

## บทที่ 2

### วรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษา ความคิดเห็นของประชาคมหมู่บ้านต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลโหรา อำเภอบางบาล จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าจากตำราเอกสารของทางราชการ แนวคิดของนักวิชาการ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะนำเสนอเนื้อหาตามลำดับ ดังนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดเกี่ยวกับประชาคม
3. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร
4. แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล
5. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6. องค์การบริหารส่วนตำบล
7. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลโหรา อำเภอบางบาล จังหวัดร้อยเอ็ด
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

##### 1. ความหมายของความคิดเห็น

ความหมายของคำว่าความคิดเห็น ได้มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

ปทานุกรมสังคมวิทยา (ราชบัณฑิตยสถาน. 2532 : 2546) บัญญัติว่า

- 1.1 ข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริงจากการใช้ปัญญาความคิดประกอบถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ ยืนยัน ได้เสมอ ไปก็ตาม
- 1.2 ทศนะหรือประมาณการเกี่ยวกับเนื้อหาหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง
- 1.3 คำแถลงที่ยอมรับนับถือกันว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในหัวข้อปัญหาที่มีผู้นำมาขอปรึกษา คำว่าความคิดเห็นมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่าเจตคติ ซึ่งมีคำอธิบายไว้ว่า

แนวโน้มนั้นที่บุคคลได้รับมาหรือได้เรียนรู้และเป็นแบบอย่างในการแสดงปฏิกิริยาสนับสนุนหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อบางสิ่งบางอย่างหรือต่อบุคคลบางคน

บุญเรียง ขจรศิลป์ (2534 : 78) กล่าวว่าความคิดเห็นหมายถึง การแสดงออกทางวาจาของเจตคติที่บุคคล กล่าวว่าเขามีความเชื่อ หรือมีความรู้สึกอย่างไรเป็นการแสดงความคิดเห็นของบุคคล ดังนั้น การวัดความคิดเห็นของบุคคลนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้

จำรอง เงินดี (2534 : 2) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่าเป็นความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดในลักษณะที่ไม่ลึกซึ้งเหมือนทัศนคติ ความคิดเห็นนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นการแสดงออกของทัศนคติก็ได้ สังเกตและวัดได้จากคน แต่มีส่วนที่แตกต่างไปจากทัศนคตินั้น เจ้าตัวอาจตระหนักหรือไม่ตระหนักก็ได้

กู๊ด (Good. 1973 : 339) ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า หมายถึง ความนึกคิด ความรู้สึกประทับใจ ความเชื่อการตัดสินใจเกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งไม่อาจบอกได้ว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่

เบสท์ (Best. 1987 : 169) กล่าวว่า ความคิดเห็นคือ การแสดงออกในด้านความเชื่อและความรู้สึกของแต่ละบุคคล โดยการพูดที่นำไปสู่การคาดคะเน หรือการแปลผลในพฤติกรรมหรือเหตุการณ์

ไอส์แซก (Isaak. 1981 : 203) ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า ความคิดเห็นคือการแสดงออกทางคำพูดหรือคำตอบที่บุคคลได้แสดงออกต่อสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง โดยเฉพาะจากคำถามที่ได้รับต่างๆ ไปซึ่งปกติแล้วความคิดเห็นต่างจากทัศนคติ คือความคิดเห็นจะเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะ แต่ทัศนคติจะเป็นเรื่องทั่วไปซึ่งมีความหมายกว้างกว่า

เว็บสเตอร์ (Webster. 1983 : 203) ได้ให้ความหมายว่า ความคิดเห็น คือความเชื่อที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนความแน่นอน หรือความรู้อันแท้จริง แต่จะตั้งอยู่ในจิตใจ ความคิดเห็นและการลงความเห็นของแต่ละบุคคล ที่น่าจะเป็นจริงหรือน่าจะตรงตามที่คิดไว้

จากการให้ความหมายของนักวิชาการหลาย ๆ ท่านพอจะสรุปได้ว่าความคิดเห็นคือ การแสดงออกทางความรู้สึกนึกคิด ทัศนคติ ความเชื่อและค่านิยมของแต่ละบุคคล ที่มีต่อบุคคล สิ่งของ เรื่องราว หรือสถานการณ์ต่างๆ ที่ประสบในสังคม โดยพื้นฐานมาจากภูมิหลัง ทางสังคม ความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ของบุคคลนั้นโดยไม่มีกฎเกณฑ์ที่ตายตัว

## 2. ประเภทของความคิดเห็น

ประเภทของความคิดเห็นได้มีนักวิชาการได้แบ่งไว้ดังนี้

แรมเมอร์ (Rammer. 1965 : 6-7) มีความคิดเห็น 2 ประการ คือ

2.1 ความคิดเห็นเชิงบวกสุด-เชิงลบสุด (Extreme opinion) เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้ และประสบการณ์ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ ทิศทางบวกสุดได้แก่ความรักจนหลง ทิศทางลบสุด ได้แก่ความรังเกียจ ความคิดเห็นนี้รุนแรงเปลี่ยนแปลงได้ยาก

2.2 ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ (Cognitive contents) การมีความเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่น ความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี ชอบยอมรับ เห็นด้วย ความรู้ความเข้าใจในทางที่ไม่ดี ได้แก่ ไม่ชอบ ไม่ยอมรับ ไม่เห็นด้วย

จากความเห็นของนักวิชาการสรุปได้ว่า ประเภทความคิดเห็นสามารถแบ่งได้เป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ ความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้ และประสบการณ์ และความคิดเห็นที่เกิดจากความรู้ความเข้าใจ

## 3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

การแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละคนต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นเรื่องเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเสมอไปและอาจแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับมาจนมีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็น ซึ่งมีนักวิชาการเสนอปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ดังนี้

### 3.1 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็น

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็นว่าขึ้นอยู่กับกลุ่มทางสังคมในหลายประการ คือ (จำเรียง ภาวจิตร. 2536 : 248 - 2410)

3.1.1 ภูมิหลังทางสังคม หมายถึง กลุ่มคนที่มีภูมิหลังแตกต่างกัน โดยทั่วไปจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับชาวชนบท เป็นต้น

3.1.2 กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใคร หรือกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้แก่ผู้ใด หรือการกระทำที่คำนึงถึงอะไรบางอย่างร่วมกันหรืออ้างอิงกันได้ เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่ม หรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเหล่านี้ด้วย

3.1.3 กลุ่มกระตือรือร้น หรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตือรือร้นเป็นพิเศษอันจะก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลต่อการจูงใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีความคิดเห็นที่คล้อยตามกันได้ ไม่ว่าจะให้คล้อยตามในทางที่เห็นด้วยหรือไม่ก็ตาม ในทางตรงข้ามกลุ่มเฉื่อยชาก็จะไม่มีอิทธิพลต่อสมาชิกมากนัก

### 3.2 ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็น

ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็น มีดังนี้ (Oskamp. 1977 : 119-133)

3.2.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and physiological factors) เป็นปัจจัยตัวแรกที่ไม่ค่อยจะพูดถึงกันมากนัก โดยมีการศึกษาพบว่าปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อการศึกษาเจตคติหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้นๆ ได้ ปัจจัยทางด้านร่างกายเช่น อายุ ความเจ็บป่วยและผลกระทบจากการใช้ยาเสพติดจะมีผลต่อความคิดเห็นและเจตคติของบุคคล ยกตัวอย่าง เช่น คนที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมมักจะเป็นคนที่มีอายุมาก เป็นต้น

3.2.2 ประสบการณ์ โดยตรงของบุคคล (Direct personal experience) คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่างๆ จากประสบการณ์โดยตรงเป็นการกระทำหรือได้พบเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ โดยตนเองทำให้เกิดเจตคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่แม่ได้ป้อนน้ำส้มคั้นให้ทานเขาจะมีความรู้สึกชอบ เนื่องจากน้ำส้มหวาน เย็นหอมชื่นใจทำให้เขามีความสุขต่อน้ำส้มคั้นที่ได้รับประทานเป็นครั้งแรก เป็นประสบการณ์โดยตรงที่เราได้รับ

3.2.3 อิทธิพลจากครอบครัว (Parental influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการเลี้ยงดูของแม่และครอบครัว ทั้งนี้เมื่อตอนเด็กเล็ก ๆ จะได้รับการอบรมสั่งสอนทั้งในด้านความคิด การตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกาย การให้รางวัลและการลงโทษซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัวและจากประสบการณ์ที่ได้รับมา

3.2.4 เจตคติและความคิดเห็นของกลุ่ม (Group determinants of attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือเจตคติของบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความคิดเห็นและเจตคติต่าง ๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่มไม่ว่าจะเป็นเพื่อนในโรงเรียนกลุ่มอ้างอิงต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดความคล้อยตามเป็นตามกลุ่มได้

3.2.5 สื่อมวลชน (Mass media) เป็นสื่อต่าง ๆ ที่บุคคลได้รับสื่อต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ จะมีผลทำให้บุคคลมีความคิดเห็น มีความรู้สึกต่าง ๆ เป็นไปตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากสื่อ

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล คือ ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยตรง เช่น เพศ อายุ รายได้ และ สภาพแวดล้อม คือ ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยอ้อม เช่น สื่อมวลชน กลุ่มที่เกี่ยวข้องและครอบครัว

#### 4. การวัดระดับความคิดเห็น

เนื่องจากความคิดเห็น (Opinion) และทัศนคติ (Attitude) มีความหมายรวมทั้งมีลักษณะต่าง ๆ ใกล้เคียงกันมาก ดังนั้น การวัดความคิดเห็นสามารถใช้วิธีการวัดทางทัศนคติได้ด้วยเนื่องจากทัศนคติเป็นพฤติกรรมภายในและไม่สามารถทราบได้เลยว่า บุคคลมีทัศนคติอย่างไร จึงต้องใช้วิธีอนุมานจากพฤติกรรมภายนอกที่บุคคลแสดงออกโดยมีวิธีวัด ดังนี้ (สุพศรีพ พิพิชกุล. 2542 : 16-17)

4.1 การรายงานตนเอง (Self-report measures) เป็นการวัดทัศนคติโดยวิธีการให้ผู้ถูกวัดรายงานตนเองถึงความรู้สึก ทำที่ต่อสิ่งนั้นๆ ซึ่งอาจเป็นไปได้ทั้งทางบวกหรือทางลบไม่ได้แยกวัดองค์ประกอบทั้ง 3 ด้าน คือ ด้านความคิด ความรู้สึก และด้านพฤติกรรม ซึ่งจะวัดเพียงแต่ดี-ไม่ดี โดยมีการวัด ได้แก่

4.1.1 มาตรฐานวัดของเธอร์สตัน (Thurston scale) มาตรฐานวัดแบบนี้สร้างโดยการรวบรวมข้อความที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติที่ต้องการวัดควรจะได้ประมาณ 100 ข้อ เป็นอย่างน้อยโดยมีลักษณะทางบวก (+) อย่างมาก เป็นกลาง และทางลบ (-) อย่างมาก จากนั้นก็ให้เลือกข้อความที่ต่างจากความคิดเห็นของผู้ที่ต้องการจะวัดนำมาคำนวณหามัชฌิม (Medium) และค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ของแต่ละข้อแล้วเลือกข้อความค่ามาตรฐานที่วัดได้ก็จะเหลือเพียง 20 ข้อความหรือมากที่สุดไม่เกิน 45 ข้อความ

4.1.2 มาตรฐานวัดของลิเคิร์ต (Likert-type scales) ลิเคิร์ต ได้สร้างมาตรฐานวัดทางทัศนคติโดยพัฒนามาจากของ Thurston มีข้อความทั้งทางบวก (+) และทางลบ (-) ปะปนกันส่งไปให้ผู้ตอบตัดสินข้อความที่ตรงกับระดับความคิดเห็นของผู้ตอบมากที่สุด ซึ่งมี 5 ระดับ คือ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่มีความเห็นหรือไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วย

อย่างยิ่ง แต่จากการใช้มาตรวัดแบบนี้มักจะพบว่าผู้ตอบ “ไม่มีความคิดเห็น” เป็นส่วนใหญ่ จึงมีการใช้คำพูดว่า “เห็นด้วยเพียงเล็กน้อย” แทน เพื่อให้สามารถวัดความเห็นของผู้ตอบได้

4.2 การจำแนกความหมาย (Semites differential scales) ซึ่ง Osgood เป็นผู้สร้างมาตรวัดแบบนี้โดยประกอบด้วยคำคุณศัพท์ที่บรรยายลักษณะของเป้าหมายที่เราต้องการวัด ที่แสดงลักษณะตรงข้ามกัน เช่น บวก-ลบ ดี-เลว ยินดี-ไม่ยินดี เห็นด้วย-ไม่เห็นด้วย ซึ่งในระหว่างคำศัพท์คู่นี้จะมีช่วงห่างกัน 7 ภาคนั้นผู้ตอบจะเลือกคำที่แสดงความรู้สึกต่อเป้าหมายที่เขาถืออยู่ คะแนนของทัศนคติจะดูจากการรวมคะแนนแต่ละข้อ ซึ่งอยู่ระหว่าง 1-7 คะแนน

4.3 การสังเกตพฤติกรรม (Observation of overt behavior) เป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้เราทราบถึงทัศนคติซึ่งมีผลต่อเนื่องถึงการให้ความคิดเห็นได้ อาจใช้วิธีการสัมภาษณ์ เพื่อให้ผู้ถูกสัมภาษณ์อธิบายเพิ่มเติม รวมทั้งการใช้วิธีการดิงการสะท้อนภาพ เช่น การให้ผู้ถูกศึกษาบรรยายภาพที่ไม่ชัดเจน หรือให้เติมคำหรือข้อความนอกจากนี้ยังมีวิธีการวัดจากผลการทำงานแบบทดสอบแบบปรนัย การวัดจากปฏิกิริยาของร่างกาย เช่น จากอัตราการเต้นของหัวใจ การหดหรือขยายม่านตา และการวัดด้วยการแสดงออกทางหัวใจ

กล่าวโดยสรุป ถึงแม้ไม่สามารถวัดความคิดเห็นได้โดยตรง แต่เนื่องจากความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้วยภาษาพูด ภาษาเขียนจึงสามารถวัดได้จากการแสดงออกดังกล่าว โดยอาศัยเครื่องมือต่าง ๆ เช่น การตอบแบบสอบถาม การฉายภาพ การสัมภาษณ์ และการเล่าความรู้สึก นอกจากนี้ยังมีวิธีการวัดจากผลการทำงานแบบทดสอบ แบบปรนัย การวัดจากปฏิกิริยาของร่างกาย เช่น อัตราการเต้นของหัวใจ การหดและหรือขยายม่านตา และการวัดด้วยการแสดงออกทางหัวใจ เป็นต้น

## แนวคิดเกี่ยวกับประชาคม

### 1. ความหมายของประชาคม

ได้มีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายของประชาคมไว้หลายคน ดังนี้ ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม (2540 : 162) ให้ความหมาย ประชาคม ว่าหมายถึง กลุ่มประชาชนอันหลากหลายที่เกี่ยวข้องพันกันกับพื้นที่หรืออาณาเขตหนึ่ง ๆ เช่น จังหวัด อำเภอ ตำบล กลุ่มจังหวัด และมีความรู้สึกร่วมกันเป็นเจ้าของพื้นที่หรืออาณาเขตนั่น ๆ

ประเวศ วะสี (2541 : 13) ให้ความหมายว่า ประชาคม หมายถึง การที่ประชาชนจำนวนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีอุดมคติร่วมกันหรือมีความเชื่อร่วมกันในเรื่องการติดต่อ

สื่อสารกันหรือมีการรวมกลุ่มกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีความรัก มีมิตรภาพ มีการเรียนรู้ร่วมกัน ในการปฏิบัติบางสิ่งบางอย่างและมีระบบการจัดการในระดับกลุ่ม

ชูชัย ศุภวงศ์ (2541 : 165) ให้ความหมายคำว่า “ประชาสังคม” หมายถึง การที่ผู้คนในสังคมเห็นวิกฤตการณ์หรือสภาพปัญหาที่สลัดซับซ้อนยากแก่การแก้ไขมี วัตถุประสงค์ร่วมกันนำไปสู่การก่อจิตสำนึกร่วมกันมารวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือองค์กรไม่ว่า จะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคสังคม (ประชาชน) ในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนกัน เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาหรือกระทำบางอย่างให้บรรลุวัตถุประสงค์ทั้งนี้ ด้วยความรักความ สนิทสนมกัน ความเอื้ออาทรต่อกันภายใต้ระบบการจัดการโดยมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย

กรมการปกครอง และกรมการพัฒนาชุมชน (2543 : 165) ในหนังสือเผยแพร่ ความรู้เกี่ยวกับประชาคมเรื่อง “21 คำถามเกี่ยวกับประชาคม” ประชาคมหมายความว่า เป็น การรวมตัวกันของสมาชิกในชุมชน เพื่อร่วมกันกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนด้วยตนเอง เช่น การแก้ไขปัญหาชุมชน การวางแผนพัฒนาชุมชน การกำหนดข้อตกลงร่วมกัน โดย กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีวัตถุประสงค์หรือสนใจในเรื่องเดียวกัน เป็น การรวมตัวกันตามสถานการณ์หรือสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นโดยไม่มีใครสั่ง สมาชิกที่มารวมตัว กันมีส่วนร่วมช่วยกันคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการและร่วมรับผิดชอบอย่างเสมอภาคและ เท่าเทียมกันภายใต้ขอบของกฎหมายและศีลธรรมอันดีของสังคม ทำให้สมาชิกเกิดการเรียนรู้ ร่วมกัน มีความรักความเอื้ออาทร ผูกพันต่อกันด้วยความรู้สึกร่วมกันคิดในความเป็นเจ้าของโดย คำว่าประชาคมนี้นักวิชาการหรือผู้รู้บางท่านอาจเรียกว่าเป็น “ประชาคม” ซึ่งเป็น ความหมายที่คล้ายคลึงกัน

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ประชาคม หมายถึง การรวมตัวกันของชุมชน องค์กรของรัฐ เอกชนและประชาชนเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาหรือกระทำการบางอย่างให้ บรรลุวัตถุประสงค์ ภายใต้ระบบการจัดการที่มีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย ซึ่งการจัดองค์กร ให้เป็นไปตามที่ราชการกำหนด ส่วนประชาคมตำบล นั้น หมายความว่า ประชาคมระดับ ท้องถิ่นสำหรับเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

จากการศึกษาแนวคิดและบทนิยามของนักวิชาการหลาย ๆ ท่านข้างต้นที่ให้ ความหมายของประชาคมไว้ อาจสรุปความหมายของประชาคมได้ว่า หมายถึง การรวมตัวของ ชุมชน องค์กรภาครัฐ เอกชน ประชาชน เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาหรือกระทำบางอย่างให้บรรลุ

วัตถุประสงค์ภายใต้ระบบการจัดการที่มีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย ซึ่งการจัดองค์กรให้เป็นไปตามที่ทางราชการกำหนด

## 2. ประชาคมไทย

แนวคิดเรื่องประชาคมที่เกิดขึ้นประเทศไทย เป็นแนวคิดที่ต่อเนื่องมาจากการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ตามความสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เป็นต้นมา ที่มุ่งหมายให้การพัฒนาภายใต้บริบททางสังคมและเศรษฐกิจ อยู่บนรากฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนจากทุกภาคส่วนของสังคม ประชาคมจึงไม่ได้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ หากแต่เกิดมาจากการก่อรูป โดยกระบวนการจัดตั้งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เป็นผลสืบเนื่องให้หน่วยงานภาครัฐดำเนินการขับเคลื่อนประชาคมโดยมุ่งหมายให้ประชาคมเป็นเวทีกลางที่เป็นจุดเริ่มต้นของการเสนอปัญหาความต้องการ ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาร่วมกันของประชาชนในชุมชน ซึ่งก็จะถูกผลักดันหรือส่งผ่านไปให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับท้องถิ่นที่ใกล้ชิด อันได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลางที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบทางตรงอย่างไรก็ตาม มิใช่ว่าในสังคมไทยจะมีเพียงประชาคมที่เกิดจากการจัดตั้งของรัฐเท่านั้น หากแต่ประชาคม โดยธรรมชาติอันเกิดจากการรวมตัวกันของชาวบ้านเฉพาะกลุ่มในสังคมไทยก็มีให้เห็นอยู่ไม่น้อยที่ดำรงอยู่และดำเนินกิจกรรมบนพื้นฐานผลประโยชน์หรือทัศนคติต่อการแก้ไขปัญหาในทำนองเดียวกัน เช่น กลุ่มแม่บ้านทอผ้า กลุ่มหัตถกรรม และประกอบอาชีพเสริม

