

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัย เรื่อง การพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล  
โคกสะอาด อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ และ  
งานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางการศึกษา ประกอบด้วยสาระดังนี้

1. แนวคิดธรรมาภิบาลและหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
2. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
4. สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### 1. แนวคิดธรรมาภิบาลและหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

##### 1. วิวัฒนาการของธรรมาภิบาล

อภิบาลเป็นแนวคิดการปกครองที่มีมาแต่โบราณ ชาวกรีกนับแต่สมัยเพลโต (Plato) และอริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์หลายท่าน ได้พยายามที่จะค้นหารูปแบบการปกครองที่ดี แต่ก็ยังไม่ได้รับความหมายและขอบเขตที่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าวิวัฒนาการของรูปแบบอภิบาลที่ดีเกิดขึ้นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อมีการค้นหารูปแบบการปกครองที่สามารถนำประเทศไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตกของประเทศที่เพิ่งได้รับการปลดปล่อย จากอาณานิคมและสามารถฟื้นฟูประเทศจากความเสียหายภายหลังจากสงคราม ซึ่งต่อมารูปแบบการปกครองดังกล่าวผสมผสานกับระบบราชการของ Weberian คือ ลักษณะการปกครองที่มีโครงสร้างเป็นลำดับชั้น มีการเมืองที่เป็นกลาง มีเป้าหมายที่ปฏิบัติได้ และมีการประสมประสานของระบบคุณธรรม ถูกนำไปใช้ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก อย่างไรก็ตามรูปแบบการปกครองของ Weberian ยากที่จะนำไปประยุกต์ใช้และสานต่อ เนื่องจากการขยายตัวของระบบราชการทำให้ยากต่อการจัดการและขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของโลก นอกจากนี้ โครงสร้างของระบบราชการจะทำให้การปกครองบ้าน

เมืองขาดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้ว ยังก่อให้เกิดช่องทางการบิดเบือนการใช้อำนาจ และการคอร์ปชั่น ในช่วงต้น พ.ศ. 2523 นักวิชาการส่วนใหญ่ต่างเห็นพ้องกันว่าแนวทางการบริหารภาครัฐที่เป็นอยู่ไม่สอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคม โลกที่มีปรับเปลี่ยนตลอดเวลาและมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปและปรับปรุงรูปแบบการปกครองใหม่ในช่วงเวลาดังกล่าวมีองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญๆ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนนานาชาติ ได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุน และพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองที่ดีหรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “Good Governance” หรือ “ธรรมาภิบาล” เมื่อย้อนยุคไปในอดีต แม้ธรรมาภิบาลจะเป็นเรื่องที่มีการพูดถึงอย่างมากในช่วงปี ค.ศ.1980 -1990 แต่ธรรมาภิบาลก็มีความเก่าแก่เทียบเท่ากับเรื่องประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติก็ได้ ปัจจุบันธรรมาภิบาลถูกนำมาใช้เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในนโยบายขององค์กรระหว่างประเทศหลายๆองค์กร นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการและนักปฏิบัติส่วนหนึ่งนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปขยายผลใช้กับการปรับโครงสร้างและกระบวนการทั้งในองค์กรของรัฐและธุรกิจ ขณะที่นักวิชาการบางส่วนได้นำเอาธรรมาภิบาลไปใช้ในความหมายที่ใกล้เคียงกับความหมายของคำว่า Government หรือการปกครองที่หมายถึงรัฐบาล โดยทั่วไปรัฐบาลเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญต่อธรรมาภิบาล หลักการของธรรมาภิบาลสามารถจะดำรงอยู่ได้ ถึงแม้ว่าจะมีรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับหรือไม่ก็ตาม ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่ใช้ในสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเป็นคำที่อยู่ร่วมกับประชาธิปไตยประชาสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาที่ยั่งยืน ในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา กลุ่มคำดังกล่าวนี้มีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปองค์กรของรัฐ นักรัฐศาสตร์ส่วนหนึ่งมองว่า ธรรมาภิบาล เป็นมิติใหม่ที่เน้นบทบาทของผู้บริหารในการที่จะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบ สามารถประเมินผลงานได้อย่างชัดเจน และมีการแข่งขันเพื่อการจัดการการบริหารที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่งเกี่ยวกับการมีธรรมาภิบาลคือ การมีรัฐบาลที่มาจากระบบประชาธิปไตยไม่ได้หมายความว่า จะนำไปสู่การมีธรรมาภิบาลเสมอไป หากแต่รัฐบาลประชานิยมเป็นพื้นฐานที่ดีที่ช่วยสนับสนุนให้นำไปสู่การมีธรรมาภิบาลได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่จะได้ผลดีนั้นต้องมีการบริหารจัดการที่ดีทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจของผู้ปฏิบัติการในทุกๆระดับ และธนาคารโลก ได้มีความเห็นไปในทางเดียวกันที่ว่า การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อควบคุมสังคม โดยสัมพันธ์กับการพัฒนาทางด้านสังคมเศรษฐกิจ ให้มีความชอบธรรมและความโปร่งใสในการปฏิบัติการจะเป็นตัวตัดสินว่าการจัดการนั้นดีหรือไม่ (สถาบันพระปกเกล้า. 2544 : 5-6)

สรุปได้ว่า การใช้หลักธรรมาภิบาลทำให้องค์กรสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานได้ อีกทั้งยังเป็นกลไกในการควบคุมติดตามและตรวจสอบ โดยมีประชาชนหรือองค์กรภายนอกมีส่วนร่วม ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารองค์การ เพราะการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในองค์กร เป็นการสร้างสำนึกที่ดีในการบริหารงาน และการทำงานในองค์กร และจัดระบบที่สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามสำนึกที่ดี ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สิ้นเปลือง การติดตามการทุจริต ความโปร่งใส โดยคำนึงถึงผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะได้รับผลกระทบ เนื่องจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐนั้นจะเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง

## 2. ความหมายของธรรมาภิบาล

เนื่องจากมีผู้ที่ทำให้คำนิยามและความหมายของคำว่า ธรรมาภิบาล ไว้มาก รวมทั้งองค์กรต่างๆ ได้นำไปใช้ ดังนั้น จึงรวบรวมคำนิยามที่องค์กรหลักและบุคคลสำคัญที่มีบทบาทในการส่งเสริมธรรมาภิบาลได้ให้ความหมายไว้ (สถาบันพระปกเกล้า. 2544 : 7) ดังนี้

ธนาคารโลก หรือ World Bank ได้นำไปใช้ครั้งแรก เมื่อประมาณปี ค.ศ.1989 ซึ่งใช้ในรายงานเรื่อง “Sub-sahara, from crisis to sustainable growth” โดยได้ให้ความหมายว่า Good governance เป็นลักษณะและวิถีของทางการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยนัยของความหมายของธนาคารโลก เป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลเพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ และสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบและตรวจสอบได้

องค์การสหประชาชาติ หรือ United nation (UN) ได้ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลเพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส ธรรมาภิบาล คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกันได้ (สถาบันพระปกเกล้า. 2544 : 7) United nation and development programme (UNDP) ให้คำนิยามของธรรมาภิบาลว่า หมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และสถาบันต่างๆ ที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเอง

ตามกฎหมาย และแสดงความเห็นที่แตกต่างกันบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ขึ้นอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของคนยากจน และผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา (สุดจิต นิมิตรกุล. 2543 :13-14) ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย หรือ The asia development bank (ADB) กล่าวว่า ธรรมชาติ คือ การมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้ (อมรา พงศาพิชญ์ และนิติยา ภักดิ์ศิริคะพันธุ์, 2541 : 32) องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น – JICA กล่าวถึง ธรรมชาติว่า เป็นรากฐานของพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ฟังตนเองได้และมีความยุติธรรมทางสังคม (อมรา พงศาพิชญ์. 2543, หน้า 68-81) Kofi Annan อดีตเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ กล่าวว่า ธรรมชาติเป็นแนวทางการบริหารงานของรัฐ ที่เป็นการก่อให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม สร้างเสริมประชาธิปไตย มีความโปร่งใส และเพิ่มประสิทธิภาพ (สถาบันพระปกเกล้า. 2544 : 8) ในทัศนะของธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ธรรมชาติเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม กระบวนการทางกฎหมายที่อิสระ ในขณะที่นิยามของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียเน้นไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยรวมแล้ว ทั้งธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ต่างเน้นประเด็นการบริหารจัดการภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส ดังนั้นแนวคิดขององค์การระหว่างประเทศ จึงเป็นเรื่องการสร้าง ความเชื่อถือและความชอบธรรมของรัฐบาลที่มีต่อต่างประเทศ แม้ว่าประเทศไทยทำสัญญาการค้ากับประเทศตะวันตกในรัชกาลที่ 4 (พ.ศ. 2398) โดยประเทศไทยเปิดรับการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม แต่รูปแบบการเมืองการปกครองของไทยได้ถูกปรับเปลี่ยนเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยที่ละเล็กละน้อย จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่อย่างเห็นได้ชัดในสมัยรัชกาลที่ 7 (พ.ศ.2475) อย่างไรก็ตาม การเมืองการปกครองของไทยปัจจุบันยังอยู่ในการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงรัฐบาลไทยยังขาดเสถียรภาพ และพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยยังไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นด้านคุณภาพหรือระดับการศึกษา ความเสมอภาคทางสิทธิและสถานภาพทางสังคม ปัญหาดังกล่าวผลักดันให้ประเทศไทยให้ความสำคัญต่อการสร้างธรรมชาติ



บาล ในประเทศไทย ได้มีองค์กรที่เกี่ยวข้องและบุคคลที่สนใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ให้  
ความหมายของคำว่าธรรมาภิบาล ไว้ดังนี้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคำสั่งสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและ  
สังคมที่ดีไว้ดังนี้ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัด  
ระเบียบให้สังคม ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ  
ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้สึกสามัคคี  
และรวมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้าง  
ภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่จะมีมาใน  
อนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็น  
คุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมี  
พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุค  
ปัจจุบัน” (สุจิต นิมิตกุล, 2543 : 13-24 ; อานันท์ ปันยารชุน, 2542 : 1) กล่าวถึง ธรรมาภิบาล  
ว่าเป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมี  
ผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไปในหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่าง  
ต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 1) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาล ว่าเป็นกระบวนการ  
ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชน โดยทั่วไป ในการที่จะทำให้  
การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรมและ  
ตรวจสอบได้ทั้งนี้ยังได้เสนอว่าธรรมรัฐแห่งชาติ เป็นยุทธศาสตร์ที่ถูกต้อง ในการแก้ไขปัญหา  
เศรษฐกิจของชาติ แนวทางที่ถูกคือทางสายกลาง คือการพึ่งพาตนเอง และเสริมปัญญาไทยใจ  
สากลธรรมรัฐแห่งชาติเป็นการเคลื่อนไหวอย่างมีพลังขององค์กรท้องถิ่น ประชาคม ชุมชน เพื่อ  
เข้าไปปัญหาพึ่งพาตนเอง ช่วยตนเอง ปฏิรูปตนเอง ขณะเดียวกันก็เพื่อความเข้มแข็งที่จะ  
ตรวจสอบสิ่งที่ไม่ดีไม่งามได้อย่างจริงจัง รูปแบบธรรมรัฐแห่งชาติก็คือ การยกระดับ  
กระบวนการความสัมพันธ์ความร่วมมือของส่วนต่างๆ ในสังคม อันได้แก่ ภาครัฐ ภาคสังคม  
และเอกชน สถาบันสำคัญๆ ของประเทศ คือ ชุมชน ประชาคม ภูมิภาคและระดับชาติ ใน  
ลักษณะเป็นรูปธรรม มีพลัง

