บทที่ 2
เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลสามขา อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าจากตำรา เอกสารทางราชการ แนวคิดของนักวิชาการต่าง ๆ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะนำเสนอเนื้อหาตามลำดับ ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล
2. การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล
4. แนวความคิดเกี่ยวกับประชาคม
5. กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล
6. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลสามขา อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวความคิด

1. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเองที่รัฐกระจายอำนาจทั้งทางการเมืองและการบริหารให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเอง หน่วยการปกครองของการปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งตั้งขึ้นโดยกฎหมายของรัฐและมีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น

สุวรรณ พิณตานนท์ (2546 : 6) องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีพื้นที่รับผิดชอบในเขตตำบลที่อยู่นอกเหนือเขตเทศบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด มีรายได้ และมีทรัพย์สินเป็นของตนเอง ตั้งแต่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบันได้มีการประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งสิ้น 6,744 แห่ง

1.1 โครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างการบริหารงานตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ซึ่งมีโครงสร้างการบริหารงาน 2 ส่วน ประกอบด้วย (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. ม.ป.ป : 9 - 22)

1.1.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน และถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 3 คน ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ 3 ประการ คือ

1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

1.1.2 ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น อาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เกินจำนวน 2 คน ซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย และ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

อาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ 6 ประการ ดังนี้

1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2) สั่ง อนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

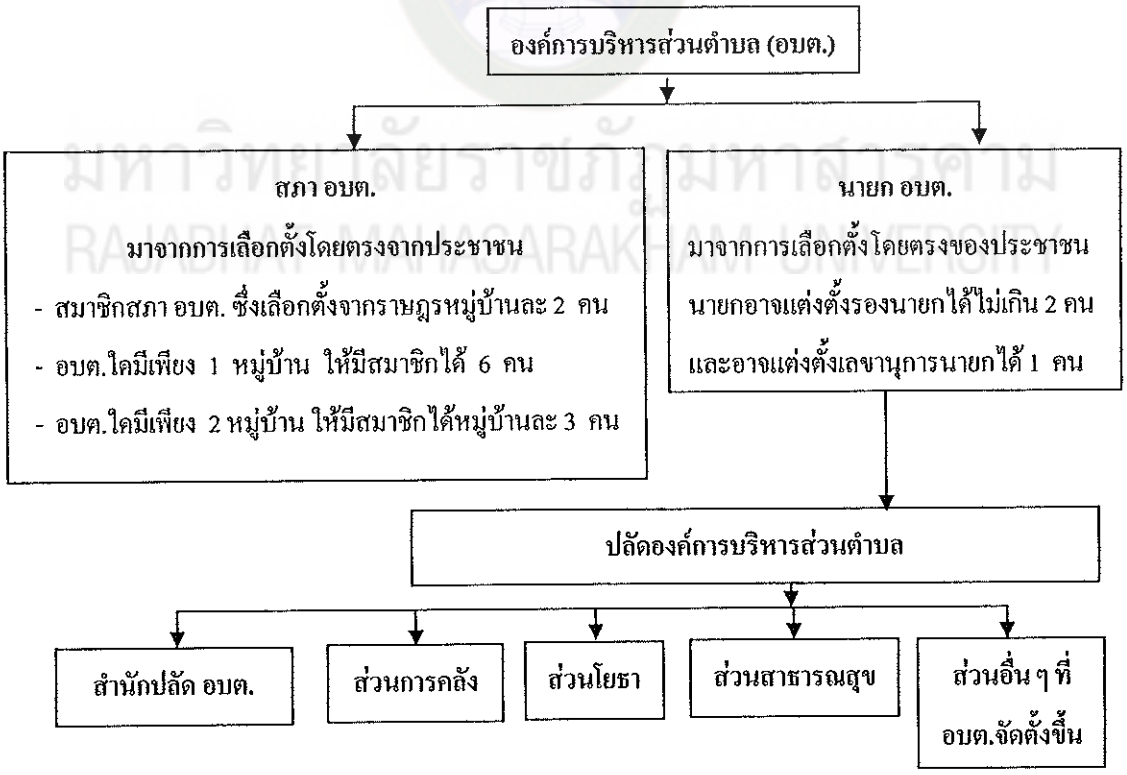
3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล



ที่มา : (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. ม.ป.ป : 9 - 22)

1.2 โครงสร้างองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1.2.1 สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เกี่ยวกับบริหารงานทั่วไป งานธุรการ งานสัญญา งานบุคคล งานประชาสัมพันธ์ งานบันทึกข้อมูล งานเลขานุการ เป็นต้น งานเกี่ยวกับนโยบายและแผน ระเบียบกฎหมาย การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การสังคมสงเคราะห์ การส่งเสริมสวัสดิการเด็กและเยาวชน การพัฒนาชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบล และงานที่มิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการใดในองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งประสานงานการกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามแนวนโยบายและแผนการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.2.2 ส่วนการคลังทำหน้าที่เกี่ยวกับงานการจ่ายเงิน การรับเงิน การนำส่งเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจสอบบัญชีเอกสารทางการเงิน การตรวจสอบใบสำคัญ ฎีกา งานเกี่ยวกับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน เงินบำเหน็จ บำนาญ เงินอื่น ๆ งานเกี่ยวกับการจัดทำแสดงฐานะทางการเงิน การจัดทำบัญชีทุกประเภท ทะเบียนคุมเงินรายได้รายจ่ายต่าง ๆ งานพัฒนารายได้ การจัดเก็บรายได้ งานแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน การพัสดุ การบำรุงรักษาซ่อมแซมพัสดุ งานสถิติการเงินการคลัง และกิจกรรมทางวิชาการด้านการเงินการคลังและการบัญชีรวมทั้งงานที่รับมอบหมาย

1.2.3 ส่วนโยธา ทำหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมงานก่อสร้าง การซ่อมแซม การสำรวจ การจัดทำข้อมูลทางด้านโยธา การวิศวกรรม การจัดเก็บและทดสอบคุณภาพวัสดุ งานออกแบบและเขียนแบบ การตรวจสอบงานซ่อมแซมและการสาธารณูปโภค งานควบคุมอาคารกฎหมาย งานวางแผนและสถิติการปฏิบัติงานก่อสร้างและซ่อมบำรุง งานแผนงานด้านวิศวกรรมเครื่องจักรกล ควบคุมการปฏิบัติงานเครื่องจักรกล การบำรุงรักษาเครื่องจักรกล งานสนับสนุนการจัดทำแผนที่ภาษีและงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่ได้รับมอบหมาย

1.2.4 ส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่เกี่ยวกับงานสาธารณสุข การส่งเสริมสุขภาพอนามัย การป้องกันและควบคุมโรค การสุขาภิบาล การรักษาความสะอาด การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วางแผนประสานงานคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากร ป่าไม้ ดิน น้ำ ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติอื่น รวมทั้งการจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ การเฝ้าระวัง ติดตาม ตรวจสอบและดำรงไว้ซึ่งสภาวะ แวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการดำรงชีวิตของสิ่งมีชีวิตและงานอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่ได้รับมอบหมาย

1.2.5 ส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรมประเพณีอันดีงามและวิถีชีวิตของท้องถิ่น ส่งเสริมสนับสนุนการเล่นกีฬา นันทนาการ ส่งเสริมและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่ได้รับมอบหมาย

1.3 บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

1.3.1 บุคลากรฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง สำหรับประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้ง มีวาระดำรงตำแหน่งเท่ากับอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน เลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1.3.2 บุคลากรฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง

1.3.3 บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

1) พนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือจากเงินงบประมาณ หมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือน

2) พนักงานจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง พนักงานจ้างตามภารกิจ ที่มีลักษณะงานเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการทำงานของข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรืองานที่ต้องใช้ทักษะเฉพาะของงาน

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระสกลนคร RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

3) ข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่องค์การบริหารส่วนตำบลร้องขอให้ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราว

จะเห็นได้ว่า บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะประกอบไปด้วยทั้งฝ่ายการเมืองซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและฝ่ายประจำคือ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมาจากการคัดเลือกตามระบบคุณธรรม นอกจากนั้นยังประกอบไปด้วยลูกจ้างและข้าราชการที่มาจากการร้องขอมาช่วยปฏิบัติราชการ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลถือว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญในการบริหาร ซึ่งหากบุคลากรมีความรู้ ความสามารถ มีประสิทธิภาพ ย่อมจะทำให้องค์การที่เพิ่งจะเริ่มบริหารงานปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 ภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีภารกิจและหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม นอกจากนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลยังต้องมีภารกิจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1.4.1 ภารกิจและหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

1.4.2 ภารกิจและหน้าที่ที่อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเลือกจัดทำได้ตามความจำเป็น และความต้องการของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ได้แก่

1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12) การท่องเที่ยว
13) การผังเมือง

นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีภารกิจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นอีก 31 ประการ ได้แก่

1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4) การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
5) การสาธารณูปการ
6) การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ
7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

9) การจัดการศึกษา

10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็ก สตรีคนชราและผู้ด้อยโอกาส

11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

13) การจัดให้มีการบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

14) การส่งเสริมกีฬา

15) การส่งเสริมประชาธิปไตยความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

18) การกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

19) การสาธารณะสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

20) การจัดให้มีการควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

23) การรักษาความปลอดภัยความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยโรงมหรสพ และสาธารณะอื่น ๆ

24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

25) การผังเมือง

26) การขนส่ง และวิศวกรรมจราจร การดูแลที่สาธารณะ

27) การควบคุมอาคาร

28) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

29) การรักษาความสงบเรียบร้อย

30) การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

จากภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า ภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง การแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของชุมชนระดับตำบลซึ่งมีขอบเขตตามที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 บัญญัติไว้ โดยทั่วไปจะเรียกว่า ภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.1 ความหมายของการดำเนินงาน

ทวีศักดิ์ สุขรัตน์ (2539 : 8) ได้ให้ความหมายของ การดำเนินงาน ไว้ว่าหมายถึง กระบวนการบริหารงานและการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่ม

ศิริวรรณ เสรีรัตน์, ปริญ ลักษิตานนท์ และสมชาย หิรัญกิตติ (2537 : 150) ได้ให้ความหมายของการดำเนินงานไว้ว่าหมายถึง การปฏิบัติการ ขั้นตอนในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานของฝ่ายบริหาร การบริหารงาน ความสามารถในการจูงใจเพื่อที่จะแปลงความหมายทางเลือกที่ได้เลือกไว้เป็นการกระทำ

ผู้วิจัยได้สรุปตามทัศนะของผู้วิจัยว่า การดำเนินงาน หมายถึง กระบวนการที่คณะบุคคลร่วมมือกันดำเนินการโดยอาศัยทรัพยากรและวิธีดำเนินงานต่าง ๆมาใช้ทั้งการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุมกำลังความพยายามของสมาชิกในองค์กรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

2.2 การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลมีภารกิจและหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองอันเป็นการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของชุมชนโดยใช้แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเครื่องมือ (กรมการปกครอง สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2542 : 1) ดังนั้น การปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องเริ่มจากการสำรวจและรวบรวมปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง จากนั้นนำปัญหาและความต้องการที่รวบรวมได้มาจัดลำดับว่าปัญหาและความต้องการใดที่มีความสำคัญมากกว่ากัน แล้วนำแต่ละปัญหาและความต้องการมาทำการ

วิเคราะห์เพื่อกำหนดแนวทางแก้ไขและสนองตอบความต้องการนั้น ๆ ซึ่งจะกำหนดออกมาในรูปของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล อันได้แก่ ยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี แผนการดำเนินงานประจำปี เมื่อจัดทำแผนประจำปีเสร็จเรียบร้อยแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นการวางแผนการจัดหาและการใช้จ่ายเงินในปีนั้น ๆ โดยจะมีการประมาณการรายรับที่คาดว่าจะได้รับ และการประมาณการรายจ่ายที่จะดำเนินการภายในวงเงินประมาณรายรับที่กำหนดไว้ ซึ่งมีทั้งที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้จัดเก็บเองและได้รับจัดสรรจากหน่วยงานอื่นเพื่อนำไปเบิกจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามโครงการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย และเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลมีเงินรายได้เพียงพอแล้วก็จะดำเนินการจัดหาพัสดุเพื่อดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องทำการบริหารโครงการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแต่ละโครงการ และทำการติดตามประเมินผลและรายงานผลให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและศูนย์ประสานการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อทราบและใช้เป็นข้อมูลสำหรับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ จะเห็นว่าการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการปฏิบัติงานพัฒนาตำบลตามแผนพัฒนาสามปี และแผนการดำเนินงานประจำปี ซึ่งมีลักษณะเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วย การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การนำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลไปปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

2.2.1 ประเภทและองค์กรการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ได้ระบุประเภทของแผนและองค์กรจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

ประเภทของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล มี 3 ประเภท คือ

1) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

2) แผนพัฒนาสามปี

3) แผนการดำเนินงาน

องค์กรจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

1) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นประธานกรรมการ หัวหน้าส่วน

การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลทุกส่วน ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือก จำนวน 3 คนเป็นกรรมการ หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน เป็นกรรมการและเลขานุการ และเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ จัดทำร่างแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนด จัดทำร่างแผนการดำเนินงาน และจัดทำร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดตามแผนงาน

2) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย ผู้บริหารท้องถิ่น เป็นประธานกรรมการ รองนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลคัดเลือกจำนวนไม่เกิน 3 คน ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวน 3 คนผู้แทนภาคราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจที่ผู้บริหารคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คนแต่ไม่เกิน 6 คน กำนันในพื้นที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งอยู่ ปลัดอำเภอผู้ประสานงานประจำตำบล เป็นกรรมการ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นกรรมการและเลขานุการ หัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นมีหน้าที่กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ การผังเมือง ปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบลและให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา การพิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลและติดตามประเมินผลแผน พัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

3) คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วยสมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสามคน ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคน ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ผู้บริหารคัดเลือกจำนวนสองคน หัวหน้าส่วนการบริหารที่คัดเลือกกันเองจำนวนสองคน ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนสองคน โดยให้คณะกรรมการเลือกกรรมการหนึ่งคนทำหน้าที่ประธานคระกรรมการและกรรมการอีกหนึ่งคนทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการ คณะกรรมการติดตามและประเมิน ผลมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแนวทาง ดำเนินแนวทางวิธีการในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา รวมถึงรายงานผลและเสนอความคิดเห็นซึ่ง

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ได้จากการติดตามและประเมินผลแผน พัฒนาต่อผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอต่อสภาท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และประกาศผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกันอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ภายในเดือนธันวาคมของทุกปี ทั้งนี้ให้ปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

2.2.2 การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลมี 3 ประเภท ได้แก่ การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนา การจัดทำแผนพัฒนาสามปี และจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนา

เนื่องจากยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำขึ้นเพื่อแสดงลักษณะและภาพเศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลในอนาคต ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ วิสัยทัศน์ หมายถึง ความคาดหวังในอนาคต พันธกิจหรือแนวทางการดำเนินงาน และจุดมุ่งหมาย หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่จะต้องจัดทำเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ ดังนั้นการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นการกำหนดความคาดหวังในลักษณะและสภาพเศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลในอนาคต และแนวทางการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้บรรลุความคาดหวังที่กำหนดไว้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

2) การจัดทำแผนพัฒนาสามปี

การจัดแผนพัฒนาสามปี เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบล อันมีลักษณะเป็นนโยบาย แนวทาง แผนงาน โครงการในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลา 3 ปี มีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี โดยให้ประชาชน ประชาคมได้มีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาและความต้องการของตนเอง การจัดทำแผนพัฒนาสามปี มีวัตถุประสงค์เพื่อแปลงยุทธศาสตร์การพัฒนา และเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประสานการพัฒนากับหน่วยงานการพัฒนาอื่น ๆการจัดทำแผนพัฒนาสามปีจะต้องจัดทำให้เสร็จภายในเดือนมิถุนายนก่อนงบประมาณประจำปี

สำนักวิทยบริการฯ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม วิทยานิพนธ์ งานวิจัย

3) การจัดทำแผนดำเนินงานประจำปี

การจัดทำแผนพัฒนาดำเนินงานประจำปี เป็นแผนการดำเนินงานที่แสดงถึงรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาและกิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ประจำปีงบประมาณ อันมีลักษณะเป็นแนวทางปฏิบัติและรายการประสานแผนงานและโครงการของจังหวัด อำเภอ ตำบล และการดำเนินงานของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งจัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และแก้ไขปัญหาของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำแผนดำเนินงานประจำปีมีวัตถุประสงค์เพื่อแปลงแผนพัฒนาสามปีไปสู่การปฏิบัติ และเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดข้อบังคับงบประมาณประจำปี การจัดทำแผนดำเนินงานประจำปีจะต้องจัดทำให้เสร็จภายในเดือนธันวาคมของทุกปี

2.2.3 การจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น **พ.ศ. 2541** งบประมาณ หมายถึง แผนงานหรืองานสำหรับประมาณการด้านรายรับและรายจ่าย แสดงในรูปตัวเลขจำนวนเงิน การตั้งงบประมาณ คือ การแสดงแผนดำเนินงานออกเป็นตัวเลขจำนวนเงิน

จึงสรุปได้ว่า งบประมาณ หมายถึง แผนงานหรืองานสำหรับประมาณการด้านรายรับรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งแสดงในรูปตัวเลขจำนวนเงิน และการตั้งงบประมาณเป็นการแสดงแผนดำเนินงานออกเป็นตัวเลขจำนวนเงิน ดังนั้น ในแต่ละปีองค์การบริหารส่วนตำบลจึงจะต้องมีการจัดทำงบประมาณ รายจ่ายประจำปี เพื่อเป็นการวางแผนการจัดหาและการใช้จ่ายเงินในปีนั้น ๆ โดยจะมีการประมาณการรายรับที่คาดว่าจะได้รับและประมาณการรายจ่ายที่จะดำเนินการภายในวงเงินประมาณการรายรับที่กำหนดไว้

การจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลมีขั้นตอน ดังนี้

1) หัวหน้าส่วนต่าง ๆ จัดทำประมาณการรายรับ และประมาณการรายจ่ายและให้หัวหน้าหน่วยงานคลังรวบรวมงานการเงินและสถิติต่าง ๆ ของทุกหน่วยงานเพื่อใช้ประกอบการคำนวณขอตั้งงบประมาณเสนอต่อเจ้าหน้าที่งบประมาณ

2) เจ้าหน้าที่งบประมาณทำการพิจารณาตรวจสอบ วิเคราะห์และแก้ไขงบประมาณในชั้นต้น แล้วเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นเจ้าหน้าที่งบประมาณมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

184323

2.1) เรียกให้หน่วยงานต่าง ๆ เสนอประมาณการรายรับ และรายจ่ายตามแบบและหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดที่กำหนดตามระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย

2.2) วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของหน่วยงานต่าง ๆ

2.3) สั่งการ ควบคุม กำกับ ดูแล เจ้าหน้าที่จัดทำเอกสารงบประมาณและรวบรวมเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี

3) เมื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่น ได้พิจารณาอนุมัติให้ตั้งงบประมาณยอดใดเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณรวบรวมและจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย เสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง เพื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นได้นำเสนอต่อสภาท้องถิ่นภายในวันที่ 15 สิงหาคม

4) ในกรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่สามารถที่จะทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อสภาท้องถิ่นได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ให้เสนอขออนุมัติต่อสภาท้องถิ่น แล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้รายงานนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

5) การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างงบประมาณรายจ่ายของสภาท้องถิ่นและการพิจารณาอนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายของผู้มีอำนาจอนุมัติให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.4 การจัดเก็บและจัดหารายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องทำการจัดเก็บและจัดหารายได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งมีทั้งที่เป็นผู้จัดเก็บเองและได้รับจัดสรรจากหน่วยงานอื่น ทั้งนี้ เพื่อให้มีเงินงบประมาณสำหรับนำไปใช้จ่ายในการดำเนินการตามข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมรวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตย์

2) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

3) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร

4) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

5) ค่าธรรมเนียมการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

6) ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

7) ค่าหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

8) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

9) ภาษีมูลค่าเพิ่ม

10) องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

10.1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

10.2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล

10.3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

10.4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามที่กฎหมายกำหนด

10.5) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้

10.6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

10.7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

10.8) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

1. ขั้นตอนการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบล

ภาษีที่องค์การบริหารส่วนตำบลสามขาดำเนินการจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย ซึ่งมีขั้นตอนการจัดเก็บ ดังนี้

1.1) ระยะเตรียมการก่อนเก็บภาษี

1.1.1) แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และพนักงานจัดเก็บภาษี

1.1.2) ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการเสียภาษี อันจะทำให้ประชนชนมีทัศนคติที่ดีต่อการเสียภาษี

1.1.3) สำรวจตรวจสอบทะเบียนผู้เสียภาษี ข้อมูลจากแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินหรือป้ายที่ปรากฏในท้องที่

1.1.4) จัดอบรมเจ้าหน้าที่ทุกคนที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษี เพื่อทบทวนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานจัดเก็บภาษี

1.1.5) เตรียมเอกสารต่างๆ ให้พร้อมและเพียงพอ เพื่อจะทำให้การให้บริการแก่ประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว ถูกต้องเรียบร้อย

1.1.6) จัดเตรียมสถานที่สำหรับรับชำระภาษีให้มีความสะดวกสบาย

2. ระยะปฏิบัติการจดเก็บภาษี

2.1) รับแบบแสดงรายการเสียภาษี ที่ต้องเสียภาษีนำมายื่น

2.2) ตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของการกรอกแบบพิมพ์

2.3) ประเมินค่าภาษี

2.4) แจ้งการประเมินให้ผู้เสียภาษีทราบ เพื่อจะได้นำเงินมาชำระค่าภาษีตามเวลาที่กฎหมายกำหนด

2.5) รับชำระเงินค่าภาษี

3. ระยะติดตามประเมินผลการปฏิบัติ

3.1) ตรวจสอบทะเบียนผู้เสียภาษี เพื่อหาตัวผู้ที่ไม่มายื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีภายในกำหนดเวลา

3.2) แจ้งให้ผู้ที่ยังไม่มายื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีภายในกำหดเวลามาทำการยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษี ในกรณีนี้จะต้องเรียกเงินเพิ่มจากผู้ชำระภาษีเกินกำหนดเวลาตามอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้

3.3) ดำเนินคดีต่อผู้ที่ไม่มายื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีภายในกำหนดเวลา ซึ่งสามารถกระทำได้ 2 ทาง คือ (1) เปรียบเทียบปรับ (2) รวบรวมหลักฐานไปแจ้งต่อพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง (สำหรับในส่วนภูมิภาค)หรือพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ (สำหรับในกรุงเทพมหานคร) เพื่อดำเนินคดี

4. ระยะบังคับจัดเก็บภาษี

การบังคับจัดเก็บภาษี เป็นการใช้มาตรการขั้นรุนแรงตามกฎหมาย เข้าบังคับเพื่อให้ได้ค่าภาษีจากผู้ที่ไม่ยอมมาชำระภาษี โดยดำเนินการดังนี้

4.1) ตรวจสอบทะเบียน ข้อมูล หรือรายชื่อผู้ค้างชำระภาษี

4.2) ทำหนังสือแจ้งเตือนให้ชำระภาษี

4.3) ทำการยึดอายัดและขายทอดตลาด ในกรณีที่ผู้ค้างภาษีไม่ยอมมาชำระภาษีที่ค้างชำระนั้น ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจะออกคำสั่งเป็น

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

หนังสือให้ยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่ค้างชำระภาษี โดยให้นำวิธีการในประมวลกฎหมายพิจารณาความเพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

2.2.5 การพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล

หลังจากที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการจัดเก็บภาษีหรือจัดหารายได้จนเพียงพอที่จะดำเนินการตามข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลก็จะทำการจัดหาพัสดุตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี การจัดหาพัสดุหรือการจัดซื้อจัดจ้าง มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

ขั้นที่ 1 จัดทำรายงานการขอซื้อขอจ้าง เป็นการอนุมัติดำเนินการจัดซื้อหรือจ้างต่อผู้มีอำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 โดยในรายงานการขอซื้อขอจ้างจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับพัสดุที่จะซื้อหรือจ้างวงเงินในการจัดซื้อหรือจ้าง วิธีการจัดซื้อหรือจ้างซึ่งจะขึ้นอยู่กับวงเงินในการซื้อหรือการจ้าง ระยะเวลาดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง

ขั้นที่ 2 จัดให้มีการเสนอราคาในการจัดซื้อหรือจ้าง เพื่อให้มีการแข่งขันกันเสนอราคา

ขั้นที่ 3 ขออนุมัติจัดซื้อหรือจ้างต่อผู้มีอำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง

ขั้นที่ 4 ทำการก่อหนี้ผูกพัน ซึ่งอาจจะทำเป็นการบันทึกตกลงซื้อขาย การบันทึกตกลงจ้าง สัญญาซื้อขาย หรือสัญญาจ้าง แล้วแต่กรณี ในกรณีก่อหนี้ผูกพันเป็นสัญญาซื้อขาย หรือสัญญาจ้างจะต้องมีหลักประกันสัญญา

ขั้นที่ 5 การส่งมอบงานและการตรวจรับ

ขั้นที่ 6 ลงทะเบียนคุมพัสดุ

2.2.6 การเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล

1) การรับเงิน เมื่อมีการรับเงินทุกประเภทจะต้องมีการออกใบเสร็จรับเงินให้แก่ผู้ชำระเงินทุกครั้งภายในวันที่รับเงิน โดยมีขั้นตอนการรับเงิน ดังนี้

ขั้นที่ 1 รับเงิน

ขั้นที่ 2 ออกใบเสร็จรับเงิน

ขั้นที่ 3 รวบรวมจำนวนเงินที่รับ

ขั้นที่ 4 นำฝากธนาคาร หรือเก็บรักษาในตู้นิรภัย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

2) การเก็บรักษาเงิน

เมื่อสิ้นเวลารับเงินจะต้องทำการรวบรวมจำนวนเงินที่ได้รับในแต่ละวันไปฝากธนาคาร หากนำฝากธนาคารในวันนั้นไม่ทันให้เก็บรักษาไว้ในตู้นิรภัย และนำฝากธนาคารในวันทำการถัดไป วงเงินที่เก็บรักษาในตู้นิรภัยเก็บได้ไม่เกิน 20,000 บาท แต่สามารถขออนุมัติขยายวงเงินต่อประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้รวมไม่เกิน 80,000 บาท ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการเก็บรักษาเงินในตู้นิรภัยจำนวน 3 คน ซึ่งประกอบด้วย หัวหน้าส่วนการคลัง จำนวน 1 คน และพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 2 คน หัวหน้าส่วนการคลังจะต้องเสนอรายงานเงินคงเหลือประจำวันผ่านปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทราบทุกวัน

3) การรับ – ส่งเงิน

การนำเงินไปฝากธนาคารหรือการถอนเงินจากธนาคารในแต่ละวัน หากเป็นเงินสดเกิน 30,000 บาท หรือธนาคารอยู่ห่างไกลหรือไม่ปลอดภัย ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการรับหรือส่งเงิน ซึ่งเป็นพนักงานส่วนตำบล ตั้งแต่ระดับ 2 ขึ้นไป จำนวน 2 คน เพื่อรับผิดชอบโดยให้มีหลักฐานการรับ – ส่งเงินระหว่างผู้มอบหรือผู้รับมอบเงินกับกรรมการผู้นำส่งหรือผู้รับไว้ทุกครั้งและจะต้องรายงานให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทราบทุกครั้ง

4) การเบิกจ่ายเงิน

เมื่อมีการเบิกจ่ายเงิน จะต้องวางฎีกา โดยมีขั้นตอนการเบิกจ่าย ดังนี้

ขั้นที่ 1 หัวหน้าส่วนผู้เป็นเจ้าของงบประมาณวางฎีกาเบิกเงินต่อหัวหน้าส่วนการคลัง

ขั้นที่ 2 หัวหน้าส่วนการคลังทำการตรวจฎีกา

ขั้นที่ 3 หัวหน้าส่วนการคลังนำฎีกาที่ผ่านการตรวจสอบแล้วพร้อมใบถอนเงินและเช็คเสนอให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลอนุมัติฎีกาและลงนามในใบถอนเงินและเช็ค

ขั้นที่ 4 เมื่อได้รับการอนุมัติฎีกาแล้ว ให้หัวหน้าส่วนการคลังจ่ายเงินให้กับเจ้าหนี้หรือผู้มีสิทธิรับเงิน

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

2.2.7 การบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อมีการรับหรือจ่ายเงินจะต้องนำหลักฐานการรับเงินหรือหลักฐานการจ่ายเงินไปบันทึกรายการในบัญชีเงินสดบัญชีเงินฝากธนาคารแล้วผ่านรายการไปบัญชีแยกประเภทและทะเบียนคุมต่าง ๆ

สรุป การปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการปฏิบัติงานพัฒนาตำบลตามแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี ซึ่งมีลักษณะเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วย การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การนำแผนพัฒนาองค์การบริหารตำบลไปปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล

3. แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

3.1 คำนิยามของธรรมาภิบาล

มีผู้ให้คำนิยามของคำว่า "ธรรมาภิบาล" ไว้มากรวมทั้งองค์กรต่างๆที่ได้นำไปใช้ ดังนั้น จึงรวบรวมคำนิยามที่องค์กรหลักและบุคคลสำคัญที่มีบทบาทในการส่งเสริมธรรมาภิบาลได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

ธนาคารโลก หรือ World Bank ได้นำไปใช้ครั้งแรกเมื่อประมาณปี ค.ศ. 1989 ซึ่งใช้ในรายงานเรื่อง "Sub – Sahara : From Crisis to Sustainable Growth" (นฤมล ทับจุมพล. 2541 : 15 - 31) โดยให้ความหมายว่า "ธรรมาภิบาล เป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา" "ความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลเพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยรัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ที่ทำให้มีการดำเนินการการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการฝ่ายนิติบัญญัติและสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้"

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) (อมรา พงศาพิชญ์และนิตยา ภัทรลีรดะพันธุ์. 2541 : 18) ให้คำนิยาม ธรรมาภิบาล ว่า การมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้

องค์การสหประชาชาติ หรือ United Nations : UN (อ้างถึงใน สถาบันพระปกเกล้า. 2545 : 7) ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาล "เพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การ

ดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส ธรรมาภิบาล คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกันได้"

สำนักงานโครงการแห่งสหประชาชาติ (United Nations and Development Programme : UNDP) (สุดจิต นิมิตกุล. 2543 : 13) "ธรรมาภิบาล" หมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และสถาบันต่าง ๆที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความเห็นที่แตกต่างกันบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรมเพื่อให้มั่นใจได้ว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ยืนอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคมและเสียงของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา

โคฟี่ อันนัน (Kofi Annan) อดีตเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ (อ้างถึงในสถาบันพระปกเกล้า. 2545 : 2) กล่าวว่า ธรรมาภิบาลเป็นแนวทางการบริหารงานของรัฐที่เป็นการก่อให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม สร้างเสริมประชาธิปไตย มีความโปร่งใสและเพิ่มประสิทธิภาพ

อานันท์ ปันยารชุน (2542 : 16) กล่าวถึง ธรรมาภิบาลว่า "ธรรมาภิบาล เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไปในหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้"

ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 12) ชี้ว่าความคิดธรรมรัฐเป็นการมอบอำนาจทางการเมืองการปกครองแบบใหม่ที่แข็งทื่อตายตัว แต่ให้ปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาชนให้มีลักษณะแยกย่อยมากขึ้น แนวคิดธรรมรัฐ คือ การเป็นหุ้นส่วนกันในการบริหารและปกครองประเทศโดยรัฐ ประชาชน และเอกชน ซึ่งขบวนการอันนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนดี ซึ่งแนวคิดนี้เกิดจากการที่ประชาชนเห็นว่า ระบบราชการล้าหลังทุกส่วนต้องการปฏิรูป ต้องมีการปรับโครงสร้างราชการให้ดีขึ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นและประชาชนต้องการให้มีการตรวจสอบโดยสื่อมวลชนและนักวิชาการ ธีรยุทธ บุญมี เป็นผู้ที่อธิบายว่า ธรรมาภิบาลเป็นกระบวนความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างภาครัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ซึ่งทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม

โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความร่วมมือของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทยต้องปฏิรูประบบ 4 ส่วน คือ ปฏิรูปภาคราชการ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคเศรษฐกิจสังคม และปฏิรูปกฎหมาย

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541 : 14) ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่า การที่กลไกของรัฐทั้งการเมืองและการบริหาร มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก

ลิขิต ธีรเวิน (2541 : 8) ให้คำนิยามธรรมาภิบาล หมายถึง กระบวนการปกครองบริหารที่อาศัยปรัชญาหลักการที่ถูกต้องเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อประเทศชาติและสังคมมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของสังคม และนำมาซึ่งความเจริญในด้านต่าง ๆ

อวิลวดี บุรีกุล (อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2548 : 239) กล่าวว่า คำว่า การบริหารจัดการที่ดีหรือบางคนใช้ว่า ธรรมาภิบาล เกิดจากคำว่า "ธรรม" บวกกับ "อภิบาล" (การรักษายิ่งธรรม) มาจากภาษาอังกฤษว่า Good Governance โดยคำว่า Governance (การอภิบาล) คือ วิธีการใช้อำนาจเพื่อการบริหารทรัพยากรองค์การ Good Governance (ธรรม + อภิบาล = ธรรมาภิบาล) จึงเป็นวิธีการที่ดีในการใช้อำนาจเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร

ประเวศ วะสี (2542 : 18) อธิบายว่า การที่สังคมจะประกอบด้วยภาคสำคัญ ๆ 3 ภาค คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน เมื่อพิจารณาถึงธรรมาภิบาลก็จะรวมถึง ความโปร่งใส ความถูกต้องของสามภาคดังกล่าว ธรรมาภิบาลในทัศนะของประเวศ วะสี จึงเป็นเสมือนพลังผลักดันที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2543 : 26) ได้ให้คำนิยามธรรมาภิบาลไว้ว่า มาจากคำว่า ธรรมะและอภิบาล ซึ่งมาจากภาษาอังกฤษใช้คำว่า Good และ Governance เมื่อนำมารวมกันก็หมายถึง การบริหารจัดการที่ดี ทำให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกคนทุกกลุ่ม Stakeholder ได้ในส่วนที่เขาควรจะได้ด้วยวิธีการบริหารที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบ ยึดมั่นในหลักคุณธรรม และตอบสนองความต้องการของคนที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี้ (2544 : 10) ได้นิยามว่า ธรรมาภิบาล เป็นกลไกเครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองโดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือ จากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนอย่างจริงจังต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มี

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ระบุหลักการของคำนิยาม การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ไว้ดังนี้ "การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้ สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคี และร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤต ภยันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน"

สรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง กติกาหรือกฎเกณฑ์ในการบริหารหรือการปกครองที่ดีเหมาะสมและเป็นธรรม ที่ใช้ในการธำรงรักษาบ้านเมืองและสังคมเป็นการบริหารจัดการที่จะทำให้งานสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลขององค์การบริหารส่วนตำบลสามขา อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

3.2 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

แม้ความหมายหรือวัตถุประสงค์และการส่งเสริมการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในหน่วยงานต่าง ๆ มีความแตกต่างกันไป เพราะการปกครองตามหลักธรรมาภิบาลมีหลากหลายวิธีการ องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลนั้นก็มีการกำหนดไว้แตกต่างกันไปเช่นกัน แต่จะมีองค์ประกอบร่วมที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งเป็นรากฐานของการสร้างธรรมาภิบาล ซึ่งจะหยิบยกองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล มาพิจารณาดังต่อไปนี้

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ (2546 : 1-90) หรือที่เรียกว่า ก.พ.ร. ได้ทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพดูแลติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ให้บรรลุ ผลตามเจตนารมณ์ที่วางไว้ การนำเจตนารมณ์ไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลนั้น สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ดำเนินการจัดวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศระบบราชการไทย พ.ศ. 2546 – 2550 เพื่อเป็นกรอบทิศทางและแนวทางในการนำไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและ

ประสิทธิผล โดยการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติงานโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอน การปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของภารกิจ

จากหลักการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 ดังกล่าว มีความมุ่งหมายในการนำวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือ Good Governance มาใช้ในการบริหาร ซึ่งหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่พระราชกฤษฎีกาฯนี้ให้ความสำคัญนั้น ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ ได้แก่

1) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

2) หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4) หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ ประชาสัมพันธ์ การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

5) หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2549 : 16) ได้นำเสนอธรรมาภิบาลซึ่งประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายที่ยุติธรรม ความเปิดเผยโปร่งใส การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคมกลไกการเมืองที่ชอบธรรม ความเสมอภาค ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม และการมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ มีรายละเอียดดังนี้

1) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public participation) ประชาชนทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อมโดยผ่านสถาบันต่าง ๆ ที่มีอำนาจอันชอบธรรม

2) กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of Raw) การปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐาน และทุกคนเคารพกฎหมาย โดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรม และถูกบังคับใช้กับกลุ่มต่าง ๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

3) ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์กติกามีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของทางราชการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

4) การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus orientation) การตัดสินใจดำเนินนโยบายใด ๆ ของภาครัฐ ต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังกัดให้เกิดเป็นความร่วมกันบนพื้นฐานของสิ่งที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม

5) กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political legitimacy) กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม เช่น การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพ การมีคณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

การมีระบบราชการสุจริตโปร่งใสตรวจสอบได้ การมมีกระบวนการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง การมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)ทำหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่รัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ

6) ความเสมอภาค (Equity) ประชาชนทุกคนมีความสามารถอย่างเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโอกาสต่าง ๆ ในสังคม เช่น โอกาสพัฒนาหรือมีความเป็นอยู่ที่ดี โดยรัฐเป็นผู้จัดสรรสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการโดยเท่าเทียมกัน

7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and efficiency)กระบวนการและสถาบันต่าง ๆ เช่น รัฐสามารถจัดสรรใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสมเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานที่รวดเร็วมีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) การตัดสินใจใด ๆ ของภาครัฐภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองกระทำต่อสาธารณชนหรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลัก และมีจิตใจเสียสละ เห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

9) การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic vision) การที่ผู้นำและประชาชนในประเทศมีวิสัยทัศน์ในการสร้างธรรมาภิบาลและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

อานันท์ ปันยารชุน (2541 : 12) เป็นอีกบุคคลหนึ่งที่มีส่วนช่วยปลุกกระแสและผลักดันให้แนวคิดเรื่องธรรมรัฐเป็นที่รับรู้กันอย่างกว้างขวางในสังคมไทย ท่านเห็นว่า ธรรมรัฐ คือ การปกครองบ้านเมืองและการบริหารที่มีประสิทธิภาพมีความเที่ยงธรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ท่านเห็นด้วยกับองค์ประกอบของธรรมรัฐที่เสนอโดยธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียและได้ขยายความพร้อมทั้งเสนอองค์ประกอบเพิ่มเติมดังนี้

1) การทำงานอย่างมีหลักการและรับผิดชอบ ซึ่งหมายความว่า การตัดสินใจกระทำการใด ๆ หรือ มาตรการที่นำไปใช้ในการกระทำใด ๆ ก็ดี ต้องสามารถอธิบายโดยมีข้อมูลให้บุคคลที่เกี่ยวข้องรับรู้ได้ว่าเหตุใดจึงตัดสินใจอย่างนั้น ซึ่งเมื่อมีการตัดสินใจไปแล้วผลออกมาอาจดีหรือไม่ดีก็ได้ แต่บุคคลต้องรับผิดชอบต่อการตัดสินใจของเขา ในประเด็นนี้ไม่ใช่เรื่องของการถูกหรือผิดแต่ต้องการแสดงความโปร่งใสหรือความบริสุทธิ์ใจว่า มีปัจจัยอะไรที่นำไปสู่การตัดสินใจนั้น และเมื่อตัดสินใจแล้วก็สามารถอธิบายให้กับบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียทราบได้

2) การมีส่วนร่วมของประชาชน เริ่มตั้งแต่การเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบาย เช่น การมีประชาพิจารณ์ ประชามติ การเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายในหมวดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การเข้าชื่อกันเพื่อดำเนินการให้มีการถอดถอนชื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากมีพฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติ หรือส่งไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ใช้อำนาจฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญและต่อกฎหมายอื่น ๆ หรือแม้แต่การชุมนุมเดินขบวน เป็นต้น ทั้งหมดที่กล่าวมานี้คือการประกันว่าผู้อยู่ในตำแหน่งบริหารรวมทั้งข้าราชการจะไม่ทำการละเมิดต่อการปกครอง แบบธรรมรัฐ

3) ความสามารถคาดการณ์ได้ หมายถึง ความสามารถที่จะคาดการณ์ทำนายถึงความก้าวหน้า และการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ได้

4) ความโปร่งใส ธรรมรัฐจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าทุกอย่างอยู่ภายใต้ระบบที่เต็มไปด้วยความน่าสะพรึงกลัว หรือภายใต้อำนาจรัฐและระบบราชการที่ล้นฟ้า โดยที่ประชาชนไม่มีสิทธิที่จะทราบข้อมูลข่าวสารมีกระบวนการปกครองและการบริหารที่ขาดความโปร่งใส มีการอ้างถึงความลับทางราชการอยู่เสมอ ประชาชนต้องตกอยู่ในสภาวะจำยอม ไม่มีหนทางของการเรียกร้องความยุติธรรมหรือเรียกร้องสิทธิได้ ฯลฯ ตัวอย่างกรณีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2540 ที่ให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางราชการได้ จากที่เมื่อก่อนคำว่า "ความลับทางราชการ" ถูกนำมาใช้เป็นข้ออ้างของบรรดาข้าราชการทั้งหลายในการที่จะไม่อนุญาตให้ประชาชนรับรู้หรือเข้าถึงเอกสารตลอดจนข้อมูลข่าวสารของหน่วยราชการแทบทุกแห่ง ทั้งนี้เพราะมีระเบียบและกฎหมายที่เอื้อต่อการให้ความคุ้มครองความลับของทางราชการ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองความลับในราชการ พ.ศ. 2488 เป็นต้น จนทำให้ทั้งสองฝ่ายคือทั้งข้าราชการ และประชาชนยอมรับเป็นหลักการสำคัญว่า ประชาชนทั่วไปไม่มีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการหากรับรู้ได้เป็นเพียงข้อยกเว้นของหลักการดังกล่าวซึ่งต้องอยู่ภายใต้ดุลยพินิจของข้าราชการระดับสูงของหน่วยงานนั้น ๆ อีก นอกจากเป็นข้ออ้างในการกีดกันสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนแล้วความลับของทางราชการบางครั้งก็อาจเป็นช่องทางในการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ถูกไม่ควรได้อีกด้วย ดังที่มีผู้กล่าวว่า "ความลับอาจเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมได้" ในหลายประเทศจึงถือว่า "สิทธิในการรับรู้" (Right to Know) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญเพื่อใช้ในการควบคุมตลอดจนตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบ้านเมืองให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามครรลองครองธรรม

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

5) หลักนิติธรรม หมายถึง การปกครองโดยกฎหมาย กล่าวคือ บุคคลทุกคนเสมอกันในกฎหมาย บุคคลจะต้องรับโทษเพื่อการกระทำผิดอันใดเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และจะต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีจากศาลยุติธรรมที่มีความเป็นอิสระในการชี้ขาดตัดสินคดี เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างบุคคลกับบุคคลด้วยกันเอง หรือระหว่างบุคคลกับรัฐ จะเห็นได้ว่าในระบบนี้นอกจากการมีระบบกฎหมาย ที่มีความยุติธรรมต่อสังคมและต่อปัจจัยบุคคลแล้วผู้ใช้กฎหมาย เช่น ตุลาการ อัยการ ทนายความ ตำรวจ ฯลฯ จะต้องเป็นผู้มีคุณภาพและมีความเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง มีความเป็นอิสระที่ไม่ขึ้นต่อผลประโยชน์หรืออำนาจของคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดในประเทศ ที่เป็นประชาธิปไตยทั้งหลาย จึงยอมรับกันว่าการที่รัฐเข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจการของเอกชนนั้นสามารถกระทำได้ และไม่ถือว่ากระทบกระเทือนต่อหลักการประชาธิปไตย หากการเข้ามาเกี่ยวข้องของรัฐนั้นเป็นการทำให้เกิดความยุติธรรมทางสังคมและประชาชนส่วนรวมได้ประโยชน์

กระทรวงมหาดไทย องค์ประกอบในการสร้างการบริการกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของกระทรวงมหาดไทย มี 11 องค์ประกอบ จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยกระทรวงมหาดไทยเน้นด้านการบริหาร การปกครอง การพัฒนาและการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นสายงานที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบโดยตรง ดังนี้ (สุดจิต นิมิตกุล. 2543 : 24)

1) การมีส่วนร่วม เป็นการมีส่วนร่วมทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดประสานกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน

2) ความยั่งยืน มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักการของความสมดุลทั้งในเมืองและชนบท ระบบนิเวศน์ และทรัพยากรธรรมชาติ

3) ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งชอบธรรม และให้การยอมรับการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตัวไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

4) มีความโปร่งใส ข้อมูลต่าง ๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการและสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินงานที่เปิดเผยชัดเจนและเป็นไปตามที่กำหนดไว้

5) ส่งเสริมความเป็นธรรม และความเสมอภาค มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ มีระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ชัดเจน

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม MAHASARAKHAM UNIVERSITY

6) มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากรและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องรับการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับการทำงาน และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

7) ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ เปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุก ๆด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

8) การอดทนอดกลั้น และการยอมรับต่อทัศนะที่หลากหลาย รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หาจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

9) การดำเนินงานตามหลักนิติธรรม พัฒนา ปรับปรุง แก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยเป็นธรรม

10) ความรับผิดชอบ เจ้าหน้าที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

11) เป็นผู้กำกับดูแลแทนการควบคุม โอนงานบางอย่างไปให้องค์กรท้องถิ่นใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด หรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้เอกชนดำเนินงานแทน

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 32 – 33) กล่าวว่า กระบวนการที่เป็นหัวใจ และเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของ ธรรมาภิบาล นั้นที่ 3 ส่วน ที่ต้องเชื่อมโยงกัน คือ

1) การมีส่วนร่วมของทุกภาคในการบริหารจัดการสังคม

2) ความโปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจซึ่งทำให้การทุจริตและบิดเบือนผลประโยชน์ของภาคอื่น ๆ ไปเป็นการกระทำได้ยาก หรือไม่ได้

3) ความรับผิดชอบที่ต้องตอบคำถามและถูกวิจารณ์ได้รวมทั้งความรับผิดชอบในผลการตัดสินใจ

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี้ (2544 : 17 -18) กล่าวถึง หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานข้าราชการพลเรือน ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักการมีส่วนร่วม และหลักคุณธรรม โดยองค์ประกอบของสำนักงาน ก.พ. เน้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และการให้บริการของรัฐ ซึ่งพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

1) หลักนิติธรรม ได้แก่ กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรม มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอ การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรม เป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบเข้าใจกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่าง ๆ

2) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและหน้าที่ของส่วนราชการ จำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจของส่วนราชการ มีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม และเปิดเผยต่อสาธารณะ

3) หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การได้รับการยอมรับ และความพอใจจากผู้รับบริการ และผู้ที่เกี่ยวข้อง การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่ได้ขึ้นจากการปฏิบัติงาน และจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

4) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพและความมีประสิทธิผล ทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ

5) หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ ความสัมฤทธิผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือผู้ได้รับผลกระทบ จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น หรือจำนวนข้อเสนอแนะ หรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม

6) หลักคุณธรรม ได้แก่ การร้อง หรือ ร้องทุกข์ ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและมีระเบียบวินัย

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (2546 : 60-64) ได้สรุปสาระสำคัญอันเป็นหลักพื้นฐานของธรรมาภิบาลหรือระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ด้วยหลัก 6 ประการ ดังนี้

1) หลักนิติธรรม ความหมายของนิติธรรม ได้แก่ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้ในองค์กรเป็นข้อตกลงร่วมกันและการบังคับใช้ กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับดังกล่าวต้องเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับจากสมาชิกทุกฝ่ายในองค์กร กฎ และข้อบังคับเหล่านั้นต้องนำมาซึ่งความเสมอภาคของสมาชิกในองค์กร รวมทั้งสร้างภาพเอื้อต่อการควบคุมและพัฒนาสังคมนั้นด้วย

มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

2) หลักคุณธรรม ความหมายของหลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนการทำงานให้มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ เป็นพลเมืองดี คือ ปฏิบัติตามฆราวาสธรรม ได้แก่

สัจจะ คือ การรักษาความสัจ

ทมะ คือ การรู้จักข่มใจตนเอง

ขันติ คือ การอดทน อดกลั้นและการอดออม

จาคะ คือ การรู้จักละวางความชั่ว ความทุจริต

3) หลักความโปร่งใส ความหมายของความโปร่งใส คือ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในองค์กร โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เช่น บุคลากรในองค์กรรู้ขั้นตอน วิธีการทำงานที่ติดต่องานและสามารถตรวจสอบการทำงานได้ภายในองค์กรจะต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจในการบริหารงาน บริหารเงิน บริหารคนและมีการสื่อสารที่ดีภายในองค์กร เช่น มีการกระจายข่าวรายวันหรือรายสัปดาห์ ให้สมาชิกในองค์กรได้ทราบความเคลื่อนไหวขององค์กร

4) หลักความรับผิดชอบ ความหมายของความรับผิดชอบ หมายถึง ความมุ่งมั่นและตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถให้บรรลุผลสำเร็จสอดคล้องตามกฎหมายระเบียบขององค์กร ปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกต่อหน้าที่ สังคม ประชาชนและประเทศชาติ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้รับบริการและส่วนรวมเป็นสำคัญ รวมทั้งยอมรับผลที่เกิดจากการปฏิบัติงานดังกล่าวทั้งที่เป็นผลดีและผลเสียหาย ตลอดจนพร้อมแสดงข้อเท็จจริงในการประกอบภารกิจต่อสาธารณชนสามารถชี้แจงเหตุผลได้และพร้อมรับการตรวจสอบจากสาธารณะ

5) หลักความมีส่วนร่วม ความหมายของความมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือบุคคลในองค์กรทุกระดับ เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากการบริหารงานหรือการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรได้ร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็นร่วมติดสินใจ รวมทั้งร่วมสนับสนุน ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามสิ่งที่ตนเองได้ร่วมตัดสินใจ

6) หลักความคุ้มค่า ความหมายของหลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้มีความยั่งยืน

จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบหลักธรรมาภิบาล เน้นการกำหนดเป็นกรอบแนวทางให้แก่หน่วยงานราชการ เพื่อถือปฏิบัติสำหรับการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้ยึดองค์ประกอบหลักธรรมาภิบาลที่ได้กำหนดไว้ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีจำนวน 6 หลัก ดังนี้คือ

1) หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎ ระเบียบ ข้อบังคับตำบลที่ถูกต้อง เป็นธรรม และเสมอภาคอันเอื้อต่อการควบคุมและพัฒนา การบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบและการปฏิบัติตามกฎอย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพความยุติธรรม

2) หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ของคุณธรรมจริยธรรมมาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพ เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการทำงานที่ซื่อสัตย์ สุจริตจริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบมีวินัย เสียสละเพื่ออำนวยประโยชน์ให้แก่ประชาชน

3) หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันให้ทำงานอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ทั้งด้านการบริหารงาน การบริหารคน การบริหารเงินงบประมาณและมีการสื่อสารที่ดี ให้ทราบข้อมูลข่าวสาร ความเคลื่อนไหว

4) หลักความรับผิดชอบ หมายถึง ความมุ่งมั่นตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ และมีจิตสำนึกต่อหน้าที่ ประชาชน สังคมและประเทศชาติ โดยคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนผู้รับบริการและส่วนรวมเป็นสำคัญ รวมทั้งยอมรับผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน พร้อมรับการตรวจสอบจากสาธารณะ

5) หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำประชาพิจารณ์ ร่วมแสดงประชามติ ร่วมวางแผน ตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

6) หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการประหยัด การใช้ของอย่างคุ้มค่ารวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้มีความยั่งยืน

3.3 หลักธรรมาภิบาลองค์การบริหารส่วนตำบล

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้จัดทำโครงการ Strategic Intervention in Support of Emerging Issues Governance โดยรับการสนับสนุนเงินทุนจาก

กรมวิเทศสหการและโครงการพัฒนาประเทศชาติ (UNDP) โครงการพื้นที่ศึกษามีการนำหลักธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมาตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ไปใช้พัฒนากลไกระดับท้องถิ่น หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ประกอบด้วยกรอบแห่งหลักต่าง ๆ 6 ประการคือ กรอบแห่งหลักนิติธรรม กรอบของความโปร่งใส กรอบความรับผิดชอบ กรอบของประสิทธิภาพและประสิทธิผล กรอบของการมีส่วนร่วมของประชาชน และกรอบของคุณธรรมข้อเสนอแนะที่โครงการเสนอไว้มีทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และเชิงปฏิบัติ ในส่วนของข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย มีดังนี้ (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี้. 2548 : 129)

1) การส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลควรให้เป็นนโยบายหลักของรัฐบาล

2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรส่งเสริมและพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีธรรมาภิบาล เพื่อหวังให้วาระแห่งชาติประสบความสำเร็จ

3) แนวทางนโยบายและข้อปฏิบัติสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลควรกำหนดให้สอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542

4) รัฐบาลควรเน้นนโยบายการพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งชุมชนที่เข้มข้นอย่างจริงจัง

5) ควรบรรจุกรอบนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมธรรมาภิบาลในภาครัฐและระดับท้องถิ่นไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ

พิทยา สุนทรวิภาต (2546 : 10) กล่าวว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ที่มีอยู่ในขณะนี้ถือว่าเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด เนื่องจากมีศักยภาพในการบริการสาธารณะ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง แต่ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาปรากฏข่าวทางสื่อสารมวลชนทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์และสื่ออื่น ๆ ว่ามีการทุจริตคอรัปชั่นหลายรูปแบบ เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสาเหตุของความหย่อนประสิทธิภาพในการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า จึงไม่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ

การปรับกลยุทธ์ ทัศนคติ วิธีคิด วิธีการทำงานของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปสู่การเป็น “ราชการยุคใหม่” มุ่งปฏิบัติงานเพื่อเป้าหมาย คือ การพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าและให้ประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นถือว่าเป็นผู้นำท้องถิ่นที่ได้รับความไว้เนื้อเชื่อใจจาก

ประชาชนเลือกเข้ามาบริหารในท้องถิ่น ดังนั้น การที่จะปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ผู้นำท้องถิ่นควรถึงพร้อมด้วยหลักต่อไปนี้

1) อภิบาล หมายถึง การดูแลปกครองรักษาเป็นที่พึ่งในทุกข์สุข

2) บริบาล หมายถึง การดูแลราษฎรอย่างทั่วถึงรอบด้าน

3) เทศาภิบาล หมายถึง การปกครองท้องที่

4) ประชาภิบาล หมายถึง การบำบัดทุกข์ บำรุงสุขประชาชนพี่น้องอย่างดียิ่ง

5) ธรรมาภิบาล หมายถึง การปกครองด้วยหลักบริหารจัดการที่ดีงาม

สำหรับหน่วยงานหรือสถาบันต่าง ๆที่ได้เข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการสนับสนุนการสร้างธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น สถาบันพระปกเกล้า และสถาบันป๋วย อึ้งภากรณ์ กองราชการส่วนตำบล กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้พยายามแสวงหาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อ อบรมมอบรางวัล และประกาศเป็นตัวอย่างให้เกิดการแพร่ขยายพัฒนามาตรฐานธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล (อรพินท์ สพโชคชัย และคนอื่น ๆ. 2541 : 36)

กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง (2543 : 15) ได้ดำเนินการสร้างธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล โดย

1) ส่งเสริมให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะมีส่วนสำคัญที่จะส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลบริหารงานอย่างโปร่งใสยิ่งขึ้น ดังต่อไปนี้

1.1) มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยจัดให้มีขั้นตอนดังนี้

1.1.1) ประชาคมหมู่บ้าน เสนอปัญหา ความต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลใช้เป็นแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 5 ปี

1.1.2) จะต้องจัดทำประชาพิจารณ์ แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 5 ปีและแผนพัฒนาประจำปี ก่อนประกาศใช้องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องนำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านการอนุมัติแล้วติดประกาศให้ประชาชน โดยรับทราบอย่างทั่วถึง

1.2) เข้าร่วมรับฟังการประชุม พิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ว่าสอดคล้องกับการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

1.3) เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง คณะละไม่น้อยกว่า 2 คน ในทุกโครงการ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2538 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542

1.4) มีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยสามารถขอดูเอกสารข้อมูลที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบล ตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

2) ส่งเสริมศักยภาพให้องค์การบริหารส่วนตำบล โดยฝึกอบรมสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล โดยมีทั้งหลักสูตรระยะสั้น ระยะยาว โดยประสานความร่วมมือหน่วยการศึกษาต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาศักยภาพแก่องค์การบริหารส่วนตำบล

3) ส่งเสริมศักยภาพให้หน่วยงาน ที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลโดย

3.1) จัดฝึกอบรมให้ความรู้ในเรื่องเกี่ยวกับการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้แก่ ปลัดจังหวัด ผู้ตรวจส่วนท้องถิ่น เสมียนตราจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ เสมียนตราอำเภอ ทั่วประเทศ เป็นต้น

3.2) จัดพิมพ์หนังสือคู่มือการปฏิบัติงานในหน้าที่ผู้กำกับดูแล เช่น หนังสือรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หนังสือคำอธิบายรายมาตรา การตรวจแนะนำแนวทางการเสริมและสนับสนุน และการกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล หนังสือแนวทางการปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

3.3) จัดทำโครงการคัดเลือก องค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบระดับประเทศเพื่อสำหรับเป็นตัวอย่างในการปฏิบัติงาน และปรับปรุงการบริหารงานให้ดีขึ้น และได้กล่าวถึงการดำเนินการตรวจสอบ เพื่อป้องกันการทุจริตขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยหน่วยงานอื่น

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้กำหนดธรรมาภิบาลไว้ดังนี้

1) หลักนิติธรรม เป็นการปฏิบัติเกี่ยวกับการตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ให้ทันสมัยเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของชุมชนและชุมชนยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการให้สอดคล้องได้โดย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม MAHASARAKHAM UNIVERSITY

1.1) การออกกฎข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องมุ่งให้เกิดความเป็นธรรม เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักและเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของชุมชน ควรเปิดเวทีให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง

1.2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผยแพร่และประชาสัมพันธ์กฎข้อบังคับและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วถึงด้วยการปิดประกาศ ณ สำนักงานหรือที่ทำการ หรือที่ชุมชน หรือการประชาสัมพันธ์ด้วยรูปแบบอื่น ๆ เช่น ทำเป็นเอกสารแจกจ่ายการประชุม หรือเสียงตามสาย เป็นต้น

1.3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎข้อบังคับของท้องถิ่น รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ให้ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้และต้องบังคับให้อย่างเสมอภาค ไม่มีการเลือกปฏิบัติกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นกรณีพิเศษ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเสมอภาค ได้แก่ การจัดเก็บภาษีในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งจะต้องจัดเก็บอย่างทั่วถึงเท่าเทียม และถูกต้องโดยไม่กลั่นแกล้งหรือลดหย่อนแก่ผู้ใดเป็นการเฉพาะ เป็นต้น

1.4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่ในการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นทั้งในฝ่ายพนักงานและสมาชิกสภาให้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

2) หลักคุณธรรมเป็นการปฏิบัติงานที่ยึดมั่นในความถูกต้องดีงามเป็นตัวอย่างแก่ประชาชนเพื่อเสริมสร้างความซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ อดทน มีระเบียบวินัย

2.1) บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งฝ่ายราชการ หรือพนักงานประจำ ต้องยึดหลักหน้าที่ความรับผิดชอบของตน จะต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต มาทำงานตรงต่อเวลา ให้บริการประชาชนด้วยความเสมอภาคถูกต้อง

2.2) สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องตระหนักในหน้าที่ของตน ในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชน ต้องมุ่งเน้นรักษาผลประโยชน์แก่ส่วนรวม ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมาประชุมอย่างสม่ำเสมอพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ในสภาอย่างมีเหตุผล ตรงไปตรงมา ยึดหลักผลประโยชน์ส่วนรวมและถูกต้องตามกฎหมาย

2.3) ผู้บริหารท้องถิ่น ต้องมีคุณธรรมสูงขึ้น เนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการหรือพนักงาน ในขณะเดียวกันเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติการเบิกจ่ายงบประมาณ

ต่าง ๆ จะต้องยึดหลักความถูกต้อง เป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ มีการจัดสรรงบประมาณให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกชุมชน

2.4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเริ่มจัดทำมาตรฐานจริยธรรม หรือกรอบกติกาการปฏิบัติงานของสมาชิกทุกคน โดยทำเป็นมติของสภาเพื่อควบคุมกันเอง มีบทลงโทษเท่าที่ทำได้ เช่น ใครละเมิดกฎ ก็ให้สภาประณามพฤติกรรมและประกาศให้ประชาชนทราบหรือถ้าละเมิดกฎอยู่เนือง ๆ ก็ให้สภาพิจารณาให้พ้นจากสมาชิกภาพ เช่น ในกรณีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ให้ดำเนินการตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 47 ตรี (8) เป็นต้น

3) หลักความโปร่งใส โดยเน้นการปรับกลไกและวิธีการทำงานให้มีความโปร่งใสให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวกและมีกระบวนการการให้ประชาชนตรวจสอบได้โดย

3.1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องถือปฏิบัติในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2539 โดยเอกสารที่จะต้องปิดประกาศให้ประชาชนทราบ ได้แก่

3.1.1) กฎข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3.1.2) มติการประชุมของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อผลได้ผลเสียของประชาชน

3.1.3) มติของสภาที่ผ่านการรับรองแล้ว โดยเฉพาะมติที่กระทบต่อสิทธิก้าวหน้าที่รวมทั้งผลได้ผลเสียแก่ประชาชน และมติอื่น ๆ ที่ประชาชนควรทราบ

3.1.4) วาระการประชุมสภาท้องถิ่น จะต้องปิดประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความสนใจเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมสภา ซึ่งสภาจะต้องอำนายความสะดวกตามสมควร

3.1.5) ข้อบังคับ กฎหมาย ระเบียบ คำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งข่าวสารราชการที่ประชาชนควรรู้ และประชาชนต้องปฏิบัติ

3.1.6) ขั้นตอนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเงื่อนไขการติดต่องานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การชำระภาษีต่าง ๆ การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร เป็นต้น ให้ประชาชนรู้ว่ามีขั้นตอนปฏิบัติอย่างไร ต้องใช้หลักฐานเอกสารประกอบอะไรและต้องใช้เวลานานเท่าใด

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

3.1.7) ผลการดำเนินงานตามแผน/โครงการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรที่จะได้สรุปเสนอให้ประชาชนได้รับทราบว่าจะทำอะไร เมื่อไร เพื่อให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้า เพื่อจะได้ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานได้

3.1.8) เอกสารการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะผลการสอบราคาหรือประกวดราคาควรเปิดเผยให้ประชาชนรู้ จะทำให้ประชาชนได้ตรวจสอบและเกิดความมั่นใจ

3.1.9) ข้อมูลด้านการเงิน – การคลัง ซึ่งเป็นข้อมูลที่เป็นตัวชี้ถึงความสุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรที่จะได้เปิดเผยเป็นระยะ ๆว่ามีรายรับเท่าใด มีรายจ่ายอะไรเท่าใด

3.1.10) ข้อมูลอื่น ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าควรเปิดเผยและเป็นประโยชน์แก่ประชาชน

3.2) สำหรับวิธีการเผยแพร่ข้อมูลตามข้อ 3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรคำนึงถึงความเหมาะสมที่จะสามารถทำให้ประชาชนได้รับรู้อย่างกว้างขวางที่สุด ได้แก่

3.2.1) การปิดประกาศ ณ สำนักงานที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือตามแหล่งชุมชน อาจจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารประจำทุกหมู่บ้าน ชุมชน

3.2.2) การประชุมชี้แจงเป็นครั้งคราว หรือประสัญจรไปตามหมู่บ้านชุมชนต่าง ๆ

3.2.3) ให้สมาชิกสภาท้องถิ่น ช่วยประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในแต่ละหมู่บ้านชุมชน

3.2.4) การใช้ระบบหอกระจายข่าวหรือเสียงตามสาย รวมทั้งการใช้สื่อท้องถิ่นอาจเป็นสื่อหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ เป็นต้น

3.2.5) การจัดทำเป็นวารสารหรือเอกสารแจกจ่ายแก่ประชาชนตามระยะเวลาที่สมควร อาจเป็นปีละ 2 – 3 ครั้ง หรือทุกเดือนก็ได้

การเลือกใช้วิธีการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในแต่ละท้องถิ่นใช้วิธีต่าง ๆ กัน แต่ควรทำพร้อม ๆกันไปหลายวิธีเพื่อให้ประชาชนทุกลุ่มได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง

4) หลักการมีส่วนร่วม ถือเป็นหลักการที่มีความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภา หรือผู้บริหารท้องถิ่นและมีส่วนร่วมในการบริหารงานตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร แสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจทำอะไร อย่างไร รวมทั้งการตรวจสอบและการประเมินผลงานของ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสุดท้ายประชาชนย่อมมีสิทธิเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอำนาจในการถอดถอนผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ประชาชนเห็นว่าปฏิบัติงานเสียหาย ล้มเหลวหรือมีพฤติกรรมเสื่อมเสีย

นอกจากนั้นกฎหมายยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 76 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เช่นในมาตรา 16(16) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นอย่างน้อยได้แก่

4.1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นทั้งแผนพัฒนาสามปี และแผนพัฒนาประจำปี เนื่องจากแผนพัฒนาเป็นเครื่องชี้ทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น และเป็นตัวกำหนดแนวทางการจัดสรรทรัพยากร รวมทั้งงบประมาณเพื่อสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนโดยประชาชน

4.1.1) มีส่วนร่วมในการคิด และกำหนดจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นโดยการร่วมเสนอปัญหา ความต้องการและร่วมเสนอโครงการ/กิจกรรม เพื่อการพัฒนาในรูปแบบกระบวนการประชาคม

4.1.2) มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อแผนพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวมว่าทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่นจะเดินไปในทางใดควรทำอะไรก่อนอะไรหลังเป็นต้น

4.1.3) ร่วมดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ สามารถดำเนินการได้หลายวิธี ได้แก่ ดำเนินการเอง อุดหนุนงบประมาณให้หน่วยงานอื่น

4.1.4) ร่วมประเมินผล เมื่อดำเนินโครงการแล้ว ผู้ที่จะประเมินผลได้ดีที่สุด คือ ประชาชนเพราะประชาชนสามารถบอกได้ชัดเจนว่าโครงการนั้น ๆ มีประโยชน์มากน้อยเพียงใด

4.2) มีส่วนร่วมในการจัดซื้อ – จัดจ้าง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2548 กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบล

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

แต่งตั้งผู้แทนชุมชนร่วมเป็นกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้างให้เกิดความถูกต้องโปร่งใสและเป็นธรรม เป็นต้น

4.3) ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภาท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องแจ้งสาระการประชุมให้ประชาชนทราบทุกครั้ง และอำนวยความสะดวกในการให้ประชาชนเข้าร่วมสังเกตการณ์การประชุมสภา

4.4) ประชาชนมีสิทธิในการเสนอกฎข้อบังคับของท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกกฎข้อบังคับของท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เช่น กรณี อบต. จะกำหนดข้อบังคับตำบล ควรที่จะได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นก่อนเข้าสู่การพิจารณาของสภาเพื่อให้ข้อบังคับได้รับการยอมรับจากประชาชน เป็นต้น

4.5) ประชาชนมีสิทธิถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีความประพฤติเสื่อมเสียได้ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการลงคะแนนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

โดยสรุป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องสร้างระบบ กลไก ที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในทุกขั้นตอน เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

5) หลักความรับผิดชอบ หลักข้อนี้มุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตระหนักในอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อประชาชน มีความใส่ใจต่อปัญหาของชุมชนและมีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนให้บรรลุผลโดยไม่เลือกปฏิบัติและมีความกล้าหาญที่จะยอมรับผลการกระทำ โดย

5.1) การจัดการบริหารสาธารณะอย่างมีคุณภาพ เป็นธรรมและทั่วถึงทั้งในและนอกสถานที่ ให้ประชาชนเป็นที่พึ่งได้เมื่อเกิดความเดือดร้อน

5.2) เอาใจใส่ต่อปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร้องทุกข์ และแจ้งความเดือดร้อนได้สะดวก รวมทั้งควรมีผู้รับเรื่องราวร้องทุกข์ประจำหมู่บ้านและชุมชน

5.3) มีความจริงใจในการนำโครงการกิจกรรมที่เสนอโดยประชาชน/ประชาคม นำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมโดยคำนึงถึงความจำเป็นเร่งด่วน

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม MAHASARAKHAM UNIVERSITY

5.4) นำเอาโครงการ/กิจกรรม ที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาไปจัดทำข้อบังคับหรือกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติตามที่สัญญาไว้กับประชาชน หากทำไม่ได้ก็ต้องแจ้งให้ประชาชนทราบ

6) หลักความคุ้มค่า เป็นการเน้นประสิทธิภาพในการบริหารงานโดยใช้ทรัพยากร/งบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นให้สมบูรณ์และยั่งยืน โดยควรดำเนินการ ดังนี้

6.1) การดำเนินผลงาน/โครงการจะต้องมีการจัดลำดับความจะเป็นเร่งด่วนว่าควรจะทำโครงการอะไรก่อน – หลัง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

6.2) ในการจัดซื้อ – จัดจ้าง ต้องมุ่งให้เกิดการประหยัดหากสามารถต่อรองราคากับผู้รับจ้างให้ได้ราคาที่ต่ำกว่างบประมาณที่ตั้งไว้ ก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณเหลือไปดำเนินการในโครงการอื่นเพิ่มขึ้นและทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์มากขึ้น

6.3) มีการรณรงค์ให้ทุกฝ่ายรวมทั้งประชาชนในพื้นที่ให้มีความประหยัดในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติรวมทั้งควรมีกิจกรรมบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ใช้ได้นาน

6.4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดตั้งคณะกรรมการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณไม่ให้รั่วไหลสูญเปล่า โดยสภาท้องถิ่นสามารถมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร เช่น กรณี องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินการได้โดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 89

6.5) การบริหารจัดการครุภัณฑ์ต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดทำทะเบียนคุมให้ชัดเจนและเป็นปัจจุบัน และการควบคุมการใช้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และประโยชน์ต่อส่วนรวม

6.6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรคำนึงถึงความควรที่จะกระทำ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งยังไม่มีความพร้อมในการจัดเก็บขยะไม่มีรถและพนักงานจัดเก็บขยะแต่กลับใช้งบประมาณจัดซื้อถังขยะแจกให้ประชาชนเพื่อรองรับขยะโดยไม่มีผู้จัดเก็บขยะ การใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า ก็ไม่สมควรกระทำ

สรุป ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลควรตระหนักและมองเห็นความสำคัญในการนำหลักธรรมาภิบาล ประยุกต์ใช้ในการบริหารงานเพื่อเป้าหมาย โดยเฉพาะในเรื่องของความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการยึดหลักกฎหมายในการ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ปฏิบัติงาน ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจในการบริหาร ในขณะเดียวกันจำเป็นจะต้องสร้างความเข้าใจแก่ประชาชน ในเรื่องบทบาทหน้าที่การมีส่วนร่วม เพื่อระดมความคิด แสวงหาความรู้ความสามารถของประชาชน เพื่อให้เกิดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมเสียสละ พัฒนาท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นโดยส่วนรวม

4. แนวความคิดเกี่ยวกับประชาคม

4.1 ความหมายของประชาคม

ประเวศ วะสี (2541 : 13) ให้ความหมายว่า ประชาคม หมายถึงการที่ประชาชนจำนวนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีอุดมคติร่วมกันหรือมีความเชื่อร่วมกันในเรื่องการติดต่อสื่อสารกันหรือมีการรวมกลุ่มกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีความรัก มีมิตรภาพ มีการเรียนรู้ร่วมกัน ในการปฏิบัติบางสิ่งบางอย่างและมีระบบการจัดการในระดับกลุ่ม

ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม (2540 : 162) ให้ความหมาย ประชาคม ว่าหมายถึง กลุ่มประชาชนอันหลากหลายที่เกี่ยวพันกับพื้นที่หรืออาณาเขตหนึ่ง ๆ เช่น จังหวัด อำเภอ ตำบล กลุ่มจังหวัด และมีความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของพื้นที่หรืออาณาเขตนั้น ๆ

ชูชัย ศุภวงศ์ (2541 : 165) ให้ความหมายคำว่า "ประชาสังคม" หมายถึง การที่ผู้คนในสังคมเห็นวิกฤตการณ์หรือสภาพปัญหาที่สลับซับซ้อนยากแก่การแก้ไขมีวัตถุประสงค์ร่วมกันนำไปสู่การก่อจิตสำนึกร่วมกันมารวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือองค์กรไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคสังคม(ประชาชน) ในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนกันเพื่อร่วมกันแก้ปัญหาหรือกระทำบางอย่างให้บรรลุวัตถุประสงค์ทั้งนี้ ด้วยความรักความสมานฉันท์ ความเอื้ออาทรต่อกันภายใต้ระบบการจัดการ โดยมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย

กรมการปกครองและกรมการพัฒนาชุมชน (2543 : 3) ในหนังสือเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับประชาคมเรื่อง "21 คำถามเกี่ยวกับประชาคม" ประชาคมหมายความว่าเป็น การรวมตัวกันของสมาชิกในชุมชน เพื่อร่วมกันกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนด้วยตนเอง เช่น การแก้ไขปัญหาชุมชน การวางแผนพัฒนาชุมชน การกำหนดข้อตกลงร่วมกัน โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีวัตถุประสงค์หรือสนใจในเรื่องเดียวกัน เป็นการรวมตัวกันตามสถานการณ์หรือสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นโดยไม่มีใครสั่ง สมาชิกที่มารวมตัวกันมีส่วนร่วมช่วยกันคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการและร่วมรับผิดชอบอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันภายใต้ขอบของกฎหมายและศีลธรรมอันดีของสังคม ทำให้สมาชิกเกิดการเรียนรู้ร่วมกัน มีความรักความเอื้ออาทร ผูกพันต่อกันด้วยความรู้สึกสำนึกในความเป็นเจ้าของของชุมชนโดยคำว่า

ประชาคมนี้ นักวิชาการหรือผู้รู้บางท่านอาจเรียกว่าเป็น "ประชาคม" ซึ่งเป็นความหมายที่คล้ายคลึงกัน

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ประชาคม หมายถึง การรวมตัวกันของชุมชน องค์กรของรัฐ เอกชนและประชาชนเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาหรือกระทำการบางอย่างให้บรรลุวัตถุประสงค์ ภายใต้ระบบการจัดการที่มีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย ซึ่งการจัดองค์กรให้เป็นไปตามที่ราชการกำหนด ส่วนประชาคมตำบล นั้น หมายความถึง ประชาคมระดับท้องถิ่นสำหรับเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

สรุปได้ว่า ประชาคม หมายถึง การรวมตัวของชุมชน องค์กรภาครัฐ เอกชน ประชาชน เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาหรือกระทำการบางอย่างให้บรรลุวัตถุประสงค์ภายใต้ระบบการจัดการที่มีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย ซึ่งการจัดองค์กรให้เป็นไปตามที่ทางราชการกำหนด

4.2 ประชาคมไทย

แนวคิดเรื่องประชาคมที่เกิดขึ้นประเทศไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่า เป็นแนวคิดกระแสรองของการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่เติบโตพัฒนามาจากเป้าประสงค์สำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยเฉพาะนับตั้งแต่ฉบับที่ 8 เป็นต้นมา ที่มุ่งหมายให้การพัฒนาภายใต้บริบททางสังคมและเศรษฐกิจ โดยให้อยู่บนรากฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนจากทุกภาคส่วนของสังคม ประชาคมในแง่นี้จึงมิได้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ หากแต่เกิดมาจากการก่อรูปโดยกระบวนการจัดตั้งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม อันเป็นผลสืบเนื่องให้หน่วยงานภาครัฐดำเนินการขับเคลื่อนประชาคมโดยมุ่งหมายให้ประชาคมเป็นเวทีกลางที่เป็นจุดเริ่มต้นของการเสนอปัญหาความต้องการ ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาร่วมกันของประชาชนในชุมชน ซึ่งก็จะถูกผลักดันหรือส่งผ่านไปให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับท้องถิ่นที่ใกล้ตัว อันได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลางที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบทางตรง อย่างไรก็ตาม มิใช่ว่าในสังคมไทยจะมีเพียงประชาคมที่เกิดจากการจัดตั้งของรัฐเท่านั้น หากแต่ประชาคมโดยธรรมชาติอันเกิดจากการรวมตัวกันของชาวบ้านเฉพาะกลุ่ม เฉพาะส่วนในสังคมไทยก็มีให้เห็นอยู่ไม่น้อยที่ดำรงอยู่และดำเนินกิจกรรมบนพื้นฐานผลประโยชน์หรือทัศนะต่อการแก้ไขปัญหาในทำนองเดียวกัน เช่น กลุ่มแม่บ้านทอผ้า กลุ่มหัตถกรรมและประกอบอาชีพเสริม

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

พีรพล ไตรทศาวิทย์ (2551 : 1-5) อธิบายว่า ประชาคมในประเทศไทยที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติก็มีอยู่บ้างแล้ว โดยการรวมตัวกันเองของบรรดาผู้นำชุมชน กลุ่มหัวหน้าและกลุ่มอาชีพที่มีอยู่ในชุมชน ซึ่งได้รับการยอมรับในระดับหนึ่งและการจัดกระจายอยู่ในพื้นที่ทั่วประเทศโดยจัดให้มี เวทีกลางของประชาคมเพื่อเป็นจุดเริ่มต้นและแรงกระตุ้น และอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้มีโอกาสพบปะกัน เพื่อร่วมเสนอปัญหาและความต้องการตลอดจนแนวทางการแก้ไขซึ่งบางส่วนอาจร่วมมือช่วยตัวเองได้ที่เหลือก็เสนอให้ส่วนราชการรับไปดำเนินการแก้ไข และในปัจจุบันหมู่บ้าน ตำบลต่าง ๆ จะมีกลุ่มที่ทางราชการจัดตั้งเป็นกลุ่มย่อย ๆ อยู่แล้ว หลายกลุ่ม อาทิ เช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่มแม่บ้าน ฯลฯ เป็นต้น อันมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีเวทีกลางสำหรับการแสดงความคิดเห็นจากทุกฝ่ายเพื่อหาแนวทางการแก้ไข ปัญหาส่วนรวม

ประชาคมตำบล ประชาคมหมู่บ้าน ได้รับการกระตุ้นจัดตั้งใหม่หรือรื้อฟื้นขึ้นมาบ้างภายหลังจากสภาพล้มลุกคลุกคลานของประชาคมระดับรากหญ้าจำนวนไม่น้อย ซึ่งได้รับผลพวงจากแนวทางการพัฒนาที่หยิบยื่นให้ฝ่ายเดียวของหน่วยงานของรัฐ อันทำให้ประชาคมถูกปลุกกระแสขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งเมื่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้เริ่มดำเนินการจัดทำแผนแม่บทในการพัฒนาประเทศ หรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) ตั้งแต่ช่วงกลางปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา ในคาบเวลาหนึ่งปีเดียวกันดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการประสานให้จัดทำแผนพัฒนาตำบล เพื่อสอดคล้องกับกรอบการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมุ่งเน้นให้ประชาคมหมู่บ้านเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินงานจัดทำแผน เริ่มต้นจากระดับหมู่บ้าน ที่จะต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการแล้วนำไปสู่กระบวนการประชาคมในระดับตำบลจวบจนสิ้นกระบวนการในระดับอำเภอของแผนพัฒนาอำเภอ ภายใต้การทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้คำแนะนำ ปรึกษาหารือและเป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ของแต่ละอำเภอ การจัดตั้งประชาคมตำบล ประชาคมหมู่บ้านที่เป็นทางการ จึงนับเป็นความพยายามและการดำเนินการของภาคราชการสำคัญอีกครั้งหนึ่ง ที่เป็นผลมาจากการจัดทำแผนพัฒนาเมื่อช่วงปี พ.ศ. 2543

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการวางแผนพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านกระบวนการที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม และแนวคิดที่เปลี่ยนมาเน้นให้ "คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา" และใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือช่วยพัฒนาให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น พร้อมทั้งมีการ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม MAHASARAKHAM RAJABHAT UNIVERSITY

ปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนาแบบแยกส่วนมาเป็นบูรณาการแบบองค์รวมโดยมีกระบวนการพัฒนาที่เชื่อมโยงกันในทุกเรื่อง และเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนในสังคมมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการพัฒนา

การพัฒนาศักยภาพของคนไทยได้มีการวางรากฐานการพัฒนาในระยะยาว มีการกระจายบริการกว้างขวางยิ่งขึ้น แต่ยังมีประเด็นด้านความไม่เท่าเทียมกันของคุณภาพการบริการระหว่างภาค และระหว่างเมืองกับชนบทที่ต้องแก้ไขอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาศักยภาพของคนไทยยึดแนวคิดและยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เป็นสำคัญ ซึ่งทุกส่วนราชการได้ดำเนินการสอดรับกับแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 เช่น การขยายโอกาสทางการศึกษา โดยการประกาศใช้ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งส่งผลให้มีการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี แก่ประชาชนในวัยเรียนทุกคนโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด การพัฒนาระบบให้บริการทางด้านสาธารณสุขทุกระดับ ครอบคลุมทุกพื้นที่ โดยมีสถานีอนามัยเปิดดำเนินการแล้วครบทุกตำบล เป็นต้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการพัฒนาประเทศ การพัฒนาชนบทในด้านต่าง ๆ ที่ผ่านมานั้นยังไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร เพราะในอดีตการทำงานมักมีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญหลายประการ แต่ที่สำคัญ ได้แก่

ประการแรก ภาคราชการมีการปฏิบัติงานที่ล้าช้า เนื่องจากระเบียบวิธีปฏิบัติของทางราชการที่มีขั้นตอนยุ่งยากและถูกมองว่า "อุ้ยอ้าย" นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่ ข้าราชการมักจะคิดแทนประชาชนในการจัดทำโครงการต่าง ๆ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาการเกาไม่ถูกที่คันอีกด้วย

ประการที่สอง ประชาชนส่วนใหญ่ขาดแรงกระตุ้นให้เข้ามีส่วนร่วมคิด ร่วมดำเนินการในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ของชุมชน ปัญหาทั้งสองประการนี้เอง ทำให้เกิดแนวคิดในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน โดยการกำหนดนโยบายที่ยึด"คน" เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และยังเกิดแนวคิด"ประชาคม" ที่จะสนองตอบให้นโยบายดังกล่าวสัมฤทธิ์ผลได้ โดยอาจต้องใช้เวลาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ต่อเนื่องไปจนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จึงจะพอเห็นผลเป็นรูปธรรมได้

การก่อรูปของ "ประชาคม" ในที่นี้ใช้ในการก่อรูปของกลุ่มที่จากฝ่ายต่าง ๆ ในพื้นที่โดยไม่แบ่งแยกแต่อาศัยการร่วมไม้ร่วมมือกัน เพื่อประโยชน์ของพื้นที่โดยส่วนรวม ซึ่งที่ผ่านมา "ประชาคม" ในประเทศไทยที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติก็มีอยู่บ้างแล้ว โดยการรวมตัวกันเองของบรรดาผู้นำชุมชน กลุ่มหัวหน้า และกลุ่มอาชีพที่มีอยู่ใน ชุมชน ซึ่งได้รับการยอมรับในระดับหนึ่งและการกระจัดกระจายอยู่ในพื้นที่ทั่วประเทศ อย่างไรก็ตามหากจะรอให้มี

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

"ประชาคม" ที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติดังกล่าวแล้วเต็มพื้นที่ประเทศไทย คงต้องใช้ระยะเวลายาวนานมาก ในขณะที่ทางภาคราชการเองก็ยังถูกมองว่ามีการทำงานในรูปแบบเดิมคือ ไม่ได้ฟังเสียงสะท้อนจากประชาชนเท่าใดนัก ในเวลาเดียวกันประชาชนจำนวนไม่น้อยก็ยังไม่ตื่นตัวพอที่จะเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ โดยจัดให้มี เวทีกลางของประชาคมเพื่อเป็นจุดเริ่มและแรงกระตุ้น และอำนวยความสะดวก ให้ประชาชนได้มีโอกาสพบปะกัน เพื่อร่วมเสนอปัญหาและความต้องการ ตลอดจนแนวทางแก้ไข ซึ่งบางส่วนอาจร่วมมือกันช่วยตัวเองได้ที่เหลือก็เสนอให้ส่วนราชการรับไปดำเนินการแก้ไข

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันหมู่บ้าน ตำบลต่าง ๆ จะมีกลุ่มที่ทางราชการจัดตั้งเป็นกลุ่มย่อม ๆ อยู่แล้ว หลายกลุ่ม อาทิเช่น กลุ่มยุวเกษตรกร กลุ่มแม่บ้าน อสม. ฯลฯ โดยแต่ละกลุ่มจะมาช่วยกันคิด และแก้ไขปัญหาสำคัญของพื้นที่นั้นได้ เช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาสังคม ภัยพิบัติ ฯลฯ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีเวทีกลางสำหรับการแสดงความคิดเห็นจากทุกฝ่ายเพื่อหาแนวทางการแก้ไข ปัญหาส่วนรวม ซึ่งในปัจจุบันมีจังหวัดนำร่องของโครงการภายใต้การดำเนินงานเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อเผชิญปัญหาวิกฤต (CERCAP) โดยใช้ "เวทีกลาง" ในรูปแบบต่าง ๆ แสดงความคิดเห็นดังกล่าว จำนวน 13 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดนครนายก จันทบุรี อุบลราชธานี เลย เชียงราย พิษณุโลก เพชรบุรี นครศรีธรรมราช ยะลา มหาสารคาม นครสวรรค์ พระนครศรีอยุธยา และภูเก็ต

ประชาคมหรือเวทีกลางตามแนวความคิดนี้ ถึงแม้จะถูกมองว่าไม่ได้เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ แต่ถ้าเวทีนี้สามารถกำหนดผู้เข้าร่วมให้ตรงกับกลุ่มที่มีบทบาทในหมู่บ้านแล้ว เวทีนี้ในชั้นต้นจะเป็นเวทีที่เราสามารถกำหนดให้ส่วนราชการไปฟังความคิดเห็น ปัญหาความต้องการก่อนที่จะมีการปฏิบัติจัดทำโครงการ ซึ่งย่อมดีกว่าระบบปัจจุบันที่ยังไม่ค่อยมีการรับฟังชาวบ้านอย่างจริงจังนัก และถ้าเราสามารถประดับประคองการดำเนินงานของประชาชนให้ดีตามขั้นตอนที่จะได้กล่าวต่อไป เวทีนี้ก็จะมีความยั่งยืนต่อไปได้

องค์ประกอบของประชาคมหมู่บ้าน

1) ตัวแทนฝ่ายบริหาร ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิก อบต.ในหมู่บ้าน กรรมการหมู่บ้าน 3 คน

2) ตัวแทนฝ่ายกลุ่มประชาชน ผู้แทนกลุ่มอาชีพทุกกลุ่ม ผู้แทนกลุ่มเกษตรกร/เกษตรกรก้าวหน้า ปราชญ์หมู่บ้าน ผู้แทนกลุ่มแม่บ้าน พระที่ชาวบ้านศรัทธา ครูโรงเรียนในหมู่บ้าน 1 คน อสม. อาสาพัฒนาชุมชน อาสาสมัครประชาสงเคราะห์ สมาชิก อปพร. สมาชิก

มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ที่มีอยู่อาศัยในหมู่บ้าน) ผู้แทนธุรกิจเอกชนที่อยู่ในหมู่บ้าน องค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ

กรณีองค์ประกอบของประชาคมหมู่บ้านมีน้อยให้เลือกตัวแทนจากกลุ่มบ้านในหมู่บ้านแทน เช่น คัดเลือกตัวแทนคุ้มในหมู่บ้าน ฯลฯ จำนวนสมาชิกประชาคมควรมีประมาณ 5-10% ของจำนวนประชากรในหมู่บ้าน ประธานเลขานุการมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกประชาคม

บทบาทประชาคมหมู่บ้าน

1) ทำหน้าที่ตรวจสอบปัญหาที่เกิดขึ้นในตำบล หมู่บ้าน

2) นำปัญหาในหมู่บ้าน ตำบลไปหารือในที่ประชุม และรายงานให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตรวจสอบเพื่อให้แก้ไขได้ทันท่วงที

3) เป็นองค์กรตรวจสอบการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ และรายงานอำเภอทราบ

4) เป็นเวทีให้ความเห็น และหาแนวทางแก้ไข กับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสำคัญ ๆ เช่น นากุ้ง ยาเสพติด การตลาดของผลผลิตการเกษตร การท่องเที่ยว เป็นต้น

5) ให้ประชาคมมีการประชุมอย่างสม่ำเสมอ ในระยะต้นประมาณ 1-2 เดือนต่อครั้ง

6) คัดเลือกผู้แทนประชาคมไปร่วมเป็นประชาคมในระดับเหนือขึ้นไป

พิทยา สุนทรวิภาต (2547 : 60) กล่าวไว้ว่า การเกิดขึ้นของประชาคมไทยนั้นเป็นนโยบายของกรมการปกครองที่มอบหมายให้อำเภอเป็นผู้กระตุ้นให้เกิดประชาคม ตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ. 2544 ในลักษณะของการจัดตั้งภายใต้ฐานคิดว่าสังคมไทยเป็นสังคมพุทธศาสนา รักความสงบและชอบการอยู่อย่างอิสระ ประชาคมจึงเป็นกระบวนการดำเนินงานภายใต้ความรับผิดชอบของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ที่มีข้าราชการในสังกัดกรมการปกครองที่เกี่ยวข้อง และมีบทบาทหน้าที่เป็นผู้ประสานงานของประชาคมระดับต่าง ๆ บทบาทหน้าที่ดังกล่าว ได้แก่ การชี้แจงให้ประชาคมเห็นความสำคัญ วัตถุประสงค์ และประโยชน์ของการมีประชาคมในระดับต่าง ๆ การจัดประชุมประชาคมโดยการวางแผนการประชุม ประสานงานเลือกสมาชิกประชาคม การทำหน้าที่เลขานุการ ตลอดจนการทำความเข้าใจในบทบาทของกระบวนการและฝ่ายต่าง ๆ ที่ต้องเกี่ยวข้องกับประชาคม รวมไปถึงการดำเนินงานจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการ มีข้อสังเกตที่น่าสนใจอยู่ประการหนึ่งว่า หากไม่พิจารณาว่าการดำเนินบทบาทดังกล่าวเป็นความครอบงำของระบบ

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ราชการที่มีต่อชาวบ้านในกระบวนการที่ควรปล่อยให้ชาวบ้านว่ากันเองแล้ว การกำหนดประเด็นและให้ชาวบ้านเสนอปัญหาและความต้องการดังที่ปรากฏในเอกสารประกอบกับการจัดทำแผนพัฒนาข้างต้น อาจมีนัยสะท้อนให้เห็นถึงกระบวนทัศน์และมุมมองของทางภาคราชการที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินบทบาทของสมาชิกประชาคมที่เป็นไปโดยประชาคม และเพื่อประชาคม อันเป็นหลักการสำคัญของความเป็นประชาคม โดยทำงานควบคู่ไปกับบทบาทในเชิงการสนับสนุนและส่งเสริมความเข้มแข็งของกระบวนการประชาคมของภาครัฐ

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา บทบาทของกลุ่มประชาคมที่มีภาคราชการช่วยสนับสนุนการดำเนินกิจกรรม ภายใต้เป้าประสงค์และกรอบแนวทางที่หน่วยงามภาคราชการส่งเสริมทั้งในแง่การสร้างรายได้ ส่งเสริมอาชีพ รวมตลอดจนถึงการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชน ดูจะมีความยาวนานของการจัดตั้งและเข้มแข็งมากกว่าที่จะปล่อยให้ชาวบ้าน "ว่ากันเอง" เผชิญการลองผิดลองถูก ซึ่งนัยหนึ่งแล้วก็มิสู้จะทันใจหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่และมีบทบาทหลักในการพัฒนาชุมชนเท่าใดนัก

โดยหลักการแล้ว ประชาคมตำบล/ประชาคมหมู่บ้าน นับเป็นผลผลิตของแนวคิดเกี่ยวกับการเสริมสร้างกลุ่มรวมตัวกันของบุคคลในชุมชน เพื่อดูแลปกครองตนเอง ในทำนองเดียวกันคณะกรรมการหมู่บ้านในด้านต่าง ๆ อันได้แก่ การดูแลปัญหาปากท้องชาวบ้าน การทำมาหากิน การส่งเสริมอาชีพ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงการควบคุมดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น โดยมุ่งผลบั้นปลายให้เกิดประโยชน์แก่คนในชุมชนส่วนรวมเป็นด้านหลัก โดยเป็นไปภายใต้เงื่อนไขหรือเทคนิคกระบวนการจัดกิจกรรมระดมความคิดและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องที่ ที่ยอมรับศักยภาพและความสามารถของชุมชนที่จะจัดการปัญหาต่างด้วยตนเอง ซึ่งได้รับการยอมรับนำไปปฏิบัติอย่างกว้างขวางแพร่หลาย โดยเฉพาะการริเริ่มของภาคราชการ ภายใต้มโนทัศน์ "ร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันจัดการ ร่วมกันลงทุน และร่วมกันรับประโยชน์" และอาศัยกระบวนการขับเคลื่อนหลายลักษณะอาทิ กระบวนการค้นหาจุดอ่อนและจุดแข็งของชุมชนหมู่บ้าน

โดยนัยที่ได้ยกมากล่าวข้างต้น ประชาคมตำบล/ประชาคมหมู่บ้าน จึงเป็นองค์กรความร่วมมือในระดับรากหญ้า อันมีความสำคัญทั้งในเชิงเป็นผู้กำหนด ทิศทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของชุมชน บนพื้นฐานของกระบวนการการมีส่วนร่วม ในทำนองนี้ หลักการประชาคมตำบล/ประชาคมหมู่บ้านจึงกลายเป็นหลักการสำคัญหนึ่งที่ได้รับการนำมาปรับใช้เพื่อเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะใช้แผนพัฒนาเป็นเครื่องมือในการบริหารงาน ซึ่งแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ จุดมุ่งหมายยุทธศาสตร์และแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งการกำหนดโครงการ/กิจกรรม ตัวชี้วัดความสำเร็จของการพัฒนาในระยะยาวอย่างต่อเนื่อง การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้น จะมีความสอดคล้อง เชื่อมโยงกับวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์และแนวทางในการพัฒนาในระดับต่างๆ และที่สำคัญองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินงานเพื่อตอบสนองต่อปัญหา ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งแสดงออกมาในรูปแบบของแผนแม่บทชุมชน

ประเวศ วะสี (2540 : ก;ข) ราษฎรอาวุโส ในแวดวงการพัฒนาชุมชนของประเทศไทย นักวิชาการผู้มีชื่อเสียงท่านหนึ่ง ได้กล่าวถึงเรื่องความเข้มแข็งของชุมชนและกรอบคิดระดับตำบลซึ่งเป็นกรอบที่เล็กที่สุดว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงอันเป็นพระราชดำรัสแห่งพระองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้พระราชทานให้แก่พสกนิกรชาวไทยในวาระความยุ่งยากทางเศรษฐกิจประเทศในช่วงปลายปี พ.ศ. 2540 โดยมีประชาคมตำบลเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของเศรษฐกิจพอเพียง

หากพิจารณาถึงเป้าหมายปลายประสงค์และแนวทางพัฒนาโครงสร้างส่วนล่างของสังคม จะเห็นได้ว่า แนวทางการพัฒนาที่สำคัญของชุมชนหรือประชาคมตามหลักการของความเป็นหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่น (มิใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรูปแบบ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล) มีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การเป็นหน่วยเศรษฐกิจพึ่งพาตนเองและหน่วยการปกครองตนเองแบบบูรณาการที่มีความเข้มแข็ง โดยอาศัยหรืออยู่บนพื้นฐานความร่วมมือร่วมใจของบรรดาสมาชิกในชุมชนในการพัฒนากิจกรรมในทุกมิติ ได้แก่ การพัฒนาชุมชน การพัฒนาการศึกษา การพัฒนาสิ่งแวดล้อม การพัฒนาอาชีพและการส่งเสริมรายได้ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การพัฒนาความเข้มแข็งของประชาคมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ก็อาจเกิดขึ้นได้ทั้งจากภายในคือชุมชนว่ากันเอง ก่อตั้งกันเองในลักษณะที่เป็นโครงสร้างการรวมตัวกันของชาวบ้านที่เป็นสมาชิกของชุมชนอย่างไม่เป็นทางการ และด้วยการสนับสนุนส่งเสริมให้มีการจัดตั้งประชาคมขึ้นโดยองค์กรภาครัฐ ดังที่ปรากฏในวิสัยทัศน์มหาดไทย พ.ศ.2545 - 2554 ว่าด้วยบทบาทภารกิจของกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะสุขและการบริหารการพัฒนาตามศักยภาพของท้องถิ่นอย่างมีคุณภาพและได้มาตรฐาน บนพื้นฐานของหลักการประชาธิปไตย โดยมีกลยุทธ์สำคัญในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมตัวกันเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดใหญ่ เพื่อ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ศักยภาพให้เข้มแข็งเพียงพอในการดำเนินกิจการสาธารณะ และพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีแนวทางการดำเนินงานสร้างชุมชนให้เข้มแข็งโดย

1.1) ส่งเสริมกระบวนการ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ วางแผนดำเนินงานและติดตามผลการแก้ไขปัญหา

1.2) เสริมสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการพัฒนา

1.3) การตั้งคณะกรรมการอนุกรรมการ คณะทำงาน เพื่อพิจารณาเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

1.4) จัดประชุม สัมมนาและจัดเวทีประชาคมเพื่อการเรียนรู้และสร้างเครือข่ายผู้ประสานงาน การเสริมสร้างความเข้มแข็งในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน

1.5) ดำเนินงานตามโครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนอย่างต่อเนื่อง

2) สนับสนุนส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรต่าง ๆ ในการพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชน โดยมีกลยุทธ์ในการสนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชน องค์กรประชาชน และประชาคมเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา การดำเนินการตามแผนและการติดตามประเมินผล การดำเนินการพัฒนาในทุกระดับ และการพัฒนากลไกและระบบการทำงานร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรต่าง ๆ ในสังคม ด้วยการเสริมสร้างประชาสังคมระดับตำบลให้มีความเข้มแข็งและเป็นภาคีในการวางแผนการพัฒนาและติดตามผลควบคู่ไปกับการจัดให้มีการติดตามประเมินผลโครงการพัฒนาในระดับพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ อีกรูปธรรมหนึ่งในการส่งเสริมบทบาทของประชาคมต่อการบริหารงานท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง ปรากฏในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ที่นอกจากจะได้ให้นิยามความหมายของประชาคมแล้ว ยังได้จำแนกแยกย่อยประชาคมเป็นระดับต่าง ๆ และได้มีบทกำหนดให้ผู้แทนของประชาคมแต่ละระดับ เข้าไปทำหน้าที่เป็นองค์ประกอบในคณะกรรม การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ เปิดให้ผู้แทนประชาคมตำบลที่ชาวบ้านเลือกขึ้นมาเอง เข้าไปเป็นกรรมการในคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น โดยคณะกรรมการดังกล่าว มีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือการกำหนดประเด็นหลักการพัฒนาตำบลให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายของการพัฒนาตามแผนยุทธศาสตร์และการพัฒนาท้องถิ่นอันจะต้อง

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล ตลอดจนปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชนด้วย แล้วนำมาจัดทำเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะ 3 ปี เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นหรือสภาท้องถิ่นหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในกรณีระดับตำบล นอกจากนี้ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและติดตาม การประเมินผล แผนพัฒนาท้องถิ่น ประชาคมตำบลก็สามารถส่งผู้แทนเข้าเป็นกรรมการทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผน ตามที่ระบุไว้ในหมวด 6 ข้อ 38 ของระเบียบดังกล่าว

5. กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล

ประเทศไทยมีการพยายามดำเนินการเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีในภาครัฐและภาคประชาชน โดยเริ่มจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นสำคัญ หลังจากนั้นจึงมีกฎหมายอื่นที่บัญญัติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ตลอดจนมีแนวปฏิบัติอีกมากมาย ดังนี้

5.1 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ถวิลวดี บุรีกุล (2548 : 259) กฎหมายนี้ให้ความสำคัญกับการร่วมรับรู้ของประชาชน ประชาชนมีสิทธิในการทราบข้อมูลข่าวสารและมีสิทธิในการขอดูข้อมูลข่าวสารของทางราชการ บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตามย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดูขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารได้ นอกจากนี้หากผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารให้แก่ตนตาม มาตรา 7 หรือไม่จัดหา ข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตาม มาตรา 9 หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตนตามมาตรา 11 หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารได้ โดยมีรายละเอียดในมาตราต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

หมวด 1 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

มาตรา 7 หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

1) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน

2) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม MAHASARAKHAM UNIVERSITY

3) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของภาครัฐ

4) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือเวียน ระเบียบแบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยสภาพอย่างกฎเพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

5) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด ข้อมูลข่าวสารใดที่ได้มีการจัดพิมพ์เพื่อให้แพร่หลายตามจำนวนพอสมควรแล้ว ถ้ามีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาโดยอ้างอิงถึงสิ่งพิมพ์นั้นก็ให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติวรรคหนึ่งแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐรวบรวมและจัดให้มีข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งไว้เผยแพร่เพื่อขายหรือจำหน่ายจ่ายแจก ณ ที่ทำการของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นตามที่เห็นสมควร

มาตรา 9 ภายใต้บังคับ มาตรา 14 และมาตรา 15 หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

1) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว

2) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 7(4)

3) แผนงาน โครงการและงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ

4) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของเอกชน

5) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงตาม มาตรา 7 วรรคสอง

6) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ

7) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมายหรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงาน ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย

8) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด ข้อมูลข่าวสารที่จัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามวรรคหนึ่ง

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ถ้ามีส่วนที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผย ตาม มาตรา 14 หรือมาตรา 15 อยู่ด้วย ให้ลบหรือตัดทอนหรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนนั้น

บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดู ขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งได้ ในกรณีที่สมควรหน่วยงานของรัฐโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ จะวางหลักเกณฑ์เรียกค่าธรรมเนียมในการนั้นก็ได้ ในการนี้ให้คำนึงถึงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยประกอบด้วย ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

คนต่างด้าวจะมีสิทธิตามมาตรานี้เพียงใดให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

มาตรา 10 บทบัญญัติ มาตรา 7 และมาตรา 9 ไม่กระทบถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีการเผยแพร่หรือเปิดเผยด้วยวิธีการอย่างอื่น

มาตรา 11 นอกจากข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้วหรือที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้แล้ว หรือที่มีการจัดให้ประชาชนได้ค้นคว้าตามมาตรา 26 แล้ว ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควรให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควรเว้นแต่ผู้นั้นขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ข้อมูลข่าวสารของราชการใดมีสภาพที่อาจบุบสลายง่าย หน่วยงานของรัฐจะขอขยายเวลาในการจัดหาให้หรือจะจัดทำสำเนาให้ในสภาพอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ข้อมูลข่าวสารนั้นก็ได้

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐจัดหาให้ตามวรรคหนึ่งต้องเป็นข้อมูลที่มีอยู่แล้วในสภาพที่พร้อมจะให้ได้ มิใช่เป็นการต้องไปจัดทำวิเคราะห์ จำแนก รวมหรือจัดให้มีขึ้นใหม่ เว้นแต่เป็นการแปรสภาพเป็นเอกสารจากข้อมูลข่าวสารที่บันทึกไว้ในระบบการบันทึกภาพหรือเสียง ระบบคอมพิวเตอร์หรือระบบอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกำหนด แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่ากรณีที่ขอนั้นมิใช่การแสวงหาผลประโยชน์แก่สาธารณะหน่วยงานของรัฐจะจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้ก็ได้

บทบัญญัติวรรคสามไม่เป็นการห้ามหน่วยงานของรัฐที่จะจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการใด ขึ้นใหม่ให้แก่ผู้ร้องขอหากเป็นการสอดคล้องด้วยอำนาจหน้าที่ตามปกติของหน่วยงานของรัฐนั้นอยู่แล้ว

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ให้นำความในมาตรา 9 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับแก่การจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามมาตรานี้ โดยอนุโลม

มาตรา 12 ในกรณีที่มีผู้ยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารของราชการตาม มาตรา 11 แม้ว่าข้อมูลข่าวสารที่ขอจะอยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานส่วนกลางหรือส่วนสาขาของหน่วยงานแห่งนั้น หรือจะอยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐอื่นก็ตาม ให้หน่วยงานของรัฐที่รับคำขอให้คำแนะนำเพื่อไปยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นโดยไม่ชักช้า

ถ้าหน่วยงานของรัฐรับคำขอเห็นว่าข้อมูลข่าวสารที่มีคำขอเป็นข้อมูลข่าวสารที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น และได้ระบุห้ามการเปิดเผยไว้ตามระเบียบที่กำหนดตามมาตรา 16 ให้ส่งคำขอนั้นให้หน่วยงานของรัฐผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารนั้นพิจารณาเพื่อมีคำสั่งต่อไป

มาตรา 13 ผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตาม มาตรา 7 หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตาม มาตรา 9 หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตนตาม มาตรา 11 หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการ เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตาม มาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตาม มาตรา 17 หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตาม มาตรา 25

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

5.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

ฉวิลวดี บุรีกุล (2548 : 266) ประกาศใช้ ณ วันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2545 เพื่อเป็นการสมควรปรับปรุงระบบบริหารราชการ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้การบริหารราชการแนวทางใหม่ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมายและแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกับการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติราชการ ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับเรื่องประโยชน์สุขของประชาชน และการกระจายภารกิจและทรัพยากรให้ท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน ดังปรากฏในมาตรา 3/1 ดังนี้

มาตรา 3/1 การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้

5.3 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ถวิลวดี บุรีกุล (2548 : 261) กฎหมายนี้เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อให้หน่วยงานราชการให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการที่ดี ที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน การมีความโปร่งใสในการทำงาน มีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า มีการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน และมีการประเมินผลการทำงาน มีการลดขั้นตอนการทำงานเพื่อให้เกิดความคล่องตัว ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ โดยที่มีการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ และให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งการบริหารราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการนี้ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้บริหารราชการแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความ

คุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น และประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการรวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ และเนื่องจาก มาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 บัญญัติให้การกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติราชการ เพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีกระทำโดยเป็นพระราชกฤษฎีกา จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกาฯนี้ รายละเอียดที่สำคัญปรากฏในหลายมาตราอันเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ

หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

มาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น

5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์

6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

โดยในแต่ละเป้าหมายจะมีวิธีการดำเนินการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ดังต่อไปนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

มาตรา 7 การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ

มาตรา 8 ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่า ประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐและจะต้องมีแนวทางการบริหารราชการ ดังต่อไปนี้

1) การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อสภา