลที่มีต่อองค์ประกอบของสภาพแวดล้อมในองค์กร ทั้งทางตรงและทางอ้อมในด้านโครงสร้างองค์การ ด้านความรับผิดชอบของบุคคล ด้านความอบอุ่น ด้านการสนับสนุน ด้านการให้รางวัล ด้านความขัดแย้ง ด้านมาตรฐานของการปฏิบัติงาน ด้านความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และด้านความเสี่ยงในงาน

เพ็ญภัทร รุทธนานุรักษ์ (2547 : 15) ให้ความหมายของบรรยาการองค์การว่า หมายถึง สิ่งที่เกิดจากการรับรู้ของบุคคลที่มีต่อองค์ประกอบของสภาพแวดล้อมภายในองค์กร ทั้งทางตรงและทางอ้อมในด้านโครงสร้างองค์การ ด้านความรับผิดชอบของบุคคล ด้านความอบอุ่น ด้านการสนับสนุน ด้านการให้รางวัล ด้านความขัดแย้ง ด้านมาตรฐานของการปฏิบัติงาน ด้านความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และด้านความเสี่ยงในงาน

นิธิ บุญยฤทธานนท์ (2547 : 32) ให้ความหมายของบรรยาการองค์การ คือ ลักษณะต่าง ๆ ขององค์การที่พนักงานรับรู้ นั่นเอง ซึ่งการรับรู้บรรยาการองค์การของพนักงาน จะมีผลกระทบ ต่อทัศนคติ และพฤติกรรมการทำงานของพนักงาน จะนำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การในที่สุด

ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์ (2548 : 24) ให้ความหมายของบรรยาการองค์การว่า หมายถึง สภาพแวดล้อมขององค์การ ซึ่งรับรู้โดยบุคลากรในองค์กรทั้งทางตรงและทางอ้อม และมีอิทธิพลต่อการจูงใจ และการปฏิบัติงานในองค์กร

จากความหมายของบรรยาการองค์การดังกล่าวข้างต้น สรุปว่า บรรยาการ หมายถึง การรับรู้ของบุคลากรในองค์กรที่มีต่อสภาพแวดล้อมภายในองค์กร ในด้านโครงสร้างองค์การ ด้านความรับผิดชอบในงานของบุคคล ด้านความอบอุ่นและการสนับสนุนด้านการให้รางวัลและการลงโทษ ด้านความขัดแย้งและความอดทนต่อความขัดแย้ง ด้านมาตรฐานการปฏิบัติงานและความคาดหวัง ด้านความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และความจงรักภักดี ด้านความเสี่ยงและการยอมรับความเสี่ยง ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีอิทธิพลต่อผลการปฏิบัติงานของบุคลากร

ความสำคัญของบรรยาการองค์การ

นักวิชาการหลายท่านแสดงความคิดเห็นเรื่องบรรยาการองค์การ ไว้ว่า บรรยาการองค์การ มีอิทธิพลและมีความสำคัญต่อบุคลากรในองค์กรอยู่มาก ดังเช่น

สมยศ นาวิการ (2544 : 32) ได้กล่าวว่า บรรยากาศองค์การมีความสำคัญต่อผู้บริหารและบุคคลอื่น ๆ ในองค์การ ดังนี้ 1) บรรยากาศองค์การแบบหนึ่ง ทำให้ผลการปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ดีกว่าบรรยากาศองค์การแบบอื่น ๆ ดังการศึกษาของ นิวเวล (Newell, 1978 : 19) พบว่า บรรยากาศแบบ ปิดมีผลทำให้สมาชิกในกลุ่มมีความพึงพอใจในการทำงานที่ได้รับมอบหมายน้อยตรงกันข้ามกับ บรรยากาศแบบเปิดที่ผู้ปฏิบัติงานมีขวัญ กำลังใจสูง ร่วมมือกัน ปฏิบัติงานด้วยความสนิทธสนม กลมเกลียวซึ่งจะมีผลทำให้สมาชิกในกลุ่มมีความพึงพอใจในงานที่ได้รับมอบหมาย 2) ผู้บริหารมีอิทธิพล ต่อบรรยากาศภายในองค์การหรือโดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนงานภายในองค์การ ปัจจัยอย่างหนึ่งที่มี อิทธิพลต่อบรรยากาศองค์การ คือ แบบของความเป็นผู้นำที่ทัศนคติ และวิธีการของผู้บริหารที่ใช้กับ ผู้ใต้บังคับบัญชามีผลต่อบรรยากาศองค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแบบของความเป็นผู้นำของผู้บริหาร ระดับสูงขององค์การมีความสำคัญมาก เพราะว่าแบบของความเป็นผู้นำของผู้บริหารระดับสูงจะถูก ปฏิบัติตาม โดยผู้บริหารระดับรองลงมาที่มีความเข้าใจว่าเป็นแนวทางที่ถูกต้องของการปฏิบัติ 3) ความเหมาะสมระหว่างบุคคลและองค์การ มีความสำคัญต่อการกำหนดผลการปฏิบัติงานและ ความพอใจของบุคลากรในองค์การ ดังการศึกษาของ ลิทวิน และสตริงเกอร์ (Litwin and Stringer, 1968) พบว่า องค์การที่มีบรรยากาศในการบริหารแบบใช้อำนาจการตัดสินใจอยู่กับส่วนกลาง บุคลากรใน องค์การต้องปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัด บรรยากาศแบบนี้จะทำให้ผลผลิตต่ำ บุคลากรในองค์การ มีความรู้สึกไม่พอใจในงาน ไม่เกิดความคิดริเริ่มและมีทัศนคติที่ไม่พึงประสงค์ต่อกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน ส่วนในองค์การที่มีบรรยากาศร่วมประสานสัมพันธ์และเน้นความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันในหมู่สมาชิกของ องค์การสภาพบรรยากาศองค์การที่มุ่งการประสานสัมพันธ์ดังกล่าว จะมีผลทำให้บุคลากรในองค์การ เกิดความพึงพอใจในงาน มีทัศนคติที่ดีต่อบุคลากรในองค์การ เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ แต่ผลงาน ยังอยู่ในระดับต่ำ และในองค์การที่มีบรรยากาศมุ่งผลสำเร็จของงาน กล่าวคือ มุ่งเน้นผลสำเร็จของงาน บุคลากรมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และมีผลผลิตสูง ซึ่งบรรยากาศองค์การแบบดังกล่าวจะมีผลทำให้ บุคลากรในองค์การเกิดความพึงพอใจในงาน งานบรรลุผลสำเร็จ ซึ่งสอดคล้องกับสตีลส์และพอร์เตอร์ (Steers & Porter, 1979 : 371) ที่ได้กล่าวว่า บรรยากาศองค์การที่มุ่งคนซึ่งประกอบด้วย การติดต่อสื่อสาร ชนิดเปิด การให้ความสนับสนุนร่วมกัน และการกระจายอำนาจการตัดสินใจ จะนำไปสู่การปฏิบัติงาน ที่ดีของบุคลากร ลดการออกจากงาน ลดต้นทุนการผลิตและลดเวลาในการฝึกอบรม

ดูบริน (Dubrin, 1973 : 441) ได้กล่าวถึง ความสำคัญของบรรยากาศองค์การว่า ผู้บริหาร มีอิทธิพลต่อบรรยากาศองค์การมาก หรือโดยเฉพาะอย่างยิ่งในแผนงานภายในองค์การ ดังที่ได้สรุปไว้ว่า ปัจจัยอย่างหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อบรรยากาศองค์การ คือ แบบของความเป็นผู้นำ ทัศนคติ และวิธีการของ ผู้บริหารที่ใช้กับผู้ใต้บังคับบัญชามีผลกระทบต่อบรรยากาศองค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแบบของความเป็นผู้นำ

ของผู้บริหารระดับสูงจะถูกปฏิบัติตามโดยผู้บริหารระดับรองลงมาที่มีความเข้าใจว่าเป็นแนวทางที่ถูกต้องของการปฏิบัติ

สตีเยร์ (Steers, 1977 อ้างถึงใน ศิริลักษณ์เบญญา มาแสวง, 2550 : 13) ได้กล่าวว่า บรรยายกาขององค์การมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพขององค์การ คือ 1) บรรยายกาขององค์การเป็นการรับรู้ของบุคลากรทั้งในระดับบุคคลและกลุ่มซึ่งเป็นพฤติกรรมองค์การ ดังนั้น การกำหนดรูปแบบการบริหารองค์การจึงต้องพิจารณาถึงความต้องการของบุคลากรทั้งในระดับบุคคลและกลุ่ม 2) บรรยายกาขององค์การซึ่งเหมาะสมต่อองค์การหนึ่งแต่อาจจะไม่เหมาะสมต่ออีกองค์การหนึ่ง ดังนั้นผู้บริหารจึงต้องพิจารณาถึงเป้าหมายและความพยายามที่จะนำไปสู่การสร้างสรรค์บรรยายกาที่เอื้ออำนวยต่อองค์การ และสอดคล้องกับเป้าหมายของบุคลากรโดยบรรยายกาแบบนั้นผลสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การจะเหมาะสมต่อองค์การที่เน้นต่อผลการปฏิบัติงานขององค์การในขณะที่บรรยายกาขององค์การแบบนั้นความอบอุ่นและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันขององค์การนั้นจะเหมาะสมต่อองค์การที่เน้นความพึงพอใจในการทำงานของบุคลากรเป็นหลัก 3) แม้ว่าบรรยายกาขององค์การจะมีผลต่อทัศนคติและพฤติกรรมการทำงานของบุคลากรแต่ไม่สามารถคาดหวังว่า บรรยายกาขององค์การทำให้เกิดผลดีต่อบุคลากรในองค์การได้ พร้อมนี้ยังได้กล่าวถึงบรรยายกาขององค์การทำให้เกิดผลดีต่อบุคลากรในองค์การ คือ (1) ความพึงพอใจในงาน (Job Satisfaction) และ (2) ผลการปฏิบัติงาน (Job Performance)

นิวเวลล์ (Newell, 1978 : 19) ได้กล่าวถึง ความสำคัญของบรรยายกาขององค์การว่า บรรยายกาแบบหนึ่งทำให้ผลการปฏิบัติงานของงานอย่างใดอย่างหนึ่งดีกว่าบรรยายกาขององค์การแบบอื่น ๆ การศึกษา พบว่า บรรยายกาโดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรยายกาแบบปิดมีผลทำให้สมาชิกในกลุ่มมีความพึงพอใจในการทำงานที่ได้รับมอบหมายน้อย ตรงกันข้ามกับบรรยายกาแบบเปิด ซึ่งจะมีผลทำให้สมาชิกในกลุ่มมีความพึงพอใจในงานที่ได้รับมอบหมายมาก

บราวน์และมอเบอร์ก (Brown & Moberg, 1980 : 667) สรุปว่าบรรยายกาขององค์การนอกจากจะช่วยวางรูปแบบความคาดหวังของสมาชิกต่อองค์ประกอบต่าง ๆ ขององค์การแล้วยังเป็นการกำหนดทัศนคติที่ดีและความพอใจที่จะอยู่กับองค์การของสมาชิกด้วย ดังนั้นหากต้องการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาองค์การแล้ว สิ่งที่ต้องพิจารณาเปลี่ยนแปลง คือบรรยายกาขององค์การ

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าบรรยายกาขององค์การมีความสำคัญต่อการบริหารงานในองค์การ ดังนั้นการวิเคราะห์พฤติกรรมการทำงานของบุคคลประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การจะไม่ถูกต้องสมบูรณ์ หากไม่พิจารณาถึงสภาพแวดล้อมในองค์การ ซึ่งมีส่วนกำหนดทัศนคติและพฤติกรรมการทำงานของบุคคลในองค์การ จะเห็นได้ว่านอกจากบรรยายกาขององค์การจะมีความสำคัญด้านการบริหารจัดการ ทั้งต่อผู้บริหารและบุคคลอื่น ๆ ในองค์การเป็นอย่างมากแล้วยังมีผลต่อการจูงใจในการปฏิบัติงานและความพึงพอใจในงานที่ได้รับมอบหมายด้วย หากองค์การใดคำนึงถึงความสำคัญ

ในเรื่องนี้แล้วนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการที่มีการปรับเปลี่ยนให้ทันยุคทันสมัยแบบผสมผสานกลมกลืนตลอดเวลา ก็จะทำให้องค์กรนั้นมีความยืดหยุ่น ทำให้เกิดผลดีต่อผู้ปฏิบัติงานกับผู้บริหารที่ทำงานร่วมกัน โดยต่างฝ่ายต่างรู้ถึงความต้องการ และความพึงพอใจต่อกัน ท้ายสุดย่อมทำให้เป้าหมายขององค์กรสัมฤทธิ์ผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

องค์ประกอบของบรรยากาศในองค์กร

องค์ประกอบที่จะนำมาใช้วัดถึงลักษณะของบรรยากาศในองค์กร ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบของบรรยากาศในองค์กร เพื่อเป็นแนวทางในการวัดถึงลักษณะของบรรยากาศในองค์กรไว้ดังต่อไปนี้

ลิทวินและสตริงเกอร์ (Litwin & Stringer, 1968 อ้างถึงใน สมถวิล แก้วปลั่ง, 2542 : 34-35) ได้เสนอทฤษฎีบรรยากาศสององค์การ โดยพัฒนาจากรูปแบบการจูงใจของ McClelland-Atkinson หรือเรียกว่า ทฤษฎีการแสวงหาเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ต้องการ (McClelland's acquired-need Theory) หรือทฤษฎีความต้องการประสบความสำเร็จ ทฤษฎีนี้เชื่อว่าโดยปกติความต้องการที่มีอยู่ในตัวบุคคลมี 2 ประเภท คือ ต้องการมีความสุขสบาย และต้องการปราศจากความเจ็บปวด จากทฤษฎีนี้ Litwin & Stringer ได้นำมาพัฒนาทฤษฎีบรรยากาศสององค์การ โดยอธิบายว่าระบบองค์กรนั้นจะเน้นถึงปัจจัยที่ผู้บริหารเกี่ยวข้องอยู่ ได้แก่ เทคโนโลยี โครงสร้างขององค์กร โครงสร้างของสังคม ภาวะผู้นำ การบริหารงาน กระบวนการตัดสินใจ และความต้องการของสมาชิกในองค์กร ซึ่งสมาชิกในองค์กรรับรู้ และถือเป็นบรรยากาศสององค์การโดยมีรูปแบบการจูงใจ 3 ประการของ McClelland-Atkinson เป็นสิ่งกระตุ้น และจะสะท้อนให้เห็นถึงพฤติกรรมของสมาชิกในองค์กร ซึ่งส่งผลต่อองค์การในด้านต่าง ๆ เช่น ผลผลิต การคงอยู่ในงาน เป็นต้น ส่วนข้อมูลย้อนกลับเป็นสิ่งสำคัญที่มีอิทธิพลต่อปัจจัยต้นเหตุหรือระบบองค์กร บรรยากาศสององค์การ และพฤติกรรมของบุคคล โดยบรรยากาศสององค์การเป็นส่วนสำคัญในการเชื่อมโยงระหว่างบุคคลกับสิ่งแวดล้อมที่สามารถใช้เหตุผลทางวิทยาศาสตร์อธิบายได้ และบรรยากาศในรูปขององค์ประกอบต่าง ๆ 1) ความต้องการเพื่อก้าวถึงบรรยากาศสององค์การเป็นส่วนสำคัญของการเชื่อมโยงระหว่างบุคคลสิ่งแวดล้อม กล่าวถึงองค์ประกอบขององค์กรไว้ 8 ด้านดังนี้ 1) โครงสร้างองค์กร 2) ความท้าทายและความรับผิดชอบ 3) ความอบอุ่นและการสนับสนุน 4) การให้รางวัล และการลงโทษ 5) ความขัดแย้ง 6) มาตรฐานของผลปฏิบัติงานและความคาดหวัง 7) ความภักดีต่อองค์การ และ 8) ความเสี่ยง โดยได้อธิบายในแต่ละองค์ประกอบไว้ดังนี้

1. โครงสร้างองค์กร (Structure) องค์ประกอบบรรยากาศสององค์การด้านนี้ คือความรู้สึกของบุคลากรหรือสมาชิกในองค์กรเกี่ยวกับกฎระเบียบข้อบังคับ การบริหารงาน การควบคุมงาน การนิเทศ เป็นความรู้สึกถึงข้อจำกัดของแต่ละสถานการณ์ในงาน ซึ่งทำให้งานลดลงหรือเพิ่มความท้าทายหรือความสำเร็จได้ ความคาดหวังและลักษณะโครงสร้าง ทำให้แรงจูงใจในด้านความต้องการ

เพื่อความสำเร็จของบุคคลเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ โดยทั่วไปแล้วโครงสร้างจะมีลักษณะเป็นทางการ มีสายการบังคับบัญชาหรือกฎระเบียบแสดงให้เห็นและมีระยะห่างระหว่างบุคคล หรือระยะห่างระหว่างสังคมเพิ่มขึ้น ซึ่งมีผลต่อบรรยากาศองค์การด้านนี้ และมีผลต่อพฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มได้

2. ความท้าทายและความรับผิดชอบ (Responsibility) เป็นความรู้สึกของบุคคลที่เกี่ยวกับการกำหนดหน้าที่รับผิดชอบ ความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน ปริมาณงานที่ต้องทำความเข้าใจในงาน การตัดสินใจในงานเพื่อให้งานประสบผลสำเร็จ การที่บุคลากรมีการรับรู้และเข้าใจเกี่ยวกับงานและปริมาณงานที่ต้องทำจะมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการตั้งใจของผู้ปฏิบัติงานในการที่จะทำให้งานบรรลุผลสำเร็จ บุคลากรมีส่วนร่วมในงานมากขึ้น มีอิสระในการทำงาน ซึ่งก่อให้เกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรและทำให้บุคลากรมีโอกาสดำเนินงานมากขึ้น

3. ความอบอุ่นและการสนับสนุน (Warmth & Support) เป็นความรู้สึกของบุคคลเกี่ยวกับการเป็นผู้ร่วมงานที่ดี ความเป็นมิตร การชื่นชมซึ่งกันและกัน การเป็นกลุ่มสังคมที่ไม่เป็นทางการ การช่วยเหลือ การสนับสนุน การส่งเสริมซึ่งกันและกัน ทั้งจากผู้บริหารและบุคลากร ในการปฏิบัติงาน ในองค์การที่มีการสนับสนุน กระตุ้น และส่งเสริมบุคลากรให้มีความเข้มแข็ง เป็นมิตรมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์เกิดความร่วมมือ เกิดทัศนคติที่ดีไว้วางใจกัน ซึ่งมีผลต่อความยึดมั่นในงานและความผูกพันต่อองค์การถึงแม้งานจะหนักแต่บุคลากรจะเกิดความพึงพอใจและทุ่มเทให้กับงานอย่างเต็มที่

4. การให้รางวัลและการลงโทษ (Reward & Punishment) เป็นความรู้สึกของบุคคลเกี่ยวกับการให้รางวัลเนื่องจากการปฏิบัติงานดี การได้รับความยุติธรรมจากนโยบาย การพิจารณาความดีความชอบ องค์ประกอบด้านนี้วัดการรับรู้เกี่ยวกับการให้ความสำคัญกับการให้รางวัลและการลงโทษ เพราะเป็นสิ่งที่คนชื่นชอบมากกว่า ถ้าระบบการให้รางวัลเป็นรูปแบบที่ชัดเจน เฉพาะเจาะจง คำนึงถึงการปฏิบัติงานเป็นหลัก และการประเมินที่ยุติธรรม จะทำให้เกิดการกระตุ้นแรงจูงใจด้านความสำเร็จขึ้น เพราะรางวัลที่ได้รับถือเป็นความสำเร็จของแต่ละบุคคล ทำให้ลดความกลัวล้มเหลว แต่การให้รางวัลโดยพิจารณาจากการปฏิบัติงานเป็นหลักและการประเมินที่ยุติธรรม จะทำให้เกิดการกระตุ้นในแรงจูงใจด้านความสัมพันธ์สูงกับบุคคลอื่น จะแสดงหาสิ่งที่จะนำไปสู่ความอบอุ่น ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลมากกว่า และหากบรรยากาศแสดงถึงการยอมรับ แต่การให้รางวัลไม่มีความชัดเจน หรือขึ้นอยู่กับ การปฏิบัติของผู้บริหาร ผู้ที่ประสบความสำเร็จจะไม่สนใจการยอมรับในเรื่องต่างๆ ไป เช่น ให้ความเป็นมิตร บรรยากาศให้รางวัลในการปฏิบัติงาน จะกระตุ้นจากบรรยากาศการยอมรับ มากกว่าแรงจูงใจด้านต้องการอำนาจ และการที่บุคคลได้รับการยอมรับและเห็นด้วย จะเป็นบรรยากาศที่ดีกว่าบรรยากาศการไม่ยอมรับหรือการลงโทษ

5. ความขัดแย้ง (Conflict) เป็นความรู้สึกของบุคคลในองค์การเกี่ยวกับการเผชิญหน้าในการแก้ไขปัญหา ความคิดเห็นที่แตกต่างกัน รวมทั้งอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานนั้นโดย

องค์ประกอบด้านนี้เป็นการวัดการรับรู้เกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคลที่มีความแตกต่างและหน่วยงานมีการแข่งขันกันภายใน ซึ่งจะก่อให้เกิดบรรยากาศที่ตึงเครียด การแก้ปัญหาความขัดแย้งเป็นกระบวนการที่สำคัญ ในความแตกต่างและการผสมผสานในหน้าที่ขององค์การ

6. มาตรฐานการปฏิบัติงานและความคาดหวัง (Performance Standard & Expectation) เป็นความรู้สึกของบุคคลเกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมายและมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ชัดเจน และเข้าใจตรงกัน องค์ประกอบด้านนี้จะวัดการรับรู้ถึงความสำคัญของผลการปฏิบัติงาน และความชัดเจนของความคาดหวังที่เกี่ยวกับ ผลของการปฏิบัติงาน และองค์ประกอบของบรรยากาศอื่น ๆ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการกระตุ้นให้เกิดความต้องการเพื่อความสำเร็จ สิ่งที่กระตุ้นพฤติกรรมที่สัมพันธ์กับความสำเร็จนี้อาจเรียกว่า มาตรฐานการปฏิบัติงานสูง ทฤษฎีการจูงใจด้านความต้องการความสำเร็จจะสร้างมโนภาพความสำเร็จที่มีความสัมพันธ์กับมาตรฐานสูงสุด ความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานการปฏิบัติงานสูงและการกระตุ้นแรงจูงใจด้านความสำเร็จเป็นสัมพันธ์โดยตรงไปตรงมาถ้าตั้งมาตรฐานการปฏิบัติงานสูงแต่อีกทางก็ยอมรับว่าเป็นบรรยากาศด้านความสัมพันธ์ เช่น ความอบอุ่น การเป็นมิตร การสนับสนุนซึ่งกันและกัน การให้รางวัล และการยอมรับ แสดงว่าแต่ละคนมีความต้องการด้านความสัมพันธ์สูง เพื่อตอบสนองมาตรฐานการปฏิบัติงานตามคำสั่ง จึงเป็นไปได้ว่าถ้าบรรยากาศเน้นด้านความต้องการมีอำนาจ มาตรฐานการปฏิบัติงานและความคาดหวังไว้สูงหรือต่ำเกินไปจะส่งผลกระทบต่อการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคคลและก่อให้เกิดการรับรู้ถึงบรรยากาศองค์การที่แตกต่างกันได้

7. ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความจงรักภักดี (Organizational Identity and Group Loyalty) องค์ประกอบด้านนี้เป็นการรับรู้ของบุคคลเกี่ยวกับ ความรู้สึกในการเป็นเจ้าของหรือส่วนหนึ่งขององค์การ ค่านิยมของสมาชิกในองค์การและ ในทีมงาน ในองค์การที่เป็นทางการไม่เพียงเป็นที่ทำงานของบุคคลเท่านั้น แต่ยังมีการทำงานร่วมกับผู้อื่น คุณลักษณะของแต่ละบุคคล และเป้าหมายของกลุ่มจะมีความสำคัญยิ่ง

8. ความเสี่ยงภัย (Risk) เป็นความรู้สึกของบุคคลเกี่ยวกับความเสี่ยง หรือความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน หรืองานที่ทำเป็นงานที่มีความเสี่ยงความเสียหาย องค์ประกอบของบรรยากาศองค์การด้านนี้ เป็นการวัดความรู้สึกถึงการเสี่ยงและการเปลี่ยนแปลงในงานและในองค์การ การคำนวณการรับความเสี่ยงในงาน หรือการตัดสินใจหาแนวทางที่ปลอดภัยที่สุดในงาน มีความสัมพันธ์ในการกระตุ้นการจูงใจด้านความสำเร็จ โดยเฉพาะทัศนคติที่เกี่ยวกับความเสี่ยงในงาน บุคคลที่มีบุคลิกภาพของความต้องการด้านความสำเร็จสูง จะเสนอตัวต่องานที่มีความเสี่ยงปานกลาง ดังนั้นเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมจะเกี่ยวกับความเสี่ยงและการยอมรับความเสี่ยง เช่นเดียวกับการกำหนดการจูงใจ

ด้านความต้องการด้านความสำเร็จ ซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อพฤติกรรมด้วย ในขณะที่การรับรู้ความเล็ง
จะไม่มีผลต่อการงูใจ ด้านความต้องการความสัมพันธ์และการมีอำนาจ

ฮาลปินและครอฟท์ (Halpin & Cranft, 1963 อ้างถึงใน สญาธิ ธีระวิชิตระกุล, 2549 : 90)
ได้กล่าวถึง บรรยากาศองค์การเป็นพฤติกรรมของทุกคนในองค์การที่ปฏิบัติงานร่วมกัน สามารถวัดได้
ด้วยแบบประเมินบรรยากาศองค์การ OCDQ (Organization Climate Description Questionnaire) ซึ่งเป็น
แบบสอบถามที่สร้างขึ้นโดย ฮาลปินและครอฟท์ ในปี ค.ศ.1963 เพื่อใช้สำหรับการศึกษาเรื่องบรรยากาศ
ขององค์การในโรงเรียนประถมศึกษาของสหรัฐอเมริกาใช้วัดบรรยากาศองค์การ 8 มิติ โดยให้
ผู้ปฏิบัติงานประเมินบรรยากาศจากพฤติกรรมผู้ร่วมงาน 4 มิติ และจากพฤติกรรมผู้บริหาร 4 มิติ ดังนี้

1. ด้านพฤติกรรมของผู้ร่วมงาน แบ่งเป็น 4 ด้าน คือ

1.1 ด้านไม่ให้ความร่วมมือ (Disengagement) หมายถึง ความรู้สึกว่าการปฏิบัติงาน
มีลักษณะต่างคนต่างทำ ขาดความสามัคคี ขาดความร่วมมือและประสานงานกัน

1.2 ด้านอุปสรรค (Hindrance) หมายถึง ความรู้สึกว่าการปฏิบัติงานขาดความคล่องตัว
ขาดความสะดวกสบาย เพราะผู้บริหารใช้งานมากเกินไป ผู้ปฏิบัติงานอึดอัดใจที่ต้องปฏิบัติตาม
กฎระเบียบ ซึ่งเห็นว่า ไม่มีความจำเป็นและก่อให้เกิดความยุ่งยาก

1.3 ด้านขวัญและกำลังใจ (Espiri) หมายถึง ความรู้สึกที่ผู้ร่วมงานปฏิบัติงานในหน้าที่
โดยมีความรักในหมู่คณะเพราะได้รับการตอบสนองความต้องการทางด้านสังคม และได้รับความสำเร็จ
ในการปฏิบัติงานสูง

1.4 ด้านความสนิทสนม (Intimacy) หมายถึง ความรู้สึกที่ผู้ร่วมงานปฏิบัติงาน
ด้วยความสนุกสนานและมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดซึ่งอาจไม่เกี่ยวกับความสำเร็จของการปฏิบัติงาน

2. พฤติกรรมของผู้บริหาร แบ่งออกเป็น 4 ด้าน

2.1 ด้านความโดดเดี่ยว (Aloneness) หมายถึง ความรู้สึกต่อพฤติกรรมผู้บริหารว่า
บริหารโดยคำนึงถึงกฎระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายมากกว่าคำนึงถึงในจิตใจของผู้ปฏิบัติงาน
ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับผู้ปฏิบัติงานมีน้อย

2.2 ด้านการมุ่งเน้นการผลิตผลงาน (Production Emphasis) หมายถึง ความรู้สึกต่อ
พฤติกรรมผู้บริหารว่าคำนึงถึงผลงานมาก ผู้บริหารจะควบคุม ตรวจสอบ สั่งการ และนิเทศการปฏิบัติงาน
อย่างใกล้ชิด ผู้ปฏิบัติงานต้องปฏิบัติตามคำสั่งโดยเคร่งครัด ปราศจากความคิดเห็นใด ๆ

2.3 ด้านความไว้วางใจ (Trust) หมายถึง ความรู้สึกที่มีต่อพฤติกรรมผู้บริหารว่า
พยายามที่จะกระตุ้นหรือจูงใจผู้ปฏิบัติงานโดยวิธีการที่ผู้บริหารปฏิบัติงานของตนให้ดีที่สุด
เพื่อเป็นแบบอย่างให้ผู้อื่นปฏิบัติตาม

2.4 ด้านการให้ความใส่ใจ (Commiseration) หมายถึง ความรู้สึกต่อพฤติกรรมผู้บริหารว่าปฏิบัติต่อผู้ร่วมงานโดยแสดงถึงความเป็นผู้ที่มิมีเมตตากรุณา ช่วยเหลือในการปฏิบัติงานและธุระส่วนตัวของผู้ปฏิบัติงานเป็นอย่างดี

ลิเกิร์ต (Likert, 1974 อ้างถึงใน ปฐมา วงษ์อ่อน, 2544 : 19) ได้ทำการวัดบรรยากาศองค์การโดยพิจารณาจากมิติหรือตัวแปรต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. การติดต่อสื่อสารภายในองค์การ คือ ผู้ปฏิบัติงานรู้ความเป็นไปภายในหน่วยงาน ผู้บังคับบัญชาแสดงความใจกว้างที่จะติดต่อสื่อสารอย่างเปิดเผยเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องอันจะนำไปสู่การปฏิบัติงานให้ได้ผลดี

2. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ คือ ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนในการกำหนดเป้าหมายการทำงาน การตัดสินใจในเรื่องงานทุกระดับถ้ามีข่าวสารเพียงพอในการตัดสินใจหากการตัดสินใจดังกล่าวมีผลกระทบถึงใครแล้ว ผู้บังคับบัญชาจะขอความคิดเห็นของผู้นั้นด้วย

3. การคำนึงถึงผู้ปฏิบัติงาน (Employee-Oriented) หมายถึง องค์การเอาใจใส่จัดสวัสดิการปรับปรุงสภาพการทำงานให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกพอใจในการทำงาน

4. อำนาจและอิทธิพลในองค์การ ทั้งจากผู้บังคับบัญชาและตัวผู้ปฏิบัติงานเอง

5. เทคนิควิทยาการที่ใช้ในหน่วยงาน คือ เทคนิคที่ใช้ในหน่วยงานมีการปรับปรุงอย่างรวดเร็วเป็นไปตามสภาพแวดล้อม เครื่องมือและทรัพยากรที่ใช้ในหน่วยงานได้รับการจัดการเป็นอย่างดี

6. แรงจูงใจ บรรยากาศที่ถือว่าดีนั้นจะต้องมีลักษณะยอมรับความแตกต่างและความไม่ลงรอยกันขององค์การ องค์การพร้อมจะสนับสนุนให้ผู้ปฏิบัติงานขยันขันแข็ง ทำงานหนักเพื่อเงิน เพื่อเลื่อนตำแหน่ง เพื่อให้เกิดความพึงพอใจในการทำงาน

ฟอร์แฮนด์ (Forehand, 1975 อ้างถึงใน ดาราพร ครุฑคำรพ, 2546) ได้ชี้ให้เห็นว่าบรรยากาศขององค์การนั้นประกอบด้วยกลุ่มและคุณลักษณะที่พรรณนาถึงองค์การใดองค์การหนึ่ง โดยทำให้เกิดความแตกต่างไปจากองค์การอื่นและมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคนภายในองค์การนั้นคุณลักษณะดังกล่าวมี 5 ด้าน คือ

1. ขนาดและโครงสร้างขององค์การ (Size and Structure) โดยทั่วไปบุคคลย่อมจะคิดว่าองค์การขนาดใหญ่มีความมั่นคงและความเป็นทางการ ถึงแม้ว่าขนาดองค์การโดยส่วนรวมจะมีความสำคัญ แต่ก็พบว่าระดับของบุคคลภายในองค์การมีความสำคัญในแง่จิตวิทยา ระดับของบุคลากรคนใดคนหนึ่งตามสายการบังคับบัญชาภายในองค์การจะมีผลกระทบต่อบุคคลมากกว่าไม่ว่าเขาจะทำงานอยู่ภายในองค์การขนาดใหญ่ ขนาดกลางหรือขนาดเล็กก็ตาม โครงสร้างขององค์การจะมีความสำคัญเหมือนกัน และเกี่ยวพันกับขนาดด้วย องค์การที่มีขนาดใหญ่ขึ้น ระยะทางระหว่างผู้บริหาร

สูงสุดและบุคลากรระดับล่างจะห่างไกลกันมากขึ้น ระยะทางก่อให้เกิดสิ่งกีดขวางทางจิตวิทยา ในลักษณะที่ว่าบุคลากรที่อยู่ห่างไกลจากจุดตัดสินใจ อาจจะไม่มีความเข้าใจตัวเองว่ามีความสำคัญน้อย และระยะทางก่อให้เกิดบรรยากาศของความเป็นทางการหรือไม่คำนึงถึงตัวบุคคลมาก เพราะว่า การเกี่ยวข้องกับบุคคลอื่นทางสังคมจะกระทำได้ยาก

2. แบบของความเป็นผู้นำ (Leadership Patterns) แบบภาวะผู้นำมีหลายแบบที่ใช้กัน ตามองค์การธุรกิจ และหน่วยงานของรัฐบาล พฤติกรรมของผู้นำจะเป็นแรงกดดันที่สำคัญต่อการสร้าง บรรยากาศที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อผลงาน และการตอบสนองความพอใจของบุคลากร การพิจารณามิติ ห่างเห็น มุ่งผลงาน กรูณาปรานี ของฮอลพีน (Halpin) ก็เป็นปัจจัยทางด้านแบบของความเป็นผู้นำ ที่เข้าใจโดยบุคลากรในองค์การ และจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของพวกเขาโดยเฉพาะ

3. ความซับซ้อนของระบบ (System Complexity) ภายในสภาพแวดล้อมที่เป็นระบบนั้น องค์การจะแตกต่างกันในเรื่องของความซับซ้อนของระบบที่นำมาใช้ ความซับซ้อนอาจจะให้ ความหมายว่า เป็นจำนวนและลักษณะการเกี่ยวข้องระหว่างกัน ระหว่างส่วนต่าง ๆ ของระบบแบบของ การเกี่ยวข้องระหว่างกันจะแตกต่างกันไปตามปัจจัย เช่น เป้าหมาย และวิทยาการเป็นต้น

4. เป้าหมาย (Goal Direction) องค์การย่อมจะแตกต่างกันในเป้าหมายที่กำหนดขึ้นมา สำหรับองค์การ ความแตกต่างในเป้าหมายจะมาจากการแยกประเภทขององค์การอย่างหนึ่ง เช่น องค์การ ธุรกิจ องค์การที่ให้บริการกับสาธารณะ เป็นต้น แม้กระทั่งในระหว่างองค์การธุรกิจด้วยกัน เป้าหมาย คำใดซึ่งถือได้ว่าเป็นเป้าหมายที่สำคัญของธุรกิจความแตกต่างก็จะมีอยู่ในรูปของการใช้น้ำหนัก เพื่อเปรียบเทียบเป้าหมายอื่น ๆ เช่น การป้องกันอากาศเสีย ความสัมพันธ์ที่มีกับสภาพแรงงานและ การให้ความสนับสนุนกับสถาบันการศึกษา

5. สายใยของการติดต่อสื่อสาร (Communication Network) เป็นคุณลักษณะที่สำคัญ อย่างหนึ่งของบรรยากาศองค์การ เพราะว่าสายใยของการติดต่อสื่อสารภายในองค์การนั้นจะแสดง ให้เห็นถึงสายใยสถานภาพ การจัดระเบียบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และการเกี่ยวข้องระหว่างกันของกลุ่ม การติดต่อสื่อสารจากเบื้องบนมาสู่เบื้องล่าง หรือตามแนวนอน ภายในองค์การนั้นจะให้

โนวล์ (Knowle, 1974 : 25) ได้แบ่งมิติของบรรยากาศองค์การออกเป็น 5 ประการ ดังนี้

1. นโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์การ (Policy Frame Work for the HRD Program) หมายถึง เป็นเรื่องที่ต้องมีการสนับสนุนให้มีการพัฒนาคนในองค์การอย่างเต็มที่

2. ปรัชญาการจัดการ (Management Philosophy) หมายถึง การบริหารงานองค์การภายใน ภายใต้นโยบายการจัดการที่ให้ความสำคัญกับการเป็นมนุษย์ในองค์การ เช่น แนวความคิดการเข้ามา มีส่วนร่วมหรือประชาธิปไตยในการบริหารงาน

3. โครงสร้างขององค์การ (Structure of Organization) หมายถึง โครงสร้างขององค์การที่เข้มงวดรวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลาง ไม่กระจายอำนาจหรือเผด็จการทำให้เกิดการบั่นทอนกำลังใจของคนในองค์การที่จะปรับปรุง ตัวเอง (Self - Improvement) และเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการเรียนรู้ หรือความกระตือรือร้นของคนในองค์การ

4. นโยบายเกี่ยวกับการเงิน (Financial Policy) หมายถึง องค์การได้มีการจัดสรรงบประมาณให้กับการพัฒนากำลังในองค์การอย่างเพียงพอหรือไม่ ซึ่งลักษณะเช่นนี้จะทำให้เห็นว่าการที่องค์การเห็นความสำคัญขององค์การและคุณค่าตามไปด้วย

5. ระบบการให้รางวัลตอบแทน (Reward System) คือ ระบบการจ่ายเงินเดือนหรือตำแหน่งหรืออื่น ๆ ก็ดี ต้องยุติธรรมและเหมาะสมเพื่อทำให้คนอยากเรียนรู้เพื่อเพิ่มประสบการณ์หรือพัฒนาตนเอง

มุลเลอร์ (Muller, 1976 อ้างถึงใน ชญาทูล ทัศนวิจารณ์, 2541 : 20) ได้ทำการวิเคราะห์ให้เห็นว่า มิติต่าง ๆ ของบรรยากาศองค์การที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาของคนในองค์การนั้นมี ดังนี้

1. การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนา ให้ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน

2. ระบบรางวัลตอบแทน ต้องถูกกำหนดขึ้นมา สำหรับความสำเร็จในการพัฒนา

3. การจัดสรรเงินและเวลาในการพัฒนาอย่างเหมาะสม

4. การได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูง

จุฑารัตน์ สุคันธรัตน์ (2541 : 18) ได้แบ่งองค์ประกอบของบรรยากาศองค์การออกเป็น 5 ด้านคือ

1. ด้านโครงสร้างองค์การ หมายถึง การรับรู้ของบุคลากรที่มีต่อเป้าหมายและนโยบายขององค์การ ลักษณะการแบ่งสายการบังคับบัญชา กฎระเบียบต่าง ๆ ความซับซ้อนต่อระบบการทำงาน สภาพแวดล้อมในการทำงานและการใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ รวมทั้งรูปแบบการติดต่อสื่อสาร

2. ด้านลักษณะของงาน หมายถึง การรับรู้ของบุคลากรที่มีต่อภาระหน้าที่ความรับผิดชอบในงาน ความยากง่ายและความท้าทายของงาน ความมั่นคงและความก้าวหน้าในงาน ตลอดจนความมีคุณค่าของงาน

3. ด้านการบริหารงานของผู้บังคับบัญชา หมายถึง การรับรู้ของบุคลากรที่มีต่อลักษณะการบริหารและการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชา การให้การสนับสนุนไว้วางใจ การประเมินผล การปฏิบัติงาน การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง รวมทั้งการให้รางวัลและการลงโทษของผู้บังคับบัญชา

4. ด้านสัมพันธภาพในหน่วยงาน หมายถึง การรับรู้ของบุคลากรที่มีต่อความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนร่วมงานหรือผู้บังคับบัญชา ความร่วมมือและช่วยเหลือกันในการทำงาน ความอบอุ่นเป็นมิตร ความสามัคคี และการยอมรับจากผู้ร่วมงาน

5. ด้านค่าตอบแทนและสวัสดิการ หมายถึง การรับรู้ของบุคลากรที่มีต่อเงินเดือนหรือผลตอบแทนต่าง ๆ ที่ได้รับการจัดสวัสดิการต่าง ๆ ที่อำนวยความสะดวกให้ผู้ปฏิบัติงาน เช่น การจัดหาบ้านพัก รถรับส่ง รวมทั้งสิทธิในการลาประเภทต่าง ๆ

จากการศึกษาแนวคิดบรรยาการในการทำงาน สรุปได้ว่าองค์ประกอบของบรรยาการในองค์การมีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการปฏิบัติงานของบุคลากร ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของบุคลากรและองค์การ ดังนั้นองค์การควรมีการพัฒนาบรรยาการในองค์การอย่างต่อเนื่องเพื่อเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์การ เพิ่มแรงจูงใจให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีความสุข มีทัศนคติที่ดีต่อองค์กร และสามารถปฏิบัติงานให้กับองค์กรได้อย่างเต็มศักยภาพ ซึ่งหมายถึงการปฏิบัติงานต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลด้วย สำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาและประมวลแนวคิดต่าง ๆ แล้วสรุปได้ว่า แนวคิดของ ลิทวินและสตริงเจอร์น่าจะเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับบรรยาการในเทศบาลตำบลมากที่สุด ผู้วิจัยจึงได้นำแนวคิดดังกล่าวมาเป็นหลักในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

การปกครองรูปแบบเทศบาล

แนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย เกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หลังจากพระองค์กลับจากการประจักษ์ทวีปยุโรป ทรงมีพระราชดำริที่จะให้ประชาชนปกครองประเทศด้วย จึงทรงจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นแห่งแรกขึ้นคือ สุขาภิบาลกรุงเทพ ในปี พ.ศ.2440 และหลังจากนั้นในปี พ.ศ.2448 ได้ทรงจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม อำเภอเมืองสมุทรสาคร ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ทางราชการอย่างมาก จึงได้มีการขยายการตั้งสุขาภิบาลในที่ต่าง ๆ มากมาย และถือว่าสุขาภิบาลเหล่านี้เป็นที่มาของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลในปัจจุบัน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2549 : 2)

การจัดตั้งเทศบาลนั้น เกิดขึ้นหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2476 และกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรบริหารรูปหนึ่งของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารปกครองตนเองของเทศบาล และได้มีการปรับปรุงหลายครั้งจนกระทั่งในสมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ขึ้นใช้แทนกฎหมายเก่าทั้งหมด และครั้งสุดท้ายได้มี

การแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2546)

1. การจัดตั้งเทศบาล

จากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้บัญญัติไว้ว่า เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร โดยยึดหลักเกณฑ์ดังนี้

เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลด้วย

เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลด้วย

เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลด้วย

2. องค์การเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 ได้แบ่งโครงสร้างองค์การเทศบาล ประกอบด้วยสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี โดยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีมีองค์ประกอบและบทบาทหน้าที่ดังต่อไปนี้

2.1 สภาเทศบาล สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามจำนวนดังต่อไปนี้ 1) สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบสองคน 2) สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบแปดคน และ 3) สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนยี่สิบสี่คน ผู้มีสิทธิรับสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล นอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว จะต้องไม่เป็นผู้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษาหรือเลขาของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุอันมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้งในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลง ไม่ว่าด้วยเหตุใดและยังมิได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ สมาชิกสภาเทศบาล

ให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงเพราะเหตุอื่น นอกจากถึงคราวออกตามวาระหรือมีการยุบสภาให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตามกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลผู้เข้ามาแทนให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าวาระของผู้ซึ่งตนแทน สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลง เมื่อ 1) ถึงคราวออกตามวาระ หรือมีการยุบสภาเทศบาล 2) ตาย 3) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด 4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและไม่ใช่ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นเพราะมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง 5) ขาดประชุมสภาเทศบาลสามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร 6) กระทำการอันต้องห้าม ต้องไม่ใช่ผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้นหรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ 7) สภาเทศบาลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่เทศบาลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาเทศบาล โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาเทศบาลพิจารณา และมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้ให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่สภาเทศบาลมีมติ และ 8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสิ้นสุดลงตามข้อ 4 5 หรือ 6 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด ในกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงตาม ข้อ 8 พร้อมกันทั้งหมดให้ถือว่าเป็นการยุบสภาเทศบาล สภาเทศบาลมีประธานสภาหนึ่งคน และรองประธานสภาหนึ่งคน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล ประธานสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546

1) ตราเทศบัญญัติของเทศบาล 2) ควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร 3) พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ และ 4) พิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

2.2 นายกเทศมนตรีให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

นับแต่วันเลือกตั้ง คุณสมบัติของนายกเทศมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและต้องมีคุณสมบัติและไม่มีคุณสมบัติต้องห้ามดังต่อไปนี้ 1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง 2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าหรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา 3) ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง และ 4) เคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งถูกให้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายให้ตามหลักเกณฑ์ดังนี้ 1) เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน 2) เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน และ 3) เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน ก่อนนายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่ให้ประธานสภาเทศบาลเรียกประชุมสภาเทศบาลเพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล โดยไม่มีการลงมติทั้งนี้ภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี และให้นายกเทศมนตรีจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี คำแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรีและรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานให้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลด้วย

สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาเทศบาลเพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการเทศบาล โดยไม่มีการลงมติ

อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีได้ดังต่อไปนี้ 1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย 2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล 3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี 4) วางระเบียบเพื่อให้งาน

ของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย 5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ และ 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาลและกฎหมายอื่น

3. หน้าที่ของเทศบาล

หน้าที่ของเทศบาลที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล แบ่งได้เป็น 3 ประเภทตามรูปแบบของเทศบาล ดังนี้

3.1 เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ 1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน 2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ 3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล 4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ 5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง 6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม 7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ 8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และ 9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

และภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ 1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม 4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ 7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ และ 9) เทศพาณิชย์

3.2 เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ 1) กิจการตามหน้าที่ของเทศบาลตำบล 2) ให้มีน้ำสะอาดหรือน้ำประปา 3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ 5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ 7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น และ 8) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

และภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ 1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม 2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 4) ให้มีและบำรุงการส่งเคราะห์มารดาและเด็ก 5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล 6) ให้มีการสาธารณสุขการ 7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข 8) จัดตั้งและบำรุงเรียนอาชีวศึกษา 9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา 10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น และ 12) เทศพาณิชย์

3.3 เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ 1) กิจการตามหน้าที่ของเทศบาลเมือง 2) ให้มีและบำรุงส่งเคราะห์มารดาและเด็ก 3) กิจการอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

- 4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น
- 5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม 6) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ 7) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง 8) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

และภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำ แผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผล การปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้นและหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

4. การคลังและทรัพย์สินของเทศบาล

งบประมาณประจำของเทศบาลต้องตราขึ้นเป็นเทศบัญญัติ ถ้าเทศบัญญัติงบประมาณ ออกไม่ทันปีใหม่ ให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง ถ้าในปีใดจำนวนเงินซึ่งได้รับ อนุญาตไว้ตามงบประมาณปรากฏว่าไม่พอสำหรับการใช้จ่ายประจำปีก็ดี หรือมีความจำเป็นที่จะต้องตั้ง รายรับหรือรายจ่ายขึ้นใหม่ในระหว่างปีก็ดี ให้ตราขึ้นเป็นเทศบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม เทศบาล อาจมีรายได้ดังต่อไปนี้ 1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ 2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และ ค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ 3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล 4) รายได้จากการสาธารณูปโภค และเทศพาณิชย์ 5) พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ 6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ เทศบาลจะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาลและได้รับ อนุมัติจากรับมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว 7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด 8) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่น ๆ ที่มีผู้อุทิศให้ และ 9) รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมาย กำหนดไว้

ทั้งนี้เทศบาลอาจมีรายจ่ายดังต่อไปนี้ 1) เงินเดือน 2) ค่าจ้าง 3) เงินตอบแทนอื่น ๆ 4) ค่าใช้สอย 5) ค่าวัสดุ 6) ค่าครุภัณฑ์ 7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ และการจ่ายเงิน เพื่อการลงทุน เทศบาลจะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลและผู้ว่าราชการจังหวัด อนุมัติแล้ว 8) เงินอุดหนุน ถ้าเป็นการชำระเงินกู้เมื่อถึงกำหนดชำระ เทศบาลจะต้องชำระเงินกู้นั้น จากทรัพย์สินของเทศบาลไม่ว่าจะตั้งงบประมาณรายจ่ายประเภทนี้ไว้หรือไม่ และ 9) รายจ่ายอื่นใด ตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ให้กระทรวงมหาดไทย ตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังรวมถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหา ประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาขึ้นไว้ โดยปกติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือการเงินอื่น ๆ ของเทศบาลปีละครั้ง

5. การควบคุมเทศบาล

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการ ใช้จ่ายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้ และเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนใหญ่ อาจเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาล โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการยุบสภาเทศบาลโดยจะต้องแสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย

จากการศึกษาการปกครองรูปแบบเทศบาล สรุปได้ว่า การปกครองของเทศบาลจัดตั้งขึ้นมาโดยมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ซึ่งในผู้วิจัยได้นำมาปรับใช้ในการศึกษาครั้งนี้

ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลตำบลในจังหวัดชุมพร

จังหวัดชุมพร แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 8 อำเภอ 70 ตำบล 743 หมู่บ้าน 22 เทศบาล (2 เทศบาลเมือง 20 เทศบาลตำบล) 58 อบต.

ตารางที่ 2.2 การแบ่งเขตการปกครอง

อำเภอ	ตำบล	หมู่บ้าน	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	อบต.
1. อำเภอเมือง	17	160	1	2	15
2. อำเภอท่าแซะ	10	117	-	2	10
3. อำเภอปะทิว	7	75	-	3	7
4. อำเภอสวี	11	115	-	1	10
5. อำเภอทุ่งตะโก	4	35	-	1	3
6. อำเภอหลังสวน	13	148	1	1	10

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

อำเภอ	ตำบล	หมู่บ้าน	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	อบต.
7. อำเภอพะโต๊ะ	4	47	-	1	4
8. อำเภอละแม	4	46		1	4
รวม	70	743	2	13	63

(สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดชุมพร, 2553)

การบริหารราชการ จังหวัดชุมพร มีรูปแบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน 3 รูปแบบ คือ 1) การบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วยส่วนราชการสังกัดส่วนกลาง ซึ่งตั้งหน่วยงานในพื้นที่จังหวัด จำนวน 95 หน่วยงาน 2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค จัดรูปแบบการปกครอง และการบริหารราชการออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัด ประกอบด้วย ส่วนราชการประจำจังหวัด จำนวน 29 หน่วยงาน ระดับอำเภอ ประกอบด้วย 8 อำเภอ 70 ตำบล 743 หมู่บ้าน 3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 เทศบาลเมือง 20 เทศบาลตำบล และ 58 องค์การบริหารส่วนตำบล

ประชากร ณ วันที่ 30 ธันวาคม 2552 รวมทั้งสิ้น 481,298 คน ชาย 240,186 คน หญิง 241,112 คน

ตารางที่ 2.3 ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลตำบลในจังหวัดชุมพร

เทศบาล	พื้นที่	จำนวน	ประชากร (คน)		
	(ตร.กม)	หลังคาเรือน	ชาย	หญิง	รวม
1. เทศบาลตำบลวังไผ่	2.60	3,120	3,010	3,294	6,304
2. เทศบาลตำบลท่ายาง	6.00	3,547	4,965	5,112	10,077
3. เทศบาลตำบลท่าแซะ	3.307	985	1,050	1,051	2,101
4. เทศบาลตำบลเนินสันติ	5.90	809	841	843	1,684
5. เทศบาลตำบลมาบอำมฤต	7.88	1,620	1,806	1,830	3,636
6. เทศบาลตำบลวังใหม่	9.26	1,985	1,692	1,726	2,418
7. เทศบาลตำบลสะพลี	2.70	833	1,075	1,124	2,199

ตารางที่ 2.3 (ต่อ)

เทศบาล	พื้นที่ (ตร.กม)	จำนวน หลังคาเรือน	ประชากร (คน)		
			ชาย	หญิง	รวม
8. เทศบาลตำบลหาดทรายรี	30.00	1,349	1,992	1,948	3,940
9. เทศบาลตำบลละแม	5.22	1,186	1,306	1,339	2,645
10. เทศบาลตำบลชุมโค	256	1,896	4,748	4,789	9,537
11. เทศบาลตำบลทะเลทรัพย์	83.87	2,042	1,615	1,522	3,137
12. เทศบาลตำบลทุ่งตะไคร	64.806	2,365	2,746	2,920	5,666
13. เทศบาลตำบลนาโพธิ์	3.00	1,342	1,463	1,578	3,041
14. เทศบาลตำบลบางลึก	8.07	703	692	726	1,418
15. เทศบาลตำบลปะทิว	1.039	713	613	686	1,299
16. เทศบาลตำบลปากตะโก	7.192	1,333	2,310	2,168	4,478
17. เทศบาลตำบลปากน้ำ	1.25	2,880	3,472	3,384	6,856
18. เทศบาลตำบลปากน้ำหลังสวน	1.21	2,378	3,405	3,438	6,843
19. เทศบาลตำบลพะโต๊ะ	4.81	570	693	686	1,379
20. เทศบาลตำบลบางหมาก	19.94	1,921	2,032	1,971	4,003
รวม	524.054	31,681	36,778	42,135	82,661

(สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดชุมพร, 2553)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล

สุภัทรมาศ จริยเวชวัฒนา (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการบริหารจัดการเทศบาลตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลบ้านฉาง ผลการศึกษาพบว่า ในการบริหารจัดการของเทศบาลตำบลบ้านฉางตาม หลักธรรมาภิบาลเทศบาลตำบลบ้านฉางได้จัดทำโครงการตามนโยบายและเทศบัญญัติในด้านต่าง ๆ และรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชนเพื่อหาจุดยืนและแนวทางร่วมกัน พบว่ายังประสบปัญหาในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานการทำงานในเทศบาลยังไม่เป็นระบบ โดยพนักงานส่วนหนึ่งยังคงยึดติดกับระบบงานแบบเก่า ไม่ยอมรับระเบียบกฎเกณฑ์ใหม่ ๆ ทางด้านกระบวนการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารเทศบาลตำบลบ้านฉาง พบว่าเทศบาลตำบลบ้านฉาง

มีความเสมอภาคและกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึง ไม่มีการเลือกปฏิบัติและได้จัดตั้งคณะกรรมการชุมชนร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาและในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้าง กระบวนการต่าง ๆ ส่วนใหญ่มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา พบว่า มีปัญหาในเรื่องของคณะกรรมการชุมชนที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามานั้นบางคนไม่เห็นแก่ประโยชน์ของชุมชน แต่เข้ามาเพื่อหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง

ดังนั้นจึงเสนอให้ผู้บริหารของเทศบาลเร่งปรับโครงสร้างและระบบงานต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในด้านนิติธรรมที่ว่า การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม การบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และข้อบังคับ เหล่านั้นโดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคลและนำกฎระเบียบการบริหารงานของเทศบาลมาบังคับใช้ให้เป็นมาตรฐานเพื่อเป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยตรงคำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน

นพดล สุรนักรินทร์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ในภาพรวมอยู่ในเชิงบวก เมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยด้านบุคคล พบว่า ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา ต่างกัน มีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลไม่แตกต่างกัน แต่ประชาชนที่มีรายได้ต่างกัน มีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน และเมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยด้านขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลและการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ประชาชนมีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นพบว่า ประชาชนมีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลไม่แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจในองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ปัจจัยด้านขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบล

พรินทร์ เฟ็งสุวรรณ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาธรรมาภิบาลกับประสิทธิภาพการบริหารงาน ผลการวิจัยพบว่า 1) การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลอยู่ในระดับปานกลาง ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า ผู้บริหารเทศบาลยังให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการบริหารน้อย เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นหรือเสนอแนะแนวทางในการบริหารงานหรือการแต่งตั้งประชาชนเป็นตัวแทนเพื่อเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการในการดำเนิน โดยที่เทศบาลได้ให้ความสำคัญ

ในประเด็นของการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าการมีส่วนร่วมทางการบริหาร 2) การบริหารงานแบบโปร่งใส ผลการวิจัยพบว่า การบริหารงานแบบโปร่งใสอยู่ในระดับปานกลางเทศบาลมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานและช่องทางในการสื่อสารให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารยังมีน้อย โดยเทศบาลนิยมใช้วิธีการสื่อสารด้วยวิธีปิดประกาศเสียงตามสายซึ่งวิธีการสื่อสารในลักษณะนี้ได้ผลน้อยในแง่การเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เพราะไม่เร่งเร้าความรู้สึกร่วมของการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งการประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชนก็ทำได้ไม่ทั่วถึง 3) การบริหารงานแบบมีความรับผิดชอบ ผลการวิจัยพบว่า การบริหารงานแบบมีความรับผิดชอบอยู่ในระดับปานกลาง ผลจากการวิจัยพบว่า ช่องทางที่เอื้อต่อการสนับสนุนให้ประชาชนสามารถร้องเรียนหรือร้องทุกข์นั้นยังไม่ชัดเจน และไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนได้ว่าปัญหาที่ตัวเองร้องเรียนหรือร้องทุกข์จะได้รับการแก้ไขหรือไม่ ซึ่งชี้ให้เห็นได้ว่าเทศบาลไม่ได้ให้ความสำคัญหรือดูแลเอาใจใส่ต่อเรื่องนี้เท่าที่ควร สังเกตได้จากการที่เทศบาลไม่มีระบบการรับเรื่องราวร้องเรียนหรือร้องทุกข์จากประชาชนอย่างชัดเจน และไม่มีการวางกลไกหรือผู้รับผิดชอบต่อข้อร้องเรียนหรือร้องทุกข์ของประชาชน

ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล 3 องค์ประกอบกับประสิทธิภาพการบริหารงาน 1) ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารแบบมีส่วนร่วมกับประสิทธิภาพการบริหารงาน ผลการวิจัยพบว่า การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิภาพการบริหารงาน ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าการที่เทศบาลเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมสูงมีผลทำให้ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการให้บริการของเทศบาลสูง แต่เนื่องจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลางที่มีคะแนนเฉลี่ยค่อนข้างต่ำ และผลของความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลอยู่ในระดับเดียวกัน จึงส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่าง 2 ปัจจัยอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ 2) ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารแบบโปร่งใสกับประสิทธิภาพการบริหารงาน ผลการวิจัยพบว่า การบริหารงานแบบโปร่งใสมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิภาพการบริหารงาน ผลการวิจัยชี้ว่าการที่เทศบาลเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และเปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบการบริหารงานโครงการมาก มีผลทำให้ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการให้บริการของเทศบาลสูง แต่ผลการวิจัยชี้ด้วยว่าความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานแบบโปร่งใส และประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ 3) ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารแบบมีความรับผิดชอบกับประสิทธิภาพการบริหารงาน ผลการวิจัยพบว่า การบริหารงานแบบมีความรับผิดชอบมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิภาพการบริหารงาน โดยผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นว่า การที่เทศบาลรับผิดชอบต่อผลกระทบของโครงการ และเปิดโอกาสหรือช่องทางในการให้บริการของเทศบาลสูงจะส่งผลให้ประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลสูง แต่ผลการวิจัยพบด้วยว่าความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการบริหารงานแบบ

ความรับผิดชอบ และประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ และความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล 3 องค์ประกอบกับประสิทธิภาพการบริหารงาน ผลการวิจัยพบว่า การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล 3 องค์ประกอบมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิภาพการบริหารงาน โดยผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าการที่เทศบาลมีการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล 3 องค์ประกอบส่งผลให้ประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลสูงขึ้นด้วยแต่ผลการวิจัยยังพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล 3 องค์ประกอบและประสิทธิภาพการบริหารงานอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ

วรพจน์ ทรัพย์สุนทรกุล (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการดำเนินงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของพนักงานเทศบาล : ศึกษากรณีเทศบาลเมืองจันทบุรี ผลการศึกษาพบว่า 1) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับมาก ว่าเทศบาลมีการดำเนินงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 2) ปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง สำหรับข้อเสนอแนะที่สำคัญ เช่น เทศบาลนครให้ความสำคัญกับ (1) หลักนิติธรรม ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลให้ชัดเจนกว่าที่เป็นอยู่ (2) หลักคุณธรรม ควรปลูกฝังจิตสำนึกที่ดีแก่พนักงานให้มีความซื่อสัตย์สุจริต (3) หลักความโปร่งใส ควรริเริ่มแนวทางการทำงานใหม่ ๆ เน้นการทำงานเชิงรุกชัดเจนและตรวจสอบได้ (4) หลักความมีส่วนร่วมส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานและประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น (5) หลักความรับผิดชอบ สร้างวัฒนธรรมความจงรักภักดีต่อหน่วยงาน และ (6) หลักความคุ้มค่า ควรตระหนักในการใช้วัสดุอุปกรณ์และทรัพยากรบุคคลในหน่วยงานให้เกิดประโยชน์สูงสุด

สุรัชย์ นาทองไชย (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาสภาพการบริหารงานของคณะเทศมนตรีตามหลักธรรมาภิบาล กรณีศึกษาเทศบาลตำบลรัษฎา อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ จากการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างที่มาจากบุคลากรที่ปฏิบัติงานในเทศบาลตำบลรัษฎา และประชาชนในเขตเทศบาลมีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันที่คณะเทศมนตรีบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล และต่างพอใจ เห็นด้วยที่คณะเทศมนตรีนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานในหลักนิติธรรมมีการออกกฎหมายระเบียบข้อบังคับ มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชน โดยความเสมอภาคถูกต้องและรักษาประโยชน์ส่วนรวม หลักความโปร่งใสมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ.2540 โดยติดประกาศ ประชุมชี้แจงผ่านหอกระจายข่าว/เสียงตามสาย และวารสาร ในหลักการมีส่วนร่วม มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา การจัดซื้อ-จัดจ้าง การประชุมสภาเทศบาล การเสนอออกกฎหมายข้อบังคับ หลักความรับผิดชอบมีการให้บริการที่มีคุณภาพ

เป็นธรรม ทั้งถึง และหลักความคุ้มค่า โดยการปฏิบัติกิจกรรมตามลำดับความสำคัญก่อน-หลัง การจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปด้วยความประหยัด มีการแต่งตั้งกรรมการตรวจสอบการใช้งบประมาณ

สามารถ อินตามูล (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 5 ผลการศึกษาพบว่า 1) การใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 5 ผู้บริหารสถานศึกษาได้ใช้หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่าในการบริหารโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก 2) เปรียบเทียบการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่งต่างกัน ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่เขต 5 พบว่า การใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ในทุกหลัก ยกเว้น หลักความคุ้มค่า และเมื่อเปรียบเทียบรายกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไปกับ ตั้งแต่ 7-9 ปี มีการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติในหลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า ส่วนผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาตั้งแต่ 7-9 ปีกับ ตั้งแต่ 6 ปีลงมา มีการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ในหลักนิติธรรมและหลักความโปร่งใส 3) ปัญหาในการใช้ธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 5 ที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ ผู้บริหารกำหนดหน้าที่รับผิดชอบงานต่าง ๆ ของบุคลากรไม่เหมาะสมกับความถนัด รองลงมาคือ บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการงบประมาณของสถานศึกษาและผู้บริหารไม่ได้ส่งเสริมให้บุคลากรปฏิบัติ ตาม กฎ ระเบียบข้อบังคับที่กำหนดขึ้น และ 4) แนวทางในการใช้ธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่เขต 5 ที่สำคัญคือ ผู้บริหารควรกำหนดแผนและขั้นตอนการรับผิดชอบงานต่างๆโดยชี้แจงการปฏิบัติงานให้ชัดเจนและมีการติดตามอย่างต่อเนื่อง ควรส่งเสริมให้บุคลากรทำตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับอย่างเคร่งครัด และต้องมีการลงโทษบุคลากรที่ประพฤติผิดกฎระเบียบ ข้อบังคับอย่างจริงจังและควรจัดกิจกรรมเพื่อยกย่อง เชิดชูบุคลากรที่ปฏิบัติงานดีเด่นเป็นประจำ

ศศิวิมล ธรรมเกษตร (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาประสิทธิภาพการบริหารองค์การตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี ผลการวิจัยพบว่า กรรมการบริหารองค์การส่วนตำบลมีประสิทธิภาพในการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลโดยรวมอยู่ในระดับมาก เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความคุ้มค่าและด้านหลักคุณธรรม ส่วนด้านหลักความรับผิดชอบมีค่าเฉลี่ยต่ำสุด

สมควร รัชตวิมล (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การปฏิบัติจริงตามบทบาทหน้าที่ของบุคลากรในโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประจวบคีรีขันธ์ เขต 2 ผลการวิจัยพบว่า มีการปฏิบัติจริงโดยรวมอยู่ในระดับมาก เรียงตามลำดับ ได้แก่ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความรับผิดชอบ และด้านหลักความโปร่งใส

วิรัช เกตุแก้ว (2552 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ผลการศึกษาพบว่า 1) ปัจจัยการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในภาพรวมมีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับดังนี้ ด้านการประสานงาน และด้านการควบคุม มีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง ในด้านการจัดการองค์กร ด้านการวางแผน ด้านการบังคับบัญชา ส่วนการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในภาพรวมมีผลการประเมินอยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับดังนี้ ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักนิติธรรม และมีผลการประเมินอยู่ในระดับปานกลางด้านหลักคุณธรรม และ 2) เมื่อเปรียบเทียบผลการประเมินของประชาชนต่อการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พบว่า ประชาชนที่มี เพศ อายุ ระดับการศึกษา ต่างกันการประเมินไม่แตกต่างกัน ประชาชนที่มีรายได้ ต่อเดือน และอาชีพหลักต่างกัน มีการประเมินต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ความสัมพันธ์ระหว่าง ปัจจัยการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พบว่า โดยรวมและด้านการควบคุมมีความสัมพันธ์เชิงบวกในระดับปานกลางไปในทิศทางเดียวกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ด้านการประสานงาน ด้านการบังคับบัญชา และด้านการจัดการองค์กร มีความสัมพันธ์เชิงบวกในระดับต่ำอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนในด้านการวางแผนมีความสัมพันธ์เชิงบวกในระดับต่ำอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ตามลำดับ

งานวิจัยเกี่ยวกับบรรยากาศองค์กร

ปิยะพร ศรีอรรถ (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างบรรยากาศองค์กรกับความพึงพอใจในการทำงานของข้าราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู พบว่า 1) ข้าราชการมีความคิดเห็นเกี่ยวกับบรรยากาศองค์กร โดยรวมเกือบทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง ยกเว้น ด้านความภาคภูมิใจต่อองค์กร ด้านความรับผิดชอบ และด้านความเลื่อมใสของงานที่ข้าราชการมีความคิดเห็นระดับมาก 2) ข้าราชการมีความพึงพอใจในการทำงาน โดยรวมเกือบทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง ยกเว้น ด้านประโยชน์เกื้อกูลที่ข้าราชการมีความพึงพอใจในระดับมาก 3) บรรยากาศองค์กรมีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการทำงานของข้าราชการเกือบทุกด้าน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ 0.05 โดยตัวแปรที่มีความสัมพันธ์สูงสุดเรียงตามลำดับ คือ บรรยากาศด้านมาตรฐานงานกับความพึงพอใจในการทำงานด้านสถานที่ทำงานและการดำเนินงาน บรรยากาศองค์กรด้านโครงสร้าง

องค์การกับความพึงพอใจในการทำงานด้านสถานที่ทำงานและการดำเนินงาน บรรยายการองค์การด้านการให้รางวัลกับความพึงพอใจของงานด้านโอกาสความก้าวหน้าในการทำงาน ยกเว้นบรรยายการองค์การด้านความรับผิดชอบกับความพึงพอใจในการทำงานด้านค่าจ้าง/ผลตอบแทน บรรยายการองค์การด้านความรับผิดชอบกับความพึงพอใจในการทำงานด้านสภาพการทำงาน บรรยายการองค์การด้านความภักดีต่อองค์การกับความพึงพอใจในการทำงานด้านค่าจ้าง/ผลตอบแทน บรรยายการองค์การด้านความภักดีต่อองค์การกับความพึงพอใจในการทำงานด้านสภาพการทำงาน ไม่มีความสัมพันธ์กัน

สมหมาย ศรีทรัพย์ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการรับรู้บรรยายการองค์การกับการพัฒนาบุคลากรของสำนักเทคโนโลยีการศึกษา มหาวิทยาลัยรามคำแหง จากการศึกษาพบว่า 1) สำนักเทคโนโลยีการศึกษา มหาวิทยาลัยรามคำแหง มีการรับรู้บรรยายการองค์การ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายมิติ พบว่าโครงสร้างการปฏิบัติงาน การตัดสินใจในการปฏิบัติงาน ความเป็นอิสระและยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน และความมั่นคงในการปฏิบัติงาน มีการรับรู้บรรยายการองค์การอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนมิติการยอมรับผลงานและรางวัล การสนับสนุนการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร ความอบอุ่นและการสนับสนุนการปฏิบัติงาน และการติดต่อเผยแพร่ข่าวสาร มีการรับรู้บรรยายการองค์การอยู่ในระดับน้อย 2) บุคลากรสำนักเทคโนโลยีการศึกษา มหาวิทยาลัยรามคำแหง มีการรับรู้บรรยายการองค์การโดย รวมและรายมิติ จำแนกตามอายุ ระดับการศึกษา ระดับตำแหน่งและระยะเวลาปฏิบัติงาน มีการรับรู้บรรยายการองค์การโดยรวมและในแต่ละมิติไม่แตกต่างกัน ข้อเสนอแนะในการนำผลวิจัยไปใช้ 1) การยอมรับผลงานและรางวัล จากการศึกษาพบว่า บุคลากรมีการรับรู้ในเรื่องการพิจารณาความดี ความชอบอยู่ในระดับน้อย ดังนั้นการเลื่อนขั้นประจำปี การพิจารณาความดีความชอบ ควรอยู่บนพื้นฐานของความสามารถ ความยุติธรรม และควรแจ้งให้บุคลากรทราบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณา นอกจากนี้ควรมีการประกาศเกียรติคุณสำหรับบุคลากรที่มีผลงานดี หรือยกย่องชมเชยการปฏิบัติงานของบุคลากรเพื่อเป็นแรงจูงใจในการปฏิบัติงานและถือเป็นการตอบแทนการปฏิบัติงานของบุคลากรด้วย 2) การสนับสนุนการฝึกอบรมและพัฒนา จากการศึกษาพบว่า บุคลากรมีความต้องการในการฝึกอบรมและพัฒนาในทุกเรื่อง ดังนั้นองค์การจึงควรให้ความสำคัญในการสนับสนุนจัดหางบประมาณเพื่อใช้ในการพัฒนาบุคลากร จัดทำแผนพัฒนาบุคลากรประจำปี และแจ้งให้บุคลากรได้ทราบอย่างทั่วถึง 3) ความอบอุ่นและการสนับสนุนการปฏิบัติงาน ผู้บังคับบัญชาควรมีความเป็นกันเอง มีความใกล้ชิดกับผู้ใต้บังคับบัญชา โดยอาจจะจัดกลุ่มกิจกรรมร่วมกันภายในหน่วยงาน เช่น ช่วงเวลาพักกลางวันหรือหลังเลิกงาน นอกจากนี้ควรจัดให้มีการประชุมชี้แจงการปฏิบัติงานเพื่อสร้างความเข้าใจที่ดีต่อกัน 4) การติดต่อและการเผยแพร่ข่าวสาร ควรมีการพัฒนาฐานข้อมูลอย่างเป็นระบบ มีการกระจายข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึงและรวดเร็ว โดยใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาช่วยในการจัดระบบกำหนดผู้รับผิดชอบโดยตรง และความพัฒนาบุคลากรให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารทั้งภายในและ

ภายนอกองค์กร ถือเป็นการพัฒนาบุคลากรด้านข้อมูลข่าวสาร ที่สำคัญควรมีการปรับปรุงให้มีการสื่อสารแบบ 2 ทางเพื่อเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นและเปิดโอกาสให้ผู้บริหารได้รับรู้ปัญหาของผู้ปฏิบัติงานด้วยข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

รัชนี ประกอบแสง (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาบรรยากาศองค์กรที่มีผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพยาบาลวิชาชีพในโรงพยาบาลศูนย์สรรพสิทธิประสงค์ อุบลราชธานี จากการศึกษาพบว่า ระดับความคิดเห็นของพยาบาลวิชาชีพต่อบรรยากาศองค์กรในโรงพยาบาลศูนย์สรรพสิทธิประสงค์ อุบลราชธานี ในด้านพฤติกรรมผู้ร่วมงานและพฤติกรรมผู้บริหาร ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยมิติขวัญและกำลังใจ มิติความสนิทสนม มิติการไว้วางใจ และมิติการเห็นอกเห็นใจอยู่ในระดับสูง มิติการมุ่งงาน อยู่ในระดับปานกลาง มิติภาวะที่เป็นอุปสรรคขัดขวาง มิติความห่างเหิน และมิติการไม่ให้ความร่วมมืออยู่ในระดับต่ำ ระดับประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพยาบาลวิชาชีพในภาพรวมและรายด้าน คือ ด้านปฏิบัติการพยาบาลและด้านบริหารจัดการ อยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างสูง ส่วนด้านวิชาการอยู่ในระดับปานกลาง บรรยากาศองค์กรที่มีผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพยาบาลวิชาชีพ พบว่าพฤติกรรมผู้ร่วมงานในมิติการให้ความร่วมมือ มิติภาวะที่เป็นอุปสรรคขัดขวาง มิติขวัญและกำลังใจ และมิติความสนิทสนม มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ บรรยากาศองค์กร 6 รูปแบบของโรงพยาบาลสรรพสิทธิประสงค์ อุบลราชธานี พบว่า บรรยากาศองค์กรในรูปแบบเปิดและรูปแบบปิด มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพยาบาลวิชาชีพอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ดารารพร ครุฑคำรพ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาบรรยากาศองค์กรของมหาวิทยาลัยศิลปากร ผลการการศึกษาพบว่า 1) มิติบรรยากาศองค์กรของมหาวิทยาลัยศิลปากรอยู่ในระดับน้อย จำนวน 6 มิติ และอยู่ในระดับมาก จำนวน 2 มิติ 2) มิติบรรยากาศองค์กรของมหาวิทยาลัยศิลปากรตามการรับรู้ของข้าราชการสายผู้สอน (สาย ก) และสายสนับสนุนวิชาการ (สาย ข ค) ไม่แตกต่างกัน 3) บรรยากาศองค์กรของมหาวิทยาลัยศิลปากร คณะวิชา และหน่วยงานเทียบเท่าคณะวิชา จำนวน 7 หน่วยงาน มีบรรยากาศแบบควบคุม จำนวน 3 หน่วยงาน และมีบรรยากาศแบบเปิดแบบอิสระและแบบปิด

นิฉิ บุญยฤทธานนท์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัจจัยที่พยากรณ์ความผูกพันต่อองค์กรของพนักงานองค์กรเอกชน ซึ่งดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการผลิตชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ในเขตนิคมอุตสาหกรรมลำพูน จำนวน 401 คน พบว่า บรรยากาศองค์กรมีความสัมพันธ์ทางบวกกับความผูกพันต่อองค์กรอย่างมีนัยสำคัญ โดยองค์ประกอบของบรรยากาศองค์กรในด้านเอกลักษณ์ขององค์กร มีความสัมพันธ์ทางบวกกับความผูกพันต่อองค์กรมากที่สุดรองลงมา คือองค์ประกอบด้านความอบอุ่น

เพ็ญภัทร รุทธนานุรักษ์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างบรรยากาศองค์กร บุคลิกภาพการปรับตัวเพื่อสู่ความเป็นเลิศ กับความผูกพันต่อองค์กรของพนักงานโรงงาน

อิเล็กทรอนิกส์ในเขตนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูน จำนวน 335 คน พบว่า บรรยาการองค์การมีความสัมพันธ์ทางบวกกับความผูกพันต่อองค์การอย่างมีนัยสำคัญ โดยองค์ประกอบของบรรยาการองค์การในด้านความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความจงรักภักดีต่อกลุ่มมีความสัมพันธ์ทางบวกกับความผูกพันต่อองค์การมากที่สุด รองลงมาคือ องค์ประกอบด้านความเสี่ยงและความท้าทาย

แพรวพลอย ลักษณะสุด (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาบรรยาการองค์การที่เอื้อต่อการพัฒนาไปสู่องค์การแห่งการเรียนรู้ : กรณีศึกษา บริษัทการสื่อสารแห่งประเทศไทย โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) จากการศึกษาพบว่า บรรยาการในองค์การมีความสัมพันธ์ในทางบวกกับการพัฒนาไปสู่องค์การแห่งการเรียนรู้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ทั้งในภาพรวมและมิติต่าง ๆ ของบรรยาการองค์การล้วนมีผลต่อภาพรวม และองค์ประกอบย่อยในองค์การแห่งการเรียนรู้ทั้งสิ้น เช่นเดียวกับระดับบรรยาการองค์การที่มีความสัมพันธ์ทางบวกกับการรับรู้การพัฒนาไปสู่องค์การแห่งการเรียนรู้ในระดับที่สอดคล้องกัน โดยพบว่า การรับรู้บรรยาการของพนักงานฝ่ายบริหารธุรกิจที่มีต่อองค์การอยู่ในระดับปานกลาง ส่งผลให้การรับรู้ในการพัฒนาสู่องค์การแห่งการเรียนรู้ของหน่วยงานที่ศึกษาอยู่ในระดับปานกลางด้วย

ชฎานันท์ สุวรรณมณี (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาบรรยาการองค์การที่มีผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงาน กรณีศึกษา สายบัตรเครดิต ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) จากการศึกษาพบว่า บรรยาการองค์การในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยเมื่อพิจารณาเป็นรายมิติพบว่า มิติด้านความอบอุ่นมีระดับบรรยาการองค์การสูงสุดและมิติด้านการฝึกอบรมและพัฒนา มีระดับบรรยาการองค์การต่ำสุด มิติบรรยาการองค์การด้านโครงสร้างองค์การ ด้านภาวะผู้นำ ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้านการฝึกอบรมและพัฒนา ด้านความผูกพันที่มีต่อองค์การ ด้านมาตรฐานการปฏิบัติงาน ด้านการติดต่อสื่อสาร มีผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

สุภารัตน์ ราชสาร (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการรับรู้บรรยาการองค์การของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ จากการศึกษาพบว่า ข้าราชการกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีระดับการรับรู้บรรยาการองค์การในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีบรรยาการองค์การ ที่ยังไม่ค่อยเอื้ออำนวยต่อการทำงานเมื่อพิจารณา ระดับการรับรู้บรรยาการองค์การในแต่ละมิติ พบว่า ข้าราชการกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ มีการรับรู้บรรยาการองค์การในมิติด้านโครงสร้างการทำงานในระดับมากที่สุด รองลงมาคือการรับรู้บรรยาการองค์การมิติด้านรางวัลตอบแทนในระดับน้อยที่สุด โดยสามารถเรียงลำดับจากมากไปหาน้อยได้ดังนี้ มิติด้านโครงสร้างการทำงาน พบว่ากลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้ มีระดับการรับรู้บรรยาการองค์การด้านโครงสร้างการทำงาน อยู่ในระดับปานกลาง มิติด้านความอบอุ่นและการสนับสนุน พบว่ากลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้ มีระดับการรับรู้บรรยาการองค์การด้านความอบอุ่นและการสนับสนุน

อยู่ในระดับปานกลาง มิติด้านความเป็นอิสระในการทำงาน พบว่ากลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้ มีระดับการรับรู้บรรยากาศองค์การ ด้านความเป็นอิสระในการทำงาน อยู่ในระดับปานกลาง มิติด้านการสนับสนุนให้บุคลากรมีการอบรมและพัฒนา พบว่ากลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้ มีระดับการรับรู้บรรยากาศองค์การด้านการสนับสนุนให้บุคลากรมีการอบรมและพัฒนา อยู่ในระดับปานกลาง มิติด้านการรวมอำนาจ พบว่า กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้ มีระดับการรับรู้บรรยากาศองค์การด้านการรวมอำนาจ อยู่ในระดับปานกลาง มิติด้านการยินยอมให้มีความขัดแย้งในองค์การ พบว่า กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้ มีระดับการรับรู้บรรยากาศองค์การด้านการยินยอมให้มีความขัดแย้งในองค์การอยู่ในระดับปานกลาง มิติด้านรางวัลตอบแทน พบว่ากลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้ มีระดับการรับรู้บรรยากาศองค์การด้านรางวัลตอบแทน อยู่ในระดับปานกลาง

ศิริลักษณ์เบญญา มาแสวง (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างบรรยากาศองค์การกับความพึงพอใจในการทำงานของพนักงานส่วนตำบล ในจังหวัดร้อยเอ็ด จากการศึกษาพบว่า 1) พนักงานส่วนตำบลมีความเห็นด้วยเกี่ยวกับบรรยากาศการทำงานในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมและรายด้านทุกด้านอยู่ในระดับมาก ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ได้แก่ ด้านความภักดีต่อองค์การ และรองลงมา ได้แก่ ด้านความขัดแย้ง 2) พนักงานส่วนตำบลมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานโดยรวม และรายด้านทุกด้านอยู่ในระดับมาก โดยด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด 2 อันดับแรก คือ ด้านโอกาสความก้าวหน้าในการทำงาน และด้านสถานที่ทำงานและการดำเนินงาน ส่วนด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ ด้านความมั่นคงปลอดภัย และ 3) ปัจจัยบรรยากาศที่มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการทำงานของพนักงานส่วนตำบล สูงสุดเรียงตามลำดับ คือ ปัจจัยด้านความอบอุ่นกับความพึงพอใจในการทำงาน ด้านการบังคับบัญชาและการนิเทศ ปัจจัยด้านการให้รางวัลกับความพึงพอใจในการทำงานด้านการบังคับบัญชาและการนิเทศ ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์การกับความพึงพอใจในการทำงานด้านการบังคับบัญชาและการนิเทศ ตามลำดับ ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่ำสุดกับความพึงพอใจในการทำงาน 3 อันดับแรก คือ ปัจจัยด้านมาตรฐานงานกับความพึงพอใจในการทำงานด้านการติดต่อสื่อสาร ปัจจัยด้านมาตรฐานงานกับความพึงพอใจในการทำงานด้านลักษณะทางสังคม และปัจจัยด้านมาตรฐานงานกับความพึงพอใจในการทำงานด้านค่าจ้าง/ผลตอบแทน โดยสรุปผู้บริหารในองค์การบริหารส่วนตำบลควรให้ความสำคัญของการเสริมสร้างบรรยากาศในการทำงานภายในองค์การ เพื่อเป็นปัจจัยเสริมให้พนักงานเกิดความรู้สึกเชื่อมั่นเกิดความรักและผูกพันกับองค์การ เกิดความพึงพอใจ ซึ่งจะส่งผลให้หน่วยงานหรือองค์การมีผลการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ณัฐฤทธิ์ ศรีภักดี (2552 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง ภาวะผู้นำของหัวหน้างาน ความรู้ในงานที่ทำและบรรยากาศองค์การต่อความผูกพันองค์กรของพนักงานในอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูน ผลการวิจัยพบว่า 1) ภาวะผู้นำของ

หัวหน้างานโดยรวม มีความสัมพันธ์ทางบวกกับความผูกพันต่อองค์กรของพนักงานบริษัทผลิตชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ 2) ความรู้ในงานที่ทำงานโดยรวม มีความสัมพันธ์ทางบวกกับความผูกพันต่อองค์กรของพนักงานบริษัทผลิตชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ 3) บรรยากาศองค์การงานโดยรวม มีความสัมพันธ์ทางบวกกับความผูกพันต่อองค์กรของพนักงานบริษัทผลิตชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ 4) ภาวะผู้นำของหัวหน้างาน และบรรยากาศองค์การ สามารถร่วมกันทำนายความผูกพันต่อองค์กรของพนักงานบริษัทผลิตชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือจังหวัดลำพูนอย่างมีนัยสำคัญ และ 5) ความผูกพันต่อองค์กรของพนักงานที่ผูกพันต่อองค์กรมากกับพนักงานที่ผูกพันต่อองค์กรน้อย ในปัจจัยลักษณะทางประชากรไม่มีความแตกต่างกัน

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล และบรรยากาศการทำงานในองค์การ ซึ่งได้นำงานวิจัยดังกล่าวมาปรับใช้ในการศึกษาเรื่องการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลและบรรยากาศองค์การของเทศบาลตำบลในจังหวัดชุมพร โดยนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบแนวคิดและสร้างเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้

สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลและบรรยากาศองค์การของเทศบาลตำบลในจังหวัดชุมพร มุ่งเน้นไปที่การศึกษาการบริหารจัดการเทศบาลตำบล เพื่อแสวงหาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการ โดยนำปัจจัยการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลเป็นตัวแปรเหตุ และนำปัจจัยบรรยากาศองค์การมาเป็นตัวแปรผล ทำการศึกษาวิเคราะห์ประเมินผล และกำหนดเป็นกรอบแนวคิดของการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลกับบรรยากาศองค์การของเทศบาลตำบลในจังหวัดชุมพร โดยได้สรุปทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

ตัวแปรต้น การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) จากการศึกษาค้นคว้าเอกสารวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศนำมาวิเคราะห์เพื่อกำหนดเป็นกรอบแนวคิดนั้น ผู้วิจัยจึงได้เลือกนำเอาหลักการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีพุทธศักราช 2542 ซึ่งเป็นหลักการจัดการองค์กรและกลไกการบริหารราชการท้องถิ่นในการดำเนินการกลไกของรัฐทั้งการเมืองและการบริหาร

ให้มีความแข็งแกร่งมีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาล ประกอบด้วย 6 หลักสำคัญ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

ตัวแปรตาม บรรยากาศองค์การ (Organizational Climate) จากการศึกษาค้นคว้าเอกสารวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ พบว่า บรรยากาศองค์การมีความสำคัญด้านการบริหารจัดการ ทั้งต่อผู้บริหารและบุคคลอื่น ๆ ในองค์การเป็นอย่างมาก มีส่วนกำหนดทัศนคติและพฤติกรรมการทำงานของบุคคลในองค์การ และยังมีผลต่อการจูงใจในการปฏิบัติงานและความพึงพอใจในงานที่ได้รับมอบหมายด้วย โดยใช้กรอบแนวความคิดของ ลิทวิน และสตริงเกอร์ (Litwin & Stringer) ซึ่งได้กล่าวถึงบรรยากาศองค์การว่า คือ กลุ่มของสิ่งแวดล้อมการทำงานในองค์การที่วัดได้โดยการแสดงความคิดเห็นของบุคลากรในองค์การและสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ส่งอิทธิพลต่อการทำงานของบุคคล โดยมีองค์ประกอบ 8 ด้านดังนี้ 1) โครงสร้างองค์การ 2) ความท้าทายและความรับผิดชอบ 3) ความอบอุ่นและการสนับสนุน 4) การให้รางวัล และการลงโทษ 5) ความขัดแย้ง 6) มาตรฐานของผลปฏิบัติงานและความคาดหวัง 7) ความภักดีต่อองค์การ และ 8) ความเสี่ยงภัย มาประเมินบรรยากาศองค์การของเทศบาลตำบล

จากการสรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้สรุปแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศนำมาวิเคราะห์เพื่อกำหนดเป็นกรอบแนวคิดโดยนำบริหารตามหลักธรรมาภิบาล มากำหนดตัวแปรต้น ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า และนำบรรยากาศองค์การ คือ กลุ่มของสิ่งแวดล้อมการทำงานในองค์การที่วัดได้โดยการแสดงความคิดเห็นของบุคลากรในองค์การและสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ส่งอิทธิพลต่อการทำงานของบุคคล มาเป็นตัวแปรตามประกอบด้วย โครงสร้างองค์การ ความท้าทายและความรับผิดชอบ ความอบอุ่นและการสนับสนุน การให้รางวัล และการลงโทษ ความขัดแย้ง มาตรฐานของผลปฏิบัติงานและความคาดหวัง ความภักดีต่อองค์การ และ ความเสี่ยงภัย มาประเมินบรรยากาศองค์การของเทศบาลตำบล