พิรพล ไตรทศาวิทย์ (2551 : เว็บบไซต์) อธิบายว่า ประชาคมในประเทศไทยที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติก็มีอยู่บ้างแล้ว โดยการรวมตัวกันเองของบรรดาผู้นำชุมชน กลุ่มหัวหน้าและกลุ่มอาชีพที่มีอยู่ในชุมชน ได้รับการยอมรับในระดับหนึ่งและการจัดกระจายอยู่ในพื้นที่ทั่วประเทศ โดยจัดให้มีเวทีกลางของประชาคมเพื่อเป็นจุดเริ่มต้นและแรงกระตุ้นและอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้มีโอกาสพบปะกัน เพื่อร่วมเสนอปัญหาและความต้องการ ตลอดจนแนวทางการแก้ไข ซึ่งบางส่วนอาจร่วมมือช่วยตัวเองได้ที่เหลือก็เสนอให้ส่วนราชการรับไปดำเนินการแก้ไขและในปัจจุบันหมู่บ้าน ตำบลต่าง ๆ จะมีกลุ่มที่ทางราชการจัดตั้งเป็นกลุ่มย่อย ๆ อยู่แล้ว หลายกลุ่ม อาทิ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มแม่บ้าน ฯลฯ เป็นต้น อันมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีเวทีกลางสำหรับการแสดงความคิดเห็นจากทุกฝ่าย เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาส่วนรวม



ประชาคมตำบล ประชาคมหมู่บ้าน ได้รับการกระตุ้นจัดตั้งใหม่หรือรื้อฟื้นขึ้นมาบ้างภายหลังจากสภาพล้มลุกคลุกคลานของประชาคมระดับรากหญ้าจำนวนมากไม่น้อย ซึ่งได้รับผลพวงจากแนวทางการพัฒนาที่หยิบยื่นให้ฝ่ายเดียวของหน่วยงานของรัฐ อันทำให้ประชาคมถูกปลูกกระแสขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งเมื่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้เริ่มดำเนินการจัดทำแผนแม่บทในการพัฒนาประเทศ หรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) ตั้งแต่ช่วงกลางปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา ปีเดียวกันองค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับการประสานให้จัดทำแผนพัฒนาตำบล เพื่อสอดคล้องกับกรอบการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมุ่งเน้นให้ประชาคมหมู่บ้านเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินงานจัดทำแผน เริ่มต้นจากระดับหมู่บ้าน ที่จะต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการแล้วนำไปสู่กระบวนการประชาคมในระดับตำบลจนถึงกระบวนการในระดับอำเภอของแผนพัฒนาอำเภอ โดยอำเภอทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยงให้คำแนะนำ ปรึกษาหารือและเป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ การจัดตั้งประชาคมตำบล ประชาคมหมู่บ้านที่เป็นทางการ เป็นความพยายามและการดำเนินการของภาคราชการสำคัญ ที่เป็นผลมาจากการจัดทำแผนพัฒนาเมื่อช่วงปี พ.ศ. 2543

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการวางแผนพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านกระบวนการที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมและแนวคิดที่เปลี่ยนมาเน้นให้ “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” และใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือช่วยพัฒนาให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น พร้อมทั้งมีการปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนาแบบแยกส่วนมาเป็นบูรณาการแบบองค์รวม โดยมีกระบวนการพัฒนาที่เชื่อมโยงกันในทุกเรื่อง และเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนในสังคมมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน การพัฒนาศักยภาพของคนไทยได้มีการวางรากฐานการพัฒนาในระยะยาว มีการกระจายบริการกว้างขวางยิ่งขึ้น แต่ยังมีประเด็นด้านความไม่เท่าเทียมกันของคุณภาพการบริการระหว่างภาค และระหว่างเมืองกับชนบทที่ต้องแก้ไขอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาศักยภาพของคนไทยยึดแนวคิดและยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เป็นสำคัญ ซึ่งทุกส่วนราชการได้ดำเนินการสอดคล้องกับแผนพัฒนาฉบับที่ 8 เช่น การขยายโอกาสทางการศึกษา โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งส่งผลให้มีการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี แก่ประชาชนในวัยเรียนทุกคน โดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด การพัฒนาระบบให้บริการทางด้านสาธารณสุขทุกระดับ ครอบคลุมทุกพื้นที่ โดยมีสถานียอนามัยเปิดดำเนินการแล้วครบทุกตำบล เป็นต้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการพัฒนาประเทศ การพัฒนาชนบทในด้านต่าง ๆ ที่ผ่านมานั้นยังไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร เพราะในอดีตการทำงานมักมีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญหลายประการ แต่มีสำคัญ ได้แก่

ประการแรก ภาคราชการมีการปฏิบัติงานที่ล่าช้า เนื่องจากระเบียบวิธีปฏิบัติของทางราชการที่มีขั้นตอนยุ่งยากและดูมองว่า “อู้ยอ้าย” นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่ข้าราชการมักจะคิดแทนประชาชนในการจัดทำโครงการต่าง ๆ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาการดำเนินงานที่ไม่ถูกต้องอีกด้วย

ประการที่สอง ประชาชนส่วนใหญ่ขาดแรงกระตุ้นให้เข้ามามีส่วนร่วมคิดร่วมดำเนินการในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ของชุมชน ปัญหาทั้งสองประการนี้เองทำให้เกิดแนวคิดในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน โดยการกำหนดนโยบายที่ชัด “คน” เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และยังเกิดแนวคิด “ประชาคม” ที่จะสนองตอบให้นโยบายดังกล่าวสัมฤทธิ์ผลได้ โดยอาจต้องใช้เวลาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ต่อเนื่องไปจนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จึงจะพอเห็นผลเป็นรูปธรรมได้

การก่อรูปของ “ประชาคม” ใช้ในการก่อรูปของกลุ่มที่จากฝ่ายต่าง ๆ ในพื้นที่ โดยไม่แบ่งแยกแต่อาศัยความร่วมมือกัน เพื่อประโยชน์โดยรวม ที่ผ่านมา “ประชาคม” ในประเทศไทยที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติก็มีอยู่บ้าง โดยการรวมตัวกันเองของผู้นำชุมชน กลุ่มหัวหน้าและกลุ่มอาชีพที่มีอยู่ในชุมชน ซึ่งได้รับการยอมรับในระดับหนึ่งและการกระจายอยู่ในพื้นที่ทั่วประเทศ อย่างไรก็ตามหากจะรอให้มี “ประชาคม” ที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติดังกล่าวแล้วเต็มพื้นที่ประเทศไทย คงต้องใช้ระยะเวลามากในขณะที่ทางภาคราชการเองก็ยังคงดูมองว่ามีการทำงานในรูปแบบเดิมคือ ไม่ได้ฟังเสียงสะท้อนจากประชาชนเท่าใดนัก ขณะเดียวกันประชาชนจำนวนไม่น้อยก็ยังไม่ตื่นตัวพอที่จะเข้ามามีส่วนร่วมคิดร่วมทำโดยจัดให้มีเวทีกลางของประชาคมเพื่อเป็นจุดเริ่มและแรงกระตุ้นและอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้มีโอกาสพบปะกัน เพื่อร่วมเสนอปัญหาและความต้องการ ตลอดจนแนวทางแก้ไข ซึ่งบางส่วนอาจร่วมมือกันช่วยตัวเอง ได้ที่เหลือก็เสนอให้ส่วนราชการรับไปดำเนินการแก้ไข

ประชาคมหรือเวทีกลางตามแนวความคิดนี้ ถึงแม้จะดูมองว่าไม่ได้เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ แต่ถ้าเวทีนี้สามารถกำหนดผู้เข้าร่วมให้ตรงกับกลุ่มที่มีบทบาทในหมู่บ้านแล้ว เวทีนี้จะเป็นเวทีที่สามารถกำหนดให้ส่วนราชการไปฟังความคิดเห็น ปัญหาความต้องการ ก่อนที่จะมีการปฏิบัติจัดทำโครงการ ซึ่งย่อมดีกว่าระบบปัจจุบันที่ยังไม่ค่อยมีการรับฟัง

ชาวบ้านอย่างจริงจังนัก และถ้าเราสามารถประคับประคองการดำเนินงานของประชาชนให้ติดตามขั้นตอน เวทีนี้ก็จะมีความยั่งยืนต่อไปได้

ประเวศ วะสี (2540 : ก - ข) ราษฎรอาวุโสในแวดวงการพัฒนาชุมชนของประเทศไทย นักวิชาการผู้มีชื่อเสียงท่านหนึ่ง ได้กล่าวถึงเรื่องความเข้มแข็งของชุมชนและกรอบคิดระดับตำบล ซึ่งเป็นกรอบที่เล็กที่สุดว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงอันเป็นพระราชดำรัสแห่งพระองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้พระราชทานให้แก่พสกนิกรชาวไทยในวาระความยุ่งยากทางเศรษฐกิจประเทศในช่วงปลายปี พ.ศ. 2540 โดยมีประชาคมตำบลเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของเศรษฐกิจพอเพียง

หากพิจารณาถึงเป้าหมายและแนวทางพัฒนาโครงสร้างส่วนล่างของสังคม จะเห็นได้ว่าแนวทางการพัฒนาที่สำคัญของชุมชนหรือประชาคมตามหลักการของความเป็นหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่น (มีโครงสร้างปกครองส่วนท้องถิ่นตามรูปแบบ องค์การบริหารส่วนตำบล) มีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การเป็นหน่วยเศรษฐกิจพึ่งพาตนเองและหน่วยการปกครองตนเองแบบบูรณาการที่มีความเข้มแข็ง โดยอาศัยหรืออยู่บนพื้นฐานความร่วมมือร่วมใจของบรรดาสมาชิกในชุมชนในการพัฒนากิจกรรมในทุกมิติ ได้แก่ การพัฒนาชุมชน การพัฒนาการศึกษา การพัฒนาสิ่งแวดล้อม การพัฒนาอาชีพและการส่งเสริมรายได้ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การพัฒนาความเข้มแข็งของประชาคมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวก็อาจเกิดขึ้นได้ทั้งจากภายในคือชุมชนว่ากันเอง ก่อตั้งกันเองในลักษณะที่เป็นโครงสร้างการรวมตัวกันของชาวบ้านที่เป็นสมาชิกของชุมชนอย่างไม่เป็นทางการ และด้วยการสนับสนุนส่งเสริมให้มีการจัดตั้งประชาคมขึ้น โดยองค์กรภาครัฐ ดังที่ปรากฏในวิสัยทัศน์มหาดไทย พ.ศ. 2545 -2554 ว่าด้วยบทบาทภารกิจของกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 ส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะและการบริหารการพัฒนาตามศักยภาพของท้องถิ่นอย่างมีคุณภาพและได้มาตรฐานบนพื้นฐานของหลักการประชาธิปไตย โดยมีกลยุทธ์สำคัญในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมตัวกันเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เพื่อศักยภาพให้เข้มแข็งเพียงพอในการดำเนินกิจการสาธารณะ และพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีแนวทางการดำเนินงานสร้างชุมชนให้เข้มแข็งโดย

2.1.1 ส่งเสริมกระบวนการ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจวางแผนดำเนินงานและติดตามผลการแก้ไขปัญหา

2.1.2 เสริมสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการพัฒนา

2.1.3 การตั้งคณะกรรมการอนุกรรมการ คณะทำงานเพื่อพิจารณาเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

2.1.4 จัดประชุม สัมมนาและจัดเวทีประชาคมเพื่อการเรียนรู้และสร้างเครือข่ายผู้ประสานงาน การเสริมสร้างความเข้มแข็งในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน

2.1.5 ดำเนินงานตาม โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนอย่างต่อเนื่อง

2.2 สนับสนุนส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรต่าง ๆ ในการพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชน โดยมีกลยุทธ์ในการสนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชน องค์กรประชาชนและประชาคมเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา การดำเนินการตามแผนและการติดตามประเมินผล การดำเนินการพัฒนาในทุกระดับ และการพัฒนากลไกและระบบการทำงานร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรต่างๆ ในสังคม ด้วยการเสริมสร้างประชาสังคมระดับตำบลให้มีความเข้มแข็งและเป็นภาคีในการวางแผนการพัฒนา และติดตามผลควบคู่ไปกับการจัดให้มีการติดตามประเมินผลโครงการพัฒนาในระดับพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ อีกรูปธรรมหนึ่งในการส่งเสริมบทบาทของประชาคมต่อการบริหารงานท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง ปรากฏในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ที่นอกจากจะได้นิยามความหมายของประชาคมแล้ว ยังได้จำแนกแยกย่อยประชาคมเป็นระดับต่าง ๆ และได้มีบทกำหนดให้ผู้แทนของประชาคมแต่ละระดับ เข้าไปทำหน้าที่เป็นองค์ประกอบในคณะกรรมการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ เปิดให้ผู้แทนประชาคมตำบลที่ชาวบ้านเลือกขึ้นมาเอง เข้าไปเป็นกรรมการในคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น โดยคณะกรรมการดังกล่าว มีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ การกำหนดประเด็นหลักการพัฒนาตำบลให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์พันธกิจ และจุดมุ่งหมายของการพัฒนาตามแผนกลยุทธ์การพัฒนาท้องถิ่นอันจะต้องสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล ตลอดจนปัญหาความต้องการประชาคม และชุมชนด้วยแล้วนำมาจัดทำเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะ 3 ปี เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่น หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในกรณีระดับตำบล

นอกจากนี้เพื่อเป็นการเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและติดตาม การประเมินผล แผนพัฒนาท้องถิ่นประชาคมตำบลก็สามารถส่งผู้แทนเข้าเป็นกรรมการทำหน้าที่ติดตามและ ประเมินผลการปฏิบัติตามแผนตามที่ระบุไว้ในหมวด 6 ข้อ 38 ของระเบียบดังกล่าว

พิทยา สุทรวริภาต (2547 : 60) กล่าวว่า การเกิดขึ้นของประชาคมไทยนั้น เป็นนโยบายของกรมการปกครองที่มอบหมายให้อำเภอเป็นผู้กระตุ้นให้เกิดประชาคม ตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ. 2544 ในลักษณะของการจัดตั้งภายใต้ฐานคิดว่าสังคมไทยเป็นสังคม พุทธศาสนา รักความสงบและชอบการอยู่อย่างอิสระ ประชาคมจึงเป็นกระบวนการ ดำเนินงานภายใต้ความรับผิดชอบของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ที่มีข้าราชการ ในสังกัดกรมการปกครองที่เกี่ยวข้อง และมีบทบาทหน้าที่เป็นผู้ประสานงานของประชาคม ระดับต่างๆ บทบาทหน้าที่ดังกล่าว ได้แก่ การชี้แจงให้ประชาคมเห็นความสำคัญ วัตถุประสงค์ และประโยชน์ของการมีประชาคมในระดับต่างๆ การจัดประชุมประชาคม โดยการวางแผนการประชุม ประสานงานเลือกสมาชิกประชาคม การทำหน้าที่เลขานุการ ตลอดจนการทำความเข้าใจในบทบาทของกระบวนการและฝ่ายต่าง ๆ ที่ต้องเกี่ยวข้องกับ ประชาคม รวมไปถึงการดำเนินงานจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการมี ข้อสังเกตที่น่าสนใจอยู่ประการหนึ่งว่า หากไม่พิจารณาว่าการดำเนินบทบาทดังกล่าวเป็น ความครอบงำของระบบราชการที่มีต่อชาวบ้านในกระบวนการที่ควรปล่อยให้ชาวบ้านว่า กันเองแล้ว การกำหนดประเด็นและให้ชาวบ้านเสนอปัญหาและความต้องการดังที่ปรากฏ ในเอกสารประกอบกับการจัดทำแผนพัฒนาข้างต้น อาจมีนัยสะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการที่คน และมุมมองของทางภาคราชการที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินบทบาทของสมาชิก ประชาคมที่เป็นไปโดยประชาคม และเพื่อประชาคม อันเป็นหลักการสำคัญของความเป็น ประชาคม โดยทำงานควบคู่ไปกับบทบาทในเชิงการสนับสนุนและส่งเสริมความเข้มแข็งของ กระบวนการประชาคมของภาครัฐ

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา บทบาทของกลุ่มประชาคมที่มีภาคราชการสนับสนุน การดำเนินกิจกรรมภายใต้เป้าประสงค์และกรอบแนวทางที่หน่วยงานภาคราชการส่งเสริม ทั้งในแง่การสร้างรายได้ ส่งเสริมอาชีพ รวมตลอดจนถึงการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ ชุมชน ดูจะมีความยากเย็นของการจัดตั้งและเข้มแข็งมากกว่าที่จะปล่อยให้ชาวบ้าน “ว่า กันเอง” เผลอการหลงผิดหลงถูก ซึ่งนัยหนึ่งแล้วก็มีผู้จะทันใจหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่และมี บทบาทหลักการพัฒนาชุมชนเท่าใดนัก โดยหลักการแล้ว ประชาคมตำบล/ประชาคมหมู่บ้าน

นับเป็นผลผลิตของแนวคิดเกี่ยวกับการเสริมสร้างกลุ่มรวมตัวกันของบุคคลในชุมชน เพื่อดูแลปกครองตนเอง ในทำนองเดียวกันคณะกรรมการหมู่บ้านในด้านต่าง ๆ อันได้แก่ การดูแลปัญหาปากท้องชาวบ้าน การทำมาหากิน การส่งเสริมอาชีพ การอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงการควบคุมดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น โดยมีมุ่งผลบั้นปลายให้เกิดประโยชน์แก่คนในชุมชนส่วนรวมเป็นด้านหลัก โดยเป็นไปภายใต้เงื่อนไขหรือเทคนิคกระบวนการจัดกิจกรรมระดมความคิดและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องที่ ที่ยอมรับศักยภาพและความสามารถของชุมชนที่จะจัดการปัญหาต่างด้วยตนเอง ซึ่งได้รับการยอมรับนำไปปฏิบัติอย่างกว้างขวางแพร่หลาย โดยเฉพาะ การริเริ่มของภาคราชการ ภายใต้มนโฑทัศน์ “ร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันจัดการ ร่วมกัน ลงทุน และร่วมกันรับประโยชน์” และอาศัยกระบวนการขับเคลื่อนหลายลักษณะ อาทิ กระบวนการค้นหาจุดอ่อนและจุดแข็งของชุมชนหมู่บ้าน

โดยนัยที่กล่าวมาข้างต้น ประชาคมตำบล/ประชาคมหมู่บ้าน จึงเป็นองค์กรความร่วมมือในระดับรากหญ้า อันมีความสำคัญทั้งในเชิงเป็นผู้กำหนด ทิศทางการพัฒนา และแก้ไขปัญหาของชุมชน บนพื้นฐานของกระบวนการการมีส่วนร่วม ในทำนองนี้ หลักการประชาคมตำบล/ประชาคมหมู่บ้านจึงกลายเป็นหลักการสำคัญหนึ่งที่ได้รับการนำมาปรับใช้เพื่อเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะใช้แผนพัฒนาเป็นเครื่องมือในการบริหารงานซึ่งแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ จุดมุ่งหมาย ยุทธศาสตร์ และแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งการกำหนดโครงการ/กิจกรรม ตัวชี้วัดความสำเร็จของการพัฒนาในระยะยาวอย่างต่อเนื่อง การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้น จะมีความสอดคล้อง เชื่อมโยงกับวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์และแนวทางในการพัฒนาในระดับต่าง ๆ และที่สำคัญองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องดำเนินงานเพื่อตอบสนองต่อปัญหา ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งแสดงออกมาในรูปแบบของแผนแม่บทชุมชน

### 3. ประชาคมในเขตพื้นที่องค์กรบริหารส่วนตำบลโหรา

#### 3.1 องค์กรประกอบ

ประชาคมหมู่บ้านในแต่ละหมู่บ้านในเขตพื้นที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบลโหรา มีองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

3.1.1 ตัวแทนฝ่ายบริหาร ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิก อบต. ในหมู่บ้าน และกรรมการ หมู่บ้าน 3 คน

3.1.1 ตัวแทนฝ่ายกลุ่มประชาชน ผู้แทนกลุ่มอาชีพทุกกลุ่ม ผู้แทนกลุ่มเกษตรกร/เกษตรกรก้าวหน้า ปราชญ์หมู่บ้าน ผู้แทนกลุ่มแม่บ้าน พระที่ชาวบ้านศรัทธา ครูโรงเรียนในหมู่บ้าน 1 คน อาสาสมัครสาธารณสุขมูลฐาน (อสม.) อาสาพัฒนาชุมชน อาสาสมัครประชาสัมพันธ์ สมาชิกอาสาสมัครป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ที่มีอยู่อาศัยในหมู่บ้านนั้นๆ) ผู้แทนธุรกิจเอกชนที่อยู่ในหมู่บ้านองค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ

กรณีองค์ประกอบของประชามหมู่บ้านมีน้อยให้เลือกตัวแทนจากกลุ่มในหมู่บ้านแทน เช่น คัดเลือกตัวแทนคุ่มในหมู่บ้าน ฯลฯ จำนวนสมาชิกประชามควรมีประมาณร้อยละ 5 -10 ของจำนวนประชากรในหมู่บ้าน ประธานประชามหมู่บ้าน และเลขานุการฯ มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกประชามหมู่บ้าน

### 3.2 บทบาทประชามหมู่บ้าน

ประชามหมู่บ้านมีบทบาทหน้าที่ ดังนี้

3.2.1 ทำหน้าที่ตรวจสอบปัญหาที่เกิดขึ้นในตำบล หมู่บ้าน/ชุมชน

3.2.2 นำปัญหาในหมู่บ้าน ตำบลไปหารือในที่ประชุม และรายงานให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตรวจสอบเพื่อให้แก้ไขได้ทันที่

3.2.3 เป็นองค์กรตรวจสอบการดำเนินงานตาม โครงการ และรายงาน

อำเภอทราบ

3.2.4 เป็นเวทีให้ความเห็น และหาแนวทางแก้ไขกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสำคัญๆ เช่น ยาเสพติด การตลาดของผลผลิตการเกษตร การท่องเที่ยว ฯลฯ เป็นต้น

3.2.5 ให้ประชามมีการประชุมอย่างสม่ำเสมอในระดับต้น ประมาณ 1-2 เดือนต่อครั้ง

3.2.6 คัดเลือกผู้แทนประชามไปร่วมเป็นประชามในระดับเหนือขึ้นไป จะเห็นได้ว่าประชามหมู่บ้านมีความสำคัญต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลโหรา อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด เพราะที่ประชามหมู่บ้าน ประกอบด้วยคณะกรรมการที่มาจากฝ่ายปกครอง คือ ผู้ใหญ่บ้าน มาจาก

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งถือได้ว่าเป็นตัวแทน โดยตรงของประชาชน มีหน้าที่ในการอนุมัติงบประมาณและติดตามตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ยังมีตัวแทนภาคประชาชน ตัวแทนกลุ่มอาชีพ และตัวแทนกลุ่มสังคมทุกกลุ่มในหมู่บ้าน บุคคลเหล่านี้มีความสำคัญ มีความรู้ความสามารถ และติดตามการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะเป็นหน้าที่

ดังนั้นในการศึกษาการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลไทรยา อำเภอบางบาล จังหวัดร้อยเอ็ด ประชาคมดังกล่าวจึงน่าจะเป็นกลุ่มบุคคลที่สามารถแสดงความคิดเห็นได้เป็นอย่างดี

## แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

### 1. ความเป็นมาของการบริหาร

การบริหารเกิดขึ้นมาควบคู่กับสังคมและพัฒนามาเป็นลำดับในระยะแรก ๆ อาจเกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือโดยสามัญสำนึก เช่น ระบบครอบครัว วัด กลุ่มสนใจ กลุ่มอาชีพ ต่อมาเมื่อสังคมเจริญขึ้น ความเจริญของโลกได้เปลี่ยนแปลงไปตามลำดับ สังคมมนุษย์จึงมีความจำเป็นในการจัดการวิธีการ จัดระบบความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้น รู้จักแบ่งงาน แบ่งหน้าที่กันเป็นระบบยิ่งขึ้น มีการรวมกลุ่มก่อสร้างกติกาดำเนินวิถีชีวิตให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดการบริหารอย่างมีระบบอย่างกว้าง ๆ ได้ว่า การบริหารได้เริ่มอย่างจริงจังหลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมของโลกเป็นต้นมา และได้พัฒนาก้าวหน้ามาเป็นลำดับ โดยเฉพาะในยุคปัจจุบันได้นำเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาช่วยในการบริหารหรือจัดการมากขึ้นทั้งภาครัฐและภาคเอกชน มีการพัฒนาผู้นำในองค์กรต่าง ๆ เพื่อให้เป็นนักบริหารชั้นมืออาชีพมากขึ้นด้วย ประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มมีระบบการจัดองค์การและการบริหารตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีจอร์จ วอชิงตัน ซึ่งก่อนหน้านั้นประเทศทางยุโรปบางประเทศ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ได้มีการจัดระเบียบการบริหารมาก่อนแล้ว สำหรับการบริการของแต่ละประเทศก็มีข้อแตกต่างกัน การบริหารในสหรัฐอเมริกาเป็นระบบที่เปิดกว้าง เปิดโอกาสให้บุคลากรได้แสดงความสามารถแข่งขันโดยถือเอาผลผลิตเป็นใหญ่ ส่วนประเทศญี่ปุ่น เป็นระบบที่ยึดถือความซื่อสัตย์ ความจงรักภักดีต่อองค์กรเป็นสำคัญ ได้แก่

สำหรับอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่วิทยาการด้านการบริหารได้รับการพัฒนาก้าวหน้าไปมากที่สุดประเทศหนึ่ง โดยถือได้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์แขนงหนึ่งของ



รัฐศาสตร์ที่ใช้ในการบริหารหรือการปกครองประเทศนั้นมีแนวความคิด 2 แนวความคิด ได้แก่ (ปัญญา ปุຍเป็ย. 2534 : 10 -12)

1.1 แนวความคิดที่ว่าการเมืองกับการบริหารแยกจากกันโดยเด็ดขาด เพราะถือว่าการบริหารเป็นงานธุรกิจประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นการถือปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนและกฎหมายที่ระบุไว้เพื่อให้กิจการของรัฐดำเนินไปไปตามเป้าหมาย การบริหารจึงอยู่นอกขอบข่ายการเมือง แนวความคิดนี้เป็นของวูด โรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson)

1.2 อีกแนวคิดหนึ่งคือ การเมืองกับการบริหารแยกกันไม่ออกเพราะกิจการทั้งสองด้านเป็นส่วนหนึ่งของโครงการสร้างการปกครองประเทศ การเมืองเป็นเรื่องการกำหนดนโยบาย ส่วนการบริหารเป็นเรื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผล การเมืองและการบริหารต้องมีความสัมพันธ์ ซึ่งเป็นแนวคิดของ แฟรงค์ เจ กูดนาว (Frank J. Goodnow) งานการบริหารเป็นงานที่เกี่ยวกับการวางแผน การกำหนดเป้าหมาย กำหนดวัตถุประสงค์ แล้วนำยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็ยศิลปะการจูงใจ การตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการที่จะนำเทคนิคใด ๆ มาใช้เพื่อให้บุคคลได้ปฏิบัติภารกิจให้บรรลุจุดหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถดำเนินการได้โดยราบรื่นย่อมต้องพึ่งพาผู้บริหารเข้ามาช่วยในการจัดสรรทรัพยากรทั้งทางด้านบุคคลและวัสดุสิ่งของตลอดจนประสานการทำงานร่วมกันได้โดยไม่ติดขัด จากเงื่อนไขดังกล่าวนี้ จะเห็นถึงงานสำคัญของผู้บริหารที่จะต้องทำงานไปพร้อม ๆ กัน ตลอดเวลาอย่างน้อย 3 ส่วน คือ

1.2.1 ในส่วนที่เป็นผู้นำ มีภาระหน้าที่ในการเป็นผู้นำ ในกิจกรรมขององค์การ

1.2.2 ในส่วนภารกิจ เป็นการจัดระเบียบทรัพยากรต่าง ๆ รวมทั้งประสานการปฏิบัติให้เรียบร้อยตามเป้าหมาย

1.2.3 ในส่วนที่รับผิดชอบ ต้องทำให้งานต่างๆ สำเร็จลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

## 2. ความหมายของการบริหาร

คำว่า การบริหาร ได้มีผู้ให้คำนิยามไว้มากมายหลากหลาย ดังนี้

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 : 6-5) กล่าวว่า คำว่า การบริหารนิยมใช้กับการบริหารราชการหรือการจัดการเกี่ยวกับนโยบาย ซึ่งมีศัพท์บัญญัติว่า รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) และคำว่า การจัดการ (Management) นิยมใช้กับการบริหารธุรกิจ

เอกชนหรือการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ สมพงษ์ เกษมสิน ยังให้ความหมายการบริหารไว้ว่า การบริหารมีลักษณะเด่นเป็นสากลอยู่หลายประการ ดังนี้

- 2.1 การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
- 2.2 การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบ
- 2.3 การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
- 2.4 การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ
- 2.5 การบริหารเป็นการดำเนินการร่วมกันของกลุ่มบุคคล
- 2.6 การบริหารอาศัยความร่วมมือร่วมใจของบุคคล กล่าวคือ ความร่วมมือ

(Collective mind) จะก่อให้เกิดความร่วมมือของกลุ่ม (Group cooperation) อันจะนำไปสู่พลังของกลุ่ม (Group effort) ที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์

- 2.7 การบริหารมีลักษณะการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล
- 2.8 การบริหารมีลักษณะเป็นการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์
- 2.9 การบริหารไม่มีตัวตน (Intangible) แต่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์

สุภรณ์ ศรีพิพล (2539 : 29) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่าเป็นกระบวนการตัดสินใจที่มีจุดหมายของการใช้ทรัพยากร มีคณะบุคคลร่วมมือร่วมใจกันทำงาน เป็นกิจกรรมที่มีการวางแผน การจัดองค์การ การควบคุม การอำนวยการ และการติดตามผล มีผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถ ต้องพึงพาทรัพยากรการบริหาร ได้แก่ คน เงิน วัสดุ และเทคนิคการจัดการว่ามีลักษณะสำคัญ

บาร์นาท (Barnard. 1956 : 28) กล่าวว่า การบริหาร คือ การทำงานให้สำเร็จโดยบุคคลอื่น

ไซมอน (Simon. 1964 : 138) กล่าวว่า การบริหาร คือ กิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ร่วมกันดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง

จากการศึกษาแนวคิดและบทนิยามของนักวิชาการหลาย ๆ ท่านข้างต้นพอจะสรุปความหมายของการบริหารได้ว่า หมายถึง กิจกรรมหรือการดำเนินงานต่าง ๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือกันกระทำ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือ

หลายอย่าง ตามที่บุคคลได้ร่วมกันกำหนดไว้ โดยมีกระบวนการและเทคนิควิธีการทำงานอย่างมีระบบแบบแผน มีขั้นตอนการทำงาน และมีการใช้ทรัพยากรหลาย ๆ ด้าน ด้วยกัน เช่น ทรัพยากรบุคคล วัสดุอุปกรณ์ อาคารสถานที่ ตลอดจนเทคโนโลยีต่าง ๆ อย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ

### 3. ความสำคัญของการบริหาร

#### 3.1 ความสำคัญของการบริหารต่อองค์กร

โดยทั่ว ๆ ไปแล้วการบริหารมีความสำคัญต่อองค์กร ดังนี้ (บุญชนะ อรรถากร.

2515 : 15-16)

3.1.1 ช่วยให้องค์กรบรรลุเป้าหมาย

3.1.2 ช่วยใหบุคคลมีขวัญและกำลังใจในการทำงาน เพราะมีระบบนิเทศ

3.1.3 ทำให้แต่ละคนมีหน้าที่ มีส่วนเป็นเจ้าของเกิดความรับผิดชอบ

3.1.4 ช่วยให้มีการบริหารทรัพยากรการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ

3.1.5 ทำให้การปฏิบัติงานเป็นวิทยาศาสตร์มีระบบมีขั้นตอน

#### 3.2 ความสำคัญของการบริหารขั้นพื้นฐาน

ดังนั้นการบริหารจึงมีความสำคัญในการเพิ่มผลผลิต และเสริมสร้าง ความก้าวหน้า ความมั่นคงให้แก่สถาบันอย่างมาก หน้าที่ของผู้บริหารคือ ต้องทำงานให้สำเร็จ ลุล่วง โดยคณะผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหา การตัดสินใจที่มีข้อมูล อย่างถูกต้อง ดังนั้น เมื่อผู้บริหารอยู่ในฐานะเป็นผู้ตัดสินใจจำเป็นต้องมีทักษะขั้นพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการ คือ

3.2.1 ทักษะด้านเทคนิค คือ ความสามารถในการใช้วิธีการ อุปกรณ์และเทคนิคต่าง ๆ สำหรับปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะทักษะดังกล่าวนี้ได้มาจาก ทั้งประสบการณ์และการศึกษา เช่น นักบัญชี วิศวกร นายช่าง

3.2.2 ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ คือ ความสามารถด้านมนุษยสัมพันธ์เป็น ความสามารถในการจูงใจคนให้ทำงานตามหน้าที่ สร้างความสัมพันธ์ภายในองค์กร ให้ทุกคนเกิดความรู้สึกศรัทธาและภักดีต่อองค์กร

3.2.3 ทักษะด้านความคิด คือ ความสามารถของผู้บริหารในการมององค์กร ในภาพรวมสามารถวิเคราะห์ปัญหาตลอดจนแนวทางแก้ปัญหาเพื่อพัฒนาองค์กร เป็นทักษะ

ที่มีความจำเป็นสำหรับผู้บริหารระดับสูงที่ต้องใช้ความคิดอ่าน วางแผน ตัดสินใจดำเนินการ ทั้งปวงขององค์การ

สรุปความสำคัญของการบริหาร เป็นการเพิ่มผลผลิตและเสริมสร้างความก้าวหน้า ความมั่นคงให้แก่สถาบัน โดยผู้บริหารต้องมีเทคนิคในการบริหาร คือ มีความสามารถในการใช้ วัสดุ อุปกรณ์ มีความสามารถในด้านมนุษยสัมพันธ์ และสามารถวิเคราะห์ปัญหาได้

#### 4. ผู้นำทางทฤษฎีการบริหาร

##### 4.1 ผู้นำทางทฤษฎีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ

เทเลอร์ (Tayler. 1911 : 107 - 109) เป็นเจ้าของทฤษฎีการบริหารตามแนว วิทยาศาสตร์ เน้นการบริหารงานเพื่องานมิใช่เพียงการปฏิบัติตามวิธีง่าย ๆ แบบสามัญสำนึก การทำงานต้องมีหลักเกณฑ์เป็นวิทยาศาสตร์ โดยการแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการ ตัดสินใจดำเนินการเพราะเชื่อว่าจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและผลผลิตมากขึ้นสิ่งที่เทเลอร์ (Taylor) ให้ความสนใจมากที่สุดคือ เวลา และการเคลื่อนไหว

##### 4.2 หน้าที่การบริหารองค์การที่ต่อเนื่อง

ฟาโยล (Fayol. 1949 : 96 - 97) เป็นนักอุตสาหกรรมที่ยึดระเบียบวินัยมาก ได้กล่าวถึงหน้าที่การบริหารองค์การที่ต่อเนื่องกันไว้ 5 ประการ

4.2.1 การวางแผนและการกำหนดทิศทางเพื่ออนาคต

4.2.2 การจัดองค์การ จัดระบบงานเพื่อการปฏิบัติ

4.2.3 การจัดคนเข้าทำงานตามความรู้ความสามารถ สั่งการหรืออำนวยการ

4.2.4 การสั่งการหรืออำนวยการ

4.2.5 การกำกับควบคุมงานและการติดตามผล

##### 4.3 แนวคิดในการบริหารองค์การ

เมโย (Mayo. 1967 : 45 - 49) มีแนวคิดในการบริหารองค์การด้วยการ เสริมสร้างมนุษยสัมพันธ์ภายในเพราะเชื่อว่าการปฏิบัติภารกิจใดๆ ถ้าบุคลากรมีความเข้าใจ เห็นใจ ที่ดีต่อกันแล้วก็จะทำให้เกิดขวัญ กำลังใจและผลผลิตตามมา ดังนั้น วิธีแก้ปัญหของ เขาได้รับความสนใจจากนักบริหารมากในระยะหลัง โดยเฉพาะองค์การธุรกิจซึ่งแนวความคิด ที่สำคัญนั้น มีดังนี้

4.3.1 คนไม่ใช่เครื่องจักร แต่เป็นสิ่งมีชีวิต มีขวัญ ต้องการได้รับสิ่งเร้าหรือ แรงกระตุ้นที่ดี การทำงานจึงจะดีขึ้น

4.3.2 ปริมาณการทำงานของคนไม่ใช่ขึ้นอยู่กับความสามารถ ทางกายภาค แต่เพียงอย่างเดียว หากขึ้นอยู่กับความสามารถทางสังคม และทางจิตวิทยาด้วย

4.3.3 บำเหน็จรางวัลทางจิตใจมีผลต่อการกระตุ้นการทำงานและให้ความสนใจมากกว่าบำเหน็จทางด้านวัตถุ

4.3.4 การแบ่งแยกการทำงานตามลักษณะเฉพาะของงานมิได้เป็นหลักประกันว่าอำนาจประโยชน์สูงสุดในการทำงานเสมอไป

#### 4.4 ระบบการบริหารราชการ

ระบบการบริหารของเวเบอร์ (Weber, 1968 : 10–20) หรือการบริหารแบบระบบราชการมีมาช้านานและมีอิทธิพลในระบบราชการยิ่ง เพราะเป็นระบบที่กำหนดหน้าที่ไว้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับบัญชาใครขึ้นกับใคร ใครควบคุมใคร จะบัญญัติไว้ชัดเจน ระบบนี้มีข้อพิพาททวิภาคีถึงข้อดีข้อเสียกันมาก ถึงแม้ระบบบริหารจะได้รับการพัฒนาก้าวหน้าเป็นลำดับ แต่ทฤษฎีของท่านก็ยังมีอิทธิพลมาถึงปัจจุบัน โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

4.1.1 มีการกำหนดหน้าที่อย่างแน่นอนของแต่ละคน

4.1.2 มีการบังคับบัญชาเป็นขั้นตอน

4.1.3 มีเกณฑ์วางไว้เป็นแบบแผนปฏิบัติและยึดเป็นธรรมเนียม

4.1.4 การปฏิบัติงานไม่ยึดตัวบุคคล เน้นความถูกต้องยุติธรรม

4.1.5 การคัดเลือกคนเข้าสู่องค์การใช้ระบบคุณธรรม

4.1.6 ยึดหลักประสิทธิภาพของงานและส่งเสริมคนทำงานดี

4.1.7 องค์การราชการต้องต่อเนื่องยุคยังมีได้

4.1.8 หน้าที่และความรับผิดชอบมีความสำคัญมากในการบริหาร

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารของนักวิชาการหลาย ๆ ท่านอาจสรุปได้ว่า การบริหาร คือ การบริหารงานให้เสร็จตามเป้าหมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง คน เงิน วัสดุ ให้เกิดผลงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ดังนั้น การบริหารที่ดีต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ มีประสิทธิภาพสูงสุด ประหยัดมากที่สุด ใช้เวลาน้อยมากที่สุด ใช้ต้นทุนต่ำที่สุด มีผลงานสมบูรณ์ที่สุด และตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการสูงสุด

## แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

### 1. คำนิยามและความหมายของธรรมาภิบาล

มีผู้ให้คำนิยามของคำว่า “ธรรมาภิบาล” ไว้มากรวมทั้งองค์กรต่าง ๆ ที่ได้ นำไปใช้ดังนั้นก็รวบรวมคำนิยามที่องค์กรหลักและบุคคลสำคัญที่มีบทบาทในการส่งเสริม ธรรมาภิบาลได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

ธนาคารโลก หรือ World Bank ได้นำไปใช้ครั้งแรกเมื่อประมาณปี ค.ศ. 1989 ซึ่งใช้ในรายงานเรื่อง “Sub-Sahara : From Crisis to Sustainable Growth” (นฤมล ทับจุมพล. 2541 : 15 – 31) โดยให้ความหมายว่า “ธรรมาภิบาล เป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มี การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทาง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา” ความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลเพื่อช่วย ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยรัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ที่ทำให้มีการดำเนินการทำให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการฝ่ายนิติบัญญัติและสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบและตรวจสอบได้

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ให้คำนิยาม ธรรมาภิบาล ว่าการมุ่งความ สนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้แน่ใจว่านโยบาย ที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้าง ผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้ (อมรา พงศาพิชญ์ และนิตยา ภัทรสิทธิ์คะพันธ์. 2541 : 18)

ธีรยุทธ บุญมี (2541 ก : 12) ซึ่งว่าความคิดธรรมรัฐเป็นการมอบอำนาจทาง การเมืองการปกครองแบบใหม่ที่แข็งทื่อตายตัว แต่ให้ปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาชนให้มี ลักษณะแยกย่อยมากขึ้น แนวคิดธรรมรัฐ คือ การเป็นหุ้นส่วนกันในการบริหารและปกครอง ประเทศโดยรัฐ ประชาชน และเอกชน ซึ่งขบวนการอันนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนดี ซึ่งแนวคิดนี้เกิดจากการที่ ประชาชนเห็นว่า ระบบราชการล่าช้าทุกส่วนต้องการปฏิรูป ต้องมีการปรับโครงสร้าง ราชการให้ดีขึ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และประชาชนต้องการให้มีการตรวจสอบ โดยสื่อมวลชนและนักวิชาการ ธีรยุทธ บุญมี เป็นผู้มืออธิบายว่า ธรรมาภิบาลเป็นกระบวนการ ความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างภาครัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ซึ่งทำให้การบริหาร ราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความร่วมมือของ

ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทยต้องปฏิรูประบบ 4 ส่วน คือ ปฏิรูปภาคราชการ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคเศรษฐกิจสังคม และปฏิรูปกฎหมาย

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

ลิขิต ชีรเดวิน (2541 : 8) ให้คำนิยามธรรมาภิบาล หมายถึง กระบวนการปกครองบริหารที่อาศัยปรัชญาหลักการที่ถูกต้องเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อประเทศชาติและสังคมมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของสังคมและนำมาซึ่งความเจริญในด้านต่าง ๆ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ระบุหลักการของคำนิยาม การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ไว้ดังนี้ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้ สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน”

อานันท์ ปันยารชุน (2542 : 16) กล่าวถึง ธรรมาภิบาลว่า “ธรรมาภิบาลเป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้ทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้”

ประมวล รุจนเสรี (2542 : 48) ได้นิยามความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นระบบโครงสร้างกระบวนการและความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดีได้ทรัพย์สินมาด้วยความชอบธรรม เป็นความดี สนับสนุนให้คนประพฤติดี คนควรบูชาความดี ไม่ใช่ทรัพย์สิน ด้วยเหตุนี้ธรรมาภิบาล จึงมุ่งเน้นสร้างคนให้มีคุณงามความดีให้บูชาคุณงามความดีมากกว่าจะเน้นระบอบการปกครอง

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

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 26) ได้ให้คำนิยามธรรมาภิบาลไว้ว่ามาจากคำว่า ธรรมะและอภิบาล ซึ่งมาจากภาษาอังกฤษใช้คำว่า Good และ Governance เมื่อนำมารวมกันก็หมายถึง การบริหารจัดการที่ดี ทำให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกคนทุกส่วน Stakeholder ได้ในส่วนของเขาคงจะได้ด้วยวิธีการบริหารที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบ ยึดมั่นในหลักคุณธรรม และตอบสนองความต้องการของคนที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

สำนักงานโครงการแห่งสหประชาชาติ (United Nations and Development Programmed : UNDP) “ธรรมาภิบาล” หมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และสถาบันต่าง ๆ ที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความเห็นที่แตกต่างกันบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรมเพื่อให้อุ่นใจได้ว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ขึ้นอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา (สุจิต นิมิตกุล. 2543 : 13)

บุญบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี (2544 : 10) ได้นิยามว่า ธรรมาภิบาล เป็นกลไกเครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองโดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือ จากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนอย่างจริงจังต่อเนื่อง มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

องค์การสหประชาชาติ หรือ United Nations : UN ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาล เพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส



ธรรมาภิบาล คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกันได้ (สถาบันพระปกเกล้า. 2549 : 7)

โคฟี อานัน (Kofi Annan) อดีตเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ กล่าวว่า ธรรมาภิบาลเป็นแนวทางการบริหารงานของรัฐที่เป็นการก่อให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม สร้างเสริมประชาธิปไตย มีความโปร่งใสและเพิ่มประสิทธิภาพ (สถาบันพระปกเกล้า. 2549 : 2)

ถวิลวดี บุรีกุล กล่าวว่า คำว่า การบริหารจัดการที่ดีหรือบางคนใช้ว่า ธรรมาภิบาล เกิดจากคำว่า “ธรรม” บวกกับ “อภิบาล” (การรักษาเชิงธรรม) มาจากภาษาอังกฤษว่า Good Governance โดยคำว่า Governance (การอภิบาล) คือ วิธีการใช้อำนาจเพื่อการบริหารทรัพยากรองค์การ Good Governance (ธรรม + อภิบาล = ธรรมาภิบาล) จึงเป็นวิธีการที่ดีในการใช้อำนาจเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2548 : 239)

จากการศึกษาความหมาย และคำอธิบายความหมายของคำว่า ธรรมาภิบาล ดังกล่าวข้างต้นแล้วนั้น อาจสรุปความหมาย ของธรรมาภิบาลได้ว่า ธรรมาภิบาลเป็นคำที่ใช้ในภาษาไทยได้หลายคำ เช่น ธรรมรัฐ ประชาธิปไตย คุณาภิบาล หรือการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งเป็นลักษณะของการปกครองหรือการบริหารงานด้วยหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีงาม มีแนวทางการแก้ไขปัญหาและพัฒนาโดยเน้นการใช้กระบวนการ การมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนของสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชนอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง เพื่อให้มีพื้นฐานทางด้านประชาธิปไตยที่เข้มแข็งและมีเสถียรภาพ มีความชอบธรรมทางด้านกฎหมาย มีโครงสร้างการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส มีความคุ้มค่า ความเป็นธรรมและสามารถตรวจสอบได้

## 2. องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

ความหมายหรือวัตถุประสงค์และการส่งเสริมการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในหน่วยงานต่าง ๆ มีความแตกต่างกันไปเพราะการปกครองตามหลักธรรมาภิบาลมีหลากหลายวิธีการ องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลนั้นมีการกำหนดไว้แตกต่างกันไปเช่นกัน แต่จะมีองค์ประกอบร่วมที่คล้ายคลึงกันซึ่งเป็นรากฐานของการสร้างธรรมาภิบาล ซึ่งจะหยิบยกองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลมาพิจารณาดังต่อไปนี้

## 2.1 องค์ประกอบของหลักกรรมรัฐ

อานันท์ ปันยารชุน (2541 : 12) ให้ความเห็นว่า ธรรมรัฐ คือ การปกครอง บ้านเมืองและการบริหารที่มีประสิทธิภาพมีความเที่ยงธรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ท่านเห็นด้วยกับองค์ประกอบของธรรมรัฐที่เสนอโดยธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียและได้ขยายความพร้อมทั้งเสนอองค์ประกอบเพิ่มเติม ดังนี้

2.1.1 การทำงานอย่างหลักการและรับผิดชอบ ซึ่งหมายความว่า การตัดสินใจกระทำใด ๆ หรือ มาตรการที่นำไปใช้ในการกระทำใด ๆ ก็ดี ต้องสามารถ อธิบายโดยมีข้อมูลให้บุคคลที่เกี่ยวข้องรับรู้ได้ว่าเหตุใดจึงตัดสินใจอย่างนั้น ซึ่งเมื่อมีการตัดสินใจไปแล้วผลออกมาอาจดีหรือไม่ดีก็ได้ แต่บุคคลต้องรับผิดชอบต่อการตัดสินใจของเขา ในประเด็นนี้ไม่ใช่เรื่องของการถูกหรือผิดแต่ต้องการแสดงความโปร่งใสหรือ ความบริสุทธิ์ใจว่ามีปัจจัยอะไรที่นำไปสู่การตัดสินใจนั้น และเมื่อตัดสินใจแล้วก็สามารถ อธิบายให้กับบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียทราบได้

2.1.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนเริ่มตั้งแต่การเลือกตั้ง การมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจนโยบาย เช่น การมีประชาพิจารณ์ ประชาคมติ การเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมาย ในหมวดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การเข้าชื่อกันเพื่อดำเนินการ ให้มีการถอดถอนชื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากมีพฤติกรรมร้ายผิดปกติ หรือ ส่งไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ใช้อำนาจฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญและต่อกฎหมายอื่น ๆ หรือแม้แต่ การชุมนุมเดินขบวน เป็นต้น ทั้งหมดที่กล่าวมานี้คือการประกันว่าผู้อยู่ในตำแหน่งบริหาร รวมทั้งข้าราชการจะไม่ทำการละเมิดต่อการปกครองแบบธรรมรัฐ

2.1.3 ความสามารถคาดการณ์ได้ หมายถึง ความสามารถที่จะคาดการณ์ ทำนายถึงความก้าวหน้าและการเปลี่ยนแปลงใดๆ ได้

2.1.4 ความโปร่งใส ธรรมรัฐจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าทุกอย่างอยู่ภายใต้ระบบ ที่เต็มไปด้วยความน่าสะพรึงกลัวหรือภายใต้อำนาจรัฐและระบบราชการที่ล้นฟ้า โดยที่ ประชาชนไม่มีสิทธิที่จะทราบข้อมูลข่าวสารมีกระบวนการปกครอง และการบริหารที่ขาด ความโปร่งใส มีการอ้างถึงความลับราชการอยู่เสมอ ประชาชนต้องตกอยู่ในสภาวะจำยอม ไม่มีหนทางของการเรียกร้องความยุติธรรมหรือเรียกร้องสิทธิได้ ฯลฯ ตัวอย่างกรณี พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2540 ที่ให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางราชการได้ จากที่เมื่อก่อนว่า “ความลับทางราชการ” ถูกนำมาใช้เป็นข้ออ้างของบรรดาข้าราชการทั้งหลายในการที่จะ

ไม่อนุญาตให้ประชาชนรับรู้หรือเข้าถึงเอกสารตลอดจนข้อมูลข่าวสารของหน่วยราชการแทบทุกแห่ง ทั้งนี้เพราะมีระเบียบและกฎหมายที่เอื้อต่อการให้ความคุ้มครองความลับทางราชการ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองความลับในราชการ พ.ศ. 2488 เป็นต้น จนทำให้ทั้งสองฝ่ายคือทั้งข้าราชการและประชาชนยอมรับเป็นหลักการสำคัญว่า ประชาชนทั่วไปไม่มีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการหากรับรู้ได้เป็นเพียงข้อยกเว้นของหลักการดังกล่าว ซึ่งต้องอยู่ภายใต้ดุลยพินิจของข้าราชการระดับสูงของหน่วยงานนั้นๆ อีก นอกจากนี้เป็นข้ออ้างในการกีดกันสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนแล้วความลับทางราชการบางครั้งก็อาจเป็นช่องทางในการใช้อำนาจหน้าที่ที่ถูกไม่ควรได้อีกด้วย ดังที่มีผู้กล่าวว่า “ความลับอาจเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมได้” ในหลายประเทศจึงถือว่า “สิทธิในการรับรู้” (Right to Know) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญเพื่อใช้ในการควบคุมตลอดจนตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบ้านเมืองให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามครรลองครองธรรม

2.1.5 หลักนิติธรรม หมายถึง การปกครองโดยกฎหมาย กล่าวคือ บุคคลทุกคนเสมอกันในกฎหมาย บุคคลจะต้องรับโทษเพื่อการกระทำผิดอันใดเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และจะต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีจากศาลยุติธรรมที่มีความเป็นอิสระในการชี้ขาดตัดสินคดี เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างบุคคลกับบุคคลด้วยกันเอง หรือระหว่างบุคคลกับรัฐ จะเห็นได้ว่าในระบบนี้ นอกจากการมีระบบกฎหมายที่มีความยุติธรรมต่อสังคมและต่อปัจเจกบุคคลแล้วผู้ใช้กฎหมาย เช่น ตุลาการ อัยการ ทนายความ ตำรวจ ฯลฯ จะต้องเป็นผู้มีคุณภาพและมีความเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง มีความเป็นอิสระที่ไม่ขึ้นต่อผลประโยชน์หรืออำนาจของคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดในประเทศ ที่เป็นประชาธิปไตยทั้งหลาย จึงยอมรับกันว่าการที่รัฐเข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจการของเอกชนนั้นสามารถกระทำได้ และไม่ถือว่ากระทบกระเทือนต่อหลักการประชาธิปไตย หากการเข้ามาเกี่ยวข้องของรัฐนั้นเป็นการทำให้เกิดความยุติธรรมทางสังคมและประชาชนส่วนรวมได้ประโยชน์

## 2.2 องค์ประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาล

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 32-33) กล่าวว่า กระบวนการที่เป็นหัวใจและเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาลนั้นที่ 3 ส่วน ที่ต้องเชื่อมโยงกัน คือ

2.2.1 การมีส่วนร่วมของทุกภาคในการบริหารจัดการสังคม

2.2.2 ความโปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจซึ่งทำให้การทุจริตและบิดเบือนผลประโยชน์ของภาคอื่นๆ ไปเป็นการกระทำได้ยากหรือไม่ได้

2.2.3 ความรับผิดชอบที่ต้องตอบคำถามและถูกวิจารณ์ได้รวมทั้ง  
ความรับผิดชอบในผลการตัดสินใจ

### 2.3 องค์ประกอบในการสร้างหลักธรรมาภิบาล

กระทรวงมหาดไทย องค์ประกอบในการสร้างการบริหารกิจการ  
บ้านเมืองและสังคมที่ดีของกระทรวงมหาดไทย มี 11 องค์ประกอบจะเห็นได้ว่าองค์ประกอบ  
ของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยกระทรวงมหาดไทย เน้นด้านการบริหาร การปกครอง การ  
พัฒนา และการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นสายงานที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบโดยตรง ดังนี้  
(สุดจิต นิमितกุล. 2543 : 24)

2.3.1 การมีส่วนร่วม เป็นการมีส่วนร่วมทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ของ  
รัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการที่สอดคล้องกัน เพื่อบรรลุ  
เป้าหมายในการให้บริการประชาชน

2.3.2 ความยั่งยืน มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักการของความสมดุลทั้ง  
ในเมืองและชนบท ระบบนิเวศน์และทรัพยากรธรรมชาติ

2.3.3 ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งชอบธรรม และให้การยอมรับ  
การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ประชาชน  
พร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตัวไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

2.3.4 มีความโปร่งใส ข้อมูลต่างๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการ  
ดำเนินการและสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินงานที่เปิดเผยชัดเจนและเป็นไปตามที่  
กำหนดไว้

2.3.5 ส่งเสริมความเป็นธรรมและความเสมอภาค มีการกระจายการ  
พัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ มีระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ชัดเจน

2.3.6 มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากรและวิธีการบริหารกิจการ  
บ้านเมืองและสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องรับการพัฒนาความรู้และทักษะ  
เพื่อให้สามารถนำไปใช้กับการทำงาน และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน  
เพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

2.3.7 ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ เปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและ  
ชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้า  
มามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

2.3.8 การถอดทอนอคถ์และการยอมรับต่อทัศนคติที่หลากหลาย รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หากจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

2.3.9 การดำเนินงานตามหลักนิติธรรม พัฒนา ปรับปรุง แก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยเป็นธรรม

2.3.10 ความรับผิดชอบ เจ้าหน้าที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

2.3.11 เป็นผู้กำกับดูแลแทนการควบคุม โอนงานบางอย่างไปให้องค์กรท้องถิ่นใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด หรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้เอกชนดำเนินงานแทน

#### 2.4 หลักธรรมาภิบาลสำหรับข้าราชการพลเรือน

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

2.4.1 หลักนิติธรรม ได้แก่ กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรม มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอ การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรม เป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใสและตรวจสอบได้ในกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่าง ๆ

2.4.2 หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสำรวจความพึงพอใจของผู้ใช้บริการของรัฐและหน้าที่ของส่วนราชการ จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวน เจ้าหน้าที่ของรัฐเกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจของส่วนราชการ มีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ

2.4.3 หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การได้รับการยอมรับและความพอใจจากผู้รับบริการ และผู้ที่เกี่ยวข้อง การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่ได้ขึ้นจากการปฏิบัติงาน และจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

2.4.4 หลักความคุ้มค่า ได้แก่ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพและความมีประสิทธิภาพ ทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ

2.4.5 หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น หรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชน ในการดำเนินการต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม

2.4.6 หลักคุณธรรม ได้แก่ การร้อง หรือร้องทุกข์ ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและมีระเบียบวินัย

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการพลเรือน (2546 : 1-90) หรือที่เรียกว่า ก.พ.ร. ได้ทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพดูแลติดตามประเมินผล การปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ที่วางไว้ การนำเจตนารมณ์ไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลนั้น สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ดำเนินการจัดวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศระบบราชการไทย พ.ศ. 2546 - 2550 เพื่อเป็นกรอบทิศทางและแนวทางในการนำไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติงานโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการรวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ ในการปฏิบัติหน้าที่ของ ส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชนการเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ตามความเหมาะสมของภารกิจ

## 2.5 หลักการสำคัญของธรรมาภิบาล

จากหลักการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 ดังกล่าว มีความมุ่งหมายในการนำวิธีการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีที่พระราชกฤษฎีกาฯ นี้ให้ความสำคัญนั้นประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 หลักการ ได้แก่

2.5.1 หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตาม

กฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล

2.5.2 หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นความถูกต้องดีงาม โดยตรงรังค์ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นอย่างแก่สังคม และส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัยประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

2.5.3 หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

2.5.4 หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม รับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแสดงความคิดเห็น การได้สวนสาธารณะ ประชาสัมพันธ์ การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

2.5.5 หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึก ในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นใน การแก้ไขปัญหาดลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจาก การกระทำของตน

2.5.6 หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยตรงรังค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่าง คุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันในเวทีโลก และรักษาพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

## 2.6 หลักพื้นฐานสำคัญของธรรมาภิบาล

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

2.6.1 หลักนิติธรรม ความหมายของหลักนิติธรรม ได้แก่ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้ในองค์กรเป็นข้อตกลงร่วมกันและการบังคับใช้ กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ ดังกล่าวต้องเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับจากสมาชิกทุกฝ่ายในองค์กร กฎ และข้อบังคับเหล่านั้น

ต้องนำมาซึ่งความเสมอภาคของสมาชิกในองค์กร รวมทั้งสร้างภาพเอื้อต่อการควบคุมและพัฒนาสังคมนั้นด้วย

2.6.2 หลักคุณธรรม ความหมายของหลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนการทำงานให้มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ เป็นพลเมืองดี คือ ปฏิบัติตามพรവാสธรรม ได้แก่

สัจจะ คือ การรักษาความสัตย์

ทมะ คือ การรู้จักข่มใจตนเอง

ขันติ คือ การอดทน อดกลั้นและการอดออม

จาคะ คือ การรู้จักละวางความชั่ว ความทุจริต

2.6.3 หลักความโปร่งใส ความหมายของหลักความโปร่งใส คือ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในองค์กร โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เช่น บุคลากรในองค์กรรู้ขั้นตอน วิธีการทำงานที่ดี ต้องงานและสามารถตรวจสอบการทำงานได้ภายในองค์กรจะต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจในการบริหารงาน บริหารเงิน บริหารคนและมีการสื่อสารที่ดีภายในองค์กร เช่น มีการกระจายข่าวรายวัน หรือรายสัปดาห์ ให้สมาชิกในองค์กรได้ทราบความเคลื่อนไหวขององค์กร

2.6.4 หลักความรับผิดชอบต่อสังคม ความหมายของความรับผิดชอบต่อสังคม หมายถึง ความมุ่งมั่นและตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถให้บรรลุผลสำเร็จสอดคล้องตามกฎหมายระเบียบขององค์กร ปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกต่อหน้าที่ สังคม ประชาชนและประเทศชาติ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้รับบริการและส่วนรวมเป็นสำคัญ รวมทั้งยอมรับผลที่เกิดจากการปฏิบัติงานดังกล่าวทั้งที่เป็นผลดีและผลเสีย ตลอดจนพร้อมแสดงข้อเท็จจริงในการประกอบภารกิจต่อสาธารณชน สามารถชี้แจงเหตุผลได้และพร้อมรับการตรวจสอบจากสาธารณะ

2.6.5 หลักความมีส่วนร่วม ความหมายของความมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือนุคคลในองค์กรทุกระดับ เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากการบริหารงานหรือการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรได้ร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็นร่วมตัดสินใจ รวมทั้งร่วมสนับสนุน ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามสิ่งที่ตนเองได้ร่วมตัดสินใจ



2.6.6 หลักความคุ้มค่า ความหมายของหลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและการให้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้มีความยั่งยืน

## 2.7 หลักธรรมาภิบาลกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2549 : 16) ได้นำเสนอ ธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายที่ยุติธรรม ความเปิดเผยโปร่งใส การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคมกลไกการเมืองที่ชอบธรรม ความเสมอภาค ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล พันธะ ความรับผิดชอบต่อสังคมและการมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ มีรายละเอียดดังนี้

2.7.1 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public participation) ประชาชนทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อมโดยผ่านสถาบันต่างๆ ที่มีอำนาจอันชอบธรรม

2.7.2 กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of Law) การปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐาน และทุกคนเคารพกฎหมาย โดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรม และถูกบังคับใช้กับกลุ่มต่างๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

2.7.3 ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์กติกา มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของทางราชการ ได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

2.7.4 การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus orientation) การตัดสินใจดำเนินนโยบายใด ๆ ของรัฐต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม

2.7.5 กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political legitimacy) กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม เช่น การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพ การมีคณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์แก่ส่วนร่วมการมีระบบราชการสุจริต โปร่งใสตรวจสอบได้ การมีกระบวนการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง การมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช) ทำหน้าที่ได้สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ที่ร้ายวผิดปกติ

2.7.6 ความเสมอภาค (Equity) ประชาชนทุกคนมีความสามารถอย่างเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโอกาสต่าง ๆ ในสังคม เช่น โอกาสพัฒนาหรือมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยรัฐเป็นผู้จัดสรรสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการโดยเท่าเทียมกัน

2.7.7 ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and efficiency) กระบวนการสถาบันต่างๆ เช่น รัฐสามารถจัดสรรใช้ทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสมเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำหน้าที่รวดเร็ว มีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

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

2.7.9 การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic vision) การที่ผู้นำและประชาชนในประเทศมีวิสัยทัศน์ในการสร้างธรรมาภิบาลและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

## 2.8 องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล และแนวทางการปฏิบัติ

จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล เน้นการกำหนดเป็นกรอบแนวทางให้แก่หน่วยงานราชการ เพื่อถือปฏิบัติสำหรับการศึกษาคั้งนี้ผู้วิจัยได้ยึดองค์ประกอบหลักธรรมาภิบาลที่ได้กำหนดไว้ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีจำนวน 6 หลัก ดังนี้

2.8.1 หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎ ระเบียบ ข้อบังคับดำบลที่ถูกต้องเป็นธรรม และเสมอภาคอันเอื้อต่อการควบคุมและพัฒนา การบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎระเบียบและการปฏิบัติตามกฎอย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและความยุติธรรม

2.8.2 หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามของคุณธรรมจริยธรรมมาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพ เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการทำงานที่ซื่อสัตย์ สุจริต จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย เสียสละเพื่ออำนวยประโยชน์ให้แก่ประชาชน

2.8.3 หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันให้ทำงานอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ทั้งด้านการบริหารงาน การบริหารคน การบริหารเงินงบประมาณและมีการสื่อสารที่ดี เพื่อให้ทราบข้อมูลข่าวสารความเคลื่อนไหวในการดำเนินงาน

2.8.4 หลักความรับผิดชอบ หมายถึง ความมุ่งมั่นตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ และมีจิตสำนึกต่อหน้าที่ประชาชน สังคมและประเทศชาติ โดยคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนผู้รับบริการและส่วนรวมเป็นสำคัญ รวมทั้งยอมรับผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน พร้อมรับการตรวจสอบจากสาธารณะ

2.8.5 หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำประชาพิจารณ์ ร่วมแสดงประชามติ ร่วมวางแผน ตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

2.8.6 หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมโดยการประหยัด การใช้ของอย่างคุ้มค่า รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้มีความยั่งยืน

### 3. หลักธรรมาภิบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบล

หน่วยงานหรือสถาบันต่าง ๆ ที่ได้เข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการสนับสนุนการสร้างธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น สถาบันพระปกเกล้า และสถาบันปฎิภาณกรรมศาสตร์ กองราชการส่วนตำบล กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นซึ่งได้พยายามแสวงหาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่ออบรมมอบรางวัลและประกาศเป็นตัวอย่างให้เกิดการแพร่ขยายพัฒนามาตรฐานธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล (อรพินท์ สพโชคชัย และคนอื่น ๆ. 2541 : 36)

#### 3.1 หลักธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล

กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง (2543 : 15) ได้ดำเนินการสร้างธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล โดย

3.1.1 ส่งเสริมให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะมีส่วนสำคัญที่จะส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลบริหารงานอย่างโปร่งใสยิ่งขึ้น ดังนี้

1) มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยจัดให้มีขั้นตอนดังนี้

1.1) ประชาคมหมู่บ้าน เสนอปัญหา ความต้องการในองค์กรบริหาร ส่วนตำบลใช้เป็นแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบล 5 ปี

1.2) จะต้องจัดทำประชาพิจารณ์ แผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วน ตำบล 5 ปี และแผนพัฒนาประจำปี ก่อนประกาศใช้องค์กรบริหารส่วนตำบลจะต้องนำ แผนพัฒนาขององค์กรบริหารส่วนตำบลที่ผ่านการอนุมัติแล้วติดประกาศให้ประชาชน โดยรับทราบอย่างทั่วถึง

2) เข้าร่วมฟังการประชุม พิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของ องค์กรบริหารส่วนตำบล ว่าสอดคล้องกับการพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบลหรือไม่

3) เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง คณะละไม่น้อยกว่า 2 คน ในทุกโครงการ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2538 และที่แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542

4) มีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ การปฏิบัติงานขององค์กร บริหารส่วนตำบลโดยสามารถขอดูเอกสารข้อมูลที่สำคัญขององค์กรบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

3.1.2 ส่งเสริมศักยภาพในองค์กรบริหารส่วนตำบล โดยฝึกอบรมสมาชิก องค์กรบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล โดยมีทั้ง หลักสูตรระยะสั้น ระยะยาว โดยประสานความร่วมมือหน่วยการศึกษาต่างๆ เข้ามามีส่วน ร่วมในการพัฒนาศักยภาพแก่องค์กรบริหารส่วนตำบล

3.1.3 ส่งเสริมศักยภาพให้หน่วยงาน ที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กร บริหารส่วนตำบลโดย

1) จัดฝึกอบรมให้ความรู้ในเรื่องเกี่ยวกับการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติ ขององค์กรบริหารส่วนตำบล ให้แก่ ปลัดจังหวัด ผู้ตรวจส่วนท้องถิ่น เสมียนตราจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ เสมียนตราอำเภอทั่วประเทศ เป็นต้น

2) จัดพิมพ์หนังสือคู่มือการปฏิบัติงานในหน้าที่ผู้กำกับดูแล เช่น หนังสือรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หนังสือ คำอธิบายรายมาตรา การตรวจแนะนำแนวทางการเสริมและสนับสนุน และการกำกับดูแล การปฏิบัติงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล หนังสือแนวทางการปฏิบัติขององค์กรบริหาร ส่วนตำบล เป็นต้น

3) จัดทำโครงการคัดเลือก องค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบ ระดับประเทศเพื่อสำหรับเป็นตัวอย่างในการปฏิบัติงาน และปรับปรุงการบริหารงานให้ดีขึ้น และได้กล่าวถึงการดำเนินการตรวจสอบ เพื่อป้องกันการทุจริตขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยหน่วยงานอื่น

### 3.2 หลักธรรมาภิบาลของสำนักข้าราชการพลเรือน

หลักธรรมาภิบาลของสำนักข้าราชการพลเรือน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้กำหนดธรรมาภิบาลไว้ ดังนี้

3.2.1 หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายถูกต้องเป็นธรรม การกำหนดกฎหมายและการปฏิบัติตามกฎหมายที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก

ในระดับองค์กร หมายถึง กฎหมาย ที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การมาทำงานหรือการเข้าประชุมให้ตรงเวลา การใช้บริการประชาชนให้เสมอกัน รวมถึงข้อตกลงในการสับเปลี่ยนหน้าที่กันภายในองค์กร ซึ่งการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการให้สอดคล้องได้โดย

3.2.2 การออกกฎข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องมุ่งให้เกิดความเป็นธรรม เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักและเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของชุมชน ควรเปิดเวทีให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง

3.2.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผยแพร่และประชาสัมพันธ์กฎข้อบังคับและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วถึงด้วยการปิดประกาศ ณ สำนักงานหรือที่ทำการ หรือที่ประชุม หรือการประชาสัมพันธ์ด้วยรูปแบบอื่นๆ เช่น ทำเป็นเอกสารแจกจ่ายการประชุม หรือเสียงตามสาย เป็นต้น

3.2.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎข้อบังคับของท้องถิ่น รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ให้ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้และต้องบังคับให้อย่างเสมอภาค ไม่มีการเลือกปฏิบัติกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นพิเศษ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเสมอภาค ได้แก่ การจัดเก็บภาษีในอำนาจหน้าที่ขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งจะต้องจัดเก็บอย่างทั่วถึงเท่าเทียม และถูกต้องโดยไม่กั้นแกลงหรือลดหย่อนแก่ผู้ใดเป็นการเฉพาะ เป็นต้น

3.2.5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่ในการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นทั้งในฝ่ายพนักงานและสมาชิกสภาให้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่ต้องใช้ในการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

3.2.6 หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัยประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ

ในระดับองค์กร หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ให้ความยุติธรรมกับประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการ คือ มีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงานต่อประชาชนและสังคม ซึ่งการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการให้สอดคล้องได้โดย

3.2.7 บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งฝ่ายราชการ หรือพนักงานประจำ ต้องยึดหลักหน้าที่ความรับผิดชอบของตน จะต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริตมาทำงานตรงต่อเวลา ให้บริการประชาชนด้วยความเสมอภาคถูกต้อง

3.2.8 สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องตระหนักในหน้าที่ของตน ในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชน ต้องมุ่งเน้นรักษาผลประโยชน์แก่ส่วนรวม ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมาประชุมอย่างสม่ำเสมอพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ในสภาอย่างมีเหตุผล ตรงไปตรงมา ยึดหลักผลประโยชน์ส่วนรวมและถูกต้องตามกฎหมาย

3.2.9 ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีคุณธรรมสูงขึ้นไปเนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการหรือพนักงานในขณะเดียวกันเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติการเบิกจ่ายงบประมาณต่าง ๆ จะต้องยึดหลักความถูกต้องเป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ มีการจัดสรรงบประมาณให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกชุมชน

3.2.10 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเริ่มจัดทำมาตรฐานจริยธรรมหรือกรอบกติกาการปฏิบัติงานของสมาชิกทุกคน โดยทำเป็นมติของสภาเพื่อควบคุมกันเอง มีประชาชนทราบหรือถ้าละเมิดกฎอยู่เนืองๆ ก็ให้สภาพิจารณาให้พ้นจากสมาชิกภาพ เช่นในกรณีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 47 ตรี(8) เป็นต้น

3.2.11 หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจ ซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไก และวิธีการทำงานขององค์กร ทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล ได้สะดวกและมีกระบวนการทำให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

### 3.3 การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องถือปฏิบัติในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 โดยเอกสารที่จะต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบได้แก่

3.3.1 กฎข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3.3.2 มติการประชุมของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อผลได้ผลเสียของประชาชน

3.3.3 มติของสภาที่ผ่านการรับรองแล้ว โดยเฉพาะมติที่กระทบต่อสิทธิก้าวหน้ารวมทั้งผลได้ผลเสียแก่ประชาชน และมติอื่น ๆ ที่ประชาชนควรทราบ

3.3.4 วาระการประชุมสภาท้องถิ่น จะต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบล่วงหน้า เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความสนใจเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมสภา ซึ่งสภาต้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

3.3.5 ข้อบังคับ กฎหมาย ระเบียบ คำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งข่าวสารราชการที่ประชาชนควรรู้ และประชาชนต้องปฏิบัติ

3.3.6 ขั้นตอนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเงื่อนไขการติดต่อกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การชำระภาษีต่าง ๆ การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร เป็นต้น ให้ประชาชนรู้ว่าขั้นตอนปฏิบัติอย่างไร ต้องใช้หลักฐานเอกสารประกอบอะไรและต้องใช้เวลาานานเท่าใด

3.3.7 ผลการดำเนินงานตามแผน/โครงการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรที่จะได้สรุปเสนอให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้า เพื่อจะได้ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานได้

3.3.8 เอกสารการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะผลการสอบราคาหรือประกวดราคาควรเปิดเผยให้ประชาชนรู้ จะทำให้ประชาชนได้ตรวจสอบและเกิดความมั่นใจ

3.3.9 ข้อมูลด้านการเงิน- การคลัง ซึ่งเป็นข้อมูลที่เป็นตัวชี้ถึงความสุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรที่จะได้เปิดเผยเป็นระยะๆ ว่ามีรายรับเท่าใด มีรายจ่ายเท่าใด

3.3.10 ข้อมูลอื่น ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าควรเปิดเผยและเป็นประโยชน์แก่ประชาชน

### 3.4 วิธีการเผยแพร่ข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับวิธีการเผยแพร่ข้อมูลในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรคำนึงถึงความเหมาะสมที่จะสามารถทำให้ประชาชนได้รับรู้อย่างกว้างขวางที่สุด ได้แก่

3.4.1 การปิดประกาศ ณ สำนักงานที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือตามแหล่งชุมชน อาจจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารประจำทุกหมู่บ้านชุมชน

3.4.2 การประชุมชี้แจงเป็นครั้งคราว หรือประชุมสัญจร ไปตามหมู่บ้านชุมชนต่าง ๆ

3.4.3 ให้สมาชิกสภาท้องถิ่น ช่วยประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในแต่ละหมู่บ้านชุมชน

3.4.4 การใช้ระบบหอกระจายข่าวหรือเสียงตามสาย รวมทั้งการใช้สื่อท้องถิ่นอาจเป็นสื่อหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ เป็นต้น

3.4.5 การจัดทำเป็นวารสารหรือเอกสารแจกจ่ายแก่ประชาชนตามระยะเวลาที่สมควร อาจเป็นปีละ 2-3 ครั้ง หรือทุกเดือนก็ได้

การเลือกใช้วิธีการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในแต่ละท้องถิ่นใช้วิธีต่าง ๆ กัน แต่ควรทำพร้อมๆ กันไปหลายวิธีเพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง

3.5 หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง หลักการที่มีความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่นและมีส่วนร่วมในการบริหารงานตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร แสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจทำอะไร อย่างไร รวมทั้งการตรวจสอบและการประเมินผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสุดท้ายประชาชนย่อมมีสิทธิเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอำนาจในการถอดถอนผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ประชาชนเห็นว่าปฏิบัติงานเสียหาย ล้มเหลวหรือมีพฤติกรรมเสื่อมเสีย



นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 76 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เช่น ในมาตรา 16(16) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างน้อย ได้แก่

3.5.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นทั้งแผนพัฒนาสามปี และแผนพัฒนาประจำปี เนื่องจากแผนพัฒนาเป็นเครื่องชี้ทิศทางการพัฒนาเป็นเครื่องชี้ทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น และเป็นตัวกำหนดแนวทางการจัดสรรทรัพยากร รวมทั้งงบประมาณเพื่อสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนโดยประชาชน

1) มีส่วนร่วมในการคิด และกำหนดจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นโดยการร่วมเสนอปัญหา ความต้องการและร่วมเสนอโครงการ/กิจกรรม เพื่อการพัฒนาในรูปแบบกระบวนการประชาคม

2) มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อแผนพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวมว่าทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่นจะเดินไปในทางใดควรทำอะไรก่อน อะไรหลัง เป็นต้น

3) ร่วมดำเนินการจัดทำแผนพัฒนา ไปสู่การปฏิบัติ สามารถดำเนินการได้หลายวิธี ได้แก่ ดำเนินการเอง อุดหนุนงบประมาณให้หน่วยงานอื่น

4) ร่วมประเมินผล เมื่อดำเนินโครงการแล้ว ผู้ที่จะประเมินผลได้ดีที่สุดคือ ประชาชนเพราะประชาชนสามารถบอกได้ชัดเจนว่าโครงการนั้นๆมีประโยชน์มากน้อยเพียงใด

3.5.2 มีส่วนร่วมในการจัดซื้อ-จัดจ้าง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2548 กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งผู้แทนชุมชนร่วมเป็นกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้างให้เกิดความถูกต้อง โปร่งใสและเป็นธรรม เป็นต้น

3.5.3 ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภาท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องแจ้งสาระการประชุมให้ประชาชนทราบทุกครั้ง และอำนวยความสะดวกในการให้ประชาชนเข้าร่วมสังเกตการณ์การประชุมสภา

3.5.4 ประชาชนมีสิทธิในการเสนอญัตติข้อบังคับของท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกกฎข้อบังคับของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เช่น กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลจะกำหนดข้อบังคับตำบลควรที่จะได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นก่อนเข้าสู่การพิจารณาของสภา เพื่อให้ข้อบังคับได้รับการยอมรับจากประชาชน เป็นต้น

3.5.5 ประชาชนมีสิทธิถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีความประพฤติเสื่อมเสียได้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

3.6 หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อประชาชน ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม มีความใส่ใจต่อปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และมีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนให้บรรลุผล โดยไม่เลือกปฏิบัติและมีความกล้าหาญที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

ในระดับองค์กร หมายถึง การกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐใหม่ มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับล่าง เพื่อให้ความรับผิดชอบในทุกระดับมีความชัดเจนและมีรายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จ รณรงค์ให้ประชาชนมีความรับผิดชอบ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติได้โดย

3.6.1 การจัดการบริหารสาธารณะอย่างมีคุณภาพ เป็นธรรมและทั่วถึงทั้งในและนอกสถานที่ ให้ประชาชนเป็นที่พึ่งได้เมื่อเกิดความเดือดร้อน

3.6.2 เอาใจใส่ต่อปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร้องทุกข์ และแจ้งความเดือดร้อนได้สะดวก รวมทั้งควรมีผู้รับเรื่องราวร้องทุกข์ประจำหมู่บ้านและชุมชน

3.6.3 มีความจริงใจในการนำโครงการกิจกรรมที่เสนอโดยประชาชน/ประชาคม นำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยคำนึงถึงความจำเป็นเร่งด่วน

3.6.4 นำเอาโครงการ/กิจกรรม ที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาไปจัดทำข้อบังคับหรือกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติตามที่สัญญาไว้กับประชาชน หากทำไม่ได้ก็ต้องแจ้งให้ประชาชนทราบ

**3.7 หลักความคุ้มค่า** หมายถึง การบริหารงานโดยใช้ทรัพยากร/งบประมาณที่มีจำนวนจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นให้สมบูรณ์และยั่งยืน

ในระดับท้องถิ่น หมายถึง ผู้บริหารต้องทบทวนงานในความรับผิดชอบทั้งหมด เพื่อพิจารณาถ่ายโอนงานที่ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคประชาชนทำได้ และมีประสิทธิภาพสูงออกไป เลื่อนนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้และพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการ ดังนี้

3.7.1 การดำเนินผลงาน/โครงการจะต้องมีการจัดลำดับความจะเป็นเร่งด่วนว่าควรจะทำโครงการอะไรก่อน - หลัง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

3.7.2 ในการจัดซื้อ จัดจ้าง ต้องมุ่งให้เกิดการประหยัดหากสามารถต่อรองราคากับผู้รับจ้างให้ได้ราคาที่ต่ำกว่างบประมาณที่ตั้งไว้ ก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณเหลือไปดำเนินการใน โครงการอื่นเพิ่มขึ้นและทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์มากขึ้น

3.7.3 มีการรณรงค์ให้ทุกฝ่ายรวมทั้งประชาชนในพื้นที่ให้มีความประหยัดในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติรวมทั้งควรมีกิจกรรมบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ใช้ได้ยาวนาน

3.7.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดตั้งคณะกรรมการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณไม่ให้รั่วไหลสูญเปล่า โดยสภาท้องถิ่น สามารถมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร เช่น กรณี องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินการได้โดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 89

3.7.5 การบริหารจัดการครุภัณฑ์ต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจัดทำทะเบียนคุมให้ชัดเจนและเป็นปัจจุบัน และการควบคุมการใช้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และประโยชน์ต่อส่วนรวม

3.7.6 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรคำนึงถึงความควรที่จะกระทำ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งยังไม่มีความพร้อมในการจัดเก็บขยะ ไม่มีรถและพนักงานจัดเก็บขยะ แต่กลับใช้งบประมาณจัดซื้อถังขยะแจกให้ประชาชน เพื่อรองรับขยะโดยไม่มีผู้จัดเก็บขยะ การใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า ก็ไม่สมควรกระทำ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา

ประเทศไทยได้จัดทำโครงการ Strategic Intervention in Support of Emerging Issues Governance โดยรับการสนับสนุนเงินทุนจากกรมวิเทศสหการและโครงการพัฒนาประเทศชาติ (UNDP) โครงการพื้นที่ศึกษามีการนำหลักการมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

ไปใช้พัฒนากลไกระดับท้องถิ่น หลักการมาภิบาลที่ใช้ประกอบด้วยกรอบแห่งหลักต่าง ๆ 6 ประการ คือ กรอบแห่งหลักนิติธรรม กรอบของความโปร่งใส กรอบความรับผิดชอบ กรอบของประสิทธิภาพและประสิทธิผล กรอบของการมีส่วนร่วมของประชาชน และกรอบของคุณธรรมข้อเสนอแนะที่โครงการเสนอไว้มีทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และเชิงปฏิบัติ ในส่วนของข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย มีดังนี้ (บุญบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี. 2548 : 129)

- 1) การส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลควรให้เป็นนโยบายหลักของรัฐบาล
- 2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรส่งเสริมและพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีธรรมาภิบาลเพื่อหวังให้วาระแห่งชาติประสบความสำเร็จ
- 3) แนวทางนโยบายและข้อปฏิบัติสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ควรกำหนดให้สอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542
- 4) รัฐบาลควรเน้นนโยบายการพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งชุมชนที่เข้มขึ้นอย่างจริงจัง
- 5) ควรบรรจุกรอบนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมธรรมาภิบาลในภาครัฐและระดับท้องถิ่นไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ

### 3.8 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ

พิทยา สุนทรวิภาต (2546 : 10) กล่าวว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีอยู่ในขณะนี้ถือว่าเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดเนื่องจากมีศักยภาพในการบริการสาธารณะ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง แต่ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาปรากฏข่าวทางสื่อสารมวลชนทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์และสื่ออื่น ๆ ว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันหลายรูปแบบ เกิดขึ้นในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสาเหตุของความหย่อนประสิทธิภาพในการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า จึงไม่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ

การปรับกลยุทธ์ ทัศนคติ วิธีคิด วิธีการทำงานของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปสู่การเป็น “ราชการยุคใหม่” มุ่งปฏิบัติงานเพื่อเป้าหมาย คือ การพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าและให้ประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นถือว่าเป็นผู้นำท้องถิ่นที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเลือกเข้ามาบริหารในท้องถิ่น ดังนั้น การที่จะปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ผู้นำท้องถิ่นควรถึงพร้อมด้วยหลักต่อไปนี้

- 3.8.1 อภิบาล หมายถึง การดูแลปกครองรักษาเป็นที่พึงในทุกข์สุข
  - 3.8.2 บริบาล หมายถึง การดูแลราษฎรอย่างทั่วถึงรอบด้าน
  - 3.8.3 เทศาภิบาล หมายถึง การปกครองท้องที่
  - 3.8.4 ประชาภิบาล หมายถึง การบำบัดทุกข์ บำรุงสุขของพี่น้องประชาชนอย่างดียิ่ง
  - 3.8.5 ธรรมภิบาล หมายถึง การปกครองด้วยหลักบริหารจัดการที่ดีงาม
- จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล พอสรุปได้ว่า หลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลักข้างต้นเป็นหลักพื้นฐานที่สามารถนำไปสู่การประพฤติปฏิบัติได้อย่างแท้จริง มีเป้าหมาย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยรวม เป็นหลักการตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่รัฐบาลประกาศให้หน่วยงานต่าง ๆ นำไปถือปฏิบัติ จึงปฏิเสธไม่ได้ว่า ธรรมาภิบาล เป็นหัวใจสำคัญสำหรับการบริหารงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

## แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

### 1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามหลายท่าน แต่อย่างไรก็ตามคำนิยามต่าง ๆ เหล่านี้ต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน แต่จะมีส่วนที่แตกต่างกันบ้างในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายละเอียด ทั้งนี้ย่อมขึ้นกับแต่ละบุคคลให้ความหมายที่แตกต่างกันไป

ประธาน คณะทฤษฎีศึกษาร (2535 : 7) ให้คำนิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองที่มีผลสืบเนื่องมาจาก การกระจายอำนาจการปกครองของรัฐ จัดตั้ง

และถูกควบคุมโดยรัฐบาลแต่มีอำนาจในการกำหนดและควบคุม รวมถึงให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2537 : 17) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นรูปแบบการบริหาร ที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นซึ่งอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศมิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตย

ลิขิต ชีรเวทิน (2540 : 386) ให้ความหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระและได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศมิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตย

มอนตาญ (Montagu, 1984 : 101) ได้ให้ความหมายว่า หมายถึง การปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งสำหรับผู้มีหน้าที่ปกครองโดยอิสระและได้รับอำนาจอิสระตลอดจนความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับ ว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตย

คลาร์ก (Clark, 1957 : 1) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะและหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยบริหารราชการระดับย่อยที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจประชาธิปไตยในการปกครองและการบริหารงานภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายและมีอิสระในการปฏิบัติงานค่อนข้างมาก โดยมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการ การปกครองกันเองและไม่ถือว่าการปกครองท้องถิ่นมีอิสระไม่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลาง

## 2. หลักการปกครองท้องถิ่น

ปธาน สุวรรณมงคล (2547 : 143-147) การปกครองท้องถิ่นมีหลักการ 4 ประการคือ

2.1 เป็นส่วนย่อยหนึ่งของรัฐ สิ่งสำคัญที่ต้องเข้าใจร่วมกันในเบื้องต้น คือ การปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐจัดตั้งขึ้นมา ดังนั้น รัฐจึงมีความชอบธรรมในการออกกฎหมาย

ระเบียบเพื่อจัดตั้ง ยุบเลิกหรือรวม กำหนดโครงสร้างกระบวนการดำเนินการและความคุ้มครอง กำกับดูแลตลอดจนปรับเปลี่ยนฐานะของการปกครองท้องถิ่นได้ตามที่เห็นสมควร แต่ทั้งนี้ก็ควรคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นด้วย

2.2 ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local autonomy) ความเป็นอิสระของท้องถิ่น ในที่นี้ครอบคลุมความหมาย 4 ประการคือ

2.2.1 ความเป็นอิสระในฐานะที่เป็นส่วนย่อยหนึ่งของรัฐ มิใช่ความเป็นอิสระที่เด็ดขาดไปจากรัฐบาลกลางแต่ประการใด แต่เป็นความอิสระที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Unity) ไม่ว่าจะปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะอยู่ภายใต้ระบบรัฐเดี่ยว (Unitary state) หรือระบบสหพันธรัฐ (Federal state) ก็ตาม

2.2.2 ความเป็นอิสระนี้หมายถึง ความเป็นอิสระของหน่วยงานบริหาร (Corporate Autonomy) ของท้องถิ่นในการตัดสินใจดำเนินการในภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง โดยที่มิมีการแทรกแซงจากส่วนกลางน้อยที่สุด

2.2.3 ความเป็นอิสระของประชาชนในท้องถิ่น (Civic autonomy) ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่น ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม เพื่อให้มีการบริหารงานที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

2.2.4 ความเป็นอิสระของท้องถิ่นต้องควบคู่ไปกับความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) ด้วยเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายทั้งตามกฎหมายและตามความหวังของประชาชน

2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน (People participation) มีคำกล่าวว่า “ประชาธิปไตย” คือ การปกครองของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน การปกครองของประชาชนเป็นการแสดงออกโดยการเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางสถาบันและกระบวนการทางการเมืองต่าง ๆ เช่น สถาบันรัฐบาล รัฐสภา ตุลาการ การเลือกตั้ง การติดตาม ตรวจสอบ การใช้สิทธิถอดถอนในระดับท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม การปกครองโดยประชาชนเป็นสิ่งที่สำคัญและถือเป็นหัวใจสำคัญของระบบประชาธิปไตย แต่การปกครองโดยประชาชนมักเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากในสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชน ภาคประชาชนในสังคมดังกล่าวจึงมีในขอบเขตที่จำกัดมาก โดยที่อำนาจยังรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางอย่างเหนียวแน่นการปกครองโดยประชาชนรูปของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จึงมักเป็นไปได้เพียงรูปแบบแต่เนื้อหาสาระของการปกครองตนเองกลับมีเพียงส่วนน้อย และในท้ายที่สุดการปกครองเพื่อประชาชน เป็นเป้าหมายสำคัญของการปกครองในระบบ ประชาธิปไตย ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันว่า ผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่แทนในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้กระทำการต่างๆ เพื่อส่วนรวมโดยแท้ ประชาชนจะต้องเข้ามีส่วนร่วมในการ ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีการประเมินผล การปฏิบัติงาน

2.4 ความใกล้ชิด (Proximity) กับท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระบบ การเมืองการปกครองระดับรากฐาน (Grass root) ที่มีความใกล้ชิดกับชุมชนท้องถิ่นมากที่สุดทำให้รู้และเข้าใจถึงสภาพ แวดล้อม สภาพปัญหาและสาเหตุที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นๆ ได้เป็นอย่างดี และสามารถเข้าแก้ไขปัญหาคิดตรงจุดและรวดเร็ว กล่าวอีกนัยหนึ่ง หน้าที่ หรือกิจกรรมที่ใกล้ชิดกับท้องถิ่น ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ ดำเนินการ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงกระจายหน้าที่และอำนาจตัดสินใจดำเนินการให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

สรุปได้ว่า หลักการปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน่วยดำเนินงาน เรียกว่าองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระในการตัดสินใจดำเนินการ ตามภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางโดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการปกครองแบบประชาธิปไตยมีผู้แทนจากประชาชนในท้องถิ่นเข้ามาบริหารจัดการและ พร้อมทั้งจะให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งมีการประเมินการปฏิบัติงาน

## องค์การบริหารส่วนตำบล

### 1. การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 43 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วน ท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นหน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นหลังสุดในประเทศไทย ขณะนี้อย่างไรก็ตามองค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีการพัฒนาจากการปกครองส่วนภูมิภาค ในรูปของสภาตำบลโดยสามารถลำดับพัฒนาการได้ ดังนี้ ในปี พ.ศ. 2499 สภาตำบลมี คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/ 249 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 กำหนดให้มีสมาชิก



สภาตำบลหมู่บ้านละ 2 คน มาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งและมีคณะกรรมการในตำบล ผู้ใหญ่บ้านทุกคน และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่า 2 คน ปฏิบัติงานในฐานะฝ่ายบริหาร ต่อมา พ.ศ. 2500 องค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2499 ลงวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2500 การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำได้ 2 วิธี คือ เมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นควรจัดตั้งขึ้น หรือราษฎรในท้องถิ่นจำนวนไม่ต่ำกว่า สามในสี่ของตำบล ร้องขอโดยความเห็นชอบของสภาจังหวัด และกำหนดให้องค์การบริหาร ส่วนตำบลเป็นนิติบุคคลและในปี พ.ศ. 2509 องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติ บริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2500 ให้ยกเลิกสภาตำบลในปี พ.ศ. 2499 และจะใช้บังคับ ในตำบลใดให้กระทรวงมหาดไทยประกาศเป็นตำบล ๆ ไป ให้กำนันเป็นประธานกรรมการ สภาตำบลและใน ปี พ.ศ. 2515 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงสภาตำบลโดยใช้ประกาศของคณะ ปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 โดยยกเลิกสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบลที่มีอยู่เดิมและจัดตั้งเป็นสภาตำบลรูปแบบใหม่ คือ คณะกรรมการสภาตำบล ซึ่ง ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล สำหรับกรรมการโดยการเลือกตั้งกำหนดให้หมู่บ้านละ 1 คน และได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีผลบังคับใช้เมื่อ วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 (กรมการปกครอง. 2538 : 129-150) มีสาระสำคัญ ดังนี้ ให้ยกเลิก ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล สภาตำบลซึ่งมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ย ไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ให้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและ ราชการส่วนท้องถิ่น และการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 สภาตำบลทั่วประเทศ จำนวนหนึ่ง (617 แห่ง) จากจำนวนทั้งหมด 6,251 แห่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และในปี พ.ศ. 2541 สภาตำบลทั่วประเทศยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด และประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี 2542 จำนวน 350 แห่ง รวมไปถึงปัจจุบัน จำนวน 6,601 แห่ง

กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยได้แบ่งองค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 5 ลำดับชั้น ซึ่งใช้เกณฑ์รายได้เป็นเกณฑ์ที่สำคัญในการจัดลำดับ ชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล มีพนักงานส่วนตำบลในจำนวนที่แตกต่างกันตามรายได้ และขนาดชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล

การแบ่งชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยใช้หลักเกณฑ์ตามปัจจัยรายได้ อย่างเดียวกันมีข้อจำกัดคือ ไม่ได้สะท้อนถึงศักยภาพด้านอื่น ๆ ออกมา เช่น ด้านเศรษฐกิจ การปกครอง วัฒนธรรม การศึกษา และการบริหารจัดการ ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้มองภาพของ องค์การบริหารส่วนตำบลชัดเจน มากกว่า หลักเกณฑ์ในการใช้รายได้เพียงอย่างเดียว และ เพื่อให้การบริหารผู้จัดการองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปตรงตามปัญหา และความ ต้องการจึงได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ โดย ปัจจุบันนี้คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล ได้กำหนดขนาดองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 กำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ (มีรายได้ 20 ล้านบาทขึ้นไป) องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 2 และชั้น 3 กำหนดให้เป็น องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง (มีรายได้ 6-20 ล้านบาท) และองค์การบริหารส่วน ตำบล ชั้น 4 และชั้น 5 กำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก (3-6 ล้านบาท)

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นภาพที่รัฐบาลคาดหวังต่อการกระจาย อำนาจลงไปสู่ท้องถิ่นในหน่วยงานบริหารระดับตำบลว่าจะเกิดผลดีบรรลุเป้าหมายต่อการ พัฒนาประเทศซึ่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจ บริหารการปกครองสู่องค์กรพื้นฐานในระดับตำบล ประชาชนได้รับประโยชน์จากองค์การ บริหารส่วนตำบลในด้านการพัฒนาตำบลซึ่งตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชน โดยแท้จริง นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมแนวความคิดและกระแสประชาธิปไตยในสังคม ปัจจุบันที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในตำบลจะมีความเพิ่มขึ้น โดยผ่านผู้แทนของตนเองใน องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้เป็นที่เชื่อได้ว่าความเจริญและทิศทางการพัฒนาที่ดีของ องค์การบริหารส่วนตำบลจะส่งผลให้เกิดความเจริญและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมในภาพรวมของประเทศต่อไป

## 2. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลปัจจุบัน ประกอบด้วยฝ่ายสภาองค์การ บริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

2.1 โครงสร้างสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก 6 คน องค์การบริหารส่วน ตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกหมู่บ้านละ 3 คน และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

## 2.2 อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.2.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

2.2.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2.3 นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เกิน 2 คน และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

## 2.4 อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

2.4.1 กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2.4.2 สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการองค์การบริหารส่วนตำบล

2.4.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

2.4.4 วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

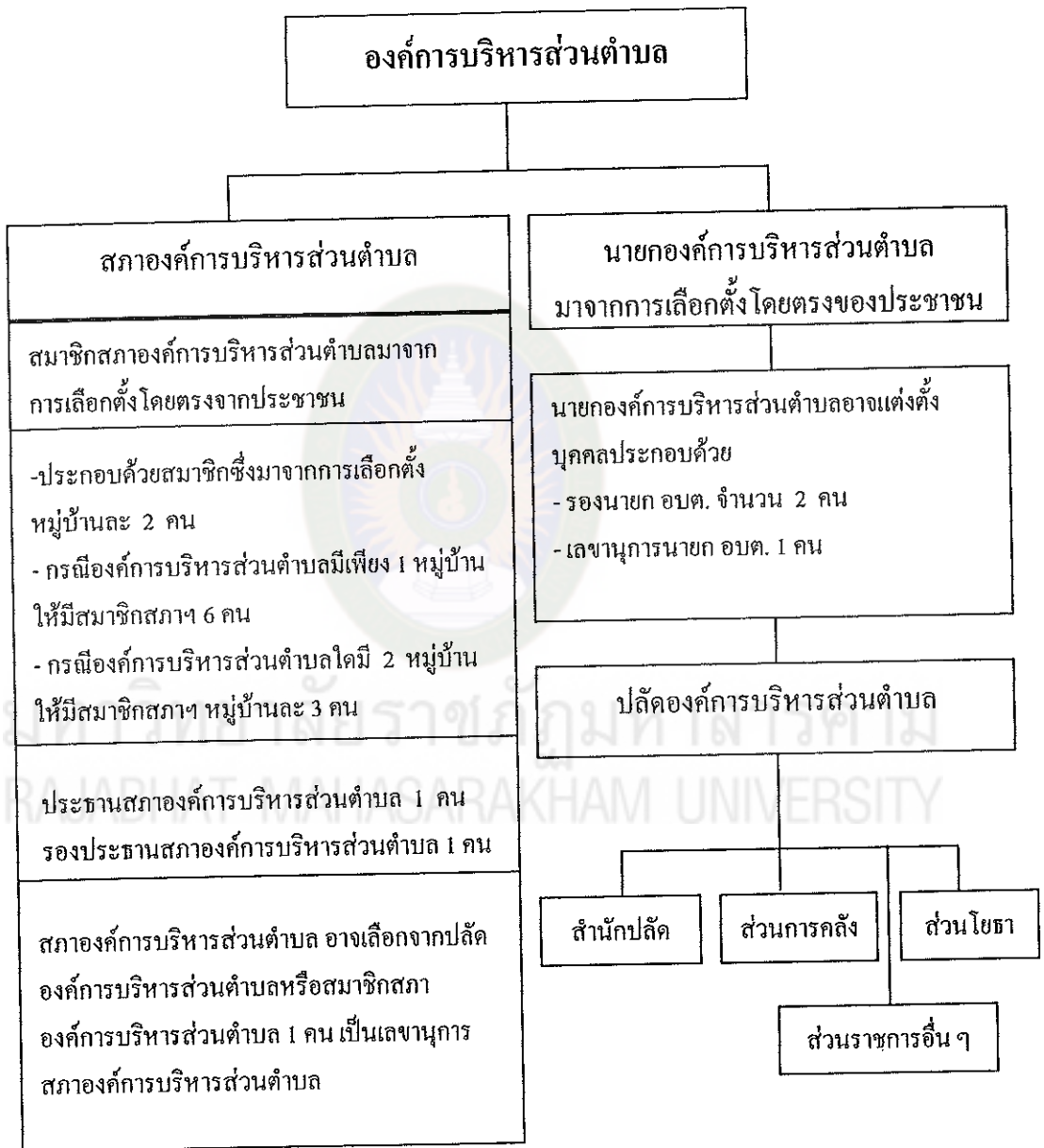
2.4.5 รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

2.4.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

## 2.5 พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้าง

โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ควบคุม และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและพนักงานจ้างองค์การบริหารส่วนตำบล รองจากนายกองค์การบริหารส่วน

ตำบลและรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546  
ที่มา : ปรับปรุงจากโกวิท วัฒนกุล, 2548 : 234

### 3. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 66 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ให้มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ดังนี้

3.1 มาตรา 67 มีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

3.1.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

3.1.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3.1.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

3.1.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3.1.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

3.1.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

3.1.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.1.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

3.1.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

3.2 มาตรา 68 ภายใต้งบบังคับแห่งกฎหมายตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดให้อาจจัดทำกิจกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ดังต่อไปนี้

3.2.1 ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร

3.2.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

3.2.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

3.2.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ

3.2.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

3.2.6 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

3.2.7 การควบคุมดูแล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

- 3.2.8 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3.2.9 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 3.2.10 กิจการเกี่ยวกับพาณิชย์
- 3.2.11 การท่องเที่ยว
- 3.2.12 การผังเมือง

#### 4. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่กฎหมายอื่น ๆ กำหนดไว้

กฎหมายต่างๆ อาจกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีอำนาจในการออกข้อบังคับตำบล หรือควบคุมมาตรฐานต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สำหรับประชาชนในตำบลนั้น ซึ่งการออกข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อบังคับใช้ในเขตตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย และในการนี้กำหนดค่าธรรมเนียมจะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้แต่มีให้กำหนดโทษปรับเกิน 1,000 บาท (มาตรา 71)

#### 5. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ต้องทำหน้าที่พัฒนาพื้นที่ในตำบลให้เจริญ ตามรายได้และงบประมาณในตำบล นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นที่เกิดจากการฆ่าสัตว์ ซึ่งแต่เดิมองค์การบริหารส่วนจังหวัดเก็บให้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่ารายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีหลายทางซึ่งแบ่งเป็นหมวดได้ ดังนี้ (พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546)

##### 5.1 รายได้จากหมวดภาษีอากรและค่าธรรมเนียม

- 5.1.1 ภาษีบำรุงท้องที่
- 5.1.2 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- 5.1.3 ภาษีป้าย
- 5.1.4 อากรฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากสัตว์
- 5.1.5 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ล้อเลื่อน
- 5.1.6 ภาษีธุรกิจเฉพาะ
- 5.1.7 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน

- 5.1.8 อาคารรั้งนกงางแอน
- 5.1.9 ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล
- 5.1.10 อาคารประธานบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรการประมง
- 5.1.11 ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้
- 5.1.12 ค่าธรรมเนียมและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวล

#### กฎหมายที่ดิน

- 5.1.13 ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม
- 5.1.14 ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่
- 5.1.15 เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ
  - 1) ภาษีมูลค่าเพิ่ม
  - 2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่กฎหมายกำหนด
- 5.2 เงินอุดหนุนรัฐบาล
- 5.3 รายได้ทรัพย์สินและรายได้ประเภทอื่นๆ
  - 5.3.1 รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
  - 5.3.2 รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
  - 5.3.3 รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
  - 5.3.4 เงินได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
  - 5.3.5 รายหรือทรัพย์สินอื่นที่ผู้อุทิศให้
  - 5.3.6 รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 5.4 เงินกู้ โดยมีหลักการ ดังนี้
  - 5.4.1 กู้จาก กระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือ นิติบุคคล
  - 5.4.2 การกู้ตาม 1) กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
  - 5.4.3 การกู้ต้องปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

#### 6. แหล่งที่มาของรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

- 6.1 รายได้ที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเองจากภาษีอากรต่าง ๆ ได้แก่
  - 6.1.1 ภาษีบำรุงท้องที่
  - 6.1.2 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
  - 6.1.3 ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์

6.2 รายได้ที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับทั้งจำนวนเมื่อมีการจัดเก็บในองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

6.2.1 เงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยรังนกนางแอ่น

6.2.2 ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล

6.2.3 เงินอากรประทานบัตร ใบอนุญาต และอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วย

การประมง

6.2.4 ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

6.2.5 ค่าธรรมเนียมและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมาย

ที่ดิน

6.3 รายได้ที่ได้รับการจัดสรรให้เมื่อมีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้กฎหมายว่าด้วยการนั้น (พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก และพระราชบัญญัติรถยนต์)

6.3.1 ค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม

เมื่อจัดเก็บได้ในองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกระทรวงมหาดไทย

6.3.2 เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

เมื่อจัดเก็บได้ในองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้แบ่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกระทรวงมหาดไทย

6.4 รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องออกข้อบัญญัติตำบลเพื่อจัดเก็บเพิ่มขึ้นตามกฎหมายนั้นเป็นรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น อัตราที่เรียกเก็บตามบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการนั้น

## 7. รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่ายดังต่อไปนี้ (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 85)

7.1 เงินเดือน

7.2 ค่าจ้าง

7.3 เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ



7.4 ค่าใช้สอย

7.5 ค่าวัสดุ

7.6 ค่าครุภัณฑ์

7.7 ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง

7.8 ค่าสาธารณูปโภค

7.9 เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น ๆ

7.10 รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบของ  
กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

## 8. การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

ตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล  
(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

8.1 นายอำเภอกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไป  
ตามกฎหมาย

8.2 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หากมี  
การกระทำเป็นการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอสมาชิกองค์การ  
บริหารส่วนตำบล

8.3 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ นายกององค์การบริหารส่วนตำบล  
รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรอง  
ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ้นจากตำแหน่งเมื่อเห็นว่ามี การกระทำฝ่าฝืนต่อ  
ความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการ  
โดยไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่

**บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลโหรา อำเภอบางบาล จังหวัดร้อยเอ็ด**

### 1. ข้อมูลทั่วไป (แผนพัฒนาสามปี พ.ศ. 2553 - 2555 )

องค์การบริหารส่วนตำบลโหรา เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง  
ตั้งอยู่ที่ทิศตะวันออกเฉียงของจังหวัดร้อยเอ็ด ห่างจากจังหวัดร้อยเอ็ดประมาณ 34 กิโลเมตร  
ห่างจากอำเภอบางบาล 7 กิโลเมตร ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลโหราตั้งอยู่หมู่ที่ 4  
ตำบลโหรา อำเภอบางบาล จังหวัดร้อยเอ็ด เขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุม จำนวน 40.25

ตารางกิโลเมตร หรือเนื้อที่ประมาณ 25,156.25 ไร่ พื้นที่เขตการปกครองจำนวนทั้งหมด 14 หมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2547 ปัจจุบันปี พ.ศ. 2553 โดยมีนายเลื่อน สามาลา ดำรงตำแหน่ง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโหรา

วิสัยทัศน์ การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลโหรา คือ “มุ่งสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง เป็นธรรมและโปร่งใส ”

#### อาณาเขต

ทิศเหนือ	ติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบล โพนเมือง อำเภอ อาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด
ทิศใต้	ติดต่อกับเทศบาลตำบลหนองหิน อำเภอเมืองสรวง จังหวัดร้อยเอ็ด
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลอาจสามารถ และ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองขาม อำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัวและองค์การ บริหารส่วนตำบลชีเหล็ก อำเภออาจสามารถ จังหวัด ร้อยเอ็ด

## 2. ด้านสังคม

ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโหรามีประชากรทั้งสิ้น 7,640 คน แยกเป็นชาย 3,771 คน หญิง 3,869 คน ความหนาแน่นของประชากร 189.96 คน/ตารางกิโลเมตร ส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 จำนวนประชากรในเขตตำบลโหรา อำเภอบางบาล จังหวัดร้อยเอ็ด

หมู่บ้าน	จำนวนประชากร		รวม
	ชาย	หญิง	
หมู่ที่ 1 บ้านน้ำเงิน	297	268	565
หมู่ที่ 2 บ้านโหรา	314	338	652
หมู่ที่ 3 บ้านแคน	412	399	811
หมู่ที่ 4 บ้านรวมไทย	408	390	798
หมู่ที่ 5 บ้านหนองหว้า	196	235	431
หมู่ที่ 6 บ้านหนองย่างจิว	228	234	462
หมู่ที่ 7 บ้านหนองม่วงส้ม	278	263	541
หมู่ที่ 8 บ้านหนองเต่า	217	208	425
หมู่ที่ 9 บ้านโนนนารี	162	160	322
หมู่ที่ 10 บ้านโนนหาด	144	352	696
หมู่ที่ 11 บ้านนาหล้า	276	314	590
หมู่ที่ 12 บ้านหนองเสือ	104	118	222
หมู่ที่ 13 บ้านแคนใหม่	345	379	724
หมู่ที่ 14 บ้านโนนตูม	190	211	401
รวม	3,771	3,869	7,640

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลโหรา. 2552 : 125

### 3. ด้านการศึกษา

ประชาชนชาวตำบลโหรา ได้รับการศึกษากันทุกถ้วนหน้าเพราะมีสถานศึกษาในเขตพื้นที่ สามารถให้การศึกษแก่ประชาชนในชุมชนอย่างทั่วถึง ดังนี้

#### 3.1 การศึกษาปฐมวัย

3.1.1 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 3 แห่ง มีผู้ช่วยผู้ดูแลเด็ก จำนวน 6 คน

#### 3.2 การศึกษาขั้นพื้นฐาน

3.2.1 โรงเรียนบ้านแคน (วันครู 2503) (ขยายโอกาส)

3.2.2 โรงเรียนบ้านโหรา

- 3.2.3 โรงเรียนบ้านหนองหว้า
- 3.2.4 โรงเรียนบ้านน้ำเงิน
- 3.2.5 โรงเรียนบ้านหนองย่างจิว
- 3.2.6 โรงเรียนบ้านหนองนาหล้า

#### 4. ด้านเศรษฐกิจ

รายได้ของประชาชนตำบลโหรา โดยมีรายได้เฉลี่ยที่ 47,000 บาท/คน/ปี (ข้อมูล จปฐ. ปี 2553) รายได้หลักจากภาคเกษตรกรรม วัยแรงงานอายุระหว่าง 20-40 ปี จะไปใช้แรงงานในกรุงเทพฯและต่างจังหวัด ดังนั้น ในครัวเรือนหนึ่งจะเหลือแรงงานเฉลี่ย 3 คน จึงทำให้ขาดแคลนแรงงาน การผลิตได้คุณภาพต่ำ ต้นทุนการผลิตสูง กระบวนการผลิตและการตลาดไม่มีระบบที่ซับซ้อน ใช้ความเคยชินที่ผลิตมาตั้งแต่เดิม มีการผลิตหมุนเวียนไปตามภาวะการตลาด ภาวะเศรษฐกิจหลักที่สามารถนำเงินมาสู่ชุมชนได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะข้าว ยาสูบและอาชีพเลี้ยงสัตว์ โค กระบือ และเมื่อรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเป็นกองทุนหมู่บ้านและแหล่งเงินทุนต่าง ๆ ได้ให้สินเชื่อแก่ประชาชนจึงมีภาวะเศรษฐกิจดีพอสมควร แต่ประชาชนยังขาดการวางแผนการบริหารด้านการเงิน จึงอาจส่งผลเสียในอนาคตได้

#### 5. ด้านการเมือง

องค์การบริหารส่วนตำบลโหรา มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล(ส.อบต.) ออกเป็น 14 เขตเลือกตั้ง (14 หมู่บ้าน) มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 28 คน แยกเป็นคณะผู้บริหารจำนวน 4 คน และกิจการสภาฯ มีสมาชิกจำนวน 28 คน องค์การบริหารส่วนตำบลโหรา อยู่ในเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด เขต 2 อยู่ในเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เขต 6

#### 6. ด้านการปกครอง

องค์การบริหารส่วนตำบลโหรมีการปกครองในลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่ พ.ศ. 2457 ตำบลโหรา ประกอบด้วยหมู่บ้านในเขตพื้นที่ทั้งหมด 14 หมู่บ้าน ดังนี้

หมู่ที่ 1 บ้านน้ำเงิน	หมู่ที่ 2 บ้านโหรา
หมู่ที่ 3 บ้านแคน	หมู่ที่ 4 บ้านรวมไทย
หมู่ที่ 5 บ้านหนองหว้า	หมู่ที่ 6 บ้านหนองย่างจั่ว
หมู่ที่ 7 บ้านหนองม่วงส้ม	หมู่ที่ 8 บ้านหนองเต่า
หมู่ที่ 9 บ้านโนนนาริ	หมู่ที่ 10 บ้านโนนหาด
หมู่ที่ 11 บ้านนาหล้า	หมู่ที่ 12 บ้านหนองเสือ
หมู่ที่ 13 บ้านแคนใหม่	หมู่ที่ 14 บ้านโนนคูม

มีกำนัน 1 คน ผู้ใหญ่บ้าน 13 คน และสภาตำบลโหราได้รับการยกฐานะเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2539 (ประกาศในพระราชกฤษฎีกา) มีอำนาจหน้าที่ ตามบัญญัติไว้ในระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง สังกัด ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

#### 7. ด้านการศาสนา

ประชาชนส่วนใหญ่ในเขตพื้นที่ของตำบลโหรา นับถือศาสนาพุทธ จึงมี สถาบัน/องค์กรทางศาสนา คือ วัด จำนวน 9 แห่ง สำนักสงฆ์ จำนวน 1 แห่ง สถานที่มีความทั่วถึงและเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนที่มาประกอบพิธีทางศาสนาในงาน บุญ งานประเพณี และวันนักขัตฤกษ์ต่าง ๆ ดังนี้

- 7.1 วัดท่ายางชุมชน้ำเงิน บ้านน้ำเงิน หมู่ที่ 1
- 7.2 วัดสว่างโหรา บ้านโหรา หมู่ที่ 2
- 7.3 วัดบึงแคน บ้านแคน หมู่ที่ 3
- 7.4 วัดป่าสามัคคีธรรม บ้านแคน หมู่ที่ 3 (สำนักสงฆ์)
- 7.5 วัดรัตนมังคลาราม บ้านหนองหว้า หมู่ที่ 5
- 7.6 วัดศรีหาราชภูร์บำรุง บ้านหนองย่างจั่ว หมู่ที่ 6
- 7.7 วัดศรีสมบุญ บ้านหนองม่วงส้ม หมู่ที่ 7
- 7.8 วัดธีระสีมา บ้านหนองเต่า หมู่ที่ 8
- 7.9 วัดเวฬุวนาราม บ้านโนนนาริ หมู่ที่ 9
- 7.10 วัดกุ่มในหนองนาหล้าบ้านหนองนาหล้า หมู่ที่ 11

### 8. ด้านการสาธารณสุข

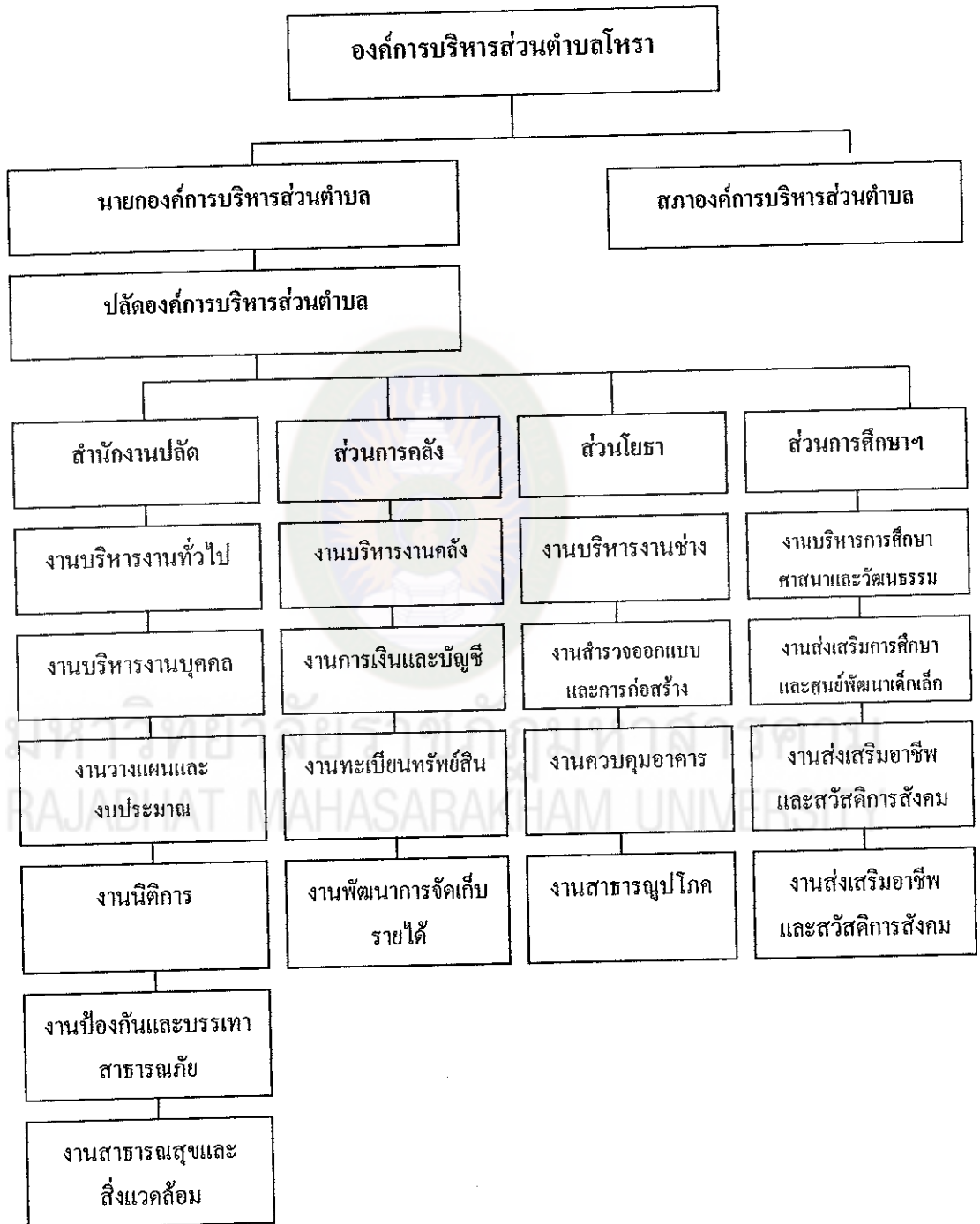
การดำเนินการด้านการสาธารณสุขในพื้นที่ของตำบลโหรามีสถานอนามัยจำนวน 1 แห่ง เน้นการปฐมพยาบาลเบื้องต้น การสุขภาพิบาล การป้องกันและส่งเสริมสุขภาพพร้อมกับการสาธารณสุขมูลฐาน

กล่าวโดยสรุป ตำบลโหราเป็นชุมชนเก่าแก่ตั้งมาก่อนปี พ.ศ. 2370 มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจมีชื่อเสียงเป็นรู้จักโดยทั่วไป โดยเฉพาะการทอผ้าพื้นเมืองที่มีลักษณะโดดเด่น ประณีต สวยงาม เป็นมรดกตกทอดจากรุ่นสู่รุ่น นิยมมอบเป็นของขวัญสำหรับเจ้าเมืองหรือข้าราชการผู้มียศถาบรรดาศักดิ์ บ้านโหรา เป็นชุมชนที่มีประเพณีวัฒนธรรมที่ดั้งเดิมแต่ดั้งเดิม โดยมีการสั่งสอนให้ลูกหลานสืบทอดไว้ตามหลัก “ฮีดลีสอง กลองลีสี่” และเป็นแหล่งผลิตสินค้าเกษตรกรรม เช่น ยาสูบพันธุ์เตอร์กรีซ ข้าวหอมมะลิ และผลิตผลทางการเกษตรอื่นมากมาย ทำให้ประชาชนมีรายได้พัฒนาเศรษฐกิจในชุมชนต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

### โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโหรา



แผนภูมิที่ 3 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโหรา

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลโหรา. 2553 : 125)

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 1. งานวิจัยในประเทศ

รัชยา ศานติยานนท์ และคนอื่น ๆ (2544 : 56-57) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง รูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย โดยได้ให้ข้อมูลสรุปในภาพรวมว่า การบริหารจัดการที่ดีเป็นแนวปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับในผู้เกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษาในปัจจุบัน จะเน้นความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยส่งเสริมให้มีความรับผิดชอบในผลการปฏิบัติงานและความโปร่งใส ในขณะที่เดียวกันยังคงให้ความสำคัญกับผลการทำงาน และความโปร่งใส ขณะเดียวกันก็ยังคงให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจและความยุติธรรมนอกจากนี้ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา ให้ข้อสรุปเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในส่วนต่างๆ ที่สะท้อนองค์ประกอบของการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยที่ดี ดังนี้

1. การบริหารมหาวิทยาลัย ควรกระจายอำนาจให้ผู้บริหารหลายคน สถานมหาวิทยาลัยเป็นผู้สรรหาอธิการบดีควรคู่ไปกับการสร้างระบบการประเมิน อธิการบดีควรเป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกล เป็นผู้นำ เป็นที่ยอมรับทางวิชาการ อุทิศเวลา มีความสามารถในการบริหารหน่วยงานที่เป็นตัวแทนของประชาคม ควรทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของอธิการบดี สถานคณาจารย์มีบทบาทหน้าที่เป็นผู้ติดตามและตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ประสานงานระหว่างประชาคมและผู้บริหารมหาวิทยาลัย ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ส่งเสริมจริยธรรม คุณธรรม และเป็นหน่วยงานในการรับเรื่องราวอุทธรณ์ ร้องทุกข์

2. การบริหารงานบุคคลต้องมีการส่งเสริมความโปร่งใส และความยุติธรรม โดยประกาศกฎระเบียบที่ชัดเจนในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน การกำหนดค่าตอบแทน การประเมินผลงาน สวัสดิการ และการพัฒนาบุคลากร ให้มีคณะกรรมการที่มีผู้แทนบุคลากรอยู่ด้วยเป็นผู้ประเมินผลงาน ให้ประชาคมมีส่วนร่วมในการออกกฎระเบียบต่าง ๆ และพิจารณาปัญหา แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ปัญหาในแต่ละด้าน และมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติงาน มีการส่งเสริมประสิทธิภาพด้วยการสร้างแรงจูงใจในการทำงานและพัฒนาบุคลากร รวมทั้งมีแผนงานระบบที่ชัดเจนในแต่ละช่วงเวลาที่ยำเนินงานพร้อมเป้าหมาย



3. การบริหารจัดการด้านการเงินและทรัพย์สิน ต้องโปร่งใสและตรวจสอบได้โดยมีคณะกรรมการการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นอิสระจากฝ่ายผู้บริหารเป็นผู้ตรวจสอบ การบริหารต้องมีความเป็นอิสระ มีกฎระเบียบที่ชัดเจนแต่ต้องมีความยืดหยุ่นพอสมควร มีระบบตรวจสอบที่ถ่วงดุล เป็นการตรวจสอบที่เป็นเป้าหมาย การจัดสรรงบประมาณต้องชัดเจนและเป็นธรรม และมีการประเมินในส่วนของโครงสร้างนี้ชี้วัดผลจากการวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor analysis) แสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการที่ดีจะต้องควบคุมองค์ประกอบด้านความเป็นธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความมีอิสระและมีประสิทธิผลและคล่องตัว

สุวกิจ ศรีปัดดา (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัย การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา : ศึกษาเฉพาะกรณีสถาบันราชภัฏมหาสารคาม พบว่าสถาบันราชภัฏมหาสารคามมีค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล อยู่ในระดับปานกลาง กลุ่มตัวอย่างที่มีสถานภาพแตกต่างกัน มีความเห็นเรื่องค่าระดับการปฏิบัติงานแตกต่างกัน กลุ่มตัวอย่างที่มีจากหน่วยงานแตกต่างกัน มีความเห็นเรื่องค่าระดับการปฏิบัติงานแตกต่างกัน ข้อเสนอแนะในการพัฒนาการปฏิบัติงานของสถาบัน คือ ควรมีการทำงานโดยการมีส่วนร่วม มีความสามัคคี มีคุณธรรม ซื่อสัตย์ กระจายอำนาจอย่างเสมอภาค พัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพ และมีการประเมินผลงานที่เป็นระบบ

ในการพัฒนาองค์ประกอบที่เป็นปัจจัยสำคัญของธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา ควรปรับปรุงการปฏิบัติงานด้านต่างๆ ตามลำดับความจำเป็นจากมากไปหาน้อย ดังต่อไปนี้

1. ความเป็นธรรม
2. ความโปร่งใส
3. ความมีอิสระ
4. การมีส่วนร่วม
5. ความมีประสิทธิผล
6. ความคล่องตัว

พระมหาสนทยา ชาญเสน (2547 : บทคัดย่อ) ได้การศึกษาทัศนคติของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมุกดาหารต่อการปฏิรูปการเมืองตามแนวคิดธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมุกดาหารมีทัศนคติต่อการปฏิรูปการเมืองตามแนวคิดธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลาง ทัศนคติในระดับสูง ได้แก่ ด้านหลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ และหลักความมีส่วนร่วม

ส่วนปัญหาที่พบ ได้แก่ ปัญหาด้านความรู้ความสามารถ ความรับผิดชอบ การวางแผน เป็นต้น

สำหรับปัญหาในอนาคต คือ ความแห้งแล้ง การขาดน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคเพื่อ การเกษตรกรรม การแข่งขันทางการเมือง ปัญหารัฐธรรมนูญและระบบนิเวศวิทยาเสื่อมโทรม เป็นต้น

นพพล สุรนักครินทร์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาล มาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนคติของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัย พบว่า นำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนคติของประชาชน จังหวัดเชียงใหม่ในภาพรวมอยู่ในเชิงบวก เมื่อเปรียบเทียบตามการนำธรรมาภิบาลมาปรับใช้ ใน อบต. แตกต่างกันแต่ประชาชนที่มีรายได้ต่างกันมีทัศนคติต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับ ใช้ใน อบต. แตกต่างกัน และเมื่อเปรียบเทียบกับปัจจัยด้านขนาดของ อบต. และการมีส่วนร่วม ในการดำเนินงานของ อบต. พบว่า ประชาชนมีทัศนคติต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน อบต. แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจใน อบต. นั้นพบว่าประชาชนมีทัศนคติต่อ การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน อบต. ไม่แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านขนาดของ อบต. ไม่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยทางด้านความรู้ความเข้าใจใน อบต. แต่ปัจจัยด้านขนาดของ อบต. สัมพันธ์กับปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของ อบต.

ไพศาล ตั้งสมบูรณ์ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยการใช้หลักธรรมาภิบาล ในการบริหารของผู้บริหารงานสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาคร ผลการศึกษาพบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาครใช้ หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานสถานศึกษาในภาพรวม อยู่ในระดับมาก การปฏิบัติจริง และความคาดหวังต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาครไม่มีความแตกต่างกันแต่ค่าเฉลี่ยของความคาดหวัง สูงกว่าการปฏิบัติจริง

สุรัชย์ นาทองชัย (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยสภาพการบริหารงานคณะ เทศมนตรี ตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลธัญญา อำเภอกมลาไสย จังหวัด กาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างทั้งที่มีจากบุคลากรที่ปฏิบัติงานในเทศบาลตำบล ธัญญาและประชาชนในเขตเทศบาล ต่างมีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันว่าคณะเทศมนตรี บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลต่างพอใจ เห็นด้วยที่คณะเทศมนตรีนำหลักธรรมาภิบาล มาใช้ในการบริหารงาน

พระมหาธรรมรัตน์ ธรรมยาฤทธิ์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชน ผลการศึกษาพบว่า ระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย อยู่ในระดับปานกลาง เปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย จำแนกตามอาชีพ การศึกษา และอายุ โดยรวมและรายด้านทุกด้านมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จักรภัทร ชารีคำ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามเพศและอายุ พบว่า ประชาชนที่มีเพศ และอายุที่ต่างกันมีความคิดเห็นไม่ต่างกัน แต่เมื่อจำแนกตามระดับการศึกษาโดยรวมไม่พบความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05

ข้อเสนอแนะของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม การจัดการทำแผนพัฒนาตำบล อบต. ควรจะต้องทำแผนพัฒนาตำบลให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญที่มีกระทบต่อชุมชน โดยใช้กลไกประชาคม ส่งเสริมให้ประชาชนได้ตระหนักถึงการมีส่วนร่วมในการพัฒนา อบต. ควรมีการประชาสัมพันธ์การทำงานของ อบต. และควรรายงานสรุปผลการดำเนินงานตลอดจนงบประมาณรายรับ-รายจ่าย ไว้ในที่เปิดเผยให้ประชาชนเข้ามาติดตามตรวจสอบได้

ฉลองนพ อัมพรัตน์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลโดยรวมตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก เปรียบเทียบระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ตามความคิดเห็นของบุคลากรในหน่วยงานที่มีเพศ และระดับ

การศึกษา มีการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ยกเว้นบุคลากรในหน่วยงานที่มีอายุ และประสบการณ์ทำงานแตกต่างกัน มีการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

บวร วิเศษสุนทร (2550 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยความคิดเห็นของประชาชนต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย พบว่า ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย โดยรวมอยู่ในระดับมาก การเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกตามเพศโดยรวมไม่แตกต่างกัน จำแนกตามอายุ และการศึกษาโดยรวมมีความแตกต่างกัน

ข้อเสนอแนะของประชาชนเกี่ยวกับ การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย คือ ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้อย่างสะดวก ควรมีกิจกรรมหรือโครงการให้ประชาชนได้ร่วมความคิดเห็นแก้ปัญหาและพัฒนาชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลควรมีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน เพื่อนำไปเป็นข้อมูลสำคัญต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาชุมชน ผู้มีอำนาจในการตรวจสอบต้องดำเนินการด้วยความจริงใจ ผู้บริหารควรดำเนินงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาลอย่างเต็มที่ ต้องดำเนินงานตามความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ และผู้บริหาร โดยยึดหลักความเป็นธรรมกับประชาชนทุกคน ผู้บริหารควรบริหารอย่างมีประสิทธิภาพผู้นำอย่างสมบูรณ์

ฐิติพร ดลवास (2552 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัย การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลสามขา อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า

1. ความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสามขา ที่มีต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลสามขา อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าอยู่ในระดับปานกลางทั้ง 6 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยดังนี้ คือ ด้านคุณธรรม ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักนิติธรรม ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความโปร่งใส ตามลำดับ

2. เปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสามขา ที่มีต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลสามขาอำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ จำแนกตามระดับการศึกษา โดยรวมจำแนกเป็นรายได้ พบว่า ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสามขา ที่ระดับการศึกษาแตกต่างกันมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05

3. เปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสามขา ที่มีต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลสามขาอำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ จำแนกตามตำแหน่งหน้าที่ โดยรวม พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 เมื่อพิจารณาจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบต่อสังคม มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 ส่วนด้านความคุ้มค่ามีความคิดไม่แตกต่างกัน

4. ข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสามขา ต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลสามขาอำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ มีดังต่อไปนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลควรปฏิบัติตามกฎระเบียบ ข้อกฎหมายอย่างเคร่งครัด ควรมีการจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาที่เดือดร้อนเพิ่มขึ้น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลควรมีความรู้ด้านกฎหมาย และความสามารถในการให้ความรู้แก่ประชาชนในหมู่บ้านของตนเอง ผู้บริหารควรเห็นประชาชนเป็นสำคัญ ควรติดตามเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนอย่างเร่งด่วน ควรแจ้งหน่วยงานตรวจเงินแผ่นดินเข้าตรวจการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อความถูกต้องโปร่งใส เจ้าหน้าที่ควรมีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชนหรืองานประเพณีต่าง ๆ ของชุมชนเพิ่มขึ้นควรออกหน่วยบริการประชาชนบ้าง เพื่อเป็นการพบปะประชาชนสร้างความสามัคคีในชุมชน ควรใช้งบประมาณอย่างเหมาะสมกับการปฏิบัติงาน ควรพิจารณาถึงความจำเป็นของโครงการและการติดตามตรวจสอบผลงานอย่างสม่ำเสมอ และพนักงานเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายควรใช้งบประมาณอย่างถูกต้องตามระเบียบกฎหมายให้เกิดประโยชน์คุ้มค่าสูงสุด

## 2. งานวิจัยต่างประเทศ

พัตแนม (Putnam, 1993 : 156-162) ทำการวิจัยการปกครองท้องถิ่นในอิตาลี พบว่า แม้ในประเทศเดียวกันมีกฎหมายและการกระจายอำนาจเหมือนกันแต่การบริหารท้องถิ่นภาคใต้ของอิตาลีกลับมีปัญหาอิทธิพลและการทุจริตมาก ผิดกับการปกครองท้องถิ่นทางตอนเหนือที่ประสบความสำเร็จสูงกว่าและมีการทุจริตน้อยมาก โดยพัตแนมได้แสดงผลการวิจัยไว้ว่า ความสัมพันธ์แนวราบที่เท่าเทียมกันระหว่างกลุ่มและบุคคลต่าง ๆ ตลอดจนความร่วมมือและความเข้มแข็งของกลุ่มประชาคมในภาคเหนือทำให้การบริหารท้องถิ่นภาคเหนือของอิตาลีทั้งในการจัดการภาครัฐและภาคเอกชนตลอดจนธรรมาภิบาลดีกว่าในภาคใต้ซึ่งมีความสัมพันธ์แบบแนวดิ่ง ระหว่างเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลกับบริวารและคนในท้องถิ่น

บลูเมล (Blumel, 2000 : Abstract) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ความร่วมมือกันระหว่างนักสังคมสงเคราะห์และการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ (ประเทศเคนยา) งานวิจัยนี้พบว่า หลักธรรมาภิบาลมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อความร่วมมือต่องานความช่วยเหลือระหว่างประเทศของนักสังคมสงเคราะห์ต่าง ๆ ส่วนปัจจัยอื่นที่ช่วยส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่างนักสังคมสงเคราะห์เหล่านี้ในประเทศเคนยา ก็คือ ความสามารถของนักสังคมสงเคราะห์ในการเข้าถึงวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และรวมไปถึงการปรับตัวเข้าหากันเพื่อที่จะสร้างความร่วมมือเป็นกลุ่มย่อยๆเพื่อที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ในการสื่อสาร และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ท้ายที่สุดนักสังคมสงเคราะห์จากความร่วมมือกันระหว่างประเทศที่มีจำนวนมากในประเทศเคนยา ยังก่อให้เกิดการสร้างสภาพสังคมใหม่ ๆ โดยการนำกิจกรรมและความมีส่วนร่วมต่าง ๆ เข้ามาเป็นปัจจัยในการเชื่อมต่อ

คลาร์ก (Clarke, 2001 : Abstract) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การใช้หลักธรรมาภิบาลในการกระจายอำนาจการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศกาน่า พบว่า ในประเทศที่ด้อยพัฒนาการปกครองตามระบบประชาธิปไตยได้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น โดยประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นทำให้เกิดกลยุทธ์การพัฒนาที่เป็นจริงเป็นจัง มีการปรับตัวในการปฏิบัติต่างๆของท้องถิ่นโดยใช้หลักธรรมาภิบาลให้เหมาะสมกับท้องถิ่น จนถือเป็นกุญแจสำคัญการใช้หลักธรรมาภิบาลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น แต่ยังคงมีปัญหายู่จากการที่ยังคงมีการถือพรคคือพวก

M 5 อาซามัท (Azamat. 2002 : Abstract) ได้ทำการวิจัย Good governance and market-based: a study of Bangladesh ผลการวิจัยพบว่า ธรรมนูญการปกครองได้รับการพิจารณาว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งเพื่อใช้พัฒนาประเทศกำลังพัฒนา ตัวชี้วัดทั้ง 6 อย่างของหลักธรรมนูญการปกครอง ทำให้ทราบว่าธรรมนูญการปกครองเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดซึ่งหลักการเหล่านี้กระจายไปทั่วไป โดยเฉพาะหลักความรับผิดชอบหลักการที่ทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง การลดการละเมิดสิทธิมนุษยชน การเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐบาล การมีหลักนิติธรรมที่ใช้ควบคุมการคอร์รัปชัน

การวิจัยครั้งนี้ยังพบว่า การขาดหลักธรรมนูญการปกครองส่งผลกระทบต่อความสำเร็จและความยั่งยืนในเรื่องของการปฏิบัติตลอดภายในประเทศ ซึ่งการดำเนินงานโดยภาคเกษตรกรรมของบังกลาเทศ การปฏิรูปครั้งนี้ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการได้รวบรวมผลิตภัณฑ์ข้าว และปรับปรุงเงื่อนไขหลายๆอย่างเกี่ยวกับข้าวเพื่อให้เกษตรกรได้เพิ่มรายได้ผลผลิตทางการเกษตรมากขึ้น อย่างไรก็ตามปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นในเร็ว ๆ นี้ก็คือการขยายผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพต่ำและผลิตผลทางการเกษตรต่ำกว่ามาตรฐาน บางครั้งก็มีราคาสูง กว่าที่ควรจะเป็น ปัญหาเหล่านี้ไม่เพียงแต่จะทำลายแนวทางการปฏิรูปครั้งนี้ แต่ก็ยังเป็นการทำลายความมั่นคงอีกด้วย และนอกจากนั้นแล้วก็ยังพบอีกว่าปัญหาหลาย ๆ อย่างนี้ก็เกิดมาจากขาดหลักนิติธรรมและการควบคุมตรวจสอบการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่และรวมถึงการนำหลักทั้ง 6 ประการของธรรมนูญการปกครอง

แนนดา (Nanda. 2003 : Abstract) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ธรรมนูญการปกครอง ผลการวิจัยพบว่า ยังไม่มีการสร้างธรรมนูญการปกครองตามความหมายอย่างแท้จริง ตลอดระยะเวลา ค.ศ. 1980 - 1990 บรรดาประเทศหรือสถาบันที่ให้การสนับสนุนมีแนวโน้มว่าจะให้การช่วยเหลือ การปฏิรูปประเทศที่รับการช่วยเหลือเหล่านั้นเพิ่มมากขึ้น แต่ส่วนใหญ่แล้วประเทศผู้รับ การช่วยเหลือยังขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบาย ในครั้งนี้ และในอนาคตอันใกล้นี้การให้ความช่วยเหลือเริ่มปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้วก็ยังไร้ผลและยังมีการเลือกปฏิบัติอยู่ตามที่เรารู้จักกัน ปัญหาเหล่านี้ ประเทศที่ให้การช่วยเหลือจะเรียกร้องให้ประเทศที่รับการช่วยเหลือแสดงปัญหาที่ยุ่งยากในการปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมให้ที่ประชุมได้รับทราบเพื่อหาสาเหตุแท้จริง และนำไปสู่การแก้ไข จากการศึกษาวิจัยได้พบว่าปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับประเทศที่รับการช่วยเหลือคือไม่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน และพอจะเป็นมาตรฐานในการตัดสินใจดำเนินงานตามหลักธรรมนูญการปกครองได้ซึ่งจะรวมถึงการขาดเสถียรภาพทางการเมือง หลักกฎหมาย หลักการ

ควบคุม การทุจริตและหลักความรับผิดชอบที่ยังไม่มีผลในทางปฏิบัติ และการศึกษาวิจัย ยังพบอีกว่าถึงแม้จะมีการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลในประเทศกำลังพัฒนา แต่ระดับ ความยากจนของประเทศเหล่านั้นก็ยังมีอยู่สูง ตลอดจนการบริหารงานที่ไร้ประสิทธิภาพ ก็ยังเป็นประเด็นปัญหาหลักในการใช้หลักธรรมาภิบาลในองค์กร ซึ่งจะเชื่อมโยงไปหาประชาชน และการเลือกปฏิบัติเป็นสิ่งที่แก้ไขยากพอสมควร เพราะเป็นเรื่องบริบททางวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ และประเทศที่รับการช่วยเหลือ

คิมเมท (Kimmet. 2005 : Abstract) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาล มาใช้ในระบบการเมืองการปกครองในอาเซียน 4 ประเทศ

งานวิจัยนี้พบว่าในประเทศที่พัฒนาแล้ว หลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้ในเชิง ของกลยุทธ์ทางการเมืองมากกว่าการนำเนื้อหาสาระไปประยุกต์ใช้ในเชิงนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานวิจัยนี้เกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 4 ประเทศนี้ ได้แก่ ฟิลิปปินส์ ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย โดยพิจารณาเป็นประเทศ ไปและเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาโดยศึกษาว่าประเทศเหล่านี้มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ อย่างไรบ้าง รวมไปถึงการมีส่วนร่วมของหลักธรรมาภิบาล ในการเลือกตั้งในปี 2004 ซึ่ง พบว่าหลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวาง และเป็นประเด็นสำคัญในการปฏิรูปรู ปแบบการปกครอง นอกจากนั้นประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้กล่าวมานี้ ยังได้ เรียนรู้ในการนำหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนาการเมือง การปกครอง โดยเน้นการนำหลัก ธรรมาภิบาลไปใช้พัฒนาบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานะที่บ้านเมืองมีความแน่นอนอน และเศรษฐกิจถดถอยขึ้นเพื่อเป็นรูปแบบการบริหารใหม่ๆ และก่อนให้เกิดการพัฒนาทาง ประชาธิปไตย ซึ่งนั่นก็คือหนึ่งในจุดประสงค์สำคัญของหลักธรรมาภิบาลนั่นเอง

เทนเนเกส (Tennekes. 2005 : Abstract) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การสังคม สงเคราะห์และหลักธรรมาภิบาลมาใช้วิเคราะห์แนวนโยบายในประเทศ เนเธอร์แลนด์และ ประเทศเยอรมันนี พบว่า หลังจากสงครามเย็นผ่านไปแล้วประเทศทั้งสองได้กำหนดคนนโยบาย ในการดูแลประเทศในโลกที่สาม โดยนักสังคมสงเคราะห์ได้นำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ ในการประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายของประเทศทั้งสอง แต่ยังคงขาดความเข้าใจใน การกำหนดรูปแบบการประเมินเพราะการกำหนดยุทธศาสตร์ในกระบวนการจัดทำนโยบาย มีการแยกย่อยออกเป็นส่วน ๆ มากเกินไปและยังขาดความเข้าใจในความหมายของ ธรรมาภิบาล



จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จะเห็นว่าหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ด้าน นั้นจัดว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชนอื่นจะทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานนั้นมี ความเจริญก้าวหน้าทำให้การพัฒนาหรือการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในทุก ๆ ด้าน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความเสมอภาค มีความเป็นธรรม มีความโปร่งใส มีความ คุ่มค่า รวมถึงการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และสามารถตรวจสอบได้



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY