

## บทที่ 2

### วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานของผู้บริหาร และพนักงานส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ศึกษาได้ ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับธรรมาภิบาล
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น ความหมายของการปกครองท้องถิ่น นั้น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมาย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้น ต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะมีต่างกันบ้างก็จำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2550 : 27) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นก็คือ ระบบ การบริหารและจัดการกิจการสาธารณะ และทรัพยากรต่าง ๆ ของท้องถิ่นภายในรัฐ หนึ่ง เป็นท้องถิ่นที่มีขอบเขตชัดเจนภายในรัฐนั้น มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีโครงสร้าง ด้านอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดโดยกฎหมายทั่วไปและ/หรือกฎหมายพิเศษ

จากนิยามดังกล่าวข้างต้น พอสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่ ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยเลือกตัวแทนเข้าเป็น สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น โดยยึดหลักการปกครองตนเองและ สามารถแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547 : 13) นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือการให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองกันเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานจากหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ที่หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจปกครองให้องค์กรอื่น ๆ ที่ไม่ใช่องค์กรส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

โกวิทย์ พวงงาม (2549 : 3-4) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น ต้องมีหลักการที่เป็นสาระสำคัญในการปกครอง ดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญจำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ของไทย จัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมกล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขตหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขต ที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญรวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย ที่จะดำเนินการปกครองตนเองสิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลและมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากทม.จะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิถีแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนาธรรมและความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบ และกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

#### ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

1. การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง อันจะนำไปสู่ความเลื่อมใสศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย

2. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

3. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งทำให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหา และช่วยป้องกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง และการบริหารของประเทศในอนาคต

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง จะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ในการฝึกฝนให้การศึกษาเกี่ยวกับ

การเมืองให้แก่ประชาชน โดยทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เกิดสำนึก และเห็นความสำคัญคุ้นเคยกับการใช้สิทธิทางการเมืองหน้าที่พลเมือง อันจะนำไปสู่ ความศรัทธาและความเต็มใจในระบบประชาธิปไตย ดังนั้นองค์กร ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนนั้น ๆ หรือที่เรียกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงสามารถที่จะตอบสนองความต้องการท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมายรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพที่สุด และนอกจากนั้นในความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลางจะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ช่วยแบ่งเบาภาระ ของรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลกลาง ได้มอบหมายถ่ายโอนภารกิจหลายประการให้กับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และ สิ่ง ที่เห็นได้ชัด คือ การเปลี่ยนแปลงบทบาทของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติกลับกลายเป็นผู้ทำหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุน และ ให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการเทคนิคให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น

หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ควรจะต้องพิจารณาถึง กำลังเงิน กำลังงบประมาณ กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และ หน้าที่ความรับผิดชอบควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากเกินกว่า ภาระ หรือเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศ ก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น งานความมั่นคงของรัฐ การป้องกันประเทศ งานทะเบียนที่ดิน

การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ มีข้อพิจารณา ดังนี้

1. เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น
2. เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย และรักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง
3. เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ด้านนี้มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุข จัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็ก และคนชรา เป็นต้น

4. เป็นงานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ท้องถิ่น เป็นงานที่หากปล่อยให้ประชาชนดำเนินการเองอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควรจะเป็น จัดให้มีโรงรับจำนำ การจัดตลาดและงานต่าง ๆ ที่มีรายได้ โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชน

#### องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมืองร้อยเอ็ด

อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 14 หน่วยงาน ประกอบด้วย

##### 1. เทศบาลตำบล 2 แห่ง คือ

เทศบาลตำบลปอการ นายกเทศมนตรี 1 คน รองนายกเทศมนตรี 2 คน สมาชิกสภาฯ 12 คน บุคลากรของเทศบาลตำบล 46 คน ประชากรของเทศบาลตำบลปอการมีทั้งหมด 14 หมู่บ้าน แบ่งออกเป็นชาย 3,633 คน หญิง 3,823 คน รวมทั้ง 7,456 คน มีพื้นที่ 32 ตารางกิโลเมตร

เทศบาลตำบลโนนตาล นายกเทศมนตรี 1 คน รองนายกเทศมนตรี 2 คน สมาชิกสภาเทศบาล 12 คน บุคลากรของเทศบาลตำบล 48 คน ประชากรของเทศบาลตำบลโนนตาลมีทั้งหมด 10 หมู่บ้าน แบ่งออกเป็นชาย 2,545 คน หญิง 2,535 คน รวมทั้ง 5,080 คน มีพื้นที่ 20.23 ตารางกิโลเมตร

##### 2. องค์การบริหารส่วนตำบล 12 แห่ง คือ

องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง นายกอง้องค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน รองนายก้องค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน เลขานุการนายก 1 คน สมาชิกสภาฯ 46 คน บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล 127 คน ประชากรขององค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมืองมีทั้งหมด 23 หมู่บ้าน แบ่งออกเป็นชาย 9,862 คน หญิง 9,643 คน รวมทั้ง 19,505 คน มีพื้นที่ 29.25 ตารางกิโลเมตร

องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง นายกอง้องค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน รองนายก้องค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน เลขานุการนายก 1 คน สมาชิกสภาฯ 40 คน บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล 97 คน ประชากรขององค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมืองมีทั้งหมด 20 หมู่บ้าน แบ่งออกเป็นชาย 7,768 คน หญิง 8,172 คน รวมทั้ง 15,940 คน มีพื้นที่ 26.70 ตารางกิโลเมตร

องค์การบริหารส่วนตำบลสีแก้ว นายกอง้องค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน รองนายก้องค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน เลขานุการนายก 1 คน สมาชิกสภาฯ

44 คน บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล 48 คน ประชากรขององค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมืองมีทั้งหมด 22 หมู่บ้าน แบ่งออกเป็นชาย 6,483 คน หญิง 6,602 คน รวมทั้งหมด 13,085 คน มีพื้นที่ 66.50 ตารางกิโลเมตร

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแวง นายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน เลขานุการนายก 1 คน สมาชิกสภาฯ 30 คน บุคลากรของ องค์การบริหารส่วนตำบล 18 คน ประชากรขององค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมืองมีทั้งหมด 15 หมู่บ้าน แบ่งออกเป็นชาย 3,984 คน หญิง 4,122 คน รวมทั้งหมด 8,106 คน มีพื้นที่ 36.50 ตารางกิโลเมตร

องค์การบริหารส่วนตำบลดงลาน นายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน เลขานุการนายก 1 คน สมาชิกสภาฯ 18 คน ประชากรขององค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมืองมีทั้งหมด 14 หมู่บ้าน แบ่งออกเป็นชาย 3,954 คน หญิง 4,122 คน รวมทั้งหมด 8,076 คน มีพื้นที่ 22.00 ตารางกิโลเมตร

องค์การบริหารส่วนตำบลโนนรัง นายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน เลขานุการนายก 1 คน สมาชิกสภาฯ 18 คน บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล 18 คน ประชากรขององค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมืองมีทั้งหมด 9 หมู่บ้าน แบ่งออกเป็นชาย 2,848 คน หญิง 2,825 คน รวมทั้งหมด 5,673 คน มีพื้นที่ 25.75 ตารางกิโลเมตร

องค์การบริหารส่วนตำบลสะอาดสมบูรณ์ นายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน เลขานุการนายก 1 คน สมาชิกสภาฯ 32 คน บุคลากรของ องค์การบริหารส่วนตำบล 39 คน ประชากรขององค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมืองมีทั้งหมด 16 หมู่บ้าน แบ่งออกเป็นชาย 4,217 คน หญิง 4,337 คน รวมทั้งหมด 8,554 คน มีพื้นที่ 37.60 ตารางกิโลเมตร

องค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น นายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน เลขานุการนายก 1 คน สมาชิกสภาฯ 28 คน บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล 46 คน ประชากรขององค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมืองมีทั้งหมด 14 หมู่บ้าน แบ่งออกเป็นชาย 3,546 คน หญิง 3,749 คน รวมทั้งหมด 7,295 คน มีพื้นที่ 25.00 ตารางกิโลเมตร



องค์การบริหารส่วนตำบลนาโพธิ์ นายกองจัดการบริหารส่วนตำบล 1 คน  
รองนายกองจัดการบริหารส่วนตำบล 2 คน เลขานุการนายก 1 คน สมาชิกสภาฯ 20  
คน บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล 20 คน ประชากรขององค์การบริหารส่วน  
ตำบลเหนือเมืองมีทั้งหมด 10 หมู่บ้าน แบ่งออกเป็นชาย 2,293 คน หญิง 2,386 คน  
รวมทั้งหมด 4,679 คน มีพื้นที่ 21.00 ตารางกิโลเมตร

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแก้ว นายกองจัดการบริหารส่วนตำบล 1 คน  
รองนายกองจัดการบริหารส่วนตำบล 2 คน เลขานุการนายก 1 คน สมาชิกสภาฯ 26  
คน บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล 36 คน ประชากรขององค์การบริหารส่วน  
ตำบลเหนือเมืองมีทั้งหมด 13 หมู่บ้าน แบ่งออกเป็นชาย 3,447 คน หญิง 3,458 คน  
รวมทั้งหมด 6,905 คน มีพื้นที่ 32.50 ตารางกิโลเมตร

องค์การบริหารส่วนตำบลแคนใหญ่ นายกองจัดการบริหารส่วนตำบล 1 คน  
รองนายกองจัดการบริหารส่วนตำบล 2 คน เลขานุการนายก 1 คน สมาชิกสภาฯ 22  
คน บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล 14 คน ประชากรขององค์การบริหารส่วน  
ตำบลเหนือเมืองมีทั้งหมด 11 หมู่บ้าน แบ่งออกเป็นชาย 2,178 คน หญิง 2,170 คน  
รวมทั้งหมด 4,348 คน มีพื้นที่ 25.41 ตารางกิโลเมตร

องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองทอง นายกองจัดการบริหารส่วนตำบล 1 คน  
รองนายกองจัดการบริหารส่วนตำบล 2 คน เลขานุการนายก 1 คน สมาชิกสภาฯ 20  
คน บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล 29 คน ประชากรขององค์การบริหารส่วน  
ตำบลเหนือเมืองมีทั้งหมด 10 หมู่บ้าน แบ่งออกเป็นชาย 2,570 คน หญิง 2,612 คน  
รวมทั้งหมด 5,183 คน มีพื้นที่ 26.29 ตารางกิโลเมตร

ที่มา : สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง อำเภอเมืองร้อยเอ็ด. 2552 : 1

## แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

### 1. ความหมายของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทาง  
สำคัญในการจัดระเบียบให้สังคม รัฐ ภาคธุรกิจและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึง  
ฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างมี  
ความสุขมีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็น  
ส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไข

เชี่ยวชาญภาวะวิกฤติที่อาจจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข ธรรมนูญ มาทบทวน ทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกัน ของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือ จากภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมี พื้นฐานระบอบประชาธิปไตย ที่เข้มแข็งมีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพมีความโปร่งใส และสามารถ ตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี : 2542)

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างธรรมาภิบาล

การส่งเสริมให้เกิดการสร้างธรรมาภิบาลนั้น มาจากความร่วมมือของทั้ง สถาบันทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคม บทบาทของรัฐที่สำคัญนั้น คือ รัฐ เป็นผู้รับผิดชอบในการวางรากฐาน และรักษากฎระเบียบต่าง ๆ การสร้างธรรมาภิบาล ของรัฐนั้นจำเป็นต้องอาศัยระบบการจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ มีภาระรับผิดชอบ ภายใต้กฎหมายและนโยบายที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐ จะต้องมีการปฏิรูประบบราชการ เพื่อปรับปรุงระบบ การบริหารจัดการให้มี ประสิทธิภาพและรับผิดชอบต่อภายใต้กรอบของกฎหมาย ซึ่งจุดมุ่งหมายในการสร้างธรรมาภิบาลของภาครัฐนั้นจะต้องพยายามปฏิรูปการบริหารจัดการให้ถูกต้องตามหลัก เหตุผล และหน้าที่มีระบบความรับผิดชอบต่อด้านการเงินที่มีประสิทธิภาพมาใช้และให้มีความโปร่งใสในการปฏิบัติงานยกระดับความชำนาญของภาครัฐให้มีความทันสมัย ส่วนบทบาทขององค์กรภาคเอกชนและบทบาทของสังคม ที่มีต่อการสร้างธรรมาภิบาล คือ การรวมตัวกันของสาธารณชน ในการต่อต้านการทุจริต และการประพฤติมิชอบ โดยรัฐควรมีการหามาตรการที่จะกระตุ้นให้เกิด การตระหนักถึงการ ทำผิด จรรยาบรรณ เป็นต้น (สำนักมาตรฐานการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (254 : 5))

## 3. หลักการพื้นฐานของการสร้างธรรมาภิบาล

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี (2542) ระบุว่าธรรมาภิบาลมีองค์ประกอบ 6 ประการ คือ



3.1 หลักนิติธรรม ได้แก่ การมาตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม ไม่เลือกปฏิบัติ และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมายและกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรือตามอำนาจของตัวบุคคล

3.2 หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม สำนึกในหน้าที่ของตนเอง มีความซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ ซื่อ นอบน้อม มีระเบียบวินัย และเคารพในสิทธิ ของผู้อื่น หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกัน โดยมี การให้และรับข้อมูลที่สะดวกเป็นจริง ทันการณ์

3.3 หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกัน โดยมี การให้และรับข้อมูลที่สะดวกเป็นจริง ทันการณ์ ตรงไปตรงมา มีที่มาที่ไปชัดเจนและ ทำเทียม มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

3.4 หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมคิดร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศใน ด้านต่าง ๆ เช่น การแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การ แสดงประชามติ นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการร่วมตรวจสอบและร่วมรับผิดชอบต่อผล ของการกระทำนั้น

3.5 หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้เป็น การสร้างกลไกให้มีผู้รับผิดชอบ ตระหนักในหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อ สังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการ กระทำของตน

3.6 หลักความมีประสิทธิภาพ ได้แก่ การบริหารงานอย่างมี ประสิทธิภาพโดยใช้ทรัพยากรและงบประมาณ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ได้แก่ การจัดซื้อ-จัดจ้างที่มุ่งให้เกิดการประหยัด มีการจัดลำดับขั้นการดำเนินการ การ จัดตั้งคณะกรรมการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ การบริหารจัดการและการ ใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด ให้เกิดประโยชน์คุ้มค่า เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนร่วม (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี : 3-4)

#### 4. การประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหาร

การบริหารงานในรูปแบบของธรรมาภิบาลนั้น จะเน้นที่การเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องมั่นคงไม่ล้มละลาย ไม่เสี่ยงต่อความเสียหาย พนักงานงานมีความมั่นใจในองค์การว่าสามารถปฏิบัติงานในองค์การได้ในระยะยาว การนำธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารนั้นเพื่อให้องค์การมีความน่าเชื่อถือและได้รับการยอมรับจากสังคม ปัจจุบันการบริหารงานในภาครัฐได้รับความสนใจจากประชาชนเป็นอย่างมากในเรื่องของความโปร่งใสในการดำเนินงาน ดังนั้น การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในหน่วยงานของรัฐก็เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือว่าปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์ปชั่นของหน่วยงานภาครัฐจะลดลงซึ่งสิ่งจำเป็นในการบริหารงานของหน่วยงานในภาครัฐ หลักธรรมาภิบาล 6 ประการ ได้ถูกภาครัฐที่เป็นหน่วยงานในการส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 9 ประการ (การจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : 2547) ได้แก่

