

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง “ธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองคู อำเภอนาหว้า จังหวัดมหาสารคาม” ผู้วิจัยได้ค้นคว้ารวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความเข้าใจเบื้องต้นอันจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในกระบวนการต่อไป ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล
2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. แนวคิดและประวัติขององค์การบริหารส่วนตำบล
4. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองคู
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

##### 1.1 วิวัฒนาการของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดการปกครองที่มีมาแต่โบราณกาล นับแต่สมัยเพลโต และ อริสโตเติล (Plato and Aristotle ,อ้างถึงใน บุญบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี, 2544 : 4) นักปราชญ์หลายท่านได้พยายามที่จะค้นหารูปแบบการปกครองที่ดี แต่ก็ยังไม่ได้ความหมายและขอบเขตที่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าวิวัฒนาการของรูปแบบอภิบาลที่ดีเกิดขึ้นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อมีการค้นหารูปแบบการปกครองที่สามารถนำประเทศไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตกของประเทศที่เพิ่งได้รับการปลดปล่อยจากอาณานิคม และสามารถช่วยฟื้นฟูประเทศจากความเสียหายภายหลังสงคราม (สถาบันพระปกเกล้า, 2544 : 5)

ซึ่งต่อมา รูปแบบการปกครองดังกล่าวผสมผสานกับระบบราชการของ Weberian (ค.ศ.1864 ,อ้างถึงใน บุญบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี, 2544 : 4) ได้ถูกนำไปใช้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก อย่างไรก็ตามรูปแบบของ Weberian (ค.ศ. 1864-1920) ยากที่จะนำไปประยุกต์ใช้และสานต่อเนื่องจากการขยายตัวของระบบราชการทำให้ยากต่อการจัดการและขาดความยืดหยุ่นใน

การปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของโลก นอกจากโครงสร้างของระบบราชการจะทำให้การปกครองบ้านเมืองขาดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้ว ยังก่อให้เกิดช่องทางการบิดเบือนการใช้อำนาจและการคอร์รัปชัน

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

ธรรมาภิบาล เป็นแนวคิดที่ใช้ในสาขารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเป็นคำที่อยู่รวมกับกลุ่มคำประชาธิปไตย ประชาสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาที่ยั่งยืน ในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา กลุ่มคำดังกล่าวนี้มีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปองค์กรของรัฐ นักรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนหนึ่งมองว่า ธรรมาภิบาลเป็นมิติใหม่ที่น่าหนักหน่วงของผู้บริหารในการที่จะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบสามารถประเมินผลงานได้อย่างชัดเจน และมีการแข่งขันเพื่อจัดการการบริการที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่งเกี่ยวกับการมีธรรมาภิบาล คือการมีรัฐบาลที่มาจากระบบประชาธิปไตยไม่ได้หมายความว่า จะนำไปสู่การมีธรรมาภิบาลเสมอไป หากแต่รัฐบาลประชาธิปไตยนั้นเป็นพื้นฐานที่ดีที่ช่วยสนับสนุนให้นำไปสู่การมีธรรมาภิบาลได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่จะได้ผลดีนั้น ต้องมีการบริหารจัดการที่ดีทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจของผู้ปฏิบัติการณ์ในทุกระดับ และ ธนาคารโลก ได้มีความเห็นไปในแนวเดียวกันที่ว่า การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อควบคุมสังคมโดยสัมพันธ์กับการพัฒนาทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ ให้มีความชอบธรรมและความโปร่งใสในการปฏิบัติการณ์ จะเป็นตัวตัดสินว่าการจัดการนั้นดีหรือไม่ (สถาบันพระปกเกล้า, 2543 : 6)

ธรรมาภิบาล (Good Governance) ถือเป็นหลักของการบริหารสาธารณะที่ให้ความสำคัญกับหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและให้ความสำคัญกับประชาชนเพื่อมุ่งให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนในการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับ

ความอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองต่อความต้องการ มีการติดตามประเมินผล การปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

ในช่วงปีพ.ศ. 2539-2540 แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการที่ดีได้เผยแพร่สู่ สังคมไทย โดยองค์กรพัฒนาในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งนักวิชาการที่ตระหนักถึง ความสำคัญของการบริหารจัดการที่ดีในการสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยได้หยิบยก ปัญหาที่เป็นผลกระทบจากการมีระบบบริหารจัดการที่ไม่ดีและแนวทางสร้างระบบที่ดีขึ้นมา เป็นประเด็นในการสร้างความเข้าใจและระดมความเห็นจากประชาชนในภาคส่วนต่าง ๆ ของ สังคมเป็นผลให้ภาคประชาชน ภาคประชาสังคมเกิดการตื่นตัวในเรื่องดังกล่าวอย่างกว้างขวาง องค์กรต่างประเทศที่ให้เงินกู้และเงินช่วยเหลือเช่นธนาคาร โลก และกองทุนการเงินระหว่าง ประเทศ ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาเป็นแนวปฏิบัติ เพื่อการนำ เงินไปใช้อย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีหลักการของการมีธรรมาภิบาล หลายหลักการแตกต่างกันออกไป แต่ก็มักมีหลักการพื้นฐานคล้ายกัน หลักการพื้นฐานที่สำคัญ คือ หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส สำนึกรับผิดชอบ และประสิทธิภาพประสิทธิผล

คำว่า ธรรมาภิบาล เกิดจากคำว่า “ธรรม” บวกกับ “อภิบาล” (การรักษาซึ่งธรรม) มาจากคำภาษาอังกฤษว่า Good Governance โดยคำว่า Governance (การอภิบาล) คือ วิธีการใช้อำนาจเพื่อการบริหารทรัพยากรขององค์กร Good Governance (ธรรม + อภิบาล = ธรรมาภิบาล) จึงเป็นวิธีการที่ดีในการอำนาจ เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร (โดย ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ทำการให้คำจำกัดความสั้น ๆ นี้ไว้ในการบรรยาย นักศึกษาที่สถาบันพระปกเกล้า) อย่างไรก็ตาม คำว่า Good Governance นี้คณะกรรมการ บัญญัติศัพท์รัฐศาสตร์ของราชบัณฑิตยสถาน ได้บัญญัติว่า “วิธีการปกครองที่ดี” แต่ นักวิชาการบางท่านใช้คำว่า “ธรรมรัฐแห่งชาติ” ซึ่งไม่ตรงกับความหมายในภาษาอังกฤษ เพราะ “ธรรมรัฐ” แปลว่า “รัฐที่มีธรรม” แต่มีการให้ความหมายโดยทางกรมการข้าราชการ พลเรือนว่า “สุประศาสนการ”ซึ่งต่อมา ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้นำเสนอคำว่า “ธรรมาภิบาล” (จันทองประเสริฐ, 2545) และทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ใช้คำว่า “การบริการกิจการและสังคมที่ดี” ขณะที่ทาง คณะกรรมการพัฒนาระบบงานใช้คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ดังปรากฏในพระราช กฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย, 2546)

ในส่วนของประเทศไทยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้กำหนดแนวทางเพื่อสร้างการบริหารจัดการที่ดีในยุทธศาสตร์การพัฒนาประชารัฐ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาประสิทธิภาพของภาคราชการ การสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาได้อย่างเต็มศักยภาพ ตลอดจนการเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างภาครัฐกับประชาชน เพื่อให้เกิดการประสานร่วมมือกันในการพัฒนาประเทศ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ยังคงให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องกับการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี โดยได้ขยายกรอบการดำเนินงานให้ครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม ได้แก่ การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในภาคธุรกิจเอกชน การส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของกลไกตรวจสอบทั้งที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกลไกตรวจสอบสาธารณะในภาคประชาชน รวมทั้ง การปลูกจิตสำนึกของประชาชนในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม ความพอดี เพื่อเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทย

แนวความคิดในการพัฒนาหลักธรรมาภิบาลหรือระบบการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีมีการกล่าวถึงเป็นระยะในแวดวงของนักวิชาการตั้งแต่ช่วงก่อนการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 แต่ยังไม่ค่อยแพร่หลายด้วยเหตุผล 2 ประการคือ แนวความคิดยังขาดความชัดเจนและคนส่วนใหญ่ยังไม่สนใจเมื่อประเทศไทยต้องประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน เมื่อรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีนายชวน หลีกภัย ได้เข้ามาบริหารประเทศในปลายปี พ.ศ.2540 ภาวะแวดล้อมและเงื่อนไขการู้วิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลต้องหันมาให้ความสนใจประเด็นนี้อย่างจริงจัง โดยได้พิจารณาเห็นความจำเป็นที่ประเทศชาติต้องมีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบูรณสังคมและประเทศ เพื่อพลิกฟื้นภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจสร้างความเข้มแข็งให้กับสภาพเศรษฐกิจสังคม และการเมืองของประเทศเพื่อสามารถรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้อย่างทันสถานการณ์

รัฐบาลในยุคนั้นได้มีหนังสือลงวันที่ 15 ธันวาคม 2540 ขอความร่วมมือจากมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยในการดำเนินการค้นคว้า วิจัยเพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมทั้งในระยะสั้นและระยะยาวในการแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาประเทศให้มีความยั่งยืนและถาวร โดยเร็วที่สุด

สังคีต พิริยะรังสรรค์ (2549 : 11-13) ประสพการณ์จากทั่วโลกเช่นเดียวกันที่สอนให้เราว่าการต่อสู้กับปัญหาคอร์รัปชันต้องคำนึงถึงการมีรัฐบาลที่ดี (Good Government) และการมีธรรมาภิบาล(Good Governance)ประกอบด้วยกัน เป็นที่ยอมรับทั่วไปแล้วว่ารัฐบาลที่ดีคือเงื่อนไขเบื้องต้นที่สำคัญมากที่สุดสำหรับการสร้างธรรมาภิบาลและพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืนให้เกิดขึ้น เพราะรัฐบาลที่ดีจะต้องทำหน้าที่ในการวางกรอบการบริหารจัดการของรัฐและกรอบในการบริหารของรัฐบาลตลอดจนส่งเสริมธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น

โดยหลักการแล้วธรรมาภิบาลและการพัฒนาเศรษฐกิจจะต้องถูกกำหนดให้มีเป้าหมายระยะยาวยิ่งกว่าการมีรัฐบาลที่ดี เพราะธรรมาภิบาลไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากไม่มีรัฐบาลที่ดี ในทางทฤษฎีรัฐบาลที่ดีต้องแสดงให้เห็นว่ามีความชอบธรรมทางการเมือง โดยผ่านการเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตย และการปฏิบัติต่อพรรคการเมืองฝ่ายค้านด้วยความเป็นธรรม มีความน่าเชื่อถือ(Accountability) ในการให้ข่าวสารข้อมูลแก่สังคม มีการแบ่งแยกอำนาจ มีระบบการตรวจสอบทั้งภายนอกและภายในที่มีประสิทธิภาพ มีระดับการทุจริตและการเล่นพรรคเล่นพวกน้อย ข้าราชการมีความสามารถมีนโยบายที่เป็นจริงและมีค่าใช้จ่ายในการป้องกันประเทศต่ำ สิทธิมนุษยชนได้รับการคุ้มครอง และกิจกรรมการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนได้รับการยอมรับระบบศาลมีความยุติธรรมและรัฐบาลไม่ใช่อำนาจตามอำเภอใจ

ธรรมาภิบาลจึงเป็นเรื่องของหลักการบริหารแนวใหม่ ที่มุ่งเน้นหลักการ โดยมีใช้หลักการที่เป็นรูปแบบทฤษฎีการบริหารงาน แต่เป็นหลักการการทำงาน ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้ว จะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุดคือ ความเป็นธรรม, ความสุจริต, ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล (ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ, 2545)

การมีระบอบการปกครองที่ดีหรือมีธรรมาภิบาลก็จะช่วยในการควบคุมการคอร์รัปชันได้เช่นเดียวกัน สำหรับธนาคารโลก (พ.ศ.2537)แล้ว ธรรมาภิบาล หมายถึง การที่รัฐบาลต้องมีนโยบายที่เป็น ไปอย่างเปิดเผยและสามารถทำให้เกิดความสำเร็จได้(นโยบายที่สำคัญ ๆ ของรัฐที่จะส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างกว้างขวาง สมควรที่จะให้มีการทำประชาพิจารณ์ และผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติด้วย) การมีข้าราชการที่มีจริยธรรมไม่ยอมให้นักการเมืองคดโกง หรือนำไปใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองไม่ยอมให้ข่มขู่คุกคาม หรืออุ้มหัวคะแนนคู่แข่งขันของนักการเมืองฝ่ายรัฐบาล การบริหารงานของรัฐบาลมีความโปร่งใส น่าเชื่อถือ มีภาคประชาชนที่เข้มแข็งและสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายของภาครัฐ ที่สำคัญก็คือ ทุกฝ่ายรวมถึงรัฐบาลต้องยอมอยู่ใต้กฎหมายและกติกายันเดียวกัน

จึงสรุปแนวคิดของ ธรรมนูญฉบับนี้ ธรรมนูญฉบับนี้เป็นเรื่องของหลักการ บริหารแนวใหม่ ที่มุ่งเน้นหลักการ โดยมีใช้หลักการที่เป็นรูปแบบทฤษฎีการบริหารงาน แต่ เป็นหลักการการทำงาน ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้ว จะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะ นำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุดคือ ความเป็นธรรม, ความสุจริต, ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ เมื่อมีหลักการที่เป็นแนวทางในการสร้างธรรมนูญฉบับแล้ว หน่วยงานที่ต้องการใช้หลักการ บริหารที่มุ่งสร้างธรรมนูญฉบับสามารถประยุกต์ใช้ได้และวัดระดับการมีธรรมนูญฉบับของ หน่วยงานตนได้ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากผู้ใช้บริการและผู้รับบริการ ตลอดจน รวบรวมข้อมูลที่มีอยู่แล้วเพื่อให้ผู้บริหารสามารถนำไปปรับปรุงแก้ไขการทำงานของ หน่วยงานให้มีธรรมนูญฉบับมากขึ้นได้

## 1.2 ความหมายของธรรมนูญฉบับนี้ หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

แนวคิดของ “การปกครอง” “การบริหารจัดการ” หรือ Governance ไม่ใช่เรื่อง ใหม่ แต่เป็นสิ่งที่มีความพร้อมกับการมีอารยธรรมของมนุษย์ ดังนั้นเราอาจให้ความหมายของ “การปกครอง” หรือ “การบริหารจัดการ” ว่าเป็นกระบวนการของการตัดสินใจและ กระบวนการที่มีการนำผลของการตัดสินใจไปปฏิบัติ คำว่าการปกครองหรือการบริหารจัดการ อาจถูกใช้ไปในหลายสถานะ เช่น ในเรื่องของการปกครองหรือการบริหารงานเอกชน การ ปกครองหรือการบริหารงานในระดับนานาชาติ ระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่น

เนื่องจากมีผู้ที่ให้คำนิยามและความหมายของคำว่า ธรรมนูญฉบับนี้ ไว้มากรวมทั้ง องค์การต่าง ๆ ได้นำไปใช้ ดังนั้นจึงรวบรวมคำนิยามที่องค์กรหลักและบุคคลสำคัญที่มีบทบาท ในการส่งเสริมธรรมนูญฉบับนี้ ได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

1.2.1 ธนาคารโลก (World Bank) ได้นำไปใช้ครั้งแรกเมื่อประมาณปี ค.ศ. 1989 ซึ่งใช้ใน รายงานเรื่อง “Sub-Sahara: From Crisis to Sustainable Growth” (นฤมล ทับจุมพล , 2541) โดยได้ให้ความหมายว่า Good Governance เป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้ อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยนัยของความหมายของธนาคารโลก เป็นการชี้ให้เห็น ความสำคัญของการมีธรรมนูญฉบับนี้เพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาล สามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพมีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ที่ทำให้มี การดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ และสื่อที่มีความ โปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2544 : 7)

**1.2.2 องค์การสหประชาชาติ (United Nations)** ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาล เพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกันและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส ธรรมาภิบาลคือการมีส่วนร่วมของประชาชน และสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกันได้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2544 : 7)

**1.2.3 United Nations and Development Programme (UNDP)** ให้นิยามของคำว่า ธรรมาภิบาล ว่าหมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และสถาบันต่าง ๆ ที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกับบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ขึ้นอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา (สุจิต นิमितกุล, 2543: 13-24)

**1.2.4 ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (The Asian Development Bank)** กล่าวว่า ธรรมาภิบาล คือ การมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2544 : 7)

**1.2.5 องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น JICA** กล่าวถึงธรรมาภิบาล ว่าเป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม (อมรา พงศาพิชญ์, 2543 : 68-81)

**1.2.6 โคฟี อันนัน (Kofi Annan)** อดีตเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ กล่าวว่าธรรมาภิบาลเป็นแนวทางการบริหารงานของรัฐที่เป็นการก่อให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชนหลักนิติธรรม สร้างเสริมประชาธิปไตย และมีความโปร่งใส และเพิ่มประสิทธิภาพ (สถาบันพระปกเกล้า, 2544 : 7)

ในทศนะของธนาคาร โลก และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ธรรมชาติเป็นการใช้  
อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ  
มีระบบที่ยุติธรรมกระบวนการทางกฎหมายที่อิสระ ในขณะที่นิยามของธนาคารพัฒนาแห่ง  
เอเชียเน้นไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยรวมแล้ว ทั้ง  
ธนาคาร โลก และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียต่างเน้นประเด็นการบริหารจัดการของภาครัฐอย่างมี  
ประสิทธิภาพและ โปร่งใส ดังนั้นแนวคิดขององค์กรระหว่างประเทศ จึงเป็นเรื่องการสร้าง  
ความเชื่อถือและความชอบธรรมของรัฐบาลที่มีต่อต่างประเทศ

แม้ว่าประเทศไทยทำสัญญาการค้ากับประเทศตะวันตกในรัชกาลที่ 4 (พ.ศ. 2398)  
โดยประเทศไทยเปิดรับการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม แต่รูปแบบ  
การเมืองการปกครองของไทยได้ถูกปรับเปลี่ยนเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์การ  
เปลี่ยนแปลงของสังคมไทยที่ละเอียดละน้อยจนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่อย่างเห็นได้  
ชัดในสมัยรัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2475)

อย่างไรก็ตามการเมืองการปกครองของไทยปัจจุบันยังอยู่ในระหว่างการพัฒนา  
และเปลี่ยนแปลง รัฐบาลไทยยังขาดเสถียรภาพ และพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยยังไม่เข้มแข็ง  
เท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นด้านคุณภาพหรือระดับการศึกษา ความเสมอภาคทางสิทธิ และสถานภาพ  
ทางสังคม ปัญหาดังกล่าวผลักดันให้ประเทศไทยให้ความสำคัญต่อการสร้างธรรมาภิบาล ใน  
ประเทศไทยได้มีองค์กรที่เกี่ยวข้องและบุคคลที่สนใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาลให้ความหมายของ  
คำว่า ธรรมาภิบาลไว้ดังนี้

**1.2.7 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง  
และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542** ได้ระบุหลักการของคำนิยาม การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่  
ดี ไว้ดังนี้ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้  
สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่าย  
ปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและ  
ร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้าง  
ภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่หากจะมีมา  
ในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความ โปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็น  
คุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมี  
พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็น ไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุค  
ปัจจุบัน (สุคจิต นิมิตกุล, 2543 : 13-24)



1.2.8 **อำนาจ ปันยารชุน (2542)** กล่าวถึง ธรรมนูญว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไป ในหลายทางมีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

1.2.9 **ธีรยุทธ บุญมี (2541)** ชี้ว่า ความคิดรัฐธรรมนูญเป็นการมอบอำนาจการเมืองการปกครองแบบใหม่ที่แข็งทื่อตายตัว แต่ให้มีปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาชนและให้มีลักษณะแยกย่อยมากขึ้น แนวคิดรัฐธรรมนูญคือ การเป็นหุ้นส่วนกันในการบริหารและปกครองประเทศ โดยรัฐ ประชาชน และเอกชน ซึ่งขบวนการอันนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนดี ซึ่งแนวคิดนี้เกิดจากการที่ประชาชนเห็นว่าระบบราชการล้าหลัง ทุกส่วนต้องการการปฏิรูป ต้องมีการปรับโครงสร้างราชการให้ดีขึ้น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และประชาชนต้องการให้มีการตรวจสอบโดยสื่อมวลชนและนักวิชาการ ธีรยุทธ บุญมี เป็นผู้ที่ยอมรับว่า ธรรมนูญเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างภาครัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ซึ่งทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใสตรวจสอบได้ และมีความร่วมมือของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในการที่จะสร้างธรรมนูญในสังคมไทย ได้ นั้น ธีรยุทธ บุญมีเสนอให้ปฏิรูประบบ 4 ส่วนคือ ปฏิรูปภาคราชการ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคเศรษฐกิจสังคมและปฏิรูปกฎหมาย

1.2.10 **รัชนา สานติยานนท์ (2544:19)** อธิบายความหมายของ Good Governance ว่า หมายถึง การบริหารจัดการที่จะทำให้งานสำเร็จ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสอดคล้องกับความต้องการของสังคม โดยผู้ที่อยู่ในองค์กรทุกระดับมีความพอใจ

1.2.11 **ประเวศ วะสี (2542)** อธิบายว่าการที่สังคมประกอบด้วยภาคสำคัญ ๆ 3 ภาค คือภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน เมื่อพิจารณาถึงธรรมนูญก็จะรวมถึงความโปร่งใส ความถูกต้องของสามภาคดังกล่าว ธรรมนูญในทัศนะของนายแพทย์ประเวศ วะสี จึงเป็นเสมือนพลังผลักดันที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ

1.2.12 **ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541)** ให้ความหมายธรรมนูญว่า การที่กลไกของรัฐทั้งการเมืองและการบริหาร มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก

1.2.13 **สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2543)** ได้ให้ความสำคัญขององค์กรประชาสังคม ซึ่งมีส่วนในการร่วมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ทั้งนี้องค์กรรัฐจะอาศัยการบริหารจัดการที่ดีเป็นกลไกเกื้อหนุน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการฟื้นฟูสังคมและ

เศรษฐกิจของชุมชนให้ยั่งยืนจะเห็นว่าความหมายและคำนิยามของคำว่า “ธรรมาภิบาล” มีความหลากหลาย ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะการปกครอง วัฒนธรรม และ วัตถุประสงค์ ของประเทศและองค์การที่ผลักดันให้นำแนวคิดนี้ไปใช้ อย่างไรก็ตาม คำนิยามต่าง ๆ เหล่านี้ มีแนวคิดพื้นฐานหลักการ กระบวนการ และผลที่คาดหวัง ที่ใกล้เคียงกันหลายประเด็นดังได้สังเคราะห์และ การสร้างธรรมาภิบาลเพื่อการปฏิรูปการบริหารการปกครองประเทศให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และกระตุ้นให้ประชาชนทุกฝ่ายทุกระดับร่วมกันพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครองแห่งเอเชีย อานันท์ ปันยารชุน ธีรยุทธ บุญมี นายแพทย์ประเวศ วะสี ศาสตราจารย์ชัยอนันต์ สมุทวณิช และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้นำเสนอไว้ซึ่งมีความสอดคล้องกับบริบทการพัฒนาและส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย และมีความเหมาะสมกับวัฒนธรรม สังคม และลักษณะการปกครองปัจจุบันของประเทศ

**1.2.14 วรภัทร โตรณะเกษม (2542 : 11-17) การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance)** ในองค์การ อธิบายว่า Good Governance หมายถึง “การกำกับดูแลที่ดี” หรือหมายถึง “การใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของที่จะปกป้อง ดูแลผลประโยชน์ของตนเอง โดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร” หัวใจสำคัญโครงการขยายผลเพื่อนำตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีระดับองค์กร ไปสู่การปฏิบัติ 2-4 ของธรรมาภิบาล คือ ความโปร่งใส (Transparency) ความยุติธรรม (Fairness) และความรับผิดชอบในการตัดสินใจ (Accountability) การกำกับดูแลที่ดีมีความจำเป็นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ในกรณีภาครัฐจะเรียกว่า Good Political Governance ผู้เป็นเจ้าของคือ “ประชาชน” ผู้ใช้สิทธิของตนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่ในสภาเพื่อกำกับดูแลผู้บริหารคือรัฐบาลให้บริหารประเทศในทางที่ถูกต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ในส่วนภาคเอกชนเรียกว่า Good Corporate Governance ผู้เป็นเจ้าของคือ “ผู้ถือหุ้น” ใช้สิทธิในการเลือกคณะกรรมการบริหารบริษัทเข้าไปทำหน้าที่กำหนดนโยบายคัดเลือกลงและกำกับดูแลผู้บริหารให้บริหารงานเพื่อความเจริญก้าวหน้าของบริษัทตามเจตนารมณ์ของผู้ถือหุ้น

**1.2.15 อรพินท์ สฟโซคชัย (2545 : 2) กล่าวถึงความหมายของธรรมาภิบาลว่า** หมายถึง การกำหนด กลไกและกติกาสังคมเพื่อให้บริการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน มีสุข มีเสถียรภาพและความมั่นคงในสังคม

**1.2.16 อมรา พงศาพิชญ์ (2543 : 17-24) ธรรมรัฐและธรรมราษฎรกับองค์การประชาสังคมได้อธิบายความหมายของธรรมรัฐและธรรมราษฎรโดยแยกความหมายระดับนามธรรมและรูปธรรม ความหมายของธรรมรัฐและธรรมราษฎร ในระดับนามธรรม หมายถึง**

การดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวม โดยสมาชิกของสังคมนั้นมีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ส่วนความหมาย ในระดับรูปธรรมคือ การกำหนดเกณฑ์หรือกฎกติกาเพื่อให้สมาชิกในสังคม นั้น ๆ สามารถ ตรวจสอบดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวมได้ ตัวอย่างของกฎเกณฑ์คือ ความ โปร่งใสในการทำงาน ความเสมอภาคในการกระจายผลประโยชน์ ความยุติธรรม ฯลฯ

1.2.17 ปฐมพงศ์ นฤพฤทธิพงศ์ (2541 : 35-51) ปรัชญาการศึกษาว่าด้วย “ธรรม รัฐ”(Righteous State) ได้แสดงให้เห็นว่าแนวคิดเรื่องธรรมรัฐมีมานานแล้วและความหมายก็ แตกต่างกันไป เช่น ในความหมายของไทยและปราชญ์ชาวกรีกแต่อย่างไรก็ตามความหมายของ ธรรมรัฐของไทยและกรีกนั้นตรงกันที่พอสรุปได้ว่า ธรรมรัฐ คือความถูกต้องชอบธรรมจากผู้นำ ในระดับต่าง ๆ และประชาชนทุกหมู่เหล่าในสังคม กล่าวคือ เป็นผู้ที่มีสิทธิเสรีภาพ มีหน้าที่ถูกต้อง เหมาะสมในสังคม ซึ่งหมายถึงในฐานะพลเมืองที่ดีมีศีลธรรม มีจรรยาดี มีความรู้ดี มีความเฉลียวฉลาด กล่าวหาญ เป็นต้น แต่บทบาทหน้าที่ของแต่ละบุคคลก็จะแตกต่างกันไป ทั้งนี้เนื่องจาก พื้นฐานอาชีพ ความรู้ความสามารถ ตลอดจนระบบงาน ระบบราชการ และระบบสังคมที่ต่างกัน จากนั้นผู้เขียนยังชี้ให้เห็นถึงธรรมรัฐ ในแง่ต่าง ๆ ได้แก่ รัฐที่ดี(Good State) ระบบการศึกษาที่ดี (Education Philosophy) และระบบการเมืองที่ดี ซึ่งชี้ให้เห็นว่าธรรมรัฐนั้น ได้แก่ องค์การต่าง ๆ ของสังคม และระบบสังคมที่เป็นอยู่นั้นต้องยึดหลักความถูกต้องเป็นสิ่งสำคัญ ในตอนท้าย ผู้เขียนได้ อธิบายปรัชญาศาสตร์ศึกษาที่มีหลายสาขาวิชาที่ต้องทำการศึกษาไปพร้อม ๆ กัน ได้แก่

- 1) วิชาปรัชญาศึกษาศาสตร์
- 2) วิชาปรัชญารัฐศึกษาหรือปรัชญารัฐศาสตร์
- 3) วิชาปรัชญาวิทยาศาสตร์ศึกษา
- 4) วิชาปรัชญาธุรกิจศึกษา
- 5) วิชาปรัชญานิติศาสตร์ศึกษา

การศึกษาวิชาปรัชญาเหล่านี้เพื่อให้ผู้ศึกษามีแนวคิดและนำแนวทางนั้นไปใช้ในการ วิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อสรุปหลักการและเหตุผลของศาสตร์ใหม่ ๆ ได้ นอกจากนี้ยังมีศาสตร์อีก หลายสาขา เช่น ปรัชญา เศรษฐศาสตร์ศึกษา ปรัชญาสังคมวิทยาศาสตร์ศึกษา ปรัชญามานุษยวิทยาศึกษา ปรัชญาจิตวิทยาศึกษา ปรัชญานิเวศวิทยาศึกษา เป็นต้น โดยการศึกษาเรื่องธรรมรัฐก็เป็นศาสตร์ สาขาหนึ่ง คือ วิชาปรัชญาการศึกษาว่าด้วยธรรมรัฐ ซึ่งเมื่อศึกษาในรูปแบบเดียวกันกับศาสตร์อื่นก็ อาจเป็นวิธีการหรือแนวทางที่จะนำไปสู่การค้นพบระบบวิธีการที่จะนำไปสู่การแก้ไขข้อบกพร่อง เกี่ยวกับการบริหารการปกครองที่กำลังเป็นปัญหาอยู่ในขณะนี้ และจะเป็นเครื่องมือที่ดีที่จะกำจัดอวิชชา(Ignorance)ในตัวบุคคลทั้งในภาครัฐและเอกชนได้ อันนำไปสู่การพัฒนาประเทศ

1.2.18 ยุค ศรีอาริยะ (2546 : 42)กล่าวว่า ธรรมรัฐมีความหมายไม่ตรงกับ ความหมายของ Good Governance นี้ก็ เพราะ Good Governance น่าจะหมายถึง ระบบในการ บริหารและจัดการที่ดีมากกว่าจะหมายถึงการสร้างรัฐที่ดีงาม และหากใช้คำไทยว่า ธรรมรัฐ ภาษาอังกฤษ ก็น่าจะเป็นคำว่า Good State ไม่ใช่ Good Governance

1.2.19 บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 17) ได้เลือกใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” โดยใช้ เหตุผล 2 ประการคือ

1) รากศัพท์ของคำว่า ธรรมาภิบาล มาจากคำว่า ธรรม และ อภิบาล ซึ่งตาม พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายของ ธรรม ในหน้า 420 ว่า หมายถึงคุณความดี ความถูกต้อง และ อภิบาล ในหน้า 918 ว่าหมายถึง บำรุงรักษา ปกครองซึ่ง ตรงกับรากภาษาอังกฤษ

2) ธรรมาภิบาลใช้ได้ในความหมายอย่างกว้างซึ่งรวมทั้งการบริหารจัดการที่ดี ขององค์กรธุรกิจเอกชน (Good Corporate Governance) และการปกครองที่ดีของภาครัฐ

ปัจจุบันนี้ ทั้งในการศึกษาและวิชาชีพทางด้านการบริหารรัฐกิจนั้นถือได้ว่า ธรรมาภิบาลเป็นมิติของกระบวนการทัศน์ใหม่ของการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งมีองค์ประกอบหลักที่ สำคัญดังนี้ การเน้นบทบาทของผู้บริหารงานภาครัฐ ในฐานะที่เป็นผู้ให้บริการที่มีคุณภาพสูง ตามที่ประชาชนต้องการ สนับสนุนให้เกิดความเป็นอิสระในการบริหารงานในแต่ละระดับมาก ขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดการควบคุมของราชการส่วนกลาง การเรียกร้องความสามารถใน การปฏิบัติงานทั้งในระดับบุคคลและองค์กร และการใช้เรื่องนี้เป็นเกณฑ์ในการวัดผลการ ปฏิบัติงานและให้ผลตอบแทน การตระหนักให้เห็นความสำคัญของการจัดให้มีทรัพยากร บุคคลและเทคโนโลยี ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารสามารถปฏิบัติงานได้บรรลุผลตามเป้าหมาย และ การเปิดกว้างให้มีการแข่งขัน โดยพิจารณาว่าจุดมุ่งหมายของงานภาครัฐในแบบใดที่ยังควร กระทำโดยส่วนราชการ และ ส่วนใดควรปล่อยให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ

1.2.20 ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ (2545 : 25-33)ในด้านคำนิยามหรือความหมาย นั้น ได้มีการตีความ Good Governance กันไปหลายรูปแบบซึ่งจะมีนัยที่แตกต่างกัน ไปต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือมีส่วนได้เสียทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นรัฐ ประชาสังคมและสถาบันที่ทำหน้าที่ เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐ ตัวอย่างเช่น สถาบันที่ทำหน้าที่บริหารงานภาครัฐ นอกจาก ต้องกำหนดบทบาทของตนเองอย่างชัดเจนในกรอบของสังคมที่ดำเนินไปอย่างมีพลวัตรแล้ว เรื่องของระบบและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการตัดสินใจ ตลอดจน ความพร้อมของแต่ละหน่วยงานที่จะแสดงความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ก็จะเป็นจุดที่

สถาบันเหล่านี้ต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่งด้วยกัน ขณะที่สถาบันที่จัดการศึกษาและฝึกอบรมในเรื่องธรรมาภิบาลจะได้ไม่ให้ความสนใจแต่เฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพขององค์กรซึ่งทำหน้าที่ทางด้านการบริหารเท่านั้น แต่ยังสนใจด้วยว่าองค์กรเหล่านี้มีการชำระรักษาไว้ซึ่งหลักการอันถูกต้องหรือไม่ และยึดถือระบบคุณค่าประเภทใด เพราะต้องดำเนินการรณรงค์ให้เกิดความมั่นใจว่า รัฐบาลจะรักษาระบบการบริหารกิจการแผ่นดินไว้เป็นอย่างดีและสามารถส่งมอบให้รัฐบาลชุดต่อไปเมื่อตนเองหมดวาระลงโดยไม่มีส่วนใดบกพร่องเสียหาย

จึงสรุปได้ว่า “ธรรมาภิบาล หมายถึง เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อให้มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

### 1.3 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

องค์ประกอบของธรรมาภิบาล เป็นหลักคิดและแนวปฏิบัติที่องค์การต่าง ๆ เกี่ยวกับกรอบ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ แนวทาง หรือวิธีปฏิบัติ ในการพิจารณาองค์ประกอบของธรรมาภิบาลในที่นี้ได้พิจารณาจากกรอบแนวคิดนโยบาย และหลักเกณฑ์การปฏิบัติเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลของหน่วยงานหลักที่มีความสำคัญ ได้แก่องค์กรระหว่างประเทศ และหน่วยงานราชการภาครัฐ ในส่วนของหน่วยราชการของรัฐ จะได้พิจารณาถึงสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้เสนอแนะไว้เพื่อเป็นหลักปฏิบัติเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลของหน่วยงานต่าง ๆ องค์ประกอบของธรรมาภิบาลนั้น มีนักวิชาการและองค์การต่าง ๆ กำหนดให้ดังนี้

1.3.1 สำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ. 2542 โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติสำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้นระเบียบนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 โดยทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและรายงานผลการปฏิบัติต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้ระบุถึงหลักสำคัญของธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมหลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เน้นการกำหนดเป็นกรอบแนวทางให้แก่หน่วยงานราชการเพื่อถือปฏิบัติ สรุปเป็นสาระสำคัญดังนี้

1) **หลักนิติธรรม** เป็นการตรากฎหมาย และกฎข้อบังคับ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับ เหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

2) **หลักคุณธรรม** เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยบรรดาคำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทนมีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3) **หลักความโปร่งใส** เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความ โปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร ได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

4) **หลักการมีส่วนร่วม** เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความเห็น การได้ สวมสาธารณะ ประชาพิจารณ์การแสดงประชามติ

5) **หลักความรับผิดชอบ** เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความ รับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6) **หลักความคุ้มค่า** เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิด ประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรดาคำให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า อนุรักษ์ สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขัน ได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

1.3.2 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการ และการสั่งการให้ส่วน ราชการและข้าราชการปฏิบัติให้ชัดเจนเป็นแนวเดียวกัน โดยไม่ก่อให้เกิดการใช้ดุลพินิจในการ เลือกรูปแบบของแต่ละส่วนราชการ ทั้งนี้ สามารถวัดผลการปฏิบัติงานได้ รวมทั้งเพื่อประโยชน์ สูงสุดต่อประชาชนได้ จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้นเพื่อให้ทุกส่วนราชการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามวัตถุประสงค์

- 1) เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน
- 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

- 3) มีประสิทธิภาพเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- 4) ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น
- 5) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- 6) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

โดยสรุปเนื้อหาของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ดังนี้

1. การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังนี้
  - 1.1 เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน
  - 1.2 เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
  - 1.3 มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
  - 1.4 การลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ (และกระจายอำนาจการตัดสินใจ)
  - 1.5 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ (รวมการกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น)
  - 1.6 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน (รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและการเปิดเผยข้อมูล)
  - 1.7 มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการ
2. การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม โดยการถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับบริการจากรัฐ
3. การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ หมายถึง การบริหารงานที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ (Results) โดยมีตัวชี้วัด (Indicators) ที่เป็นรูปธรรม ซึ่งจะสามารถสะท้อนผลงานว่ามีความสอดคล้องเป็นแนวเดียวกับภารกิจและวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นไว้ รวมทั้งผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีความคุ้มค่ากับทรัพยากรที่ใช้ไปอย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์
4. การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจภาครัฐ โดยกำหนดวิธีการทำงานของส่วนราชการต้องปฏิบัติตามหลักความโปร่งใส, หลักความคุ้มค่า, หลักความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ (หลักความรับผิดชอบ)

## 5. การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

- 5.1 การกระจายอำนาจการตัดสินใจ
- 5.2 การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม

## 6. การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ

- 6.1 การทบทวนภารกิจ
- 6.2 การทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ

## 7. การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน

- 7.1 การกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงาน
- 7.2 การจัดระบบสารสนเทศ
- 7.3 การรับฟังข้อร้องเรียน
- 7.4 การเปิดเผยข้อมูล

## 8. การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

- 8.1 การประเมินผลโดยผู้ประเมินอิสระเพื่อวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ และความคุ้มค่าในภารกิจ
- 8.2 การประเมินผลประสิทธิภาพในการบังคับบัญชา
- 8.3 การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ (ส่วนเฉพาะตัวกับส่วนประโยชน์ของหน่วยงาน)
- 8.4 หากผลการประเมินของส่วนราชการดีให้มีการจัดสรรเงินเป็นรางวัล การเพิ่มประสิทธิภาพ

9. บทเบ็ดเตล็ดเป็นเรื่องทั่วไป เช่น ให้อำนาจ ก.พ.ร. โดยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรี อาจกำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัตินอกเหนือพระราชกฤษฎีกานี้ก็ได้

### 1.3.3 กระทรวงมหาดไทย องค์กรประกอบในการเสริมสร้างการบริหารกิจการ

บ้านเมืองและสังคมที่ดีของกระทรวงมหาดไทยมี 11 องค์กรประกอบคือ การมีส่วนร่วม ความ ยั่งยืน สิ่งที่ชอบธรรม ความโปร่งใส ความเป็นธรรมและความเสมอภาค ความรู้และทักษะของ เจ้าหน้าที่ ความเสมอภาคทางเพศ ความอดทนอดกลั้น หลักนิติธรรม ความรับผิดชอบ และการ เป็นผู้นำที่กล้าหาญ จะเห็นได้ว่าองค์กรประกอบของกรมการปกครอง โดย กระทรวงมหาดไทย เน้น ไปทางด้านการบริหาร การปกครอง การพัฒนา และการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นสายงานที่ กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบโดยตรง (สุจิต นิमितกุล, 2543 : 13-24)



- 1) การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความกตริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดคล้องกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน
- 2) ความยั่งยืน (Sustainability) มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักการของความสมดุลทั้งในเมืองและชนบท ระบบนิเวศ และทรัพยากรธรรมชาติ
- 3) ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (Legitimacy) และให้การยอมรับ (Acceptance) การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตัวไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน
- 4) มีความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลต่าง ๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการและสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจนและเป็นไปตามที่กำหนดไว้
- 5) ส่งเสริมความเป็นธรรม (Equity) และความเสมอภาค (Equality) มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และมีระบบการรับเรื่องราวจึงทุกข้อที่ชัดเจน
- 6) มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากรและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับการทำงานได้ และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน
- 7) ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (Promoting Gender Balance) เปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น
- 8) การอดทนอดกลั้น (Tolerance) และ การยอมรับ (Acceptance) ต่อทัศนคติที่หลากหลาย (Diverse Perspectives) รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หากจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้
- 9) การดำเนินการตามหลักนิติธรรม (Operating by Rule of Law) พัฒนาปรับปรุง แก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม
- 10) ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

11) การเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) แทนการควบคุม โอนงานบางอย่างไปให้องค์กรท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด หรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้เอกชนดำเนินการแทน

1.3.4 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานข้าราชการพลเรือนเป็นผลจากการประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงาน ก.พ. เมื่อ วันที่ 23 ธันวาคม 2542 ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการคือ หลักนิติธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่า การมีส่วนร่วม และหลักคุณธรรม จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของสำนักงาน ก.พ. เน้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และการให้บริการของรัฐซึ่งพอสรุปได้

1) หลักนิติธรรม ประกอบด้วย กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีได้ มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใสและตรวจสอบได้ และ ได้รับการยอมรับจากประชาชน ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่าง ๆ

2) หลักความโปร่งใส ประกอบด้วย การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ

3) หลักความรับผิดชอบ ประกอบด้วย การได้รับการยอมรับและความพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้องการบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน และจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

4) หลักความคุ้มค่า ประกอบด้วย ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ

5) หลักการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม

6) **หลักคุณธรรม** ประกอบด้วย การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลงคุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริการจัดการและใช้ทรัพยากร ในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุดสังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย

**1.3.5 United Nations Development Programme (UNDP)** เสนอ องค์ประกอบของธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายที่ยุติธรรม ความเปิดเผยโปร่งใส การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม กลไกการเมืองที่ชอบธรรม ความเสมอภาค ประสิทธิภาพและประสิทธิผล พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม และการมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์

1) **การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)** ประชาชนทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อมโดยผ่านสถาบันต่าง ๆ ที่มีอำนาจอันชอบธรรม (Legitimate Intermediate Institution)

2) **กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of Law)** การปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพกฎหมาย โดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรมและถูกบังคับใช้กับคนกลุ่มต่าง ๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

3) **ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency)** กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์กติกาต่าง ๆ มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระ (Free Flow of Information) ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของทางราชการ ได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

4) **การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus Orientation)** การตัดสินใจดำเนินนโยบายใด ๆ ของภาครัฐ ต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคม ให้เกิดเป็นความเห็นร่วมกัน (Broad Consensus) บนพื้นฐานของสิ่งที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม

5) **กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy)** กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม เช่น การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพการมีคณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม การมีระบบราชการที่สุจริต โปร่งใสตรวจสอบได้ การมีกระบวนการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง การมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทำหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่รัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ

6) ความเสมอภาค (Equity) ประชาชนทุกคนมีความสามารถอย่างเท่าเทียมกัน ในการเข้าถึงโอกาสต่าง ๆ ในสังคม เช่น โอกาสพัฒนาหรือมีความเป็นอยู่ที่ดี โดยรัฐเป็นผู้ จัดสรรสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการ โดยเท่าเทียมกัน

7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) กระบวนการ และสถาบันต่าง ๆ เช่น รัฐสามารถจัดสรร ทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อ ตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพและ ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) การตัดสินใจใด ๆ ของ ภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเอง กระทำต่อสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะ เกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลักและมีจิตใจเสียสละเห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

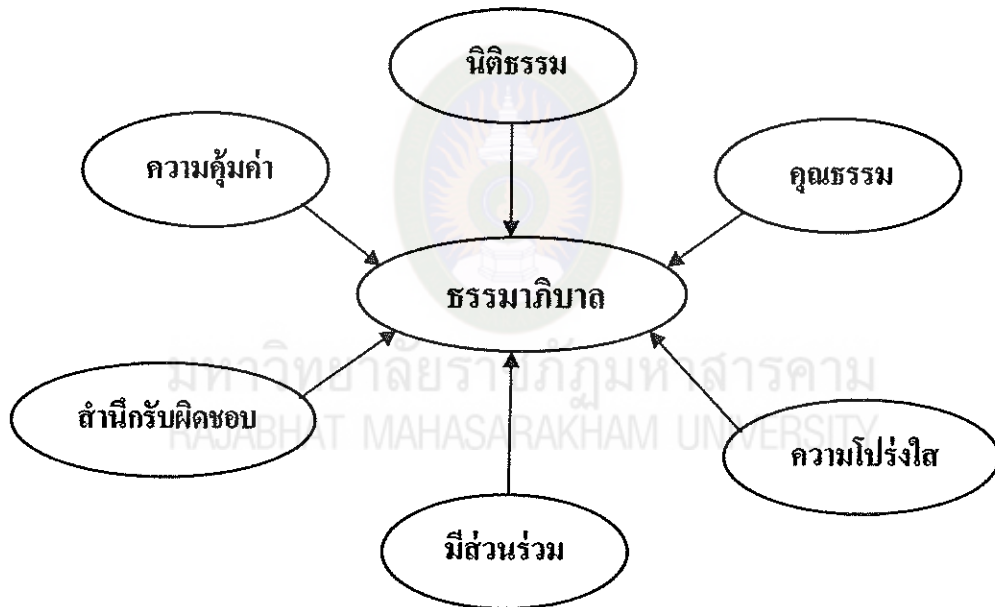
9) การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision) การที่ผู้นำและประชาชนใน ประเทศมีวิสัยทัศน์ในการสร้างธรรมาภิบาล และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

จะเห็นได้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้วางแนวทางกรอบธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนาระบบราชการไทย โดยมีเป้าหมายการดำเนินงานอย่างชัดเจนและเกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลขึ้น พร้อมทั้งมีการ ทำงานอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ซึ่งประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารส่วน ราชการ และท้ายที่สุดประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด แต่สิ่งที่เป็นเครื่องวัดธรรมาภิบาลของ ระบบราชการได้อย่างหนึ่ง คือ คะแนนดัชนีชี้วัด

ทั้งนี้ บุคลากรภาครัฐทุกคน จึงต้องช่วยกันและเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อน ระบบธรรมาภิบาลในภาพรวมให้สามารถทำงานร่วมกับประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนได้ และมีความสำคัญในแต่ละภารกิจของส่วนราชการของตน ซึ่งทุกส่วนราชการสามารถพัฒนา งานให้มีธรรมาภิบาลได้ เพื่อให้งานดีขึ้นกว่าเดิมให้เกิดผลสำเร็จมากขึ้น แม้จะใช้เวลานาน ซึ่ง หมายความว่า ถ้าบุคลากรภาครัฐร่วมมือกันพัฒนาระบบราชการให้ดีขึ้นเร็วขึ้นและมี ประสิทธิภาพมากขึ้นให้เกิดธรรมาภิบาล ไม่ว่าจะเป็นการปรับบทบาทภารกิจ การพัฒนาการ ให้บริการประชาชน การยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงาน พร้อมกับเปิด ระบบราชการเข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตยให้ประชาชนและองค์กรเอกชนได้มีส่วนร่วม ระบบราชการก็จะสามารถตอบสนองระบบธรรมาภิบาลเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนได้

#### 1.4 การวัดระดับการมีธรรมาภิบาลและตัวชี้วัดธรรมาภิบาล

ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ(2546) อธิบายการมีธรรมาภิบาลและการนำไปประยุกต์ใช้ดังนี้ ธรรมาภิบาลอาจประกอบไปด้วยหลักการต่าง ๆ มากมายแล้วแต่ผู้ที่จะนำเรื่องของธรรมาภิบาลไปใช้ และจะให้ความสำคัญกับเรื่องใดมากกว่ากัน และในบริบทของประเทศบริบทของหน่วยงาน หลักการใดจึงจะเหมาะสมที่สุด สำหรับประเทศไทยแล้ว เนื่องจากได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ให้ความสำคัญกับหลักการสำคัญ 6 หลักการดังกล่าวแล้วในที่นี่จึงขอนำเสนอรายละเอียดของการพัฒนาดัชนีวัดธรรมาภิบาลบนพื้นฐานของหลักการทั้ง 6 หลักการของสถาบัน ดังต่อไปนี้



แผนภาพที่ 1 หลักการสำคัญของธรรมาภิบาล

##### 1.4.1 ด้านหลักนิติธรรม

หลักการสำคัญอันเป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม” ประกอบด้วย 7 หลักการคือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย” และ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

1) หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรม เพราะหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจการตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ

2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักนิติธรรมมีความเกี่ยวพันกันกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อันเป็นหลักการสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ

3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบ จากตัวแทนของประชาชน โดย ฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจ โดยปราศจากข้อบกพร่อง

4) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นไปตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรแก่เหตุ

5) หลักความอิสระของผู้พิพากษา ผู้พิพากษาสามารถทำภาระหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ โดยผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมาย และ ทำการพิจารณาพิพากษากายใต้มนิธรรมของคนเท่านั้น โดยวางอยู่บนพื้นฐานของความอิสระจาก 3 ประการ กล่าวคือ ความอิสระจากกลุ่มความ ความอิสระจากรัฐ และความอิสระจากสังคม

6) หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” เมื่อไม่มีข้อบัญญัติทางกฎหมายให้เป็นความผิด แล้วจะเอาผิดกับบุคคลนั้น ๆ มิได้

7) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ หมายความว่า รัฐธรรมนุญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้น และหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนุญกฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับ

#### 1.4.2 หลักด้านหลักคุณธรรม

ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 หลักการคือหน่วยงานปลอดการทุจริต หน่วยงานปลอดจากการทำผิดวินัย และหน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยม

และจรรยาบรรณ องค์ประกอบของคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากคอร์รัปชัน หรือมีคอร์รัปชันน้อยลง คอร์รัปชัน การฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือ Corruption โดยรวมหมายถึง การทำให้เสียหาย การทำลาย หรือการละเมิดจริยธรรม ชรรณปฏิบัติและกฎหมาย สำหรับพิษภัยของคอร์รัปชันได้สร้างความเสียหายและความเดือดร้อน และเป็นพฤติกรรมที่ส่งผลในทางลบต่อคุณธรรมของการบริหารจัดการอย่างร้ายแรง เมื่อพิจารณาเรื่องของคุณธรรมจึงควรพิจารณาเรื่องต่อไปนี้

- 1) องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างโจ่งแจ้งหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายน้อยลง
- 2) องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติที่น้อยกว่าหรือไม่ดีเท่าที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติเช่นนี้น้อยลง
- 3) องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติที่มากกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติเช่นนี้น้อยลง
- 4) องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ใช้วิธีการที่ผิดกฎหมายหรือปฏิบัติเช่นนี้น้อยลง

สำหรับการที่หน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณนั้นเป็น การกระทำผิดวิชาชีพนิยมได้แก่ พฤติกรรมที่สวนทางหรือขัดแย้งกับองค์ประกอบของวิชาชีพนิยมโดย เฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการมีจรรยาบรรณวิชาชีพ และการประพฤติตามจรรยาบรรณวิชาชีพ

#### 1.4.3 ด้านความโปร่งใส

ประกอบไปด้วยหลักการย่อย 4 หลักการคือ หน่วยงานมีความ โปร่งใสด้านโครงสร้าง หน่วยงานมีความ โปร่งใสด้านการให้คุณ หน่วยงานมีความ โปร่งใสด้านการให้โทษ หน่วยงานมีความ โปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล

- 1) ความโปร่งใสด้าน โครงสร้าง ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้
  - 1.1) มีการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง เช่น มีคณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการสอบสวน เป็นต้น
  - 1.2) โปร่งใส เห็นระบบงานทั้งหมดได้อย่างชัดเจน
  - 1.3) ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รับรู้การทำงาน
  - 1.4) เจ้าหน้าที่มาด้วยระบบคุณธรรมมีความสามารถสูงมาอยู่ใหม่มากขึ้น
  - 1.5) มีการตั้งกรรมการหรือหน่วยงานตรวจสอบขึ้นมาใหม่

- 1.6) มีฝ่ายบัญชีที่เข้มแข็ง
- 2) ความโปร่งใสด้านให้ทุน ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้
  - 2.1) มีค่าตอบแทนพิเศษในการปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ
  - 2.2) มีค่าตอบแทนเพิ่มสำหรับการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ
  - 2.3) มีค่าตอบแทนพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่ที่ซื้อสตัคค์
  - 2.4) มีมาตรฐานเงินเดือนสูงพอเพียงกับค่าใช้จ่าย
- 3) ความโปร่งใสด้านการให้โทษ ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้
  - 3.1) มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ
  - 3.2) มีวิธีการพิจารณาลงโทษผู้ทำผิดอย่างยุติธรรม
  - 3.3) มีการลงโทษจริงจัง หนักเบาตามเหตุแห่งการกระทำผิด
  - 3.4) มีระบบการฟ้องร้องผู้กระทำผิดที่มีประสิทธิภาพ
  - 3.5) หัวหน้างานลงโทษผู้ทุจริตอย่างจริงจัง
  - 3.6) มีการปรามผู้ส่อทุจริตให้เลิกความพยายามทุจริต
  - 3.7) มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว
- 4) ความโปร่งใสด้านการเปิดเผย ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้
  - 4.1) ประชาชนได้เข้ามารับรู้ การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบ
  - 4.2) ประชาชนและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดหา การให้สัมปทานการออกกฎระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ
  - 4.3) ประชาชน สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ได้มีโอกาสควบคุมฝ่ายบริหาร โดยวิธีการต่าง ๆ มากขึ้น
  - 4.4) มีการใช้กลุ่มวิชาชีพภายนอก เข้าร่วมตรวจสอบ

#### 1.4.4 หลักการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดคน โยบาย และการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วย การแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสาร



ระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ และยังเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องกับใด ๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ หลักการมีส่วนร่วมประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 4 หลักการคือ

1) ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ และยังเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องกับใด ๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ

2) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่าง ๆ และการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง รวมไปถึงการร่วมปรึกษาหารือ เป็นต้น

3) ระดับการวางแผนร่วมกัน และการตัดสินใจ เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการตัดสินใจ และวางแผนเตรียมโครงการ และเตรียมรับผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ ระดับนี้มักใช้ในกรณีที่เป็นเรื่องซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อนุญาโตตุลาการเพื่อปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นต้น

4) ระดับการพัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วม สร้างความเข้าใจให้กับสาธารณชน เป็นระดับขั้นที่สูงสุดของการมีส่วนร่วม คือเป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการได้ตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ที่จะได้รับจากการมีส่วนร่วมของประชาชนและได้มีการพัฒนาสมรรถนะหรือขีดความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้นจนอยู่ในระดับที่สามารถมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ และเกิดประโยชน์สูงสุด

#### 1.4.5 หลักสำนึกรับผิดชอบต่อ

มีความหมายกว้างกว่าความสามารถในการตอบคำถามหรืออธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมได้เท่านั้น ยังรวมถึงความรับผิดชอบต่อผลงาน หรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ เป็นเรื่องของความ

พร้อมที่จะรับผิดชอบ ความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้ โดยในแง่มุมมองของการปฏิบัติถือว่า  
สำนักรับผิดชอบเป็นคุณสมบัติหรือทักษะที่บุคคลพึงแสดงออกเพื่อเป็นเครื่องชี้ว่าได้ยอมรับใน  
ภารกิจที่ได้รับมอบหมายและนำไปปฏิบัติด้วยความรับผิดชอบ ประกอบด้วยหลักการย่อยดังนี้

- 1) การมีเป้าหมายที่ชัดเจน การมีเป้าหมายชัดเจนเป็นสิ่งสำคัญสิ่งแรกของ  
ระบบสำนักรับผิดชอบกล่าวคือ องค์กรจะต้องทำการกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของการ  
ปฏิบัติการสร้างวัฒนธรรมใหม่ให้ชัดเจนว่าต้องการบรรลุอะไรและเมื่อไรที่ต้องการเห็น  
ผลลัพธ์นั้น
- 2) ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน จากเป้าหมายที่ได้กำหนดเอาไว้ ต้องประกาศให้  
ทุกคนได้รับรู้และเกิดความเข้าใจ ถึงสิ่งที่ต้องการบรรลุ และเงื่อนไขเวลาที่ต้องการให้เห็น  
ผลงาน เปิดโอกาสให้ทุกคนได้เป็นเจ้าของ โครงการสร้างวัฒนธรรมนี้ร่วมกัน เพื่อให้เกิดการ  
ประสานกำลังคนร่วมใจกันทำงาน เพื่อผลิตภาพโดยรวมขององค์กร
- 3) การปฏิบัติการอย่างมีประสิทธิภาพ ความสำเร็จของการสร้างวัฒนธรรม  
สำนักรับผิดชอบ อยู่ที่ความสามารถของหน่วยงานในการสื่อสารสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นใน  
องค์กร ผู้บริหารให้ความสนับสนุน แนะนำ ทำการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพและมีการ  
ประสานงานร่วมมือกันทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์กร
- 4) การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้อการทำงานอย่างไม่หยุดยั้ง ปัจจุบันการ  
เปลี่ยนแปลงนับว่าเป็นเรื่องปกติ และทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงมักจะมีการต่อต้านการ  
เปลี่ยนแปลงเสมอ หน่วยงานต้องมีมาตรการในการจัดการกับพฤติกรรม การต่อต้านการ  
เปลี่ยนแปลงดังกล่าวเพื่อให้ทุกคนเกิดการยอมรับแนวความคิดและเทคโนโลยีใหม่ ๆ
- 5) การมีแผนการสำรอง ส่วนประกอบสำคัญขององค์กรที่มีลักษณะ  
วัฒนธรรมสำนักรับผิดชอบ ต้องมีการวางแผนฟื้นฟู ที่สามารถสื่อสารให้ทุกคนในองค์กรได้  
ทราบและเข้าใจถึงแผน และนโยบายของ องค์กร และที่สำคัญคือ ต้องมีการกระจายข้อมูล  
ข่าวสารที่ถูกต้องสมบูรณ์ อย่างเปิดเผย
- 6) การติดตามและประเมินผลการทำงาน องค์กรจำเป็นต้องมีการติดตามและ  
ประเมินผลการทำงานเป็นระยะ ๆ อย่างสม่ำเสมอ เพื่อตรวจสอบดูว่าผลงานนั้นเป็นไปตาม  
มาตรฐานคุณภาพงานที่กำหนดไว้หรือไม่ ผลงานที่พบว่ายังไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดต้องมี  
การดำเนินการแก้ไขในทันที ขณะที่ผลงานที่ได้มาตรฐานต้องได้รับการยอมรับยกย่องในองค์กร

#### 1.4.6 หลักความคุ้มค่า

หลักการนี้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารการจัดการ และการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด สิ่งเหล่านี้เป็นผลในการปฏิบัติอันเกิดจากการใช้หลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย

##### 1) การประหยัด หมายถึง

- 1.1) การทำงานและผลตอบแทนบุคลากรเป็นไปอย่างเหมาะสม
- 1.2) การไม่มีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์
- 1.3) การมีผลผลิตหรือบริการได้มาตรฐาน
- 1.4) การมีการตรวจสอบภายในและการจัดทำรายงานการเงิน
- 1.5) การมีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ

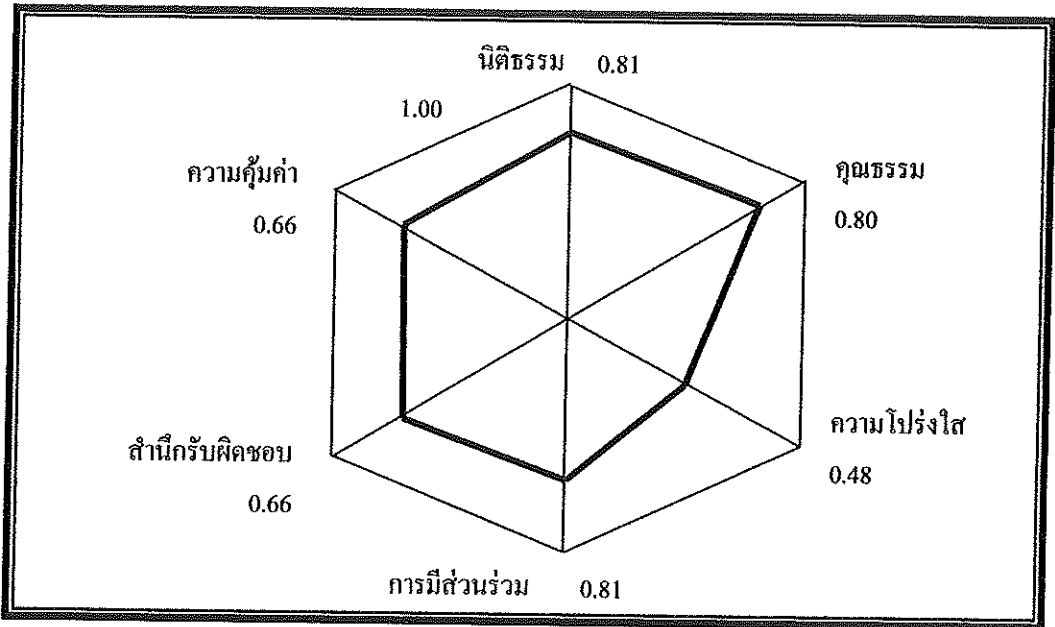
##### 2) การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด หมายถึง

- 2.1) มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
- 2.2) มีการพัฒนาทรัพยากรบุคคล
- 2.3) มีการใช้ผลตอบแทนตามผลงาน

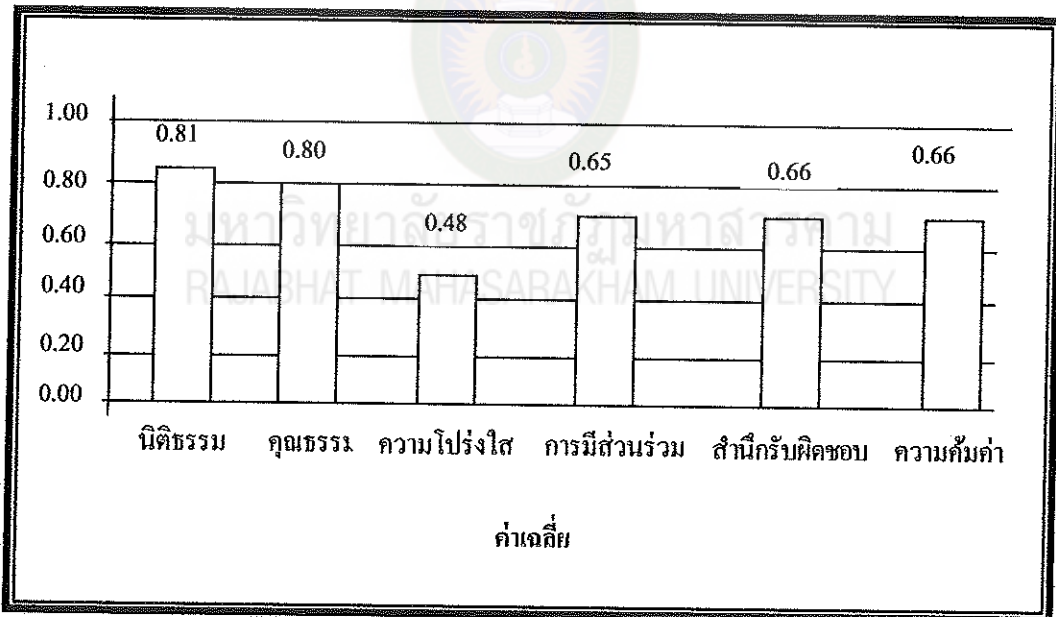
##### 3) ความสามารถในการแข่งขัน หมายถึง

- 3.1) การมีนโยบาย แผน วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมาย
- 3.2) การมีการเน้นผลงานด้านบริการ
- 3.3) การมีการประเมินผลการทำงาน
- 3.4) ผู้บริหารระดับสูงมีสถานะผู้นำ

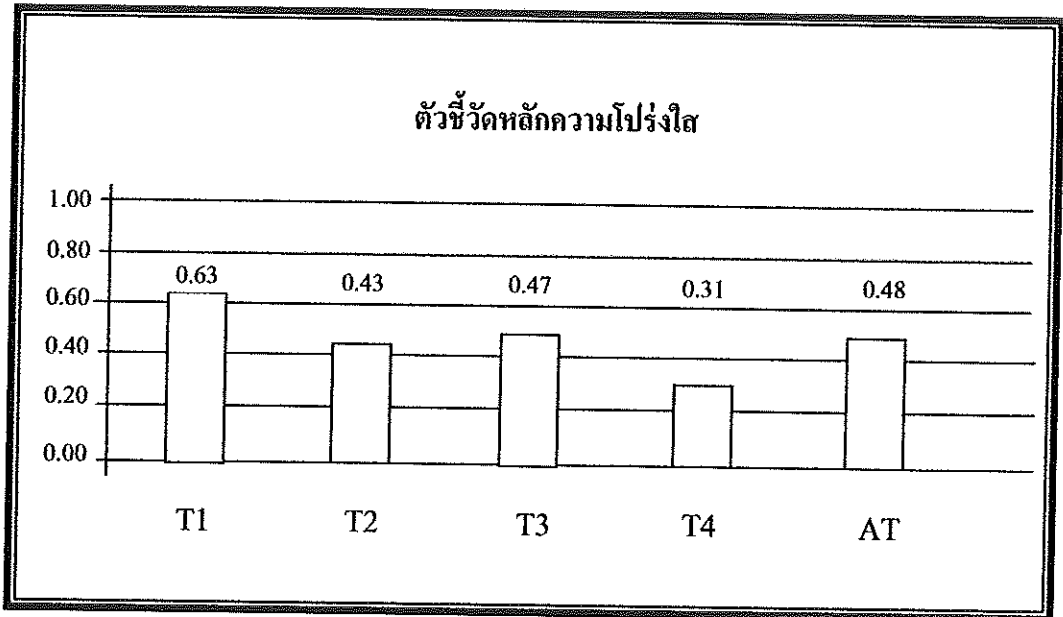
เมื่อมีหลักการที่เป็นแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลแล้ว หน่วยงานที่ต้องการใช้หลักการบริหารแนวใหม่ที่มุ่งสร้างธรรมาภิบาลสามารถประยุกต์ใช้ได้และวัดระดับการมีธรรมาภิบาลของหน่วยงานตนได้ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ตลอดจนรวบรวมข้อมูลที่มีอยู่แล้วในหน่วยงาน



แผนภาพที่ 2 แสดงตัวอย่างของผลการวัดระดับการมีธรรมภิบาล



แผนภาพที่ 3 การแสดงผลการวัดระดับการมีธรรมภิบาล



#### หมายเหตุ

- T1 หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านโครงสร้าง  
 T2 หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้ทุน  
 T3 หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้โทษ  
 T4 หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล  
 AT หน่วยงานมีความโปร่งใสโดยรวม

#### แผนภาพที่ 4 แสดงผลการวัดระดับการมีความโปร่งใสในองค์กร

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ธี (2546 : 38) ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้จัดทำโครงการพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลในการบริหารงานของท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนตำบล มีการนำหลักธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ทั้ง 6 ประการคือ หลักนิติธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ประสิทธิภาพและประสิทธิผล การมีส่วนร่วมของประชาชน กรอบคุณธรรม จากผลการศึกษาดูตามกรอบข้างต้นโครงการวิจัยดังกล่าวพบว่า ตัวชี้วัดที่ทำให้เกิดธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล น่าจะมีลักษณะดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

หลักธรรมาภิบาล	ตัวชี้วัด
1. หลักนิติธรรม	การจัดทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับข้อบังคับต่าง ๆ ที่จะมีผลบังคับใช้กับชุมชน
2. ความโปร่งใส	2.1 การจัดตั้งหน่วยการความโปร่งใส ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน 2.2 การจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบความโปร่งใสของสมาชิก อบต.
3. ความรับผิดชอบ	3.1 การจัดทำข้อบังคับงบประมาณได้ครอบคลุมปัญหาและกลุ่มเป้าหมายหรือไม่ 3.2 สมาชิก อบต. ขาดประชุมไม่เกินร้อยละ 20 3.3 การจัดสรรงบประมาณตำบลมากกว่า 70% ของงบพัฒนาให้แก่โครงการในแผนพัฒนาตำบล
4. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล	การพิจารณาการใช้งบประมาณกับผลงานที่ได้ว่าคุ้มกับเงินที่ได้ใช้จ่ายไปหรือไม่
5. การมีส่วนร่วมของประชาชน	5.1 ฝ่ายบริหาร อบต. ได้ใช้กลไกประชาพิจารณ์ในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนตำบลหรือไม่ 5.2 เมื่อมีข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของ อบต. และประชาชน ได้มีการจัดเวทีเพื่อไต่สวนสาธารณะว่าข้อเท็จจริงคืออะไร 5.3 อบต. ควรจัดให้มีการลงประชามติของประชาชนในโครงการที่ไม่สามารถหาเงินตามมติได้ 5.4 การให้ประชาชนเข้าร่วมฟังการประชุมของสภา อบต. ได้ ซึ่งมีการระบุไว้ในบันทึกของมหาดไทยถึง อบต. 5.5 การให้ประชาชนมีส่วนในการวางแผนและจัดทำแผนพัฒนาตำบลเพื่อทำข้อบังคับงบประมาณประจำปีของ อบต. โดยนำแผนที่จัดทำแล้วมาทำประชาพิจารณ์ตามหนังสือสั่งการของมหาดไทยปี พ.ศ.2541
6. กรอบคุณธรรม	6.1 คณะผู้บริหาร อบต. ถูกฟ้องร้องหรือร้องเรียนเรื่องทุจริตหรือไม่ 6.2 มีการให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาคหรือไม่ 6.3 ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีต้องจัดเก็บได้ไม่ต่ำกว่า 80%

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2543.

นอกจากนี้สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย (2545 : IV) ได้กล่าวถึง World Resource Institute ได้สร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาลด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยได้นำเสนอเสาหลัก 3 ประการของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ให้ครอบคลุมถึง

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Access to Information )
2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ (Access to Decisions Making)
3. การมีกฎหมายรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Access to Justice)

ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 17) ได้ศึกษาเรื่องรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ยุทธศาสตร์กฎหมายประเทศไทย โดยได้กล่าววาท่ามกลางวิกฤตเศรษฐกิจที่รุนแรง และกำลังจะมาถึงวิกฤติใหญ่ทางสังคม ธีรยุทธได้เสนอแนวคิด รัฐธรรมนูญแห่งชาติขึ้นมาเป็นยุทธศาสตร์ในการกอบกู้วิกฤติเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งผลักดันให้เกิดการพัฒนาแบบยั่งยืนขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งชาติเป็นพัฒนาการขั้นสำคัญของการก่อตัวเป็นสังคมเข้มแข็ง กล่าวคือเป็นขั้นตอนการก่อตัวขึ้นเป็นอุดมการณ์ร่วมของสังคม เป็นแนวคิดในเชิงปฏิบัติที่เรียกร้องให้มีการยกระดับความสัมพันธ์และความร่วมมือกันอย่างจริงจัง ของทั้งภาครัฐ ภาคสังคมและภาคเอกชน เพื่อปฏิรูประบบต่าง ๆ ในสังคมใหม่ และสร้างระบบการบริหารประเทศที่มีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้

### 1.5 การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีธรรมาภิบาล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรหนึ่งที่ได้บริหารงาน โดยการกำหนดกลไกอำนาจของภาครัฐในการบริหารจัดการทรัพยากร ทั้งด้านเศรษฐกิจสังคม ชุมชน และกลุ่มคนเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในทุก ๆ ด้าน อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศชาติ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลโดยการบริหารงานของราชการการเมืองกับข้าราชการทุกคนในสังกัดได้ทำหน้าที่เป็นแกนนำในการผลักดันแนวคิดและสร้างการยอมรับร่วมกัน ในทุกระดับด้วยแนวคิดที่ว่า การบริหารงานที่ดีของรัฐเป็นรากฐานที่ดีของการพัฒนาคนให้ดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข โดยสามารถพิสูจน์ได้จากตัวชี้วัดหลายประการที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ให้บริการแก่ประชาชน สังคมและองค์กรต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ความสำเร็จในการบริหารงานที่ดีมีศักยภาพประชาชนได้รับผลประโยชน์อย่างคุ้มค่าเป็นพลังขับเคลื่อนที่ดีและเป็นเครื่องยืนยันว่าการบริหารงานที่ดีมีประสิทธิภาพสูงสามารถพัฒนาคน ชุมชน และสังคมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้

อย่างต่อเนื่องตลอดมา โดย อาศัยการบริหารตามหลัก ธรรมาภิบาล 6 หลัก ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า

**หลักนิติธรรม** หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีการนำหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการตรากฎหมาย กฎข้อบังคับให้ทันสมัย และเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของคนในชุมชน มีความเป็นธรรมและเสมอภาค

**หลักคุณธรรม** หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองคูมีการปฏิบัติงานที่ยึดมั่นในความถูกต้องจึงงาม ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริตตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ มีมาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพ มีระเบียบมีวินัย เสียสละเพื่ออำนาจประโยชน์ให้แก่ประชาชน

**หลักความโปร่งใส** หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบได้ โดยถือปฏิบัติในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร

**หลักการมีส่วนร่วม** หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลเปิด โอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือผู้บริหาร การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การแสดงความคิดเห็น การประเมินผลงานขององค์การบริหารส่วนตำบล สนับสนุนตรวจสอบการปฏิบัติตามสิ่งที่ตนได้ร่วมตัดสินใจ

**หลักความรับผิดชอบ** หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อประชาชน ได้แก่ การตระหนักในหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อประชาชนใส่ใจต่อปัญหาของชุมชนมีความกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนให้บรรลุผล และกล้ายอมรับผลการกระทำ

**หลักความคุ้มค่า** หมายถึง หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพโดยใช้ทรัพยากรงบประมาณ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดของประชาชน ได้แก่ การจัดซื้อ-จัดจ้างที่มุ่งให้เกิดการประหยัด มีการจัดลำดับขั้นการดำเนินงาน การจัดตั้งคณะกรรมการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ



## 1.6 ธรรมชาติที่ยั่งยืน

เพื่อให้องค์กรของรัฐ เอกชน และทุก ๆ ส่วนนำหลักธรรมชาติมาใช้ให้กว้างขวางและยั่งยืนจำเป็นต้องมีปัจจัยสำคัญหลาย ๆ ปัจจัย ที่นอกเหนือจากความตระหนักของบุคลากรในหน่วยงานและผู้บริหารแล้ว คือ ความต่อเนื่องหรือความยั่งยืนของการเป็นประชาธิปไตยและความมั่นคงของประเทศ (Sustainability of Democracy and National Security) เพราะประชาธิปไตยก่อนข้างเป็นพลวัต เพราะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา และตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม และยังมีการอภิปรายกันถึงความหมายที่แท้จริงอยู่อย่างกว้างขวาง แต่มีมิติที่สำคัญของประชาธิปไตยก็คือการแข่งขัน การมีส่วนร่วม และเสรีภาพในทางการเมือง การเป็นประชาธิปไตยและความยั่งยืนของประชาธิปไตยจึงเป็นสิ่งที่จะช่วงทำให้การบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมชาติคงอยู่ได้ เนื่องจากทราบได้ที่ไม่เป็นเผด็จการ ประชาชนย่อมมีโอกาสแสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการกำหนดคน นโยบาย มีการตรวจสอบการดำเนินการของรัฐ ทำให้เกิดความโปร่งใส ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชนตลอดหน่วยงานต่าง ๆ มีสำนึกรับผิดชอบ ประชาธิปไตยจึงมีข้อดี คือเป็นวิธีส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ เพื่อหาแนวทางแก้ไขความขัดแย้งแทนการใช้ความรุนแรง กระบวนการเป็นประชาธิปไตยนำมาสู่การส่งเสริมสันติวิธีในชาติ และระหว่างชาติได้ (Boutros-Ghali, 2000 : 106) ประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ มีการลงคะแนนเสียง โดยเท่าเทียมกัน มีการสร้างความเข้าใจร่วมกัน มีการควบคุมทางนโยบาย ประชาธิปไตยนำมาสู่การหลีกเลี่ยงทรราช การมีสิทธิเสรีภาพ มีการแสดงความคิดเห็นของตนเอง มีความอิสระทางความคิด มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ปกป้องความสนใจส่วนบุคคล มีความเท่าเทียมกันทางการเมืองและประชาธิปไตยแนวใหม่นำมาสู่การแสวงหาเสรีภาพและความเจริญ (Robert Dahl, 2000 : 38-44) และที่สำคัญกระบวนการประชาธิปไตยนำมาสู่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นการสร้างการเจริญเติบโตในด้านการสร้างความรับผิดชอบและสร้างปัญญา ขณะเดียวกันก็นำมาซึ่งแนวทางที่สำคัญที่สุดสำหรับประชาชนในการปกป้องและนำเสนอความสนใจของพวกเขา (Diamond, 1998)

การใช้กระบวนการประชาธิปไตยเพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมาย การบริหารและทางสังคม ตลอดจนการมีความเป็นธรรมมากขึ้นจัดเป็นเรื่องยาก แต่ก็เป็นที่เข้าใจกันว่า การเมืองแบบประชาธิปไตยทำให้เกิดนิติธรรม เป็นส่งเสริมเสรีภาพทางการเมืองและเสรีภาพของประชาชน เกิดการเลือกตั้งได้ผู้จะทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติได้อย่างเสรีและเป็นธรรม

ประชาธิปไตยเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดประการหนึ่งของการมีธรรมาภิบาล อันที่จริงแล้วธรรมาภิบาลและประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่เกี่ยวพันกันอยู่ ประเทศใดที่มีได้เป็นประชาธิปไตย การมีธรรมาภิบาลคงเกิดขึ้นได้ยากยิ่ง เพราะไม่มีปัจจัยสำคัญของการเป็นธรรมาภิบาล หรือไม่สามารที่จะเกิดขึ้นหรือทำให้เกิดขึ้นได้ อาทิเช่น หลักของนิติธรรม นิติรัฐ ผู้มีอำนาจจะใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องมากกว่าเพื่อประชาชน โดยรวมทั้งนี้เพื่อให้คงความมีอำนาจของตนและพวกต่อไป กฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ จึงเป็นไปเพื่อจำกัดฝ่ายตรงข้ามเสียมากกว่า

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน จะเกิดขึ้นยากมากเพราะตราบไคที่ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นต่อการทำงานของภาครัฐได้ ตราบนั้นผู้มีอำนาจสามารถทำงานได้ยากยิ่ง เพราะต้องคอยตอบคำถาม ต้องให้ข้อมูล ให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดจนกลุ่มต่าง ๆ มาร่วมรับรู้ ตัดสินใจ และที่สำคัญหากใช้หลักการนี้มาก ๆ การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งหรือถอดถอน อาจนำมาสู่การหลุดจากอำนาจได้

ธรรมาภิบาลจะยั่งยืนต้องมีประชาธิปไตยที่ยั่งยืนและความยั่งยืนของประชาธิปไตยจะเกิดได้ต้องมีประชาชนมีจิตสำนึกและพฤติกรรมในการเป็นประชาธิปไตย มีความเชื่อมั่นสถาบันประชาธิปไตย มีประสิทธิภาพทางการเมืองของประเทศ มีทุนทางสังคมสูง มีการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูง มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม ผู้นำเป็นผู้แทนประชาชนอย่างแท้จริง มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองท้องถิ่น

### 2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นรูปแบบการปกครองที่ได้กำหนดให้ส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการบริหารตามเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่น มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

สถาบันดำรงราชานุภาพ และกรมการปกครอง (2540 : 14) ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐมอบหมายให้ท้องถิ่นทำเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้ดำเนินไปอย่าง

ประหยัด มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชน โดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารพอสมควร

ลิจิต ซีรเวคิน (2548 : 36) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครอง โดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

วิท (Wit. 1967 : 14-21) ได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจ ไปให้หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองท้องถิ่นร่วมกันทั้งหมดหรืออำนาจบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นก็ยอมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรที่มีได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

จากความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่น พอสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนาและให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และการดำเนินกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายกำหนด และหน่วยงานของการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาล

## 2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่ได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

ชนตรี เจริญเมือง (2542 : 38-49) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 4 ประเด็นใหญ่ ดังนี้

1. ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองกับระบอบประชาธิปไตย การปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างค่านิยมประชาธิปไตยที่สำคัญ 2 อย่าง คือ ความชอบธรรมของเหตุผลของแต่ละคน และความจำเป็น

2. ที่มาของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำปกครองส่วนท้องถิ่นมีที่มา 3 ทาง คือ โดยการสืบสายโลหิต โดยการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง โดยการเลือกตั้งจากประชาชน

3. บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับชุมชนและระดับประเทศการปกครองท้องถิ่นเป็นประชาธิปไตยโดยพื้นฐาน ผู้นำท้องถิ่นควรมาจากการเลือกตั้ง การปกครองท้องถิ่นเช่นนี้จะมีบทบาทสนับสนุนการปกครองแบบประชาธิปไตยระดับชาติ

4. การปกครองท้องถิ่นในมิติเศรษฐศาสตร์ ระบบการปกครองท้องถิ่นใดที่สามารถเสนอทางเลือก ให้ประชาชนผู้บริโภคได้อย่างกว้างขวางกว่า และเสียภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าย่อมได้รับความนิยมน

บุญยรงค์ นิลวงษ์ (2552 : 17-18) ได้กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นไว้ว่าโดยหลักสากลแล้วมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. เป็นองค์กรนิติบุคคล โดยแยกจากราชการบริหารส่วนกลางมีงบประมาณทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง การให้องค์กรท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลก็เพราะจะทำให้ท้องถิ่นได้เป็นตัวของตัวเอง มีอิสระในการทำสัญญานิติกรรมผูกมัดต่าง ๆ โดยไม่ต้องอาศัยองค์กรของรัฐ

2. มีการเลือกตั้งในการเลือกตั้งอาจเป็นการเลือกตั้งทั้งหมด คือ เลือกตั้งทั้งสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารหรือจะมีการเลือกตั้งแต่เพียงบางส่วน ทั้งนี้เพราะมีความเชื่อว่าการเลือกตั้งเป็นวิถีทางที่ดีที่สุดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง

3. มีอำนาจอิสระ คือ มีอำนาจในการดำเนินการที่ได้รับมอบหมายเองโดยมีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง และไม่ต้องรอรับคำสั่งจากส่วนกลางแต่อย่างใดแต่อำนาจอิสระนี้จะมีมากเกินไปอย่างสิ้นเชิงจากรัฐไม่ได้ จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐบาล

จากแนวคิดข้างต้น สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น สามารถบริหารจัดการเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ การมีบุคลากร การกำหนดข้อกฎหมายในการบริหารจัดการตนเองได้โดยอิสระแต่อยู่ภายใต้กฎหมายข้อบังคับ โดยบริหารจัดการและทำหน้าที่บริการประชาชนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการ และแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น

### 3.แนวคิดและประวัติขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น หลังสุดถือเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลได้กระจายอำนาจ การบริหาร ให้แก่คนในท้องถิ่นให้สามารถมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงาน การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีหน้าที่อื่น ๆ ตามที่มีกฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 14 ว่าด้วย การปกครอง ส่วนท้องถิ่น บัญญัติให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงาน ตามหลักแห่ง การปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ท้องถิ่นใดที่ต้องการปกครองตนเองก็มีสิทธิได้รับ การจัดตั้ง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐ กับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ซึ่งมีกฎหมายกำหนด โดยจะต้องคำนึงถึง หลักการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญ

#### 3.1 ประวัติการจัดตั้ง

กระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่งที่ 222/2499 เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยกำหนดให้มีการจัดตั้ง สภาตำบลให้ แล้วเสร็จภายในสามเดือน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน การบริหารงานของสภา ตำบลและช่วยสร้างความเจริญให้ท้องถิ่น หลังจากนั้นรัฐบาลได้ประกาศพระราชบัญญัติ ระเบียบราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นหน่วยราชการ บริหารส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ คือ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้และรายจ่ายของตนเอง สามารถดำเนินกิจการได้อย่างอิสระ องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดตั้งเพียง 59 แห่ง ต้องยุบ เลิกไป เพราะการทำงานไม่มีประสิทธิภาพ (สถาบันดำรงราชานุภาพ และกรมการปกครอง, 2540 : 45)

ในปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลได้ออกคำสั่งที่ 275/2509 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2509 เรื่องระเบียบบริหารราชการตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) จัดตั้งสภาตำบลในรูปแบบ ใหม่โดยปรับปรุงสภาตำบลให้มีลักษณะคล้ายสภาท้องถิ่นในระบบอบประชาธิปไตย แต่ไม่มี ฐานะเป็นนิติบุคคล การดำเนินการไม่ทั่วถึงทั้งประเทศ เนื่องจากมีงบประมาณจำกัด จึงให้ใช้ บังคับใช้เฉพาะบางตำบลที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ ส่วนตำบลอื่น ๆ ให้ใช้ระเบียบ บริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านตามคำสั่ง 222/499 ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติ ได้ออกประกาศคณะปฏิวัติที่ 326 เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เพื่อแก้ไขปรับปรุงการ

จัดระเบียบบริหารของตำบลให้มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น โดยตำบลที่จัดระเบียบบริหารตามประกาศของคณะปฏิวัติ มีสภาตำบล แต่ไม่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบล และตามประกาศนี้ได้ยกเลิก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 รวมทั้งฉบับที่ 2 พ.ศ. 2509 นอกจากนี้ยังให้โอนทรัพย์สิน หนี้ และสิทธิ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลไปเป็นของจังหวัด

เมื่อ พ.ศ. 2537 สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วย การจัดระเบียบบริหารส่วนตำบล จึงได้ออกพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 เพื่อให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน

องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ได้มีการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้นเรื่อย จนถึงปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 6,744 แห่ง ได้มีแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้มีการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ (กรมการปกครอง, 2547 : 19-20)

1. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับ องค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น
2. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น
3. องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึง 2,000 คน เป็นเหตุไม่สามารถบริหารงานพื้นที่นั้นให้มีประสิทธิภาพได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน หรือให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนใน เขตตำบลนั้น

ต่อมาพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเพิ่มเติมให้ สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันเป็นเวลา 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ก็อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ทั้งนี้เพื่อให้มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ เป็นไปตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจะสามารถจัดตั้งได้จะต้องมาจากสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยที่มีการเปลี่ยนแปลง ต้องจัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา โดยในประกาศให้ระบุชื่อ และขอบเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

เมื่อ พ.ศ. 2552 สมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ปรับปรุงกฎหมายโดยที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีบทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมกับสถานะในปัจจุบัน เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนทั้งสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งและสิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมควรเปิดกว้างให้เป็นสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

## 3.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่



แผนภาพที่ 5 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : (“กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2546”. 2546 : 16-37)



### 3.3 การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมี นายกององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนราชการ มีพนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการประจำ และมีลูกจ้างจำนวนตาม โครงสร้างตามกรอบ อัตราค่าจ้าง เป็นไปตามขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งกำหนดไว้ 3 ขนาด คือ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก โดยมีกรอบพิจารณาจากรายได้ พื้นที่ และประชากรในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเกณฑ์ในการพิจารณากรอบอัตราค่าจ้างแบ่ง การบริหาร ออกเป็น อย่างน้อย 6 ส่วน ดังนี้

**3.3.1 สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล** มีหน้าที่รับผิดชอบงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการของพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง งานการประชุม งานนโยบายและแผน งานกฎหมายและคดี งานป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย งานกิจการสภา และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

**3.3.2 ส่วนการคลัง** มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงินการเบิกเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน และอื่น ๆ โดยมี ฝ่ายงานการเงิน ฝ่ายงานบัญชี ฝ่ายงานพัฒนาและจัดเก็บรายได้ ฝ่ายทะเบียนทรัพย์สินและพัสดุ และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

**3.3.3 ส่วนโยธา** มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ ประมาณการราคา ค่าใช้จ่ายในโครงการ งานควบคุมอาคาร โดยมีฝ่ายก่อสร้าง ฝ่ายออกแบบและควบคุมอาคาร ฝ่ายประสานสาธารณูปโภค และฝ่ายผังเมือง และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

**3.3.4 ส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม** มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสาธารณสุขทั้งหมด โดยมีฝ่ายอนามัยและสิ่งแวดล้อม ฝ่ายส่งเสริมสุขภาพและสาธารณสุข ฝ่ายรักษาความสะอาด ฝ่ายควบคุมและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฝ่ายควบคุมโรค และฝ่ายบริการสาธารณสุข และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

**3.3.5 ส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม** มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษา คือ ฝ่ายส่งเสริมกิจการโรงเรียน และฝ่ายศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

**3.3.6 ส่วนสวัสดิการสังคม** มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ การบริการด้านสวัสดิการ และพัฒนาชุมชน การสังคมสงเคราะห์ และฝ่ายส่งเสริมอาชีพและพัฒนาสตรี และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

## 4. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองคู

### 4.1 สภาพทั่วไป

#### 4.1.1 วิสัยทัศน์ในการพัฒนาท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองคู ได้กำหนด เพื่อเป็นสภาพการณ์ในอนาคตซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายและปรารถนา คาดหวังที่จะให้เกิดขึ้นหรือบรรลุผลในอนาคตข้างหน้า ตำบลหนองคูเป็นตำบลขนาดเล็กที่มีประชาชนส่วนใหญ่พักอาศัยอยู่หนาแน่นและสงบสุข และคาดการณ์ว่าในอนาคตต้องเป็นชุมชนที่สงบสุขน่าอยู่อาศัยและมีทัศนียภาพและสิ่งแวดล้อมที่ดี จึงได้กำหนดวิสัยทัศน์คาดหวังที่จะให้เกิดขึ้นในอนาคตดังนี้ คือ ตำบลหนองคูชุมชนน่าอยู่มีความเข้มแข็ง สิ่งแวดล้อมดี คนมีคุณภาพ การบริหารจัดการที่ดีแบบมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

#### 4.1.2 พันธกิจ (Mission) ในการพัฒนาท้องถิ่น

จากกรณีวิเคราะห์ภารกิจอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองคู หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายในบังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยสิ่งปฏิกูล
- 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- 7) คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคคลให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 ภายใต้งบประมาณแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร
- 2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสถาน

สาธารณะ

- 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน องค์การบริหารส่วนตำบล
- 10) ให้มีตลาดท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 11) กิจการเกี่ยวกับพาณิชย์
- 12) การท่องเที่ยว
- 13) การผังเมือง

หน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- 1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- 3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- 4) การสาธารณสุขอุปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- 5) การสาธารณูปการ
- 6) การส่งเสริม การฝึกและการประกอบอาชีพ
- 7) การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน

8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

9) การจัดการศึกษา

10) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและ

ผู้ด้อยโอกาส

11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรม

อันดีงามของท้องถิ่น

12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

14) การส่งเสริมกีฬา

15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของ

ประชาชน

16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย

19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล

20) การจัดให้มีควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย

โรงมหรสพและสาธารณะสถานอื่น ๆ

24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

25) การผังเมือง

26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

27) การดูแลที่สาธารณะ

28) การควบคุมอาคาร

29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

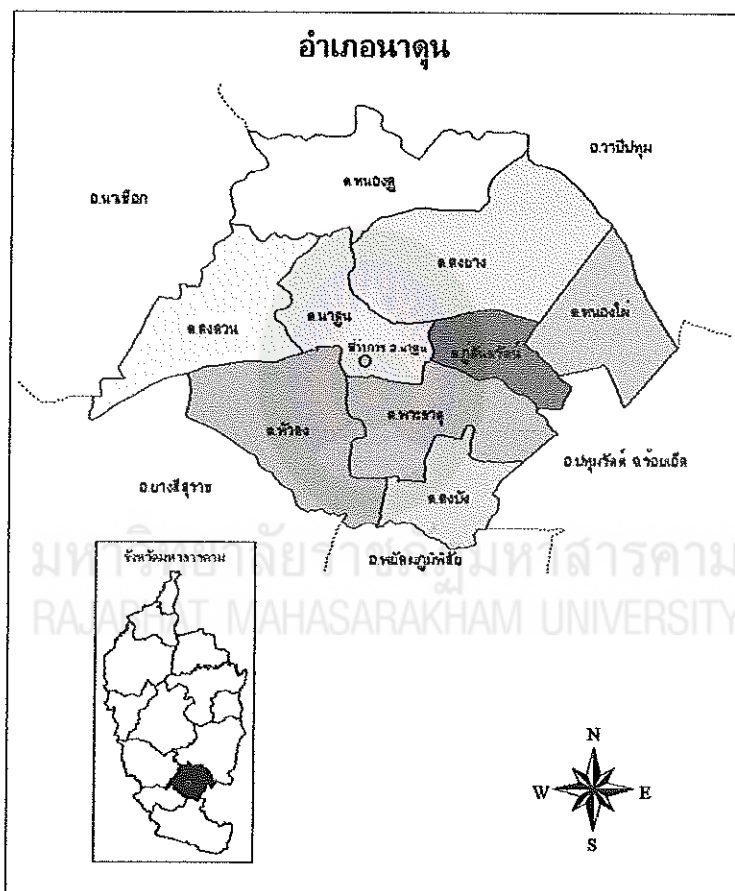
30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและ

รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

#### 4.2 ทำเลที่ตั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองคู เป็นตำบลหนึ่งในเก้าตำบลของอำเภอนาคนาน จังหวัดมหาสารคาม ห่างจากที่ว่าการอำเภอนาคนาน เป็นระยะทาง 7 กิโลเมตร

ปัจจุบันที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลหนองคู ตั้งอยู่หมู่ที่ 4 บ้านหนองเป่าน ตำบลหนองคู อำเภอนาคนาน จังหวัดมหาสารคาม สำหรับเป็นสถานที่ให้บริการประชาชนที่มาติดต่อราชการองค์การบริหารส่วนตำบลหนองคู มีอาณาเขตติดต่อกับตำบลต่าง ๆ ดังนี้



แผนที่ที่ 6 ตำบลหนองคู อำเภอนาคนาน จังหวัดมหาสารคาม  
ที่มา : (กระทรวงมหาดไทย, 2554 : 41)

4.2.1 ทิศเหนือ ติดต่อกับตำบลห้วย และตำบลนาข่า อำเภอวาปีปทุม  
จังหวัดมหาสารคาม

4.2.2 ทิศใต้ ติดต่อกับตำบลนาดูน ตำบลคงควน ตำบลคงยาง อำเภอนาดูน  
จังหวัดมหาสารคาม

4.2.3 ทิศตะวันออก ติดต่อกับตำบลคงยาง อำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม

4.2.4 ทิศตะวันตก ติดต่อกับตำบลหนองเรือ อำเภอนาเชือก จังหวัด  
มหาสารคาม

### 4.3 ลักษณะภูมิประเทศ

ตำบลหนองคู มีภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ราบสูงและมีความลาดชันเล็กน้อย  
ในบางพื้นที่ ลักษณะดินเป็นดินปนทราย

### 4.4 เขตการปกครอง

ตำบลหนองคู มีหมู่บ้านในเขตการปกครองจำนวน 14 หมู่บ้าน ดังนี้

- 4.4.1 หมู่ที่ 1 บ้านโพหนอง
- 4.4.2 หมู่ที่ 2 บ้านหนองแต่น้อย
- 4.4.3 หมู่ที่ 3 บ้านโนนมะเกลือ
- 4.4.4 หมู่ที่ 4 บ้านหนองป้าน
- 4.4.5 หมู่ที่ 5 บ้านเหล่าจั่น
- 4.4.6 หมู่ที่ 6 บ้านหนองโนทับม้า
- 4.4.7 หมู่ที่ 7 บ้านโนนชาด
- 4.4.8 หมู่ที่ 8 บ้านจี้เค้า
- 4.4.9 หมู่ที่ 9 บ้านร่วมใจ 2
- 4.4.10 หมู่ที่ 10 บ้านน้อยหนองแวง
- 4.4.11 หมู่ที่ 11 บ้านโนนเขวา
- 4.4.12 หมู่ที่ 12 บ้านโพหนอง
- 4.4.13 หมู่ที่ 13 บ้านเหล่าจั่น
- 4.4.14 หมู่ที่ 14 บ้านหนองป้าน

## 5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 5.1 งานวิจัยในประเทศ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 51-207, อ้างอิงถึงใน สุวรรณ ทองคำ, 2545 : 76-77) ได้ทำการศึกษาชนรรมาภิบาลในสังคมไทย พบว่า ชนรรมาภิบาลเดิมเป็นระบบอุปถัมภ์ที่อยู่บนความสัมพันธ์แบบนาย – โพร มาตั้งแต่โบราณ ซึ่งสร้างความเสียหายให้สังคมไทยเป็นอย่างมากตลอดมาไม่ว่าจะเป็นเรื่องบ่อนการพนัน สถานเริงรมย์ การวิ่งเต้นเส้นสายในระบบราชการ การผูกขาดตัวต่อนในการประกอบธุรกิจหรือการเลือกตั้งทางการเมือง เป็นความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ นักธุรกิจการค้า และคนในเขตเลือกตั้ง เป็นการพึ่งพากันระหว่างอำนาจกับอำนาจอิทธิพลของเงิน ทุกฝ่ายได้ประโยชน์ กล่าวคือ นักการเมืองมีเงินไว้อุปถัมภ์เขตเลือกตั้งและบริวาร ข้าราชการได้ตำแหน่ง เกียรติและเงิน คนในเขตเลือกตั้งได้ของและเงิน นักธุรกิจได้ประกอบธุรกิจหรือผูกขาดความร่ำรวยในบางกิจการ เพื่อให้สภาพเช่นนี้ลดลง และหมดไปในที่สุด บวรศักดิ์ เห็นว่าต้องสร้างชนรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น โดยเสนอวิธีแก้ไขดังนี้ 1) ปรับชนรรมาภิบาลไทยให้เข้ากับชนรรมาภิบาลสากล โดยการเลือกใช้สารธรรมในพระพุทธศาสนาให้เหมาะสมและสอดคล้องกับชนรรมาภิบาลตะวันตก และรักษาวัฒนธรรมไทยเดิมที่สอดคล้องกับกาลสมัยอย่างจริงจัง 2) การแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่อย่างจริงจัง ถ้าสังคมไทยยังไม่สามารถเลือกส่วนตัวของวัฒนธรรมเดิมไว้และพยายามเปลี่ยนส่วนเสียของวัฒนธรรมเดิมออกไปสังคมไทยจะต้องลำบากต่อไป บวรศักดิ์ เสนอให้คงความสัมพันธ์แบบเดิมในเรื่องส่วนตัว แต่เมื่อใดเป็นเรื่องหน้าที่การงานที่กระทำแทนรัฐเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม ไม่ควรนำบุญคุณความแค้นส่วนตัวเข้ามาปะปน 3) ปรับกระบวนทัศน์การพัฒนาจากเศรษฐกิจแบบพึ่งพาการค้าและการส่งออกอย่างเดียวนำสู่เศรษฐกิจหลายแบบที่มีทั้งเศรษฐกิจแบบตลาดและเศรษฐกิจพอเพียง 4) ปฏิรูปการเมืองต่อไปแม้จะมีรัฐธรรมนูญใหม่แล้วและปฏิรูปภาคธุรกิจเอกชนให้เกิดความเข้มแข็งและความสุจริต วิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นมาจากภาคธุรกิจที่แสวงหากำไรจนเกินควร โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายและสายสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ทำให้เกิดสภาพ “ล้มแล้วรวย” 5) การสร้างชนรรมาภิบาลด้านเอกชนให้เกิดขึ้นน่าจะยึดแนวทางที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้เสนอไว้ คือ ปัญหาหลักของชนรรมาภิบาลภาคเอกชนไทย คือ การขาดกลไกการตรวจสอบและการกำกับดูแลการบริหารธุรกิจ ทำให้ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ซึ่งมีอำนาจในการบริหารธุรกิจเอาเปรียบผู้ถือหุ้นรายย่อยก็ควรมีความกระตือรือร้นที่จะออกสิทธิหรือออกเสียงกันเป็นกลุ่ม 6) สร้างความเข้มแข็งให้ภาคประชาชนและ

เพิ่มการมีส่วนร่วม และ 7) การสร้างระบบส่งเสริมธรรมาภิบาลในลักษณะองค์กรนอกภาครัฐที่เรียกว่าสภาสุจริตธรรมแห่งชาติ เนื่องจากธรรมาภิบาลและความสุจริตในการบริหารบ้านเมืองเป็นหัวใจสำคัญที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระบบ จึงสมควรให้องค์กรต่าง ๆ ในภาคประชาชนรวมตัวกันเป็นสภาสุจริตธรรมแห่งชาติ (National Integrity Council)

ศรัณย์ จันทร์ดี (2543, หน้า 71-73) ศึกษาวิจัยเรื่อง “หลักนิติธรรมและความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์กับการพัฒนาประชาธิปไตย : ศึกษาจากทัศนคติของนายอำเภอทั่วประเทศ” ผลการศึกษาพบว่า นายอำเภอมีทัศนคติต่อหลักนิติธรรม ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์กับการพัฒนาประชาธิปไตยอยู่ในระดับปานกลาง อายุราชการ และระยะเวลาดำรงตำแหน่ง ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ทัศนคติต่อหลักนิติธรรมมีความสัมพันธ์ทางบวกกับทัศนคติต่อการพัฒนาประชาธิปไตยทัศนคติความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์มีความสัมพันธ์ทางลบกับทัศนคติต่อการพัฒนาประชาธิปไตย

ฉัตรฤทธิ์ สุขสงค์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า 1) ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ มีประสิทธิภาพการบริหารงานอยู่ในระดับต่ำ เมื่อจำแนกเป็นรายตำบลประสิทธิภาพปานกลางรวม 4 ตำบล ได้แก่ ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชนและผู้สูงอายุ มีระดับประสิทธิภาพต่ำรวม 6 ตำบล ได้แก่ บำรุงรักษาและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร ด้านการจัดให้มีน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ด้านการรักษาความสะอาดของถนนทางเดิน ที่สาธารณะและกำจัดขยะมูลฝอยและด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 2) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เรียงลำดับความสัมพันธ์ ได้แก่ การกำกับดูแลตรวจสอบความสามารถด้านการบริหารงานคลัง การทุจริตคอร์รัปชัน การประสานงานพฤติกรรมผู้นำและการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อพิจารณาจากทิศทางสัมพันธ์ พบว่า การทุจริตคอร์รัปชัน มีความสัมพันธ์ในเชิงบวก โดยปัจจัยทั้งหมดดังกล่าวสามารถอธิบายการผันแปรของประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ร้อยละ 87.2 และ 3) ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีปัญหาโดยภาพรวมอยู่ในระดับต่ำเมื่อจำแนกเป็นรายตำบล พบว่า มีปัญหาระดับปานกลาง 2 ตำบล ได้แก่ ตำบลบุคลากร และด้านการตรวจสอบ มีปัญหาระดับน้อย 1 ตำบล คือ ด้านระบบการตรวจสอบ



**ภาคภูมิ นิยมวิทย์พันธุ์** (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องความเป็นธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลคงบัง อำเภอประจันตคาม จังหวัดปราจีนบุรีพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลคงบัง ได้ทำการจัดซื้อจัดจ้างได้ต่ำกว่าราคากลางที่ตั้งไว้ และได้จัดให้มีการตรวจสอบการใช้งบประมาณอย่างเป็นระบบ โดยมีหลายฝ่ายเป็นผู้ตรวจสอบ รวมถึงการเปิด โอกาสให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบการใช้งบประมาณได้ตลอดเวลา แต่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีการอบรมคณะกรรมการบริหารและพนักงานส่วนตำบลในเรื่องเทคนิควิธีการต่าง ๆ ก่อนข้างน้อย

**สุวกิจ ศรีปัดดา** (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา:ศึกษากรณีสถาบันราชภัฏมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่าสถาบันราชภัฏมหาสารคามมีค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลาง กล่าวคือ มีค่าระดับการปฏิบัติงานเป็นร้อยละ 66.182 กลุ่มตัวอย่างที่มาจากหน่วยงานแตกต่างกัน มีความเห็นเรื่องระดับการปฏิบัติงานแตกต่างกัน เช่นเดียวกันข้อเสนอแนะในการพัฒนาการปฏิบัติงานของสถาบันคือ ควรมีการทำงานโดยการมีส่วนร่วม มีความสามัคคี มีคุณธรรม ซื่อสัตย์ กระจายอำนาจอย่างเสมอภาค พัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพ และมีการประเมินผลงานที่เป็นระบบ นอกจากนี้ยังพบว่า ในการพัฒนาองค์ประกอบที่เป็นปัจจัยสำคัญของธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา ควรปรับปรุงการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ตามลำดับความจำเป็นจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความมีอิสระ การมีส่วนร่วม ความมีประสิทธิผล ความคล่องตัว

**นพพล สรนักรินทร์** (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่า การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ในภาพรวมอยู่ในเชิงบวก เมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยด้านบุคคลพบว่า ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา ต่างกัน ทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลไม่แตกต่างกัน แต่ประชาชนที่มีรายได้ต่างกัน มีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน และเมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยด้านขนาดองค์กรบริหารส่วนตำบล และการมีส่วนร่วมในการดำเนินการของ องค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านความเข้าใจในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น พบว่าประชาชนมีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลไม่แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านขนาดขององค์การบริหาร

ส่วนตำบลมีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านความรู้ ความเข้าใจในองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ปัจจัยด้านขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบล

จักรภัทร ชาริคำ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยุหะคีรี พิษณุ จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า 1)ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยุหะคีรี พิษณุ จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกรายด้าน พบว่า ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามหลักนิติธรรม โดยรวมอยู่ในระดับมาก การปฏิบัติตามหลักคุณธรรม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง การปฏิบัติด้านความโปร่งใส โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง การปฏิบัติตามหลักการมีส่วนร่วม โดยรวมอยู่ในระดับมาก การปฏิบัติตามหลักความรับผิดชอบ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง การปฏิบัติตามหลักความคุ้มค่า โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และ 2) เปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยุหะคีรี พิษณุ จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตาม เพศและอายุ พบว่า ประชาชนที่มีเพศและอายุที่แตกต่างกันมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันแต่เมื่อจำแนกตามระดับการศึกษา โดยรวมไม่พบความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 และเมื่อจำแนกตามอาชีพประชาชนมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05

บุญยิ่ง ประทุม (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง พัฒนาการการบริหารงานตามหลักความ โปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอก จังหวัดลพบุรี พบว่า พบว่า 1) อบต.มีกระบวนการสร้างความเข้าใจและความเชื่อมั่นต่อประชาชน เช่น การลงพื้นที่เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การสร้างเครือข่ายความร่วมมือในพื้นที่ การให้บริการและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน การปลูกฝังความรู้เรื่องการปกครองท้องถิ่นแก่เด็กและเยาวชน 2) อบต.มีกระบวนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เช่น ติดป้ายประกาศ การจัดทำเอกสารแผ่นพับ วารสาร อบต. การประกาศเสียงตามสาย การประชุม อบต. สัญจร การจัดทำ Website นอกจากนั้น อบต. เขาสามยอกมีการประชาสัมพันธ์เชิงรุก 3) อบต. มีกระบวนการตรวจสอบ โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการภาคประชาชนในการดำเนินการตรวจสอบการบริหารงานของ อบต. การให้ความรู้และการอบรมในระเบียบกฎหมายแก่ประชาชน ส่วนการตรวจสอบโดยฝ่ายสภาท้องถิ่น มีการเปิดโอกาสให้สภาท้องถิ่นในการ

ตรวจสอบการทำงานของ อบต. ได้หลายช่องทาง เช่น การตั้งกระทู้ถาม หรือการเปิดอภิปราย ผู้บริหารท้องถิ่นและมีวิธีการเชิญภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมสภาท้องถิ่น และ 4) อบต. มีกระบวนการทำประชาคมโดยมีการรวมกลุ่มกันเพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชนและเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของ อบต. เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการบริหารงานตามหลักความ โปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีปัจจัยสำคัญดังต่อไปนี้ คือ 1) ปัจจัยด้านทหารและข้าราชการเกษียณในพื้นที่ 2) ปัจจัยด้าน โครงสร้างกฎหมาย 3) ปัจจัยด้านการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น โดยตรง 4) ปัจจัยด้านผู้นำที่เข้าถึงพื้นที่และสร้างผู้นำระดับชุมชน และ 5) ปัจจัยด้านภาคประชาคมเข้มแข็งและคลังสมองท้องถิ่น

**พระมหาธรรมวราจารย์ ธรรมยาธุเถ (2550 : บทคัดย่อ)** ได้ทำการวิจัยเรื่อง การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย ตามความคิดเห็นของ คณะกรรมการชุมชน ผลการวิจัยพบว่า 1) ระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย โดยรวมพบว่าอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน อยู่ในระดับปานกลาง 6 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความโปร่งใส และด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านหลักการมีส่วนร่วม และ 2) การเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จำแนกตามอาชีพ โดยรวมและรายด้านทุกด้านมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

**จันทร์มงคล พันธุ์พาณิชย์ (2553 : บทคัดย่อ)** ได้ศึกษาวิจัย พบว่า 1) การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลลิ้นฟ้า อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า ทั้ง 6ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง เรียงจากค่าเฉลี่ยน้อยไปมาก ได้แก่ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักการมีส่วนร่วมด้านหลักความโปร่งใส และด้านหลักความคุ้มค่า และ 2) ผลการเปรียบเทียบการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลลิ้นฟ้า อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้าน จำแนกตามประเภทของคณะกรรมการ พบว่า โดยรวมไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ.05 จำแนกตามหมู่บ้านที่อยู่อาศัย พบว่า แตกต่างกันทางสถิติอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ.05

ภิรมย์ จานนอก (2553 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารงานตามหลัก  
 ธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกกระเบื้อง อำเภอบ้านเหลื่อม จังหวัด  
 นครราชสีมา พบว่า 1) ประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโคกกระเบื้อง โดยรวม  
 และจำแนกตามเพศ อายุ การศึกษา และอาชีพ เห็นว่าการปฏิบัติการบริหารงานตามหลัก  
 ธรรมาภิบาล โดยรวมและรายด้านทุกด้านคือด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลัก  
 ความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วมด้านหลักความรับผิดชอบ และด้านหลักความคุ้มค่า อยู่  
 ในระดับปานกลาง 2) ประชาชนที่มีเพศต่างกัน เห็นว่าการปฏิบัติการบริหารงานตามหลัก  
 ธรรมาภิบาล โดยรวมและรายด้าน 5 ด้าน ไม่แตกต่างกัน แต่เห็นว่ามีด้านหลักความคุ้มค่า  
 แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 3) ประชาชนที่มีอายุต่างกัน เห็นว่าการ  
 ปฏิบัติการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยรวมและรายด้าน 5 ด้าน คือ หลักนิติธรรม  
 หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า แตกต่างกันอย่าง  
 มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และ 4) ประชาชนที่มีการศึกษาและอาชีพต่างกัน เห็นว่าการ  
 ปฏิบัติการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยรวมและรายด้านทุกด้านแตกต่างกันอย่างมี  
 นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

อรรวรรณ ศิริเลี้ยง (2554 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารงานตาม  
 หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองแสน อำเภอน้ำปีนุ่น จังหวัด  
 มหาสารคาม พบว่า 1) การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล  
 หนองแสน อำเภอน้ำปีนุ่น จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็น  
 รายได้พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า การบริหารงานตาม  
 หลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากที่สุด 6 ด้าน เรียงจากค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อยดังนี้ หลักนิติ  
 ธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมหลักความรับผิดชอบ และ  
 หลักความคุ้มค่า และ 2) ผลการเปรียบเทียบการการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของ  
 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแสน อำเภอน้ำปีนุ่น จังหวัดมหาสารคามตามความ  
 คิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้าน จำแนกตามหมู่บ้านที่อาศัย พบว่า แตกต่างกันทั้ง  
 โดยรวมและรายด้านทุกด้าน ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส  
 หลักการมีส่วนร่วมหลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยหมู่ที่ 9 บ้านหนองแสน  
 แตกต่างจากทุกหมู่บ้านอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 ส่วนหมู่บ้านอื่น ๆ ทุกด้านไม่  
 แตกต่างกัน

## 5.2 งานวิจัยในต่างประเทศ

แดเนียล คอฟมาน, อาร์ต เครย์ และ มัสซิโม มัสตรูซซี (Daniel Kaufmana, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi, 2007 : 23) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ธรรมาภิบาลประจำปี 2550 ว่าด้วยเรื่องดัชนีธรรมาภิบาลโลกระหว่างปี 2539-2549” (Governance Matters, 2007; Worldwide Governance Indicators 1996-2006) ซึ่งเป็นผลงานร่วมระหว่างสถาบันธนาคารโลก (World Bank Institute) และสำนักงานรองประธานด้านเศรษฐศาสตร์การพัฒนาแห่งธนาคารโลก (World Bank Development Economics Vice-Presidency) รายงานฉบับนี้ชี้ให้เห็นว่า มีหลายประเทศในโลก โดยเฉพาะประเทศในทวีปแอฟริกาที่ได้ก้าวรุดหน้าไปอย่างมากในด้านการพัฒนาธรรมาภิบาลและต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน นับเป็นสัญญาณที่ดี เนื่องจากธรรมาภิบาลและการป้องกันปรามการทุจริตคือรากฐานของการบรรเทาปัญหาความยากจนและการเจริญเติบโตในระยะยาว แสดงให้เห็นว่าการพัฒนาธรรมาภิบาลให้รุดหน้าอย่างมีนัยสำคัญในระยะเวลาที่ค่อนข้างสั้นนั้นเป็นไปได้ พัฒนาการด้านธรรมาภิบาลที่เกิดขึ้นเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งต่อประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือและการเติบโตในระยะยาว

ในการวิจัยครั้งนี้พบว่า ประเทศในแถบแอฟริกาบางประเทศมีความก้าวหน้าในการมุ่งสู่ธรรมาภิบาลอย่างมีนัยสำคัญ ระหว่างปี 2541 ถึงปี 2549 สาธารณรัฐเคนยา ไนเจอร์ และเซียร์ราลีโอน มีพัฒนาการที่โดดเด่นในเรื่อง “เสียงของประชาชนและความรับผิดชอบในผลงาน” (Voice and Accountability) ในขณะที่แอลจีเรียและไลบีเรียได้เสริมสร้างความแข็งแกร่งในเรื่อง “การบังคับใช้กฎหมาย” (Rule of Law) นอกจากนี้ หลายประเทศ อาทิ แอลจีเรีย อังโกลา ลิเบีย รัวันดา และเซียร์ราลีโอน ต่างมีพัฒนาการในเรื่อง “เสถียรภาพทางการเมืองและสันติภาพภายในประเทศ” (Political Stability) และยังพบว่าแทนซาเนียได้รับประโยชน์จาก “การควบคุมการทุจริตคอร์รัปชัน” (Control of Corruption) อย่างไรก็ตาม รายงานนี้ชี้ให้เห็นด้วยว่า ประเทศอื่น ๆ ในแถบแอฟริกายังคงเผชิญปัญหาความท้าทายด้านการพัฒนาและธรรมาภิบาลอยู่ อย่างหนักหน่วง ประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่มีค่าดัชนีธรรมาภิบาลในมิติหลัก ๆ เทียบเท่ากับประเทศร่ำรวย ประเทศกำลังพัฒนามากกว่า 12 ประเทศ อาทิ สโลวีเนีย ชิลี บอตสวานา เอสโตเนีย อูรุกวัย สาธารณรัฐเช็ก ลัตเวีย ลิทัวเนีย และ คอสตาริกา มีคะแนนในมิติด้านธรรมาภิบาลประการหลัก ๆ สูงกว่าประเทศอุตสาหกรรมอย่าง กรีซ หรือ อิตาลี การพัฒนาธรรมาภิบาลช่วยต่อต้านความยากจนและยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชน การวิจัยซึ่งใช้เวลานาน 10 ปี ชี้ให้เห็นว่าการมีธรรมาภิบาลที่ดีขึ้นคือตัวแปรหลักที่ส่งผลให้มาตรฐานการครองชีพดีขึ้นตามไปด้วย ทั้งนี้พบว่าเมื่อระดับธรรมาภิบาลเพิ่มขึ้น 1 ส่วนค่าเบี่ยงเบน

มาตรฐาน (Standard Deviation) อัตราการเสียชีวิตของเด็กทารกจะลดลง 2 ใน 3 ในขณะที่ระดับรายได้จะเพิ่มสูงขึ้นเป็น 3 เท่าในระยะยาว พัฒนาการเช่นนี้เกิดขึ้นได้ไม่ยากนักเนื่องจากความแตกต่างระหว่างประเทศที่มีผลการดำเนินงานดีที่สุดและแย่ที่สุดมีเพียงเล็กน้อย ยกตัวอย่างเช่น ในมิติด้าน “การบังคับใช้กฎหมาย” ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 1 ส่วนเป็นเพียงสิ่งเดียวที่แบ่งแยกคะแนนที่อยู่ในระดับต่ำมากของ โชมเลียออกจาก โกตดิวัวร์ (Cote D'Ivoire) ของโกตดิวัวร์ออกจากเอลซัลวาดอร์ ของเอลซัลวาดอร์ออกจากอิตาลีหรือบอตสวานา และของบอตสวานาออกจากอังกฤษ

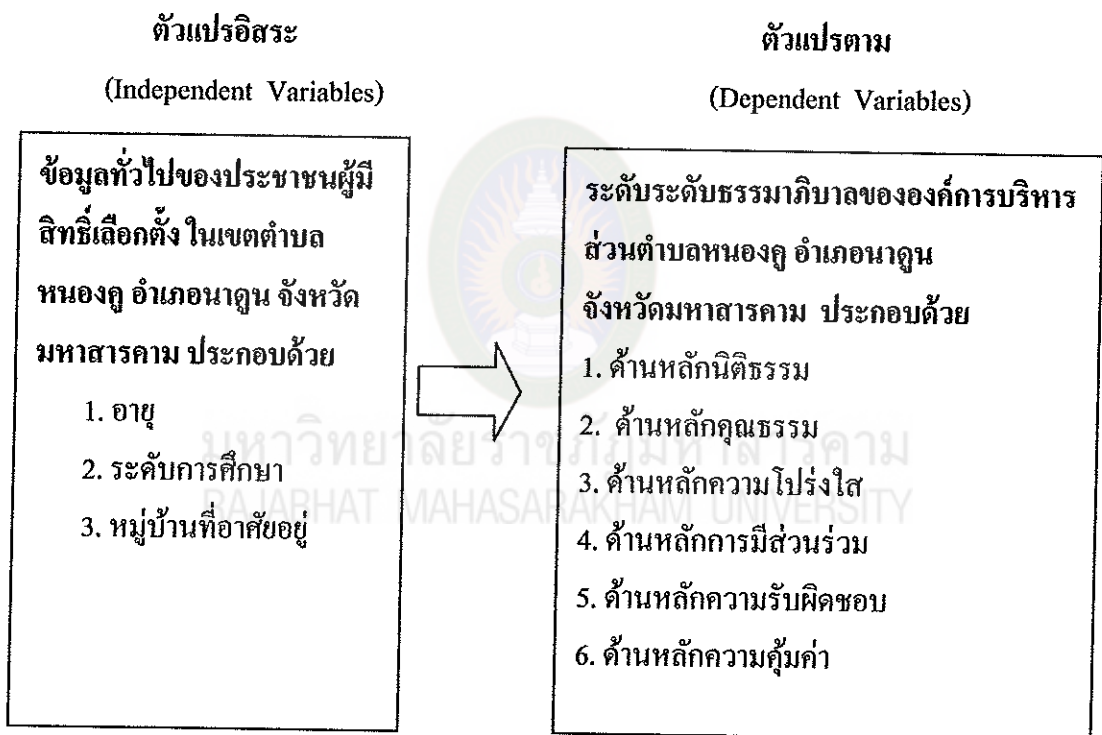
เมื่อมีความมุ่งมั่นปฏิรูปอย่างแท้จริง พัฒนาการด้านธรรมาภิบาลย่อมเกิดขึ้นได้ค่อนข้างเร็ว แม้จะไม่อยู่ในเกณฑ์ค่าเฉลี่ย แต่ก็พบว่าหลายประเทศก็มีความก้าวหน้าอย่างมีนัยสำคัญในระยะเวลาอันสั้นเพียง 5 ปีนับตั้งแต่ปี 2545 ดังจะเห็นได้จากความก้าวหน้าของประเทศยูเครน (Ukraine) เคนยา (Kenya) และไลบีเรีย (Liberia) ในด้าน “เสียงของประชาชนและความรับผิดชอบในผลงาน” รวมทั้งของประเทศอังกโกลาและแอลจีเรีย ในด้าน “เสถียรภาพทางการเมืองและสันติภาพภายในประเทศ”

โดยเฉลี่ยแล้วคุณภาพของธรรมาภิบาลทั่วโลกไม่ได้พัฒนาขึ้นมากนักในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ทั้งนี้แต่ละประเทศมีพัฒนาการที่ต่างกัน ประเทศที่มีพัฒนาการดีขึ้นมีจำนวนมากพอ ๆ กับประเทศที่ประสบความสำเร็จมอดอยู่ในธรรมาภิบาลบางมิติ อาทิ ประเทศซิมบับเว โกตดิวัวร์ เบลารุส และ เวเนซุเอลา นอกจากนี้ยังเห็นได้ชัดว่าในอีกหลายประเทศไม่มีการเปลี่ยนแปลงทางหนึ่งทางใดที่มีนัยสำคัญเกิดขึ้น

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่มีการศึกษามาก่อน โดยภาพรวมพบว่า มีระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่จะเป็นอายุ และระดับการศึกษา แสดงให้เห็นว่าประชาชนมองการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านต่าง ๆ เพื่อพัฒนาท้องถิ่น แตกต่างกัน ดังนั้นเพื่อจะได้นำผลการศึกษามาปรับใช้และส่งเสริมการพัฒนาในองค์การบริหารส่วนตำบล จึงควรศึกษาว่าประชาชนในท้องถิ่นมีความคิดเห็นต่อระดับธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล อย่างไร เพื่อจักได้นำไปเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

## 6. กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการวิจัยแนวคิดและทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับระดับธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองคู อำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม ในการวัดระดับการบริหารจัดการที่ดี เป็นการวัดที่อยู่บนพื้นฐานของหลักการสำคัญของการบริหารตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 และสอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ซึ่งเป็นเป้าหมายในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ จึงนำแนวคิดการวัดระดับธรรมาภิบาล ของ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2545 : 2-8) มาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้



แผนภาพที่ 7 กรอบแนวคิดในการวิจัย