

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

ในการวิจัยเรื่อง การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี ผู้วิจัย ได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. การปกครองส่วนท้องถิ่น
2. แนวคิด และทฤษฎี เกี่ยวกับการบริหาร
3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล
4. แนวคิด และทฤษฎี เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
5. ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี
6. บริบทองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดการวิจัย

2.1 การปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองโดยใช้หลักการกระจายอำนาจ คือ รัฐมอบอำนาจให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นรับไปบริหาร โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม และปกครองกันเอง ในปัจจุบันรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยทุกรูปแบบใช้การเลือกตั้งสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากประชาชนโดยตรงทั้งสิ้น

2.1.1 ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ได้มีผู้ให้ความหมาย หรือคำนิยามไว้มากมายซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้น ต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกันจะต่างกันบ้าง ก็คือ ส่วนวน และรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

อุทัย หิรัญโต (2531, น. 2) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

วิญญู อังคนารักษ์ (2548, น. 4) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปแบบคณะกรรมการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครอง และบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นในทางดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการในการบริหารพอสมควร

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2549, น. 4) ได้ให้ความหมาย การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจไปให้หน่วยการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

โกวิท พวงงาม (2550, น. 416) ได้ให้ความหมายของ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ตามภารกิจหน้าที่ที่ระบุให้ดำเนินการอย่างชัดเจน มีผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออาจจะได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น ซึ่งมีการใช้หลักการกระจายอำนาจให้กับประชาชนโดยตรง เป็นการมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และท้องถิ่นในฐานะผู้รับมอบอำนาจจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินการ และการตัดสินใจของตนเอง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2555) ให้นิยามคำว่า การปกครองท้องถิ่น (Local Government) หมายถึง การปกครองชุมชนหรือท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งของประเทศ โดยมีองค์กรหรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาเป็นนิติบุคคล ซึ่งประกอบไปด้วย เจ้าหน้าที่ที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาเพื่อดำเนินงานตามกำหนดระยะเวลา โดยมีงบประมาณเป็นของตนเอง และมีอำนาจอิสระของตนในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นที่รัฐบาลได้มอบหมายให้ ทั้งนี้โดยส่วนกลาง หรือรัฐบาลเป็นเพียงผู้คอยควบคุมเท่านั้น

Robson (1957, p. 256) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้น และให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

Holloway (1974, p. 256) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครอง และบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชน

2.1.2 องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง เป็นการปกครองที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองภายใต้กฎหมายของรัฐหรือประเทศนั้น ๆ

2.1.2.1 ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบสำคัญ มีดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550, น. 30)

- 1) มีสถานะตามกฎหมาย หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย
- 2) มีพื้นที่ และระดับหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องมีการปกครองที่แน่นอน และชัดเจน และควรจะต้องมีการแบ่งระดับการปกครองท้องถิ่นว่ามีกี่ระดับ เช่น ขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ เป็นต้น เกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดพื้นที่และระดับของการปกครองท้องถิ่นมีมากมาย เช่น สภาพภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชน ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และความหนาแน่นของประชากร เป็นต้น สำหรับประเทศไทยมีเกณฑ์จัดตั้ง และยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3 ประการ คือ รายได้ย้อนหลัง 3 ปี ไม่รวมเงินอุดหนุนจำนวนประชากรและขนาดพื้นที่
- 3) มีการกระจายอำนาจ และหน้าที่ การปกครองท้องถิ่น จะต้องมีการกระจายอำนาจการปกครองไปให้ท้องถิ่น โดยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน ดังนั้น การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจ และหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองการปกครองเป็นสำคัญ
- 4) มีความเป็นนิติบุคคล หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องเป็นองค์การนิติบุคคล โดยแยกเทศจากองค์กรของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ เพื่อการดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง
- 5) มีการเลือกตั้ง การปกครองท้องถิ่น จะต้องมีการเลือกตั้งท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ กล่าวคือ จะต้องให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่น

ในการเลือกตั้งคณะเจ้าหน้าที่ผู้บริหารการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง

6) มีอำนาจอิสระ หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานรัฐบาลกลาง และมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย สามารถกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ เพื่อกำกับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย หรือความต้องการของท้องถิ่น และสามารถใช้จ่ายทรัพย์สินของตนในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง

7) มีงบประมาณของตนเอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ จัดเก็บภาษี ตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

8) มีการกำกับดูแลของรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ และอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม และความมั่นคงแห่งรัฐ

2.1.2.2 องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นนี้ สอดคล้องกับคำกล่าวของ Jacques Moreau (1996) ได้กล่าวว่า องค์การปกครองท้องถิ่น จะต้องมียุทธศาสตร์ 5 ประการ คือ

- 1) มีพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน
- 2) มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน
- 3) มีองค์กรเป็นของตนเอง
- 4) มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของตนเอง
- 5) มีการกำกับดูแลโดยรัฐ

2.1.2.3 นอกจากนี้ คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น โดย นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี แต่งตั้งคณะกรรมการ ดังกล่าวตามคำสั่งที่ 262 / 2535 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2535 เพื่อศึกษาระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันในทุกรูปแบบหาแนวทาง และข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การคลัง และงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล หน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยกล่าวถึง องค์ประกอบ การปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

- 1) มีสภาพเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง
- 2) ผู้บริหารระดับท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้ใน

กฎหมายรัฐธรรมนูญ

- 3) มีอิสระในการปกครองตนเอง
- 4) มีขอบเขตการปกครองที่ชัดเจนเหมาะสม
- 5) มีงบประมาณเป็นรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
- 6) มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
- 7) มีอำนาจหน้าที่ ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
- 8) มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

แม้บทความมีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับของรัฐ

2.1.2.4 ระบบการปกครองท้องถิ่น จะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ

1) สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใด กำหนดเรื่อง

2) การปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่น ในประเทศไทยนั้น จะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจ อย่างแท้จริง

3) พื้นที่ และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนด พื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำคัญในการปกครองของตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก และขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหาร และเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่า หน่วยการ ปกครองท้องถิ่น ที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่ต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

4) การกระจายอำนาจหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ มากน้อยเพียงใดขึ้นกับนโยบายทางการเมือง และการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

5) องค์การนิติบุคคลจัดตั้ง โดยผลแห่งกฎหมาย แยกจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

6) การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมด หรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

7) อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ

8) งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

9) การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนร่วม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่จากองค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังกล่าว ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ในระบบการปกครองของทุกประเทศล้วนแต่มีวัตถุประสงค์ที่คล้ายกัน คือ ต้องการที่จะให้มีความมั่นคงในประเทศ แต่เดิมการปกครองส่วนใหญ่มักมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลางเพื่อความสะดวกเพราะในสมัยนั้นอาณาเขตของประเทศยังไม่มาก พลเมืองน้อย และกิจกรรมที่รัฐต้องสนองตอบต่อประชาชนมีน้อย ต่อมาเมื่อมีการพัฒนามากขึ้น พลเมืองมีมากขึ้น การกิจที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบก็มากขึ้น ด้วยศักยภาพของรัฐบาลกลางอย่างเดียวไม่สามารถตอบสนองการบริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ดังนั้นแนวคิดในการกระจายอำนาจ การบริหารการปกครองให้ประชาชนจึงเกิดขึ้น เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาล และสามารถสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้ทั่วถึง

2.1.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อปี พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้ระเบียบการบริหารงานในตำแหน่งแทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม นับตั้งแต่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบล มีวัตถุประสงค์ดังนี้ (วัชรวิทย์ ไชยสาร, 2544, น. 149)

2.1.3.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งทางด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2.1.3.2 เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2.1.3.3 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษาคณะกรรมการ
ระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ เพื่อปกครองในรูปแบบลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลตรงกับความประสงค์ของประชาชน

2.1.4 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย เป็นรูปแบบของการปกครองที่มีส่วนช่วยในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางการบริหารประเทศ จากภารกิจของรัฐที่มีมากมายและความหลากหลายมากขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม การเมืองและเทคโนโลยี จึงก่อให้เกิดความสำคัญ ดังนี้

2.1.4.1 ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครอง
ท้องถิ่น, 2555)

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษาคณะกรรมการระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติ มีกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2) การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน เพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

3) การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้แจ่มแจ้งทางการเมือง (Political Maturity) กล่าวคือ ประชาชน จะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหาร การเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันตามวิถีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด

4) การปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด และเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอ ก็จะมีผลทำให้เกิดความคึกคักและมีชีวิตชีวาต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพัน และเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

5) การเมืองท้องถิ่น เป็นวิธีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่น ผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้นด้วยเหตุที่ได้รับความนิยมนคริทธิจากประชาชน จึงทำให้ได้รับการเลือกตั้งในระดับสูงขึ้น

2.1.4.2 การปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสำคัญระบบการปกครองของประเทศไทย ดังนี้ (วัชรรา ไชยสาร, 2544, น. 149)

1) การปกครองท้องถิ่น ถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิ และหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

2) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

3) การปกครองท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกของตนเอง ต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาลองท้องถิ่นของตน

4) การปกครองท้องถิ่น สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ

5) การปกครองท้องถิ่น จะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต

6) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองจากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจจากรัฐ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยประชาชนมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองท้องถิ่น และมีอิสระในการบริหารงาน แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ และบริหารงานภายในเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย และเป็นหน่วยงานที่สามารถเชื่อมโยงการบริหารจากส่วนภูมิภาคสู่ส่วนกลางได้อย่างรวดเร็ว และเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ซึ่งจะสามารถนำปัญหา หรือความต้องการของประชาชนมาแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็ว และยังเป็นหน่วยงานที่สร้างประชาธิปไตย และความสามัคคีในระดับชุมชน

2.1.5 หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ควรจะต้องพิจารณาถึงกำลังเงิน กำลังงบประมาณ กำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และหน้าที่ความรับผิดชอบ ควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากเกินกว่าภาระ หรือเป็นนโยบาย ซึ่งรัฐบาล ต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศ ก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น งานทะเบียน

ที่คืน การศึกษาในระดับอุดมศึกษา การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น
ดำเนินการมีข้อพิจารณา ดังนี้ (วัชรวิทย์ ไชยสาร, 2544, น. 152)

2.1.5.1 เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

2.1.5.2 เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง

2.1.5.3 เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ด้านนี้มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุข จัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็ก และคนชรา เป็นต้น

2.1.5.4 เป็นงานที่เกี่ยวกับพาณิชย์ท้องถิ่น เป็นงานที่หากปล่อยให้ประชาชนดำเนินการเองอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควรจะเป็น จัดให้มีโรงรับจำนำ การจัดตลาด และงานต่าง ๆ ที่มีรายได้ โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชน

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการดำเนินงานของหน่วยงานราชการ ส่วนท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐบาล แต่มีอิสระในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งลักษณะการดำเนินงานในปัจจุบันจะเป็นการดำเนินงานภายใต้การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ มายังส่วนท้องถิ่นทำให้การบริหารมีขอบเขตความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น เพื่อสนองต่อนโยบายของรัฐ ดังนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นองค์การให้เกิดการรับรู้ และให้ความผูกพันต่อองค์การ เพื่อนำไปสู่การดำเนินงานที่ต่อเนื่อง และเกิดประโยชน์สูงสุด ส่งผลให้การบริการประชาชน และภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2.2 แนวคิด และทฤษฎี เกี่ยวกับการบริหาร

คำว่า “การบริหาร” (Administration) มักใช้ในเชิงการบริหารภาครัฐ อาทิ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนา เพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค และท้องถิ่น เป็นต้น หากพิจารณาในแง่เป้าหมายขององค์การแห่งรัฐแล้ว จะเห็นได้ว่ามิได้มีจุดมุ่งหมายแสวงหาผลกำไร แต่อย่างใด ดังนั้น การบริหารที่นิยมใช้ในภาครัฐ อาจเป็นเป้าหมายที่ต้องการสื่อสารและเน้นย้ำให้ตระหนักถึงเจตนารมณ์ของการลงทุนภาครัฐที่ไม่พึงประสงค์จะได้ผลตอบแทนเป็นกำไร การบริหารมีรากศัพท์มาจากภาษาละติน “Administrator” หมายถึง ช่วยเหลือ (Assist) หรือ อำนวยการ (Direct) การบริหารหลาย ๆ ความหมายอาจสัมพันธ์ใกล้เคียงกับ คำว่า “Administer” หมายถึง การรับใช้ หรือผู้รับใช้ ความหมายดั้งเดิมของคำว่า “Administrator” อาจกล่าวโดยย่อ ๆ ว่า เป็นการติดตาม

ดูแลสิ่งต่าง ๆ และคำจำกัดความง่าย ๆ ที่ทันสมัย คือ การทำงานให้สำเร็จสำหรับการจัดการ มักนิยมใช้ในแวดวงธุรกิจเอกชน ซึ่งมุ่งผลกำไรเป็นหมายหลัก ส่วนผลที่ถึงตกแก่สาธารณะถือเป็นเพียงเป้าหมายรอง หรือผลพลอยได้ อย่างไรก็ตาม การบริหารภาครัฐในระยะต่อมาก็เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจเอกชนมากขึ้น อาทิ การให้บริษัท ธุรกิจเอกชนเข้ามาทำการสัมปทานภาครัฐในเชิงธุรกิจ เช่น การให้สัมปทานองค์การโทรศัพท์ การสื่อสารต่าง ๆ และภาคธุรกิจเอกชนก็ได้เข้าไปรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น ในลักษณะการคืนกำไรแก่สังคม เป็นต้น (พีระสิทธิ์ คำนวนศิลป์, 2550, น. 18)

2.2.1 ความหมายของการบริหาร

มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านบริหารจัดการหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า การบริหาร หรือการจัดการ ดังนี้

ธงชัย สันติวงษ์ (2536, น. 12) ได้สรุปความหมายของการบริหารไว้ว่า การบริหารเป็นงานของหัวหน้างานทุกคนที่จะต้องปฏิบัติในฐานะที่เป็น “ผู้นำ” ของกลุ่ม ซึ่งจะต้องมีภารกิจเป็นผู้นำการจัดระเบียบทรัพยากรต่าง ๆ มาประสานกิจกรรม หรืองานที่สามารถทำให้เข้ากันได้เป็นผลงานของส่วนรวม และทั้งนี้จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในผลสำเร็จที่จะต้องประกันได้ว่างานขององค์กรจะต้องสำเร็จ และบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ในที่สุด สภาพการทำงานของนักบริหารส่วนสำคัญจะอยู่ที่การเป็นผู้ชี้แนะการกำกับการทำงานของกลุ่มให้มีการทำงานที่มีประสิทธิภาพ และได้ผลมากที่สุดตลอดเวลา ซึ่งปัจจัยที่สำคัญที่จะมีผลต่อความสำเร็จ ก็คือ “คน” ซึ่งเป็นผู้ทำงานที่เข้ามาร่วมกันผลิตพร้อมกับทรัพยากรประเภทอื่น ๆ ที่เอามาลงทุน และที่กำหนดเป้าหมายไว้ที่จะดำเนินการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ

ศิริอร ชันต์หัตถ์ (2541, น. 56) กล่าวว่า การบริหาร ได้แก่ การจัดการองค์การ และการอำนวยความสะดวก เพื่อสามารถนำทรัพยากรมาใช้ในการประกอบให้บรรลุเป็นการพยายามที่จะดำเนินกิจกรรมโดยเชื่อมวิธีการ เข้ากับวัตถุประสงค์อย่างสมเหตุสมผลที่สุด การบริหาร จึงเป็นกิจกรรมที่คนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมกันดำเนินการ โดยวิธีการที่สมเหตุสมผล เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด

วิรัช นิภาวรรณ (2545, น. 28 - 39) ได้ให้ความหมายของคำว่า การบริหาร หมายถึง การจัดการ การบริหารการจัดการ การบริหารจัดการ หรือการดำเนินการภาครัฐ หรือของหน่วยงานบริหารเมืองหลวงที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง (Structure) และกระบวนการ (Process) ในการปฏิบัติงาน (Actions) หรือทำกิจกรรมต่าง ๆ (Activities) อย่างเป็นระบบ

สมพงษ์ เกษมสิน (2546, น. 14) ได้ให้ความหมายว่า การบริหาร คือ การใช้ศาสตร์และศิลป์ และนำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administration Resource) มาประกอบตามกระบวนการการบริหาร (Process of Administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

พิทยา บวรวัฒนา (2553, น. 2) กล่าวว่า การบริหารเป็นเรื่องของการนำเอากฎหมาย และนโยบายต่าง ๆ ไปปฏิบัติให้เกิดผล ซึ่งเป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะทำงานด้วยความเต็มใจด้วยความเที่ยงธรรม และอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

เด่น ชะเนติขัง (2554, น. 4) ได้กล่าวถึง แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารไว้ว่า การบริหารมีลักษณะเป็นทั้งศาสตร์และศิลปะ กล่าวคือ การบริหารจัดเป็นศาสตร์สาขาหนึ่ง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป เพราะมีองค์ประกอบของความรู้ (Knowledge) มีหลักเกณฑ์ (Principle) และทฤษฎี (Theory) ที่เกิดจากการศึกษาค้นคว้าเชิงวิทยาศาสตร์ เป็นศาสตร์ทางสังคม ซึ่งอยู่กลุ่มเดียวกับวิชาจิตวิทยา สังคมวิทยา และรัฐศาสตร์ ส่วนในทางปฏิบัตินั้นจะขึ้นอยู่กับความสามารถประสบการณ์ และทักษะของผู้บริหารแต่ละคนที่จะนำความรู้หลักการ และทฤษฎีไปปรับ หรือประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเรื่องศิลปะ ดังนั้น นักบริหารที่เก่งต้องมีศาสตร์ และศิลปะ

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) (2554, น. 3) ได้กล่าวว่า การบริหารหมายถึง การทำให้งานสำเร็จ โดยอาศัยผู้อื่น (Getting Things Done Through Other People) เมื่อว่าตามคำนิยามนี้ การบริหารในพระพุทธศาสนา เริ่มมีขึ้นเป็นรูปธรรมสองเดือนนับจากวันที่พระพุทธเจ้าตรัสรู้ นั่นคือ ในวันอาสาฬหบูชา เมื่อพระพุทธเจ้าทรงแสดงพระธรรมเทศนาเป็นครั้งแรก แก่ปัญจวัคคีย์ ซึ่งทำให้เกิดพระสงฆ์ขึ้น เมื่อมีพระสงฆ์ขึ้นเป็นสมาชิกใหม่ เกิดขึ้นในพระพุทธศาสนาอย่างนี้ พระพุทธเจ้าก็ต้องบริหารคณะสงฆ์

Gulick and Urwick (1973, p. 48) การบริหารราชการ หมายถึง การที่รัฐจะทำอะไร และจะทำ “อย่างไร” ขอบเขตเนื้อหาของรัฐวิธีการดำเนินงานอย่างมีหลักการที่รัฐจะนำมาใช้ เพื่อให้กิจกรรมบรรลุผลสำเร็จ ให้ความเห็นว่า การบริหารนั้นเกี่ยวข้องกับการประกอบกิจกรรมหนึ่ง ให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ การบริหารราชการเป็นส่วนหนึ่งของศาสตร์การบริหาร ซึ่งเกี่ยวข้องกับรัฐบาล ดังนั้น จึงผูกพันเป็นเบื้องต้นกับศาสตร์ที่จะนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ ทั้งนี้ แม้ในการปฏิบัตินั้น จะมีการเกี่ยวข้องสัมพันธ์อยู่บ้างกับฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการก็ตาม

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่กลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมกันดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยทรัพยากรอันประกอบด้วย คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการมาประกอบการตามกระบวนการบริหาร การบริหารราชการเป็นเสมือนหนึ่งเครื่องมือของรัฐในอันที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผล การบริหารราชการจึงมีส่วนประกอบที่สำคัญคือ การจัดโครงสร้างหน่วยงานต่าง ๆ การกำหนดกระบวนการในการปฏิบัติ และการจัดหากำลังคน และกำลังเงินที่จะสนับสนุนให้ดำเนินกิจกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้กรอบกฎหมายที่กำหนดโดยรัฐ และสภาพแวดล้อม ทั้งทางเศรษฐกิจสังคม และการเมือง

2.2.2 ทฤษฎีการบริหารจัดการ

คณาจารย์ภาควิชาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2555, น. 9) ได้ให้ความหมายไว้ว่าเป็นต้นกำเนิดในการเสนอองค์ประกอบมูลฐานของการบริหารแบบกระบวนการ 4 ประการ ที่เรียกว่า “POCC” ไว้ดังนี้

2.2.2.1 P (Planning) การวางแผน หมายถึง การสร้างทางเลือกหรือแนวทางดำเนินการไว้ล่วงหน้า เพื่อใช้ในการตัดสินใจในอนาคต

2.2.2.2 O (Organizing) การจัดองค์การ หมายถึง การกำหนดโครงสร้างหน่วยงานและระบุหน้าที่ โดยการผสมผสานระหว่างวัตถุ คน และเงิน

2.2.2.3 C (Commanding) การบังคับบัญชา หมายถึง การทำให้เกิดการดำเนินงานตามที่ได้มีการกำหนดไว้ ซึ่งการบังคับบัญชาที่ดีนั้น จะต้องมีการติดต่อสื่อสาร 2 ทาง กล่าวคือการยอมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถแสดงความคิดเห็นได้

2.2.2.4 C (Coordinating) การประสานงาน หมายถึง ความพยายามของผู้ปฏิบัติงาน Gulick and Urwick (1973) ได้เสนอตัวแบบสำหรับการบริหาร ซึ่งเป็นชุดของการบริหารให้มีประสิทธิภาพ คือ POSDCORB ประกอบด้วย วิธีการจัดการ 7 ขั้นตอน ดังนี้ (วงศ์พัฒนาศรีประเสริฐ, 2552, น. 197)

1. การวางแผน (Planning) เป็นเทคนิคกระบวนการบริหารที่สำคัญจำเป็นต้องทำเป็นขั้นตอนแรก ซึ่งจะต้องดำเนินการอย่างละเอียด และรอบคอบเพราะการวางแผนเป็นการมองปัญหาที่มีอยู่ และพยายามหาวิธีการแก้ไขปัญหานั้น การวางแผนเป็นการหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการปฏิบัติงานใด ๆ ภายในเวลาที่กำหนด นอกจากนั้นการวางแผนเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด กิจกรรมการวางแผน 6 กิจกรรม คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ กำหนดทางเลือก การกำหนดวิธีการประเมินผล ซึ่งมีขั้นตอนในการวางแผน ดังนี้

1.1 ขั้นเตรียมการ เป็นการเตรียมข้อมูล บุคลากร ทรัพยากร วัตถุประสงค์ เป้าหมายในการดำเนินการ รวมทั้งสรุปผลการดำเนินงานที่ผ่านมา

1.2 ขั้นวิเคราะห์สรุป วิเคราะห์ข้อมูล ข้อเท็จจริงต่าง ๆ

1.3 ขั้นดำเนินการวางแผน กำหนดว่าจะทำอะไร What อย่างไร How ใครทำบ้าง Who ที่ไหน Where และเมื่อไหร่ When

1.4 ขั้นประเมินผล เป็นการสรุปผลการวางแผน เช่น บอกเวลาที่ได้รับ ทั้งทางตรง และทางอ้อม ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น สุดท้ายนำเสนอผู้มีอำนาจอนุมัติ

2. การจัดองค์กร (Organizing) เป็นภารกิจของหน่วยงาน องค์กร ที่จะร่วมกันจัดรูปงาน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่นมีเป้าหมายที่แน่นอน มีการจัดการที่เป็นรูปแบบทุกคนในหน่วยงานมีความรู้ ความเข้าใจกลไกการดำเนินงานภายใต้ระบบขององค์กรอย่างชัดเจน เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) การจัดองค์กรจำเป็นต้องกำหนดเส้นทางเดินของงาน ตั้งแต่จุดเริ่มต้นจนถึงจุดสุดท้ายของการทำงานอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ความมีประสิทธิภาพขององค์กรนั้น เอกภาพในการบังคับบัญชามีความสำคัญ หน่วยงานต้องจัดให้เกิดความคล่องตัวในการทำงานต่อการปฏิบัติ และรายงาน การวิเคราะห์ประเมินผล สิ่งสำคัญในการสร้างความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชาอยู่ที่ความชัดเจนในการวินิจฉัยสั่งการ การรับรู้ในความรับผิดชอบร่วมกันของผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติ การรับรู้เป้าหมาย วัตถุประสงค์สูงสุดของงาน โดยหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่ผ่านการวิเคราะห์ วางแผนมาเป็นอย่างดีแล้ว

2.1 องค์ประกอบในการจัดองค์กร ได้แก่

2.1.1 ภารกิจ และวัตถุประสงค์ขององค์กร

2.1.2 ขอบข่าย ความรับผิดชอบของงานในองค์กร

2.1.3 สายการบังคับบัญชา การเลื่อนไหลของสายงาน

2.1.4 จำนวนบุคลากร หรือผู้รับผิดชอบในแต่ละงานแต่ละหน้าที่

2.1.5 การประเมินผล และการควบคุมงาน

2.2 ลักษณะองค์กรที่มีความสำคัญในปัจจุบัน 2 ส่วน คือ

2.2.1 การจัดองค์กรในภาคราชการ (Bureaucratic Section) ภาคราชการให้ความสำคัญกับ โครงสร้างการบริหาร การจัดลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาลำดับชั้นการตัดสินใจเป็นรูปเจดีย์ คือ ผู้บริหารสูงสุดอยู่ยอดแหลมของเจดีย์ แล้วมีผู้มีอำนาจตามภารกิจ ร่องลงมาตามลำดับจนถึงหน่วยปฏิบัติ การดำเนินงานเน้นที่ความสำเร็จของงานเป็นประเด็นหลัก

2.2.2 การบริหารงานธุรกิจเอกชน (Private Section) ภาคธุรกิจเอกชนจะไม่ซับซ้อนเหมือนภาคราชการ องค์กรจะมีปลายแหลมที่ยอด แต่ฐานจะแยกเร็วกว่าของภาคราชการ เอกชนจะเน้นที่ภาคบริการ ความพอใจของลูกค้า มากกว่าความสำเร็จของงาน ดังนั้น การจัดองค์กรจึงมีลักษณะเหมือนหมวกนักรบไทยโบราณ ผู้จัดการ หรือเจ้าของกิจการอยู่บนยอด และมีผู้ปฏิบัติหรือรองผู้จัดการอยู่ในชั้นรองลงมาไม่มากนัก ส่วนผู้ปฏิบัตินี้จะมีตั้งแต่รองผู้จัดการลงไป

2.2.3 การบริหารงานบุคคล (Staffing) หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลในการทำงานในหน่วยงาน หรือองค์กร เพื่อให้บุคคลมาปฏิบัติงานตามที่ต้องการ และให้บุคคลได้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีกระบวนการสำคัญ ดังนี้

2.2.3.1 การกำหนดนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคล เพื่อเป็นกรอบในการบริหาร นโยบายจะเริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล นโยบายในแผนพัฒนาระดับกระทรวง มติคณะรัฐมนตรีส่วน ภาคราชการเอกชน เน้นที่นโยบาย และระเบียบที่จำเป็นแก่การดำเนินงาน

2.2.3.2 การวางแผนกำลังคน เป็นกระบวนการวางแผนว่า หน่วยงานมีกำลังคนกี่คน แต่ละคนปฏิบัติหน้าที่อย่างไร ความรู้ความสามารถด้านใดบ้าง เพื่อความ เหมาะสมกับงาน ซึ่งเริ่มตั้งแต่แผนความต้องการแผนการให้ได้มาของกำลังคน และแผนการใช้กำลังคน

2.2.3.3 การจัดบุคคล และการสรรหาบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง

1) การสรรหาบุคลากรเป็นกระบวนการที่จะประชาสัมพันธ์ หน่วยงาน เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมสำหรับองค์กรให้มาสมัคร เพื่อคัดเลือก คนที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมที่สุดเข้าร่วมปฏิบัติงานในองค์กร

2) การจัดบุคคล หมายถึง การจัดบุคคลที่ผ่านการคัดเลือก ให้ดำรงตำแหน่งที่หน่วยงานวางแผนไว้แล้ว เพื่อให้บุคคลปฏิบัติหน้าที่เกิดประโยชน์ต่อองค์กรสูงสุด

2.2.3.4 การพัฒนาบุคลากร เป็นกระบวนการเกี่ยวกับการเพิ่มพูน ความรู้ ความสามารถของบุคลากรที่จะปฏิบัติงานในองค์กร การพัฒนาบุคลากรสามารถพัฒนา โดยองค์กรเอง หรือให้หน่วยงาน อื่นช่วยพัฒนาก็ได้ ทั้งนี้ ยึดความรู้ความสามารถที่บุคคลที่ได้รับ เป็นประโยชน์ต่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพสูงแก่องค์กร

2.2.3.5 การให้เงินเดือน และค่าตอบแทน ถือเป็นภารกิจสำคัญ ที่ผู้บริหารเจ้าของกิจการ ต้องจ่ายให้ข้าราชการ หรือลูกจ้าง เพื่อเป็นค่าจ้างชีพ ทดแทนการทำงาน ถือเป็นรางวัลสำหรับการทำงาน การให้ค่าตอบแทน เงินเดือน โดยยึดถือระบบคุณธรรม ดังต่อไปนี้

1) หลักความสามารถ ยึดผลงานตามความสามารถ เหมาะกับเงินค่าตอบแทน

2) หลักความเสมอภาค ให้โอกาสคนเสมอกันไม่เลือก
ชั้นวรรณะ

3) หลักความมั่นคง ถือว่าการเข้าทำงานในองค์กร เป็นอาชีพ อาชีพหนึ่ง การกำหนดค่าตอบแทนเงินเดือน ให้เหมาะสมกับการดำรงชีวิต การเข้า - ออก จากงาน มีกฎหมาย กฎเกณฑ์รองรับที่ชัดเจน เป็นธรรม

4) ความเป็นกลางทางการเมือง คือ การทำงานไม่ เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง หรือการเปลี่ยนรัฐบาล

5) หลักสำคัญในการให้เงินเดือน คือ งานมาก งานยาก
รับผิดชอบสูง ให้เงินเดือนสูง งานน้อย งานไม่ยาก รับผิดชอบน้อย เงินเดือนน้อย

2.2.3.6 งานทะเบียนประวัติหรือข้อมูลบุคลากร เป็นงาน
ธุรการของบุคคล ข้อมูลการเข้ามาทำงานของบุคลากร ตั้งแต่ข้อมูลส่วนตัว การศึกษา การทำงาน
การเลื่อน ตำแหน่ง การพัฒนาศึกษาอบรม เงินเดือน งานข้อมูลทะเบียนประวัติมีความสำคัญมาก
คนที่ออกจากงาน เพื่อไปทำงานหน้าที่ตำแหน่งใหม่หากได้รับคำรับรอง หรือหลักฐาน การผ่านงาน
เดิมมาด้วย มักได้รับการพิจารณาว่าเป็นผู้มีประสบการณ์ มีความชำนาญต่าง ๆ ตามที่หน่วยงานต้องการ

2.2.3.7 งานประเมินผลการปฏิบัติงาน หรือการพิจารณาความดี
ความชอบ การประเมินความดีความชอบของบุคคลเป็นวิธีการสำคัญที่ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพ
ธรรมชาติของคน เมื่อทำงานไปย่อมเกิดความเฉื่อย เมื่อได้รับการประเมินผลเป็นระยะ และได้ขวัญ
กำลังใจย่อมทำให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2.2.3.8 งานวินัย และการดำเนินงานทางวินัย เป็นกิจกรรม
สำคัญในการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลไม่ให้ทำความผิดแบบแผน ธรรมเนียมปฏิบัติขององค์กร
เป็นภารกิจสำคัญของผู้บริหารในการสอดส่อง ดูแลความประพฤติ การรักษาวินัยของบุคลากรในองค์กร
ให้ดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายขององค์กรที่วางไว้ ถ้ามีบุคคลละเมิดต้องดำเนินการตามแบบแผน
ตามสมควร

2.2.3.9 สวัสดิการ ประโยชน์เกื้อกูล และสิทธิประโยชน์

2.2.3.10 การให้ออกจากราชการ และการรับบำเหน็จบำนาญ
ข้าราชการ พนักงานองค์กรเอกชน มีข้อตกลง ข้อกำหนด อายุในการทำงาน เป็นข้อกำหนดข้อตกลง
ก่อนการทำงาน หรือการจ้างงาน การออกจากงานเป็นบทสุดท้ายของการบริหารงานบุคคล การออก
จากงานมี 2 กรณีที่สำคัญ คือ

1) ออกตามประสงค์พนักงาน เช่น ลาออก

2) ออกเพราะความต้องการของหน่วยงาน เช่น
เกษียณอายุ ขาดตำแหน่ง ออกเพราะทำผิด ซึ่งองค์กรต้องให้ออกตามข้อตกลง

2.2.4 การอำนวยการ (Directing) หมายถึง การส่งเสริม ช่วยเหลือ
ปรึกษา แนะนำ สั่งการ ประสานกิจกรรม การติดต่อ การมอบหมายภารกิจต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงาน
ขององค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมาย หรือแผนที่วางไว้กิจกรรมอำนวยการที่สำคัญจำแนกได้ ดังนี้
การประสานงาน การตัดสินใจ และสั่งการ การสั่งงาน การติดตามดูแลกำกับ และให้คำปรึกษา การสร้าง
ขวัญกำลังใจ และแรงจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำ การสร้างมนุษยสัมพันธ์ การจัดระบบสื่อสาร และการสร้าง
เครือข่าย การมอบหมายงาน และการมอบอำนาจหน้าที่ และการส่งเสริมกิจกรรมอื่น ๆ

2.2.5 การประสานงาน (Co - Coordinating) หมายถึง การจัดระเบียบวิธีการทำงานเพื่อให้ผู้ปฏิบัติรู้ถึงวัตถุประสงค์ และรายละเอียดของงานจนสามารถปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะงานที่ได้รับมอบหมาย งานมีการร้อยรัดต่อเนื่องกันจนเสร็จสิ้นภารกิจของหน่วยงานที่ได้ร่วมกันวางไว้

2.2.5.1 ลักษณะสำคัญของการประสานงาน มีดังนี้

1) การประสานงาน เป็นกระบวนการหนึ่งในการบริหาร หมายถึง เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นตั้งแต่การวางแผน เรียกประสานแผน เพื่อให้คนวางรูปแบบการทำงานตามความรู้ความสามารถ เรียกว่า ประสานคน และประสานความเข้าใจทางความคิดเรียกประสานงานความคิด โดยเรียกการประสานทั้งหมด ว่าการประสานงาน

2) การประสานงานเป็นหน้าที่ของผู้บริหาร หรือผู้จัดการ

3) การประสานงานเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแสวงหาความร่วมมือ

4) การประสานงานเป็นเรื่องเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสาร

5) การประสานงานจะเป็นกิจกรรมที่อยู่ในทุกขั้นตอนของการทำงาน

6) การประสานงานเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการสื่อสารสัมพันธ์

2.2.5.2 วัตถุประสงค์ของการประสานงาน ได้แก่ ลดความขัดแย้งระหว่างผู้ปฏิบัติกับองค์กร ช่วยให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติงาน เกิดประสิทธิภาพ ประหยัดแรงงาน เวลา และวัสดุอุปกรณ์

2.2.5.3 วิธีการประสานงานที่สำคัญ ได้แก่ การจัดทำแผนผัง กำหนดหน้าที่การงานของหน่วยงาน แผนภูมิ ป้ายทะเบียน เป็นต้น จัดทำคำสั่ง กำหนดหน้าที่ชัดเจน ตั้งคณะกรรมการ ตามแผนงาน ทำแผนปฏิบัติงาน และแผนควบคุมการปฏิบัติงาน การกำหนดส่งงาน การระบุนการจัดสรรงบประมาณ การจัดกิจกรรม การควบคุมกิจกรรมและการจัดประชุม สัมมนา การกระจายข่าว

2.2.5.4 หลักการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมในการทำหน้าที่ประสานงาน ได้แก่ เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องภารกิจองค์กรเป็นอย่างดี เป็นผู้มีความรู้ ให้นำเชื่อถือ เป็นผู้ใหญ่ เป็นผู้มีความรับผิดชอบสูง เป็นผู้มีความสามารถในการสร้างมนุษยสัมพันธ์ และเป็นผู้มีศิลปะในการพูดโน้มน้าวใจคน

2.2.6 การรายงานผลงาน (Reporting) หมายถึง การที่ผู้มีหน้าที่เสนอผลของงาน หรือกิจกรรม ให้ผู้บริหาร หรือผู้ร่วมงานได้ทราบ ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 2 ลักษณะ ได้แก่

2.2.6.1 รายงานขณะปฏิบัติงาน เป็นการรายงานตามขั้นตอนการปฏิบัติงาน ซึ่งกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติงาน การรายงานอาจรายงานด้วยวาจา หรือด้วยลายลักษณ์อักษร ปัจจุบันมีการรายงานสู่สาธารณชน เช่น ทางสื่อมวลชน เพื่อสร้างความเข้าใจ ความพอใจแก่ประชาชน

2.2.6.2 การรายงานเมื่อสิ้นสุดแผนงานเป็นการรวบรวมผลการดำเนินงานทั้งหมด สรุปเป็นรายงานผลการดำเนินงาน สิ่งที่เป็นควรเน้นพิเศษในการรายงาน ได้แก่ รายงานเป็นกระบวนการ รายงานการใช้ทรัพยากร มีการใช้ทรัพยากรอะไรไปบ้าง มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร รายงานเกี่ยวกับผลที่เกิดขึ้น และรายงานเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นการรายงานในภาพรวม

2.2.7 การงบประมาณ (Budgeting) มองที่การจัดการ จัดทำ และบริหารงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร งบประมาณ หรือต้นทุน คือ เงิน หรือทรัพย์สินของที่ใช้ในการดำเนินงานขององค์กร หมายถึง ทุนในการดำเนินงาน แบ่งลักษณะงบประมาณได้ 2 ภาค ได้แก่ งบประมาณภาครัฐการจัดสรรจัดทำโดยกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ไปตามความจำเป็นโดยจัดสรรตามแผนงานโครงการ และงบประมาณของภาคเอกชนเป็นทุนที่บริษัท ห้างร้าน ได้มาจากการระดมทุน เช่น หุ้น เงินกู้จากแหล่งธุรกิจ หรืออาจมาจากทุนส่วนตัวการบริหาร จัดสรรมาจากคณะกรรมการ (Board) ตามแผนงานที่คณะกรรมการได้กำหนดนโยบาย หรือกลยุทธ์ไว้ ความสำคัญของงบประมาณ งบประมาณ ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหาร การดำเนินงานต้องอาศัยเงินงบประมาณส่วนราชการ ไม่สามารถผลิตได้เอง เช่น เงินเดือน การก่อสร้าง รถยนต์พาหนะต่าง ๆ จำเป็นต้องจัดหาด้วยเงินงบประมาณทั้งสิ้น

ธงชัย สันติวงษ์ (2536, น. 7 - 9) ได้ให้แนวคิดของการจัดการว่า หน้าที่หลักของการจัดการ คือ การทำให้งานสำเร็จโดยอาศัยบุคคลอื่นเป็นผู้นำ ดังนั้น ผู้บริหารทุกคนจึงเท่ากับต้องปฏิบัติหน้าที่ตาม “กระบวนการจัดการ” (Management Process) เหมือนกันทุกคน คือ จะต้องมีการระบบงาน และระบบคน การเข้าใจกระบวนการจัดการ โดยละเอียดว่ามีอะไรบ้างและการฝึกฝนให้มีทักษะสูงขึ้น นับว่าจะช่วยให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นได้ ซึ่งกระบวนการจัดการพร้อมทั้งระบบ มีดังนี้

1. ระบบงาน คือ สิ่งต่าง ๆ ที่เป็นทรัพยากรที่ประกอบด้วยสิ่งของ หรือทรัพย์สินเงินทองที่เป็นสิ่งไม่มีชีวิตทั้งหลาย ได้แก่ เงิน เครื่องจักร สินค้า ของใช้ต่าง ๆ

2. ระบบคน คือ บุคคล หรือทรัพยากรมนุษย์ที่มีชีวิตจิตใจ และที่ซึ่งผู้ปฏิบัติงาน โดยใช้ทรัพยากรต่าง ๆ หรือสิ่งของเพื่อที่จะก่อให้เกิดผลสำเร็จให้กับองค์กร นั้นเอง

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ผู้บริหาร หรือผู้ประกอบการทุกคนต่างก็เข้ามาทำหน้าที่ จัดให้การทำงานของระบบนี้ คือ ระบบงาน และระบบคนให้ประสานงานทำงานร่วมกันไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

Fayol (1978, p. 120) ได้ให้แนวคิด และทฤษฎี ของการบริหารจัดการ คือ การพยายามสรุปความ และจัดระเบียบเรื่องราวต่าง ๆ ที่เป็นทั้งแนวความคิด และหลักการต่าง ๆ อย่างเป็นระเบียบ ซึ่งประกอบด้วยหน้าที่ 5 ประการ คือ

1. Planning คือ การวางแผนที่ผู้บริหารจะต้องทำการคาดการณ์ล่วงหน้าต่าง ๆ ที่จะกระทบถึงธุรกิจ และกำหนดเป็นแบบแผนการปฏิบัติงาน หรือวิธีทางที่จะปฏิบัติเอาไว้เพื่อสำหรับ เป็นแนวทางของการทำงานในอนาคต

2. Organizing คือ การจัดองค์การที่ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีโครงสร้างของงาน ต่าง ๆ และอำนาจหน้าที่ให้อยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสม ในอันที่จะช่วยให้งานขององค์กรบรรลุผล สำเร็จได้

3. Commanding คือ การประสานงานที่จะต้องเชื่อมโยงงานของทุกคน ให้เข้ากันได้ และกำกับให้สู่จุดหมายเดียวกัน

4. Coordinating คือ การประสานงานที่จะต้องเชื่อมโยงของทุกคนให้ + เข้ากันได้ และกำกับให้สู่จุดหมายเดียวกัน

5. Controlling คือ การควบคุมจะต้องกำกับให้สามารถประกันได้ว่ากิจกรรม ต่าง ๆ ที่ทำไปนั้นสามารถเข้ากันได้กับแผนที่ได้วางไว้แล้ว

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การบริหาร คือ ศิลปะของการทำงานให้สำเร็จ โดยใช้บุคคลอื่น โดยการอาศัยปัจจัยในการบริหาร 3 ประการ ได้แก่ คน เงิน และวัสดุอุปกรณ์ ทรัพยากรในการบริหาร มี 4 ประการ (4M) ได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และวิธีการจัดการกระบวนการบริหาร ซึ่งการบริหาร เป็นการทำให้งานสำเร็จโดยอาศัยบุคคลอื่นเป็นผู้นำ ดังนั้น ผู้บริหารทุกคนจึงเท่ากับต้องปฏิบัติ หน้าที่ตามกระบวนการจัดการเหมือนกันทุกคน คือ จะต้องมึระบบงานและระบบคน การเข้าใจ กระบวนการจัดการ โดยละเอียดว่ามีอะไรบ้าง และการฝึกฝนให้มีทักษะสูงขึ้น นับว่าจะช่วยให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นได้ ซึ่งกระบวนการจัดการพร้อมทั้งระบบ ระบบงาน คือ สิ่งต่าง ๆ ที่เป็นทรัพยากรที่ประกอบด้วยสิ่งของ หรือทรัพย์สินเงินทองที่เป็นสิ่งไม่มีชีวิตทั้งหลาย ได้แก่ เงิน เครื่องจักร สินค้า ของใช้ต่าง ๆ และระบบคน คือ บุคคลหรือทรัพยากรมนุษย์ที่มีชีวิตจิตใจ และ ที่ซึ่งผู้ปฏิบัติงาน โดยใช้ทรัพยากรต่าง ๆ หรือสิ่งของ เพื่อที่จะก่อให้เกิดผลสำเร็จให้กับองค์กรนั่นเอง ดังนั้น ผู้บริหาร หรือผู้ประกอบการทุกคนต่างก็เข้ามาทำหน้าที่จัดให้การทำงานของระบบนี้ คือ

ระบบงาน และระบบคน และระบบคนให้ประสานงานทำงานร่วมกันไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล

2.3.1 วิวัฒนาการขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 ได้วิวัฒนาการเรื่อยมา ดังนี้

บุญเสริม นาคสาร (2548, น. 42 - 47) ได้สรุปการปกครองระดับตำบล ว่า ในปี พ.ศ. 2498 ฯพลฯ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้เดินทางไปต่างประเทศ ทั้งอเมริกา และยุโรป ได้เห็นว่า ราษฎรในท้องถิ่นเขามีการประชุมปรึกษาหารือในการที่จะพัฒนาพื้นที่ของตน ซึ่งผิดกับประเทศไทยประชาชนในชนบทไม่มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองเลย จึงได้สั่งการให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งสภาตำบลขึ้นทั่วประเทศภายใน 3 เดือน กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งที่ 222 / 2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 จัดระเบียบสภาตำบลขึ้นและได้ประกาศตั้งสภาตำบลขึ้นทั่วประเทศจำนวน 4,000 กว่าแห่งและในขณะเดียวกันรัฐบาล ก็ได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ขึ้นด้วย เพื่อจัดตั้งตำบลที่เป็นชุมชนขนาดใหญ่ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรนิติบุคคลอีกรูปแบบหนึ่ง โดยมีกำหนดเป็นประธานนับว่าเป็นการจัดตั้งองค์กรนิติบุคคลในระดับตำบล เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้ และฝึกฝนปฏิบัติประชาธิปไตยทั้งประเทศขึ้นเป็นครั้งแรก

องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย ได้สรุปเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ดังนี้ การบริหาร และการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประสบปัญหาความไม่พร้อมในด้านต่าง ๆ หลายประการ ทั้งในรายได้และบุคลากร เนื่องจากท้องถิ่นไม่มีฐานภาษี และเก็บภาษีบำรุงท้องที่ได้น้อย อีกทั้งบุคลากรส่วนใหญ่มีขีดความสามารถในการบริหารงานจำกัด เช่น จัดทำงบประมาณไม่เป็น องค์การบริหารส่วนตำบล จึงถูกยกเลิกในเวลาต่อมา โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

นับตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมาประเทศไทย ก็ไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับตำบล จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2535 เมื่อรัฐบาลภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีได้กำหนดนโยบายด้านการเมืองการปกครองที่จะส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นระดับตำบลเป็นนิติบุคคล

เพื่อให้มีความคล่องตัว และร่วมกันแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพกระทรวงมหาดไทย จึงได้มีคำสั่งที่ 802 / 2535 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2535 และคำสั่งที่ 816 / 2535 ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน 2535 แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมา เพื่อศึกษาปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น และในเวลาต่อมา รัฐบาลได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 262 / 2535 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2535 คณะกรรมการปรับปรุง ระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น เพื่อทำการศึกษาและพิจารณาปรับปรุงสภาพตำบลตามประกาศ คณะปฏิวัติฉบับที่ 326 พบว่า สภาพตำบลได้จัดตั้งมาเป็นระยะเวลา 20 ปีไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้ ไม่สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน สมควรปรับปรุงฐานะ ของสภาพตำบลและการบริหารงานของสภาพตำบลเสียใหม่ ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งให้มีการยกฐานะสภาพตำบล ซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็น “ องค์การบริหารส่วนตำบล ” ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 111 ตอนที่ 53 ก (2 ธันวาคม 2537) โดยมีผลใช้บังคับเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา พันกำหนดไปแล้ว 90 วัน ทำให้ในเวลาต่อมามีการยกเลิกสภาพตำบล ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ทั้งหมดทั่วประเทศ อีกครั้งหนึ่ง แต่ในบรรดาคณะกรรมการสภาพตำบลที่มีอยู่ก่อนกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับอยู่ในตำแหน่ง ต่อไปจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 และให้กระทรวงมหาดไทย ยกฐานะสภาพตำบล ดังกล่าวขึ้นเป็นสภาพตำบลตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล กรณีสภาพตำบลใดที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณ ที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี ก่อนวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวประกาศในราชกิจจานุเบกษา เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท กระทรวงมหาดไทยจะทำการยกฐานะสภาพตำบลนั้นขึ้นเป็นองค์การบริหาร ส่วนตำบลหรือ อบต. ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ดังนั้นจึงได้ยกฐานะสภาพตำบล 617 แห่ง ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 องค์การบริหารส่วนตำบล จึงเกิดขึ้น อีกครั้งหนึ่ง โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุด และถ้าสภาพ ตำบลใดมีรายได้เข้าเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา 40 ก็จะต้องยกฐานะสภาพตำบลนั้น ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะทำให้สภาพตำบลมีจำนวนลดลงทุกปี การจัดระเบียบบริหาร ระดับตำบลมี 3 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่หนึ่ง คณะกรรมการตำบล และสภาพตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222 / 2499 โดยคณะกรรมการตำบลประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล แพทย์ประจำ ตำบล ครูประชาบาลในตำบลนั้นคนหนึ่งราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลนั้น ไม่น้อยกว่า 2 คน และให้มีข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลนั้น เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตำบลด้วย ส่วนสภาพตำบล

ประกอบด้วย สมาชิกสภาตำบล ซึ่งมาจากรายกรผู้มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้สมัครรับเลือกเป็น ผู้ใหญ่บ้าน หมู่บ้านละ 2 คน

รูปแบบที่สององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ ส่วนตำบล พ.ศ. 2499 โดยองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาตำบล และคณะกรรมการ ตำบล ซึ่งสภาตำบล ประกอบด้วย สมาชิก ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน และกำนัน และผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลเป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่ง ส่วนคณะกรรมการตำบล ประกอบด้วย กำนันตำบลท้องที่เป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล แพทย์ประจำตำบล และกรรมการอื่น ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากครูใหญ่โรงเรียนในตำบล หรือผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจำนวนไม่เกิน 5 คน

รูปแบบที่สาม สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275 / 2509 ซึ่งเป็นการบริหาร ในรูปของคณะกรรมการเรียกว่า “คณะกรรมการสภาตำบล” ซึ่งประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง นอกจากนี้ยัง ประกอบด้วย ครูประชาบาลในตำบลนั้น 1 คน ซึ่งนายอำเภอคัดเลือกจากครูประชาบาลในตำบล เป็นกรรมการสภาตำบล และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้น เป็นกรรมการสภาตำบล โดยกำนันเป็นประธานกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง และมีรองประธาน กรรมการสภาตำบลคนหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการสภาตำบลเลือกตั้งจากกรรมการด้วยกัน การบริหารงาน ของสภาตำบลนอกจากจะมีคณะกรรมการสภาตำบลดังกล่าว สภาตำบล ยังมีเลขานุการสภาตำบล คนหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการสภาตำบลเลือกตั้งกันขึ้นมา หรือตั้งจากบุคคลภายนอก และมีที่ปรึกษาสภา ตำบล ซึ่งเป็นพัฒนากรตำบลนั้นอีกด้วย

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นในสมัยนั้น ก็เพื่อให้การปกครองในระดับตำบล ที่มีความเจริญ และมีรายได้ระดับหนึ่งได้มีการปกครองตนเองตามหลักการปกครองท้องถิ่น ต่อมา ในปี 2515 องค์การบริหารส่วนตำบลได้ถูกยุบเลิกไป โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ซึ่งประกาศคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวยังคงให้สภาตำบลมีอยู่ต่อไป

หลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬใน พ.ศ. 2535 กระแสในการปฏิรูปการเมืองได้ก่อตัวขึ้น อย่างรวดเร็ว มีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองในหลาย ๆ ด้าน และด้านหนึ่งคือการเรียกร้อง ให้มีการกระจายอำนาจ ดังนั้นในปี 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งประกาศใช้ในวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2537 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 โดยสาระสำคัญของกฎหมายฉบับดังกล่าว คือ การยกฐานะสภาตำบลที่มี รายได้ โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท สามารถจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบล จึงกลับมาเป็นองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลอีกครั้งหนึ่ง

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหาร สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาสองประเภท ประเภทแรกเป็นสมาชิกสภาโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ประเภทที่สองเป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนหมู่บ้านละ 2 คน ส่วนคณะกรรมการบริหารประกอบด้วย กำนันเป็นประธานโดยตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านอีกไม่เกิน 2 คน และสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งอีกไม่เกิน 4 คน รวมแล้วมีคณะกรรมการบริหารได้ไม่เกิน 7 คน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 3) เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 285 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นสมาชิกสภาท้องถิ่น ต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ซึ่งโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลเดิมตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 นั้น มีสมาชิกสภา และกรรมการบริหารจำนวนหนึ่งเป็น โดยตำแหน่ง ดังนั้นจึงมีการแก้ไขบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวให้สมาชิกสภาทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และให้คณะกรรมการบริหารมาจากความเห็นชอบของสภา

ในปีกลางปี พ.ศ. 2546 รัฐสภาได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ. 2546 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2546 โดยได้มีการยกเลิกชื่อเรียก คณะกรรมการบริหารและกรรมการบริหาร โดยให้ใช้ชื่อคณะผู้บริหาร และชื่อเรียก ประธานกรรมการบริหาร เปลี่ยนเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานกรรมการบริหาร เปลี่ยนเป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เปลี่ยนชื่อเรียกข้อบังคับตำบล เป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล และยกเลิกไม่ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะผู้บริหาร

การปรับโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลครั้งสำคัญเกิดขึ้นอีกครั้งในช่วงเดือน ธันวาคม พ.ศ. 2546 หลังจากเพิ่งมีการแก้ไขเพิ่มพระราชบัญญัติสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลไปเมื่อกลางปี พ.ศ. 2546 แต่การแก้ไขกฎหมายเมื่อตอนกลางปีเป็นการแก้ไขในรายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น ความจริงในการแก้ไขกฎหมายในช่วงกลางปี 2546 ดังกล่าว ได้มีความพยายามในการเสนอให้มีการแก้ไขที่มาของฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมาแล้วครั้งหนึ่ง โดยวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญในกฎหมาย

ที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมา โดยได้แก้ไขให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่เมื่อร่างกฎหมายกลับมาสภาผู้แทนราษฎรปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วย และได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วม เพื่อปรับปรุงร่างกฎหมายดังกล่าว และร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของกรมการร่วมได้ยืนยันตามร่างที่ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา คือ กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่เมื่อเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรอีกครั้ง ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบ ร่างกฎหมายที่เสนอให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงตกไปในช่วงเวลาดังกล่าว

สรุป องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 มีวิวัฒนาการเรื่อยมาโดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลภายใต้กำหนดนโยบายด้านการเมืองการปกครองที่ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีความคล่องตัวและร่วมกันแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.3.2 บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย 3 ลักษณะ คือ

2.3.2.1 หน้าที่ทั่วไป (มาตรา 66)

2.3.2.2 หน้าที่ที่ต้องกระทำ (มาตรา 67)

2.3.2.3 หน้าที่ที่อาจพิจารณากระทำได้ ทั้งนี้โดยพิจารณาจากความจำเป็นของราษฎรในแต่ละเขตพื้นที่ (มาตรา 68)

บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552

มาตรา 66 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล มีบทบาทหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. จัดให้มี และบำรุงรักษาทางน้ำ และทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
3. การป้องกันโรค และระงับโรคติดต่อ
4. การป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย
5. การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. ค้ำครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
9. ปฏิบัติหน้าที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณ หรือบุคลากรให้ตามความจำเป็น และสมควร

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มี และบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มี และบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ
5. ให้มี และส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

สรุป องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ตามระเบียบ กฎหมายที่กำหนดไว้ ดังนี้ หน้าที่ทั่วไป หน้าที่ที่ต้องกระทำ หน้าที่ที่อาจพิจารณากระทำได้ ทั้งนี้โดยพิจารณาจากความจำเป็นของราษฎรในแต่ละเขตพื้นที่

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล

2.4.1 ความหมายของธรรมาภิบาล

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2554) ได้คำนิยามของการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีเอาไว้ว่า เป็นการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคม ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมรวมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคี และร่วมกันเป็นพลังที่ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งยังเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็ง และสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ประเทศ

องค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (2549, อ้างถึงใน สุธจิต นิमितกุล, 2543, 13 - 24) ได้ให้นิยามว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การดำเนินงาน ของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจ ที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ ซึ่งประกอบด้วย กลไก กระบวนการ และสถาบันต่าง ๆ ที่ช่วยให้ประชาชนและกลุ่ม หรือองค์การสามารถแสดงออก เพื่อการปกป้องผลประโยชน์ และสิทธิของตนได้ตามกฎหมาย รวมถึงสามารถแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกันบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้เกิดความมั่นใจในการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ที่อยู่บนความเห็นในทางเดียวกันทางสังคม ทั้งยังช่วยให้ความต้องการของคนยากจน และผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการกำหนดนโยบาย เพื่อการพัฒนาต่อไป

ธนาคารโลก (2487, อ้างถึงใน บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี, 2554, น. 7) ได้ให้ความหมายว่า ธรรมาภิบาลเป็นลักษณะ และวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมือง เพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการงานทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ เพื่อการพัฒนาโดยนัยของธนาคารโลก เป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาล เพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ และสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2554, น. 10) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นระบบโครงสร้างกระบวนการ และความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐ ซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี

ถวิลวดี บุรีกุล (2556, น. 4 -11) ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาล หรือการบริหารบ้านเมืองกิจการที่ดี หมายถึง หลักการบริหารแนวใหม่ที่มีมุ่งเน้นหลักการทำงานที่จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความสุจริต มีความมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล

อรพินท์ สพอิชชัย (2541, อ้างถึงใน วิภาส ทองสุทธิ, 2551, น. 14) ได้สรุปของคำว่า ธรรมนูญว่าเป็นการสร้างกลไกของภาครัฐที่ดีสามารถส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาคนในสังคมให้มีความยั่งยืน

จากแนวคิดทางวิชาการที่กล่าวถึงสรุปได้ว่า ธรรมนูญ หมายถึง แนวทางสำหรับการดำเนินงานอย่างเป็นระบบขององค์กรด้วยหลักการบริหารจัดการที่ดี โดยหลักการดังกล่าวได้ถูกกำหนดจากส่วนกลาง โดยเชื่อว่า ธรรมนูญช่วยลดระดับและสร้างความน่าเชื่อถือขององค์กรได้ในระดับสูง รวมถึงสามารถช่วยเพิ่มขีดศักยภาพขององค์กร เพื่อนำไปสู่การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้เพิ่มมากขึ้นนั่นเอง ในการศึกษาครั้งนี้ จึงกำหนดนิยามเชิงปฏิบัติการโดยผู้วิจัยให้ความหมายได้ว่า ธรรมนูญ หมายถึง แนวทางการดำเนินงานอย่างเป็นระบบของ อบต. ที่เชื่อมโยงภาคประชาชน ส่วนราชการ และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าด้วยกันในมิติต่าง ๆ เช่น ภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง เป็นต้น เพื่อพัฒนาระบบการทำงานให้บรรลุผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัย ได้นำหลักการพื้นฐานของธรรมนูญในองค์กรตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มากำหนดเป็นตัวแปรอิสระจำนวน 6 ตัวแปร ได้แก่ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ และ 6) หลักความคุ้มค่า

2.4.2 ความสำคัญของธรรมนูญ

จากการศึกษา พบว่า นักวิชาการหลายๆ ท่านได้ให้ความเห็นไว้สอดคล้องกันว่า หลักธรรมนูญเป็นหลักการสำคัญที่ช่วยกระตุ้นให้หน่วยงานภาครัฐ เกิดการปรับเปลี่ยนหลักคิด และวิธีการทำงาน เพื่อช่วยให้ประชาชนเกิดความศรัทธา และเชื่อมั่นต่อองค์กรในระดับที่สูงขึ้น ดังนั้น หลักธรรมนูญจึงมีความสำคัญ ดังนี้

2.4.2.1 ความสำคัญต่อตัวหน่วยงานภาครัฐ และกระบวนการทำงาน โดยปัจจุบันได้มีการนำหลักธรรมนูญมาปรับประยุกต์ใช้ในองค์กรระดับโลก เพื่อสร้างความเชื่อถือทั้งในองค์กรภาครัฐและเอกชน ซึ่งส่งผลให้องค์กรมีการปรับตัว เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในที่สอดคล้องกับหลักธรรมนูญ ทั้งในเรื่องการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ นโยบาย กลยุทธ์ กิจกรรม และโครงการ รวมถึงได้ส่งผลต่อการปรับพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ในการทำงาน เช่น การให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้เสีย การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสีย เสนอความคิดเห็นในการกำหนดนโยบาย เป็นต้น เพื่อผลิต และให้บริการที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด ดังนั้นหลักธรรมนูญ

จะส่งผลต่อการปรับกระบวนการทำงาน เพื่อสร้างภาพลักษณ์ขององค์กรให้มีความน่าเชื่อถือในระดับที่สูงขึ้นนั่นเอง

2.4.2.2 ความสำคัญต่อประชาชน โดยหลักธรรมาภิบาลจะช่วยให้ประชาชนได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ หลักธรรมาภิบาลยังกระตุ้นจิตสำนึกของประชาชนในการเข้าร่วมกิจกรรมการแก้ไขปัญหาของตนเอง อันนำมาสู่ความเข้มแข็งของภาคประชาชนในอนาคต

2.4.3 องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

จากการศึกษา พบว่า มีหลายแนวคิดที่ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่ช่วยส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีไว้อย่างน่าสนใจ ได้แก่

สุจิต นิมิตรกุล (2543, น. 13 - 14) ได้กล่าวถึง ธรรมาภิบาลของกระทรวงมหาดไทย มี 11 ด้าน ดังนี้ การมีส่วนร่วม ความยั่งยืน สิ่งที่ชอบธรรม ความโปร่งใส ความเป็นธรรม และความเสมอภาค ความรู้ และทักษะของเจ้าหน้าที่ ความเสมอภาคทางเพศ ความอดทนอดกลั้น หลักนิติธรรม ความรับผิดชอบ และการเป็นผู้กำกับดูแล

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2544, น. 32 - 33) ได้กล่าวถึง องค์ประกอบของธรรมาภิบาลว่า ต้องมี 3 ด้านที่เชื่อมโยงกัน ได้แก่ การมีส่วนร่วมของทุกภาคในการบริหารจัดการสังคม ความโปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจและความรับผิดชอบที่ต้องตอบคำถามและถูกวิจารณ์ได้ รวมทั้งความรับผิดชอบในผลการตัดสินใจ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ระเบียบนี้ มีผลบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 เป็นต้นมา รัฐบาลที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย สำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ (ก.พ.ร.) สำนักงานประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (สศช) (สถาบันพระปกเกล้า, 2549, น. 1) ระเบียบนี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการบริหารจัดการโดยยึดหลัก 6 ประการ ดังนี้ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ (2545, น. 44 - 49) ได้กล่าวถึง องค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ 5 ด้าน ดังนี้ การรับผิดชอบ ความโปร่งใส การปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบ การจัดวิธีการปกครองแบบมีส่วนร่วม และการสร้างกรอบทางกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมให้เข้มแข็ง

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific : UNESCAP (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2554, น. 25) ได้กล่าวถึง ธรรมาภิบาล มีองค์ประกอบ 9 ประการ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วม (Participation) ชาย และหญิง ทุกคนควรมีสิทธิมีเสียงในการตัดสินใจ ทั้งโดยตรง หรือผ่านทางสถาบันตัวแทนอันชอบธรรมของตน ทั้งนี้การมีส่วนร่วมที่เปิดกว้างนั้น

ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีเสรีภาพในการรวมกลุ่ม และการแสดงความคิดเห็น รวมถึงการสามารถเข้ามีส่วนร่วมอย่างมีเหตุผลในเชิงสร้างสรรค์

2. นิติธรรม (Rule of Law) กรอบตัวบทกฎหมาย ต้องมีความเป็นธรรม และไม่มี การเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน

3. ความโปร่งใส (Transparency) ต้องอยู่บนพื้นฐานของการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูลข่าวสาร บุคคลที่มีความสนใจเกี่ยวข้องจะต้องสามารถเข้าถึงสถาบัน กระบวนการ และข้อมูลข่าวสารได้โดยตรง ทั้งนี้การได้รับข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนี้ ต้องมีความเพียงพอต่อการทำความเข้าใจ และการติดตามประเมินสถานการณ์

4. การตอบสนอง (Responsiveness) สถาบัน และกระบวนการดำเนินงานต้องพยายามดูแลเอาใจใส่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย

5. การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus - Oriented) มีการประสานความแตกต่างในผลประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ เพื่อหาข้อยุติร่วมกัน อันจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นโยบาย และกระบวนการขั้นตอนใด ๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

6. ความเสมอภาคหรือความเที่ยงธรรม (Equity) ชายและหญิงทุกคนต้องมีโอกาสในการปรับปรุงสถานะ หรือรักษาระดับชีวิตความเป็นอยู่ของตน

7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) สถาบัน และกระบวนการต้องสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการ และขณะเดียวกันก็ต้องใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8. ภาระรับผิดชอบ (Accountability) ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ไม่ว่าจะอยู่ในภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาสังคมก็ตาม ต้องมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณชนทั่วไป และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสถาบันของตน

9. วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) ผู้นำ และบรรดาสาธารณชนต้องมีมุมมองที่เปิดกว้าง และเล็งการณ์ไกลเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมือง และการพัฒนามนุษย์ (สังคม) รวมถึงมีจิตสำนึกว่าอะไรคือความต้องการจำเป็นต่อการพัฒนาดังกล่าว ตลอดจนมีความเข้าใจในความสลับซับซ้อนของบริบททางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสังคม ซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่ในแต่ละประเด็นนั้นทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมการพัฒนาระบบราชการไทยให้เ็นไปตามหลักธรรมาภิบาลอย่างต่อเนื่อง และยั่งยืน และมีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546 - 2550 โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ ต่อมาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2551 - 2555 ได้มุ่งเน้นการเพิ่มขีดสมรรถนะข้าราชการให้สามารถเรียนรู้ และทำงานได้อย่างหลากหลาย

รวมถึงสามารถปรับตัวเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง และให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการสร้างระบบธรรมาภิบาล เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ความเชื่อมั่นศรัทธา รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และมีความรับผิดชอบต่อสังคม เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และผลประโยชน์ของประเทศชาติ

2.4.4 หลักการพื้นฐานของการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล

สำหรับหลักการพื้นฐานของธรรมาภิบาลในองค์กรตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ประกอบไปด้วย 6 หลักการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า (อรพินธ์ สพโชคชัย, 2551, น. 68) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

2.4.4.1 หลักนิติธรรม (The Rule of Law)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (2552, น. 9) ได้นิยามว่า หลักนิติธรรม คือ การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรม โดยไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งนี้เกณฑ์หลักนิติธรรมมุ่งเน้นการประเมินว่าส่วนราชการมีการบริหารราชการตามหลักนิติธรรม โดยไม่มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นอกจากนี้ยังพบว่า มีแนวคิดทางวิชาการที่สอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าว ดังนี้

สุดจิต นิमितกุล (2543, น. 13 - 24) ได้กล่าวไว้ว่า การดำเนินการตามหลักนิติธรรม หมายถึง การพัฒนา ปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ให้มีความทันสมัย และเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2544, น. 42) ได้กล่าวว่า หลักนิติธรรม เป็นหลักที่ถือเป็นกฎกติกาในสังคมที่ทุกคนมีส่วนเกี่ยวข้อง ดังนั้น การตรากฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายจำเป็นต้องคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพของประชาชน และต้องทำให้เกิดกระบวนการยุติธรรมที่เป็นธรรม และมีความชัดเจน

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และ บุญมี ลี (2544, น. 18) ได้กล่าวเอาไว้ว่า หลักนิติธรรม ควรประกอบด้วย กฎหมาย และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรม และมีการปรับปรุงข้อกฎหมายอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน รวมถึงการส่งเสริมให้ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ และหน้าที่ของตนเอง

จากแนวคิดทางวิชาการที่กล่าวถึงทำให้สรุปได้ว่า หลักนิติธรรม หมายถึง การทำงานให้ถูกต้อง และสอดคล้องตามข้อกฎหมาย และข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการยอมรับจากประชาชน และให้ความร่วมมือทำตามข้อกฎหมายนั้น ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลและหากองค์การบริหารส่วนตำบลใช้หลักนิติธรรมในการดำเนินการสูงย่อมส่งให้ระดับธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับสูงเช่นกัน ดังนั้น ประเด็นในการศึกษาควรประกอบด้วยเรื่องการเผยแพร่

ระเบียบการปฏิบัติงาน โดยวัดจากเรื่องจำนวนกิจกรรมเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้รับความรู้ขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของส่วนราชการ ความสอดคล้องของกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ โดยวัดจากเรื่องกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับมีความสอดคล้องกับสภาวการณ์ในปัจจุบันใช้อำนาจของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรม โดยไม่เลือกปฏิบัติ มีการบริหารราชการตามหลักนิติธรรม โดยไม่มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นได้ส่วนเสีย และการใช้ดุลพินิจ โดยวัดจากเรื่องความสามารถในการใช้ดุลพินิจ ได้อย่างเหมาะสม เพื่อช่วยในการทำงานบรรลุผลสำเร็จ

2.4.4.2 หลักคุณธรรม (Morality)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552, น. 4 - 9) ได้นิยามว่า หลักคุณธรรม คือ การยึดมั่น ถิ่นมั่นในคุณธรรมความดีงาม ความถูกต้องตามทำนองคลองธรรมรวมถึงมีความซื่อสัตย์จริงใจ และยึดมั่นในความสุจริตคุณธรรมเป็นแนวทางที่ถูกต้องในการดำเนินชีวิตทั้งความประพฤติและจิตใจ ซึ่งแต่ละสังคมกำหนดและยอมรับปฏิบัติกัน เช่น ซื่อสัตย์ อุดทน เมตตากรุณา เสียสละ เป็นต้นในระดับกิจการ หลักคุณธรรม คือ การทำธุรกิจด้วยความมีจริยธรรมทางธุรกิจ ซึ่งหมายถึงมาตรฐานทางศีลธรรมคุณธรรมที่ใช้กับองค์กรทางธุรกิจ ปัญหาจริยธรรมธุรกิจที่เกิดขึ้นกับกิจการ เช่น การปกปิดข้อเท็จจริง หรือตกแต่งตัวเลขทางบัญชี เพื่อหวังประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง การฟอกเงิน การหลบเลี่ยงหนีภาษี การละเลยไม่ดูแลด้านความปลอดภัยในสถานที่ทำงาน การเลือกปฏิบัติ หรือมีสองมาตรฐานในการบริหารงานบุคคล

ชนะศักดิ์ ยูวบูรณ์ (2543, น. 3 - 12) ได้นิยามว่า หลักคุณธรรมเป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยตรงกล้าให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์จริงใจ ขยัน อุดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

กัลยา เนติประวัติ (2544, น. 11 - 13) ได้กล่าวว่า หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์จริงใจ ขยัน อุดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติในระดับองค์กร หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพให้มีความยุติธรรมกับประชาชนอย่างเท่าเทียมกันรวมทั้งจัดระบบงาน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการ คือ มีจรรยา บรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงาน ต่อประชาชน และสังคม

จากแนวคิดทางวิชาการที่กล่าวถึงทำให้สรุปได้ว่า หลักคุณธรรม หมายถึง เป็นการปฏิบัติงานที่ยึดมั่นในความถูกต้องดีงามเป็นตัวอย่างแก่ประชาชน เพื่อเสริมสร้างความซื่อสัตย์สุจริต จริ่งใจ อดทน มีระเบียบวินัย บุคลิกภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งฝ่ายพนักงานประจำต้องยึดหลักหน้าที่รับผิดชอบของตน โดยพนักงานส่วนตำบลจะต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มาทำงานตรงต่อเวลาให้บริการประชาชนด้วยความเสมอภาคถูกต้อง รวมทั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องตระหนักในหน้าที่ของตนในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชน ต้องมุ่งเน้นรักษาผลประโยชน์แก่ส่วนรวม ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมาประชุมอย่างสม่ำเสมอ พิจารณาเรื่องต่าง ๆ ในสภาพอย่างมีเหตุผล ตรงไปตรงมา ยึดหลักผลประโยชน์ส่วนรวม และถูกต้องตามกฎหมายผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังต้องมีคุณธรรมสูงขึ้น เนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานในขณะเดียวกันเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติการเบิกจ่ายงบประมาณต่าง ๆ จะต้องยึดหลักความถูกต้องเป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ มีการจัดสรรงบประมาณให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบล ควรเริ่มจัดทำมาตรฐานจริยธรรม หรือกรอบกติกากฎการปฏิบัติงานของสมาชิกทุกคน โดยทำเป็นมติของสภา เพื่อควบคุมกันเอง มีบทลงโทษที่ทำได้ เช่น ไล่ออกเมื่อดูถูกให้สภาพิจารณาลดสิทธิการ และประกาศให้ประชาชนทราบ หรือถ้าไล่ออกอยู่ต่อเนื้อก็ให้สภาพิจารณาให้พ้นจากสมาชิกภาพตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 47 ตรี (8) เป็นต้น

2.4.4.3 หลักความโปร่งใส (Accountability)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (2552, น. 9) ได้นิยามว่า หลักความโปร่งใส คือ กระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย และสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรี โดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรม หรือกระบวนการต่าง ๆ และสามารถตรวจสอบได้ ทั้งนี้เกณฑ์หลักความโปร่งใส มุ่งเน้นการประเมินว่า กระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย และสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรี โดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรม หรือกระบวนการต่าง ๆ และสามารถตรวจสอบได้ นอกจากนี้ยังพบว่า มีแนวคิดทางวิชาการที่สอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าว ดังนี้

สุจิตต์ นิमितกุล (2543, น. 13- 14) ได้กล่าวถึง ความโปร่งใสว่า ข้อมูลต่าง ๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการ และสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินงานที่เปิดเผยอย่างชัดเจน และเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้

รัชนา ศานติยานนท์ (2544, น. 19 - 10) ได้กล่าวว่า ความโปร่งใสเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติ ดังนั้น ความโปร่งใส จึงหมายถึง การมีระบบสารสนเทศที่ดี และเผยแพร่ข้อมูลไปยังบุคคล หรือหน่วยงาน

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2554, น. 30) ได้กล่าวว่า ความโปร่งใส หมายถึง ความโปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งทำให้การทุจริต และบิดเบือนผลประโยชน์กระทำได้ยาก หรือกระทำไม่ได้ นอกจากนี้

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และ บุญมี ลี (2554, น. 17 - 18) ได้กล่าวว่า หลักความโปร่งใส ควรประกอบด้วย ความพึงพอใจของประชาชน จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน การยอมรับในการตัดสินใจของหน่วยงาน การมีตัวชี้วัดผลในการทำงานที่เป็นรูปธรรม และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามต่อสาธารณะ

จากแนวคิดทางวิชาการที่กล่าวถึงทำให้สรุปได้ว่า หลักความโปร่งใส หมายถึงกระบวนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ประชาชนสามารถรับรู้ขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการที่ช่วยให้ประชาชนสามารถตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ เพื่อให้ได้ข้อมูลอันนำมาสู่การทำงานให้มีประสิทธิภาพ และหากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความโปร่งใสในการดำเนินการสูงย่อมส่งผลให้ระดับธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับสูงเช่นกัน ดังนั้น ประเด็นในการศึกษาควรประกอบด้วยเรื่อง การเผยแพร่ข่าวสาร โดยวัดจากเรื่องการจัดทำช่องทางเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ทำให้ประชาชนที่รับทราบข้อมูลข่าวสารขององค์การบริหารส่วนตำบลได้อย่างครบถ้วน ถูกต้อง ทันสมัย สามารถชี้แจงข้อสงสัยแก่ประชาชนได้อย่างเที่ยงตรง มาตรฐานการทำงาน โดยวัดจากเรื่องความสามารถในการทำงานให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ และการปฏิบัติตามระเบียบ โดยวัดจากเรื่องความสามารถปฏิบัติตามมาตรฐานการตรวจสอบภายใน การปฏิบัติงาน โดยที่ประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการต่าง ๆ และตรวจสอบได้

2.4.4.4 หลักการมีส่วนร่วม (Participation)

อรทัย ก๊กผล (2546, น. 2) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีโอกาสได้แสดงทัศนะ แลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็น เพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับ โครงการที่เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับร่วมกันทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจ และการเรียนรู้ การปรับเปลี่ยน โครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

วาริติน วังชัย (2547, น. 2) ได้นิยามว่า หลักการมีส่วนร่วม คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาของ อบต. โดยประชาชนสามารถเข้าไปร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมตรวจสอบ และร่วมรับผิดชอบโยชน์ในการดำเนินงานของ อบต. ทุกขั้นตอน ได้อย่างอิสระและไม่ถูกครอบงำ

จินตนา สุขจรรย์ (2549, น. 48 - 49) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการดำเนินงานรวมพลังประชาชนกับองค์กรของรัฐ หรือองค์กรเอกชน เพื่อประโยชน์ในการพัฒนา หรือแก้ปัญหาของชุมชน โดยให้สมาชิกเข้ามาร่วมวางแผนปฏิบัติ และประเมินงานเพื่อแก้ปัญหาของชุมชน

ถวิลวดี บุรีกุล (2549, น. 62) ได้กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วม คือ กระบวนการสื่อสารสองทางในระบบเปิด โดยมีการใช้รูปแบบทั้งที่เป็นทางการ และไม่ใช่วิธีการ ซึ่งช่วยให้ประชาชนได้แสดงทัศนะและเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อตนเอง รวมถึงเป็นการช่วยเสริมสร้างให้เกิดความสามัคคีขึ้นในสังคม จึงสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมมีความสำคัญต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน รวมถึงช่วยส่งเสริมธรรมาภิบาลในสังคมไทยอีกด้วย

อรทัย ก๊กผล (2552, น. 27) ได้กล่าวถึง ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมไว้ว่า การมีส่วนร่วมจะช่วยให้หน่วยงานมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่ครบถ้วน รอบด้าน ซึ่งข้อมูลดังกล่าวมาจากพื้นฐานของความน่าเชื่อถือ และความไว้วางใจ ดังนั้นทางเลือกที่เกิดขึ้น จะได้รับการยอมรับจากผู้ที่เกี่ยวข้องมากขึ้น

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และ บุญมี ธี (2554, น. 60) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง คนไทยทุกคนต้องรู้จักสิทธิ และการใช้สิทธิ ประชาชนต้องตื่นตัว กระตือรือร้นที่จะรับรู้ ตรวจสอบ กระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของคนอื่น สร้างภาคประชาสังคม ที่เข้มแข็งมีทัศนคติต่อส่วนร่วมที่ถูกต้อง และมีคุณธรรมจากแนวคิดทางวิชาการที่กล่าวถึงทำให้สรุปได้ว่า หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่ อบต. ได้เปิดโอกาสให้ประชาชน และผู้เกี่ยวข้องได้เข้าร่วมรับรู้ ทำความเข้าใจ และเสนอความเห็นต่อการดำเนินกิจกรรมของ อบต. ในด้านต่าง ๆ ซึ่งทำให้การตัดสินใจมีคุณภาพ และได้รับการยอมรับเพิ่มขึ้น

จากแนวคิดทางวิชาการที่กล่าวถึงทำให้สรุปได้ว่า หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่องค์กรบริหารส่วนตำบลได้เปิดโอกาสให้ประชาชน และผู้เกี่ยวข้องได้เข้าร่วมรับรู้ ทำความเข้าใจ และเสนอความเห็นต่อการดำเนินกิจกรรมขององค์กรบริหารส่วนตำบลในด้านต่าง ๆ ซึ่งทำให้การตัดสินใจมีคุณภาพ และได้รับการยอมรับเพิ่มขึ้น และหากองค์กรบริหารส่วนตำบลมีศักยภาพในการบริหารจัดการการมีส่วนร่วมในการดำเนินการสูงย่อมส่งให้ระดับธรรมาภิบาลขององค์กรบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับสูงเช่นกัน ดังนั้น ประเด็นในการศึกษา ควรประกอบด้วย

เรื่อง ช่องทางรับฟังความคิดเห็น โดยวัดจากเรื่องการจัดทำช่องทางการรับฟังข้อคิดเห็นที่หลากหลาย มีประสิทธิภาพให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้แสดงทัศนะ แลกเปลี่ยนข้อมูล เพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการที่ยอมรับร่วมกัน และมีการจัดตั้งเวทีเสวนาระหว่างประชาชนและอบต. และกิจกรรมการมีส่วนร่วม โดยวัดจากเรื่องการมีกลไกและกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการเสริมสร้าง และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของข้าราชการและประชาชน เปิดโอกาสให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมวางแผนปฏิบัติ และประเมินงาน เพื่อแก้ปัญหาของชุมชน

2.4.4.5 หลักความรับผิดชอบ (Responsibility)

ศุภจิต นิमितกุล (2543, น. 13 - 24) ได้กล่าวถึง หลักความรับผิดชอบที่เสนอ โดยกระทรวงมหาดไทยว่า เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนความพึงพอใจของประชาชนจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

รัชนา ศานติยานนท์ (2544, น. 7 - 8) ได้กล่าวว่า การรับผิดชอบ หมายถึง การรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติที่เกิดขึ้น โดยต้องมีการกำหนดบทบาท และความรับผิดชอบที่ชัดเจน รวมถึงความสมดุลระหว่างความคาดหวังกับขีดความสามารถของผู้ปฏิบัติ ซึ่งทำให้การรายงานมีความน่าเชื่อถือ และสมเหตุสมผลอีกด้วย

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2544, น. 32 - 33) ได้กล่าวว่า ความรับผิดชอบ หมายถึง ความรับผิดชอบที่ต้องตอบคำถาม และถูกวิจารณ์ได้ รวมทั้งความรับผิดชอบในผลการตัดสินใจอีกด้วย

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และ บุญมี ลี (2544, น. 17 - 18) ได้กล่าวถึง หลักความรับผิดชอบ ควรประกอบด้วย การได้รับการยอมรับ และความพอใจจากผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้เสีย การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนข้อผิดพลาดที่ได้ขึ้นจากการปฏิบัติงาน และจำนวนการร้องเรียน หรือข้อกล่าวหาที่ได้รับ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (2552, น. 9) ได้นิยามว่า ได้นิยามว่า หลักการะรับผิดชอบ คือ การแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติ หน้าที่ และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้น ควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ ทั้งนี้เกณฑ์หลักการะรับผิดชอบ มุ่งเน้นการประเมินว่าการแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้น ควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ นอกจากนี้ยัง พบว่า มีแนวคิดทางวิชาการที่สอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าว ดังนี้

จากแนวคิดทางวิชาการที่กล่าวถึงทำให้สรุปได้ว่า หลักการรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของงานที่ทำ และกล้าที่จะยอมรับผลที่เกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงการวางแผนเพื่อป้องกันความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นอีกด้วย และหากองค์การบริหารส่วนตำบลมีศักยภาพในการบริหารจัดการการรับผิดชอบในการดำเนินการสูงย่อมส่งให้ระดับธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับสูงเช่นกัน ดังนั้น ประเด็นในการศึกษา ควรประกอบด้วยเรื่อง ผลสำเร็จตามตัวชี้วัดโดยวัดจากเรื่องการบรรลุเป้าหมายได้ครบถ้วนตามตัวชี้วัด การบริหารความเสี่ยง โดยวัดจากเรื่องการจัดทำแผนการบริหารความเสี่ยงรับผิดชอบต่อผลกระทบที่เกิดจากการบริหารงาน ตระหนักในเรื่องภาวะรับผิดชอบทั้งต่อตนเอง ประชาชน สังคม และการประเมินผลงาน โดยวัดจากเรื่องการประเมินผลการดำเนินงานเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

2.4.4.6 หลักความคุ้มค่า (Cost - Effectiveness or Economy)

กัลยา เนติประวัติ (2544, น. 11 - 13) ได้กล่าวว่า หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

พิทยา สุนทรวิภาค (2545, น. 23) ได้กล่าวว่า หลักความคุ้มค่า หมายถึง การเน้นประสิทธิภาพในการบริหารงาน โดยใช้ทรัพยากรงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นให้สมบูรณ์ และยั่งยืน โดยควรดำเนินการ ดังนี้

- 1) การดำเนินแผนงาน หรือ โครงการ จะต้องมีการจัดลำดับความจำเป็นเร่งด่วน ว่าควรจะทำโครงการอะไรก่อนหลัง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน
- 2) ในการจัดซื้อ - จัดจ้าง ต้องมุ่งให้เกิดการประหยัด หากสามารถต่อรองราคากับผู้รับจ้างให้ได้ราคาที่ต่ำกว่างบประมาณที่ตั้งไว้ ก็จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีงบประมาณเหลือไปดำเนินการในโครงการอื่นเพิ่มขึ้น และทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์มากขึ้น
- 3) มีการรณรงค์ให้ทุกฝ่าย รวมทั้งประชาชนในพื้นที่ให้มีความประหยัดในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งมีกิจกรรมบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ใช้ได้ยาวนาน
- 4) องค์การบริหารส่วนตำบล ควรจัดตั้งคณะกรรมการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณไม่ให้รั่วไหล โดยสภาตำบลสามารถมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการ อาศัยอำนาจตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 89 และ 90 เพื่อทำหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร
- 5) การบริหารจัดการครุภัณฑ์ต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลควรจัดทำทะเบียนคุมให้ชัดเจน และเป็นปัจจุบันและควบคุมการใช้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และประโยชน์ส่วนรวม
- 6) ควรคำนึงว่าควรหรือไม่ควรที่จะกระทำ เช่น บางแห่งยังไม่มีความพร้อมในการจัดเก็บขยะ ไม่มีรถและพนักงาน แต่กลับใช้งบประมาณซื้อถังขยะให้ประชาชนเพื่อรองรับขยะ โดยไม่มีผู้จัดเก็บการใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่าก็ไม่ควรกระทำ

สุเทพ เชาวลิต (2548, น. 38 - 41) ได้กล่าวว่า หลักความคุ้มค่า คือ การใช้ทรัพยากรของประเทศให้เป็นไปด้วยความประหยัดหมุนเวียนใช้ และสร้างทดแทนใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ พยายามลดการเกิดมลภาวะทั้งในดินในน้ำ และบนอากาศ เพื่อการส่งทอดทรัพยากรที่มีความสมบูรณ์ให้คนไทยรุ่นถัดไป ระดับภาครัฐทุกหน่วยงานจะต้องใช้งบประมาณอย่างประหยัดมีรายงานผลการทำงาน และแสดงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรต่อสาธารณะ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีความเข้าใจอย่างดีในเรื่องประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของโครงการ ระดับองค์กรผู้บริหารต้องทบทวนงานในความรับผิดชอบทั้งหมด เพื่อพิจารณาถ่ายโอนงานที่ภาครัฐกิจเอกชน หรือภาคประชาชนทำได้มีประสิทธิภาพสูงกว่าออกไปเลือกนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ และพัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

จากแนวคิดทางวิชาการที่กล่าวถึงทำให้สรุปได้ว่า หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุดในระดับบุคคล ความคุ้มค่าเทียบเคียงได้กับความประหยัดไม่ฟุ่มเฟือย และใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่าในระดับกิจการ คือ การบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด หรือเกิดมูลค่ามากที่สุด เช่น การใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ยั่งยืน

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล สรุปได้ว่าการบริหาร งานการเงินและบัญชีให้มีประสิทธิภาพนั้น จะต้องยึดหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ด้าน มาใช้ในการบริหารหลักธรรมาภิบาลมีความสำคัญต่อตัวหน่วยงานภาครัฐ และกระบวนการทำงาน ซึ่งส่งผลให้องค์กรมีการปรับตัว มีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ นโยบาย กลยุทธ์ กิจกรรม และโครงการ รวมถึงได้ส่งผลต่อการปรับพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ในการทำงาน เช่น การให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้เสีย การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสีย เสนอความคิดเห็นในการกำหนดนโยบาย เป็นต้น เพื่อผลิตและให้บริการที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด ดังนั้น หลักธรรมาภิบาลจะส่งผลต่อการปรับกระบวนการทำงานเพื่อสร้างภาพลักษณ์ขององค์กรให้มีความน่าเชื่อถือในระดับที่สูงขึ้น โดยผู้วิจัย นำหลักการพื้นฐานของธรรมาภิบาลในองค์กรตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (อรพินท์ สพโชคชัย, 2551, น. 68) จำนวน 6 หลัก ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ผู้วิจัยจึงได้นำแนวคิดดังกล่าว มากำหนดเป็นตัวแปรอิสระตามกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้

2.5 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี

2.5.1 ตำบลจอมศรี

ตำบลจอมศรี แต่เดิมแยกออกมาจากตำบลบ้านธาตุ โดยใช้ชื่อว่า ตำบลนาพัง แต่เนื่องจากชื่อ “นาพัง” เป็นชื่อที่ไม่เป็นมงคล จึงได้เปลี่ยนชื่อเป็น ต.จอมศรี โดยขณะนั้น มี 7 หมู่บ้าน กำนันคนแรก คือ นายเป็ด นาพังครบุตร ปัจจุบันกำนัน คือ นายคำสอน รัชเมธี เป็นกำนันคนที่ 6 ของตำบล และมีหมู่บ้านในเขตการปกครอง จำนวน 15 หมู่บ้าน

2.5.2 ตำบลนาบัว

แต่เดิมเขตปกครองตำบลนาบัว เป็นส่วนหนึ่งของตำบลสุเมเส้า ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งขึ้นใหม่เป็นตำบลนาบัว แยกพื้นที่เขตปกครองออกมาจากตำบลสุเมเส้า เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2507 มีทั้งหมดจำนวน 13 หมู่บ้าน ต่อมาประชากรเพิ่มขึ้นจึงได้แยกออกเป็น 19 หมู่บ้าน และในปี พ.ศ. 2535 จึงได้แยกพื้นที่ปกครองออกไปอีก 1 ตำบล คือ ตำบลสร้างแป้น มี 9 หมู่บ้าน ตำบลนาบัว มี 10 หมู่บ้าน และเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2544 ได้แยกหมู่บ้านเพิ่มอีก 1 หมู่บ้าน คือ หมู่ที่ 11 บ้านดอนอุดม กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศให้ตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนาบัว เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2539 โดยมีผู้บริหาร ดังนี้

คนที่ 1 นายอนันต์ พุทธศิริกุล เป็นประธานกรรมการบริหาร

คนที่ 2 นายวันที ศรีวิชัย เป็นประธานกรรมการบริหาร คนปัจจุบัน

นายประครอง สระแก้ว เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

2.5.3 ตำบลนาพู่

ตำบลนาพู่ ตั้งขึ้นเมื่อ ปี พ.ศ. 2356 ตำบลนาพู่ เป็นตำบลที่ตั้งอยู่ในเขตการปกครองของอำเภอเพ็ญ มีจำนวนหมู่บ้านทั้งสิ้น 15 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ที่ 1 บ้านนาพู่, หมู่ที่ 2 บ้านหัวสาย, หมู่ที่ 3 บ้านหนองนกเขียน, หมู่ที่ 4 บ้านป่าก้ำ, หมู่ที่ 5 บ้านหลวง, หมู่ที่ 6 บ้านศรีบุญเรือง, หมู่ที่ 7 บ้านกิ้ว, หมู่ที่ 8 บ้านดอนหมากแก้ว, หมู่ที่ 9 บ้านดงมะไฟ, หมู่ที่ 10 บ้านดอนแดง, หมู่ที่ 11 บ้านม่วง, หมู่ที่ 12 บ้านนาพู่, หมู่ที่ 13 บ้านดอนยาง, หมู่ที่ 14 บ้านหลวง และหมู่ที่ 15 บ้านโพธิ์ตาก

2.5.4 ตำบลบ้านธาตุ

ตำบลบ้านธาตุ ชื่อเดิม “บ้านธาตุโพนบก” เรียกตามชื่อของ “พระธาตุ” ที่ตั้งอยู่วัด ศรีเจริญโพนบก มีมาแต่สมัยขอม ขณะนั้นประกอบด้วย 3 หมู่บ้าน คือ 1) บ้านโพนบก 2) บ้านโพธิ์เรียน 3) บ้านเป่า ปี พ.ศ. 2463 จึงจัดตั้งเป็น ตำบลบ้านธาตุ ปัจจุบันแบ่งการปกครองเป็น 19 หมู่บ้าน นายทวิศักดิ์ พุทธิสาร เป็นกำนันคนปัจจุบัน

2.5.5 ตำบลสร้างแป้น

เดิมราษฎรอพยพมาจากเวียงจันทน์ ประเทศลาว มาทำมาหากินในพื้นที่บ้านเหล่า และขยายออกไป ปัจจุบันมีทั้งหมด 13 หมู่บ้าน พื้นที่ 67 ตารางกิโลเมตร

2.5.6 ตำบลสุ่มเส้า

ตำบลสุ่มเส้าเป็นตำบลหนึ่งในเขตการปกครองของอำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ของอำเภอเพ็ญ ตำบลสุ่มเส้าได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นตำบล เมื่อปี พ.ศ. 2496 โดยมีขุนสุ่มเส้า เรืองฤทธิ์ เป็นกำนันคนแรกของตำบลสุ่มเส้า องค์การบริหารส่วนตำบลสุ่มเส้า ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 ตามประกาศ ลงวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2539 ต่อมาได้มีการแบ่งเขตการปกครองของตำบลสุ่มเส้า แยกไปจัดตั้งเป็นตำบลใหม่ คือ ตำบลนาบัว ซึ่งอยู่ทางทิศใต้ของตำบลสุ่มเส้า เมื่อปี พ.ศ. 2509 ปัจจุบันตำบลสุ่มเส้ามีจำนวนหมู่บ้าน 19 หมู่บ้าน ดังนี้ หมู่ที่ 1 บ้านสุ่มเส้า หมู่ที่ 2 บ้านหนองนาไฮ หมู่ที่ 3 บ้านสงเปือย หมู่ที่ 4 บ้านดงป่อ หมู่ที่ 5 บ้านหนองบัวบาน หมู่ที่ 6 บ้านดงยาง หมู่ที่ 7 บ้านหนองแสนตอ หมู่ที่ 8 บ้านหนองผือน้อย หมู่ที่ 9 บ้านโนนหนามแท่ง หมู่ที่ 10 บ้านเจริญศรี หมู่ที่ 11 บ้านโนนสะอาด หมู่ที่ 12 บ้านสุ่มเส้า หมู่ที่ 13 บ้านโนนสร้างคำ หมู่ที่ 14 บ้านแพงศรี หมู่ที่ 15 บ้านห้วยวังโดน หมู่ที่ 16 บ้านโนนทับช้าง หมู่ที่ 17 บ้านบุญทันพัฒนา หมู่ที่ 18 บ้านดงยาง หมู่ที่ 109 บ้านสุ่มเส้า

2.5.7 ตำบลเชียงหวาง

ตำบลเชียงหวางอยู่ในเขตการปกครองของอำเภอเพ็ญ มีจำนวนหมู่บ้านทั้งสิ้น 14 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ 1 บ้านเชียงหวาง หมู่ 2 บ้านสร้างหลวง หมู่ 3 บ้านดงใหญ่ หมู่ 4 บ้านนาดี หมู่ 5 บ้านด่าน หมู่ 6 บ้านโพนทัน หมู่ 7 บ้านโพนเลา หมู่ 8 บ้านดอนเช่า หมู่ 9 บ้านสร้างลาน หมู่ 10 บ้านคำผักหนาม หมู่ 11 บ้านสร้างคำ หมู่ 12 บ้านดงใหญ่พัฒนา หมู่ 13 บ้านหนองสระใคร หมู่ 14 บ้านโลกน้อย

2.5.8 ตำบลเตาไห

แต่เดิมเขตพื้นที่ตำบลเตาไห ขึ้นอยู่ในเขตพื้นที่ปกครองของตำบลบ้านเหล่า อำเภอเพ็ญ มีจำนวน 17 หมู่บ้าน และต่อมานายไพ พังพิ ขณะนั้นเป็นผู้ใหญ่บ้านนาพัง ได้เป็นแกนนำที่จะคิดแยกหมู่บ้าน ตำบลเพื่อสะดวกต่อการปกครอง จึงได้ประชุมผู้ใหญ่บ้านที่จะรวมเข้าเป็นตำบลเตาไห ได้ทำเรื่องขอแยกตำบลต่อทางส่วนราชการ เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2528 แล้วได้รับอนุมัติเป็นทางการ เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2529

2.5.9 ตำบลเพ็ญ

เดิมพระยาศรีสุทโธ และพระนางจันทรา มีพระธิดาองค์หนึ่งชื่อพระนางเพ็ง หรือเพ็ญ ทำให้มีเจ้าเมืองต่าง ๆ ส่งทูตมาขอร้องแย่งชิง พระนางเพ็ญกลัวเกิดสงครามจึงให้บิดาทำเจดีย์ภายในและพระนางเพ็ญตัดสไบเข้าไปภาวนาภายในเจดีย์ เจ้าเมืองที่มาขอร้องจึงยกทัพ เพื่อเป็นอนุสรณ์ชาวเมืองจึงตั้งชื่อเมืองว่า เมืองเพ็ญ และได้ยกฐานะเป็นอำเภอเมื่อปี พ.ศ. 2450

2.5.10 ตำบลโคกกลาง

แต่เดิมพื้นที่เขตปกครองของ ตำบลโคกกลาง เป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่ในเขตปกครองของ ตำบลเพ็ญ ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งขึ้นใหม่ เป็น ตำบลโคกกลาง แยกพื้นที่เขตปกครองออกมาจาก ตำบลเพ็ญ เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2533 ปัจจุบัน ตำบลโคกกลางมีทั้งหมด 10 หมู่บ้าน มีเนื้อที่ทั้งหมด 54, 404 ตร.กม. (องค์การบริหารส่วนตำบลจอมศรี อำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี, 2560)

2.6 บริบทองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี

2.6.1 การจัดระเบียบบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล

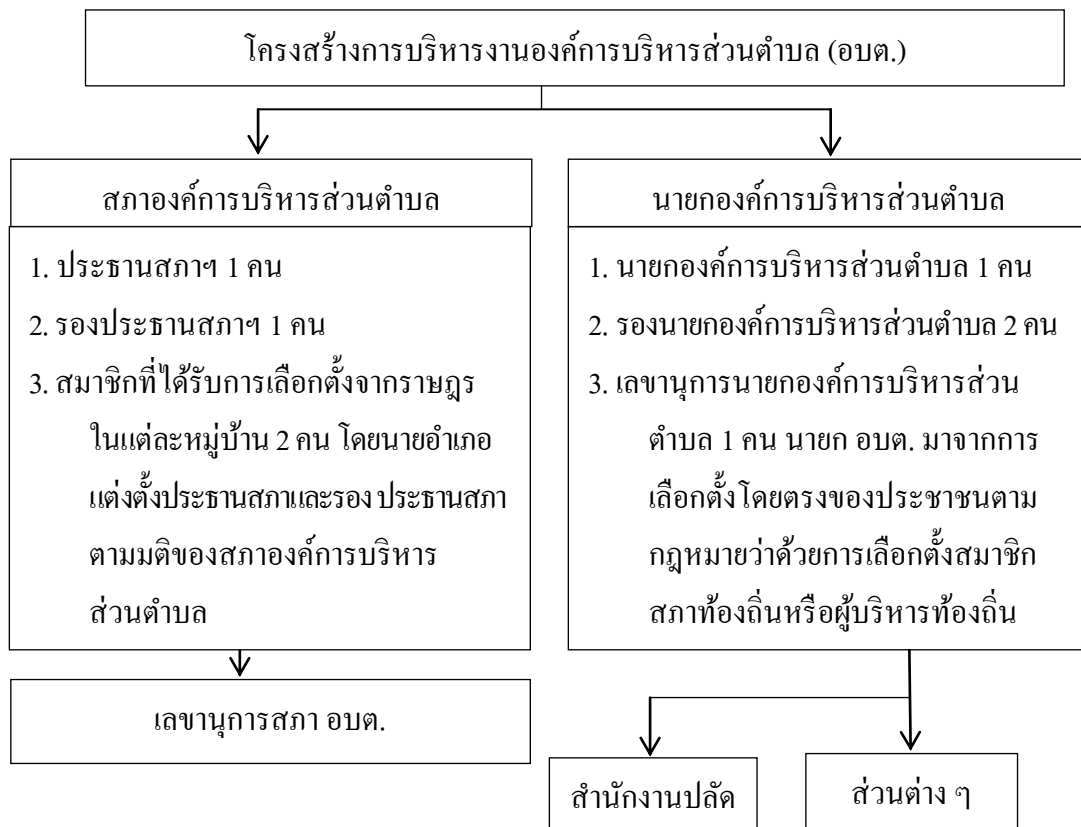
พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ภายหลังจากที่มีการใช้พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลมาได้ 3 ปี ประเทศไทยก็เกิดวิกฤติเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในปี พ.ศ. 2540 ส่งผลให้เกิดการกู้หนี้ยืมสินจากธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ธนาคารพัฒนาเอเชีย มียาซาวา ฯลฯ หลายล้านบาท ผลจากการกู้ยืมเงิน ดังกล่าว ทำให้ต้องมีการประหยัดงบประมาณแผ่นดิน และมีการเปลี่ยนโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่ติดต่อกันภายในเขตเดียวกัน (สมพันธ์ เตชะอิก, 2544, น. 25)

สำหรับโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ดังนี้

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 3 คน นอกจากนี้ยังมีประธานสภาองค์การบริหาร

ส่วนตำบล 1 คน และรองประธาน 1 คน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดย นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี และมีเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ในส่วนของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกองกิจการบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งเลือกตั้งตรงจากประชาชน แต่งตั้งจาก รองนายกองกิจการบริหารส่วนตำบล 2 คน และเลขานุการนายก อบต. ได้ 1 คน จากบุคคลภายนอก และเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คราวละ 4 ปี และองค์การบริหารส่วนตำบลทุกขนาดจะต้องมีตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล 1 ตำแหน่ง ตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลัง 1 ตำแหน่ง และหัวหน้าส่วนโยธา 1 ตำแหน่ง ดังภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 ปรับปรุงจาก. โครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล, โดย โครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเพ็ญ, 2560, อุดรธานี : องค์การบริหารส่วนตำบลจอมศรี.

2.6.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546) ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 68) ไว้ดังนี้

2.6.2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

2.6.2.2 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1) จัดให้มี และบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

3) ป้องกันโรค และระงับโรคติดต่อ

4) ป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย

5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

7) คู่ມครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามจำเป็น และสมควร

2.6.2.3 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1) ให้มีน้ำ เพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

2) ให้มี และบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

3) ให้มี และบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

4) ให้มี และบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และ

สวนสาธารณะ

5) ให้มี และส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์

6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

7) บำรุง และส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

- 8) การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 12) การท่องเที่ยว
- 13) การผังเมือง

การดำเนินการดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัด หรือแย้งต่อกฎหมาย เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บ และกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา 71)

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 68 นั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือ องค์การ หรือหน่วยงานของรัฐในอันที่จะดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีหากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือ หน่วยงานของรัฐ นำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินการนั้นด้วย

2.6.3 รายได้ และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.6.3.1 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546) ได้บัญญัติรายได้ และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังต่อไปนี้ ดังนี้

- 1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลกฎหมายรัษฎากร ซึ่งสถานประกอบการตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ซึ่งร้านขายสุราตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

รายได้จากค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาต และอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวง และค่าธรรมเนียมตาม

กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่เก็บในองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น (มาตรา 77) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ทั้งนี้ ในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง(มาตรา 78)

2.6.3.2 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยกำหนดเป็นอัตราเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม เพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บ ตามประมวลกฎหมายรัษฎากร ดังต่อไปนี้ (มาตรา 80)

1) ในประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

2) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่น ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

2.6.3.3 องค์การบริหารส่วนตำบลจะมอบให้กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียม เรียกเก็บภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียม เพื่อองค์การบริหารส่วนตำบล ก็ได้ในกรณีเช่นนี้ เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแล้ว ให้กระทรวง ทบวง กรม นั้น ส่งมอบให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 81) นอกจากนี้้องค์การบริหารส่วนตำบล อาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้ (มาตรา 82)

- 1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมาย กำหนดไว้
- 5) เงิน และทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- 7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- 8) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม และองค์การบริหาร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 83)

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตราประมวลรัษฎากร (มาตรา 84)

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้ (มาตรา 85) เงินเดือน ค่าจ้าง เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ เงินอุดหนุนหน่วยเงินอื่น และรายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่กฎหมาย หรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

เงินค่าตอบแทนประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภา องค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

2.6.4 ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล

ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดอุดรธานี เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้กำหนดขนาดขององค์การบริหาร ส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ 1) องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 กำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ขนาดใหญ่ 2) องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 2 และ 3 กำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ขนาดกลาง และ 3) องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 4 และ 5 กำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ขนาดเล็ก

ดังนั้น สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับตำบล ที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลทุกข์สุขและให้บริการประชาชน ในหมู่บ้าน และตำบลแทนรัฐส่วนกลาง เป็นเวทีประชาธิปไตยของประชาชนในการเลือกสมาชิก สภาท้องถิ่น ก่อให้เกิดการพัฒนาทางด้านการเมืองในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ส่งเสริมและพัฒนาคนในท้องถิ่นให้มีความสามารถรับใช้ท้องถิ่นอย่างเต็มกำลัง ก่อให้เกิดการพัฒนา ด้านสังคม วัฒนธรรมและทรัพยากรธรรมชาติ และเป็นหน่วยปฏิบัติ และประสานงานระหว่าง อบต. กับท้องถิ่นอื่น ประเด็นดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยจะนำไปใช้เป็นกรอบแนวคิด ในการวิจัย โดยจะประยุกต์ ตามหลักธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งกำหนดหลักสำคัญของธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า เพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพของ ทรัพยากรมนุษย์ มีการกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ภายในองค์กรตลอดเวลาและเป็นการสร้างจิตสำนึกที่ดี ในการบริการงาน และการทำงานในองค์กร และจัดระบบสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามสำนึกที่ดี

ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สิ้นเปลือง การติดตามการทุจริต ความโปร่งใส โดยคำนึงถึงผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานโดยตรง

2.6.5 องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี

องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี มีจำนวน 10 ตำบล ประกอบด้วย 1) องค์การบริหารส่วนตำบลเพ็ญ 2) องค์การบริหารส่วนตำบลนาโพธิ์ 3) องค์การบริหารส่วนตำบลเซียงหวาง 4) องค์การบริหารส่วนตำบลสุ่มเส้า 5) องค์การบริหารส่วนตำบลนาบัว 6) องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเหล่า 7) องค์การบริหารส่วนตำบลจอมศรี 8) องค์การบริหารส่วนตำบลเตาไห 9) องค์การบริหารส่วนตำบลโคกกลาง 10) องค์การบริหารส่วนตำบลสร้างแป้น ประกอบด้วย ฝ่ายข้าราชการจำนวน 93 คน ลูกจ้างประจำ จำนวน 13 คน พนักงานจ้างตามภารกิจ จำนวน 53 คน และพนักงานจ้างทั่วไป จำนวน 39 คน โดยส่วนใหญ่มีปัญหาการบริหารจัดการ ได้แก่ ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งยังไม่สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในบางเรื่องได้ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐยังไม่ได้รับมอบหมายภารกิจให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำ เพราะกฎหมายระเบียบต่าง ๆ ยังไม่ได้ทำการปรับปรุงแก้ไข และองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังไม่สนใจและให้ความสำคัญในการประสานงานการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานของรัฐ และปัญหาด้านการคลังส่วนใหญ่ ยังมีขีดความสามารถทางด้านการคลัง อยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากข้อจำกัดเรื่องแหล่งรายได้ และไม่มีบุคลากรที่มีประสบการณ์ และความรู้ด้านการคลัง และตลอดจนปัญหาด้านงบประมาณ ซึ่งยังมีความขัดแย้งไม่เห็นพ้องต้องกันภายในองค์การบริหารส่วนตำบลตำแหน่งต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านการจัดงบประมาณรายจ่าย จากข้อมูลงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนให้หน่วยราชการต่าง ๆ ของอำเภอเพื่อทำกิจการบางอย่างตามความต้องการของหน่วยราชการนั้น ๆ ปัญหาดังกล่าวข้างต้นได้ชี้ให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดการบริหารจัดการที่ดี

ดังนั้น สรุปได้ว่า การบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลที่ดี ควรมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อเป็นแนวทางสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นตำบล พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในตำบล สร้างการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขอันก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ประชาชนได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ประชาชนในตำบลจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทยรัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ควรอยู่บนพื้นฐานหลักการสำคัญ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า จะสัมฤทธิ์ผลได้ดังที่มุ่งหวังมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลักสองส่วน คือ ส่วนแรกจะต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยม และวิธีการ

ทำงานของเจ้าหน้าที่ องค์กรบริหารส่วนตำบลโดยให้ถือเอาประโยชน์ของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายในการทำงาน และสามารถทำงานกับประชาชน และองค์กรภาคเอกชน ได้อย่างราบรื่น ส่วนที่สองคือ ต้องสร้างความตระหนักตั้งแต่ระดับบุคคลถึงระดับประชาคมในเรื่องสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบในการมีส่วนร่วมเพื่อเป็นพลังของชุมชนที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการสร้างธรรมาภิบาล

2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.7.1 งานวิจัยในประเทศ

อรพินท์ สพโชคชัย (2543, น. 45) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ศึกษาแนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้สำหรับการบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อเสนอรูปแบบ และแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในระดับตำบลและหมู่บ้าน พบว่า องค์กรบริหารส่วนตำบลชมพู อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ เลือกหลักธรรมาภิบาล 4 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า ส่วนอีกสองหลัก คือ หลักความรับผิดชอบ และหลักคุณธรรมยังไม่ได้ดำเนินการ เพราะเป็นเรื่องนามธรรม

1. เป้าหมายหลักของการพัฒนามหาวิทยาลัย ได้แก่ การผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพ ความเป็นเลิศทางวิชาการ และตอบสนองความต้องการของสังคม

2. องค์กรสูงสุดของมหาวิทยาลัย คือ สภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่กำหนดนโยบาย วางแผน และกำกับการบริหาร องค์กรประกอบของสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย ตัวอย่างอย่างน้อยสามส่วน คือ ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก ผู้บริหาร และผู้แทนคณาจารย์ โดยอาจมีผู้แทนนิสิตนักศึกษา (ศิษย์เก่า) หรือผู้แทนชุมชนร่วมด้วยเพื่อให้เกิดความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชนจากส่วนต่าง ๆ มีการทำงาน โดยกรรมการที่มีขนาดเล็ก มีสำนักงานสภามหาวิทยาลัย มีการเผยแพร่ผลการประชุมต่อประชาคม และทำรายงานประจำปี และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในกระบวนการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัย และในประเด็นปัญหาที่สำคัญ

3. การบริหารมหาวิทยาลัย ควรกระจายอำนาจให้ผู้บริหารสภามหาวิทยาลัย เป็นผู้สรรหาอธิบดี ควบคู่ไปกับการสร้างระบบประเมิน อธิการบดีต้องเป็นผู้มีวิสัยทัศน์กว้างไกล เป็นผู้นำเป็นที่ยอมรับทางวิชาการอุทิศเวลา และมีความสามารถในการบริหารหน่วยงานที่ เป็นผู้แทนของประชาคม ควรเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของอธิการบดี สภาคณาจารย์ที่มีบทบาทหน้าที่ เป็นผู้ติดตาม และตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ประสานงานระหว่างประชาคม

และผู้บริหารมหาวิทยาลัยให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ส่งเสริมจริยธรรม คุณธรรม และเป็นหน่วยงานในเรื่องราวอุทธรณ์ ร้องทุกข์

4. การบริหารงานบุคคลจะต้องมีการส่งเสริมความโปร่งใส และความยุติธรรม โดยประกาศกฎระเบียบที่ชัดเจนในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน การกำหนดค่าตอบแทน การประเมินผลงาน สวัสดิการ และการพัฒนาบุคลากรให้มีคณะกรรมการที่มีผู้แทนบุคลากรอยู่ด้วยเป็นผู้ประเมินผลงาน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกกฎระเบียบต่าง ๆ และพิจารณาปัญหา และแสดงความคิดเห็น เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาในแต่ละด้าน และมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติงาน มีการส่งเสริม ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ด้วยการสร้างแรงจูงใจในการทำงานและการพัฒนาบุคลากร รวมทั้ง แผนงานระบบที่ชัดเจนในแต่ละช่วงเวลาที่ดำเนินงานพร้อมเป้าหมายของงาน

5. การบริหารจัดการด้านการเงิน และทรัพย์สิน ต้องโปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยมีคณะกรรมการการเงิน และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารเป็นผู้ตรวจสอบ การบริหาร ซึ่งต้องมีกฎระเบียบที่ชัดเจนแต่ยืดหยุ่นที่สมควรมีระบบตรวจสอบที่ถ่วงดุลเป็นการตรวจสอบ ที่เน้นเป้าหมาย การจัดสรรงบประมาณที่ชัดเจน และเป็นธรรมโดยมีการประเมินด้วยในส่วนของ ตัวดัชนีชี้วัดผลจากการวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor analysis) แสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการ ที่ดีจะต้องครอบคลุมองค์ประกอบ ด้านความเป็นธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความมีอิสระ

รัชนา ศานติยานนท์ (2544, น. 84 - 86) ได้ศึกษาวิจัย เรื่องรูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการ การจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย โดยได้ให้ข้อสรุปในภาพรวมว่าการบริหารจัดการที่ดีเป็นแนวทางปฏิบัติ ที่เป็นที่ยอมรับในหมู่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับภาคอุดมศึกษาในปัจจุบันจะเน้นความมีประสิทธิภาพ และ ประสิทธิภาพ โดยส่งเสริมให้มีความรับผิดชอบในผลการปฏิบัติ และความ โปร่งใสขณะเดียวกันก็ยังคง ให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจและความยุติธรรม นอกจากนี้ข้อมูลที่ได้จาก การศึกษาให้ข้อสรุปเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในส่วนต่าง ๆ ที่สะท้อนองค์ประกอบ ของการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยที่ดี

บุญบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี (2544, น. 97) ได้ศึกษาวิจัย เรื่องตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่า การใช้คำว่า “Good Governance” มีความหมายหลากหลายตามกลุ่มผู้ใช้ ซึ่งแบ่ง ออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มธรรมาภิบาลอำนาจนิยม กลุ่มธรรมาภิบาลเสรีนิยม และกลุ่มธรรมาภิบาล ชุมชนนิยม แม้จะแตกต่างกันในส่วนกรอบแนวคิดแต่ทุกกลุ่มมีเป้าหมายตรงกันที่จะนำหลักธรรมาภิบาล ไปปรับใช้ เพื่อประโยชน์ของการปฏิรูปเศรษฐกิจสังคม การเมืองและการปกครอง ดังนั้น การเร่งรัด หาข้อยุติสำหรับกรอบความหมายของหลักธรรมาภิบาล โดยผสมผสานแนวคิด เพื่อสร้างหลักการ ที่ชัดเจน และมีเอกภาพซึ่งจะเป็นกรอบแม่บทในการสร้างตัวชี้วัดที่มีคุณภาพ จึงเป็นเรื่องจำเป็น ส่วนการเรียนรู้การใช้ธรรมาภิบาลจากต่างประเทศ และการนำสาระที่เป็นข้อดีมาปรับใช้ย่อมเป็น

ประโยชน์ต่อการพัฒนา ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลแม้ในบางกรณีอาจมีข้อจำกัดเกี่ยวกับลักษณะบางประการของวัฒนธรรมไทยที่ไม่เอื้อต่อการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในสังคมไทย แต่ก็อาจผ่อนคลายปัญหาดังกล่าวได้ โดยมีการปรับให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมของไทยนอกเหนือจากการให้ความสำคัญกับขั้นตอนการวิเคราะห์ความจำเป็นในการสร้างตัวชี้วัดแล้ว ควรที่จะนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่อพัฒนาฐานข้อมูลตัวชี้วัด การจัดทำฐานข้อมูลของตัวชี้วัดธรรมาภิบาล โดยเฉพาะการทบทวนจัดหมวดหมู่ตัวชี้วัด และการคัดเลือกดัชนีกลางของตัวชี้วัดที่เหมาะสม โดยเฉพาะรายงานนี้ยังได้เสนอตัวอย่างฐานข้อมูลที่สามารถจัดพิมพ์รายงานตัวชี้วัดได้หลายรูปแบบ เช่น รายงานตัวชี้วัดที่จำแนกตามประเภทองค์ประกอบ และด้านต่าง ๆ รายงานตัวชี้วัดที่สร้างขึ้นในแต่ละปีรายงานแสดงจำนวนตัวชี้วัด และหมวดหมู่ในแต่ละหน่วยงาน ควรจะนำไปใช้ และรายงานสรุปตัวชี้วัดที่ถึงเวลาที่ต้องทบทวนใหม่ โครงสร้างของคณะกรรมการสร้างตัวชี้วัดเป็นเรื่องสำคัญเช่นกัน ดังนั้น การจัดโครงสร้างให้มีขนาดกะทัดรัด ประกอบด้วย ทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และมีความชำนาญ เพื่อผลักดันให้มีการนำหลักธรรมาภิบาล ไปใช้ให้มีผลในทางนโยบาย และภาคปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

ธนิดา จิตติภากร (2546) ศึกษาวิจัยเรื่อง การเปรียบเทียบความโปร่งใสในการบริหารงานของเทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครปฐม พบว่า ความโปร่งใสของเทศบาลตำบลอยู่ในระดับปานกลาง และองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับมาก และเมื่อเปรียบเทียบความโปร่งใสในการบริหารงานเทศบาล 1) การเปิดเผยข้อมูล 2) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐ 3) ความรับผิดชอบในการบริหารงานอยู่ในระดับมาก 4) การให้ประชาชนติดตาม ตรวจสอบการบริหารงาน

เบญจวรรณ วันศิศรี (2546, น. 47) ได้วิจัยเรื่อง การศึกษาความเป็นธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด ผลวิจัยพบว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด มีธรรมาภิบาลในภาพรวมอยู่ในระดับสูง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านความมีประสิทธิภาพ ด้านความรับผิดชอบ ด้านคุณธรรม ด้านนิติธรรมมีธรรมาภิบาลระดับสูง ส่วนด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม มีธรรมาภิบาลต่ำ สำหรับปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ และความรู้ความเข้าใจในการปกครองด้วยหลักธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่ามีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ขณะที่อายุระดับการศึกษาไม่มีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด

นภคต สุรนครินทร์ (2547, น. 87) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาล มาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล ตามทัศนะของประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ภาพรวมอยู่ในเชิงบวก เมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยด้านบุคคล พบว่า ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา ต่างกัน มีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ใน อบต. แตกต่างกัน และเมื่อเปรียบเทียบปัจจัยด้านขนาดของ อบต. พบว่า ประชาชนมีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ใน อบต. แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจใน อบต. นี้พบว่า ประชาชนมีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ใน อบต. ไม่แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านขนาดของ อบต. ไม่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจใน อบต. แต่ปัจจัยด้านขนาดของ อบต. มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินการของ อบต.

รพีศ แสงผ่อง (2547, น. 76 - 78) ได้วิจัยเรื่อง กระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลของกรมการบริหาร และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี ผลการวิจัยพบว่า 1) กรรมการบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี และมีกระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก โดยมีกระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักคุณธรรม มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมา คือ กระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักความคุ้มค่า สำหรับค่าเฉลี่ยที่มีค่าต่ำสุด คือ กระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักความรับผิดชอบ 2) กรรมการบริหาร และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี ที่มีเพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ แตกต่างกัน มีกระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ 3) กรรมการบริหาร และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี ที่มีตำแหน่งของกรรมการบริหาร และสมาชิกสภา จำนวนครั้งที่เข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบล และระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน กระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน อย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

สุภัทรมาศ จริยเวชชวัฒนา (2547, น. 39) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารจัดการเทศบาลตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษา เทศบาลตำบลบ้านฉางตามหลักธรรมาภิบาล ได้จัดทำโครงการตามนโยบาย และเทศบัญญัติในด้านต่าง ๆ แต่ยังมีปัญหาในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานการทำงานในเทศบาล ยังไม่เป็นระบบโดยพนักงานส่วนหนึ่งยังคงยึดติดกับระบบงานแบบเก่า ไม่ยอมรับระเบียบกฎเกณฑ์ใหม่ ๆ ทางด้านกระบวนการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารเทศบาลตำบลบ้านฉางพบว่า เทศบาลตำบลบ้านฉางมีความเสมอภาค และการกระจายพัฒนาอย่างทั่วถึงไม่มีการเลือกปฏิบัติ และได้จัดตั้งคณะกรรมการชุมชนร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาการจัดซื้อจัดจ้างกระบวนการต่าง ๆ ส่วนใหญ่ มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา พบว่า คณะกรรมการชุมชนที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามานั้น

บางคนไม่เห็นแก่ประโยชน์ชุมชน แต่จะเข้ามาเพื่อหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง

นันทพล พงศ์ธรวิสุทธิ (2548, น. 84) ทำการวิจัยเรื่อง บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลในจังหวัดเชียงใหม่พบว่า กลุ่มประชาชนมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับสูง และเห็นด้วยว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ส่งผลให้เกิดความโปร่งใสในการพัฒนาท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ส่วนคณะผู้บริหาร สมาชิกสภา พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลสันนาเป็น จำนวน 32 คน เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบอยู่ในระดับความพึงพอใจสูง และได้มีข้อเสนอแนะดังนี้ 1) การบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนในชุมชนมีความต้องการให้ผู้บริหารตอบสนองความต้องการของชุมชน รวมทั้งการใช้งบประมาณในการบริหารงานอย่างคุ้มค่าที่สุด 2) การส่งเสริมให้บุคลากรมีความร่วมมือ และเคร่งครัดในกฎระเบียบ มีการปฏิบัติงานที่โปร่งใสมีประสิทธิภาพ ต้องการอบรมเพิ่มพูนประสิทธิภาพมีการลงโทษแก่ผู้กระทำผิด และให้รางวัลกับข้าราชการที่ประพฤติดี

ภักดี ศรีเมือง (2548, น. 97 - 99) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลนาทราย อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการนำหลักธรรมาภิบาล มาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับปานกลางเรียงลำดับจากมากไปน้อย ได้แก่ ด้านนิติธรรม ด้านคุณธรรม ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบต่อความคุ้มค่า และด้านความโปร่งใส ตามลำดับ

สุรัชย์ นาทองไชย (2548, น. 78) ศึกษาวิจัย เรื่องสภาพการบริหารของคณะเทศมนตรีตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษา เทศบาลตำบลธัญญา อำเภออมลาลัย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างทั้งที่มาจากบุคลากรที่ปฏิบัติงานในเทศบาลตำบลธัญญา และประชาชนในเขตเทศบาลต่างมีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันว่า คณะเทศมนตรีบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลและต่างก็เห็นด้วยในระดับปานกลาง ที่คณะเทศมนตรีนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานในหลักนิติธรรม มีการออกกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชน โดยความเสมอภาค ถูกต้อง รักษาประโยชน์ของส่วนรวมในหลักความโปร่งใส มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 โดยติดประกาศ ประชุมชี้แจงผ่านหอกระจายข่าว / เสียงตามสาย และวารสาร ในหลักการมีส่วนร่วม มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา การจัดซื้อ - จัดจ้าง การประชุมสภาเทศบาล การเสนอออกกฎหมาย ข้อบังคับ หลักความรับผิดชอบต่อการบริหารที่มีคุณภาพเป็นธรรมทั่วถึง และหลักความคุ้มค่า โดยการปฏิบัติกิจกรรม

ตามลำดับความสำคัญก่อน - หลัง การจัดซื้อ - จัดจ้าง เป็นไปด้วยความประหยัด มีการแต่งตั้งกรรมการตรวจสอบการใช้งบประมาณ

สิริวิภา ศรีปลั่ง (2548, น. 74) ศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานของสำนักงานสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานของสำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ แบ่งออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านสุขภาพโภชนาการ ด้านสุขภาพ และสิ่งแวดล้อม ในแต่ละด้านมีตัวชี้วัดการมีส่วนร่วม 4 ประเด็น คือ 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการวางแผนและนโยบาย 2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ 3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และ 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล นอกจากนี้ การศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละด้านของตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่กล่าวข้างต้นของสำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ในภาพรวมทั้งหมดยู่ในระดับปานกลาง คือ ค่าเฉลี่ยระหว่าง 1.70 - 1.96 แต่เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ด้านสิ่งแวดล้อมค่าเฉลี่ย 1.96 รองลงมา ด้านสุขภาพ ค่าเฉลี่ย 1.79 และด้านสุขภาพโภชนาการเฉลี่ย 1.70 ตามลำดับ

เสนาะ สถาพไทย (2549, น. 64) ได้ศึกษาเรื่อง หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามความคิดเห็นของนักเรียนเสนาธิการทหารบก ผลการศึกษาพบว่า โดยส่วนใหญ่แล้วนักเรียนเสนาธิการทหารบก จะได้เห็นว่าการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดีของรัฐบาลมีความสำคัญอยู่ในระดับสูง ได้แก่ ด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบ ด้านความคุ้มค่า ด้านนิติธรรม และด้านคุณธรรม อยู่ในระดับปานกลาง และจากการทดสอบสมมติฐานพบว่านักเรียนเสนาธิการทหารบกที่มีอายุ สถานภาพการศึกษา ระดับรายได้ชั้นยศ ระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ และตำแหน่งหน้าที่ต่างกัน ไม่มีผลต่อความคิดเห็นเรื่องการบริหารบ้านเมือง และสังคมที่ดีของรัฐบาลแตกต่างกัน

ธนันชัย รัตน์ไทรแก้ว (2549, น. 84) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การประเมินการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ของโรงเรียนในจังหวัดนครสวรรค์ ผลการวิจัยสรุปว่า 1) โรงเรียนในจังหวัดนครสวรรค์ มีการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ในภาพรวมอยู่ในระดับมากโดยด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ การบริหารงบประมาณ รองลงมา คือ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงานทั่วไป และด้านวิชาการ ตามลำดับ 2) ผลการเปรียบเทียบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลโรงเรียนในจังหวัดนครสวรรค์ จำแนกตามขนาดโรงเรียน ระดับการศึกษาและประสบการณ์ในการบริหาร โรงเรียน พบว่า ในภาพรวมและในแต่ละหลักไม่แตกต่างกัน แต่เมื่อพิจารณาเป็นรายในหลักการความคุ้มค่าในเรื่องของการได้รับรางวัลด้านวิชาการ ซึ่งเป็นผลมาจากการส่งเสริมงานวิชาการระหว่างโรงเรียนขนาดเล็กกับขนาดกลาง

และขนาดเล็กกับขนาดใหญ่ รวมทั้งประสบการณ์ในการบริหาร โรงเรียน ต่ำกว่า 10 ปี และสูงกว่า 20 ปี แตกต่างกัน

คูหาทัย ทรุฑเดชะ (2550, น. 47) ได้ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล : ศึกษากรณี องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนเห็นด้วยอยู่ในระดับมาก และเมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ พบว่า ประชาชนที่มีเพศ ระดับการศึกษา และอาชีพต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลไม่แตกต่างกัน สำหรับประชาชนที่มีอายุต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

เดือนใจ ฤทธิจักร (2550, น. 76) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ธรรมาภิบาลในการบริหาร สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ตามทัศนคติของบุคลากรสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรม พบว่า บุคลากรสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ ทั้งเพศชายและหญิง มีทัศนคติต่อธรรมาภิบาลในการบริหารสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ ไม่แตกต่างกัน ซึ่งอาจเป็นเพราะสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ให้ความสำคัญกับพนักงาน และเจ้าหน้าที่ทุกคน ทั้งเพศชาย และเพศหญิงอย่างเท่าเทียมกันในทุก ๆ ด้าน

พัศสุณีย์ โดมมี (2550, น. 96 -98) ได้ศึกษาเรื่อง ทัศนคติของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีต่อการบริหารงาน โดยใช้หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุดรดิตถ์ ผลการเปรียบเทียบทัศนคติของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการบริหารงาน โดยใช้หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุดรดิตถ์ในแต่ละด้าน จำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มี เพศ และระดับการศึกษา ที่ต่างกัน มีทัศนคติต่อการบริหารงาน โดยใช้หลักธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุดรดิตถ์ ไม่แตกต่างกัน

นิติธร เพชรกันหา (2550, น. 70) ได้ศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างความรู้กับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดชัยภูมิ ผลการศึกษาพบว่า ความรู้เกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ และความรู้เกี่ยวกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับค่าเฉลี่ย จากมากไปหาน้อย กล่าวคือ ด้านคุณธรรม ด้านความโปร่งใส ด้านนิติธรรม ด้านความรับผิดชอบ ด้านการมีส่วนร่วม และด้านประสิทธิภาพ มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลน้อยที่สุด และยังพบว่า ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ มีความสัมพันธ์กับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลาง และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมีความสัมพันธ์กับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลาง

อภิชาติ โชติชัชวาลกุล (2550, น. 67) ได้ศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล กรณีศึกษาเขตอำเภอหนองหญ้าไซ จังหวัดสุพรรณบุรี ผลการวิจัยพบว่า 1) ความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลกับการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง 6 ด้านอยู่ในระดับมาก 2) ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลเป็นรายด้าน จำแนกตามตำแหน่งเพศ อายุ พบว่าแตกต่างกันตามหลักนิติธรรม และหลักการมีส่วนร่วม จำแนกตามระดับการศึกษา และระยะเวลาในการทำงานพบว่าไม่แตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญ .05 3) ปัญหา และแนวทางในการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า จะต้องมีการทำงานอย่างโปร่งใส มีความรับผิดชอบ ต่อหน้าที่และยุติธรรม มีการวางแผนการทำงานร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาชน

ภัทรภรณ์ สะอ้าง (2551, น. 71 - 79) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานด้วยธรรมาภิบาลของเทศบาลนครสมุทรปราการ ผลการวิจัยพบว่า 1) ประสิทธิภาพการบริหารงานด้วยธรรมาภิบาลของเทศบาลนครสมุทรปราการอยู่ในระดับปานกลาง 2) ประสิทธิภาพการดำเนินงานให้บริการโครงสร้างพื้นฐานด้วยถนน ประปา ขยะ และตลาดเทศบาลนครสมุทรปราการอยู่ในระดับปานกลาง โดยประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ และระยะเวลาที่อยู่อาศัยแตกต่างกันมีความคิดต่อประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลนครสมุทรปราการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 3) แนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงานด้านถนน ประปา ตลาด และขยะ ควรดำเนินการโดยเน้นการมีส่วนร่วม การดำเนินงานด้วยความโปร่งใส และทุกฝ่ายมีความรับผิดชอบด้านภาระหน้าที่ของแต่ละคน

ทรงชัย นกขมิ้น (2552, น. 67 - 68) ได้ศึกษาเรื่อง การพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการ ผลการวิจัยพบว่า ระดับความเป็นธรรมาภิบาลในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการ อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาทางด้านของความเป็นธรรมาภิบาลในการพัฒนาท้องถิ่นพบว่า การพัฒนาตามหลักความคุ้มค่ามากที่สุด และน้อยที่สุด คือ การพัฒนาตามหลักการมีส่วนร่วม และประชาชนที่มีอายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ เขตพื้นที่ที่อาศัย และระยะเวลาพำนักอาศัยในชุมชนต่างกัน มีความคิดเห็นต่อระดับความเป็นธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่แตกต่างกัน ส่วนประชาชนที่มีเพศแตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อระดับความเป็นธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

พระเจริญ จิริสุโภ (เมืองประทับ) (2552, น. 57) ได้ศึกษา การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลบางกรวย จังหวัดนนทบุรี ได้พบว่า การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลบางกรวย จังหวัดนนทบุรี ทั้ง 6 ด้าน บุคลากรมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล

โดยภาพรวมแล้วอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายละเอียดแต่ละด้านพบว่า มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากทุกด้าน ปัญหาที่ในแต่ละด้านพบว่า มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากทุกด้าน ปัญหาในการบริหาร ก็คือ บุคลากรบางส่วนยังไม่ทราบเรื่องกฎหมาย หรือข้อบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานในแต่ละส่วนของเทศบาล บุคลากรบางส่วนยังเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม และยังมีบางส่วนเห็นแก่พวกพ้องของตนเองการทำงานบางครั้ง ไม่ค่อยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมการจัดสรรงบประมาณ ไม่คลุมทุกพื้นที่ในเขตการปกครอง เพื่อให้การบริหารงานของเทศบาลไปในทิศทางเดียวกัน คือ ยึดหลักความถูกต้องตามกฎหมาย และหลักเกณฑ์ที่ขอบเขตเทศบาล ควรสร้างทัศนคติด้านคุณธรรมและจริยธรรมให้เกิดขึ้นแก่บุคลากรข้าราชการในหน่วยงาน เพื่อเสริมสร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้นแก่บุคลากร เพื่อให้การบริหารงานมีความชัดเจน และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น บุคลากรของเทศบาลควรปฏิบัติงานด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมและให้บริหารต่าง ๆ ด้วยความจริงใจ การให้บริการให้มีความคุ้มค่าเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาชุมชน

เจนยูทซ์ อุ๋นเจริญทวีสิน (2553, น. 78 - 79) ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลสมเด็จ อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาปรากฏดังนี้ 1) ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลสมเด็จ โดยรวมและจำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้เฉลี่ย / เดือน เห็นว่าปัญหาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลสมเด็จ อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวม และรายด้านทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง คือ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ และด้านหลักความคุ้มค่า 2) ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลสมเด็จ ที่มี เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้เฉลี่ย / เดือน แตกต่างกัน เห็นว่าปัญหาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลสมเด็จ อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวม และรายได้ทุกด้านไม่แตกต่างกัน ($p > .05$) โดยสรุป ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลสมเด็จ โดยรวมและจำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้เฉลี่ย / เดือน โดยรวมและรายด้านทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง ไม่แตกต่างกัน ดังนั้น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและบุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องควรนำไปเป็นข้อสารสนเทศในการวางแผนปรับปรุง และพัฒนาการบริหารของเทศบาลตำบลสมเด็จตามหลักธรรมาภิบาลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

อนุชา สะสมทรัพย์ (2556) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาลในทัศนะของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครปฐม ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยด้านองค์การบริหารส่วนตำบลที่สังกัด และเจตคติเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล มีผลทำให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีความเห็นเกี่ยวกับการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลัก

ธรรมาภิบาล แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 ซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครปฐม เห็นว่า การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามหลักธรรมาภิบาล อยู่ในระดับสูง ทั้งโดยภาพรวม และรายด้าน คือ ด้านหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า และหลักความรับผิดชอบ

2.7.2 งานวิจัยต่างประเทศ

Putnam (1993, pp. 156 - 162) ทำการวิจัยการปกครองส่วนท้องถิ่นในอิตาลี พบว่า แม้ในประเทศเดียวกันก็มีกฎหมาย และการกระจายอำนาจเหมือนกัน แต่การบริหารถิ่นภาคใต้ของ อิตาลีกลับมีปัญหาอิทธิพล และการทุจริตมาก โดยพัฒนาได้แสดงผลการวิจัยว่า ความสัมพันธ์แนวราบ ที่เท่าเทียมกันระหว่างกลุ่ม และบุคคลต่าง ๆ ตลอดจนความร่วมมือและความเข้มแข็งของกลุ่มประชาคม ในภาคเหนือทำให้การบริหารท้องถิ่นภาคเหนือของอิตาลีทั้งในการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนธรรมาภิบาลดีกว่าภาคใต้ ซึ่งมีความสัมพันธ์แบบแนวดิ่งระหว่างเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลกับ บริวาร และคนในท้องถิ่น

Blumel (2000) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ความร่วมมือกัน ระหว่างนักสงเคราะห์ และการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ (ประเทศเคนยา) งานวิจัยนี้พบว่า หลักธรรมาภิบาล มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อความร่วมมือต่องานความช่วยเหลือระหว่างประเทศของนักสังคมสงเคราะห์ ต่าง ๆ ส่วนปัจจัยอื่นที่ช่วยส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่างนักสังคมสงเคราะห์เหล่านี้ในประเทศ เคนยา ก็คือ ความสามารถของนักสังคมสงเคราะห์ในการเข้าถึงวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และรวมไปถึงการปรับตัวเข้าหากัน เพื่อที่จะสร้างความร่วมมือเป็นกลุ่มย่อย ๆ เพื่อที่จะก่อให้เกิด ประโยชน์ในการสื่อสาร การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ทำยที่สุดนักสังคมสงเคราะห์จากความร่วมมือกัน ระหว่างประเทศที่มีจำนวนมากในประเทศเคนยา ยังก่อให้เกิดการสร้างสภาพสังคมใหม่ ๆ โดยการ นำกิจกรรม และความมีส่วนร่วมต่าง ๆ เข้ามาเป็นปัจจัยในการเชื่อมต่อ

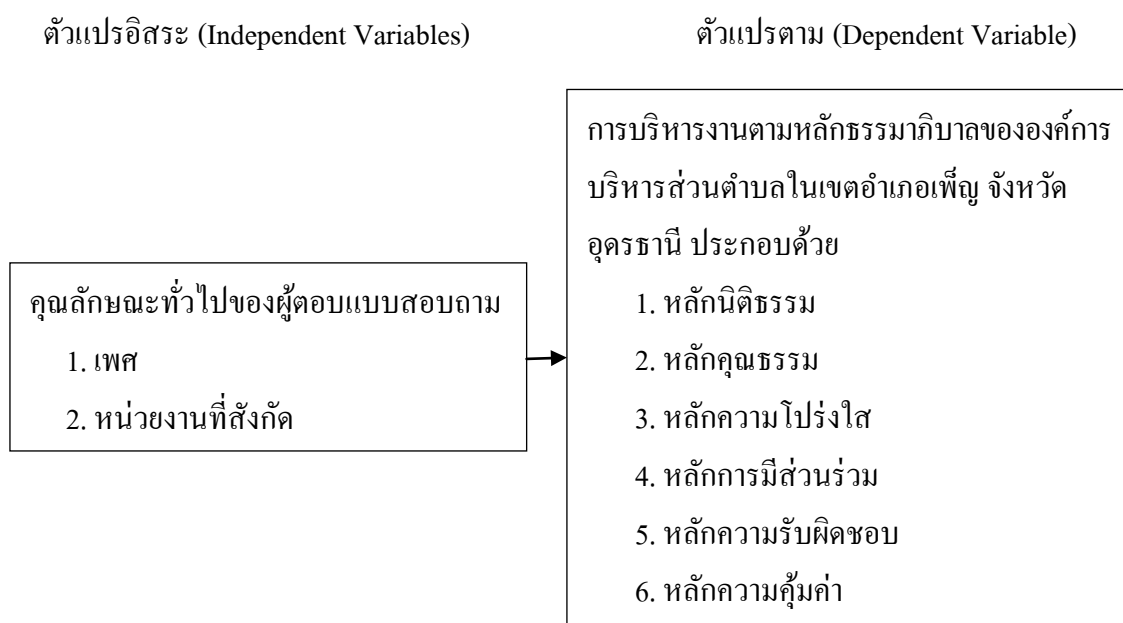
Clark (2001) ได้ทำงานวิจัยเรื่อง การใช้หลักธรรมาภิบาลในการกระจายอำนาจ การปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศกานา พบว่า ในประเทศที่ด้อยพัฒนาการปกครอง ตามระบอบประชาธิปไตย ได้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น โดยประชาชนได้มี ส่วนร่วมมากขึ้นทำให้เกิดกลยุทธ์การพัฒนาที่เป็นจริงเป็นจัง มีการปรับตัวในการปฏิบัติต่าง ๆ ของ ท้องถิ่น โดยใช้หลักธรรมาภิบาลให้เหมาะสมกับท้องถิ่นจนถือเป็นกุญแจสำคัญ การใช้หลักธรรมาภิบาล ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นแต่ยังคงมีปัญหาอยู่จากการที่ยังคงมีการถือพรรคถือพวก

Kimmet (2005) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การใช้หลักธรรมาภิบาลมาใช้ในระบบการเมือง การปกครองในอาเซียน 4 ประเทศ

งานวิจัยนี้ พบว่า ในประเทศที่พัฒนาแล้ว หลักธรรมาภิบาลได้นำไปใช้ในเชิงของ กลยุทธ์ทางการเมืองมากกว่าการนำเนื้อหาสาระไปประยุกต์ใช้เชิงนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานวิจัยนี้ เกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 4 ประเทศนี้ ได้แก่ ฟิลิปปินส์ ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย โดยพิจารณาเป็นประเทศไป และเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาว่าประเทศเหล่านี้ มีการนำหลักธรรมาภิบาล ในการเลือกตั้งในปี 2004 ซึ่งพบว่า หลักธรรมาภิบาลได้นำไปใช้อย่าง กว้างขวาง และเป็นประเด็นในการปฏิรูปรูปแบบการปกครอง นอกจากนี้ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่ได้กล่าวมานี้ ยังได้เรียนรู้การนำหลักธรรมาภิบาล เพื่อการพัฒนาการเมือง การปกครอง โดยเน้นการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้พัฒนาบ้านเมือง ในอย่างยิ่งสภาวะที่บ้านเมืองมีความแน่นอน และเศรษฐกิจค้ำขั้น เพื่อเป็นแบบ และเป็นหนทางในการบริหารประเทศใหม่ ๆ เนื่องจากหลักธรรมาภิบาล ช่วยสนับสนุนการเมือง การปกครอง ซึ่งแนวความคิดของหลักธรรมาภิบาลที่มาจากชาติตะวันตก ซึ่งก่อให้เกิดรูปแบบการบริหารใหม่ ๆ และก่อให้เกิดการพัฒนาทางประชาธิปไตย ซึ่งนั่น ก็คือ หนึ่งในจุดประสงค์ของหลักธรรมาภิบาลนั่นเอง

2.7 กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรบริหารส่วนตำบลในเขต อำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี ผู้วิจัย ได้นำหลักการพื้นฐานของธรรมาภิบาลในองค์กรตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มากำหนด เป็นกรอบแนวคิดการวิจัย ดังภาพที่ 2.2



ภาพที่ 2.2 กรอบแนวคิดการวิจัย