

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัย เรื่อง การดำเนินงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝาง อำเภอสระใคร จังหวัดหนองคาย ผู้วิจัย ได้ศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางการศึกษา ประกอบด้วยสาระดังนี้

1. แนวคิดธรรมาภิบาล
2. หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
3. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาและการพัฒนาท้องถิ่น
4. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
5. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
6. สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝาง
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิดธรรมาภิบาล

1. วิวัฒนาการของธรรมาภิบาล

อภิบาลเป็นแนวคิดการปกครองที่มีมาแต่โบราณ ชาวกรีกนับแต่สมัยเพลโต (Plato) และอริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์หลายท่านได้พยายามที่จะค้นหารูปแบบการปกครองที่ดี แต่ก็ยังไม่ได้ความหมายและขอบเขตที่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าวิวัฒนาการของรูปแบบอภิบาลที่ดีเกิดขึ้นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อมีการค้นหารูปแบบการปกครองที่สามารถนำประเทศไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตกของประเทศที่เพิ่งได้รับการปลดปล่อย จากอาณานิคมและสามารถฟื้นฟูประเทศจากความเสียหายภายหลังจากสงคราม ซึ่งต่อมารูปแบบการปกครองดังกล่าวผสมผสานกับระบบราชการของ เวบเบอร์เรน (Weberian) คือ ลักษณะการปกครองที่มีโครงสร้างเป็นลำดับชั้น มีการเมืองที่เป็นกลาง มีเป้าหมายที่ปฏิบัติได้ และมีการผสมผสานของระบบคุณธรรม ถูกนำไปใช้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก อย่างไรก็ตามรูปแบบการปกครองของ เวบเบอร์เรน (Weberian) ยากที่จะนำไปประยุกต์ใช้และสานต่อ เนื่องจากการขยายตัวของระบบราชการทำให้ยากต่อการจัดการและขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของโลก นอกจากนี้โครงสร้างของระบบราชการจะทำให้การปกครองบ้านเมืองขาดทั้งประสิทธิภาพ และ

ประสิทธิผลแล้ว ยังก่อให้เกิดช่องทางการบิดเบือนการใช้อำนาจและการคอร์รัปชัน ในช่วงต้น พ.ศ. 2523 นักวิชาการส่วนใหญ่ต่างเห็นพ้องกันว่าแนวทางการบริหารภาครัฐที่เป็นอยู่ ไม่สอดคล้องกับ เศรษฐกิจและสังคม โลกที่มีปรับเปลี่ยนตลอดเวลาและมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปและปรับปรุง รูปแบบการปกครองใหม่ในช่วงเวลาดังกล่าวมีองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญ ๆ เช่น ธนาคารโลก (World bank) และกองทุนนานาชาติ ได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุน และพัฒนาแนวคิด เกี่ยวกับการปกครองที่ดีหรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “Good Governance” หรือ “ธรรมาภิบาล” เมื่อย้อน ยุคไปในอดีต แม้ธรรมาภิบาลจะเป็นเรื่องที่มีการพูดถึงอย่างมากในช่วงปี ค.ศ. 1980 -1990 แต่ธรรมาภิบาลก็มีความเก่าแก่เทียบเท่ากับเรื่องประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติก็ว่าได้ ปัจจุบันธรรมาภิบาลถูกนำมาใช้เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในนโยบายขององค์การระหว่างประเทศหลาย ๆ องค์การ

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการและนักปฏิบัติส่วนหนึ่งนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปขยายผลใช้กับการปรับโครงสร้างและกระบวนการทั้งในองค์กรของรัฐและธุรกิจ ขณะที่นักวิชาการบางส่วน ได้นำเอาธรรมาภิบาลไปใช้ในความหมายที่ใกล้เคียงกับความหมายของคำว่า Government หรือการปกครองที่หมายถึงรัฐบาล โดยทั่วไปรัฐบาลเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญต่อธรรมาภิบาล หลักการของธรรมาภิบาลสามารถจะดำรงอยู่ได้ ถึงแม้ว่าจะมีรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับหรือไม่ก็ตาม ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่ใช้ในสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเป็นคำที่อยู่ร่วมกับ ประชาธิปไตยประชาสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาที่ยั่งยืน ในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา กลุ่มคำดังกล่าวนี้มีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปองค์กรของรัฐ นักรัฐศาสตร์ส่วนหนึ่งมองว่า ธรรมาภิบาล เป็นมิติใหม่ที่เน้นบทบาทของผู้บริหารในการที่จะ ปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบ สามารถประเมินผลงานได้อย่างชัดเจน และมีการ แข่งขันเพื่อการจัดการการบริหารที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่งเกี่ยวกับการ มีธรรมาภิบาลคือ การมีรัฐบาลที่มาจากระบอบประชาธิปไตย ไม่ได้หมายความว่าจะนำไปสู่การมี ธรรมาภิบาลเสมอไป หากแต่รัฐบาลประชาธิปไตยนั้นเป็นพื้นฐานที่ดีที่ช่วยสนับสนุนให้นำไปสู่ การมีธรรมาภิบาลได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่จะได้ผลดีนั้นต้องมีการบริหารจัดการ จัดการที่ดีทางด้านการเมือง และเศรษฐกิจของผู้ปฏิบัติกรในทุกระดับ และธนาคารโลกได้มี ความเห็นไปในทางเดียวกันที่ว่า การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อควบคุมสังคม โดยสัมพันธ์กับการ พัฒนาทางด้านสังคมเศรษฐกิจ ให้มีความชอบธรรมและความโปร่งใสในการปฏิบัติกรจะเป็นตัว ตัดสินว่าการจัดการนั้นดีหรือไม่ (สถาบันพระปกเกล้า. 2544 : 5-6)

สรุปได้ว่า การใช้หลักธรรมาภิบาลทำให้องค์กรสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการ บริหารงานได้ อีกทั้งยังเป็นกลไกในการควบคุมติดตามและตรวจสอบโดยมีประชาชนหรือ

องค์การภายนอกมีส่วนร่วม ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารองค์การ เพราะ การสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในองค์การ เป็นการสร้างสำนึกที่ดีในการบริหารงาน และการ ทำงานในองค์การ และจัดระบบที่สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามสำนึกที่ดี ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของ การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สิ้นเปลือง การติดตามการทุจริต ความโปร่งใส โดยคำนึงถึง ผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะได้รับผลกระทบ เนื่องจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานในหน่วยงานของ รัฐนั้นจะเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง

2. ความหมายของธรรมาภิบาล

เนื่องจากมีผู้ที่ให้คำนิยามและความหมายของคำว่า ธรรมาภิบาล ไว้มาก รวมทั้ง องค์การต่าง ๆ ได้นำไปใช้ ดังนั้น จึงรวบรวมคำนิยามที่องค์การหลักและบุคคลสำคัญที่มีบทบาทใน การส่งเสริมธรรมาภิบาลได้ให้ความหมายไว้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2544 : 7) ดังนี้ ธนาคารโลก หรือ World Bank ได้นำไปใช้ครั้งแรก เมื่อประมาณปี ค.ศ. 1989 ซึ่งใช้ในรายงานเรื่อง “Sub-Saharan, From Crisis to Sustainable Growth” โดยได้ให้ความหมายว่า Good Governance เป็น ลักษณะและวิถีของทางการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะ การจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยนัยของความหมายของ ธนาคารโลก เป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลเพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของ ประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมาย ที่อิสระ ที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็น ไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ และสื่อที่ มีความโปร่งใส รับผิดชอบและตรวจสอบได้ องค์การสหประชาชาติ หรือ United Nation (UN) ได้ ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลเพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคม ทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจาก ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส ธรรมาภิบาล คือการมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถ ชี้แจงกันได้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2544 : 7) United Nation and Development Programme (UNDP) ให้คำนิยามของธรรมาภิบาลว่า หมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และ ภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกๆระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และ สถาบันต่างๆ ที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเองตาม กฎหมาย และแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกับบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความ โปร่งใส ความ รับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ยืนอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของคนยากจนและ

ผู้ด้อยโอกาส ได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา (อ้างถึงใน สุดจิต นิमितกุล. 2543 : 13-14) ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย หรือ The Asia Development Bank (ADB) กล่าวว่า ธรรมชาติของโครงการ คือ การมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้ (อมรา พงศาพิชญ์ และนิทยา ภัทรธีระพันธ์. 2541) องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น – JICA กล่าวถึง ธรรมชาติของโครงการว่า เป็นรากฐานของพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งตนเองได้และมีความยุติธรรมทางสังคม (อมรา พงศาพิชญ์. 2543 : 68-81)

นายโคฟี อานัน (Mr.Kofi Annan) อดีตเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ กล่าวว่า ธรรมชาติของโครงการเป็นแนวทางการบริหารงานของรัฐที่เป็นการก่อให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม สร้างเสริมประชาธิปไตย มีความโปร่งใส และเพิ่มประสิทธิภาพ (สถาบันพระปกเกล้า. 2544 : 8) ในทัศนะของธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ธรรมชาติของโครงการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม กระบวนการทางกฎหมายที่อิสระ ในขณะที่นิยามของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียเน้นไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยรวมแล้ว ทั้งธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ต่างเน้นประเด็นการบริหารจัดการภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส ดังนั้น แนวคิดขององค์การระหว่างประเทศ จึงเป็นเรื่องการสร้าง ความเชื่อถือและความชอบธรรมของรัฐบาลที่มีต่อต่างประเทศ แม้ว่าประเทศไทยทำสัญญาการค้ากับประเทศตะวันตกในรัชกาลที่ 4 (พ.ศ. 2398) โดยประเทศไทยเปิดรับการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม แต่รูปแบบการเมืองการปกครองของไทยได้ถูกปรับเปลี่ยนเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยที่ละเอียดละน้อย จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่อย่างเห็นได้ชัดในสมัยรัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2475) อย่างไรก็ตาม การเมืองการปกครองของไทยปัจจุบันยังอยู่ในการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงรัฐบาลไทยยังขาดเสถียรภาพ และพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยยังไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นด้านคุณภาพหรือระดับการศึกษา ความเสมอภาคทางสิทธิและสถานภาพทางสังคม ปัญหาดังกล่าวผลักดันให้ประเทศไทยให้ความสำคัญต่อการสร้างธรรมาภิบาล ในประเทศไทยได้มีองค์กรที่เกี่ยวข้องและบุคคลที่สนใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาลให้ความหมายของคำว่าธรรมาภิบาล ไว้ดังนี้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีไว้ดังนี้ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้

สังคม ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้สึกสามัคคีและรวมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อ บรรเทา ป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่จะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสอดคล้องกับความ เป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน” (ศุจดิจ นิमितกุล. 2543 : 13-24)

อานันท์ ปันยารชุน (2542 : 1) กล่าวถึง ธรรมนูญว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดการ กิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไป ในหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสาน ผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 1) ได้ให้ความหมายของธรรมนูญว่า เป็นกระบวนการ ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชน โดยทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนิน ไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรมและตรวจสอบ ได้ทั้งนี้ยังได้เสนอว่าธรรมนูญแห่งชาติ เป็นยุทธศาสตร์ที่ถูกต้อง ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของ ชาติ แนวทางที่ถูกคือทางสายกลาง คือการพึ่งพาตนเอง และเสริมปัญญาไทยใจสากลธรรมรัฐ แห่งชาติเป็นการเคลื่อนไหวอย่างมีพลังขององค์กรท้องถิ่น ประชาคม ชุมชน เพื่อเข้าใจปัญหาพึ่งพา ตนเอง ช่วยตนเอง ปฏิรูปตนเอง ขณะเดียวกันก็เพื่อความเข้มแข็งที่จะตรวจสอบสิ่งที่ไม่ดี ไม่งาม ได้ อย่างจริงจัง รูปแบบธรรมรัฐแห่งชาติก็คือ การยกระดับกระบวนการ ความสัมพันธ์ความร่วมมือ ของส่วนต่าง ๆ ในสังคม อันได้แก่ ภาครัฐ ภาคสังคม และเอกชน สถาบันสำคัญ ๆ ของประเทศ คือ ชุมชน ประชาคม ภูมิภาคและระดับชาติ ในลักษณะเป็นรูปธรรม มีพลัง

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541 : 3) ได้ให้ความหมายของธรรมนูญว่า การที่กลไกรัฐทั้ง การเมืองและการบริหาร มีความเข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบเป็นการ ให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 10) ได้ให้ความหมายของธรรมนูญว่า เป็นระบบ โครงสร้าง กระบวนการความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในการ บริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดีจากการศึกษา พบว่า คำ นิยามที่หน่วยงาน และนักวิชาการต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย อานันท์ ปันยารชุน ธีรยุทธ บุญมี ประเวศ วะสี ชัยอนันต์ สมุทวณิช และสถาบันวิจัยเพื่อการ

พัฒนาประเทศไทย ได้นำเสนอไว้ว่า มีความสอดคล้องกับบริบทการพัฒนา และส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย และมีความเหมาะสมกับวัฒนธรรม สังคม และลักษณะการปกครองปัจจุบันของประเทศ

สรุปได้ว่า ธรรมนูญตำบล ทำหน้าที่เป็นกลไกเครื่องมือ และแนวทางดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพมีโครงสร้าง และกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วย หลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ประกอบด้วย บทบัญญัติต่าง ๆ รวม 9 หมวด โดยในแต่ละหมวดนั้น มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการร่วมกับมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย, 2546 : 5)

หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

บทบัญญัติในหมวดนี้ เป็นภาพรวมของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยชี้ให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และเป็นแนวทางในการปฏิบัติของส่วนราชการ ในการกระทำการกิจใดภารกิจหนึ่งว่า ต้องมีความมุ่งหมายให้บรรลุเป้าหมายในสิ่งเหล่านี้ คือ

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งได้แก่ การบริหารราชการที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และพยายามมุ่งให้เกิดผลกระทบในเชิงบวกต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ซึ่งได้แก่ การบริหารเพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยมีการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ และการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานในทุกระดับ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ซึ่งได้แก่ การบริหารที่จะต้องพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น โดยมีการทำวิเคราะห์ต้นทุน/ผลประโยชน์ ให้สามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ เทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ รวมทั้งจัดระบบการวางเป้าหมายการทำงาน และวัดผลของงานแต่ละบุคคลที่เชื่อมโยงกับระดับองค์การ

4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ได้แก่ การกำหนดระยะเวลา ในการปฏิบัติงานและการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน จัดให้มีการกระจายอำนาจตัดสินใจ เพื่อให้การปฏิบัติงานเสร็จสิ้นที่จุดบริการใกล้ตัวกับประชาชน รวมทั้งการปฏิบัติงานในรูปแบบของการบริการเสร็จสิ้นทีเดียว

5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ได้แก่ การทบทวนปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนทำงานใหม่อยู่เสมอ ซึ่งจำเป็นต้องทบทวนลำดับความสำคัญและความจำเป็นของแผนงานและโครงการทุกระยะ การยุบเลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็นและการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์อยู่เสมอ

6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ ได้แก่ การปฏิบัติราชการที่มุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลักโดยมีการสำรวจความต้องการของประชาชน และความพึงพอใจของผู้รับบริการในหลากหลายวิธีและเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ เพื่อนำมาปรับปรุงการปฏิบัติราชการต่อไป

7. มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งได้แก่ การตรวจสอบและการวัดผล การปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดการควบคุมตนเองซึ่งจะทำให้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หมวด 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

บทบัญญัติในหมวดนี้ เป็นการกำหนดแนวทางการบริหารราชการ ในความหมายของการบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชนว่าต้องอยู่ในแนวทางที่ถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับบริการจากรัฐ ดังต่อไปนี้

1. การกำหนดภารกิจแต่ละเรื่อง รัฐและส่วนราชการมีหน้าที่ต้องกำหนดให้อยู่ในกรอบที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายให้เกิดประโยชน์สูงสุดของประเทศ ความสงบ และปลอดภัยของสังคมส่วนรวม และความผาสุกความเป็นอยู่ดีของประชาชนโดยทั่วไปและสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ และนโยบายของคณะรัฐมนตรี

2. ต้องจัดวางระบบเพื่อให้มีการปฏิบัติราชการเป็นไปโดยมีความซื่อสัตย์ สุจริต สามารถตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในภาพรวม

3. ก่อนเริ่มดำเนินการภารกิจใด ต้องมีการวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน มีการวางกลไกการทำงานที่ชัดเจนทุกขั้นตอนและ โปร่งใส ในกรณีที่มีผลกระทบต่อประชาชน ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือมีการชี้แจงและทำความเข้าใจกับประชาชน ให้ได้ทราบถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น

4. เมื่ออยู่ในระหว่างการดำเนินการตามภารกิจใด ต้องรับฟังความคิดเห็นและสำรวจความพึงพอใจของสังคมโดยรวม เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมอยู่เสมอ

5. ในกรณีที่พบปัญหาอุปสรรคต้องจัดให้มีการแก้ไขปัญหานั้น โดยเร็ว และถ้าเป็นปัญหาจากส่วนราชการอื่น ต้องแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแก้ไขปรับปรุงโดยเร็ว

หมวด 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

การบริหารราชการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง การบริหารงานมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานที่สอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกับภารกิจ และวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นไว้สำหรับงานนั้น ๆ โดยผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีความคุ้มค่ากับการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถกำหนดชี้วัดผลการดำเนินงาน ได้อย่างชัดเจนซึ่งจะแสดงผลถึงความสามารถ ในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อความต้องการของประชาชน

สำหรับบทบัญญัติในหมวด 3 นี้ เป็นการกำหนดวิธีปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ซึ่งจะว่าด้วยการกำหนดแผนการทำงานที่มีวัตถุประสงค์ที่จะชี้วัดผลลัพธ์ของงาน ดังต่อไปนี้

1. การปฏิบัติของส่วนราชการต้องสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจที่กระทำได้อย่างชัดเจน โดยต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้

1.1 ในการจัดทำภารกิจต่าง ๆ ส่วนราชการต้องมีแผนปฏิบัติงานขึ้นไว้ล่วงหน้า ก่อนลงมือดำเนินการ

1.2 แผนปฏิบัติงานต้องมีรายละเอียดที่แสดงให้เห็นถึงขั้นตอนระยะเวลาและงบประมาณที่จะต้องใช้ เป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ

1.3 ต้องมีระบบติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติงานนั้น

1.4 ในกรณีที่มีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบ หรือเปลี่ยนแปลงแผนให้เหมาะสม

2. การบริหารราชการแบบบูรณาการ

การบริหารราชการแบบบูรณาการ คือ การร่วมมือกันในระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการปฏิบัติงานร่วมกัน หรือมีแผนการดำเนินงานที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะทำให้ภารกิจที่สำคัญของรัฐในแต่ละด้าน เกิดผลสำเร็จเป็นประโยชน์แก่ประชาชน โดยส่วนรวม และมีความประหยัด โดยใช้ทรัพยากรร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งสามารถลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ จากความร่วมมือปฏิบัติงานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในพระราชกฤษฎีกามีแนวทาง ดังต่อไปนี้

2.1 ในกรณีที่ส่วนราชการหลายแห่งมีภารกิจใดที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ให้ส่วนราชการทุกแห่งที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกันนั้น กำหนดแนวทางปฏิบัติราชการ เพื่อให้มีการบริหารจัดการทั้งในด้านการวางแผน การใช้ทรัพยากร และการดำเนินการร่วมกัน โดยกำหนดเป้าหมายให้เกิดผลสำเร็จในภารกิจนั้น ให้เป็นเอกภาพเดียวกัน

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

3. การพัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ในการบริหารราชการแนวใหม่ ส่วนราชการจะต้องพัฒนาความรู้ความเชี่ยวชาญให้เพียงพอแก่การปฏิบัติงาน ให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและสถานการณ์ของต่างประเทศที่มีผลกระทบต่อประเทศไทยโดยตรง ซึ่งในการบริหารราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ จะต้องมีการวางแผนการปฏิบัติราชการทุกระยะ ต้องมีการปรับแผนเพื่อให้บรรลุจุดหมาย ต้องมีการกำหนดผลสัมฤทธิ์ของงานที่เป็นความจริง ฉะนั้น แนวความคิดของผู้ปฏิบัติงานภาครัฐจะต้องเปลี่ยนแปลงทัศนคติเดิมเสียใหม่ จากการที่ยึดแนวความคิดว่า ต้องปฏิบัติงานตามระเบียบแบบแผนที่วางไว้ตั้งแต่อดีตจนต่อเนื่องถึงปัจจุบัน เน้นการสร้างความคิดใหม่ๆตามวิชาการสมัยใหม่และนำมาปรับใช้กับการปฏิบัติราชการตลอดเวลา ในพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้จึงกำหนดเป็นหลักการว่า ส่วนราชการต้องมีการพัฒนาความรู้เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ โดยมีแนวทางปฏิบัติดังนี้

3.1 ต้องสร้างระบบให้สามารถรับรู้ข่าวสารได้อย่างกว้างขวาง

3.2 ต้องสามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่าง ๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็วและเหมาะสมกับสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไป

3.3 ต้องมีการส่งเสริมและมีการพัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์และปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการทุกคนเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในวิชาการสมัยใหม่ตลอดเวลา มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และมีคุณธรรม

3.4 ต้องมีการสร้างความมีส่วนร่วมในหมู่ข้าราชการให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกัน เพื่อการนำมาพัฒนาใช้ในการปฏิบัติราชการร่วมกันให้เกิดประสิทธิภาพ

4. ความตกลงในการปฏิบัติงาน

ในการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น จะมีแผนงานในการปฏิบัติราชการ กำกับการดำเนินการอยู่เสมอ เพื่อแสดงนโยบายของรัฐบาลให้เห็นเป้าหมายการบริหารงานในระดับชาติเป็นภาพรวมของภารกิจของรัฐ ซึ่งจะแสดงออกมาในรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดิน และส่วนราชการทุกแห่งจะมีการกำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อนำนโยบายที่รัฐบาลกำหนดแปลงไปสู่ภาคปฏิบัติ ซึ่งจะกำหนดวิธีดำเนินการและผลสำเร็จของงานที่มีตัวชี้วัดได้ว่าจะเกิดผลสัมฤทธิ์ตรงตามเป้าหมาย ฉะนั้น เพื่อให้มีการดำเนินการตามแผนต่าง ๆ บรรลุผลสำเร็จอย่างแท้จริงโดยมีผู้รับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานนั้น จึงกำหนดมาตรการให้มีการทำความตกลงในการปฏิบัติงานขึ้น (Performance Agreement) เพื่อเป็นมาตรการในการกำกับการปฏิบัติราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการจัดทำความตกลงในการปฏิบัติงาน จะจัดทำในรูปแบบการทำความตกลงร่วมกัน ระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละเรื่อง ซึ่งอาจเป็นความตกลงระหว่างรัฐมนตรีกับปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวงกับอธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ที่ต้องรับผิดชอบปฏิบัติการกิจตามแผนงาน ทั้งนี้ การดำเนินการตามหลักการนี้จะนำมาใช้เมื่อ ก.พ.ร. ได้วิเคราะห์และจัดทำรูปแบบ และหลักเกณฑ์ของการทำความตกลงในการปฏิบัติงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อนำมาใช้ในการปฏิบัติงานของแต่ละระดับ

5. การกำหนดแผนบริหารราชการ

เพื่อให้การบริหารราชการมีเป้าหมายที่ชัดเจน และทุกส่วนราชการสามารถกำหนดยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติราชการให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งกำหนดความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ซึ่งจะเป็นที่มาของการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานให้เกิดขึ้น และทุกคนในองค์กรของภาครัฐรวมทั้งประชาชนสามารถทราบได้ว่า ในแต่ละปีทิศทางของการบริหารประเทศจะดำเนินการในเรื่องใด การดำเนินการในส่วนนี้จึงกำหนดให้มีแผนต่าง ๆ ที่จะต้องจัดทำขึ้น ดังนี้

5.1 แผนการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นแผนการบริหารของรัฐบาลมีระยะเวลา 4 ปี ซึ่งเป็นการนำนโยบายของรัฐบาลมาแปลงเป็นแผนโดยสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐตามรัฐธรรมนูญและแผนพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ เพื่อกำหนดหัวข้อที่สำคัญในแต่ละเรื่อง ที่จะใช้เป็นแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินที่มีเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน การกำหนดผู้ที่จะต้องรับผิดชอบ รายได้รายจ่ายและทรัพยากรที่ต้องใช้ ระยะเวลา และการติดตามประเมินผล

5.2 แผนนิติบัญญัติ เป็นการจัดทำแผนด้านกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อเป็นกลไกรองรับการดำเนินการตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะมี

การกำหนดสาระสำคัญของกฎหมาย ผู้รับผิดชอบ และระยะเวลาการดำเนินการที่สอดคล้องกับระยะเวลาของแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

5.3 แผนปฏิบัติราชการ เป็นแผนของทุกส่วนราชการที่จะแปลงแผนบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นการกำหนดเชิงนโยบายให้เป็นแนวทางการปฏิบัติราชการ ตามความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้น ซึ่งจะต้องมีการจัดทำเป็น 2 ระยะ คือ

5.3.1 แผนปฏิบัติราชการสี่ปี เพื่อเป็นการวางแผนระยะยาวในการปฏิบัติตามภารกิจในขอบเขตความรับผิดชอบของแต่ละส่วนราชการ ให้สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน

5.3.2 แผนปฏิบัติราชการประจำปี เพื่อเป็นการกำหนดแนวทาง หรือแผนการปฏิบัติราชการในแต่ละปี โดยแปลงมาจากแผนสี่ปีนั้นว่า ในปีหนึ่งมีภารกิจใดจำเป็นต้องกระทำโดยมีจุดมุ่งหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานอย่างไร ซึ่งแผนปฏิบัติราชการประจำปีนี้ จะเป็นสิ่งที่กำหนดงบประมาณของส่วนราชการในปีนั้นด้วย และเมื่อสิ้นปีส่วนราชการต้องรายงานแสดงผลสัมฤทธิ์เสนอต่อคณะรัฐมนตรี

5.3.3 ความต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรีหัวหน้าส่วนราชการมีหน้าที่สรุปผลและให้ข้อมูลต่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน

หมวด 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจภาครัฐ บทบัญญัติในส่วนนี้ เป็นการกำหนดวิธีการทำงานของส่วนราชการ ทั้งในกรณีที่ให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน และสามารถวัดความคุ้มค่าในการปฏิบัติแต่ละภารกิจ โดยกำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติตามหลักการ ดังนี้

1. หลักความโปร่งใส

ส่วนราชการต้องประกาศกำหนดเป้าหมายและแผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จ และงบประมาณที่ต้องใช้เพื่อให้ข้าราชการและประชาชนทราบ ซึ่งจะทำให้การทำงานมีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบแผนการทำงานได้

2. หลักความคุ้มค่า

2.1 ส่วนราชการต้องจัดทำบัญชีต้นทุน ในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภทและรายจ่ายต่อหน่วยของบริการสาธารณะ เพื่อการเปรียบเทียบความคุ้มค่า ระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งหากรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะของส่วนราชการใดสูงกว่ารายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะประเภทเดียวกันของส่วนราชการอื่น ส่วนราชการนั้นต้องจัดทำแผนการลดรายจ่ายต่อหน่วย เพื่อดำเนินการปรับปรุงการทำงานต่อไป ซึ่งรายละเอียด

ในการจัดทำบัญชีต้นทุน กรมบัญชีกลางจะเป็นผู้กำหนดขึ้น

2.2 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเป็นผู้ตรวจสอบความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจแห่งรัฐ เพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรี ประเมินว่าภารกิจใดสมควรทำต่อไปหรือยุบเลิก โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะพึงได้รับจากภารกิจนั้นและในการประเมินความคุ้มค่า จะต้องคำนึงถึงประเภทและสภาพของแต่ละภารกิจความเป็นไปได้ประโยชน์ที่รัฐ และประชาชนจะได้รับ โดยเทียบกับรายจ่ายของรัฐ ทั้งนี้ มิใช่คำนวณเป็นตัวเงินเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ได้เสียของสังคมด้วย

2.3 การจัดซื้อจัดจ้างจะต้องกระทำโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม โดยจะต้องข่งน้ำหนักถึงประโยชน์และผลเสียต่อสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์ที่จะใช้ ราคาและประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการ ซึ่งมีใช้ถือราคาต่ำสุดเป็นเกณฑ์อย่างเดียว แต่คำนึงถึงการให้บริการอย่างคุ้มค่าในระยะยาวที่จะทำให้ต้นทุนการบริการสาธารณะต่ำลงได้ โดยจะต้องมีการปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการพัสดุเพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว

3. หลักความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ (หลักความรับผิดชอบ)

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

3.2 การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาใด ๆ ส่วนราชการต้องเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยโดยเร็วและหลีกเลี่ยงการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดหลักที่ชัดเจนในการรับผิดชอบของส่วนราชการ และมีให้ใช้เวลานานในการพิจารณาในรูปแบบของคณะกรรมการ

3.3 ในกรณีที่เป็นการพิจารณาในรูปแบบคณะกรรมการให้มีผลผูกพันผู้แทนส่วนราชการแม้จะมีได้เข้าร่วมประชุม และจะต้องมีบันทึกฝ่ายข้างน้อยไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนส่วนราชการในคณะกรรมการ อันจะก่อให้เกิดผลสรุปของงานที่แน่นอน ไม่เปลี่ยนแปลงโดยส่วนราชการนั้นภายหลัง

3.4 การสั่งราชการต้องเป็นลายลักษณ์อักษร ถ้ามีการสั่งการด้วยวาจาต้องบันทึกคำสั่งนั้นไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการสั่งเพื่อปฏิบัติราชการที่ต้องมีหลักฐานยืนยันคำสั่งที่แน่นอน มีความรับผิดชอบทั้งผู้สั่งและผู้ปฏิบัติงาน

หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

บทบัญญัติในหมวดนี้ ได้กำหนดหน้าที่ให้ส่วนราชการปฏิบัติ เพื่อเป็นการลดระยะเวลาในการพิจารณา การสั่งการ การอนุญาตหรือการปฏิบัติราชการที่มีผลโดยตรงต่อประชาชนให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วขึ้น ดังนี้

1. การกระจายอำนาจการตัดสินใจ

1.1 ส่วนราชการต้องจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ ลงไปสู่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องนั้น โดยตรง โดยมุ่งผลให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการบริการประชาชน

1.2 ส่วนราชการต้องจัดให้มีหลักเกณฑ์การควบคุม ติดตาม และกำกับดูแลการใช้อำนาจและความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจ เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบและเป็นกรอบในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ต้องไม่เพิ่มขั้นตอนเกินจำเป็นและใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือโทรคมนาคมตามความเหมาะสม เพื่อให้เกิดการลดขั้นตอนในการติดต่อราชการ เพิ่มประสิทธิภาพและประหยัดค่าใช้จ่าย และเมื่อมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเป็นประการใดแล้ว ให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบด้วย

1.3 ก.พ.ร. โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการหรือแนวทางในการกระจายอำนาจ ความรับผิดชอบและการลดขั้นตอน เพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติได้

1.4 ส่วนราชการแต่ละแห่ง ต้องจัดทำแผนภูมิขั้นตอน และระยะเวลาการดำเนินการ รวมทั้งรายละเอียดอื่น โดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนตรวจสอบได้ ซึ่งจะเป็นการลดขั้นตอนการติดต่อสอบถามหรือการทำความเข้าใจเรื่องสำหรับประชาชนที่จะมาขอรับบริการจากรัฐได้โดยสะดวกและรวดเร็ว

2. การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม

2.1 ให้เป็นหน้าที่ของแต่ละกระทรวง ต้องจัดส่วนราชการภายในที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานกับประชาชนให้รวมเป็นศูนย์บริการร่วมแห่งเดียว ที่ประชาชนจะสามารถติดต่อสอบถาม ขอข้อมูล ขออนุญาตหรือขออนุมัติได้พร้อมกันทุกเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงนั้น

2.2 กระทรวงต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่และแบบพิมพ์ที่จำเป็น ในศูนย์บริการร่วม เพื่อให้เจ้าหน้าที่นั้น บริการประชาชนได้อย่างครบถ้วน โดยเจ้าหน้าที่จะต้องสามารถแจ้งรายละเอียดรับเอกสารหลักฐานที่จำเป็น แจ้งให้ทราบระยะเวลาการดำเนินการ และเป็นผู้ติดต่อประสานกับส่วนราชการอื่น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย

หรือกฎในเรื่องนั้น ๆ

2.3 ในการดำเนินการของศูนย์บริการร่วม ถ้าหากมีปัญหาหรืออุปสรรคที่ไม่อาจดำเนินการได้ เพราะไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่มีกฎหมายหรือกฎระเบียบที่กำหนดไว้ ให้ส่วนราชการแจ้งให้ ก.พ.ร. ทราบเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือกฎระเบียบนั้นต่อไป

2.4 แนวทางการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมของกระทรวงนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอจัดให้มีขึ้นในจังหวัดหรืออำเภอ แล้วแต่กรณี ตามที่ตนต้องรับผิดชอบด้วย

หมวด 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ

บทบัญญัติในหมวดนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการ มีหน้าที่ตรวจสอบภายใน ของส่วนราชการตนเอง เพื่อการปรับปรุงภารกิจให้เป็นไปได้โดยเหมาะสม กับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคม หรือสอดคล้องกับการปฏิบัติงานตามนโยบาย หรือแผนการปฏิบัติราชการ ดังต่อไปนี้

1. การทบทวนภารกิจ

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

1.2 ในกรณีที่ ก.พ.ร. ได้วิเคราะห์ความจำเป็นของภารกิจของส่วนราชการใด แล้ว อาจเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาปรับปรุงภารกิจ อำนาจหน้าที่ โครงสร้างหรืออัตรากำลังของส่วนราชการใดก็ได้

2. การทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ

2.1 ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจและทบทวนเพื่อยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีขึ้นใหม่สำหรับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่อยู่ในความรับผิดชอบเพื่อให้ทันสมัยอยู่เสมอ และเพื่อให้ลดภาระของประชาชน โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย

2.2 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ตรวจสอบกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของทุกส่วนราชการ ที่ไม่เหมาะสมแก่กาลสมัยหรือไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศหรือเป็นภาระแก่ประชาชน เพื่อเสนอให้มีการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิก ซึ่งโดยปกติส่วนราชการจะต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงต่อไป แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอ จะต้องเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยต่อไป

หมวด 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน

บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นการกำหนดแนวทางที่ส่วนราชการต้องจัดให้มีขึ้น เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้ได้รับบริการ โดยเร็ว ในขณะเดียวกันก็จะตรวจสอบความต้องการของประชาชน รับรู้สภาพปัญหาและแก้ไข้ปัญหาได้ต่อไป โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. การกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงาน

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

2. การจัดระบบสารสนเทศ

2.1 ส่วนราชการต้องจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เพื่อติดต่อสอบถามหรือใช้บริการของส่วนราชการนั้นได้

2.2 กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ต้องจัดให้มีเครือข่ายสารสนเทศกลาง ให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างส่วนราชการ และจะต้องช่วยเหลือส่วนราชการอื่นในการจัดทำระบบเครือข่ายสารสนเทศ

3. การรับฟังข้อร้องเรียน

3.1 ส่วนราชการต้องจัดให้มีระบบการตอบคำถามเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของส่วนราชการให้ประชาชนได้ทราบ โดยต้องมีระยะเวลาในการตอบให้ชัดเจน

3.2 ในกรณีที่ส่วนราชการได้รับคำร้องเรียน ข้อเสนอแนะ หรือความคิดเห็นจากประชาชนในการชี้แจง ปัญหาอุปสรรค ความยุ่งยาก หรือปัญหาในวิधिปฏิบัติราชการส่วนราชการ จะต้องนำมาพิจารณาดำเนินการให้ลุล่วงไปและแจ้งผลให้ผู้แจ้งทราบด้วย

3.3 ส่วนราชการที่มีหน้าที่ออกกฎเพื่อบังคับส่วนราชการอื่นให้ปฏิบัติตามมีหน้าที่ต้องตรวจสอบว่ากฎนั้นเป็นอุปสรรค หรือเกิดความยุ่งยาก ข้ำซ้อน หรือล่าช้าหรือไม่เพื่อปรับปรุงให้เหมาะสม และถ้าได้รับการร้องเรียนจากส่วนราชการหรือข้าราชการ ให้ส่วนราชการที่ออกกฎพิจารณาโดยทันทีและแจ้งผลให้ทราบ

4. การเปิดเผยข้อมูล

4.1 ส่วนราชการมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการให้ทราบโดยทั่วไป เว้นแต่กรณีจำเป็นต้องกระทำเป็นความลับเพื่อความมั่นคงหรือรักษาความสงบเรียบร้อย

หรือคุ้มครองสิทธิของประชาชน

4.2 ส่วนราชการต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย รายการจัดซื้อจัดจ้าง และสัญญาใด ๆ ที่มีการดำเนินการ โดยห้ามทำสัญญาใดที่มีข้อความมิให้เปิดเผยข้อความหรือข้อตกลงในสัญญา เว้นแต่เป็นข้อมูลที่ได้รับคุ้มครองโดยกฎหมาย

หมวด 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

บทบัญญัติในหมวดนี้มีขึ้นเพื่อการวัดผลการปฏิบัติราชการว่า มีผลสัมฤทธิ์ตรงตามเป้าหมายที่กำหนดขึ้นไว้หรือไม่ คุณภาพ และความพึงพอใจอยู่ในระดับที่ยอมรับได้หรือไม่รวมทั้งการตรวจสอบการปฏิบัติราชการภายในองค์กร โดยมีการดำเนินการดังนี้

1. การประเมินผล โดยคณะผู้ประเมินผลอิสระ เพื่อวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจความพึงพอใจของผู้รับบริการ และความคุ้มค่าในภารกิจ
2. การประเมินผลประสิทธิภาพในการบังคับบัญชา
3. การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ ต้องกระทำทั้งการปฏิบัติงานเฉพาะตัว และประโยชน์ของหน่วยงานที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานในลักษณะที่เป็นทีมงานมากขึ้น
4. ในกรณีที่การปฏิบัติราชการของส่วนราชการใด ผ่านการประเมินที่แสดงว่าอยู่ในมาตรฐานและการปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมายอย่างมีผลดี ให้มีการจัดสรรเงินบำเหน็จความชอบของส่วนราชการหรือเป็นเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการจูงใจให้ส่วนราชการพัฒนาการปฏิบัติราชการให้บังเกิดประสิทธิภาพตามความมุ่งหมาย

หมวด 9 บทเบ็ดเตล็ด

บทบัญญัตินี้เป็นบทบัญญัติเพิ่มเติม ในกรณีการบังคับให้องค์การมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้เป็นแนวทาง มีสาระสำคัญดังนี้

1. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกา โดยอย่างน้อย ต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในหมวด 5 และหมวด 7
2. ให้องค์การมหาชนและรัฐวิสาหกิจ จัดให้มีหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกา ในกรณีที่ ก.พ.ร. เห็นว่าองค์กรมหาชนและรัฐวิสาหกิจใดไม่จัดให้มีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกา ให้แจ้งรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจนั้น เพื่อพิจารณาสั่งการให้องค์การมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจนั้นดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป

สรุปได้ว่าพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้วางแนวทางการบริหารราชการเพื่อพัฒนาระบบราชการไทย โดยมีเป้าหมายการดำเนินงานอย่างชัดเจน และเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลขึ้น พร้อมทั้งมีการทำงานอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้

ซึ่งประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารส่วนราชการ และท้ายที่สุดประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด แต่สิ่งที่เป็นเครื่องวัดธรรมาภิบาลของระบบราชการ ได้อย่างหนึ่ง ทั้งนี้ บุคลากรภาครัฐทุกคน ทุกตำแหน่ง จึงต้องช่วยกันและเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนระบบธรรมาภิบาลในภาพรวมให้สามารถทำงานร่วมกับประชาชนและได้ และมีความสำคัญในแต่ละภารกิจของส่วนราชการของตน ซึ่งทุกส่วนราชการสามารถพัฒนางานให้มีธรรมาภิบาลได้ เพื่อให้งานดีขึ้นกว่าเดิมให้เกิดผลสำเร็จมากขึ้น แม้จะใช้เวลานาน ซึ่งหมายความว่า ถ้าบุคลากรภาครัฐร่วมมือกันพัฒนาระบบราชการให้ดีขึ้นเร็วขึ้น และมีประสิทธิภาพมากขึ้นให้เกิดธรรมาภิบาล ไม่ว่าจะเป็นการปรับบทบาทภารกิจ การพัฒนาการให้บริการประชาชนการยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงาน พร้อมกับเปิดระบบราชการเข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ระบบราชการก็จะสามารถตอบสนองของระบบธรรมาภิบาลเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนได้

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น

1. ความหมายของการพัฒนาท้องถิ่น

ทิตยา สุวรรณชฎ (2539 : 8-9) กล่าวว่า การพัฒนาเป็นกระบวนการในอันที่จะสร้างความเปลี่ยนแปลงของประเทศหรือสังคมหรือชุมชน ให้บรรลุเป้าหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยการใช้ทรัพยากรและอุปกรณ์เป็นพาหนะสร้างความเปลี่ยนแปลง ไปสู่เป้าหมายนั้น ประสิทธิภาพของกระบวนการพัฒนานี้จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้วิทยาศาสตร์เข้ามาประยุกต์โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาขา มุ่งประยุกต์ เช่น การบริหาร โครงการ การให้การศึกษากับผู้เกี่ยวข้อง การค้นคว้า เป็นต้น

วิชัย รูปขำดี (2540 : 23) ได้กล่าวว่า การพัฒนา คือ กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม อย่างหนึ่งในลักษณะการตัดแปลงความจริงที่ดำรงอยู่ให้สอดคล้องกับเป้าหมาย หรือนโยบายที่ต้องการ สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2540 : 3) ได้กล่าวถึงการพัฒนาว่า

1. การพัฒนา คือ การเปลี่ยนแปลงตามแผนหรือการเปลี่ยนแปลงที่มีกำหนดทิศทาง (Planned or Directed Change) นั่นคือการพัฒนา มิได้เป็นเรื่องตามธรรมชาติ หากเป็นความพยายามของมนุษย์ พยายามที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น โดยกำหนดทิศทางหรือรายละเอียดเอาไว้ล่วงหน้าว่าจะพัฒนาอะไรพัฒนาอย่างไร ช้าหรือเร็วอย่างไร ใครจะเป็นผู้พัฒนา หรือ

ถูกพัฒนา เป็นต้น

2. เป้าหมายสุดขั้วของการพัฒนาอยู่ที่คน คนเป็นทั้งผู้ถูกพัฒนาและผู้รับผลของการพัฒนา และมองคนเป็นกลุ่ม หรืออยู่ในกลุ่ม ดังนั้นการพัฒนาคนจึงรวมถึงการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม

3. เป้าหมายของการพัฒนาคน กลุ่มคน หรือสังคม คือความกินดีอยู่ดีด้านต่าง ๆ หรือสภาพสังคมที่ดี ซึ่งรวมถึงสภาพทางเศรษฐกิจ และการเมืองจากความหมายข้างต้น

2. องค์ประกอบของการพัฒนาท้องถิ่น

ปารีชาติ วัลย์เสถียร (2535 : 68-69) กล่าวถึงองค์ประกอบของการพัฒนาท้องถิ่นดังนี้

1. การพัฒนาท้องถิ่น คือความพยายามที่จะยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนภายในท้องถิ่นให้ดีขึ้น หรืออาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาท้องถิ่นมีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้ประชาชนภายในท้องถิ่น มีความเจริญขึ้นทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

2. การพัฒนาท้องถิ่นมีจุดมุ่งหมายที่จะเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม หรือลักษณะทางกายภาพตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชน การประพฤติปฏิบัติแบบเก่า ๆ ของประชาชนในท้องถิ่น อย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่าง ด้วยวิธีการให้การศึกษาแก่ประชาชน โดยเน้นที่การเปลี่ยนแปลงทัศนคติ และแนวคิดให้ถูกทิศทาง

3. การดำเนินงานจะต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน หมายถึงกิจกรรมใดๆที่จะนำไปส่งเสริมให้ประชาชนรับ ไปปฏิบัติ จะต้องเป็นความต้องการของประชาชนอยู่แล้ว หรือเป็นกิจกรรมที่จะเป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชน และสามารถทำให้ประชาชนรู้สึกต้องการได้

4. การพัฒนาท้องถิ่นจะต้องใช้หลักการช่วยๆ เร่งเร้า ส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ตลอดจนดำเนินการไปตาม โครงการพัฒนานั้น ๆ

5. ผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change agent) จะต้องทำหน้าที่เป็นผู้กระตุ้นเตือน ชักจูง และส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความคิดริเริ่มขึ้น

6. รัฐบาลหรือแหล่งความช่วยเหลือจากภายนอก จะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือสิ่งที่เป็นความสามารถที่ประชาชนในท้องถิ่นจะจัดหาเองได้ เช่น ความรู้ทางวิชาการ วัสดุ และเงินเท่าที่จำเป็น

7. จะต้องมีการรวบรวมผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ เข้าด้วยกัน มิใช่ดำเนินการเพียงหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เพราะปัญหาของชุมชนอยู่นอกเหนือความสามารถของหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใด โดยเฉพาะ และการที่จะพัฒนาชุมชนให้ได้ผล จะต้องเป็นการพัฒนาโดยทั่วไป และมุ่งประชาชนเป็นหลัก ดังนั้นจึงใช้หลักการที่เรียกว่า Holistic approach คือมุ่งที่จะพัฒนาทุก ๆ ด้าน

ไม่ใช่ด้านใดด้านหนึ่ง

8. กระบวนการพัฒนาท้องถิ่นจะต้องพิจารณาถึงสังคม ประเพณี วัฒนธรรม
ท้องถิ่นเป็นหลัก

9. วิธีการในการพัฒนาท้องถิ่นให้อาศัยหลักการและแนวทางระบอบ
ประชาธิปไตยเป็นพื้นฐานในการดำเนินการ

3. หลักการพัฒนาท้องถิ่น

ปรีชาติ วัลย์เสถียร (2535 : 68-69) กล่าวถึงหลักการพัฒนาท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. หลักการมีส่วนร่วม โดยการเสริมสร้าง และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม
อย่างเต็มที่ในทุกขั้นตอนการทำงาน

2. หลักความสมดุลของการพัฒนา โดยควรคำนึงถึงความสมดุลของการพัฒนา
ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ในลักษณะของ Holistic approach เพราะเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า
การพัฒนาทั้งสามประการมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิด การจะเน้นด้านใดด้านหนึ่งมาก
น้อยเพียงใดนั้น ย่อมจะได้รับการกำหนดโดยลักษณะและความเข้มข้นของปัญหาที่แต่ละท้องถิ่น
เผชิญอยู่เป็นสำคัญ ทั้งนี้ต้องให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้เสียเปรียบและกลุ่มคนยากจนในท้องถิ่นที่จะ
พัฒนาให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างเท่าเทียมกับสมาชิกอื่น ๆ ในท้องถิ่น

3. หลักการพึ่งตนเอง โดยประชาชนจะต้องมีอิสระในการคิด ตัดสินใจและลง
มือปฏิบัติ โดยใช้ทรัพยากรและภูมิปัญญาภายในท้องถิ่นให้มากที่สุดเป็นเบื้องต้น ซึ่งหากมีโอกาส
ได้เรียนรู้ และปฏิบัติมากขึ้นก็จะเพิ่มความเชื่อมั่น และความรู้สึกลึกซึ้งที่จะพึ่งตนเองให้สูงขึ้น

4. หลักความเข้าใจในวัฒนธรรมท้องถิ่น ทั้งนี้แต่ละท้องถิ่นย่อมจะมี
ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่นเป็นของตนเอง การดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นควรจะได้
มีความสอดคล้องกับวัฒนธรรมที่ดำรงต่อชีวิตท้องถิ่น

สรุปได้ว่า การพัฒนาท้องถิ่นช่วยทำให้ท้องถิ่นหรือชุมชนเกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่
สภาพที่ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ทั้งนี้การพัฒนาดังกล่าวต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน
ความสมดุลในการพัฒนา การส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีการพึ่งตนเอง และจะต้องสอดคล้องกับ
ขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นด้วย

แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

1. ความหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 นับเป็นก้าวแรกของรัฐบาลในการส่งเสริมการกระจายอำนาจ และการปกครองไปสู่ประชาชน ซึ่งเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน และองค์กรประชาชน เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ สอดคล้องกับทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และเป็นไปตามกระแสการพัฒนาในระดับสากล ที่เน้นการวางรากฐานของประชาธิปไตยให้มั่นคง การกระจายอำนาจสู่องค์กรระดับชุมชนเป็นแนวคิดที่ถ่ายโอนการตัดสินใจ ให้ท้องถิ่นสามารถบริหารงานที่แก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ และมีอิสระในการตัดสินใจในสิ่งที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นนั้นตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยกฎหมายกำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้ ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปีก่อน พ.ร.บ.นี้จะประกาศใช้ในราชการงานเบกษาเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นรูปแบบการปกครองที่สะท้อนการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองพื้นฐานของประเทศโดยแท้จริง อันเป็นการตอบสนองนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เหตุผลที่สนับสนุนว่าองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น อาจพิจารณาได้จากการที่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีการดำเนินการที่ส่งผลให้เกิดการกระจายอำนาจ คือ (ศุภชัย เชื้ออุณะ. 2542 : 3-5)

1.1 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีฐานะเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจในการทำนิติกรรมและสัญญาทางกฎหมายได้เองโดยไม่ผ่านทางราชการเหมือนอดีต ทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีความคล่องตัวในการดำเนินการบริหารตำบลให้มีความเจริญก้าวหน้า และตรงต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในตำบล ได้

1.2 คณะกรรมการและผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเกือบทั้งหมด ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก นอกจากนี้คณะกรรมการบริหารส่วนตำบลก็มีที่มาจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกกันขึ้นมาอีกด้วย

1.3 อำนาจอิสระของผู้บริหาร มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และกิจกรรมมากขึ้น จากเดิมที่กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 และยังมีอำนาจในพื้นที่ตำบลเพิ่มขึ้น โดยที่หากหน่วยราชการที่ดำเนินการใดที่เป็นประโยชน์ในตำบลจะต้องแจ้ง อบต. ให้ทราบเสียก่อน

1.4 อำนาจทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่สามารถจัดเก็บภาษีเงินได้เหมือนกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น

2. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรที่สะท้อนถึงความพยายามของรัฐบาลที่จะกระจายอำนาจลงสู่หน่วยการบริการเรียกว่าคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (สุวิทย์ ชัยสวัสดิ์, 2542 : 29-31)

2.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน หมู่บ้านละ 2 คน ยกเว้นองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหมู่บ้านเดียว ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 6 คน ถ้ามี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ จำนวนหมู่บ้านละ 3 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้น โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น (มาตรา 48) มีวาระ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภาหนึ่งคน รองประธานสภาหนึ่งคน และเลขานุการสภาหนึ่งคน ซึ่งเลือกจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้นายอำเภอแต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งสามตำแหน่งอยู่ในวาระได้เพียง 2 ปี (มาตรา 48 และมาตรา 49)

2.2 คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และฉบับแก้ไข (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล คนหนึ่ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล อาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้ไม่เกิน 2 คน และอาจแต่งตั้ง เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล คนหนึ่ง ซึ่งมีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ (มาตรา 58 วรรค 3)

3. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

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

3.1.1 จัดให้มีการบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

3.1.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะ มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3.1.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

3.1.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3.1.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

3.1.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

3.1.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.1.8 บำรุงรักษาศิลปประเพณี ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมอันดี ของ

ท้องถิ่น

3.1.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากร ให้ตามความจำเป็นและสมควร

3.2 อำนาจหน้าที่อื่น ซึ่งทางองค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจกรรมในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล ได้ มีดังต่อไปนี้ (มาตรา 68)

3.2.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

3.2.2 ให้มีน้ำและบำรุงรักษาการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

3.2.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

3.2.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุมการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

3.2.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

3.2.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

3.2.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

3.2.8 การคุ้มครองและดูแลทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

3.2.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน ขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.2.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

3.2.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

3.2.12 การท่องเที่ยว

3.2.13 การผังเมือง

3.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ (มาตรา 59) ดังต่อไปนี้

3.3.1 บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

3.3.2 จัดทำแผนพัฒนาตำบล และงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

3.3.3 รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบ อย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง

3.3.4 ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

3.4 อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

3.4.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.4.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณ รายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3.4.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับทางราชการ

3.5 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 16 ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

3.5.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

3.5.2 การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

3.5.3 การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

3.5.4 การสาธารณสุข โภชนา และการก่อสร้างอื่น ๆ

3.5.5 การสาธารณสุข

3.5.6 การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ

3.5.7 การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน

- 3.5.8 การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 3.5.9 การจัดการศึกษา
- 3.5.10 การสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และ

ผู้ด้อยโอกาส

- 3.5.11 การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม

อันดีของท้องถิ่น

- 3.5.12 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 3.5.13 การจัดให้มีการบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 3.5.14 การส่งเสริมกีฬา
- 3.5.15 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของ

ประชาชน

- 3.5.16 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 3.5.17 การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 3.5.18 การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- 3.5.19 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- 3.5.20 การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- 3.5.21 การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 3.5.22 การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- 3.5.23 การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยโรง
มหรสพและสาธารณสถานอื่น ๆ

- 3.5.24 การจัดการ การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- 3.5.25 การผังเมือง
- 3.5.26 การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- 3.5.27 การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 3.5.28 การควบคุมอาคาร
- 3.5.29 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 3.5.30 การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและ

รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

3.5.31 กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

3.6 มาตรา 30 แห่ง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ มีผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีภารกิจแยกได้ 6 ด้าน คือ (วุฒิสภา ตันไชย, 2546 : 19-20)

3.6.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

3.6.2 ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

3.6.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

3.6.4 ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว

3.6.5 ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.6.6 ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นอำนาจหน้าที่

ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามกลุ่มภารกิจต่าง ๆ จะมีผลอย่างสมบูรณ์ต่อเมื่อแผนการปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้แล้ว

4. อิสระทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล

ผลจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระทางการเงินและการคลัง (Financial Freedom) โดยให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในเรื่องการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรระหว่างรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ สืบเนื่องจากรัฐจัดสรรแบ่งภาษีให้ท้องถิ่นยังไม่เหมาะสม เมื่อรวมรายได้ของท้องถิ่นแล้วได้รับเพียง 7% ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพิ่มขึ้นเป็น 2.1% (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543 : 2) ตามมาตรา 23 แห่งกฎหมายนี้ และตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 มาตรา 74-84 องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีรายได้จากภาษีอากร ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียม อากรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียม รวมถึงผลประโยชน์อื่น ๆ ที่เกิดจากการฆ่าสัตว์

5. การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล เราจะยึดหลักตามเจตจำนงของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นสำคัญ ที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 283 วรรค 2 ว่า “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครอง

ผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือผลประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญ แห่งหลักการปกครองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือที่กฎหมายบัญญัติมิได้”

การกำกับดูแลต้องมีการกำกับดูแลทั้งคณะกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรายคณะและรายบุคคล เพราะทั้งหมดนี้คือ ส่วนประกอบขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยส่วนรวมทั้งหมด การกำกับดูแลอาจจะมาจาก 5 ทางด้วยกัน คือ (สุวิทย์ อึ้งวรพันธุ์. 2542 : 48-53)

5.1 โดยราชการบริหารส่วนกลางหรือตัวแทน ซึ่ง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอหรือปลัดอำเภอ หัวหน้ากิ่งอำเภอ ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้ทำหน้าที่กำกับดูแลในเรื่องต่างๆกัน เช่น การสั่งให้พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะของกรรมการบริหารฯ มาตรา 64 (8) วรรค 4 หรือมาตรา 92 หรือยุบสภา มาตรา 64 (2) เป็นต้น

5.2 โดยบทบัญญัติของกฎหมายที่ทำหน้าที่ควบคุม กำกับ ดูแล

5.3 การถูกกำกับดูแลโดยประชาชน ซึ่งมี 5 ลักษณะ คือ

5.3.1 ประชาชน จำนวนสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง มีสิทธิให้สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 286 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

5.3.2 ประชาชนจำนวนกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเสนอประธานสภาท้องถิ่น (หรือ อบต.) เพื่อให้มีการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่น (หรือ อบต.) ได้ ตามมาตรา 287 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

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

5.3.4 ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน การบำรุง การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและ การควบคุมกำจัดมลพิษจากสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 79 หมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

5.3.5 ประชาชนมีสิทธิที่จะควบคุม ดูแลบริหารงานของท้องถิ่นในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 56 หมวด 3 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นอกจากนี้ (กรมการปกครอง. 2543 : 2-3) ในคู่มือปฏิบัติงานเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามโครงการพัฒนาขีดความสามารถให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้มาตรการเสริมสร้างการพัฒนาชนบทและชุมชน (มพช.) ได้เน้นหลักการมีส่วนร่วมของ

ประชาชน โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ปรับวิธีการทำงานใหม่ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้กับประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ไว้ดังต่อไปนี้

1) ให้ประชาชนผู้แทนชุมชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาตำบล

2) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างแผนพัฒนา ก่อนนำเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) พิจารณาให้ความเห็นชอบ เป็นการตรวจสอบข้อบังคับตำบล ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบังคับเพิ่มเติมให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน

3) ให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาเข้าร่วมดำเนินการ โครงการ

4) ให้ผู้แทนชุมชนร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบ

กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) พ.ศ. 2538 และจัดประชุมประชาคมเพื่อชี้แจงผลการดำเนินงาน โครงการ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนประเมินผล ซึ่งเป็นการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

5) ให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยการจัดประชุมประชาคม

การกำกับดูแลโดยประชาชน นับเป็นเรื่องใหม่ในการปกครองแบบไทยๆ ซึ่งต้องใช้เวลาในการให้การศึกษาอย่างมาก และต่อเนื่องแก่ประชาชนให้ทราบกลไกเหล่านี้ว่าเป็นสิทธิเสรีภาพอันสำคัญที่จะสร้างรากฐานการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน

5.4 การกำกับดูแลซึ่งทางสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีต่อคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 46

5.4.1 ความเห็นชอบในแผนพัฒนาตำบล

5.4.2 ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล และร่างข้อบังคับงบประมาณ

5.4.3 ควบคุมการบริหารของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายแผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ

5.4.4 สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2/3 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

5.4.5 สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่คณะกรรมการบริหารเสนอ และผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสภาองค์การ

บริหารส่วนตำบลไม่รับหลักการแห่งร่างขอบังคับงบประมาณดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ซึ่งในบทบัญญัตินี้ คณะกรรมการบริหารจะต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ

5.5 การกำกับดูแลระหว่างสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลระหว่างกันเอง

สรุป องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ป้องกัน โรคและระงับ โรคติดต่อ ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และส่งเสริม พัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัวแล้วยังมีหน้าที่บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร ซึ่งอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะไม่ใช่การตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐและการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และให้คำนึงถึง การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำ งบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมิน ผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสาร ตามมาตราที่ 69/1 นอกจากนี้้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตของค์การบริหาร ส่วนตำบลหรือร่วมกับสภาตำบล หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำ กิจการร่วมกันได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบลหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ เกี่ยวข้องและกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำ และเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจ หน้าที่ของตน

แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมายของความคิดเห็น

ธีรศักดิ์ บันฑูปา (2541 : 55) ให้ความหมายของความคิดเห็นว่าเป็นการแสดงออก ทางด้านความรู้สึกนึกคิด การตัดสินใจ และความเชื่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งด้วยการพูด การเขียน โดยมี อารมณ์ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมในขณะนั้น อาจเป็นพื้นฐานในการแสดงออกซึ่งอาจถูก หรือไม่ได้ อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นได้ความคิดเห็นจึงอาจเปลี่ยนแปลงได้ตาม เวลา

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ฉบับ พ.ศ. 2542 (2546 : 231) ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า หมายถึง ความเชื่อ การตัดสินใจ ความรู้สึกประทับใจ ที่ไม่ได้จากการพิสูจน์ หรือชั่งน้ำหนักกว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่

สวานา พรพัตน์กุล (2542 : 10 – 11) ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า เป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกที่เกิดขึ้นกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เป็นความรู้สึกที่ขึ้นอยู่กับจิตใจของเฉพาะบุคคล ซึ่งอาจเป็นไปในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ได้ ปัจจัยที่ทำให้บุคคลมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ในการทำงาน สภาพแวดล้อม ฯลฯ และการมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบซึ่งการแสดงออกเช่นนี้อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธก็ได้

จำลอง เงินดี (2550 : 86) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ โดยจำแนกได้ 2 ประการ ดังนี้

1. เป็นความเชื่อ ทศนะ การพิจารณาหรือการวินิจฉัยหรือการประเมินอย่างมีรูปแบบในใจเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ
2. เป็นการแสดงออกถึงการพิจารณาหรือคำแนะนำอย่างมีรูปแบบโดยผู้เชี่ยวชาญ หรือการแสดงออก เช่น การตัดสินใจ การพิจารณาคติ หรือการวินิจฉัยอย่างมีรูปแบบด้วยเหตุผลตามกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ที่ขึ้นอยู่กับตัดสินในที่ที่มีกฎหมายบังคับ

ฮิลการ์ด (Hillgard. 1986 : 626) ให้ความหมายของความคิดเห็น คือการพิจารณาตัดสินใจ (Judgment) หรือความเชื่อที่นำไปสู่การคาดคะเน หรือแปรผลในพฤติกรรม หรือเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น

โคลาสา (Kolasa. 1986 : 386) ให้ความหมายของความคิดเห็น คือ เป็นการแสดงออกของบุคคลในการวิจารณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเป็นการประเมินผล (Evaluation) เกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่งจากเหตุการณ์แวดล้อม

สรุป จากความหมายของความคิดเห็นที่กล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า ความคิดเห็นหมายถึง การแสดงออกซึ่งความรู้สึก ทศนคติ ความเชื่อ และค่านิยมของแต่ละบุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของ เรื่องราวหรือสถานการณ์ต่าง ๆ ที่ได้ประสบในสังคม อาจเป็นทั้งทางบวกหรือทางลบ ทั้งนี้เป็นผลจากความรู้อารมณ์ หรือภูมิหลังทางสังคมของแต่ละบุคคล ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงตามกาลเวลาหรือสถานการณ์ ไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว

2 ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น

ออสเคมป์ (Oscamp. อ้างถึงใน จิรายุ ทรัพย์สิน. 2540 : 19 – 20) ได้สรุปปัจจัยที่ผลต่อความคิดเห็นของแต่ละบุคคลที่แสดงออกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งไม่จำเป็นต้องคล้ายกันหรือเหมือนกันเสมอไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับอิทธิพลต่อการแสดงออกในเรื่องนั้นๆ ปัจจัยที่ทำให้เกิดความเห็น สรุปได้ดังนี้

1. พันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and physiological factor) จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระบบความก้าวร้าวของบุคคล และจะมีผลต่อการศึกษาทัศนคติ

หรือความคิดเห็นของบุคคลนั้น ๆ ได้ ส่วนปัจจัยด้านสรีระ เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลที่เกิดจากการใช้ยาเสพติด จะมีผลต่อความคิดเห็นและทัศนคติของบุคคล

2. ประสบการณ์ของบุคคลโดยตรง (Direct personal experience) คือบุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่าง ๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือได้พบเห็นสิ่งต่าง ๆ โดยตนเอง ทำให้เกิดทัศนคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ

2. อิทธิพลจากครอบครัว (Parental influence) เป็นปัจจัยบุคคล เมื่อเป็นเด็กปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือทัศนคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความคิดเห็นและทัศนคติต่าง ๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม

กิตติ สุทธิสัมพันธ์ (2542 : 12 – 13) ได้สรุปปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งทำให้บุคคลแต่ละคนแสดงความคิดเห็นที่อาจจะเหมือนหรือแตกต่างออกไป คือ

1. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

1.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย คือ เพศ อวัยวะ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของอวัยวะต่างๆ คุณภาพสมอง

1.2 ระดับการศึกษา การศึกษามีอิทธิพลต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและการศึกษาทำให้บุคคลที่มีความรู้ในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้น และคน

1.3 ความเชื่อ ค่านิยมและเจตคติของบุคคลต่อเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอาจจะได้จากการเรียนรู้กลุ่มบุคคลในสังคม หรือจากการอบรมสั่งสอนของครอบครัว

1.4 ประสบการณ์ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ ทำให้มีความรู้ ความเข้าใจในหน้าที่ และความรับผิดชอบต่องาน ซึ่งจะส่งผลต่อความคิดเห็น

2. ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่

2.1 สื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นของบุคคล เป็นการได้รับรู้ข่าวสาร ข้อมูลต่าง ๆ ของแต่ละบุคคล

2.2 กลุ่มและสังคมเกี่ยวข้อง มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเพราะเมื่อบุคคลอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใด ก็จะต้องยอมรับและปฏิบัติตามเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมนั้น ซึ่งทำซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความคิดเห็นไปตามกลุ่มหรือสังคมที่อยู่

2.3 ข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ หรือสิ่งต่าง ๆ ที่บุคคลแต่ละคนได้รับ ทั้งนี้เพราะข้อเท็จจริงที่บุคคลได้รับแตกต่างกัน ก็จะมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน

สรุป จากปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่าบุคคลมีปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็น แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ 1) ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

พันธุกรรมและร่างกาย และสิ่งที่แต่ละบุคคลได้เรียนรู้และได้รับจากกระบวนการกล่อมเกลาทางสังคม ซึ่งสังคมนกลายเป็นลักษณะของแต่ละบุคคล 2) ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่บุคคลได้รับรู้

3. การวัดความคิดเห็น

วิเชียร เกตุสิงห์ (2541 : 94 – 97) กล่าวว่า การจะใช้แบบสอบถามวัดความคิดเห็นนั้น จะต้องระบุให้ผู้ตอบว่า เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนดแบบสอบถามประเภทนี้ นิยมสร้างตามแนวคิดของลิเคิร์ต (Likert) ซึ่งแบ่งน้ำหนักของความคิดเห็นออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับใจความว่าจะเป็นทางปฏิฐาน (Positive) หรือ ปฏิเสธ (Negative)

วัลลภ รัฐฉัตรานนท์ (2545 : 102 – 17) ได้เขียนประกอบการเรียนการสอนของคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เรื่อง การเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการวัดว่ามาตราวัดเจตคติ หรือทัศนคติ หรือความคิดเห็น ที่นิยมใช้อย่างแพร่หลายมี 4 วิธี คือ

วิธีแบบสเกลวัดความต่างศัพท์ (S – D Scale = Semantic Differetial Scale) เป็นวิธีวัดทัศนคติ หรือความคิดเห็น โดยอาศัยคุณสมบัติที่มีความหมายตรงกันข้าม เช่น ดี – เลว ขยัน – ขี้เกียจ เป็นต้น

วิธีลิเคิร์ตสเกล (Likert Scale) เป็นวิธีการสร้างมาตรวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นที่นิยมกันมากที่สุด เพราะเป็นวิธีสร้างมาตรวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบสามารถแสดงทัศนคติในทางชอบหรือไม่ชอบ โดยยึดอันดับความชอบหรือไม่ชอบ ซึ่งอาจมีคำตอบในการเลือก 5 หรือ 4 คำตอบ และให้คะแนน 5 4 3 2 1 หรือ +1 +10 -1 -2 ตามลำดับ

วิธีกัทแมนสเกล (Guttman Scale) เป็นวิธีการสร้างมาตรวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นในแนวเดียวกัน และสามารถจัดอันดับของทัศนคติสูง-ต่ำ แบบเปรียบเทียบกันและกันได้ อย่างต่ำสุดถึงสูงสุด และแสดงถึงการสะสมของข้อความความคิดเห็น

วิธีเทอร์สโตนสเกล (Thurstone Scale) เป็นวิธีการสร้างมาตรวัดออกเป็นปริมาตรแล้วเปรียบเทียบตำแหน่งของความคิด หรือทัศนคติในทางเดียว และเสมือนว่าเป็นสเกลที่มีช่วงห่างเท่ากัน

เบสท์ (Best, 1987 : 171) กล่าวว่า การวัดความคิดเห็นโดยทั่ว ๆ ไปจะต้องมีองค์ประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่จะถูกวัด สิ่งเร้า และมีการตอบสนอง ซึ่งจะออกมาในระดับสูง ต่ำมาก น้อย ส่วนวิธีวัดความคิดเห็น โดยให้ผู้ที่จะตอบคำถามเลือกแบบสอบถามและผู้ถูกวัดจะเลือกตอบความคิดเห็นของตนในเวลานั้น การใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นใช้การวัดแบบลิเคิร์ต โดยเริ่มต้นการรวบรวมหรือการเรียบเรียงข้อความที่เกี่ยวข้องกับความคิดเห็น จะต้อง

ระบุให้ผู้ตอบ ตอบว่า เห็นด้วยหรือไม่กับข้อความที่กำหนดให้ ซึ่งข้อความแต่ละข้อความจะมี ความคิดเห็นเลือกตอบออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับข้อความว่าเป็นไปในทางเดียวกัน (เชิงนิยม หรือไม่นิยม) เป็นข้อความเชิงบวก (Positive) หรือข้อความเชิงลบ (Negative)

สรุป การที่จะทราบความคิดเห็นของแต่ละบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งนั้นจะต้องมีเครื่องมือวัด ที่เชื่อถือได้ ซึ่งจากการศึกษาผู้วิจัยสรุปได้ว่า การวัดความคิดเห็นโดยทั่วไปจะมีองค์ประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่จะถูกวัด สิ่งเร้า และมีการตอบสนอง ส่วนวิธีการวัดมีหลายวิธี ซึ่งแต่ละวิธีมีการ วัดที่แตกต่างกัน เลือกใช้ตามความเหมาะสมต่อลักษณะการวัดแต่ละครั้ง

สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝาง

1. ที่ตั้ง อาณาเขตและการปกครอง

ตำบลบ้านฝาง ตั้งอยู่ทางทิศใต้ของอำเภอเมืองหนองคาย มีพื้นที่ทั้งหมดจำนวน 56,952 ไร่ มีอาณาเขตติดต่อกับพื้นที่ต่างๆดังนี้

ทิศเหนือ จด ตำบลพระธาตุบังพวน อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย

ทิศใต้ จด ตำบลเขื่อน้ำ อำเภอบ้านผือ จังหวัดอุดรธานี

ทิศตะวันออก จด ตำบลคอกช้างและตำบลสระใคร อำเภอสระใคร จังหวัดหนองคาย

ทิศตะวันตก จด ตำบลหนองนาง อำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย

ตำบลบ้านฝางแบ่งการปกครองออกเป็น 13 หมู่บ้านดังนี้

หมู่ที่ 1 บ้านฝาง

หมู่ที่ 2 บ้านเคื่อ

หมู่ที่ 3 บ้านตอแก

หมู่ที่ 4 บ้านจี้เหล็ก

หมู่ที่ 5 บ้านสมสนุก

หมู่ที่ 6 บ้านหนองบัว

หมู่ที่ 7 บ้านโนนแดง

หมู่ที่ 8 บ้านโนนคู่

หมู่ที่ 9 บ้านหมากหุ้ง

หมู่ที่ 10 บ้านฝางน้อย

หมู่ที่ 11 บ้านห้วยทราย

หมู่ที่ 12 บ้านทุ่งสวรรค์

หมู่ที่ 13 บ้านดงหนองบอน

2. สภาพภูมิประเทศ

สภาพภูมิประเทศโดยทั่วไปของตำบลบ้านฝาง มีลักษณะเป็นที่ราบสูงด้านทิศตะวันตกเป็นที่ราบลุ่มด้านมาทางทิศตะวันออก และทิศใต้และตอนกลางพื้นที่ของตำบล ทางด้านที่สูงนั้นมีระดับความสูง 190 ซม. ที่ราบลุ่มมีระดับความสูง 171,170,169 ซม. และทางทิศเหนือมีระดับความสูง 170 ซม.

2.1 พื้นที่ป่า

ลักษณะพื้นที่ป่าของตำบลบ้านฝางเป็นป่าละเมาะ สลับกับพื้นที่นาพื้นที่ป่าสาธารณะประโยชน์ของตำบลมีอยู่จำนวน 34,090 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 59.86 ของพื้นที่ทั้งหมดของตำบล

2.2 อุณหภูมิ

เป็นแบบร้อนชื้น ระดับอุณหภูมิเฉลี่ย 26- 30 องศาเซลเซียส มีความชื้นสัมพัทธ์เฉลี่ย 89.63 เปอร์เซ็นต์

2.3 แหล่งน้ำและปริมาณน้ำในรอบปี ปริมาณน้ำฝน

2.3.1 แหล่งน้ำ ที่สำคัญของตำบลบ้านฝาง แยกได้ดังนี้

1) แหล่งน้ำที่ใช้ในการเกษตรมีใช้ตลอดปี ได้แก่ ลำห้วยขง อ่างเก็บน้ำหนองบัว ห้วยเจ็อน ลำห้วยทราย

2) แหล่งน้ำที่ใช้ในการเกษตรไม่ตลอดปี ได้แก่ ห้วยคำ ห้วยเกวียน ห้วยวังเชือก ห้วยเม่น ห้วยบง ห้วยเจ็อน ห้วยวังน้ำใส ห้วยซิม ห้วยลี

3) แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น ได้แก่ หนองกุดทิง หนองกุดผือ หนองทุม หนองวังไฮ สระน้ำวังซอน สระน้ำหนองแห่ หนองน้ำกุดบ่อหลง

2.3.2 ปริมาณน้ำฝนในพื้นที่ตำบลบ้านฝาง ปี 2550 วัดที่ว่าการกิ่งอำเภอสระใคร จังหวัดหนองคาย ได้ปริมาณ 1,7067.7 มม.ต่อปี โดยฝนตกชุกช่วงเดือน มิถุนายน, กันยายน มีการกระจายตัวของฝนอย่างสม่ำเสมอ แต่มีปริมาณฝนตกน้อยกว่าช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา เกษตรกรประสบปัญหาภาวะฝนแล้ง

3. เส้นทางคมนาคม

ตำบลบ้านฝาง เส้นทางคมนาคมสะดวก มีถนนเชื่อมโยงติดต่อกทุกหมู่บ้านดังนี้ เริ่มที่บ้านดงหนองบอน หมู่ 13 ถึง อำเภอสระใคร ระยะทาง 8 กม.และเดินทางเชื่อมต่อกถนนมิตรภาพที่บ้านน้ำสวย ตำบลสระใคร ผ่านตำบลหนองสองห้องจนถึงตัวเมืองหนองคาย

ประมาณ 29 กม. รวมระยะทาง 42 กม. ใช้เวลาเดินทาง 1 ชม. มีรถโดยสารบริการ 1 เที่ยว / วัน

4. ข้อมูลสาธารณูปโภค

- 4.1 ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลข(เอกชนที่ได้รับอนุญาต) จำนวน 1 แห่ง
- 4.2 โทรศัพท์สาธารณะ จำนวน 18 แห่ง
- 4.3 ไฟฟ้า ครอบคลุม จำนวน 13 หมู่บ้าน
- 4.4 ประปาหมู่บ้าน ครอบคลุม จำนวน 13 หมู่บ้าน
- 4.5 วัด จำนวน 10 แห่ง
- 4.6 สำนักสงฆ์ จำนวน 6 แห่ง
- 4.7 โรงเรียนประถมศึกษา จำนวน 9 แห่ง
- 4.8 โรงเรียนมัธยมศึกษา จำนวน 1 แห่ง
- 4.9 โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านฝาง จำนวน 1 แห่ง
- 4.10 สถานีตำรวจชุมชน จำนวน 1 แห่ง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝาง อำเภอสระใคร จังหวัดหนองคาย มีงานวิจัย ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

นันทพล พงศธรวิสุทธิ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลสันนาเม็ง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับสูง และเห็นด้วยว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบองค์การบริหารส่วนตำบลส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตน เห็นด้วยว่าหลังจากมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาตำบล ส่งผลให้เกิดความโปร่งใสในการพัฒนาท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ผลการศึกษาลักษณะผู้บริหาร สมาชิกสภาพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลสันนาเม็ง จำนวน 32 คน พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิผลในการดำเนินงาน บทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบอยู่ในระดับความพึงพอใจสูง

ชัชฎุมิ สีชมภู (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษารูปแบบการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความต้องการการบริหาร จัดการเขตพื้นที่การศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง รูปแบบการบริหารจัดการเขต

พื้นที่การศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญประกอบด้วยองค์ประกอบ 2 ด้าน คือ ด้านปัจจัยนำเข้าและด้านกระบวนการบริหารจัดการ ด้านปัจจัยนำเข้า จำแนกเป็นภาวะผู้นำของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และภาวะผู้นำของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ด้านกระบวนการบริหารจัดการจำแนกเป็น การกำหนดวิสัยทัศน์ การกำหนดแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติ การบริหารตามแผน บุคลากร การบริหารตามแผนงบประมาณ การบริหารตามแผนการส่งเสริมคุณภาพการจัดการศึกษา การวางระบบ วางแนวปฏิบัติงาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและตรวจสอบถ่วงดุลและการรายงานผลการจัดการศึกษา การศึกษาความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบการบริหารจัดการ

อภิชาติ โชติชัยชาลกุล (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาหลักธรรมาภิบาลกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลกรณีศึกษาเขตอำเภอหนองหญ้าไซ จังหวัดสุพรรณบุรี จากการวิจัยพบว่าพนักงานส่วนตำบล และนักการเมืองท้องถิ่นมีความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลกับการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลกรณีศึกษาอำเภอหนองหญ้าไซ จังหวัดสุพรรณบุรีทั้ง 6 ด้านอยู่ในระดับมาก แต่เมื่อมองเป็นรายข้อก็ยังพบว่าระดับความคิดเห็นจะอยู่ในระดับมากทุก ๆ ข้อแสดงว่าพนักงานส่วนตำบลและนักการเมืองท้องถิ่นมีความระดับความเข้าใจในการหลักธรรมาภิบาลกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดีเพื่อเป็นประสิทธิภาพของการทำงานภายในองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความเข้มแข็งและสอดคล้องตามแนวคิดของหลักธรรมาภิบาลจึงควรมีการส่งเสริมให้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงาน นอกจากนี้เมื่อทำการเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลกับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแยกเป็นรายข้อจำแนกตามตำแหน่ง เพศ อายุ พบว่าแตกต่างกันตามหลักนิดิธรรม และหลักการมีส่วนร่วมแสดงว่าตำแหน่งหน้าที่ เพศ อายุส่งผลต่อระดับความคิดต่อหลักการธรรมาภิบาลกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนระดับการศึกษาและระยะเวลาในการทำงานพบว่าแตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญ .05 แสดงว่าระดับการศึกษาและระยะเวลาการทำงานส่งผลต่อความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถที่จะเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับพนักงานส่วนตำบลกับนักการเมืองท้องถิ่นหลักธรรมาภิบาลในหลักนิดิธรรม และหลักการมีส่วนร่วมเพื่อนำความรู้ความสามารถที่ได้รับไปใช้ในการพัฒนาองค์กรต่อไป

คุณากร กรสิงห์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ การศึกษาเปรียบเทียบการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดนครสวรรค์” ผลการศึกษา พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการนำ หลักธรรมาภิบาลมาใช้ค่อนข้างมาก ปัจจัยทางการเมืองทั้งภายใน และภายนอก เป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ โดยปัจจัยการเมือง

ภายใน ได้แก่ ความสัมพันธ์ที่ีระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ที่ีระหว่างฝ่ายข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำและปัจจัยการเมืองภายนอก ได้แก่ ความสัมพันธ์ที่ีกับข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคความสัมพันธ์ที่ีระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล องค์กรเอกชน ประชาชน ความสัมพันธ์ที่ีระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น และความสัมพันธ์ที่ีระหว่างนักการเมืองระดับท้องถิ่น และระดับชาติ ส่วนปัจจัยทางการบริหาร อัน ได้แก่ โครงสร้างระบบงาน ทรัพยากรทางการบริหาร ได้แก่ บุคลากร และงบประมาณ เป็นปัจจัยรองที่ีส่งผลต่อการนำหลัก ธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ปัจจัยอื่น ๆ ที่ีส่งผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ คือ เกณฑ์การประเมินและรางวัลตอบแทน

อัมมา สาเมเน็ง (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในทรรศนะพนักงนส่วนตำบล อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา พบว่า มีการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลโดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง จากการศึกษางานวิจัยที่ีเกี่ยวข้องสรุปได้ว่า การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาเป็นหลักในการดำเนินการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นจะประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับความเป็นธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ

อารี ตั้งอยู่ดี (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความเป็นธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด ผลการวิจัยพบว่า 1. ระดับความเป็นธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐมอยู่ในระดับมากถึง 6 หลัก 2. ปัจจัยที่ีความสัมพันธ์กับความเป็นธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐม ได้แก่ อายุ และเพศ 3. สำหรับปัญหา อุปสรรค ในการบริหารงานพบว่า ประชาชนให้ความร่วมมือน้อยประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลขาดงบประมาณ และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ ความสามารถในการบริหาร ส่วนข้อเสนอแนะในกระบวนการบริหารการพัฒนาของนายกองค์การบริหารการพัฒนาของนายกองค์การส่วนตำบล ได้แก่ ประชาชนติดตาม ตรวจสอบ และให้ความร่วมมือมากกว่านี้ อบรมให้ความรู้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนรับตำแหน่ง และให้ความรู้ ทำความเข้าใจ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และดัดแปลงจากกรอบแนวคิดของ (พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (2546 : 37)) ผู้วิจัย ได้สรุปกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ การดำเนินงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝาง อำเภอสระใคร จังหวัดหนองคาย ได้แก่

