

## หมวด 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม โดยการถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับบริการจากรัฐ ดังนี้

1. การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการต้องเป็นไปเพื่อเป้าหมายดังกล่าวข้างต้นและสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐ

2. การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์ สุจริต สามารถตรวจสอบได้

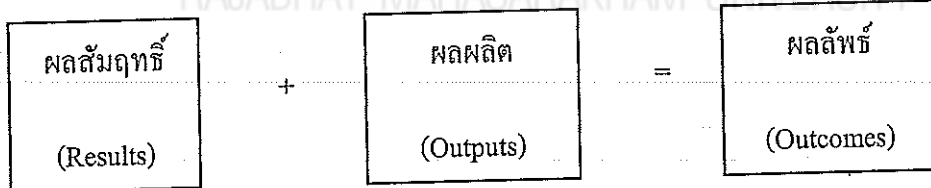
3. กรณีที่ภารกิจใดส่งผลกระทบต่อประชาชนต้องรับพิจารณาความเห็นและชี้แจงให้ประชาชนได้รับรู้และมีส่วนร่วมมากขึ้น

4. ข้าราชการต้องรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงวิธีการปฏิบัติให้เหมาะสม

5. กรณีพบปัญหาอุปสรรคต้องจัดให้มีการแก้ไขโดยเร็ว

## หมวด 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

การบริหารราชการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง การบริหารงานที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ (Results) โดยมีตัวชี้วัด (Indicators) ที่เป็นรูปธรรม ซึ่งจะสามารถสะท้อนผลงานว่ามีความสอดคล้องเป็นแนวเดียวกันกับภารกิจและวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นไว้ รวมทั้งผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีความคุ้มค่ากับทรัพยากรที่ใช้ไปอย่างมีประสิทธิภาพ



การบริหารราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ โดยให้ส่วนราชการกำหนดแผนการทำงานที่มีวัตถุประสงค์ที่จะชี้วัดผลลัพธ์ของงานได้ ดังนี้

1. การปฏิบัติของส่วนราชการต้องสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจที่กระทำได้อย่างชัด โดยภารกิจต่างๆ ต้องมีแผนปฏิบัติงานขึ้นไว้ล่วงหน้า แผนปฏิบัติงานต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับระยะเวลางบประมาณที่ต้องใช้ เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ ตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ มีระบบการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามแผน กรณีที่มีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องปรับแก้ไขแผนให้เหมาะสม

## 2. การบริหารราชการแบบบูรณาการ มีแนวทางดังนี้

2.1 กรณีหลายส่วนราชการมีภารกิจเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันให้ส่วนราชการกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อให้การบริหารจัดการ (การวางแผน + การใช้ทรัพยากร + การดำเนินการ) เกิดผลสำเร็จในภารกิจตามเป้าหมายที่เป็นเอกภาพเดียวกัน

2.2 เนื่องจากมีการบริหารราชการแบบบูรณาการในจังหวัดและในต่างประเทศ จึงให้ส่วนราชการทุกแห่งมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศ โดยใช้กรมมอบอำนาจ (ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546)

## 3. การพัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ โดยมีแนวทางปฏิบัติดังนี้

3.1 ต้องสร้างระบบให้สามารถรับรู้ข่าวสารได้อย่างกว้างขวาง

3.2 ต้องสามารถประมวลผลความรู้นำมาปรับใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องรวดเร็ว เหมาะสมกับสถานการณ์

3.3 ต้องมีการส่งเสริมและพัฒนาความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และมีคุณธรรม

3.4 ต้องมีการสร้างความมีส่วนร่วมในหมู่ข้าราชการ

4. ความตกลงในการปฏิบัติงาน โดยกำหนดให้มีการทำความตกลงในการปฏิบัติงาน (Performance Agreement) ระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละเรื่อง เช่น ความตกลงระหว่างรัฐมนตรีกับปลัดกระทรวง ความตกลงระหว่างปลัดกระทรวงกับอธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นๆ ที่ต้องรับผิดชอบปฏิบัติภารกิจตามแผน

## 5. การกำหนดแผนบริหารราชการ กำหนดให้จัดทำแผนต่าง ๆ ดังนี้

5.1 แผนบริหารราชการแผ่นดิน เป็นแผนการบริหารที่รัฐบาลมีระยะเวลา 4 ปี ซึ่งเปลี่ยนแปลงมาจากนโยบายรัฐบาล โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี/สำนักเลขาธิการ

นายกรัฐมนตรี/สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ/สำนักงานงบประมาณ ร่วมกันเป็นผู้จัดทำ โดยต้องจัดทำภายใน 90 วันนับแต่วันที่รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว เป็นแผนชาติมีผลผูกพันทุกส่วนราชการต้องนำไปปฏิบัติ

5.2 แผนนิติบัญญัติ เป็นการจัดทำแผนด้านกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา/สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ร่วมกันเป็นผู้จัดทำแผนนิติบัญญัติแล้วทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนำไปจัดทำกฎหมายต่อไป

5.3 แผนปฏิบัติราชการ เป็นแผนงานของทุกส่วนราชการที่แปลงจากแผนบริหารราชการแผ่นดิน โดยจัดทำเป็น 2 ระยะ คือ แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี

#### 5.4 ความต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลง

นายกรัฐมนตรีหัวหน้าส่วนราชการมีหน้าที่สรุปผลและให้ข้อมูลต่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่

หมวด 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจภาครัฐกำหนดวิธีการทำงานของส่วนราชการต้องปฏิบัติตามหลักการดังนี้

1. หลักความโปร่งใส ต้องมีการประกาศเป้าหมาย แผน เวลา งบประมาณที่ใช้ และเพื่อสามารถตรวจสอบได้

2. หลักความคุ้มค่า โดยต้องจัดทำบัญชีต้นทุน และรายจ่ายต่อหน่วยของบริการสาธารณะเพื่อเปรียบเทียบความคุ้มค่าระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นผู้ตรวจสอบ ความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจแห่งรัฐการจัดซื้อจัดจ้างต้องกระทำโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม

3. หลักความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ (หลักความรับผิดชอบ)

3.1 กรณีที่ส่วนราชการให้ความเห็นชอบหรืออนุญาตระหว่างกันต้องดำเนินการภายใน 15 วัน เว้นแต่ได้ประกาศไว้ล่วงหน้าว่าต้องเกิน 15 วัน เพราะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย ถ้าเห็นชอบหรืออนุมัติเกินเวลาข้าราชการที่เกี่ยวข้องของส่วนราชการที่ต้องเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ หรืออนุมัติต้องรับผิดชอบ

3.2 การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา ส่วนราชการต้องพิจารณาวินิจฉัยโดยเร็ว และหลีกเลี่ยงการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา

3.3 กรณีที่เป็นการศึกษาในรูปแบบคณะกรรมการให้มีผลผูกพันผู้แทนส่วนราชการแม้จะมีได้เข้าร่วมประชุม และต้องมีการบันทึกฝ่ายข้างน้อยไว้ด้วย

3.4 การสั่งราชการต้องเป็นลายลักษณ์อักษร ถ้าด้วยวาจาต้องบันทึกคำสั่งนั้นไว้

หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

1. การกระจายอำนาจการตัดสินใจ

1.1 ส่วนราชการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปสู่ผู้ดำเนินการเรื่องนั้นๆ โดยตรงและให้มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย

1.2 ส่วนราชการต้องจัดให้มีหลักเกณฑ์การควบคุม ติดตามกำกับดูแล

การใช้อำนาจและความรับผิดชอบของผู้รับมอบและผู้มอบ

1.3 กพร. จะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการหรือแนวทางการกระจายอำนาจ ความรับผิดชอบ และการลดขั้นตอนให้ส่วนราชการถือปฏิบัติก็ได้

1.4 ส่วนราชการแต่ละแห่งต้องจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลา

ดำเนินการ โดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนตรวจสอบได้

## 2. การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม

2.1 กระทรวงต้องจัดให้มีศูนย์บริการร่วม

2.2 กระทรวงต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่และแบบพิมพ์ที่จำเป็นในศูนย์บริการร่วม และพร้อมให้บริการประชาชนอย่างครบถ้วน

2.3 หากศูนย์บริการร่วมมีปัญหา อุปสรรคในการดำเนินการเพราะ ภาวะเบียบวิธีการให้ส่วนราชการแจ้ง ก.พ.ร. เพื่อเสนอปรับปรุงต่อไป

2.4 การจัดตั้งศูนย์บริการร่วมของกระทรวงให้รวมทั้งจังหวัดและอำเภอด้วย  
หมวด 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ

### 1. การทบทวนภารกิจ

1.1 ส่วนราชการทบทวนภารกิจตามระยะเวลาที่ ก.พ.ร. กำหนดเพื่อ ตรวจสอบว่าภารกิจใดมีความจำเป็นต้องดำเนินการต่อไปหรือไม่ หากเห็นควรเปลี่ยนแปลงเสนอ กรม. เพื่อปรับปรุงอำนาจหน้าที่

1.2 กรณีที่ ก.พ.ร. วิเคราะห์ความจำเป็นของภารกิจส่วนราชการใดแล้วอาจ เสนอ กรม. ปรับปรุงภารกิจ อำนาจหน้าที่ โครงสร้างหรืออัตรากำลัง

### 2. การทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ

2.1 ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจและทบทวนกฎหมายเพื่อยกเลิกปรับปรุง หรือให้มีขึ้นใหม่เพื่อให้ทันสมัย ลดภาระของประชาชน โดยรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย

2.2 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ตรวจสอบ กฎระเบียบของทุก ส่วนราชการ ถ้าไม่เหมาะสม ทันสมัยหรือเป็นภาระให้เสนอแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิก หากส่วน ราชการไม่เห็นด้วยให้เสนอ กรม. วินิจฉัย

## หมวด 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน

1. การกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงาน ส่วนราชการที่มีภารกิจในการ ให้บริการประชาชน หรือต้องติดต่อประสานงานกับส่วนราชการด้วยกันต้องกำหนดระยะเวลาแล้ว เสร็จของงานและประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบทั่วกัน ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ ตรวจสอบงานเสร็จตามเวลาที่กำหนด และ ก.พ.ร. สามารถพิจารณากำหนดเวลาแล้วเสร็จได้หาก เห็นว่าไม่เหมาะสม



## 2. การจัดระบบสารสนเทศ

### 2.1 ส่วนราชการต้องจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศเพื่องานบริการ

ประชาชน

### 2.2 กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารต้องจัดให้มีระบบ

เครือข่ายสารสนเทศกลาง

## 3. การรับฟังข้อร้องเรียน

### 3.1 ส่วนราชการต้องจัดให้มีระบบการตอบคำถามเกี่ยวกับงานให้บริการ

ประชาชนและมีกำหนดเวลาชัดเจน

### 3.2 ส่วนราชการที่ได้รับคำร้องเรียน ข้อเสนอแนะหรือความคิดเห็นจาก

ประชาชนต้องดำเนินการให้ลุล่วงและแจ้งผลให้ผู้แจ้งทราบ

### 3.3 ส่วนราชการที่ออกกฎให้ส่วนราชการอื่นปฏิบัติตาม มีหน้าที่ต้อง

ตรวจสอบว่ากฎนั้นเป็นอุปสรรค ยุ่งยาก ซ้ำซ้อน ถ้ำซ้ำ หรือไม่ เพื่อปรับปรุงให้เหมาะสมและ  
ถ้าได้รับการร้องเรียนจากส่วนราชการหรือที่ราชการให้ผู้ออกกฎพิจารณา โดยทันทีและแจ้งผล  
ให้ทราบ

## 4. การเปิดเผยข้อมูล

### 4.1 ส่วนราชการต้องเปิดเผยข้อมูลการปฏิบัติราชการให้ทราบโดยทั่วไป

เว้นแต่กรณีที่เป็นความลับ เพื่อความมั่นคง/รักษาความสงบเรียบร้อย/คุ้มครองสิทธิของประชาชน

### 4.2 ส่วนราชการต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย การจัดซื้อ

จัดจ้างสัญญา เว้นแต่ข้อมูลที่ได้รับ ความคุ้มครอง โดยกฎหมาย

## หมวด 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

### 1. การประเมินผลโดยผู้ประเมินอิสระ เพื่อวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ ความพึง

พอใจของผู้รับบริการ และความคุ้มค่าในภารกิจ

### 2. การประเมินผลประสิทธิภาพในการบังคับบัญชา

### 3. การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ (ส่วนเฉพาะตัวกับส่วน

ประโยชน์ของหน่วยงาน)

### 4. หากผลการประเมินของส่วนราชการดีให้มีการจัดสรรเงินเป็นรางวัลการเพิ่ม

ประสิทธิภาพ

## หมวด 9 บทเบ็ดเตล็ด

### เป็นเรื่องทั่วไป เช่น ให้อำนาจ ก.พ.ร. โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

อาจกำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติตามนอกเหนือพระราชกฤษฎีกานี้ก็ได้ นอกจากนี้กรมส่งเสริม

การปกครองท้องถิ่นยังได้จัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดแนวทางดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2547: 2-4) การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดระยะเวลาในการพิจารณา การสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่มีผลโดยตรงต่อประชาชนให้เกิดความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งมีประเด็นที่ควรพิจารณา ดังนี้

### 1. การกระจายอำนาจการตัดสินใจ มีขั้นตอนดังนี้

1.1 ตำรวจอำนาจหน้าที่ของผู้บริหาร/ผู้บังคับบัญชาในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการอื่นใด และระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ

1.2 ผู้บริหาร/ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด มอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบ โดยตรงเพื่อให้เกิดความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน

1.3 ในการมอบอำนาจ ควรจัดทำเป็นหนังสือโดยระบุรายละเอียดในการมอบอำนาจให้ชัดเจน เช่น ผู้รับมอบอำนาจ อำนาจที่มอบให้ผู้รับมอบอำนาจปฏิบัติราชการแทน หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีการกำหนดขึ้นเพื่อการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ วิธีการรายงานผลการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ เป็นต้น

1.4 กำหนดมาตรฐานการติดตามและประเมินผลการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจเช่น กำหนดช่วงเวลาเหมาะสมให้ผู้รับมอบอำนาจรายงานสรุปผลการดำเนินการในเรื่องที่ได้รับมอบอำนาจ การสุ่มสอบถามความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ เป็นต้น

1.5 เวียนแจ้งส่วนราชการภายในและประกาศให้ประชาชนทั่วไปทราบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มอบอำนาจในเรื่องใด ให้ผู้ใด ตามกฎหมายใด พร้อมบัญชีแสดงการมอบอำนาจสำหรับการมอบอำนาจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปลัดหรือรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติราชการแทน ควรจัดทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบ

2. การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม เป็นศูนย์บริการประชาชนในการติดต่อ สอบถาม ข้อมูลยื่นคำขออนุมัติ อนุญาตในเรื่องที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภารกิจของหน่วยงานภายนอกที่ต่อเนื่องจากภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การขอ อนุญาตใช้น้ำประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ เป็นต้น โดยกระบวนการปฏิบัติงานของศูนย์บริการร่วม

ประกอบด้วย การรับเรื่องขออนุญาตและตรวจสอบเอกสาร หลักฐานประกอบให้ถูกต้องครบถ้วน การส่งเรื่องให้กับหน่วยงานเจ้าของเรื่อง เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ การติดตามความคืบหน้า เมื่อได้รับการสอบถามจากประชาชนผู้รับบริการ การแจ้งผลการดำเนินการให้ประชาชนผู้รับบริการทราบ ซึ่งการเตรียมการจัดตั้งศูนย์บริการร่วม อาจมีขั้นตอนดังนี้

2.1 แต่งตั้งคณะทำงานจัดตั้งศูนย์บริการร่วมประกอบด้วย ผู้บริหาร หัวหน้าหน่วยงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเป็นกรรมการ

2.2 รวบรวมกระบวนการงานบริการประชาชนในภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภารกิจของหน่วยงานภายนอกที่จะให้บริการในศูนย์บริการร่วมและให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในแต่ละกระบวนการดำเนินการดังนี้

2.2.1 ปรับกระบวนการทำงานของแต่ละกระบวนการงานเพื่อให้มีระบบบริการที่เชื่อมต่อระหว่างศูนย์บริการร่วม และหน่วยงานเจ้าของเรื่อง ทั้งในด้านเอกสาร การส่งต่อ งานระบบการรับเงินและกำหนดระยะเวลาดำเนินการของแต่ละกระบวนการงาน

2.2.2 ปรับปรุงเอกสาร คำขอในกระบวนการงานต่าง ๆ เพื่อให้เข้าใจง่าย และเกิดความสะดวกในการกรอกเอกสาร

2.2.3 จัดพิมพ์รายละเอียดเอกสารหลักฐานที่ประชาชนต้องใช้ประกอบในการขออนุมัติ อนุญาตพร้อมเอกสารคำขอในกระบวนการงานต่าง ๆ เพื่อให้ศูนย์บริการร่วมใช้ในการบริการประชาชน

2.2.4 การจัดอบรมเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์บริการร่วม เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในระบบงานและรายละเอียดต่าง ๆ ของแต่ละกระบวนการงานที่มีการให้บริการในศูนย์บริการร่วม

2.3 ประกาศจัดตั้งศูนย์บริการร่วมและมอบหมายให้มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ณ ศูนย์บริการร่วม

#### 6.4 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของกระบวนการงาน เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้ได้รับบริการ โดยเร็ว รวมทั้งจัดให้มีช่องทางติดต่อสื่อสาร เพื่อที่จะตรวจสอบความต้องการของประชาชน รับรู้สภาพปัญหาและแก้ไขปัญหานั้นได้ โดยมีประเด็นที่ควรพิจารณา ดังนี้

6.4.1 กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของกระบวนการงานบริการ มีขั้นตอนดังนี้

6.4.2 ตั้งคณะทำงานปรับปรุงขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยดำเนินการดังนี้

1) สืบสวนงานบริการประชาชนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องถือปฏิบัติ

ตามกฎหมาย ระเบียบ บังคับ ทั้งหมดทุกกระบวนการงานของทุกหน่วยงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) ในแต่ละกระบวนการงาน ให้สำรวจค้นหาขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติ

ราชการที่เป็นปัจจุบัน โดยอาจพิจารณาจากขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ในเรื่องนั้น ๆ ได้กำหนดไว้แล้ว หากยังไม่ได้กำหนดไว้ตามกฎหมาย ให้พิจารณาจากขั้นตอนและระยะเวลาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขึ้นไว้แล้ว ในกรณีที่กระบวนการงานบริการประชาชนใด ยังไม่มีการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติงานมาก่อน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาดังกล่าว โดยใช้เวลาที่ปฏิบัติจริงในปัจจุบันเป็นฐานในการลดขั้นตอนและระยะเวลาต่อไป

3) สำหรับกระบวนการงานที่กระทรวงมหาดไทยแนะนำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรับลดระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนแล้ว จำนวน 18 กระบวนการงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำมาพิจารณา ทบทวน และปรับปรุงขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนได้ตามความเหมาะสม

6.4.3 ดำเนินการเพื่อหาวิธีลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น ยุบรวมหรือตัดขั้นตอนที่เห็นว่ารวมกันได้ หรือไม่จำเป็นออกไป การกระจายอำนาจการตัดสินใจให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ โดยพยายามลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการลงร้อยละ 30-50 จากที่กำหนดไว้เดิมหรือที่ปฏิบัติได้จริง แล้วแต่ว่ากรณีใดจะมีขั้นตอนและระยะเวลาปฏิบัติราชการน้อยกว่ากัน การพัฒนาให้เจ้าหน้าที่มีทักษะในการปฏิบัติงาน

6.4.4 จัดทำแผนปฏิบัติการว่าจะลดขั้นตอนเรื่องใด เมื่อใด ให้ครบทุกกระบวนการงานภายในปี พ.ศ. 2550

6.4.5 ประกาศขั้นตอนระยะเวลาการปฏิบัติราชการให้ประชาชนทราบโดยทั่วไป และจัดทำแผนภูมิแสดงขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติได้ ณ จุดบริการพร้อมทั้งจัดระบบรับเรื่องร้องเรียนรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะและพิจารณาเรื่องร้องเรียน กรณีที่ประชาชนเห็นว่ายังไม่ได้รับบริการตามคำมั่นสัญญาที่ประกาศ รวมทั้งหาวิธีการให้ประชาชนเข้าถึงและรับทราบข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ได้โดยง่าย เช่น การเปิดเผยเว็บไซต์ (Website) หรือตั้งศูนย์รับเรื่องร้องเรียนหรือเสนอแนะข้อคิดเห็นของท้องถิ่น

6.4.6 การประเมินผล ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแบบสอบถามความคิดเห็นและความพึงพอใจของประชาชนที่รับบริการและสุ่มตรวจสอบระยะเวลาการให้บริการประชาชนของแต่ละกระบวนการว่าเป็นไปตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ประกาศไว้หรือไม่ เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขต่อไป

6.4.7 ในระหว่างดำเนินการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดระบบวิธีการบริการเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนไปพร้อมกันด้วย เช่น จัดหาน้ำดื่ม วารสาร หนังสือพิมพ์ ไว้บริการผู้มาติดต่อหรือมีช่องทางพิเศษสำหรับบริการคนชรา คนพิการ พระภิกษุหรือสตรีมีครรภ์ เป็นต้น

6.4.8 กรณีมีการติดต่อสอบถามเป็นหนังสือ ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำชับให้พนักงานส่วนท้องถิ่นทุกคนให้ความสำคัญ ในกรณีหากได้รับการติดต่อสอบถามเป็นหนังสือจากประชาชนหรือจากส่วนราชการเกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ให้ตอบคำถามหรือแจ้งผลการดำเนินการภายใน 15 วันหรือตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ประกาศกระบวนการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนไว้

6.4.9 การรับฟังข้อร้องเรียน มีขั้นตอนดังนี้

1) ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำชับให้พนักงานส่วนท้องถิ่นกรณีได้รับคำร้องเรียน เสนอแนะ หรือความคิดเห็นเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการ อุปสรรค ความยุ่งยาก หรือปัญหาอื่นใดจากบุคคลใด โดยมีข้อมูลและสาระตามสมควรให้นำเสนอผู้บังคับบัญชาโดยทันที

2) ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสานงานและสั่งการ ให้ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ปรับปรุง แก้ไขปัญหาอุปสรรคดังกล่าวโดยเร็ว แล้วรายงานให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ พร้อมแจ้งให้บุคคลผู้ร้องเรียนหรือเสนอแนะนั้นทราบผลการดำเนินการไปในคราวเดียวกัน

6.4.10 การเปิดเผยข้อมูล มีขั้นตอนดังนี้

1) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลการปฏิบัติราชการทุกเรื่องโดยประชาชนทั่วไปสามารถตรวจดูได้ เว้นแต่กรณีไม่สามารถเปิดเผยได้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

2) งบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประกาศให้ประชาชนทั่วไปทราบหรือจัดส่งให้ประชาชนในเขตพื้นที่ หรือจัดทำป้ายแสดงรายการโครงการต่าง ๆ ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบเป็นการทั่วไป



3) ประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้ประชาชนเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่น ทั้งนี้สภาท้องถิ่นหรือประธานสภาท้องถิ่นควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับประชาชนในการเข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่นและประชาสัมพันธ์หลักเกณฑ์ วิธีการ และระเบียบดังกล่าวให้ประชาชนทราบด้วย

## 7. องค์ประกอบของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในมุมมองขององค์กรระหว่าง

### ประเทศ

ความคิดเห็นระหว่างองค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทในเรื่องการเงินและการพัฒนาเกี่ยวข้องกับเรื่อง Governance และได้รับการถ่ายทอดผ่านหน่วยงานต่างๆทั้งที่เป็นหน่วยงานรัฐและองค์การพัฒนาเอกชนในระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศอย่างแพร่หลาย ดังนี้ (สุพจน์ ทรายแก้ว. 2551 : 93)

#### 7.1 องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาหรือบางครั้งเรียกว่ากลุ่มประเทศพัฒนาที่มีความร่วมมือทางเศรษฐกิจคือองค์การซึ่งจัดตั้งอย่างเป็นทางการในปี 1961 และให้ความสำคัญกับประเด็นการพัฒนา 3 เรื่อง คือ

7.1.1 การพัฒนาแบบมีส่วนร่วม

7.1.2 กระบวนการประชาธิปไตย

7.1.3 การบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมรัฐและธรรมาภรณ์ มติที่จะนำไปสู่

ธรรมรัฐและธรรมาภรณ์คือ

- 1) ธรรมนิติ การมีระเบียบกฎเกณฑ์และระบบกฎหมายที่เชื่อถือได้ ส่งเสริมประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน การกระจายอำนาจ
- 2) การบริหารจัดการภาคสาธารณะที่รับผิดชอบต่อสาธารณะมีความยุติธรรม โปร่งใสและเป็นประชาธิปไตยสามารถตรวจสอบได้
- 3) การควบคุมการฉ้อราษฎร์บังหลวง
- 4) ลดค่าใช้จ่ายด้านการทหารที่จะนำไปสู่สถานะของสันติภาพและการพัฒนา

ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างทหารและพลเรือน

#### 7.2 ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB)

เอกสารของ The Asian Development Bank เป็นเอกสารที่แสดงให้เห็นถึงแนวคิดการทำงานในด้านการให้ความช่วยเหลือและเงินกู้มีนิยามเพื่อใช้ในการทำงานคือ

7.2.1 Government เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมองค์กรหรือสถาบันที่เปิดโอกาสให้

ประชาชนมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันกับหน่วยงานของรัฐ

7.2.2 แนวคิดเรื่อง Government ให้ความสำคัญกับการจัดการกระบวนการพัฒนา ซึ่งเกี่ยวข้องกับภาคสาธารณะและภาคปัจเจก

7.2.3 Good Government คือการมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่จะทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อแน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผลหมายถึง การมีบรรทัดฐาน เพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้

7.2.4 องค์ประกอบของ Good Government คือ

- 1) การทำงานอย่างมีหลักการและเหตุผล
- 2) การมีส่วนร่วม
- 3) ความคาดการณ์ได้
- 4) มีความโปร่งใส
- 5) มีความเชื่อมโยงระหว่างองค์ประกอบทั้ง 4 ข้างต้น

7.2.3 องค์การความร่วมมือของประเทศญี่ปุ่น (JICA)

สำหรับองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่นได้ผนวกแนวคิดเรื่อง Good Government กับงานทางด้านความร่วมมือซึ่งกำหนดนโยบายและการดำเนินงาน อยู่แล้ว สรุปว่า

1) Good Government มีสองด้านคือ ความสามารถของรัฐที่จะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพโดยดูจากองค์การบริการและกลไกการทำงานรวมทั้งรัฐต้องมีความชอบธรรมตอบสนองความต้องการของประชาชน

2) Good Government จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนพึ่งตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม

3) Good Government คือรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วมโดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม

## 8. การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี กับองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล แม้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นใหม่ คือจัดตั้งเมื่อต้นปี 2538 โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ก็ตาม แต่หลังจากนั้นเพียง 3 ปี คือ พ.ศ. 2540 ประเทศไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทำให้เกิดการปฏิรูปการเมือง รวมจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ โดยเฉาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุด กระจายอยู่เกือบ

ทุกตำบลของประเทศ ดังนั้น จึงเป็นที่สนใจและจับตามอง และมีความพยายามที่จะมีการศึกษาวิจัย เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีการบริหารงานให้เกิดประโยชน์สูงสุด

อย่างไรก็ตามในระยะเริ่มต้นที่มีการจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลประสบปัญหา

อุปสรรคและข้อจำกัดในการบริหารงานหลายประการ เช่น ปัญหาด้านงบประมาณ ได้แก่ การขาดงบประมาณในการบริหาร เนื่องจากหลักเกณฑ์ในการยกฐานะจากสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กำหนดรายได้ไว้เพียงอย่างเดียวกล่าวคือ พิจารณาจากสภาตำบลที่มีรายได้ย้อนหลัง 3 ปี เฉลี่ยไม่น้อยกว่าปีละ 150,000 บาท ก็สามารถจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ซึ่งทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ที่มีพื้นที่อยู่ในชนบทห่างไกล มีรายได้ไม่พอดำเนินค่าใช้จ่ายตามหน้าที่ ด้านบุคลากรในช่วงเริ่มแรกก็ประสบปัญหาการขาดความรู้ความสามารถและประสบการณ์ ทั้งในส่วนของผู้บริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่มาจากฝ่ายการเมืองคือ คณะกรรมการบริหาร และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงพนักงานส่วนตำบล ซึ่งเป็นข้าราชการประจำส่วนใหญ่ขาดประสบการณ์ขาดความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง ขาดความเข้าใจในเรื่องกฎหมายระเบียบข้อบังคับและหนังสือสั่งการ ปัญหาความขัดแย้งภายในองค์การบริหารส่วนตำบลนับตั้งแต่ได้รับการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ปรากฏว่าความขัดแย้งในการบริหารงานด้านต่าง ๆ ของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่เสมอ เช่น ความขัดแย้งระหว่างประธานกรรมการบริหารและประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาและกรรมการบริหาร และปัญหาความขัดแย้งระหว่างกรรมการบริหาร สมาชิกสภาและพนักงานส่วนตำบล เช่น กรรมการบริหารหรือสมาชิกสภาบางคนใช้อำนาจอิทธิพลในการบริหารงานและไม่พอใจพนักงานส่วนตำบลที่ไม่ยอมปฏิบัติตามความต้องการของตน หรือพนักงานส่วนตำบลบางคนมีอิทธิพลต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบซึ่งนับว่าเป็นปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อการบริหารงานตามภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างมากจากการสำรวจข่าวสารการร้องเรียนจากสื่อมวลชนและการร้องเรียนไปยังกรมการปกครอง พบว่าผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนยังขาดคุณธรรมและความซื่อสัตย์ ปฏิบัติงานไม่ถูกต้องตามระเบียบหรือพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตในรูปแบบต่างๆ จนมีการร้องเรียนจากกลุ่มองค์กรต่าง ๆ และประชาชนไปยังอำเภอ จังหวัดและส่วนกลาง (สถาบันดำรงราชานุภาพ. 2539 : 3-5)

ต่อมาอีก 10 ปี โกวิท วัฒนกุล (2548 : 255-256) ศึกษา ปัญหาและอุปสรรค ใน

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า

1. ปัญหาจากเงื่อนไขการจัดตั้ง โดยอาศัยเงื่อนไขตามรายได้เพียงอย่างเดียว ทำให้เกิดปัญหาเพราะพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีสภาพเป็นชุมชน มีสภาพเป็นป่าทำให้

การดำเนินงานตามหน้าที่เป็นไปด้วยความยากลำบาก จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล  
แห่งมีน้อย บางแห่งมีมากมีผลกระทบต่อประมาณ รวมถึงรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่พอ  
กับรายจ่ายเพราะต้องจ่ายเป็นเงินเดือนพนักงาน และค่าตอบแทนสมาชิก ทำให้กระทบต่อประมาณที่  
ต้องใช้ในการพัฒนาพื้นที่ตามหน้าที่

2. ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีอย่างครอบคลุมมากมาย  
ไม่สอดคล้องกับฐานะทางการคลัง และขีดความสามารถในการบริหาร รวมถึงทักษะด้านเทคนิควิชาการ  
ที่จำเป็น ทำให้ไม่สามารถให้บริการสาธารณะได้ทันตามความต้องการของประชาชน ประกอบกับ  
องค์การบริหารส่วนตำบลมุ่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการจัดซื้อจัดจ้างมากเกินไปโดยไม่ให้  
ความสำคัญกับอาชีพและคุณภาพชีวิตของประชาชน หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และในเรื่อง  
ของอำนาจ กฎหมายยังไม่ได้ถ่ายโอนอำนาจให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินการได้เอง ที่  
สำคัญอีกประการหนึ่งคือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจบทบาท และหน้าที่  
ของตนเอง รวมถึงการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง รู้เพียงว่าเป็นตัวแทนของประชาชน และขาด  
ทักษะในการปฏิบัติงาน

3. ปัญหาการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือ ขาดรายได้ที่เพียงพอใน  
การบริหารงาน ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง รวมถึงขาดความสามารถในการจัดเก็บ ทำให้  
รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับต่ำ

4. ปัญหาอำนาจอิทธิพล หมายถึงอำนาจ และอิทธิพลของหน่วยราชการที่ต้องการ  
เงินอุดหนุนจากองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องตั้งงบประมาณเป็น  
เงินอุดหนุน เรียกได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลถูกเบียดเบียนด้านงบประมาณ นอกจากนี้นายก  
องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีความขัดแย้งกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในแง่ของ  
ความต้องการงบประมาณเพื่อพัฒนาหมู่บ้านของตนเอง

5. ปัญหาการขาดทักษะในการบริหารงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกองค์การบริหาร  
ส่วนตำบลมีการบริหารงานตามอารมณ์มากกว่าการบริหารงานตามระเบียบ หรือกฎเกณฑ์ของทาง  
ราชการ นอกจากนี้ข้าราชการยังไม่เข้าใจบทบาท และหน้าที่ของตนเอง มุ่งหวังค่าตอบแทนที่เป็น  
ตัวเงิน พลิกแพลงวิธีการต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ที่มีควรได้ ทำให้ขาดประสิทธิภาพใน  
การบริหารงาน

6. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้เพราะประชาชนยังไม่เข้าใจ  
การปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และไม่เข้าใจว่าการปกครองท้องถิ่นจะประสบ  
ความสำเร็จได้ ประชาชนต้องมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง และต้องมีส่วนร่วมในการตรวจสอบอย่าง  
ตรงไปตรงมา และที่สำคัญคือประชาชนยังมีความเข้าใจว่าการดำเนินงานเป็นเรื่องของหน่วยงาน

ส่วนประชาชนเป็นผู้รับบริการเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บริหารลดทอนโอกาสในการทุจริต ซึ่งปรากฏข่าวทางสื่อมวลชนทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ และสื่ออื่น ๆ ว่ามีการทุจริต คอร์รัปชันหลายรูปแบบในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นสาเหตุของความหย่อนประสิทธิภาพในการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าตามเจตนารมณ์ของคณะกรรมการ

อำนาจ

จากปัญหาดังกล่าว หลายหน่วยงานรวมทั้งสถาบันการศึกษาได้ให้ความสนใจที่จะสร้างความเข้มแข็งในการบริหารงานให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล แต่การที่องค์การบริหารส่วนตำบล จะมีความเข้มแข็ง ได้นั้นจะต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยหลาย ๆ ส่วนด้วยกัน เช่น มีการบริหารจัดการที่ดี นายกององค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาต้องเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง พนักงานส่วนตำบลต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความความซื่อสัตย์ มีความรู้ความสามารถ ขณะเดียวกันจะต้องได้รับความร่วมมือจากชุมชนและหน่วยงานต่าง ๆ อย่างดีด้วย

ในปัจจุบันแนวคิดเรื่องการจัดการบ้านเมืองที่ดี ได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย การนำหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ดังที่ปรากฏในระเบียบมาประยุกต์ใช้กับรัฐบาลในระดับท้องถิ่นก็นับว่าเป็นหลักการที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศและสังคมโดยรวม ซึ่งแนวคิดและหลักการสร้างองค์การบริหารในส่วนท้องถิ่นให้มีหลักการจัดการบ้านเมืองที่ดี ก็เป็นที่ยอมรับและมีการศึกษากันอย่างแพร่หลายในระดับสากล ในทางปฏิบัติหากสามารถรณรงค์ส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์การที่มีการจัดการบ้านเมืองที่ดี ก็จะเป็นประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นประเด็นการพัฒนาชุมชน การพัฒนาการเมืองท้องถิ่น และที่สำคัญปัญหาการทุจริตบางลง (อรพินท์ สฟโชคชัย และคนอื่น ๆ. 2543 : 37) นอกจากนี้ หน่วยงานหรือสถาบันต่าง ๆ ก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นและได้เข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการสนับสนุนการสร้างการจัดการบ้านเมืองที่ดี ในองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น สถาบันพระปกเกล้า สถาบันป๊วย อิงภรณ์ กองราชการส่วนตำบล โดยเฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้จัดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีการประเมินทุกปี และมีผู้บริหารและพนักงานส่วนตำบลได้ทำวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักการจัดการบ้านเมืองที่ดี เช่นงานวิจัยของพระมหาสมณยา ชาเสน (2547 : 124) ได้ทำการศึกษาทัศนคติของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมุกดาหารต่อการปฏิรูปการเมืองตามแนวธรรมาภิบาล งานวิจัยของจักรภัทร ชารีคำ (2550 : 93) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยัคฆภูมิพิสัยจังหวัดมหาสารคาม งานวิจัยของ จันทรมงคล พันธุ์พาณิชย์ (2553 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา การบริหารงานตามหลัก



ธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลลี้ฟ้าอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด และงานวิจัยของ สันติ ไชยมหา (2555 : 75-76) ได้ทำการวิจัย การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลไชยบุรี อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม เป็นต้น

## นโยบายการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้กำหนดนโยบายการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีไว้ในข้อ 8 โดยกำหนดไว้ 3 ประการ ดังนี้ (สรุปนโยบายคณะรัฐมนตรี ของรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร. 2554 : 7)

### 1. ประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดิน

1.1 ดำเนินการพัฒนาระบบราชการอย่างต่อเนื่อง เน้นการบริหารเชิงกลยุทธ์ในระดับชาติอย่างมีวิสัยทัศน์และมุ่งผลสัมฤทธิ์ นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการวางแผนและตัดสินใจให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยให้บทบาทและภารกิจของหน่วยงานภาครัฐมีความกระชับ มีประสิทธิภาพ มีความคุ้มค่า เหมาะสมกับสถานการณ์ ทั้งการดูแลพื้นที่ การปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ปกติ และการปฏิบัติราชการตามระเบียบวาระงานพิเศษ พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงและเกิดประโยชน์สูงสุดกับการบริการประชาชน โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง

1.2 เสริมสร้างประสิทธิภาพของระบบการบริหารงานแบบบูรณาการอย่างต่อเนื่องยกระดับของส่วนสมรรถนะของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐพัฒนาและส่งเสริมรูปแบบโครงสร้าง และระบบการบริหารงานใหม่ที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัวสูง และปรับปรุงระบบบริการประชาชนให้เป็นเชิงรุกมากขึ้น ทั้งในรูปแบบการเพิ่มศูนย์บริการร่วมและระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่สมบูรณ์แบบ มุ่งเน้นการจัดการความรู้และพัฒนาส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ มีการสร้างนวัตกรรมในการทำงานอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ

1.3 พัฒนาและส่งเสริมระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่สามารถประเมินผลงานได้ด้วยระบบคุณธรรม และให้หลักประกันความมั่นคงบนพื้นฐานของความรู้ความสามารถและผลงานสาธารณะตลอดจนปรับปรุงพัฒนาทัศนคติ วิธีคิด และวิธีปฏิบัติงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชน

1.4 พัฒนาสมรรถนะของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างต่อเนื่องเพื่อให้มีขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการและการส่งมอบบริการสาธารณะ โดยจะเน้นการพัฒนา

ข้าราชการในตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและสร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการ ตลอดจนพัฒนาคุณภาพชีวิตของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ดีขึ้นเพื่อให้สามารถดำรงชีพอย่างมีศักดิ์ศรี โดยเฉพาะข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต้นซึ่งจะปรับค่าตอบแทนให้อยู่ในระดับที่เพียงพอแก่การดำรงชีวิต ดูแลครอบครัว และสามารถรักษาเกียรติศักดิ์ของการเป็นบุคลากรภาครัฐ

1.5 เสริมสร้างมาตรฐานด้านคุณธรรม จริยธรรมและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พร้อมทั้งป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างจริงจังเพื่อให้ข้าราชการเป็นที่เชื่อถือไว้วางใจของประชาชน ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและชุมชน โดยปรับปรุงกฎหมายให้มีการเปิดเผยบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตำแหน่งระดับสูง และตำแหน่งที่มีอำนาจมาก รวมทั้งบุคลากรขององค์กรอิสระต่อสาธารณชนร่วมตรวจสอบบุคลากรของภาครัฐเพิ่มขึ้น พัฒนาและนำมาตราการทางสังคมมาใช้ควบคู่กับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ตลอดจนสนับสนุนการสร้างค่านิยมของสังคมให้ยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริต ความเสมอภาคเท่าเทียมกันและความถูกต้องชอบธรรม

1.6 สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีระบบที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถให้บริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ตามความคาดหวัง รวมทั้งส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆแห่งร่วมกันจัดบริการสาธารณะบางอย่าง ซึ่งโดยสภาพหรือเพื่อประสิทธิภาพ ควรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องร่วมกันทำ โดยคำนึงถึงความจำเป็นและความเหมาะสมตามศักยภาพของท้องถิ่น ให้มีการเชื่อมโยงและบูรณาการภารกิจกับแผนชุมชนและแผนระดับต่าง ๆ ในพื้นที่ เพื่อเป็นฐานสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตยในท้องถิ่นให้เข้มแข็ง ปรับปรุงการจัดระบบความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสม ตลอดจนเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการงบประมาณและบุคลากรของท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ที่เหมาะสม และมีระบบบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพพร้อมรองรับภารกิจและให้บริการที่ดีแก่ประชาชน ตลอดจนเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่บัญญัติเป็นหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น

1.7 พัฒนาระบบราชการให้เป็นระบบที่โปร่งใสขึ้นโดยการวางระบบการตรวจสอบและประเมินผลสัมฤทธิ์ตามมาตรฐานคุณธรรม จริยธรรม ความคุ้มค่า พัฒนาระบบการติดตาม

เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างตลอดจนการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินให้เกิดความสุจริตและมีประสิทธิภาพ

1.8 ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น รวมทั้งให้ประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นในประเด็นสำคัญต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อเป็นพลังขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่บรรลุตามเป้าหมาย รวมทั้งสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมเสนอความเห็น ปัญหา และแนวทางแก้ไขและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ

1.9 ส่งเสริมกระบวนการบริหารจัดการที่ดีในภาคเอกชน โดยเฉพาะระบบการตรวจสอบกิจการที่โปร่งใส และสนับสนุนให้ภาคเอกชนยึดมั่นในความรับผิดชอบต่อลูกค้า ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย รวมทั้งมีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้สังคม โดยการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อสร้างความเป็นธรรม ตลอดจนป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม

## 2. กฎหมายและการยุติธรรม

2.1 ปฏิรูประบบกฎหมายและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทั้งระบบให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงและสอดคล้องกับหลักนิติธรรม เร่งรัดจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่ดำเนินการโดยอิสระตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ รวมถึงสนับสนุนคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมให้สามารถดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้อย่างเป็นรูปธรรม

ปฏิรูปกระบวนการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐทั้งหลายบังคับใช้กฎหมายอย่างยุติธรรม เสมอภาค เท่าเทียม โปร่งใส มีประสิทธิภาพถูกต้องตามหลักนิติธรรมและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และให้ประเทศไทยมีระบบและกระบวนการอำนวยความสะดวกเป็นมาตรฐานเดียว ซึ่งจะมีส่วนช่วยในการสร้างความเชื่อมั่นในการลงทุนอันเป็นหัวใจสำคัญของระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่

2.2 ปรับปรุงระบบการช่วยเหลือประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมด้วยมาตรการเชิงรุก ให้เข้าถึงความเป็นธรรมได้ง่าย รวดเร็ว ทั้งการช่วยเหลือด้านกฎหมาย ส่งเสริมกองทุนยุติธรรมเพื่อการคุ้มครองช่วยเหลือคนจนและคนด้อยโอกาส การคุ้มครองดูแลรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน การเยียวยาผู้บริโภคและผู้ได้รับผลกระทบที่เกี่ยวข้อง การกระจายโอกาสการเข้าถึงความยุติธรรมไปสู่ระดับจังหวัด การเสริมสร้างความเข้มแข็งและยุติธรรมระดับชุมชนและหมู่บ้าน การพัฒนาทางเล็กลงของกระบวนการยุติธรรม

2.3 เพิ่มประสิทธิภาพการสืบสวนสอบสวน การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การนำมาตรการทางภาษีและการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้ในการดำเนินการต่อ ผู้กระทำผิด ดูแลแก้ไขและฟื้นฟูพัฒนาผู้กระทำความผิดให้เป็นคนดีสามารถกลับสู่สังคมได้ เพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมเด็กและเยาวชนการคุมประพฤติ การบังคับคดีและส่งเสริมความ ยุติธรรมและความเป็นธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้

2.4 ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเชิงรุกโดยประชาชนมีส่วนร่วม จัดให้มี กลไกการบริหารจัดการแบบครบวงจร วิเคราะห์แนวโน้มของอาชญากรรมล่วงหน้า เพื่อป้องกัน ปราบปรามและแก้ไขปัญหอาชญากรรมให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ นำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่ทันสมัยมาใช้ในการควบคุมอาชญากรรมให้เกิด ประสิทธิภาพสูงสุด รวมทั้งรณรงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นพลังแผ่นดินในการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหอาชญากรรม โดยให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องสนับสนุนในการจัด ให้มีช่องทางการเข้าถึงและรับข้อมูลสารสนเทศซึ่งรวมถึงกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการ โทรคมนาคม และกิจการวิทยุโทรคมนาคม

3. ส่งเสริมให้ประชาชนมีโอกาสได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ สื่อสารมวลชน และสื่อสาธารณะทุกประเภทได้อย่างกว้างขวาง รวดเร็ว ถูกต้อง เป็นธรรม

3.1 ส่งเสริมและพัฒนาช่องทางในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ด้วยการ เชื่อมโยงกับเทคโนโลยีสารสนเทศและนวัตกรรมที่ทันสมัยและส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสารระหว่างสื่อสารมวลชนในประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และสื่อสารมวลชนโลก

3.2 ส่งเสริมและพัฒนากิจการสื่อสารมวลชนทั้งทางด้านเทคโนโลยี เครือข่าย และ ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการทำหน้าที่เพื่อให้สอดคล้องกับวิวัฒนาการ สมัยใหม่ และส่งเสริมให้สื่อมวลชนร่วมเป็นผู้นำในการแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศโดยเพิ่ม รายการที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนด้านต่าง ๆ เช่น การศึกษา ศิลปะ วัฒนธรรม คุณธรรม นวัตกรรม การเตือนภัยกรณีภัยพิบัติ ต่าง ๆ หรืออื่นใดที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ โดยประสาน ความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

3.3 ส่งเสริมให้สื่อสารมวลชนทุกประเภทมีอิสระและเสรีภาพในการเสนอข้อมูล ข่าวสารอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคมและตระหนักต่อจรรยาบรรณของสถาบันสื่อสารมวลชน รวมทั้งส่งเสริมให้มีการสร้างคุณภาพของข่าวสาร

การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เป็นทั้งเป้าหมาย และวิธีการในการพัฒนา ถ้าพิจารณาใน ฐานะที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนานั้น จะหมายถึง ระบบบริหารจัดการที่มีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ ความเป็นประชาธิปไตย ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ให้บริการสาธารณะที่



มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการเคารพสิทธิมนุษยชน และยึดมั่นในความสุจริต ความถูกต้องดีงามและ โปร่งใส ดังนั้น ถ้าพิจารณาในฐานะวิธีการอันจะนำไปสู่เป้าหมายก็จะหมายถึง เครื่องมือหรือกลไก ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การสร้างความเป็นธรรม ในสังคม เป็นต้น

## สังเคราะห์ตัวแปรในการวิจัย

### 1. ตัวแปรอิสระ

องค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนในระดับรากหญ้า มากที่สุด และมีจำนวนมากที่สุด มีความจำเป็นต้องนำการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี มาใช้ในการ บริหาร ทั้งนี้เพราะการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีเป็นที่ยอมรับกันทั่วโลก แม้แต่ธนาคารโลก ยังตระหนักและมองเห็นความสำคัญในการนำมาประยุกต์ใช้ โดยกำหนดให้ประเทศที่กู้เงินจาก กองทุนการเงินระหว่างประเทศนำการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีไปใช้เพื่อพัฒนาการบริหารให้มี ประสิทธิภาพ และถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถนำการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีไปใช้ อย่างมี ประสิทธิภาพ จะเกิดประ โยชน์สูงสุดของท้องถิ่นและประเทศชาติอย่างแท้จริง

ในการศึกษารูปแบบปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารตามการบริหารจัดการ บ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร งานวิจัย ซึ่งสามารถนำมาสรุปเป็นตัวแปรอิสระ 8 ด้าน ดังนี้

#### 1.1 ปัจจัยด้านการกระจายอำนาจ (Decentralization)

##### 1.1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

ชเนศร์ เจริญเมือง (2540 : 290) กล่าวว่า การกระจายอำนาจว่าเป็นระบบ การบริหารการปกครองประเทศที่มีรัฐบาลกลางกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่หน่วยงานปกครอง ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจดำเนินการภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซง ดังนั้น เพื่อให้มีอำนาจจึงยกอำนาจการปกครอง (Devotion) เพื่อเป็นการให้ความรับผิดชอบแก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

อุดร ตันติสุนทร (2541 : 43) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า คือ การกระจายการตัดสินใจทั้งด้านการบริหารและการเงินจากส่วนกลางสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น เพื่อให้ส่วนราชการและองค์กรประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการตัดสินใจ การบริหาร และการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง



โกวิท พวงงาม (2548 : 28 - 29) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ (Decentralization) ว่ามี 2 รูปแบบ คือ

1. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึงการมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

2. การกระจายอำนาจตามการบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึงการโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง ไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสารวิทยุการกระจายเสียงและโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

Wit (1961 : 25) กล่าวว่า การกระจายอำนาจคือการที่ได้กระจายอำนาจให้ทั้งในการบริหารและการกำหนดนโยบายให้กับหน่วยงานที่ระดับรองลงมา

จากความหมายของการกระจายอำนาจดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนกลางได้มอบอำนาจบางส่วนให้แก่ องค์กรปกครองหรือสถาบันของรัฐ จัดทำกิจการหรือการบริการสาธารณะบางเรื่องในเขตของแต่ละท้องถิ่นหรือโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐบาลไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบ จัดทำอย่างเป็นอิสระจากส่วนกลาง โดยส่วนกลางคอยควบคุมการปฏิบัติ ตามหน้าที่

## 1.2 หลักการกระจายอำนาจ

นักวิชาการได้อธิบายถึงหลักการกระจายอำนาจ ไว้ดังนี้

ปรัชญา เวสารัชช์ (2538 : 32) ให้ความเห็นว่าการกระจายอำนาจ เป็นไปภายใต้ หลักการต่อไปนี้

1. ให้มีการกระจายอำนาจ วินิจฉัย สั่งการ และการบริหารลงไปยังหน่วยซึ่งรับผิดชอบบริการใกล้ชิดประชาชนให้มากที่สุด
2. ผู้รับมอบอำนาจต้องมีความพร้อมในการรับหน้าที่ ความรับผิดชอบและอำนาจที่มากขึ้น โดยผู้กระจายอำนาจต้องให้ความสนับสนุนอย่างเพียงพอ
3. ต้องสร้างดุลยภาพระหว่างหน้าที่ความรับผิดชอบกับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น
4. การกระจายอำนาจต้องเป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และบรรยากาศของการทำงานและก่อประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมโดยส่วนรวม

5. การกระจายอำนาจต้องเป็นไปโดยมีเป้าหมายชัดเจนที่ประเมินได้ และต้องมี การเตรียมขั้นตอนนี้ให้ เป็นระบบเพียงพอก่อนดำเนินการ

กรมการปกครอง (2545 : 15) กล่าวถึง หลักการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

1. มีความเป็นนิติบุคคล กล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมี องค์กรเป็น นิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลาง การมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. มีอำนาจในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการ ที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นมีอำนาจอิสระใน การปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะไม่มีลักษณะไม่ผิดไปจาก หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่มีข้อน่าสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควร ไม่มาก จนเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจ อธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และมีองค์กรที่จำเป็น สำหรับเจ้าหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจการมอันเป็นหน้าที่ของตนเองนั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติ บัญญัติซึ่งการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นอาจจะทำได้หลาย ระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียง เลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้นถึงกับ สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนิน กิจการมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

4. มีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการ จัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย การให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้เป็นการมอบ อำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

โกวิท พวงงาม (2550ก : 37-38) กล่าวถึง หลักการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

1. มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเองกับมีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

2. มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นองค์กรของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยบุคลากรที่ได้รับเลือกตั้งจากรายรฐรในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้เพื่อให้รายรฐรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่แน่ว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครองทางพื้นที่

3. มีความอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้งบับัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์กรใดไม่มีความอิสระเช่นนี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอขอแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 28-29) กล่าวถึง หลักการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

1. มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง

2. มีการเลือกตั้ง ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรายรฐรในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน

3. มีความอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งของราชการบริหารส่วนกลาง

จากหลักการกระจายอำนาจดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ มีปัจจัยที่สำคัญ คือ การมีความเป็นนิติบุคคล การมีอำนาจอิสระในการบริหารงาน การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และมีงบประมาณเป็นของตนเอง ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและสามารถดำเนินกิจกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง

เนื่องจากการกระจายอำนาจ เป็นหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือได้ว่าเป็น

สถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนที่ดี กล่าวคือ องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติ มีกิจกรรมทางการเมืองโดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง นอกจากนี้การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นยังเป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นทำให้เกิด

การพัฒนาประชาธิปไตย และเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ เพราะนักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับคามนิยมศรัทธาจากประชาชนจึงทำให้ได้รับเลือกตั้งในระดับสูงขึ้น กรณีประเทศไทยมีนักการเมืองระดับชาติมาจากนักการเมืองระดับท้องถิ่นจำนวนไม่น้อย

ที่สำคัญคือการกระจายอำนาจให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐ เพราะรัฐมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบที่จะต้องดูแล ทำนุบำรุงประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนทั้งประเทศ งบประมาณที่ใช้จ่ายและต้องใช้จ่ายหน้าที่เป็นจำนวนมาก หากท้องถิ่นได้ดำเนินการปกครองบริหารด้วยตนเองแล้ว โดยงบประมาณที่หาได้เองและมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง ก็ย่อมเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐในการให้บริการแก่ประชาชนลงไปอย่างมากทำให้รัฐสามารถหันไปทำนุบำรุงทุ่มเทในสิ่งใหญ่ที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศได้อย่างดียิ่งขึ้น

ในส่วนของการบริหารตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีนั้น การกระจายอำนาจเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งต่อความสำเร็จการบริหารตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เพราะจะทำให้เกิดความร่วมมือในการบริหาร ความคุ้มค่าในการใช้ปัจจัยการบริหารไม่ว่าจะเป็นบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และวิธีการบริหารจัดการ ประเทศไทยโดยสภาพธรรมชาติและประชาชนในแต่ละภาคอยู่ภายใต้อิทธิพลของธรรมชาติ ศาสนา ประเพณีวัฒนธรรม และความเชื่อที่แตกต่างกัน

หน่วยงานและนักวิชาการที่ให้แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เช่น

สถาบันดำรงราชานุภาพ (2539 : 16 - 17) ได้อธิบายว่าประเทศมีความกว้างใหญ่ไพศาล และประชาชนแต่ละท้องถิ่นมีความต้องการไม่เหมือนกันการที่รัฐจะต้องดูแลประชาชนทั้งประเทศนั้นย่อมเกิดปัญหาคือดูแลไม่ทั่วถึง สิ้นเปลืองกำลังงบประมาณและกำลังคนแต่ถ้ามีการกระจายอำนาจแล้วจะทำให้เกิดความคุ้มค่า ประหยัด สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง

กรมการปกครอง (2543 : 16) อธิบายถึงหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้านในการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้อธิบายว่า กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการ สาธารณะที่มีคุณภาพ และสนองตอบความ



ต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ การดำเนินงาน ติดตามงานต่าง ๆ ทำให้เกิดความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และมีความรับผิดชอบต่อผู้ให้บริการ

จรัส สุวรรณมาลา (2546 : 42-53) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบประการหนึ่งของหลัก

ธรรมาภิบาลคือ มีการกระจายอำนาจ โดยแบ่งบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจน ในองค์การ มีหลายหน่วยงาน และมีบุคคล ผู้ปฏิบัติงานจำนวนมาก การกระจายงานอาจทำโดยการสร้างกฎ ระเบียบ และสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการ ที่มีอำนาจหน้าที่ ที่ชัดเจน แยกไปจากผู้บริหารสูงสุด จะช่วยลดความซ้ำซ้อน ลดความสิ้นเปลือง ทำให้เกิดความคุ้มค่า และทำให้การบริหารและการดำเนินงาน เกิดประสิทธิภาพ สามารถประเมินผลงานได้ และนำไปสู่งานที่มีคุณภาพ

วเรช จันทรศร (2555 : 66-67) อธิบายว่า ปัจจุบันการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ถูกนำมาใช้เป็นพื้นฐานในการบริหารกันอย่างกว้างขวาง ทั้งในระดับประชาคมโลก ระดับประเทศ หน่วยงานภาครัฐ บริษัท องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงปัจเจกบุคคล ซึ่งในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ควรมีการนำการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการส่งเสริมความสามารถและพลังประชาชนในการมีส่วนร่วมเลือกผู้ปกครอง และเพิ่มความสามารถของประชาสังคมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

Clarke (2001 ; อ้างถึงใน ณพัธูร ศรีชนะ. 2554 : 72-73) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การใช้หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในการกระจายอำนาจการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศกานา พบว่า ในประเทศที่ค่อยพัฒนาการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยได้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น โดยประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นทำให้เกิดกลยุทธการพัฒนาที่เป็นจริงเป็นจัง มีการปรับตัวในการปฏิบัติต่าง ๆ ของท้องถิ่น โดยใช้หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีให้เหมาะสมกับท้องถิ่นจนถือเป็นกุญแจสำคัญการใช้การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เพราะประชาชนในท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบาย ดำเนินงานตามที่เป็นความต้องการของประชาชน ประชาชนได้รับการบริการที่มีคุณภาพ เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงาน ติดตามงานต่าง ๆ ทำให้เกิดความโปร่งใส ผลที่ตามมาคือบ้านเมืองมีความสงบสุข ประชาชนสามารถดำรงชีวิตได้อย่างเป็นสุข จึงถือได้ว่าการกระจายอำนาจเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จของการบริหารงานตามการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี



### 1.3 ปัจจัยด้านหลักนิติธรรม (Rule of Law)

หลักนิติธรรมเป็นหลักที่เกี่ยวกับกฎหมาย หมายถึงการใช้กฎหมายในการบริหารกิจการบ้านเมืองหรือการปกครองประเทศ ทั้งนี้เพราะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า กฎหมายเป็นเครื่องมือที่จะรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นสิ่งที่กำหนดวิถีทางที่จะทำให้นุญช้อยู่ร่วมกันสังคมอย่างปกติสุข เพราะกฎหมายเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับชีวิตมนุษย์ทุกรูปทุกนามตั้งแต่เกิดจนตาย การมีกฎหมายเท่ากับการมีกติกากฎ หรือข้อบังคับความประพฤติไว้สำหรับจัดระเบียบในการอยู่ร่วมกันของสมาชิกในสังคม และระหว่างสมาชิกในสังคมกับรัฐนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่ถือหลักว่ากิจกรรมของฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับแห่งกฎหมาย ซึ่งหมายความว่าฝ่ายปกครองมีความผูกพันที่จะต้องดำเนินการปกครองในขอบเขตแห่งกฎหมาย จะใช้อำนาจใดๆตามอำเภอใจไม่ได้ ในขณะที่เดียวกันประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครองจะละเลยหรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐจนทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายเดือดร้อนไม่ได้เช่นเดียวกัน ดังนั้น กฎหมายจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการอยู่ร่วมกันในสังคมมนุษย์ และมนุษย์ในสังคมก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรู้กฎหมาย ในการรู้กฎหมายนั้น มีความสำคัญหลายประการ ดังนี้ (นัยนา เกิดวิชัย. 2549 : 12 )

1. การได้รู้สิทธิและหน้าที่ของตนตามกฎหมายในฐานะประชาชน และสามารถปฏิบัติตนได้ถูกต้อง ทั้งนี้เพื่อความสุขของของตนเองและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมที่ตนเองเป็นสมาชิกคนหนึ่ง
  2. เป็นการป้องกันไม่ให้ตนเองกระทำผิด อันเนื่องมาจากความไม่รู้กฎหมาย ซึ่งต้องรับผิดโดยจะอ้างว่าไม่รู้กฎหมายไม่ได้
  3. สามารถประกอบอาชีพได้อย่างไม่ผิดกฎหมาย เพราะการรู้กฎหมายทำให้รู้ว่าอาชีพใดที่ผิดกฎหมาย ก็ละเว้น ทำให้สามารถประกอบอาชีพได้ด้วยความปลอดภัย
  4. ในด้านการเมืองการปกครองประชาชนสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างครบถ้วน เช่นการใช้สิทธิแห่งตนในทางการเมือง เป็นการปฏิบัติตนในฐานะพลเมืองดี
  5. ในฐานะที่เป็นผู้ปกครอง สามารถปกครองได้อย่างเสมอภาค และให้ความเป็นธรรมกับผู้ถูกปกครอง เพราะกฎหมายเป็นเกณฑ์ในการประพฤติปฏิบัติของพลเมืองทุกคน
- ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยใช้ระบบรัฐสภา และมีระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ซึ่งในระบบทุนนิยมนี้ถือเอากำไรเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ทำให้มีการนำเงินกำไรโดยยึดประโยชน์ของตนเองเป็นสำคัญ และหากระบบการเมืองอ่อนแอก็จะทำให้มีผลกระทบต่อการเมืองการปกครองประเทศ ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นคือจะทำอย่างไรจะทำให้ระบบดังกล่าว สามารถค้ำยันความมั่นคงให้กับการเมืองการ

ปกครองของไทยได้ อย่างไรก็ตาม แต่เดิมการนำหลักนิติรัฐและนิติธรรมมีปัญหาในการปรับใช้ เนื่องจากหลักดังกล่าวถูกมองว่าไม่ใช่ตัวกฎหมาย แต่เป็นเพียงปรัชญาทางกฎหมาย แต่ต่อมาในช่วงปี 2530 จึงได้มีการยกฐานะ นิติธรรม และนิติรัฐ จากที่เป็นเพียงหลักทางปรัชญา มาเป็นหลักที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐสามารถอธิบายได้ ดังนี้ (จรัล ภักดีนากุล. 2553 : 71-72)

#### 1.4 หลักนิติธรรม (Rule of Law)

หลักนิติธรรมมีสาระสำคัญ ดังนี้

1.4.1 หลักนิติธรรมหมายถึงหลักที่เป็นกฎ กติกาของกฎหมาย ที่ผู้บัญญัติกฎหมายจะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม มิฉะนั้น กฎหมายนั้นจะไม่มีสภาพเป็นกฎหมาย แม้กฎหมายจะถูกตราขึ้นโดยชอบด้วยหลักนิติธรรมแล้ว การบังคับใช้และการตีความกฎหมายนั้นจะต้องกระทำภายใต้กรอบของหลักนิติธรรมด้วย จึงจะได้ชื่อว่าเป็นการใช้กฎหมายโดยชอบธรรม ใช้อำนาจโดยธรรม ไม่ใช่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ

1.4.2 หลักนิติธรรม มิใช่หลักยุติธรรมตามกฎหมาย ซึ่งถือบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นสรณะ และใช้กฎหมายเป็นเหตุยุติ โดยมีได้คำนึงถึงกฎ กติกา ของกฎหมายนั้นเลย คำว่า Rule of Law มิใช่เพียงแค่ Rule by Law ซึ่ง แปลว่า การปกครองโดยใช้กฎหมายเท่านั้น แต่หมายถึงกฎเกณฑ์กติกาของกฎหมายอีกชั้นหนึ่ง

1.4.3 หลักนิติธรรม มีเนื้อหาสาระอย่างไร่นั้นมิได้มีบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นสิ่งที่สังคมยึดถือเป็นหลักในการอยู่ร่วมกัน จึงมีเนื้อหาใกล้เคียงกับกฎหมายธรรมชาติ เช่น หลักความยุติธรรม หลักความชอบธรรม และหลักประโยชน์สุขของการอยู่ร่วมกัน

#### 1.5 หลักนิติรัฐ (Legal State)

หลักนิติรัฐมิใช่เพียงแต่หลักกฎหมายเท่านั้น แต่เป็นหลักของกฎหมาย หลักของกระบวนการยุติธรรม และหลักของการใช้อำนาจรัฐด้วย หลักนิติรัฐเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของการเมืองการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย เพื่อความสำเร็จและปกป้องความเสื่อมโทรมของระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม หลักนิติรัฐจึงมีความสำคัญเชื่อมโยงสอดคล้องกับหลักการปกครองอื่นๆทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นหลักการแบ่งอำนาจ (Separation of Power) หลักนิติธรรม (Rule of law) หลักความยุติธรรมธรรมชาติ (Natural Justice) หรือหลักความชอบธรรม (Righteousness) หลักนิติรัฐมิได้ให้ความสำคัญกับนักกฎหมาย แต่ต้องการนักยุติธรรมที่ไม่สงบยอมต่อผู้ใช้อำนาจโดยปราศจากความชอบธรรม

### 1.5.1 หลักการสำคัญของหลักนิติรัฐ มีดังนี้

1) เป็นการปกครองประเทศที่ไม่ถือบุคคลเป็นใหญ่ แต่ถือหลักเกณฑ์และกติกาสังคมเป็นสำคัญ ผู้ปกครองประเทศมิใช่เจ้านายของประเทศ เพียงแต่เป็นผู้ที่ประชาชนมอบหมายไว้วางใจให้เข้ามาใช้อำนาจรัฐแทนประชาชน และเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเท่านั้น ผู้ใช้อำนาจรัฐจึงไม่ใช่เจ้าของอำนาจรัฐ จะใช้อำนาจตามอำเภอใจของตนเองไม่ได้ ต้องใช้ตามหลักเกณฑ์หรือกติกาที่สังคมวางไว้ ด้วยความสุจริต โดยไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม ละไม่ใช่หย่อนเกินไป หรือไม่ใช่ตึงเกินไป

2) แม้หลักนิติรัฐจะถือหลักเกณฑ์สำคัญกว่าความรู้สึกรักของคน แต่แม้มิได้ถือบัญญัติกฎหมายเป็นสรณะ เป็นบัญญัติกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ผู้ปกครองประเทศบัญญัติขึ้นนั้น ถ้าปราศจากความชอบธรรมรับรอง สภาพบังคับก็แทบไม่มี กฎหมายดังกล่าวย่อมมีสภาพเป็นกระดาษเนียนหมึก ผู้บัญญัติยอมเสื่อม และผู้บังคับใช้ยอมเสื่อมไปด้วย

3) หลักนิติรัฐปฏิเสธผู้ใช้อำนาจเป็นธรรม (Might is Right) แต่เทิดทูนผู้ใช้ธรรมเป็นอำนาจ (Right is Might) การบัญญัติกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย จะต้องกระทำตามกรอบและตามครรลองแห่งหลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักยุติธรรม (Principle of Natural) อำนาจทุกชนิดมีต้นทุนกำกับอยู่ ใช้มากย่อมหมดมาก ถึงเวลาควรใช้ แต่ไม่ใช่ ผู้ทรงอำนาจก็กลายเป็นผู้หย่อนสมรรถภาพ หรือขาดความรับผิดชอบ ทำให้เสื่อมจากอำนาจไม่น้อยไปกว่าพวกบ้าอำนาจ ถ้าการปกครองที่ดีที่สุด คือการปกครองที่น้อยที่สุดเป็นคำกล่าวที่ถูกต้อง การใช้อำนาจที่ดีที่สุดก็ควรจะเป็นการใช้อำนาจที่ได้สัดส่วน พอเหมาะพอควรแก่กรณี

4) หลักนิติรัฐถือว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือช่วยให้เกิดความถูกต้อง เป็นธรรม และสันติสุขในสังคม มิใช่เครื่องมือสำหรับกดขี่ ช่มเหง เอารัด เอาเปรียบผู้อื่นหรือประชาชน แสวงหาผลประโยชน์ทับซ้อน วาระซ่อนเร้น ภายใต้ภาพลวงตาว่าเป็นกฎหมายเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการบ้านเมือง ประสิทธิภาพในการจัดการบ้านเมืองเป็นเป้าประสงค์หนึ่งของหลักนิติรัฐ แต่มิใช่เป้าประสงค์ประการเดียวเหนือสิ่งอื่นใด แต่มีอีกหลากหลายประการที่ถือได้ว่าสำคัญยิ่งกว่าประสิทธิภาพ เช่นความดำรงอยู่อย่างสงบสุขแห่งราชอาณาจักร ผลประโยชน์ของชาติ และพัฒนาการอย่างยั่งยืนของประชาชน

5) หลักนิติรัฐเรียกร้องให้มีการแบ่งแยกอำนาจ มีการคานอำนาจ การตรวจสอบอำนาจอย่างสมดุล เพราะอำนาจมักพาให้ใช้ผิด ยิ่งมีอำนาจมากเพียงใดก็ผลอใช้อำนาจตามอำเภอใจมากเพียงนั้น ดังคำกล่าวของ Lord Acton ที่ว่า “ Power tends to corrupt; Absolute power corrupts absolutely.”

เห็นได้ว่า นิติธรรมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ซึ่งกฎหมายต้องถูกตราขึ้น โดยชอบด้วยหลักของกฎหมายที่ชอบธรรม และผู้ใช้อำนาจต้องใช้อำนาจอย่างเป็นธรรม ตามสิ่งที่สังคมยึดถือเป็นหลักในการอยู่ร่วมกัน เช่น หลักความยุติธรรม หลักความชอบธรรม และหลักประโยชน์สุขของการอยู่ร่วมกัน เป็นต้น นอกจากนี้ผู้ปกครองต้องสร้างรัฐเป็นรัฐที่มีกฎ กติกา การบริหารจัดการบ้านเมืองมีประสิทธิภาพ และความดำรงอยู่อย่างสงบสุขของชาติ และพัฒนาการอย่างยั่งยืนของประชาชน

ดังนั้น นิติธรรมจึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จในการบริหารตามธรรมาภิบาล เพราะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินที่ดำเนินไปอย่างมีกฎและกติกา มีกลไกของรัฐทั้งทางการเมืองและการบริหารที่มีความแข็งแกร่งเพราะมีกฎหมายที่เป็นธรรมรองรับ มีผู้ใช้กฎหมายที่ยุติธรรม ทำให้การบริหารมีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส รับผิดชอบ และเป็นธรรมทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่น หน่วยงานและนักวิชาการที่ให้แนวคิดเกี่ยวกับนิติธรรมว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เช่น

ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) เป็นอีกหนึ่งองค์กรที่ให้ความสำคัญ แนวคิดการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งปรากฏชัดเจนในช่วงปี ค.ศ. 1995 โดยกำหนดเครื่องบ่งชี้ หรือชี้วัดการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี 1 ใน 4 มิติ หลักความคงเส้นคงวาของกฎหมาย (Predictability)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 กำหนดให้นิติธรรมเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของธรรมาภิบาลไว้ว่าการตรา กฎหมาย กฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2543 : 2-9) ได้กำหนดหลักนิติธรรม เป็นองค์ประกอบของหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี โดยอธิบายว่ากฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีความเป็นธรรมสามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีได้ มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบได้และได้รับการยอมรับจากประชาชน ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่างๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่าง ๆ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2546 : 13 - 15) ได้กล่าวถึงหลักนิติธรรม เป็นองค์ประกอบของหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี โดยอธิบายว่า การปกครองประเทศโดยใช้กฎหมายที่เป็นธรรม โดยการดำเนินการตามกรอบของกฎหมายอย่างไม่ลำเอียงหรือ



เลือกปฏิบัติ ให้ความเสมอภาค และความเป็นธรรมกับประชาชนทุกคน และกฎหมายที่ยุติธรรมนี้  
ยังสามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อนันท์ ปันยารชุน (2541 : 12-13) ให้ความเห็นว่า ธรรมนูญ (การบริหารจัดการ  
บ้านเมืองที่ดี) เสนอหลักนิติธรรมเป็นองค์ประกอบของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีไว้ โดย  
กล่าวถึง การปกครอง โดยกฎหมาย กล่าวคือ บุคคลทุกคนเสมอกันในกฎหมาย บุคคลจะต้องรับ  
โทษเพื่อการกระทำผิดอันใดเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดและกำหนดโทษ  
ไว้ และจะต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีจากศาลยุติธรรม

มนตรี กนกวารี (2549 : 59-60) ได้เขียนบทความรัฐธรรมนูญกับการวางรากฐาน  
ธรรมาภิบาล โดยใช้หลักนิติธรรมเป็นหลักที่สำคัญ โดยอธิบายว่า หลักการการปกครองภายใต้กฎหมาย  
ที่ครอบคลุมไปถึงเรื่องการตรากฎหมายให้ทันสมัยและเป็นธรรมรวมทั้งเป็นที่ยอมรับของสังคม และ  
สังคมยินยอมพร้อมใจในการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับหลักการ  
ดังกล่าว อาทิ

นอกจากนี้จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องยังพบว่ามีการนำหลัก  
นิติธรรมมาเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาธรรมาภิบาลเกือบทั้งสิ้น เช่น

งานวิจัยของ ภาคภูมิ นิยมวิทย์พันธ์ (2546 : 79) ได้ทำการศึกษา ความเป็น  
ธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษากรณี องค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง อำเภ  
ประจันตคาม จังหวัดปราจีนบุรี พบว่า ด้านนิติธรรม ประชาชนยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ  
เสนอออกข้อบังคับตำบล โดยส่วนใหญ่ประชาชนมักจะใช้วิธีการร้องเรียนผ่านสมาชิกหรือปลัด  
องค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้แก้ไขปัญหาที่ตนเองเผชิญอยู่ ซึ่งมีอยู่หลายปัญหาที่องค์การบริหาร  
ส่วนตำบลได้นำไปประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาและได้ออกเป็นข้อบังคับตำบล ส่วนการอบรมเรื่อง  
กฎหมายท้องถิ่น พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดงบังได้ดำเนินการในเรื่องนี้น้อย

งานวิจัยของพระมหาสนธยา ชาเสน (2547 : 124) ได้ทำการศึกษาทัศนคติของ  
สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดมุกดาหารต่อการปฏิรูปการเมืองตามแนวธรรมาภิบาล  
ผลการวิจัยพบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมุกดาหาร มีทัศนคติต่อการ  
ปฏิรูปการเมืองตามแนวคิธรรมาภิบาล อยู่ในระดับปานกลาง ทัศนคติในระดับสูง ได้แก่ ด้าน  
หลักนิติธรรม

งานวิจัยของ จักรภัทร ชารีคำ (2550 : 93) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของ  
ประชาชนต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ  
พยัคฆภูมิพิสัยจังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัย พบว่า ระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อ  
การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย



จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า หลักนิติธรรม  
อยู่ในระดับมาก

งานวิจัยของ สันติ ไชยมหา (2555 : 75-76) ได้ทำการวิจัย การบริหารงานตามหลัก  
ธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลไชยบุรี อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม ผลการวิจัย  
พบว่าการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลไชยบุรี อำเภอท่าอุเทน  
จังหวัดนครพนม โดยรวม อยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า หลักนิติธรรมอยู่ใน  
ระดับมาก

นอกจากนั้น ยังมีหน่วยงานหลายแห่ง และนักวิชาการอีกหลายท่าน ที่ระบุว่า  
องค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของธรรมาภิบาลคือการปกครองโดยหลักนิติธรรม คือ การมี  
กฎหมายที่ดีและมีผู้ใช้กฎหมายที่เป็นธรรม จะทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ ประชาชน  
ได้รับความเป็นธรรม บ้านเมืองมีความสงบสุข ประชาชนสามารถดำรงชีวิตได้อย่างเป็นสุข จึงถือ  
ได้ว่านิติธรรมเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จของการบริหารงานตามการบริหาร  
จัดการบ้านเมืองที่ดี

#### 1.6 ปัจจัยด้านความยุติธรรม

เมื่อมนุษย์รวมกันอยู่ในสังคมเดียวกัน ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่สามารถทำให้  
มนุษย์อยู่ร่วมกันได้คือความยุติธรรม สิ่งที่มีมนุษย์กำหนดขึ้นเพื่อทำให้เกิดความยุติธรรมมีมาก  
อาจอยู่ในรูปของประเพณี อยู่ในรูปของวัฒนธรรม อยู่ในรูปของลัทธิการเมือง อยู่ในรูปของศาสนา  
หรืออาจอยู่ในรูปของกฎหมายหรือการใช้อำนาจรัฐ

ถ้าพิจารณาในด้านกฎหมายจะพบว่า ประวัติศาสตร์ความคิดของสำนักกฎหมาย  
ธรรมชาติ จะเป็นประวัติศาสตร์ของการค้นหาความยุติธรรมของมนุษยชาติซึ่งได้กระทำติดต่อกันมา  
เป็นเวลาสองพันกว่าปี และในทุกยุคทุกสมัยได้พยายามที่จะตอบปัญหาว่า ความยุติธรรมคืออะไร  
กันแน่ เป็นการแสวงหาคำตอบที่ยากเพราะเมื่อสังคมและกฎหมายอยู่ในสภาพที่ไม่พึงปรารถนา  
คำตอบของความยุติธรรมยังหาข้อสรุปไม่ได้ อย่างไรก็ตามสาระสำคัญของกฎหมายธรรมชาติอยู่ที่  
การพิจารณาคุณค่าของการกระทำว่าสิ่งใดผิด สิ่งใดถูก ผิดหรือถูกหมายถึงคุณค่าด้านจริยธรรม  
และความยุติธรรม รวมกับความรับผิดชอบชั่วดีของมนุษย์ที่เชื่อในหลักความเสมอภาคและ  
เสรีภาพ ในประเทศที่ปกครองในระบบพระมหากษัตริย์ในอดีตพยายามที่ทำให้สังคมให้เกิดความ  
ยุติธรรมโดยการจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ เช่น มีคำกล่าวที่ว่า “พระมหากษัตริย์จะต้อง  
ทรงทศพิธราชธรรม” เป็นต้น (สมยศ เจื้อไทย, 2538 : 75)

จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับความยุติธรรม ดังนั้น การ  
ออกกฎหมายต้องสอดคล้องกับความยุติธรรม มิฉะนั้นก็อาจบังคับได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบ

กฎหมายคอมมอนลอว์ ได้มีการนำเอาหลักความยุติธรรมมาอุดช่องว่างในกรณีไม่สามารถนำเอาจารีตประเพณีหรือคำพิพากษาของศาลในอดีตก่อน ๆ มาตัดสินให้เกิดความเป็นธรรม ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาโดยใช้หลักความยุติธรรมได้ จึงถือได้ว่าความยุติธรรมมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการสร้างกฎเกณฑ์การอยู่ร่วมกันของมนุษย์ (นิยนา เกติวิชัย, 2549 : 67)

ในทางศาสนา ท่านพุทธทาสภิกขุเป็นผู้จุดประกายเด่นชัดถึงหลักการปกครองโดยธรรม หรือการปกครองธรรมาภิบาล ทั้งนี้เพื่อความยุติธรรม ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของสังคมไทย และเป็นการพัฒนาในการที่จะยกระดับการปกครองประเทศ หรือยกระดับการใช้อำนาจในการบริหารประเทศเป็น “ธรรมาธิปไตย” โดยท่านได้ชี้ให้เห็นว่า ประชาธิปไตยเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับธรรมะ เพราะโลกเต็มไปด้วยปัญหา ต้องทำประชาธิปไตยเป็น “ประโยชน์ประชาธิปไตย” คือประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ และต้องสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นกับการบริหารราชการแผ่นดิน สังคมจะเกิดความดีงามและสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข ธรรมาธิปไตยเป็นประชาธิปไตยที่เป็นไปตามกฎธรรมชาติ และควรเป็นรากฐานของประชาธิปไตยทุกชนิด และสามารถสร้างธรรมะให้อยู่ในตัวบุคคล และอยู่ในองค์การที่ทำให้บุคคลอยู่ร่วมกัน ธรรมาธิปไตยจึงเป็นระบอบการปกครองสูงสุด โดยมีความยุติธรรมเป็นเครื่องมือที่สำคัญ เพราะทำให้มนุษย์ไม่เอาใจเอาเปรียบซึ่งกันและกัน ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน มีจิตสำนึกสูง (มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี, 2554 : 15-16)

ในด้านความยุติธรรมนี้ เป็นสิ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งต่อความสำเร็จของธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานและนักวิชาการได้กล่าวถึงธรรมาภิบาลและความยุติธรรมไว้ ดังนี้

ธนาคารโลก ซึ่งเป็นหน่วยงานที่นำคำว่า Good Governance มาใช้อย่างเป็นทางการครั้งแรกในปี 1989 ในรายงานเรื่อง Sub Sahara Africa : From Crisis to Sustainable Growth โดยได้กล่าวถึงความสำคัญของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี การฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย ในทัศนะของธนาคารโลก Good Governance คือการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมืองด้วยการให้บริการด้วยระบบที่ยุติธรรม (สถาบันวิจัยธรรมคดี, 2546 : 61)

องค์การสหประชาชาติ หรือ United Nations (UN) อธิบายว่า ธรรมาภิบาลเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างและพัฒนาความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่มีความยุติธรรม เท่าเทียมกันและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น หรือ JICA กล่าวถึง ธรรมนูญบาล  
ใน “Participatory Development and Good Governance Report of the Aid Study Committee  
(1995)” ว่าเป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมี  
ส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งตนเอง  
ได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม(บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี. 2544 : 7-9)

การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในประเทศบอสวานา การที่บอสวานาได้ชื่อ  
ว่าประสบความสำเร็จในการบริหารการจัดการที่ดีเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในแถบแอฟริกา  
เป็น เพราะว่ามีกระบวนการยุติธรรมเป็นปัจจัยที่เอื้อประโยชน์ในการบริการสาธารณะ และเป็น  
กระบวนการที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี. 2544 : 7-9)

มูลนิธิ สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทยเสนอความคิดเห็นว่า การบริหารจัดการ  
บ้านเมืองที่ดี หรือ Good Governance จะต้องมีกฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน(Fair Legal  
Framework and Predictability) คือมีกรอบของกฎหมายที่มีความยุติธรรมและเป็นธรรมสำหรับกลุ่ม  
คนต่างๆในสังคม และสามารถนำไปบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้น ประชาชนยัง  
ต้องสามารถเข้าใจ และสามารถคาดหวังได้ว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าวสามารถประกันความมั่นคง เพื่อ  
ประชาชนได้มีความศรัทธา และเชื่อมั่น(สุพจน์ ทรายแก้ว. 2551 : 96)

ในงานเขียนของ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2541 : 63-65) ได้เสนอความยุติธรรม  
ของกฎหมายเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี โดยอธิบายว่า การใช้  
กฎหมายที่ยุติธรรมในการปกครองประเทศควรใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐาน และทุกคนเคารพ  
กฎหมาย โดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรม และถูกบังคับใช้กับคนกลุ่ม  
ต่างๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

## 1.7 ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วม

### 1.7.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม ดังนี้

อกิน รัชพัฒน์ (2532 : 20) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของ  
ประชาชนว่าหมายถึงการที่ประชาชนเข้าเป็นส่วนหนึ่งในการปฏิบัติงานตั้งแต่การค้นหาปัญหาและ  
จัดลำดับความสำคัญของปัญหา การวิเคราะห์หาสาเหตุ ที่มาของปัญหา การเลือกวิธีการ และ  
การวางแผนในการแก้ไขปัญหา การดำเนินการตามแผน สุดท้าย คือ การประเมินผลเพื่อวิเคราะห์  
ปัญหาอุปสรรคและปัจจัยที่มีส่วนทำให้เกิดความสำคัญในการพัฒนา

สัมพันธ์ เตชะอริก (2543 : 63) ได้ให้ความหมาย การมีส่วนร่วม ว่าเป็น  
กิจกรรมของประชาชนที่เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาตั้งแต่เริ่มคิดแลกเปลี่ยน

ความคิดในโครงการต่าง ๆ การตัดสินใจทำหรือไม่ทำและดำเนินการโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นที่เน้นการพึ่งตนเองมากกว่าที่จะคิดพึ่งพาจากภายนอก

Cohen and Uphoff (1977 : 225) อธิบายว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า

คือการศึกษาที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจว่าจะทำอะไร อย่างไรเข้าในการนำโครงการไปปฏิบัติโดยเสียสละทรัพยากรต่าง ๆ เช่น แรงงาน วัสดุ เงิน หรือร่วมมือในองค์การหรือกิจกรรมเฉพาะด้าน เข้าร่วมในผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนาและร่วมในความพยายามประเมินผลโครงการ

สรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมเป็นกิจกรรมหรือเป็นการกระทำที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนในการปฏิบัติงาน หรือเข้าไปดำเนินการร่วมกัน ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมค้นหาปัญหา ร่วมการเรียงลำดับของปัญหา ร่วมการดำเนินการ ร่วมการประเมินผล และร่วมรับประโยชน์ โดยในการมีส่วนร่วมนั้นจะต้องทำด้วยความเต็มใจและสมัครใจ

#### 1.7.2 ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน

นักวิชาการได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน

ดังนี้

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2545 : 243) กล่าวว่าลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน มีดังนี้

1. เป็นการทำงานที่มีคนหลาย ๆ คนมาทำงานช่วยเหลือกัน โดยแต่ละคนมีความเต็มใจและพร้อมที่จะมาร่วมกันทำงาน ไม่ใช่เป็นการมาร่วมกันโดยบังเอิญโดยไม่ตั้งใจ แต่เป็นการรวมกันอย่างจริงจังจึงจะทำให้การรวมกลุ่มเพื่อดำเนินการสำเร็จลุล่วงไปอย่างต่อเนื่อง
2. คนที่มามีส่วนร่วมจะต้องรู้และเข้าใจเป้าหมายของการมีส่วนร่วมกัน หรือบางครั้งอาจมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายเลยก็ได้ อันจะเป็นผลให้เกิดความผูกพันในเป้าหมายให้สำเร็จผลตามต้องการ
3. ระหว่างการมีส่วนร่วมกันทำงานจะต้องมีการติดต่อ พูดจาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอยู่เสมอ การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้มาร่วมกันทำงานเป็นสิ่งจำเป็น การทำงานจึงจะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ผู้นำหรือผู้ปกครองต้องอาศัยการติดต่อสื่อสารในการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ภายใต้การบริหารการปกครองของตน
4. เป็นการทำงานที่มีการแบ่งงานกันทำ การทำงานร่วมกันหลาย ๆ คน จำเป็นจะต้องมีการแบ่งงานกันทำตามลักษณะของงานทั้งนี้เพื่อให้งานแต่ละส่วนดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและมีการใช้ทรัพยากรกำลังคนอย่างเต็มที่โดยจะต้องมีการตกลงกันว่าใครเป็นผู้กระทำอย่างไรบ้าง และกำหนดเวลานัดหมายกันเมื่อไร

ไพรัตน์ เตะระรินทร์ (2537 : 6-7) ได้กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ดังนี้

1. ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้าปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนรวมตลอดจนความต้องการของชุมชน
  2. ร่วมคิดและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและคิปัญหาของชุมชนหรือเพื่อสรรสร้างสิ่งใหม่ที่มีประโยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการของชุมชน
  3. ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการหรือกิจกรรมเพื่อจัดและแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของชุมชน
  4. ร่วมการตัดสินใจ การใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้ประโยชน์ต่อส่วนรวม
  5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
  6. ร่วมลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเอง
  7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบายแผนงาน โครงการและกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมาย
  8. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำไว้โดยเอกชนและรัฐบาลให้ได้ประโยชน์ได้ตลอดไป
- ปรีชา เรืองจันทร์ (2538 : 36-37) ได้อธิบายถึงลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้
1. เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งอาจจะทำหน้าที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง กรณีของเทศบาล คือฝ่ายสภาเทศบาล โดยสรุปคือ ประชาชนมีส่วนร่วมบริหารกิจการท้องถิ่นได้อาจเป็นสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้ง หรือสมาชิกโดยตำแหน่งอันได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล
  2. เป็นผู้เลือกตั้ง เป็นผู้เลือกสรรบุคคลเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น ในเมื่อมีคุณสมบัติครบตามกฎหมาย เช่น อายุ และถิ่นที่อยู่ เป็นต้น
  3. การจัดตั้งกลุ่มสนใจ ในลักษณะกลุ่มผลประโยชน์อันเป็นพื้นฐานของพรรคการเมืองในอนาคตต่อไปเพื่อเป็นการรวมกลุ่มพิทักษ์ความชอบธรรม ความถูกต้องในท้องถิ่น
  4. สร้างกระแสสาธารณะ เป็นลักษณะกลุ่มวิพากษ์หรือโจษขาน
- การวิจารณ์ในหมู่ชน เป็นกระแสปฏิบัติหรือสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่นว่าสิ่งที่



ฝ่ายบริหารได้ทำอยู่นั้น เสี่ยงมหาชนยอมรับเพียงใดเป็นการกดดันผู้ปฏิบัติงานให้ปรับทิศทางการบริหารงานสนองความต้องการของประชาชนได้

5. การตรวจสอบสาธารณะ เป็นการตรวจสอบทั่วไปโดยประชาชน

ช่วยกันตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารอย่างสม่ำเสมอ

6. ร่วมรับฟังการหารือของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติได้ในโอกาสพอสมควรหากไม่เป็นเรื่องลับให้ประชาชนได้เข้ารับการประชุมของสภาตำบล และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ปัญหาและแก้ไขอย่างใกล้ชิด

7. การรื้อทูกซ์ ในรูปแบบการปกครองดั้งเดิมสมัยพ่อปกครองลูก (Paternalism) น่าจะนำกลับมาใช้ได้ดีอีกครั้งกับสังคมไทยในรูปแบบการบริหารงานระดับตำบล ทั้งนี้เพราะตามกฎหมายใหม่ คือพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 นั้น ตำบลเป็นนิติบุคคล สามารถทำอะไรก็ได้เสร็จในระดับตำบลได้หลายเรื่อง ดังนั้นการแก้ปัญหาเบื้องต้นให้แก่ราษฎรน่าจะเป็นภารกิจหลักอีกประการของตำบล

8. การพัฒนาพื้นที่ จะตรงจุดหมายที่สุด เพราะ ประชาชนจะเห็นชัดเจน ในการกำหนดแผนพัฒนา ดังนั้นควรประกาศให้ประชาชนรับทราบ ให้สามารถตรวจสอบได้

9. ปกครองตนเอง เป็นการสร้างและสอนให้ประชาชนได้เรียนรู้การปกครองตนเองตามกระบวนการของประชาธิปไตยอย่างแท้จริง สรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมีลักษณะสำคัญหลายประการเป็นการทำงานที่มีคนหลาย ๆ คนมาทำงานช่วยเหลือกัน คนที่มีส่วนร่วมจะต้องรู้และเข้าใจเป้าหมายของการมีส่วนร่วมกัน ระหว่างการมีส่วนร่วมกันทำงานจะต้องมีการติดต่อ พูดจาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอยู่เสมอ เป็นการทำงานที่มีการแบ่งงานกันทำ การทำงานร่วมกันหลาย ๆ คน

### 1.7.3 ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

นักวิชาการได้กล่าวถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้  
บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2545 : 380-381) กล่าวว่า โดยทั่วไปการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญ และ ก่อให้เกิดประโยชน์ต่าง ๆ ดังนี้

1. เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ กระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชน ช่วยให้เกิดความกระจ่างในวัตถุประสงค์ และความต้องการของโครงการหรือนโยบายนั้น ๆ ได้อยู่เสมอสาธารณะชนสามารถที่จะผลักดันให้เกิดการทบทวนข้อสันนิษฐานที่ปิดบังอยู่ ซึ่งอาจจะปิดบังไม่ให้มองเห็นทางออกที่มีประสิทธิภาพที่สุด บ่อยครั้งกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดการพิจารณาถึงทางเลือกใหม่แทนวิธีการที่ได้เคยใช้กันมาในอดีตสาธารณะชน

มักมีข้อมูลที่สำคัญซึ่งทำให้เกิดความแตกต่างในการที่จะนำไปสู่การตัดสินใจ ก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างโครงการที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ

2. ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา โดยทั่วไปกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบมักจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและเสียเวลา แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนมาตั้งแต่ต้น สามารถที่จะลดความล่าช้า และลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้ การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งอาจจะดูว่าสิ้นเปลืองและเสียเวลาที่จะตัดสินใจได้ แต่ว่าเมื่อตัดสินใจแล้ว และเมื่อนำมาสู่การปฏิบัติอาจจะเป็นวิธีการที่ประหยัดกว่าด้วยซ้ำ การตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างใดที่ทำให้ไปอย่างรวดเร็วและดูเหมือนจะไม่สิ้นเปลือง อาจจะเสียเวลาค่าใช้จ่ายมากกว่าถ้าการตัดสินใจนั้นไม่ได้ทำให้เกิดข้อตกลงระหว่างกลุ่มหรือความเห็นชอบในกลุ่มต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องได้ แต่กลับนำสู่ความขัดแย้งของประชาชนอย่างต่อเนื่องมากขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถเกิดผลในการยอมรับอย่างสูงต่อการตัดสินใจโดยกลุ่มซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียในการตัดสินใจนั้น ๆ วิธีการจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ ทำให้เกิดการนำไปปฏิบัติ ทำให้เกิดการประหยัดค่าใช้จ่ายซึ่งโดยทั่วไปมักจะแพงกว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการจัดทำโครงการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระยะต้น

3. การสร้างฉันทามติ โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จะสร้างข้อตกลงที่มั่นคงและยืนยาวและการยอมรับระหว่างกลุ่มซึ่งก่อนหน้านี้อาจจะมีความขัดแย้งระหว่างกันคนละทาง การมีส่วนร่วมยังก่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างคู่กรณี ลดความขัดแย้งทางการเมืองและก่อให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

4. ความสำเร็จและผลในการปฏิบัติของโครงการ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจให้เรามีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และครั้งหนึ่งเมื่อได้ร่วมตัดสินใจแล้วเขาก็ยอมต้องการที่จะเห็นสิ่งนั้นไปปฏิบัติได้ ไม่เพียงแต่จะมีความสนับสนุนทางการเมืองต่อการนำไปปฏิบัติ แต่กลุ่มและปัจเจกชนอาจจะกระตือรือร้นในการที่จะช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

5. การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าหรือขัดแย้งที่รุนแรง ความขัดแย้งในโครงการอาจนำไปสู่การปฏิบัติอันยากที่จะแก้ไข กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ก่อให้เกิดโอกาสที่คู่กรณีจะแสดงความต้องการของกลุ่มเขา และความห่วงกังวลปราศจากความรู้สึกที่เป็นปฏิปักษ์การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นสามารถเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงที่อาจจะเป็นไปได้ อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่วิเศษมันไม่อาจที่จะลดหรือกำจัดความขัดแย้งในทุก ๆ กรณี

6. ความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม โดยทั่วไปแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนและเป็นวิธีทางที่จะนำไปสู่ความชอบธรรมและการดำรงอยู่ของความชอบธรรม

โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการตัดสินใจก่อให้เกิดความขัดแย้ง ก็คือจะต้องใช้กระบวนการตัดสินใจซึ่งโปร่งใสและน่าเชื่อถือต่อสาธารณะชนซึ่งให้สาธารณะชนมีส่วนร่วม โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนยังก่อให้เกิดความเข้าใจถึงเหตุการณ์ที่นำไปสู่การตัดสินใจนั้น ๆ

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2545 : 243-244) อธิบายว่ากรรมมีส่วนร่วมของ

ประชาชนมีความสำคัญต่อการบริหารการปกครอง พอสรุปได้ในประเด็นสำคัญดังนี้

1. ทำให้ได้แนวทางแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องเหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น กล่าวคือ การกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาการพัฒนาแต่ละท้องถิ่นนั้นควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นของตน ประชาชนจะรู้ว่าความต้องการของตนคืออะไร ทำให้สามารถกำหนดแนวทางเพื่อตอบสนองความต้องการได้เหมาะสม สามารถแก้ไขปัญหาค้นคว้าและตรงประเด็น
2. ทำให้ประชาชนต้องผูกมัดตนเองกับสิ่งที่ตนมีส่วนร่วมเมื่อประชาชนได้เสนอแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่นของตนแล้ว เขาย่อมรู้สึกผูกพันตนเองที่จะต้องดำเนินกิจกรรมบางประการอันจำเป็นทำให้สิ่งที่เสนอแนะมาปฏิบัติให้บรรลุผลประชาชนจะร่วมแรงร่วมใจปฏิบัติงานอย่างจริงจังและต่อเนื่อง
3. ทำให้ประชาชนรู้สึกรัก และหวงแหนในท้องถิ่นที่ในท้องถิ่นของตนเองจากข้อ 2 เมื่อประชาชนผูกมัดตนเองกับสิ่งที่ตนเสนอแนะและร่วมแรงร่วมใจปฏิบัติงานแล้วจะก่อให้เกิดผลต่อมาคือความรักความภูมิใจและความหวงแหนในท้องถิ่นของตน เนื่องจากตนเองได้มีส่วนทำให้ให้ท้องถิ่นเจริญรุ่งเรืองและพัฒนาขึ้น
4. ทำให้แบ่งเบาภาระจากรัฐบาลกลาง การให้ประชาชนมีส่วนร่วมต่าง ๆ เท่ากับรับหลักการในเรื่องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นแต่ละแห่ง เมื่อประชาชนในท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองก็จะทำให้แบ่งเบาภาระจากรัฐบาลกลาง รัฐบาลกลางก็ย่อมมีเวลามากขึ้นที่จะไปดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศต่อไปได้
5. ส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งจำเป็นต่อความสัมฤทธิ์ผลในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เมื่อประชาชนในระดับตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการต่าง ๆ ย่อมเป็นการปลูกฝังเบื้องต้นและเป็นพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับประเทศชาติต่อไป

สุกสวัสดิ์ ชัชวาล (2545 : 42-43 ; อ้างถึงใน รุ่งสรรค์ อิทน์จันทร์. 2552 : 121)

กล่าวว่า กระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะ (Public Participation) ของประชาชนมีความสำคัญ เพราะเป็นกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่เนิ่นที่สุด คือ ได้รับฟังข้อมูลข่าวสารว่ารัฐจะทำอะไรประชาชนมีหน้าที่รับทราบ ระดับสูงขึ้นมาเป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ประชาชนมีสิทธิที่จะ

แสดงความคิดเห็นในโครงการต่าง ๆ เหล่านั้นว่าจะปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขอย่างไรบ้าง กระบวนการตรงนี้คือกระบวนการประชาพิจารณ์ซึ่งเป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็น การตัดสินใจยังเป็นเรื่องของรัฐ คือ รัฐอาจจะเชื้อคำวิจารณ์ของประชาชนหรือรัฐอาจจะไม่เห็นด้วยต่อความเห็นของประชาชนก็ได้ กรณีรัฐตัดสินใจไม่ตรงกับความคิดเห็นของประชาชนรัฐพึงต้องอธิบายให้ประชาชนว่าทำไมรัฐจึงทำการตัดสินใจดังกล่าวขัดแย้งกับความคิดเห็นของประชาชน กระบวนการในระดับที่สูงขึ้นมาในกระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะ คือ การที่ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมที่จะตัดสินใจตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ ตั้งแต่เริ่มต้นที่จะรับทราบปัญหา ร่วมคิด ร่วมหาแนวทางที่จะแก้ปัญหาต่าง ๆ ไปจนกระทั่งเมื่อโครงการต่าง ๆ เกิดขึ้นก็มีบทบาทติดตามมาโดยตลอด กระบวนการตรงนี้เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมที่อาจจะเรียกว่าการสร้างหรือแสวงฉันทมติ (Seek Consensus หรือ Consensus Building หรือ Consent Building) ตลอดกระบวนการนี้และกระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะที่สูงสุด คือ กระบวนการที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะตัดสินใจด้วยตัวเองแต่ละคนทีละคน การตัดสินใจตรงนี้ใช้กระบวนการที่เรียกว่าการลงประชามติ (Referendum)

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญต่อการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น กระบวนการในลักษณะของการให้ข้อคิดเห็น ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจของรัฐในการบริหารการปกครองประเทศ หรือเป็นเครื่องชี้วัดว่ารัฐควรดำเนินการอย่างไรต่อไป โดยเฉพาะท้องถิ่นที่เป็นหน่วยงานที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างใกล้ชิด

#### 1.7.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนกับระบอบประชาธิปไตย

ระบอบการเมืองการปกครองตามแนวทางประชาธิปไตย นับได้ว่าเป็นระบอบการปกครองที่ได้รับการยอมรับมากที่สุดเมื่อเทียบกับระบอบการปกครองแบบอื่น ๆ เช่น ระบอบอำนาจนิยมระบอบเผด็จการ เป็นต้น แม้ว่าระบอบประชาธิปไตยจะเป็นการปกครองที่นานาประเทศทั่วโลกนำไปใช้กันอย่างกว้างขวาง แต่ยังมีระดับความแตกต่างของการใช้ในบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่แตกต่างกันอย่างมากมาย ระบอบประชาธิปไตยที่ได้นำไปใช้นั้น เรียกได้ว่าเป็นระบอบประชาธิปไตยทางอ้อมหรือประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Indirect or Representative Democracy) แต่มักเกิดคำถามกับระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนว่าได้สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริงหรือไม่ เนื่องจากแบบตัวแทนว่าได้สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริงหรือไม่ เนื่องจากระบอบนี้หลังจากที่ประชาชนใช้สิทธิในการเลือกผู้แทนแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนก็ยุติลงเพียงแค่นั้น การกำหนดนโยบายของประเทศเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารและนักการเมืองเท่านั้น ซึ่งบ่อยครั้งที่นโยบายต่าง ๆ ที่



ออกมาจากรัฐบาล ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน ซึ่งภายในระบอบประชาธิปไตยแบบ  
ตัวแทน ประชาชนจะต้องรอกันว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่ เพื่อแสดงเจตจำนงของตนต่อ  
แนวนโยบายที่ต้องการ

ดังนั้นจึง ได้เกิดการนิยามคำศัพท์ขึ้นมาใหม่ คือ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม”  
เพื่อให้บรรลุอุดมการณ์ประชาธิปไตยที่ว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อ  
ประชาชนให้เป็นแนวคิดแทนที่ระบอบประชาธิปไตยทางอ้อมหรือประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่ง  
แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) นั้นเป็นความพยายามที่จะ  
สอดใส่แนวคิดการมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) นั้นเป็นความพยายามที่จะสอดใส่  
แนวคิดการมีส่วนร่วมเข้าไปในระบอบการปกครอง โดยการมีส่วนร่วมนั้นมีความหมายมากกว่า  
เพียงเป็นการมีส่วนร่วมในขณะที่มีการเลือกตั้ง

โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจาย  
โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ  
รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่  
ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วม  
ปฏิบัติ รวมถึงลดอคติการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

ดังนั้น ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจ  
ไม่เป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุก ๆ  
คนได้มีโอกาสที่จะแสดงความต้องการของตนต่อกิจกรรมการมีส่วนร่วม

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจัดเป็นการกระจายอำนาจและการมีประชาธิปไตย  
อย่างกว้างขวางของกระบวนการทางการเมืองทั้งในระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของ  
ประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการแสดงทัศนะ  
และร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีความ  
คิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วม  
ของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่าง  
เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้  
ส่วนเสีย และเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2545 : 373)

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน  
และส่งเสริมการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ตลอดจนการบริหาร หากการมีส่วนร่วมของประชาชน  
มากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารและทำให้ผู้บริหารมีความ  
รับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น อีกหนึ่งยังเป็นการป้องกันนักการเมือง จากการกำหนดนโยบายที่ไม่



เหมาะสมกับสังคมนั้น นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการและความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง สำหรับสังคมไทย แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในการนำมาใช้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม โดยเรียกร้องให้เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

เพราะที่ผ่านมาระบบการเมืองและการบริหารราชการของประเทศประสบปัญหาต่าง ๆ ค่อนข้างมาก เช่น ปัญหาคอร์รัปชัน การซื้อเสียง ความไร้เสถียรภาพทางการเมือง ความขัดแย้งของชุมชนในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติความเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็วของทรัพยากรธรรมชาติ การกระจายรายได้และโอกาสที่ไม่เป็นธรรม การมีส่วนร่วมเป็นหลักการสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารสามารถสร้างการยอมรับในคุณค่าของสังคมและวัฒนธรรมภายในชุมชนได้ และยังเป็นวิธีการที่สามารถสร้างประสบการณ์ต่าง ๆ ให้กับประชาชนได้เรียนรู้ และนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง รวมถึงเป็นการระดมเอาพลังความคิดพลังกายพลังใจและทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชนออกมาใช้ประโยชน์ต่อชุมชน ถ้าประชาชนไม่มีส่วนร่วม การบริหาร ก็ไม่สามารถดำเนินต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและจะประสบความล้มเหลวในที่สุด ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นมรรควิธีในการสร้างการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีให้เกิดขึ้น และการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีจะสำเร็จได้ต้องมีการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง

นักวิชาการหลายคน ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น สัมพันธ์ เตชะอธิก (2543 : 63) ได้ชี้ให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นดำเนินการโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นที่เน้นการพึ่งตนเองมากกว่าที่จะคิดพึ่งพาจากภายนอก ส่วน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2545 : 243-244) อธิบายว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญต่อการบริหารการปกครอง เพราะ ประชาชนจะรู้ดีว่าความต้องการของตนคืออะไร ทำให้สามารถกำหนดแนวทางเพื่อตอบสนองความต้องการได้เหมาะสม สามารถแก้ไขปัญหาได้ถูกจุดและตรงประเด็น และย่อมรู้สึกผูกพันตนเองที่จะต้องดำเนินกิจกรรมบางประการอันจำเป็นทำให้สิ่งที่เสนอแนะมาปฏิบัติให้บรรลุผลประชาชนจะร่วมแรงร่วมใจปฏิบัติงานอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

นอกจากนี้ หน่วยงานและนักวิชาการต่างได้ใช้หลักการมีส่วนร่วมเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เช่น

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2543 : 2-9) ได้กำหนดให้การมีส่วนร่วมเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งที่ก่อให้เกิดธรรมาภิบาล โดยได้ให้เหตุผลว่าความคิดเห็นของประชาชน

ในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วมทำให้เกิดความสำเร็จของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ รวมถึงความพึงพอใจของผู้มีส่วนร่วม

นอกจากนั้น สำนักนายกรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวาระ

แห่งชาติสำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยกำหนดเป็นระเบียบสำนัก

นายกรัฐมนตรีว่า ด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ระบุถึงหลักการมีส่วนร่วมเป็นหลักสำคัญของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี สืบเนื่องโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ

กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดการมีส่วนร่วมเป็น 1 ใน 11 องค์ประกอบของการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เพราะการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่รัฐและการมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้การบริหารเกิดพลัง และเกิดประสิทธิภาพในการบรรลุเป้าหมาย (ชนะศักดิ์ ยูวบูรณ์. 2543 : 4)

นอกจากนั้น นักวิชาการที่มีชื่อเสียงหลายท่าน ได้ยอมรับว่าการมีส่วนร่วมเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี อาทิเช่น

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2541 : 1-65) ได้เสนอการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี โดยเสนอให้ประชาชนทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกันทั้งโดยตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านสถาบันต่างๆที่มีอำนาจอันชอบธรรม

ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ (2545 : 44-50) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาล โดยให้เหตุผลที่น่าสนใจว่า การมีส่วนร่วม ทำให้เกิดความคุ้มค่าในการบริหารงานเพราะจะช่วยตรวจสอบนโยบายและการดำเนินการของรัฐ การมีส่วนร่วมเกิดขึ้นได้ทุกระดับตั้งแต่ระดับรากหญ้าไปจนถึงระดับภูมิภาค และระดับชาติ ภายใต การปกครองที่มีการกระจายอำนาจ

มนตรี กนกาวรี (2549 : 1-60) ได้เขียนบทความรัฐธรรมนูญกับการวางรากฐานการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในบางมาตราที่ได้สะท้อนให้เห็นแนวคิดและคุณค่าหลักการมีส่วนร่วม ในเรื่องการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หมวด 5 ; มาตรา 286 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ; มาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิ

เข้าซื้อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่มีความสำคัญยิ่ง

## 1.8 ด้านความโปร่งใส

### 1.8.1 ความหมาย

ความโปร่งใส หรือในภาษาอังกฤษคือคำว่า Transparency พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานฉบับ พ.ศ. 2542 (2545 : 550) อธิบายคำว่าหมายถึงคุณสมบัติที่แสงผ่านได้ มองทะลุได้ รวมทั้งจับได้ง่าย เปิดเผย ตรงไปตรงมา และเข้าใจง่าย ในแง่ของการบริหารจัดการ ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ (2545 : 46) อธิบายว่า ความโปร่งใส หมายถึงการที่สาธารณชนได้รับรู้นโยบายด้านต่างๆของรัฐบาล และมีความมั่นใจว่ารัฐบาลมีความตั้งใจจริงในการดำเนินการตามนโยบายนั้น ซึ่งการที่จะเกิดขึ้นเช่นนั้นได้เมื่อประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้ และคำว่าโปร่งใสได้นำมาอธิบายไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 หมายถึงการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยมีการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน ซึ่งเป็นไปในลักษณะเดียวกับ สดจิต นิมิตกุล (2545 : 60) ที่อธิบายว่า ความโปร่งใส เป็นการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินงานและสามารถตรวจสอบได้ โดยมีการเปิดเผยข้อมูลที่ชัดเจน

### 1.8.2 หลักความโปร่งใส

วิภาส ทองสุทธิ (2551 : 81) อธิบายว่า ความโปร่งใส ประกอบด้วย หลักการสำคัญ 4 ประการ ดังนี้

1. ความโปร่งใสด้านโครงสร้างระบบงาน ประกอบด้วย การมีระบบการตรวจสอบภายใน มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบความโปร่งใส ประชาชนมีโอกาสได้รับทราบข้อมูลข่าวสารรวมถึงการเปิดเผยข้อมูลที่มีความสำคัญต่อประชาชนให้ประชาชนได้รับทราบ
2. ความโปร่งใสด้านการให้ทุน เป็นการสร้างระบบแรงจูงใจให้กับผู้ปฏิบัติงานที่มีความซื่อสัตย์ มีระบบการจ่ายค่าตอบแทนให้กับผู้ปฏิบัติงานที่ประสบความสำเร็จ
3. ความโปร่งใสด้านการให้โทษ หมายถึงกำหนดมาตรการในการตรวจสอบ การลงโทษผู้กระทำผิดเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำผิดอีก การลงโทษดังกล่าวต้องมีระบบที่ชัดเจน เป็นไปด้วยความยุติธรรม ปราศจากการเกลี้ยขัง หรือการกลั่นแกล้ง
4. ความโปร่งใสด้านการเปิดเผย เป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดการกระทำที่มีความโปร่งใส เช่น มีช่องทางในการเปิดเผยข้อมูลหลายทาง และเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบได้

### 1.8.3 ประโยชน์ที่ควรได้รับจากความโปร่งใส

จากรูวรรณ เมณฑกา (2546 : 39) อธิบายถึงประโยชน์จากความโปร่งใส ได้แก่

1. เป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งทำให้เกิดความศรัทธา

เชื่อมั่นของประชาชน

2. ทำให้ประชาชนได้รับการบริการที่ดีขึ้น

3. ทำให้ประเทศมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน และมีระบบคุ้มกันการประสบ

ภาวะวิกฤติต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม ในการส่งเสริมการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีของท้องถิ่นตามหลักความโปร่งใสในความหมายเชิงบวก เป็นการมุ่งเน้นให้เห็นถึงการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในองค์การของรัฐที่ได้กระทำการเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ โดยปราศจากการซ่อนเร้น เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตน มีการผูกขาดอำนาจหน้าที่ ใช้อำนาจเกินขอบเขต ขาดการตรวจสอบหน่วยงานและนักวิชาการต่าง ได้ใช้หลักการมีส่วนร่วมเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เช่น

ธนาคารโลกพยายามวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวของรัฐในแอฟริกาในการพัฒนาประเทศ โดยได้กล่าวถึงความสำคัญของการมีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย ในทัศนะของธนาคารโลก Good Governance คือการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมืองด้วยการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ระบบที่ยุติธรรม และกระบวนการกฎหมายที่เป็นอิสระ เพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปตามสัญญา มีฝ่ายบริหารที่โปร่งใส เป็นต้น (สถาบันวิสิทรรศน์. 2546 : 61)

ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) เป็นอีกหนึ่งองค์กรที่ให้ความสำคัญหลักความโปร่งใส (Transparency) ไว้ในแนวคิดการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี โดยกำหนดความโปร่งใส เป็นเรื่องบ่งชี้หรือชี้วัดการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีใน 4 มิติ ประกอบด้วย หลักการตรวจสอบได้ (Accountability) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักความคงเส้นคงวาของกฎหมาย (Predictability) และหลักความโปร่งใส (Transparency) และแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีได้ถูกนำมาใช้เป็นหลักในการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะในอินโดนีเซีย สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศไทยด้วย (สุจิตรา บุญยรัตนพันธ์. 2549 : 6)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายฉบับแรกในการสร้างการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในระบบราชการ และได้ระบุหลักความโปร่งใสไว้ด้วย โดยอธิบายว่า หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้าง



ความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2543 : 2-9) ได้กำหนดความโปร่งใสเป็น 1 ใน 6 ประการ ของหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี โดยพิจารณา จากการสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐ จำนวนเรื่องกล่าวหาหรือเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ การปฏิบัติงานของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ และเปิดเผยต่อสาธารณะ

กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดองค์ประกอบการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยกำหนดให้ความโปร่งใส (Transparency) ไว้ในองค์ประกอบ หมายถึงการปฏิบัติงานที่สามารถตรวจสอบได้ ชัดเจน เปิดเผย เป็นไปตามที่แจ้งไว้กับประชาชนหรือสาธารณะ

นักบริหารที่เป็นอดีตนายกรัฐมนตรีของไทย คือนายอานันท์ ปันยารชุน (2541 : 12-13) ให้ความเห็นว่า ธรรมชาติ (การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี) เสนอหลักความโปร่งใสเป็นองค์ประกอบสำคัญของ การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีไว้ ว่าธรรมชาติจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าทุกอย่างอยู่ภายใต้ระบบที่เต็มไปด้วยความน่าสะพรึงกลัวหรือภายใต้อำนาจรัฐและระบบราชการที่ล้นฟ้า โดยที่ประชาชน ไม่มีสิทธิที่จะทราบข้อมูลข่าวสารมีกระบวนการปกปิด และการบริหารที่ขาดความโปร่งใส มีการอ้างถึงความลับราชการอยู่เสมอ ประชาชนต้องตกอยู่ในสภาวะจำยอมไม่มีหนทางของการเรียกร้องความยุติธรรมหรือเรียกร้องสิทธิได้ ฯลฯ ตัวอย่างกรณีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2540 ที่ให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางราชการได้ ในหลายประเทศจึงถือว่า “สิทธิในการรับรู้” (Right to Know) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญเพื่อใช้ในการควบคุมตลอดจนตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบ้านเมืองให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามครรลองครองธรรม

ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ (2545 : 44-50) ได้กล่าวถึงความโปร่งใสที่เป็นองค์ประกอบหลักประการหนึ่งของหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีไว้ ว่าความโปร่งใสคือการที่สาธารณชนมีโอกาสรับรู้นโยบายด้านต่าง ๆ ของรัฐบาล และมีความมั่นใจว่ารัฐบาลมีความตั้งใจจริงในการดำเนินตามนโยบายนั้น ซึ่งจะเกิดขึ้นเช่นนั้นได้ เมื่อประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล รวมทั้งการกำหนดทางเลือกของสังคมโดย เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม นอกจากนี้ ความโปร่งใสยังทำให้การติดตามตรวจสอบของประชาชนมีความถูกต้องมากขึ้น



จรัส สุวรรณมาลา (2546 : 42-53) เป็นนักวิชาการอีกคนหนึ่งที่ได้กล่าวถึงการดำเนินงานอย่างโปร่งใส ว่าเป็นองค์ประกอบของหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี โดยได้อธิบายว่าการดำเนินงานอย่างโปร่งใส คือ เมื่อดำเนินการสมเหตุสมผลแล้ว ก็สามารถแจ้งข้อมูล และ การตัดสินใจ ให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ ไม่ต้องปกปิดเป็นความลับ การเปิดเผยข้อมูลควรเปิดเผยในส่วนที่เปิดเผยได้ และมีเพียงพอที่จะได้รับความเชื่อถือ เพราะความเชื่อถือ จะทำให้เกิดความเชื่อมั่นและความไว้วางใจ

### 1.9 ปัจจัยด้านคุณธรรม

คุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม ในทางการเมืองการปกครอง หมายถึง การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองในด้านความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพโดยสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2551 : 45) คำจำกัดความนี้มีสาระสำคัญเช่นเดียวกับคำจำกัดความของ สัญญา เคนาภูมิ (2555 : 161) ที่อธิบายว่า คุณธรรม หมายถึงความถูกต้อง ดีงาม ให้มีความสำคัญกับการดำรงรักษาไว้ซึ่งหลักการอันถูกต้องการยึดถือระบบคุณธรรม คุณค่าและความดีงามทั้งหลาย

ในทางการเมืองการปกครอง หากผู้บริหารองค์การเป็นผู้ที่มีคุณธรรมจริยธรรม ยึดหลักประพฤติดีปฏิบัติตามครรลองแห่งธรรม ท้องถิ่นนั้นก็จะมีเจริญก้าวหน้า ได้รับการพัฒนาทุกด้าน ผู้คนจะอยู่กันอย่างสงบสุข มีความรักสามัคคีแน่นแฟ้น ช่วยเหลือเกื้อกูลกันด้วยดี แต่บางครั้งก็อาจได้กลุ่มคนที่ชอบใช้อำนาจไปในทางที่ผิด เช่นแสวงหาประโยชน์ส่วนตนบ้าง เบียดเบียนรังแกผู้ที่ตนไม่ชอบบ้าง วางอำนาจบาตใหญ่บ้าง ทำให้เกิดความแตกแยกทะเลาะเบาะแว้ง ทำให้เกิดความเดือดร้อนกันไปทั่ว ดังนั้น การบริหารที่มีคุณธรรมจะก่อให้เกิดความสงบสุขที่เป็นคุณต่อชาติและประชาชน

ในทางพุทธศาสนา ได้มีหลักธรรมที่เกี่ยวข้องกับผู้ปกครองยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงามหรือยึดมั่นในคุณธรรม หลายประการ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2551 : 165-168) เช่น

#### 1. หลักคุณธรรมทั่วไป 3 ประการ ดังนี้

1.1 ทาน หมายถึงการให้ การเสียสละแบ่งปันกัน การช่วยเหลือเกื้อกูลกันด้วยสิ่งของบ้าง การแนะนำสั่งสอนบ้าง การแสดงน้ำใจไมตรีต่อกันบ้าง ทำให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างอบอุ่น เอื้อเฟื้อ มีไมตรีต่อกัน

1.2 ศีล หมายถึงการควบคุมกาย วาจา ใจ ให้อยู่ในกรอบของระเบียบวินัยในกฎหมาย ในกติกายของหมู่คณะ มีความเคารพในชีวิต และทรัพย์สินของผู้อื่น มีความจริงใจต่อกัน รักษาคำพูด รักษาความสามัคคี ยึดศีลห้า เป็นแนวทางปฏิบัติ

1.3 ภาวนา หมายถึงการอบรมจิตใจให้เย็น สงบนิ่ง และเจริญปัญญาด้วยการสร้างปัญญา ใช้ปัญญาคิดในทางที่ถูกต้องเป็นจริง ทำให้เป็นคนอารมณ์เย็น สงบ นิ่ง มีเหตุผล พูดรู้เรื่องง่าย ไม่ยึดติด ไม่มงมงาย และสามารถเข้าถึงธรรม บรรลุธรรมได้ ซึ่งสามารถทำได้ด้วยการฝึกฝน ทำสมาธิ

หลักทั้งสามประการนี้ เป็นข้อปฏิบัติเบื้องต้นสำหรับผู้บริหารโดยทั่วไป ถ้าทำเช่นนี้ได้จะ ได้ชื่อว่าเป็นผู้มีคุณธรรม เป็นคนดี และได้รับการยกย่องนับถือจากบุคคลทั่วไป

2. ราชสังคหะ หลักธรรมในพุทธศาสนาที่ชื่อว่า “ราชสังคหะ” เป็นอีกหลักธรรมหนึ่งที่ทำให้ผู้ปฏิบัติได้ชื่อว่าเป็นผู้มีคุณธรรม ราชสังคหะ หมายถึงหลักการสังคมสงเคราะห์ของทางราชการซึ่งผู้เป็นผู้ปกครอง เป็นผู้นำหมู่คณะจะพึงถือปฏิบัติเพื่อสงเคราะห์คนให้เกิดความร่มเย็น ได้แก่

2.1 สัสสมะรัง หมายถึง การบำรุงพืชพันธุ์ธัญญาหาร ส่งเสริมเกษตรกรรมช่วยเหลือเกษตรกรให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี

2.2 ปุริสมะรัง หมายถึง การสงเคราะห์บุคคลให้อยู่ดีมีสุข รู้จักสร้าง และส่งเสริมสนับสนุนคน รู้จักใช้คนที่มีความรู้ความสามารถ ให้มาช่วยการงาน โดยถือคติที่ว่า “ข่มคนที่ควรข่ม ยกย่องคนที่ควรยกย่อง”

2.3 สัมมาปาสัง ผูกน้ำใจคนทั้งหลายไว้ด้วยไมตรี ด้วยการสงเคราะห์อนุเคราะห์ ด้วยการส่งเสริมอาชีพ

2.4 วาจาเปยยัง พูดจาไพเราะ มีวาจาน่าประทับใจและน่าเชื่อถือ พูดแต่คำสมานสามัคคี เว้นคำที่เป็นชนวนแห่งความบาดหมาง ทะเลาะวิวาท หรือทำให้แตกสามัคคีกัน

3. ทศพิชราชธรรม ทศพิชราชธรรมหมายถึง หลักที่ผู้ปกครองควรปฏิบัติ 10 ประการ ดังนี้

3.1 ทานะ การเสียสละสิ่งของเพื่อแบ่งปันและอนุเคราะห์ และการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน

3.2 สีละ มีศีลธรรม ประพฤติแต่สิ่งที่ถูกต้องดีงาม มีความสุจริต เว้นทุจริต

3.3 ปริจจาคะ สละความเห็นแก่ตัว สละความสุขส่วนตัว เพื่อประโยชน์สุขของผู้อื่น เห็นแก่ส่วนรวมมากกว่าส่วนตัว

3.4 อาชวระ ซื่อตรง ยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริต มีความจริงใจ ไร้มายา

หลอกลวง

3.5 มัททวะ อ่อนโยน มีอัธยาศัยอ่อนน้อมถ่อมตน ไม่เย่อหยิ่ง ไม่กระด้าง

ไม่หยาบคายต่อผู้อื่น

3.6 ตปะ มีความเพียร พยายาม มีความมุ่งมั่นแน่วแน่ ที่จะเลิกละสิ่งผิด  
ประพฤตีสั่งที่ถูกต้องดีงาม ปฏิบัติเพื่อความบริสุทธิ์ทั้งการ วาจา ใจ บำเพ็ญเพียรเพื่อความสงบใจ  
เป็นนิจ

3.7 อภิโศก ไม่มักโกรธ ไม่แสดงความเกรี้ยวกราด ไม่ใช้อำนาจ สามารถ  
เก็บอารมณ์ ได้ทุกสถานการณ์ สติมั่นคง มีอาการสงบนิ่งแน่วแน่อยู่เสมอ

3.8 อวิลังสา ไม่เบียดเบียนผู้อื่น ไม่กดขี่ข่มเหงผู้ด้อยกว่า ไม่ใช่อำนาจ  
บาดใหญ่ ประกอบการงานด้วยความเมตตากรุณา เห็นอกเห็นใจผู้อื่น ให้แต่ความสบายใจแก่ผู้อื่น

3.9 ขันติ อุดทน อุดกลั้นแม้จะลำบาก ก็สามารถอดทนได้ มีความมุ่งมั่นแต่  
การทำความคิด

3.10 อวิโรธนะ ปฏิบัติไม่ให้เกิดจากทำนองคลองธรรม จากธรรมเนียมปฏิบัติ  
อันดีงามที่เคยปฏิบัติกันมา ไม่ลำเอียง ให้ความเป็นธรรมกับทุกคนอย่างเสมอหน้ากัน

จากความหมายของหลักธรรมดังกล่าว ที่มุ่งเน้นคุณธรรม เป็นการมุ่งเน้นการ  
ประพฤตีสั่งที่ถูกต้องดีงาม ทำให้ผู้ประพฤติปฏิบัติได้รับการยอมรับ และในกรณีที่น่ามาใช้ในการ  
บริหารงานจะทำให้สังคมและประชาชนมีความสุข มีความเจริญรุ่งเรือง ไม่มีความขัดแย้งในสังคม  
และหากมีปัญหา ก็สามารถแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาเอกสารเกี่ยวข้อง พบว่าทั้งหน่วยงานและนักวิชาการได้นำหลัก  
คุณธรรมมาสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดการบริหารตามการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี อาทิ เช่น

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและ  
สังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายฉบับแรกในการสร้างการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในระบบ  
ราชการ การออกระเบียบนี้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 11(8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร  
ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

หลักการสร้างระบบการบริหารราชการบ้านเมืองและสังคมที่ดีกำหนดให้ทุก  
หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการบริหารจัดการโดยยึดหลักคุณธรรม เป็นหลักการสำคัญ 1 ใน 6 หลัก  
โดยอธิบายว่า หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยตรงแก่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ  
ยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนา  
ตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อุดทน มีระเบียบวินัย ประกอบ  
วิชาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ (สถาบันพระปกเกล้า. 2545 10-12)

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2543 : 2-9) ได้กำหนดหลักคุณธรรมไว้

ในหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี โดยอธิบายว่า การมีคุณธรรม ทำให้การร้องเรียนลดลง  
คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น สังคมมีเสถียรภาพอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2546 : 13 - 15) ได้กล่าวถึงหลักคุณธรรมว่าเป็นองค์ประกอบ ของหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี โดยอธิบายว่า หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในเรื่องความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติกับคน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติเพื่อ ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมให้ประชาชนได้พัฒนาคุณธรรมตนเองไปพร้อมกัน ทั้งนี้เพื่อสะท้อนคุณค่าที่ดีงามของมนุษย์

มนตรี กนกวารี (2549 : 1-60) ได้เขียนบทความรัฐธรรมนูญกับการวางรากฐานการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีซึ่งหลักใหญ่ใจความของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในบางมาตราได้สะท้อนให้เห็นแนวคิดและคุณค่าในเรื่องการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี และรองรับต่อ แนวทางในการสร้างการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีทั้ง 6 ด้านให้เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยกำหนดให้หลักคุณธรรมเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หลักคุณธรรม (Virtues) คือการยึดมั่นในเรื่องความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติกับคนในสังคม ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้สะท้อนถึงคุณค่า (Values) ที่ดีงามของมนุษย์ อาทิ จริยธรรมและคุณธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง : มาตรา 110 การห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งหน้าที่ หรือรับสัมปทาน และเงินหรือผลประโยชน์ ของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

### 1.10 ปัจจัยด้านความรับผิดชอบ

ความรับผิดชอบเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เพราะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ในองค์การสามารถบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงไปได้ และบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ เพราะในการบริหารงานนั้น ถ้าขาดความรับผิดชอบแล้ว การบริหารงานนั้นไม่อาจดำเนินไปให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพราบรื่นและเรียบร้อยได้ จึงกล่าวได้ว่า ความรับผิดชอบมีความสำคัญต่อการบริหารองค์การมาก ดังที่ศาสตราจารย์ Flippo (1966 : 121) ได้อธิบายเกี่ยวกับความรับผิดชอบไว้ว่า เป็นพันธะที่ต้องดำเนินการในสิ่งที่กำหนดไว้แน่นอน และต้องดำเนินการให้สำเร็จ โดยผูกพันกับพันธะผูกพัน หน้าที่การงาน และวัตถุประสงค์

อีกคำหนึ่งซึ่งมีความหมายคล้ายกัน คือ คำว่า ภาระรับผิดชอบ ซึ่งไชยวัฒน์ คำชูและคณะ (2545 : 44-45) ได้อธิบายว่า หมายถึงการกำหนดให้บุคคลและองค์การทั้งที่มาจาก การเลือกตั้งและแต่งตั้ง ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐต้องมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณะในเรื่องเกี่ยวกับการกระทำ กิจกรรม หรือการตัดสินใจ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสาธารณะ หรือการกระทำในนามสาธารณะ ส่วนในความหมายแคบ ภาระรับผิดชอบมุ่งเน้นเรื่องความสามารถที่จะอธิบายที่ไปที่มาของการจัดสรร การใช้ และการควบคุมอันเป็นเรื่องเกี่ยวกับระบบงบประมาณ

การบัญชี ในความหมายกว้างภาะรับผิดชอบยังหมายรวมถึงการจัดตั้งและการบังคับใช้กฎเกณฑ์ และระเบียบกติกาต่าง ๆ

ในการบริหารงานนั้น ความรับผิดชอบอยู่กับอำนาจหน้าที่เสมอ กล่าวคือ เมื่อมีอำนาจหน้าที่แล้ว ต้องตามด้วยความรับผิดชอบ เพราะความรับผิดชอบเป็นผลของการใช้อำนาจ และมีผลต่อความสำเร็จของงาน นอกจากจะขึ้นอยู่กับระเบียบแบบแผน วิธีการ และมาตรฐานการทำงานที่กำหนดไว้ ดังนั้น ผู้ที่มีความรับผิดชอบต้องมีลักษณะการทำงาน ดังนี้ (สมพงษ์ เกษมสิน. 2527 : 141-142)

1. มีความเข้าใจและมั่นใจในความรู้สามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง
2. มีแผนการปฏิบัติงาน เพื่อจะได้ทราบว่าเรื่องใดมีความสำคัญมากน้อย

แตกต่างกัน

3. ต้องมองเห็นประโยชน์และคุณค่าในงานที่ตนเองรับผิดชอบ
4. ต้องสร้างความสุขและความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่
5. ต้องสร้างบรรยากาศในการทำงานคือการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่าง

เพื่อนร่วมงานที่เป็นผู้ร่วมรับผิดชอบ

6. พัฒนาวิธีการทำงานที่เหมาะสมกับงานที่รับผิดชอบ การตัดสินใจในงานที่รับผิดชอบและสร้างภาวะผู้นำให้กับตนเอง

7. มีการฝึกฝนและพัฒนาตนเองอยู่เสมอ เพื่อให้การทำงานที่รับผิดชอบให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของงาน

นอกจากนี้ความรับผิดชอบ ยังเป็นพันธะผูกพันในการปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจหรือการที่ผู้บังคับบัญชาจะสอดส่องดูแลให้ผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มใจและเต็มความสามารถ นอกจากนั้น ในส่วนของผู้ได้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานที่พร้อมถูกตรวจสอบ และมีความพร้อมในการรายงานผลการปฏิบัติงาน

ความรับผิดชอบนี้ยังรวมรวมถึงการมอบความรับผิดชอบที่ผู้บังคับบัญชา

มอบหมายให้ผู้ได้บังคับบัญชาคนใดคนหนึ่งในองค์กร เมื่อผู้บังคับบัญชามอบความรับผิดชอบ

ให้ผู้ได้บังคับบัญชาแล้วย่อมเกิดความสัมพันธ์พื้นฐานระหว่างผู้มอบกับผู้รับมอบ ซึ่งแม้ว่า

ผู้บังคับบัญชามอบความรับผิดชอบไปแล้ว ผู้บังคับบัญชาก็ยังต้องรับผิดชอบต่อปฏิบัติงานของ

ผู้ได้บังคับบัญชา ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของความรับผิดชอบคือ การจัดแบ่งความรับผิดชอบ

เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างเหมาะสม เช่น งานใดที่มีลักษณะคล้ายกันสามารถจัดให้อยู่ใน

ความรับผิดชอบของคนเดียวกัน อีกประการหนึ่งคือ ควรพิจารณาความรู้ความสามารถของ



ผู้รับผิดชอบด้วย แต่ถ้าเป็นกรณีทำงานไม่เหมือนกัน แต่มีลักษณะคล้ายกัน อาจพิจารณามอบเป็นงานๆ ไป

อย่างไรก็ตามแม้ว่าการมอบความรับผิดชอบ จะเป็นการช่วยแบ่งเบาความ

รับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาและเป็นผลดีแก่การบริหารงานก็ตาม ผู้บังคับบัญชาก็ยังรับผิดชอบอยู่

ดังนั้น จึงควรมีความระมัดระวังในการมอบความรับผิดชอบด้วย เช่น ไม่ควรมอบหมายงานที่ซ้ำซ้อนกัน ไม่ควรให้เกิดช่องว่างระหว่างหน่วยงานภายในองค์กร และที่สำคัญคือต้องไม่ขัดกับ

วัตถุประสงค์หลักขององค์กร (McLarney, 1964 : 112)

องค์กรและนักวิชาการได้กล่าวถึงความรับผิดชอบว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เช่น

ธนาคารโลก หรือ World Bank ได้นำความรับผิดชอบไปใช้ เป็นลักษณะและวิธีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา (บุญบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี. 2544 : 7-9)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายฉบับแรกในการสร้างการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในระบบราชการ การออกระเบียบนี้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 11(8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยมีสาระสำคัญ คือ ยุทธวิธีการสร้างระบบการบริหารราชการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ประกอบด้วย หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน (สถาบันพระปกเกล้า. 2545 10-12)

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2543 : 2-9) ได้กำหนดหลักความรับผิดชอบ ไว้ในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หลักความรับผิดชอบ หมายถึงการบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน การได้รับการยอมรับและความพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง

ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ (2545 : 44-50) ได้กล่าวถึงหลักความรับผิดชอบเป็นองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลไว้ว่า ภาระรับผิดชอบหมายถึง การมอบหมายให้บุคคลและองค์กร ทั้งที่มาจาก การเลือกตั้งและการแต่งตั้งมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ในเรื่อง การปฏิบัติงานที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม ภาระรับผิดชอบคือความสามารถที่จะชี้แจง

เหตุผลของการจัดสรร การใช้ และการควบคุมเกี่ยวกับระบบงบประมาณ และการตรวจสอบ  
งบประมาณ และรวมถึง การบังคับใช้กฎเกณฑ์ กติกา และระเบียบต่าง ๆ ของหน่วยงานด้วย  
มนตรี กนกาวรี (2549 : 1-60) ได้อธิบายบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ได้สะท้อนให้เห็น

แนวคิดและคุณค่าในเรื่องการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี และรองรับต่อ แนวทางในการสร้างการ  
บริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยมีการหลักระบุหลักความรับผิดชอบ ซึ่งหมายถึง  
การสำนึกในความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และเคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง โดยที่รัฐธรรมนูญได้  
กำหนดกรอบขององค์กรรัฐหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญในการทำงานเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์  
ส่วนรวม การสร้างระบบการรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง

### 1.11 ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ

ภาวะผู้นำโดยทั่วไปนิยมใช้ร่วมกับคำว่าผู้นำ ดังนั้นการกล่าวถึงผู้นำพอสังเขป  
ก่อนที่จะกล่าวถึงภาวะผู้นำ จึงมีความจำเป็น

ผู้นำคือมีหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน การกำหนดนโยบายการวินิจฉัยสั่งการใน  
กิจการสำคัญ ๆ รับผิดชอบต่อในองค์กร และติดต่อกับบุคคลภายนอกองค์กรในเรื่องที่สำคัญ โดยนัย  
นี้ผู้นำจึงมีความสำคัญต่อผู้ร่วมงาน ต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ต่อสถาบัน และต่อความสำเร็จขององค์กร  
เป็นอเนกประการ (Fieldler. 1967 : 125) ดังนั้นผู้นำจึงเป็นผู้มีอิทธิพลอิทธิพล มีอำนาจที่จะ  
ปฏิบัติการให้บังเกิดความร่วมมือประสานงานกันเพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ โดยเฉพาะใน  
การบริหารงานแล้ว การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานนั้นมีอยู่เป็นอันมาก เพราะ  
อำนาจในทางการบริหารเป็นอำนาจที่มีขอบเขตกว้างขวางและใกล้ชิดกับผู้อื่นมาก (Priffner and  
Sherwood. 1965 : 350) ในปัจจุบันผู้นำมีหลายประเภท ดังที่เอดวิน (Edwin. 1966 : 235-236)  
นำเสนอแบบของผู้นำ โคแยกแบบผู้นำประเภทนี้ได้ 3 แบบเช่นกัน คือ 1) ผู้นำแบบอัตนิยม  
(Autocratic leaders) หรือ “แบบอิตาเลียน” เป็นผู้นำประเภทที่ถือว่าอำนาจเป็นใหญ่ เชื่อมั่นใน  
ตนเอง ไม่ค่อยรับฟังหรือให้เกียรติคนอื่น ใช้อำนาจเป็นที่ตั้ง ผู้นำแบบนี้ใช้การบริหารงาน  
การวินิจฉัยสั่งการมักจะใช้ระเบียบแบบแผนหรือตัวบทกฎหมายเป็นเครื่องมือ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง  
ก็คือ ผู้นำที่ใช้วิธีปฏิบัติงานแบบนี้ต้องการความเป็นระเบียบเป็นสำคัญ จะทำอะไรก็ระมัดระวังและ  
ยึดระเบียบไว้ก่อน และมักจะยกเหตุผลทางระเบียบขึ้นเป็นข้ออ้างในการปฏิบัติงาน มากกว่าที่จะยก  
ตัวเองขึ้นเป็นจุดเด่น 2) ผู้นำแบบตามสบาย (Laissez – faire leaders) เป็นผู้นำที่ใช้อำนาจควบคุม  
ผู้ใต้บังคับบัญชาน้อย ผู้ที่เป็นหัวหน้าคอยผ่านเรื่องเท่านั้น มีความรับผิดชอบไม่มาก ผู้นำแบบนี้  
ปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชา ปฏิบัติงาน โดยไม่ค่อยคำนึงถึงหลักการและกฎเกณฑ์เท่าใดนัก และขาด  
ความคิดริเริ่มต่อการทำงาน และ 3) ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leaders) ผู้นำแบบนี้เป็น  
แบบอย่างที่ดีที่สุดในแง่ผลในการบริหารงานมาก การดำเนินการบริหารงานสิ่งใดก็

มักจะกระทำไปในนามของกลุ่ม เน้นความร่วมมือร่วมมือใจจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ให้คำแนะนำแก่ผู้ได้บังคับบัญชาเพื่อให้ทำงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สร้างสัมพันธภาพอันดีต่อกัน

### 1.11.1 ความหมายของภาวะผู้นำ

นักวิชาการ ได้นำเสนอความหมายของภาวะผู้นำไว้ ดังนี้

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2540 : 29) อธิบายว่าภาวะผู้นำ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้อิทธิพลและอำนาจ

สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2550 : 15-16) อธิบายว่าค่านิยมของภาวะผู้นำส่วนใหญ่มาจากแนวคิดเรื่องคุณลักษณะ (traits) พฤติกรรม (behavior) การใช้อิทธิพล (influence) และรูปแบบของการปฏิสัมพันธ์ (interaction patterns) ของผู้นำเป็นหลักสำคัญ

Hemphill and Coons ( 1957 : 241 ) กล่าวว่า ภาวะผู้นำ คือ พฤติกรรมของบุคคลในการกำกับกิจกรรมของกลุ่มไปสู่เป้าหมายร่วมกัน

Katz and Kahn (1978: 168 )อธิบายว่า ภาวะผู้นำ คือ การใช้อิทธิพลเพิ่มที่สูงกว่าและมากกว่ากลไกการทำงานปกติที่ใช้กำกับงานประจำขององค์การ

Richards and Engle (1986 : 31) อธิบายว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง การจูงใจบุคคลให้ผู้อื่นมองเห็น พร้อมทั้งปลุกฝังเป็นค่านิยมและสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้ออำนวยให้สามารถปฏิบัติได้สำเร็จ

Tannenbaum and Others (1995 : 24) ได้สรุปความหมายของภาวะผู้นำไว้ว่า ผู้นำ คือ บุคคลใดบุคคลหนึ่งที่มีอำนาจ มีอิทธิพล หรือมีความสามารถในการจูงใจคนให้ปฏิบัติตามความคิดเห็น ความต้องการ หรือคำสั่งของเขาได้ ดังนั้น ผู้นำจึงมีอิทธิพลเหนือการปฏิบัติการหรือพฤติกรรมของคนอื่น

Yukl (1994 : 47) กล่าวว่า ภาวะผู้นำ คือ กระบวนการที่มีอิทธิพลต่อผู้ตาม วัตถุประสงค์ของกลุ่มหรือองค์การ กิจกรรมขององค์การ แรงจูงใจของผู้ตามที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ การรักษาความสัมพันธ์และการทำงานเป็น

จากความหมายดังกล่าวเห็นได้ว่า ภาวะผู้นำหมายถึงกระบวนการที่ผู้นำใช้อิทธิพล และอำนาจของตนต่อบุคคลอื่นในการกระตุ้นชี้นำ การให้คำปรึกษา การสั่งการ ตลอดจนการจัดหาปัจจัยที่จำเป็น เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง ภาวะผู้นำยังเป็นกระบวนการที่ผู้นำช่วยสร้างความชัดเจนแก่ผู้ได้บังคับบัญชาให้รับรู้ว่าอะไรคือความสำคัญ ให้ภาพความเป็นจริงขององค์การเพื่อช่วยให้องค์การมองเห็นทิศทาง และวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างชัดเจนภายใต้ภาวะการณ์เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

Bass (1985 : 230-236) ได้จำแนกความหมายของภาวะผู้นำออกเป็น 12

กลุ่ม ดังนี้

1. ภาวะผู้นำที่เน้นกระบวนการของกลุ่ม (Leadership as a Focus of Group Processes) ตามแนวคิดนี้พิจารณาจากการกำหนดตำแหน่งของผู้นำให้เป็นจุดศูนย์กลางหรือจุดแกนกลางของกิจกรรมกลุ่ม
2. ภาวะผู้นำที่เป็นบุคลิกภาพและผลของบุคลิกภาพ (Leadership as a Personality and Its Effects) ภาวะผู้นำตามแนวนี้ ส่วนใหญ่จะเน้นคุณสมบัติที่เป็นจุดเด่นของตัวผู้นำเอง ซึ่งสามารถทำให้ผู้อื่นเต็มใจที่จะปฏิบัติตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้บรรลุผลสำเร็จ
3. ภาวะผู้นำที่เป็นการกระทำหรือพฤติกรรม (Leadership as an Act or Behavior) เป็นแนวคิดที่เน้นพฤติกรรมหรือการกระทำในส่วนของผู้นำที่มีผลให้เกิดพฤติกรรมหรือการกระทำขึ้นในบุคคลอื่น รวมทั้งการกระทำของผู้นำร่วมกับผู้อื่น ในการดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน
4. ภาวะผู้นำที่เป็นเครื่องมือในการบรรลุเป้าหมาย (Leadership as an Instrument of Goal) ภาวะผู้นำตามแนวนี้เชื่อว่า ภาวะผู้นำเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญที่ช่วยในการจูงใจและการประสานงานขององค์การเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด
5. ภาวะผู้นำที่เป็นผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิสัมพันธ์ (Leadership as an Emerging Effect of Interaction) ภาวะผู้นำในกลุ่มนี้ ไม่เชื่อว่าภาวะผู้นำเป็นเหตุ (cause) ทำให้เกิดการกระทำของกลุ่ม แต่ภาวะผู้นำเป็นผล (Result) ที่เกิดขึ้นจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของกลุ่มมากกว่า
6. ภาวะผู้นำที่เป็นความแตกต่างของบทบาท (Leadership as a Differentiated Role) เป็นการมีมุมมองที่ว่าสมาชิกของระบบทางสังคมจะมีบทบาทที่แตกต่างกันตามความจำเป็นต่อการทำให้ระบบสังคมเจริญก้าวหน้า ภาวะผู้นำเป็นส่วนหนึ่งของระบบสังคมดังกล่าว ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนในแง่ความต้องการและบทบาทที่แตกต่างกันในระบบสังคม (กลุ่ม) สมาชิกแต่ละคนจะมีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบงานที่ตน ได้รับมอบหมายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม
7. ภาวะผู้นำที่มุ่งด้านโครงสร้าง (Leadership as the Initiation Structure) ภาวะผู้นำในแนวนี้เห็นว่า เป็นกระบวนการในการริเริ่มและดำรงรักษาโครงสร้างของบทบาทและรูปแบบความสัมพันธ์ของบทบาทต่าง ๆ มีการระบุหน้าที่ของภาวะผู้นำในการทำให้ระบบการตัดสินใจต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามโครงสร้างการบริหารจัดการขององค์การ

8. ภาวะผู้นำที่เป็นศิลปะที่ก่อให้เกิดการยินยอมตาม (Leadership as the Art of Inducing Compliance) เป็นกลุ่มของนิยามที่มองภาวะผู้นำในแง่การหล่อหลอมกลุ่มเข้ากับเจตจำนง ความต้องการและความปรารถนาของผู้นำ จึงมองผู้นำเป็นผู้ควบคุมทางสังคมต่อบุคคลอื่นหรือภาวะผู้นำเป็นศิลปะที่ก่อให้เกิดการยินยอมที่ผู้อื่นยอมปฏิบัติในสิ่งที่ผู้นำต้องการ

9. ภาวะผู้นำในฐานะที่เป็นการใช้อิทธิพล (Leadership as the Exercise of Influence) คำว่า “อิทธิพล (Influence)” ของนิยามกลุ่มนี้มีความหมายที่มีใช่เป็นการครอบงำ (Dominance) การควบคุม (Control) หรือการบีบบังคับให้ต้องทำตาม (Forcing of Compliance) แต่อย่างใด แต่มีความหมายกว้างที่เป็นการใช้ความพยายามด้วยวาจาและการกระบวนการสื่อสารให้เกิดการเห็นคล้อยตาม ที่สามารถก่อให้เกิดความร่วมมือในการไปสู่เป้าหมาย เมื่อคนเหล่านั้นเห็นพ้องด้วยหรือมีความต้องการเช่นนั้นด้วยเช่นกัน

10. ภาวะผู้นำที่เป็นรูปแบบของการจูงใจ (Leadership as a Form of Persuasion) ภาวะผู้นำตามแนวนี้สะท้อนถึงการจูงใจผู้อื่นด้วยวิธีการใช้เหตุผลอย่างหนักแน่น เพื่อให้เกิดการเห็นดีเห็นงามตามตน

11. ภาวะผู้นำที่มีความสัมพันธ์ของอำนาจ (Leadership as a Power Relationship) ภาวะผู้นำจากแง่มุมของความสัมพันธ์ของอำนาจแบบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างสมาชิกของกลุ่ม เช่น ความสัมพันธ์ของอำนาจระหว่างบุคคล (Interpersonal Power) เป็นผลที่เกิดจากอำนาจต่าง ๆ ได้แก่ อำนาจการอ้างอิง (Referent) อำนาจจากความเชี่ยวชาญ (expert) อำนาจจากการให้รางวัล (Reward) อำนาจจากการบังคับ (Coercive) และอำนาจตามกฎหมาย (Legitimate) เป็นต้น

12. ภาวะผู้นำที่เป็นการผสมผสานขององค์ประกอบต่างๆ (Leadership as a Combination of Elements) ภาวะผู้นำตามแนวนี้เกิดขึ้นจากการผสมผสานนิยามต่าง ๆ ของภาวะผู้นำเกิดเป็นนิยามภาวะผู้นำขึ้นใหม่ที่ให้ความหมายที่กว้างขวางครอบคลุมหลายด้านได้มากขึ้น เป็นการผสมผสานระหว่างอำนาจกับบุคลิกภาพ ผู้นำเช่นนี้เป็นผู้นำที่มีความกล้าหาญ เอาใจใส่ต่อผู้อื่น ยึดมั่นและขับเคลื่อนด้วยค่านิยม และมีความสามารถปฏิบัติภารกิจในสถานการณ์ที่ขาดความชัดเจน และมีความสลับซับซ้อนได้ผลดี

#### 1.11.2 บทบาทของภาวะผู้นำ

ภาวะผู้นำมีความสำคัญอย่างยิ่งในการนำองค์กรในปัจจุบันจึงทำให้มีบทบาทหลากหลาย ดังนี้ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. 2540 : 62)

1) บทบาทเป็นผู้กำหนดทิศทางทางปฏิบัติงาน (Direction Setter) ผู้บริหารจะต้องช่วยชี้ให้หน่วยงานบรรลุเป้าหมายได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีความสามารถในการชี้แจงทำความเข้าใจ



เข้าใจเขียนวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน จะต้องมีความรู้และทักษะในระบบการจัดสรรงบประมาณ และการบริหารงาน

2) บทบาทเป็นผู้กระตุ้นความเป็นผู้นำ (Leader-Catalyst) ผู้บริหารจำเป็นต้องมีความสามารถในการจูงใจ กระตุ้น และมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของมนุษย์ในองค์กรมีทักษะในกระบวนการกลุ่ม

3) บทบาทเป็นนักวางแผน (Planner) ผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคต เตรียมบุคลากรให้พร้อมในการรับมือกับสิ่งใหม่ๆ ที่จะเกิดขึ้น จะต้องมีความรู้ความเข้าใจในการวางแผน

4) บทบาทเป็นผู้ตัดสินใจ (Decision maker) ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทฤษฎีต่างๆ ของการตัดสินใจ และมีความสามารถในการตัดสินใจ

5) บทบาทเป็นผู้จัดองค์การ (Organizer) ผู้บริหารจำเป็นต้องออกแบบขยายงาน และกำหนดโครงสร้างขององค์การขึ้นใหม่ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องเข้าใจพลวัตขององค์การและพฤติกรรมขององค์การด้วย

6) บทบาทเป็นผู้เปลี่ยนแปลง (Change Manager) ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงมาสู่สถาบัน เพื่อเพิ่มพูนคุณภาพของสถาบัน รู้ว่าจะเปลี่ยนอะไร เปลี่ยนอย่างไร และควรจะเปลี่ยนในสถานการณ์ใด

7) บทบาทเป็นผู้ประสานงาน (Coordinator) ผู้บริหารจะต้องมีความเข้าใจถึงรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ของมนุษย์ เข้าใจเครือข่ายของการสื่อสาร รู้จักวิถีพิเศษงานที่พึงปรารถนา เข้าใจระบบการรายงานที่ดี จึงจะสามารถประสานกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

8) บทบาทเป็นผู้สื่อสาร (Communicator) ผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการสื่อสาร ทั้งทักษะการพูดและการเขียน รู้จักใช้สื่อต่างๆ เพื่อการสื่อสาร และควรมีความสามารถในการประชาสัมพันธ์

9) บทบาทเป็นผู้แก้ไขความขัดแย้ง (Conflict Manager) เนื่องจากความขัดแย้งเป็นสิ่งที่ไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้ ผู้บริหารจะต้องเข้าใจสาเหตุของความขัดแย้ง และจะต้องมีความสามารถในการต่อรอง โกล่เกลี่ย จัดการกับความขัดแย้ง และแก้ปัญหาความขัดแย้ง

10) บทบาทเป็นผู้แก้ปัญหา (Problems Manager) เนื่องจากปัญหาทั้งหลายนั้นไม่จำเป็นจะต้องลงเอยด้วยความขัดแย้ง ปัญหาจึงมีความหมายกว้างกว่าความขัดแย้ง ผู้นำจะต้องมีความสามารถในการวินิจฉัยปัญหา แก้ปัญหา

11) บทบาทเป็นผู้จัดระบบ (Systems Manager) ผู้บริหารจำเป็นที่จะต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์ระบบและกระบวนการที่เกี่ยวข้อง จะต้องเข้าใจในการนำทฤษฎีทางการบริหารไปใช้ประโยชน์

12) บทบาทเป็นสอนงาน (Instructional Manager) ผู้บริหารจะต้องมีความเข้าใจในระบบการเรียนรู้ การเจริญและพัฒนาของมนุษย์ รวมถึงต้องเข้าใจเกี่ยวกับเทคโนโลยีเพื่อนำมาช่วยในการพัฒนาศักยภาพของบุคคล

13) บทบาทเป็นผู้บริหารบุคคล (Personnel Manager) ผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในเทคนิคของการเป็นผู้นำ การเจรจาต่อรอง การประเมินผลงาน และการปฏิบัติงานของบุคคล

14) บทบาทเป็นผู้บริหารทรัพยากร (Resource Manager) ผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการเงินและงบประมาณ สามารถในการบริหารวัสดุ ครุภัณฑ์ การก่อสร้าง การบำรุงรักษา ตลอดจนหาการสนับสนุนจากภายนอก

15) บทบาทเป็นผู้ประเมินผล (Appraiser) ผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการประเมินความต้องการ การประเมินระบบ วิธีการทางสถิติ และกระบวนการทางวิทยาศาสตร์

16) บทบาทเป็นนักประชาสัมพันธ์ (Public Relater) ผู้บริหารจะต้องมีทักษะในการสื่อความหมาย รู้จักวิธีสร้างภาพพจน์ที่ดี รู้จักพลวัตของกลุ่ม รู้จักและเข้าใจการเผยแพร่ข่าวสารด้วยสื่อและวิธีการต่าง ๆ

17) บทบาทเป็นประธานในพิธีการ (Ceremonial Head) ถือเป็นบทบาทที่จำเป็นอีกอย่างหนึ่งของผู้บริหาร

สรุปได้ ภาวะผู้นำ (Leadership) ดังได้กล่าวแล้วว่าการบริหารเป็นงานที่ยิ่งใหญ่และกว้างใหญ่ไพศาล การเป็นผู้นำแต่ละยุคสมัยมีการปรับเปลี่ยนให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง และต้องสามารถนำองค์กรไปสู่ความสำเร็จให้ได้ การที่ผู้นำเป็นเพียงผู้นำหรือเป็นเพียงผู้บริหารงาน หรือเป็นเพียงหัวหน้าของกลุ่ม อาจไม่เป็นจุดดาวประทีปขององค์กร ไม่เป็นสัญลักษณ์ขององค์กร และไม่เป็นศูนย์รวมแห่งพลังร่วมของบุคคลในองค์กร และไม่มีอิทธิพลในหน่วยงานมากกว่า

ผู้อื่น ขาดคุณค่าและความสำเร็จขององค์กร ในที่สุดอาจนำมาซึ่งความล้มเหลวในการบริหารงาน ดังนั้น การมีภาวะผู้นำจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะ โลกปัจจุบันเป็นโลกยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งเป็นโลกไร้พรมแดน การเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างรวดเร็วในทุกด้าน และเป็นยุคที่เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสารก้าวหน้ามาก ซึ่งมีผลต่อการบริหารจัดการทุกสาขาอาชีพ การเป็นเพียงผู้นำธรรมดาคงไม่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบลที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ และมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด การมีภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพ ทำงานอย่างโปร่งใส

มีความรับผิดชอบ ยึดมั่นในการมีส่วนร่วมของประชาชน จะมีผลต่อความสำเร็จของการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล อย่างแท้จริง

ในการนำหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีมาใช้อย่างเป็นรูปธรรมไม่ว่าจะเป็นภาคการเมืองหรือภาคราชการ ทำให้สามารถลดปัญหาการคอร์รัปชันหรือการทุจริตในองคกรลงได้ในระดับหนึ่ง รวมถึงการแก้ปัญหาความไร้ประสิทธิภาพที่สั่งสมมาเป็นเวลาช้านาน ประสิทธิภาพ และสามารถนำมาซึ่งผลลัพธ์สุดท้าย(Ultimate Outcome) คือการพัฒนาประเทศและความอยู่ดีกินดีของประชาชน

องค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่งต่อความสำเร็จของการบริหารงานตามการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี คือภาวะผู้นำ เพราะการมีภาวะผู้นำ เป็นจุดดาวประทีปขององค์การ เป็นสัญลักษณ์ขององค์การ และเป็นศูนย์รวมแห่งพลังร่วมของบุคคลในองค์การ และเป็นหลักชัยในการดำเนินงาน ภาวะผู้นำจึงมีอิทธิพลในหน่วยงานมาก การมีภาวะผู้นำจึงมีส่วนสัมพันธ์ใกล้ชิดกับคุณภาพ และคุณค่าและความสำเร็จขององค์การ เป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานในองค์การหรือหน่วยราชการนั้น ๆ เป็นอย่างดี ซึ่งสอดคล้องกับการบริหารตามธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีภาวะผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leaders) ที่มีความสอดคล้องกับระบอบการปกครองที่มีการกระจายอำนาจ หรือในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นที่ต้องการให้เกิดการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีของ Edwin (1966 : 235-236) ที่ได้อธิบายว่าการมีภาวะผู้นำแบบประชาธิปไตยเป็นแบบอย่างที่ดีที่สุดและอำนวยผลในการบริหารงานมาก เพราะการบริหารงานจะกระทำไปในนามของกลุ่ม สนับสนุนให้มีการปรึกษาหารือกับผู้ร่วมงาน เน้นความร่วมมือร่วมมือใจจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย สร้างสัมพันธ์ภาพอันดีต่อกัน มีการร่วมมือกันปฏิบัติงานและส่งเสริมให้มีประสานงานกัน เช่นเดียวกับกับ Richards and Engle (1986 : 46) ที่อธิบายว่า การมีภาวะผู้นำทำให้สามารถการจุดประกายวิสัยทัศน์ให้ผู้อื่นมองเห็น พร้อมทั้งปลูกฝังเป็นค่านิยมและสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้ออำนวยให้สามารถปฏิบัติได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์นอกจากนั้น Robert G. Tannenbaum and Others (1995 : 24) ได้สรุปแนวความคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำไว้ว่า ภาวะผู้นำคือการมีอำนาจ มีอิทธิพล หรือมีความสามารถในการจูงใจคนให้ปฏิบัติตามความคิดเห็น ความต้องการ หรือคำสั่งของเขาได้ และ Gary A. Yukl (1994 : 47) ได้กล่าวว่า ภาวะผู้นำ เป็นกระบวนการที่มีอิทธิพลต่อผู้ตาม เพราะสามารถสร้างแรงจูงใจของผู้ตามที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ การรักษาความประสานสัมพันธ์และการทำงานเป็นทีม จากแนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำเหล่านี้ทำให้เป็นเครื่องชี้ชัดว่า ภาวะผู้นำจึงน่าจะเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่การบริหารตามธรรมาภิบาล

หากพิจารณาภาวะผู้นำตามบทบาท จะเห็นได้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อ การบริหารงานในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับภาวะผู้นำ กมลวรรณ ชีระจินต์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อภาวะผู้นำของสาธารณสุขอำเภอในภาคใต้ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษา 1) ระดับภาวะผู้นำของสาธารณสุขอำเภอในภาคใต้ 2) ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย

ประกอบตัวบุคคล ปัจจัยจิตลักษณะของสาธารณสุขอำเภอกับภาวะผู้นำของสาธารณสุขอำเภอใน ภาคใต้ และ 3) เพื่อหาสมการพยากรณ์ภาวะผู้นำของสาธารณสุขอำเภอในภาคใต้ ผลวิจัยพบว่า ภาวะผู้นำของสาธารณสุขอำเภอในภาคใต้ โดยรวม และรายด้านอยู่ในระดับสูง และปัจจัยที่มี ความสัมพันธ์กับภาวะผู้นำของสาธารณสุขอำเภอในภาคใต้ ได้แก่ การมุ่งอนาคต และการควบคุม ตนเอง แรงจูงใจ ใฝ่สัมฤทธิ์ มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับภาวะผู้นำของสาธารณสุขอำเภอในภาคใต้ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ จากผลการวิจัยนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาบุคลากรสาธารณสุข ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ควรมีการดำเนินการในด้านต่าง ๆ เช่น การจัด ฝึกอบรมหรือจัดสัมมนา เพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ การสร้างทัศนคติ และการปฏิบัติที่ ถูกต้องในเรื่องการมีคุณธรรม จริยธรรม การพัฒนา และยกระดับจิตใจของผู้บริหารในหน่วยงาน สาธารณสุข ซึ่งจะส่งผลให้ผู้บริหารในหน่วยงานสาธารณสุข มีภาวะผู้นำในระดับที่สูงขึ้น อันจะ นำไปสู่การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นประโยชน์กับประชาชนโดยรวมในการพัฒนางาน ด้านบริการสุขภาพ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน อีกทั้งยังเป็นการพัฒนาทรัพยากร มนุษย์อีกทางหนึ่งด้วย

อานนท์ สุขภาคกิจ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง องค์ประกอบพฤติกรรม ภาวะผู้นำของผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ วิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน พฤติกรรมภาวะผู้นำของผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา และตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืนของ โมเดลพฤติกรรมภาวะผู้นำของผู้บริหารเขตพื้นที่ศึกษากับข้อมูลเชิงประจักษ์และศึกษา องค์ประกอบพฤติกรรมภาวะผู้นำของผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา ที่เหมาะสมกับบริบทการจัด การศึกษาของสังคมไทยใน 7 ด้าน ได้แก่ ด้านการมีความคิดริเริ่ม ด้านการรู้จักปรับปรุง ด้านการ ยอมรับนับถือ ด้านการให้ความช่วยเหลือ ด้านการโน้มน้าวจิตใจ ด้านการประสานงานและด้านการ เข้าสังคม ผลวิจัยพบว่า องค์ประกอบเชิงยืนยันพฤติกรรมภาวะผู้นำของผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา พบว่า โมเดลมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ดีทุกด้าน คือ ด้านการมีความคิดริเริ่ม ด้านการ รู้จักปรับปรุงแก้ไข ด้านการยอมรับนับถือ ด้านการให้ความช่วยเหลือ ด้านการโน้มน้าวจิตใจด้าน การประสานงานและด้านการเข้าสังคม โมเดลพฤติกรรมภาวะผู้นำของผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา ที่เหมาะสมกับบริบทการบริหารจัดการศึกษาของสังคมไทย มีพฤติกรรมภาวะผู้นำ 4 ด้าน คือ ด้าน



การพัฒนาสมรรถนะบุคลากร ด้านการเป็นผู้ประกอบการเปลี่ยนแปลง ด้านการสร้างคุณค่าร่วม ด้านการประสานความร่วมมือ

## 2. ตัวแปรตาม

จากวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 รัฐบาลได้ทำการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 เพื่อให้ข้าราชการเป็นกลไกและเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพของรัฐบาล เสริมสร้างสมรรถนะของประเทศในการแข่งขันระดับเวทีโลก สร้างความโปร่งใส ความตรงไปตรงมาในการปฏิบัติราชการ ให้ข้าราชการประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีความสามารถ และสร้างวัฒนธรรม และคุณค่าใหม่ในวงราชการ โดยมีการจัดตั้งส่วนราชการใหม่ พัฒนาองค์การการปฏิบัติราชการ และการพัฒนาบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ และกำหนดแบบแผนการปฏิบัติราชการที่จะทำให้เกิดการบริหารราชการที่ดี เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า ในเชิงภารกิจของรัฐ เพื่อความสะดวก และประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์เน้นผลงาน ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ลดภารกิจ และยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น กระจายภารกิจและทรัพยากรให้ท้องถิ่น กระจายอำนาจการตัดสินใจ มีผู้รับผิดชอบต่อผลงาน การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องให้หลักการบริหารกิจการที่ดี โดยต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติให้ชัดเจนเป็นแนวเดียวกัน โดยไม่ก่อให้เกิดการใช้ดุลพินิจในการเลือกปฏิบัติของแต่ละส่วนราชการ ทั้งนี้สามารถวัดผลการปฏิบัติงานได้ รวมทั้งเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนได้ จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้นเพื่อให้ทุกส่วนราชการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2546 : 3-8)

ดังนั้น ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงได้กำหนดตัวแปรตาม คือความสำเร็จในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม 5 ประกอบด้วย

### 2.1 ด้านประสิทธิภาพ

#### 2.1.1 ความหมายของประสิทธิภาพ

คำว่าประสิทธิภาพ ตรงกับภาษาอังกฤษ คือ "Effective" นักวิชาการได้ให้ความหมายของประสิทธิภาพไว้ ดังนี้

สมพงษ์ เกษมสิน (2523 : 12) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ หมายถึงการดำเนินงานให้เป็นที่ไปตามที่คาดหมายไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การทำงานที่ต้องการให้ได้รับประโยชน์สูงสุดและการที่จะพิจารณาว่างานใดมีประสิทธิภาพหรือไม่ ก็พิจารณาได้จากผลงาน อาจเขียนเป็นสูตรได้ดังนี้



$$E = (O - I) + S$$

เมื่อ E = Efficiency คือ ประสิทธิภาพของงาน

O = Output คือ ผลงานที่ได้รับออกมา

I = Input คือ บรรดาทรัพยากรในทางบริหารที่ใช้ไป

S = Satisfaction คือ ความพึงพอใจในผลงานที่ได้รับ

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2538 : 2) ซึ่งให้เห็นว่าประสิทธิภาพในระบบราชการมี

ความหมายรวมถึงผลิตภาพและประสิทธิภาพ

ธงชัย สันติวงษ์ (2541 : 30) อธิบายว่าประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง การเปรียบเทียบทรัพยากรที่ใช้ไปกับผลที่ได้จากการทำงานว่าดีขึ้นอย่างไร แค่ไหน ในขณะที่กำลังทำงานตามเป้าหมายขององค์กร

สมยศ นาวิการ (2546 : 14) กล่าวว่า ความมีประสิทธิภาพเกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายของความสำเร็จของเป้าหมาย ความมีประสิทธิภาพจะตอบคำถามว่า ต้องเสียค่าใช้จ่ายเท่าไร (ในแง่ของเงินทุน เจ้าหน้าที่ อุปกรณ์ ปัจจัยจิตวิทยา และอื่น ๆ) ต่อการบรรลุเป้าหมาย ดังนั้น ความมีประสิทธิภาพ คืออัตราส่วนระหว่างผลผลิตและปัจจัยการผลิต

จรัส สุวรรณมาลา (2546 : 12) กล่าวว่า “ประสิทธิภาพ” ในการบริหารจัดการภาครัฐเป็นการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการผลิตหรือต้นทุนการผลิตบริการที่วัดด้วยจำนวนเงินงบประมาณ (Inputs) กับปริมาณผลผลิต (Outputs) ยังมีต้นทุนการผลิตต่อหน่วยผลผลิตต่ำเท่าไรก็ถือว่ามีประสิทธิภาพสูงเท่านั้น

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2549 : 8) กล่าวถึงประสิทธิภาพการทำงาน โดยทั่วไปจะหมายถึง การทำงานที่ประหยัด ได้ผลงานที่รวดเร็วมีคุณภาพ คุ่มค่ากับการใช้ทรัพยากรในด้านการเงิน คน อุปกรณ์และเวลา ดังนั้น ประสิทธิภาพ จึงหมายถึง อัตราความแตกต่างระหว่างปัจจัยนำเข้า และผลผลิตที่ออกมา

สรุปได้ว่า ประสิทธิภาพ คือผลงานที่ได้ตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ มากกว่าการใช้ทรัพยากรในการบริหาร ได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และเวลา

### 2.1.2 หลักการทำงานที่มีประสิทธิภาพ

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 : 34-35) ได้นำแนวคิดของ แฮริงตัน อีเมอร์สัน (Harrington Emerson) ที่เกี่ยวกับหลักการทำงานให้มีประสิทธิภาพ 12 ประการดังนี้

1. ทำความเข้าใจและกำหนดแนวความคิดในการทำงานให้กระจ่าง
2. ให้หลักสามัญสำนึกในการพิจารณาความน่าจะเป็นไปได้ของงาน
3. คำปรึกษาแนะนำต้องสมบูรณ์และถูกต้อง

4. รักษาระเบียบวินัยในการทำงาน
5. ปฏิบัติงานด้วยความยุติธรรม
6. การทำงานต้องเชื่อถือได้ มีความฉับพลัน มีสมรรถภาพ
7. งานควรมีลักษณะแจ้งให้ทราบถึงการดำเนินงานอย่างทั่วถึง
8. งานสำเร็จทันเวลา
9. ผลงานได้มาตรฐาน
10. การดำเนินงานสามารถยึดเป็นมาตรฐานได้
11. กำหนดมาตรฐานที่สามารถเป็นเครื่องมือ ในการฝึกสอนงานได้
12. ให้บำเหน็จรางวัลแก่งานที่ดี

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2538 : 4) อธิบายการทำงานที่มีประสิทธิภาพ พิจารณา

สิ่งต่อไปนี้

1. ประสิทธิภาพในมิติของค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนของการผลิต (Input) ได้แก่ การใช้ทรัพยากรการบริหาร คือ คน เงิน วัสดุ เทคโนโลยี ที่มีอยู่อย่างประหยัด คุ่มค่า และเกิดการสูญเสียน้อยที่สุด
2. ประสิทธิภาพในมิติของกระบวนการบริหาร (Process) ได้แก่ การทำงาน ที่ถูกต้องได้มาตรฐาน รวดเร็ว และใช้เทคโนโลยีที่สะดวกกว่าเดิม
3. ประสิทธิภาพในมิติของผลผลิตและผลลัพธ์ ได้แก่ การทำงานที่มีคุณภาพ เกิดประโยชน์ต่อสังคม เกิดผลกำไร ทันเวลา ผู้ปฏิบัติงานมีจิตสำนึกที่ดีต่อการทำงานและบริการ เป็นที่พอใจของลูกค้าหรือผู้มารับบริการการทำงานที่มีประสิทธิภาพและต้องคำนึงถึง นั้น ๆ ด้วย

สมยศ นาวิการ (2546 : 14) กล่าวว่า กล่าวว่าการทำงานที่มีประสิทธิภาพ พิจารณาได้ ดังนี้

1. ความสมดุลในบทบาทหน้าที่ (Balanced Roles) คือ มีการผสมผสาน ความสามารถความรู้ ทักษะของบุคคลในการทำงานได้ดี โดยเฉพาะเมื่อ สถานการณ์เปลี่ยนแปลง
2. เป้าหมายที่ชัดเจนและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ (Clear Objectives and Agreed Goals) คือ มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน สอดคล้องกัน สมาชิกทุกคนรับรู้และ ยอมรับเป้าหมายและวัตถุประสงค์นั้น
3. การเปิดเผยและเผชิญปัญหา (Openness and Confrontation) คือ การทำงานอย่างเปิดเผย สมาชิกสามารถที่จะแสดงความรู้สึกความคิดเห็นได้มีการสื่อสารโดยตรง มีความเข้าใจกัน ช่วยกันเผชิญปัญหา และแก้ปัญหา ถือว่าปัญหาเป็นของทุกคน

4. การช่วยเหลือและเชื่อใจ (Support and Trust) คือทุกคน ช่วยเหลือสนับสนุนซึ่งกันและกัน มีความเชื่อใจกัน พร้อมทั้งจะรับมือในการแก้ไขปัญหา

5. ความร่วมมือและขัดแย้ง (Co-operation and Conflict) คือ ร่วมมือกันทำงานช่วยเหลือ เสริมสร้างทักษะ ความรู้ความสามารถให้แก่กัน ใช้ความขัดแย้งให้เกิดประโยชน์เพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหา

6. วิธีการปฏิบัติงานดี และเหมาะสม (Sound Procedures) คือ มีการประชุมปรึกษาหารือและหาแนวทางปฏิบัติร่วมกัน การตัดสินใจ ใช้ข้อมูลและความเห็นของสมาชิกทุกคน

7. มีภาวะผู้นำที่เหมาะสม (Appropriate Leadership) การทำงานต้องมีผู้นำที่มีความสามารถและความเหมาะสมในสถานการณ์นั้น ๆ โดยสมาชิกทุกคนสามารถที่จะเป็นผู้นำได้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์

8. ทบทวนการทำงานเป็นปกติ (Regular Review) คือ การติดตามผลการปฏิบัติงานของทีมอย่างสม่ำเสมอ ปัญหาและแนวทางปรับปรุงแก้ไข

9. การพัฒนาบุคลากร (Individual Development) คือ การพัฒนาทักษะ ความรู้ความสามารถของบุคลากร ให้โอกาสสมาชิกได้ใช้ทักษะ ความรู้ ความสามารถที่มีในการทำงานอย่างเต็มที่

10. สัมพันธภาพระหว่างกลุ่มที่ดี (Sound Inter-group Relations) คือ การทำงานที่มีสัมพันธภาพที่ดี มีการร่วมมือให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

11. การสื่อสารที่ดี (Good Communications) คือ การติดต่อสื่อสารเป็นไปอย่างถูกต้องชัดเจน เหมาะสม สื่อสารกันทางตรง

Peterson and Plowman (1953 : 235 ; อ้างถึงใน สมยศ นาวิการ. 2546 : 18)

ได้ให้หลักการงานที่มีประสิทธิภาพ ไว้ 4 ข้อด้วยกันคือ

1. คุณภาพของงาน (Quality) จะต้องมีคุณภาพสูง คือผู้ผลิตและผู้ใช้ได้ประโยชน์คุ้มค่าและมีความพึงพอใจ ผลการทำงานมีความถูกต้อง ได้มาตรฐาน รวดเร็ว นอกจากนี้ผลงานที่มีคุณภาพควรก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรและสร้างความพึงพอใจของลูกค้าหรือผู้รับบริการ

2. ปริมาณงาน (Quantity) งานที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นไปตามความคาดหวังของหน่วยงาน โดยผลงานที่ปฏิบัติได้มีปริมาณที่เหมาะสมตามที่กำหนดในแผนงานหรือเป้าหมายที่บริษัทวางไว้และควรมีการวางแผน บริหารเวลา เพื่อให้ได้ปริมาณงานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

3. เวลา (Time) คือ เวลาที่ใช้ในการดำเนินงานจะต้องอยู่ในลักษณะที่ถูกต้องตามหลักการเหมาะสมกับงานและทันสมัย มีการพัฒนาเทคนิคการทำงานให้สะดวกรวดเร็วขึ้น

4. ค่าใช้จ่าย (Costs) ในการดำเนินการทั้งหมดจะต้องเหมาะสมกับงาน และวิธีการคือ จะต้องลงทุนน้อยและได้ผลกำไรมากที่สุด ประสิทธิภาพในมิติของค่าใช้จ่าย หรือ ต้นทุนการผลิตได้แก่ การใช้ทรัพยากรด้านการเงิน คน วัสดุ เทคโนโลยี ที่มีอยู่อย่างประหยัดคุ้มค่า และเกิดการสูญเสียน้อยที่สุด

สนใจ ลักษณะ (2549 : 274-277) กล่าวว่า ปัจจัยด้านบุคคลเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพ โดยมีหลักการพิจารณา ดังนี้

1. คุณสมบัติส่วนบุคคล ดังนี้

- 1.1 มีความกระตือรือร้นและการพัฒนาตนเอง เช่น เอาใจจริงเอาใจกับงาน
- 1.2 ปฏิบัติตามคำสั่งและมีระเบียบวินัย เช่น เชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชา

โดยไม่มีข้อขัดแย้ง

- 1.3 พร้อมที่ประสานงานและให้ความร่วมมือ มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีต่อเพื่อน

ร่วมงาน

- 1.4 เป็นผู้ที่ตรงต่อเวลา และใช้เวลาให้เกิดประโยชน์

1.5 มีความรู้ความเข้าใจในการระวังรักษา ดูแล การใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ และ ทรัพย์สิน ต่าง ๆ ขององค์กรให้อยู่ในสภาพดีเสมอ

- 1.6 สามารถวิเคราะห์ ตัดสินใจ การแก้ปัญหาให้ทันต่อเหตุการณ์

2. ปริมาณและคุณภาพของงาน

2.1 สามารถปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จลุล่วงตามระยะเวลาหรือมาตรฐานที่ตั้งไว้คุณภาพของงานที่ทำสำเร็จ มีความถูกต้อง เรียบร้อยและสมบูรณ์ครบถ้วนตามกำหนด

2.2 มีความรับผิดชอบ สนใจ เอาใจใส่งานและปฏิบัติงานในหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ เชื่อถือและไว้วางใจได้

- 2.3 มีความรอบรู้ ชำนาญในขั้นตอน หรือวิธีการทำงานทั้งงานในหน้าที่

และงานที่เกี่ยวข้อง

- 2.4 มีความคิดริเริ่มในการปรับปรุงงานวิธีการการทำงานให้มีประสิทธิภาพ

3. ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ พฤติกรรมบ่งชี้ถึงบุคลิกภาพของบุคคลที่มี

ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการทำงาน

- 3.1 มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ เช่น คิดหาคำตอบของปัญหาได้หลาย ๆ

อย่างในเวลาจำกัดสามารถเสนอวิธีการแก้ปัญหาได้ปัญหาหนึ่งได้หลายแนวทาง

- 3.2 สามารถ ชีตหยุ่นวิธีการทำงานเพื่อความสำเร็จในการทำงาน  
 3.3 คำนวณการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เช่นเป็นคนสังเกต เกี่ยวกับ

#### ลักษณะของงาน

#### 4. ทักษะในการปฏิบัติงาน การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการทำงานนอกจาก

องค์ประกอบต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาแล้ว ทักษะการปฏิบัติงานดังนี้

4.1 ทักษะเทคนิคเฉพาะ (Technical Skill) เป็นความรู้ความสามารถเกี่ยวกับเทคนิคลักษณะการทำงาน หรือวิธีการทำงานเฉพาะด้าน

4.2 ทักษะในการทำงานร่วมกับบุคคลอื่น (Human Skill) เป็นความสามารถในการทำงานร่วมกับบุคคลอื่น สร้างความเข้าใจ ร่วมประสานงานกับบุคคล และกลุ่มบุคคลในองค์กร

4.3 ทักษะด้านความรู้ ความคิด (Conceptual Skill) เป็นความสามารถทางด้านสติปัญญาในการมององค์การ เห็นความสัมพันธ์ของกิจการต่าง ๆ ในองค์การ ทั้งในแง่ทาง สังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

5. บุคลิกภาพ เจตคติ และค่านิยมในการทำงาน เนื่องจากบุคลิกภาพ หรือคุณสมบัติต่าง ๆ ที่ประกอบขึ้นเป็นบุคคล และคุณสมบัติเหล่านี้ เป็นต้นเหตุของการกระทำไม่ว่าจะเป็นการพูด การปฏิบัติความคิด เจตคติ ค่านิยม และลักษณะนิสัยต่าง ๆ นั้น เมื่อบุคคลต้องปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ ประสิทธิภาพของการทำงานที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับการแสดงออก หรือพฤติกรรมของบุคคลในการทำงาน เช่น

5.1 แสดงออกถึงเจตคติที่ดีต่อการทำงาน รักงาน พอใจงาน

5.2 แสดงถึงการทำงานให้ครบถ้วนถูกต้อง ได้ผลในเวลาอันสั้น

5.3 แสดงออกถึงความสามารถในการปฏิบัติงานตาม ระเบียบ กฎเกณฑ์ และคำสั่งของ ผู้บังคับบัญชาได้อย่างสบาย

6. ขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ในการทำงานสิ่งที่จะเกิดขึ้นกับพนักงาน ก็คือเขาสามารถรับรู้ เข้าใจวัตถุประสงค์ และเป้าหมายขององค์การ มุ่งมั่นพยายามทำงานอย่างเต็มความสามารถโดยไม่ย่อท้อต่ออุปสรรคของการทำงาน มีความสุขในการทำงาน มีความรู้สึกรับผิดชอบในหน้าที่และการงานมั่นใจว่าตนเองสามารถเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน

โดยสรุป ความมีประสิทธิภาพนั้น ต้องเกิดจากการทำงานที่บรรลุเป้าหมายของงานเป็นหลัก โดยมุ่งเน้นให้เกิดการประหยัดทรัพยากรอันเป็นปัจจัยการผลิต ซึ่งนำมาสู่การเกิดประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน และในขณะเดียวกันที่ผลิตผล หรือบริการนั้น ๆ ตรงตามความ



ต้องการของลูกค้า ย่อมก่อให้เกิดประสิทธิภาพตามมา ส่งผลให้ลูกค้าได้รับผลผลิตที่มีคุณภาพและก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ลูกค้าในที่สุด

### 2.1.3 ด้านความคุ้มค่า

#### 1) ความหมาย

สถาบันพระปกเกล้า (2545 : 14) อธิบายว่า ความคุ้มค่า ได้แก่ หมายถึง การใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2546 : 15) อธิบายว่าความคุ้มค่า หมายถึง กลไกที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานที่ตอบสนองความต้องการของสังคมโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่าที่สุด มีการดำเนินการและการให้บริการสาธารณะที่ให้ผลลัพธ์เป็นที่น่าพอใจและกระตุ้นการพัฒนาของสังคมทุกด้าน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2543 : 2-9) อธิบายว่าความคุ้มค่า หมายถึง ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ

มนตรี กนกวารี (2549 : 56) อธิบายว่าความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ในการกำหนดกรอบหน้าที่ของบุคลากรในภาครัฐ และการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรภาครัฐ โดยมุ่งเน้นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สรุปได้ว่า คุ้มค่า หมายถึง การบริหารทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม สูงสุดแก่ ตอบสนองความพึงพอใจของผู้รับบริการ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ

#### 2) แนวทางการบริหารงานที่คุ้มค่า

มนตรี กนกวารี (2549 : 56) อธิบายแนวทางการบริหารงานที่คุ้มค่า ดังนี้

1. การกำหนดกรอบหน้าที่ของบุคลากรภาครัฐ โดยมุ่งเน้นในการทำหน้าที่ของบุคลากรในภาครัฐ เช่น บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน

2. การสร้างเครื่องมือของรัฐในการปรับโครงสร้างระบบราชการ เพื่อตอบสนองในเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน ได้กำหนดให้การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม เป็นไปตามแนวทางที่สร้างกลไกให้รัฐบาลในฐานะผู้กำหนดนโยบายจะได้ปรับปรุง

การบริหารภาครัฐให้ตอบสนองหลักความคุ้มค่า เช่น การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่โดยมีการกำหนดตำแหน่ง หรืออัตราของข้าราชการ หรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติการรวมหรือการโอน กระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ทั้งนี้ โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่ง หรืออัตราของข้าราชการ หรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ใน หมวด 4 (มาตรา 20-26) บัญญัติว่าการบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจภาครัฐกำหนดวิธีการทำงานของส่วนราชการต้องปฏิบัติตามหลักการ สรุปได้ ดังนี้

1. ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ ร่วมกันจัดให้มีการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติการกิจของรัฐที่ส่วนราชการดำเนินการอยู่ เพื่อรายงานคณะรัฐมนตรีสำหรับเป็นแนวทางในการพิจารณาว่าภารกิจใดสมควรจะได้ดำเนินการต่อไปหรือยุบเลิก และเพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งงบประมาณของส่วนราชการในปีต่อไป ทั้งนี้ตามเวลาที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ในการประเมินความคุ้มค่าให้คำนึงถึงประเภทและสภาพของแต่ละภารกิจ ความเป็นไปได้ ประโยชน์ที่รัฐและประชาชนพึงได้ และรายจ่ายที่รัฐต้องเสียไปก่อนและหลังที่ส่วนราชการดำเนินการด้วย
2. ในการจัดซื้อจัดจ้าง ให้หน่วยราชการดำเนินการโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม โดยพิจารณาถึงประโยชน์และผลเสียทางสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์ที่จะใช้ ราคา และประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการที่จะได้รับประกอบกัน
3. ในกรณีที่วัตถุประสงค์ในการใช้เป็นเหตุให้ต้องคำนึงถึงคุณภาพ และการดูแลรักษาเป็นสำคัญ ให้สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องถือราคาค่ำสุดในการเสนอซื้อหรือจ้างเสมอไป
4. ในการปฏิบัติการกิจใด หากส่วนราชการจำเป็นต้องได้รับอนุญาต อนุมัติ หรือความเห็นชอบจากส่วนราชการอื่นตามที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนด ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจอนุญาต อนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบดังกล่าวแจ้งผลการพิจารณาให้ส่วนราชการที่ยื่นคำขอทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ และในกรณีที่เรื่องใดมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนด ขั้นตอนการปฏิบัติไว้ และขั้นตอนการปฏิบัตินั้นต้องใช้เวลาเกินสิบห้าวัน ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจอนุญาต อนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบ ประกาศกำหนดระยะเวลาการพิจารณาไว้ให้ส่วนราชการอื่นทราบ

ในกรณีที่ส่วนราชการที่มีอำนาจอนุญาต อนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบมิได้  
ดำเนินการให้แล้วเสร็จ หากเกิดความเสียหายใดขึ้น ให้ถือว่าข้าราชการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องและ  
หัวหน้าส่วนราชการนั้นประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรง เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าความล่าช้านั้นมิได้  
เกิดขึ้นจากความผิดของตน

5. ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาใด ๆ ให้เป็นหน้าที่ของส่วน  
ราชการที่รับผิดชอบในปัญหานั้น ๆ จะต้องพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็ว การตั้งคณะกรรมการขึ้น  
พิจารณาวินิจฉัย ให้ดำเนินการได้เท่าที่จำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ในการพิจารณาเรื่องใด ๆ โดย  
คณะกรรมการ เมื่อคณะกรรมการมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้มติของคณะกรรมการผูกพันส่วน  
ราชการซึ่งมีผู้แทนร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย แม้ว่าใน

ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนั้นผู้แทนของส่วนราชการที่เป็นกรรมการจะ  
มิได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยก็ตาม ถ้ามีความเห็นแตกต่างกันสองฝ่าย ให้บันทึกความเห็นของ  
กรรมการฝ่ายข้างน้อยไว้ให้ปรากฏในเรื่องนั้นด้วยความผูกพันที่กำหนดไว้ในวรรคสอง มิให้ใช้  
บังคับกับการวินิจฉัยในปัญหาด้านกฎหมาย

6. การสั่งราชการโดยปกติให้กระทำเป็นลายลักษณ์อักษร เว้นแต่ใน  
กรณีที่ผู้บังคับบัญชาที่มีความจำเป็นที่ไม่อาจสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรในขณะนั้น จะสั่งราชการด้วย  
วาจาก็ได้ แต่ให้ผู้รับคำสั่งนั้นบันทึกคำสั่งด้วยวาจาไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและ เมื่อได้ปฏิบัติ  
ราชการตามคำสั่งดังกล่าวแล้วให้บันทึกรายงานให้ผู้สั่งราชการทราบ ในบันทึกให้อ้างอิงคำสั่งด้วย  
วาจาไว้ด้วย

7. เมื่อส่วนราชการใดได้ดำเนินงานไปตามเป้าหมาย สามารถเพิ่ม  
ผลงาน และผลสัมฤทธิ์โดยไม่เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายและค้ำต่อภารกิจของรัฐ หรือสามารถ  
ดำเนินการตามแผนการลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยได้ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ.ร. กำหนด ให้ ก.พ.ร. เสนอ  
คณะรัฐมนตรีจัดสรรเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ส่วนราชการนั้น หรือให้ส่วนราชการใช้  
เงินงบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการนั้น เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วน  
ราชการหรือจัดสรรเป็นรางวัลให้ข้าราชการในสังกัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.ร.  
กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เมื่อส่วนราชการใดได้ดำเนินงานไปตามเป้าหมาย  
สามารถเพิ่มผลงาน และผลสัมฤทธิ์โดยไม่เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายและค้ำต่อภารกิจของรัฐ หรือ  
สามารถดำเนินการตามแผนการลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยได้ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ.ร. กำหนด ให้ ก.พ.ร.  
เสนอลคณะรัฐมนตรีจัดสรรเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ส่วนราชการนั้น หรือให้ส่วน  
ราชการใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการนั้น เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการ

ปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือจัดสรรเป็นรางวัลให้ข้าราชการในสังกัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.ร. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

### 3) ด้านผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ใน หมวด 4 (มาตรา 20-26) บัญญัติว่าการบริหารราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ต้องปฏิบัติตามหลักการ สรุปได้ ดังนี้

3.1) ก่อนจะดำเนินการตามภารกิจใด ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้เป็นการล่วงหน้า

3.2) การกำหนดแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการตาม (1) ต้องมีรายละเอียดของขั้นตอนระยะเวลาและงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินการของแต่ละขั้นตอน เป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ

3.3) ส่วนราชการต้องจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ส่วนราชการกำหนดขึ้น ซึ่งต้องสอดคล้องกับมาตรฐานที่ ก.พ.ร. กำหนด

3.4) ในกรณีที่การปฏิบัติภารกิจ หรือการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการเกิดผลกระทบต่อประชาชน ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบนั้น หรือเปลี่ยนแผนปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

3.5) ในกรณีที่ภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการหรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้นกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการ เพื่อให้เกิด การบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกัน โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

3.6) ส่วนราชการมีหน้าที่พัฒนาความรู้ในส่วนราชการ เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ โดยต้องรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่าง ๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็วและเหมาะสมกับสถานการณ์ รวมทั้งต้องส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์และปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการในสังกัดให้เป็นบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและมีการเรียนรู้ร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการให้สอดคล้องกับการบริหารราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์

3.7) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ก.พ.ร. อาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรการกำกับการปฏิบัติราชการ โดยวิธีการจัดทำความตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร หรือโดยวิธีการอื่นใด เพื่อแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ

3.8) ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีแผนการบริหารราชการแผ่นดินตลอดระยะเวลาการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว ให้สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานงบประมาณ ร่วมกันจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในแผนการบริหารราชการแผ่นดินตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้มีผลผูกพันคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และส่วนราชการ ที่จะต้องดำเนินการจัดทำภารกิจให้เป็นไปตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินนั้น

3.9) ในการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ให้จัดทำเป็นแผนสี่ปี โดยนำนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภามาพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และแผนพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ อย่างน้อยจะต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน ส่วนราชการหรือบุคคลที่จะรับผิดชอบในแต่ละภารกิจ งบประมาณการรายได้ และรายจ่าย และทรัพยากรต่าง ๆ ที่ต้องใช้ระยะเวลาการดำเนินการ และการติดตามประเมินผล

3.10) เมื่อมีการประกาศใช้บังคับแผนการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีร่วมกันพิจารณาจัดทำแผนนิติบัญญัติ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีขึ้นใหม่หรือกฎหมายที่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนราชการผู้รับผิดชอบ และระยะเวลาที่ต้องดำเนินการ

3.11) ให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติการราชการของส่วนราชการนั้น โดยจัดทำเป็นแผนสี่ปี ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินตาม โดยในแต่ละปีงบประมาณ ให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติการราชการประจำปี โดยให้ระบุสาระสำคัญเกี่ยวกับนโยบายการปฏิบัติการราชการของส่วนราชการ เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน รวมทั้งประมาณการรายได้และรายจ่ายและทรัพยากรอื่นที่ต้องใช้เสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ

ในกรณีที่ส่วนราชการมิได้เสนอแผนปฏิบัติการราชการในภารกิจใด หรือภารกิจใดไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี มิให้สำนักงานงบประมาณจัดสรรงบประมาณสำหรับภารกิจนั้น และเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้ส่วนราชการจัดทำรายงาน แสดงผลสัมฤทธิ์ของแผนปฏิบัติการราชการประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

3.12) ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณกำหนดให้ ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติการราชการเพื่อรับงบประมาณ ให้สำนักงานงบประมาณและ ก.พ.ร. ร่วมกัน



กำหนดแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ ให้สามารถใช้ได้กับแผนปฏิบัติราชการที่ต้องจัดทำตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อให้เพิ่มภาระงานในการจัดทำแผนจนเกินสมควร

#### 4) ด้านความสะดวกที่ประชาชนได้รับ

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ใน หมวด 7 (มาตรา 37-45) บัญญัติว่าการบริหารราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ต้องปฏิบัติตามหลักการ สรุปได้ ดังนี้

4.1) ในการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงาน และประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป ส่วนราชการใดมิได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานใด และ ก.พ.ร. พิจารณาเห็นว่างานนั้นมีลักษณะที่สามารถกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จได้ หรือส่วนราชการได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จไว้ แต่ ก.พ.ร. เห็นว่าเป็นระยะเวลาที่ล่าช้าเกินสมควร ก.พ.ร. จะกำหนดเวลาแล้วเสร็จให้ส่วนราชการนั้นต้องปฏิบัติก็ได้ และให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องตรวจสอบ ให้ข้าราชการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา

4.2) เมื่อส่วนราชการใดได้รับการติดต่อสอบถามเป็นหนังสือจากประชาชนหรือจากส่วนราชการด้วยกันเกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นที่จะต้องตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินการให้ทราบภายใน สิบห้าวันหรือภายในกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

4.3) ให้ส่วนราชการจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่จะสามารถติดต่อสอบถามหรือขอข้อมูล หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ และระบบเครือข่ายสารสนเทศตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำในระบบเดียวกับที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจัดให้มีขึ้นตาม

4.4) เพื่ออำนวยความสะดวกและความรวดเร็วแก่ประชาชนในการติดต่อกับส่วนราชการทุกแห่ง ให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศกลางขึ้น ในกรณีที่ส่วนราชการใดไม่อาจจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการได้ อาจร้องขอให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารดำเนินการจัดทำระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการดังกล่าวก็ได้ ในการนี้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจะขอให้ส่วนราชการให้ความช่วยเหลือด้านบุคลากร ค่าใช้จ่าย และข้อมูลในการดำเนินการก็ได้

4.5) ในกรณีที่ว่าส่วนราชการได้รับคำร้องเรียน เสนอแนะ หรือความคิดเห็นเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการ อุปสรรค ความยุ่งยาก หรือปัญหาอื่นใดจากบุคคลใด โดยมีข้อมูลและสาระตามสมควร ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นที่จะต้องพิจารณาดำเนินการให้ลุล่วงไป และในกรณีที่มิได้อยู่ของบุคคลนั้น ให้แจ้งให้บุคคลนั้นทราบผลการดำเนินการด้วย ทั้งนี้ อาจแจ้งให้ทราบผ่านทางระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการด้วยก็ได้ และในกรณีการแจ้งผ่านทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ มิให้เปิดเผยชื่อหรือที่อยู่ของผู้ร้องเรียน เสนอแนะ หรือแสดงความคิดเห็น

4.6) เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความสะดวกรวดเร็ว ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ เพื่อใช้บังคับกับส่วนราชการอื่นมีหน้าที่ตรวจสอบว่ากฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศนั้น เป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความยุ่งยาก ข้ำซ้อน หรือความล่าช้า ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการอื่นหรือไม่เพื่อดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมโดยเร็วต่อไป และในกรณีที่ได้รับคำร้องเรียนหรือเสนอแนะจากข้าราชการหรือส่วนราชการอื่นในเรื่องใด ให้ส่วนราชการที่ออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศนั้นพิจารณาโดยทันที และในกรณีที่เห็นว่าการร้องเรียนหรือเสนอแนะนั้นเกิดจากความเข้าใจผิดหรือความไม่เข้าใจในกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ ให้ชี้แจงให้ผู้ร้องเรียนหรือเสนอแนะทราบภายในสิบห้าวัน

4.7) การปฏิบัติราชการในเรื่องใด ๆ โดยปกติให้ถือว่าเป็นเรื่องเปิดเผย เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของประเทศ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล จึงให้กำหนดเป็นความลับได้เท่าที่จำเป็น

4.8) ส่วนราชการต้องจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายแต่ละปี รายการเกี่ยวกับการจัดซื้อหรือจัดจ้างที่จะดำเนินการในปีงบประมาณนั้น และสัญญาใด ๆ ที่ได้มีการอนุมัติให้จัดซื้อหรือจัดจ้างแล้ว ให้ประชาชนสามารถขอดูหรือตรวจสอบได้ ณ สถานที่ทำการของส่วนราชการ และระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ ทั้งนี้ การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต้องไม่ก่อให้เกิดความได้เปรียบหรือเสียเปรียบหรือความเสียหายแก่บุคคลใดในการจัดซื้อหรือจัดจ้าง และในการจัดทำสัญญาจัดซื้อหรือจัดจ้าง ห้ามมิให้มีข้อความหรือข้อตกลงห้ามมิให้เปิดเผยข้อความหรือข้อตกลงในสัญญาดังกล่าว เว้นแต่ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวกับการคุ้มครองความลับทางราชการ หรือในส่วนที่เป็นความลับทางการค้า

5) ด้านประโยชน์สุขของประชาชน

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ใน หมวด 7 (มาตรา 37-45) บัญญัติว่าการบริหารราชการให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน ต้องปฏิบัติตามหลักการ สรุปได้ ดังนี้

5.1) การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง

การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนความสงบ และปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ

5.2) ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ส่วนราชการ จะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ และจะต้องมี แนวทางการบริหารราชการ ดังต่อไปนี้

5.2.1) การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการต้องเป็นไปเพื่อ วัตถุประสงค์ และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายของ คณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อ รัฐสภา

5.2.2) การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น

5.2.3) ก่อนเริ่มดำเนินการส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบ การดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ในกรณีที่มีการบิดเบือนจะมีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้อง ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนัก ถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น

5.2.4) ให้เป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะต้องคอยรับฟังความคิดเห็น และความพึงพอใจของสังคม โดยรวมและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงหรือเสนอแนะต่อ ผู้บังคับบัญชา เพื่อให้มีการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

5.2.5) ในกรณีที่เกิดปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินการให้ส่วน ราชการดำเนินการ แก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้น โดยเร็ว ในกรณีที่ปัญหาหรืออุปสรรคนั้นเกิดขึ้น จากส่วนราชการอื่น หรือระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยส่วนราชการอื่น ให้ส่วนราชการแจ้งให้ส่วน ราชการที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงโดยเร็วต่อไป และให้แจ้ง ก.พ.ร. ทราบด้วย

การดำเนินการดังกล่าว ให้ส่วนราชการกำหนดวิธีปฏิบัติให้เหมาะสมกับ ภารกิจแต่ละเรื่อง ทั้งนี้ ก.พ.ร. จะกำหนดแนวทางการดำเนินการทั่วไปให้ส่วนราชการปฏิบัติให้ เป็นไปตามมาตรฐานนี้ด้วยก็ได้

## แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบ

### 1. ความหมายของรูปแบบ

คำว่า “รูปแบบ” ตรงกับคำในภาษาอังกฤษ คือ “Model” นักวิชาการทั้งของไทยและของต่างประเทศได้ให้คำจำกัดความไว้ ดังนี้

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิพจน์ (2540 : 3) กล่าวว่า รูปแบบ หมายถึง รูปแบบของจริง รูปแบบที่เป็นแบบอย่าง และแบบจำลองที่เหมือนของจริงทุกอย่างแต่มีขนาดเล็กกลงหรือใหญ่ขึ้นกว่าปกติ

อุทัย บุญประเสริฐ. (2546 : 31) อธิบายว่ารูปแบบ หมายถึง รูปแบบเป็นสิ่งจำลองของจริงจาก ปรากฏการณ์ เพื่อให้เราได้เข้าใจความสัมพันธ์ของรูปแบบที่สลับซับซ้อนหรือเป็นสิ่งที่พัฒนาขึ้นเพื่ออธิบายคุณลักษณะที่สำคัญของปรากฏการณ์จริงอย่างใดอย่างหนึ่งให้ง่ายต่อการเข้าใจชัดเจนขึ้น

Smith (1980 : 15) กล่าวว่า รูปแบบ หมายถึง ชุดของทฤษฎีที่ผ่านการทดสอบความแม่นยำ (Validity) และความน่าเชื่อถือ (Reliability) แล้ว สามารถระบุและพยากรณ์ความสัมพันธ์ระหว่าง ตัวแปร โดยวิธีการทางคณิตศาสตร์หรือทางสถิติได้ด้วย

Bardo and Hartman (1982 : 70) กล่าวว่ารูปแบบ หมายถึง สิ่งที่แสดงโครงสร้างของความเกี่ยวข้องระหว่างชุดของ ปัจจัยหรือตัวแปรต่าง ๆ หรือองค์ประกอบที่สำคัญในเชิงความสัมพันธ์หรือเหตุผลซึ่งกันและกัน เพื่อช่วยเข้าใจข้อเท็จจริงหรือปรากฏการณ์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ

สรุปได้ว่า รูปแบบ (Model) หมายถึง โครงสร้าง โปรแกรมแบบจำลองหรือตัวแบบที่จำลองขึ้นตามสภาพจริง หรือสิ่งที่แสดง โครงสร้างของความเกี่ยวข้องระหว่างชุดของ ปัจจัยหรือตัวแปรต่าง ๆ เพื่อลดทอนเวลา และพิจารณาว่ามีสิ่งใดบ้างที่ต้องนำมาศึกษา เพื่อใช้แทนแนวคิดหรือปรากฏการณ์หนึ่งๆซึ่งสามารถอธิบายความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ ของรูปแบบนั้น ๆ

### 2. ประเภทของรูปแบบ

นักวิชาการได้แบ่งประเภทของรูปแบบไว้ ดังนี้

สมิทธิ์ เอท แอล (Smith, et al., 1980 : 131) ได้แบ่งประเภทรูปแบบไว้ 2 ประเภทคือ

1. รูปแบบเชิงกายภาพ (Physical Model) จำแนกเป็นรูปแบบภายนอกที่มีลักษณะคล้ายของจริง ได้แก่ รูปแบบของเครื่องบินจำลอง และรูปแบบเชิงอุปมาที่มีลักษณะคล้ายปรากฏการณ์จริง เช่น การทดลองทางเคมีในห้องปฏิบัติการก่อนทำการทดลองจริง

2. รูปแบบเชิงสัญลักษณ์ จำแนกเป็นรูปแบบข้อความ ซึ่งเป็นการใช้ข้อความในการอธิบายข้อความ เช่น การพรรณนาของลักษณะงาน เป็นต้น

Keeves. (1988 : 78) กล่าวว่า รูปแบบทางการสังคมศาสตร์ สามารถแบ่งได้เป็น 4

ประเภท คือ

1. รูปแบบเชิงเทียบเคียง (Analog Model) เป็นรูปแบบที่ใช้เปรียบเทียบอุปมาอุปมัย กับปรากฏการณ์ที่เป็นรูปธรรม เพื่อสร้างความเข้าใจในปรากฏการณ์ที่เป็นนามธรรม

2. รูปแบบเชิงข้อความ (Semantic Model) เป็นรูปแบบที่แสดงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบในรูปแบบของข้อความ โดยใช้ภาษาเป็นสื่อในการอธิบายปรากฏการณ์นั้นๆ

3. รูปแบบเชิงคณิตศาสตร์ (Mathematical Model) เป็นรูปแบบที่ใช้สมการทางคณิตศาสตร์เป็นสื่อในการแสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ

4. รูปแบบเชิงสาเหตุ (Causal Model) เป็นรูปแบบที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่สามารถอธิบายได้ว่าตัวแปรอิสระตัวใดบ้างที่มีอิทธิพลร่วมกับหลักการสร้างรูปแบบเชิงข้อความ โดยนำเอาตัวแปรต่างๆมาสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลที่เกิดขึ้น

กล่าวโดยสรุป รูปแบบมีหลายประเภท เช่น รูปแบบเชิงกายภาพ และเชิงสัญลักษณ์ ส่วนรูปแบบทางสังคมศาสตร์ได้แบ่งออกเป็นรูปแบบที่ใช้การอุปมาอุปไมยเทียบเคียงปรากฏการณ์ ซึ่งเป็นรูปธรรมเพื่อสร้างความเข้าใจในปรากฏการณ์ที่เป็นนามธรรม รูปแบบที่ใช้ภาษาเป็นสื่อในการบรรยายหรืออธิบายปรากฏการณ์ที่ศึกษาด้วยภาษา แผนภูมิ รูปภาพ รูปแบบที่ใช้สมการทางคณิตศาสตร์เป็นสื่อในการแสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ และรูปแบบที่นำเอา ตัวแปรต่าง ๆ มาสัมพันธ์กันเชิงเหตุและผลที่เกิดขึ้น เป็นต้น

สำหรับการวิจัยครั้งนี้ รูปแบบที่ใช้เป็นเชิงข้อความ ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้ภาษาเป็นสื่อในการบรรยายหรืออธิบายปรากฏการณ์ที่ศึกษาเพื่อให้เห็นมโนทัศน์ โครงสร้างทางความคิด และเชิงสาเหตุ ที่ อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่สามารถอธิบายได้ว่าตัวแปรอิสระตัวใดบ้างที่มีอิทธิพลร่วมกับหลักการสร้างรูปแบบเชิงข้อความ เป็นรูปแบบอธิบายให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม

### 3. ความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบกับทฤษฎี (Model and Theories)

รูปแบบกับทฤษฎีไม่ใช่สิ่งเดียวกัน แต่มีความสัมพันธ์กันใน 2 ลักษณะคือ

(Keeves. 1988 : 215)



3.1 รูปแบบเชิงทฤษฎี (Theoretical Model) คือรูปแบบที่สร้างขึ้นจากแนวคิด ประสบการณ์งานวิจัยหรือตามทฤษฎีที่มีอยู่แล้ว เพื่อหาข้อสรุปในการอธิบาย ทำนายหรือควบคุม ปรัชญาการค้นคว้าของเรื่องที่ศึกษา เพื่อทดสอบรูปแบบกับข้อมูลที่เกี่ยวข้องไว้แล้ว ถ้ามีความ สอดคล้องกันรูปแบบนั้นก็มีความน่าเชื่อถือ อันอาจนำไปสู่กระบวนการสร้างทฤษฎีในเรื่องนั้นๆ ต่อไปดังนั้น การสร้างรูปแบบเชิงทฤษฎีอาจเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของการสร้างทฤษฎีใหม่เท่านั้น

3.2 รูปแบบเชิงปฏิบัติ (Practical Model) หมายถึง รูปแบบที่สร้างขึ้นจากทฤษฎี ที่มีอยู่แล้ว เพื่อให้เข้าใจทฤษฎีนั้นง่ายขึ้นหรือเพื่อนำไปใช้อธิบาย ทำนายอนาคตหรือควบคุม ปรัชญาการค้นคว้าที่ศึกษา ดังนั้นลักษณะของรูปแบบจึงเป็นเพียงแบบจำลองอย่างหนึ่ง ที่ได้จาก การถ่ายทอดจากทฤษฎีไปสู่การปฏิบัติ รูปแบบอาจเป็นรูปแบบง่าย ๆ ไปจนถึงรูปแบบที่มีความ สลับซับซ้อนมากๆ และมีรูปแบบเชิงกายภาพ (Physical Model) ที่เป็นแบบจำลองของวัตถุ และ รูปแบบในสังคม ซึ่งหมายถึงชุดของข้อความเชิงนามธรรมเกี่ยวกับปรัชญาการค้นคว้าที่เราสนใจ เพื่อใช้ นิยามลักษณะหรือบรรยายคุณสมบัติต่างๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจได้ง่าย ดังนั้นรูปแบบจึงไม่ได้ บรรยายหรืออธิบายปรัชญาการค้นคว้าอย่างละเอียดทุกแง่มุม ซึ่งจะทำให้รูปแบบมีความสลับซับซ้อน ยุ่งยากเกินไปในการที่จะทำให้เกิดความเข้าใจได้

รูปแบบที่ใช้ศึกษาค้นคว้าวิจัยปรัชญาการค้นคว้าทางสังคม ควรมีคุณสมบัติ 2 ประการคือ 1) รูปแบบมีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของปรัชญาการค้นคว้าที่ศึกษา และสามารถนำไปใช้ เพื่อหาข้อสรุป โดยอธิบายเทคนิคการทำนายอนาคตหรือปรัชญาการค้นคว้าที่เกิดขึ้นจริงได้ถูกต้อง และ ส่วนการที่จะระบุว่ามีรูปแบบหนึ่ง ๆ จะต้องมีการละเอียดมากน้อยเพียงใดจึงจะเหมาะสม และ รูปแบบนั้นๆ ควรมีองค์ประกอบอะไรบ้าง ไม่ได้มีข้อจำกัดตายตัว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปรัชญาการค้นคว้าและ วัตถุประสงค์ของผู้สร้างรูปแบบที่ต้องการอธิบายปรัชญาการค้นคว้านั้นๆ อย่างไร ซึ่งกล่าวสรุปได้ว่า รูปแบบ หมายถึง แบบจำลองของกรอบแนวคิดที่ได้จากการศึกษา แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แล้วนำมาพัฒนาขึ้นมาเพื่อแสดงหรืออธิบายถึงปรัชญาการค้นคว้าที่จะเกิดขึ้น ให้เป็นกลุ่มแนวคิดและมี ปฏิสัมพันธ์ร่วมกัน และใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ต่อไป

#### 4. การพัฒนารูปแบบ

การพัฒนารูปแบบนั้นอาจจะมีการดำเนินการแตกต่างกันไป แต่โดยทั่วไป แล้วอาจจะแบ่งออกเป็นสองตอนใหญ่ ๆ คือ การสร้างรูปแบบ (Construct) และการหาความตรง (Validity) ของรูปแบบ ส่วนรายละเอียดในแต่ละขั้นตอนว่ามีการดำเนินการอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับ ลักษณะและกรอบแนวคิดซึ่งเป็นพื้นฐานในการพัฒนารูปแบบนั้นๆ การสร้างรูปแบบ (Model) นั้น ไม่มีข้อกำหนดที่ตายตัวแน่นอนว่าต้องทำอะไรบ้าง แต่โดยทั่วไปจะเริ่มต้นจากการศึกษา องค์ ความรู้ (Intensive Knowledge) เกี่ยวกับเรื่องที่เราจะสร้างรูปแบบให้ชัดเจน จากนั้นจึงค้นหา

สมมุติฐานและหลักการของรูปแบบที่จะพัฒนา แล้วสร้างรูปแบบตามหลักการที่กำหนดขึ้น และนำรูปแบบที่สร้างขึ้นไปตรวจสอบความเหมาะสมและหาคุณภาพของรูปแบบต่อไป โดยสรุปการพัฒนาแบบมีหลักการ 4 ประการดังนี้ (Keeves. 1988 : 183)

1. รูปแบบควรประกอบขึ้นด้วยความสัมพันธ์อย่างมีโครงสร้างของตัวเองมากกว่าความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงแบบธรรมดา อย่างไรก็ตามความเชื่อมโยงแบบเส้นตรงเป็นแบบธรรมดาทั่วไปนั้น มีประโยชน์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการศึกษาวิจัยในช่วงต้นของการพัฒนาแบบ
2. รูปแบบควรใช้เป็นแนวทางในการพยากรณ์ผลที่เกิดขึ้นจากการใช้รูปแบบซึ่งสามารถตรวจสอบได้โดยการสังเกต และหาข้อสนับสนุนด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ได้
3. รูปแบบควรจะต้องระบุหรือชี้ให้เห็นถึงกลไกเชิงเหตุผลของเรื่องที่กำลังศึกษานั้น นอกจากรูปแบบจะเป็นเครื่องมือในการพยากรณ์ได้แล้ว ควรใช้รูปแบบในการอธิบายปรากฏการณ์
4. รูปแบบควรเป็นเครื่องมือในการสร้างมโนทัศน์ใหม่ และสร้างความสัมพันธ์ของตัวแปรในลักษณะใหม่ด้วย

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 1. งานวิจัยภายในประเทศ

ภาคภูมิ นิยมวิทย์พันธุ์ (2546 : 79) ได้ทำการศึกษา ความเป็นธรรมมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษากรณี องค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง อำเภอบางขัน จ.ตรัง พบว่า

ด้านนิติธรรม ในด้านนี้มีข้อสังเกตว่าประชาชนยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอข้อบกพร่องข้อบังคับตำบล โดยส่วนใหญ่ประชาชนมักจะใช้วิธีการร้องเรียนผ่านสมาชิกหรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้แก้ไขปัญหาที่ตนเองเผชิญอยู่ ซึ่งมีอยู่หลายปัญหาที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้นำไปประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาและได้ออกเป็นข้อบังคับตำบล ส่วนการอบรมเรื่องกฎหมายท้องถิ่น พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง ได้ดำเนินการในเรื่องนี้น้อย

ด้านคุณธรรม พบว่า คณะกรรมการบริหารและพนักงานส่วนตำบลไม่เคยถูกร้องเรียนเรื่องทุจริตและให้บริการโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีการสื่อสารเพื่อให้เกิดความเข้าใจในแนวทางการปฏิบัติงานที่มีความเป็นธรรมมาภิบาล

ด้านความโปร่งใส พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดงบังได้จัดให้มีกิจกรรมเพื่อประชาสัมพันธ์ข่าวสารขององค์การบริหารส่วนตำบลในหลายรูปแบบ อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้บุคคลหรือองค์กรต่าง ๆ เข้ามาศึกษาและตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง

ด้านการมีส่วนร่วม พบว่า ในหลายกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในตำบลคงบัง องค์การบริหารส่วนตำบล จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนรวมในการวางแผน ดำเนินงานและตรวจสอบ ดังที่พบในกิจกรรมประชุม การวางแผนพัฒนาตำบล 5 ปี หรือวางแผนพัฒนาตำบลประจำปี รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาเป็นกรรมการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง

ด้านความรับผิดชอบ พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีความรับผิดชอบต่อการประชุม โดยไม่ขาดการประชุมบ่อยครั้ง แต่ก็ยังมีบรรยากาศในการประชุมที่มีการแสดงความคิดเห็นหรือการซักถามยังไม่ทั่วถึงและองค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับแผนพัฒนามากกว่าร้อยละ 70 องค์การบริหารส่วนตำบลคงบังให้ความสำคัญกับประชาชนที่มาใช้บริการเป็นอันดับแรก

ด้านความคุ้มค่า พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลคงบัง ได้ทำการจัดซื้อจัดจ้างได้ต่ำกว่าราคากลางที่ตั้งไว้ และได้จัดให้มีการตรวจการใช้งบประมาณอย่างเป็นระบบ โดยมีหลายฝ่ายเป็นผู้ตรวจสอบ รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบการใช้งบประมาณได้ตลอดเวลา แต่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีการอบรมคณะกรรมการบริหารและพนักงานส่วนตำบลในเรื่องเทคนิควิธีการต่าง ๆ ก่อนข้างน้อย

พระมหาสมณชา ชาญ (2547 : 124) ได้ทำการศึกษาทัศนคติของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดมุกดาหารต่อการปฏิรูปการเมืองตามแนวธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมุกดาหาร มีทัศนคติต่อการปฏิรูปการเมืองตามแนวคิดธรรมาภิบาล อยู่ในระดับปานกลาง ทัศนคติในระดับสูง ได้แก่ด้านหลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความมีส่วนร่วม

ส่วนปัญหาที่ค้นพบ ได้แก่ ปัญหาด้านความรู้ความสามารถ ความรับผิดชอบ การวางแผน เป็นต้น สำหรับปัญหาในอนาคตคือ ความแห้งแล้ง การขาดน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค เพื่อการเกษตรกรรม การแข่งขันทางการเมือง ปัญหารวมชาติและระบบนิเวศวิทยาเสื่อมโทรม เป็นต้น นพพล สุรนัครินทร์ (2547 : 82) ได้ทำการศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้

ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชน จังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่าการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ในภาพรวมอยู่ในเชิงบวก เมื่อเปรียบเทียบตามธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่แตกต่างกัน แต่ประชาชนที่มีรายได้ต่างกันมีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน และเมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยด้านขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล และการมีส่วนร่วมในการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ประชาชนมี

ทัศนคติการนำหลักธรรมาภิบาล มาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจใน อบต. นั้นพบว่า ประชาชนมีทัศนคติการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านขนาดของอบต. ไม่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจในองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ปัจจัยด้านขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล ความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระธรรมรัตน์ ธรรมยาฤทธิ์ (2550 : 79) ได้ศึกษาวิจัยระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย ผลการศึกษาพบว่า ระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย อยู่ในระดับปานกลาง ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลเมืองหนองคาย จำแนกตาม อาชีพ การศึกษา และอายุ พบว่าโดยรวมและรายด้านทุกด้าน มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จักรภัทร ชารีคำ (2550 : 87-93) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยัคภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัย พบว่า

1. ระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยัคภูมิพิสัยจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า หลักนิติธรรมและหลักการมีส่วนร่วม อยู่ในระดับมาก ส่วนหลักคุณธรรม หลักความโปร่งใสหลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า อยู่ในระดับปานกลาง

2. การเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยัคภูมิพิสัยจังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามเพศและอายุ พบว่า ประชาชนที่มีเพศและอายุที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน แต่เมื่อจำแนกตามระดับการศึกษา และอาชีพ โดยรวมพบว่าแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05

บวร วิเศษสุนทร (2550 : 95-100) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขต อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ผลการวิจัย พบว่า

1. ระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขต อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย โดยรวมอยู่ในระดับมาก 5 ด้านเรียง



ตามลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้ หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม  
หลักความคุ้มค่าและหลักความมีส่วนร่วม ส่วนหลักความโปร่งใสอยู่ในระดับปานกลาง

## 2. การเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการนำหลักธรรมาภิบาล

มาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขต อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย จำแนกตามเพศ โดยรวม  
ไม่แตกต่างกัน จำแนกตามอายุและการศึกษาพบว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่  
ระดับ .05

ฉลองนพ อัมพรรัตน์ (2550 : 80-81) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การปฏิบัติตามหลัก  
ธรรมาภิบาลของเทศบาลในตำบลกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า

1. การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลด้านหลักนิติธรรม โดยรวมอยู่ในระดับมาก  
เมื่อพิจารณาจำแนกรายด้าน พบว่า มีระดับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก จำนวน  
2 ด้าน ได้แก่หลักนิติธรรมและด้านหลักคุณธรรม และอยู่ในระดับปานกลางจำนวน 4 ด้าน ได้แก่  
หลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบและด้านหลักความคุ้มค่า  
ตามลำดับ

2. การเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของบุคลากรในหน่วยงานการปฏิบัติงาน  
ตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลในตำบลกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า บุคลากรในหน่วยงาน  
ที่มีเพศและระดับการศึกษา ที่มีการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทาง  
สถิติที่ระดับ .05 ส่วนบุคลากรที่มีอายุ และประสบการณ์การทำงานแตกต่างกัน พบว่า มีความ  
แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05

บุญฤทธิ์ เกตุจันง (2550 : 81) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณี เทศบาลนครนทบุรี ผลการวิจัยพบว่าเทศบาลนครนทบุรี  
มีการบริหารงานภายใต้หลักธรรมาภิบาล โดยได้ปฏิบัติภายใต้แนวทางพื้นฐานหลัก 6 ประการของ  
หลักธรรมาภิบาล ส่วนใหญ่เน้นไปที่การบริการประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ  
ร่วมแสดงความคิดเห็นในการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ในการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิด  
ผลสัมฤทธิ์ของงานมากยิ่งขึ้น ปัญหาและอุปสรรคพบว่า กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องในบาง  
เรื่องยังล้าสมัย ไม่ทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ประชาชนและ  
นายทุนบางกลุ่มที่เสียประโยชน์ออกมาเรียกร้อง รวมถึงทำการประท้วงเทศบาล ซึ่งทำให้  
สาธารณชนมองว่าเทศบาลไม่ให้ความเป็นธรรม รวมทั้งเจ้าหน้าที่พนักงานเทศบาลบางคนใช้  
ธรรมาภิบาลในการใส่ร้ายกัน

ปาลาสิมาล์ ชีร์รัฐมานนท์ (2551 : 72) ได้ทำการศึกษา การบริหารงานตามหลัก  
ธรรมาภิบาลของพนักงานเทศบาล : ศึกษากรณีเทศบาลตำบลสำโรงเหนือ อำเภอเมือง จังหวัด



สมุทรปราการ ผลการศึกษาพบว่า พนักงาน เทศบาลตำบลลำโรงเหนือ มีความคิดเห็นต่อ การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาล โดยรวมอยู่ในระดับมาก เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ย มากไปน้อย ได้แก่ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลัก ความโปร่งใส และด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักความมีส่วนร่วม

จันทร์มงคล พันธุ์พาณิชย์ (2553 : 75-76) ได้ทำการศึกษา การบริหารงานตามหลัก ธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลลิ้นฟ้าอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่า

1. การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลลิ้นฟ้า อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยรวมอยู่ใน ระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับปานกลางทั้ง 6 ด้าน เรียงลำดับจาก ค่าเฉลี่ยมากไปน้อย ได้แก่ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้าน หลักความมีส่วนร่วม ด้านหลักความโปร่งใส และด้านหลักความคุ้มค่า

2. ผลการเปรียบเทียบการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหาร ส่วนตำบลลิ้นฟ้า อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการ หมู่บ้าน จำแนกตามประเภทของคณะกรรมการ พบว่า โดยรวมไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05 จำแนกตามหมู่บ้านที่อยู่อาศัย พบว่า โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ธนภรณ์ บัวคำภา (2553 : 79) ได้ทำการศึกษา การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของ บุคลากรใน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ อำเภอเมือง จังหวัด อุตรดิตถ์ ผลการวิจัยพบว่า อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ในฐานะผู้นำหลัก ธรรมาภิบาล ไปปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล และมีการการนำหลักธรรมาภิบาล ไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน ในส่วนของปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาล ไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบนั้น ประกอบด้วย การมีภาวะผู้นำของผู้บริหาร การมีความพร้อมทางด้านทรัพยากรและด้านการเงิน รวมถึงจำนวนบุคลากร สำหรับปัญหาใน การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติที่สำคัญมี 2 ประการ คือการมีระบบการให้รางวัลการประกวด องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลที่ไม่ชัดเจน และ บุคลากรบางส่วน ไม่ยอมรับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล

สาธินี สายสุวรรณ ฉันทะ จันทร์เสนา ละสะอาด บรรเจิดฤทธิ์ (2553 : 77) ได้ทำ การวิจัยปัญหาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอหันคา จังหวัด ชัยนาท ผลการวิจัยพบว่า

1. ปัญหาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล  
อำเภอหันคา จังหวัดชัยนาท ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความ โปร่งใส  
ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ และด้านหลักความคุ้มค่า อยู่ในระดับมาก

2. ผลการเปรียบเทียบปัจจัยส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วน

ตำบลอำเภอหันคา จังหวัดชัยนาท ต่อปัญหาในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การ  
บริหารส่วนตำบลอำเภอหันคา จังหวัดชัยนาท ด้านหลักนิติธรรมพบความแตกต่างเมื่อจำแนกตาม  
รายได้ต่อเดือน ด้านหลักคุณธรรม พบความแตกต่างเมื่อจำแนกตามระดับการศึกษา และรายได้  
ต่อเดือน ด้านหลักความ โปร่งใส พบความแตกต่างเมื่อจำแนกตามรายได้ต่อเดือน ด้านหลักความ  
รับผิดชอบต่อพบความแตกต่างเมื่อจำแนกตามรายได้ต่อเดือน และด้านหลักความคุ้มค่า พบความ  
แตกต่างเมื่อจำแนกตามระดับการศึกษา และรายได้ต่อเดือน

พระปีย์วัฒน์ ปิยสีโล (จักรแต) (2554 : 84) ได้ทำการวิจัย การบริหารงานตามหลัก  
ธรรมาภิบาล ของเทศบาลเมืองแพร่ อำเภอเมือง จังหวัดแพร่ ผลการวิจัยพบว่า

1. การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองแพร่ อำเภอเมือง จังหวัด  
แพร่ โดยรวม อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน

2. ผลการเปรียบเทียบการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหาร  
ส่วนตำบลไชยบุรี อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม ตามความคิดเห็นของประชาชน และบุคลากร  
พบว่าโดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า ด้าน  
หลักความรับผิดชอบต่อ ไม่แตกต่างกัน ส่วนด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักนิติธรรม และด้านหลัก  
ความมีส่วนร่วม แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

ณพัชรูร ศรีชนะ (2555 : 85) ได้ทำการศึกษา การบริหารตามหลักการบริหารกิจการ  
บ้านเมืองที่ดี ขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอปทุมรัตต์ จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการวิจัยพบว่า

1. การบริหารตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วน  
ตำบลในอำเภอปทุมรัตต์ จังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า  
อยู่ในระดับมากที่สุดทั้ง 6 ด้าน เรียงค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย ดังนี้ ด้านนิติธรรม ด้านคุณธรรม ด้านความ  
โปร่งใส ด้านความมีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบต่อ และด้านความคุ้มค่า ตามลำดับ

2. ผลการเปรียบเทียบการบริหารตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของ  
องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอปทุมรัตต์ จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของบุคลากรใน  
องค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกตามประเภทของบุคลากร และระดับการศึกษาพบว่า ไม่แตกต่าง  
กันทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนการจำแนกตามระยะเวลาการปฏิบัติงาน พบว่ามีความแตกต่างกันอย่าง  
มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สันติ ไชยมหา (2555 : 75-76) ได้ทำการวิจัย การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลไชยบุรี อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม ผลการวิจัยพบว่า

1. การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลไชยบุรี อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม โดยรวม อยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ใน ระดับมาก 5 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง 1 ด้าน เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย ได้แก่ ด้านหลัก คุณธรรม ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักนิติธรรม และด้านหลักความมีส่วนร่วม

2. ผลการเปรียบเทียบการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหาร ส่วนตำบลไชยบุรี อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม ตามความคิดเห็นของประชาชน จำแนกตาม สถานภาพ โดยรวมและจำแนกเป็นรายด้านพบว่า ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

3. ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวน การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของ องค์การบริหารส่วนตำบลไชยบุรี อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม ตามความคิดเห็นของประชาชน จำแนกตามหมู่บ้านที่อาศัยอยู่ พบว่าโดยรวม แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และ เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า มีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 จำนวน 3 ด้าน คือ ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักความมีส่วนร่วม และด้านหลักความรับผิดชอบ

## 2. งานวิจัยต่างประเทศ

Pei (1987 : 40 – 41 ; อ้างถึงใน ถนอมจิต ชนะบุญ. 2552 : 63) ได้ศึกษาทางสถิติ ด้วยวิธี Multivariate regression จาก 83 ประเทศ พบว่า การเพิ่มขึ้นของเสรีภาพทางการเมือง 1 หน่วย หรือเสรีภาพทางเศรษฐกิจ 1 หน่วย มีผลโดยตรงที่ทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของการบริหาร จัดการบ้านเมืองที่ดีถึง 3 เท่า ซึ่งหมายถึงการลดของการก่อราษฎร์บังหลวงถึง 3 เท่า นั่นเอง และ สรุปว่าหากจะวัดการก่อราษฎร์บังหลวงและธรรมาภิบาล จะพบว่า ประเทศที่มีเสรีภาพทาง การเมืองและเสรีภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าจะมีธรรมาภิบาลเพิ่มขึ้นและการก่อราษฎร์บังหลวง ลดลง

Scully (1980 : 54 ; อ้างถึงใน ถนอมจิต ชนะบุญ. 2552 : 63) ได้ศึกษาวิจัย ความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตยและระดับพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ 115 ประเทศ ตั้งแต่ปี 1960 -1980 พบว่า ประเทศที่มีลักษณะเปิดทางการเมืองสูงหรือมีความเป็น ประชาธิปไตยมาก จะสามารถเพิ่มรายได้ประชาชาติจริงต่อปีสูงถึงร้อยละ 2.53 ในขณะที่ประเทศ ที่ระบบการเมืองปิด จะเพิ่มรายได้ประชาชาติต่อปีได้เพียงร้อยละ 1.41 แสดงว่าประเทศที่เป็น

ประชาธิปไตยมากกว่าจะมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าประเทศที่เป็นประชาธิปไตยน้อยกว่าถึงร้อยละ 80

Putnam (1998 : 44 – 45 ; อ้างถึงใน ถนอมจิต ชนะบุญ. 2552 : 64) ทำการวิจัย

การปกครองท้องถิ่นในอิตาลี พบว่า แม้ในประเทศเดียวกันมีกฎหมายและการกระจายอำนาจเหมือนกัน แต่การบริหารท้องถิ่นภาคใต้ของอิตาลีกลับมีปัญหาอิทธิพลและการทุจริตน้อยมาก โดยพัฒนาได้แสดงผลการวิจัยไว้ว่า ความสัมพันธ์แนวนอนที่เท่าเทียมกันระหว่างกลุ่มและบุคคลต่าง ๆ ตลอดจนความร่วมมือกันและความเข้มแข็งของกลุ่มประชาคม (Civil society) ในภาคเหนือทำให้การบริหารท้องถิ่นภาคเหนือของอิตาลีทั้งในการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีดีกว่าในภาคใต้ซึ่งมีความสัมพันธ์แบบแนวตั้ง (Vertical relation) ระหว่างเจ้าพ่อ หรือผู้มีอิทธิพลกับบริวารและคนในท้องถิ่น

Blumel (2000 : 90 ; อ้างถึงใน ณพัฑูร ศรีชนะ. 2554 : 72-73) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ความร่วมมือกันระหว่างนักสังคมสงเคราะห์และการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ (ประเทศเคนยา) งานวิจัยนี้พบว่า หลักธรรมาภิบาลมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อความร่วมมือ ต่องานความช่วยเหลือระหว่างประเทศของนักสังคมสงเคราะห์ต่าง ๆ ส่วนปัจจัยอื่นที่ช่วยส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่างนักสังคมสงเคราะห์เหล่านี้ในประเทศเคนยาก็คือความสามารถของนักสังคมสงเคราะห์ในการเข้าถึงวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และรวมไปถึงการปรับตัวเข้าหากันเพื่อที่จะสร้างความร่วมมือเป็นกลุ่มย่อย ๆ เพื่อที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ในการสื่อสาร และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ท้ายที่สุดนักสังคมสงเคราะห์ จากความร่วมมือกันระหว่างประเทศที่มีจำนวนมากในประเทศเคนยา ยังก่อให้เกิดการสร้างสภาพสังคมใหม่ ๆ โดยการนำกิจกรรมและความมีส่วนร่วมต่าง ๆ เข้ามาเป็นปัจจัยในการเชื่อมต่อ

Clarke (2001 ; อ้างถึงใน ณพัฑูร ศรีชนะ. 2554 : 72-73) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การใช้หลักธรรมาภิบาลในการกระจายอำนาจการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศกาน่า พบว่าในประเทศที่ด้อยพัฒนาการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยได้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น โดยประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นทำให้เกิดกลยุทธ์การพัฒนาที่เป็นจริงเป็นจัง มีการปรับตัวในการปฏิบัติต่าง ๆ ของท้องถิ่นโดยใช้หลักธรรมาภิบาลให้เหมาะสมกับท้องถิ่น จนถือเป็นกุญแจสำคัญการใช้หลักธรรมาภิบาลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นแต่ยังคงมีปัญหายู่งอกการที่ยังคงมีการถือพรรคถือพวก

Kimmet (2005 ; อ้างถึงใน ณพัฑูร ศรีชนะ. 2554 : 72-73) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การใช้หลักธรรมาภิบาลมาใช้ในระบบการเมืองการปกครองในอาเซียน 4 ประเทศ ได้แก่ ฟิลิปปินส์ ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซียพบว่าในประเทศที่พัฒนาแล้ว หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีได้

ถูกนำไปใช้ในเชิงของกลยุทธ์ทางการเมืองมากกว่าการนำเนื้อหาสาระไปประยุกต์ใช้ในเชิงนโยบาย โดยพิจารณาเป็นประเทศไปและเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาว่าประเทศเหล่านี้มีการนำหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีไปใช้อย่างไรบ้าง รวมไปถึงการมีส่วนร่วมของหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในการเลือกตั้งในปี 2004 ซึ่งพบว่า หลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวาง และเป็นประเด็นสำคัญในการปฏิรูป รูปแบบการปกครอง นอกจากนี้ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้กล่าวมานี้ ยังได้เรียนรู้ในการนำหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนาการเมืองการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานะที่บ้านเมืองมีความไม่แน่นอนและเศรษฐกิจถดถอย ซึ่งแนวคิดของหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีที่มาจากชาติตะวันตกซึ่งก่อให้เกิดรูปแบบการบริหารใหม่ ๆ และก่อให้เกิดการพัฒนาทางประชาธิปไตย ซึ่งนั่นก็คือหนึ่งในจุดประสงค์ของหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีนั่นเอง

จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่าการบริหารตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาลเป็นสิ่งที่ได้รับความสนใจและนำไปศึกษาอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์กรภาครัฐ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลมีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผลการศึกษบางแห่งอยู่ในระดับมาก และอีกหลายแห่งอยู่ในระดับปานกลาง นอกจากนี้หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีได้ถูกนำไปใช้ในการปฏิรูป รูปแบบการปกครอง และยังได้เรียนรู้ในการนำหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีเพื่อพัฒนาการเมือง การปกครอง ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และก่อให้เกิดการพัฒนาทางประชาธิปไตย ซึ่งเป็นจุดประสงค์ของหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีนั่นเอง ดังนั้นจึงต้องมีการศึกษาอย่างต่อเนื่อง เพื่อแสวงหาแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงให้ดีและมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

### กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยรูปแบบปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ดังนี้



## ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

## ตัวแปรตาม (Dependent Variable)



แผนภาพที่ 3 กรอบแนวคิดการวิจัย