

## บทที่ 2

### วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาคำรา เอกสาร หลักการทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษา เรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการท้องถิ่น
4. วาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาลและการป้องกันการทุจริตและประพฤติ

มิชอบในภาครัฐ

5. ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมายของความคิดเห็น

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546 : 231) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ การตัดสินใจ ความรู้สึกประทับใจ ที่ไม่ได้มาจากการพิสูจน์หรือชั่งน้ำหนักว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่ มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ในหลายทัศนะ ดังนี้

กฤษณี มหาวิทยาลัย (2531 : 38) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่าเป็นการแสดงออกด้านความรู้สึกต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด เป็นความรู้สึกเชื่อถือที่ไม่อยู่บนความแน่นอนหรือความจริงแต่ขึ้นอยู่กับจิตใจ บุคคลจะแสดงออกได้ง่าย โดยการแสดงเหตุผลสนับสนุนหรือปกป้องความคิดเห็นนั้น ความคิดเห็นบางอย่างเป็นผลของการแปรความหายของข้อเท็จจริง ซึ่งขึ้นอยู่กับคุณสมบัติประจำตัวของแต่ละบุคคล เช่น ความรู้ ประสบการณ์ในการทำงาน สภาพแวดล้อม ฯลฯ

จिरายุ ทรัพย์สิน (2540 : 16) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดของบุคคลที่แสดงออกมา เพื่อให้ผู้อื่นได้สามารถที่จะเรียนรู้ตลอดจนสามารถที่จะประเมินค่าในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง การลงความเห็น อาจจะเป็นในลักษณะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยก็ได้

อุทิศ แก้วขาว (2543 : 7) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า ความคิดเห็น เป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งด้วยการพูด หรือการเขียน โดยอาศัย พื้นฐานด้านความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม ความคิดเห็นอาจได้รับการยอมรับหรือ ปฏิเสธจากผู้อื่นได้

จากการคิดเห็นที่ได้ประมวลจากหลาย ๆ ท่าน การแสดงออกซึ่งความรู้สึกเกิด จากการเรียนรู้ ตลอดจนความสารถในการประเมินสถานการณ์ อาจจะเป็น ไปในทางเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย อาจเกิดจากการเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มต่าง ๆ หรือความรู้ ความสามารถ

## 2. ปัจจัยของความคิดเห็น

2.1 ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคลที่แสดงออกต่อสิ่งใด สิ่งหนึ่ง ไม่จำเป็นต้องคล้ายกันหรือเหมือนกันเสมอไป ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละ บุคคลที่ได้รับอิทธิพลต่อการแสดงออกในเรื่องนั้น ๆ ดังนี้ (อุทิศ แก้วขาว. 2543 : 13)

2.1.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย จากการศึกษพบว่าปัจจัยด้าน พันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล และจะมีผลกระทบต่อการศึกษา ทักษะคติ หรือความคิดเห็นของบุคคลนั้น ๆ ได้ ส่วนปัจจัยด้านสเรระ เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลที่เกิด จากการใช้ยาเสพติด จะมีผลความคิดเห็นและทักษะคติของบุคคล

2.1.2 ประสบการณ์ของงบุคคลโดยตรง คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและ ความคิดต่าง ๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือได้พบเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ โดย ตนเองทำให้เกิดทักษะคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ

2.1.3 อิทธิพลตากครอบครัว เป็นปัจจัยบุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพล จากการเลี้ยงดูอบรมจากพ่อแม่และครอบครัว

2.2 ปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งทำให้บุคคลแต่ละ คนแสดงความคิดเห็นอาจเหมือนกันหรือแตกต่างกันออกไป คือ (กิตติ สุทธิสัมพันธ์. 2542 : 12-13)

### 2.2.1 ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

- 1) ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย คือ เพศ อายุ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของอวัยวะต่าง ๆ คุณภาพสมอง
- 2) ระดับการศึกษา การศึกษามีอิทธิพลต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นต่าง ๆ และศึกษาทำให้บุคคลที่มีความรู้ในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้น และคนที่มีความรู้มากมักจะมีความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ อย่างมีเหตุผล
- 3) ความเชื่อ ค่านิยม เจตคติของบุคคลต่อเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอาจจะได้จากการเรียนรู้กลุ่มบุคคลในสังคม หรือจากการอบรมสั่งสอนของครอบครัว

### 2.2.2 ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม

- 1) สื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นของบุคคลเป็นการได้รับรู้ข่าวสาร ข้อมูลต่าง ๆ ของแต่ละบุคคล
  - 2) กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้องมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล เพราะเมื่อบุคคลอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใด ก็จะต้องยอมรับและปฏิบัติตามเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมนั้น
  - 3) ข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ หรือสิ่งต่าง ๆ ที่บุคคลแต่ละคนได้รับ ทั้งนี้เพราะข้อเท็จจริงที่บุคคลได้รับความแตกต่างกัน ก็จะมีผลการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน
- จากแนวความคิดเห็นดังกล่าวจะเห็นได้ว่าบุคคลได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น มีลักษณะคล้ายคลึง และไปในทำนองเดียวกัน ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ความคิดเห็นของบุคคลแตกต่างกันออกไป เพราะบุคคลแต่ละบุคคลย่อมจะได้รับมาลักษณะที่แตกต่างกัน ซึ่งปัจจัยด้านคุณสมบัติประจำตัว หรือปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม และประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ซึ่งก่อให้เกิดการเรียนรู้ และสั่งสมจนกลายเป็นลักษณะของแต่ละบุคคล

## 3. การวัดความคิดเห็น

การที่จะทราบความคิดเห็นของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งนั้น จะต้องมีการมีเครื่องมือที่เชื่อถือได้มีผู้เสนอวัดได้ พอสรุปได้ ดังนี้

วัลลภ รัฐฉัตรานนท์ (2545 : 102-117) ได้เขียนในการเรียนการสอนของคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เรื่องการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการวัดว่า มาตรวัดเจตคติ หรือทัศนคติ หรือความคิดเห็นที่นิยมที่ใช้อย่างแพร่หลายมี 4 วิธี คือ

3.1 วิธีแบบสเกลวัดความต่างทางศัพท์ (S-D Scale = Semantic differential scale) เป็นวิธีวัดทัศนคติ หรือความคิดเห็น โดยอาศัยคุณสมบัติที่มีความหมายตรงกันข้าม เช่น ดี-เลว ขยัน-ขี้เกียจ เป็นต้น

3.2 วิธีลิเกิร์ตสเกล (Likert Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติ หรือความคิดเห็น ที่นิยมมากที่สุด เพราะเป็นวิธีสร้างมาตรวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบสามารถแสดงทัศนคติ ในทางชอบหรือไม่ชอบ โดยยึดอันดับความชอบหรือไม่ชอบ ซึ่งอาจมีคำตอบให้เลือก 5 หรือ 4 คำตอบ แต่ให้คะแนน 5 4 3 2 1 หรือ +1 +10 -1 -2 ตามลำดับ

3.3 วิธีกัทแมนสเกล (Guttman Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติ หรือทัศนคติหรือความคิดเห็น ในแนวเดียวกัน และสามารถจัดอันดับของทัศนคติสูง-ต่ำ แบบเปรียบเทียบกันและกัน ได้อย่างต่ำสุดและสูงสุด และแสดงถึงการสะสมของข้อความคิดเห็น

3.4 วิธีเทอร์สโตนสเกล (Thurstone Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดออกเป็น ปริมาตร แล้วเปรียบเทียบตำแหน่งของความคิด หรือทัศนคติไปในทางเดียว และเสมือนว่าเป็น สเกลที่มีช่วงห่างเท่ากัน

จากที่ได้ประมวลจากความคิดเห็นของหลาย ๆ ท่าน สรุปได้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกของบุคคลที่แสดงออกมาให้ผู้อื่นได้รับรวม ไปถึงการประเมินค่าเกี่ยวกับ เรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง การลงความเห็นอาจจะเป็นไปได้ในลักษณะเห็น ด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ได้ อันเนื่องมาจากสถานการณ์สิ่งแวดล้อม การติดต่อกับภายนอก การเข้าไปเป็นสมาชิกในกลุ่ม

## แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) เป็นการปกครองที่แสดงออกถึงการ มีประชาธิปไตย และการที่จะพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าได้นั้น ประชาชน จะต้องมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงและประชาชนเองจะต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับปรัชญา และแนวคิดของการปกครองท้องถิ่นด้วย เพื่อให้เข้าใจสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่นได้ ชัดเจนยิ่งขึ้นผู้ศึกษาจึงสรุปสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่นดังประเด็นต่อไปนี้

### 1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามหลาย ท่าน แต่อย่างไรก็ตามคำนิยามต่าง ๆ เหล่านี้ ต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึง และให้คำจำกัด ความไว้ในหลายทัศนะ ดังนี้

คลาร์ค (Clarke. 1957 : 87 ; อ้างถึงใน พิรสิทธิ์ คำนวนคิดปี. 2546 : 10) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น ไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริการประชาชน ในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะและหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและจะอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

มอนตาญ (Montagu. 1984 : 574 ; อ้างถึงใน โกวิท พวงงาม. 2550 : 12) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะได้โดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐใหม่อิสระแต่อย่างใด

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2535 : 7) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่มีผลสืบเนื่องมาจาก การกระจายอำนาจการปกครองของรัฐ จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดและควบคุม รวมถึงให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

อุทัย หิรัญโต (2543 : 2) อธิบายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่างโดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของคน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดขึ้น

โกวิท พวงงาม (2550 : 13) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์กรหนึ่งมีพื้นที่อาณาเขตของตนเองมีประชากรและมีรายได้ตามที่หลักเกณฑ์กำหนด โดยมีอำนาจและมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตน รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง อาทิ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในชุมชน หรือการมีส่วนร่วมในการบริหารและการปกครองตนเอง โดยผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น การมีสภาท้องถิ่น เป็นต้น

รีอบสัน (Robson. 1953 : 574) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้อำนาจการปกครองตนเอง (Autonomy) มี



สิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมียกองค์กรที่ปกครองตนเอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

จากการวิจัยความหมายของการปกครองท้องถิ่น สรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองที่รัฐบาลกลาง มอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองกันเอง ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย มีอิสระในการปฏิบัติภายใต้การดูแลของรัฐบาลกลางในระดับหนึ่ง

## 2. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ในด้านความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นนั้น ลิขิต ชีระเวคิน (2548 : 3) ได้กล่าวว่าการปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยสรุปเป็นประเด็นสำคัญ 2 ประเด็น ดังนี้

2.1 การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรากแก้วของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยประกอบด้วย โครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้วที่เป็นฐานที่สำคัญยิ่ง ของการพัฒนากระบวนการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2.2 การปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้น ได้ต้องอาศัย โครงสร้างการปกครองตนเอง ในลักษณะที่มีอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้น ได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

สรุป การปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่เป็นเพียงแต่ให้โอกาสแก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศอีกด้วย

## 3. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 40-46) ได้สรุปเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

3.1 เพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษา การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน ดังที่ได้กล่าวไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักการปกครองท้องถิ่นแล้วว่า การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง

ตนเอง หรือบริหารงานท้องถิ่น เพื่อปลูกฝังความรู้ความเข้าใจหลักพื้นฐานการปกครองตนเอง ตามระบอบประชาธิปไตย

3.2 เพื่อให้การบริการแก่ประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว ถ้าให้รัฐบาลกลางจัดทำ จะเกิดความล่าช้า และไม่สามารถสนองความต้องการแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากรัฐบาลกลางมีภารกิจบริหารงาน จึงไม่อาจกระจายความต้องการให้แก่ประชาชนได้ทั่วถึง

3.3 เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางปัจจุบัน ภารกิจของรัฐบาลมีปริมาณมากขึ้นตามพัฒนาการความเจริญของสังคมโลกจำเป็นต้องมีหน่วยรองรับแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลกลาง เพื่อให้การบริหารงานและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

3.4 เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพตรงกับความต้องการของประชาชน เนื่องจากท้องถิ่นต่าง ๆ มีความแตกต่างกันตามสภาวะทาง ภูมิศาสตร์ความต้องการและปัญหาจึงแตกต่างกัน การปกครองท้องถิ่นจะสามารถรู้และแก้ไข ปัญหาได้ตรงตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์หลัก ในการให้สิทธิเสรีภาพกับประชาชนในการปกครองตนเอง เพื่อสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

#### 4. องค์ประกอบของปกครองท้องถิ่น

4.1 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นมี 8 ประการ ดังนี้ (ประทาน คงฤทธิศึกษาการ. 2535 : 8-9)

4.1.1 เป็นองค์การที่มีรากฐานเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง การจัดตั้ง ต้องมีกฎหมายรองรับ มีเขตการปกครองที่แน่นอนมีอำนาจอิสระบริหารงานสาธารณะ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

4.1.2 มีสภาท้องถิ่น และผู้บริหารที่มีมาจากการเลือกตั้ง

4.1.3 มีอิสระในการปกครองตนเองภายในของเขตของกฎหมาย และกระทำการกิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลาง

4.1.4 มีงบประมาณและรายได้เพียงพอ กล่าวคือ งบประมาณ และรายได้มาจากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ฯลฯ ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการของตนเองได้อย่างคล่องตัว และมีประสิทธิภาพ

4.1.5 มีขอบเขตปกครองที่ชัดเจน และเหมาะสม การกำหนดเขตการปกครองท้องถิ่นแน่นอนชัดเจน มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น เช่น สภาพภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์

4.1.6 หน่วยการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจจัดหาเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานในหน่วยงานของตนเอง

4.1.7 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบังคับ เป็นกฎหมายของท้องถิ่น เพื่อใช้ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายของท้องถิ่นและเพื่อความสงบเรียบร้อยและเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นแต่ไม่ขัดต่อกฎหมายของรัฐ

4.1.8 การควบคุมของรัฐบาล ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลาง เป็นไปลักษณะของการควบคุมดูแล ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและเพื่อความมั่นคงของประชาชน

4.2 การปกครองท้องถิ่นประกอบด้วย องค์ประกอบที่สำคัญ อย่างน้อย 8 ประการ (อุทัย หิรัญโต, 2543 : 22)

4.2.1 การปกครองท้องถิ่นมีสถานะตามกฎหมาย กล่าวคือ ต้องมีการกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะการกำหนดการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการแสดงว่าประเทศนั้น ๆ มีนโยบายในการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

4.2.2 การปกครองท้องถิ่นต้องมีพื้นที่หรือมีการกำหนดพื้นที่เป็นของตนเอง ซึ่งเป็นการกำหนดโดยรัฐบาลกลาง แต่ละพื้นที่มีอาณาเขตที่ชัดเจนเพื่อความสะดวกในการพัฒนาและการมีส่วนร่วมของประชาชน

4.2.3 การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม การกำหนดอำนาจหน้าที่นั้นจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายการเมืองการปกครองของประเทศเป็นหลัก

4.2.4 การปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น

4.2.5 การปกครองท้องถิ่นต้องมีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน



เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

4.2.6 การปกครองท้องถิ่นต้องมีอิสระในการปกครองตนเอง สามารถได้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ

4.2.7 การปกครองท้องถิ่นต้องมีงบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตกฎหมายเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

4.2.8 การปกครองท้องถิ่น เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังต้องอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนโดยรวม

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีองค์ประกอบที่สำคัญ 8 ประการ กล่าวคือ ต้องมีสถานะตามกฎหมายมีพื้นที่อาณาเขตชัดเจนมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาและผู้บริหาร มีอิสระในการปกครองตนเอง มีงบประมาณของตนเอง ประการสำคัญคือจะต้องไม่เป็นอิสระเด็ดขาดจากการปกครองของประเทศ ทั้งนี้เพื่อความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม

จากการองค์ประกอบการปกครองท้องถิ่น สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีองค์ประกอบตนเองมีความเป็นอิสระมีงบประมาณ และสามารถจัดสรรงบประมาณเองได้ โดยที่รัฐมีการควบคุมเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

## 5. การปกครองท้องถิ่นกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย

การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่สำคัญยิ่ง เพราะเป็นการปกครองในระดับพื้นฐาน และเป็นการปกครองประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนี้ (พีระ ประยุกต์วงศ์. 2540 : 92 - 95)

5.1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

5.2 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

5.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระ ในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ที่เป็นของตนเองโดยเฉพาะ

5.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ดังนี้

5.4.1 สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

5.4.2 คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นของสภาท้องถิ่น

5.4.3 การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนให้วิธีออกเสียงลงคะแนน โดยตรงและลับ

5.4.4 สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นมิได้

5.4.5 คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นมิได้

5.4.6 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ

5.5 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้น พ้นจากตำแหน่งทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ

5.6 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ

5.7 การแต่งตั้งและการให้พนักงาน และลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้อง

ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน รวมทั้งการ โอนย้าย การ เลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน และลงโทษพนักงาน และลูกจ้างองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ

5.8 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

5.9 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อม มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติ ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

5.9.1 การจัดการ การบำรุงรักษาและการให้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

5.9.2 การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชน ในเขตพื้นที่ของตน

5.2.3 การมีส่วนร่วมในพิจารณา เพื่อริเริ่ม โครงการหรือกิจกรรมใด นอก เขตพื้นที่ ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนใน พื้นที่

สรุป การปกครองท้องถิ่น ถือเป็นรากฐานสำคัญในการปกครองระบอบ ประชาธิปไตย เพราะมีการให้โอกาสกับประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง แก้ปัญหาของ ตนเองควบคุมการปฏิบัติงานเอง ซึ่งจะให้ประชาชนเกิดความรัก และความหวงแหนท้องถิ่น และมีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาท้องถิ่น ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

หลักการธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการท้องถิ่น

### 1. แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

แนวคิดในการพัฒนาหลักการธรรมาภิบาลหรือระบบการบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดีมีการกล่าวถึงเป็นระยะในแวดวงของนักวิชาการตั้งแต่ช่วงก่อนการใช้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 แต่ยังไม่ค่อยแพร่หลาย คีย์เหตุผล 2 ประการ คือ แนวความคิดยังขาดความชัดเจนและคนส่วนใหญ่ยังไม่สนใจ เมื่อประเทศไทยต้อง ประสบปัญหาเศรษฐกิจและการเงิน เมื่อรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ได้เข้ามา บริหารประเทศในปลายปี 2540 ภาวะแวดล้อมและเงื่อนไขการปฏิวัติเศรษฐกิจทำให้รัฐบาล

ต้องหันมาสนใจประเด็นนี้อย่างจริงจัง โดยได้พิจารณาเห็นความจำเป็นที่ประเทศชาติต้องมีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบูรณะสังคมและประเทศเพื่อพลิกฟื้นภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ สร้างความเข้มแข็งให้กับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศเพื่อสามารถรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้อย่างทันสถานการณ์รัฐบาลในยุคนั้นได้มีหนังสือลงวันที่ 15 ธันวาคม 2540 ขอความร่วมมือจากมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยในการดำเนินการค้นคว้า วิจัยเพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมทั้งในระยะสั้นและระยะยาวในการแก้ปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นและเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาประเทศให้มีความยั่งยืนถาวร โดยเร็วที่สุด ประสบการณ์จากทั่วโลก เช่นเดี๋ยวกันที่สอนให้เราว่าการต่อสู้กับปัญหาคอร์รัปชันต้องที่ดีจะคำนึงถึงการมีรัฐบาลที่ดี (Good Government) และการมีธรรมาภิบาล (Good governance) ประกอบกันด้วย เป็นที่ยอมรับทั่วไปแล้วว่ารัฐบาลที่ดีคือเงื่อนไขเบื้องต้นที่สำคัญมากที่สุดสำหรับการสร้างธรรมาภิบาล และการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืนให้เกิดขึ้น เพราะรัฐบาลที่ดีจะต้องทำหน้าที่ในการวางกรอบการบริหารจัดการของรัฐและกรอบในการบริหารของรัฐบาลตลอดจนส่งเสริมธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น (สังคีต พิริยะรังสรรค์. 2549 : 11-13)

โดยหลักการแล้วธรรมาภิบาลและการพัฒนาเศรษฐกิจจะต้องถูกกำหนดให้มีเป้าหมายระยะยาวยิ่งกว่าการมีรัฐบาลที่ดี เพราะธรรมาภิบาลไม่สามารถจะเกิดขึ้นได้หากไม่มีรัฐบาลที่ดี ในทางทฤษฎีรัฐบาลที่ดีจะต้องแสดงให้เห็นว่ามีความชอบธรรมทางการเมืองโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตย และการปฏิบัติต่อพรรคการเมืองฝ่ายค้านด้วยความเป็นธรรม มีความน่าเชื่อถือ ในการให้ข่าวสารข้อมูลแก่สังคม มีการแบ่งแยกอำนาจ มีระบบการตรวจสอบทั้งภายนอกและภายในที่มีประสิทธิภาพ มีระดับการทุจริตและการเล่นพรรคเล่นพวกน้อย ข้าราชการมีความสามารถมีนโยบายที่เป็นจริงและมีค่าใช้จ่ายในการป้องกันประเทศต่ำ สิทธิมนุษยชนได้รับการคุ้มครอง และกิจกรรมการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนได้รับการยอมรับ ระบบศาลมีความยุติธรรมและรัฐบาลต้องไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ

การที่รัฐบาลจะต้องมีนโยบายที่เป็นไปอย่างเปิดเผยและสามารถทำให้เกิดความสำเร็จได้ (นโยบายที่สำคัญ ๆ ของรัฐที่จะส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างกว้างขวางสมควรที่จะให้มีการทำประชาพิจารณ์ และผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติด้วย) การมีข้าราชการที่ริยธรรมไม่ยอมให้นักการเมืองกดขี่ หรือนำไปใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองไม่ยอมให้ข่มขู่คุกคาม หรืออุ้มหัวกะเนนคู่แข่งขันของนักการเมืองฝ่ายรัฐบาล การบริหารงานของรัฐบาลมีความโปร่งใส น่าเชื่อถือ มีภาคประชาชนที่เข้มแข็ง และสามารถมีส่วนร่วมใน

กระบวนการกำหนดนโยบายของภาครัฐ ที่สำคัญก็คือ ทุกฝ่ายรวมถึงฝ่ายรัฐบาลต้องยอมอยู่ใต้กฎหมายและกติกาอันเดียวกัน

## 2. ความหมายของธรรมาภิบาล การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือการจัดการที่ดี

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2546 มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินงานตามภาระหน้าที่โดยยึดหลักการพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่

**หลักนิติธรรม** หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับการใช้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกาและการปฏิบัติตาม กฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพความยุติธรรมของสมาชิก

**หลักคุณธรรม** หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทนมีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

**หลักความโปร่งใส** หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความ โปร่งใส

**หลักความมีส่วนร่วม** หมายถึง การเปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

**หลักความรับผิดชอบ** หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจในปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลดีหรือผลเสียจากการกระทำของตนเอง

**หลักความคุ้มค่า** หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยแรงจูงใจให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวที โลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

แต่ละหลักสามารถจำแนกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับประเทศ ระดับภาครัฐและระดับองค์กร ซึ่งแต่ละระดับมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน กล่าวคือ องค์กรที่มีการบริหารจัดการที่ดีที่จะสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดีของระดับภาครัฐ และระดับประเทศต่อไป ในทาง



กลับกันการกำหนดบทบาทในระดับประเทศจะมีผลต่อบทบาทภารกิจและการบริการจัดการของระดับภาครัฐและระดับองค์กรด้วย

การสร้างธรรมาภิบาล (Good Government) หมายถึง “การกำกับดูแลที่ดี” หรือหมายถึง “การใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเอง โดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร” โดยหัวใจสำคัญโครงการขยายผล เพื่อนำตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ระดับองค์กร ไปสู่การปฏิบัติ 2-4 ของธรรมาภิบาล คือ ความโปร่งใส (Transparency) ความยุติธรรม (Fairness) และความรับผิดชอบผลของการตัดสินใจ (Accountability) การกำกับดูแลที่ดีมีความจำเป็นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ในกรณีภาครัฐจะเรียกว่า Good Political Governance ผู้เป็นเจ้าของคือ “ประชาชน” ซึ่งใช้สิทธิของคนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภา เพื่อกำกับดูแลผู้บริหารคือรัฐบาลให้บริหารประเทศในทางที่ถูกต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ส่วนในภาคเอกชนเรียกว่า Good Corporate Governance ผู้เป็นเจ้าของคือ “ผู้ถือหุ้น” ใช้สิทธิในการเลือกคณะกรรมการบริษัทเข้าไปทำหน้าที่กำหนดนโยบายคัดเลือกและกำกับดูแลผู้บริหารให้บริหารงานเพื่อความเจริญก้าวหน้าของบริษัทตามเจตนารมณ์ของผู้ถือหุ้น

วิธีการสร้างธรรมาภิบาล ในองค์กรว่าต้องเริ่มจาก 1) คณะกรรมการบริหาร และผู้บริหารระดับสูงต้องทำความเข้าใจและให้ความสำคัญกับการเป็นธรรมาภิบาล 2) คณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงควรทบทวน กระบวนการกำกับดูแลที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของตนว่ามีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีความโปร่งใสเพียงใด และ 3) ปรับปรุงรูปแบบและกระบวนการกำกับดูแลให้ดีขึ้น และสั่งให้มีการดำเนินการ

รัฐธรรมนูญและธรรมนูญกำกับองค์กรประชาสังคม อมรา พงศาพิชญ์ (2541 : 17-24) ได้พยายามวางพื้นฐานความคิดเรื่องรัฐธรรมนูญและธรรมนูญ หรือธรรมาภิบาล โดยสังเขป โดยได้อธิบายความหมายของรัฐธรรมนูญและธรรมนูญโดยแยกเป็นความหมายระดับนามธรรมและรูปธรรม ความหมายของรัฐธรรมนูญและธรรมนูญในระดับนามธรรมหมายถึงการดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวม โดยสมาชิกของสังคมนั้นมีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ส่วนความหมายในระดับรูปธรรม คือ การกำหนดเกณฑ์หรือกติกาเพื่อให้สมาชิกในสังคมนั้น ๆ สามารถตรวจสอบดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวมได้ด้วยตัวอย่างของกฎเกณฑ์คือ ความโปร่งใสในการทำงาน ความเสมอภาคในการกระจายผลประโยชน์ ความยุติธรรม ฯลฯ

ปรัชญาการศึกษาว่าด้วย “ธรรมรัฐ” (Righteous State) แนวคิดเรื่องธรรมรัฐมีมานานแล้ว และความหมายก็แตกต่างกันไป เช่น ในความหมายของไทยและนักปราชญ์ชาวกรีก

แต่อย่างไรก็ตาม ความหมายของรัฐธรรมนูญของไทยและกรีกนั้นตรงกัน ที่พอสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญ คือ ความถูกต้องของธรรมจากผู้เฒ่าในระดัต่าง ๆ และประชาชนทุกหมู่เหล่าในสังคม กล่าวคือ เป็นผู้ที่มีสิทธิเสรีภาพ มีหน้าที่ถูกต้องเหมาะสมในสังคม ซึ่งหมายถึง ในฐานะพลเมืองดี มี คีลธรรม มีจรรยาดี มีความรู้ดี มีความเฉลียวฉลาด กล่าวหาญ เป็นต้น แต่บทบาทหน้าที่ของแต่ละคนก็จะแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้เนื่องจาก พื้นฐานอาชีพ ความรู้ความสามารถ ตลอดจน ระบบงาน ระบบราชการ และระบบสังคมที่ต่างกัน จากนั้นผู้เขียนยังชี้ให้เห็นถึงรัฐในแง่ต่าง ๆ ได้แก่ รัฐที่ดี (Good State) ระบบการศึกษาที่ดี (Education Philosophy) และระบบการเมืองที่ดี ซึ่งชี้ให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญนั้น ใ้แก่ องค์กรต่าง ๆ ของสังคม และระบบสังคมที่เป็นอยู่นั้นต้องยึด หลักความถูกต้องเป็นสำคัญในตอนท้าย ผู้เขียนได้อธิบายปรัชญาศาสตร์ที่มีหลายสาขาวิชาที่ต้อง ทำการศึกษาไปพร้อม ๆ กัน ได้แก่

วิชาปรัชญาศึกษาศาสตร์

วิชาปรัชญารัฐศึกษาหรือปรัชญารัฐศาสตร์

วิชาปรัชญาวิทยาศาสตร์ศึกษา

วิชาปรัชญาธุรกิจศึกษา

วิชาปรัชญานิติศาสตร์ศึกษา

การศึกษาวิชาปรัชญาเหล่านี้ เพื่อให้ผู้ศึกษามีแนวคิดและนำแนวทางนั้น ไปใช้ในการ วิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อสรุปหลักการและเหตุผลของศาสตร์ใหม่ ๆ ได้ นอกจากนี้ยังมี ศาสตร์อีกหลายสาขา เช่น ปรัชญา เศรษฐศาสตร์ศึกษา ปรัชญาสังคมวิทยาศึกษา ปรัชญา มนุษยวิทยาศึกษา ปรัชญาจิตวิทยาศึกษา ปรัชญานิเวศวิทยาศึกษา เป็นต้น โดยการศึกษาเรื่อง รัฐธรรมนูญเป็นศาสตร์สาขาหนึ่ง คือ วิชาปรัชญาการศึกษาว่าด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อศึกษาในรูปแบบ เดียวกันกับศาสตร์อื่นก็อาจเป็นวิธีการหรือแนวทางที่จะนำไปสู่การค้นพบระบบวิธีการที่จะ นำไปสู่การแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการบริหารการปกครองที่กำลังเป็นปัญหาอยู่ในขณะนี้ และจะเป็นเครื่องมือที่ดีที่จะกำจัดอวิชา (Ignorance) ในตัวบุคคลทั้งในภาครัฐและเอกชน ได้ อันนำไปสู่การพัฒนาประเทศ

### 3. ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

มีนักวิชาการได้ให้แนวคิดในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ ดังนี้

ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล จากการศึกษาของบุญบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี (2544

: 34) พบว่าค่านิยมที่หน่วยงานและนักวิชาการ ได้แก่ ธนาคาร โลภ ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย

(ADB) อานันท์ ปันยารชุน ธีรยุทธ บุญมี นายแพทย์ประเวศ วะสี ศาสตราจารย์ชัยอนันต์ สมุทวณิช และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้นำเสนอไว้ว่ามีความสอดคล้องกับบริบทการพัฒนาและส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย และมีความเหมาะสมกับวัฒนธรรม สังคมและลักษณะการปกครองปัจจุบันของประเทศ ซึ่งอาจสรุปรวมได้ว่า “ธรรมาภิบาล ทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากรัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน”

จากการศึกษาของนุชบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี (2544 : 34) พบว่า คำนิยามที่หน่วยงานและนักวิชาการอันได้แก่ ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) อานันท์ ปันยารชุน ธีรยุทธ บุญมี นายแพทย์ประเวศ วะสี ศาสตราจารย์ชัยอนันต์ สมุทวณิช และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้นำเสนอไว้ว่ามีความสอดคล้องกับบริบทการพัฒนาและส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย และมีความเหมาะสมกับวัฒนธรรม สังคมและลักษณะการปกครองปัจจุบันของประเทศ ซึ่งอาจสรุปรวมได้ว่า “ธรรมาภิบาล ทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ ภาคเอกชน ภาคประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน”

#### 4. การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในหน่วยงานภาครัฐ

4.1 คณะทำงานเพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้ระดมนักคิดในประเทศไทยหลายสาขาที่อาสาสมัครมาร่วมทำงาน และคณะทำงานได้จัดเอกสารข้อเสนอเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลไทยเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2542 ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) จัดทำบันทึกเรื่องนี้เป็นวาระแห่งชาติว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเสนอต่อนายกรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาในการประชุมวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 โดยมีมติเห็นชอบตามข้อเสนอ และเห็นสมควรให้เร่งสร้างธรรมาภิบาลในหน่วยงานภาครัฐเพื่อเป็นแกนนำในการพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลในสังคมไทย โดยให้จัดทำเป็นระเบียบสำนัก

นายกรัฐมนตรีเพื่อหน่วยงานของรัฐสามารถนำไปปฏิบัติได้ และจะไม่ถูกยกเลิกเมื่อมีการปรับเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ซึ่งจะทำให้การดำเนินการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2542 เห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

นายกรัฐมนตรีได้ลงนามเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2542 และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 116 ตอนที่ 63 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2542 ระเบียบนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อมา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งเวียนระเบียบนี้ให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งทราบและถือปฏิบัติ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สลก.0204/ว 130 ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2542

#### สาระสำคัญของระเบียบ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มีสาระสำคัญดังนี้

#### จุดมุ่งหมาย

สร้างกฎเกณฑ์และกลไกที่ดีในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม เพื่อให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงสามารถส่งสัญญาณเตือนภัยและผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องสามารถปรับเปลี่ยนกลไกและฟันเฟืองการทำงานและการประสานงานในภาครัฐและภาคเอกชนรับรองได้อย่างทันที่วงที่ในยามที่มีปัญหา

พัฒนาศักยภาพของนักวิชาการให้สามารถศึกษา ค้นคว้าและเสนอแนะแนวทางแก้ไขจุดบกพร่องต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมอย่างถูกต้อง กล้าหาญและมีจริยธรรม

ปรับปรุงระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนให้ รวดเร็วชัดเจน และเป็นธรรม

ขยายโอกาสของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองเพื่อร่วมกับภาครัฐในการตัดสินใจและแก้ไขปัญหาส่วนรวมจัดการทุจริตประพฤติมิชอบและการหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์หรือกิจการที่ตนมีส่วนได้เสียทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน เพื่อให้เกิดความสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวมร่วมกัน

หลักยึดในการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

### กลยุทธ์

เพื่อสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกภาคของสังคม จำเป็นต้องร่วมดำเนินกิจการอย่างต่อเนื่องทั้งในระยะเฉพาะหน้า ระยะกลาง และระยะยาว โดยต้องมีการปฏิรูปใน 3 ส่วน ดังนี้

ภาครัฐต้องปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้าง และกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ให้มีความโปร่งใส ซื่อสัตย์ ซื่อตรง มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล ถึงประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุดในการทำงานสามารถทำงานร่วมกับภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนได้อย่างราบรื่น

ภาคธุรกิจ เอกชนต้องปฏิรูปการทำงาน โดยยึดคติกาที่โปร่งใสมีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น เป็นธรรมต่อลูกค้า รับผิดชอบต่อสังคม มีมาตรฐานการบริการ มีระบบตรวจสอบที่มีคุณภาพสามารถทำงานร่วมกับภาครัฐและภาคประชาชนได้อย่างราบรื่น

ภาคประชาชน ต้องสร้างเสริมให้ประชาชนเกิดความตระหนักในสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบต่อทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง มีความรู้ความเข้าใจในหลักการของการสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

### แนวทางปฏิบัติ

สร้างความตระหนักร่วมกันในสังคม เพื่อให้เกิดกระบวนการสร้างสรรค์กลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

ออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น ๆ ที่จำเป็นรวมทั้งการดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

เร่งรัดแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบในภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน  
เร่งสร้างมาตรฐานการดำเนินธุรกิจ

### มาตรการ

เร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐทำความเข้าใจ และตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการ 6 ประการ ตามระเบียบ

เร่งรัดการดำเนินการเพื่อออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญให้เสร็จสิ้น โดยเร็ว

เร่งรัดการดำเนินการตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ

เร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ

พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540



ส่งเสริมและกำกับให้หน่วยงานของรัฐ กำหนดแผนการสร้างความโปร่งใส และป้องกันการทุจริตประพตติมิชอบในระบบราชการและรายงานผลการดำเนินการในรอบปี ต่อคณะรัฐมนตรี

สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพตติมิชอบในวงราชการ

ให้กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง และหน่วยงานของรัฐอื่นที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานของธุรกิจเอกชนส่งเสริม สนับสนุนระบบเศรษฐกิจเสรี โดยอาศัยกลไกตลาด ให้ความคุ้มครองผู้บริโภค ส่งเสริมให้มีมาตรฐานที่ดีในการดำเนินธุรกิจ

ทั้งนี้ ระเบียบนี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐและผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติตาม ระเบียบนี้ และรายงานผลการดำเนินการ ความคืบหน้า ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคต่อ คณะรัฐมนตรีเป็นระยะ หรือตามเวลาที่กำหนดในระเบียบนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2544 : 13-24)

อย่างไรก็ดีระเบียบนี้ได้ยกเลิกและมีการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 แทน

4.2 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เป็นเรื่องขอบเขต แบบแผน วิธีปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการบรรลु เป้าหมายและวัตถุประสงค์ ดังนี้

4.2.1 มุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน เป็นการบริหารราชการโดยยึด ประชาชนเป็นศูนย์กลางเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และก่อให้เกิดผลกระทบ ในทางที่ดีต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน

4.2.2 เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ เป็นการบริหารเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ตรง ตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยยึดการบริหารแบบบูรณาการซึ่งมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการ ปฏิบัติงานที่สอดคล้องเป็น ไปในแนวทางเดียวกัน โดยการจัดให้มีการจัดทำคำรับรองการ ปฏิบัติราชการ ไว้ล่วงหน้า ที่สามารถแสดงผลและวัดผลงาน ได้อย่างชัดเจน

4.2.3 มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ เป็นการ บริหารที่จะต้องพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ โดยการดำเนินการกิจของรัฐนั้น จะต้องมีการ เปรียบเทียบปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์ ต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินงาน ทั้งภายในหน่วยงาน ตนเองและระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นการดำเนินการกิจในลักษณะ เดียวกัน เพื่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นว่ามีความคุ้มค่ากับเงินลงทุนหรือไม่ หากไม่คุ้มค่าก็ไม่ควร ดำเนินการต่อไป

4.2.4 ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น โดยลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการลงจากที่เป็นอยู่เดิม ให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้กับผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนซึ่งเป็นผู้ให้บริการ จัดบริการให้ประชาชนสามารถรับบริการให้แล้วเสร็จในที่เดียวกัน เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่สะดวก และรวดเร็ว

4.2.5 มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ต้องมีการทบทวน และปรับปรุงกระบวนการขั้นตอนการทำงานใหม่อยู่เสมอ ส่วนราชการต้องจัดลำดับความสำคัญและความจำเป็นของงาน หรือ โครงการที่จะทำให้ออกคดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และงบประมาณของประเทศ ซึ่งอาจมีผลต้องพิจารณาขยับเลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็น และการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ ให้เหมาะสม

4.2.6 ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต้องมุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลัก ต้องการสำรวจความต้องการของประชาชน และ ความพึงพอใจของผู้รับบริการอย่างสม่ำเสมอเพื่อจะได้จัดตั้งอำนวยความสะดวกและเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนทราบและเข้าใจง่ายเวลามาติดต่อ

4.2.7 มีการประเมินการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ส่วนราชการจะต้องสร้างระบบการควบคุมตนเองโดยมีการตรวจสอบ ติดตามวัดผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งจะทำให้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานหน่วยงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังช่วยให้การพิจารณาให้บำเหน็จความชอบ และรางวัลแก่ราชการเป็นไปตามผลการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง

**วาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมภิบาลและการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ**

รัฐบาลได้ประกาศเจตนารมณ์ในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 ในการแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง รวมถึงปัญหาความเสื่อมศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะฟื้นฟูระบบคุณธรรม จริยธรรม และธรรมภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดินตลอดจนเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (วาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมภิบาลและการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ : 18 ธันวาคม 2549)

## 1. วาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาลและการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ

วาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาลและการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐเป็นไปเพื่อทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจ ศรัทธา และไว้วางใจในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐราชการ รวมถึงตัวข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในทุกระดับ โดยเฉพาะการใช้อำนาจรัฐและการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ การบริหารราชการแผ่นดินจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ

สำหรับวาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาลและการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐมีสาระครอบคลุมยุทธศาสตร์และมาตรการต่าง ๆ อย่างสมดุล ทั้งในส่วนของรูปแบบการผลักดันให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและประมวลจริยธรรม/จรรยาบรรณอย่างจริงจัง (Compliance-based approach) และรูปแบบการเสริมสร้าง กระตุ้น ยกย่องให้หน่วยงาน ภาครัฐราชการและตัวข้าราชการเกิด “ความเข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา” โดยเฉพาะการเตรียมตัวและการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง สามารถไตร่ตรองใช้เหตุผลอย่างรอบคอบ มีการปฏิบัติราชการ ได้อย่างเหมาะสม กล่าวเผชิญกับสิ่งที่ได้ตัดสินใจและกระทำไป ให้เกียรติซึ่งกันและกัน ดูแลป้องกันรักษาปกป้องไม่ให้เกิดการปฏิบัติราชการ หรือการปฏิบัติตนเกิดความเสียหายหรือเกิดความเสียหายต่อความไม่คังามใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น (Integrity - based approach) โดยมีเป้าหมาย/วัตถุประสงค์สำคัญ ๆ รวม 2 ประการ ได้แก่

1.1 ลดและปิดโอกาสการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเพื่อสร้างความปลอดภัย ซื่อสัตย์สุจริต ลดความสูญเสียและขจัดรู้ว่ไหลในการปฏิบัติราชการ

1.2 สร้างจิตสำนึกในการประพฤติมิชอบ ให้ยึดมั่นในหลักศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรมและจรรยาบรรณ ความสุจริต ซื่อตรง เทียงธรรม เป็นกลาง ไม่เลือกปฏิบัติรวมถึงการปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด เกิดความคุ้มค่า มีคุณภาพมาตรฐาน ถูกต้อง ตอบสนองความต้องการของประชาชน และมีความรับผิดชอบต่อสังคม

## 2. ปัจจัยองค์ประกอบการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาลและการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ

ในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ดังกล่าว จำเป็นที่จะต้องอาศัยปัจจัยองค์ประกอบด้านต่าง ๆ ซึ่งจะต้องมีมาตรการผลักดันให้เกิดขึ้นพร้อมกัน ไปอย่างเป็นระบบ เริ่มตั้งแต่ในระดับบุคคลขึ้นไปยังระดับองค์กร

การขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาลและการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐดังกล่าวนี้ จำเป็นจะต้องให้ความสำคัญในปัจจัยองค์ประกอบแห่งความสำเร็จ 3 ด้าน คือ

2.1 การสร้างกลุ่มผู้นำและผลักดันให้เกิดองค์การแห่งสุจริตธรรม มีประสิทธิภาพ และมีศักดิ์ศรี (Organizational integrity) ในทุกระดับ เพื่อเป็นแบบอย่างของการเรียนรู้และขยายผล

2.2 การพัฒนาระบบคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นระบบย่อยต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงสอดคล้องกัน ได้แก่ การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม การฝึกอบรม สร้างทักษะ และพัฒนาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในรูปแบบต่าง ๆ การจัดทำมีการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทุจริต ประพฤติมิชอบในวงราชการ และการผลักดันให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม/จรรยาบรรณ ตลอดจนการวางระบบการบริหารจริยธรรมการวัดผลและการตรวจสอบ

2.3 การวางระบบสนับสนุนและโครงสร้างพื้นฐานทางด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ได้แก่ การออกกฎหมาย การพัฒนาระบบ และจัดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง การสื่อสารทำความเข้าใจเพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและการติดตามสถานการณ์ของบรรดาองค์กร/กลุ่มพัฒนาต่าง ๆ ในสังคม รวมถึงการศึกษา วิจัยเชิงลึก เพื่อสร้างองค์ความรู้ในการพัฒนาขึ้นไป

การขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาลและการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ สามารถแยกออกมาได้เป็น 3 ระดับ คือ ระดับรัฐบาลที่ขับเคลื่อนในภาพรวมทั้งระบบในภาครัฐ ระดับหน่วยงานที่มุ่งให้ในแต่ละส่วนราชการกำหนดกลยุทธ์/โครงการ/นวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อเสริมสร้างระบบคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล และระดับบุคคล คือ ข้าราชการแต่ละคนจะต้องมุ่งเน้นการปลูกฝังอุดมการณ์ คุณธรรม และจริยธรรมให้ยังลึกกลงไปในมโนจิตจนเป็นพฤติกรรม เพื่อเสริมสร้างศักดิ์ศรีและคุณค่าแห่งชีวิตของตน

### 3. ยุทธศาสตร์ในการดำเนินการ

ยุทธศาสตร์สำคัญในการดำเนินการ ได้แก่

3.1 การยกย่องพระราชบัญญัติส่งเสริมธรรมาภิบาลภาครัฐ มุ่งองค์ประกอบหลัก ได้แก่

3.1.1 การจัดตั้ง “สภาธรรมภิบาลแห่งชาติ” ประกอบด้วยผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนจำนวนประมาณ 20 คน เพื่อเป็นองค์กรหลักในการขับเคลื่อนกระแสคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของสังคม

3.1.2 การจัดตั้งองค์กรสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาครัฐ ได้แก่ “สำนักงานส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลภาครัฐ” เพื่อรับผิดชอบในการพัฒนา ส่งเสริม ป้องกัน และปราบปราม ตลอดจนจัดทำมาตรฐานจรรยาบรรณสำหรับ ข้าราชการการเมือง และ ข้าราชการประจำและเจ้าหน้าที่ภาครัฐในทุกระดับ

3.2 การสร้างกระบวนการเรียนรู้ในระดับองค์กรและระดับบุคคลด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในภาคราชการ เพื่อผลักดันให้เกิดองค์การสุจริตธรรมที่มีศักดิ์ศรี (Organization Integrity) ในภาคราชการทุกระดับในวงกว้าง

## ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย

### 1. ประวัติความเป็นมาของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย

เทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด เป็นหน่วยงานราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลตำบลเกษตรวิสัย ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอน 9 ก ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542 เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2542 ซึ่งอยู่ในการกำกับดูแลของนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดและกระทรวงมหาดไทย โดยมีนายกเทศมนตรีตำบลเกษตรวิสัย เป็นผู้บริหารสูงสุด มีภารกิจอำนาจหน้าที่ภายใต้ระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับ และมติ ครม.ที่เกี่ยวข้อง

### 2. ที่ตั้งเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย

เทศบาลตำบลเกษตรวิสัย ตั้งอยู่ในเขตอำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด เนื้อที่โดยประมาณ 8.22 ตารางกิโลเมตร หรือ ประมาณ 5,187.5 ไร่ พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบสูงสูงกว่าระดับน้ำทะเลปานกลางประมาณ 130-160 เมตร โดยชุมชนเกษตรวิสัย ตั้งอยู่ในทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ของอำเภอเกษตรวิสัย ประกอบด้วย 11 หมู่บ้าน 13 ชุมชน ซึ่งแต่ละหมู่บ้านมีระยะทางห่างกันใช้เวลาเดินทางประมาณ 5 นาที ดังตารางที่ 1



ตารางที่ 1 จำนวน ชื่อชุมชน หมู่ที่ ในเขตเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย

ลำดับที่	ชื่อชุมชน	หมู่ที่
1	บ้านเกษตรวิสัย	หมู่ที่ 1
2	วัดธาตุ	หมู่ที่ 2
3	ป่าเม็ก	หมู่ที่ 2
4	หนองแวง 3/1	หมู่ที่ 3
5	หนองแวง 3/2	หมู่ที่ 3
6	บ้านป่ายาง	หมู่ที่ 4
7	คุ้มใต้	หมู่ที่ 8
8	หนองแวง	หมู่ที่ 9
9	ป่าบาก	หมู่ที่ 10
10	คุ้มน้อย	หมู่ที่ 13
11	คุ้มน้อย	หมู่ที่ 14
12	บ้านป่ายาง	หมู่ที่ 15
13	คุ้มกลาง	หมู่ที่ 16

3. อาณาเขตของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย

อาณาเขตของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัยมี ดังนี้  
 ด้านเหนือ ตั้งแต่หลักเขตที่ 1 ซึ่งตั้งอยู่ในแนวเส้นตั้งฉากกับทางหลวงสาย  
 สุรินทร์-ร้อยเอ็ด ตรงหลัก กม.ที่ 45 ไปทางทิศตะวันตก เป็นระยะ 1,400 เมตร  
 จากหลักเขตที่ 1 เป็นเส้นตรง ไปทางทิศตะวันออก ถึงปากตะวันออกของทาง  
 หลวงสายสุรินทร์-ร้อยเอ็ด ตรงหลัก กม.ที่ 45 ซึ่งเป็นหลักเขตที่ 2  
 ด้านตะวันออก จากหลักเขตที่ 2 เป็นเส้นตรง ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ถึง  
 ปากตะวันออกของทางไปตำบลหนองแวง ตรงที่อยู่ห่างจากปากเหนือของทางหลวงสายตำบล  
 เกษตรวิสัย-ตำบลหนองแวงไปทางทิศเหนือ 700 เมตร ซึ่งเป็นหลักเขตที่ 3  
 จากหลักเขตที่ 3 เป็นเส้นตรง ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ถึงปากใต้ของทาง  
 หลวงสายสุวรรณภูมิ -สุรินทร์ ตรงหลัก กม.ที่ 48-600 ซึ่งเป็นหลักเขตที่ 4  
 จากหลักเขตที่ 4 เป็นเส้นตรงกับทางหลวงสายสุวรรณภูมิ -สุรินทร์ ไปทางทิศใต้  
 เป็นระยะ 1,000 เมตร ตรงหลัก ซึ่งเป็นหลักเขตที่ 5

ด้านใต้ จากหลักเขตที่ 5 เป็นเส้นตรงตั้งฉากกับเส้นหลักเขตที่ 4 และหลักเขตที่ 5 ไปทางทิศตะวันตก ถึงฝั่งตะวันออกของลำน้ำกุดู ซึ่งเป็นหลักเขตที่ 6

ด้านตะวันตก จากหลักเขตที่ 6 เป็นเส้นตรงไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ จนบรรจบกับหลักเขตที่ 1

#### 4. โครงสร้างของเทศบาล

การจัดรูปแบบการบริหารประกอบด้วยโครงสร้างที่สำคัญ 2 ส่วน คือ

##### 4.1 ฝ่ายการเมือง ประกอบด้วย

###### 4.1.1 คณะผู้บริหาร

- 1) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารในกิจการของเทศบาล จำนวน 5 คน

ประกอบด้วย

- 1.1) นายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน
- 1.2) รองนายกเทศมนตรี จำนวน 2 คน
- 1.3) ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน
- 1.4) เลขานุการนายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน

- 2) อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี

- 2.1) ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลตามกฎหมาย

กฎหมาย

- 2.2) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะ

ผู้บริหาร

- 2.3) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

###### 4.1.2 สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้ง

โดยตรงจากประชาชน ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร คือคณะเทศมนตรี จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลตำบล มีจำนวน 12 คน ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของสภาเทศบาล สรุปได้ ดังนี้

ตราเทศบัญญัติ เทศบัญญัติเป็นกฎหมายของเทศบาล ใช้บังคับเฉพาะในเขตเทศบาลผู้มีสิทธิเสนอร่างเทศบัญญัติ ได้แก่ ผู้บริหารเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่ที่เกี่ยวกับการเงินจะต้องให้นายกเทศมนตรีรับรองร่วมด้วย การพิจารณาให้พิจารณา 3 วาระ เมื่อสภาเทศบาลลงมติให้

ความเห็นชอบแล้วก็จะส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วประกาศใช้ต่อไป

ควบคุมการบริหารงานของนายกเทศมนตรี กระทำได้ 3 แนวทาง คือ การตั้งกระตุ้มตามการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ และการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อทำหน้าที่หรือพิจารณาในภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากสภาเทศบาล

ให้ความเห็นชอบในการอนุมัติงบประมาณ

พิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

#### 4.2 ฝ่ายประจำ เทศบาลตำบลเกษตรวิสัย แบ่งส่วนราชการออกเป็น 5 ส่วน ดังนี้

##### 4.2.1 สำนักปลัดเทศบาล แบ่งงานภายในออกเป็น 2 ฝ่าย 8 งาน ดังนี้

1) ฝ่ายอำนวยการ มี 6 งาน ประกอบด้วย 1) งานธุรการ 2) งานการเจ้าหน้าที่ 3) งานนิติกร 4) งานประชาสัมพันธ์ 5) งานวิเคราะห์นโยบายและแผน และ 6) งานพัฒนาชุมชน

2) ฝ่ายปกครอง มี 2 งาน ประกอบด้วย 1) งานทะเบียนราษฎร 2) งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

##### 4.2.2 กองคลัง แบ่งงานภายในออกเป็น 1 ฝ่าย 5 งาน ดังนี้

ฝ่ายบริหารงานคลังมี 5 งาน ประกอบด้วย 1) งานธุรการ 2) งานพัฒนารายได้ 3) งานการเงินและบัญชี 4) งานพัสดุและทะเบียนทรัพย์สิน 5) งานผลประโยชน์

##### 4.2.3 กองช่าง แบ่งงานภายในออกเป็น 1 ฝ่าย 5 งาน ดังนี้

ฝ่ายงานออกแบบและก่อสร้าง มี 5 งาน ประกอบด้วย 1) งานธุรการ 2) งานวิศวกรรม 3) งานสวนสาธารณะ 4) งานจัดสถานที่ และ 5) ไฟฟ้าสาธารณะ

4.2.4 กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม แบ่งงานภายในออกเป็น 1 ฝ่าย 6 งาน ดังนี้

ฝ่ายบริหารสาธารณสุข มี 6 งาน ประกอบด้วย 1) งานธุรการ 2) งานรักษาความสะอาด 3) งานสุขาภิบาลอนามัยและสิ่งแวดล้อม 4) งานป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ 5) งานส่งเสริมสุขภาพ และ 6) งานสัตว์แพทย์

##### 4.2.4 กองการศึกษา แบ่งงานภายในออกเป็น 1 ฝ่าย 3 งาน ดังนี้

ฝ่ายบริหารการศึกษา มี 3 งาน ประกอบด้วย 1) งานธุรการ 2) งานกิจกรรมส่งเสริมศาสนา ประเพณีและวัฒนธรรม และ 3) งานส่งเสริมคุณภาพการศึกษา

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 1. งานวิจัยในประเทศ

ศุวกิจ ศรีปีดดา (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยการปฏิบัติงานตามหลัก  
 ธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา : ศึกษาเฉพาะกรณีสถาบันราชภัฏมหาสารคาม ผลการวิจัย  
 พบว่า สถาบันราชภัฏมหาสารคามมีค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับ  
 ปานกลาง กล่าวคือ มีค่าระดับการปฏิบัติงานเป็นร้อยละ 66.182 กลุ่มตัวอย่างที่มีสถานภาพ  
 ต่างกันมีความเห็นเรื่องค่าระดับการปฏิบัติงานแตกต่างกัน เช่นเดียวกัน ข้อเสนอแนะใน  
 การพัฒนาการปฏิบัติงานของสถาบันราชภัฏมหาสารคาม คือ ควรมีการทำงาน โดยการมีส่วนร่วม  
 ร่วม มีความสามัคคี มีคุณธรรม ซื่อสัตย์-กระจายอำนาจอย่างเสมอภาค พัฒนาบุคลากรให้มี  
 คุณภาพ และมีการประเมินผลงานที่เป็นระบบ ในการพัฒนาองค์ประกอบที่เป็นปัจจัยสำคัญ  
 ของธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา ควรปรับปรุงการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ตามลำดับความ  
 จำเป็นจากมากไปหาน้อย ดังต่อไปนี้ ความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความมีอิสระ การมีส่วนร่วม  
 ร่วม ความมีประสิทธิภาพ และความคล่องตัว

ศศิวิมล ธรรมเกษตร (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพการ  
 บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลใน  
 จังหวัดจันทบุรี ผลการศึกษาพบว่า

1. กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพในการ  
 บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก เมื่อ พิจารณาในแต่ละด้านพบว่า ด้าน  
 หลักการมีส่วนร่วมมีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาหลักความคุ้มค่า และหลักคุณธรรม ส่วน  
 ประสิทธิภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลในด้านหลักความรับผิดชอบมีค่าเฉลี่ยต่ำสุด

2. กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพศ สถานภาพสมรส  
 ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ตำแหน่ง จำนวนครั้งที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา และระดับชั้น  
 องค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน มีประสิทธิภาพการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตาม  
 หลักธรรมาภิบาลไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนกรรมการบริหาร  
 องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักการมีส่วนร่วมแตกต่างกัน กล่าวคือ กรรมการบริหาร  
 องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสถานภาพสมรสมีประสิทธิภาพการบริหารองค์การบริหารส่วน  
 ตำบลตามหลักการมีส่วนร่วมมากกว่ากรรมการบริหารที่โสด หม้าย หย่า แยก ส่วน  
 กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่ประกอบอาชีพทำสวน ทำไร่ ทำนา ประสิทธิภาพ

การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักการมีส่วนร่วมมากกว่ากรมการปกครองส่วนตำบลที่ประกอบอาชีพค้าขาย รับจ้าง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และ กรมการปกครองส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรีที่มีอายุระหว่าง 25-34 ปี มี ประสิทธิภาพการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักคุณธรรมน้อยกว่ากรมการ บริหารที่มีอายุระหว่าง 35-39 และอายุตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไปอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

นพพล สุรนักครินทร์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา การนำหลักธรรมาภิ บาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ ผลการ ศึกษาวิจัยครั้งนี้พบว่า การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล ตาม ทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ในภาพรวมอยู่ในเชิงบวก เมื่อเทียบตามปัจจัยด้านบุคคล พบว่าประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา ต่างกันมีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาล ประสิทธิภาพมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลไม่แตกต่างกัน แต่ประชาชนที่มีรายได้ ต่างกันมีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน และเมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยด้านขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล และการมีส่วนร่วมใน การดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าประชาชนมีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิ บาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจใน องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นพบว่า ประชาชนมีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน องค์การบริหารส่วนตำบล แต่ปัจจัยด้านขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความสัมพันธ์กับ ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบล

สุเทพ คุณกิติ (2548 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง หลักธรรมาภิบาลกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลนครขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น ผลการวิจัย พบว่า กระบวนการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลนครขอนแก่น ประกอบด้วยหลักที่สำคัญ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม ได้ออกเทศบัญญัติ จำนวนหลายเรื่อง โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค

เฉลิม เทียงสงค์ (2549 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง การศึกษาพฤติกรรมกรรมการบริหาร งานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร โรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ผลการวิจัย พบว่า

1. ข้าราชการครูที่ปฏิบัติงานในโรงเรียน มีความเห็นต่อพฤติ กรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร โรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 อยู่ในระดับปานกลาง ทั้งโดยรวมและรายด้าน



2. ข้าราชการครูที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานต่างกันมีความคิดเห็นต่อพฤติกรรมกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร โรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ .05 ทั้งโดยรวมและราย ด้าน โดยข้าราชการครูที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานไม่เกิน 10 ปี มีความคิดเห็นต่อพฤติกรรมกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร โรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 น้อยกว่าความคิดเห็นของข้าราชการครูที่มีประสบการณ์ในการ ปฏิบัติงานเกินกว่า 10 ปี

ฉลองนพ อัมพรัตน์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง การปฏิบัติงานตามหลัก ธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอภมกลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า บุคลากรที่มีเพศ และระดับการศึกษา แตกต่างกัน มีความคิดเห็นแตกต่างกัน

จากการศึกษางานวิจัยในประเทศ พบว่า ตามบทบาทหน้าที่ของเทศบาล เทศบาล มีหน้าที่ต้องดำเนินการติดตามครอบคลุมหลายด้านตาม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 หน้าที่ที่เทศบาลต้องจัดทำตาม ม. 50 และในขณะเดียวกันเทศบาลก็มีข้อจำกัดในด้าน งบประมาณในการให้บริการประชาชน ทำให้เกิดปัญหาการให้บริการไม่ทั่วถึง ทำให้บางพื้นที่ ได้รับการตอบสนองตามความต้องการ แต่บางพื้นที่ไม่ได้รับการตอบสนอง ซึ่งปัญหาเหล่านี้ การทำงานของคณะผู้บริหารและข้าราชการประจำ จำเป็นต้องดำเนินการให้เกิดความ โปร่งใสและเป็นธรรม เพื่อให้การตรวจสอบของภาคประชาชนเป็น ไปอย่างมีประสิทธิภาพตามหลัก ธรรมาภิบาลโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางการบริหาร ซึ่งถือว่าเทศบาลเป็นหน่วยงานที่ ทำงานใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐ ต้องดำเนินการ โดยยึดหลักการภายใต้ 6 ประการ ซึ่ง ประกอบด้วย 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ และ 6) หลักความคุ้มค่า การให้บริการประชาชนภายใต้ข้อจำกัดด้าน งบประมาณ จำเป็นจะต้องยึดหลักธรรมาภิบาลดังกล่าวเพื่อให้การบริหารงานของเทศบาล เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ้มค่า และเปิด โอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นและองค์กรที่ เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม ในการตรวจสอบ การบริหารงานของเทศบาล และติดตาม ประเมินผลการดำเนินงาน เทศบาลจะเจริญก้าวหน้าจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากภาค ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนการปฏิบัติงานอันจะทำให้เทศบาล เจริญก้าวหน้าตามเจตนารมณ์ของหลักการกระจายอำนาจทำให้ผู้ศึกษาที่จะศึกษาตระหนัก

ถึงการมองเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเทศบาล ตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อ. เกษตรวิสัย จ. ร้อยเอ็ด ซึ่งผู้ศึกษาเป็นข้าราชการถือว่าเป็นหน้าที่ที่จะต้องให้ความสำคัญและรับผิดชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามนโยบายของคณะผู้บริหาร ในการปฏิบัติงานของการนำหลักธรรมาภิบาลซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือในการบริการงานของเทศบาลของคณะผู้บริหาร ข้าราชการเพื่อใช้ในการพัฒนาเทศบาลดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนผู้มารับบริการและการสนองต่อนโยบายของรัฐอันจะทำให้ความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่นในอนาคตต่อไป

## 2. งานวิจัยต่างประเทศ

อรทัย ก๊กผล (Kokpol, Orathai. 1998 : Abstract) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง Solid-waste management in two municipalities in Thailand โดยงานวิจัยนี้กล่าวถึงความเข้าใจในการปกครองดูแลชุมชนเมืองที่มีประสิทธิภาพ และผลการปฏิบัติงานเกี่ยวกับประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมในชุมชน เช่น ขยะหรือสิ่งปฏิกูลที่ไม่ย่อยสลายและมลพิษทางอากาศและน้ำ ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของผู้คนและมีแนวโน้มว่าจะกลายเป็นเรื่องที่น่าวิตก ในทางการเมืองสามารถปลุกกระดมให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองร่วมกับเทศบาลให้มากขึ้น ซึ่งในงานวิจัยนี้มุ่งศึกษาในเทศบาลทั้งสองแห่งคือ เทศบาลนครเชียงใหม่และเทศบาลนครหาดใหญ่ ซึ่งมีปฏิบัติงานที่แตกต่างกันในการจัดการกับของเสียที่ไม่ย่อยสลายและวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการดูแลปกครองชุมชนเมืองของเทศบาลทั้งสองแห่งนี้

งานวิจัยอ้างว่าในการบริหารจัดการชุมชนนั้นต้องอาศัยความสัมพันธ์กันระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะในการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจหรือกระจายอำนาจ และในการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาลนั้นต้องอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับภาคประชาชน การให้ความสำคัญและการเข้าใจอย่างลึกซึ้งซึ่งเกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่สลับซับซ้อนในการจัดการเกี่ยวกับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับขยะที่ไม่ย่อยสลายซึ่งแสดงให้เห็นถึงพลวัตในการประสานเข้ากันและความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจในการปกครองตนเองกับการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน ปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคประชาสังคมกับเทศบาล ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น และการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาล

อีกทั้งงานวิจัยยังได้แสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่สำคัญในการปกครองดูแลชุมชนเมืองนั่นคือความเข้าใจในการปกครองดูแลชุมชนเมือง ประสิทธิภาพของเทศบาล ดังกรณีของ

เทศบาลนครหาดใหญ่และเทศบาลนครเชียงใหม่ซึ่งอาจจะไม่จำเป็นในทางประชาธิปไตย (เช่น มีความโปร่งใส ประชาชนมีความกระตือรือร้น) แต่จุดเด่นและความสำคัญอยู่ที่ผู้นำเข้มแข็ง และเป็นผู้มีชื่อเสียง มีความพร้อมทางการเงิน ผู้นำระดับท้องถิ่นมีการรวมตัวกัน และมีความสัมพันธ์ สนับสนุนส่วนกลางปัจจัย เหล่านี้เป็นแรงเสริมซึ่งกันและกัน และนอกจากนี้ยังมีปัจจัยจากอิทธิพลของความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจภายในของแต่ละเมือง ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้พบว่าขัดแย้งกับแนวคิดธรรมาภิบาลที่เสนอโดยธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับภาคประชาสังคมในเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นเทศบาลที่ไม่เข้มแข็งแต่มีภาคประชาสังคม ในเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นเทศบาลที่เข้มแข็งแต่ภาคประชาชนสังคมอ่อนแอ

งานวิจัยแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของภาคประชาสังคม (ทั้งการเปลี่ยนแปลงลักษณะและส่วนประกอบของชุมชน) และสภาพแวดล้อมส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างเช่นการวิเคราะห์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาลในเรื่องการปกครองตัวเอง โดยเฉพาะประเด็นการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งหมายถึงความเข้าใจของเทศบาลและการปฏิบัติงานของเทศบาล และนอกจากอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นแล้วยังรวมถึงความสัมพันธ์แบบประชารัฐอีกด้วย แนวคิดนี้จะช่วยให้เราเข้าใจถึงลักษณะที่สลับซับซ้อนไม่คงที่และหลากหลายแง่มุมของการปกครองบริหารเมืองและประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมของเมือง

สต็อกคิลล์ (Stogdill, 1974 : Abstract) ได้รวบรวมผลการวิจัยเกี่ยวกับบุคลิกลักษณะและพฤติกรรมของผู้นำ โดยจำแนกเป็นกลุ่มผลการวิจัยพบว่า ผู้นำควรมีบุคลิกลักษณะ ดังนี้

1. บุคลิกลักษณะและพฤติกรรม ผลวิจัยพบว่า ผู้บริหารควรมีบุคลิกภาพและพฤติกรรมเหนือกว่า

บุคคลอื่น ๆ ในเรื่องมีเชาวน์ปัญญาดี มีความเป็นนักวิชาการ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีมารยาทสังคมดี มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ชอบกิจกรรมและงานสังคม

2. บุคลิกภาพของผู้บริหาร ผู้บริหารควรมีบุคลิกลักษณะดังนี้ มีความสามารถในการเข้าสังคม รู้จิตวิทยาในการเจรจา มีมารยาทดี มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ทำสิ่งใหม่ ๆ เพื่อนำไปประยุกต์ให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม มีความอดทนต่อความยากลำบาก อดทนต่อปัญหารอบด้าน โดยไม่เสียกำลังใจ รู้หลักและวิธีการทำงาน มีความเชื่อมั่นในตนเอง หมั่นศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม เสริมคุณค่าของตนให้เป็นผู้มีความสามารถ มีความเชื่อมั่นที่จะ

ทำงานให้สำเร็จ มีความสามารถในการคาดการณ์ข้างหน้าได้ ให้ความร่วมมือกับหมู่คณะในการทำงาน เป็นที่รู้จักของคนทั่วไป เป็นผู้ที่มีความสามารถในการพูดและความสามารถในการเขียน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความสามารถในการปรับตัว สามารถใช้ถ้อยคำได้เป็นอย่างดี

3. คุณสมบัติที่มีความสัมพันธ์สูงกับการเป็นผู้บริหาร เป็นที่นิยมของคนทั้งปวง มีความสามารถในการตัดสินใจ มีความปรารถนาที่จะทำดีที่สุด มีอารมณ์ขัน มีความร่วมมือกับผู้อื่น และมีความสามารถในทางกีฬา

4. องค์ประกอบที่มีความสัมพันธ์กับการเป็นผู้บริหาร แยกเป็น 5 ประเภท คือ

4.1 ความสามารถด้านสติปัญญา

4.2 ความสำเร็จทางการศึกษา ทางการทำงาน

4.3 ความรับผิดชอบ ความเชื่อมั่นในตนเอง

4.4 มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม

4.5 มุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ

จากการศึกษางานวิจัยในต่างประเทศ พบว่า การบริหารจัดการชุมชนนั้นต้องอาศัยความสัมพันธ์กันระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะในการปกครองแบบรวมศูนย์ อำนาจหรือกระจายอำนาจ และในการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาลนั้น ต้องอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับภาคประชาชน และผู้บริหารควรมีบุคลิกภาพและพฤติกรรมเหนือกว่าบุคคลอื่น ๆ ในเรื่องเขาวิปัญญา มีความเป็นนักวิชาการ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีมารยาทดีทางสังคม มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ชอบกิจกรรมและงานสังคม มีความสามารถในการตัดสินใจ มีความปรารถนาที่จะทำดีที่สุด มีอารมณ์ขัน