

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาภาพลักษณ์ตามกรอบแนวคิดหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี ผู้วิจัยได้ศึกษารวบรวมความรู้จากแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร
3. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น
4. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภาพลักษณ์
5. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
6. ข้อมูลทั่วไปของอำเภอบ้านแหลม
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. สรุปการศึกษา เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบัญญัติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 หมวดที่ 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้กำหนด อำนาจ บทบาทและหน้าที่ขององค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

มาตรา 282 ภาคได้บังคับกับมาตราที่ 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

มาตรา 283 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติแต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

มาตรา 284 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะการกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

มาตรา 257 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 289 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อ มาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติการจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

มาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
2. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
3. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

เทศบาล เป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งซึ่งถือกำเนิดโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 โดยมีแนวคิดก็เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีสิทธิ มีส่วนใน

กิจการของท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเองและเพื่อการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น และนอกจากนั้นยังเป็นการฝึกการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2476

มาตรา 7 บัญญัติไว้ว่า “เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นเป็นเทศบาลตำบล”

กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้ดังนี้

1. มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมามาตั้งแต่ 12 ล้านบาทขึ้นไป

2. มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

3. ความหนาแน่นของประชากร ตั้งแต่ 1,500 คน : 1 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป

4. ได้รับความเห็นชอบจากรายการในท้องถิ่นนั้น

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2476 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2546

มาตราที่ 50 บัญญัติไว้ว่าเทศบาลตำบลต้องมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการดังนี้

1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

3. รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย

และสิ่งปฏิกูล

4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม

7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรีเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

9. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

อบต. คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

โดยมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2546 มาตราที่ 67 ได้บัญญัติไว้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีหน้าที่ที่จะดำเนินการดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีการบำรุงรักษาทางน้ำทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 เป็นกฎหมายที่ออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตราที่ 284 วรรค 3 โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น มีบทบาทและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ มีดังนี้ (มาตรา 16)

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีการบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การสาธารณสุขปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
5. การสาธารณสุขการ
6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และ

ผู้ด้อยโอกาส

11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณะอื่นๆ
24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
25. การผังเมือง
26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
28. การควบคุมอาคาร
29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
30. การรักษาความสงบเรียบร้อย และส่งเสริมการสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
31. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

แนวคิดและความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

อุทัย หิรัญโต (2532 : 2) นิยามว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้ มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐต้องควบคุมด้วยวิธีต่างๆตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาไม่ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ประธาน คณะทศศึกษากร (2549 : 25) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่มีผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ โดยนับนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

ฮอลโลเวย์ (Holloway, 1951 : 101-103 อ้างถึงใน ดวงภรณ์ ตริชัยบุญ, 2547 : 25) ได้ให้ความหมายของคำว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นว่า มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และสภาของท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

روبสัน (Robson, 1953 : 574 อ้างถึงใน ชวงศ์ ฉายะบุตร, 2543 : 26) ได้ให้ความหมายของคำว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นว่า เป็นหน่วยการปกครองซึ่งรัฐบาลได้จัดตั้งขึ้น และให้หน่วยการปกครองดังกล่าวมีอำนาจในการปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และหน่วยการปกครองนั้นๆ จำต้องมีองค์การที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของท้องถิ่นนั้นๆ

คลาก (Clack, 1957 : 1) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น หมายถึง “หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่ และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง”

เดเนียล (Danell, 1976 : 14-21 อ้างถึงใน ชวงศ์ ฉายะบุตร, 2543 : 24-25) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามแนวความคิดที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นนั้นย่อมจะเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์การของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

จากแนวคิดของนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิและบทบัญญัติที่กฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนดถึงอำนาจบทบาทและหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น อาจสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีอำนาจในการปกครองตนเองตามหลักประชาธิปไตย โดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีการกำหนดนโยบายเป็นของตัวเองเพื่อตอบสนองความต้องการของ

ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงมีงบประมาณเป็นของตนเองและสามารถควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ทั้งนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นผู้วิจัยเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อประชาชนเป็นอันมาก เนื่องจากมีอำนาจและบทบาทในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงและให้อิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานต่างๆขององค์กรตามหลักประชาธิปไตย ซึ่งการดำเนินงานขององค์กรนั้นจะเป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการของประชาชนหรือไม่นั้น อาจจะดูได้จากความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานหรือกิจกรรมต่างๆขององค์กร ซึ่งความคิดเห็นของประชาชนนั้นจะก่อให้เกิดเป็นภาพลักษณ์ขององค์กรตามมา ซึ่งภาพลักษณ์ที่ดีหรือไม่ดีนั้นเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาการดำเนินงานขององค์กรให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

การบริหาร (Administration) เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์กร เพราะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะชี้ให้เห็นความสำเร็จ หรือความล้มเหลว ความมีประสิทธิภาพ หรือความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงาน การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม ความก้าวหน้าของวิทยาการต่าง ๆ การบริหารเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่จะนำไปสู่ความก้าวหน้า การบริหารเป็นลักษณะการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์กรซึ่งมีการวินิจฉัยสั่งการ นักบริหารจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ การวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหาร และความเจริญเติบโตของการบริหาร ชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัวหรือองค์กรใดย่อมเกี่ยวข้องกับการบริหารอยู่เสมอ ดังนั้น การบริหารจึงเป็นเรื่องที่สำคัญและจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีวิตของมนุษย์ในสังคม มีนักบริหาร นักวิชาการ และนักศึกษามากมายหลายท่านได้ให้ความหมายของการบริหารไว้หลายทัศนะ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

เกษม จันทรแก้ว (2540 : 512-514) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร หมายถึง ศิลปะการดำเนินการนำวัตถุประสงค์สู่กระบวนการผลิตจนได้ผลผลิตตามที่กำหนดไว้ การบริหารจึงเป็นการดำเนินการให้ทุกโครงการทำหน้าที่สัมพันธ์

ธงชัย สันติวงศ์ (2540 : 4) ให้ความหมายไว้ว่า งานบริหาร หรือการจัดการ หมายถึง ภาระหน้าที่ของบุคคลใดๆ ที่ปฏิบัติตนเป็นผู้บริหารที่จะต้องเข้ามาทำหน้าที่จัดระเบียบและดำรงไว้

ซึ่งสภาพภายใน (ทั้งที่เป็นตัวตน วัสดุ เงินทุน ฯลฯ) ของกลุ่ม หรือหน่วยงานเพื่อให้กลุ่มดังกล่าวสามารถทำงานจนบรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่มร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สมศักดิ์ คงเที่ยง (2542 : 1) ให้ความหมายการบริหารไว้ว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใด หรือหลายๆอย่าง ที่บุคคลร่วมกันกำหนดโดยใช้กระบวนการอย่างมีระบบและใช้ทรัพยากรตลอดจนเทคนิคต่างๆ อย่างเหมาะสม

สนธิ์ บางยี่ขัน (2544 : 15) กล่าวว่า ความหมายของการบริหาร หมายถึง การตั้งใจที่จะกระทำ มีความคิด คำนวณ อย่างต่อเนื่อง เพื่อบรรลุเป้าหมายประสงค์ที่ตั้งไว้ กล่าวโดยสรุป จากความหมายของการบริหารที่ได้นำเสนอไว้ จะเห็นได้ว่าการบริหารมีลักษณะดังนี้

1. การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
2. การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด
3. การบริหารเป็นการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล ฉะนั้นจึงต้องอาศัยความร่วมมือของกลุ่ม (Group Effort) ในอันที่จะทำให้ภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์
4. การบริหารมีลักษณะเป็นการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล (Rational)

อินสอน บัวเขียว (2546 : 51) กล่าวว่า การบริหาร คือ งานของหัวหน้าหรือผู้นำที่จะต้องกระทำเพื่อให้กลุ่มต่าง ๆ ที่มีคนหมู่มากมาอยู่ร่วมกันและร่วมกันทำงานเพื่อวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้จนสำเร็จโดยได้ประสิทธิภาพ กล่าวอย่างง่าย ๆ การบริหารก็คือ การทำให้งานเสร็จลงได้โดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำให้เสร็จ

เซอร์โต (Certo, 2000 อ้างถึงใน ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2548 : 18) ให้ความหมายไว้ว่าการบริหารจัดการ หมายถึง กระบวนการของการมุ่งสู่เป้าหมายขององค์การจากการทำงานร่วมกัน โดยใช้บุคคลและทรัพยากรอื่นๆ หรือเป็นกระบวนการออกแบบและรักษาสภาพแวดล้อมที่บุคคลทำงานร่วมกันในกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กูลิค และเออร์วิค (Gulick and Urwick, 1936) ได้เสนอกระบวนการบริหารไว้ 7 ประการ ซึ่งเรียกย่อ ๆ ว่า “POSDCORB” กระบวนการบริหารนี้ได้สรุปไว้ในหนังสือ “Papers on the Science of Administration” ในปี ค.ศ. 1936 โดยมีกระบวนการบริหาร ดังนี้

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง การวางแผนแนวทางในการปฏิบัติงานตลอดจนวิธีการปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้า เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน
2. การจัดหน่วยงาน (Organizing) หมายถึง การจัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การแบ่งส่วนงาน การจัดสายงานการจัดตัวบุคคล (Staffing) หมายถึง การบริหารงานด้านบุคลากร อันได้แก่ การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การรักษาสภาพการทำงาน การควบคุมการปฏิบัติงาน

3. การอำนวยการ (Direction) หมายถึง การดำเนินการในการตัดสินใจ และการสั่งการ ในกิจการต่าง ๆ ให้ดำเนินไปอย่างมีระเบียบแบบแผน ทั้งในลักษณะทั่ว ๆ ไป และในลักษณะเฉพาะ ตลอดจนการให้คำแนะนำและการควบคุมการปฏิบัติงาน

4. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การร่วมมือในการปฏิบัติงานในส่วนต่าง ๆ ให้ประสานสอดคล้องกันและกลมกลืนกัน

5. การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้ ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบความเคลื่อนไหว และความก้าวหน้าของกิจการในหน่วยงาน

6. งบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การควบคุมการใช้จ่ายให้รอบคอบ และรัดกุม รวมถึงการจัดสรรงบประมาณ การทำบัญชี

ฟาโยล (Fayol, 1916 อ้างถึงใน ธงชัย สันติวงษ์, 2540 : 24) ได้กล่าวถึงกระบวนการ บริหารหรือการจัดการ ประกอบด้วยหน้าที่ทางการจัดการ 5 ประการคือ การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชาสั่งการ การประสานงาน และการควบคุม ซึ่งได้อธิบายไว้ดังต่อไปนี้

การวางแผน (Planning) หมายถึง ภาระหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องทำการคาดการณ์ ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อธุรกิจ และกำหนดขึ้นเป็นแผนการปฏิบัติงานหรือ วิธีทางที่จะปฏิบัติเอาไว้ เพื่อสำหรับเป็นแนวทางของการทำงานในอนาคต

การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง ภาระหน้าที่ที่ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีโครงสร้าง ของงานต่าง ๆ และอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อให้เครื่องจักร สิ่งของและตัวคน อยู่ในส่วนประกอบที่ เหมาะสม ในอันที่จะช่วยให้งานขององค์การบรรลุผลสำเร็จได้

การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) หมายถึง หน้าที่ในการสั่งงานต่าง ๆ ของ ผู้ได้บังคับบัญชา ซึ่งกระทำให้สำเร็จผลด้วยดี โดยที่ผู้บริหารจะต้องกระทำตนเป็นตัวอย่างที่ดี จะต้องเข้าใจคนงานของตน

การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง ภาระหน้าที่ที่จะต้องเชื่อมโยงงานของทุกคน ให้เข้ากันได้ และกำกับให้ไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกัน

การควบคุม (Controlling) หมายถึง ภาระหน้าที่ในการที่จะต้องกำกับให้สามารถประกัน ได้ว่ากิจกรรมต่าง ๆ ที่ทำไปนั้นสามารถเข้ากันได้กับแผนที่ได้วางไว้แล้ว

นอกจากนั้น Fayol ได้วางหลักทั่วไปที่ใช้ในการบริหารไว้ 14 ข้อ ซึ่งใช้สำหรับเป็น แนวทางปฏิบัติสำหรับผู้บริหาร หลักทั่วไปดังกล่าวมีดังนี้คือ

1. หลักที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) คือ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นสิ่งที่แยกจากกันมิได้ ผู้ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่จะออกคำสั่ง ได้นั้น ต้องมีความรับผิดชอบต่อผลงานที่ตนทำไปนั้นด้วย

2. หลักของการมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว (Unity of Command) คือ ในการกระทำใด ๆ คนงานควรได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดความสับสนในคำสั่งด้วยการปฏิบัติตามหลักข้อนี้ ย่อมจะช่วยให้สามารถจัดสาเหตุแห่งการเกิดข้อขัดแย้งระหว่างแผนงาน และระหว่างบุคคลในองค์การให้หมดไป

3. หลักของการมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน (Unity of Direction) กิจกรรมของกลุ่มที่มีเป้าหมายอันเดียวกันจะต้องดำเนินไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกัน เป็นไปตามแผนงานเพียงอันเดียวร่วมกัน

4. หลักของการสร้างไว้ซึ่งสายงาน (Scalar Chain) สายงานอันนี้คือ สายการบังคับบัญชาจากระดับสูงมายังระดับต่ำสุด ด้วยสายการบังคับบัญชาดังกล่าวจะอำนวยความสะดวกให้การบังคับบัญชาเป็นไปตามหลักของการมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว และช่วยให้เกิดระเบียบในการส่งทอดข่าวสารข้อมูลระหว่างกันอีกด้วย

5. หลักของการแบ่งงานกันทำ (Division of work or specialization) คือ การแบ่งแยกงานกันทำตามความถนัด โดยไม่คำนึงถึงว่าจะเป็นงานด้านบริหารหรือด้านเทคนิค

6. หลักเกี่ยวกับระเบียบวินัย (Discipline) โดยถือว่าระเบียบวินัยในการทำงานนั้นเกิดจากการปฏิบัติตามข้อตกลงในการทำงาน ทั้งนี้โดยมุ่งที่จะก่อให้เกิดการเคารพเชื่อฟัง และทำงานตามหน้าที่ด้วยความตั้งใจ เรื่องดังกล่าวนี้ จะทำได้ก็โดยที่ผู้บังคับบัญชาต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต และเป็นตัวอย่างที่ดี ข้อตกลงระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา จะต้องเป็นไปอย่างยุติธรรมมากที่สุด และจะต้องยึดถือเป็นหลักปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

7. หลักของการถือประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นรองประโยชน์ส่วนรวม (Subordination of individual to general interest) หลักข้อนี้ระบุว่า ส่วนรวมย่อมสำคัญกว่าส่วนย่อยต่าง ๆ เพื่อที่จะให้สำเร็จผลตามเป้าหมายของกลุ่ม (องค์การ) นั้น ผลประโยชน์ส่วนได้เสียของกลุ่มย่อมต้องสำคัญเหนืออื่นใดทั้งหมด

8. หลักของการให้ผลประโยชน์ตอบแทน (Remuneration) การให้และวิธีการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนควรที่จะยุติธรรม และให้ความพอใจมากที่สุดแก่ทั้งฝ่ายลูกจ้างและนายจ้าง

9. หลักของการรวมอำนาจไว้ส่วนกลาง (Centralization) หมายถึง ว่าในการบริหารจะมีการรวมอำนาจไว้ที่จุดศูนย์กลาง เพื่อให้ควบคุมส่วนต่าง ๆ ขององค์การไว้ได้เสมอ และการกระจายอำนาจจะมากน้อยเพียงใดก็ย่อมแล้วแต่กรณี

10. หลักของความมีระเบียบเรียบร้อย (order) ทุกสิ่งทุกอย่างไม่ว่าสิ่งของหรือคนต่าง ต้องมีระเบียบและรู้ว่าตนอยู่ในที่ใดของส่วนรวม หลักนี้ก็คือ หลักมูลฐานที่ใช้ในการจัดสิ่งของและตัวคนในการจัดองค์การนั่นเอง

11. หลักของความเสมอภาค (Equity) ผู้บริหารต้องยึดถือความเอื้ออารีและความยุติธรรมเป็นหลักปฏิบัติต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งความจงรักภักดี และการอุทิศตนเพื่องาน

12. หลักของความมีเสถียรภาพของการว่าจ้างทำงาน (Stability of tenure) กล่าวว่า ทั้งผู้บริหารและคนงานต้องใช้เวลาระยะหนึ่ง เพื่อเรียนรู้งานจนทำงานได้ดี การที่คนเข้าออกมากย่อมเป็นสาเหตุให้ต้องสิ้นเปลือง และเป็นผลของการบริหารงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ

13. หลักของความคิดริเริ่ม (Initiative) เนื่องจากว่าคนฉลาดย่อมต้องการที่จะได้รับความพอใจจากการที่ตนได้ทำอะไรด้วยตัวเอง ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาควรจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ผู้น้อยได้ใช้ความคิดริเริ่มของตนบ้าง

14. หลักของความสามัคคี (Esprit de corps) เน้นถึงความจำเป็นที่คนต้องทำงานเป็นกลุ่มที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Teamwork) และชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการติดต่อสื่อสาร (Communication) เพื่อให้ได้มาซึ่งกลุ่มทำงานที่ดี

จากแนวคิดและทฤษฎีของนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าบริหารหมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายๆอย่างที่บุคคลร่วมกันกำหนดโดยใช้กระบวนการอย่างมีระบบและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างเหมาะสม ตลอดจนการใช้เทคนิคต่างๆ ในการพัฒนาองค์กรให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดภาพลักษณ์ขององค์กรตามมา หากองค์กรบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามเป้าหมายและความต้องการของประชาชนนั้นย่อมก่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดี กลับกันหากองค์กรบริหารงานได้ไม่มีประสิทธิภาพไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชน ภาพลักษณ์ขององค์กรในสายตาประชาชนย่อมออกมาเป็นภาพลักษณ์ที่ไม่ดีเช่นกัน

แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น

แนวความคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

อรรถิพย์ สีสะพัฒน์ (2535 : 15) ได้ให้ความหมายว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกหรือความเชื่อต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง ซึ่งอาจเกิดจากการประเมินผลสิ่งนั้นหรือเหตุการณ์นั้นโดยมีอารมณ์ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมในขณะนั้นเป็นพื้นฐานการแสดงออกซึ่งอาจจะถูกต้องหรือไม่ก็ได้ อาจจะยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นก็ได้ และความคิดเห็นนี้อาจจะเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา การแสดงความคิดเห็นอาจทำได้ด้วยคำพูดหรือการเขียนก็ได้

ศุภร เสรีรัตน์ (2537 : 176) กล่าวว่า ความคิดเห็นคือ ความโน้มเอียงที่ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของความแน่นอน ซึ่งความคิดเห็นอาจเป็นข้อเท็จจริงบางอย่างก็ได้ แต่ข้อเท็จจริงนั้นเป็นเพียงข้อสรุปของคำแนะนำที่มีผู้บริโภคนำเสนอ ความคิดเห็นมักจะเกี่ยวข้องกับคำถามในปัจจุบันและง่ายที่จะเปลี่ยนแปลงไป

จกคล้าย วรพงศธร (2541 : 25) ได้กล่าวอ้างถึง การให้ความหมายของความคิดเห็นของ รณรงค์ งามสูตร ดังนี้ความคิดเห็นเป็นความรู้สึกของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ในเรื่องหนึ่งเรื่องใด โดยเฉพาะ ซึ่งอาจจะแสดงออกมาด้วยคำพูด การปฏิบัติ การเขียน การแสดงของความคิดจะเป็นเครื่องช่วยพิจารณาและประเมินค่าก่อนจะตัดสินใจแสดงความคิดเห็นในเรื่องนั้นๆ ซึ่งความคิดเห็นนั้นจะเป็นที่ยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นก็ได้

จกคล้าย วรพงศธร (2541 : 26) ยังได้นำนิยามของคำว่าความคิดเห็นมาจากการศึกษาของ มานิต มานิตเจริญ ไว้ว่า ทัศนนะ มีความหมายในภาษาอังกฤษคือ คำว่า Opinion หรือ View ดังนั้นคำว่า ทัศนนะ หรือ View หรือ Opinion จึงสามารถใช้ในความหมายอันเดียวกันคือ หมายถึงความคิดเห็น ทั้งนี้เพื่อความเป็นเอกภาพและเพื่อให้มีความหมายเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

จากแนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็นดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกถึงเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นระดับลึกซึ้งกว่าทัศนคติ และคำนิยม อาจจะมีผลเป็นบวกหรือเป็นลบก็ได้ มีการแสดงออกมาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น การพูด การเขียน โดยที่ความคิดเห็นของบุคคลหนึ่งอาจไม่จำเป็นต้องเหมือนหรือสอดคล้องกับความคิดเห็นของบุคคลอื่นก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความรู้และประสบการณ์ของแต่ละคน และอาจเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาได้ หากบุคคลนั้นเกิดการเรียนรู้ และมีประสบการณ์ใหม่ๆเพิ่มขึ้น ดังนั้นความคิดเห็นของประชาชนเป็นส่วนสำคัญในการศึกษาภาพลักษณ์ขององค์กรปกครองในท้องถิ่นนั้นๆ

แนวความคิดเกี่ยวกับภาพลักษณ์

ความหมายของภาพลักษณ์

คำว่า “ภาพลักษณ์” เดิมใช้คำว่า ภาพพจน์ มาจากคำภาษาอังกฤษว่า Image ซึ่งแปลว่า จินตภาพ ซึ่งคำว่า ภาพพจน์ นั้น พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ที่ปรึกษาคณะกรรมการบัญญัติศัพท์ภาษาไทยได้กล่าวว่า น่าจะมีความหมายตรงกับคำว่า Figure of Speech (ราชบัณฑิตยสถาน, 2528 : 525) มากกว่า อย่างไรก็ตาม คำว่า จินตภาพ ไม่นิยมแพร่หลาย ต่อมาคณะกรรมการบัญญัติศัพท์ ราชบัณฑิตยสถานได้บัญญัติคำว่า ภาพลักษณ์ มาใช้แทนที่ ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจในการศึกษา ผู้วิจัยจึงจะใช้คำว่า ภาพลักษณ์ ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้

ความหมายของ “ภาพลักษณ์” (Image) นั้น มีนักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญทางด้านนิเทศศาสตร์ และการประชาสัมพันธ์ กล่าวไว้ดังนี้

ครอด โรบินสัน (Claude Robinson) และวอลเตอร์ บาร์โลว์ (Walter Barlow อ้างถึงใน วิรัช ลภีรัตนกุล, 2540 : 77) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับคำว่า ภาพลักษณ์ (Image) ไว้ว่า ภาพลักษณ์ (Image) หมายถึง ภาพที่เกิดขึ้นในจิตใจ ซึ่งบุคคลมีความรู้สึกนึกคิดต่อองค์การ สถาบัน ภาพในใจดังกล่าวของบุคคลนั้นๆ อาจจะได้มาจากการประสบการณ์ทางตรง (Direct Experience) และประสบการณ์ทางอ้อม (Indirect Experience) ของตัวเอง เช่น ได้พบประสบมาด้วยตนเอง หรือได้ยินได้ฟังมาจากคำบอกเล่าของผู้อื่น เพื่อนฝูงญาติมิตร หรือจากกิตติศัพท์เล่าลือต่าง ๆ นานา เป็นต้น

วิรัช ลภีรัตนกุล (2540 : 76) ให้ความหมายว่า ภาพลักษณ์ (Image) ในด้านวิชาการประชาสัมพันธ์ หมายถึง ภาพที่เกิดขึ้นในใจ (Mental Picture) ของคนเรา อาจจะเป็นภาพที่มีต่อสิ่งมีชีวิต หรือสิ่งที่ไม่มีชีวิตก็ได้ เช่น ภาพที่มีต่อบุคคล (Person) องค์การ (Organization) สถาบัน (Institution) และภาพดังกล่าวนี้อาจจะเป็นภาพที่สิ่งเหล่านั้น กล่าวคือ บุคคล องค์การ สถาบัน ฯลฯ หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งสร้างให้เกิดขึ้นแก่จิตใจเราหรืออาจเป็นภาพที่เรานึกสร้างเองได้

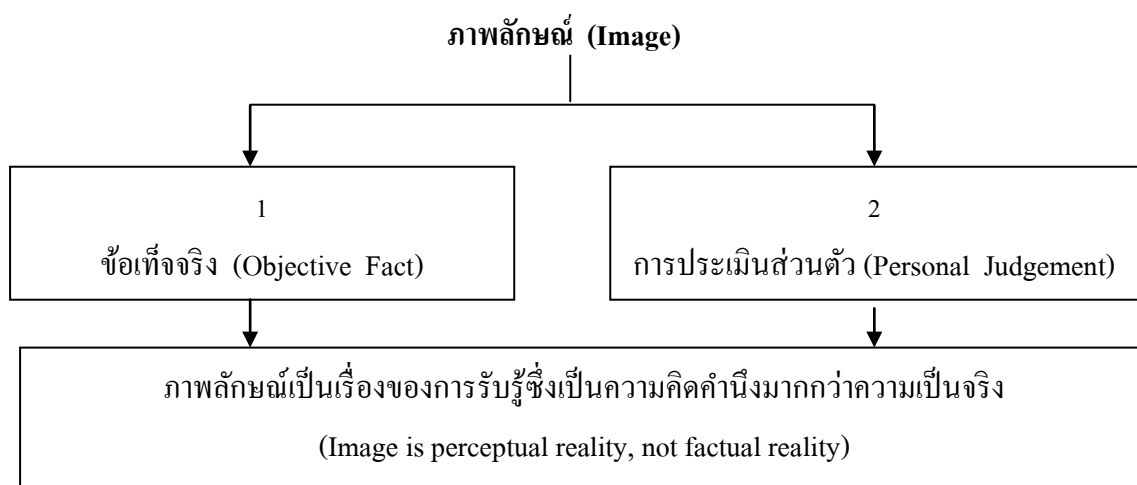
อำนาจ วีรวรรณ (2540 : 118) กล่าวว่า ภาพลักษณ์ขององค์กรนั้น เกิดขึ้นได้ 2 ทาง คือ ภาพลักษณ์เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ คือ ปล่อยให้ไปไปตามสภาวะแวดล้อมที่กระทบ ซึ่งภาพลักษณ์ที่ออกมาจะผิดเพี้ยนไปจากความจริง เพราะอิทธิพลของทัศนคติในแต่ละสังคมไม่เหมือนกัน รวมถึงประสบการณ์ของแต่ละคนที่แตกต่างกันออกไป นอกจากนี้ยังมีภาพลักษณ์ที่เกิดจากการปรุงแต่งเป็นภาพลักษณ์ที่องค์กรสถาบันนั้นๆ ใช้กระบวนการในการสร้างภาพลักษณ์ให้เกิดขึ้น ตามที่องค์กรต้องการ โดยการนำเสนอในสิ่งที่ดี สิ่งที่เป็นความจริงแก่สาธารณชน

เพื่อป้องกันไม่ให้ภาพลักษณ์ขององค์กรสถาบันที่ต้องการสื่อออกมาผิดเพี้ยนไปอันจะนำมาซึ่งความเสียหายขององค์กร กลุ่มเป้าหมาย และสาธารณชน องค์กรจึงไม่ปล่อยให้ภาพลักษณ์ขององค์กรเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ การประชาสัมพันธ์ในการสร้างภาพลักษณ์จึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการกำหนดภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานความเป็นจริง

ลักษณะของภาพลักษณ์

สำหรับลักษณะของภาพลักษณ์นั้น เสรี วงษ์มณฑา (2542 : 88) อธิบายลักษณะของภาพลักษณ์ (Image) คือ องค์ประกอบระหว่างข้อเท็จจริง (Objective Fact) กับการประเมินส่วนตัว (Personal Judgment) ของบุคคล เป็นความจริงแห่งการรับรู้ (Perceptual) ของบุคคล ไม่ใช่ข้อเท็จจริงที่ปราศจากอคติใด ๆ (Factual Reality)

ภาพที่ 2.1 แสดงลักษณะของภาพลักษณ์ (Image)



(เสรี วงษ์มณฑา, 2542 : 88)

นอกจากนี้ ภาพลักษณ์ยังสามารถแยกองค์ประกอบได้ 4 ส่วน ที่มีความสัมพันธ์กันดังนี้ (บราวติ่ง อ้างถึงใน วันทนา จิรธนา, 2537 : 18-19)

1. องค์ประกอบเชิงการรับรู้ (Perception Component) สิ่งที่บุคคลได้จากการสังเกตโดยตรง และสิ่งที่สังเกตนั้นนำไปสู่การรับรู้ (Cues) อาจจะเป็นบุคคล สถานที่ เหตุการณ์ ความคิด หรือ วัตถุสิ่งของต่างๆ จากการรับรู้นี้จะทำให้ได้ภาพของสิ่งแวดล้อมต่างๆ
2. องค์ประกอบเชิงการเรียนรู้ (Cognitive Component) คือ ภาพลักษณ์ที่เป็นความรู้เกี่ยวกับลักษณะ ประเภท คุณสมบัติ (Attribute) ความแตกต่างของสิ่งต่างๆ ที่ได้จากการสังเกตที่ถูกรับรู้
3. องค์ประกอบเชิงความรู้สึก (Attentive Component) คือ ภาพลักษณ์ที่เกี่ยวกับความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งต่างๆ เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับความรู้สึกความผูกพัน การยอมรับ ความชอบ
4. องค์ประกอบเชิงการกระทำ (Cognitive Component) คือ ภาพลักษณ์ที่เกี่ยวกับความมุ่งหมาย หรือเจตนาที่จะเป็นแนวทางปฏิบัติตอบโต้สิ่งเร้านั้น อันเป็นผลของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบเชิงความรู้และเชิงความรู้สึก

ปรัชญาพื้นฐานในการสร้างภาพลักษณ์

องค์กรสถาบันทุกสถาบันต่างมีภาพลักษณ์ และลักษณะเฉพาะตัว ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่สามารถเลียนแบบกันได้ และเกิดจากการสั่งสมความคิดนั้นมานานจึงเปลี่ยนแปลงได้ยาก และเป็นโชคดีถ้าหากบริษัทใดมีภาพลักษณ์ที่ดีอยู่แล้ว เมื่อเกิดปัญหาใดๆ ก็จะสามารถแก้ไขได้ง่ายกว่า

การสร้างภาพลักษณ์ให้ประสบความสำเร็จนั้น มีหลักพื้นฐาน ดังนี้ (สุดา เทพกรรมกร, 2542 : 45)

1. ภาพลักษณ์ เริ่มจากความเป็นจริงที่มีอยู่ หรือกิจกรรมที่เกิดขึ้นจริงโดยการโฆษณา และการประชาสัมพันธ์ เป็นเพียงตัวกลางในการสื่อความเป็นจริงนั้น ไปยังกลุ่มเป้าหมาย
2. ภาพลักษณ์ สามารถควบคุมได้จากการสร้างเป้าหมายและขั้นตอนซึ่งบุคคลหรือองค์กรที่ต้องการสร้างภาพลักษณ์นั้น ต้องเน้นการกระทำและควบคุมการกระทำด้วยเจตนาแน่วแน่ และสอดคล้องกับเป้าหมายแห่งภาพลักษณ์ที่ต้องการสร้างให้เกิดขึ้น
3. เป้าหมายในการสร้างภาพลักษณ์ เริ่มจากการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอก ค้นหาว่าอะไรคือสิ่งที่จะทำให้เกิดคุณค่า (ไม่ว่าบุคคลหรือสินค้าและบริการ) พิจารณาจากจิตใจของกลุ่มเป้าหมาย และการประเมินตนเองว่าสามารถสร้างคุณค่านั้นได้ดีเพียงใด และองค์กรสามารถกระทำได้จริงจังหรือไม่
4. การกระทำ หรือกิจกรรมนั้นจะมุ่งเน้นที่การสร้างคุณลักษณะของภาพลักษณ์ ที่ต้องการ และการกระทำอย่างต่อเนื่องและสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้เป็นเอกลักษณ์ในคุณลักษณะที่ต้องการจะเป็น
5. เมื่อให้เป็นเอกลักษณ์ขององค์กรปรากฏอยู่จิตใจของประชาชน สาธารณชนแล้ว ก็จะคงอยู่ฝังแน่นในจิตใจ และยากที่จะถูกทำลาย
6. เมื่อเกิดภาพลักษณ์ที่เกิดจากการกระทำที่เป็นจริง การนำเครื่องมือทางการตลาด ควรนำมาใช้อย่างจริงจัง เพื่อสื่อความและเร่งให้เกิดการรับรู้แก่กลุ่มเป้าหมายที่ต้องการ เพราะเมื่อถึงจุดตำแหน่งของภาพลักษณ์ที่ต้องการไม่ว่าเชิงองค์กร บุคคล หรือสินค้าและบริการ จะสามารถติดตรึงในจิตใจของกลุ่มเป้าหมาย
7. องค์กรหรือบุคคลที่เน้นการสร้างภาพลักษณ์โดยละเว้นขั้นตอนที่กล่าวมา แต่กลับเน้นภาพลวงที่ฉาบฉวย เมื่อใดที่กลุ่มเป้าหมายพบความเป็นจริงที่เกี่ยวข้องกัน และขัดแย้งกับภาพลวง จะทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่ไม่ดี และยากยิ่งในการที่จะแก้ไข และสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขึ้นมาใหม่

ประเภทของภาพลักษณ์

จากการศึกษาของ พงษ์เทพ วรกิจโกศาทร (2533 : 115-117) ซึ่งได้นำเอาแนวคิดเกี่ยวกับภาพลักษณ์ของ เจฟกินส์ (Jefkins) และ วิรัช ฤทธิรัตนกุล มาประกอบกัน โดยแบ่งลักษณะของภาพลักษณ์เป็น 10 ประเภท คือ

1. ภาพลักษณ์ซ้อน (Multiple Image) เป็นภาพลักษณ์ขององค์กรหรือหน่วยงานในสายตาของคนทั่วไป ซึ่งจะแตกต่างกันออกไป เนื่องจากคนเหล่านั้นมาจากสถานที่ต่างกัน มีความรู้ ความเชื่อ ฐานะ ทางเศรษฐกิจและสังคม ระดับการศึกษาและอื่นๆ ที่ต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีความรู้

และประสบการณ์ต่อองค์การต่างกัน จึงเป็นไปได้ที่สมาชิกในสังคมจะมีภาพลักษณ์ขององค์การหนึ่งเหมือนกัน นอกจากนั้นในบุคคลคนหนึ่ง อาจมีทั้งภาพลักษณ์ที่ดีต่อองค์การในเรื่องหนึ่ง ในขณะที่เดียวกันก็อาจมีภาพลักษณ์ที่ไม่ดีต่อองค์การในอีกเรื่องหนึ่งเช่นกัน

2. ภาพลักษณ์ปัจจุบัน (Current Image) เป็นภาพลักษณ์ตามความเป็นจริงในปัจจุบัน ซึ่งอาจเป็นภาพลักษณ์ที่ดี หรือไม่ดีก็ได้ อาจเป็นภาพลักษณ์ที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติหรือโดยเจตนา ก็ตาม นับว่าเป็นภาพลักษณ์ที่สำคัญที่องค์การจะต้องค้นหาเพื่อทราบให้ได้ และเมื่อพบว่าภาพลักษณ์ที่มีอยู่นั้นไม่เป็นไปตามที่องค์การต้องการ จะต้องปรับเปลี่ยนให้ดีขึ้น ภาพลักษณ์ประเภทนี้ จะสะท้อนจุดยืนขององค์การในสายตาประชาชนได้เป็นอย่างดี

3. ภาพลักษณ์กระจกเงา (Mirror Image) เป็นภาพลักษณ์ที่ฝ่ายบริหารเชื่อ หรือมองว่า องค์การเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไป เปรียบเสมือนการส่องกระจกจะเห็นภาพตนเอง ในภาพนั้น อาจมองว่าสวย สง่างามหรือดี หรือตรงกับลักษณะใดก็ได้ตามความนึกคิดของเราซึ่งแท้จริงแล้ว อาจเป็นการปักใจเชื่อ และเห็นในสิ่งที่คิดก็ได้ ทั้งนี้ประชาชนเป้าหมายอาจมององค์การนั้นแตกต่างไปจากผู้บริหารได้

4. ภาพลักษณ์ที่พึงปรารถนา (Wish Image) เป็นภาพลักษณ์ที่ผู้บริหารหรือพนักงานใน องค์การ สินค้าหรือบริการขององค์กร เช่น เป็นองค์การที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นสินค้าที่มี คุณภาพ ผลิตด้วยเทคโนโลยีทันสมัย และอื่นๆ องค์การจึงพยายามทำทุกอย่างเพื่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ ปรารถนาขึ้น และถือว่าเป็นการกำหนดเป้าหมายที่องค์การต้องการสร้างภาพลักษณ์อย่างชัดเจน

5. ภาพลักษณ์สูงสุดที่ทำได้ (Optimum Image) เป็นภาพลักษณ์ที่เกิดจากการตระหนัก ในความจริง ความเข้าใจ การรับรู้ (Perception) ของผู้รับข่าวสาร อุปสรรคของการใช้สื่อในการเผยแพร่ ข่าวสาร และสภาพแวดล้อมที่ยากจะควบคุม และอื่นๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ พึงปรารถนาได้ ดังนั้นภาพลักษณ์ชนิดนี้จึงเป็นภาพลักษณ์ที่เกี่ยวข้องรู้จักประมาณตนและตัวแปร อื่นๆที่เกี่ยวข้อง จนไม่ทำให้การกำหนดภาพลักษณ์ที่พึงปรารถนามีความสูงส่งจนเกินความจริง

6. ภาพลักษณ์ที่ถูกต้องและไม่ถูกต้อง (Correct and Incorrect Image) เป็นภาพลักษณ์อีก ลักษณะหนึ่ง ซึ่งเกิดขึ้นไม่ตรงกับความเป็นจริง เพราะเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ เช่น ข่าวลือ หรืออุบัติเหตุ หรือเกิดจากกระบวนการสื่อสาร หรือการรับรู้ของผู้รับสาร และเมื่อเกิดภาพลักษณ์ที่ ไม่ถูกต้องแล้ว ก็จำเป็นต้องมีการแก้ไขภาพลักษณ์ให้ถูกต้องต่อไป ภาพลักษณ์ที่ถูกต้องนี้คล้าย ภาพลักษณ์ปัจจุบัน แต่แตกต่างที่ภาพลักษณ์ที่ถูกต้องได้มีการปรับเปลี่ยนจากภาพลักษณ์ที่ไม่ถูกต้อง มาก่อนระยะหนึ่งแล้ว

7. ภาพลักษณ์องค์การ (Corporate Image) เป็นภาพลักษณ์ขององค์การใดองค์การหนึ่ง ที่เน้นภาพรวมทั้งหมดขององค์การ นับตั้งแต่ระบบบริหารองค์การ สินค้าหรือบริการตราของสินค้า

หรือบริการ ความมั่นคง การมีบุคลากรที่มีคุณภาพ มีการผลิตที่ทันสมัย มีความรับผิดชอบต่อสังคม ฯลฯ มักจะเป็นภาพที่ประชาชนมีต่อองค์การธุรกิจแห่งใดแห่งหนึ่งหรือบริษัทใดบริษัทหนึ่ง

8. ภาพลักษณ์ของสถาบัน (Institutional Image) เป็นภาพลักษณ์ที่มีลักษณะคล้ายกับภาพลักษณ์องค์การ แต่จะมุ่งมองตัวองค์กรหรือสถาบันเพียงอย่างเดียว ไม่รวมถึงสินค้าหรือบริการที่จำหน่าย เช่น เป็นสถาบันที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม มีความมั่นคงเจริญก้าวหน้า แต่ทั้งนี้จะไม่มุ่งมองเชิงธุรกิจการค้าหรือการตลาด แต่จะเน้นบทบาทหรือพฤติกรรมของสถาบันเพียงอย่างเดียว

9. ภาพลักษณ์ของสินค้า หรือบริการ (Product / Service Image) เป็นภาพลักษณ์ของสินค้าหรือบริการขององค์การที่เกิดขึ้นในใจของประชาชน ไม่รวมถึงบทบาทหรือพฤติกรรมขององค์การ เป็นภาพลักษณ์ที่เกิดจากการปรุงแต่งให้เป็นที่ยอมรับของผู้บริโภค นอกจากนี้ภาพลักษณ์ของสินค้าหรือบริการ จะมีความเกี่ยวข้องกับภาพลักษณ์ขององค์การเป็นอย่างมาก

10. ภาพลักษณ์ตราสินค้า (Brand Image) เป็นภาพลักษณ์ที่มีลักษณะคล้ายกับภาพลักษณ์ของสินค้าหรือบริการ แต่กรณีนี้เป็นตราสินค้า (Brand) หรือเครื่องหมายการค้า (Trade Mark) หรือสัญลักษณ์ (Logo) เช่น สัญลักษณ์ดอกบัว ภูเขา หรือเป็นตัวอักษร เช่น DOMON เป็นต้น ส่วนมากมักจะใช้ในการโฆษณา (Advertising) และการส่งเสริมการขาย (Sales promotion)

ความสำคัญของภาพลักษณ์

การประชาสัมพันธ์นั้นโดยทั่วไปแล้วมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความเข้าใจ ความสัมพันธ์อันดี และทัศนคติที่ดีต่อองค์การสถาบันนั้น อันจะก่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดี ซึ่งนำไปสู่การให้ความร่วมมือ และสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การและสถาบันนั้นๆ

เบอร์เนย์ (Bernays อ้างถึงใน วิรัช ลภิตนกุล, 2540 : 77) ผู้เชี่ยวชาญทางด้าน การประชาสัมพันธ์ กล่าวว่า การประชาสัมพันธ์ที่ดีนั้น หน่วยงานสถาบันจะต้องสร้างภาพลักษณ์ที่แท้จริง (True Image) ให้เกิดขึ้นในจิตใจประชาชนเพื่อผลทางด้านความประทับใจ

เนื่องจากภาพลักษณ์ เป็นสิ่งที่เกิดจากการเรียนรู้จากประสบการณ์ของตนเอง และจากข้อมูลที่มีอยู่จริง ตามที่ เสรี วงษ์มณฑา (2542 : 83-86) กล่าวว่า iva ภาพลักษณ์นั้นไม่ใช่เรื่องของข้อเท็จจริง (Reality) แต่เป็นเรื่องของการรับรู้ (Perception) ซึ่งเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ยากมาก และสามารถส่งผลกระทบต่อเนื่อง (Snow Ball Effect) คือ ส่งผลกระทบให้สิ่งที่คืออยู่แล้ว ดียิ่งขึ้นไป สิ่งที่ไม่ดีจะยิ่งไม่ดีขึ้นตามหลักของการรับรู้ (Perception) ซึ่งมนุษย์จะรับรู้ตามกระบวนการเลือกสรร (Selectivity) ทั้งนี้ได้แบ่งความสำคัญของภาพลักษณ์ไว้ 2 ประเด็น คือ

1. ด้านจิตวิทยา (Psychological) องค์การสถาบัน หรือบุคคลใดก็ตาม หากมีภาพลักษณ์ไม่ว่าจะในทางที่ดี หรือในทางที่ไม่ดีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งแล้วนั้น จะมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดพฤติกรรมไปในแนวทางเดียวกันกับภาพลักษณ์ที่มีอยู่ก่อนแล้ว นอกจากนี้ภาพลักษณ์ยังทำให้เกิดอคติ (Bias)

ซึ่งหมายถึง สิ่งใดที่ถูกมองว่าดีทุกอย่างที่เกี่ยวข้องก็ดีไปด้วย แต่สิ่งใดที่ถูกมองว่าไม่ดี ทุกอย่าง ที่เกี่ยวข้องก็จะถูกมองว่าไม่ดีไปด้วย

2. ด้านธุรกิจ (Commercial) ภาพลักษณ์ในด้านนี้เป็นการเพิ่มคุณค่า (Value Added) ที่มีให้กับสินค้าหรือบริการของบริษัทซึ่งถือว่าเป็นผลประโยชน์เชิงจิตวิทยา (Psychological Benefit) ที่มีอยู่ในตัวสินค้าหรือบริการ ซึ่งสามารถทำให้ราคาสินค้าหรือบริการสูงขึ้นได้ โดยไม่มีผลทางกายภาพมากเท่าไร เช่น เสื้อเชิ้ตยี่ห้อ Armani, Christian Dior, Hazard ฯลฯ ที่มีคุณสมบัติเท่ากัน แต่ความรู้สึกทางด้านจิตใจของผู้สวมใส่แตกต่างกันอย่างชัดเจน

ดังจะเห็นได้ว่า ปัจจุบันความสำคัญของภาพลักษณ์นั้นมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้อาจมีสาเหตุเนื่องจากความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสาร เป็นการสื่อสารไร้พรมแดน เพราะผู้คนทั่วโลกสามารถรับรู้ข่าวสารข้อมูลเดียวกัน ภายในเวลาเดียวกัน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อเนื่องกับการเกิดภาพลักษณ์ได้

เพราะฉะนั้นหากองค์กร หน่วยงาน หรือสถาบันใดก็ตามที่มีภาพลักษณ์ที่ดีเป็นรากฐานที่มั่นคงอยู่แล้ว จะได้รับความเชื่อถือ ไว้วางใจ และได้รับความร่วมมือ และการสนับสนุนจากประชาชน ภาพลักษณ์ที่ดี จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้องค์กร หน่วยงาน หรือสถาบัน รวมไปถึงผู้บริหารให้ความสำคัญมากในปัจจุบัน

แนวคิดของผู้บริหารในการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างภาพลักษณ์

การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้เกิดในใจของสาธารณชนนั้น หวังผลทางด้านความประทับใจ และความไว้วางใจ องค์กรสถาบันหรือธุรกิจใดก็ตามที่ดำเนินงานท่ามกลางความหวาดระแวง สงสัยของประชาชน ทศนคติและภาพลักษณ์เกี่ยวกับองค์กรที่เกิดขึ้นเป็นไปในทางไม่ดีเสื่อมเสีย องค์กรนั้นก็จะไม่ได้รับความร่วมมือสนับสนุน ไม่ได้รับการยอมรับและความไว้วางใจ ส่งผลไปถึงสินค้าและบริการที่บริษัทนั้นเป็นผู้ดำเนินการ

ภาพลักษณ์ขององค์กร หรือสินค้าและบริการ ต้องมีความสอดคล้องกับสิ่งที่ผู้บริโภครับรู้ เพื่อให้ง่ายต่อการที่จะส่งเสริมต่อไป ภาพลักษณ์ที่ดี นอกจากประชาชนจะให้การยอมรับและความไว้วางใจในการดำเนินกิจการ มีการสนับสนุนในการเลือกซื้อสินค้าและบริการแล้วบุคลากรขององค์กร บริษัทองค์กรยังเกิดความรู้สึกภาคภูมิใจในองค์กร พร้อมจะปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ด้วยความยินดี นอกจากนี้หากองค์กร บริษัทใดมีกิจกรรมที่มีการปฏิสัมพันธ์กับสังคม ชุมชน ยิ่งจะทำให้เกิดการยอมรับ และความร่วมมือ สนับสนุนการดำเนินงานต่างๆ มากยิ่งขึ้น

ปัจจุบัน การประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างภาพลักษณ์ ถือได้ว่าเป็นกลยุทธ์ทางการตลาดที่สำคัญ ที่แต่ละองค์กรนำมาใช้ แต่ก็ยังมีผู้บริหารไม่มากนัก ที่เล็งเห็นความสำคัญของการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างภาพลักษณ์นี้ เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมา ผู้บริหารเห็นว่า การประชาสัมพันธ์เป็นการลงทุนที่

เห็นผลช้า และต้องใช้ค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ทั้งยังไม่แน่ใจว่า หากทำการประชาสัมพันธ์ไปแล้ว ภาพลักษณ์ หรือผลที่ตามมาจะเป็นไปตามที่ต้องการหรือไม่

ทั้งที่ความจริงแล้ว ตัวผู้บริหารสามารถนำเสนอจุดดี จุดเด่น คุณประโยชน์ของผลิตภัณฑ์ สินค้าและบริการของตนขึ้นมาเพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์สินค้าและบริการรวมถึงองค์กรของตนได้ อาทิ การบริการหลังการขายที่ดี มาตรฐานของการบริการทั้งระบบขององค์กร เทคโนโลยีด้านสารสนเทศที่ทันสมัย การส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมสาธารณประโยชน์ เป็นต้น ผู้บริหารองค์กร จะต้องให้ความสำคัญต่อการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้เกิดแก่องค์กร และธุรกิจของตน ตามที่ เสรี วงษ์มณฑา (2542 : 91) ได้สรุปแนวคิดของผู้บริหารว่าด้วยเรื่องการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างภาพลักษณ์ ไว้ดังนี้

1. ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับสภาพแวดล้อม เช่น บริษัทประกันภัยรถยนต์ ต้องช่วยกันรณรงค์ในเรื่องของความไม่ประมาท ความปลอดภัยบนท้องถนน การขับรถถูกกฎจราจร เป็นต้น

2. ผู้บริหารจะต้องทำงานอยู่ในกรอบขององค์กรเพื่อพัฒนาแนวทางการแก้ไขปัญหาใหม่ๆ ให้กับองค์กร เนื่องจากองค์กรธุรกิจต้องประสบกับปัญหาหลายประการ ทั้งกับลูกค้า ลูกจ้าง คู่แข่งการค้าและประชาชนทั่วไป ผู้บริหารจะต้องหาทางแก้ไข โดยพยายามให้อยู่ในกรอบขององค์กร เพื่อป้องกันไม่ให้องค์กรเกิดปัญหาขึ้นในระยะสั้นและระยะยาว

3. ผู้บริหารจะต้องคิดในเชิงกลยุทธ์ศาสตร์เชิงบวกตลอดเวลา ผู้บริหารจะต้องดำเนินงานอยู่ภายใต้ภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาประชาชน และบุคคลทั่วไป โดยเข้าไปมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือสังคม ซึ่งผู้นำของสังคมจะช่วยให้องค์กรได้รับการกล่าวถึงในแง่ดี

4. ผู้บริหารต้องพร้อมที่จะวัดผลการทำงานในด้านการประชาสัมพันธ์ คือ พร้อมที่จะวัดผลว่าสิ่งที่ทำไปนั้นถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ สามารถเปลี่ยนแปลงความคิดของประชาชนได้หรือไม่ ใช้งบประมาณอย่างถูกต้องและคุ้มค่าหรือไม่

5. การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีนั้น ผู้บริหารต้องเข้าใจว่าตนเองมีหน้าที่สร้างอิทธิพลต่อความคิดของสาธารณชน โดยมีวิธีการที่ต่างกันไปตามความเหมาะสม

ผู้วิจัยเล็งเห็นว่า ภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กรนั้น เป็นกลยุทธ์สำคัญที่สามารถทำให้องค์กรประสบความสำเร็จได้ทางหนึ่ง การเล็งเห็นความสำคัญของภาพลักษณ์ การเข้าใจแนวคิดของการประชาสัมพันธ์ และการใช้การประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างภาพลักษณ์ จะทำให้องค์กรดำเนินต่อไปได้อย่างมั่นคง เป็นที่น่าเชื่อถือและไว้วางใจในสังคม ทั้งนี้เพราะภาพลักษณ์นั้นเป็นภาพที่เกิดจากความเป็นจริงเท่านั้น และภาพลักษณ์ขององค์กรจะเป็นไปในทิศทางใดนั้นผู้บริหารจะต้องกำหนดขึ้นมา โดยพิจารณาถึงความเหมาะสมของลักษณะองค์กร พฤติกรรมองค์กรของตน

นอกจากนี้แล้วผู้บริหารและพนักงานภายในองค์กรจะต้องรำลึกเสมอว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงถ้าองค์กรมีภาพลักษณ์ที่ดีจะก่อให้เกิดความร่วมมือของประชาชนและสามารถดำเนินงานไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

วิวัฒนาการของธรรมาภิบาล

อภิบาลเป็นแนวคิดการปกครองที่มีมาแต่โบราณกาล นับแต่สมัย เพลโต (Plato) และ อริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์หลายท่านได้พยายามที่จะค้นหารูปแบบการปกครองที่ดี แต่ก็ยังไม่ได้ความหมายและขอบเขตที่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าวิวัฒนาการของรูปแบบอภิบาลที่ดีเกิดขึ้นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อมีการค้นหารูปแบบการปกครองที่สามารถนำประเทศไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตกของประเทศที่เพิ่งได้รับการปลดปล่อยจากอาณานิคม และสามารถช่วยฟื้นฟูประเทศจากความเสียหายภายหลังสงคราม

ซึ่งต่อมารูปแบบการปกครองดังกล่าวผสมผสานกับระบบราชการของ Weberian ได้ถูกนำไปใช้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก อย่างไรก็ตามรูปแบบของ Weberian ยากที่จะนำไปประยุกต์ใช้และสานต่อเนื่องจากการขยายตัวของระบบราชการทำให้ยากต่อการจัดการและขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของโลก นอกจากโครงสร้างของระบบราชการจะทำให้การปกครองบ้านเมืองขาดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้ว ยังก่อให้เกิดช่องทางการบิดเบือนการใช้อำนาจและการคอร์รัปชัน

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

ธรรมาภิบาล เป็นแนวคิดที่ใช้ในสาขารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเป็นคำที่อยู่ร่วมกับกลุ่มคำประชาธิปไตย ประชาสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาที่ยั่งยืนในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา กลุ่มคำดังกล่าวนี้นี้มีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปองค์กรของรัฐ นักรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนหนึ่งมองว่า ธรรมาภิบาลเป็นมิติใหม่ที่เน้นบทบาทของ

ผู้บริหารในการที่จะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบ สามารถประเมินผลงานได้อย่างชัดเจน และมีการแข่งขันเพื่อการจัดการการบริการที่ดีขึ้น (Agere, 2000)

คำนิยามของธรรมาภิบาล

เนื่องจากมีผู้ที่ทำให้คำนิยามและความหมายของคำว่าธรรมาภิบาลไว้มาก รวมทั้งองค์กรต่างๆ ได้นำไปใช้ ดังนั้นจึงรวบรวมคำนิยามที่องค์กรหลักและบุคคลสำคัญที่มีบทบาทในการส่งเสริมธรรมาภิบาลได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

ธนาคารโลก หรือ World Bank ได้ให้ความหมายและนำไปใช้ครั้งแรกเมื่อประมาณปี ค.ศ.1989 ซึ่งใช้ใน รายงานเรื่อง “Sub-Sahara: From Crisis to Sustainable Growth” (นฤมล ทับจุมพล, 2541) โดยได้ให้ความหมายว่า Good Governance เป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยนัยของความหมายของธนาคารโลก เป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลเพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพมีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ และสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้

United Nations and Development Program (UNDP) ให้นิยามของคำว่า ธรรมาภิบาลว่าหมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วย กลไก กระบวนการ และสถาบันต่าง ๆ ที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความเห็นที่แตกต่างกันบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ขึ้นอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา (สุจิต นิมิตรกุล, 2543 : 13-24)

อานันท์ ปันยารชุน (2542 : 26) กล่าวว่าธรรมาภิบาล คือ ผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐ และภาคเอกชน มีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำไปในหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งได้

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 18-19) กล่าวว่าธรรมาภิบาล หมายถึง ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความสมดุลขึ้นระหว่างภาคประชาสังคม ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคปัจเจกชนและครอบครัว ภาคต่างประเทศ เพื่อที่ภาคต่าง ๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข โดยเป้าหมายของธรรมาภิบาล (Objective) ก็คือ การพัฒนา

และอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขของทุกภาคในสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ธรรมนูญบาลมีจุดมุ่งหมายในการสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับทุกภาคในสังคม ไม่ใช่ภาคใดภาคหนึ่งโครงสร้างและกระบวนการของธรรมนูญบาล (Structure and Process) ที่จะนำไปสู่เป้าหมายได้จะต้องเป็นโครงสร้างและกระบวนการที่วางกฎเกณฑ์ ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ ที่ทุกภาคไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคประชาสังคม ภาคปัจเจกชน และครอบครัว มีส่วนร่วมกันผนึกพลังขับเคลื่อนสังคมไปข้างหน้า โดยจะต้องมีกฎเกณฑ์(Norm) เป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ของทุกภาค กฎเกณฑ์นี้อาจประกอบด้วยรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎและข้อบังคับรวมถึงตลอดถึงกฎเกณฑ์ที่มีได้เป็นลายลักษณ์อักษรอื่น อาทิ กฎเกณฑ์ทางธรรมเนียม ประเพณีทางศาสนา ทางศีลธรรม หรือจริยธรรม ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะกฎเกณฑ์ดังกล่าวจะสร้างสิทธิ และการยอมรับในส่วนร่วมของแต่ละภาค

ประมวล รุจนเสรี (2542 : 48) กล่าวว่า ธรรมนูญบาล คือการปรับวิธีคิด วิธีบริหารราชการของประเทศไทยเสียใหม่ทั้งระบบ โดยการกำหนดเจตนารมณ์ของแผ่นดินขึ้นมาเพื่อทุกคน ทุกฝ่ายในประเทศจะร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันจัดการ ร่วมกันรับผิดชอบ แก้ปัญหาพัฒนา นำแผ่นดินไปสู่ ความมั่นคง ความสงบ – สันติสุข มีการพัฒนาที่ยั่งยืนและก้าวไกล

ไชยวัฒน์ คำชู และคนอื่นๆ (2545 : 42) กล่าวว่า ธรรมนูญบาล คือการมีส่วนร่วม คือความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และการมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน เพื่อให้หลักประกันว่าการดำเนินนโยบายทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจอยู่บนฉันทานุมัติอย่างกว้างขวางของสังคม โดยจะมีนัยสำคัญต่อประเด็นในเรื่องความเสมอภาค ความยากจนและคุณภาพชีวิต

บุญบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี (2546 : 9) กล่าวว่า ธรรมนูญบาลเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างภาครัฐ สังคมเอกชนและประชาชน ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความร่วมมือของฝ่ายที่เกี่ยวข้องซึ่งขบวนการอันนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนดี ในการทำงานที่จะสร้างธรรมนูญบาลในสังคมไทยนั้น ชีรยุทธ บุญมี เสนอให้มีการปฏิรูประบบ 4 ส่วนคือ ปฏิรูปภาคราชการ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคเศรษฐกิจสังคม และปฏิรูปกฎหมายให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และประชาชนต้องการให้มีการตรวจสอบโดยสื่อมวลชน และนักวิชาการ

นฤมล ทับจุมพล (2546 : 62) กล่าวว่า ธรรมนูญบาล หมายถึง การที่ประเทศมีพลังขับเคลื่อน ที่ถูกต้องเป็นธรรม โดยการถักทอทางสังคมเพื่อสร้างพลังงานทางสังคม (Social Energy) เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาของประเทศชาติ ซึ่งธรรมนูญบาลประกอบด้วยภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคสังคมที่มีความถูกต้อง เป็นธรรม โดยรัฐและธุรกิจต้องมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบที่ถูกตรวจสอบได้ และภาคสังคมที่เข้มแข็ง

องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

ไชยวัฒน์ คำชู และคนอื่น ๆ (2545 : 44-46) กล่าวว่า องค์ประกอบพื้นฐานของการสร้างธรรมาภิบาล ได้แก่

1. ภาระรับผิดชอบ หมายถึง การกำหนดให้บุคคลและองค์กร ทั้งที่มาจาก การเลือกตั้ง และการแต่งตั้ง ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ ต้องมีภาระความรับผิดชอบต่อสาธารณะในเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำ กิจกรรม หรือการตัดสินใจใด ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสาธารณะ หรือกระทำในนามของสาธารณะ ในความหมายแคบภาระรับผิดชอบมุ่งเน้นเรื่องความสามารถที่จะอธิบายที่มาที่ไปของการจัดสรร การใช้ และการควบคุม อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับระบบงบประมาณ การบัญชีและการตรวจสอบบัญชี ในความหมายกว้างภาระรับผิดชอบยังหมายรวมถึงการจัดตั้งและการใช้บังคับกฎเกณฑ์และระเบียบกติกาต่าง ๆ ของบรรษัทภิบาลด้วย

2. ความโปร่งใส หมายถึง การที่สาธารณชนมีโอกาสรับรู้ นโยบายด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลและมีความมั่นใจว่ารัฐบาลมีความตั้งใจจริงในการดำเนินตามนโยบายนั้นซึ่งจะเกิดเช่นนั้นได้เมื่อประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงาน คำชี้แจง และถ้อยแถลงต่าง ๆ ของรัฐบาล และกระบวนการทางการเมืองในการกำหนดและดำเนินนโยบายเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมรวมทั้งเปิดให้มีการต่อสู้แข่งขันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ อย่างเต็มที่ในการกำหนดทางเลือกของสังคม นอกจากนี้ความโปร่งใยังทำให้การติดตามตรวจสอบของสาธารณชนมีความถูกต้องมากขึ้นและได้มาซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสภาพเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

3. การปราบปรามการทุจริตและการประพฤตินับถือความหมายนี้ครอบคลุมรูปแบบการนอกราชการบังหลวงเกือบทั้งหมดทั้งที่อยู่ในภาครัฐและเอกชน ในส่วนของระบบราชการการทุจริตส่วนใหญ่หมายถึง การกระทำของหน่วยราชการหรือของข้าราชการที่มีขอบด้วยกฎหมายการปราบปรามการทุจริตและการประพฤตินับถือจึงถือเป็นตัวชี้วัดสำคัญที่แสดงความตั้งใจจริงในการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น

4. การจัดวิธีการปกครองแบบมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมหมายถึง กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในการตัดสินใจดำเนินนโยบายและมีส่วนในการควบคุมสถาบัน ตลอดจนการจัดสรรการใช้และการรักษาทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของตนอันจะทำให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เมื่อพิจารณาในบริบทของการจัดการปกครองและการบริหาร การมีส่วนร่วมจะเน้นที่การอุดหนุนให้ประชาชนพลเมืองซึ่งรวมผู้หญิงด้วย มีอำนาจมากขึ้นและเน้นความสำคัญของการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและกิจกรรมต่าง ๆ ในภาคประชาสังคม การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องเกี่ยวกับการสร้างกรอบของกฎเกณฑ์ และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะช่วยสร้างข้อเรียกร้องที่ชอบธรรม และก่อให้เกิดกระบวนการ

ติดตามตรวจสอบนโยบายและการดำเนินการของรัฐ การมีส่วนร่วมเกิดขึ้นได้ในหลายระดับด้วยกัน นับแต่ระดับรากหญ้า โดยผ่านสถาบันในระดับท้องถิ่นและเทศบาล ไปจนถึงระดับภูมิภาค และระดับชาติ ภายใต้รูปแบบการปกครองที่มีการกระจายอำนาจและยืดหยุ่น ตลอดจนการมีส่วนร่วมในภาคเอกชน

5. การสร้างกรอบทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้เข้มแข็ง คือ การมีกฎหมายที่มีความชัดเจนและนำมาใช้อย่างเป็นเอกภาพ ซึ่งระบบยุติธรรมและกฎหมายที่ส่งเสริมการพัฒนาและระบบการจัดการปกครองที่ดีนั้น คือ การมีกฎหมายที่มีความชัดเจน และนำมาใช้อย่างเป็นเอกภาพในระบบและกระบวนการยุติธรรมที่มีความเป็นวัตถุวิสัยและเป็นอิสระ และเป็นระบบกฎหมายซึ่งมีบทลงโทษที่เหมาะสมเพื่อป้องปรามผู้คิดละเมิด หรือลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดีจะช่วยส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรม สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาเศรษฐกิจ ถ้าขาดระบบเช่นนี้ไปหรือมีระบบที่อ่อนแอจะทำให้ไม่ค่อยมีใครอยากลงทุน ต้นทุนในการทำธุรกรรมทางเศรษฐกิจถูกบิดเบือนไป และพฤติกรรมแสวงหาประโยชน์จาก ค่าเช่า (Rent – Seeking Activities) จะแพร่กระจายอย่างกว้างขวาง และปัญหาการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย จะนำไปสู่การกระทำของบริษัทรุขกิจที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในทุกระดับ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 23) กล่าวว่าองค์ประกอบที่เป็นหัวใจของธรรมาภิบาล นั้น มี 3 ส่วนที่ต้องเชื่อมโยงกันก็คือ

1. การมีส่วนร่วมของทุกภาคในการบริหารจัดการสังคม (Participation)
2. ความโปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจ (Transparency) ซึ่งทำให้การทุจริตและบิดเบือนผลประโยชน์ของภาคอื่น ๆ ไปเป็นการกระทำของตนกระทำได้ยาก หรือไม่ได้
3. ความรับผิดชอบที่ต้องตอบคำถาม (Accountability) และถูกวิจารณ์ได้ รวมทั้งความรับผิดชอบในผลการตัดสินใจ

สุจิต นิมิตรกุล (2543 : 13-14) กล่าวถึง องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยกระทรวงมหาดไทยซึ่งจะเน้นไปทางด้านการบริหาร การปกครอง การพัฒนา และการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นสายงานที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบโดยตรงว่าองค์ประกอบในการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของกระทรวงมหาดไทย มี 11 องค์ประกอบ คือ

1. การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดประสานกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน
2. ความยั่งยืน (Sustainability) มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักของความสมดุลทั้งในเมืองและชนบท ระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติ

3. สิ่งที่ชอบธรรม (Legitimacy) ให้การยอมรับ (Acceptance) การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตัวไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

4. ความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลต่าง ๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการ และสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจน และเป็นไปตามที่กำหนดไว้

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

6. ความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากร และวิธีการบริหารกิจการและสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับการทำงานได้และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

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

8. การอดทนอดกลั้น (Tolerance) และการยอมรับ (Acceptance) ต่อทัศนคติที่หลากหลาย รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หากจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

9. การดำเนินการหลักนิติธรรม (Operating by Rule of Law) พัฒนา ปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม

10. ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงาน จะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

11. การเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) แทนการควบคุม โอนงานบางอย่างเป็นไปให้องค์กรท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด หรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้เอกชนดำเนินการแทน

หลักของธรรมาภิบาล

บุญบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี (2544 : 17-18) กล่าวถึง หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นผลจากการประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2542 ว่าประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ ดังต่อไปนี้

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ กฎหมาย และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรม มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอ การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส

ตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่าง ๆ

2. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม และเปิดเผยต่อสาธารณะ

3. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การได้รับการยอมรับ และความพอใจจากผู้รับบริการ และผู้ที่เกี่ยวข้อง การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่ได้ขึ้นจากการปฏิบัติงานและจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

4. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพ และความมีประสิทธิภาพ ทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ

6. หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะ หรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม

7. หลักคุณธรรม ได้แก่ การร้องเรียน หรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและมีระเบียบวินัย

จะเห็นได้ว่า หลักธรรมาภิบาล ทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางการในดำเนินงาน และมีกระบวนการการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้าและเป็นตัวชี้วัดในการก่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีหรือไม่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่

ข้อมูลทั่วไปของอำเภอบ้านแหลม

ลักษณะที่ตั้ง

อำเภอบ้านแหลม ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกถึงเหนือของจังหวัดเพชรบุรี อยู่ห่างจากตัวจังหวัดเพชรบุรี ประมาณ 12 กิโลเมตร

อาณาเขต

ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอเมือง และอำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม

ทิศใต้ ติดต่อกับตำบลหาดเจ้าสำราญ

ทิศตะวันออก จดทะเลอ่าวไทย

ทิศตะวันตก ติดต่อกับอำเภอเมืองและอำเภอเขาย้อยจังหวัดเพชรบุรี

พื้นที่

ประมาณ 189.885 ตารางกิโลเมตร หรือ 118,678.13 ไร่

ลักษณะภูมิประเทศ

อำเภอบ้านแหลมมีลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบลุ่ม และที่ราบชายฝั่งทะเล บริเวณพื้นที่ที่อยู่ใกล้ทะเลราษฎรจะมีอาชีพทำนาเกลือ และเลี้ยงกุ้ง ปลา หอยมีการปลูกไม้โกงกางและพันธุ์ไม้น้ำเค็มอื่นๆ ส่วนบริเวณพื้นที่ราบลุ่ม ราษฎรจะใช้ทำนา ทำไร่ และทำสวนบ้างเล็กน้อย มีแม่น้ำสำคัญไหลผ่าน 2 สาย คือ

1. แม่น้ำเพชรบุรี ไหลผ่านอำเภอบ้านแหลมที่ตำบลท่าแร่ ตำบลบางครกและตำบลบ้านแหลม ออกสู่ทะเลที่อ่าวบ้านแหลม
2. แม่น้ำบางตะบูน แยกจากแม่น้ำเพชรที่วัดปากคลอง ตำบลบางครก ไหลผ่านตำบลบางครก บางตะบูน และบางตะบูนออก ออกสู่ทะเลที่อ่าวบางตะบูน

ทรัพยากรธรรมชาติ

เนื่องจากอำเภอบ้านแหลมมีพื้นที่ที่เป็นชายฝั่งทะเลเป็นระยะทางประมาณ 32 กิโลเมตร ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ จึงมาจากทะเล เช่น ปู ปลา กุ้ง หอย และเกลือ แต่ปัจจุบันปริมาณสัตว์น้ำได้น้อยลงเนื่องจากการจับกันมากจึงได้มีการเลี้ยงตามวิทยาการสมัยใหม่ขึ้นมาทดแทน

ทรัพยากรป่าชายเลน

จังหวัดเพชรบุรีมีพื้นที่ป่าชายเลน ประมาณ 35,900 ไร่แบ่งเป็น

1. ป่าสงวนแห่งชาติป่าบ้านแหลม 625 ไร่
2. ป่าสงวนแห่งชาติป่าปากทะเล 1,000 ไร่

3. ป่าจำแนกตามการใช้ประโยชน์ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2543 และวันที่ 17 ตุลาคม 2543 จำนวน 34,275 ไร่

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

อำเภอบ้านแหลมแบ่งการปกครองออกเป็น 10 ตำบล 73 หมู่บ้าน ดังนี้

1. ตำบลบ้านแหลม มี 10 หมู่บ้าน
2. ตำบลบางขุนไทร มี 11 หมู่บ้าน
3. ตำบลปากทะเล มี 4 หมู่บ้าน
4. ตำบลบางแก้ว มี 8 หมู่บ้าน
5. ตำบลแหลมผักเบี้ย มี 4 หมู่บ้าน
6. ตำบลท่าแร่ มี 7 หมู่บ้าน
7. ตำบลท่าแร่แอง มี 4 หมู่บ้าน
8. ตำบลบางครก มี 12 หมู่บ้าน
9. ตำบลบางตะบูน มี 8 หมู่บ้าน
10. ตำบลบางตะบูนออก มี 5 หมู่บ้าน

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

เทศบาล 2 แห่ง คือ เทศบาลตำบลบ้านแหลม และเทศบาลตำบลบางตะบูน

องค์การบริหารส่วนตำบล 9 แห่ง คือ อบต. บางตะบูน บ้านแหลม บางขุนไทร บางแก้ว แหลมผักเบี้ย ท่าแร่ ท่าแร่แอง บางครก และปากทะเล

ประชากร

อำเภอบ้านแหลมมีประชากร จำนวน 54,068 คน มีครัวเรือนทั้งสิ้น 14,715 ครัวเรือน

อาชีพ

อาชีพหลักของประชากรอำเภอบ้านแหลมได้แก่

1. อาชีพประมง
2. อาชีพช่างต่อเรือ
3. อาชีพนาเกลือ
4. อาชีพทำน้ำตาลมะพร้าว
5. อาชีพกสิกรรม
6. อาชีพทำนา
7. อาชีพทอเสื่อ
8. อาชีพเย็บจาก

9. อาชีพทำสวนมะพร้าว

10. อาชีพเลี้ยงระไ่นพลอย

11. อาชีพเผาถ่าน

12. อาชีพวันมและวัวเนื้อ

ผลิตภัณฑ์โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

อำเภอบ้านแหลมมีผู้ผลิตและผู้ประกอบการมาขอขึ้นทะเบียนสินค้า OTOP จำนวน 39 ราย แบ่งเป็น 3 กลุ่มดังนี้

1. กลุ่มผู้ผลิตชุมชน 32 ราย
2. ผู้ผลิตชุมชนผู้เป็นเจ้าของรายเดียว 6 ราย
3. ผลิตภัณฑ์เป็นวิสาหกิจขนาดกลาง 1 ราย

แยกเป็นประเภทได้ดังนี้

1. รายการอาหาร 19 ราย
2. ประเภทเครื่องคั่ว 2 ราย
3. ประเภทเครื่องแต่งกาย 2 ราย
4. ประเภทของใช้ ของตกแต่งและที่ระลึก 11 ราย
5. ประเภทสมุนไพรที่ไม่ใช่อาหาร 5 ราย

ศาสนา

ประชากรส่วนใหญ่ 90% นับถือ ศาสนาพุทธ อีก 10% นับถือศาสนาอิสลาม

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยในประเทศ

นพพล สุรนัครินทร์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการนำหลักธรรมาภิบาล มาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่า การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ ในภาพรวมอยู่ในเชิงบวก เมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยด้านบุคคล พบว่า ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษาต่างกันมีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่แตกต่างกัน แต่ประชาชนที่มีรายได้ต่างกัน มีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน และเมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยด้านขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล และการมีส่วนร่วมในการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า

ประชาชนมีทักษะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น พบว่า ประชาชนมีทักษะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลไม่แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านความรู้ ความเข้าใจในองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ปัจจัยด้านขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบล

สุภัทรา วิมลสมบัติ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ธรรมาภิบาลกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลเกยไชย อำเภอยะรัง จังหวัดนครสวรรค์ พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเกยไชย อำเภอยะรัง จังหวัดนครสวรรค์ ได้มีการบริหารงานโดยการนำหลักธรรมาภิบาลมาเป็นหลักในการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลเกยไชย สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จ ทำให้ท้องถิ่นมีการพัฒนาเพิ่มมากขึ้น และได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล และจากการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลเกยไชย ประสบความสำเร็จได้ เกิดจากปัจจัย 3 ประการ ได้แก่ ปัจจัยด้านผู้นำหรือผู้บริหาร ปัจจัยด้านทีมงานหรือองค์กร และปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการที่จะร่วมมือร่วมใจพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้า ทั้งนี้ในการดำเนินงานของทั้ง 3 ปัจจัยนั้น มีการนำหลักการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล มากำหนดเป็นแนวนโยบายในการปฏิบัติ อันได้แก่ หลักนิติธรรม คุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า นอกจากนี้ยังเน้นหนักในเรื่องของความซื่อสัตย์และโปร่งใสในการบริหารองค์กร เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก เปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนนั้นได้ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมรับผิดชอบในการดำเนินกิจการสาธารณะของท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยความต้องการของประชาชนสะท้อนถึงการบริหารกิจการสาธารณะในท้องถิ่นว่าเกิดประโยชน์ต่อประชาชนเพียงใด องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่สามารถผูกขาดรวมอำนาจทางการเมืองไว้กับผู้บริหารได้อีกต่อไป หากแต่จำเป็นต้องเปิดกว้าง เพื่อให้องค์กรชุมชนเข้ามารับรู้ความเป็นไปและเข้าไปมีส่วนร่วมในการคิดและลงมือปฏิบัติอย่างจริงจัง เพื่อประโยชน์ในด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป

ทศสุณีย์ โดมิ (2550 : 68-71) ศึกษาทักษะของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดอุดรธานี กลุ่มตัวอย่างเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอุดรธานี จำนวน 368 คน ผลการศึกษาพบว่า ทักษะของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของ

องค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุดรดิตถ์ในแต่ละด้าน พบว่า ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ผลการเปรียบเทียบทักษะของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุดรดิตถ์ในแต่ละด้าน จำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มี เพศ และระดับการศึกษาที่ต่างกัน มีทักษะต่อการบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุดรดิตถ์ ไม่แตกต่างกัน ส่วนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอายุ อาชีพ และรายได้ ที่แตกต่างกัน มีทักษะต่อการบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุดรดิตถ์ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

งานวิจัยในต่างประเทศ

คราก (Clarke,.....) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การใช้หลักธรรมาภิบาลในการกระจายอำนาจการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศกานา พบว่า ในประเทศที่ค่อยพัฒนาการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยได้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น โดยประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นทำให้เกิดกลยุทธการพัฒนาที่เป็นจริงเป็นจัง มีการปรับตัวในการปฏิบัติต่างๆของท้องถิ่นโดยใช้หลักธรรมาภิบาลให้เหมาะสมกับท้องถิ่นจนถือเป็นกุญแจสำคัญการใช้หลักธรรมาภิบาล ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นแต่ก็ยังคงมีปัญหาย่อยจากการที่ยังคงมีการถือพรรคถือพวกพ้อง

คิมเมท (Kimmet,.....) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในระบบการเมืองการปกครองในอาเซียน 4 ประเทศ พบว่า ในประเทศที่พัฒนาแล้ว หลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้ในเชิงของกลยุทธทางการเมืองมากกว่าการนำเนื้อหาสาระไปประยุกต์ใช้ในเชิงนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานวิจัยนี้เกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 4 ประเทศนี้ ได้แก่ฟิลิปปินส์ ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย โดยพิจารณาเป็นประเทศไปและเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาโดยศึกษาว่าประเทศเหล่านี้มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้อย่างไรบ้าง รวมไปถึงการมีส่วนร่วมของหลักธรรมาภิบาล ในการเลือกตั้งในปี 2004 ซึ่งพบว่า หลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวาง และเป็นประเด็นสำคัญในการปฏิรูป รูปแบบการปกครอง นอกจากนั้นประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้กล่าวมานี้ ยังได้เรียนรู้ในการนำหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนาการเมือง การปกครอง โดยเน้นการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้พัฒนาบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะที่บ้านเมืองมีความไม่แน่นอน และเศรษฐกิจถดถอย เพื่อเป็นรูปแบบและเป็นหนทางในการบริหารประเทศใหม่ๆ เนื่องจากหลักธรรมาภิบาลช่วยสนับสนุนการเมือง การปกครอง ซึ่งแนวคิดของหลักธรรมาภิบาลมีที่มาจากชาติตะวันตก ซึ่งก่อให้เกิดรูปแบบการบริหารใหม่ๆ และก่อให้เกิดการพัฒนาทางประชาธิปไตย ซึ่งนั่นก็คือ หนึ่งในจุดประสงค์สำคัญของหลักธรรมาภิบาลนั่นเอง

สรุปการศึกษา เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน เป็นการจัดระเบียบราชการรูปแบบหนึ่ง โดยได้อาศัยการผสมผสานระหว่างการรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจเข้าไว้ด้วยกัน หลักการกระจายอำนาจดังกล่าว เป็นหลักการที่สำคัญของการพัฒนาระบบประชาธิปไตย โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นฐานในการบริหารราชการในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งตรงกับนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล เพราะองค์กรก่อตั้งมาจากประชาชนในท้องถิ่น มีความรับผิดชอบและมีความอิสระในการปกครองตนเองตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ รวมไปถึงการจัดเก็บภาษี การดูแลความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ที่ตนเองรับผิดชอบ

การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองนี้จะมีลักษณะอันสำคัญที่เรียกว่า เป็นการปกครองตนเอง (Local Self Government) มากที่สุด เพราะท้องถิ่นในบริเวณที่กำหนดขึ้นนั้นจะมีอำนาจในการปกครองตนเองตามวิถีทางการเมือง เช่นการเลือกตั้ง (Election) การกำหนดนโยบายตามกระบวนการทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในงานวิจัยเล่มนี้ ผู้วิจัยได้หมายถึง เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบ้านแหลม ดังนั้นผู้บริหารองค์กรและบุคลากรในองค์กรจึงมาจากประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง การจะทำให้องค์กรมีภาพลักษณ์ที่ดีนั้นเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะการบริหารงานหรือดำเนินงานภายใต้หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ เป็นปัจจัยส่วนสำคัญในการก่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาของประชาชน เมื่อภาพลักษณ์องค์กรดีก็จะก่อให้เกิดความร่วมมือของประชาชนตามมา และเป็นการพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง กลับกันหากภาพลักษณ์ขององค์กรไม่ดีนั้นก็สะท้อนให้เห็นถึงการบริหารงานขององค์กรที่ไม่มีประสิทธิภาพ ดำเนินงานไม่เป็นไปตามนโยบายที่ตั้งไว้หรือตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ ผลที่ตามมาคือ ประชาชนขาดความไว้วางใจกับองค์กรขาดการแสดงออกทางความคิด ขาดการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่องค์กรจัดขึ้น อันจะนำมาให้เห็นถึงความล้มเหลวขององค์กรในที่สุด

ดังนั้นภาพลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาท้องถิ่นรวมถึงการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยในปัจจุบัน ท้องถิ่นจะเจริญก้าวหน้าไปมากหรือน้อยแค่ไหนนั้นจึงขึ้นอยู่กับภาพลักษณ์ขององค์กรเป็นสำคัญ ในการศึกษาเรื่อง ภาพลักษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกรอบแนวคิดหลักธรรมาภิบาล ครั้งนี้

ผู้ศึกษาได้ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อภาพลักษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวคิดหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า มาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย และกระบวนการสร้างแบบสอบถาม