ช้อยันต์ สมุทวณิช (2541 : 3) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า การที่กลไกรัฐ  
ทั้งการเมืองและการบริหาร มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ  
เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 10) ได้ให้ความหมายของธรรมนูญว่า เป็นระบบ โครงสร้าง กระบวนการความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดีจากการศึกษา พบว่า คำ นิยามที่หน่วยงาน และนักวิชาการต่างๆ ซึ่งได้แก่ ธนาคาร โลก ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย อานันท์ ปันยารชุน ชีรยุทธ บุญมี ประเวศ วะสี ชัยอนันต์ สมุทวณิช และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้นำเสนอไว้ว่า มีความสอดคล้องกับบริบทการพัฒนาและส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย และมีความเหมาะสมกับวัฒนธรรม สังคม และลักษณะการปกครองปัจจุบันของประเทศ

สรุปได้ว่า ธรรมนูญ ทำหน้าที่เป็นกลไกเครื่องมือ และแนวทางดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

### 3. หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ประกอบด้วย บทบัญญัติต่างๆรวม 9 หมวด โดยในแต่ละหมวดนั้น มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการร่วมกับมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย, 2546 : 5)

#### หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

บทบัญญัติในหมวดนี้ เป็นภาพรวมของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยชี้ให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และเป็นแนวทางในการปฏิบัติของส่วนราชการ ในการกระทำการกิจใดภารกิจหนึ่งว่า ต้องมีความมุ่งหมายให้บรรลุเป้าหมายในสิ่งเหล่านี้ คือ

#### 1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งได้แก่ การบริหารราชการที่สามารถ

ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และพยายามมุ่งให้เกิดผลกระทบในเชิงบวกต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน

2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ซึ่ง ได้แก่ การบริหารเพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยมีการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ และการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานในทุกระดับ

3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ซึ่ง ได้แก่ การบริหารที่จะต้องพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น โดยมีการทำวิเคราะห์ต้นทุน/ผลประโยชน์ ให้สามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของแผนงานหรือโครงการต่างๆเทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ รวมทั้งจัดระบบการวางเป้าหมายการทำงานและวัดผลของงานแต่ละบุคคลที่เชื่อมโยงกับระดับองค์การ

4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ได้แก่ การกำหนดระยะเวลา ในการปฏิบัติงานและการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน จัดให้มีการกระจายอำนาจตัดสินใจ เพื่อให้การปฏิบัติงานเสร็จสิ้นที่จุดบริการใกล้ชิดตัวกับประชาชน รวมทั้งการปฏิบัติงานในรูปของการบริการเสร็จสิ้นทีเดียว

5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ได้แก่ การทบทวนปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนทำงานใหม่อยู่เสมอ ซึ่งจำเป็นต้องทบทวนลำดับความสำคัญและความจำเป็นของแผนงานและโครงการทุกระยะ การยุบเลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็นและการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่างๆให้เหมาะสมกับสภาวการณ์อยู่เสมอ

6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ ได้แก่ การปฏิบัติราชการที่มุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลัก โดยมีการสำรวจความต้องการของประชาชน และความพึงพอใจของผู้รับบริการในหลากหลายวิธีและเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ เพื่อนำมาปรับปรุงการปฏิบัติราชการต่อไป

7. มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่ง ได้แก่ การตรวจสอบและการวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดการควบคุมตนเองซึ่งจะทำให้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## หมวด 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

บทบัญญัติในหมวดนี้ เป็นการกำหนดแนวทางการบริหารราชการ ในความหมายของการบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชนว่าต้องอยู่ในแนวทางที่ถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับบริการจากรัฐ ดังต่อไปนี้

1. การกำหนดภารกิจแต่ละเรื่อง รัฐและส่วนราชการมีหน้าที่ต้องกำหนดให้อยู่ในกรอบที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายให้เกิดประโยชน์สูงสุดของประเทศ ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม และความผาสุกความเป็นอยู่ดีของประชาชนโดยทั่วไป และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายของคณะรัฐมนตรี

2. ต้องจัดวางระบบเพื่อให้มีการปฏิบัติราชการเป็นไปโดยมีความซื่อสัตย์ สุจริต สามารถตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในภาพรวม

3. ก่อนเริ่มดำเนินการภารกิจใด ต้องมีการวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน มีการวางแผนการทำงานที่ชัดเจนทุกขั้นตอนและโปร่งใส ในกรณีที่มีผลกระทบต่อประชาชนต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือมีการชี้แจงและทำความเข้าใจกับประชาชน ให้ได้ทราบถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น

4. เมื่ออยู่ในระหว่างการดำเนินการตามภารกิจใด ต้องรับฟังความคิดเห็นและสำรวจความพึงพอใจของสังคมโดยรวม เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมอยู่เสมอ

5. ในกรณีที่พบปัญหาอุปสรรคต้องจัดให้มีการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวเนื่อง โดยเร็ว และถ้าเป็นปัญหาจากส่วนราชการอื่น ต้องแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแก้ไขปรับปรุงโดยเร็ว

### หมวด 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

การบริหารราชการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง การบริหารงานมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานที่สอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกับภารกิจ และวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นไว้สำหรับงานนั้นๆ โดยผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีความคุ้มค่ากับการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถกำหนดชี้วัดผลการดำเนินงาน ได้อย่างชัดเจนซึ่งจะแสดงผลถึงความสามารถ ในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อความต้องการของประชาชน

สำหรับบทบัญญัติในหมวด 3 นี้ เป็นการกำหนดวิธีปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ซึ่งจะว่าด้วยการกำหนดแผนการทำงานที่มีวัตถุประสงค์ที่จะชี้วัดผลลัพธ์ของงานดังต่อไปนี้

1. การปฏิบัติของส่วนราชการต้องสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจที่กระทำได้อย่างชัดเจน โดยต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้

1.1 ในการจัดทำภารกิจต่างๆ ส่วนราชการต้องมีแผนปฏิบัติงานขึ้นไว้ล่วงหน้า ก่อนลงมือดำเนินการ



1.2 แผนปฏิบัติงานต้องมีรายละเอียดที่แสดงให้เห็นถึงขั้นตอนระยะเวลา

และ

งบประมาณที่จะต้องใช้ เป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ

1.3 ต้องมีระบบติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติงานนั้น

1.4 ในกรณีที่มิมีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบ หรือเปลี่ยนแปลงแผนให้เหมาะสม

## 2. การบริหารราชการแบบบูรณาการ

การบริหารราชการแบบบูรณาการ คือ การร่วมมือกันในระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการปฏิบัติงานร่วมกัน หรือมีแผนการดำเนินงานที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะทำการกิจที่สำคัญของรัฐในแต่ละด้าน เกิดผลสำเร็จเป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยส่วนรวม และมีความประหยัด โดยใช้ทรัพยากรร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งสามารถลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ จากความร่วมมือปฏิบัติงานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในพระราชกฤษฎีกามีแนวทาง ดังต่อไปนี้

2.1 ในกรณีที่ส่วนราชการหลายแห่งมีภารกิจใดที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ให้ส่วนราชการทุกแห่งที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกันนั้น กำหนดแนวทางปฏิบัติราชการ เพื่อให้มีการบริหารจัดการทั้งในด้านการวางแผน การใช้ทรัพยากร และการดำเนินการร่วมกัน โดยกำหนดเป้าหมายให้เกิดผลสำเร็จในภารกิจนั้นให้เป็นเอกภาพเดียวกัน

2.2 โดยที่ในขณะนี้ รัฐบาลได้มีนโยบายในการให้มีการบริหารราชการแบบบูรณาการในจังหวัดและในต่างประเทศ โดยในจังหวัดนั้นเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 และในต่างประเทศ เป็นไปตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ฉะนั้น ในพระราชกฤษฎีกานี้จึงบัญญัติรองรับการดำเนินการดังกล่าว โดยให้ส่วนราชการทุกแห่ง มีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศ เพื่อให้การบริหารราชการเกิดผลสำเร็จ โดยสามารถใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายได้อย่างครบถ้วนตามความจำเป็น ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวต้องใช้การมอบอำนาจ และในขณะนี้ได้มีการกำหนดรายละเอียดไว้แล้วในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.

### 3. การพัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

ในการบริหารราชการแนวใหม่ ส่วนราชการจะต้องพัฒนาความรู้ความเชี่ยวชาญให้เพียงพอแก่การปฏิบัติงาน ให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและสถานการณ์ของต่างประเทศที่มีผลกระทบต่อประเทศไทยโดยตรง ซึ่งในการบริหารราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ จะต้องมีการวางแผนการปฏิบัติราชการทุกระยะ ต้องมีการปรับแผนเพื่อให้บรรลุจุดหมาย ต้องมีการกำหนดผลสัมฤทธิ์ของงานที่เป็นความจริง ฉะนั้นแนวความคิดของผู้ปฏิบัติงานภาครัฐจะต้องเปลี่ยนแปลงทัศนคติเดิมเสียใหม่ จากการที่ยึดแนวความคิดว่า ต้องปฏิบัติงานตามระเบียบแบบแผนที่วางไว้ตั้งแต่อดีตจนต่อเนื่องถึงปัจจุบัน เน้นการสร้างความคิดใหม่ๆตามวิชาการสมัยใหม่และนำมาปรับใช้กับการปฏิบัติราชการตลอดเวลา ในพระราชกฤษฎีกานี้จึงกำหนดเป็นหลักการว่า ส่วนราชการต้องมีการพัฒนาความรู้เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ โดยมีแนวทางปฏิบัติดังนี้

3.1 ต้องสร้างระบบให้สามารถรับรู้ข่าวสารได้อย่างกว้างขวาง

3.2 ต้องสามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่างๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็วและเหมาะสมกับสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไป

3.3 ต้องมีการส่งเสริมและมีการพัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์และปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการทุกคนเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในวิชาการสมัยใหม่ตลอดเวลา มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และมีคุณธรรม

3.4 ต้องมีการสร้างความมีส่วนร่วมในหมู่ข้าราชการให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกัน เพื่อการนำมาพัฒนาใช้ในการปฏิบัติราชการร่วมกันให้เกิดประสิทธิภาพ

### 4. ความตกลงในการปฏิบัติงาน

ในการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น จะมีแผนงานในการปฏิบัติราชการ กำกับกับการดำเนินการอยู่เสมอ เพื่อแสดงนโยบายของรัฐบาลให้เห็นเป้าหมายการบริหารงานในระดับชาติเป็นภาพรวมของภารกิจของรัฐ ซึ่งจะแสดงออกมาในรูปแผนการบริหารราชการแผ่นดินและส่วนราชการทุกแห่งจะมีการกำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อนำนโยบายที่รัฐบาลกำหนดแปลงไปสู่ภาคปฏิบัติ ซึ่งจะกำหนดวิธีดำเนินการและผลสำเร็จของงานที่มีตัวชี้วัดได้ว่าเกิดผลสัมฤทธิ์ตรงตามเป้าหมาย ฉะนั้น เพื่อให้มีการดำเนินการตามแผนต่างๆ บรรลุผลสำเร็จอย่างแท้จริงโดยมี

ผู้รับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานนั้น จึงกำหนดมาตรการให้มีการทำความตกลงในการปฏิบัติงานขึ้น (Performance Agreement) เพื่อเป็นมาตรการในการกำกับการปฏิบัติราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการจัดทำความตกลงในการปฏิบัติงาน จะจัดทำในรูปแบบการทำความตกลงร่วมกันระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละเรื่อง ซึ่งอาจเป็นความตกลงระหว่างรัฐมนตรีกับปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวงกับอธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นๆที่ต้องรับผิดชอบปฏิบัติภารกิจตามแผนงาน ทั้งนี้ การดำเนินการตามหลักการนี้จะนำมาใช้เมื่อ ก.พ.ร. ได้วิเคราะห์และจัดทำรูปแบบ และหลักเกณฑ์ของการทำความตกลงในการปฏิบัติงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อนำมาใช้ในการปฏิบัติงานของแต่ละระดับ

### 5. การกำหนดแผนบริหารราชการ

เพื่อให้การบริหารราชการมีเป้าหมายที่ชัดเจน และทุกส่วนราชการสามารถกำหนดยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติราชการให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งกำหนดความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ซึ่งจะเป็ที่มาของการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานให้เกิดขึ้น และทุกคนในองค์กรของภาครัฐรวมทั้งประชาชนสามารถทราบได้ว่า ในแต่ละปีทิศทางของการบริหารประเทศจะดำเนินการในเรื่องใด การดำเนินการในส่วนนี้จึงกำหนดให้มีแผนต่างๆ ที่จะต้องจัดทำขึ้น ดังนี้

5.1 แผนการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นแผนการบริหารของรัฐบาลมีระยะเวลา 4 ปี ซึ่งเป็นการนำนโยบายของรัฐบาลมาแปลงเป็นแผน โดยสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐตามรัฐธรรมนูญและแผนพัฒนาประเทศด้านต่างๆ เพื่อกำหนดหัวข้อที่สำคัญในแต่ละเรื่อง ที่จะใช้เป็นแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินที่มีเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน การกำหนดผู้ที่จะต้องรับผิดชอบ รายได้รายจ่ายและทรัพยากรที่ต้องใช้ระยะเวลา และการติดตามประเมินผล

5.2 แผนนิติบัญญัติ เป็นการจัดทำแผนด้านกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อเป็นกลไกรองรับการดำเนินการตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะมีการกำหนดสาระสำคัญของกฎหมาย ผู้รับผิดชอบ และระยะเวลาการดำเนินการที่สอดคล้องกับระยะเวลาของแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

5.3 แผนปฏิบัติราชการ เป็นแผนของทุกส่วนราชการที่จะแปลงแผนบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นการกำหนดเชิงนโยบายให้เป็นแนวทางการปฏิบัติราชการ ตามความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้น ซึ่งจะต้องมีการจัดทำเป็น 2 ระยะ คือ

5.3.1 แผนปฏิบัติราชการสี่ปี เพื่อเป็นการวางแผนระยะยาวในการปฏิบัติตามภารกิจในขอบเขตความรับผิดชอบของแต่ละส่วนราชการ ให้สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน

5.3.2 แผนปฏิบัติราชการประจำปี เพื่อเป็นการกำหนดแนวทางหรือแผนการปฏิบัติราชการในแต่ละปีโดยแปลงมาจากแผนสี่ปีนั้นว่า ในปีหนึ่งมีภารกิจใดจำเป็นต้องกระทำโดยมีจุดมุ่งหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานอย่างไร ซึ่งแผนปฏิบัติราชการประจำปีนี้ จะเป็นสิ่งที่กำหนดงบประมาณของส่วนราชการในปีนั้นด้วย และเมื่อสิ้นปีส่วนราชการต้องรายงานแสดงผลสัมฤทธิ์เสนอต่อคณะรัฐมนตรี

5.4 ความต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรีหัวหน้าส่วนราชการมีหน้าที่สรุปผลและให้ข้อมูลต่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน

**หมวด 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ**

**ภาครัฐ**

บทบัญญัติในส่วนนี้ เป็นการกำหนดวิธีการทำงานของส่วนราชการ ทั้งในกรณีที่เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน และสามารถวัดความคุ้มค่าในการปฏิบัติแต่ละภารกิจ โดยกำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติตามหลักการ ดังนี้

**1. หลักความโปร่งใส**

ส่วนราชการต้องประกาศกำหนดเป้าหมายและแผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จ และงบประมาณที่ต้องใช้เพื่อให้ข้าราชการและประชาชนทราบ ซึ่งจะทำให้การทำงานมีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบแผนการทำงานได้

**2. หลักความคุ้มค่า**

2.1 ส่วนราชการต้องจัดทำบัญชีต้นทุน ในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภท และรายจ่ายต่อหน่วยของบริการสาธารณะ เพื่อการเปรียบเทียบความคุ้มค่า ระหว่างปัจจัยนำเข้า กับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งหากรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะของส่วนราชการใด สูงกว่ารายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะประเภทเดียวกันของส่วนราชการอื่น ส่วนราชการนั้นต้องจัดทำแผนการลดรายจ่ายต่อหน่วย เพื่อดำเนินการปรับปรุงการทำงานต่อไป ซึ่งรายละเอียดในการจัดทำบัญชีต้นทุน กรมบัญชีกลางจะเป็นผู้กำหนดขึ้น

2.2 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเป็นผู้ตรวจสอบความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจแห่งรัฐ เพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรี ประเมินว่าภารกิจใดสมควรทำต่อไปหรือยกเลิก โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะพึงได้รับจากภารกิจนั้นและในการประเมินความคุ้มค่า จะต้องคำนึงถึงประเภทและสภาพของแต่ละภารกิจความเป็นไปได้ประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะได้รับ โดยเทียบกับรายจ่ายของรัฐ ทั้งนี้มิใช่คำนวณเป็นตัวเงินเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ได้เสียของสังคมด้วย

2.3 การจัดซื้อจัดจ้างจะต้องกระทำโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม โดยจะต้องขังน้ำหนักถึงประโยชน์และผลเสียต่อสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์ที่จะใช้ราคาและประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการ ซึ่งมีใช้ถือราคาต่ำสุดเป็นเกณฑ์อย่างเดียว แต่คำนึงถึงการให้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าในระยะยาวที่จะทำให้ต้นทุนการบริการสาธารณะต่ำลงได้ โดยจะต้องมีการปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการพัสดุเพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว

### 3. หลักความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ (หลักความรับผิดชอบ)

3.1 ในการปฏิบัติราชการระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ถ้าการปฏิบัติงานของส่วนราชการหนึ่งต้องได้รับความเห็นชอบ หรืออนุญาตจากอีกส่วนราชการหนึ่ง ส่วนราชการผู้เห็นชอบหรืออนุญาตต้องดำเนินการภายใน 15 วัน เว้นแต่จะได้ประกาศกำหนดเวลาไว้ล่วงหน้าแล้วว่าต้องเกินกว่า 15 วัน เพราะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย ถ้ามีการเห็นชอบหรือมีการอนุมัติเกินเวลา ข้าราชการที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบ

3.2 การวินิจฉัยที่ขาดปัญหาใดๆ ส่วนราชการต้องเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยโดยเร็ว และหลีกเลี่ยงการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดหลักที่ชัดเจนในการรับผิดชอบของส่วนราชการ และมีให้ใช้เวลานานในการพิจารณาในรูปแบบของคณะกรรมการ

3.3 ในกรณีที่เป็นการพิจารณาในรูปแบบคณะกรรมการให้มีผลผูกพันผู้แทนส่วนราชการแม้จะมีได้เข้าร่วมประชุม และจะต้องมีบันทึกฝ่ายข้างน้อยไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนส่วนราชการในคณะกรรมการ อันจะก่อให้เกิดผลสรุปของงานที่แน่นอน ไม่เปลี่ยนแปลงโดยส่วนราชการนั้นภายหลัง

3.4 การสั่งราชการต้องเป็นลายลักษณ์อักษร ถ้ามีการสั่งการด้วยวาจาต้องบันทึกคำสั่งนั้นไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการสั่งเพื่อปฏิบัติราชการที่ต้องมีหลักฐานยืนยันคำสั่งที่แน่นอน มีความรับผิดชอบทั้งผู้สั่งและผู้ปฏิบัติงาน



## หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

บทบัญญัติในหมวดนี้ ได้กำหนดหน้าที่ให้ส่วนราชการปฏิบัติ เพื่อเป็นการลดระยะเวลาในการพิจารณา การสั่งการ การอนุญาตหรือการปฏิบัติราชการที่มีผลโดยตรงต่อประชาชนให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วขึ้น ดังนี้

### 1. การกระจายอำนาจการตัดสินใจ

1.1 ส่วนราชการต้องจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ ลงไปสู่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องนั้นโดยตรง โดยมุ่งผลให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการบริการประชาชน

1.2 ส่วนราชการต้องจัดให้มีหลักเกณฑ์การควบคุม ติดตาม และกำกับดูแลการใช้อำนาจและความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจ เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบและเป็นกรอบในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ต้องไม่เพิ่มขึ้นจนเกินจำเป็นและใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือโทรคมนาคมตามความเหมาะสม เพื่อให้เกิดการลดขั้นตอนในการติดต่อราชการ เพิ่มประสิทธิภาพและประหยัดค่าใช้จ่าย และเมื่อมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเป็นประการใดแล้วให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบด้วย

1.3 ก.พ.ร. โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการหรือแนวทางในการกระจายอำนาจ ความรับผิดชอบและการลดขั้นตอน เพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติก็ได้

1.4 ส่วนราชการแต่ละแห่ง ต้องจัดทำแผนภูมิขั้นตอน และระยะเวลาการดำเนินการ รวมทั้งรายละเอียดอื่น โดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนตรวจสอบได้ ซึ่งจะเป็นการลดขั้นตอนการติดต่อสอบถามหรือการทำความเข้าใจเรื่องสำหรับประชาชนที่จะมาขอรับบริการจากรัฐได้โดยสะดวกและรวดเร็ว

### 2. การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม

2.1 ให้เป็นหน้าที่ของแต่ละกระทรวง ต้องจัดส่วนราชการภายในที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานกับประชาชนให้รวมเป็นศูนย์บริการร่วมแห่งเดียว ที่ประชาชนจะสามารถติดต่อสอบถาม ขอข้อมูล ขออนุญาตหรือขออนุมัติได้พร้อมกันทุกเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงนั้น

2.2 กระทรวงต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่และแบบพิมพ์ที่จำเป็นในศูนย์บริการร่วมเพื่อให้เจ้าหน้าที่นั้น บริการประชาชนได้อย่างครบถ้วน โดยเจ้าหน้าที่จะต้องสามารถแจ้งรายละเอียดรับเอกสารหลักฐานที่จำเป็น แจ้งให้ทราบระยะเวลาการดำเนินการ และเป็นผู้ติดต่อ

ประสานกับส่วนราชการอื่น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายหรือกฎในเรื่องนั้นๆ

2.3 ในการดำเนินการของศูนย์บริการร่วม ถ้าหากมีปัญหาหรืออุปสรรคที่ไม่อาจดำเนินการได้ เพราะไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่มีกฎหมายหรือกฎระเบียบที่กำหนดไว้ให้ส่วนราชการแจ้งให้ ก.พ.ร. ทราบเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้มีการปรับปรุงกฎหมาย หรือกฎระเบียบนั้นต่อไป

2.4 แนวทางการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมของกระทรวงนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอจัดให้มีขึ้นในจังหวัดหรืออำเภอ แล้วแต่กรณี ตามที่ตนต้องรับผิดชอบด้วย

## หมวด 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ

บทบัญญัติในหมวดนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการ มีหน้าที่ตรวจสอบภายในของส่วนราชการตนเอง เพื่อการปรับปรุงภารกิจให้เป็นไปโดยเหมาะสม กับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคม หรือสอดคล้องกับการปฏิบัติงานตามนโยบาย หรือแผนการปฏิบัติราชการ ดังต่อไปนี้

### 1. การทบทวนภารกิจ

1.1 ส่วนราชการจะต้องทบทวนภารกิจตามระยะเวลาที่ ก.พ.ร. กำหนด เพื่อตรวจสอบว่าภารกิจใด มีความจำเป็นต้องดำเนินการต่อไปหรือไม่ โดยคำนึงถึงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายของรัฐ เงินงบประมาณของประเทศ ความคุ้มค่าของภารกิจ ซึ่งหากเห็นควรเปลี่ยนแปลงต้องเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อปรับปรุงอำนาจหน้าที่ โครงสร้างและอัตรากำลังให้สอดคล้องกับภารกิจที่จะยกเลิกปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงขึ้น

1.2 ในกรณีที่ ก.พ.ร. ได้วิเคราะห์ความจำเป็นของภารกิจของส่วนราชการใดแล้ว อาจเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาปรับปรุงภารกิจ อำนาจหน้าที่ โครงสร้างหรืออัตรากำลังของส่วนราชการใดก็ได้

### 2. การทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ

2.1 ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจและทบทวนเพื่อยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีขึ้นใหม่สำหรับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่อยู่ในความรับผิดชอบเพื่อให้ทันสมัยอยู่เสมอ และเพื่อให้ลดภาระของประชาชน โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย

2.2 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ตรวจสอบกฎหมาย กฎ ระเบียบของทุกส่วนราชการ ที่ไม่เหมาะสมแก่กาลสมัยหรือไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศ

หรือเป็นภาระแก่ประชาชน เพื่อเสนอให้มีการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิก ซึ่งโดยปกติส่วนราชการจะต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงต่อไป แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอ จะต้องเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยต่อไป

## หมวด 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน

บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นการกำหนดแนวทางที่ส่วนราชการต้องจัดให้มีขึ้น เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้ได้รับบริการโดยเร็ว ในขณะเดียวกันก็จะตรวจสอบความต้องการของประชาชน รับรู้สภาพปัญหาและแก้ไขปัญหาดังต่อไป โดยมีสาระสำคัญดังนี้

### 1. การกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงาน

ส่วนราชการที่มีภารกิจในการให้บริการประชาชนหรือติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ต้องกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน และประกาศให้ประชาชนได้รับทราบ และเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาต้องตรวจสอบให้ข้าราชการของตน มีการปฏิบัติงานแล้วเสร็จตามระยะเวลาด้วย ในกรณีที่ ก.พ.ร. เห็นว่า ส่วนราชการใดไม่กำหนดระยะเวลาหรือกำหนดเวลาที่ล่าช้าเกินสมควร ก.พ.ร. จะกำหนดเวลาแล้วเสร็จ เพื่อให้ส่วนราชการนั้นต้องปฏิบัติได้

### 2. การจัดระบบสารสนเทศ

2.1 ส่วนราชการต้องจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เพื่อติดต่อสอบถามหรือใช้บริการของส่วนราชการนั้นได้

2.2 กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ต้องจัดให้มีเครือข่ายสารสนเทศกลาง ให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างส่วนราชการ และจะต้องช่วยเหลือส่วนราชการอื่นในการจัดทำระบบเครือข่ายสารสนเทศ

### 3. การรับฟังข้อร้องเรียน

3.1 ส่วนราชการต้องจัดให้มีระบบการตอบคำถามเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของส่วนราชการให้ประชาชนได้ทราบ โดยต้องมีระยะเวลาในการตอบให้ชัดเจน

3.2 ในกรณีที่ส่วนราชการได้รับคำร้องเรียน ข้อเสนอแนะ หรือความคิดเห็นจากประชาชนในการชี้แจง ปัญหาอุปสรรค ความยุ่งยาก หรือปัญหาในวิธีปฏิบัติราชการ ส่วนราชการจะต้องนำมาพิจารณาดำเนินการให้ลุล่วงไปและแจ้งผลให้ผู้แจ้งทราบด้วย

3.3 ส่วนราชการที่มีหน้าที่ออกกฎเพื่อบังคับส่วนราชการอื่นให้ปฏิบัติตาม มีหน้าที่ต้องตรวจสอบว่ากฎนั้นเป็นอุปสรรคหรือเกิดความยุ่งยาก ข้ำซ้อน หรือล่าช้าหรือไม่ เพื่อปรับปรุงให้เหมาะสม และถ้าได้รับการร้องเรียนจากส่วนราชการหรือข้าราชการ ให้ส่วนราชการที่ออกกฎพิจารณาโดยทันทีและแจ้งผลให้ทราบ

#### 4. การเปิดเผยข้อมูล

4.1 ส่วนราชการมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูล เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการให้ทราบโดยทั่วไป เว้นแต่กรณีจำเป็นต้องกระทำเป็นความลับเพื่อความมั่นคงหรือรักษาความสงบเรียบร้อยหรือคุ้มครองสิทธิของประชาชน

4.2 ส่วนราชการต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย รายการจัดซื้อจัดจ้าง และสัญญาใด ๆ ที่มีการดำเนินการ โดยห้ามทำสัญญาใดที่มีข้อความมิให้เปิดเผยข้อความหรือข้อตกลงในสัญญา เว้นแต่เป็นข้อมูลที่ได้รับ ความคุ้มครอง โดยกฎหมาย

#### หมวด 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

บทบัญญัติในหมวดนี้มีขึ้นเพื่อการวัดผลการปฏิบัติราชการว่า มีผลสัมฤทธิ์ตรงตามเป้าหมายที่กำหนดขึ้นไว้หรือไม่ คุณภาพ และความพึงพอใจอยู่ในระดับที่ยอมรับได้หรือไม่รวมทั้งการตรวจสอบการปฏิบัติราชการภายในองค์กร โดยมีการดำเนินการดังนี้

1. การประเมินผลโดยคณะผู้ประเมินผลอิสระ เพื่อวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ และความคุ้มค่าในภารกิจ

2. การประเมินผลประสิทธิภาพในการบังคับบัญชา

3. การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ ต้องกระทำทั้งการปฏิบัติงานเฉพาะตัว และประโยชน์ของหน่วยงานที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานในลักษณะที่เป็นทีมงานมากขึ้น

4. ในกรณีที่มีการปฏิบัติราชการของส่วนราชการใด ผ่านการประเมินที่แสดงว่าอยู่ในมาตรฐานและการปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมายอย่างมีผลดี ให้มีการจัดสรรเงินบำเหน็จความชอบของส่วนราชการหรือเป็นเงินรางวัลเพิ่มประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการจูงใจให้ส่วนราชการพัฒนาการปฏิบัติราชการให้บังเกิดประสิทธิภาพตามความมุ่งหมาย

#### หมวด 9 บทเปิดเตล็ด

บทบัญญัตินี้เป็นบทบัญญัติเพิ่มเติม ในกรณีการบังคับให้องค์การมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปใช้เป็นแนวทาง มีสาระสำคัญดังนี้

1. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกา โดยอย่างน้อย ต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในหมวด 5 และหมวด 7

2. ให้องค์การมหาชนและรัฐวิสาหกิจ จัดให้มีหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกา ในกรณีที่ ก.พ.ร. เห็นว่าองค์กรมหาชนและรัฐวิสาหกิจใดไม่จัดให้มีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกา ให้แจ้งรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจนั้น เพื่อพิจารณาสั่งการให้องค์การมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจนั้นดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น

### 1. ความหมายของการพัฒนาท้องถิ่น

จิตยา สุวรรณะชญ (2543: 8-9) กล่าวว่า การพัฒนาเป็นกระบวนการในอันที่จะสร้างความเปลี่ยนแปลงของประเทศหรือสังคมหรือชุมชน ให้บรรลุเป้าหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยการใช้ทรัพยากรและอุปกรณ์เป็นพาหะสร้างความเปลี่ยนแปลงไปสู่เป้าหมายนั้น ประสิทธิภาพของกระบวนการพัฒนานี้จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้วิทยาศาสตร์เข้ามาประยุกต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาขา มุ่งประยุกต์ เช่น การบริหาร โครงการ การให้การศึกษากับผู้เกี่ยวข้อง การค้นคว้า เป็นต้น

วิชัย รูปขำดี (2550 : 23) ได้กล่าวว่า การพัฒนาคือกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม อย่างหนึ่งในลักษณะการดัดแปลงความจริงที่ดำรงอยู่ให้สอดคล้องกับเป้าหมาย หรือนโยบายที่ต้องการ

สัญญา สัจญญาวิวัฒน์ (2540 : 3) ได้กล่าวถึงการพัฒนาหมายความว่า

1. การพัฒนาคือการเปลี่ยนแปลงตามแผนหรือการเปลี่ยนแปลงที่มีกำหนดทิศทาง (Planned or directed change) นั่นคือการพัฒนาไม่ได้เป็นเรื่องตามธรรมชาติ หากเป็นความพยายามของมนุษย์ พยายามที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น โดยกำหนดทิศทางหรือรายละเอียดเอาไว้ล่วงหน้าว่าจะพัฒนาอะไร พัฒนาอย่างไร ช้าหรือเร็วอย่างไร ใครจะเป็นผู้พัฒนาหรือถูกพัฒนา เป็นต้น



2. เป้าหมายสูงสุดของการพัฒนาอยู่ที่คน คนเป็นทั้งผู้ถูกพัฒนาและผู้รับผลของการพัฒนา และมองคนเป็นกลุ่ม หรืออยู่ในกลุ่ม ดังนั้นการพัฒนาคนจึงรวมถึงการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม

3. เป้าหมายของการพัฒนาคน กลุ่มคน หรือสังคม คือความกินดีอยู่ดีด้านต่างๆ หรือสภาพสังคมที่ดี ซึ่งรวมถึงสภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองจากความหมายข้างต้น

สรุปได้ว่า การพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง กระบวนการที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในชุมชนหรือท้องถิ่นให้บรรลุเป้าหมาย หรือ นโยบายที่ต้องการ ซึ่งเป้าหมายของการพัฒนาที่สำคัญที่สุดคือคน ให้คนในท้องถิ่นกินดีอยู่ดี มีสภาพสังคมเศรษฐกิจและการเมืองที่ดี

## 2. องค์ประกอบของการพัฒนาท้องถิ่น

ปารีชาติ วลัยเสถียร (2542 : 68-69) กล่าวถึงองค์ประกอบของการพัฒนาท้องถิ่น ดังนี้

1. การพัฒนาท้องถิ่น คือความพยายามที่จะยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนภายในท้องถิ่นให้ดีขึ้น หรืออาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาท้องถิ่นมีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้ประชาชนภายในท้องถิ่น มีความเจริญขึ้นทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

2. การพัฒนาท้องถิ่นมีจุดมุ่งหมายที่จะเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม หรือ ลักษณะทางกายภาพ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชน การประพฤติปฏิบัติแบบต่างๆของประชาชนในท้องถิ่น อย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่าง ด้วยวิธีการให้การศึกษาแก่ประชาชน โดยเน้นที่การเปลี่ยนแปลงทัศนคติและแนวคิดให้ถูกทิศทาง

3. การดำเนินงานจะต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน หมายถึงกิจกรรมใดๆที่จะนำไปส่งเสริมให้ประชาชนรับไปปฏิบัติ จะต้องเป็นความต้องการของประชาชนอยู่แล้ว หรือเป็นกิจกรรมที่จะเป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชน และสามารถทำให้ประชาชนรู้สึกต้องการได้

4. การพัฒนาท้องถิ่นจะต้องใช้หลักการช่วยๆ เร่งเร้า ส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ตลอดจนดำเนินการไปตาม โครงการพัฒนานั้นๆ

5. ผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change agent) จะต้องทำหน้าที่เป็นผู้กระตุ้นเตือน ชักจูง และส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความคิดริเริ่มขึ้น

6. รัฐบาลหรือแหล่งความช่วยเหลือจากภายนอก จะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือสิ่งที่เกิดความสามารถที่ประชาชนในท้องถิ่นจะจัดหามาเองได้ เช่น ความรู้ทางวิชาการ วัสดุ และเงินเท่าที่จำเป็น

7. จะต้องมีการรวบรวมผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ เข้าด้วยกัน มิใช่ดำเนินการเพียงหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เพราะปัญหาของชุมชนอยู่นอกเหนือความสามารถของหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดโดยเฉพาะ และการที่จะพัฒนาชุมชนให้ได้ผล จะต้องเป็นการพัฒนาโดยทั่วไปและมุ่งประชาชนเป็นหลัก ดังนั้นจึงใช้หลักการที่เรียกว่า Holistic Approach คือมุ่งที่จะพัฒนาทุกๆ ด้าน ไม่ใช่ด้านใดด้านหนึ่ง

8. กระบวนการพัฒนาท้องถิ่นจะต้องพิจารณาถึงสังคม ประเพณีวัฒนธรรมท้องถิ่นเป็นหลัก

9. วิธีการในการพัฒนาท้องถิ่นให้อาศัยหลักการและแนวทางระบอบประชาธิปไตยเป็นพื้นฐานในการดำเนินการ

สรุปว่าการพัฒนาท้องถิ่น เป็นกระบวนการเสริมสร้างความเจริญของท้องถิ่นอย่างมีระบบ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน ในท้องถิ่นให้ดีขึ้น และหลักการในการทำงานเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น เป็นการทำงานเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นเป็นการทำงานที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ดังนั้นบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จะต้องเป็นไปในลักษณะการกระตุ้น และชี้นำประชาชนในท้องถิ่นให้เกิดความคิดริเริ่มในการแก้ไขปัญหาหรือสนองความต้องการของตน ซึ่งจะทำให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็น ไปอย่างมีประสิทธิภาพ

### 3. หลักการพัฒนาท้องถิ่น

ปารีชาติ วลัยเสถียร (2542 : 68-69) กล่าวถึงหลักการพัฒนาท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. หลักการมีส่วนร่วม โดยการเสริมสร้างและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในทุกขั้นตอนการทำงาน

2. หลักความสมดุลของการพัฒนา โดยควรคำนึงถึงความสมดุลของการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในลักษณะของ Holistic Approach เพราะเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าการพัฒนาทั้งสามประการมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิด การจะเน้นด้านใดด้านหนึ่งมากเกินไปเพียงใดนั้น ย่อมจะได้รับการกำหนดโดยลักษณะและความเข้มข้นของปัญหาที่แต่ละท้องถิ่นเผชิญอยู่เป็นสำคัญ ทั้งนี้ต้องให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้เสียเปรียบและกลุ่ม

คนยากจนในท้องถิ่นที่จะพัฒนาให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างเท่าเทียมกับสมาชิกอื่นๆ ในท้องถิ่น

3. หลักการพึ่งตนเอง โดยประชาชนจะต้องมีอิสระในการคิด ตัดสินใจและลงมือปฏิบัติ โดยใช้ทรัพยากรและภูมิปัญญาภายในท้องถิ่นให้มากที่สุดเป็นเบื้องต้น ซึ่งหากมีโอกาสได้เรียนรู้และปฏิบัติมากขึ้นก็จะเพิ่มความเชื่อมั่นและความรู้สึกที่จะพึ่งตนเองให้สูงขึ้น

4. หลักความเข้าใจในวัฒนธรรมท้องถิ่น ทั้งนี้แต่ละท้องถิ่นย่อมจะมีขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่นเป็นของตนเอง การดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นควรจะได้มีความสอดคล้องกับวัฒนธรรมที่ดำรงต่อชีวิตท้องถิ่น

สรุปได้ว่า การพัฒนาท้องถิ่นช่วยทำให้ท้องถิ่นหรือชุมชนเกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่สภาพที่ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ทั้งนี้การพัฒนาดังกล่าวต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ความสมดุลในการพัฒนา การส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีการพึ่งตนเอง และจะต้องสอดคล้องกับขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นด้วย

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

1. องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 นับเป็นก้าวแรกของรัฐบาลในการส่งเสริมการกระจายอำนาจและการปกครองไปสู่ประชาชน ซึ่งเป็นวิถีหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน และองค์กรประชาชน เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ สอดคล้องกับทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และเป็นไปตามกระแสการพัฒนาในระดับสากล ที่เน้นการวางรากฐานของประชาธิปไตยให้มั่นคง การกระจายอำนาจสู่องค์กรระดับชุมชนเป็นแนวคิดที่ถ่ายโอนการตัดสินใจ ให้ท้องถิ่นสามารถบริหารงานที่แก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ และมีอิสระในการตัดสินใจในสิ่งที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นนั้นตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยกฎหมายกำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้ ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปีก่อน พ.ร.บ.นี้จะประกาศใช้ในราชการงานเบกษาเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นรูปแบบการปกครองที่สะท้อนการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองพื้นฐานของประเทศโดยแท้จริง อันเป็นการตอบสนองนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เหตุผลที่สนับสนุนว่าองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

เป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น อาจพิจารณาได้จากการที่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีการดำเนินการที่ส่งผลให้เกิดการกระจายอำนาจ คือ (สุภชัย เชื้อกฤษณะ. 2542 : 3-5)

1.1 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีฐานะเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจในการทำนิติกรรมและสัญญาทางกฎหมายได้เองโดยไม่ผ่านทางราชการ เหมือนอดีต ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีความคล่องตัวในการดำเนินการบริหารตำบลให้มีความเจริญก้าวหน้าและตรงต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในตำบลได้

1.2. คณะกรรมการและผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเกือบทั้งหมด ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเป็นหลักนอกจากนี้คณะกรรมการบริหารส่วนตำบลก็มีที่มาจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกกันขึ้นมาอีกด้วย

1.3. อำนาจอิสระของผู้บริหาร มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และกิจกรรมมากขึ้น จากเดิมที่กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 และยังมีอำนาจในพื้นที่ตำบลเพิ่มขึ้น โดยที่หากหน่วยราชการที่ดำเนินการใดที่เป็นประโยชน์ในตำบลจะต้องแจ้ง อบต. ให้ทราบเสียก่อน

1.4. อำนาจทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่สามารถจัดเก็บภาษีเงินได้เหมือนกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น

จากความข้างต้นจะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรที่สะท้อนถึงความพยายามของรัฐบาลที่จะกระจายอำนาจลงสู่หน่วยบริการเรียกว่าคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (สุวิทย์ ชัยวรพันธุ์. 2542 : 29-31)

## 2. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน หมู่บ้านละ 2 คน ยกเว้นองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหมู่บ้านเดียว ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 6 คน ถ้ามี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ จำนวนหมู่บ้านละ 3 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น (มาตรา 48) มีวาระ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภาหนึ่งคน รองประธานสภาหนึ่งคน และเลขานุการสภาหนึ่งคน ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้นายอำเภอแต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสามตำแหน่งอยู่ในวาระได้เพียง 2 ปี (มาตรา 48 และมาตรา 49)

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และฉบับแก้ไข (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2546 กำหนดให้

องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล คนหนึ่ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล อาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้ไม่เกิน 2 คน และอาจแต่งตั้ง เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล คนหนึ่ง ซึ่งมีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ (มาตรา 58 วรรค 3)

### 3. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.1 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (มาตรา 66) และมีหน้าที่ต้องทำในเขต อบต. (มาตรา 67) ดังนี้ (สุวิทย์ ยิ่งวรพันธุ์. 2542 : 37-42)

#### 3.1.1 จัดให้มีการบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

#### 3.1.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้ง

กำจัดขยะ มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

#### 3.1.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

#### 3.1.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

#### 3.1.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

#### 3.1.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

#### 3.1.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

#### 3.1.8 บำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

3.1.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากร ให้ตามความจำเป็นและสมควร

3.2 อำนาจหน้าที่อื่น ซึ่งทางองค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้ มีดังต่อไปนี้ (มาตรา 68)

#### 3.2.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

#### 3.2.2 ให้มีน้ำและบำรุงรักษาการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น

#### 3.2.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ



3.2.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุมการศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจและ  
สวนสาธารณะ

3.2.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

3.2.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

3.2.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

3.2.8 การคุ้มครองและดูแลทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

3.2.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน ขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.2.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

3.2.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

3.2.12 การท่องเที่ยว

3.2.13 การผังเมือง

3.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจ  
หน้าที่ (มาตรา 59) ดังต่อไปนี้

3.3.1 บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ

ข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล  
ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

3.3.2 จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้  
สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

3.3.3 รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหาร  
ส่วนตำบลทราบ อย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง

3.3.4 ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

3.4 อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

3.4.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหาร  
กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.4.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับ  
งบประมาณ รายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3.4.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตาม  
นโยบายและแผนพัฒนาตำบล และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับทางราชการ

3.5 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ตามมาตรา 16 ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- 3.5.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 3.5.2 การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- 3.5.3 การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- 3.5.4 การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
- 3.5.5 การสาธารณสุขการ
- 3.5.6 การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ
- 3.5.7 การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- 3.5.8 การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 3.5.9 การจัดการศึกษา
- 3.5.10 การสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และ

ผู้ด้อยโอกาส

- 3.5.11 การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 3.5.12 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 3.5.13 การจัดให้มีหรือบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 3.5.14 การส่งเสริมกีฬา
- 3.5.15 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 3.5.16 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 3.5.17 การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 3.5.18 การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- 3.5.19 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- 3.5.20 การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- 3.5.21 การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 3.5.22 การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

3.5.23 การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย  
โรงพยาบาลและสาธารณสุขสถานอื่นๆ

3.5.24 การจัดการ การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.5.25 การผังเมือง

3.5.26 การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

3.5.27 การดูแลรักษาที่สาธารณะ

3.5.28 การควบคุมอาคาร

3.5.29 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3.5.30 การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน  
และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

3.5.31 กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่  
คณะกรรมการประกาศกำหนด

3.6 มาตรา 30 แห่ง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

มีผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีภารกิจแยกได้ 6 ด้าน คือ (วุฒิสถาฐ ตัน ไชย. 2544 : 2-3)

3.6.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

3.6.2 ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

3.6.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

3.6.4 ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการ

ท่องเที่ยว

3.6.5 ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

สิ่งแวดล้อม

3.6.6 ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นอำนาจ

หน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามกลุ่มภารกิจต่างๆจะมีผลอย่างสมบูรณ์ต่อเมื่อ  
แผนการปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้แล้ว

#### 4. อิสระทางการคลังขององค์กรบริหารส่วนตำบล

ผลจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี  
อิสระทางการเงินและการคลัง (Financial freedom) โดยให้มีกฎหมายกำหนดแผนและ

ขั้นตอนการกระจายอำนาจในเรื่องการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสิ่งสำคัญสืบเนื่องจากรัฐจัดสรรแบ่งภาษีให้ท้องถิ่นยังไม่เหมาะสม เมื่อรวมรายได้ของท้องถิ่นแล้วได้รับเพียง 7% ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพิ่มขึ้นเป็น 2.1 เปอร์เซ็นต์ (สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2547 : 20) ตามมาตรา 23 แห่งกฎหมายนี้ และตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 มาตรา 74-84 องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีรายได้จากภาษีอากร ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียม อากรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียม รวมถึงผลประโยชน์อื่นๆ ที่เกิดจากการฆ่าสัตว์

#### 5. การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล เราจะยึดหลักตามเจตจำนงของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นสำคัญ ที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 283 วรรค 2 ว่า “การกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือผลประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญ แห่งหลักการปกครองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือที่กฎหมายบัญญัติมิได้”

การกำกับดูแลต้องมีการกำกับดูแลทั้งคณะกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรายคณะและรายบุคคล เพราะทั้งหมดนี้คือส่วนประกอบขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยส่วนรวมทั้งหมด การกำกับดูแลอาจจะมาจาก 5 ทางด้วยกัน คือ (สุวิทย์ ชัยสวัสดิ์. 2542 : 48-53)

5.1 โดยราชการบริหารส่วนกลางหรือตัวแทน ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอหรือปลัดอำเภอ หัวหน้ากิ่งอำเภอ ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้ทำหน้าที่กำกับดูแลในเรื่องต่างๆ กัน เช่น การสั่งให้พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะของกรรมการบริหารฯ มาตรา 64 (8)วรรค 4 หรือมาตรา 92 หรือยุบสภา มาตรา 64 (2) เป็นต้น

5.2 โดยบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ควบคุม กำกับ ดูแล

5.3 การถูกกำกับดูแลโดยประชาชน ซึ่งมี 5 ลักษณะ คือ

5.3.1 ประชาชน จำนวน  $\frac{1}{4}$  ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง มีสิทธิให้สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 286 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

5.3.2 ประชาชนจำนวนกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเสนอประธานสภาท้องถิ่น (หรือ อบต.) เพื่อให้มีการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่น (หรือ อบต.) ได้ ตามมาตรา 287 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

5.3.3 ประชาชนสามารถฟ้องหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น เช่น อบต. ให้รับผิดชอบจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำ ตามมาตรา 62 หมวด 3 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในเรื่องสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย

5.3.4 ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน การบำรุง การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและการควบคุมกำจัดมลพิษจากสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 79 หมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

5.3.5 ประชาชนมีสิทธิที่จะควบคุม ดูแลบริหารงานของท้องถิ่นในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 56 หมวด 3 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.

2540 นอกจากนี้ (กรมการปกครอง. 2543 : 2-3) ในคู่มือปฏิบัติงานเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตาม โครงการพัฒนาขีดความสามารถให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้มาตรการเสริมสร้างการพัฒนาชนบทและชุมชน (มพช.) ได้เน้นหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ปรับวิธีการทำงานใหม่ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้กับประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ไว้ดังต่อไปนี้

1. ให้ประชาชนผู้แทนชุมชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาตำบล
2. จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างแผนพัฒนา ก่อนนำเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) พิจารณาให้ความเห็นชอบ เป็นการตรวจสอบข้อบังคับตำบล ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบังคับเพิ่มเติมให้ เป็นไปตามความต้องการของประชาชน
3. ให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาเข้าร่วมดำเนินการโครงการ



4. ให้ผู้แทนชุมชนร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) พ.ศ.2538 และจัดประชุมประชาคมเพื่อชี้แจงผลการดำเนินงานโครงการโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนประเมินผล ซึ่งเป็นการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

5. ให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยการจัดประชุมประชาคม การกำกับดูแลโดยประชาชน นับเป็นเรื่องใหม่ในการปกครองแบบไทยๆ ซึ่งต้องใช้เวลาในการให้การศึกษาอย่างมากและต่อเนื่องแก่ประชาชนให้ทราบกลไกเหล่านี้ว่าเป็นสิทธิเสรีภาพอันสำคัญที่จะสร้างรากฐานการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน

5.4 การกำกับดูแลซึ่งทางสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีต่อคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 46

5.4.1 ความเห็นชอบในแผนพัฒนาตำบล

5.4.2 ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล และร่างข้อบังคับงบประมาณ

5.4.3 ควบคุมการบริหารของคณะกรรมการบริหาร ให้เป็นไปตามนโยบาย

แผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ

5.4.4 สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2/3 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

5.4.5 สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่คณะกรรมการบริหารเสนอ และผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบังคับงบประมาณดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2/3 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ซึ่งในบทบัญญัตินี้คณะกรรมการบริหารจะต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ

5.5 การกำกับดูแลระหว่างสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลระหว่างกันเอง

สรุป องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ป้องกัน โรคและระงับ โรคติดต่อ ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัวแล้วยังมีหน้าที่บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร ซึ่งอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

นั้นจะไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ และการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การ ประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามมาตราที่ 69/1 นอกจากนี้องค์การ บริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือร่วมกับสภาตำบล หรือ หน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำการกิจการร่วมกันได้ เมื่อได้รับความยินยอม จากสภาตำบลหรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและกิจการนั้นเป็นกิจการที่ จำเป็นต้องทำ และเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

#### 4. สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด

สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล  
ที่ตั้งและอาณาเขต

องค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด ตั้งอยู่ห่างจากอำเภอเมืองอุดรธานีทางทิศ

ตะวันตก ประมาณ 18 กิโลเมตร ที่หลัก กม. 16 หมู่ที่ 1 ตำบลโคกสะอาด ถนนอุดร -  
หนองบัวลำภู โดยมีอาณาเขตติดต่อกับตำบลต่างๆ ดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับเขตตำบลเชียงพิณ, ตำบลเมืองเพีย, อำเภอกุฉินชัย

ทิศใต้ ติดต่อกับตำบลหนองไฮ, ตำบลหนองบัวบาน,  
อำเภอหนองวัวซอ

ทิศตะวันออก ติดต่อกับตำบลนิคมสงเคราะห์

ทิศตะวันตก ติดต่อกับตำบลหนองบัวบาน, อำเภอหนองวัวซอ

เนื้อที่

องค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด มีพื้นที่ประมาณ 40 ตร.กม. หรือ  
ประมาณ 25,000 ไร่

สภาพภูมิประเทศและลักษณะภูมิอากาศ

พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นลูกคลื่นลอนลาด สูงๆ ต่ำๆ ทำให้เกิดการชะล้างสูงภูมิ  
ประเทศสูงจากระดับน้ำทะเล 200-300 เมตร มีอุณหภูมิเฉลี่ยตลอดทั้งปีประมาณ 27 องศา  
เซลเซียส อุณหภูมิต่ำสุด 12 องศาเซลเซียสและอุณหภูมิสูงสุด 40 องศาเซลเซียส สภาพอากาศ  
มี 3 ฤดู คือ ฤดูหนาว ฤดูร้อน และฤดูฝน

## เขตการปกครอง

องค์การบริหารส่วนตำบลโลกสะอาด มีจำนวนหมู่บ้านที่อยู่ในเขตการปกครอง

ทั้งหมด 8 หมู่บ้าน ดังนี้

หมู่ที่ 1 บ้านโลกสะอาด

หมู่ที่ 2 บ้านเขื่อนห้วยหลวง

หมู่ที่ 3 บ้านคอนปอแดง

หมู่ที่ 4 บ้านห้วยหินลาด

หมู่ที่ 5 บ้านนิคม 4

หมู่ที่ 7 บ้านดงเจริญ

หมู่ที่ 8 บ้านนาสมบูรณ์

หมู่ที่ 10 บ้านศรีบูรพา

## ประชากร

ประชากรทั้งสิ้น 3,779 คน เป็นชาย 1,928 คน หญิง 1,851 คน จำนวนครัวเรือน

831 ครัวเรือน

## ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

### การไฟฟ้า

องค์การบริหารส่วนตำบลโลกสะอาด มีไฟฟ้าใช้ทุกหลังคาเรือน ส่วนไฟฟ้าสาธารณะได้ทำการติดตั้งไปบางส่วนแล้ว แต่ยังไม่ทั่วถึงเนื่องจากการขยายตัวของท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

### การประปา

องค์การบริหารส่วนตำบลโลกสะอาด มีน้ำประปาทุกหมู่บ้าน ซึ่งทำการเจาะบ่อน้ำบาดาล ส่วนหมู่ที่ 1 หมู่ที่ 10 ใช้น้ำประปา จากแหล่งน้ำอ่างเก็บน้ำเขื่อนห้วยหลวง

### การสื่อสาร การโทรคมนาคม

โทรศัพท์บ้าน มี 31 ครัวเรือน โทรศัพท์สาธารณะมีใช้ทุกหมู่บ้าน มีทั้งหมด 15 เครื่อง

### การใช้ที่ดิน-ระบบการผลิต

การถือครองที่ดินของเกษตรกร จะเป็น โฉนด, นส.3 ส่วนมาก เกษตรกรจะอาศัยน้ำฝนประมาณ 90% ของพื้นที่ทั้งหมดถึงบางเขตพื้นที่บางส่วนจะเป็นที่คั่งของเขื่อนห้วยหลวง แต่พื้นที่รับน้ำห้วยหลวง ได้ประมาณ 90 % ของพื้นที่ทั้งหมด ดังนั้น การปลูกพืช

ของเกษตรกร จึงมีข้อจำกัด เพราะต้องอาศัยน้ำฝนเป็นหลัก พืชที่สำคัญ ได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง, อ้อย มันเทศ พืชผัก และไม้ดอก ไม้ประดับจะปลูกกระจายทั่วไป

#### ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

พื้นที่ป่าไม้ ในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด มีพื้นที่สาธารณะอยู่หมู่ที่ 1 บ้านโคกสะอาด มีเนื้อที่ 87 ไร่ ติดกับหนองบัว มีส่วนหนึ่งติดกับห้วย

หลวง

ป่าจะเป็นป่าเสื่อมโทรม

แหล่งน้ำและปริมาณน้ำฝนในรอบปี

ใช้แหล่งน้ำธรรมชาติ ประเภทลำห้วย ได้แก่ ห้วยกระต๊อบ อยู่หมู่ที่ 7 บ้านคงเจริญ, ห้วยน้ำค้าง อยู่หมู่ที่ 1 บ้านโคกสะอาด, ห้วยหินลาด อยู่หมู่ที่ 4 บ้านห้วยหินลาด, ห้วยป่าบอน หมู่ที่ 8 บ้านนาสมบูรณ์

ประเภท บึง หนอง ได้แก่ หนองบัว อยู่หมู่ที่ 1 บ้านโคกสะอาด, หนองกระต๊อบ อยู่หมู่ที่ 7 บ้านคงเจริญ, หนองคอม หมู่ที่ 8 บ้านนาสมบูรณ์

#### ด้านเศรษฐกิจ

อาชีพ

ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ได้แก่ การทำนา การปลูกมันสำปะหลัง การทำไร่ อ้อย การเลี้ยงไก่ การเลี้ยงสุกร รับจ้าง

หน่วยธุรกิจในเขต อบต.

บ่อน้ำมันและก๊าซ	9	แห่ง
โรงงานอุตสาหกรรม	2	แห่ง
โรงสี	9	แห่ง
ร้านค้า	20	แห่ง

จำนวนรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปี ของตำบลโคกสะอาด

หมู่ที่ 1 บ้านโคกสะอาด	รายได้เฉลี่ย	41,331.57 บาท
หมู่ที่ 2 บ้านเจ็อนห้วยหลวง	รายได้เฉลี่ย	66,940.27 บาท
หมู่ที่ 3 บ้านคอนปอแดง	รายได้เฉลี่ย	28,797.36 บาท
หมู่ที่ 4 บ้านห้วยหินลาด	รายได้เฉลี่ย	41,331.57 บาท
หมู่ที่ 7 บ้านคงเจริญ	รายได้เฉลี่ย	32,937.08 บาท
หมู่ที่ 8 บ้านนาสมบูรณ์	รายได้เฉลี่ย	42,854.46 บาท

หมู่ที่ 10 บ้านศรีบูรพา รายได้เฉลี่ย 37,624.67 บาท

### ด้านสังคม

จำนวนประชากรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด แยกตามเพศ อายุ และความหนาแน่น ของครอบครัว ดังนี้

ตารางที่ 1 จำนวนประชากรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด แยกตามเพศ อายุ และความหนาแน่น ของครอบครัว

ช่วงอายุ	ชาย (คน)	หญิง (คน)	รวม (คน)	จำนวนครัวเรือน	
				หมู่ที่	หลัง
น้อยกว่า 1 ปีเต็ม	11	8	19	1	221
1 ปีเต็ม - 2 ปี	23	13	36	2	50
3 ปีเต็ม - 5 ปี	80	67	147	3	87
6 ปีเต็ม - 11 ปี	181	162	343	4	28
12 ปีเต็ม - 14 ปี	94	79	173	7	137
15 ปีเต็ม - 17 ปี	109	92	201	8	175
18 ปีเต็ม - 50 ปี	271	206	477	10	202
26 ปีเต็ม - 49 ปีเต็ม	754	750	1,504		
50 ปีเต็ม - 60 ปีเต็ม	199	242	441		
มากกว่า 60 ปี เต็มขึ้นไป	206	232	438		
<b>รวมทั้งหมด</b>	<b>1,928</b>	<b>1,851</b>	<b>3,779</b>	<b>7</b>	<b>900</b>

ที่มา : การประมวลผลความจำเป็นพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (จปฐ. 2) พ.ศ. 2554

### ด้านการศึกษา ศาสนา ประเพณีและวัฒนธรรม

โรงเรียนประถมศึกษาทั้งหมด 3 แห่ง ขยายโอกาสถึงมัธยมศึกษาปีที่ 3 มี 1 แห่ง  
คือ โรงเรียนบ้านโคกสะอาด ศรีบูรพาโรงเรียนประถมศึกษา มี 2 แห่ง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก  
จำนวน 1 แห่ง



## สถาบันและองค์กรทางศาสนา

ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ โดยมีพระธรรมคำสอนของพุทธศาสนา เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวทางจิตใจ โดยมีวัด 5 แห่ง, มีสำนักสงฆ์ 2 แห่ง

ประเพณีประจำท้องถิ่น ได้แก่ประเพณี สงกรานต์ ที่นิยมปฏิบัติกันทุกปี เริ่ม ตั้งแต่ 12-15 เมษายน ของทุกปี ประเพณีบุญเบิกบ้าน ประเพณีเข้าพรรษา

### ด้านสาธารณสุข

โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล โลกสะอาด/หมู่บ้าน 1 แห่ง

### ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

สถานีตำรวจชุมชน 1 แห่ง มีศูนย์อาสาสมัครป้องกันฝ่ายพลเรือน (อปพร.)

ตำบล โลกสะอาด จำนวน 34 คน

### ด้านการเมือง การบริหาร

องค์การบริหารส่วนตำบล โลกสะอาด ได้มีการเผยแพร่ข่าวสารโดยการ ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชน ได้เข้าใจในเรื่องการเมือง และ การปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยเปิด โอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการทำกิจกรรม

การเมืองต่าง ๆ เช่น การเลือกตั้งทุกระดับ ในส่วนของการบริหารก็ได้เปิด โอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการบริหารงานของอบต. เช่น การวางแผนพัฒนาอบต. การจัดทำงบประมาณ รายจ่ายประจำปี เป็นต้น

### ข้อมูลเกี่ยวกับศักยภาพของท้องถิ่น

#### ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล

##### 1. จำนวนบุคลากร จำนวน 29 คน

ตำแหน่งในส่วนสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน

10 คน

ตำแหน่งในด้านการคลัง	จำนวน 5 คน
ตำแหน่งโยธา	จำนวน 7 คน
ตำแหน่งในส่วนการศึกษา	จำนวน 6 คน
ตำแหน่งในส่วนสวัสดิการสังคม	จำนวน 1 คน

##### 2. ระดับการศึกษา

ประถมศึกษา	จำนวน 4 คน
มัธยมศึกษา/อาชีวศึกษา	จำนวน 11 คน

ปริญญาตรี  
สูงกว่าปริญญาตรี

จำนวน 9 คน  
จำนวน 5 คน

ศักยภาพของชุมชนและพื้นที่  
การรวมกลุ่มของประชาชน

กองทุนหมู่บ้าน	15 กลุ่ม
กลุ่มอาชีพ	24 กลุ่ม
กลุ่มอื่น ๆ	10 กลุ่ม

## 5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษากการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วน โลก สะอาด อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี มีงานวิจัย ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

จตุพร ผ่องสุข (2550 : 31) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของ

องค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง อำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด การศึกษาครั้งนี้ มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษา การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล เปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของ องค์การบริหารส่วนตำบล

ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนโดยรวมและจำแนกตามระดับการศึกษาและรายได้ต่อเดือนมีความคิดเห็นด้วยเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง ประชาชนที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นด้วยเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลไม่แตกต่างกัน แต่ประชาชนที่มีรายได้ที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นด้วยโดยรวมและรายด้าน 2 ด้าน คือ ด้านหลักความโปร่งใส และด้านหลักความคุ้มค่า แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า การบริหารงบประมาณ ไม่โปร่งใส การแก้ไขปัญหาไม่ทันต่อความต้องการของประชาชน ส่วนข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล อนาคต ควรจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นธรรม ควรแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอย่างรวดเร็ว ควรจัดเวทีประชาคมเพื่อรับฟังปัญหาและความต้องการของประชาชน รักษาสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน โดยสรุปประชาชนในเขตพื้นที่

องค์การบริหารส่วนตำบลโลกสว่าง อำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลโลกสว่าง มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับปานกลาง โดยประชาชนที่มีรายได้แตกต่างกัน มีความเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลโลกสว่างแตกต่างกัน ซึ่งข้อสรุปที่ได้สามารถใช้ประโยชน์ต่อการปรับปรุง

อภิชาติ โชติชัยवालกุล (2550 : 34) ได้ศึกษาหลักธรรมาภิบาลกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลกรณีศึกษาเขตอำเภอหนองหญ้าไซ จังหวัดสุพรรณบุรี

จากการวิจัยพบว่า พนักงานส่วนตำบลและนักการเมืองท้องถิ่นมีความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลกับการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลกรณีศึกษาอำเภอหนองหญ้าไซ จังหวัดสุพรรณบุรี ทั้ง 6 ด้านอยู่ในระดับมาก แต่เมื่อมองเป็นรายข้อก็ยังพบว่าระดับความคิดเห็นจะอยู่ในระดับมากทุกๆ ข้อแสดงว่าพนักงานส่วนตำบลและนักการเมืองท้องถิ่นมีความระมัดระวังความเข้าใจในการหลักธรรมาภิบาลกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดีเพื่อเป็นประสิทธิผลของการทำงานภายในองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความเข้มแข็งและสอดคล้องตามแนวคิดของหลักธรรมาภิบาลจึงควรมีการส่งเสริมให้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานนอกจากนี้เมื่อทำการเปรียบเทียบระดับความคิดเห็น

เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลกับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแยกเป็นรายข้อจำแนกตามตำแหน่ง เพศ อายุ พบว่าแตกต่างกันตามหลักนิธิธรรมและหลักการมีส่วนร่วมแสดงว่าตำแหน่งหน้าที่ เพศ อายุส่งผลต่อระดับความคิดเห็นต่อหลักการธรรมาภิบาลกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนระดับการศึกษาและระยะเวลาในการทำงานพบว่าไม่แตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 แสดงว่าระดับการศึกษาและระยะเวลาการทำงาน ไม่ส่งผลต่อความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถที่จะเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับพนักงานส่วนตำบลกับนักการเมืองท้องถิ่นหลักธรรมาภิบาลในหลักนิธิธรรมและหลักการมีส่วนร่วมเพื่อนำความรู้ความสามารถที่ได้รับไปใช้ในการพัฒนาองค์กรต่อไป

ฉัตรยุพิน บ่ายเที่ยง (2552 : 34) การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับการรับรู้ของพนักงานด้านการบริหารจัดการ โดยหลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอท่าช้าง จังหวัดสิงห์บุรี และเพื่อจัดทำแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการโดยหลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอ ท่าช้าง จังหวัดสิงห์บุรี กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยคือ พนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอท่าช้าง จังหวัดสิงห์บุรี จำนวน 86 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถาม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน โดยใช้โปรแกรมประมวลผลข้อมูลทางสถิติ

ผลการวิจัยพบว่า ระดับการรับรู้ของพนักงานด้านการบริหารจัดการ โดยหลักธรร

มาภิบาล ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอท่าช้าง จังหวัดสิงห์บุรี โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน อยู่ในระดับมาก 5 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย ดังนี้ ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักนิติธรรม และด้านที่มีค่าเฉลี่ยปานกลาง คือ ด้านหลักการมีส่วนร่วม และได้จัดทำแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการ โดยหลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอท่าช้าง จังหวัดสิงห์บุรี โดยกำหนดยุทธศาสตร์แนวทางการพัฒนาด้านหลักการมีส่วนร่วม 5 ยุทธศาสตร์ คือ 1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมในการกำหนดนโยบาย 2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมในการวางแผน 3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมในการตัดสินใจ 4) ยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมในการทำงานและพัฒนางาน 5) ยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมในการประเมินผลการดำเนินงาน

ทรงชัย นกขมิ้น (2552 : 56) ได้ศึกษาเรื่อง การพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล

ขององค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการ ผลการวิจัยพบว่า ระดับความเป็นธรรมาภิบาลในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการ อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้านของความเป็นธรรมาภิบาลในการพัฒนาท้องถิ่นพบว่า การพัฒนาตามหลักความคุ้มค่ามากที่สุด และน้อยที่สุดคือ การพัฒนาตามหลักการมีส่วนร่วม และประชาชนที่มีอายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ เขตพื้นที่ที่อาศัย และระยะเวลาพานักอาศัยในชุมชนต่างกัน มีความคิดเห็นต่อระดับความเป็นธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่แตกต่างกัน ส่วนประชาชนที่มีเพศแตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อระดับความเป็นธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

เจนยุทธ์ อุ้นเจริญวิสิณ (2553 : 35) ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลสมเด็จ อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์. มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาและเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักความคุ้มค่า และเพื่อรวบรวมข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลสมเด็จ อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์

ผลการศึกษาปรากฏดังนี้ 1. ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลสมเด็จ โดยรวมและจำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้เฉลี่ยต่อเดือน เห็นว่าปัญหาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลสมเด็จ อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมและรายด้านทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง คือ ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักความโปร่งใส และด้านหลักความคุ้มค่า 2. ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลสมเด็จ ที่มี เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้เฉลี่ยต่อเดือน แตกต่างกัน เห็นว่าปัญหาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลสมเด็จ อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมและรายด้านทุกด้านไม่แตกต่างกัน ( $p > .05$ ) โดยสรุป ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลสมเด็จ ที่มี เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้เฉลี่ยต่อเดือน แตกต่างกัน เห็นว่ามีปัญหาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลสมเด็จ อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมและรายด้านทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง ไม่แตกต่างกัน ดังนั้น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและบุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องควรรักษาไปเป็น ข้อเสนอเทศในการวางแผนปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานของเทศบาลตำบลสมเด็จตามหลักธรรมาภิบาล ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ช่อทิพย์ เกษรทอง. (2553 : 33) การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาสภาพการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอขามเฒ่าบุรีรัมย์ จังหวัดกำแพงเพชร 2) เพื่อศึกษาปัญหาการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอขามเฒ่าบุรีรัมย์ จังหวัดกำแพงเพชร 3) เพื่อหาแนวทางการพัฒนาการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอขามเฒ่าบุรีรัมย์ จังหวัดกำแพงเพชร วิจัยแบ่งเป็น 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ 1 และขั้นตอนที่ 2 ศึกษาสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอขามเฒ่าบุรีรัมย์ จังหวัดกำแพงเพชร กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย จำนวน 242 คน ขั้นตอนที่ 3 การหาแนวทางการพัฒนาการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอขามเฒ่าบุรีรัมย์ จังหวัดกำแพงเพชร โดยศึกษาจากผู้เชี่ยวชาญด้านธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 17 คน

ผลการวิจัย พบว่า 1. สภาพการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอขามเฒ่าบุรีรัมย์ จังหวัดกำแพงเพชร อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ด้านการบริการประชาชน และด้านบริหารจัดการ อยู่ในระดับน้อย 2. ปัญหาการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอขามเฒ่าบุรีรัมย์



จังหวัดกำแพงเพชร อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ด้านการบริการประชาชนและด้านบริหารจัดการ อยู่ในระดับมาก 3. แนวทางการพัฒนาการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเขาฉกรรจ์บุรี จังหวัด

กำแพงเพชร 3.1 ด้านการบริหารจัดการ ผู้บริหารอปต.และพนักงานส่วนตำบล ควรมีการให้ความรู้ประชาชนเกี่ยวกับการทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณ ตลอดจนการจัดเวทีประชาคมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในทุกเรื่อง 3.2. ด้านการบริการประชาชน ผู้บริหารอปต. ควรมีการจัดประชุมพนักงานก่อนจะดำเนินงานหรือโครงการต่างๆ เพื่อให้การทำงานเป็นไปในทิศทางเดียวกันและมีช่องทางการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารหลายๆ ช่องทาง

ประดิษฐ์ อุคำ. (2554 : 46) การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลนิคมคำสร้อย และ 2) ศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลนิคมคำสร้อย อำเภอนิคมคำสร้อย จังหวัดมุกดาหาร กลุ่มตัวอย่าง คือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตำบลนิคม คำสร้อย จำนวน 382 คน ได้มาโดยการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างตามตารางสำเร็จรูปของเครจซ์และมอร์แกน ทำการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย โดยวิธีการจับสลาก เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ ที่ผู้ศึกษาได้สร้างขึ้น มีความเชื่อมั่น .93 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ยและค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ผลการศึกษา พบว่า 1. ระดับความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลนิคม คำสร้อยโดยรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าด้านที่ค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านการใช้หลักนิติธรรม รองลงมา ได้แก่ ด้านการใช้หลักคุณธรรม ด้านการใช้หลักความโปร่งใสและด้านการใช้หลักความคุ้มค่า ตามลำดับ 2. ข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ของเทศบาล ตำบลนิคมคำสร้อยตามลำดับความสำคัญ คือ ควรวางกฎ ระเบียบและข้อบังคับการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ควรกำกับดูแลให้มีการถือปฏิบัติตามกฎ ระเบียบและข้อบังคับของเทศบาล ควรให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจและเป้าหมายของเทศบาล ควรเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะประกอบการตัดสินใจของคณะผู้บริหารเทศบาล ควรประชุมชี้แจงรายละเอียดของงบประมาณและบริหารงบประมาณอย่างโปร่งใสและควรเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข่าวสารของเทศบาลให้มีประสิทธิภาพ

ปริชา เฟิงกุ. (2554 : 32) การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอไทรงาม จังหวัดกำแพงเพชร 2) เปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอไทรงาม จังหวัดกำแพงเพชร จำแนกตามขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล และ 3) หาแนวทางการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอไทรงาม จังหวัดกำแพงเพชร กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไทรงาม จำนวน 400 คน และผู้ให้ข้อมูลในการสนทนากลุ่ม จำนวน 14 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสอบถาม และการสนทนากลุ่ม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ การแจกแจงความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการทดสอบที

ผลการวิจัยพบว่า 1. ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอไทรงาม จังหวัดกำแพงเพชร โดยภาพรวมและรายด้านมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง เรียงตามลำดับค่าเฉลี่ยสูงสุด ได้แก่ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักการมีส่วนร่วม และด้านหลักความคุ้มค่า 2. การเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอไทรงาม จังหวัดกำแพงเพชร จำแนกตามขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า โดยภาพรวมและรายด้าน องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงบประมาณตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 3. แนวทางการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอไทรงาม จังหวัดกำแพงเพชร

3.1 ด้านหลักนิติธรรม พบข้อเสนอแนะที่สำคัญคือ ให้ประชาชนหรือตัวแทนประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณอย่างแท้จริง

3.2 ด้านหลักคุณธรรม พบข้อเสนอแนะที่สำคัญคือ เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นและนำข้อคิดเห็นนั้นมาปฏิบัติให้เห็นเป็นรูปธรรม 3.3 ด้านหลักความโปร่งใส พบข้อเสนอแนะที่สำคัญคือ องค์การบริหารส่วนตำบลควรมีการประชาสัมพันธ์ รายรับ – รายจ่าย หรือข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มากขึ้นและทั่วถึง เช่น การแจกเอกสาร ให้ประชาชนทุกคนครบถ้วน การออกเสียงตามสาย ทุกเช้า – เย็น ฯลฯ 3.4 ด้านหลักการมีส่วนร่วม พบข้อเสนอแนะที่สำคัญคือ องค์การบริหารส่วนตำบลควรนำ

ข้อเสนอเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการในการจัดทำแผนพัฒนาของประชาชนบรรจุไว้ใน  
แผนพัฒนาเพื่อรอการแก้ไข 3.5 ด้านหลักความรับผิดชอบ พบข้อเสนอแนะที่สำคัญคือ  
ผู้บริหารต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในการนำปัญหา ความต้องการของประชาชนไป  
ดำเนินการอย่างเต็มกำลังความสามารถ ต้องรับผิดชอบต่อโครงการ/กิจกรรม ดำเนินการให้  
เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน 3.6 ด้านหลักความคุ้มค่า พบ  
ข้อเสนอแนะที่สำคัญคือ กำหนดสัดส่วนการจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์ของสำนักงาน โดยเปรียบเทียบ  
งบประมาณเกี่ยวกับการลงทุนในการดำเนิน โครงการ รวมถึงควบคุมการเบิกจ่ายวัสดุต่าง ๆ  
อย่างเคร่งครัด มีการให้รางวัลกรณีที่สามารถลดค่าใช้จ่าย ให้ประหยัดได้เมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

## 6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และดัดแปลงจากกรอบแนวคิดของ (พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (2546:37)) ผู้วิจัยได้สรุปกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ การพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล โลกสะอาด อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี ได้แก่



แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย