

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลยอชบา อำเภอยาง จังหวัดนครพนม ผู้ศึกษาได้ศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
3. แนวคิดเกี่ยวกับประชาคม
4. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
5. การปกครองท้องถิ่น
6. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
7. องค์การบริหารส่วนตำบล
8. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลยอชบา
9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมายของความคิดเห็น

นักวิชาการได้ให้ความหมายของ ความคิดเห็น ดังนี้

บุญเรียง ขจรศิลป์ (2543 : 78) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทางวาจาของเจตคติ การที่บุคคลกล่าวว่าเขามีความเชื่อหรือความรู้สึกอย่างไร เป็นการแสดงความคิดเห็นของบุคคล

จำรอง เงินดี (2540 : 2) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดในลักษณะไม่ลึกซึ้งเหมือนทัศนคติ ความคิดเห็นนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นการแสดงออกของทัศนคติก็ได้สังเกตและวัดได้จากคน แต่มีส่วนที่แตกต่างไปจากทัศนคติ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546 : 246) ได้บัญญัติคำว่าไว้ว่า ความคิดเห็น ตรงกับคำว่า Opinion ในภาษาอังกฤษ หมายถึง ข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริงจาก

การใช้ปัญญาความคิดประกอบ ถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยัน ได้เสมอไปก็ตามทัศนะหรือประมาณการเกี่ยวกับเนื้อหาหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง คำแถลงที่ยอมรับนับถือกันว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในหัวข้อปัญหาที่มีผู้นำมาขอปรึกษา คำว่าความคิดเห็นมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า เจตคติ ซึ่งมีคำอธิบายไว้ว่าแนวโน้มที่บุคคลได้รับมาหรือเรียนรู้มา และกลายเป็นแบบอย่างในการแสดงปฏิกิริยาสันับสนุน หรือเป็นปฏิปักษ์ต่อบางสิ่งบางอย่างหรือต่อบุคคลบางคน

เว็บสเตอร์ (Webster. 1968 : 1254 ; อ้างถึงใน เพทาย ศิริมุสิกะ. 2547 : 8) ให้ได้ให้ความหมายว่า ความคิดเห็นคือ ความเชื่อที่ไม่ได้ตั้งอยู่บน ความแน่นอน หรือความรู้อันแท้จริง แต่จะตั้งอยู่ในจิตใจ ความเห็นและการลงความเห็นของแต่ละบุคคลที่น่าจะเป็นจริงหรือน่าจะตรงตามที่คิดไว้

กู๊ด (Good. 1973 : 339 ; อ้างถึงใน เพทาย ศิริมุสิกะ. 2547 : 8) ให้คำจำกัดความของความคิดเห็นว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อความคิดเห็นว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ ความคิดเห็นหรือลงความเห็นเกี่ยวกับสิ่งใด สิ่งหนึ่ง ซึ่งไม่อาจบอกได้ว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องหรือไม่

ไอแซค (Isaak. 1981 : 203 ; อ้างถึงใน เพทาย ศิริมุสิกะ. 2547 : 8) ให้ความหมายความคิดเห็นว่าเป็นการแสดงออกทางคำพูดหรือคำตอบที่บุคคลได้แสดงออกต่อสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง โดยเฉพาะจากคำถามที่ได้รับต่างๆ ไป โดยปกติแล้วความคิดเห็นต่างจากเจตคติคือความคิดเห็นจะเกี่ยวกับเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะขณะที่เจตคติจะเป็นเรื่องทั่ว ๆ ไป มีความหมายที่กว้างกว่า

จากความหมายของความคิดเห็นดังกล่าวผู้ศึกษาสรุปได้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออก โดยการพูดการเขียนหรือความรู้สึกของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้บุคคลอื่นรับรู้ เพื่อเป็นประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน ซึ่งความคิดเห็นนั้นสังเกตและวัดได้จากคน

2. ประเภทของความคิดเห็น

ได้มีนักวิชาการได้แยกประเภทของความคิดเห็น ดังนี้

เรมเมอร์ (Remmer. 1954 : 6-7 ; อ้างถึงใน จำรอง เงินดี. 2540 : 4) กล่าวว่าความคิดเห็นมี 2 ประการด้วยกัน คือ

2.1 ความคิดเห็นเชิงบวกสุด – เชิงลบสุด (Extreme opinion) เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ ทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรักจนหลงทิศทางลบสุด ได้แก่ ความรังเกียจ ความคิดเห็นนี้รุนแรงเปลี่ยนแปลงยาก

2.2 ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ (Cognitive contents) การมีความเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่น ความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี ชอบ ยอมรับ เห็นด้วย ความรู้ความเข้าใจในทางที่ไม่ดี ได้แก่ ไม่ชอบ ไม่ยอมรับ ไม่เห็นด้วย ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นการแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละคนต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งแม้เป็นเรื่องเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเสมอไป และอาจแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐาน ของแต่ละบุคคลที่ได้รับมาจนมีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็น

จากความเห็นของนักวิชาการผู้ศึกษาสรุปได้ว่า ประเภทของความคิดเห็นสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

ประเภทที่ 1 ความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์

ประเภทที่ 2 ความคิดเห็นที่เกิดจากความรู้ความเข้าใจ

3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

การแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ความคิดเห็นของแต่ละบุคคลต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แม้จะเป็นเรื่องเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องมีความคิดเห็นเหมือนกัน ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ที่แต่ละบุคคลได้รับมาจนมีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งได้มีนักวิชาการได้เสนอปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็นไว้ ดังนี้

3.1 อิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็น

จำเรียง ภาวิจิตร (2542 : 248-249) ได้กล่าวถึงอิทธิของความคิดเห็นว่า ขึ้นอยู่กับกลุ่มสังคมในหลายประการ กล่าวคือ

3.1.1 ภูมิหลังทางสังคม หมายถึง กลุ่มคนที่มีภูมิหลังที่แตกต่างกัน โดยทั่วไป จะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับชาวชนบท เป็นต้น

3.1.2 กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใคร หรือกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้แก่ผู้ใด หรือการกระทำที่คำนึงถึงอะไรบางอย่างร่วมกันหรืออ้างอิงกันได้ เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่มหรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วย

3.1.3 กลุ่มกระตือรือร้น หรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตือรือร้นเป็นพิเศษอันจะก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลต่อการจูงใจ

ให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีความคิดเห็นที่คล้อยตามได้ไม่ว่าจะให้คล้อยตามในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตาม ในทางตรงกันข้ามกลุ่มน้อยชา ก็จะไม่มอิทธิพลต่อสมาชิกมากนัก

3.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

ออสแคมป์ (Oskamp, 1977 : 119–133) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ดังนี้

3.2.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and physiological factors) เป็นปัจจัยตัวแรกที่ไม่ค่อยจะได้พูดถึงมากนัก โดยมีการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านพันธุกรรม จะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อการศึกษา เจตคติ หรือความคิดเห็นของบุคคลนั้น ๆ ได้ปัจจัยด้านร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลกระทบจากการใช้ยาเสพติดจะมีผลต่อความคิดเห็นและเจตคติของบุคคล เช่น คนที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมมักจะเป็นคนที่มีอายุมาก เป็นต้น

3.2.1 ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct personal experience) คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่างๆจากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือพบเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ โดยตนเอง ทำให้เกิดเจตคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่แม่ได้ป้อนน้ำส้มคั้นให้ทาน เขาจะมีความรู้สึกชอบ เนื่องมาจากน้ำส้มหวาน เย็น หอมชื่นใจ ทำให้เขามีความรู้สึกต่อน้ำส้มที่ได้ทานเป็นครั้งแรกเป็นประสบการณ์ โดยตรงที่เขาได้รับ

3.2.3 อิทธิพลจากครอบครัว (Parental influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการอบรมเลี้ยงดูของพ่อแม่และครอบครัว ทั้งนี้ เมื่อตอนเป็นเด็กเล็ก ๆ จะได้รับการอบรมสั่งสอน ทั้งในด้านความคิด การตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกายการให้รางวัลและการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัว และจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับมา

3.2.4 เจตคติและความคิดเห็นของกลุ่ม (Group determinants of attitude) เป็นปัจจัย ที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือเจตคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความคิดเห็นและเจตคติต่างๆจะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม

3.2.5 สื่อมวลชน (Mass media) เป็นสื่อต่าง ๆ ที่บุคคลได้รับสื่อเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ จะมีผลทำให้บุคคลมีความคิดเห็นมีความรู้สึกต่าง ๆ เป็นไปตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากสื่อ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล คือปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยตรง เช่น เพศ อายุ รายได้ และ ปัจจัยสภาพแวดล้อม คือปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยอ้อม เช่น สื่อมวลชน กลุ่มที่เกี่ยวข้อง และครอบครัว

4. การวัดความคิดเห็น

การวัดความคิดเห็น ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้ ดังนี้

4.1 การวัดระดับความคิดเห็น

พรเพ็ญ เพชรสุขศิริ (2531 : 10) ได้สรุปเกี่ยวกับเรื่องความคิดเห็นไว้ว่า มีหลายวิธี แต่ที่ใช้กันแพร่หลายมีอยู่ 4 วิธี คือ

4.1.1 วิธีของเทอร์สโตน (Thurston's method) เป็นการสร้างมาตรวัด ออกเป็นปริมาตรแล้วเปรียบเทียบตำแหน่งของความคิดเห็นไปในทางเดียวกันและเสมือนว่าเป็น scale ที่มีช่วงห่างเท่ากัน (equal appearing interval)

4.1.2 วิธีกัตต์แมน (Guttman's scale) เป็นวิธีวัดความคิดเห็นในแนวเดียวกัน และสามารถจัดอันดับความคิดเห็นสูง – ต่ำ เปรียบเทียบกันและกัน ได้จากอันดับต่ำสุดถึงสูงสุด และแสดงถึงการสะสมของข้อความความคิดเห็น

4.1.3 วิธีจำแนก S – D Scale (Semantic differential scale) เป็นวิธีวัดความคิดเห็นโดยอาศัยคู่คำศัพท์ที่มีความหมายตรงกันข้าม เช่น ดี เลว ขยัน ขี้เกียจ เป็นต้น

4.1.4 วิธีวัดแบบลิเคิร์ต (Likert's Method) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติที่นิยมแพร่หลาย เพราะเป็นวิธีสร้างมาตรวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบสามารถแสดงทัศนคติในทางที่ชอบหรือไม่ชอบ โดยยึดอันดับความชอบหรือไม่ชอบ ซึ่งอาจมีคำตอบให้เลือก 5 หรือ 4 คำตอบและให้คะแนน 5 4 3 2 1 ตามลำดับ

4.2 องค์ประกอบในการวัดความคิดเห็น

ชอว์ และไรท์ (Shaw & Wright. 1976 : 28-29 ; อ้างถึงใน พรเพ็ญ เพชรสุขศิริ (2531 : 13) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นลักษณะของแต่ละบุคคล การวัดจึงวัดจากแรงจูงใจ การรับรู้ แต่มีข้อแตกต่างกันอยู่ที่ประสบการณ์และปัจจัยอื่น ๆ จึงมีวิธีการวัดความคิดเห็น ดังนี้

4.2.1 การฉายภาพ (Projective technique) เป็นการวัดโดยการสร้างจินตนาการ โดยใช้ภาพเป็นตัวกระตุ้นให้บุคคลแสดงความคิดเห็นออกมาและสามารถพิสูจน์

ได้ว่า บุคคลมีความคิดเห็นหรือมีความรู้สึกอย่างไรต่อภาพที่เห็น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ของแต่ละบุคคลเป็นสำคัญ

4.2.2 การสัมภาษณ์ (Interview) เป็นการซักถามบุคคลให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมทั้งในอดีตปัจจุบันและอนาคต

4.3.2 การส่งแบบสอบถาม (Questionnaire) เป็นการวัดความคิดเห็นที่สิ้นเปลืองเวลาและงบประมาณน้อยที่สุด โดยการส่งแบบสอบถามไปยังกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการศึกษาแล้วให้ตอบกลับมา แต่มีข้อจำกัดว่าผู้ที่ถูกถามต้องอ่านออกเขียนได้

4.3.3 การให้เล่าความรู้สึก (Self-report) เป็นการวัดโดยให้แต่ละบุคคลเล่าความรู้สึกที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งออกมา ซึ่งผู้เล่าจะบรรยายความรู้สึกนึกคิดตามประสบการณ์และความสามารถออกมา

เบสท์ (Best, 1977 : 171) กล่าวว่า การวัดความคิดเห็นโดยทั่วไป จะต้องมียุทธวิธีประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่จะถูกวัด สิ่งเร้าและมีการตอบสนอง ซึ่งจะออกมาในระดับสูงต่ำ มาก น้อย วิธีวัดความคิดเห็นนั้น โดยมากจะใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่ตอบแบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นนั้น ใช้การวัดของ ลิเคิร์ท โดยเริ่มด้วยการรวบรวมหรือการเรียงเรียงข้อความที่เกี่ยวกับความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบ ตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนดให้ ซึ่งข้อความแต่ละข้อความจะมีความคิดเห็นเลือกตอบเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่าง เห็นด้วยไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับข้อความว่า ไปในทางเดียวกัน (เชิงนิยมหรือไม่นิยม) ข้อความเชิงเป็นบวก (Positive) หรือข้อความเชิงลบ (Negative)

โคลาซา (Kolasa ; อ้างถึงใน กอบชัย ทวีสุขเสถียร, 2545 : 8) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกของแต่ละบุคคลในอันที่จะแสดงข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งหรือเป็นการประเมินผลสิ่งใดสิ่งหนึ่งจากสถานการณ์สิ่งแวดล้อมต่าง ๆ หรือเป็นการแสดงออกถึงการลงความเห็นของบุคคลหนึ่งในข้อเท็จจริงหรือเป็นการตอบสนองต่อสิ่งเร้าที่ถูกจำกัด แต่เน้นสิ่งเร้าที่ได้รับอิทธิพลจากการ โนม์เอียง

จากความคิดเห็นของนักวิชาการ ผู้ศึกษาสรุปว่า การวัดความคิดเห็นจะต้องมียุทธวิธีประกอบหลัก ๆ อยู่ 3 ประการ คือ บุคคลที่จะถูกวัด สิ่งเร้าและการตอบสนอง ส่วนเครื่องมือที่จะใช้วัดมีอยู่หลายอย่างขึ้นอยู่กับวิธีการวัด เช่น การใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์ การฉายภาพ เพื่อให้บุคคลแสดงออกถึงความคิดเห็นต่อสิ่งเร้าต่าง ๆ

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

1. ความหมายของการบริหาร

เนื่องจากศาสตร์ของการบริหารนั้นเป็นศาสตร์ในด้านสังคมศาสตร์ประยุกต์ (Applied Social Science) จึงสามารถให้ความหมายไว้ได้หลายลักษณะหลายแง่หลายมุม มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการบริหาร ดังนี้

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 : 56) ได้ให้ความหมายว่า “การบริหาร คือ การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administrative Resources) มาประกอบกันตามกระบวนการบริหาร (Process of Administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ ”

ธีระ รุณเจริญ (2532 : 18) กล่าวว่า การบริหารคือการทำงานให้สำเร็จโดยการเตรียมล่วงหน้าไว้ก่อน ไม่ว่าจะเป็แผนการดำเนินงานและทรัพยากรสนับสนุน ดังนั้น การบริหารจึงเป็นงานที่เกี่ยวกับคนและงาน โดยมีจุดมุ่งหมายคือความสำเร็จตามวัตถุประสงค์

บุญชนะ อัดถากร (2532 : 25) ได้ความเห็นว่าการบริหาร คือ การอำนวยความสะดวกให้งานสำเร็จตามเป้าหมาย

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ (2540 : 2-3) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การทำงานของคณะบุคคล (Group) ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ที่ร่วมกันปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ฉะนั้นคำว่าการบริหารงานนี้จึงใช้กันกับการแสดงให้เห็นในลักษณะการบริหารงานแต่ละประเภทได้เสมอแล้วแต่กรณีไป แต่ถ้าเป็นการทำงานโดยบุคคลเดียว เราเรียกว่าการทำงานเดี่ยว ๆ เท่านั้น

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2542 : 444) ให้ความหมายการบริหารว่า การบริหาร คือ กระบวนการนำทรัพยากรการบริหารมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามขั้นตอนการการบริหาร คือ 1) การวางแผน (Planning) 2) การจัดองค์กร (Organizing) 3) การชี้นำ (Leading) และ 4) การควบคุม (Controlling) ซึ่งจากความหมายดังกล่าวมีสำคัญ 3 คำ คือ กระบวนการทรัพยากรการบริหาร และวัตถุประสงค์

กล่าวโดยสรุป การบริหารคือการทำงานให้สำเร็จโดยการเตรียมล่วงหน้าไว้ การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์ อาศัยปัจจุบันบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด ต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน มีลักษณะดำเนินการเป็นกระบวนการ และเป็นความร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล (Rational)

2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

เนื่องจากผู้บริหารเป็นบุคคลที่มีความสำคัญยิ่งของหน่วยงาน เพราะต้องบริหารองค์การให้เกิดผลตามเป้าหมายแต่จะบริหารอย่างไร เมื่อไร โดยใครนั้น เป็นยุทธศาสตร์ของแต่ละคนผู้วิจัยจึงได้นำแนวคิดทฤษฎีการบริหารที่สำคัญ ๆ ของนักทฤษฎีการบริหารเสนอไว้ดังนี้

2.1 หลักสำคัญเกี่ยวกับการบริหาร

ปรัชญา เวสารัชช์ (2542 : 13) ได้กล่าวถึง การบริหาร โดยเน้นที่หน้าที่มีลักษณะเป็นวงจรที่สำคัญ ดังนี้

- 2.1.1 การวางแผน หมายถึง การกำหนดแนวทางในการทำงาน
- 2.1.2 การจัดองค์การ หมายถึง การจัดหน่วยงานหรือส่วนงานรวมทั้งการบรรจุคนเข้าทำงาน
- 2.1.3 การสั่งการ หมายถึง การกำหนดวิธีการทำงานรวมถึงการใช้อำนาจที่จะสั่งให้พนักงานปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ
- 2.1.4 การควบคุม หมายถึง กลยุทธ์ในการที่จะอำนวยความสะดวกให้มีการปฏิบัติงานตามขั้นตอนที่กำหนดไว้

2.2 กระบวนการบริหารแบบวิทยาศาสตร์

เทเลอร์ (Taylor, 1911 : 107-109) ท่านผู้เป็นบิดาของการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ เขาเน้นการบริหารที่เป็นกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ ทำงานเพื่อผลงานไม่ใช่ใช้วิธีการแบบเดิม ๆ ที่ทำมา และหน้าที่ของผู้บริหารนั้นจะต้องแสวงหาวิธีการบริหารที่ดีที่สุดเพียงวิธีเดียว (The One Best Way) สิ่งที่เทเลอร์ให้ความสนใจมากที่สุด คือ การศึกษาเรื่อง “เวลาและการเคลื่อนไหว” (Time and Motion) หมายความว่า การทำงานแต่ละชิ้นต้องควบคุมเวลาและวางทำทางการทำงานให้คล่องตัว อย่างไรก็ตามเทเลอร์เองไม่สนใจความรู้สึกของคนทำงานไม่มีการเสริมกำลังใจ ไม่มีการจูงใจ แต่ควบคุมเป้าหมาย และเวลาเสมือนคนเป็นเครื่องจักร

2.3 แนวทางสำคัญเกี่ยวกับการบริหาร

ฟาโยล์ (Fayol, 1949 : 39-40) ท่านผู้นี้เป็นนักอุตสาหกรรมที่มีชื่อเสียงวินัยมาก ได้ศึกษาหน้าที่ของการบริหารหรือขององค์การบริหาร และได้เสนอไว้ว่าหน้าที่ในการบริหารนั้นเป็นหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อเนื่องกัน ดังนี้

2.3.1 การเบ่งงานกันทำตามความสามารถ

2.3.2 อำนาจหน้าที่ลดหลั่นกัน

2.3.3 มีวินัย

2.3.4 มีเอกภาพในการบังคับบัญชา

2.3.5 ยึดหลักประโยชน์ส่วนรวม

2.3.6 ค่าตอบแทนต้องเป็นธรรม

2.3.7 หลักการรวมอำนาจ

2.3.8 หลักสายการบังคับบัญชา

2.3.9 ยึด ระเบียบ กฎ คำสั่ง

2.3.10 ความเสมอภาค

2.3.11 เสถียรภาพในการทำงาน

2.3.12 ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

2.3.13 ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

2.3.14 การกำหนดทิศทางหรือเป้าหมายเดียวกัน

จากนั้น ฟาโย ยังเน้นเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) เป็นหลักการสำคัญอีกด้วย

2.4 รูปแบบ และกระบวนการบริหาร

กูลิค และเออร์วิค (Gulick and Urwick, 1963 : 170-171) ทั้งสองท่านเป็นเจ้าสำนักบริหารที่เน้นเรื่องระบบและรูปแบบ โดยเสนอทฤษฎีการบริหารที่โด่งดังมากคือ “ POSCORB ” เป็นทฤษฎีที่ใช้กันมากเพราะเป็นกระบวนการทำงานที่มีขั้นตอน 7 ขั้นตอน ดังนี้

P = Planning หมายถึง การวางแผนการทำงาน

O = Organizing หมายถึง การจัดองค์การหรือการจัดโครงการขององค์การ

S = Staffing หมายถึง การจัดคนเข้าทำงานโดยจัดคนที่มีความสามารถ

เหมาะสมกับงาน

D = Directing หมายถึง การอำนวยความสะดวกให้งานลุล่วงตามแผนงานที่กำหนดไว้

Co = Co – ordinating หมายถึง การประสานงานเพื่อให้การดำเนินงาน

ราบรื่นสามารถแก้ไขได้อย่างรวดเร็ว

R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานให้ผู้เกี่ยวข้องหรือ

ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้สนใจได้รับทราบ

B = Budgeting หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาวิธีการในการบริหาร งบประมาณและการเงิน

2.5 แนวทาง และสาระของการบริหารงาน

เวเบอร์ (Weber. 1968 : 140) ได้กำหนดแนวทางในการบริหารไว้อย่างชัดเจน 7 ประการ โดยเน้นที่การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ และสายการบังคับบัญชา และสาระของการบริหารงาน ดังนี้

- 2.5.1 มีการกำหนดหน้าที่แน่นอนของแต่ละคน
- 2.5.2 มีการบังคับบัญชาเป็นขั้นตอนลดหลั่นกันลงไป
- 2.5.3 มีกฎเกณฑ์วางไว้เป็นแบบแผนปฏิบัติและยึดเป็นธรรมเนียม
- 2.5.4 การปฏิบัติงานยึดหลักความถูกต้องและยุติธรรม โดยไม่ยึดตัวบุคคล
- 2.5.5 ใช้ระบบคุณธรรมในการเลือกคนเข้าสู่องค์กร
- 2.5.6 ยึดหลักประสิทธิภาพของงานและส่งเสริมคนทำงานดี
- 2.5.7 องค์กรราชการต้องต่อเนื่องและหยุดยั้งไม่ได้

จากแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า หลักที่สำคัญประการแรกของผู้บริหาร คือ การวางแผน นั่นคือ การกำหนดเป้าหมายว่าต้องการอะไรเกิดขึ้นที่ไหน เมื่อไร โดยใครและด้วยวิธีการอย่างไร หลังจากนั้นหน้าที่สำคัญถัดมา คือ การจัดองค์กรซึ่งเป็นเรื่องของการแบ่งงานการจัดสายบังคับบัญชา และการคัดเลือกสรรหาบุคลากรให้มาปฏิบัติหน้าที่ตามแผนงานหน้าที่ที่สำคัญต่อมา คือ การอำนวยความสะดวก การประสานงาน การทำงาน การรายงานและการจัดงบประมาณ

จะเห็นได้ว่า แนวคิดของนักคิดทางการบริหารมีลักษณะคล้ายกันเป็นส่วนใหญ่ คือ มีวัตถุประสงค์เพื่อความสำเร็จของงาน แต่วิธีการอาจแตกต่างกันบ้าง ทฤษฎีที่ผู้วิจัยได้นำมากล่าวไว้ เช่น ทฤษฎีของเทเลอร์ ที่เน้นที่กระบวนการที่เป็นวิทยาศาสตร์ เว็บบอร์เสนอแนวทางที่เป็นระบบราชการ และท่านอื่น ๆ ได้เสนอแนวทางที่ให้คำนึงถึงผู้ปฏิบัติงานไว้ด้วย รวมทั้งแนวคิดด้านการบริหารของนักวิชาการของไทยด้วย

แนวคิดเกี่ยวกับประชาคม

1. ความหมายของประชาคม

คำว่า “ประชาคม” หรือ “ประชาสังคม” แปลจากภาษาอังกฤษว่า “Civil Society”

คำว่า “Civil” หรือ “Civic” แปลว่า “พลเมือง” หรือบางครั้งแปลว่า “เมือง” ซึ่งทำให้หลายคนเข้าใจว่าเป็นกลุ่มที่อยู่เฉพาะในเมือง แต่ในที่นี้ Civic หมายถึง “พลเมือง” นั่นคือ สังคมที่มีพลเมืองเป็นใหญ่ คำว่าเป็นใหญ่ในที่นี้หมายถึง เป็นอิสระ โดยมีความรับผิดชอบ มีความตระหนักถึงบทบาท มีข้อตกลงที่จะต้องร่วมกับรัฐในการที่จะดูแลทุกข์สุขของตนเอง สิ่งเหล่านี้เป็นแนวคิดของประชาชนในประเทศพลเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ต่อชุมชนต่อรัฐ (วิชัย รูปขำดี และคณะ. 2544 : 10)

ประเวศ วะสี (2539 : 1) ให้ความหมายของประชาคม ว่าเป็นการที่ประชาชนกลุ่มหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีอุดมคติร่วมกัน หรือมีความเชื่อร่วมกันในบางเรื่อง มีการติดต่อสื่อสาร หรือรวมกลุ่ม มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีความรัก มีมิตรภาพ มีการเรียนรู้ในการกระทำหรือปฏิบัติบางสิ่งบางอย่าง และรวมถึงการมีการจัดการร่วมกัน สิ่งที่เกิดในชุมชนเหล่านี้ก่อให้เกิด

- 1.1 ความสุข เป็นความสุขของคนร่วมกัน จึงจะเกิดมีการแบ่งปันสิ่งต่าง ๆ ด้วยกัน
- 1.2 มีประสิทธิภาพที่จะทำให้งานประสบความสำเร็จ ซึ่งเรื่องนี้หากมีมากในกลุ่ม จะทำอะไรก็สำเร็จได้ง่าย
- 1.3 มีการจัดการ เมื่อมีองค์กรเกิดขึ้น ย่อมมีความรับผิดชอบ จึงต้องมีการจัดการ คือเป็นการจัดให้มีการเรียนรู้ร่วมกัน และจะก่อให้เกิดพลังที่มีคนบอกว่า “การจัดการทำให้สิ่งที่เป็นไปไม่ได้ เป็นไปได้” (Management Makes the Impossible Possible) และทำให้ชุมชนมีความยั่งยืน โดยหัวใจของการพัฒนาที่ยั่งยืนอยู่ที่การจัดการชุมชน ประกอบด้วย 1) การรวมตัวของชุมชน 2) การเรียนรู้ต้องเป็น Active Learning ไม่เป็น Teaching 3) ความรู้ คือ ต้องมีการเรียนรู้ และทำให้ความรู้นั้นมีประโยชน์ พยายาม ทำเพื่อส่วนรวม ลดความเห็นแก่ตัว ซึ่งเป็นธรรมชาติสูง มนุษย์เราควรมี การบูรณาการความรู้ เพื่อก่อให้เกิดความรู้ที่หลากหลาย ยิ่งใหญ่ ไม่เป็นความรู้แต่เพียงด้านใดด้านหนึ่ง ถ้าบูรณาการเข้าด้วยกันจะเกิดเป็นความรู้ที่ยิ่งใหญ่ ซึ่งได้แก่ความรู้ทางศาสนา ความรู้ทาง วิทยาศาสตร์ความรู้เรื่องชุมชน ความรู้การจัดการ เป็นต้น

ธีรยุทธ บุญมี (2536 : 1) ได้ให้ความหมายว่า ลักษณะของสังคมที่เข้มแข็งนั้นมีลักษณะการกระจาย (Diffuse) พลังทางสังคมมาจากทุก ๆ ส่วน ทุกวิชาชีพ ทุกระดับภายใต้ทุกภูมิภาคของประเทศ มีกลุ่มองค์กรหลากหลายที่ทำตัวให้เข้มแข็ง ไม่จำเป็นต้องมีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือเป้าหมายทางการเมืองเหมือนกัน

ชยอนันต์ สมุทวณิช (2539 : 4) ได้ให้ความหมายของ Civil Society ว่าเป็น การรวมส่วนของสังคมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน เข้ามาเป็นหุ้นส่วน (Partnership) กัน ไม่ใช่ผู้นำ (Leadership) เป็นเรื่องของความร่วมมือร่วม (Participation) ไม่ใช่เรื่องตัวแทน (Representation)

จะเห็นได้ว่า การสร้างประชาสังคมต้องอาศัยจินตนาการ (Imagination) อาศัยการสร้างวัฒนธรรม อาศัยหลักเกณฑ์ หลักการร่วมมือในการแก้ไขความขัดแย้ง ต้องมีความเชื่อใจกัน (Trust) โดยเฉพาะความเชื่อใจซึ่งกันและกัน (Interpersonal trust) คือ เชื่อใน “คนอื่นคนไกล” เชื่อว่าทำแบบนี้กับเขา เขาก็จะทำแบบนี้กับคืนกับเรา จนกระทั่งสามารถทำอะไรร่วมกับใครก็ได้ การที่รัฐทำอะไรทุกอย่างแทนชุมชน ทำให้ชุมชนไม่เข้มแข็ง เพราะคอยให้รัฐจัดการให้ การที่จะทำให้ประชาสังคมเติบโตเข้มแข็งขึ้นมาได้ รัฐจะต้องหยุดการดำเนินการให้คงเป็นเพียงที่เลี้ยง หรือแนะนำเท่านั้น

2. องค์ประกอบของประชาคม

พีรพล ไตรทศาวิทย์ (2547 : 25-30) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของประชาคมในระดับต่าง ๆ ไว้ดังนี้

2.1 องค์ประกอบประชาคมหมู่บ้าน

2.1.1 ตัวแทนฝ่ายบริหาร ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกอบต. ในหมู่บ้าน กรรมการหมู่บ้าน 3 คน

2.1.2 ตัวแทนฝ่ายกลุ่มประชาชน ผู้แทนกลุ่มอาชีพทุกกลุ่ม ผู้แทนกลุ่มเกษตรกร/ เกษตร กรก้าวหน้า ประชาชนหมู่บ้าน ผู้แทนกลุ่มแม่บ้าน พระที่ชาวบ้านศรัทธา ครู โรงเรียนในหมู่บ้าน 1 คน อสม. อาสาพัฒนาชุมชน อาสาสมัครประชาสงเคราะห์ สมาชิก อบพร. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ที่มีอยู่อาศัยในหมู่บ้าน) ผู้แทนธุรกิจเอกชนที่อยู่ในหมู่บ้าน องค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ กรณีองค์ประกอบของประชาคมหมู่บ้านมีน้อยให้เลือกตัวแทนจากกลุ่มบ้านในหมู่บ้านแทน เช่น คัดเลือกตัวแทนคุ้มในหมู่บ้าน ฯลฯ จำนวนสมาชิกประชาคมควรมีประมาณร้อยละ 5-10 ของจำนวนประชากรในหมู่บ้าน

2.2 องค์ประกอบประชาคมตำบล

2.2.1 ประธาน อบต.

2.2.2 ตัวแทนของประชาคมหมู่บ้าน ๆ ละ ร้อยละ 10 แต่ไม่น้อยกว่า 7 คน ได้แก่

- 1) ผู้ใหญ่บ้าน (จำนวน 1 คน)
- 2) สมาชิก อบต. (ประชาคมหมู่บ้านละ 2 คน)

3) ผู้แทนฝ่ายประชาชนที่ประชาคมหมู่บ้านคัดเลือก (อย่างน้อยประชาคมหมู่บ้านละ 4 คน) ประธานและเลขานุการ มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกประชาคม

2.3 องค์ประกอบของประชาคมอำเภอ

2.3.1 ประธาน อบต.

2.3.2 กำนัน

2.3.2 ผู้ที่ประชาคมตำบลคัดเลือก

2.3.3 ผู้แทนสมาชิก อบต. ตำบลละ 2 คน

2.3.4 ผู้แทนกลุ่มประชาชน ตำบลละ 6 คน

2.3.5 ตัวแทนของเทศบาลทุกเทศบาลในเขตพื้นที่อำเภอ ผู้ทรงคุณวุฒิ

ในเขตชุมชนเมือง 3 คน จำนวนสมาชิก อาจปรับให้น้อยลงได้กรณีอำเภอที่มีขนาดใหญ่ ต้องตรวจสอบให้มั่นใจได้ว่า ได้กลุ่มหลักและได้ผู้แทนกลุ่มตัวจริง (ซึ่งเป็นการทดสอบว่าข้าราชการที่เป็นผู้ประสาน รวมตลอดถึงผู้บังคับบัญชาระดับอำเภอรู้จักคนในพื้นที่เพียงใด

3. หน้าที่ประชาคมหมู่บ้าน

3.1 การให้ข้อมูลในการกำหนดจุดมุ่งหมายของแผนพัฒนา อบต.

3.2 การให้ประชาคมร่วมคิดวิเคราะห์และร่วมจัดทำโครงการหรือกิจกรรม

3.3 ผลการประชุมหรือของประชาคมในเรื่องปัญหาการดำเนินงานตามโครงการ/กิจกรรมและแนวทางแก้ไขกับผู้รับผิดชอบแผนงานหรืออำเภอ

3.4 การให้ประชาคมร่วมติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานตามโครงการหรือกิจกรรมหากมีสิ่งต้องแก้ไขให้ดำเนินการทันที

4. บทบาทประชาคมหมู่บ้าน

4.1 นำปัญหาในหมู่บ้าน ตำบลไปหารือในที่ประชุม และรายงานให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตรวจสอบเพื่อให้แก้ไขได้ทันที

4.2 เป็นองค์กรตรวจสอบการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ และรายงานอำเภอทราบ

4.3 เป็นเวทีให้ความเห็น และหาแนวทางแก้ไข กับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสำคัญ ๆ เช่น นาุ้ง ยาเสพติด การตลาดของผลผลิตการเกษตร ก่อรท่องเที่ยว เป็นต้น

4.4 ให้ประชาคมมีการประชุมอย่างสม่ำเสมอ ในระยะต้นประมาณ 1-2 เดือนต่อครั้ง

4.5 คัดเลือกผู้แทนประชาคมไปร่วมเป็นประชาคมในระดับเหนือขึ้นไป

แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 นั้น ได้ให้นิยาม ธรรมาภิบาล Good Governance ไว้ดังนี้ ธรรมาภิบาล คือ การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

1. ความหมายของธรรมาภิบาล

อรพินท์ สพโชคชัย (2543: 55) ใช้คำว่า “ กลไกประชารัฐ ” หมายถึง การกระทำ กระบวนการหรืออำนาจในการบริหารการปกครอง ซึ่งเมื่อใช้กับรัฐแล้วก็น่าจะมีความหมายใกล้เคียงเกี่ยวข้องกับคำว่าภาครัฐ (State) อาจหมายถึงทั้งรัฐบาล (Government) และระบบราชการ (Civil service)

อนันท์ ปันยารชุน (2541 : 5) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั้งในภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้ กระทำลงในหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้ โดยสาระ ธรรมรัฐหรือ Good Governance คือ องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้จะได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลจะสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชน

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541 : 98) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า การที่กลไกของรัฐทั้งการเมืองและการบริหาร มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบเป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก

บวรศักดิ์ อุวรรณโน (2542 : 10) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่าเป็นระบบโครงสร้างกระบวนการและความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาคมในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี

ปรีชา ช้างขวัญยืน (2542 : 103) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่าเป็นรัฐที่มุ่งความดีงาม ความมีศีลธรรมเป็นจุดหมายสูงสุด ความมั่นคงของรัฐมิใช่เพื่อกระจายทรัพย์สินไปสู่คนทุกคนทุกหมู่เหล่า ไม่ให้เดือดร้อนด้วยเรื่องการอุปโภค บริโภค ในนโยบายด้านเศรษฐกิจนั้น ต้องได้ทรัพย์สินมาด้วยความชอบธรรม และมีส่วนเกื้อกูลประชาชนการใช้ทรัพย์สินก็ต้องใช้โดยธรรม มุ่งสิ่งที่เป็นธรรมเป็นความดี สนับสนุนให้คนประพฤติดี คนควรบูชาความดีไม่ใช่ทรัพย์สิน ด้วยเหตุนี้ ธรรมาภิบาลจึงมุ่งเน้นสร้างคนให้มีคุณงามความดีมากกว่าจะเน้นระบอบการปกครอง

ปรีชา เวสารัชช์ (2542 : 45) กล่าวถึงในความหมายของการบริหารจัดการที่ดีซึ่งหมายถึงกลไกการทำงานของหน่วยงานใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล ระบบราชการ หรืออะไรก็ตามที่มีรูปแบบวิธีการบริหารจัดการที่ดี โดยพิจารณาถึง สามเรื่องหลัก ๆ ได้แก่ หลักการที่ดี วิธีการที่ดี และผลลัพธ์ที่ดีมีคุณภาพด้วย คือ จะต้องมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล เป็นธรรม โปร่งใส และมีความรับผิดชอบ

2. สาระสำคัญอันเป็นหลักพื้นฐานของธรรมาภิบาล

ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (2542 : 24-31) ด้วยหลัก 6 ประการ ดังนี้

2.1 หลักนิติธรรม

ความหมายของนิติธรรม ได้แก่ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้ในองค์กรเป็นข้อตกลงร่วมกันและการบังคับใช้ กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับดังกล่าวต้องเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับจากสมาชิกทุกฝ่ายในองค์กร กฎ และข้อบังคับเหล่านั้นต้องนำมาซึ่งความเสมอภาคของสมาชิกในองค์กร รวมทั้งสร้างภาพเอื้อต่อการควบคุมและพัฒนาสังคมนั้นด้วย

แนวทางในการประยุกต์ใช้หลักนิติธรรมในองค์กร

2.1.1 ให้ความรู้แก่สมาชิกในองค์กร เรื่องกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ สิทธิเสรีภาพ บทบาทและความรับผิดชอบต่อสังคมในองค์กร รวมทั้งขอเขตในการมีส่วนร่วมในการบริหารแบบประชาธิปไตย

2.1.2 พัฒนาบุคลากรให้มีจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรมและศีลธรรม เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ประชาชนและพัฒนาการผลิตบุคลากรให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น ตัวชี้วัด กฏ ข้อบังคับ ระเบียบต่าง ๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดี และลงโทษคนไม่ดี และมีการปรับปรุงกฎ ข้อบังคับและระเบียบให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงก็จะเป็นดัชนีชี้วัดที่สำคัญประการหนึ่ง

2.1.3 องค์กรและบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใสตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน ส่วนด้านการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความเป็นธรรม มีความประพฤติสุจริตปราศจากคอร์รัปชัน นอกจากนี้ขนาดองค์กร อัตรากำลังคน และงบประมาณจะลดลง

2.1.4 สภาพสังคมในองค์กร มีข้อร้องเรียน คดีความและการฟ้องร้องรวมทั้งสถิติการทำผิดกฎต่าง ๆ ลดลง คนในองค์กร ตระหนักในสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพของตนเองรู้ และเข้าใจกฎระเบียบข้อบังคับ และมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตย ในการแสดงความคิดเห็น ในกรณีต่าง ๆ

2.2 หลักคุณธรรม

ความหมายของคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนการทำงานให้มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ เป็นพลเมืองดี คือ ปฏิบัติตามจรรยาบรรณ ได้แก่

สัจจะ คือ การรักษาความสัตย์

ทมะ คือ การรู้จักข่มใจตนเอง

ขันติ คือ การอดทน อดกลั้นและการอดออม

จาคะ คือ การรู้จักละวางความชั่ว ความทุจริต

2.2.1 แนวทางการดำเนินการตามหลักคุณธรรม

- 1) สถาบันการศึกษาส่งเสริมการเรียนรู้และปลูกฝังเรื่องคุณธรรม จริยธรรม เริ่มจากเยาวชนในและนอกระบบการศึกษาของชาติอย่างจริงจัง
- 2) หน่วยงานใช้หลักคุณธรรม อย่างกว้างขวางจริงจัง โดยเริ่มจากผู้บังคับบัญชา
- 3) หน่วยงานให้สังคมร่วมสนับสนุนผู้ปฏิบัติที่มีคุณธรรมที่ถูกรังแก โดยผู้มีอำนาจเหนือกว่ารวมถึงการยอมรับ เชิดชูให้เกียรติ และการให้ Incentives ในรูปแบบต่าง ๆ
- 4) องค์กรระดับต่าง ๆ มีกาจัดกิจกรรม ประชาสัมพันธ์ สร้างจิตสำนึกด้วยสื่อประเภทต่าง ๆ

5) ทุกหน่วยงานภาครัฐ ควรมีหลักจริยธรรมของตนเองหรือจริยธรรมแต่ ละสาขาวิชาชีพอย่างเปิดเผย

2.2.2 ตัวชี้วัดหลักคุณธรรม

- 1) การร้องเรียน หรือร้องทุกข์ในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอก องค์กรลดลง
- 2) คุณภาพชีวิตของคนในองค์กร มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรใน องค์กรให้เกิดประโยชน์สูงสุด
- 3) องค์กรมีเสถียรภาพอยู่กันอย่างสงบสุข ด้วยความมีระเบียบวินัย

2.3 หลักความโปร่งใส

ความหมายของความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ของคนในองค์กร โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความ โปร่งใส ตรวจสอบได้ เช่น บุคลากรในองค์กรรู้ขั้นตอน วิธีการทำงานที่จะติดต่องานและสามารถตรวจสอบการ ทำงานได้ภายในองค์กรจะต้องมีความ โปร่งใสในการตัดสินใจในการบริหารงาน บริหารเงิน บริหารคนและมีการสื่อสารที่ดีภายในองค์กร เช่น มีการกระจายข่าวรายวันหรือรายสัปดาห์ ให้สมาชิกในองค์กร ได้ทราบความเคลื่อนไหวขององค์กร

2.3.1 แนวทางในการสร้างความ โปร่งใสในองค์กร

- 1) สํารวจความเห็นชอบของบุคลากรในหน่วยงานในเรื่องความ โปร่งใสที่ ต้องการจากบุคลากร
- 2) บุคลากรตระหนักในความสำคัญและปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการปกครอง พ.ศ. 2539
- 3) ปรับปรุงระบบเอกสาร ระบบสารสนเทศให้เป็นระเบียบสะดวกต่อ การใช้งานและการสืบค้นตรวจสอบของประชาชน
- 4) จัดทำเอกสาร คู่มือเกี่ยวกับให้บริการของส่วนราชการที่เข้าใจง่าย สะดวกต่อการติดต่อกันของหน่วยงานประชาชน
- 5) มีระบบประชาสัมพันธ์ภายในและภายนอกองค์กร
- 6) สร้างทัศนคติที่ดีในการให้บริการข้อมูลข่าวสารและตอบข้อสงสัยของ ประชาชน

2.3.2 ตัวชี้วัดความโปร่งใส

- 1) ตำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการ
- 2) จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน การถูกสอบสวนลดลง
- 3) เกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ
- 4) องค์กรมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ

2.4 หลักความรับผิดชอบ

ความหมายของความรับผิดชอบ หมายถึง ความมุ่งมั่นและตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถให้บรรลุผลสำเร็จสอดคล้องตามกฎหมาย ระเบียบขององค์กร ปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกต่อหน้าที่ สังคม ประชาชนและประเทศชาติ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้รับบริการ และส่วนรวมเป็นสำคัญ รวมทั้งยอมรับผลที่เกิดจากการปฏิบัติงานดังกล่าวทั้งที่เป็นผลดีและผลเสีย ทลอดจนพร้อมแสดงข้อเท็จจริงในการประกอบภารกิจต่อสาธารณชนสามารถชี้แจงเหตุผลได้ และพร้อมรับการตรวจสอบจากสาธารณะ

2.4.1 แนวทางในการดำเนินการตามหลักความรับผิดชอบ

- 1) ผู้บังคับบัญชาเป็นแบบอย่างที่ดีรวมทั้งการสร้างแบบอย่างที่ดีด้วยการยกย่องและส่งเสริมความประพฤติของบุคคลที่เป็นแบบอย่างที่ดี
- 2) สร้างความรับผิดชอบของตนเอง โดยใช้กามีส่วนร่วมมีระบบตรวจสอบและการประเมินผลที่น่าเชื่อถือได้
- 3) ส่งเสริมผู้มีความสามารถโดยการให้รางวัลและลงโทษที่เหมาะสม รวมทั้งในการจูงใจด้วยค่าตอบแทนและอื่น ๆ

2.4.2 ตัวชี้วัดเรื่องความรับผิดชอบ

- 1) ได้รับการยอมรับและความพึงพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง
- 2) ผลการปฏิบัติงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
- 3) คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วนรวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดจากการปฏิบัติงานและจำนวนการเรียกร้องหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

2.5 หลักความมีส่วนร่วม

ความหมายของความมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือบุคคลในองค์กรทุกระดับ เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากการบริหารงานหรือการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กร ได้ร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ รวมทั้งร่วมสนับสนุน ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามสิ่งที่ตนเองได้ร่วมตัดสินใจ

2.5.1 แนวทางการสร้างความมีส่วนร่วม

- 1) องค์กรต้องกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจน พร้อมทั้งออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับให้บุคลากรในองค์กรถือปฏิบัติ รวมทั้งพัฒนาสกลไก ระบบการทำงานและการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ เพื่อเอื้อต่อการสนับสนุนให้บุคลากรในองค์กรและประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง
- 2) กระจายอำนาจ การบริหารจัดการสู่บุคลากรตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เพื่อให้บุคลากรสามารถบริหารภารกิจตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างตรงตามความต้องการ
- 3) รณรงค์และประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างจิตสำนึกให้บุคลากรและประชาชนเห็นคุณค่าและความสำคัญของการมีส่วนร่วม
- 4) จัดทำข้อมูลชี้แนะแนวทางการมีส่วนร่วมในงานหรือ โครงการต่าง ๆ รวมทั้ง ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ผู้เกี่ยวข้องและประชาชน ซึ่งจะทำให้การมีส่วนร่วมนั้นมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น
- 5) แสดงผลลัพธ์จากการเข้ามามีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมให้ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนได้ทราบ พร้อมทั้งมีรางวัลตอบแทนแก่เจ้าของความคิดเห็นที่นำไปสู่การปฏิบัตินั้น ๆ
- 6) สร้างหลักประกันในความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้เข้าร่วม แสดงความคิดเห็นหรือวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานขององค์กร

2.5.2 ตัวชี้วัดหลักความมีส่วนร่วม

- 1) ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ
- 2) ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ
- 3) จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือเสนอข้อคิดเห็นจากบุคลากร/ผู้เกี่ยวข้อง/ประชาชน ในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการมีส่วนร่วม

2.6 หลักความคุ้มค่า

ความหมายของหลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ให้มีความยั่งยืน

2.6.1 แนวทางการดำเนินการตามหลักความคุ้มค่า

- 1) ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรต้องให้ความสำคัญ

- 2) ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้สั้นหรือเบ็ดเสร็จในขั้นตอนเดียว เพื่อให้สะดวกและรวดเร็ว
- 3) ปฏิบัติงานอย่างประหยัดทรัพยากร ประหยัดเวลาภายในระยะเวลาที่เหมาะสม
- 4) กำหนดมาตรฐานการทำงานในหน้าที่และเป้าหมายให้ชัดเจน
- 5) สร้างระบบความคุ้มค่า และรายงานผลการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับ เพื่อการตรวจสอบ
- 6) นำเครื่องมือที่ทันสมัยมาใช้ในการทำงาน
- 7) เปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการเสนอแนะวิธีการต่าง ๆ ที่นำไปสู่ความคุ้มค่า
- 8) รับฟังความคิดเห็นจากบุคคลภายนอก เพื่อนำมาปรับปรุงการทำงานในองค์กร
- 9) ให้ความสำคัญกับระบบติดตามประเมินผลและควรประกาศให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนทราบเป็นระยะ ๆ
- 10) ใช้ระบบการประเมินการปฏิบัติงาน (RBM) และใช้การจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือในการพิจารณางบประมาณในโครงการ
- 11) จัดสรรงบประมาณตามผลสัมฤทธิ์ของงาน
- 12) ปรับปรุงระเบียบปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักความคุ้มค่า
- 13) ให้รางวัลหน่วยงาน/กลุ่ม/บุคลากรที่ดำเนินการในวิธีดังกล่าวได้อย่างถูกต้องคุ้มค่าที่สุด

2.6.2 ตัวชี้วัดในหลักความคุ้มค่า

- 1) ความพึงพอใจของผู้รับบริการ
- 2) ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
 - 2.1) ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ
 - 2.2) ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ

จากคำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า พอสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึงระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542) มีหลักการบริหารกิจการบ้านเมือง

และสังคมที่ดี ประกอบด้วย หลักพื้นฐาน 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

3. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

สุจิตรา บุญรัตพันธ์ (2549 : 121 ; อ้างถึงในอนิรุทธ์ แดงหยง. 2554 : 29-31) ได้กล่าวถึง แนวคิดธรรมาภิบาลในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ไว้ว่า ก่อนหน้าที่จะมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 นี้ ประเทศไทยได้รับเอาแนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลมาใช้ในระบบราชการ โดยปรากฏในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งได้นิยามธรรมาภิบาลไว้ว่าเป็นหลักการบริหารที่มุ่งเน้นหลักการ โดยมีใช้รูปแบบทฤษฎี การบริหารงาน แต่เป็นหลักการทำงาน ที่หากได้มีการนำมาใช้ในการบริหารรูปแบบทฤษฎี การบริหารงาน แต่เป็นหลักการทำงานที่หากได้มีการนำมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐแล้ว จะเกิดการนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด ธรรมาภิบาลตามระเบียบฉบับนี้มีองค์ประกอบสำคัญ 6 องค์ประกอบ อันสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และฉบับที่ 9 ซึ่งเป็นกรอบเดียวกับที่ปรากฏในองค์ประกอบของธรรมาภิบาลของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีดังกล่าวแล้วก็ได้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีไปโดยองค์ประกอบทั้ง 6 ยังคงอยู่ และจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้มีการพัฒนามาสู่การปฏิรูประบบราชการในเดือนตุลาคม พ.ศ.2542 และได้วางกรอบแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 คือ “ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจและทรัพยากรในท้องถิ่นการกระจายอำนาจตัดสินใจในการอำนวยความสะดวก และตอบสนองความต้องการของประชาชน” โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ และสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายหลังจากต่อมาได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546-2550 เพื่อเป็นแนวทางในการนำไปสู่การปฏิบัติและกำหนดคติในการบริหารราชการให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยต้องใช้วิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เป็นการนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติงานภาครัฐหรือราชการ กล่าวคือ จากการประชุมของคณะรัฐมนตรีในวันที่ 22 มิถุนายน 2542 มีมติเห็นชอบให้สร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง

และสังคมที่ดีให้เป็นวาระแห่งชาติโดยออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เพื่อให้เป็นรูปแบบที่ชัดเจนให้ทุกส่วนราชการถือปฏิบัติและต้องมีการรายงานผลการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว โดยจะไม่ถูกยกเลิกเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลทำให้การดำเนินการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และนายกรัฐมนตรีได้ลงนามในระเบียบดังกล่าวเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2542 ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ระบุความหมายของวาทะกรรม หมายถึง “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคตเพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นสุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน” นอกจากนี้ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542) และในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ก็ยังคงไว้ซึ่งพื้นฐานของหลักสำคัญ 6 หลัก ได้แก่ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักความมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ และ 6) หลักความคุ้มค่า จึงเป็นแนวปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เมื่อส่วนราชการได้มีการนำแนวทางการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาฯ มาปรับใช้ย่อมเป็นพื้นฐานอันดีที่จะช่วยนำมาซึ่งการปฏิบัติในภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และจะช่วยแก้ปัญหาที่สั่งสมในระบบราชการรวมทั้งปัญหาการคอร์รัปชันในภาครัฐมาเป็นเวลานานมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม 2546 แบ่งเป็น 8 หมวด มีสาระที่สำคัญในหมวดและมาตราต่าง ๆ ได้แก่

หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้ (มาตรา 6)

- 1) เกิดผลประโยชน์สุขของประชาชน
- 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

- 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- 4) ไม่มีขั้นตอนในการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกได้รับการตอบสนองความต้องการ
- 7) มีการประเมินประสิทธิภาพผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

หมวด 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวมตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ (มาตรา 7) โดยส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ (มาตรา 8)

หมวด 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ให้ส่วนราชการปฏิบัติโดยก่อนจะดำเนินการตามภารกิจใดต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้ล่วงหน้า ระบุขั้นตอนระยะเวลาและงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินการของแต่ละขั้นตอนเป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจและตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจและจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนฯ โดยในกรณีที่การปฏิบัติภารกิจหรือการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการเกิดผลกระทบต่อประชาชน ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบนั้นหรือเปลี่ยนแผนปฏิบัติราชการให้เหมาะสม (มาตรา 9)

หมวด 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ โดยส่วนราชการต้องกำหนดเป้าหมายแผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จและงบประมาณที่จะต้องใช้ในแต่ละงานหรือโครงการ และต้องเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชนทราบทั่วกันด้วย (มาตรา 20) และในการจัดซื้อจัดจ้าง ให้ส่วนราชการดำเนินการโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม (มาตรา 23)

หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการแต่ละแห่งจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการรวมทั้งรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนเปิดเผยไว้ ณ ที่ทำการและในระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ เพื่อให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าตรวจสอบได้ (มาตรา 29)

หมวด 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจตรวจสอบและทบทวน กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศที่อยู่ในความรับผิดชอบ

เพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศขึ้นใหม่ ให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาวะการณ์หรือสอดคล้องกับความเป็น โดยคำนึงถึงความสะดวกรวดเร็ว และลดภาระของประชาชนเป็นสำคัญ (มาตรา 35)

หมวด 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน เมื่อส่วนราชการใดได้รับการติดต่อสอบถามเป็นหนังสือจากประชาชนหรือจากส่วนราชการด้วยกันเกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น จะต้องตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินการให้ทราบภายในสิบห้าวัน หรือภายในกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ (มาตรา 38) โดยการปฏิบัติราชการในเรื่องใด ๆ โดยปกติให้ถือว่าเป็นเรื่องเปิดเผยเว้นแต่กรณีมีความจำเป็น (มาตรา 43) และต้องจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงานประมาณรายจ่ายแต่ละปี ให้ประชาชนสามารถขอดูหรือตรวจสอบได้ (มาตรา 47)

หมวด 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ เมื่อส่วนราชการได้ดำเนินงานไปตามเป้าหมายสามารถเพิ่มผลงานและผลสัมฤทธิ์โดยไม่เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายและค้ำค่าต่อภารกิจของรัฐหรือสามารถดำเนินการตามแผนการลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยตามหลักเกณฑ์ให้ ก.พ.ร. เสนอคณะรัฐมนตรีจัดสรรเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ส่วนราชการนั้นหรือให้ส่วนราชการใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการนั้นเพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือจัดสรรเป็นรางวัลให้ข้าราชการในสังกัด (มาตรา 49) การที่ประเทศไทยได้มีความพยายามนำหลักธรรมาภิบาลเข้ามาประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นในภาคการเมืองและภาคราชการจึงอาจช่วยบรรเทาปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและปัญหาความไร้ประสิทธิภาพที่สั่งสมมาเป็นเวลานานและนำมาสู่ผลลัพธ์สุดท้าย คือความกินคดียุติของประชาชนในที่สุด ซึ่งนอกจากธรรมาภิบาลจะเป็นวิธีการในการบรรเทาปัญหาแล้วยังเป็นเป้าหมายสุดท้ายของสังคมที่จะต้องร่วมกันสร้างให้เกิดขึ้น เนื่องจากสังคมใดมีธรรมาภิบาลจะได้รับการตอบสนองทั้งจากภาครัฐและเอกชนในการนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการ อย่างเป็นรูปธรรมแต่ในส่วนของภาคประชาชนและประชาสังคมก็ควรได้รับการถ่ายทอดและปลูกฝังค่านิยมให้เกิดการมีส่วนร่วมเกื้อหนุนต่อการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง เพื่อสร้างธรรมาภิบาลที่สมดุลในทุกระดับและทุกภาคส่วนของสังคมอย่างสมบูรณ์

การปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ได้มีนักวิชาการผู้ทรงวุฒิตายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518 :13) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานทางการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจในการปกครองและร่วมรับผิดชอบทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตอนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2534 : 5) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นสืบเนื่องมาจาก การกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้ เกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

รีอบสัน (Robson. 1953 : 101) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองมีสิทธิตามกฎหมาย และองค์กรที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1964 : 8) กล่าวว่า การปกครองตนเองของท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากร ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจในการปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเองและมีสภาของท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

วิท (Wit. 1967 : 101) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางมีอำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น

จากคำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นข้างต้น พอสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา และให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ อำนาจในการ

กำหนดคน โยบายตัดสินใจ และการดำเนินกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายใน
ท้องถิ่นของคนเท่านั้นและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

2. หลักของการปกครองท้องถิ่น

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2534 : 25-26) ได้เสนอหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

2.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นได้รับการจัดตั้งโดยกฎหมายและมีสภาพเป็น
นิติบุคคล

2.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงาน
ทางราชการเพราะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง

2.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชน
ในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของ
ประชาชน

2.4 หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้โดยการอนุญาต
จากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

2.5 หน่วยการปกครองท้องถิ่นควรมีอำนาจในการกำหนดคน โยบายและมีการ
ควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายของตน

2.6 หน่วยการปกครองท้องถิ่นควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับ เพื่อกำกับ
ให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย หรือตามความต้องการของท้องถิ่น แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับดังกล่าว
ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

2.7 หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ในการกำกับดูแลและรับผิดชอบของรัฐ
เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชน โดยส่วนรวม

3. การปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตย

พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล (2532 : 41- 43) ได้ชี้ให้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นทำให้
เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย ดังนี้

3.1 องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันให้การศึกษารอบ
ประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบ
การเมืองของชาติมีกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่น
ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

3.2 การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อนเพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้าง จะนำไปสู่ความเข้าใจในการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

3.3 การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่ว่าการเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชน โดยตรงและใกล้ชิดและเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติหากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอ ก็จะมีผลทำให้เกิดความตื่นตัวและมีชีวิตชีวาต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลาการเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ดังนั้นเพื่อพิจารณาถึงการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จะเห็นได้ว่าเป็นไปตามแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมาแล้วเช่นกัน

แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

1. ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

1.1 การกระจายอำนาจ

มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน ได้กล่าวถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 4-5) อธิบายว่า การกระจายอำนาจปกครองนั้น นอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง โดยมอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นไปจัดทำแล้ว ยังเป็นการลดอำนาจของรัฐบาลกลาง ในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ที่ได้มอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำด้วย ทั้งนี้เพราะเมื่อรัฐบาลกลางได้มอบหน้าที่ให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำแล้ว เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นได้ผลดีรัฐบาลกลางจะต้องมอบอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่นั้น ๆ ให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นด้วย โดยหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้นมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1.1.1 มีองค์การเป็นนิติบุคคลเป็นเอกเทศ การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมียุติการเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง องค์การเหล่านี้จะต้องมี

งบประมาณของตัวเอง มีทรัพย์สิน หนี้สินของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง เป็นต้น

1.1.2 องค์การนั้นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ (Autonomy) ความมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะถ้าองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะมิได้มีลักษณะไม่ฝักใฝ่ไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่างๆ ได้ แต่ก็มีข้อสงสัยกันว่า อำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องมีพอสมควรไม่มากจนเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

1.1.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นอาจจะทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองตนเองของท้องถิ่นมากกว่านั้น เช่น สนใจที่จะเข้าฟังการประชุมสภาเทศบาล สนใจที่จะเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรี หรือประชาชนบางคนอาจจะสนใจมากถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

1.2 ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ

ลิจิต ชีรเวคิน (2535 : 9) ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่าการกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม สรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

1.2.1 การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงคือรากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

1.2.2 การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะมีลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความเป็นอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้น ได้ก็ต้องการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

1.3 ขอบเขตของการกระจายอำนาจ

โกวิทช์ พวงงาม (2546 : 28-29) ได้ให้ความสำคัญของการกระจายอำนาจ (Decentralization) ว่ามี 2 รูปแบบ คือ

1.3.1 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริหารสาธารณะภายในเขตท้องที่ แต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเองพอสมควร

1.3.2 การกระจายอำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการ ซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคนิค โนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสารวิทยุการกระจายเสียงและโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจเป็นหลักขอบการจัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยมีหลักสำคัญ คือ การโอนอำนาจการปกครองส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นให้มีอำนาจดำเนินการเองโดยอิสระ โดยมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในทุกเรื่องเพื่อความผาสุกของท้องถิ่น โดยต้องมีตัวแทนของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในท้องถิ่นชุมชนเป็นผู้ดำเนินการ

2. หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจซึ่งกรมการปกครองได้ชี้ให้เห็น ดังกล่าวนี้นี้ว่า

กรมการปกครอง (2539 : 25) ได้ชี้ให้เห็นว่าหลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

2.1 มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2.2 มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงาน ความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ เพราะหากองค์กรนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะมีความไม่คิดไปจากหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอในการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้แต่ก็มีข้อสังเกตว่า มีอำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากจนเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการปกครองท้องถิ่นมิใช่สถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ และให้มีองค์กรที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

2.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหาร และผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะทำให้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือถึงกับเข้ารับสมัครเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อมีโอกาสเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

2.4 มีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงานงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยการทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจการจัดเก็บหรือบริหารรายได้ด้วยตนเองนั้น เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้การบริหารและการบริหารประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

องค์การบริหารส่วนตำบล

1. โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างดังนี้

1.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเลือกตั้ง โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล นั้น ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจำนวนหมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ๆ ละ 3 คน ถ้ามี 1 หมู่บ้านให้มีสมาชิก 6 คน มีอายุคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง (มาตรา 45) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภา องค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกให้นายอำเภอแต่งตั้ง (มาตรา 48) ดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีการยุบสภา (มาตรา 49) และมีเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งสภาเลือกจากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภา หรือสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่ง มาตรา 57) การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญ 2-4 สมัย แล้วแต่สภา องค์การบริหารส่วนตำบลจะกำหนดสมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดไม่เกิน 15 วัน (มาตรา 53) เมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลสามารถขอเปิดประชุมวิสามัญได้สมัยประชุมวิสามัญให้กำหนดได้ไม่เกิน 15 วัน (มาตรา 55)

1.2 นายกององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารส่วนท้องถิ่น (มาตรา 58) การดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้งแต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ (มาตรา 58/2) นายกององค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแต่งตั้งรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ไม่เกิน 2 คน ตั้งแต่เลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ 1 คน (มาตรา 58/3)

1.3 ข้าราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ โดยได้รับเงินเดือน จากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาล ที่ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการส่วนตำบล ปลัดองค์การ

บริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการส่วนท้องถิ่นและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล รองจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและรับผิดชอบควบคุมดูแลข้าราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบาย และอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 องค์การบริหารส่วนตำบลจะวิเคราะห์บทบาทภารกิจอำนาจหน้าที่ และรายได้ของตนเองเพื่อกำหนดตำแหน่งต่าง ๆ และอัตรากำลังตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยปกติทุกองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีตำแหน่งต่าง ๆ ดังนี้

1.3.1 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

1.3.2 หัวหน้าส่วนการคลัง

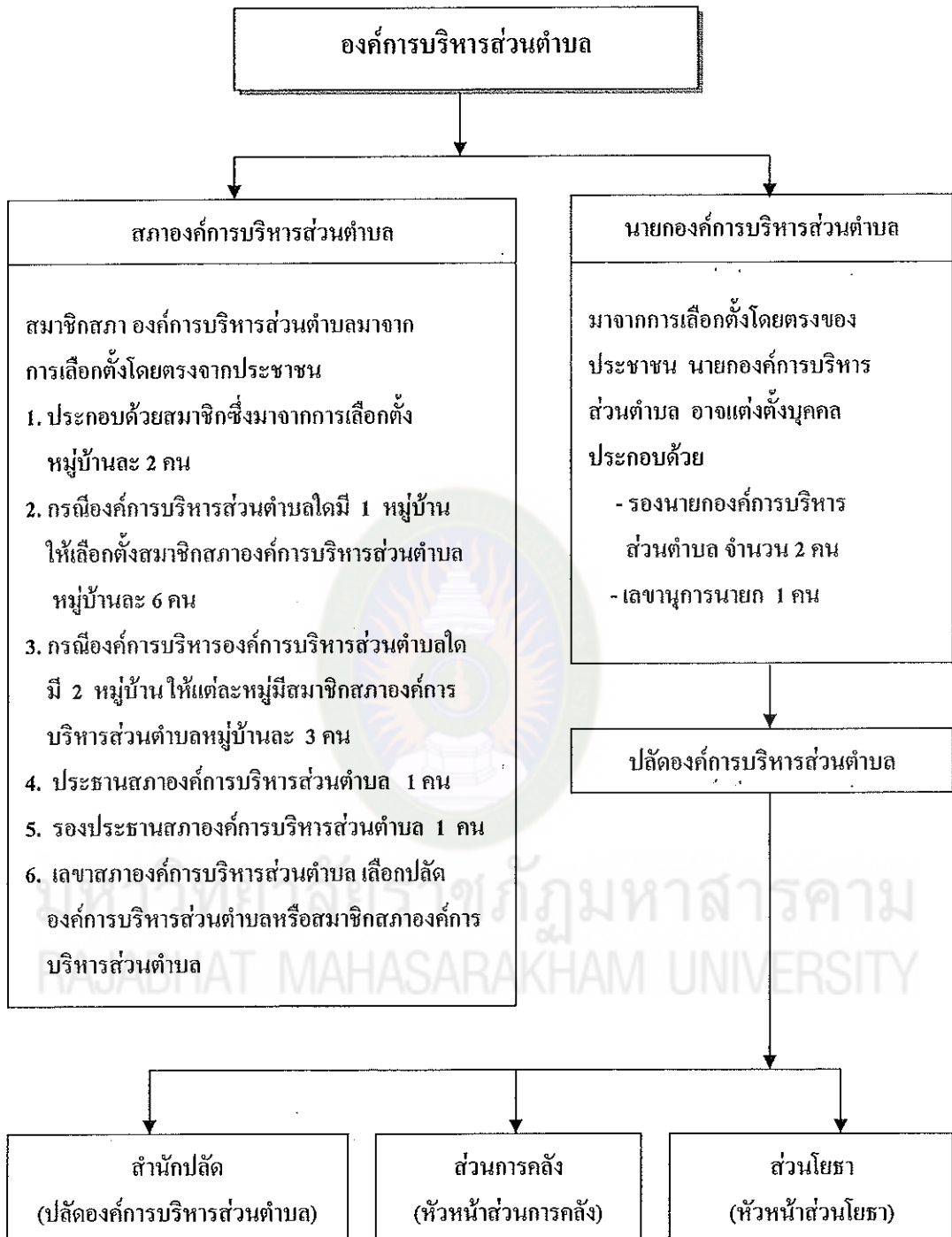
1.3.3 ส่วนโยธา

1.4 โครงสร้างองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างองค์กร ดังนี้ (บัญญัติ พุ่มพันธ์. 2548 : 40-45)

1.4.1 สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานทั่วไป งานธุรการ งานพิมพ์ดีดงานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการ งานการประชุม งานเกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติตำบล งานนิติกร งานพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานเกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติตำบล งานจัดทำข้อบัญญัติ งานงบประมาณประจำปี งานขออนุมัติดำเนินการตามข้อบัญญัติ งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

1.4.2 ส่วนการคลัง ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน การหักภาษีรายได้และการนำส่งภาษี งานเกี่ยวกับการตัดโอนเงินเดือน งานรายงานเงินคงเหลือประจำวัน งานขออนุมัติเบิกตัดปีและขอขยายเวลาเบิกจ่าย งานจัดทำงบแสดงฐานะการเงิน งบทรัพย์สิน หนี้สิน งบโครงการเงินสะสม งานการจัดทำบัญชีทุกประเภท งานทะเบียนคุมเงินรายได้ รายจ่าย งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

1.4.3 ส่วนโยธา ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบอาคาร สะพาน แหล่งน้ำ ฯลฯ งานประมาณการราคาค่าใช้จ่ายตามโครงการ งานควบคุมอาคารงานการก่อสร้าง และซ่อมบำรุงทาง อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานควบคุมการก่อสร้าง งานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย ดังแผนภาพที่ 2



แผนภาพที่ 2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วน

ที่มา : พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

สรุป โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลที่สำคัญ คือ สภาพองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเลือกตั้ง โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละหมู่บ้าน ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หมู่บ้านละ 2 คน ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 6 คน และกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้แต่ละหมู่บ้านมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่ละ 3 คน และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จึงกล่าวได้ว่า โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ได้จำลองมาจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ซึ่งประเทศไทยถือหลักในการปกครองประเทศ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎร และนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีพนักงานในองค์การบริหารส่วนตำบลที่ดำเนินตามนโยบายผู้บริหารซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมาย และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และ(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

2. อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

2.1 อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

2.1.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.1.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

2.1.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2.2 อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

2.2.1 กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2.2.2 สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.2.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2.4 วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

2.2.5 รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

2.3 อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

2.3.1 จัดให้มีการบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

2.3.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

2.3.3 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

2.3.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.3.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

2.3.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

2.3.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.3.8 บำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

2.3.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

2.4 อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

2.4.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

2.4.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น

2.4.3 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

2.4.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

2.4.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

2.4.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

2.4.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

2.4.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

2.4.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.4.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

2.4.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

2.4.12 การท่องเที่ยว

2.4.13 การผังเมือง

จากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการบำรุง ส่งเสริม ดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ในด้านต่าง ๆ เช่น การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ประเพณี บำรุงรักษาทางน้ำและทางบก ป้องกันและระงับโรคติดต่อ เป็นต้น โดยมีสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนหมู่บ้านละ 2 คน ทำหน้าที่เสนอข้อมูลความต้องการของประชาชน และพิจารณาข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น โดยนายกององค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารและมีพนักงานส่วนตำบล ซึ่งเป็นข้าราชการประจำทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายของผู้บริหารให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและบังเกิดผลดีต่อท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบลยอชขาด

องค์การบริหารส่วนตำบลยอชขาด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งใน พ.ศ. 2539 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ปัจจุบันเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลระดับกลาง อยู่ในเขตพื้นที่อำเภอวังยาง จังหวัดนครพนม มีบริบทที่สำคัญ ดังนี้ (องค์การบริหารส่วนตำบลยอชขาด. 2553 : 2-16)

1. ภูมิประเทศ

ประชากรส่วนใหญ่ของตำบลยอชขาดประกอบอาชีพเกษตรกรรมและเลี้ยงสัตว์ มีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่ม พื้นที่ทางทิศเหนือติดกับตำบลโคกสูง ตำบลโคกสว่าง อำเภอ

ปลาปาก จังหวัดนครพนม ทิศใต้ติดกับ ตำบลหนองบ่อ อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม และ ตำบลแมคนาทม อำเภอโคกศรีสุพรรณ จังหวัดสกลนคร ทิศตะวันออก ติดกับ ตำบลวังยาง อำเภอวังยาง จังหวัดนครพนม ทิศตะวันตกติดกับ ตำบลดำนม่วงคำ อำเภอโคกศรีสุพรรณ และตำบลเชียงสือ อำเภอโพนนาแก้ว จังหวัดสกลนคร องค์การบริหารส่วนตำบลยอดขาด ตั้งอยู่ หมู่ที่ 1 บ้านยอดขาด ตำบลยอดขาด อำเภอวังยาง จังหวัดนครพนม จำนวน 7 หมู่บ้าน ประกอบด้วย

ตารางที่ 1 จำนวนประชากร

หมู่ที่ / บ้าน	จำนวนประชากร			จำนวนครัวเรือน
	ชาย	หญิง	รวม	
บ้านยอดขาด	560	552	1,112	261
บ้านยอดขาด	295	306	601	130
บ้านหนองแกน	359	321	680	164
บ้านหนองบึง	552	580	1,132	227
บ้านนาคอย	403	371	774	171
บ้านฝักชะยำ	204	204	408	179
บ้านโนนแดง	148	141	289	52
รวม	2,521	2,475	4,990	1,184

มีประชากรทั้งสิ้น 4,990 คน ชาย 2,521 คน และ หญิง 2,475 คน จำนวน ครัวเรือน ทั้งสิ้น 1,184 ครัวเรือน

มีเนื้อที่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลยอดขาด โดยประมาณ 22,167.5 ไร่

2. สภาพเศรษฐกิจและสังคม

2.1 อาชีพ

2.1.1 การเกษตร

2.1.2 ค้าขาย

2.1.3 รับราชการ

2.1.4 รับจ้าง

2.2 หน่วยธุรกิจ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลยอชขาด

2.2.1 ธนาคาร จำนวน - แห่ง

2.2.2 โรงแรม จำนวน - แห่ง

2.2.3 ปั๊มน้ำมัน (ปั๊มหลอด) จำนวน 6 แห่ง

2.2.4 สถานีบริการน้ำมัน จำนวน 2 แห่ง

2.2.5 โรงสีข้าว จำนวน 44 แห่ง

2.2.6 ร้านขายของชำจำนวน 29 แห่ง

3. สภาพทางสังคม / วัฒนธรรม / สาธารณสุข

3.1 การศึกษา

3.1.1 โรงเรียนเอกชน จำนวน - แห่ง

3.1.2 โรงเรียนประถมศึกษา จำนวน 4 แห่ง ได้แก่

- 1) โรงเรียนบ้านยอชขาดวิทยา
- 2) โรงเรียนบ้านหนองแคน
- 3) โรงเรียนบ้านหนองบึง
- 4) โรงเรียนบ้านผักชะย่านาคอยโนนแดง

3.1.3 โรงเรียนมัธยมศึกษา จำนวน 1 แห่ง ได้แก่

โรงเรียนยอชขาดวิทยา (โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา)

3.1.4 โรงเรียนอาชีวศึกษา จำนวน - แห่ง

3.1.5 ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน จำนวน 5 แห่ง

- 1) บ้านยอชขาด หมู่ที่ 1
- 2) บ้านหนองแคน หมู่ที่ 3
- 3) บ้านหนองบึง หมู่ที่ 4
- 4) บ้านนาคอย หมู่ที่ 5
- 5) บ้านผักชะยา หมู่ที่ 6

3.1.6 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 4 แห่ง

- 1) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านยอชขาด หมู่ที่ 1
- 2) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านหนองแคน หมู่ที่ 3
- 3) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านหนองบึง หมู่ที่ 4

4) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านนาคอย หมู่ที่ 5

3.2 สถาบันและองค์การทางศาสนา

3.2.1 วัด/สำนักสงฆ์ จำนวน 7 แห่ง

- 1) วัดโพธิ์ศรี บ้านยอดขาด หมู่ที่ 1
- 2) วัดศรีสุวรรณนาราม บ้านหนองแคน หมู่ที่ 3
- 3) วัดปทุมสุวรรณนาราม บ้านหนองแคน หมู่ที่ 3
- 4) วัดโพนสวรรค์ บ้านผักชะยา หมู่ที่ 6
- 5) วัดโพนสว่าง บ้านหนองบึง หมู่ที่ 4
- 6) วัดป่ากิตติพรพุทธาราม บ้านนาคอย หมู่ที่ 5
- 7) สำนักสงฆ์ บ้านยอดขาด หมู่ที่ 1

3.2.2 มัสยิด จำนวน - แห่ง

3.2.3 ศาลเจ้าปู่ จำนวน 5 แห่ง

3.3 การสาธารณสุข

3.3.1 โรงพยาบาลของรัฐ จำนวน - แห่ง

3.3.2 สถานีอนามัยประจำหมู่บ้าน จำนวน 1 แห่ง

3.3.3 สถานพยาบาลของเอกชน จำนวน - แห่ง

3.3.4 ร้านขายยาแผนปัจจุบัน จำนวน - แห่ง

3.3.5 อัตราการใช้ส้วมราดน้ำ ร้อยละ 100

3.4 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

3.4.1 สถานีตำรวจ จำนวน - แห่ง

3.4.2 สถานีดับเพลิง จำนวน - แห่ง

4. บริการขั้นพื้นฐาน

4.1 การคมนาคม

4.1.1 การโทรคมนาคม

- 1) ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลข(ไปรษณีย์อนุญาต) จำนวน 1 แห่ง
- 2) สถานีโทรคมนาคมอื่น ๆ (ตู้โทรศัพท์สาธารณะ) 14 แห่ง

4.1.2 การไฟฟ้า

- 1) จำนวนหมู่บ้านที่มีไฟฟ้าเข้าถึง จำนวน 7 หมู่บ้าน
- 2) จำนวนประชากรที่ใช้ไฟฟ้า จำนวน 1,080 คน

3) จำนวนประชากรที่ไม่มีไฟฟ้าใช้ จำนวน - ครัวเรือน

4.1.3 แหล่งน้ำธรรมชาติ

3.1) ลำน้ำ ลำห้วย จำนวน 3 แห่ง

3.2) บึง หนองและอื่น ๆ จำนวน 21 แห่ง

4.1.4 แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น

1) ฝาย จำนวน 4 แห่ง

2) บ่อน้ำตื้น จำนวน - แห่ง

3) บ่อบาดาลจำนวน 76 แห่ง

4) ประปาหมู่บ้าน จำนวน 7 แห่ง

5) คลองชลประทาน จำนวน 2 แห่ง

5. ข้อมูลอื่น ๆ

5.1 ทรัพยากรในพื้นที่

5.1.1 ถ่านน้ำเก่า

5.1.2 ป่าไผ่

5.1.3 ยูคาลิปตัส

5.1.4 ยางพารา

5.2 มวลชนจัดตั้ง

5.2.1 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มี 7 หมู่บ้าน สมาชิกโดย
การเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 2 คน จำนวน 14 คน

5.2.2 เลขานุการสภาตำบล จำนวน 1 คน

5.2.3 ลูกเสือชาวบ้าน จำนวน 3 รุ่น

5.2.4 ไทยอาสาป้องกันชาติ 2 รุ่น จำนวน 100 คน

5.2.5 กองหนุนเพื่อความมั่นคง 1 รุ่น จำนวน 30 คน

5.2.6 อาสาสมัครสาธารณสุข จำนวน 96 คน

5.2.7 กลุ่ม อปป. จำนวน 100 คน

5.2.8 กลุ่ม อปพร. จำนวน 52 คน

6. ศักยภาพของชุมชนและพื้นที่

6.1 การรวมกลุ่มของประชาชน

6.1.1 กลุ่มอาชีพทอผ้า จำนวน 5 กลุ่ม สมาชิก 79 คน

- 6.1.2 กลุ่มอาชีพเลี้ยงโคขุน จำนวน 1 กลุ่ม สมาชิก 487 คน
- 6.1.3 กลุ่มอาชีพเลี้ยงหมูแม่พันธุ์ จำนวน 1 กลุ่ม สมาชิก 12 คน
- 6.1.4 กลุ่มอาชีพเลี้ยงโคแม่พันธุ์ จำนวน 2 กลุ่ม สมาชิก 102 คน
- 6.1.5 กลุ่มอาชีพเลี้ยงปลา จำนวน 3 กลุ่ม สมาชิก 60 คน
- 6.1.6 กลุ่มออสมทรัพย์เพื่อการผลิต จำนวน 7 กลุ่ม สมาชิก 280 คน
- 6.2 จุดเด่นของพื้นที่ (ที่เอื้อต่อการพัฒนาตำบล)
 - 6.2.1 พื้นที่ตำบลยอดขาด มีแหล่งน้ำธรรมชาติ เช่น ลำน้ำเก่า ห้วย หนอง คลอง บึง
 - 6.2.2 มีพื้นที่สาธารณะที่เหมาะสมกับการพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยว (หนองปลาข้าว)
 - 6.2.3 มีพื้นที่ป่าทำเลเลี้ยงสัตว์
 - 6.2.4 มีปริมาณน้ำฝนเพียงพอ

7. อำนาจหน้าที่การดำเนินงานฝ่ายต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลยอดขาด

7.1 ฝ่ายสภาขององค์การบริหารส่วนตำบล

มีหน้าที่ ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย และแผนพัฒนาตำบล และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

7.2 ฝ่ายบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

มีหน้าที่ บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับ และแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงิน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบ อย่างน้อยปีละสองครั้ง และปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

7.3 ฝ่ายข้าราชการประจำ

7.3.1 สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการ งานประชุม งานเกี่ยวกับการตราข้อบังคับตำบล งานนิติกร งานการพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล

งานจัดทำข้อบังคับ งบประมาณประจำปี งานขออนุมัติดำเนินการตามข้อบังคับ งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

7.3.2 ส่วนการคลัง ทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่าย การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน การหักภาษีเงินได้ และการนำส่งภาษี การตัดโอนเงินเดือน การรายงานเงินคงเหลือ การจัดทำงบจัดทำบัญชีทุกประเภท งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

7.3.3 ส่วนโยธา ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบงาน ประมาณการค่าใช้จ่ายตามโครงการ งานควบคุมอาคาร งานการก่อสร้าง งานซ่อมบำรุง งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ภาควิชา นิยมวิทยพันธ์ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความเป็นธรรมาภิบาล ในองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง อำเภอลำปาง จังหวัดลำปาง พบว่า

ด้านนิติธรรม ประชาชนยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอข้อบังคับตำบล โดยส่วนใหญ่ประชาชนมักจะใช้วิธีการร้องเรียนผ่านสมาชิกหรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนการอบรมเรื่องกฎหมายท้องถิ่นพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดงบังได้ดำเนินการ

ด้านคุณธรรม พบว่า คณะกรรมการบริหารและพนักงานส่วนตำบลไม่เคยถูกร้องเรียนเรื่องทุจริตและให้บริการโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีการสื่อสารเพื่อให้เกิดความเข้าใจในแนวทางการปฏิบัติงานที่มีความเป็นธรรมาภิบาล

ด้านความโปร่งใส พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดงบังได้จัดให้มีกิจกรรมเพื่อประชาสัมพันธ์ข่าวสารขององค์การบริหารส่วนตำบลในหลายรูปแบบ อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้บุคคลหรือองค์กรต่าง ๆ เข้ามาศึกษาและตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง

ด้านการมีส่วนร่วม พบว่า ในหลายกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในตำบลดงบัง องค์การบริหารส่วนตำบลจะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินงานและตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง

ด้านความรับผิดชอบ พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีความรับผิดชอบต่อการประชุม โดยไม่ขาดการประชุมบ่อยครั้ง และได้จัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับแผนพัฒนามากกว่าร้อยละ 70 รวมถึง ให้ความสำคัญกับประชาชนเข้ามาใช้บริการเป็นอันดับแรก

ด้านความคุ้มค่า พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลคงบั้ง ได้ทำการจัดจ้างได้ต่ำกว่าราคากลางที่ตั้งไว้ และได้จัดให้มีการตรวจการใช้งบประมาณอย่างเป็นระบบ โดยมีหลายฝ่ายเป็นผู้ตรวจสอบ รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบการใช้งบประมาณได้ตลอดเวลา แต่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีการอบรมคณะกรรมการบริหารและพนักงานส่วนตำบลในเรื่องเทคนิควิธีการต่าง ๆ ค่อนข้างน้อย

นพพล สุรนัครินทร์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่า การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ในภาพรวมอยู่ในเชิงบวก เมื่อเปรียบเทียบตามธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน อบต. แตกต่างกัน และเมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยด้านขนาดของ อบต. และการมีส่วนร่วมในการดำเนินการของ อบต. พบว่า ประชาชนมีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลปรับใช้ใน อบต. แตกต่างกัน

ศศิวิมล ธรรมเกษร (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องประสิทธิภาพการบริหารองค์การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี ผลการศึกษาพบว่า

1) กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาในแต่ละด้าน พบ “ด้านหลักการมีส่วนร่วม” มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมา “หลักความคุ้มค่า” และ “หลักคุณธรรม” ส่วนประสิทธิภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลในด้านหลักความรับผิดชอบมีค่าเฉลี่ยต่ำสุด

2) กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพศ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ตำแหน่ง จำนวนครั้งที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา และระดับชั้นองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน มีประสิทธิภาพการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาลไม่แตกต่างกัน ส่วนกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสถานภาพสมรส และอาชีพแตกต่างกัน มีประสิทธิภาพการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักการมีส่วนร่วมแตกต่างกัน และกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี ที่มีอายุระหว่าง 25-34 ปี มีประสิทธิภาพการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักคุณธรรมน้อยกว่ากรรมการบริหารที่มีอายุระหว่าง 35-39 ปี อายุระหว่าง 40-44 ปี และอายุตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไป

จักรภัทร ชารีคำ (2550 : 87 -93) ได้ทำการศึกษาเรื่องความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอพยุหะภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัย พบว่า

1) ระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยุหะภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า หลักนิติธรรมและหลักการมีส่วนร่วม อยู่ในระดับมาก ส่วนหลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า อยู่ในระดับปานกลาง

2) การเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยุหะภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตาม เพศและอายุ พบว่า ประชาชนที่มีเพศและอายุที่ต่างกัน มีความคิดเห็นไม่ต่างกัน แต่เมื่อจำแนกตามระดับการศึกษาและอาชีพ โดยรวมพบความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

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

1) ระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า อยู่ในระดับมาก 5 ด้าน เรียงตามลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย ดังนี้ หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความคุ้มค่า และหลักการมีส่วนร่วม ส่วนหลักความโปร่งใสพบว่าอยู่ระดับปานกลาง

2) การเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย จำแนกตามเพศ โดยรวมไม่แตกต่างกัน จำแนกตามอายุ และการศึกษา พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ถนอมจิต ชนะบุญ (2552 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง คำรดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชน ผลการวิจัยพบว่า

1) ระดับการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ตามความเห็นของคณะกรรมการชุมชน โดยรวมอยู่ในระดับ ปานกลาง และจำแนกเป็นรายด้านอยู่ในระดับมาก จำนวน 1 ด้าน คือ ด้านหลักความคุ้มค่า และอยู่ในระดับปานกลางจำนวน 5 ด้าน โดยเรียงค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย คือ หลักการ ร่วมกัน ส่วนร่วม หลักคุณธรรม หลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ และหลักความโปร่งใส

2) การเปรียบเทียบการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมือง มหาสารคาม ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนจำแนกตาม อายุ อาชีพ และระดับ การศึกษา พบว่า โดยรวมและรายด้าน ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY