

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลไชยบุรี อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครพนม ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้าน ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล
2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
4. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
5. คณะกรรมการหมู่บ้าน
6. องค์การบริหารส่วนตำบล
7. องค์การบริหารส่วนตำบล ไชยบุรี
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. กรอบแนวคิดของการวิจัย

#### แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

##### 1. ความเป็นมาของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดการปกครองที่มีมาแต่โบราณ นับตั้งแต่สมัยเพลโต (Plato) และอริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์หลายท่านได้พยายามที่จะค้นหารูปแบบการปกครองที่ดี แต่ก็ยังไม่ได้ความหมายและขอบเขตที่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าวิวัฒนาการของรูปแบบอบิบาลที่ดีเกิดขึ้นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อมีการค้นหารูปแบบการปกครองที่สามารถนำประเทศไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตกของประเทศที่เพิ่งได้รับการปลดปล่อย จากอาณานิคมและสามารถฟื้นฟูประเทศจากความเสียหายภายหลังจากสงคราม นักวิชาการส่วนใหญ่ต่างเห็นพ้องกันว่าแนวทางการบริหารภาครัฐที่เป็นอยู่ไม่สอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมโลกที่ปรับเปลี่ยนตลอดเวลาและมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปและปรับปรุงรูปแบบการปกครองใหม่ ในช่วงเวลาดังกล่าวมีองค์ระหว่างประเทศที่สำคัญๆ เช่น ธนาคารโลก

(World bank) และกองทุนนานาชาติได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนและพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองที่ดี หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “Good governance” หรือ “ธรรมาภิบาล” ปัจจุบันธรรมาภิบาลถูกนำมาใช้เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในนโยบายขององค์กรระหว่างประเทศหลาย ๆ องค์กร นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการและนักปฏิบัติส่วนหนึ่งนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปขยายผลใช้กับการปรับโครงสร้างและกระบวนการทั้งในองค์กรของรัฐ และธุรกิจ ในขณะที่นักวิชาการบางส่วนได้นำเอาธรรมาภิบาลไปใช้ในความหมายที่ใกล้เคียงกับความหมายของคำว่า

Government หรือการปกครองที่หมายถึงรัฐบาล หลักการของธรรมาภิบาลสามารถจะดำรงอยู่ได้ถึงแม้ว่าจะมีรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับหรือไม่ก็ตามธรรมาภิบาลเป็นมิติใหม่ที่เน้นบทบาทของผู้บริหารในการที่จะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบ สามารถประเมินผลงานได้อย่างชัดเจน และมีการแข่งขันเพื่อการจัดการบริหารที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่งเกี่ยวกับการมีธรรมาภิบาล คือ การมีรัฐบาลที่มาจากระบบประชาธิปไตยไม่ได้หมายความว่าจะไปสู่การมีธรรมาภิบาลเสมอไปหากแต่รัฐบาลประชาธิปไตยนั้นเป็นพื้นฐานที่ดีที่ช่วยสนับสนุนให้นำไปสู่การมีธรรมาภิบาลได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้ การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่จะได้ผลดีนั้นต้องมีการบริหารจัดการที่ดีทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจของผู้ปฏิบัติการในทุกระดับ และธนาคารโลกได้มีความเห็นไปในแนวเดียวกันที่ว่า การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อควบคุมสังคมโดยสัมพันธ์กับการพัฒนาการทางด้านเศรษฐกิจให้มีความความชอบธรรมและความโปร่งใสในการปฏิบัติการจะเป็นตัวตัดสินว่าการจัดการนั้นดีหรือไม่ (สถาบันพระปกเกล้า. 2545 : 5-6)

## 2. ประวัติการใช้ธรรมาภิบาลในภาษาไทย

กรณีธรรมาภิบาล สามารถแปลความหมายได้อย่างตรงไปตรงมาว่า “การปกครองที่ดี” แล้ว คำนี้มีใช้คำศัพท์ใหม่สำหรับสังคมไทย ทว่านับตั้งแต่่วงวิชาการไทยมีการกล่าวอ้างถึงธรรมาภิบาล ที่เป็นคำไทยนั้น พบว่า นักวิชาการไทยมีการเลือกใช้คำที่แตกต่างกันอย่างแพร่หลาย ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากความหมายในการขยายคำว่าธรรมาภิบาลให้ครอบคลุมถึงส่วนต่าง ๆ ของสังคมที่แตกต่างกันไป

เมื่อแรกที่มีการอ้างถึง Governance ตามความหมายที่ใช้กันในวงวิชาการต่างประเทศนั้น คำว่า Governance ถูกใช้แบบทับศัพท์ในหนังสือแสดงเจตจำนงกู้เงิน จำนวน 17 พันล้านดอลลาร์สหรัฐจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งภายหลังจากการแสดงเจตจำนงของรัฐบาลไทยนี้เองที่ทำให้นักวิชาการกลุ่มต่าง ๆ เริ่มหันมาสนใจ Governance ในบริบทของสังคมไทยมากขึ้น

เริ่มจากที่ประชุมคณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นกลุ่มแรก ที่บัญญัติคำไทยขึ้นใช้แทนคำว่า Governance โดยระบุในจดหมายปิดผนึกถึงรัฐบาลไทยเป็นการกระตุ้นให้นำหลักการ Governance มาใช้เพื่อจัดการกับวิกฤติเศรษฐกิจ ทั้งนี้จะต้องเป็นหลักการที่แสดงว่าประชาชนสามารถควบคุม ตรวจสอบ ถ่วงดุลการดำเนินการของภาครัฐได้ และแสดงว่าประชาชนต้องการสร้างประชาสังคมที่เข้มแข็ง ซึ่งในจดหมายฉบับดังกล่าวใช้คำว่า “ธรรมรัฐ” เป็นคำไทยแทนคำว่า Governance

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ หนึ่งในผู้เข้าร่วมประชุมและเป็นที่ยอมรับของที่ประชุม ว่าเป็นคนแรกที่แปล Governance เป็นภาษาไทยว่าธรรมรัฐ อธิบายว่า “ธรรมรัฐ” หมายถึง การบริหารกิจการของบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิของทุกคนพลเมืองอย่างเสมอกัน มีระบบตัวแทนประชาชนที่สะท้อนความต้องการของทุกคน ได้อย่างเที่ยงตรง มีรัฐบาลที่ไม่ถืออำนาจเป็นธรรมแต่ใช้อำนาจอย่างที่ประชาชนจะตรวจสอบได้ รัฐบาลเองก็มีความเอื้ออาทรต่อผู้คนสามัญเป็นอาภรณ์ประดับคน ไม่ดูถูกประชาชนด้วยการเอาความเท็จมาให้ และมีอารยะพอที่จะแสดงความรับผิดชอบหากบริหารงานผิดพลาดหรือไร้ประสิทธิภาพ” (คณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2540 : 45)

ธีรยุทธ บุญมี (2536 : 5) ใช้คำว่า “ธรรมรัฐ” เป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวาง (จนหลายคนเข้าใจผิดคิดว่าธีรยุทธเป็นเจ้าของคำศัพท์ธรรมรัฐ) โดยการเปิดเผยลงข่าวเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2541 เรียกร้องให้รัฐบาลนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีขณะนั้น สร้าง “ธรรมรัฐแห่งชาติ” หรือ Governance โดยการระดมผู้ทรงคุณวุฒิผู้นำสถาบันหลัก และเครือข่ายทางสังคมมาร่วมกันแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจไทย จากที่กล่าวถึงประวัติความเป็นมาของ Good governance ทั้งหมดซึ่งเป็นคำที่ใช้ในภาษาอังกฤษ แต่เมื่อนำมาแปลเป็นคำภาษาไทย ก็มีนักวิชาการหลายท่าน ได้แสดงทัศนะ ไว้เป็นภาษาไทย ซึ่งมีหลายคำด้วยกัน เช่น ธรรมภิบาล ธรรมรัฐ การบริหารจัดการ บ้านเมืองที่ดี เป็นต้น จึงเป็นที่สับสนกันเล็กน้อยว่าจะใช้คำนิยามศัพท์ไหนถึงจะเหมาะสม และถูกต้อง ดังนั้นในวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะขอใช้ คำว่า ธรรมภิบาล เป็นคำนิยามศัพท์ตลอดเนื้อหาทั้งหมด เพื่อ ไม่ให้เกิดความสับสนในการทำความเข้าใจ

### 3. ความหมายของธรรมภิบาล

องค์กรและบุคคลสำคัญที่มีบทบาทในการส่งเสริมธรรมภิบาล ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

คณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2540 : 23) นิยามธรรมภิบาลว่า หมายถึง การบริหารกิจการของบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิของ

ผู้คนพลเมืองอย่างเสมอกันมีระบบตัวแทนประชาชนที่สะท้อนความคิดของผู้คนได้เที่ยงตรง มีรัฐบาลที่ถืออำนาจเป็นธรรมแต่ใช้อำนาจอย่างที่ประชาชนจะตรวจสอบได้โดยอาศัย สื่อมวลชนเสรีตัวรัฐบาลเองก็มีความเอื้ออาทรต่อผู้คนสามัญเป็นอาภรณ์ประดับตน ไม่ดูถูกประชาชนด้วยการเอาความเท็จมาให้ และมีอารยะพอที่จะแสดงความรับผิดชอบหากบริหารงาน ผิดพลาดหรือไร้ประสิทธิภาพ

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541 : 8) ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่า การที่กลไกของรัฐ ทั้งการเมืองและการบริหารมีความแข็งแกร่งมีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบต่อ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก

ลิขิต ชีรวะลิน (2540 : 8) ให้คำนิยามธรรมาภิบาล หมายถึง กระบวนการปกครอง บริหารที่อาศัยปรัชญาหลักการที่ต้องเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อประเทศชาติ และสังคม มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาของสังคม และนำมาซึ่งความเจริญในด้านต่าง ๆ

อรพินท์ สพฤกษ์ชัย (2541 : 6) พยายามรวมเอาคำว่ารัฐและประชาชนเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อใช้แทน ธรรมาภิบาล คือใช้คำว่า “กลไกประชารัฐที่ดี” และอธิบายว่า การที่ประชาชนใน สังคมได้รับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพจากหน่วยงานราชการ ประเทศมีศักยภาพในการกำหนด หรือดำเนินนโยบายของวิชาการและเหตุผล การบริหารการคลังของประเทศประสบความสำเร็จและคำว่า “ประชารัฐ” นี้เองที่ถูกเลือกใช้แทน ธรรมาภิบาล

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2541 : 13) ให้คำนิยามธรรมาภิบาลว่า หมายถึงการปกครอง บำรุงรักษาสังคมบ้านเมืองที่ดี อันหมายถึงการจัดการบริหารสังคมที่ดี ในทุก ๆ ด้านและทุกระดับ รวมถึงการจัดระบบองค์กรและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์กรของรัฐและรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล (Independent Organizations) องค์กรเอกชน ชมรม และสมาคมเพื่อ กิจกรรมต่าง ๆ นิติบุคคลภาคเอกชน และภาคประชาสังคม (Civil Society)

ประเวศ วะสี (2545 : 18) อธิบายว่า การที่สังคมจะประกอบด้วยภาคสำคัญ ๆ 3 ภาค คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน เมื่อพิจารณาถึงธรรมาภิบาลก็จะรวมถึง ความโปร่งใส ความถูกต้องของสามภาคดังกล่าว ธรรมาภิบาลในทัศนะของ ประเวศ วะสี จึงเป็นเสมือนพลังผลักดันที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ

อานันท์ ปันยารชุน (2541 : 16) กล่าวถึง ธรรมาภิบาลว่า เป็นผลลัพธ์ของการ จัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีผลประ โยชน์ร่วมกันได้กระทำ

ลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

รัชต์วรรณ กาญจนปัญญาคม (2550 : เว็บบไซต์) กล่าวว่า ธรรมนูญ หมายถึง แนวคิดที่จะทำให้ทุกคนในสังคมเชื่อมโยงเข้าสู่ระบบการบริหารจัดการ แทนที่การบริหารจัดการแบบเดิมที่สมาชิกของสังคมปล่อยให้การบริหารจัดการเป็นเรื่องของผู้ที่ดำเนินการทุกอย่างไปตามความเห็นของคณะผู้บริหาร

วีระ ไชยธรรม (2549 : เว็บบไซต์) กล่าวว่า ธรรมนูญ หมายถึง เครื่องมือสำหรับการบริหารจัดการที่จะสร้างสังคมรูปแบบใหม่ สร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยขึ้น โดยเปิดทางให้ทุกคนเป็นเจ้าของสังคมร่วมกัน

สรุป ธรรมนูญ หมายถึง การปกครองที่ดี เหมาะสมและเป็นธรรมที่ใช้ในการธำรงรักษาบ้านเมืองและสังคม เป็นการบริหารจัดการที่จะทำให้งานสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยยึดหลักนิติธรรม คุณธรรม โปร่งใส มีส่วนร่วม รับผิดชอบ และคุ้มค่า

#### 4. องค์ประกอบของธรรมนูญ

องค์ประกอบของธรรมนูญมีดังนี้

##### 4.1 องค์ประกอบของธรรมนูญ

มนตรี กนกวารี (2549 : 1-60) ได้เขียนบทความรัฐธรรมนูญกับการวางรากฐานธรรมนูญ ซึ่งหลักใหญ่ใจความของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในบางมาตราได้สะท้อนให้เห็นแนวคิดและคุณค่าในเรื่องธรรมนูญ และรองรับต่อแนวทางในการสร้างธรรมนูญทั้ง 6 ด้านที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ดังนี้

4.1.1 นิติธรรม (Rule of Law) หลักการการปกครองภายใต้กฎหมายที่ครอบคลุมไปถึงเรื่องการตรากฎหมายให้ทันสมัยและเป็นธรรมรวมทั้งเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจในการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว อาทิ

1) สถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ : มาตรา 6 รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันบังคับใช้ไม่ได้ - หน้าที่ของบุคคลในการปฏิบัติตามกฎหมาย : มาตรา 67 บุคคลมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย



2) การรับ โทษทางกฎหมาย : มาตรา 32 บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

4.1.2 หลักคุณธรรม (Virtues) การยึดมั่นในเรื่องความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติกับคนในสังคม ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ได้สะท้อนถึงคุณค่า (Values) ที่ดีงามของมนุษย์ อาทิ

1) การคุ้มครองและสร้างหลักประกันสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ : มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกระดับ ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ; มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ โดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง; มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

2) จริยธรรมและคุณธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง : มาตรา 110 การห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งหน้าที่ หรือรับสัมปทาน และเงินหรือผลประโยชน์ ของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ

3) มาตรการลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ขาดจริยธรรมและคุณธรรม : มาตรา 303 การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ; มาตรา 308 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

4.1.3 หลักความโปร่งใส (Transparency) การปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และมีกระบวนการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและตรวจสอบความถูกต้องได้ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว อาทิ

1) กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจ : โดยองค์กรหลายองค์กร เช่น มาตรา 291 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตแห่งชาติ ; มาตรา 308 ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา

2) ระบบการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร : โดยสร้างหลักประกันสิทธิที่จะได้รับข้อมูลหรือข้อมูลข่าวสาร เช่น มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้ส่วนเสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตน หรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

4.1.4 หลักการมีส่วนร่วม (Participation) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นต่อการตัดสินใจขององค์กร ซึ่งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้คุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน อาทิ

1) การคุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐ : โดยสร้างหลักประกันในเรื่องสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐ เช่น มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ; มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

2) การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน : โดยการสร้างกระบวนการทางการเมืองของภาคพลเมือง เช่น มาตรา 214 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 มาตรา 286 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น

หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง มาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

4.1.5 หลักความรับผิดชอบ (Accountability) การสำนึกในความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และเคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง โดยที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบขององค์กรรัฐหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญในการทำงานเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนรวม การสร้างระบบการรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง เช่น

1) การกำหนดกรอบของรัฐ บุคลากรของรัฐ และองค์กรในรัฐธรรมนูญในการทำงานตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะ เป็นหลักประกันในการทำงานของรัฐที่จะต้องตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนรวม เช่น หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ; มาตรา 70 บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และ ให้บริการแก่ประชาชน ; มาตรา 200 วรรคสอง ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย

2) การสร้างระบบการรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง การสร้างกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและเคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง เช่น มาตรา 214 วรรคแรก ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าในกิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้ วรรคสอง การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่ง ซึ่งมีเรื่องที่ขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ ในการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะจะกระทำมิได้ วรรคเจ็ด การออกเสียงประชามติตามมาตรา นี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น

4.1.6 หลักความคุ้มค่า (Effectiveness) การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ในการกำหนดกรอบหน้าที่ของบุคลากรใน



ภาครัฐ และการปรับเปลี่ยน โครงสร้างองค์กรภาครัฐ โดยมุ่งเน้นให้มีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ

1) การกำหนดกรอบหน้าที่ของบุคลากรภาครัฐ โดยมุ่งเน้นในการทำหน้าที่ ของบุคลากรในภาครัฐ เช่น มาตรา 70 บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และ ให้บริการแก่ประชาชน

2) การสร้างเครื่องมือของรัฐในการปรับโครงสร้างระบบราชการ เพื่อ ตอบสนองในเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน ได้กำหนดให้การจัดตั้ง กระทรวง ทบวง กรม เป็นไปตามแนวทางที่สร้างกลไกให้รัฐบาลในฐานะผู้กำหนดนโยบาย จะได้ปรับปรุงการบริหารภาครัฐให้ตอบสนองหลักความคุ้มค่า เช่น มาตรา 230 การจัดตั้ง กระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่โดยมีการกำหนดตำแหน่ง หรืออัตราของข้าราชการ หรือ ลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ วรรคสอง การรวมหรือการโอน กระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ทั้งนี้ โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่ง หรืออัตราของข้าราชการ หรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

#### 4.2 แนวคิดและองค์ประกอบของธรรมรัฐ

อานันท์ ปันยารชุน (2541: 12) ก็เป็นอีกบุคคลหนึ่งที่มีส่วนช่วยปลูกกระแส และผลักดันให้แนวคิดเรื่องธรรมรัฐเป็นที่รับรู้กันอย่างกว้างขวางในสังคมไทย ท่านเห็นว่า ธรรมรัฐ คือการปกครองบ้านเมืองและการบริหารที่มีประสิทธิภาพมีความเที่ยงธรรมเพื่อ ประโยชน์ส่วนรวมท่านเห็นด้วยกับองค์ประกอบของธรรมรัฐที่เสนอโดยธนาคารเพื่อการพัฒนา แห่งเอเชีย และได้ขยายความพร้อมทั้งเสนอองค์ประกอบเพิ่มเติมดังนี้

4.2.1 การทำงานอย่างมีหลักการและรับผิดชอบหมายความว่า การตัดสินใจ กระทำการใด ๆ หรือ มาตรการที่นำไปใช้ในการกระทำใด ๆ ก็ดี ต้องสามารถอธิบายโดยมี ข้อมูลให้บุคคลที่เกี่ยวข้องรับรู้ได้ว่าเหตุใดจึงตัดสินใจอย่างนั้น ซึ่งเมื่อมีการตัดสินใจไปแล้ว ผลออกมาอาจดีหรือไม่ดีก็ได้ แต่บุคคลต้องรับผิดชอบต่อการตัดสินใจของเขา ในประเด็นนี้ ไม่ใช่เรื่องของการถูกหรือผิดแต่ต้องการแสดงความโปร่งใสหรือความบริสุทธิ์ใจว่า มีปัจจัย อะไรที่นำไปสู่การตัดสินใจนั้น และเมื่อตัดสินใจแล้วก็สามารถอธิบายให้กับบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือผู้มีส่วนได้เสียทราบได้

4.2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชน เริ่มตั้งแต่การเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบาย เช่น การมีประชาพิจารณ์ ประชามติ การเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายในหมวดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การเข้าชื่อกันเพื่อดำเนินการให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากมีพฤติกรรมร้ายวผิดปกติ หรือส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ใช้อำนาจฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญและต่อกฎหมายอื่นๆ หรือแม้แต่การชุมนุมเดินขบวน เป็นต้น ทั้งหมดที่กล่าวมานี้คือการประกันว่าผู้อยู่ในตำแหน่งบริหารรวมทั้งข้าราชการ จะไม่ทำการละเมิดต่อการปกครอง แบบรัฐธรรมนูญ

4.2.3 ความสามารถคาดการณ์ได้ หมายถึง ความสามารถที่จะคาดการณ์ทำนายถึงความก้าวหน้า และการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ได้

4.2.4 ความโปร่งใส ธรรมนูญจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าทุกอย่างอยู่ภายใต้ระบบที่เต็มไปด้วยความน่าสะพึงกลัว หรือภายใต้อำนาจรัฐและระบบราชการที่สิ้นฟ้า โดยที่ประชาชนไม่มีสิทธิที่จะทราบข้อมูลข่าวสารมีกระบวนการปกครองและการบริหารที่ขาดความโปร่งใส มีการอ้างถึงความลับทางราชการอยู่เสมอ ประชาชนต้องตกอยู่ในภาวะจำยอม ไม่มีหนทางของการเรียกร้องความยุติธรรมหรือเรียกร้องสิทธิได้ ฯลฯ ตัวอย่างกรณีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2540 ที่ให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ได้ จากที่เมื่อก่อนคำว่า “ความลับทางราชการ” ถูกนำมาใช้เป็นข้ออ้างของบรรดาข้าราชการทั้งหลายในการที่จะไม่อนุญาตให้ประชาชนรับรู้หรือเข้าถึงเอกสารตลอดจนข้อมูลข่าวสารของหน่วยราชการแทบทุกแห่ง ทั้งนี้เพราะมีระเบียบและกฎหมายที่เอื้อต่อการให้ความคุ้มครองความลับของทางราชการ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองความลับในราชการ พ.ศ. 2488 เป็นต้น จนทำให้ทั้งสองฝ่ายคือ ทั้งข้าราชการและประชาชนยอมรับเป็นหลักการสำคัญว่า ประชาชนทั่วไปไม่มีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการหากรับรู้ได้ก็เป็นเพียงข้อยกเว้นของหลักการดังกล่าว ซึ่งก็ต้องอยู่ภายใต้ดุลยพินิจของข้าราชการระดับสูงของหน่วยงานนั้นๆ อีก นอกจากเป็นข้ออ้างในการกีดกันสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนแล้วความลับของทางราชการบางครั้งก็อาจเป็นช่องทางในการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ถูกไม่ควรได้อีกด้วย ดังที่มีผู้กล่าวว่า “ความลับอาจเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมได้” ในหลายประเทศจึงถือว่า “สิทธิในการรับรู้” (Right to know) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญเพื่อใช้ในการควบคุมตลอดจนตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบ้านเมืองให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามครรลองครองธรรม

4.2.5 หลักนิติธรรม หมายถึง การปกครองโดยกฎหมาย กล่าวคือบุคคลทุกคนเสมอภาคกันในกฎหมาย บุคคลจะต้องรับโทษเพื่อการกระทำผิดอันใดต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่า การกระทำนั้นเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และจะต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีจากศาล ยุติธรรมที่มีความเป็นอิสระในการชี้ขาดตัดสินคดี เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างบุคคลกับบุคคลด้วยกันเอง หรือระหว่างบุคคลกับรัฐ (ธานินทร์ กรัยวิเชียร, 2518 : 5) ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในระบบนี้ นอกจากการมีระบบกฎหมายที่มีความยุติธรรมต่อทั้งสังคมและต่อปัจเจกบุคคลแล้ว ผู้ใช้กฎหมาย เช่น ตุลาการ อัยการ ทนายความ ตำรวจ ฯลฯ จะต้องเป็นผู้มีคุณภาพและมีความเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง มีความเป็นอิสระที่ไม่ขึ้นต่อผลประโยชน์หรืออำนาจของคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด ในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยทั้งหลายจึงยอมรับกันว่า การที่รัฐเข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจการของเอกชนนั้น สามารถกระทำได้ และไม่ถือว่ากระทบกระเทือนต่อหลักการประชาธิปไตย หากการเข้ามาเกี่ยวข้องของรัฐนั้นเป็นการทำให้เกิดความยุติธรรมทางสังคมและประชาชนส่วนรวมได้ประโยชน์

#### 4.3 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2541 : 1-65) ได้เสนอธรรมาภิบาลซึ่งประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายที่ยุติธรรม ความเปิดเผยโปร่งใส การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคมกลไกการเมืองที่ชอบธรรม ความเสมอภาค ประสิทธิภาพและประสิทธิผลพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม และการมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ มีรายละเอียดดังนี้

4.3.1 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public participation) ประชาชนทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านสถาบันต่าง ๆ ที่มีอำนาจอันชอบธรรม

4.3.2 กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of law) การปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพกฎหมาย โดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรม และถูกบังคับใช้กับคนกลุ่มต่างๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

4.3.3 ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์กติกา มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระ (free flow of information) ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของทางราชการ ได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

4.3.4 การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus orientation) การตัดสินใจ ดำเนินนโยบายใดๆ ของภาครัฐ ต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคมให้เกิดเป็นความเห็นร่วมกัน (Broad consensus) บนพื้นฐานของสิ่งที่เป็น ประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม

4.3.5 กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political legitimacy) กระบวนการเข้าสู่ อำนาจทางการเมืองมีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม เช่น การได้มาซึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพ การมีคณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม การมีระบบราชการสุจริต โปร่งใสตรวจสอบได้ การมีกระบวนการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สิน ของนักการเมือง การมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทำหน้าที่ ไล่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่รัฐที่ร้ายวผิดปกติ

4.3.6 ความเสมอภาค (Equity) ประชาชนทุกคนมีความสามารถอย่าง เท่าเทียมกันในการเข้าถึงโอกาสต่างๆ ในสังคมเช่น โอกาสพัฒนาหรือมีความเป็นอยู่ที่ดี โดยรัฐ เป็นผู้จัดสรรสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการ โดยเท่าเทียมกัน

4.3.7 ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and efficiency) กระบวนการและสถาบันต่างๆ เช่น รัฐสามารถจัดสรรใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างคุ้มค่าและ เหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานที่รวดเร็วมี คุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

4.3.8 พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) การตัดสินใจใด ๆ ของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ ตนเองกระทำต่อสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงผลประโยชน์ที่จะ เกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลักและมีจิตใจเสียสละ เห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

4.3.9 การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic vision) การที่ผู้นำและประชาชนใน ประเทศมีวิสัยทัศน์ในการสร้างธรรมาภิบาลและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

#### 4.4 องค์ประกอบของหลักนิติธรรม

สถาบันราชประชาสมาสัย (2549 : 3-4) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของแต่ละหลักไว้ดังนี้

##### 4.4.1 หลักนิติธรรมประกอบด้วย

1) เผยแพร่ความรู้เรื่องกฎ ระเบียบของหน่วยงานแก่ผู้รับบริการและประชาชนทั่วไป

2) สร้างจิตสำนึกแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในการใช้กฎ ระเบียบด้วยความ  
ความเป็นธรรม

3) ทบทวน ปรับปรุง กฎ ระเบียบ และกระบวนการ การดำเนินการให้เป็น  
ธรรม และทันสมัยสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

#### 4.4.2 หลักคุณธรรมประกอบด้วย

- 1) กำหนดจรรยาบรรณของหน่วยงานและของข้าราชการ
- 2) จัดให้มีระบบการร้องเรียนในการให้บริหารของหน่วยงาน
- 3) รมรงค์ให้มีการใช้หลักคุณธรรมอย่างกว้างขวางและจริงจังในทุกระดับ  
จากระดับบริหารจนถึงระดับผู้ปฏิบัติตามทุกคน
- 4) จัดกิจกรรมที่ส่งเสริมความมีคุณธรรมของหน่วยงาน ตลอดจนประชาสัมพันธ์  
ผ่านสื่อต่าง ๆ ของหน่วยงานเพื่อสร้างจิตสำนึกในเรื่องนี้
- 5) สร้างระบบเครือข่ายการส่งเสริมหลักคุณธรรมระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ  
และกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

#### 4.4.3 หลักความโปร่งใสประกอบด้วย

- 1) การสำรวจความเห็นของผู้เกี่ยวข้องในภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน  
ภาคประชาชนเกี่ยวกับความโปร่งใสที่ต้องการ ได้รับจากหน่วยงาน
- 2) การสร้างจิตสำนึกในการปฏิบัติงานอย่างโปร่งใส สร้างวัฒนธรรมใหม่  
ในการทำงาน กระตุ้นและผลักดันให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูล  
ข่าวสาร และมีระบบให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้
- 3) ปรับปรุงระบบสารสนเทศและระบบการจัดเก็บเอกสาร ให้สะดวก  
ต่อการสืบค้น และเผยแพร่แก่ประชาชน
- 4) การจัดทำประกาศและคู่มือการขอรับบริการสำหรับประชาชน โดยระบุ  
ขั้นตอนและระยะเวลาการให้บริการที่ชัดเจน
- 5) การมีระบบการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล รับฟังความคิดเห็น  
จากบุคคลภายนอก ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนทั่วไป

#### 4.4.4 หลักความมีส่วนร่วมประกอบด้วย

- 1) ปรับปรุงกฎ ระเบียบ และกลไกการให้ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม
- 2) การกระจายอำนาจการบริหารงานในหน่วยงานหรือผู้ท้องถิ่น เพื่อส่งเสริม  
การมีส่วนร่วมของประชาชน



- 3) การรณรงค์เพื่อสร้างจิตสำนึกเรื่องการมีส่วนร่วมแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน
- 4) การสร้างหลักประกันความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้มีส่วนร่วม

#### 4.4.5 หลักความรับผิดชอบประกอบด้วย

- 1) ให้ผู้บังคับบัญชาเป็นแบบอย่างที่ดี มีมาตรฐานหรือข้อกำหนดกับความประพฤติ  
นักบริหาร สร้างความสำนึกเรื่องความรับผิดชอบของตนเอง (self-accountability) เช่น ใช้การมีส่วนร่วม  
ระบบการตรวจสอบ ระบบประเมินผลแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์
- 2) ส่งเสริมผู้มีความรู้ความสามารถ โดยใช้ระบบการให้รางวัลและระบบจูงใจ

#### 4.4.6 หลักความคุ้มค่าประกอบด้วย

- 1) สร้างจิตสำนึกแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในการประหยัดการใช้ทรัพยากร
- 2) ลดขั้นตอนการให้บริการ/การทำงาน
- 3) ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อลดต้นทุน/เพิ่มผลผลิต
- 4) กำหนดเป้าหมาย และมาตรฐานการทำงาน
- 5) มีระบบการติดตามประเมินผลเพื่อเปรียบเทียบความคุ้มค่าในการดำเนินการ

เรื่องต่าง ๆ

- 6) มีระบบการรายงานผลที่สอดคล้องกับระบบการประเมินผล
- 7) ใช้เทคนิคการบริหารงานแบบใหม่สำหรับบางงาน ที่หน่วยงานไม่ต้องทำเอง

เช่น การจ้าง เหมารปลูก, พนักงานทำความสะอาด เป็นต้น

### 4.5 หลักสำคัญของธรรมาภิบาล

สำนักนายกรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติ  
สำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยกำหนดเป็นระเบียบสำนัก  
นายกรัฐมนตรีว่า ด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ระบุถึง  
หลักสำคัญของธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลัก  
ความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า เน้นการกำหนดเป็นกรอบแนวทาง  
ให้แก่หน่วยราชการเพื่อถือปฏิบัติ มีรายละเอียด ดังนี้

4.5.1 หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมาย และกลุ่ข้อบังคับให้ทันสมัยและเป็น  
ธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมายและกลุ่  
ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำนาจใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

4.5.2 หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้  
เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติเพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุน

ให้ประชาชนพัฒนาตนเอง ไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพ สุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ

4.5.3 หลักความ โปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการ ให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

4.5.4 หลักความมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ

4.5.5 หลักความรับผิดชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

4.5.6 หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยตรงจูงใจให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2551 : 31-32) ได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลไว้ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่า การมีส่วนร่วมและหลักคุณธรรม ดังมีรายละเอียดดังนี้

1. หลักนิติธรรม หมายถึง กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีได้ มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบได้และได้รับการยอมรับจากประชาชน ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพหน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่างๆ มีส่วนร่วมในกรณีต่างๆ เผยแพร่กฎ ระเบียบ ข้อบังคับให้ประชาชนทราบ ใช้กฎหมายส่งเสริมให้เกิดความดีงาม บังคับใช้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ด้วยความยุติธรรม

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การรับร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด สังคมมีเสถียรภาพอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความ

มีระเบียบวินัย จัดกิจกรรมรณรงค์ปลูกฝังเรื่องคุณธรรมแก่ประชาชน ส่งเสริมการประกอบอาชีพสุจริตของประชาชน และใช้หลักคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล

3. หลักความโปร่งใส หมายถึงการสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือ สอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึงความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม เช่น แต่งตั้งประชาชนหรือคณะกรรมการชุมชนเป็นกรรมการจัดซื้อและจัดจ้าง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาชุมชน

5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การได้รับการยอมรับและความพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานและจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ แก้ไขปัญหาตรงกับความต้องการของประชาชน บุคลากร กระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน และรับข้อร้องเรียนจากประชาชน

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การใช้ปัจจัยการบริหารอย่างคุ้มค่า ประหยัด สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ วัสดุอุปกรณ์เหมาะสมกับภารกิจ วางแผนพัฒนา สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน ส่งเสริมให้ประชาชนดำรงชีวิตตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง และบริหารงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

โดยสรุป แนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบธรรมาภิบาลได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการที่ดีที่เป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมสังคมประชาธิปไตยในประเทศ โดยเฉพาะในประเทศไทยการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วยหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่า การบริหารงานตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

## แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

### 1. ความหมายของการบริหาร

การบริหารนั้นมีผู้อธิบายถึงความหมายไว้ต่าง ๆ กันตามแต่ทัศนคติ หรือแนวคิดทางการศึกษาของแต่ละบุคคล เช่น

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 : 5) ได้กล่าวว่า การบริหาร คือ การใช้ศาสตร์และศิลปะ นำเอาทรัพยากรด้านการบริหารงาน (Administrative resources) มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (Process of administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2540 : 112) อธิบายว่า การบริหาร คือการกระทำร่วมกันด้วยความตั้งใจของกลุ่มบุคคลอย่างร่วมแรงร่วมใจ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ร่วมกันอย่างมีเหตุผล

สุธี สุทธิสมบูรณ์ และสมาน รังสิโยภุชยณ์ (2542 : 1) ให้ความหมายไว้ว่า การบริการ หมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการปฏิบัติงาน (Method) เป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงาน

พิมพิมล พลเวียง (2543 : 14) ให้ความหมายของการบริหาร ว่าเป็นกระบวนการหนึ่งที่แสดงถึงการทำงานของมนุษย์ในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีความต่อเนื่องกัน โดยระดมทรัพยากรมนุษย์ และทรัพยากรทางสังคมเข้ามาร่วมดำเนินการด้วยกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ร่วมกัน องค์ประกอบพื้นฐานของการบริหาร ได้แก่ การวางแผน การจัดระบบในองค์การและผู้นำ เป็นต้น

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ (2549 : 66) กล่าวว่า การบริหารคือการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลอย่างเป็นกระบวนการ โดยใช้ทรัพยากรการบริหารเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน

ไซมอน (Simon, 1966 : 3) ให้ความหมายของการบริหารว่า หมายถึงกิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมมือกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างร่วมกัน

สรุปได้ว่า การบริหาร คือ การทำงานร่วมกันของกลุ่มคน โดยใช้ทรัพยากรการบริหาร ได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และวิธีการบริหารจัดการ โดยการใช้ศาสตร์และศิลป์

นำเอาทรัพยากรด้านการบริหารมาประกอบกับกระบวนการบริหาร เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

นักวิชาการ ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารไว้ ดังนี้

### 2.1 แนวคิดการบริหาร

ฟาโยล์ (Fayol, 1949 : 180 – 182) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารไว้ 14 ข้อ ดังนี้

2.1.1 การแบ่งงานกันทำ (Division of work) เน้นให้มีการแบ่งงานกันทำตามความถนัดและความสามารถของผู้ปฏิบัติงานในองค์กร ซึ่งหลักการนี้ขึ้นอยู่กับการจัดการ ซึ่งเป็นเทคนิคที่สำคัญอย่างหนึ่ง

2.1.2 อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and responsibility) อำนาจหน้าที่เป็นสิทธิหรืออำนาจในการสั่งการในเรื่องนั้น ๆ ส่วนความรับผิดชอบเป็นการทำงานที่ได้รับมอบหมายให้เสร็จสิ้นตามตำแหน่งต่าง ๆ ที่มีหน้าที่อยู่ การมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบกับสมาชิกในองค์กรควรจะมีลักษณะควบคู่กัน ควรคำนึงถึงความพอเหมาะที่จะทำให้งานนั้นประสบความสำเร็จ

2.1.3 ระเบียบวินัย (Discipline) หมายถึง การเคารพในข้อตกลง ซึ่งก็คือ การเชื่อฟังและปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนขององค์กร ระเบียบวินัยเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้องค์กรดำเนินไปอย่างราบรื่น แต่การธำรงรักษาไว้ซึ่งระเบียบวินัยนี้ขึ้นอยู่กับคุณภาพของผู้ผู้นำในองค์กรด้วย จะต้องมีการมีข้อตกลงที่ชัดเจนและยุติธรรม และมีการลงโทษอย่างยุติธรรม

2.1.4 เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of command) หลักการนี้เน้นว่า ผู้ใต้บังคับบัญชา คนหนึ่งควรรับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว (One subordinate should receive orders one superior) ถ้ามีผู้บังคับบัญชามากกว่าหนึ่งคน คงจะสร้างความหนักใจแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาว่าจะปฏิบัติตัวอย่างไรจึงจะเหมาะสม

2.1.5 เอกภาพในการอำนวยการ (Unity of direction) เป็นการจัดการที่มีจุดมุ่งหมายเหมือนกันเขาเป็นกลุ่มเดียวกัน โดยให้อยู่ภายใต้การดูแลของผู้บังคับบัญชาคนเดียว (One head one plan) การมีเอกภาพในการอำนวยการนี้ได้สร้างความสำเร็จให้แก่องค์กรธุรกิจและสถาบันระดับใหญ่จำนวนมาก



2.1.6 ประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นรองจากประโยชน์ส่วนรวม (Subordination of individual interest to the general interest ) หลักการนี้มุ่งให้เกิดความปรองดองและประสานผลประโยชน์ในกรณีที่มีการขัดแย้งระหว่างบุคคลและองค์กร องค์กรจะได้รับการพิจารณาและให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกส่วนบุคคลมีความสำคัญเป็นอันดับรองลงมา

2.1.7 ค่าตอบแทน (Remuneration) ลูกจ้างควรได้รับผลตอบแทนจากการทำงานให้แก่องค์กรซึ่งการให้ค่าตอบแทนนี้ควรคำนึงถึงหลักความเหมาะสม และยุติธรรมให้เกิดความพอใจทั้งลูกจ้างและนายจ้าง

2.1.8 การรวมอำนาจ (Centralization) การรวมอำนาจเป็นสาระที่สำคัญของอำนาจหน้าที่ (Context of authority) การรวมอำนาจนี้หมายถึงการที่ผู้ได้บังคับบัญชาทุกระดับจะต้องรับฟังคำสั่งผู้บริหารเพียงคนเดียว ในการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจ (การแบ่งอำนาจหน้าที่ไปยังการบริหารระดับต่าง ๆ) นั้นฟาโยล์ได้เน้นความเหมาะสมกับสถานการณ์ กรณีธุรกิจเล็ก ๆ ผู้จัดการตั้งโดยตรงมายังลูกน้อง จัดว่าเป็นการรวมอำนาจสมบูรณ์แบบ (Absolute centralization)

2.1.9 การจัดสายบังคับบัญชา (Scalar chain) เป็นการจัดสายบังคับบัญชาจากระดับสูงสุดไปสู่ระดับต่ำสุด และในสายของอำนาจหน้าที่จะต้องมีการเชื่อมโยงด้านการติดต่อสื่อสาร ฟาโยล์เน้นการติดต่อสื่อสารในวงจรสั้น ๆ (Short circuit) เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

2.1.10 การจัดลำดับ (Order) การจัดการที่ดีต้องมีการจัดลำดับตำแหน่งและหน้าที่ของตำแหน่งต่าง ๆ ให้ชัดเจน

2.1.11 ความเสมอภาค (Equity) ก็คือการปฏิบัติต่อผู้บังคับบัญชาอย่างยุติธรรมความเสมอภาคเป็นการผสมระหว่างความเมตตา และความยุติธรรมซึ่งจะทำให้ลูกน้องมีความเคารพเชื่อถือนผู้บังคับบัญชา

2.1.12 ความมั่นคงในการทำงาน (Stability of tenure) ฟาโยล์ได้เน้นให้เห็นว่างานแต่ละงานที่ลูกน้องทำต้องใช้เวลาในการเรียนรู้ ฉะนั้นไม่ควรมีการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายงานบ่อย เพราะจะทำให้คนงานรู้สึกวุ่นวาย ไม่มีความมั่นคง เพราะขาดความสามารถในการทำงานนั้น ๆ

2.1.13 ความคิดริเริ่ม (Initiative) Fayol ต้องการให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้มีโอกาสแสดงความคิดริเริ่มต่อการปฏิบัติงาน ลูกจ้างจะเกิดความพอใจเป็นอย่างยิ่งเมื่อได้รับการยอมรับให้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และเป็นการสร้างความมั่นคงให้แก่องค์กรอีกด้วย

2.1.14 ความสามัคคี (Esprit de corps of union is strength) การมีมนุษยสัมพันธ์กันในองค์กรก่อให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน อันนำไปสู่ความสำเร็จขององค์กร ฉะนั้นผู้บริหารควรได้รับการสนับสนุนให้บุคคลในองค์กรสร้างความสัมพันธ์กัน

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหาร

กูลิค และเออร์วิค (Gulick and Arwick. 1973 : 17 ; อ้างถึงใน สัมฤทธิ์ยศสมศักดิ์. 2549 : 75) ได้สรุปเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารในรูปของกระบวนการบริหารไว้ว่ากระบวนการบริหารย่อประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือที่เรียกกันย่อ ๆ ว่า “POSDCORB Model” ซึ่งอธิบายตามหลักความหมายได้ ดังนี้

2.2.1 P = Planning หมายถึง การวางแผนซึ่งจะต้องคำนึงถึงนโยบาย (Policy) ทั้งนี้เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นมีความสอดคล้องกันในการดำเนินงาน แผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้ความรู้ในทางวิชาการและวิจรรย์ญาณ วินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคต และกำหนดวิธีการ โดยถูกต้องอย่างมีเหตุผลเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปโดยถูกต้องและสมบูรณ์

2.2.2 O = Organizing หมายถึง การจัดการส่วนราชการหรือองค์กรซึ่งในการศึกษา บางแห่งก็พิจารณารวมไปกับการปฏิบัติงานหรือวิธีการจัดการ (Management) ด้วย เรื่องการจัดแบ่งส่วนงานนี้จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงานเช่น การจัดแบ่งงาน (Division of Work) เป็นกรมกอง แผนกโดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพของงาน หรือจะวัดตามลักษณะของงานเฉพาะอย่าง (Specialization) ก็ได้ นอกจากนี้อาจพิจารณาในแง่ของการควบคุม (Control) และถือพิจารณาในแง่หน่วยงาน (Organization)

2.2.3 S = Staffing เป็นกระบวนการเพื่อให้ได้บุคคลที่มีความสามารถมาปฏิบัติงานให้ เหมาะสม (Competent Man for Competent job) หรือ Put the Right Man on the Right job ก็รวมถึงการที่จะเสริมสร้างและธำรงไว้ ซึ่งสัมพันธ์ภาพในการทำงานของคนงาน และพนักงาน

2.2.4 D = Directing หมายถึง การศึกษาถึงวิธีการอำนวยความสะดวก รวมทั้ง การควบคุมงาน และนิเทศงานตลอดจนศิลปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษย์สัมพันธ์ และการจูงใจ เป็นต้น การอำนวยความสะดวกได้รวมถึง การวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งจะได้นำเป็น หลักสำคัญมากของการบริหารงานขึ้นอยู่กับความสามารถในการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชา หรือของหัวหน้างานมาก

2.2.5 CO = Coordinating หมายถึง ความร่วมมือประสานงานเพื่อการดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น การร่วมมือในการทำงานเป็นเรื่องที่มี

ความสำคัญมากในการบริหารเป็นกิจวัตรประจำวันที่จะต้องพึงกระทำในการปฏิบัติงานเพราะเป็นปัจจัยที่สำคัญในอันที่จะช่วยให้เกิดความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

2.2.6 R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานตลอดถึงการประชาสัมพันธ์ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนได้ทราบด้วย การรายงานโดยทั่วไปนั้นหมายถึงวิธีการของสถาบันหน่วยที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อเท็จจริงหรือข้อมูลแก่ผู้สนใจมาติดต่อสอบถามผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่ร่วมงาน

2.2.7 B = Budgeting หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณและการเงิน ตลอดจนการใช้วิธีการงบประมาณโดยทั่วไป มักจะดำเนินหมุนเวียนคล้ายคลึงกันอย่างที่เรียกว่า “วงจรงบประมาณ” (Budget Cycle) ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอน ดังนี้

- 1) การเตรียมงบประมาณ และการเสนอขออนุมัติงบประมาณ (Executive Preparation and Submission)
- 2) การพิจารณาให้ความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislation Authority)
- 3) การดำเนินการ (Execution)
- 4) การตรวจสอบ (Audit)

## 2.3 หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

บาร์นาร์ด (Barnard, 1976 : 27) เป็นบิดาของการจัดการที่ยึดหลักระบบสังคมได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารไว้ ดังนี้

2.3.1 มนุษย์แต่ละคนมีขีดจำกัดด้านกายภาพและด้านชีวภาพ (Physical and biological) จึงทำให้เกิดความร่วมแรงร่วมใจกันทำงานเป็นกลุ่ม แต่ขณะที่มนุษย์มารวมกันนั้นปัจจัยทางด้านจิตวิทยาและสังคมก็มีส่วนสำคัญในการร่วมแรงร่วมใจกันทำงาน

2.3.2 การดำเนินการร่วมแรงร่วมใจกันทำให้เกิดเป็นระบบความร่วมมือร่วมใจ (Cooperation system) ในการทำงานให้องค์การเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2.3.3 ระบบการร่วมแรงร่วมใจกันสามารถแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ องค์การ (Organization) ซึ่งรวมทั้งการมีปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกในระบบและส่วนอื่น ๆ (Other element)

2.3.4 องค์การแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ องค์การที่มีรูปแบบ (Format organization) คือ การที่มีปฏิสัมพันธ์กันทางสังคมด้วยการประสานงานกันของสมาชิกอย่างมีจิตสำนึกและการกำหนดจุดมุ่งหมายร่วมกัน และองค์การไร้รูปแบบ (Informal organization) ที่เกิดแผ่เงาขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ลดความตึงเครียด ความไม่พึงพอใจของสมาชิกให้ลดน้อยลง

2.2.5 องค์การที่มีรูปแบบจะต้องประกอบด้วย การติดต่อสื่อสารงานซึ่งกันและกัน ความตั้งใจในการทำงานเป็นกลุ่ม และการมีจุดมุ่งหมายร่วมกันอย่างมีจิตสำนึก

2.2.6 องค์การที่มีรูปแบบทุก ๆ องค์การจะต้องประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ดังนี้

1) ระบบของการกำหนดหน้าที่ตามความสามารถของบุคคล  
2) ระบบของประสิทธิผลและประสิทธิภาพที่จะกระตุ้นให้สมาชิกทำงานกันเป็นกลุ่ม

3) ระบบของอำนาจที่จะทำให้สมาชิกยอมรับการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร

4) ระบบของการตัดสินใจในที่ที่มีเหตุผล

2.2.7 หน้าที่ของฝ่ายบริหารในองค์การที่มีรูปแบบ มีดังนี้

1) การธำรงรักษาระบบการติดต่อสื่อสารภายในองค์การ ปลูกฝังความจงรักภักดี ความรับผิดชอบและรักษาบุคคลที่มีความสามารถให้คงอยู่ในองค์การ รวมทั้งธำรงรักษาการดำเนินการองค์การไว้รูปแบบที่มีความสอดคล้องสัมพันธ์กับองค์การที่มีรูปแบบให้คงไว้เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การเป็นไปอย่างดี

2) ให้ความคุ้มครองแก่บุคคลที่ให้บริการพิเศษแก่องค์การ

3) การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การให้เด่นชัดก็คือ การวางแผนองค์การนั่นเอง

2.2.8 หน้าที่ของฝ่ายบริหารจะดำเนินการภายในขอบข่ายการบริหาร และพยายามจัดวางตำแหน่งของบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ในองค์การให้มีความสมดุลแห่งอำนาจขึ้นในองค์การ

2.2.9 การดำเนินการจัดการที่มีประสิทธิภาพต้องการผู้นำที่ความรับผิดชอบสูง แต่บาร์นาร์ดได้เห็นว่าผู้นำจะต้องอาศัยการร่วมแรงร่วมใจ ไม่ใช่ลักษณะภาวะผู้นำนั้นเป็นต้องใช้อำนาจในการดำเนินการ

## 2.4 กระบวนการในการบริหาร

ดรักเกอร์ (Drucker, 1959 : 21) ได้เสนอแนวความคิดใหม่ ๆ ในด้านการบริหารและการจัดการขึ้นมาอีกมาก เช่น การบริหารโดยยึดหลักวัตถุประสงค์ (Management by Objective : MBO) วิธีการบริหารเวลา (How to organize time) การสร้างสังคมแห่งความรู้ (The society of knowledge) โดยตระหนักเสมอว่าการเพิ่มผลผลิตมาจากความรู้และการประยุกต์ใช้ (Productivity depends upon knowledge and its application) ดังนั้นเขาจึงให้ความสำคัญในการพัฒนาความรู้อย่างต่อเนื่องเพราะความรู้เก่าเปรียบเสมือนสินค้าที่หมดอายุ (Knowledge is a perishable commodity)

กล่าวโดยสรุป กระบวนการในการบริหารเป็นขั้นตอนหรือหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการบริหารประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การจัดบุคลากร การสั่งการ การประสานงาน การรายงานผล และการงบประมาณ และมีองค์ประกอบที่สำคัญบางประการ เช่นเรื่องของลำดับขั้นการบังคับบัญชา วินัย รวมถึงการมีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน บริหาร นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยยึดหลักวัตถุประสงค์ วิธีการบริหาร เวลา การสร้างสังคมแห่งความรู้ เป็นต้น

## แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

### 1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ (Decentralization) ดังนี้ ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2535 : 111) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้ การกระจายอำนาจ แบ่งออกได้ 2 ความหมาย คือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริหารสาธารณะภายในเขตท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ (Function) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์กรสาธารณะ จัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งเพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และการโทรศัพท์ เป็นต้น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 41) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึงการที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจกรรมบางอย่างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือสถาบันของรัฐไปกระทำ หรือ ดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจปกครองบางส่วนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

โกวิท พวงงาม (2550 : 36) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจว่า หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง



สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การให้อำนาจการปกครองจากส่วนกลาง ไปสู่องค์กรระดับต่ำลงไป โดยได้รับอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการดำเนิน กิจกรรม อย่างกว้างขวาง ตามความต้องการของประชาชน และให้องค์กรเหล่านั้นมีความเป็น นิติบุคคลโดยกฎหมายรองรับด้วย

## 2. องค์ประกอบของการกระจายอำนาจ

นักวิชาการ ได้นำเสนอองค์ประกอบของการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

### 2.1 หลักสำคัญของการกระจายอำนาจ

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 11-13) กล่าวว่า หลักการกระจายอำนาจมี องค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

2.1.1 ความเป็นนิติบุคคล (Artificial person) การกระจายอำนาจปกครอง นั้นจะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติ บุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมี งบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2.1.2 มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy) ความมีอิสระในการ ปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหาก องค์การนั้นไม่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอรับคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การ เช่นนี้จะมีลักษณะไม่ผิด ไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของ รัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆทั่วประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจ อิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือ การตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ แต่ก็มีข้อสงสัยว่าอำนาจอิสระขององค์การ ปกครองท้องถิ่น จะต้องมีความพอสมควรไม่มากเกินไป จนทำให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อ เอกภาพและอธิปไตย (Unity and democracy county) ของประเทศหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ ทางนิติบัญญัติและบริหาร

2.1.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในเลือกผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่ นิติบัญญัติการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะทำให้ หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น

แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจทำได้

2.1.4 มีงบประมาณเป็นของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมถึงการมีเป้าหมายในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้น โดยการให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงานการจัดเก็บรายได้การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

## 2.2 องค์ประกอบของการกระจายอำนาจ

ลิขิต วีรเวทิน (2530 : 8 – 10) ได้อธิบายถึงองค์ประกอบของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

2.2.1 มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person) การกระจายอำนาจการปกครองนั้น จะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2.2.2 มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy) ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครอง หากองค์กรนั้น ไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะมิได้มีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่มีข้อน่าสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีพอสมควร ไม่มากจนเกินไป จนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และการบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเองเท่านั้น

2.2.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจทำได้

หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียง เลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่น มากกว่านั้นถึงกับสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามา มีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็ อาจทำได้

2.2.4 มีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจ ในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและ บริหารรายได้ด้วยตนเองนี้ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชน ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

### 2.3 องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ประธาน คณะรัฐมนตรีศึกษาการ (2535 : 8-9) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของ การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 8 ประการ ดังนี้

2.3.1 เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง การจัดตั้งต้องมีกฎหมายรองรับ มีเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจอิสระบริหารงานสาธารณะตามที่ กฎหมายบัญญัติไว้

2.3.2 มีสภาท้องถิ่น และผู้บริหารที่มีมาจากการเลือกตั้ง

2.3.3 มีอิสระในการปกครองตนเองภายในขอบเขตของกฎหมาย และ การกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลาง

2.3.4 มีงบประมาณและรายได้เพียงพอ กล่าวคือ งบประมาณและรายได้ มาจากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ฯลฯ ซึ่งจะให้ท้องถิ่นดำเนินการของตน ได้อย่าง คล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

2.3.5 มีเขตการปกครองที่ชัดเจน และเหมาะสม หมายถึง การกำหนดเขต การปกครองท้องถิ่นแน่นอนชัดเจน มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น เช่น สภาพทางภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์

2.3.6 หน่วยการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจจัดหาเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานใน หน่วยงานด้วยตนเอง

2.3.7 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบังคับ เป็นกฎหมายของท้องถิ่นเพื่อให้ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย และเพื่อความสงบเรียบร้อย และเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น แต่ไม่ขัดต่อกฎหมายของรัฐ

2.3.8 การควบคุมดูแลของรัฐบาล ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลาง เป็นไปตามลักษณะของการควบคุมดูแล ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และเพื่อความมั่นคงของประชาชน

สรุปได้ว่า องค์ประกอบของการกระจายอำนาจ จะต้องมืองค์ของตนเอง มีความเป็นนิติบุคคล การมีอำนาจอิสระในการบริหารงาน การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นงบประมาณเป็นของตนเอง และสามารถจัดสรรงบประมาณเองได้ โดยรัฐมีการควบคุมเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและสามารถดำเนินกิจกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ได้อย่างถูกต้อง และปฏิบัติงานโดยปราศจากการควบคุมหรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่าไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือ

## แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

### 1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้  
 ลิขิต ชีรเวทิน (2530 : 386) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ มีความรับผิดชอบซึ่งคนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาค และส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่น อยู่ภายใต้บังคับบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ

วุฒิสาร ตันไชย (2547 : 1) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นคือการปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

โกวิทช์ พวงงาม (2550 : 21) ได้ให้ความหมาย การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครอง ที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง

และดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กร มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้จะปราศจากการควบคุมของรัฐ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

โฮลโลเวย์ (Holloway. 1951: 128) ให้นิยาม “การปกครองท้องถิ่น” ว่าหมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน มอนตากู Momtagu. 1989 : 265) ได้ให้คำนิยามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่า หมายถึง การปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยปกครองในท้องถิ่นได้รับการเลือกตั้งมาโดยอิสระ เพื่อหน้าที่โดยเฉพาะ และได้รับอำนาจอิสระตลอดจนถึงความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยงานการปกครองส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้ การปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ โดยไม่ได้เป็นรัฐที่มีอำนาจอธิปไตยอย่างอิสระแต่อย่างใด

วิท (Wit. 1991 : 127) ให้นิยามไว้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางได้ให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองตนเอง และมีส่วนร่วมกัน รับผิดชอบทั้งหมดหรือบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง ตามแนวคิดที่ว่า ถ้าอำนาจปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นย่อมจะเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นในการดำเนินงานบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นที่จะต้องมีความเป็นอิสระมิได้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลาง รวมถึงการที่องค์กรนั้น ๆ จะต้องมีอำนาจในการตัดสินใจ และการบริหารงานต่าง ๆ ภายในท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจของตนที่ได้รับการกระจายอำนาจมาจากรัฐบาลกลางอย่างเป็นอิสระอีกด้วย

รอบสัน (Robson. 1953 : 43) ได้ให้ความหมายของ “การปกครองท้องถิ่น” ว่า หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ ตามสมควร ซึ่งจะต้องไม่มากจนมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นมิใช่องค์กรที่มีอำนาจอธิปไตยในตัวเอง การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Right) และมีองค์กรที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายของการปกครองท้องถิ่น



สรุปการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้ บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

## 2. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการได้อธิบายวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

### 2.1 วัตถุประสงค์ที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ประหัต หงษ์ทองคำ (2526 : 40 – 41) ได้อธิบายถึงวัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

2.1.1 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและการบริหารงานท้องถิ่น เพื่อเป็นการปลูกฝังความรู้ความเข้าใจรากฐานการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

2.1.2 เพื่อให้การจัดทำบริการแก่ประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว ถ้าให้รัฐบาลกลางจัดทำจะเกิดความล่าช้า และไม่สามารถสนองความต้องการแก่ประชาชนในท้องถิ่นไปได้อย่างทั่วถึง

2.1.3 เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ปัจจุบันภารกิจของรัฐบาลมีประมาณมากขึ้นตามพัฒนาการความเจริญของสังคมโลก จำเป็นต้องมีหน่วยงานรับรองแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลกลาง เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

2.1.4 เพื่อสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ตรงกับความต้องการของประชาชน เนื่องจากท้องถิ่นต่าง ๆ มีความแตกต่างกันตามสถานะทางภูมิศาสตร์ ความต้องการและปัญหาจึงแตกต่างกัน การปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถรู้และแก้ไขปัญหาได้ตรงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

### 2.2 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2537 : 5 – 6) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นมี วัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการดังนี้

2.2.1 เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้บริการซึ่งบุคคลหรือเอกชน ไม่สามารถจัดทำให้ได้ หรือไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดทำให้ได้ ในลักษณะเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะจัดบริการให้ เช่น ได้รับความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้รับสวัสดิการ และได้รับความสะดวกในการดำเนินชีวิต

2.2.2 เพื่อปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวกับความขัดแย้ง เนื่องจากการดำเนินชีวิตของบุคคลอาจจะมีการอภิปรายถกเถียงกันอย่างมีเหตุผล หรือมีการโต้แย้งกันอย่างรุนแรง หรืออาจมีการติดสินบน หรือมีการต่อสู้กัน กรณีเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเข้ามาแก้ไขปัญหา โดยการเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ควบคุมการขัดแย้ง เป็นผู้ตัดสินกรณีพิพาท ซึ่งทั้งสองฝ่ายจะต้องเชื่อฟังและยอมรับคำตัดสินนั้น

2.2.3 เพื่อการแบ่งเบาภาระและการเป็นตัวแทนของแต่ละส่วนของประเทศ การจัดตั้งหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น ด้วยวัตถุประสงค์ที่จะแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง ให้ท้องถิ่นจัดปกครองตนเองเพื่อเป็นการฝึกหัดการปกครองตนเองสำหรับพัฒนาประเทศที่ยังไม่พัฒนา แต่สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วนั้นถือว่าการปกครองท้องถิ่น จะเป็นตัวแทนของประเทศส่วนหนึ่งในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศอย่างเช่น ชาวอเมริกามีความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นส่วนช่วยเสริมสร้างชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย หรือแม้แต่ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน และรัสเซีย ก็คาดหวังไว้เช่นเดียวกัน แต่ก็อาจจะดำเนินการแตกต่างกันเท่านั้น

## 2.3 หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น

ลิจิต ซีรเวติน (2540 : 29-30) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

2.3.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งทางด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2.3.2 เพื่อสนองตอบต่อความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2.3.3 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษา การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน

1) การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

- 2) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาล
- 3) การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึง อุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น
- 4) การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ
- 5) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต
- 6) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

## 2.4 หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

โกวิทช์ พวงงาม (2550 : 24) ได้อธิบายวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

2.4.1 การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาลในด้านการเงิน บุคลากร ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการให้บริการชุมชน และทำให้เกิดความประหยัด เนื่องจากหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ มีเงินงบประมาณสามารถหารายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และแม้จะมีการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

2.4.2 การปกครองท้องถิ่นเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกับการรรับบริการจากรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียว อาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริง และมักมีความล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนเป็นผู้บริหารย่อมจะสามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง

2.4.3 เพื่อให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากองการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีทั้งบทบาทของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ

การปฏิบัติหน้าที่ที่หลากหลายบทบาท มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติได้เป็นอย่างดี

สรุป วัตถุประสงค์ที่สำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางและสามารถตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว และตรงจุด เพราะปัญหาและความต้องการมีความต่างกันในแต่ละพื้นที่

## คณะกรรมการหมู่บ้าน

กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551 โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

### 1. กรรมการหมู่บ้าน

ประกอบด้วยกรรมการ 2 ประเภท ดังนี้

#### 1.1 กรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย

1.1.1 ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานคณะกรรมการหมู่บ้าน

1.1.2 ผู้นำกลุ่มบ้าน ตามประกาศของนายอำเภอและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น

1.1.3 ผู้นำกลุ่มหรือกลุ่มกิจกรรมที่มาจากการรวมตัวกันของสมาชิก ซึ่งตั้งขึ้นตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของทางราชการ ตามที่กระทรวงมหาดไทยประกาศ

1.1.4 ผู้นำกลุ่มอาชีพ หรือกลุ่มกิจกรรมที่มาจากการรวมตัวกันของสมาชิก หรือตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมร่วมกันระหว่างสมาชิกภายในกลุ่ม และต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) เป็นกลุ่มที่มีสมาชิกไม่น้อยกว่ายี่สิบคน
- 2) สมาชิกของกลุ่มไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน
- 3) เป็นกลุ่มที่มีการดำเนินกิจกรรมในหมู่บ้าน อย่างต่อเนื่องมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือน

4) เป็นกลุ่มที่มีกฎระเบียบที่กำหนดไว้ชัดเจน และต้องเกิดจากสมาชิก ร่วมกันกำหนดทั้งนี้ นายอำเภออาจพิจารณาเว้นลักษณะตาม (1) ได้ ในกรณีที่เห็นสมควร

ให้นายอำเภอจัดทำประกาศจำนวนและรายชื่อของกลุ่มบ้านตามข้อ ในแต่ละหมู่บ้านปิดประกาศให้ราษฎรในหมู่บ้านทราบ โดยในกลุ่มบ้านหนึ่งให้ประกอบด้วยบ้านเรือน

จำนวนสิบห้าถึงยี่สิบหลังคาเรือน โดยประมาณ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นนายอำเภออาจกำหนดให้มีจำนวนบ้านเรือนมากหรือน้อยกว่าที่กำหนดไว้นี้ก็ได้อีก

ผู้นำกลุ่มบ้านมีหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของผู้ใหญ่บ้าน ตามที่ผู้ใหญ่บ้านมอบให้กลุ่ม เลือกสมาชิกของกลุ่มคนหนึ่งเป็นผู้แทนในคณะกรรมการ

หมู่บ้าน โดยอาจเลือกจากผู้นำหรือสมาชิกที่กลุ่มเห็นสมควรก็ได้ผู้ได้รับเลือกตามวรรคหนึ่งต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน

การเป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่งของผู้นำกลุ่มในหมู่บ้านสิ้นสุดลงเมื่อมีการเลือกผู้นำขึ้นใหม่

## 1.2 กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ มีสาระสำคัญดังนี้

1.2.1 ให้มีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นกรรมการ ทำหน้าที่ดำเนินการเลือก และให้นายอำเภอแต่งตั้งปลัดอำเภอประจำตำบลข้าราชการในอำเภอหนึ่งคน และกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ในอำเภอนั้นหนึ่งคน เป็นที่ปรึกษาและทำหน้าที่สักขีพยานด้วย

1.2.2 ในการกำหนดจำนวนกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิที่จะพึงมีในหมู่บ้านใดให้ที่ประชุมราษฎรตามข้อ 1.1 เป็นผู้กำหนด

1.2.3 การเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิอาจเลือกโดยวิธีเปิดเผยหรือวิธีลับก็ได้ตามที่ 1.2.1 การประชุมเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ ให้นายอำเภอจัดทำประกาศกำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการประชุมเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ ปิดประกาศและประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรในหมู่บ้านทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันก่อนวันประชุม

1.2.4 เมื่อที่ประชุมออกเสียงเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิเสร็จสิ้นแล้ว ให้ผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดจำนวนตามที่ประชุมกำหนดเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ

1.2.5 กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี นับแต่วันที่นายอำเภอได้มีประกาศแต่งตั้ง

1.2.6 ในกรณีที่กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิว่างลง ถ้ากรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิที่เหลืออยู่มีจำนวนไม่น้อยกว่าสองคน ให้กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิเหลือเท่าจำนวนที่มีอยู่กระทำการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิว่างลง จนเป็นเหตุให้กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิที่เหลืออยู่มีจำนวนน้อยกว่าสองคน และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิที่เหลือมีวาระการดำรงตำแหน่งไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ให้นายอำเภอจัดให้มีการประชุมเลือก



กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบว่ามีตำแหน่งว่างลง และให้อยู่ในตำแหน่งตามวาระของผู้ซึ่งตนแทน

### 1.3 การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังนี้

1.3.1 ให้คณะกรรมการเลือกรองประธานกรรมการหมู่บ้านจากกรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่งคนหนึ่ง และจากกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิอีกคนหนึ่ง โดยให้คณะกรรมการเลือกรองประธานคนใดคนหนึ่งเป็นรองประธานคนที่หนึ่งในกรณีที่หมู่บ้านใดมีเหตุผลและความจำเป็น คณะกรรมการ โดยความเห็นชอบของนายอำเภออาจกำหนดให้มีตำแหน่งรองประธานมากกว่าที่กำหนดในวรรคหนึ่งก็ได้รองประธานกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่ช่วยประธานกรรมการหมู่บ้านปฏิบัติตามหน้าที่และกระทำการตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้าน มอบหมาย

1.3.2 ให้ประธานกรรมการหมู่บ้านเลือกกรรมการหมู่บ้านคนหนึ่งเป็นเลขานุการและให้คณะกรรมการเลือกกรรมการหมู่บ้านคนหนึ่งเป็นเหรัญญิก

1.3.3 ให้ปลัดอำเภอประจำตำบล กำหนด นายกเทศมนตรีตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการหมู่บ้านในตำบล มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษา แนะนำในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้านในตำบลนั้นนายอำเภออาจแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานของรัฐและบุคคลอื่นใดที่คณะกรรมการเห็นสมควรเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการเพิ่มเติมก็ได้

1.3.4 ให้มีคณะทำงานด้านต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือปฏิบัติการกิจของคณะกรรมการและผู้ใหญ่บ้าน อย่างน้อยให้มีคณะทำงานด้านอำนวยการ ด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยด้านแผนพัฒนาหมู่บ้าน ด้านส่งเสริมเศรษฐกิจ ด้านสังคมสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข และด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมนอกจากคณะทำงานตามวรรคหนึ่งแล้ว คณะกรรมการ โดยความเห็นชอบของนายอำเภออาจแต่งตั้งคณะทำงานอื่นใดที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นว่าจำเป็นและเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเพิ่มเติมก็ได้

### 1.4 คณะทำงานด้านต่าง ๆ ให้มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1.4.1 คณะทำงานด้านอำนวยการ มีหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการ การจัดการประชุม การรับจ่ายและเก็บรักษาเงิน และทรัพย์สินของหมู่บ้าน การประชาสัมพันธ์ การประสานงานและติดตามการทำงานของคณะทำงานด้านต่าง ๆ การจัดทำรายงานผลการดำเนินการของคณะกรรมการในรอบปี และงานอื่นใดตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้าน หรือคณะกรรมการมอบหมาย

1.4.2 คณะทำงานด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย มีหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การส่งเสริมอุดมการณ์และวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน การส่งเสริมดูแลให้ราษฎรปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบข้อบังคับของหมู่บ้าน การสร้างความเป็นธรรมและประนีประนอมข้อพิพาท การตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดภายในหมู่บ้าน การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณประโยชน์ของหมู่บ้าน การป้องกันบรรเทาสาธารณภัยและภัยอันตรายของหมู่บ้าน และงานอื่นใดตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการมอบหมาย

1.4.3 คณะทำงานด้านแผนพัฒนาหมู่บ้าน มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน ประสานการจัดทำโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาหมู่บ้านกับคณะทำงานด้านต่าง ๆ เพื่อดำเนินการหรือเสนอของบประมาณจากภายนอก การรวบรวมและจัดทำข้อมูลต่าง ๆ ของหมู่บ้าน การติดตามผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาหมู่บ้าน และงานอื่นใดตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการมอบหมาย

1.4.4 คณะทำงานด้านส่งเสริมเศรษฐกิจ มีหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้าน การพัฒนาและส่งเสริมการประกอบอาชีพ การผลิตและการตลาดเพื่อเสริมสร้างรายได้ให้กับราษฎรในหมู่บ้าน และงานอื่นใดตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการมอบหมาย

1.4.5 คณะทำงานด้านสังคมสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข มีหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาสตรีเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ การจัดสวัสดิการในหมู่บ้านและการสงเคราะห์ผู้ยากจนที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ การส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การสาธารณสุขและงานอื่นใดตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการมอบหมาย

1.4.6 คณะทำงานด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม มีหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการศึกษาศาสนา การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมของหมู่บ้านและงานอื่นใดตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการมอบหมาย

1.4.7 คณะทำงานด้านอำนวยการ ประกอบด้วย ประธานกรรมการหมู่บ้าน รองประธานกรรมการหมู่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หัวหน้าคณะทำงานด้านต่าง ๆ เลขานุการ และ เหนรัญญิกเป็นคณะทำงาน โดยให้ประธานกรรมการหมู่บ้านและเลขานุการ เป็นหัวหน้าและเลขานุการคณะทำงาน

## 1.5 การประชุม การประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วย

1.5.1 ให้คณะกรรมการประชุมกันเป็นประจำอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง การกำหนดวันเวลาประชุม ให้ประธานกรรมการหมู่บ้านเป็นผู้กำหนดและเรียกประชุม โดยให้มีการประชุมภายในเจ็ดวันหลังจากการประชุมประจำเดือนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่นายอำเภอเรียกประชุมสถานที่ประชุม ให้ใช้สถานที่ที่คณะกรรมการเห็นสมควร ในการลงมติในเรื่องใด ๆ ให้ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมนั้น มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในฐานกรรมการหมู่บ้านได้ และในกรณีที่มีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมมีสิทธิออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

## 1.6 การควบคุมดูแล ประกอบด้วย

1.6.1 ให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้านหรือมติที่ประชุมประชาคมหมู่บ้านให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของทางราชการและให้ปลัดอำเภอประจำตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในตำบลที่รับผิดชอบ

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอและปลัดอำเภอประจำตำบล มีอำนาจเรียกกรรมการหมู่บ้านมาชี้แจงหรือให้ข้อเท็จจริง ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จากคณะกรรมการหมู่บ้านมาตรวจสอบก็ได้

ในกรณีที่ปลัดอำเภอประจำตำบลเห็นว่าคณะกรรมการหมู่บ้านปฏิบัติหน้าที่ในทางที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่หมู่บ้าน หรือเสียหายแก่ทางราชการ และปลัดอำเภอประจำตำบลได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะรอขำมิได้ ให้ปลัดอำเภอประจำตำบลมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้านหรือมติที่ประชุมประชาคมหมู่บ้านเป็นการชั่วคราวไว้ตามที่เห็นสมควร ได้ แล้วรีบรายงานนายอำเภอทราบภายในเจ็ดวันเพื่อให้ นายอำเภอวินิจฉัยตามที่เห็นสมควร โดยเร็วการกระทำของกรรมการหมู่บ้าน ที่ฝ่าฝืนคำสั่งของปลัดอำเภอประจำตำบลตามวรรคสาม ไม่มีผลผูกพันกับคณะกรรมการหมู่บ้าน

สรุป คณะกรรมการหมู่บ้าน หมายถึง คณะกรรมการที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งจากประชาชนในหมู่บ้านเพื่อปฏิบัติหน้าที่ประสานงานกับองค์กรในการพัฒนาหมู่บ้าน เช่น การปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านประสานการจัดทำโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาหมู่บ้านกับคณะทำงานด้านต่าง ๆ ด้านการศึกษา ศาสนาและ

วัฒนธรรม มีหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการศึกษาศาสนา การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมของหมู่บ้าน เป็นต้น

### องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นล่าสุดถือเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลได้กระจายอำนาจการบริหารให้แก่คนในท้องถิ่นให้สามารถมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น บัญญัติให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงาน ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ท้องถิ่นใดที่ต้องการปกครองตนเองก็มีสิทธิได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ซึ่งมีกฎหมายกำหนด โดยจะต้องคำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญ

#### 1. การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 43 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นหน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นหลังสุดในประเทศไทยขณะนี้ อย่างไรก็ตามองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการพัฒนามาจากการปกครองส่วนภูมิภาคในรูปของสภาตำบล ซึ่งมีลำดับการพัฒนาการได้ ดังนี้ (กรมการปกครอง, 2542 : 129 -130) กระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่งที่ 222/2499 เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2499 เรื่องระเบียบบริการราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งสภาตำบลให้แล้วเสร็จภายในสามเดือน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของสภาตำบลและช่วยสร้างความเจริญให้ท้องถิ่น หลังจากนั้นรัฐบาลได้ประกาศพระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2499 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ คือ มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีรายได้และรายจ่ายของตนเอง สามารถดำเนินกิจการได้อย่างอิสระ องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดตั้งเพียง 59 แห่ง ต้องยุบเลิกไปเพราะการทำงานไม่มีประสิทธิภาพ

ในปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลได้ออกคำสั่งที่ 275/2509 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2509 เรื่องระเบียบบริหารราชการตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) จัดตั้งสภาตำบลในรูปแบบใหม่โดยปรับปรุงสภาตำบลให้มีลักษณะคล้ายสภาท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตยแต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล การดำเนินการไม่ทั่วถึงทั่วประเทศ เนื่องจากมีงบประมาณจำกัดจึงให้บังคับใช้เฉพาะบางตำบลที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ ส่วนตำบลอื่น ๆ ให้ใช้ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านตามคำสั่ง 222/499 ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้ออกประกาศคณะปฏิวัติที่ 326 เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เพื่อแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารของตำบลให้มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้น โดยตำบลที่จัดระเบียบบริหารตามประกาศของคณะปฏิวัติ มีสภาตำบล แต่ไม่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบล และตามประกาศนี้ได้ยกเลิก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการตำบล พ.ศ. 2499 รวมทั้งฉบับที่ 2 พ.ศ. 2509 นอกจากนี้ยังให้โอนทรัพย์สินหนี้ และสิทธิ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลไปเป็นของจังหวัด (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2546 : 13)

เมื่อ พ.ศ. 2537 สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารส่วนตำบล จึงได้ตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมทั้งได้แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน

การประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 หลังกฎหมายมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 สภาตำบลทั่วประเทศจำนวนหนึ่ง (617 แห่ง) จากจำนวนทั้งหมด 6,251 แห่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และในปี พ.ศ. 2541 สภาตำบลทั่วประเทศยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดและประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี 2542 จำนวน 350 แห่ง กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยได้แบ่งองค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 5 ลำดับชั้น ซึ่งใช้เกณฑ์รายได้เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการจัดลำดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละชั้นจะสามารถมีพนักงานส่วนตำบลในจำนวนที่แตกต่างกันตามรายได้และขนาดชั้นของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล



ตารางที่ 1 การแบ่งลำดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยใช้หลักเกณฑ์รายได้

รายได้	ลำดับชั้นของ องค์การบริหารส่วนตำบล	จำนวนพนักงาน
20 ล้านบาทขึ้นไป	1	21
12-20 ล้านบาท	2	12
6-12 ล้านบาท	3	6
3-6 ล้านบาท	4	4
ไม่เกิน 3 ล้านบาท	5	3

ที่มา : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2545 : 9

การจัดแบ่งชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยใช้หลักเกณฑ์ตามปัจจัยรายได้ อย่างเดียวมีข้อจำกัดคือ ไม่ได้สะท้อนถึงศักยภาพด้านอื่น ๆ ออกมา เช่น ด้านเศรษฐกิจ การปกครอง สังคม วัฒนธรรม การศึกษา และการบริหารจัดการ ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้มอภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ชัดเจน มากกว่าหลักเกณฑ์ในการใช้รายได้เพียงอย่างเดียวและ เพื่อให้การบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตรงตามปัญหา และความต้องการ จึงได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ โดยปัจจุบันนี้ คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลได้กำหนดขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1.1 องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 กำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่

1.2 องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 2 และชั้น 3 กำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง

1.3 องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 4 และชั้น 5 กำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก

จากการศึกษาการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 43 โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้พัฒนามาจากการปกครองส่วนภูมิภาคในรูปของสภาตำบล การจัดลำดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล

จะใช้รายได้เป็นหลักเกณฑ์ในการแบ่งลำดับชั้นและจำนวนของพนักงานก็จะต้องขึ้นอยู่กับรายได้และขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ

## 2. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.1 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 67 ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2546 : 9 -14)

2.1.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

2.1.2 รักษาความสะอาดของถนนทางน้ำทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

2.1.3 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

2.1.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.1.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

2.1.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และคนพิการ

2.1.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.1.8 บำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาของท้องถิ่น และวัฒนธรรมที่ดั้งเดิมของท้องถิ่น

2.1.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่ทางราชการมอบหมายให้ โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ ตามความจำเป็นและสมควร

องค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 68 ดังต่อไปนี้

2.1.10 ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภคและการเกษตร

2.1.11 ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

2.1.12 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

2.1.13 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬาการพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

2.1.14 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

- 2.1.15 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 2.1.16 บำรุงส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 2.1.17 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 2.1.18 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2.1.19 ให้มีตลาดท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 2.1.20 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 2.1.21 การท่องเที่ยว
- 2.1.22 การผังเมือง

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจะออกข้อบังคับเพื่อใช้ในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดข้องต่อหลักกฎหมาย หรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการที่จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินห้าร้อยบาท

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจกรรมนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอื่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำกิจกรรมร่วมกันได้ทั้งนั้น เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่เกี่ยวข้องและกิจกรรมนั้นเป็นกิจกรรมที่จำเป็นต้องทำ และเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน อำนาจหน้าที่ในการจัดระบบกิจการบริการสาธารณะภายใต้บังคับแห่งหลักกฎหมายตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

2.2 องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- 2.2.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 2.2.2 การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- 2.2.3 การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- 2.2.4 การสาธารณสุข โภชนา และการก่อสร้างอื่น ๆ
- 2.2.5 การสาธารณสุข
- 2.2.6 การส่งเสริมการฝึกและการประกอบอาชีพ
- 2.2.7 การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน

- 2.2.8 การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 2.2.9 การจัดการศึกษา
- 2.2.10 การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตสตรีคนชรา และผู้ที่ยากไร้โอกาส
- 2.2.11 การบำรุงรักษาศิลปจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมท้องถิ่น
- 2.2.12 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 2.2.13 การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 2.2.14 การส่งเสริมกีฬา
- 2.2.15 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 2.2.16 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 2.2.17 การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 2.2.18 การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำ
- 2.2.19 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- 2.2.20 การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- 2.2.21 การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 2.2.22 การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- 2.2.23 การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย การอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสุขสถานอื่น ๆ
- 2.2.24 การจัดการการบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดินทรัพยากร และสิ่งแวดล้อม
- 2.2.25 การผังเมือง
- 2.2.26 การขนส่งและวิศวกรรมจราจร
- 2.2.27 การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 2.2.28 การควบคุมอาคาร
- 2.2.29 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 2.2.30 การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- 2.2.31 กิจการอื่นใด ที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่ คณะกรรมการประกาศกำหนด

### 3. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และ องค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และ ฝ่ายข้าราชการประจำ ดังนี้

**3.1 ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล** ประกอบไปด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้น โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงสองหมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสามคน อายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละสี่ปี นับแต่วันเลือกตั้ง ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง หรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการและจัดการประชุมและงานอื่นใดตามที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความรู้ความสามารถอันที่จะเป็นประโยชน์ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง เมื่อครบอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ เมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง

**3.2 นายกองค์การบริหารส่วนตำบล** ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคน รองนายกขององค์การบริหารส่วนตำบลสองคน และ เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นบุคคลผู้มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีคุณสมบัติ และ ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย



3.2.1 มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

3.2.2 สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลาย หรือ เทียบเท่า หรือ เคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา

3.3 ฝ่ายข้าราชการประจำ ประกอบด้วยส่วนงาน ดังนี้

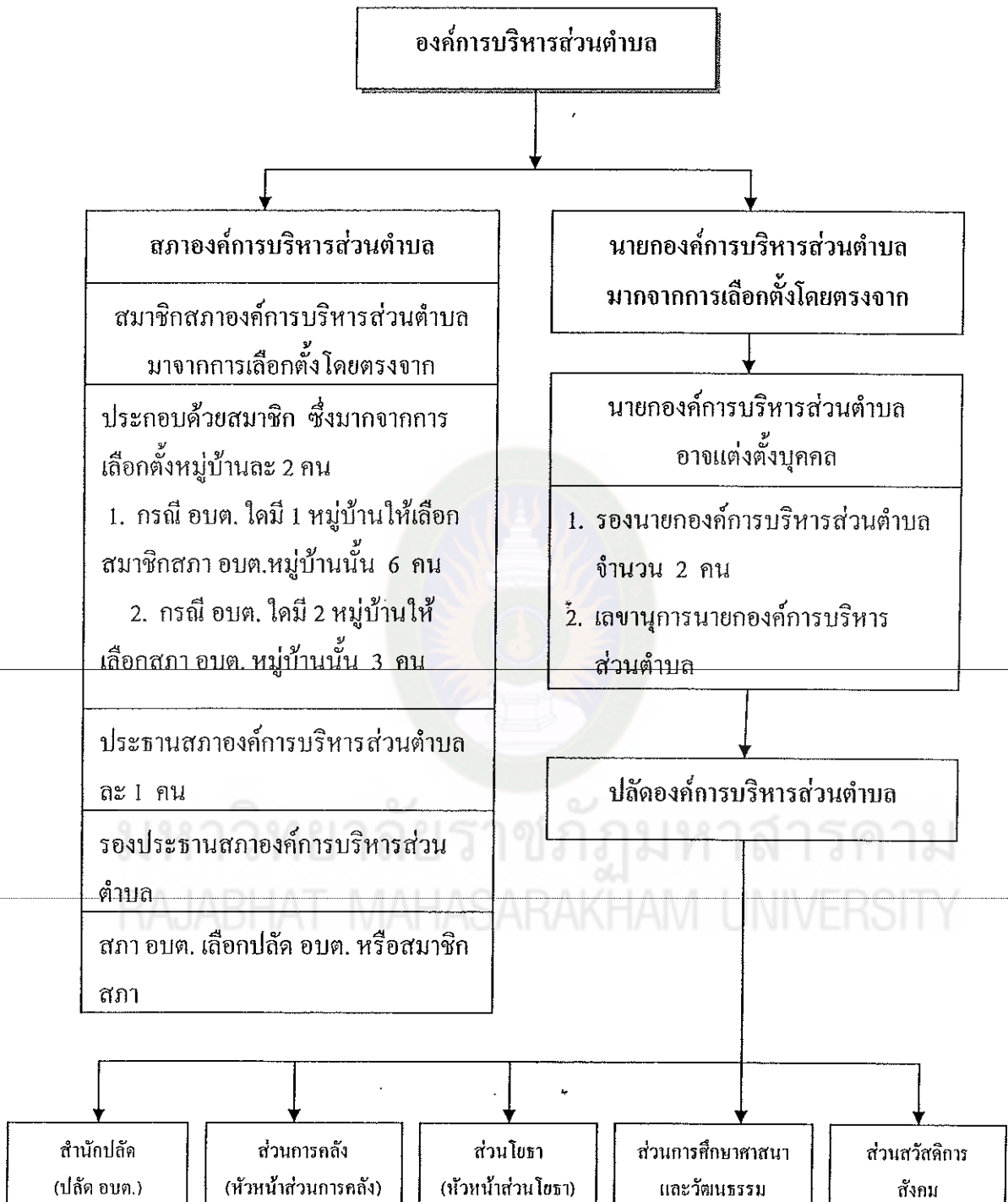
3.3.1 สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการ งานประชุม งานเกี่ยวกับการตราข้อบังคับตำบล งานนิติการ งานการพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานจัดทำข้อบังคับ งบประมาณประจำปี งานขออนุมัติดำเนินการตามข้อบังคับ งานอื่น ๆ

3.3.2 ส่วนการคลัง ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน การเบิกจ่าย การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน การหักภาษีเงินได้และการนำส่งเงินภาษีอากร ตัดโอนเงินเดือน การรายงานการเงินคงเหลือ การจัดทำบัญชีทุกประเภท งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้รับมอบหมาย

3.3.3 ส่วนโยธา ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานการสำรวจ งานออกแบบ การเขียนแบบงานงบประมาณการค่าใช้จ่ายตามโครงการ งานควบคุมอาคาร งานการก่อสร้าง งานซ่อมบำรุง งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

3.3.4 ส่วนราชการอื่น ๆ ที่ ก.อบต. กลางกำหนด

เพื่อให้เห็นโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลได้อย่างชัดเจน จึงสรุปให้เห็นดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

#### 4. หน้าที่ของ สภากองการบริหารส่วนตำบล มีดังต่อไปนี้

4.1 ให้ความเห็นชอบกับแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.2 พิจารณา และ ให้ความเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

4.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตาม ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

#### 5. นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

5.1 กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อหลักกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

5.2 สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

5.3 แต่งตั้งถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายก

องค์การบริหารส่วนตำบล

5.4 วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5.5 รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล

5.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลควบคุม และรับผิดชอบในกิจการการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย และ เป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ในการสั่งหรือปฏิบัติราชการของรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย ในกรณีที่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามลำดับที่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล แต่งตั้งไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ มีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้รักษาราชการแทน ในกรณีที่ไม่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใดแต่งตั้งให้ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็น กรรมการ หรือ ให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใดให้ผู้รักษาราชการแทนทำหน้าที่กรรมการ หรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในระหว่างรักษาราชการแทนด้วย

อำนาจหน้าที่ในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือ การปฏิบัติราชการที่นายก  
องค์การบริหารส่วนตำบลจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามหลักกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ  
ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ  
ข้อบัญญัติหรือคำสั่งนั้นหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ๆ ไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบ  
อำนาจ ไว้ให้เป็นอย่างอื่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือ  
ให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล  
ก็ได้ แต่ห้ามมอบให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติ  
ราชการแทนต้องให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบ การปฏิบัติราชการแทน  
นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคห้า ต้องกระทำภายใต้การกำกับดูแลและกรอบนโยบาย  
ที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดไว้ ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชา  
พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลรองจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล  
และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบาย  
และมีอำนาจหน้าที่ตามที่ มีกฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย

หลักการบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของ  
ประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและต้องให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของ  
ประชาชนในการจัดทำตามแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณ  
การจัดซื้อจัดจ้างการตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร  
ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการ  
ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ให้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิที่ได้รับ  
ทราบข้อมูลข่าวสารจากทางราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของทางราชการใน  
ตำบล เว้นแต่ข้อมูลข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคง  
แห่งชาติ

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติต่อองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อใช้  
บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย เพื่อปฏิบัติการให้  
เป็นไปตาม อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ร่างข้อบัญญัติต่อองค์การบริหารส่วนตำบลจะเสนอได้นั้นก็แต่นายกองค์การบริหาร  
ส่วนตำบลหรือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือราษฎร ในเขตองค์การบริหารส่วน  
ตำบลตามหลักกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่งแล้วนั้น ให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อ และประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วน ตำบลใด ให้ส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่นายอำเภอได้รับ ร่าง ข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวเพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ พิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นใหม่ หากนายอำเภอไม่ส่งร่าง ข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลคืนต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในสิบห้าวัน นับตั้งแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว ให้ถือว่า นายอำเภอเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น (สำนักงานคณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องกรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2546 : 3-4)

#### 6. รายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

สำหรับเรื่องรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลจะมี รายได้คล้ายกับหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นดังนี้ กล่าวคือ

ประเภทแรก เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้จัดเก็บเองจากภาษี โรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ ค่าภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับต่าง ๆ และรายได้จากทรัพย์สินสาธารณะโลกและการพาณิชย์ขององค์การบริหาร ส่วนตำบลเอง

ประเภทสอง เป็นรายได้ซึ่งหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่จัดเก็บให้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต และค่าใบอนุญาตเล่นการพนัน เก็บได้จากภาษี รถยนต์และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน และจัดสรรหรือแบ่งให้จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ จากอาคารร้างนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล อากรการประมง ค่าภาคหลวงป่าไม้ ค่าภาคหลวง แร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ค่าจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดิน และค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย อุทยานแห่งชาติ (ซึ่งมีรายได้จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาตินี้ ท้องถิ่นรูปแบบอื่นจะไม่ได้รับ การจัดสรรหรือแบ่งให้แต่อย่างใด)

ประเภทสาม เป็นรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล หรือเงินจากการจัดสรร ให้โดยหน่วยงานของรัฐ



จากการศึกษารายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล สรุปได้ว่ารายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เป็นรายได้จากแหล่งรายได้ที่อยู่ในพื้นที่คือจากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ รายได้เหล่านี้จะเก็บได้มากหรือน้อยก็จะขึ้นอยู่กับพื้นที่และทรัพยากรที่องค์การบริหารส่วนตำบลกำกับดูแลอยู่ ซึ่งหากเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ได้มากก็จะส่งผลดีต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและจะส่งผลต่อการพัฒนาตำบลให้มีความเจริญมากขึ้น

นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีรายจ่ายในด้านต่าง ๆ คือ จ่ายค่าเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดการจัดทำงบประมาณในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่นั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีรายได้และรายจ่ายเป็นของตนเอง ในแต่ละปีการรับ-จ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไปตามงบประมาณในการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำเป็น “ข้อบัญญัติ” กล่าวคือต้องทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยให้คณะกรรมการบริหารส่วนตำบล จะเป็นผู้จัดทำและนำเสนอขออนุมัติสภาองค์การบริหารส่วนตำบลถ้าในระหว่างปีงบประมาณใดรายจ่ายซึ่งกำหนดไว้ในงบประมาณไม่พอใช้จ่ายประจำปีนั้นหรือมีความจำเป็นต้องตั้งจ่ายขึ้นใหม่ระหว่างปีงบประมาณ ก็สามารถจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้ (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2546 : 8 - 9)

สรุปได้ว่า รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย 2 หมวดคือ รายจ่ายทั่วไปและรายจ่ายตามแผนงาน รายจ่ายทั่วไปเป็นรายจ่ายที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องจัดสรรให้หน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งมีการเบิกจ่าย ส่วนรายจ่ายตามแผนงานนั้น ทางองค์การบริหารส่วนตำบลได้กำหนดรายละเอียดของรายจ่ายต่าง ๆ ไว้ในแผนงาน ซึ่งการจัดสรรรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ต้องเป็นไปตามความถูกต้องและเหมาะสมจึงจะช่วยให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเกิดประสิทธิภาพต่อพนักงานและต่อประชาชนในตำบล

## องค์การบริหารส่วนตำบลไชยบุรี

องค์การบริหารส่วนตำบลไชยบุรีมีบริบทที่สำคัญ ดังนี้ (องค์การบริหารส่วนตำบลไชยบุรี. 2553ก : 2-12)

### 1. สภาพทั่วไป

#### 1.1 สภาพภูมิประเทศ

องค์การบริหารส่วนตำบลไชยบุรี เป็นตำบลที่ตั้งอยู่ในแนวชายแดนไทยและลาว มีลักษณะภูมิประเทศส่วนใหญ่ติดริมฝั่งแม่น้ำโขงและแม่น้ำสงคราม มีเนื้อที่ติดแม่น้ำกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลตั้งอยู่หมู่ที่ 16 บ้านม่วงเหล่าหลวง ตำบลไชยบุรี อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม ห่างจากตัวอำเภอท่าอุเทนประมาณ 18 กิโลเมตร และห่างจากตัวจังหวัด 42 กิโลเมตร

#### 1.2 อาณาเขตติดต่อ

ทิศเหนือ ติดต่อกับตำบลพนอม อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม

ทิศใต้ ติดต่อกับตำบลท่าจำปา อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม

ทิศตะวันออกติดกับริมฝั่งแม่น้ำโขงกั้นสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ทิศตะวันตก ติดกับตำบลนาคำ อำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม

ตำบลไชยบุรี มีลักษณะภูมิประเทศทั่วไป ส่วนติดริมแม่น้ำโขง ที่ราบลุ่ม และมีดอนเป็นบางแห่ง มีป่าไม้สลับพื้นที่นา ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม มีแม่น้ำโขงไหลผ่านตลอด 4 หมู่บ้าน

ส่วนไม่ติดแม่น้ำโขง ประกอบด้วยหมู่บ้าน 12 หมู่บ้าน พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นป่าโปร่งอยู่ห่างจากริมแม่น้ำโขงประมาณ 8 กิโลเมตร พื้นที่รองลงมาเป็นดินทรายผสมลูกรัง บางแห่งเป็นเนินสลับที่ราบที่นา มีแหล่งน้ำหนองธรรมชาติอยู่ประปราย

### 2. การปกครอง

ตำบลไชยบุรี แบ่งการปกครองออกเป็น 16 หมู่บ้าน ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 หมู่ที่ ชื่อหมู่บ้าน และจำนวนประชากรที่มีสิทธิเลือกตั้ง

หมู่ที่	ชื่อหมู่บ้าน	จำนวนประชากร (คน)
1	บ้านไชยบุรี	394
2	บ้านตาลปากน้ำ	429
3	บ้านไชยบุรี	259
4	บ้านนาหนองบก	229
5	บ้านหาดกวน	522
6	บ้านนาเพียง	532
7	บ้านไชยบุรี	412
8	บ้านวังโพธิ์	267
9	บ้านแก้วปัดโป่ง	706
11	บ้านตาลทุ่ง	388
12	บ้านวังโพธิ์	378
13	บ้านหาดกวน	415
14	บ้านหนองบัวหลวง	332
15	บ้านแก้วปัดโป่ง	289
16	บ้านม่วงเหล่าหลวง	384
รวม		6,190 คน

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลไชยบุรี (2553ก : 7)

### 3. สถาบันและองค์กรศาสนา

3.1 วัด 15 แห่ง

3.2 สำนักสงฆ์ 1 แห่ง

### 4. ด้านสาธารณสุข

4.1 สถานีนอนามัยไชยบุรี ให้บริการทั่วไป ตั้งอยู่หมู่ที่ 1 บ้านไชยบุรี ตำบลไชยบุรี

4.2 สถานีอนามัยหาดกวน ให้บริการทั่วไป ตั้งอยู่หมู่ที่ 13 บ้านหาดกวน ตำบลไชยบุรี

4.3 สถานีอนามัยแก้วปัดโป่ง ให้บริการทั่วไป ตั้งอยู่ที่หมู่ที่ 15 บ้านแก้วปัดโป่ง ตำบลไชยบุรี

## 5. ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ประกอบด้วยสถานีตำรวจชุมชน 1 แห่ง และกองร้อยตำรวจตระเวนชายแดนที่ 237 จำนวน 1 แห่ง ให้บริการและออกตรวจรักษาความสงบต่างๆ ในเขตตำบลไชยบุรี รวมทั้งศูนย์อำนวยการ อปพร. 1 แห่ง

## 6. การบริการพื้นฐาน

### 6.1 การคมนาคม

เส้นทางคมนาคมสายหลัก 1 สาย เป็นทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 212 สาย อำเภอท่าอุเทน – นครพนม ใช้เป็นเส้นทางหลักสัญจรไปมาติดต่อเขตจังหวัดและอำเภอใกล้เคียง นอกจากนี้ยังมีเส้นทางใหญ่เชื่อมระหว่างหมู่บ้านอีก 3 สาย คือ สายบ้านตาลปากน้ำ – บ้านแก้วปัดโป่ง สายบ้านนาเพียง – บ้านหาดกวน และบ้านไชยบุรี – บ้านนาหนองบก

### 6.2 การโทรคมนาคม

มีไปรษณีย์เอกชนประจำตำบล 1 แห่ง ตั้งอยู่หมู่ที่ 1 บ้านไชยบุรี ตำบลไชยบุรี ให้บริการไปรษณีย์ทั่วไป การโทรศัพท์ประชาชนประมาณ 50 เบอร์เซ็นต์ ยังใช้บริการโทรศัพท์สาธารณะและโทรศัพท์เคลื่อนที่ เพราะส่วนมากยังไม่มีคู่สายการให้บริการทั่วถึง โดยอาศัยเครือข่ายจากโทรศัพท์สาธารณะอีก 50 เบอร์เซ็นต์ ได้มีเครือข่ายชุมสายโทรศัพท์ (โทรศัพท์บ้าน) ใช้แล้ว ในภายภาคหน้าคาดว่าจะประสานขอติดตั้งโทรศัพท์ประจำหมู่บ้านจนครบทุกหมู่บ้าน

### 6.3 การไฟฟ้า

ทุกหมู่บ้านมีไฟฟ้าใช้ครบทุกหมู่บ้าน แต่มีบางครัวเรือนจากทั้ง 16 หมู่บ้านที่ขยายครอบครัวยังออกมามักประสบปัญหาการใช้ไฟฟ้า เนื่องจากการติดตั้งไม่คุ้มทุนและไม่ทั่วถึง รวมทั้งห่างไกลชุมชนหรือใกล้สายไฟฟ้าแรงสูง อนาคตองค์การบริหารส่วนตำบลไชยบุรี จะขยายและให้บริการไฟฟ้าให้ทั่วถึง

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 1. งานวิจัยภายในประเทศ

ภาคภูมิ นิยมวิทย์พันธุ์ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาความเป็นธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง อำเภอลำปาง จังหวัดลำปาง พบว่า

ด้านนิติธรรม ในด้านนี้มีข้อสังเกตว่าประชาชนยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอข้อบกพร่องกับตำบล โดยส่วนใหญ่ประชาชนมักจะใช้วิธีการร้องเรียนผ่านสมาชิกหรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้แก้ไขปัญหาที่ตนเองเผชิญอยู่ ซึ่งมีอยู่หลายปัญหาที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้นำไปประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาและได้ออกเป็นข้อบังคับตำบล ส่วนการอบรมเรื่องกฎหมายท้องถิ่น พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดงบังได้ดำเนินการในเรื่องนี้น้อย

ด้านคุณธรรม พบว่า คณะกรรมการบริหารและพนักงานส่วนตำบลไม่เคยถูกร้องเรียนเรื่องทุจริตและให้บริการ โดยไม่เลือกปฏิบัติ มีการสื่อสารเพื่อให้เกิดความเข้าใจในแนวทางการปฏิบัติงานที่มีความเป็นธรรมาภิบาล

ด้านความโปร่งใส พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดงบังได้จัดให้มีกิจกรรมเพื่อประชาสัมพันธ์ข่าวสารขององค์การบริหารส่วนตำบลในหลายรูปแบบ อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้บุคคลหรือองค์กรต่างๆ เข้ามาศึกษาและตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง

ด้านการมีส่วนร่วม พบว่า ในหลายกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในตำบลดงบัง องค์การบริหารส่วนตำบล จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินงานและตรวจสอบ ดังที่พบในกิจกรรมประชุม การวางแผนพัฒนาตำบล 5 ปีหรือวางแผนพัฒนาตำบลประจำปี รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาเป็นกรรมการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง

ด้านความรับผิดชอบพบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีความรับผิดชอบต่อการประชุม โดยไม่ขาดการประชุมบ่อยครั้ง แต่ก็ยังมีบรรยากาศในการประชุมที่มีการแสดงความคิดเห็นหรือการซักถามยังไม่ทั่วถึงและองค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับแผนพัฒนามากกว่าร้อยละ 70 องค์การบริหารส่วนตำบลดงบังให้ความสำคัญกับประชาชนที่มาใช้บริการเป็นอันดับแรก

ด้านความคุ้มค่า พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง ได้ทำการจัดซื้อจัดจ้างได้ต่ำกว่าราคากลางที่ตั้งไว้ และได้จัดให้มีการตรวจการใช้งบประมาณอย่างเป็นระบบ โดยมีหลายฝ่ายเป็นผู้ตรวจสอบ รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบการใช้งบประมาณ



ได้ตลอดเวลา แต่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีการอบรมคณะกรรมการบริหารและพนักงานส่วนตำบลในเรื่องเทคนิควิธีการต่างๆ ก่อนข้างน้อย

สุวกิจ ศรีปีดดา (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา ศึกษาเฉพาะกรณีสถาบันราชภัฏมหาสารคาม พบว่า สถาบันราชภัฏมหาสารคาม มีค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลาง กล่าวคือ มีค่าระดับการปฏิบัติงานเป็นร้อยละ 66.182 กลุ่มตัวอย่างที่มีสถานภาพแตกต่างกันมีความเห็นเรื่องค่าระดับการปฏิบัติงานแตกต่างกัน กลุ่มตัวอย่างที่มาจากหน่วยงานแตกต่างกันมีความเห็นเรื่องค่าระดับการปฏิบัติงานแตกต่างกัน เช่นเดียวกัน ข้อเสนอแนะในการพัฒนาการปฏิบัติงานของสถาบัน คือ ควรมีการทำงานโดยมีส่วนร่วม มีความสามัคคีมีคุณธรรม ซื่อสัตย์ กระจายอำนาจอย่างสมอบภาค พัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพและมีการประเมินผลงานที่เป็นระบบ

ในการพัฒนาองค์ประกอบที่เป็นปัจจัยสำคัญของธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา ควรปรับปรุงการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ตามลำดับความจำเป็นจากมากไปหาน้อย ดังต่อไปนี้

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

พระมหาสนธยา ชาญเสน (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาทัศนคติของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดมุกดาหารต่อการปฏิรูปการเมืองตามแนวธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมุกดาหาร มีทัศนคติต่อการปฏิรูปการเมืองตามแนวคิดธรรมาภิบาล อยู่ในระดับปานกลาง ทัศนคติในระดับสูง ได้แก่ ด้านหลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ และหลักความมีส่วนร่วม

ส่วนปัญหาที่ค้นพบ ได้แก่ ปัญหาด้านความรู้ความสามารถ ความรับผิดชอบ การวางแผน เป็นต้น

สำหรับปัญหาในอนาคตคือ ความแห้งแล้ง การขาดน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค เพื่อการเกษตรกรรม การแข่งขันทางการเมือง ปัญหาธรรมชาติและระบบนิเวศวิทยาเสื่อมโทรม เป็นต้น

นพพล สุรนักครินทร์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัย

พบว่าการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชน จังหวัดเชียงใหม่ในภาพรวมอยู่ในเชิงบวก เมื่อเปรียบเทียบตามธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่แตกต่างกัน แต่ประชาชนที่มีรายได้ต่างกันมีทัศนะต่อการนำหลัก ธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน องค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน และเมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัย ด้านขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล และการมีส่วนร่วมในการดำเนินการขององค์การ บริหารส่วนตำบล พบว่า ประชาชนมีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาล มาปรับใช้ในองค์การ บริหารส่วนตำบล แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจใน อบต. นั้นพบว่า ประชาชน มีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่แตกต่างกัน ส่วน ปัจจัยด้านขนาดของอบต. ไม่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจในองค์การบริหาร ส่วนตำบล แต่ปัจจัยด้านขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล ความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านการมี ส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระมหาธรรมรัตน์ ธรรมยาฤทธิ์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยการดำเนินงาน ตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของคณะ กรรมการชุมชน ผลการศึกษาพบว่า ระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีต่อการ ดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย อยู่ในระดับ ปานกลาง ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีต่อการดำเนินงานตาม หลักธรรมาภิบาลเมืองหนองคาย จำแนกตาม อาชีพ การศึกษา และอายุ พบว่า โดยรวมและ รายด้านทุกด้าน มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

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

1. ระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยัคภูมิพิสัยจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับ ปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า หลักนิติธรรมและหลักการมีส่วนร่วม อยู่ในระดับมาก ส่วนหลักคุณธรรม หลักความโปร่งใสหลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า อยู่ในระดับ ปานกลาง

2. การเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานตาม หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยัคภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามเพศและอายุ พบว่า ประชาชนที่มีเพศและอายุที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็น ไม่

แตกต่างกัน แต่เมื่อจำแนกตามระดับการศึกษา และอาชีพ โดยรวมพบว่าแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05

บวร วิเศษสุนทร (2550 : 95-100) ได้ทำการศึกษาเรื่องความคิดเห็นของประชาชนต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ผลการวิจัย พบว่า

1. ระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขต อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย โดยรวมอยู่ในระดับมาก 5 ด้าน เรียงตามลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้ หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความคุ้มค่าและหลักความมีส่วนร่วม ส่วนหลักความโปร่งใสอยู่ในระดับปานกลาง

2. การเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขต อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย จำแนกตามเพศ โดยรวมไม่แตกต่างกัน จำแนกตามอายุและการศึกษาพบว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ฉลองนพ อัมพรรัตน์ (2550 : 80-83) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลมกลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า

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

2. การเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของบุคลากรในหน่วยงานการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลในตำบลมกลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า บุคลากรในหน่วยงานที่มีเพศและระดับการศึกษา ที่มีการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนบุคลากรที่มีอายุและประสบการณ์การทำงานแตกต่างกันพบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05

จันทรมงคล พันธุ์พาณิชย์ (2553 : 75-76) ได้ทำการศึกษา การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลลิ้นฟ้า อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่า

1. การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลลิ้นฟ้า อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับปานกลางทั้ง 6 ด้าน เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย ได้แก่ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักความมีส่วนร่วม ด้านหลักความโปร่งใส และด้านหลักความคุ้มค่า

2. ผลการเปรียบเทียบการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลลิ้นฟ้า อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้าน จำแนกตามตามประเภทของคณะกรรมการ พบว่า โดยรวมไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05 จำแนกตามหมู่บ้านที่อยู่อาศัย พบว่า โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

## 2. งานวิจัยต่างประเทศ

พัตแนม (Putnam, 1993 : 156-162 ; อ้างถึงใน วันดี ศรีชนะ, 2554 : 72-73) ทำการวิจัยการปกครองท้องถิ่นในอิตาลี พบว่า แม้ในประเทศเดียวกันมีกฎหมายและการกระจายอำนาจเหมือนกัน แต่การบริหารท้องถิ่นภาคใต้ของอิตาลีกลับมีปัญหาอิทธิพลและการทุจริตมาก ผิดกับการปกครองท้องถิ่นทางตอนเหนือที่ประสบความสำเร็จสูงกว่าและมีการทุจริตน้อยมาก โดยพัตแนม ได้แสดงผลการวิจัยว่า ความสัมพันธ์แนวนราบที่เท่าเทียมกันระหว่างกลุ่มและบุคคลต่าง ๆ ตลอดจนความร่วมมือและความเข้มแข็งของกลุ่มประชาคมในภาคเหนือทำให้การบริหารท้องถิ่นภาคเหนือของอิตาลีทั้งในการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนธรรมาภิบาลดีกว่าในภาคใต้ซึ่งมีความสัมพันธ์แบบแนวตั้ง ระหว่างเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลกับบริวาร และคนในท้องถิ่น

บลูเมล (Blumel, 2000 : 90 ; อ้างถึงใน วันดี ศรีชนะ, 2554 : 72-73) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ความร่วมมือกันระหว่างนักสังคมสงเคราะห์และการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ (ประเทศเคนยา) งานวิจัยนี้พบว่า หลักธรรมาภิบาลมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อความร่วมมือ ต่องานความช่วยเหลือระหว่างประเทศของนักสังคมสงเคราะห์ต่าง ๆ ส่วนปัจจัยอื่นที่ช่วยส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่างนักสังคมสงเคราะห์เหล่านี้ในประเทศเคนยาก็คือ ความสามารถของนักสังคมสงเคราะห์ในการเข้าถึงวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และรวมไปถึงการปรับตัวเข้าหากันเพื่อที่จะสร้างความร่วมมือเป็นกลุ่มย่อย ๆ เพื่อที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ในการสื่อสาร และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ท้ายที่สุดนักสังคมสงเคราะห์จาก

ความร่วมมือกันระหว่างประเทศที่มีจำนวนมากในประเทศเคนยา ยังก่อให้เกิดการสร้างสภาพสังคมใหม่ ๆ โดยการนำกิจกรรมและความมีส่วนร่วมต่าง ๆ เข้ามาเป็นปัจจัยในการเชื่อมต่อ

คลาค (Clarke. 2001 ; อ้างถึงใน วันดี ศรีชนะ. 2554 : 72-73) ได้ทำการวิจัยเรื่องการใช้หลักธรรมาภิบาลในการกระจายอำนาจการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศกาน่า พบว่า ในประเทศที่ด้อยพัฒนาการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยได้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น โดยประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นทำให้เกิดกลยุทธ์การพัฒนาที่เป็นจริงเป็นจัง มีการปรับตัวในการปฏิบัติต่าง ๆ ของท้องถิ่นโดยใช้หลักธรรมาภิบาลให้เหมาะสมกับท้องถิ่นจนถือเป็นกุญแจสำคัญการใช้หลักธรรมาภิบาลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นแต่ยังคงมีปัญหาอยู่จากการที่ยังคงมีการถือพรรคถือพวก

คิมเมท (Kimmet. 2005 ; อ้างถึงใน วันดี ศรีชนะ. 2554 : 72-73) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การใช้หลักธรรมาภิบาลมาใช้ในระบบการเมืองการปกครองในอาเซียน 4 ประเทศ งานวิจัยนี้พบว่าในประเทศที่พัฒนาแล้ว หลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้ในเชิงของกลยุทธ์ทางการเมืองมากกว่าการนำเนื้อหาสาระไปประยุกต์ใช้ในเชิงนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานวิจัยนี้เกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 4 ประเทศนี้ ได้แก่ ฟิลิปปินส์ ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย โดยพิจารณาเป็นประเทศไปและเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาว่าประเทศเหล่านี้มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้อย่างไรบ้าง รวมไปถึงการมีส่วนร่วมของหลักธรรมาภิบาล ในการเลือกตั้งในปี 2004 ซึ่งพบว่า หลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวาง และเป็นประเด็นสำคัญในการปฏิรูป รูปแบบการปกครอง นอกจากนี้ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้กล่าวมานี้ ยังได้เรียนรู้ในการนำหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนาการเมือง การปกครอง โดยเน้นการนำหลัก ธรรมาภิบาลไปใช้พัฒนาบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานะที่บ้านเมืองมีความแน่นอนและเศรษฐกิจดีขึ้น เพื่อเป็นรูปแบบและเป็นหนทางในการบริหารประเทศใหม่ ๆ เนื่องจากหลักธรรมาภิบาลช่วยสนับสนุนการเมือง การปกครอง ซึ่งแนวคิดของหลักธรรมาภิบาลที่มาจากชาติตะวันตกซึ่งก่อให้เกิดรูปแบบการบริหารใหม่ ๆ และก่อให้เกิดการพัฒนาทางประชาธิปไตย ซึ่งนั่นก็คือหนึ่งในจุดประสงค์ของหลักธรรมาภิบาลนั่นเอง

### กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยเรื่องการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลไชยบุรี อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม ผู้วิจัยใช้กรอบแนวคิดธรรมาภิบาล 6 ด้าน ดังนี้ สำนักงานข้าราชการพลเรือน (2551 : 31-32)



## ตัวแปรอิสระ

ข้อมูลทั่วไปของคณะกรรมการหมู่บ้าน  
จำแนกเป็น

1. ประเภทคณะกรรมการหมู่บ้าน  
ได้แก่

- 1.1 กรรมการโดยตำแหน่ง
- 1.2 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

2. หมู่บ้านที่อาศัยอยู่ ได้แก่

- 2.1 บ้านไชยบุรี
- 2.2 บ้านตาลปากน้ำ
- 2.3 บ้านไชยบุรี
- 2.4 บ้านนาหนองบก
- 2.5 บ้านหาดกวน
- 2.6 บ้านนาเพียง
- 2.7 บ้านไชยบุรี
- 2.8 บ้านวังโพธิ์
- 2.9 บ้านแก้วปัดโป่ง
- 2.10 บ้านดอนคู
- 2.11 บ้านตาลทุ่ง
- 2.12 บ้านวังโพธิ์
- 2.13 บ้านหาดกวน
- 2.14 หนองบัวหลวง
- 2.15 บ้านแก้วปัดโป่ง
- 2.16 บ้านม่วงเหล่าหลวง

## ตัวแปรตาม

การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล  
ขององค์การบริหารส่วนตำบลไชยบุรี  
อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม 6 ด้าน  
ดังนี้

1. หลักนิติธรรม
2. หลักคุณธรรม
3. หลักความโปร่งใส
4. หลักความมีส่วนร่วม
5. หลักความรับผิดชอบ
6. หลักความคุ้มค่า