- 4.1 ภาวะรับผิดชอบตรวจสอบได้
- 4.2 ความโปร่งใส
- 4.3 การปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบ
- 4.4 การสร้างการมีส่วนร่วม
- 4.5 การสร้างกรอบทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม
- 4.6 การตอบสนองที่ทันการ
- 4.7 ความเห็นชอบร่วมกัน
- 4.8 ประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- 4.9 ความเสมอภาคและความเกี่ยวข้อง

โดยการประยุกต์ทั้ง 9 ข้อ มีความหมายดังนี้

##### ความรับผิดชอบตรวจสอบได้

ความรับผิดชอบ คือ บุคคล องค์กร และผู้ที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจ ซึ่งหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐต้องมีภาระความรับผิดชอบต่อสาธารณะเกี่ยวกับการกระทำ กิจกรรม หรือการตัดสินใจใด ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสาธารณะ ความรับผิดชอบที่กล่าวมา หมายถึง การเปิดเผยข้อมูล การมีความยุติธรรม

ปฏิบัติต่อทุกคนด้วยความเสมอภาค และตรวจสอบได้ โปร่งใส และดำเนินการภายใต้กรอบกฎหมาย

### ความโปร่งใส

ความโปร่งใส หมายถึง การตัดสินใจและการดำเนินการต่าง ๆ อยู่บนกฎระเบียบชัดเจนการดำเนินงานของรัฐบาลในด้านนโยบายต่าง ๆ นั้น สาธารณะชนสามารถรับทราบและมีความมั่นใจได้ว่าการดำเนินงานของรัฐนั้นมาจากความตั้งใจในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายของนโยบาย

### การปราบปรามทุจริตและการประพฤติมิชอบ

การที่องค์กรภาครัฐใช้อำนาจหน้าที่หรือการแสวงหาผลประโยชน์ในทางส่วนตัวเหล่านี้ถือเป็นการทุจริต และการประพฤติมิชอบทั้งต่อองค์กรภาครัฐเองและองค์กรในภาคเอกชน การปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานและการทำให้เกิดความโปร่งใส รวมไปถึงการปฏิรูประบบราชการจะเป็นเครื่องมือในการปราบปรามการฉ้อฉลและเสริมสร้างธรรมาภิบาล

### การสร้างการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้กับประชาชนหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามา มีบทบาทในการตัดสินใจดำเนินนโยบาย มีส่วนร่วมในการควบคุมการปฏิบัติงานของสถาบัน การมีส่วนร่วมจะก่อให้เกิดกระบวนการตรวจสอบและเรียกร้องในกรณีที่เกิดความสงสัยในกระบวนการดำเนินงานของรัฐได้เป็นอย่างดี

### การมีกฎหมายที่เข้มแข็ง

ธรรมาภิบาลมีพื้นฐานการดำเนินการอยู่บนกรอบของกฎหมายโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีการให้ความเสมอภาคเท่าเทียม และเป็นธรรมกับทุกฝ่ายมีกฎหมายที่เข้มแข็งมีการระบุงการลงโทษที่ชัดเจนและมีผลบังคับใช้ได้จะเป็นสิ่งที่จะช่วยพัฒนาระบบการปกครองเพื่อป้องกันการละเมิดหรือฝ่าฝืนการมีระบบกฎหมายที่ดีจะส่งเสริมการปกครองตามหลัก นิติธรรม

### การตอบสนองที่ทันการ

ธรรมาภิบาล หมายถึง การให้การตอบสนองที่ทันการต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายในเวลาที่เหมาะสม

### ความเห็นชอบร่วมกัน

สังคมที่ประกอบด้วยบุคคลที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันไป ธรรมชาติของจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานความต้องการที่แตกต่างกันให้อยู่บนพื้นฐานของประโยชน์ส่วนร่วมและขององค์การเป็นหลัก

### ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในหลักธรรมชาติของนั้น ต้องการให้มีการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า

### ความเสมอภาคและความเกี่ยวข้อง

หลักธรรมชาติจะเน้นให้บุคลากรทุกคนในองค์กรรู้สึกมีส่วนร่วมหนึ่งกับองค์กรบุคคลสามารถมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในกิจกรรมหลักที่จะช่วยสร้างความเติบโตให้กับหน่วยงานการใช้หลักธรรมชาติทำให้องค์กรสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานได้ อีกทั้งยังเป็นกลไกในการควบคุมติดตามและตรวจสอบโดยมีประชาชนหรือองค์กรภายนอก มีส่วนร่วมทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารองค์กร เพราะการสร้างธรรมชาติให้เกิดขึ้น ในองค์กรเป็นการสร้างสำนึกที่ดีในการบริหารและการทำงานองค์กรและจัดระบบที่สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามสำนึกที่ดีไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพไม่สิ้นเปลือง การติดตามการทุจริต ความโปร่งใส โดยคำนึงถึงผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะได้รับผลกระทบ เนื่องจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐนั้น จะเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง (การจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : 2547)

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นภคณ เค้าสิม (2542) ได้ศึกษา “บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการพัฒนาท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณี : ตำบลนาบัว อำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี” การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่น

2. เพื่อศึกษาปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและเพื่อแสวงหาแนวทางและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนาบัว อำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี

ผลการศึกษาพบว่าประชากรกลุ่มตัวอย่างที่เป็นไปในลักษณะจำนวนมากเกี่ยวกับเรื่องต่อไปนี้ เป็นชาย อายุระหว่าง 41-50 ปี สภาพสมรสแล้ว ประกอบอาชีพเกษตรกร การศึกษาจบชั้นประถมศึกษา ผลการศึกษาความคิดเห็นของประชากรกลุ่มตัวอย่างในด้านสาธารณูปโภค พบว่าบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการพัฒนาท้องถิ่นตำบลนาบัว อำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี นั้นอยู่ในระดับมาก ในเรื่อง ดังนี้การร่วมวางแผน การร่วมกิจกรรมในด้านการบำรุงรักษาไฟฟ้าและแสงสว่าง การบำรุงรักษาถนนหนทาง ตลอดทั้งทางน้ำและทางบก การร่วมวางแผนหรือกิจกรรม การจัดหาแหล่งน้ำ เพื่อการเกษตร ด้านเศรษฐกิจ พบว่าประชากรกลุ่มตัวอย่าง มีความคิดเห็นอยู่ในระดับเห็นด้วยมาก เพราะเห็นว่าบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทอยู่แล้วคือ เรื่องการสนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำ ให้ประชาชนมีรายได้จากการประกอบอาชีพทางเกษตรกร คือ ทำนา ทำไร่ ทำสวน หรือปลูกพืช เลี้ยงสัตว์เป็นอาชีพหลักด้านสังคมและวัฒนธรรม พบว่าประชากรกลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยในระดับมากที่สุดที่บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลได้กระทำหน้าที่ในส่วนนี้ ตามบทบาทหน้าที่ของตน เช่น ในเรื่องของสุขภาพอนามัย การป้องกันรักษาโรคติดต่อ เพราะทางราชการมีสถานอนามัยตำบลมีอาสาสมัคร ในแต่ละหมู่บ้าน ได้เอาใจใส่ดูแลและปฏิบัติหน้าที่อยู่ในระดับมาก

รุ่งอรุณ บุญสายันต์ และคณะ (2547) ได้ศึกษา “การศึกษาธรรมเนียมไทย : กรณีศึกษาภูมิปัญญาอีสาน” โดยศึกษาจากกลุ่มพระนักพัฒนาและพระนักศึกษา กลุ่มประเพณีวัฒนธรรมท้องถิ่น และกลุ่มชาวบ้านด้านการพัฒนาชุมชน ซึ่งเป็นบุคคลที่มีบทบาทมีอิทธิพลอื่น ๆ และผู้นำนั้นได้เกิดหรือมีประสบการณ์การทำงานหรือมีภูมิปัญญาปัจจุบันในภาคอีสาน ผลการศึกษาสรุปว่าสภาพการรับรู้เกี่ยวกับธรรมเนียมไทยที่เคยได้ยินและรับรู้เข้าใจเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว สรุปได้ดังนี้

1. แนวคิดในเรื่องธรรมเนียมไทยส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลมาจากพุทธศาสนา เกี่ยวกับหลักการของธรรมะและศีลในพุทธศาสนา
2. ความหมายของนิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่า มีความหมายใกล้เคียงกับ “ธรรมเนียมไทย” ของโลกตะวันตก



3. สารสำคัญของธรรมาภิบาล โลกตะวันออกมีความละเอียด รอบคอบ เน้นการควบคุมในร่างกาย (จิตใจ, ปัญญา) และนอกร่างกาย (ความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น และสังคม)

4. ตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรมในการรับรู้เรื่องดังกล่าว คือ การปฏิบัติจริงที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวัน

นพพล สุรนักครินทร์ (2547) ได้ทำการศึกษา “การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนคติของประชาชน จังหวัดเชียงใหม่” โดยมีวัตถุประสงค์คือ

1. เพื่อศึกษาถึงทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล

2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามปัจจัยด้านบุคคล ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล ความรู้ความเข้าใจในองค์การบริหารส่วนตำบล และการมีส่วนร่วมในการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบล

3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลกับความรู้ความเข้าใจในองค์การบริหารส่วนตำบลและการมีส่วนร่วมในการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบล

4. เพื่อรวบรวมข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล

ผลการศึกษาพบว่า การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนคติของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ ในภาพรวมอยู่ในเชิงบวก เมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยด้านบุคคล พบว่าประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา ต่างกัน มีทัศนคติต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่แตกต่างกัน และเมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยด้านขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล และการมีส่วนร่วมในการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าประชาชนมีทัศนคติต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลไม่แตกต่างกัน

นัญชฎิ บุญงการ (2547) ได้ศึกษา “ความสามารถในการจัดทำแผนและปฏิบัติตามแผนขององค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษา กิ่งอำเภอศิขณภูฏ จังหวัดจันทบุรี”

กรณีศึกษามีวัตถุประสงค์ คือ

1. เพื่อศึกษากระบวนการจัดแผนและปฏิบัติตามแผนขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. เพื่อศึกษาความสามารถในการวางแผนและปัจจัยที่ส่งผลต่อความสามารถในการวางแผนขององค์การบริหารส่วนตำบล

ผลการศึกษาพบว่า การวางแผนขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย การจัดทำแผน การนำแผนไปปฏิบัติ และการติดตามประเมินผลตามลำดับ โดยมีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนจากการศึกษาแผนพัฒนาพบว่า

1. แผนพัฒนาประจำปีมีความสอดคล้องกับพื้นที่ปัญหา ร้อยละ 44.94 โดยองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ให้ความสำคัญสูงสุดกับโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานและพัฒนาแหล่งน้ำ

2. แผนพัฒนาระดับอื่น ๆ มีความสอดคล้องของโครงการอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง

3. โครงการในแผนพัฒนาตำบลประจำปี 2545 ร้อยละ 65.91 บรรลุไว้เพื่อรองรับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานภายนอก ส่วนโครงการที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการเองได้นำไปปฏิบัติได้ ร้อยละ 20.8

พระคำสิงห์ ทรงอาจ (2547) ได้ศึกษา “สภาพปัญหาการบริหารงานตามแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล ตำบลชุมเห็ด อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์” กรณีศึกษาครั้งนี้เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการบริหารงานตามแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล ตำบลชุมเห็ด อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ ปี 2546 ใน 6 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านพัฒนาแหล่งน้ำ ด้านพัฒนาคนและสังคม ด้านพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านการพัฒนาการเมืองและการบริหาร และด้านพัฒนาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผลการศึกษาพบว่าบุคลากร องค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมและจำแนกตามสภาพเห็นว่า มีสภาพปัญหาการบริหารงานตามแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล ตำบลชุมเห็ด อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ เป็นรายด้าน 5 ด้านอยู่ในระดับปานกลาง ตามลำดับคือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านพัฒนาแหล่งน้ำ ด้านพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านการพัฒนาการเมืองและการบริหาร และด้านพัฒนาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเห็นว่าด้านการพัฒนาคนและสังคมอยู่ในระดับมากบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ตามความคิดเห็นของบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มี

ความแตกต่างกันทางด้านสถานภาพตำแหน่ง และระดับการศึกษาเห็นว่ามิสภาพปัญหาการบริหารงานตามแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมและเป็นรายด้านไม่แตกต่างกัน

ธรรมาภิบาลมีการศึกษามากผู้ศึกษาพบว่า ธรรมาภิบาลมีแนวคิดมาจากพุทธศาสนาเป็นแนวคิดเกี่ยวกับธรรมะ และศีล ส่วนท้องถิ่นมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานการปกครองไม่มากนัก เพราะขาดความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล ประกอบกับประชาชนส่วนใหญ่สนใจบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะเป็นหน่วยบริการในด้านโครงสร้างพื้นฐานและการบริการชุมชน โดยสนใจในเรื่องแผนพัฒนามากกว่าวิธีการบริหารจัดการที่ดี จากรายงานการศึกษาที่ได้ศึกษานี้ สามารถสรุปได้ว่า การศึกษาธรรมาภิบาลมีการศึกษาในเรื่องต่อไปนี้

1. ศึกษาความรู้ความเข้าใจของประชาชนและผู้บริหารองค์กรเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
2. ศึกษาการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ศึกษาเกี่ยวกับ อายุ เพศ การศึกษา ส่งผลต่อความรู้ความเข้าใจและการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์กรปกครองท้องถิ่น
4. ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในหน่วยงาน

ศิวพา สิริจามร (2548) ได้ศึกษา “ธรรมาภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลเมืองศรีราชา จังหวัดชลบุรี” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. ศึกษาผลการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมของเทศบาล เมืองศรีราชา จังหวัดชลบุรี
2. เพื่อวิเคราะห์การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเมืองศรีราชา โดยประยุกต์แนวคิดด้านธรรมาภิบาล
3. เพื่อสรุปเป็นบทเรียนในการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ตามหลักธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ทำการศึกษาโดยการประเมินการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเมืองศรีราชาตามหลักธรรมาภิบาลใน 6 มิติ เก็บรวบรวม ข้อมูลในการสัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมืองศรีราชา

ผู้นำชุมชน และประชาชน สังเกตการณ์การดำเนินงาน และผลของการดำเนินงานในพื้นที่ของเทศบาลเมืองศรีราชา และศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า

1. หลักนิติธรรม เทศบาลเมืองศรีราชาได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการออกกฎระเบียบและกำหนดนโยบาย
  2. หลักคุณธรรม มีหน่วยงานตรวจสอบภายใน และภายนอก พร้อมทั้งให้ประชาชนมีบทบาทในการตรวจสอบการดำเนินงาน
  3. หลักความโปร่งใสมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และมีช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นและข้อร้องเรียนจากประชาชน
  4. หลักการมีส่วนร่วม เทศบาลได้บริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมในทุก ๆ ด้าน สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและกระบวนการพัฒนา
  5. หลักความรับผิดชอบ มีผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานที่ชัดเจน สามารถใช้งบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ
  6. หลักความคุ้มค่า บริหารโดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ปังจัยภายในที่เป็นจุดแข็ง ได้แก่ ผู้บริหาร บุคลากร การมียุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการด้านสิ่งแวดล้อม ชัดเจน การจัดสรร
- สุภัทรา วิมลสมบัติ (2548) ได้ศึกษา “ธรรมาภิบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลเลขไชย อำเภอชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล และเพื่อเสนอแนะเป็นแนวทางในการพัฒนาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งการศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Study) เป็นหลัก ซึ่งเป็นแบบการศึกษาเชิงบรรยาย (Descriptive Study) โดยใช้การสำรวจเก็บข้อมูลประเภทปฐมภูมิ (Primary Data) ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยมีเครื่องมือในการวิจัยเป็นแบบสัมภาษณ์ เพื่อสอบถามข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการบริหารงานที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเสนอแนะเป็นแนวทางในการพัฒนาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล

สาระสำคัญที่ผู้ศึกษาได้ค้นพบจากการศึกษาในครั้งนี้ สามารถประเมินได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเกษไชย อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดนครสวรรค์ ได้มีการบริหารงานโดยการนำหลักธรรมาภิบาลมาเป็นหลักในการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลเกษไชย สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จ ทำให้ท้องถิ่นมีการพัฒนาเพิ่มมากขึ้น และได้รับรางวัลองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล

สันติ รุ่งแสง (2549) ได้ศึกษา “ธรรมาภิบาลกับผู้นำ” กรณีศึกษานี้มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาว่าผู้นำของประเทศนั้นได้ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลมากหรือน้อยเพียงใด และเพื่อรวบรวมข้อมูล แนวคิด แนวปฏิบัติจากนักวิชาการแล้วนำมาเปรียบเทียบกับผู้นำ

ในส่วนที่ 1 ซึ่งเป็นบทนำได้กล่าวถึงหลักของธรรมาภิบาล 6 ประการ ซึ่งประกอบด้วยหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า วัตถุประสงค์ของการศึกษาขอบเขตของการศึกษาในรายงานฉบับนี้ยังได้ประกอบด้วยเนื้อหาอีก 4 ส่วน กล่าวคือ

ในส่วนที่ 2 เป็นการรวบรวมและเรียบเรียงเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลประกอบด้วยวิวัฒนาการ นิยามและองค์ประกอบของธรรมาภิบาล

ในส่วนที่ 3 เป็นเรื่องธรรมาภิบาลของผู้นำไทย ซึ่งได้กล่าวถึงผู้นำของประเทศโดยเริ่มตั้งแต่

3.1 การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 จากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นครั้งแรก เมื่อ 4 มีนาคม 2543

3.2 การเกิดขึ้นของพรรคไทยรักไทย ที่มี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นหัวหน้าพรรค โดยชูคำขวัญ “คิดใหม่ ทำใหม่ เพื่อคนไทยทุกคน” การปิดปิดทรัพย์สิน ที่เป็นคดีใหญ่ของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ความสำเร็จของพรรคไทยรักไทยในการเลือกตั้งทั้ง 2 ครั้ง ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 ที่พรรคไทยรักไทยได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 248 คน และครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 พรรคไทยรักไทยได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น 377 คน



ส่วนที่ 4 เป็นการศึกษาตัวของผู้นำในการนำหลักธรรมาภิบาลมาเปรียบเทียบว่าตัวผู้นำนั้นขาดหลักธรรมาภิบาลในหลักใดบ้าง และยกตัวอย่างเพื่อให้มองเห็นภาพได้ชัดเจน ในส่วนที่ 5 เป็นบทสรุปและเสนอแนะสาระสำคัญของส่วนนี้ประกอบด้วย ผู้นำขาด หลักธรรมาภิบาลในหลักใดบ้าง

ผลการศึกษาพบว่าผู้นำขาดธรรมาภิบาล ทั้ง 6 หลัก ตัวอย่างเช่น หลักความโปร่งใส ผู้นำได้นำองค์การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ป.ต.ท.) เข้าระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์แปลงสภาพจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยมาเป็นบริษัทมหาชน โดยนำหุ้นจำนวน 800 ล้าน มาจัดสรรให้กับประชาชน ราคาหุ้นละ 35 บาท แต่ทว่าเมื่อดำเนินการจริง ๆ กลับเป็นการจัดสรรให้กับเครือญาติพวกพ้องของนักการเมืองของพรรคไทยรักไทยทั้งสิ้น

เบญจวรรณ วันศิศรี (2549) ได้ศึกษา “การศึกษาความเป็นธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด” กรณีศึกษาความเป็นธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับความเป็น ธรรมาภิบาลและปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดร้อยเอ็ด อันได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ และความรู้ความเข้าใจในการปกครองด้วย หลักธรรมาภิบาล ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 186 คน เครื่องมือในการวิจัย คือ แบบสอบถาม การวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ค่าร้อยละ ค่าอันดับ ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่าไคแอสควร์ซึ่งใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด

ผลการศึกษาพบว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดร้อยเอ็ดมีธรรมาภิบาลในภาพรวมอยู่ในระดับสูง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านความมีประสิทธิภาพ ด้านความรับผิดชอบ ด้านคุณธรรม ด้านนิติธรรม มีธรรมาภิบาลระดับสูง ส่วนด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วมมีธรรมาภิบาลระดับต่ำ สำหรับปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ และความรู้ความเข้าใจในการปกครองด้วยหลักธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่ามีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ขณะที่อายุ ระดับการศึกษา ไม่มีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดร้อยเอ็ด

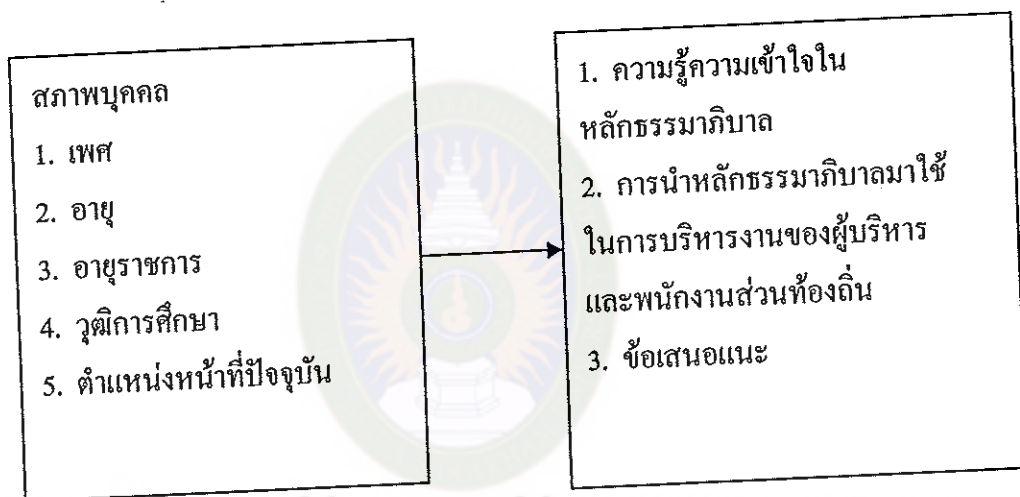
พีรสิทธิ์ กำนวนศิลป์, ศุภวัฒน์กร วงศ์ชนารุ (2549) ได้ศึกษา “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น” โดยศึกษาจากหัวหน้าครัวเรือนที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ในเขตพื้นที่ในความดูแลรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ

ผลการศึกษารูปว่า ประชาชนในชนบทไทยที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการปกครองท้องถิ่นไม่มากนัก ที่เป็นเช่นนี้เป็นเพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการปกครองท้องถิ่น ประชาชนส่วนใหญ่ไม่รู้จกบทบาทหน้าที่ของตนและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีพอ และมีความรู้ในเรื่องแนวทางหรือวิธีการปฏิบัติและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งท้องถิ่นไม่มากนัก

สรุปงานวิจัยที่ศึกษามาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวข้องกับการพัฒนาและชีวิตประจำวันของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจและสังคม ธรรมชาติได้รับแนวคิดมาจากศาสนาพุทธสาระสำคัญของธรรมชาติในโลก ตะวันออก เน้นการควบคุมร่างกายโดยจิต การนำหลักธรรมชาติมาใช้ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนมีทัศนในทางบวกในการปรับใช้หลักธรรมชาติกับการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล การวางแผนขององค์การบริหารส่วนตำบลประชาชนเข้ามา มีส่วนร่วมในการวางแผน การศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีพบว่า การนำหลักธรรมชาติมาใช้ในการบริหารทำให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จ ทำให้ท้องถิ่นมีการพัฒนาเพิ่มมากขึ้น การศึกษา ธรรมชาติกับผู้นำพบว่า ผู้นำมีการนำหลักธรรมชาติมาใช้น้อย การศึกษาความเป็นธรรมชาติของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า มีความเป็นธรรมชาติสูงแต่ถ้าพิจารณารายด้าน หลักความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมกับมีความเป็นธรรมชาติในระดับต่ำ และจากการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นพบว่า ประชาชนในชนบทไทยที่อาศัยอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการปกครองท้องถิ่นไม่มากนัก

### กรอบแนวคิดในการศึกษา

จากการศึกษางานวิจัยที่ได้กล่าวมาข้างต้น พบว่า สภาพบุคคล ไม่ว่าจะเป็นเพศ อายุ ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน การศึกษา และตำแหน่งหน้าที่การทำงานหรืออาชีพ มีส่วนเกี่ยวข้องกับความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบต่อ หลักการมีส่วนร่วม หลักความมีประสิทธิภาพ และหลักความโปร่งใส ผู้ศึกษาได้สรุปเป็นแผนภูมิกรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ ดังนี้



แผนภาพที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดในการศึกษา