

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอยางสีสุราช จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้ศึกษา แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
4. องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอยางสีสุราช จังหวัดมหาสารคาม
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองโดยใช้หลักการกระจายอำนาจ คือ รัฐมอบอำนาจให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นรับไปบริหาร โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม และปกครองกันเอง ในปัจจุบันรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยทุกรูปแบบใช้การเลือกตั้งสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากประชาชนโดยตรงทั้งสิ้น

1. ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมายซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะต่างกันบ้างก็คือสำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2555 : เว็บไซต์) ให้นิยามคำว่า การปกครองท้องถิ่น (Local Government) หมายถึง การปกครองชุมชนหรือท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งของประเทศ โดยมีองค์กรหรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาเป็นนิติบุคคล ซึ่งประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามา เพื่อดำเนินงานตามกำหนดระยะเวลา โดยมีงบประมาณ

เป็นของตนเอง และมีอำนาจอิสระของตน ในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นที่รัฐบาลได้มอบหมายให้ ทั้งนี้โดยส่วนกลางหรือรัฐบาลเป็นเพียงผู้คอยควบคุมเท่านั้น

โกวิท พวงงาม (2550 : 416) ได้ให้ความหมายของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ว่า หมายถึง การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ตามภารกิจหน้าที่ที่ระบุให้ดำเนินการอย่างชัดเจน มีผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออาจจะได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น ซึ่งมีการใช้หลักการกระจายอำนาจให้กับประชาชนโดยตรง เป็นการมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และท้องถิ่นในฐานะผู้รับมอบอำนาจจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินการและการตัดสินใจของตนเอง

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2549 : 4) ได้ให้ความหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นคือการปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจไปให้หน่วยการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

อุทัย หิรัญโต (2531 : 2) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่ รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

วิญญู อังคนารักษ์ (2548 : 4) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1974 : 256) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่นหมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

ร็อบสัน (Robson. 1957 : 256) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชน

2. หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร ดังนี้ (ชูศักดิ์ เทียงตรง. 2549 : 4)

2.1 อาจมีรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบตามความแตกต่างของความเจริญ ประชากร หรือขนาดพื้นที่

2.2 ต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม

2.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเองโดยสิทธินี้แบ่งเป็น 2 ประการ คือ

2.3.1 สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

2.3.2 สิทธิในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจ

หน้าที่ที่มีอยู่

2.4 มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง คือ มีองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

2.5 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

จากหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับประชาชน ได้เป็นที่พึ่งและเป็นผู้นำในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น เป็นไปตามหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นในการกระจายอำนาจสู่ประชาชนอย่างแท้จริง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้มแข็ง ได้ด้วยประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีการรวมตัวเป็นองค์กรต่าง ๆ อย่างหลากหลายความต้องการของชุมชน เพื่อให้ทุกส่วนของชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหาวิเคราะห์ปัญหา วางแผนดำเนินการและติดตามผล

3. องค์ประกอบการปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง เป็นการปกครองที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองภายใต้กฎหมายของรัฐหรือประเทศนั้น ๆ

3.1 ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบสำคัญ มีดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550 : 30)

3.1.1 มีสถานะตามกฎหมาย หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย

3.1.2 มีพื้นที่และระดับหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพื้นที่การปกครองที่แน่นอนและชัดเจน และควรจะต้องมีการแบ่งระดับการปกครองท้องถิ่นว่ามีกี่ระดับ เช่น ขนาดเล็กขนาดกลาง ขนาดใหญ่ เป็นต้น เกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดพื้นที่และระดับของการปกครองท้องถิ่นมีมากมาย เช่น สภาพภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชน ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และความหนาแน่นของประชากร เป็นต้น สำหรับประเทศไทยมีเกณฑ์จัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3 ประการ คือ รายได้ย้อนหลัง 3 ปี ไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและขนาดพื้นที่

3.1.3 มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการกระจายอำนาจการปกครองไปให้ท้องถิ่น โดยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน ดังนั้น การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองการปกครองเป็นสำคัญ

3.1.4 มีความเป็นนิติบุคคล หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นองค์การนิติบุคคลโดยเอกเทศจากองค์กรของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ เพื่อการดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมายและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

3.1.5 มีการเลือกตั้ง การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ กล่าวคือ จะต้องให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นในการเลือกตั้งคณะเจ้าหน้าที่ผู้บริหารการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง

3.1.6 มีอำนาจอิสระ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานรัฐบาลกลาง และมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย สามารถกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ เพื่อกำกับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่น และสามารถใช้จ่ายทรัพย์สินของตนในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง

3.1.7 มีงบประมาณของตนเอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ จัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

3.1.8 มีการกำกับดูแลของรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ และอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและความมั่นคงแห่งรัฐ

3.2 องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นนี้สอดคล้องกับคำกล่าวของ แจ็กกี้ส์ มอร์เรย์ (Jacques Moreu) ได้กล่าวว่า องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการคือ (วีชรา ไชยสาร. 2544 : 142 – 148)

3.2.1 มีพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน

3.2.2 มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน

3.2.3 มีองค์กรเป็นของตนเอง

3.2.4 มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของตนเอง

3.2.5 มีการกำกับดูแลของรัฐ

การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ที่เน้นการมีอำนาจในการปกครองตนเองมีการเลือกตั้ง มีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญก็คือประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

3.3 นอกจากนี้ คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น โดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว ตามคำสั่งที่ 262/2535 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2535 เพื่อศึกษาระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ในทุกรูปแบบหาแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การคลัง และงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล หน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยกล่าวถึงองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น ไว้ ดังนี้

3.3.1 มีสภาเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง

3.3.2 ผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ตามหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

3.3.3 มีอิสระในการปกครองตนเอง

3.3.4 มีขอบเขตการปกครองที่ชัดเจนเหมาะสม

3.3.5 มีงบประมาณเป็นรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ

3.3.6 มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง

3.3.7 มีอำนาจหน้าที่ ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ

3.3.8 มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท

3.3.9 มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับของรัฐ

3.4 ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ (อุทัย หิรัญโต, 2531 : 22)

3.4.1 สถานะตามกฎหมาย (Legal status) หมายความว่าหากประเทศใด กำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

3.4.2 พื้นที่และระดับ (Area and level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการ กำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทาง ภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองของตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จาก การศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่ต้องพิจารณาคด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และ บุคลากรเป็นต้น

3.4.3 การกระจายอำนาจหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

3.4.4 องค์การนิติบุคคลจัดตั้งโดยผลแห่งกฎหมาย แยกจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออก กฎข้อบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

3.4.5 การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้ง จากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทาง การเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

3.4.6 อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการ ปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ใน สายการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ

3.4.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทะนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

3.4.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นเพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

จากองค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ผู้วิจัยสรุปได้ว่าในระบบการปกครองของทุกประเทศล้วนแต่มีวัตถุประสงค์ที่คล้ายกันคือ ต้องการที่จะให้มีความมั่นคงในประเทศ แต่เดิมการปกครองส่วนใหญ่มิได้มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลางเพื่อความสะดวกเพราะในสมัยนั้นอาณาเขตของประเทศยังไม่มาก พลเมืองน้อยและกิจกรรมที่รัฐต้องสนองตอบต่อประชาชนมีน้อย ต่อมาเมื่อมีการพัฒนามากขึ้น พลเมืองมีมากขึ้นภารกิจที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบก็มากขึ้น ด้วยศักยภาพของรัฐบาลกลางอย่างเดียวไม่สามารถตอบสนองการบริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ดังนั้นแนวคิดในการกระจายอำนาจ การบริหารการปกครองให้ประชาชนจึงเกิดขึ้นเพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลและสามารถสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น ได้ทั่วถึง

4. วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อปี พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้ระเบียบการบริหารงานในตำแหน่งแทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม นับตั้งแต่พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบล มีวัตถุประสงค์ ดังนี้ (วัชรวิทย์ ชาญชัย, 2544 : 149)

4.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งทางด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

4.2 เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

4.3 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษา การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตรงกับความประสงค์ของประชาชน

5. ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย เป็นรูปแบบของการปกครองที่มีส่วนช่วยในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางการบริหารประเทศ จากภารกิจของรัฐที่มีมากมายและความหลากหลายมากขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม การเมือง และเทคโนโลยี จึงก่อให้เกิดความสำคัญดังนี้

5.1 ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2555 : เว็บไซต์)

5.1.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติ มีกิจกรรมทางการเมืองโดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

5.1.2 การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน เพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

5.1.3 การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้แจ่มแจ้งทางการเมือง (Political maturity) กล่าวคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจการบริหาร การเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด

5.1.4 การปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด และเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอ ก็จะมีผลทำให้เกิดความศึกคักและมีชีวิตชีวาต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

5.1.5 การเมืองท้องถิ่นเป็นวิธีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้นด้วยเหตุที่ได้รับความนิยมศรัทธาจากประชาชนจึงทำให้ได้รับการเลือกตั้งในระดับสูง

5.2 การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญระบบการปกครองของประเทศไทย ดังนี้ (วัชร ไซยสาร. 2544 : 149)

5.2.1 การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

5.2.2 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

5.2.3 การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไข ปัญหาของท้องถิ่นของตน

5.2.4 การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ

5.2.5 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต

5.2.6 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจจากรัฐ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยประชาชนมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองท้องถิ่น และมีอิสระในการบริหารงาน แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ และบริหารงานภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย และเป็นหน่วยงานที่สามารถเชื่อมโยงการบริหารจากส่วนภูมิภาคสู่ส่วนกลางได้อย่างรวดเร็ว และเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ซึ่งจะสามารถนำปัญหาหรือความต้องการของประชาชนมาแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็ว และยังเป็นหน่วยงานที่สร้างประชาธิปไตยและความสามัคคีในระดับชุมชน

6. หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ควรจะต้องพิจารณาถึงกำลังเงิน กำลังงบประมาณ กำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และหน้าที่ความรับผิดชอบควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากเกินกว่าภาระ หรือเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศ ก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น งานทะเบียนที่ดิน การศึกษาในระดับอุดมศึกษา การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ มีข้อพิจารณา ดังนี้ (วัชรา ไชยสาร, 2544 : 152)

6.1 เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

6.2 เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง

6.3 เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ด้านนี้มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุข จัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา เป็นต้น

6.4 เป็นงานที่เกี่ยวกับพาณิชย์ท้องถิ่น เป็นงานที่หากปล่อยให้ประชาชนดำเนินการเองอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควรจะเป็น จัดให้มีโรงรับจำนำ การจัดตลาดและงานต่าง ๆ ที่มีรายได้โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชน

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการดำเนินงานของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐบาล แต่มีอิสระในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งลักษณะการดำเนินงานในปัจจุบันจะเป็นการดำเนินงานภายใต้การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบมายังส่วนท้องถิ่น ทำให้การบริหารมีขอบเขตความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้นเพื่อสนองต่อนโยบายของรัฐ ดังนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นองค์การหลักที่จะต้องให้ความสำคัญกับบุคลากรในท้องถิ่นเพื่อสร้างวัฒนธรรมขององค์การให้เกิดการรับรู้และให้มีความผูกพันต่อองค์การเพื่อนำไปสู่การดำเนินงานที่ต่อเนื่องและเกิดประโยชน์สูงสุด ส่งผลให้การบริการประชาชนและภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

คำว่า “การบริหาร” (Administration) มักใช้ในเชิงการบริหารภาครัฐ อาทิ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น เป็นต้น หากพิจารณาในแง่เป้าหมายขององค์กรแห่งรัฐแล้ว จะเห็นได้ว่ามิได้มีจุดมุ่งหมายแสวงหาผลกำไรแต่อย่างใด ดังนั้น การบริหารที่นิยมใช้ในภาครัฐอาจเป็นเป้าหมายที่ต้องการสื่อสารและเน้นย้ำให้ตระหนักถึงเจตนารมณ์ของการลงทุนภาครัฐที่ไม่เพียงประสงค์จะได้ผลตอบแทนเป็นกำไร การบริหาร มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน “Administrator” หมายถึง ช่วยเหลือ (assist) หรือ อำนวยการ (Direct) การบริหารหลายๆ ความหมายอาจสัมพันธ์ใกล้เคียงกับคำว่า Administer หมายถึง การรับใช้ หรือผู้รับใช้ ความหมายดั้งเดิมของคำว่า Administrator อาจกล่าวโดยย่อๆ ว่า เป็นการติดตามดูแลสิ่งต่าง ๆ และคำจำกัดความง่ายๆ ที่ทันสมัยคือการทำงานให้สำเร็จสำหรับการจัดการ มักนิยมใช้ในแวดวงธุรกิจเอกชน ซึ่งมุ่งผลกำไรเป็นหมายหลัก ส่วนผลที่ถึงตกแก่สาธารณะถือเป็นเพียงเป้าหมายรองหรือผลพลอยได้ อย่างไรก็ตาม การบริหารภาครัฐในระยะต่อมาก็เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจเอกชนมากขึ้น อาทิ การให้บริษัทธุรกิจเอกชนเข้ามาทำการสัมปทานภาครัฐในเชิงธุรกิจ เช่น การให้สัมปทานองค์กร โทรศัพท์ การสื่อสารต่างๆ และภาคธุรกิจเอกชนก็ได้เข้าไปรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น ในลักษณะการคืนกำไรแก่สังคม เป็นต้น (พีระสิทธิ์ คำนวนศิลป์, 2550 : 18)

1. ความหมายของการบริหาร

มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านบริหารจัดการหลายท่าน ได้ให้ความหมายของคำว่าบริหารหรือการจัดการจัดการดังนี้

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) (2554 : 3) ได้กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การทำให้งานสำเร็จโดยอาศัยผู้อื่น (Getting things done through other people) เมื่อว่าตามคำนิยามนี้ การบริหารในพระพุทธศาสนาเริ่มมีขึ้นเป็นรูปธรรมสองเดือนนับจากวันที่พระพุทธเจ้าตรัสรู้ นั่นคือในวันอาสาฬหบูชาเมื่อพระพุทธเจ้าทรงแสดงพระธรรมเทศนาเป็นครั้งแรกแก่ปัญจวัคคีย์ ซึ่งทำให้เกิดพระสังฆรัตนะขึ้น เมื่อมีพระสังฆรัตนะเป็นสมาชิกใหม่เกิดขึ้นในพระพุทธศาสนาอย่างนี้พระพุทธเจ้าก็ต้องบริหารคณะสงฆ์

เด่น ชะเนติยง (2554 : 4) ได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารไว้ว่า การบริหารมีลักษณะเป็นทั้งศาสตร์และศิลปะ กล่าวคือ การบริหารจัดการเป็นศาสตร์สาขาหนึ่ง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปเพราะมีองค์ประกอบของความรู้ (Knowledge) มีหลักเกณฑ์

(Principle) และทฤษฎี (Theory) ที่เกิดจากการศึกษาค้นคว้าเชิงวิทยาศาสตร์ เป็นศาสตร์ทางสังคมซึ่งอยู่กลุ่มเดียวกับวิชาจิตวิทยา สังคมวิทยา และรัฐศาสตร์ ส่วนในทางปฏิบัตินั้นจะขึ้นอยู่กับความสามารถประสบการณ์ และทักษะของผู้บริหารแต่ละคนที่จะนำความรู้หลักการและทฤษฎีไปปรับหรือประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเรื่องศิลปะ ดังนั้น นักบริหารที่เก่งต้องมีศาสตร์และศิลปะ

พิทยา บวรวัฒนา (2553 : 2) กล่าวว่า การบริหารเป็นเรื่องของการนำเอา กฎหมายและนโยบายต่างๆ ไปปฏิบัติให้เกิดผล ซึ่งเป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะทำงานด้วยความเต็มใจด้วยความเที่ยงธรรมและอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

สมพงษ์ เกษมสิน (2546 : 14) ได้ให้ความหมายว่า การบริหาร คือการใช้ ศาสตร์และศิลป์นำเอาศิลปนำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administration resource) มา ประกอบการตามกระบวนการบริหาร (Process of administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2545 : 28-39) ได้ให้ความหมายของคำว่า การบริหาร หมายถึง การจัดการ การบริหารการจัดการ การบริหารจัดการ หรือการดำเนินการภาครัฐ หรือของหน่วยงานบริหารเมืองหลวงที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง (Structure) และกระบวนการ (Process) ในการปฏิบัติงาน (Actions) หรือทำกิจกรรมต่างๆ (Activities) อย่างเป็นระบบ (System) โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนส่วนรวม

ศิริอร ชันท์หัตถ์ (2541 : 56) กล่าวว่า การบริหาร ได้แก่ การจัดการองค์การ และการอำนวยความสะดวกเพื่อสามารถนำทรัพยากรมาใช้ ในการประกอบให้บรรลุเป็นการพยายามที่จะดำเนินกิจกรรมโดยเชื่อวิธีการ เข้ากับวัตถุประสงค์อย่างสมเหตุสมผลที่สุด การบริหารจึงเป็นกิจกรรมที่คนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมกันดำเนินการ โดยวิธีการที่สมเหตุสมผลเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด

ธงชัย สันติวงษ์ (2536 : 12) ได้สรุปความหมายของการบริหารไว้ว่า การบริหารเป็นงานของหัวหน้างานทุกคนที่จะต้องปฏิบัติในฐานะที่เป็น “ผู้นำ” ของกลุ่ม ซึ่งจะต้องมีการกิจเป็นผู้นำการจัดระเบียบทรัพยากรต่างๆ มาประสานกิจกรรมหรืองานที่สามารถทำให้เข้ากันได้ เป็นผลงานของส่วนรวม และทั้งนี้จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในผลสำเร็จที่จะต้องประกันได้ว่างานขององค์การจะต้องสำเร็จและบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ในที่สุด สภาพการทำงานของนักบริหารส่วนสำคัญจะอยู่ที่การเป็นผู้ชี้แนะกำกับการทำงานของกลุ่ม ให้มีการทำงานที่มีประสิทธิภาพ และได้ผลมากที่สุดตลอดเวลา ซึ่งปัจจัย

ที่สำคัญที่จะมีผลต่อความสำเร็จก็คือ “คน” ซึ่งเป็นผู้ทำงานที่เข้ามาร่วมกันผลิตพร้อมกับทรัพยากรประเภทอื่น ๆ ที่เอามาลงทุนและที่กำหนดเป้าหมายไว้ที่จะดำเนินการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ

กูลิก และ เฮอร์วิก (Gulick and Urwick. 1973 : 48) การบริหารราชการ หมายถึง การที่รัฐจะทำอะไร และทำ “อย่างไร” หมายถึง ขอบเขตเนื้อหาของงานของรัฐ ส่วนอย่างไร วิธีการดำเนินการอย่างมีหลักการที่รัฐจะนำมาใช้เพื่อให้กิจกรรมบรรลุผลสำเร็จ ให้ความเห็นว่า การบริหารนั้นข้องเกี่ยวกับการประกอบกิจกรรมหนึ่งให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ การบริหารราชการเป็นส่วนหนึ่งของศาสตร์การบริหารซึ่งเกี่ยวข้องกับรัฐบาล ดังนั้น จึงผูกพันเป็นเบื้องต้นกับฝ่ายที่จะนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ ทั้งนี้ แม้ในการปฏิบัติ นั้นจะมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์อยู่บ้างกับฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการก็ตาม

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่กลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไป ร่วมกันดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพโดยอาศัยทรัพยากรอันประกอบด้วย คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ และการจัดการมาประกอบการตามกระบวนการบริหาร การบริหารราชการเป็นเสมือนหนึ่งเครื่องมือของรัฐในอันที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุ การบริหารราชการจึงมีส่วนประกอบสำคัญคือ การจัด โครงสร้าง หน่วยงานต่าง ๆ การกำหนดกระบวนการ วิธีการในการปฏิบัติและการจัดหาลำกำลังคนและ กำลังเงินที่จะสนับสนุนให้ดำเนินกิจกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้กรอบกฎหมายที่กำหนดโดยรัฐ และสภาพแวดล้อมทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

2. ทฤษฎีการบริหารจัดการ

2.1 คณาจารย์ภาควิชาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2555 : 9) ได้ให้ความหมายไว้ว่า เป็นต้นกำเนิดในการเสนอองค์ประกอบมูลฐานของการบริหารแบบกระบวนการ 4 ประการที่เรียกว่า POCC ไว้ดังนี้

P (Planning) การวางแผน หมายถึง การสร้างทางเลือกหรือแนวทางดำเนินการไว้ล่วงหน้า เพื่อใช้ในการตัดสินใจในอนาคต

O (Organizing) การจัดองค์การ หมายถึง การกำหนดโครงสร้างหน่วยงานและระบุหน้าที่ โดยการผสมผสานระหว่างวัตถุประสงค์ คน และเงิน

C (Commanding) การบังคับบัญชา หมายถึง การทำให้เกิดการดำเนินงานตามที่ได้มีการกำหนดไว้ ซึ่งการบังคับบัญชาที่ดีนั้นจะต้องมีการติดต่อสื่อสาร 2 ทาง กล่าวคือ

การยอมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถแสดงความคิดเห็นได้

C (Coordinating) การประสานงาน หมายถึง การรวมความพยายามของ

ผู้ปฏิบัติงาน

2.2 กุลลิค และเออร์วิค (Gulick and Urwick) ได้เสนอตัวแบบสำหรับการบริหาร ซึ่งเป็นชุดของการบริหารให้มีประสิทธิภาพ คือ POSDCoRB ประกอบด้วยวิธีการจัดการ 7 ขั้นตอน ดังนี้ (วงศ์พัฒนา ศรีประเสริฐ. 2552 : 197)

2.2.1 การวางแผน (Planning) เป็นเทคนิคกระบวนการบริหารที่สำคัญ จำเป็นต้องทำเป็นขั้นตอนแรก ซึ่งจะต้องดำเนินการอย่างละเอียดและรอบครอบเพราะการวางแผนเป็นการมองปัญหาที่มีอยู่และพยายามหาวิธีการแก้ไขปัญหานั้น การวางแผนเป็นการหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการปฏิบัติงานใดๆ ภายในเวลาที่กำหนด นอกจากนั้นการวางแผนเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด กิจกรรมการวางแผน 6 กิจกรรม คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ การกำหนดทางเลือก การกำหนดวิธีการบริหารทรัพยากร การกำหนดวิธีการดำเนินงาน การกำหนดวิธีการควบคุม การกำหนดวิธีการประเมินผล ซึ่งมีขั้นตอนในการวางแผน ดังนี้

- 1) ขั้นเตรียมการ เป็นการเตรียมข้อมูล บุคลากร ทรัพยากร วัตถุประสงค์ เป้าหมายในการดำเนินการ รวมทั้งสรุปผลการดำเนินงานที่ผ่านมา
- 2) ขั้นวิเคราะห์สรุป วิเคราะห์ข้อมูล ข้อเท็จจริงต่างๆ
- 3) ขั้นดำเนินการวางแผน กำหนดว่าจะทำอะไร What อย่างไร How ใครทำบ้าง Who ที่ไหน Where และเมื่อไหร่ When และ
- 4) ขั้นประเมินผล เป็นการสรุปผลการวางแผน เช่นบอกเวลาที่ได้รับ ทั้งทางตรง และทางอ้อม ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น สูดทำนายนำเสนอผู้มีอำนาจอนุมัติ

2.2.2 การจัดองค์กร (Organizing) เป็นภารกิจของหน่วยงาน องค์กรที่จะร่วมกันจัดรูปร่างเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่นมีเป้าหมายที่แน่นอน มีการจัดการที่เป็นรูปแบบ ทุกคนในหน่วยงานมีความรู้ ความเข้าใจกลไกการดำเนินงานภายใต้ระบบขององค์กรอย่างชัดเจน เอกภาพในการบังคับบัญชา Unity of command การจัดองค์กรจำเป็นต้องกำหนดเส้นทางเดินของงาน ตั้งแต่จุดเริ่มต้นจนถึงจุดสุดท้ายของการทำงาน อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ความมีประสิทธิภาพขององค์กรนั้น เอกภาพในการบังคับบัญชามีความสำคัญ หน่วยงานต้องจัดให้เกิดความคล่องตัวในการทำงานต่อการปฏิบัติและรายงาน การวิเคราะห์ประเมินผล สิ่งสำคัญในการสร้างความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา

อยู่ที่ความชัดเจนในการวินิจฉัยสั่งการ การรับรู้ในความรับผิดชอบร่วมกันของผู้บริหารและผูปฏิบัติ การรับรู้เป้าหมาย วัตถุประสงค์สูงสุดของงาน โดยหลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่ผ่านการวิเคราะห์ วางแผนมาเป็นอย่างดีแล้ว

1) องค์ประกอบในการจัดองค์กร ได้แก่

- 1.1) การกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร
- 1.2) ขอบข่าย ความรับผิดชอบของงานในองค์กร
- 1.3) สายการบังคับบัญชา การเลื่อนไหลของสายงาน
- 1.4) จำนวนบุคลากร หรือผู้รับผิดชอบในแต่ละงาน แต่ละหน้าที่
- 1.5) การประเมินผลและการควบคุมงาน

2) ลักษณะองค์กรที่มีความสำคัญในปัจจุบัน 2 ส่วน คือ

2.1) การจัดองค์กรในภาคราชการ (Bureaucratic Section) ภาคราชการให้ความสำคัญกับโครงสร้างการบริหาร การจัดลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา ลำดับชั้นการตัดสินใจเป็นรูปเจตีย์ คือ ผู้บริหารสูงสุดอยู่ยอดแหลมของเจตีย์ แล้วมีผู้มีอำนาจตามภารกิจ ร่องลงมาตามลำดับ จนถึงหน่วยปฏิบัติ การดำเนินงานเน้นที่ความสำเร็จของงาน เป็นประเด็นหลัก

2.2) การบริหารงานธุรกิจเอกชน (Private Section) ภาคธุรกิจเอกชนจะไม่ซับซ้อนเหมือนภาคราชการ องค์กรการจะมีปลายแหลมที่ยอด แต่ฐานจะแยกเร็วกว่าของภาคราชการ เอกชนจะเน้นที่ภาคบริการ ความพอใจของลูกค้า มากกว่าความสำเร็จของงาน ดังนั้น การจัดองค์กรจึงมีลักษณะเหมือนหมวกนักรบไทยโบราณ ผู้จัดการ หรือเจ้าของกิจการอยู่บนยอด และมีผู้ปฏิบัติหรือรองผู้จัดการอยู่ในชั้นรองลงมาไม่มากนัก ส่วนผู้ปฏิบัตินี้จะมีตั้งแต่รองผู้จัดการลงไป

2.2.3 การบริหารงานบุคคล (Staffing) หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลในการทำงานในหน่วยงานหรือ องค์กรเพื่อให้บุคคลมาปฏิบัติงานตามที่ต้องการ และให้บุคคลได้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีกระบวนการสำคัญ ดังนี้

1) การกำหนดนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อเป็นกรอบในการบริหาร นโยบายจะเริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล นโยบายในแผนพัฒนาระดับกระทรวง มติคณะรัฐมนตรี ส่วนภาคธุรกิจเอกชน เน้นที่นโยบายและระเบียบที่จำเป็นแก่การดำเนินงาน

2) การวางแผนกำลังคน เป็นกระบวนการวางแผนว่าหน่วยงานมีกำลังคนกี่คน แต่ละคนปฏิบัติหน้าที่อย่างไร ความรู้ความสามารถด้านใดบ้าง เพื่อความเหมาะสมกับงาน ซึ่งเริ่มตั้งแต่แผนความต้องการ แผนการให้ได้มาของกำลังคนและแผนการใช้กำลังคน

3) การจัดบุคคลและการสรรหาบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง

3.1) การสรรหาบุคลากร เป็นกระบวนการที่จะประชาสัมพันธ์หน่วยงานเพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมสำหรับองค์กร ให้มาสมัคร เพื่อคัดเลือก คนที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมที่สุดเข้าร่วมปฏิบัติงานในองค์กร

3.2) การจัดบุคคล หมายถึงการจัดบุคคลที่ผ่านการคัดเลือก ให้ดำรงตำแหน่งที่หน่วยงานวางแผนไว้แล้ว เพื่อให้บุคคลปฏิบัติหน้าที่เกิดประโยชน์ต่อองค์กรสูงสุด

4) การพัฒนาบุคลากร เป็นกระบวนการเกี่ยวกับการเพิ่มพูนความรู้ความสามารถของบุคลากรที่จะปฏิบัติงานในองค์กร การพัฒนาบุคลากรสามารถพัฒนาโดยองค์กรเอง หรือ ให้หน่วยงาน อื่นช่วยพัฒนาก็ได้ ทั้งนี้ ยึดความรู้ความสามารถที่บุคคลที่ได้รับ เป็นประโยชน์ต่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพสูงแก่องค์กร

5) การให้เงินเดือนและค่าตอบแทน ถือเป็นภารกิจสำคัญที่ผู้บริหารเจ้าของกิจการ ต้องจ่ายให้ข้าราชการ หรือลูกจ้าง เพื่อเป็นค่าจ้างชีพ ทดแทนการทำงาน ถือเป็นรางวัลสำหรับการทำงาน การให้ค่าตอบแทน เงินเดือน โดยยึดถือระบบคุณธรรม ดังต่อไปนี้

5.1) หลักความสามารถ ยึดผลงานตามความสามารถเหมาะสมกับเงินค่าตอบแทน

5.2) หลักความเสมอภาค ให้โอกาสคนเสมอกันไม่เลือกชั้นวรรณะ

5.3) หลักความมั่นคง ถือว่าการเข้าทำงานในองค์กรเป็นอาชีพอาชีพหนึ่ง การกำหนดค่าตอบแทนเงินเดือน ให้เหมาะสมกับการดำรงชีวิต การเข้า ออก จากงาน มีกฎหมาย กฎเกณฑ์รองรับที่ชัดเจน เป็นธรรม

5.4) ความเป็นกลางทางการเมือง คือ การทำงานไม่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง หรือการเปลี่ยนรัฐบาล

5.5) หลักสำคัญในการให้เงินเดือน คือ งานมาก งานยาก รับผิดชอบสูงให้เงินเดือนสูง งานน้อย งานไม่ยาก รับผิดชอบน้อย เงินเดือนน้อย

6) งานทะเบียนประวัติหรือข้อมูลบุคลากร เป็นงานธุรการของบุคคล ข้อมูลการเข้ามาทำงานของบุคลากร ตั้งแต่ข้อมูลส่วนตัว การศึกษา การทำงาน การเลื่อนตำแหน่ง การพัฒนาศึกษาอบรม เงินเดือน งานข้อมูลทะเบียนประวัติมีความสำคัญมาก คนที่ออกจากงานเพื่อไปทำงานหน้าที่ตำแหน่งใหม่หากได้รับคำรับรองหรือหลักฐานการผ่านงานเดิมมาด้วย มักได้รับการพิจารณาว่าเป็นผู้มีประสบการณ์ มีความชำนาญต่างๆ ตามที่หน่วยงานต้องการ

7) งานประเมินผลการปฏิบัติงานหรือการพิจารณาความดีความชอบ การประเมินความดีความชอบของบุคคลเป็นวิธีการสำคัญที่ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพ ธรรมชาติของคนเมื่อทำงานไปย่อมเกิดความเลื่อย เมื่อได้รับการประเมินผลเป็นระยะ และได้ขวัญกำลังใจย่อมทำให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

8) งานวินัย และการดำเนินงานทางวินัย เป็นกิจกรรมสำคัญในการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลไม่ให้ทำความผิด แบบแผน ธรรมเนียมปฏิบัติขององค์กร เป็นภารกิจสำคัญของผู้บริหารในการสอดส่อง ดูแลความประพฤติ การรักษาวินัยของบุคลากรในองค์กร ให้ดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายขององค์กรที่วางไว้ ถ้ามีบุคคลละเมิดต้องดำเนินการตามแบบแผนตามสมควร

9) สวัสดิการ ประโยชน์เกื้อกูล และสิทธิประโยชน์

10) การให้ออกจากราชการ และการรับบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ พนักงานองค์กรเอกชน มีข้อตกลง ข้อกำหนด อายุในการทำงาน เป็นข้อกำหนดข้อตกลงก่อนการทำงาน หรือการจ้างงาน การออกจากงานเป็นบทสุดท้ายของการบริหารงานบุคคล การออกจากงานมี 2 กรณีที่สำคัญ คือ

10.1) ออกตามประสงค์พนักงาน เช่น ลาออก

10.2) ออกเพราะความต้องการของหน่วยงาน เช่น เกษียณอายุ ยุบเลิกตำแหน่ง ออกเพราะทำผิด ซึ่งองค์กรต้องให้ออกตามข้อตกลง

2.2.4 การอำนวยการ (Directing) หมายถึง การส่งเสริม ช่วยเหลือ ปรีกษา แนะนำ สั่งการ ประสานกิจกรรม การติดต่อ การมอบหมายภารกิจต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมาย หรือ แผนที่ตั้งไว้

กิจกรรมอำนวยการที่สำคัญจำแนกได้ดังนี้ การประสานงาน การตัดสินใจ และสั่งการ การสั่งงาน การติดตามดูแลกำกับ และให้คำปรึกษา การสร้างขวัญกำลังใจ และ

แรงจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำ การสร้างมนุษยสัมพันธ์ การจัดระบบสื่อสารและการสร้างเครือข่าย การมอบหมายงานและการมอบอำนาจหน้าที่ และการส่งเสริมกิจกรรมอื่นๆ

2.2.5 การประสานงาน (Co-ordinating) หมายถึง การจัดระเบียบวิธีการทำงานเพื่อให้ผู้ปฏิบัติรู้ถึงวัตถุประสงค์ และรายละเอียดของงานจนสามารถปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะงานที่ได้รับมอบหมาย งานมีการร้อยรัดต่อเนื่องกันจนเสร็จสิ้นภารกิจของหน่วยงานที่ได้ร่วมกันวางไว้

1) ลักษณะสำคัญของการประสานงาน มีดังนี้

1.1) การประสานงานเป็นกระบวนการหนึ่งในการบริหาร หมายถึง เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นตั้งแต่การวางแผน เรียกประสานแผน เพื่อให้คนวางรูปแบบการทำงานตามความรู้ความสามารถ เรียกว่า ประสานคน และประสานความเข้าใจทางความคิดเรียกประสานงานความคิด โดยเรียกการประสานทั้งหมด ว่า การประสานงาน

1.2) การประสานงานเป็นหน้าที่ของผู้บริหาร หรือผู้จัดการ

1.3) การประสานงานเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแสวงหาความร่วมมือ

1.4) การประสานงานเป็นเรื่องเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสาร

1.5) การประสานงานจะเป็นกิจกรรมที่อยู่ในทุกขั้นตอนของ

การทำงาน

1.6) การประสานงานเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการสื่อสารสัมพันธ์

2) วัตถุประสงค์ของการประสานงาน ได้แก่ ลดความขัดแย้งระหว่างผู้ปฏิบัติกับองค์กร ช่วยให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติงาน เกิดประสิทธิภาพ ประหยัดแรงงาน เวลา และวัสดุอุปกรณ์

3) วิธีการประสานงานที่สำคัญ ได้แก่ การจัดทำแผนผัง กำหนดหน้าที่การงานของหน่วยงาน แผนภูมิ ป้ายทะเบียน เป็นต้น จัดทำคำสั่ง กำหนดหน้าที่ชัดเจน ตั้งคณะกรรมการ ตามแผนงาน ทำแผนปฏิบัติงาน และแผนควบคุมการปฏิบัติงาน การกำหนดส่งงาน การระบุการจัดสรรงบประมาณ การจัดกิจกรรม การควบคุมกิจกรรม และการจัดประชุม สัมมนา การกระจายข่าว

4) หลักการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมในการทำหน้าที่ประสานงาน ได้แก่ เป็นผู้ที่เข้าใจภารกิจองค์กรเป็นอย่างดี เป็นผู้มีความรู้ดี น่าเชื่อถือ เป็นผู้ใหญ่ เป็นผู้มีความรับผิดชอบ เป็นผู้มีความสามารถในการสร้างมนุษยสัมพันธ์ และเป็นผู้มีศิลป์ในการพูดโน้มน้าวใจคน

2.2.6 การรายงานผลงาน (Reporting) หมายถึง การที่ผู้มีหน้าที่เสนอผลของงาน หรือกิจกรรม ให้ผู้บริหาร หรือผู้ร่วมงาน ได้ทราบ ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 2 ลักษณะ ได้แก่

1) รายงานขณะปฏิบัติงาน เป็นการรายงานตามขั้นตอนการปฏิบัติงาน ซึ่งกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติงาน การรายงานอาจรายงานด้วยวาจา หรือ ด้วยลายลักษณ์อักษร ปัจจุบันมีการรายงานสู่สาธารณชน เช่น ทางสื่อมวลชน เพื่อสร้างความเข้าใจ ความพอใจแก่ประชาชน

2) การรายงานเมื่อสิ้นสุดแผนงานเป็นการรวบรวมผลการดำเนินงานทั้งหมด สรุป เป็นรายงานผลการดำเนินงาน สิ่งที่สำคัญควรเน้นพิเศษในการรายงาน ได้แก่ รายงานเป็นกระบวนการ รายงานการใช้ทรัพยากร มีการใช้ทรัพยากรอะไรไปบ้าง มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร รายงานเกี่ยวกับผลที่เกิดขึ้น และรายงานเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นการรายงานในภาพรวม

2.2.7 การงบประมาณ (Budgeting) มองที่การจัดหา จัดทำ และบริหารงบประมาณ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร งบประมาณ หรือต้นทุน คือ เงินหรือทรัพย์สินของที่ใช้ในการดำเนินงานขององค์กร หมายถึง ทุนในการดำเนินงาน แบ่งลักษณะงบประมาณได้ 2 ภาค ได้แก่ งบประมาณภาครัฐการจัดสรรจัดทำโดยกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ไปตามความจำเป็น โดยจัดสรรตามแผนงาน โครงการ และงบประมาณของภาคเอกชนเป็นทุนที่บริษัท ห้างร้าน ได้มาจากการระดมทุน เช่น หุ้น เงินกู้จากแหล่งธุรกิจ หรืออาจมาจากทุนส่วนตัวการบริหาร จัดสรรมาจากคณะกรรมการ Board ตามแผนงานที่คณะกรรมการได้กำหนดนโยบาย หรือกลยุทธ์ไว้ ความสำคัญของงบประมาณ งบประมาณ ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหาร การดำเนินงานต้องอาศัยเงินงบประมาณ ส่วนราชการ ไม่สามารถผลิตได้เอง เช่น เงินเดือน การก่อสร้าง รถยนต์พาหนะต่าง ๆ จำเป็นต้องจัดหาด้วยเงินงบประมาณทั้งสิ้น

2.3 ชงชัย สันติวงษ์ (2536 : 7- 9) ได้ให้แนวคิดของการจัดการว่า หน้าที่หลักของการจัดการ คือ การทำให้งานสำเร็จโดยอาศัยบุคคลอื่นเป็นผู้นำ ดังนั้น ผู้บริหารทุกคนจึงเท่ากับต้องปฏิบัติหน้าที่ตาม “กระบวนการจัดการ” (Management process) เหมือนกันทุกคน คือจะต้องมีระบบงานและระบบคน การเข้าใจกระบวนการจัดการโดยละเอียดว่ามีอะไรบ้าง และการฝึกฝนให้มีทักษะสูงขึ้น นับว่าจะช่วยให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นได้ ซึ่งกระบวนการจัดการพร้อมทั้งระบบมีดังนี้

2.3.1 ระบบงาน คือ สิ่งต่างๆ ที่เป็นทรัพยากรที่ประกอบด้วยสิ่งของหรือทรัพย์สินเงินทองที่เป็นสิ่ง ไม่มีชีวิตทั้งหลาย ได้แก่ เงิน เครื่องจักร สินค้า ของใช้ต่างๆ

2.3.2 ระบบคน คือ บุคคลหรือทรัพยากรมนุษย์ที่มีชีวิตจิตใจ และที่ซึ่งผู้ปฏิบัติงานโดยใช้ทรัพยากรต่างๆ หรือสิ่งของเพื่อที่จะก่อให้เกิดผลสำเร็จให้กับองค์การนั่นเอง

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ผู้บริหารหรือผู้ประกอบการทุกคนต่างก็เข้ามาทำหน้าที่จัดให้การทำงานของระบบนี้ คือ ระบบงาน และระบบคนให้ประสานงานทำงานร่วมกันไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2.4 ฟาโยล์ (Fayol, 1978 : 120) ได้ให้แนวคิดและทฤษฎีของการบริหารจัดการคือ การพยายามสรุปความ และจัดระเบียบเรื่องราวต่าง ๆ ที่เป็นทั้งแนวความคิดและหลักการต่าง ๆ อย่างเป็นระเบียบ ซึ่งประกอบด้วยหน้าที่ 5 ประการคือ

2.4.1 Planning คือ การวางแผนที่ผู้บริหารจะต้องทำการคาดการณ์ล่วงหน้าต่าง ๆ ที่จะกระทบถึงธุรกิจ และกำหนดเป็นแบบแผนการปฏิบัติงาน หรือวิธีทางที่จะปฏิบัติเอาไว้เพื่อสำหรับเป็นแนวทางของการทำงานในอนาคต

2.4.2 Organizing คือ การจัดองค์การที่ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีโครงสร้างของงานต่าง ๆ และอำนาจหน้าที่ให้อยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสม ในอันที่จะช่วยให้งานขององค์กรบรรลุผลสำเร็จได้

2.4.3 Commanding คือ การประสานงานที่จะต้องเชื่อมโยงงานของทุกคนให้เข้ากันได้และกำกับให้สู่จุดหมายเดียวกัน

2.4.4 Coordinating คือ การประสานงานที่จะต้องเชื่อมโยงของทุกคนให้เข้ากันได้ และกำกับให้สู่จุดหมายเดียวกัน

2.4.5 Controlling คือ การควบคุมจะต้องกำกับให้สามารถประกันได้ว่ากิจกรรมต่าง ๆ ที่ทำไปนั้นสามารถเข้ากันได้กับแผนที่ได้วางไว้แล้ว

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การบริหาร คือ ศิลปะของการทำงานให้สำเร็จโดยใช้บุคคลอื่น โดยการอาศัยปัจจัยในการบริหาร 3 ประการ ได้แก่ คน เงิน และวัสดุอุปกรณ์ ทรัพยากรในการบริหารมี 4 ประการ (4 M) ได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และวิธีการจัดการกระบวนการบริหาร ซึ่งการบริหารเป็นการทำให้งานสำเร็จโดยอาศัยบุคคลอื่นเป็นผู้นำ ดังนั้น ผู้บริหารทุกคนจึงเท่ากับต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกระบวนการจัดการเหมือนกันทุกคน คือจะต้องมีระบบงานและระบบคน การเข้าใจกระบวนการจัดการโดยละเอียดว่ามีอะไรบ้าง

และการฝึกฝนให้มีทักษะสูงขึ้น นับว่าจะช่วยให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นได้ ซึ่งกระบวนการจัดการพร้อมทั้งระบบ ระบบงาน คือ สิ่งต่าง ๆ ที่เป็นทรัพยากรที่ประกอบด้วย สิ่งของหรือทรัพย์สินเงินทองที่เป็นสิ่งไม่มีชีวิตทั้งหลาย ได้แก่ เงิน เครื่องจักร สินค้า ของใช้ ต่างๆ และระบบคน คือ บุคคลหรือทรัพยากรมนุษย์ที่มีชีวิตจิตใจ และที่ซึ่งผู้ปฏิบัติงานโดย ใช้ทรัพยากรต่าง ๆ หรือสิ่งของเพื่อที่จะก่อให้เกิดผลสำเร็จให้กับองค์กรนั่นเอง ดังนั้น ผู้บริหาร หรือผู้ประกอบธุรกิจทุกคนต่างก็เข้ามาทำหน้าที่จัดให้การทำงานของระบบนี้ คือ ระบบงาน และระบบคนให้ประสานงานทำงานร่วมกัน ไปอย่างมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ

3. บทบาทสำคัญของการบริหาร

ผู้บริหารในยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในปัจจุบันควรมีคุณสมบัติ ดังนี้ ต้องเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ (Vision) สามารถที่จะกำหนดกลยุทธ์ในการบริหาร (Strategic management) ได้อย่างถูกต้องเหมาะสมกับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น ผู้บริหารจะต้องมีทักษะที่สำคัญในการกำหนดเป้าหมายการทำงาน กำหนดนโยบายและวิธีการทำงานที่ชัดเจน โดยสามารถที่จะวิเคราะห์สถานการณ์ (Analysis situations) เพื่อ กำหนดแผนเชิงกลยุทธ์และแผนปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายและนโยบายอย่างเหมาะสม มีความสามารถในการจัดระบบการสื่อสารให้ได้ผล (Effective communication) เพื่อ เชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ให้ทั่วถึงทุกระดับ ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) เป็นอย่างดี มีความสามารถในการบริหารทรัพยากร บุคคล (Human resource management) และมีคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหาร สามารถที่จะเป็นแบบอย่างที่ดีในการประพฤติปฏิบัติ เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาใช้เป็นแบบอย่าง ไม่ ใช้ตำแหน่งหน้าที่การงานแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง ทั้งทางตรงหรือทางอ้อม

การบริหารเป็นกระบวนการอย่างหนึ่ง ที่จะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยจะต้องมีการประสานทรัพยากรต่าง ๆ ขององค์กรให้เป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และดำเนินการเป็นขั้นตอนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งได้มีการ แบ่งหลักการคิดเกี่ยวกับการบริหารออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้ (สมยศ นาวิการ และมุสดี รุมาคม. 2546 : 57)

3.1 แนวคิดแบบเก่า (Old concept) ในสมัยก่อนการบังคับบัญชาถือเอาคำสั่งของหัวหน้างานเป็นหลัก การบริหารเป็นไปโดยปราศจากเหตุผล แต่ใช้หลักความรุนแรง

ผู้ได้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามคำสั่งของหัวหน้างานอย่างเคร่งครัด โดยไม่คำนึงถึงความคิดของตัวบุคคลจากการใช้หลักการของแนวความคิดแบบเก่านี้ จะเห็นได้ว่า ทุกอย่างขึ้นอยู่กับอำนาจการบังคับบัญชาจะมาจากเบื้องบนเสมอ โดยนายจ้างเป็นผู้ออกคำสั่งแต่เพียงผู้เดียว ไม่มีสิทธิแสดงความคิดเห็นใด ๆ การตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลาง ไม่มีการกระจายอำนาจ การบังคับบัญชาสมัยเก่ามักจะคิดว่าการจูงใจให้บุคคลทำงานนั้นขึ้นอยู่กับพื้นฐานเศรษฐกิจ คือเงินเพียงอย่างเดียว จึงไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องสวัสดิการ และความปลอดภัยในการทำงานเลย และยังกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งด้วย

3.2 แนวความคิดแบบใหม่ (Modern concept) ทิศนะของนายจ้างต่อลูกจ้างเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม นายจ้างมองลูกจ้างในแง่ดีให้ความสำคัญต่อลูกจ้างและมีความไว้วางใจ นอกจากนี้ยังนำทฤษฎีเกี่ยวกับการจูงใจมาใช้ประโยชน์ในหลักการเกี่ยวกับแนวความคิดแบบใหม่ถือว่า บุคคลมีความรับผิดชอบ มีความคิดริเริ่มต้องการและเต็มใจทำงานร่วมกัน มีความรับผิดชอบต่องานที่ได้รับมอบหมาย เปิดโอกาสให้คนทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้ระบบควบคุมตนเองการจูงใจคนให้ทำงานไม่ได้ใช้เงินแต่เพียงอย่างเดียว แต่ต้องมีการจูงใจที่ไม่ใช่ตัวเงินเกี่ยวข้องด้วย

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การบริหารเป็นสมองขององค์กร ซึ่งการที่องค์กรจะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้นั้นจำเป็นต้องมีกระบวนการบริหารที่ดี มีการวางแผน และการตัดสินใจ โดยการกลั่นกรองจากฝ่ายการจัดการ ด้วยการพิจารณาผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นต่อองค์กรนั้น ผู้วิจัยจึงได้นำแนวคิดดังกล่าวมาใช้สำหรับการวิจัยในครั้งนี้ โดยนำมาเป็นหลักการบริหารเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการวางแผน การจัดองค์กร และการควบคุมต่อไป อันจะส่งผลให้องค์กรประสบความสำเร็จ

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาล (Good governance) แม้จะเป็นแนวความคิดที่ใหม่ แต่ก็ เป็นแนวความคิดที่ทั่วโลกให้ความสนใจมากแนวคิดหนึ่งในสถานการณ์โลกปัจจุบัน ดังที่ธนาคารโลกมีข้อสรุปไว้ว่าหลักธรรมาภิบาล หรือวิธีการปกครองที่ดีตามศัพท์บัญญัติของราชบัณฑิตยสถานกล่าวว่า แนวความคิดนี้จะเป็นกุญแจที่สำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของบรรดาประเทศต่างๆ ที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจให้กลับคืนสู่สถานะปกติ มีเสถียรภาพได้อย่างรวดเร็ว องค์ประกอบของธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับ

กรอบเป้าหมาย วัตถุประสงค์ แนวทางและวิธีปฏิบัติในการดำเนินงานเพื่อจะนำไปสู่การ
พัฒนาสังคมให้เป็นสังคมที่เรียกว่าสังคมที่ประกอบด้วยธรรม เป็นสังคมที่ใช้หลัก

ธรรมาธิปไตยเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจในทุกกรณีที่ตนเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ฉะนั้น ใน
งานวิจัยครั้งนี้จึงได้รวบรวมและสรุปองค์ประกอบต่าง ๆ ของหลักธรรมาภิบาลที่ปรากฏ อยู่
ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี : ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี
พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกา : ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
พ.ศ. 2546 เพื่อนำมาเป็นกรอบในการศึกษาวิเคราะห์ในการวิจัยครั้งนี้

1. ความหมายของธรรมาภิบาล

จากแนวคิดธรรมาภิบาล มีผู้ให้คำนิยามทั้งนักวิชาการและหน่วยงานมีการใช้
คำเรียกที่แตกต่างกันเช่น ธรรมาภิบาล ธรรมรัฐ ธรรมราษฎร การปกครองที่ดี และอื่นๆ ผู้
ศึกษาจึงได้รวบรวมคำนิยามที่องค์การหลักและบุคคลสำคัญที่มีบทบาทในการส่งเสริม
ธรรมาภิบาลได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

อานันท์ ปันยารชุน (2555 : 2) ผู้มีความรู้ ความสามารถทั้งทางด้านวิชาการ
เศรษฐกิจและการเมือง และอดีตนายกรัฐมนตรีของไทยถึง 2 สมัย ได้กล่าวถึง ธรรมาภิบาลว่า
เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคล และสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมี
ผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่าง
ต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลาย และขัดแย้งกันได้

เกษม วัฒนชัย (2555 : 5) กล่าวว่า “ธรรมาภิบาล” เป็นคำที่แปลมาจาก
ภาษาอังกฤษว่า Good Governance คำว่า “Good” แปลว่า “ดี” Governance แปลว่า “การกำกับ
ที่ดี การดูแลอย่างดี” ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance จึงเป็นหลักคิดสำหรับการบริหาร
จัดการที่ดี เพื่อประกันว่าในองค์กรจะไม่มีกรณีร้ายแรงบังหลวง ไม่ด้อยประสิทธิภาพ ธรรม
มาภิบาลของสถานศึกษาจะช่วยประกันเรื่องนี้ได้ เพราะที่ผ่านมากการศึกษาของเรามีการโกง
กินกันในทุกระดับ และบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ

เปรม ติณสูลานนท์ (2555 : 9) ประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ กล่าวปาฐกถา
พิเศษ เรื่องจริยธรรมของการบริหารภาครัฐ เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2555 ที่สถาบันบัณฑิต
พัฒนบริหารศาสตร์ในการจัดงานครบรอบ 57 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ กล่าวว่า การ
บริหารต้องพูดถึงผู้บริหาร เพราะเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกัน บางกรณีเป็นเรื่อง
เดียวกัน จริยธรรมของการบริหารภาครัฐจะไม่มีทางเกิดผลสำเร็จได้ ถ้าผู้บริหารไม่มี

จริยธรรม การใช้จริยธรรมและคุณธรรมในการบริหารงานภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้บริหาร จะต้องมีจิตสำนึกที่จะนำสิ่งที่ดีไปใช้ และขจัดสิ่งที่ไม่ดีให้หมดไป สิ่งเหล่านี้คือ

1.1 ความซื่อสัตย์ เป็นจริยธรรมทั้งของการบริหารภาครัฐและของ ผู้บริหารความซื่อสัตย์ไม่ได้หมายถึง การประพฤติปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้นแต่ต้อง ตามจริยธรรมและศีลธรรมด้วย

1.2 กฎหมาย เป็นที่ยอมรับกันว่า กฎหมายไม่สามารถอุดช่องโหว่การบริหาร ผู้บริหารที่จะแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายวาง มาตรฐานขั้นต่ำของการประพฤติมิชอบไว้เท่านั้น แต่มาตรฐานทางจริยธรรมในเรื่องของการ ประพฤติชอบและความซื่อสัตย์นั้นสูงกว่ากฎหมาย

1.3 ความเป็นธรรม บอกยากกว่าความเป็นธรรมคืออะไร บ้างว่าความเป็น ธรรมอยู่ที่จิตสำนึกของผู้บริหาร ก็ไม่น่าจะถูกนัก เพราะผู้บริหารลำเอียงได้ ถ้าคนส่วนใหญ่ ได้ประโยชน์สูงสุดถือว่าเป็นธรรม

1.4 ประสิทธิภาพ เป็นเรื่องเข้าใจง่ายและจริยธรรมของการบริหารที่ ถกเถียงกันเกี่ยวกับเรื่องนี้คือ ในตัวประสิทธิภาพเองอาจ ไม่สอดคล้องกับจริยธรรม กรณีนี้ จริยธรรมมีความสำคัญมากเราสามารถหาหนทางที่จะให้ประสิทธิภาพไปด้วยกันได้กับ จริยธรรม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความซื่อสัตย์ ความโปร่งใส หรือความเป็นธรรม

1.5 ความโปร่งใส เป็นเรื่องเข้าใจง่าย และเป็นจริยธรรมของการบริหาร เช่นเดียวกันปัจจุบันมีการเรียกร้องหาความ โปร่งใสกันมาก เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบการ บริหารภาครัฐได้เรามีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารบัญญัติ ให้รัฐเปิดเผยข้อมูลอันเป็นสาธารณประโยชน์แก่ประชาชน การหลีกเลี่ยงไม่เปิดเผยข้อมูลถือ ได้ว่าขัดจริยธรรม

1.6 ความมั่นคงของรัฐ เราใช้จริยธรรมในการบริหารงานเพื่อ ผลประโยชน์ของรัฐความมั่นคงของรัฐคือ ผลประโยชน์ของรัฐ ความมั่นคงของรัฐ คือ ประโยชน์ของรัฐอย่างหนึ่งการใช้จริยธรรมการบริหารความมั่นคงอาจกระทบสิทธิและ เสรีภาพของประชาชน จึงหาความสมดุลให้ได้

1.7 ค่านิยมของคนไทยส่วนใหญ่ยังเชื่อว่า ความร่ำรวยสร้างชื่อเสียง เกียรติยศและฐานะได้ จึงมีคนจำนวนไม่น้อยรีบสร้างความร่ำรวยโดยไม่แยแสต่อจริยธรรม สิ่งหนึ่งที่คิดว่าไม่มีในตำราคือ ความรัก มีคำกล่าวกันว่า ความรักเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์เป็นความ ปราบปราม เป็นความหวังหาอาหาร ใครก็ตามที่มีความรัก ย่อมมุ่งพยายามที่จะให้สิ่งที่เรารักมี

ความสุขมีความเจริญ มีความมั่นคง องค์กรก็ทำนองเดียวกัน ถ้าเรารักองค์กร เราจะปรารถนา เราจะมุ่งมั่นเพื่อองค์กร เราจะมุ่งมั่นนำจริยธรรมและคุณธรรมไปใช้ในการบริหาร องค์กร มีคำกล่าวภาษาอังกฤษว่า “To love is not to give to love, is to care” น่าจะให้ความกระจ่างชัด จะกระทำการสิ่งใด ถ้าเราไม่มีความรักในสิ่งนั้น ก็ป่วยการเปล่าไม่มีทางสำเร็จ ผู้บริหารใด มีความรักองค์กรของตน จะใช้จริยธรรมในการบริหารและจะ ได้ผลสัมฤทธิ์เป็นเลิศ

นุชนบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ถี (2550 : 10) ได้ให้คำนิยามว่า ธรรมาภิบาล เป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศไทยมีพื้นฐานระบบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมตามกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

สุจิตรา บุญญรัตน์ (2549 : 2) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง แนวคิดที่จะทำให้ทุกคนในสังคมเชื่อมโยงเข้าสู่ระบบการบริหารจัดการ แทนที่การบริหารจัดการแบบเดิมที่สมาชิกของสังคมปล่อยให้การบริหารจัดการเป็นเรื่องของผู้นำดำเนินการทุกอย่างไปตามความเห็นของคณะผู้บริหาร

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (2546 : 2) ได้กำหนดขอบเขตความหมายของคำว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีว่า ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

- ข้อ 1 เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- ข้อ 2 เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- ข้อ 3 มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- ข้อ 4 ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- ข้อ 5 มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- ข้อ 6 ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนอง

ความต้องการ

- ข้อ 7 มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

ชัยวัฒน์ สุรวิชัย (2546 : 5) ให้คำนิยามธรรมาภิบาลไว้ว่า การกำกับดูแลที่ดี หรือการใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของที่ปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเอง โดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร โดยหัวใจสำคัญของ Good Governance คือ ความโปร่งใส (Transparency) ความยุติธรรม (Fairness) และความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ (Accountability)

พิทยา สุนทรวิภาต (2545 : 23) อธิบายคำว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การปกครองเพื่อศีลธรรม หรือคุณธรรม เป็นกระบวนการของประชาชนที่มีความมุ่งหมายที่จะให้องค์ประกอบทุกส่วนในสังคมได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภายในรัฐหรือร่วมกับภาครัฐ

อมรา พงศาพิชญ์ และนิตยา ภัทรสิทธิ์พันธ์ (2543 : 10-20) ได้อธิบายความหมายของธรรมาภิบาลโดยแยกเป็นความหมายระดับนามธรรมและรูปธรรม ความหมายของธรรมาภิบาลในระดับนามธรรม หมายถึง การดูแลผลประโยชน์ของส่วนร่วม โดยสมาชิกของสังคมนั้นมีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ส่วนความหมายในระดับรูปธรรม คือ การกำหนดเกณฑ์หรือกฎกติกาเพื่อให้สมาชิกในสังคมนั้นๆ สามารถตรวจสอบดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวมได้ ตัวอย่างของกฎเกณฑ์คือ ความโปร่งใสในการทำงานความเสมอภาคในการกระจายผลประโยชน์ ความยุติธรรม

United Nations and Development Program : UNDP ได้ให้นิยามคำว่า ธรรมาภิบาลว่า หมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการ สถาบันต่างๆ ที่ประชาชน และกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกันบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม (สุจิต นิมิตรกุล. 2543 :13-24)

องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น – JICA นิยามคำว่า ธรรมาภิบาล ใน “Participatory Development and Good Governance Report of the Aid Study Committee (1995)” ว่า เป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วม และสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ฟังตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม (อมรา พงศาพิชญ์ และนิตยา ภัทรสิทธิ์พันธ์. 2543 : 7)

ในทัศนะของธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาเอเชีย ธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม กระบวนการทางกฎหมายที่อิสระ ในขณะที่นิยามของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียเน้นไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยรวมแล้วทั้งธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ต่างเน้นประเด็นการบริหารจัดการภาครัฐและเอกชนให้มีการกระจายอำนาจ ให้เกิดความโปร่งใส และเพิ่มประสิทธิภาพ ดังนั้น แนวคิดขององค์กรระหว่างประเทศ จึงเป็นเรื่องการสร้าง ความเชื่อถือ และความหมายของรัฐบาลที่มีต่อต่างประเทศ

แม้ว่าประเทศไทยทำสัญญาการค้ากับประเทศตะวันตกในรัชกาลที่ 4 (พ.ศ. 2398) โดยประเทศไทยเปิดรับการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม แต่รูปแบบการเมืองการปกครองของไทยได้ถูกปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง ของสังคมไทยที่เล็กลงทีละน้อย จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในราชการที่ 7 (พ.ศ. 2475) อย่างไรก็ตามการเมืองการปกครองของไทยปัจจุบันยังอยู่ในระหว่างการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงรัฐบาลไทยยังขาดเสถียรภาพ และพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยยังไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นด้านคุณภาพ หรือระดับการศึกษาความเสมอภาคทางสิทธิและสถานภาพทางสังคม ปัญหาดังกล่าวผลักดันให้ประเทศไทย ให้ความสำคัญต่อการสร้างธรรมนูญ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 18-34) ได้ให้ความหมายของธรรมนูญว่า เป็นระบบโครงสร้าง กระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความสมดุลขึ้นในระหว่างภาคประชาสังคม ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคปัจเจกชนและครอบครัว ภาคต่างประเทศ เพื่อที่ภาคต่างๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข

ประมวล รุจนเสรี (2542 : 48) ได้นิยามความหมายของธรรมนูญว่า คือ การปรับวิธีคิด วิธีบริหารราชการของประเทศไทยเสียใหม่ทั้งระบบ โดยการกำหนดเจตนารมณ์ของแผ่นดินขึ้นมาเพื่อทุกคน ทุกฝ่ายในประเทศจะร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันจัดการ ร่วมกันรับผิดชอบ และแก้ปัญหา พัฒนา นำแผ่นดินไปสู่ ความมั่นคง ความสงบ – สันติสุข มีการพัฒนาที่ยั่งยืนและก้าวไกล

ประเวศ วะสี (2542 : 15) อธิบายว่า การที่สังคมประกอบด้วยภาคสำคัญ 3 ภาค รัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน เมื่อพิจารณาถึงธรรมนูญก็จะรวมถึงความโปร่งใส ความถูกต้องของสามภาคดังกล่าว ธรรมนูญในทัศนะของนายแพทย์ประเวศ วะสี

จึงเป็นเสมือนพลังผลักดันที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ โดยได้ให้ความหมายว่า ความถูกต้อง (ธรรม) แห่งชาติ หรือธรรมรัฐแห่งชาติ หมายถึงอย่างน้อยดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ธรรมรัฐในภาครัฐ (ทั้งการเมืองและระบบราชการ)

ข้อ 2 ธรรมรัฐในภาคธุรกิจ (Corporate good governance)

ข้อ 3 ธรรมรัฐภาคสังคม (ประชาสังคม - Civil society)

ความถูกต้องในภาครัฐและภาคธุรกิจมีลักษณะอย่างน้อย 5 ประการ คือ

ประการที่ 1 มีความสุจริต

ประการที่ 2 มีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม

ประการที่ 3 มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้

ประการที่ 4 มีความร่วมมือกันทำความดี (ไม่ร่วมมือกันไปปล้นผู้อื่น)

ประการที่ 5 มีความเข้มแข็งทางปัญญา เรียนรู้และปรับตัวได้

ภาคสังคมต้องเป็นสังคมเข้มแข็งหรือประชาสังคม ความเป็นประชาสังคมเป็นปัจจัยชี้ขาดให้เศรษฐกิจดี การเมืองดีและศีลธรรมดี จึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของธรรมรัฐแห่งชาติ คนไทยทุกคนควรทำความเข้าใจและมีส่วนร่วมสร้างประชาสังคม

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (2542 : 26) ได้ให้ความหมายของคำว่าธรรมาภิบาลว่า หมายถึงการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคม ทั้งภาครัฐภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนซึ่งครอบคลุมไปถึงฝ่ายวิชาการฝ่ายปฏิบัติการฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้ลึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใสและความมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน

ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 12) ได้ให้คำนิยามว่า ความคิดธรรมาภิบาลเป็นการมอบอำนาจทางการเมือง การปกครองแบบใหม่ที่แข็งที่ตายตัว แต่ปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาชนให้มีลักษณะแยกย่อยมากขึ้น แนวคิดธรรมรัฐ คือ การเป็นหุ้นส่วนกันในการบริหารและปกครองประเทศโดยรัฐ ประชาชน และเอกชน ซึ่งขบวนการอันนี้จะก่อให้เกิด

ความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของชนคดี ซึ่งแนวคิดนี้เกิดจากการที่ประชาชนเห็นว่า ระบบราชการล้าหลังทุกส่วนต้องการปฏิรูป ต้องมีการปรับโครงสร้างราชการให้ดีขึ้น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และประชาชนต้องการให้มีการตรวจสอบโดยสื่อมวลชน และนักวิชาการ ธรรมดาภิบาล เป็นกระบวนการความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างภาครัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ซึ่งทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความร่วมมือของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง การสร้างธรรมดาภิบาลในสังคมไทยต้องปฏิรูประบบ 4 ส่วน คือ ปฏิรูปราชการ ภาคธุรกิจ เอกชน ภาคเศรษฐกิจสังคม และการปฏิรูปกฎหมาย

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541 : 14) ได้ให้ความหมายธรรมดาภิบาลว่า การที่กลไกของรัฐ ทั้งการเมือง และการบริหาร มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และความรับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก

ธนาคารโลก (World Bank) ได้นำไปใช้ครั้งแรกเมื่อประมาณปี ค.ศ. 1989 ซึ่งใช้ในการรายงานเรื่อง “Sub – Sahara : From Crisis To Sustainable Growth” โดยให้ความหมายว่า Good Governance เป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยนัยของความหมายของธนาคารโลก เป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมดาภิบาลเพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ และสื่อที่มีความโปร่งใสรับผิดชอบ และตรวจสอบได้ (นฤมล ทับจุมพล. 2541 : 15)

ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (The Asian Development Bank : ADB) กล่าวว่า ธรรมดาภิบาล คือ การมุ่งความสนใจที่องค์กรประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึงการมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความหมายแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้ (อมรา พงศาพิชญ์ และนิตยา ภัทรศิริคะพันธ์. 2541 : 18)

โคฟี อานัน (Kofi Annan) เลขาธิการองค์การสหประชาชาติคนปัจจุบัน กล่าวว่า ธรรมดาภิบาลเป็นแนวทางการบริหารงานของรัฐที่เป็นการก่อให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม สร้างเสริมประชาธิปไตย มีความโปร่งใส และเพิ่มประสิทธิภาพ องค์การสหประชาชาติ หรือ United Nations : UN ให้ความสำคัญกับธรรมดาภิบาลเพราะเป็น

หลักการพื้นฐาน ในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส ธรรมชาติ คือการมีส่วนร่วมของประชาชน และสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกันได้ (Thomas, 2000 : 795-814)

ดังนั้น สรุปได้ว่า ธรรมชาติ หมายถึง การบริหารการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศโดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบ 3 ส่วนของสังคมเข้าด้วยกัน คือภาครัฐภาคเอกชน และภาคประชาสังคมและให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างสมดุล ซึ่งจะส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความแข็งแกร่งมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ มีความโปร่งใส ยุติธรรม และสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งจะส่งผลให้การพัฒนาประเทศชาติเป็นไปอย่างมั่นคง ยั่งยืน และมีเสถียรภาพ

2. องค์ประกอบของธรรมชาติ

จากวิวัฒนาการ โดยรวม และแนวคิด ธรรมชาติจะยังไม่มีคำนิยามและหลักการพื้นฐานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยเฉพาะกลุ่มองค์กรที่มีบทบาทและหน้าที่หลักในการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย เป็นต้น โดยการตีความคำนิยามและหลักการพื้นฐานของธรรมชาติ ดูเหมือนจะผูกพันอยู่กับวัตถุประสงค์ของการแนวคิดไปใช้ในแต่ละองค์กร แต่อย่างไรก็ตามเนื้อหา โดยรวมของ ธรรมชาติ ยังเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องและใกล้เคียงกัน ด้วยเหตุแห่งความหลากหลายในเชิงการตีความและการนำไปประยุกต์ใช้ องค์ประกอบของหลักธรรมชาติมาพิจารณาดังต่อไปนี้

2.1 องค์ประกอบพื้นฐานของการสร้างธรรมชาติ ได้แก่ (ชัยวัฒน์ คำชู และคนอื่น ๆ. 2545 : 44-49) กล่าวว่า

2.1.1 ภาระรับผิดชอบ หมายถึง การกำหนดให้บุคคลและองค์กร ทั้งที่มาจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้ง ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ ต้องมีภาระความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ กิจกรรม หรือการตัดสินใจใดๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสาธารณะ หรือกระทำในนามของสาธารณะ ในความหมายแคบภาระ

รับผิดชอบมุ่งเน้นเรื่องความสามารถที่จะอธิบายที่มาที่ไปของการจัดสรร การใช้ การควบคุม อันเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับระบบงบประมาณ การบัญชี และการตรวจสอบบัญชี ในความหมาย กว้างการรับผิดชอบยังหมายถึงการจัดตั้ง และการใช้บังคับกฎเกณฑ์ และระเบียบกติกาดังต่าง ๆ ของบรรษัทภิบาลด้วย

2.1.2 ความโปร่งใส หมายถึง การที่สาธารณะชนมีโอกาสรับรู้ นโยบาย ด้านต่างของรัฐบาล และมีความมั่นใจว่ารัฐบาลมีความตั้งใจจริงในการดำเนินการตามนโยบาย นั้นซึ่งจะเกิดเช่นนั้นได้เมื่อประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงาน คำชี้แจง และถ้อยแถลง ต่าง ๆ ของรัฐบาล และกระบวนการทางการเมืองในการกำหนดและดำเนินนโยบายเปิด โอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม รวมทั้งเปิดให้มีการต่อสู้แข่งขันระหว่างฝ่ายต่างๆ อย่าง เต็มที่ในการกำหนดทางเลือกของสังคม นอกจากนี้ความโปร่งใสยังทำให้การติดตาม ตรวจสอบของสาธารณะชนมีความถูกต้องมากขึ้น และได้มาซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสภาพ เงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

2.1.3 การปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบ ความหมายนี้ ครอบคลุมรูปแบบการฉ้อราษฎร์บังหลวงเกือบทั้งหมดที่อยู่ในภาครัฐและเอกชน ในส่วน ของระบบราชการ การทุจริตส่วนใหญ่หมายถึงการกระทำของหน่วยราชการหรือของ ข้าราชการที่มีขอบด้วยกฎหมาย การปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบ จึงถือเป็น ตัวชี้วัดสำคัญที่แสดงความตั้งใจจริงในการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น

2.1.4 การจัดวิธีการปกครองแบบมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการ ที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมและอิทธิพลในการ ตัดสินใจดำเนินนโยบายและมีส่วนในการควบคุมสถาบัน ตลอดจนการจัดสรรการใช้และ การรักษาทรัพยากรต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของตนอันจะทำให้เกิดการตรวจสอบการ ใช้อำนาจรัฐ เมื่อพิจารณาในบริบทของการจัดการปกครองและการบริหาร การมีส่วนร่วมจะ เน้นที่การอุดหนุนให้ประชาชนพลเมืองซึ่งรวมผู้หญิงด้วย มีอำนาจมากขึ้น และเน้น ความสำคัญของการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและกิจกรรมต่าง ๆ ในภาคประชาสังคม การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องเกี่ยวกับการสร้างกรอบของกฎเกณฑ์ และสถานภาพแวดล้อมทาง เศรษฐกิจ ซึ่งจะช่วยสร้างข้อเรียกร้องที่ชอบธรรม และก่อให้เกิดกระบวนการติดตาม ตรวจสอบนโยบายและการดำเนินการของรัฐ การมีส่วนร่วมเกิดขึ้นได้ในหลายระดับด้วยกัน นับแต่ระดับรากหญ้า โดยผ่านสถาบันในระดับท้องถิ่นและเทศบาล ไปจนถึงระดับภูมิภาค

และระดับชาติภายใต้รูปแบบการปกครองที่มีการกระจายอำนาจและยืดหยุ่นตลอดจนการมีส่วนร่วมในภาคเอกชน

2.1.5 การสร้างกรอบทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้เข้มแข็ง คือการมีกฎหมายที่มีความชัดเจนและนำมาใช้อย่างเป็นเอกภาพ ซึ่งระบบยุติธรรมและกฎหมายที่ส่งเสริมการพัฒนาและระบบการจัดการปกครองที่ดีนั้น คือ การมีกฎหมายที่มีความชัดเจน และนำมาใช้อย่างเป็นเอกภาพในระบบและกระบวนการยุติธรรมที่มีความเป็นวัตถุวิสัยและเป็นอิสระ และเป็นระบบกฎหมายซึ่งมีบทลงโทษที่เหมาะสมเพื่อป้องปรามผู้คิดละเมิด หรือลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดีจะช่วยส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรม สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาเศรษฐกิจ ถ้าขาดระบบเช่นว่านี้ไป หรือมีระบบที่อ่อนแอจะทำให้ไม่ค่อยมีใครอยากลงทุน ต้นทุนในการทำธุรกรรมทางเศรษฐกิจถูกบิดเบือนไป และพฤติกรรมแสวงหาประโยชน์จากค่าเช่า (Rent – seeking – activities) จะแพร่กระจายอย่างกว้างขวาง และปัญหาการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย จะนำไปสู่การกระทำของบริษัทธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในทุกระดับ

เจริญ เจษฎาวัลย์ (2545 : 45 – 65) ได้ทำการศึกษาเรื่องธรรมนูญภาคเมือง : บทบาทภาคีเมือง ได้กล่าวถึงองค์ประกอบสำคัญของธรรมนูญไว้ 9 ประการ ตามความหมายของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of Law) ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus Orientation) กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) ความเสมอภาค (Equity) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) และการมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision)

2.2 หลักธรรมาภิบาลหนึ่งที่ได้รับกล่าวถึงทั้งในแวดวงวิชาการและถูกนำมาใช้เป็นกรอบการปฏิบัติของส่วนราชการไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมา ได้แก่ หลักการที่กำหนดขึ้น โดยสำนักงานข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงาน กพ. เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2542 และปรากฏอยู่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งภายหลังจากต่อมาได้มีการยกเลิกและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ โดยไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการพื้นฐานตามไปด้วย ได้แก่ (กล้าหาญ เติบโต ประหยัด. 2544 : 11-13)

2.2.1 หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายถูกต้อง เป็นธรรม การกำหนดกฎหมาย และการปฏิบัติตามกฎหมาย ที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึง สิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก โดยในระดับองค์กร หมายถึง กฎ กติกา ที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การมาทำงาน หรือเข้าประชุมให้ตรงเวลา การให้บริหารประชาชนให้เสมอภาค รวมถึงข้อตกลงในการสับเปลี่ยนหน้าที่กัน ในองค์กร

2.2.2 หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ โดยในระดับองค์กร หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพให้มีความยุติธรรมกับประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการคือ มีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงาน ต่อประชาชนและสังคม

2.2.3 หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กร ทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนทราบข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน ส่วนในระดับองค์กร หมายถึง ประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่องาน และสามารถตรวจสอบการทำงานได้ และภายในองค์กรต้องมีความโปร่งใส ในการตัดสินใจการบริหารงาน เงิน คน มีการสื่อสารที่ดีภายในด้วย

2.2.4 หลักความมีส่วนร่วม หมายถึง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอ ความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวน สาธารณะ การประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติหรืออื่นๆ ทั้งนี้ หลักการมีส่วนร่วมในระดับองค์กร หมายถึง การวางระบบการรับฟังความคิดเห็น และการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และขณะเดียวกัน ภายในองค์กรจะต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารงานภายในด้วย

2.2.5 หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน โดยในระดับองค์กร หมายถึง การกำหนดโครงสร้างและ

ระบบการใช้อำนาจรัฐใหม่ มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับล่าง เพื่อให้ความรับผิดชอบในทุกระดับมีความชัดเจน และมีรายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จรณรงค์ให้ประชาชนรับผิดชอบ

2.2.6 หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนร่วม โดยการณรงคให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ในระดับองค์กร หมายถึง ผู้บริหารต้องทบทวนงานภายในความรับผิดชอบทั้งหมด เพื่อพิจารณาถ่ายโอนงานที่ภาคธุรกิจ เอกชน หรือภาคประชาชน ทำได้และมีประสิทธิภาพสูงกว่าออกไป เลื่อนนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้ และพัฒนาความสามารถเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

รัชนา สานติยานนท์ (2544 : 7-8) กล่าวว่าองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่มักมีผู้กล่าวถึง มีดังนี้

1) ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติ (Accountability) อาจกล่าวได้ว่าการรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติ เป็นองค์ประกอบที่ได้รับการเอ่ยถึงบ่อยที่สุด เนื่องจากแนวคิดของธรรมาภิบาลในปัจจุบันมีที่มาจากความต้องการลดการคอร์รัปชันของรัฐบาล โดยการรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติ หมายถึง ความสัมพันธ์ที่ขึ้นอยู่กับพันธะผูกพันที่จะต้องแสดง ให้เห็นและรับผิดชอบต่อในการกระทำที่มีความคาดหวังอย่างเห็นพ้องต้องกัน ในการบริหารรัฐกิจได้มีแรงกดดันให้นำหลักการรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติ มาใช้ในการบริหารจัดการด้วยเหตุผลหลายประการดังนี้ (1) การเรียกร้องให้มีการเน้นการบริหารที่เน้นผลลัพธ์ และการปฏิบัติงานในภาครัฐบาล (2) การเรียกร้องให้หน่วยงานรัฐบาลมีความซื่อสัตย์และความโปร่งใส และ (3) การให้ความสำคัญกับความโปร่งใสในฐานะที่เป็นลักษณะสำคัญของการรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติ โดยในการจัดการให้เกิดการรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติที่สัมฤทธิ์ผลนั้น จำเป็นต้องมีการกำหนดบทบาท และความรับผิดชอบที่ชัดเจน ความคาดหวังเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ความสมดุลระหว่างความคาดหวังและขีดความสามารถของผู้ปฏิบัติ การรายงานที่มีความน่าเชื่อถือ และการประเมินและการปรับที่สมเหตุสมผล

2) ความโปร่งใส (Transparency) ความโปร่งใสเป็นสิ่งสำคัญในการที่จะทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติ ความโปร่งใสหมายรวมถึงการมีระบบสารสนเทศ

ที่ดี และการเปิดเผยและเผยแพร่สารสนเทศดังกล่าว ไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในการตัดสินใจ รับผิดชอบ ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการปฏิบัติตามเกณฑ์

3) การมีส่วนร่วม (Participation) การมีส่วนร่วมหมายถึง การมีส่วนร่วม ในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจในด้านต่างๆ การมีส่วนร่วมทำให้รัฐบาลได้รับข้อมูลที่ สำคัญเกี่ยวกับความต้องการ และการให้ความสำคัญในเรื่องต่างๆ ของประชาชน ชุมชน หรือ หน่วยงานต่างๆ รัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับประชาชนจะสามารถตัดสินใจได้ดีกว่า และได้รับการยอมรับมากกว่า

สุดจิต นิมิตรกุล (2543 : 13-24) กล่าวว่า องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่ เสนอโดยกระทรวงมหาดไทยซึ่งจะเน้นไปทางด้านการบริหาร การปกครอง การพัฒนา และ การกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นสายงานที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบโดยตรงว่า องค์ประกอบ ในการเสริมสร้างการบริหาร กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของกระทรวงมหาดไทย มี 11 องค์ประกอบคือ การมีส่วนร่วม ความยั่งยืน สิ่งที่ชอบธรรม ความโปร่งใส ความเป็นธรรม และความเสมอภาค ความรู้และทักษะของเจ้าหน้าที่ ความเสมอภาคทางเพศ ความอดทนอด กลั้น หลักนิติธรรม ความรับผิดชอบต่อสังคม และการเป็น ผู้กำกับดูแล

1) การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชน และเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดคล้อง ประสานกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน

2) ความยั่งยืน (Sustainability) มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักความสมดุล ทั้งในเมือง และชนบท และระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติ

3) ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (Legitimacy) ให้การยอมรับ (Acceptance) การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของ ประชาชน ประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้อง รับผิดชอบต่อร่วมกัน

4) มีความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลต่างๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริง ของการดำเนินการและสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจน และเป็น ไป ตามที่กำหนดไว้

5) ส่งเสริมความเป็นธรรม (Equity) และความเสมอภาค (Equality) มีการ กระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และมีระบบการรับเรื่องราว ร้องทุกข์ที่ชัดเจน

6) มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากร และวิธีการบริหารกิจการ และสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับการทำงานได้และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน เพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

7) ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (Promoting Gender Balance) เปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

8) การอดทนอดกลั้น (Tolerance) และการยอมรับ (Acceptance) ต่อทัศนคติที่หลากหลาย (Diverse Perspectives) รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หาจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกัน ได้

9) การดำเนินการตามหลักนิติธรรม (Operating by Rule of Law) พัฒนาปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม

10) ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงาน จะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

11) การเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) แทนการควบคุมโอนงานบางอย่างไปให้องค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด หรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้ออกชนดำเนินการแทน

ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ ได้มองในเชิงมิติองค์ประกอบ และได้สรุปว่าบริหารจัดการที่ดี โดยภาพรวมจะต้องมีลักษณะและเงื่อนไขที่ประกอบไปด้วยหลัก 6 ประการ ดังนี้ (วิศรา รัตนสมัย, 2542 : 26)

1) หลักการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation) คือ กระบวนการที่ประชาชนมีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ อย่างเท่าเทียมกัน (Equity) ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการเข้าร่วมทางตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านกลุ่มผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยชอบธรรม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเสรีภาพแก่สื่อมวลชนและให้เสรีภาพแก่สาธารณชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ คุณลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่สาธารณะชนจะต้องมีส่วนร่วมคือการมีรูปแบบการปกครองและบริหารงานที่กระจายอำนาจ (Decentralization)

2) หลักความสุจริตและโปร่งใส (Honesty and Transparency) คือ กลไกการบริหาร ที่มีความสุจริต และโปร่งใส ซึ่งรวมถึงการมีระบบบทติกา และการดำเนินงานที่เปิดเผย ตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึง ได้ และรับข้อมูลข่าวสาร ได้อย่างเสรีเป็นธรรม ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลและประชาชนสามารถตรวจสอบและติดตามผลได้

3) หลักพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) คือ ความรับผิดชอบในบทบาทภาระหน้าที่ ที่มีต่อสาธารณชนโดยมีการจัด องค์กร หรือการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นการดำเนินงานเพื่อสนองตอบความต้องการของกลุ่มต่างๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรม ในความหมายนี้จะรวมถึงการที่มี Bureaucracy Accountability และ Political Accountability ซึ่งจะมีความหมายที่มากกว่าความรับผิดชอบเฉพาะต่อผู้บังคับบัญชาหรือกลุ่มผู้เป็นฐานเสียงที่ให้การสนับสนุนทางการเมือง แต่จะครอบคลุมถึงพันธะความรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวม การที่จะมีพันธะรับผิดชอบต่อสังคมเช่นนี้ องค์กร หน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องพร้อมและสามารถที่จะถูกตรวจสอบ และวัดผล การดำเนินงานทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ ประสิทธิภาพ และการใช้ทรัพยากรสาธารณะ ซึ่งคุณลักษณะของความโปร่งใสของระบบจึงเป็นหัวใจสำคัญในการสร้าง Accountability

4) หลักกลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) คือ กลไกที่มีองค์ประกอบของผู้ที่เป็นรัฐบาล หรือผู้ที่เข้าร่วมบริหารประเทศ ที่มีความชอบธรรม เป็นที่ยอมรับของคนในสังคมโดยรวม ไม่ว่าจะ โดยการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง แต่จะต้องเป็นรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนว่ามีความสุจริต มีความเที่ยงธรรม และมีความสามารถที่จะบริหารประเทศได้

5) หลักกฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair Legal Framework and - Predictability) คือ มีกรอบของกฎหมายที่ยุติธรรมและเป็นธรรม สำหรับกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนซึ่งคนในสังคมทุกส่วนเข้าใจ สามารถคาดหวังและรู้ว่าจะเกิดผลอย่างไร เมื่อดำเนินการตามกฎเกณฑ์ของสังคมสิ่งเหล่านี้ เป็นการประกันความมั่นคง ความศรัทธา และความเชื่อมั่นของประชาชน

6) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) คือ เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะ เป็นด้านการจัดกระบวนการทำงาน การจัดองค์กร การจัดสรรบุคลากร และมีการใช้ทรัพยากรสาธารณะต่างๆ อย่างคุ้มค่าและ

เหมาะสม มีการดำเนินการให้สาธารณะที่ให้ผลลัพธ์เป็นที่น่าพอใจ และกระตุ้นการพัฒนาของสังคมทุกด้าน (ด้านการเมือง สังคมวัฒนธรรม และเศรษฐกิจ)

ดังนั้น สรุปได้ว่า ประเทศไทยได้มีความพยายามนำหลักธรรมาภิบาลเข้ามาประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นในภาคการเมืองและภาคราชการ จึงอาจช่วยบรรเทาปัญหาการทุจริต คอรัปชั่น และปัญหาความไร้ประสิทธิภาพที่สั่งสมมาเป็นเวลานานและนำมาสู่ผลลัพธ์สุดท้าย คือ ความอยู่ดีกินดีของประชาชนในที่สุด ซึ่งนอกจากธรรมาภิบาลจะเป็นวิธีการในการบรรเทาปัญหาแล้วยังเป็นเป้าหมายสุดท้ายของสังคมที่จะต้องร่วมกันสร้างให้เกิดขึ้น ซึ่งกำหนดหลักสำคัญของธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

3. ธรรมาภิบาลในต่างประเทศ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 11) กล่าวว่า ธรรมาภิบาลในประเทศสหรัฐอเมริกา และการปฏิรูปองค์กรของรัฐในสหรัฐอเมริกา หลักการปกครองที่ดี ได้รับการยอมรับและถือปฏิบัติได้อย่างกว้างขวางในสหรัฐอเมริกาแต่ไม่ได้เป็นที่รู้จักในนามของ Good Governance กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาได้พยายามเริ่มปฏิรูปการบริหารภาครัฐครั้งแรกในช่วงปี พ.ศ. 2579-2480 ซึ่งอยู่ในสมัยประธานาธิบดีแฟรงกลิน ดี รูสเวล (Franklin D. Roosevelt) โดยรัฐบาลได้ออกกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปองค์กรของรัฐ พ.ศ. 2479 ซึ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสำนักประธานาธิบดี กฎการปฏิรูปองค์กรของรัฐนี้ได้ถูกนำมาปฏิบัติและปรับใช้กับแต่ละสมัยจนถึงปัจจุบัน

ในสมัยของประธานาธิบดีคลินตัน (Clinton) (พ.ศ. 2535- 2543) สหรัฐอเมริกาได้ก่อตั้ง Nation Performance Review (NPR) เพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐ และได้ผ่านกฎหมายที่เรียกว่า Governance Performance and Result Act (GPRA) เมื่อต้นปี พ.ศ. 2536 ทุกหน่วยงานของรัฐต้องส่งแผน 5 ปี ของการพัฒนาองค์กรซึ่งประกอบด้วยวิสัยทัศน์ หลักการ วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และหลักการประเมินผล

สหรัฐอเมริกา เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและเพิ่มประสิทธิผลขององค์กรของรัฐเป็นหลัก เนื่องจากระบบราชการค่อนข้างใหญ่เทอะทะ พนักงานขาดขวัญและกำลังใจต่อความล่าช้าของระเบียบราชการต่างๆ และความไม่เหมาะสมระหว่างผลการดำเนินงานและผลตอบแทน ดังนั้น NPR จึงเน้นที่การพัฒนาองค์กร เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจของพนักงาน และ ปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพขององค์กรของรัฐ ระบบ

การเมืองและเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาหล่อหลอมมาจากระบอบประชาธิปไตยเสรี และระบอบทุนนิยม ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมีการพัฒนา สร้างพื้นฐาน และให้ความสำคัญด้านกฎหมาย ความเสมอภาค ความโปร่งใส การตรวจสอบคุณภาพชีวิต และสิทธิมนุษยชน พื้นฐานดังกล่าวค่อนข้างเข้มแข็งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาทั่วไป อย่างไรก็ตามสหรัฐฯ ก็มีการปรับปรุงระบบการเมือง เศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่อง ปัญหาปัจจุบันที่สหรัฐฯ ให้ความสำคัญอยู่ที่ว่า “รัฐควรจะทำอะไร” เพื่อพัฒนาประเทศ แต่ทว่า “รัฐควรจะทำอย่างไร” เพื่อให้ประเทศและประชากรมีคุณภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สิ่งที่ทำทนายยิ่งสำหรับสหรัฐฯ คือการผสมผสาน และปรับใช้องค์ประกอบอื่นๆ ของธรรมาภิบาล ให้เสมือนหนึ่งเป็นวัฒนธรรมขององค์กรมากกว่าการที่จะต้องมีหน่วยงานแยกต่างหากที่ต้องคอยตรวจสอบประสิทธิภาพการทำงานอยู่ตลอดเวลา

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 12) กล่าวว่า ธรรมาภิบาลในประเทศฟิลิปปินส์ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาช่วยในการปฏิรูปภาครัฐหลังจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย โดยจัดตั้งโครงการ Philippine Quality Award (PQA) ในปี พ.ศ. 2540 เพื่อสร้างคุณภาพของหน่วยงานภาครัฐด้วยการใช้คุณลักษณะของ Total Quality Management (TQM) มาเป็นเครื่องมือนำไปสู่หลักธรรมาภิบาลของประเทศมาเลเซีย PQA จะประเมินระดับคุณภาพของ TQM 7 ประการ ซึ่งแต่ละคุณลักษณะมีความสอดคล้องกับการชี้วัดระดับการมีธรรมาภิบาลในองค์ประกอบต่างๆ และองค์ประกอบธรรมาภิบาลที่วัดได้ 10 องค์ประกอบ ดังนี้

3.1 Public Accountability คือ ความรับผิดชอบต่อความต้องการของประชาชน และความสามารถในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐได้

3.2 Transparency คือ คุณภาพของความโปร่งใสในการดำเนินงานทุกอย่างของรัฐ และความสามารถในการให้บริการข้อมูลที่ถูกต้องและรวดเร็วของหน่วยงานของรัฐ

3.3 Efficiency คือ ระดับและคุณภาพการให้บริการประชาชนภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่

3.4 Result Focus คือ การให้ความสำคัญผลการดำเนินงานและเงื่อนไขของทรัพยากร

3.5 Empowerment คือ การประสานงานและความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อการบริการที่ดีแก่ประชาชน

3.6 Predictability of Policies คือ ความคงเส้นคงวา และความยุติธรรมในการปฏิบัติทางกฎหมาย กฎระเบียบ และนโยบาย

3.7 Social Development Orientation คือ การพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน

3.8 Competitiveness คือ การกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันในการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการในราคาข่อมเยา

3.9 Participation คือ ความยืดหยุ่นของโครงสร้างของรัฐ และการที่มืกลไกของรัฐที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถแสดงความคิดเห็น หรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใดๆ ของรัฐ

3.10 Sound Economic Management คือ ศักยภาพ และความเป็นไปได้ของการบริหารของหน่วยราชการ

ดังนั้น จากความหมายดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า ฟิลิปปินส์ใช้โครงการ (Philippine- Quality Award (PQA) ช่วยให้แต่ละหน่วยงานตระหนักถึงความสำคัญในการให้บริการที่ดีมีคุณภาพต่อลูกค้าหรือประชาชน การมีผู้นำที่มีความสามารถ การให้ประชาชนและทีมงานมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจของหน่วยงาน การใช้ข้อมูลงบประมาณ และทรัพยากรอื่นๆ ที่มีจำกัด อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความโปร่งใส และตรวจสอบได้ของขั้นตอนการดำเนินงาน และการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชน

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 :13) กล่าวว่า ธรรมชาติภายในประเทศอินโดนีเซีย เกิดผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 และด้วยความช่วยเหลือและทุนสนับสนุนจากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย หรือ Asian Development (ADB) ในปี พ.ศ. 2541 ได้กลายเป็นแรงผลักดันให้อินโดนีเซียต้องปราบปรามคอร์รัปชันทุกระดับและปฏิรูปภาครัฐไปสู่การมีธรรมาภิบาลอย่างจริงจัง ซึ่งมีกรอบแนวทางกว้าง ๆ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 การกระตุ้นให้มีการแข่งขันทางการค้าโดยชอบธรรม เนื่องจากความโปร่งใสของกลไกทางตลาด และการที่ไม่มีระบบการตรวจสอบที่ถูกต้อง ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันและการผูกขาดของนายทุนหรือนักการเมือง ซึ่งทำให้ประชาชนไม่มีตัวเลือกของสินค้า และต้องซื้อสินค้าที่ไม่ได้คุณภาพและมีราคาแพง ดังนั้น การกระตุ้นให้มีความเสมอภาคในการแข่งขันทางการค้าและการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ จะช่วยให้ตลาดเกิดสภาวะการแข่งขันเสรี เป็นตามกติกาและกลไกธรรมชาติของตลาด

ข้อ 2 ส่งเสริมให้การบริการของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ ระบบระเบียบราชการมีส่วนเอื้อให้เกิดการคอร์รัปชันในหน่วยงานและทำให้การบริการทั่วไปแก่ ประชาชนด้วยประสิทธิภาพ ดังนั้น จำเป็นต้องมีการปฏิรูปการบริหารของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเงินเดือน สวัสดิการ โครงสร้างที่ซับซ้อน กฎระเบียบ และขั้นตอนการทำงาน ให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ อันจะไม่เปิดช่องว่างให้เกิดการคอร์รัปชันในทุกระดับของหน่วยงาน

ข้อ 3 การมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนระดมความเห็นที่มิต่อความไม่จริงใจในการแก้ปัญหา และความไม่สนใจในเสียง หรือความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลและนักการเมืองมาเป็นเวลานาน ซึ่งส่งผลให้ประชาชนไม่เห็นประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองของประเทศ ดังนั้น ต้องมีการสร้างทัศนคติใหม่ให้กับประชาชน ส่งเสริมสิทธิทางการเมืองของประชาชน เร่งตอบสนองความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชน กระตุ้นให้เห็นถึง ความสำคัญของความร่วมมือของประชาชนในการตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาล และนักการเมือง

ดังนั้น จากความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลที่นักวิชาการและต่างประเทศ ตลอดจนหน่วยงานต่างๆ ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว พอสรุปได้ว่า การบริหารงานของภาครัฐในทุกๆ ด้านโดยชอบธรรม และมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการใช้กระบวนการ การมีส่วนร่วมทุกส่วนของสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน อย่างจริงจัง และต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมด้านกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างการบริหารที่มีประสิทธิภาพมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

4. ธรรมาภิบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบล

4.1 พันธุ์ชัย วัฒนชัย (2545 : เว็บบไซต์) กล่าวว่า กรมการปกครองได้ดำเนินการสร้างธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลโดย

4.1.1 ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะมีส่วนสำคัญที่จะส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลบริหารงานอย่าง โปร่งใสยิ่งขึ้นดังต่อไปนี้

1) มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยประชาคมหมู่บ้านเสนอปัญหา ความต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบล เป็น

แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 5 ปี จะต้องทำประชาพิจารณ์
แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 5 ปี และแผนพัฒนาประจำปี ก่อนประกาศใช้องค์การ
บริหารส่วนตำบล จะต้องนำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ผ่านการอนุมัติแล้ว ติด
ประกาศให้ประชาชน โดยได้รับทราบอย่างทั่วถึง

2) เข้าร่วมรับฟังการประชุมพิจารณาร่างข้อบังคับงบประมาณ
รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ว่าสอดคล้องกับแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล
หรือไม่

3) เข้าร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อ/จัดจ้าง คณะละไม่น้อยกว่า 2 คน ใน
ทุกโครงการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2538 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542

4) มีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงาน โดยสามารถ
ขอเอกสารข้อมูลที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบล ตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของทาง
ราชการ พ.ศ. 2540

4.1.2 ส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบล โดยฝึกรวมสมาชิกขององค์การ
บริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล โดย
มีทั้งหลักสูตรระยะสั้น ระยะยาว โดยประสานความร่วมมือหน่วยการศึกษาต่างๆ เข้ามามี
ส่วนร่วมในการพัฒนาศักยภาพแก่องค์การบริหารส่วนตำบล

4.1.3 ส่งเสริมศักยภาพให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์การ
บริหารส่วนตำบลโดย

1) จัดฝึกรวมให้ความรู้ในเรื่องเกี่ยวกับการติดตาม ตรวจสอบการ
ปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้แก่ ปลัดจังหวัด ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น เสมียน
ตราจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ เสมียนตราอำเภอ เป็นต้น ทั่วประเทศ

2) จัดพิมพ์หนังสือคู่มือการปฏิบัติงานในหน้าที่กำกับดูแล เช่น
หนังสือรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หนังสือ
คำอธิบายรายมาตรา การตรวจแนะนำ แนวทางการส่งเสริมและสนับสนุนการกำกับดูแลการ
ปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล หนังสือแนวทางการปฏิบัติงานขององค์การบริหาร
ส่วนตำบล เป็นต้น

3) จัดทำโครงการคัดเลือกองค์การบริหารส่วนตำบล ต้นแบบ
ระดับประเทศ สำหรับเป็นตัวอย่างในการปฏิบัติงานและปรับปรุงการบริหารงานให้ดีขึ้น

4.2 พิทยา สุนทรวิภาต (2545 : 23) กล่าวถึงการนำหลักกรรมมาภิบาลมาประยุกต์ใช้กับองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้

4.2.1 หลักนิติธรรม เป็นการปฏิบัติเกี่ยวกับการตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของชุมชน และชุมชนยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งการปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบล สามารถดำเนินให้สอดคล้องได้ โดยการออกข้อบังคับตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องมุ่งให้เกิดความเป็นธรรม และเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก และเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของชุมชน ควรเปิดเวทีประชาชน ได้แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง องค์การบริหารส่วนตำบลต้องเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข้อบังคับตำบลและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึงด้วยการปิดประกาศ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล หรือที่ชุมชนทุกหมู่บ้าน หรือการประชาสัมพันธ์ ด้วยรูปแบบอื่นๆ เช่น ทำเป็นเอกสารแจกจ่ายในการประชุมหรือเสียงตามสาย ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการบังคับใช้ข้อบังคับตำบล รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้อง ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ให้ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้และต้องบังคับใช้อย่างเสมอภาค ไม่มีการเลือกปฏิบัติกับบุคคลใด หรือกลุ่มบุคคลใดเป็นพิเศษ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเสมอภาค ได้แก่ การจัดเก็บภาษีในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะต้องจัดเก็บอย่างทั่วถึงเท่าเทียม และถูกต้องโดยไม่ก่อกวนแก่ง หรือลดหย่อนแก่ผู้ใดเป็นการเฉพาะ เป็นต้น นอกจากนี้้องค์การบริหารส่วนตำบล ยังมีหน้าที่ในการพัฒนาบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งในฝ่ายพนักงาน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

4.2.2 หลักคุณธรรม เป็นการปฏิบัติงานที่ยึดมั่นในความถูกต้องดีงามเป็นแบบอย่างแก่ประชาชน เพื่อเสริมสร้างความซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ อุดหนุน มีระเบียบวินัย บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งฝ่ายพนักงานประจำ ต้องยึดหลักหน้าที่ความรับผิดชอบของตน โดยพนักงานส่วนตำบลจะต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต มาทำงานตรงต่อเวลา ให้บริการประชาชนด้วยความเสมอภาค ถูกต้อง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องตระหนักในหน้าที่ของตนในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชน ต้องมุ่งเน้นรักษาผลประโยชน์แก่ส่วนรวม ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน มาประชุมอย่างสม่ำเสมอ พิจารณาเรื่องต่างๆ ในสภาอย่างมีเหตุผลตรงไปตรงมา ยึดหลักผลประโยชน์ส่วนรวมและ

ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ยังก้องมีคุณธรรมสูงขึ้น เนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงาน ในขณะที่เดียวกันเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติการเบิกจ่ายงบประมาณต่างๆ จะต้องยึดหลักความถูกต้องเป็นไปตามระเบียบ กฎหมายที่กำหนดไว้ มีการจัดสรรงบประมาณให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลควรจัดทำมาตรฐานจริยธรรม หรือ กรอบกติกากการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาทุกคน โดยทำเป็นมติสภาเพื่อควบคุมกันเอง มีบทลงโทษเท่าที่ทำได้ เช่น โครละเมิดกฎก็ให้สภาพิจารณาลดสิทธิและประกาศให้ประชาชนทราบ หรือถ้าละเมิดกฎอย่างต่อเนื่องก็ให้สภาพิจารณาให้พ้นจากสมาชิกภาพตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 47 ตรี (8) เป็นต้น

4.2.3 หลักความโปร่งใส โดยเน้นการปรับกลไกและวิธีการทำงานให้มีความโปร่งใสให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล ได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบได้ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลต้องถือปฏิบัติในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2539 โดยเอกสารที่จะต้องปิดประกาศให้ประชาชนทราบได้แก่

- 1) ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- 2) มติการประชุมของคณะกรรมการบริหารที่มีผลกระทบต่อผลได้ผลเสียของประชาชน
- 3) มติของสภาที่ผ่านการรับรองแล้ว โดยเฉพาะมติที่กระทบสิทธิหน้าที่รวมทั้งผลได้ผลเสียแก่ประชาชน รวมทั้งมติอื่นๆ ที่ประชาชนควรทราบ
- 4) วาระการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องปิดประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้า เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความสนใจเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมสภา ซึ่งสภาจะต้องอำนวยความสะดวกตามสมควร
- 5) ข้อบังคับตำบล กฎหมาย ระเบียบ คำสั่งขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งข่าวสารราชการที่ประชาชนควรรู้และประชาชนต้องปฏิบัติ
- 6) ขั้นตอนการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งเงื่อนไขการติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ การชำระภาษีต่างๆ การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร เป็นต้น ให้ประชาชนรู้ว่า มีขั้นตอนปฏิบัติอย่างไร ต้องใช้หลักฐานเอกสารประกอบอะไร และต้องใช้เวลาเท่าใด

7) ผลการดำเนินงานตามแผน โครงการต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ควรที่จะได้สรุปเสนอให้ประชาชนได้รับทราบว่าจะทำอะไร เมื่อไหร่ ให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้า เพื่อที่จะได้ติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานได้

8) เอกสารการจัดซื้อ- จัดจ้าง โดยเฉพาะผลการสอบราคาควรเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้ จะทำให้ประชาชนได้ตรวจสอบและเกิดความมั่นใจ

9) ข้อมูลด้านการเงิน-การคลัง ซึ่งเป็นข้อมูลที่เป็นตัวชี้ถึงความสุจริตขององค์การบริหารส่วนตำบล ควรที่จะได้เปิดเผยรายรับ-รายจ่ายเป็นระยะ ๆ

10) ข้อมูลอื่นๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่าควรเปิดเผยและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน

สำหรับวิธีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารขององค์การบริหารส่วนตำบล ควรคำนึงถึงความเหมาะสมที่สามารถทำให้ประชาชนได้รับรู้อย่างกว้างขวางที่สุด ได้แก่ การปิดประกาศที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล หรือตามแหล่งชุมชนอาจจะทำป้ายประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารประจำทุกหมู่บ้าน การประชุมชี้แจงเป็นครั้งคราว หรือประชุมสัญจรไปตามหมู่บ้าน ชุมชนต่างๆ ให้ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ช่วยประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในแต่ละหมู่บ้าน การใช้ระบบหอกระจายข่าว หรือเสียงตามสาย รวมทั้งการใช้สื่อท้องถิ่น ซึ่งอาจเป็นสื่อหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ เป็นต้น การจัดทำเป็นวารสาร หรือเอกสารแจกจ่ายแก่ประชาชนตามระยะเวลาที่สมควรอาจเป็นปีละ 2-3 ครั้ง หรือทุกเดือนก็ได้ ซึ่งการเลือกใช้วิธีการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในแต่ละท้องถิ่นอาจใช้วิธีต่างๆ กัน แต่ควรทำพร้อมๆ กัน ไปหลายวิธีให้ประชาชนทุกกลุ่มได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง

4.2.4 หลักการมีส่วนร่วม ถือเป็นหลักการที่มีความสำคัญขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน ตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้บริหาร และมีส่วนร่วมในการบริหารงาน ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสารแสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจทำอะไร อย่างไรขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งผลการตรวจสอบ และการประเมินผลงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และสุดท้ายประชาชนย่อมมีสิทธิเหนือองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีอำนาจในการถอดถอนผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ ประชาชนเห็นว่าปฏิบัติงานเสียหาย ล้มเหลว มีพฤติกรรมเสื่อมเสีย นอกจากนั้น กฎหมายยังได้กำหนดให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่

รัฐธรรมนูญ มาตรา 76 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในมาตรา 16 (16) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น

1) การจัดทำแผนพัฒนา ทั้งแผนพัฒนา 5 ปี และแผนพัฒนาประจำปี เนื่องจากแผนพัฒนาเป็นเครื่องชี้ทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นและเป็นตัวกำหนดแนวทางการจัดสรรทรัพยากรรวมทั้งงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิดและกำหนดจัดทำแผนพัฒนา โดยการร่วมเสนอปัญหาความต้องการ และร่วมเสนอโครงการกิจการเพื่อการพัฒนา ในรูปแบบกระบวนการประชาคม มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อแผนพัฒนาในภาพรวม ว่าทิศทางการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลจะเดินไปทางใด ควรทำอะไรก่อน อะไรหลัง เป็นต้น ร่วมดำเนินการทำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติสามารถดำเนินการได้หลายวิธี ตั้งแต่องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการมีประโยชน์มากน้อยเพียงใด

2) มีส่วนร่วมในการจัดซื้อ - จัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล แต่งตั้งผู้แทนชุมชนร่วมเป็นกรรมการในการจัดซื้อ - จัดจ้างให้เกิดความถูกต้อง โปร่งใสและเป็นธรรม

3) ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องแจ้งวาระการประชุมให้ประชาชนทราบทุกครั้ง และอำนวยความสะดวกในการให้ประชาชนเข้าร่วมสังเกตการณ์การประชุมสภา

4) ประชาชนมีสิทธิในการเข้าเสนอข้อบังคับ เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาออกข้อบังคับตำบลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมทั้งกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลจะกำหนดข้อบังคับตำบล ควรที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้แสดงความคิดเห็นก่อนเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา เพื่อให้ข้อบังคับ ได้รับการยอมรับจากประชาชน

5) ประชาชนมีสิทธิถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความประพฤติเสื่อมเสียได้ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการลงคะแนนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารของท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องสร้างระบบ กลไก ที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานใน

ทุกขั้นตอน เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

4.2.5 หลักความรับผิดชอบ หลักข้อนี้มุ่งเน้นให้องค์การบริหารส่วนตำบล ได้ตระหนักในอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อประชาชน มีความใส่ใจต่อปัญหาของชุมชน และมีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนให้บรรลุผล โดยไม่เลือกปฏิบัติและมีความกล้าหาญที่จะยอมรับผลการกระทำโดยการจัดการบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพ เป็นธรรม และทั่วถึงทั้งในและนอกอาคาร สถานที่ ให้ประชาชนเป็นที่พึงได้เมื่อประสบปัญหาความเดือดร้อน เอาใจใส่ต่อปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร้องทุกข์และแจ้งความเดือดร้อนได้สะดวก รวมทั้งควรมีผู้รับเรื่องราวร้องทุกข์ประจำหมู่บ้าน ความจริงใจในการนำโครงการ กิจกรรมที่เสนอโดยประชาชน ประชาคม นำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยคำนึงถึงความจำเป็นเร่งด่วน นำเอาโครงการ กิจกรรมที่บรรจุในแผนพัฒนาไปจัดทำข้อบังคับงบประมาณ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติตามที่สัญญาไว้กับประชาชน หากทำไม่ได้ก็ต้องแจ้งให้ประชาชนทราบ

4.2.6 หลักความคุ้มค่า เป็นการเน้นประสิทธิภาพในการบริหารงาน โดยใช้ทรัพยากร งบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นให้สมบูรณ์และยั่งยืน โดยควรดำเนินการ ดังนี้

1) การดำเนินแผนงาน โครงการ จะต้องมีการจัดลำดับความจำเป็นเร่งด่วน ควรจะทำโครงการอะไรก่อนหลัง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

2) ในการจัดซื้อ-จัดจ้าง ต้องมุ่งให้เกิดการประหยัด หากสามารถต่อรองราคากับผู้รับจ้างให้ได้ราคาต่ำกว่างบประมาณที่ตั้งไว้ จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีงบประมาณ เหลือไปดำเนินการใน โครงการอื่นเพิ่มขึ้น และทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์มากขึ้น

3) มีการรณรงค์ให้ทุกฝ่ายรวมทั้งประชาชนในพื้นที่ให้มีความประหยัดในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งควรมีกิจกรรมบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ใช้ได้นาน

4) องค์การบริหารส่วนตำบลควรจัดตั้งคณะกรรมการ ติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณไม่ให้รั่วไหล สูญเปล่า โดยองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการอาศัยอำนาจตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมสภา

องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 89 และ 90 เพื่อทำหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบ การใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร

5) การบริหารจัดการครุภัณฑ์ต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ควรจัดทำทะเบียนคุมให้ชัดเจนและเป็นปัจจุบัน และควบคุมการใช้ให้เป็นไปตาม วัตถุประสงค์และประโยชน์ต่อส่วนรวม

6) องค์การบริหารส่วนตำบล ควรคำนึงถึงความควรหรือมิควรที่จะ กระทำ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งยัง ไม่มีความพร้อมในการจัดเก็บขยะ ไม่มีรถ และพนักงานเก็บขยะ แต่กลับใช้งบประมาณจัดซื้อถังขยะแจกให้ประชาชนเพื่อรองรับขยะ โดยไม่มีผู้จัดเก็บการใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่าที่ไม่สมควรจะกระทำ

การดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล ดังกล่าว มีเป้าหมายเพื่อตอบสนอง ความต้องการของประชาชน เพื่อความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ในการปฏิบัติงาน และ ความประหยัด หรือ 4 ป. ได้แก่

ป.แรก คือ ประชาชน การทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ต้อง มีประชาชนเป็นเป้าหมายและศูนย์กลาง เช่น การกำหนดโครงการพัฒนาต่างๆ ในองค์การ บริหารส่วนตำบล ควรเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ของประชาชนเป็นหลัก มิใช่เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริหารหรือพนักงานองค์การ บริหารส่วนตำบล

ป.ที่สอง คือ ประสิทธิภาพ คือ การทำงานตามกระบวนการที่ถูกต้อง อย่างรวดเร็วที่สุด เช่น กรณีประชาชนมาติดต่อขำระภาษี พนักงานส่วนตำบลจะอำนวยความสะดวก ให้คำแนะนำแก่ประชาชน พร้อมทั้งดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบกฎหมาย อย่างถูกต้อง และรวดเร็วจึงจะถือว่าทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ป.ที่สาม คือ ประสิทธิภาพ คือ ผลหรือคุณภาพของงานที่ทำตาม ตัวอย่างเรื่องประสิทธิภาพได้เน้นในเรื่องความรวดเร็วและถูกต้องตามขั้นตอน แต่ในเรื่อง ของประสิทธิผลจะเน้นที่ความถูกต้องของผลงานที่ทำ เช่น การรับชำระภาษีนอกจากจะ ให้บริการได้อย่างรวดเร็วแล้ว ผลงานที่ทำจะต้องถูกต้องไม่มีปัญหาที่ประชาชนจะต้อง กลับมาร้องขอให้แก้ไขอีก

ป.ที่สี่ คือ ประหยัด องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการส่วน ท้องถิ่น การทำงานของภาคราชการจะต้องตระหนักอยู่เสมอว่า เงินงบประมาณทุกบาททุกสตางค์ เป็นของประเทศชาติและประชาชน มิใช่งบประมาณส่วนตัว ดังนั้น การใช้จ่ายเงินงบประมาณ

จะต้องเป็นไปอย่างรอบคอบยิ่งกว่าเงินส่วนตัว การจัดซื้อพัสดุ ครุภัณฑ์ต้องมีคุณภาพ และเหมาะสมกับราคา เพื่อให้สามารถใช้งานได้อย่างคุ้มค่า ประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยการเปิดกว้างให้มีกระบวนการในการแข่งขันในการเสนอ

นอกจากนี้ควรแก้ไขกฎระเบียบ กฎหมายต่างๆ ให้สอดคล้องกับท้องถิ่น มีคณะ ที่ปรึกษาท้องถิ่น มีการประสานงานและบูรณาการนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงาน กิจกรรม และงบประมาณของส่วนท้องถิ่น การสามัคคีกับกลุ่มองค์กรประชาชนต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน

อรพินท์ สพโชคชัย และคนอื่น ๆ (2543 : 37) กล่าวว่าในปัจจุบันแนวคิดเรื่อง การบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาล ได้มีบทบาทต่อหลายๆ หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย แม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้เป็นองค์กรที่หน่วยงานขึ้นตรงกับรัฐบาลกลาง แต่การนำหลักธรรมาภิบาลดังที่ปรากฏในระเบียบ มาประยุกต์ใช้กับรัฐบาลในระดับท้องถิ่น ก็นับว่าเป็นหลักการที่ที่จะเป็นประโยชน์ต่อ ประเทศและสังคม ซึ่งแนวคิด และหลักการสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลในส่วนท้องถิ่นให้มีหลักธรรมาภิบาล ก็เป็นที่ยอมรับและมีการศึกษากันอย่างแพร่หลายในระดับสากล ในทางปฏิบัติหากสามารถธรรมาภิบาลส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่มีธรรมาภิบาล ก็จะเป็นประโยชน์ต่อไม่ว่าจะเป็นประเด็นการพัฒนาชุมชน การเมืองท้องถิ่น และที่สำคัญ ปัญหาการทุจริตเบาบางลง

ประมวล รุจนเสรี (2542 : 42-45) กล่าวว่า แม้ว่าท้องถิ่นรูปแบบในประเทศไทยนับแต่กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล จะมีกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน ในการบริหารจัดการของตนอย่างแจ่มชัดก็ตาม ท้องถิ่นเหล่านั้นยังจะต้องจัดให้มีประชาคมแต่ละสาขาขึ้นมาซึ่งในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นในระดับหมู่บ้านและชุมชนในเขตเมืองเป็นระดับล่างสุด ที่จะต้องสร้างบรรยากาศแห่งความร่วมมือให้กับชุมชน ช่วยกันคิด ช่วยกันทำ ช่วยกันรักษาผลประโยชน์ของตนเองและส่วนรวม นั่นคือ ทุกหมู่บ้านจะต้องมีคณะทำงานของหมู่บ้านในด้านต่างๆ เป็นผู้ทำหน้าที่คิด - ทำ - แก้ไขปัญหา - พัฒนา- อนุรักษ์ - เสริมสร้างพลังแห่งการรวมกลุ่มของประชาชน เช่น ชุมชนด้านการศึกษาศิลปวัฒนธรรม ด้านยาเสพติด ด้านคุณธรรมศีลธรรม ด้านเศรษฐกิจพอเพียง ด้านอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เวทีประชาคมระดับตำบล จะประกอบด้วย ผู้แทนภาคราชการในระดับตำบล ได้แก่ กำนัน

ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชนจากหมู่บ้านแต่ละราย องค์การบริหารส่วนตำบล สภาตำบล องค์กร
พัฒนาเอกชน ผู้นำศาสนา ผู้นำทางการศึกษา ปราชญ์ชาวบ้าน

ดังนั้น สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลควรตระหนักและมองเห็น
ความสำคัญในการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงาน โดยเฉพาะความ
โปร่งใส การมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการยึดหลักกฎหมายในการปฏิบัติงาน ซึ่งถือ
ว่าเป็นหัวใจในการบริหาร ในขณะที่เดียวกันก็จำเป็นต้องสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนใน
เรื่องบทบาทหน้าที่ การมีส่วนร่วม เพื่อระดมความคิด แสดงหาความรู้ความสามารถของ
ประชาชน เพื่อให้เกิดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วม ร่วมเสียสละ พัฒนาท้องถิ่นเพื่อประโยชน์
สูงสุดของท้องถิ่นโดยส่วนรวม ในการนี้ประเด็นที่ผู้ศึกษาจะนำไปเป็นกรอบแนวคิด
การศึกษาในครั้งนี้ จะประยุกต์หลักธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งกำหนด
หลักสำคัญของธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส
หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบ
หลักธรรมาภิบาล ที่เสนอโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เน้นการกำหนดเป็นกรอบ
แนวทางให้แก่หน่วยงานราชการเพื่อถือปฏิบัติ ได้แก่

หลักที่ 1 หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้
ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับ
เหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัว
บุคคล

หลักที่ 2 หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดย
ธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และ
ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์
จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

หลักที่ 3 หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน
ของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการ
การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชน
เข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบถูกต้องชัดเจนได้

หลักที่ 4 หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วน
ร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วย การแสดง
ความเห็น การได้สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

หลักที่ 5 หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความ
สำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการ

กระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง

หลักที่ 6 หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มี
จำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของ
อย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์
ยั่งยืน

องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอยางสีสุราช จังหวัดมหาสารคาม

1. การจัดระเบียบบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล

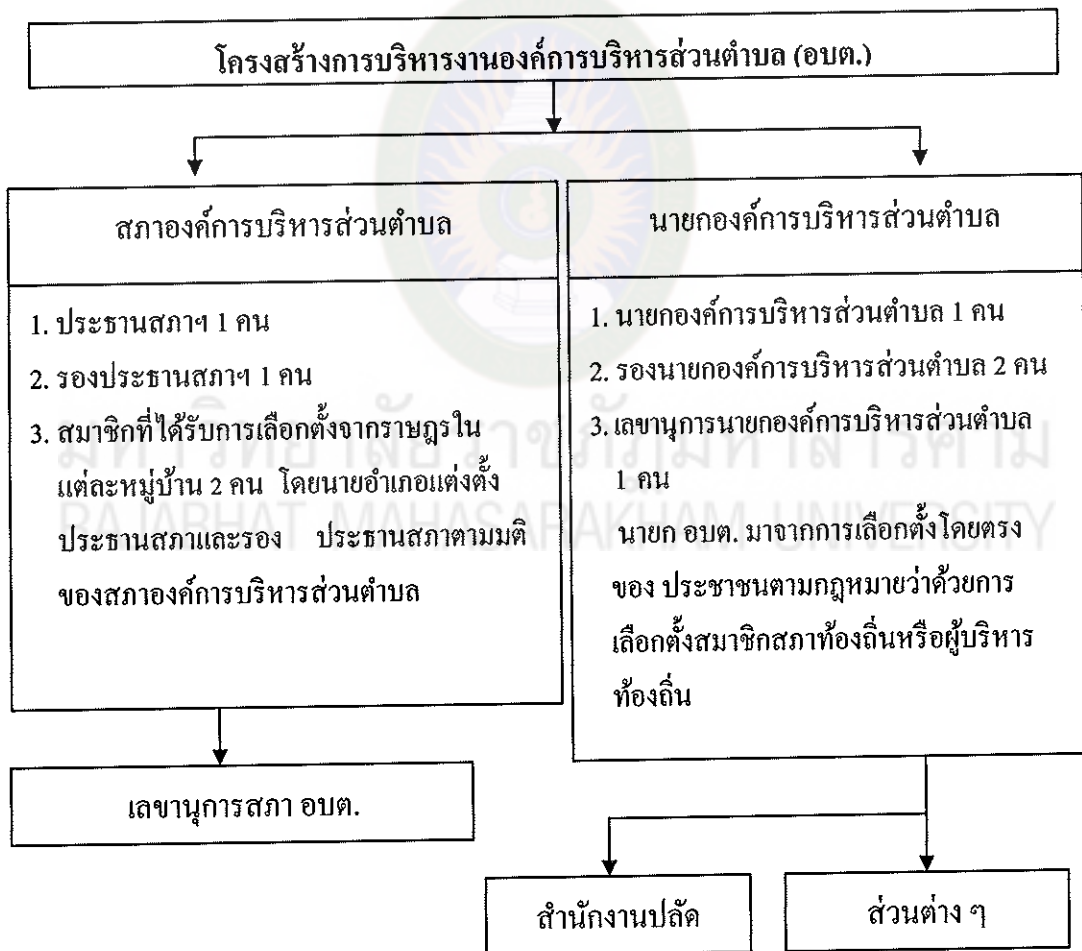
พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ.
2546 ภายหลังจากที่มีการใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมาได้ 3
ปี ประเทศไทยเกิดวิกฤติเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในปี พ.ศ. 2540 ส่งผลให้เกิดการกู้หนี้ยืมสิน
จากธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ธนาคารพัฒนาเอเชีย มียาชาวา ฯลฯ
หลายล้านบาท ผลจากการกู้ยืมเงินดังกล่าวทำให้ต้องมีการประหยัดงบประมาณแผ่นดินและมี
การเปลี่ยนโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่
ติดต่อกันภายในเขตเดียวกัน (สมพันธ์ เศษะอิก และคนอื่นๆ. 2544 : 25)

สำหรับโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น
พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่
5) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน
ตำบล จำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้าน
ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่ง
หมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6
คน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้านให้สภาองค์การบริหาร
ส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 3 คน
นอกจากนี้ยังมีประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองประธาน 1 คน ซึ่งสภา
องค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดย นายอำเภอเป็น

ผู้แต่งตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี และมีเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ในส่วนของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่งตั้งจากรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน และเลขานุการนายกอบต. ได้ 1 คน จากบุคคลภายนอก และเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คราวละ 4 ปี และองค์การบริหารส่วนตำบลทุกขนาดจะต้องมีตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล 1 ตำแหน่ง ตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลัง 1 ตำแหน่ง และหัวหน้าส่วนโยธา 1 ตำแหน่ง ดังแผนภาพที่ 1



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546) ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 68) ไว้ดังนี้

2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

2.2 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

2.2.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

2.2.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

2.2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

2.2.4 ป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย

2.2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

2.2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

2.2.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.2.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

2.2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามจำเป็นและสมควร

2.3 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

2.3.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

2.3.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

2.3.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

2.3.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ

2.3.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

2.3.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

2.3.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

2.3.8 การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของ

แผ่นดิน

2.3.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.3.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

2.3.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

2.3.12 การท่องเที่ยว

2.3.13 การผังเมือง

การดำเนินการดังกล่าวขององค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา 71)

นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 68 นั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือ องค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใดๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนใน ตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีหาก องค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ นำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไป ประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

3. รายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546) ได้บัญญัติรายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วน ตำบล ไว้ดังต่อไปนี้ ดังนี้

3.1 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมรวมถึงผลประโยชน์อันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ทั้งนี้ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดเมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น แล้วให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น (มาตรา 74) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใดให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการนั้น (มาตรา 75) และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 10 ของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท ดังต่อไปนี้ (มาตรา 76)

3.1.1 ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลกฎหมายรัษฎากรซึ่งสถานประกอบการตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

3.1.2 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราซึ่งร้านขายสุราตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

3.1.3 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

รายได้จากค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินที่เก็บในองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น (มาตรา 77) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ทั้งนี้ ในองค์การบริหารส่วนตำบลใด เมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้ว ให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 78)

3.2 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยกำหนดเป็นอัตราเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม เพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลกฎหมายรัษฎากร ดังต่อไปนี้ (มาตรา 80)

3.2.1 ในประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

3.2.2 ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่น ให้
องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวล
รัษฎากร

3.3 องค์การบริหารส่วนตำบลจะมอบให้กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีหน้าที่
จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม เรียกเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพื่อองค์การบริหาร
ส่วนตำบลก็ได้ในกรณีเช่นนี้เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแล้ว ให้
กระทรวง ทบวงกรมนั้นส่งมอบให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 81)

นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้ (มาตรา 82)

3.3.1 รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.3.2 รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.3.3 รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.3.4 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมาย

กำหนดไว้

3.3.5 เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้

3.3.6 รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

3.3.7 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

3.3.8 รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหาร

ส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม และองค์การ
หรือนิติบุคคลต่างๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 83)

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโดยการ
ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามประมวลรัษฎากร (มาตรา 84)

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้ (มาตรา 85) เงินเดือน
ค่าจ้าง เงินค่าตอบแทนอื่นๆ ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน
สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น และรายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน
หรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

เงินค่าตอบแทนประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภา
องค์การบริหารส่วนตำบล นายองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายองค์การบริหารส่วน
ตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายองค์การบริหารส่วนตำบล

และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทย กำหนด

4. ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล

ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดมหาสารคาม เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้กำหนดขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้ (1) องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 กำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ (2) องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 2 และ 3 กำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง และ (3) องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 4 และ 5 กำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก

ดังนั้น สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับตำบล ที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลทุกข์สุขและให้บริการ ประชาชนในหมู่บ้าน และตำบลแทนรัฐส่วนกลาง เป็นเวทีประชาธิปไตยของประชาชนในการเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่น ก่อให้เกิดการพัฒนาทางด้านการเมืองในเรื่องการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น ในระดับตำบล ส่งเสริมการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมืองในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นและตรวจสอบการทำงาน ก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจในด้านการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ส่งเสริมและพัฒนาคนในท้องถิ่นให้มีความสามารถรับใช้ท้องถิ่นอย่างเต็มกำลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาด้านสังคม วัฒนธรรมและทรัพยากรธรรมชาติ และเป็นหน่วยปฏิบัติ และประสานงานระหว่าง อบต. กับท้องถิ่นอื่น ประเด็นดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยจะนำไปใช้เป็นกรอบแนวคิด ในการวิจัยโดยจะประยุกต์ตามหลักธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งกำหนดหลักสำคัญของธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า เพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ มีการกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ภายในองค์กร ตลอดเวลาและเป็นการสร้างจิตสำนึกที่ดีในการบริการงานและการทำงานในองค์กร และจัดระบบสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามสำนึกที่ดีไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สิ้นเปลือง การติดตามการทุจริต ความโปร่งใส โดยคำนึงถึงผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานโดยตรง

5. องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภออย่างสีสุราช จังหวัดมหาสารคาม

องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภออย่างสีสุราช จังหวัดมหาสารคาม มีจำนวน 7 ตำบล ประกอบด้วย 1) องค์การบริหารส่วนตำบลนาภู 2) องค์การบริหารส่วนตำบลยางสีสุราช 3) องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านภู 4) องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัวสันตุ 5) องค์การบริหารส่วนตำบลคงเมือง 6) องค์การบริหารส่วนตำบลขามเรียง และ 7) องค์การบริหารส่วนตำบลแวงคง ประกอบด้วย ฝ่ายข้าราชการ จำนวน 93 คน ลูกจ้างประจำ จำนวน 13 คน พนักงานจ้างตามภารกิจ จำนวน 53 คน และพนักงานจ้างทั่วไป จำนวน 39 คน โดยส่วนใหญ่มีปัญหาการบริหารจัดการ ได้แก่ ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งยังไม่สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในบางเรื่องได้ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐยังไม่ได้มอบหมายภารกิจให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำ เพราะกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ยังไม่ได้ทำการปรับปรุงแก้ไข และองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังไม่สนใจและให้ความสำคัญในการประสานงานการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานของรัฐ และปัญหาด้านการคลังส่วนใหญ่ยังมีขีดความสามารถทางด้าน การคลังอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากข้อจำกัดเรื่องแหล่งรายได้ และไม่มีบุคลากรที่มีประสบการณ์ และความรู้ด้านการคลัง และตลอดจนปัญหาด้านงบประมาณ ซึ่งยังมีความขัดแย้งไม่เห็นพ้องต้องกันภายในองค์การบริหารส่วนตำบล ตำแหน่งต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านการจัดงบประมาณรายจ่าย จากข้อมูลงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังมีองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่ง ต้องตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนให้หน่วยราชการต่าง ๆ ของอำเภอเพื่อทำการบางอย่างตามความต้องการของหน่วยราชการนั้น ๆ ปัญหาดังกล่าวข้างต้นได้ชี้ให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดการบริหารจัดการที่ดี

ดังนั้น สรุปได้ว่า การบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลที่ดีควรมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อเป็นแนวทางสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นตำบล พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในตำบล พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในตำบล สร้างการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขอันก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ชุมชนได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ประชาชนในตำบลจะรู้ถึงถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน การบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล ควรอยู่บนพื้นฐานหลักการสำคัญ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลัก

ความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า จะสัมฤทธิ์ผลได้
 ดังที่มุ่งหวังมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลักสองส่วนคือ คือ ส่วนแรกจะต้อง

ปรับเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยม และวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่ องค์กรบริหารส่วนตำบลโดย
 ให้ถือเอาประโยชน์ ของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายในการทำงาน และสามารถทำงานกับ
 ประชาชนและองค์กรภาคเอกชน ได้อย่างราบรื่น ส่วนที่สองคือ ต้องสร้างความตระหนัก
 ตั้งแต่ระดับบุคคลถึงระดับประชาคมในเรื่องสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบในการมีส่วนร่วม
 เพื่อเป็นพลังของชุมชนที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการสร้างธรรมาภิบาล

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. งานวิจัยในประเทศ

เจนยูทซ์ อุ้นเจริญทวีสิน (2553 : 78-79) ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารงาน
 ตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลสมเด็จ อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษา
 ปรากฏดังนี้ 1) ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลสมเด็จ โดยรวมและจำแนกตามเพศ อายุ ระดับ
 การศึกษา อาชีพ และรายได้เฉลี่ยต่อเดือน เห็นว่าปัญหาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล
 ของเทศบาลตำบลสมเด็จ อำเภอสเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมและรายด้านทุกด้านอยู่ใน
 ระดับปานกลาง คือ ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลัก
 ความรับผิดชอบ ด้านหลักความโปร่งใส และด้านหลักความคุ้มค่า 2) ประชาชนในเขต
 เทศบาลตำบลสมเด็จ ที่มี เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้เฉลี่ยต่อเดือน แตกต่าง
 กัน เห็นว่าปัญหาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลสมเด็จ อำเภอสเด็จ
 จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมและรายด้านทุกด้านไม่แตกต่างกัน ($p > .05$) โดยสรุป ประชาชนใน
 เขตเทศบาลตำบลสมเด็จ ที่มี เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้เฉลี่ยต่อเดือน
 แตกต่างกัน เห็นว่ามีปัญหาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลสมเด็จ
 อำเภอสเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมและรายด้านทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง ไม่แตกต่างกัน
 ดังนั้น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและบุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องควรนำไปเป็น ข้อเสนอแนะเทศใน
 การวางแผนปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานของเทศบาลตำบลสมเด็จตามหลักธรรมาภิ
 บาล ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ทรงชัย นกขมื่น (2552 : 67-68) ได้ศึกษาเรื่อง การพัฒนาท้องถิ่นตามหลัก
 ธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด

สมุทรปราการ ผลการวิจัยพบว่า ระดับความเป็นธรรมาภิบาลในการพัฒนาท้องถิ่นของ องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการ อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาราย ด้านของความเป็นธรรมาภิบาลในการพัฒนาท้องถิ่นพบว่า การพัฒนาตามหลักความคุ้มค่า มากที่สุด และน้อยที่สุดคือ การพัฒนาตาหลักการมีส่วนร่วม และประชาชนที่มีอายุ ระดับ การศึกษา อาชีพ ราย ได้ เขตพื้นที่ที่อาศัย และระยะเวลาพานักอาศัยในชุมชนต่างกัน มีความ คิดเห็นต่อระดับความเป็นธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่แตกต่างกัน ส่วน ประชาชนที่มีเพศแตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อระดับความเป็นธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่าง มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

พระเจริญ จิริสุโก (เมืองประทับ) (2552 : 57) ได้ศึกษา การบริหารงานตาม หลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองบางกรวย จังหวัดนนทบุรี ได้พบว่า การบริหารงานตาม หลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองบางกรวย จังหวัดนนทบุรี ทั้ง 6 ด้าน บุคลากรมีการ บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยภาพรวมแล้วอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายละเอียด แต่ละด้านพบว่า มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากทุกด้าน ปัญหาที่ใน การบริหารก็คือ บุคลากรบางส่วนยังไม่ทราบของกฎหมายหรือข้อบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวกับการ บริหารงานในแต่ละส่วนของเทศบาล บุคลากรบางส่วนยังเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน มากกว่าส่วนรวมและยังมีบางส่วนเห็นแก่พวกพ้องของตนเอง การทำงานบางครั้งไม่ค่อยเปิด โอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมการจัดสรรงบประมาณไม่คลุมทุกพื้นที่ในเขตการ ปกครอง เพื่อให้การบริหารงานของเทศบาลไปในทิศทางเดียวกัน คือยึดหลักความถูกต้อง ตามกฎหมาย และหลักเกณฑ์ที่ชอบธรรม เทศบาลควรสร้างทัศนคติด้านคุณธรรมและ จริยธรรมให้เกิดขึ้นแก่บุคลากรข้าราชการ ในหน่วยงาน เพื่อเสริมสร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้น แก่บุคลากร เพื่อให้การบริหารงานมีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น บุคลากรของ เทศบาลควรปฏิบัติงานด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมและให้บริหารต่างๆด้วยความจริงใจ การให้บริการให้มีความคุ้มค่าเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาชุมชน

จตุพร ผ่องสุข (2550 : 87) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง อำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนโดยรวมและจำแนกตามระดับการศึกษาและรายได้ต่อเดือนมีความคิดเห็นด้วย เกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง ประชาชนที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความ คิดเห็นด้วยเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ไม่แตกต่างกัน แต่ประชาชนที่มี

รายได้ที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นด้วย โดยรวมและรายด้าน 2 ด้าน คือ ด้านหลักความโปร่งใส และด้านหลักความคุ้มค่า แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า การบริหารงบประมาณ ไม่โปร่งใส การแก้ไขปัญหาไม่ทันต่อความต้องการของประชาชน ส่วนข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล อนาคต ควรจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นธรรม ควรแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอย่างรวดเร็ว ควรจัดเวทีประชาคมเพื่อรับฟังปัญหาและความต้องการของประชาชน รักษาสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน โดยสรุปประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล โลกสว่าง อำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบล โลกสว่าง มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับปานกลาง โดยประชาชนที่มีรายได้แตกต่างกัน มีความเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล โลกสว่างแตกต่างกัน ซึ่งข้อสรุปที่ได้สามารถใช้ประโยชน์ต่อการปรับปรุงบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล โลกสว่างให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

เดือนใจ ฤทธิจักร (2550 : 76) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ธรรมาภิบาลในการบริหารสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ตามทัศนะของบุคลากรสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรม พบว่า บุคลากรสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ทั้งเพศชายและหญิงมีทัศนะต่อธรรมาภิบาลในการบริหารสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ไม่แตกต่างกัน ซึ่งอาจเป็นเพราะสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ให้ความสำคัญกับพนักงานและเจ้าหน้าที่ทุกคน ทั้งเพศชายและเพศหญิงอย่างเท่าเทียมกันในทุก ๆ ด้าน

นิติธร เพชรกันหา (2550 : 70) ได้ศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างความรู้กับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดชัยภูมิ ผลการศึกษาพบว่า ความรู้เกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่และความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ทุกด้านมีการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยกล่าวคือ ด้านคุณธรรม ด้านความโปร่งใส ด้านนิติธรรม ด้านความรับผิดชอบ ด้านการมีส่วนร่วม และด้านประสิทธิภาพ มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลน้อยที่สุด และยังพบว่า ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ มีความสัมพันธ์กับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ใน

ระดับปานกลาง และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมี
ความสัมพันธ์กับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลาง

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี (2550 : 97) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องตัวชี้วัด
ธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่า การใช้คำว่า Good Governance มีความหมายหลากหลายตาม
กลุ่มผู้ใช้ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มธรรมาภิบาลอำนาจนิยม กลุ่มธรรมาภิบาลเสรี
นิยม และกลุ่มธรรมาภิบาลชุมชนนิยม แม้จะแตกต่างกันในส่วนกรอบแนวคิดแต่ทุกกลุ่มมี
เป้าหมายตรงกันที่จะนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้เพื่อประโยชน์ของการปฏิรูปเศรษฐกิจ
สังคม การเมืองและการปกครอง ดังนั้น การเร่งรัดหาข้อมูลสำหรับกรอบความหมายของหลัก
ธรรมาภิบาลโดยผสมผสานแนวคิดเพื่อสร้างหลักการที่ชัดเจน และมีเอกภาพซึ่งจะเป็นกรอบ
แม่บทในการสร้างตัวชี้วัดที่มีคุณภาพจึงเป็นเรื่องจำเป็นส่วนการเรียนรู้การใช้ธรรมาภิบาล
จากต่างประเทศ และการนำสาระที่เป็นข้อดีมาปรับใช้ ย่อมเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา
ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลแม้ในบางกรณีอาจมีข้อจำกัดเกี่ยวกับลักษณะบางประการของวัฒนา
ธรรมไทยที่ไม่เอื้อต่อการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในสังคมไทย แต่ก็อาจผ่อนคลายนปัญหา
ดังกล่าวได้โดยมีการปรับให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมของไทย

นอกเหนือจากการให้ความสำคัญกับขั้นตอนการวิเคราะห์ความจำเป็นในการ
สร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาลและวงจรการสร้างตัวชี้วัดแล้ว ควรที่จะนำเทคโนโลยีสารสนเทศมา
ใช้เพื่อพัฒนาฐานข้อมูลตัวชี้วัด การจัดทำฐานข้อมูลของตัวชี้วัดธรรมาภิบาล โดยเฉพาะการ
ทบทวนจัดหมวดหมู่ตัวชี้วัด และการคัดเลือกดัชนีกลางของตัวชี้วัดที่เหมาะสมโดยรายงานนี้
ยังได้เสนอตัวอย่างฐานข้อมูลที่สามารถจัดพิมพ์รายงานตัวชี้วัดได้หลายรูปแบบ เช่น รายงาน
ตัวชี้วัดที่จำแนกตามประเภทองค์ประกอบ และด้านต่างๆ รายงานตัวชี้วัดที่สร้างขึ้นในแต่ละ
ปี รายงานแสดงจำนวนตัวชี้วัดและหมวดหมู่ที่แต่ละหน่วยงานควรจะไปใช้ และรายงาน
สรุปตัวชี้วัดที่ถึงเวลาต้องทบทวนใหม่ โครงสร้างของคณะกรรมการสร้างตัวชี้วัดเป็นเรื่อง
สำคัญเช่นกัน ดังนั้น การจัดโครงสร้างให้มีขนาดกะทัดรัด ประกอบด้วยทรัพยากรบุคคลที่มี
ความรู้ ความสามารถ และมีความชำนาญเพื่อผลักดันให้มีการนำหลักธรรมาภิบาล ไปใช้ให้มี
ผลในทางนโยบาย และภาคปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

อภิชาติ โชติชัชวาลกุล (2550 : 67) ได้ศึกษาการบริหารงานตามหลัก
ธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล กรณีศึกษาเขตอำเภอหนองหญ้าไซ จังหวัด
สุพรรณบุรี ผลการวิจัย พบว่า (1) ความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลกับการบริหารของ
องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง 6 ด้านอยู่ในระดับมาก (2) ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับหลัก

ธรรมาภิบาลเป็นรายด้าน จำแนกตามตำแหน่ง เพศ อายุ พบว่าแตกต่างกันตามหลักนิติธรรม และหลักการมีส่วนร่วม จำแนกตามระดับการศึกษาและระยะเวลาในการทำงานพบว่าไม่แตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 (3) ปัญหาและแนวทางในการทำงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า จะต้องมีการทำงานแบบ โปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่และยุติธรรม มีการวางแผนการทำงานร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาชน

เสนาะ สถาพไทย (2549 : 64) ได้ศึกษาเรื่อง หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามความคิดเห็นของนักเรียนเสนาธิการทหารบก ผลการศึกษาพบว่า โดยส่วนใหญ่แล้ว นักเรียนเสนาธิการทหารบก จะให้ความเห็นว่าการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดีของรัฐบาลมีความสำคัญอยู่ในระดับสูง ได้แก่ ด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบต่อสังคม ด้านความคุ้มค่า ด้านนิติธรรม และด้านคุณธรรม อยู่ในระดับปานกลางและจากการทดสอบสมมติฐานพบว่า นักเรียนเสนาธิการทหารบกที่มี อายุ สถานภาพ การศึกษา ระดับรายได้ชั้นยศ ระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ และตำแหน่งหน้าที่ต่างกัน ไม่มีผลต่อความคิดเห็นเรื่องการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดีของรัฐบาลแตกต่างกัน

ชนันชัย รัตน์ไทรแก้ว (2548 : 84) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การประเมินการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ของโรงเรียนในจังหวัดนครสวรรค์ ผลการวิจัยสรุปได้ว่า

1) โรงเรียนในจังหวัดนครสวรรค์ มีการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาการบริหารงานโรงเรียนซึ่งอยู่ในแต่ละหลักของธรรมาภิบาล พบว่าทุกด้านอยู่ในระดับมาก โดยด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ การบริหารงบประมาณ รองลงมา คือ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงานทั่วไป และด้านวิชาการตามลำดับ

2) ผลการเปรียบเทียบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ของโรงเรียนในจังหวัดนครสวรรค์ จำแนกตามขนาดโรงเรียน ระดับการศึกษา และประสบการณ์ในการบริหารโรงเรียนพบว่า ในภาพรวมและในแต่ละหลักไม่แตกต่างกัน แต่เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ ในหลักความคุ้มค่าในเรื่องของการได้รับรางวัลด้านวิชาการ ซึ่งเป็นผลมาจากการส่งเสริมงานวิชาการระหว่างโรงเรียนขนาดเล็กกับขนาดกลาง และขนาดเล็กกับขนาดใหญ่ รวมทั้งประสบการณ์ในการบริหารโรงเรียน ต่ำกว่า 10 ปี และสูงกว่า 20 ปี แตกต่างกัน

นันทพล พงศ์ธรวิสุทธิ (2548 : 84) ทำการวิจัยเรื่อง บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า กลุ่มประชาชนมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วน

ต่ำบลอยู่ในระดับสูง และเห็นด้วยว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบ องค์การบริหารส่วน
ตำบล ส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาตำบล ส่งผลให้เกิดความโปร่งใสใน
การพัฒนาท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ส่วนคณะผู้บริหาร สมาชิกสภา พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง
ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลสันนาเป็ง จำนวน 32 คน เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมี
ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบอยู่ในระดับความพึงพอใจสูง
และได้มีข้อเสนอแนะดังนี้

1) การบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ประชานในชุมชนมีความ
ต้องการให้ผู้บริหารตอบสนองความต้องการของชุมชน รวมทั้งการใช้งบประมาณในการ
บริหารงานอย่างคุ้มค่าที่สุด

2) การส่งเสริมให้บุคลากรมีความร่วมมือและเคร่งครัดในกฎระเบียบ มี
การปฏิบัติงานที่โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ ต้องการอบรมเพิ่มพูนประสิทธิภาพ มีการ
ลงโทษแก่ผู้กระทำผิด และให้รางวัลกับข้าราชการที่ประพฤติดี

สุรชัย นาทองไชย (2548 : 78) ศึกษาวิจัยเรื่อง สภาพการบริหารงานของคณะ
เทศมนตรีตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลชัยภูมิ อำเภอกมลาไสย จังหวัด
กาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างทั้งที่มาจากบุคลากรที่ปฏิบัติงานในเทศบาลตำบล
ชัยภูมิ และประชาชนในเขตเทศบาล ต่างมีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันว่าคณะเทศมนตรี
บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลและต่างพอใจเห็นด้วยในระดับปานกลาง ที่คณะเทศมนตรี
นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงาน ในหลักนิติธรรมมีการออกกฎหมาย ระเบียบ
ข้อบังคับ มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชน
โดยความเสมอภาค ถูกต้อง รักษาประโยชน์ของส่วนรวม ในหลักความโปร่งใส มีการ
เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 โดยติดประกาศ ประชุม
ชี้แจงผ่านหอกระจายข่าว/เสียงตามสายและวารสาร ในหลักการมีส่วนร่วม มีส่วนร่วมในการ
จัดทำแผนพัฒนา การจัดซื้อ - จัดจ้าง การประชุมสภาเทศบาล การเสนอออกกฎหมาย
ข้อบังคับ หลักความรับผิดชอบต่อบริหารที่มีคุณภาพ เป็นธรรม ทัวถึง และหลักความคุ้มค่า
โดยการปฏิบัติกิจกรรมตามลำดับความสำคัญก่อน - หลัง การจัดซื้อ - จัดจ้าง เป็นไปด้วย
ความประหยัด มีการแต่งตั้ง กรรมการตรวจสอบการใช้งบประมาณ

สิริวิภา ศรีปลั่ง (2548 : 74) ศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาตัวชี้วัดธรรมาภิบาล
ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานของสำนักงานสาธารณสุขและ
สิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่าตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ด้านการมีส่วน

ร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานของสำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์แบ่งออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านสุขภาพโภชนาการ ด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ในแต่ละด้านมีตัวชี้วัดการมีส่วนร่วม 4 ประเด็น คือ 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการวางแผนและนโยบาย 2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ 3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และ 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล นอกจากนี้ การศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละด้านของตัวชี้วัดกรมอนามัยที่กล่าวข้างต้นของสำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ในภาพรวมทั้งหมดอยู่ในระดับปานกลาง คือ ค่าเฉลี่ยระหว่าง 1.70 – 1.96 แต่เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ด้านสิ่งแวดล้อมค่าเฉลี่ย 1.96 รองลงมา ด้านสุขภาพค่าเฉลี่ย 1.79 และด้านสุขภาพโภชนาการค่าเฉลี่ย 1.70 ตามลำดับ

สุภัทรมาศ จริยเวชวัฒนา (2547 : 39) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารจัดการเทศบาลตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษา เทศบาลตำบลบ้านฉาง ผลการศึกษาพบว่า ในการบริหารจัดการของเทศบาลบ้านฉางตามหลักธรรมาภิบาล ได้จัดทำโครงการตามนโยบายและเทศบัญญัติในด้านต่าง ๆ แต่ยังมีปัญหาในเรื่อง โครงสร้างพื้นฐานการทำงานในเทศบาลยังไม่เป็นระบบ โดยพนักงานส่วนหนึ่งยังคงยึดติดกับระบบงานแบบเก่า ไม่ยอมรับระเบียบกฎเกณฑ์ใหม่ๆ ทางด้านกระบวนการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารเทศบาลตำบลบ้านฉาง พบว่าเทศบาลตำบลบ้านฉางมีความเสมอภาคและการกระจายพัฒนาอย่างทั่วถึงไม่มีการเลือกปฏิบัติและได้จัดตั้งคณะกรรมการชุมชนร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาการจัดซื้อจัดจ้างกระบวนการต่างๆ ส่วนใหญ่มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา พบว่าคณะกรรมการชุมชนที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามานั้นบางคนไม่เห็นแก่ประโยชน์ชุมชน แต่จะเข้ามาเพื่อหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง

นพพล สุรนครินทร์ (2547 : 87) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนคติของประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่าภาพรวมอยู่ในเชิงบวก เมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยด้านบุคคล พบว่า ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษาต่างกัน มีทัศนคติต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ใน อบต. แตกต่างกัน และเมื่อเปรียบเทียบปัจจัยด้านขนาดของ อบต. พบว่า ประชาชนมีทัศนคติต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน อบต.แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจใน อบต.นี้ พบว่า ประชาชนมีทัศนคติต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน อบต. ไม่แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านขนาดของ อบต. ไม่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านความรู้ ความเข้าใจใน อบต. แต่ปัจจัยด้านขนาดของ อบต. มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินการของ อบต.

รหัส แสงส่อง (2547 : 76-78) ได้วิจัยเรื่อง กระบวนการบริหารการพัฒนา
ท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลของกรมการบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ในจังหวัดจันทบุรี ผลการวิจัยพบว่า

1) กรมการบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด
จันทบุรีและมีกระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก
โดยมีกระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักคุณธรรม มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมา คือ
กระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักความคุ้มค่า สำหรับค่าเฉลี่ยที่มีค่าต่ำสุด คือ
กระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักความรับผิดชอบ

2) กรมการบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด
จันทบุรี ที่มี เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ แตกต่างกันมี
กระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญ
ทางสถิติ

3) กรมการบริหาร และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
ในจังหวัดจันทบุรี ที่มีตำแหน่งของกรมการบริหารและสมาชิกสภา จำนวนครั้งที่เข้ามาดำรง
ตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบล และระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน
กัน มีกระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม
ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

ธนิดา ฐิติภากร (2546 : ก) ศึกษาวิจัยเรื่อง การเปรียบเทียบความโปร่งใสใน
การบริหารงานของเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครปฐม พบว่า
ความโปร่งใสของเทศบาลตำบลอยู่ในระดับปานกลาง และองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ใน
ระดับมาก และเมื่อเปรียบเทียบความโปร่งใสในการบริหารงานเทศบาล 1) การเปิดเผยข้อมูล
2) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐ 3) ความรับผิดชอบต่อการบริหารงานอยู่ใน
ระดับมาก 4) การให้ประชาชนติดตาม ตรวจสอบการบริหารงาน

เบญจวรรณ วันศิษฐ์ (2546 : 67) ได้วิจัยเรื่อง การศึกษาความเป็นธรรมาภิบาล
ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด ผลวิจัยพบว่านายกองค์การบริหาร
ส่วนตำบล ในจังหวัดร้อยเอ็ด มีธรรมาภิบาลในภาพรวมอยู่ในระดับสูง เมื่อพิจารณาเป็นราย
ด้านพบว่า ด้านความมีประสิทธิภาพ ด้านความรับผิดชอบต่อ ด้านคุณธรรม ด้านนิติธรรม มี
ธรรมาภิบาลระดับสูงส่วนด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม มีธรรมาภิบาลต่ำ สำหรับ
ปัจจัยต่างๆ ซึ่งได้แก่ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ และความรู้ความเข้าใจในการ

ปกครองด้วยหลักธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่ามีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ขณะที่อายุระดับการศึกษาไม่มีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด

รัชนา ศานติยานนท์ และคนอื่น ๆ (2544 : 84-86) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องรูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย โดยได้ให้ข้อสรุปในภาพรวมว่าการบริหารจัดการที่ดีเป็นแนวปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับในหมู่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษาในปัจจุบันจะเน้นความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยส่งเสริมให้มีความรับผิดชอบในผลการปฏิบัติและความโปร่งใสในขณะเดียวกันก็ยังคงให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ และความยุติธรรม นอกจากนี้ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาให้ข้อสรุปเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในส่วนต่างๆ ที่สะท้อนองค์ประกอบของการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยที่ดี ดังนี้

1) เป้าหมายหลักของการพัฒนามหาวิทยาลัย ได้แก่ การผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพความเป็นเลิศทางวิชาการ และการตอบสนองความต้องการของสังคม

2) องค์การสูงสุดของมหาวิทยาลัย คือ สภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่กำหนดนโยบายวางแผนและกำกับการบริหาร องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยประกอบด้วย ตัวอย่างอย่างน้อยสามส่วน คือ ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ผู้บริหาร และผู้แทนคณาจารย์ โดยอาจมีผู้แทนนิสิตนักศึกษา (ศิษย์เก่า) หรือผู้แทนชุมชนร่วมด้วยเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนจากส่วนต่างๆ มีการทำงาน โดยกรรมการที่มีขนาดเล็ก มีสำนักงาน สภามหาวิทยาลัย มีการเผยแพร่ผลการประชุมต่อประชาคม และทำรายงานประจำปี และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในกระบวนการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัย และในประเด็นปัญหาที่สำคัญ

3) การบริหารหารมหาวิทยาลัย ควรกระจายอำนาจให้ผู้บริหารหลายคน สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้สรรหาอธิการบดี ควบคุมไปกับการสร้างระบบประเมิน อธิการบดีต้องเป็นผู้มีวิสัยทัศน์กว้างไกล เป็นผู้นำ เป็นที่ยอมรับทางวิชาการ อุทิศเวลา และมีความสามารถในการบริหาร หน่วยงานที่เป็นผู้แทนของประชาคม ควรเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของอธิการบดี สภาคณาจารย์ที่มีบทบาทหน้าที่เป็นผู้ติดตาม และตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ประสานงานระหว่างประชาคมและผู้บริหารมหาวิทยาลัยให้คำปรึกษา แนะนำแก่ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ส่งเสริมจริยธรรม คุณธรรม และเป็นหน่วยงานในเรื่องราว อุทธรณ์ ร้องทุกข์

4) การบริหารงานบุคคลจะต้องมีการส่งเสริมความโปร่งใส และความยุติธรรม โดยประกาศกฎระเบียบที่ชัดเจนในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน การกำหนดค่าตอบแทน การประเมินผลงาน สวัสดิการและการพัฒนานุเคราะห์ ให้มีคณะกรรมการที่มีผู้แทนบุคลากรอยู่ด้วยเป็นผู้ประเมินผลงาน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกกฎระเบียบต่างๆ และพิจารณาปัญหา และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาในแต่ละด้านและมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติงาน มีการส่งเสริมประสิทธิภาพและประสิทธิผล ด้วยการสร้างแรงจูงใจในการทำงานและการพัฒนานุเคราะห์รวมทั้งมีแผนงานระบบที่ชัดเจนในแต่ละช่วงเวลาที่สำคัญงานพร้อมเป้าหมายของงาน

5) การบริหารจัดการด้านการเงิน และทรัพย์สิน ต้องโปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยมีคณะกรรมการการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารเป็นผู้ตรวจสอบการบริหารต้องมีความเป็นอิสระ มีกฎระเบียบที่ชัดเจนแต่ยืดหยุ่นพอสมควร มีระบบตรวจสอบที่ถ่วงดุล เป็นการตรวจสอบที่เน้นเป้าหมาย การจัดสรรงบประมาณชัดเจนและเป็นธรรมและมีการประเมิน

ในส่วนของการตัวดัชนีชี้วัด ผลจากการวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor analysis) แสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการที่ดีจะต้องครอบคลุมองค์ประกอบด้านความเป็นธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความมีอิสระ ประสิทธิภาพและความคล่องตัว

อรพินท์ สพอิชชัย และคนอื่น ๆ (2543 : 45) ได้การศึกษาเรื่อง ศึกษาแนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้สำหรับการบริหารงานส่วนท้องถิ่นเพื่อเสนอรูปแบบและแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาล ในระดับตำบลและหมู่บ้าน พบว่า เลือกลง อบต. ชมพู อำเภอสรรคบุรี จังหวัดชัยภูมิ ใช้กระบวนการพัฒนาธรรมาภิบาลระดับ อบต. ซึ่งเลือกประยุกต์หลัก ธรรมาภิบาล 4 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และความคุ้มค่า ส่วนอีกสองหลักคือหลักความรับผิดชอบ และหลักคุณธรรมยังไม่ได้ดำเนินการเพราะเป็นเรื่องนามธรรม

2. งานวิจัยในต่างประเทศ

มาเซลลา (Marcella. 2007 : Abstract) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างคณะผู้บริหาร โรงเรียนของเขตการศึกษา Morongo กลุ่มตัวอย่างของคณะผู้บริหารโรงเรียนในเมือง Sam Bernardino มลรัฐแคลิฟอร์เนียได้ เจตนาเพื่อค้นหาว่าการปฏิบัติหน้าที่ประจำจะ

ส่งผลกระทบหรือมีอิทธิพลต่อการบริหารงานโรงเรียนอย่างไรบ้าง ซึ่งในอดีตการทำงานที่มีประสิทธิภาพ คือ การทำงานอย่างมีระเบียบแบบแผน

งานวิจัยนี้จึงทำเพื่อวิเคราะห์ จำแนกหาค่าเชิงพรรณนา ศึกษาความได้เปรียบในการคิดคณะผู้บริหาร โรงเรียนมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อผลที่จะเกิดกับนักเรียน ผลการวิจัยพบว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง มีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ในการบริหารโรงเรียนของตนมากกว่า คณะทำงานในอดีต นี่คือการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับการศึกษาของเขตการศึกษา Morongo ข้อมูลที่ได้เปรียบเทียบให้เห็นว่าไม่ว่าจะใช้ลักษณะพิเศษอันไหนในหลักธรรมาภิบาลก็จะส่งผลเหมือนกัน คือทำให้การทำงานภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ ตามหลักธรรมาภิบาลประสบความสำเร็จอย่างชัดเจน ผลการวิจัยยังบอกว่าการบริหารโรงเรียนควรมีภาวะผู้นำ และยึดความต้องการของนักเรียนเป็นศูนย์กลางด้วยก็จะทำให้ระดับความสำเร็จในการบริหารงานสูงมากขึ้นอีก เพราะฉะนั้นคณะผู้บริหาร โรงเรียนควรปรับโครงสร้างใหม่จะได้เกิดการเปลี่ยนแปลงใหม่ ทำให้การทำงานบรรลุวัตถุประสงค์ และนำไปสู่ความสำเร็จของการบริหารการศึกษาที่ดีขึ้นต่อไป

คิมเมต (Kimmert, 2005 : 32) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในระบอบการเมืองการปกครองในอาเซียน 4 ประเทศ พบว่า ในประเทศที่พัฒนาแล้วหลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้ในเชิงกลยุทธ์ทางการเมืองมากกว่าการนำเนื้อหาสาระไปประยุกต์ใช้ในเชิงนโยบาย 4 ประเทศ ได้แก่ ฟิลิปปินส์ ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย โดยพิจารณาเป็นประเทศ และเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาโดยศึกษาว่าประเทศเหล่านี้มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้อย่างไรบ้าง รวมไปถึงการมีส่วนร่วมของหลักธรรมาภิบาลในการเลือกตั้ง ปี 2004

ซึ่งพบว่าหลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวาง และเป็นประเด็นสำคัญในการปฏิรูประบบการปกครอง นอกจากนั้นประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้กล่าวมานี้ ยังได้เรียนรู้ในการนำหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนาการเมือง การปกครอง โดยเน้นการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้พัฒนาบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานะที่บ้านเมืองมีความไม่แน่นอน เศรษฐกิจฝืดเคือง เพราะหลักธรรมาภิบาลเป็นรูปแบบบริหารแนวใหม่ ซึ่งก่อให้เกิดการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เมื่อนำไปใช้ ซึ่งนั่นก็คือจุดประสงค์สำคัญของหลักธรรมาภิบาล

แคลกี้ (Clarke, 2001 : 35) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การใช้หลักธรรมาภิบาลในการกระจายอำนาจการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศกานาส พบว่า ในประเทศที่

ด้อยพัฒนา การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยได้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น โดยประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ทำให้เกิดกลยุทธการพัฒนาที่จริงจัง มีการปรับตัวในการปฏิบัติต่าง ๆ ของท้องถิ่นโดยใช้หลักธรรมาภิบาลให้เหมาะสมกับท้องถิ่น การใช้หลักธรรมาภิบาลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น แต่ก็ยังมีปัญหาอยู่จากการที่ยังคงมีการถือพรรคพวกฟ้อง

บลูเมล (Blumel. 2000 : 25) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ความร่วมมือกันระหว่างนักสังคมสงเคราะห์และการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ (ประเทศเคนยา) หลักธรรมาภิบาลมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อความร่วมมือ ต่องานความช่วยเหลือระหว่างประเทศของนักสังคมสงเคราะห์ต่าง ๆ ส่วนปัจจัยอื่นที่ช่วยส่งเสริมการทำงานร่วมกันของนักสังคมสงเคราะห์เหล่านี้ในประเทศเคนยาก็คือ การปรับตัวเข้าหากันเพื่อสร้างความร่วมมือกลุ่มย่อย ๆ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ในการสื่อสารการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมตามหลักธรรมาภิบาล

มอร์เรน (Morren. 2001 : 1-3) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง แนวคิดประชาสังคมภายใต้การกำกับดูแลกิจการที่ดีและนโยบายทุนทางสังคม งานวิจัยแสดงถึงการรวมเอาแนวคิดประชาสังคมมาอภิปราย ซึ่งได้ถูกหยิบยกมาเป็นคำถามสำคัญหลายประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนาและประชาธิปไตย การนิยามคำว่าประชาสังคมจะสะท้อนแนวคิดของเราว่าเราคาดหวังว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นที่ไหน และประชาธิปไตยจึงควรต้องแบ่งแยกกำหนดแน่ชัดระหว่างภาครัฐ กับเอกชนมากน้อยเพียงใด สังคมและรัฐควรมีโครงสร้างอย่างไรเพื่อที่จะปกป้องสิทธิเสรีภาพอันเป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตยและแนวคิดประชาสังคมสามารถถ่ายทอดไปไม่เฉพาะแค่พื้นที่หนึ่งและรัฐหนึ่ง ไปสู่ที่อื่นได้หรือไม่ การปกครองและประชาธิปไตยซึ่งอยู่เบื้องหลังแนวคิดสามารถที่จะนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ทฤษฎีการพัฒนาและปฏิบัติได้เพียงใด การวิจัยครั้งนี้ได้สำรวจถึงวิธีการเข้าถึงหลักธรรมาภิบาลและแสดงถึงสังคมที่เป็นตัวอย่างในการเข้าถึงแนวคิดประชาสังคมที่ถูกใช้โดย CIDA และธนาคาร โลก

อรทัย กัทผล (Orathai. 1998 : 1-3) ได้ศึกษาเรื่อง การจัดการขยะที่ไม่ย่อยสลายของเทศบาลในประเทศไทย โดยงานวิจัยนี้กล่าวถึงความเข้าใจในการปกครองดูแลชุมชนเมืองที่มีประสิทธิภาพและผลการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการประเมินเรื่องสิ่งแวดล้อมในชุมชน เช่น ขยะหรือสิ่งปฏิกูลที่ไม่ย่อยสลายและมีมลพิษทางอากาศและน้ำ ซึ่งมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของผู้คน และมีแนวโน้มว่าจะกลายเป็นเรื่องที่

อ่อนไหวในทางการเมือง สามารถปลุกกระดมให้ภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองร่วมกับเทศบาลให้มากขึ้น

การบริหารจัดการชุมชนนั้นต้องอาศัยความสัมพันธ์กันระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะในการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจหรือกระจายอำนาจ และในการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาลนั้น ต้องอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับภาคประชาสังคม การให้ความสำคัญและการเข้าใจอย่างลึกซึ้งซึ่งเกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่สลับซับซ้อนในการจัดการเกี่ยวกับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับขยะที่ไม่ย่อยสลายซึ่งแสดงให้เห็นถึงพลวัตในการประสานเข้ากัน และความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ระหว่างอำนาจในการปกครองตนเอง กับการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม, ปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคประชาสังคมกับเทศบาล ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น และการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาล

งานวิจัยแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของภาคประชาคม (ทั้งการเปลี่ยนแปลงลักษณะและส่วนประกอบของชุมชน ภาวะผูกพันของชุมชนในทางการเมือง และการบริหารของชุมชน) และสภาพแวดล้อมส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น การวิเคราะห์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาลในเรื่องการปกครองตนเอง โดยเฉพาะประเด็นการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายถึง ความเข้าใจของเทศบาลและการปฏิบัติงานของเทศบาลและนอกจากอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังรวมถึงความสัมพันธ์แบบประชารัฐอีกด้วย แนวคิดนี้จะช่วยให้เราเข้าใจถึงลักษณะที่สลับซับซ้อนไม่คงที่และหลากหลายแง่มุมของการปกครองบริหารเมืองและประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมของเมือง

พัตแนม (Putnam, 1999 : 22) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ประชาธิปไตยในการปกครองท้องถิ่นของประเทศอิตาลี พบว่า แม้ในประเทศเดียวกันมีกฎหมายและการกระจายอำนาจเหมือนกัน แต่การบริหารท้องถิ่นในภาคใต้ของอิตาลีกลับมีปัญหาอิทธิพลและการทุจริตมาก โดยพัตแนมได้แสดงผลการวิจัยไว้ว่า ความสัมพันธ์แนวนอนที่เท่าเทียมกันระหว่างกลุ่มและบุคคลต่าง ๆ ตลอดจนความร่วมมือกันและความเข้มแข็งของกลุ่มประชาคม (Civil society) ในภาคเหนือทำให้การบริหารท้องถิ่นภาคเหนือของอิตาลีทั้งในการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน มีการใช้ธรรมาภิบาลในการปกครองดีกว่าในภาคใต้ ซึ่งมีความสัมพันธ์แบบแนวตั้ง (Vertical relation) ระหว่างเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลกับบิรวารและคนในท้องถิ่น

ดังนั้น จากผลการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า การนำหลักการบริหาร การจัดการบ้านเมืองที่ดี มาใช้ในในการบริหารจำเป็นอย่างมาก เพราะหลักการดังกล่าวมิให้ ความเป็นธรรมกับทุกคนสามารถตรวจสอบได้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างเป็น ระบบระเบียบพร้อมที่จะเปิดเผยและมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลตรวจสอบการ ดำเนินการและการบริหารจัดการที่ดี เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของทุกภาค ส่วนซึ่งจะส่งผลให้ภาพพจน์ขององค์กรโดยรวมดีขึ้น และเป็นสังคมที่เติบโตด้วยความ แข็งแกร่งอันจะช่วยให้ประเทศชาติมีความสงบสุขและพัฒนาอย่างรวดเร็วและยั่งยืน

ธรรมาภิบาลในปัจจุบันนับว่ามีความสำคัญต่อการบริหารงานในองค์กรอย่างมาก หากมีการ นำแนวคิดธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังและต่อเนื่อง จะทำให้องค์กรเข้มแข็ง มี ความชอบธรรมด้านกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

อนึ่งการวิจัยการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักความ มีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ และด้านหลักความคุ้มค่า เพื่อเป็นการหาแนวทาง ปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลอย่าง เหมาะสมที่สุด แนวทางในการใช้หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เกิด ประโยชน์สูงสุดควรมีการกำหนดคน โยบายและระเบียบการปฏิบัติงานตลอดจนสร้างความ เข้าใจและเสริมสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาและตรวจสอบ การทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

กรอบแนวคิดในการวิจัย

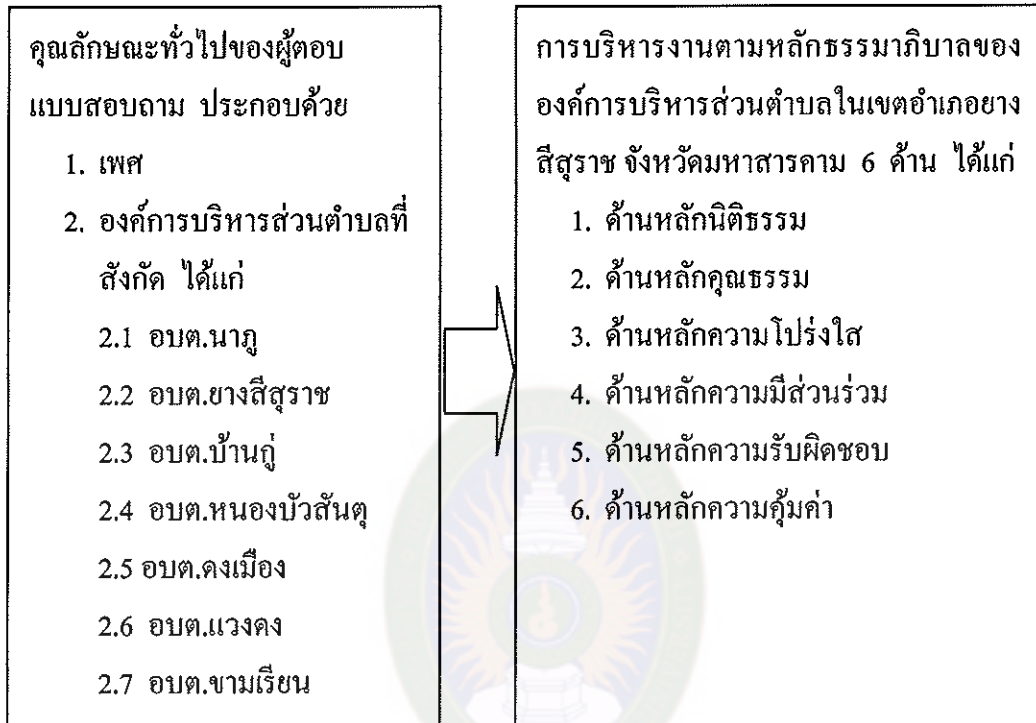
จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้ใช้กรอบแนวคิดหลักการ บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ประกอบด้วยหลัก 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความ โปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยเขียนเป็น กรอบแนวคิดการวิจัย ดังแผนภาพที่ 2

ตัวแปรอิสระ

(Independent Variables)

ตัวแปรตาม

(Dependent Variables)



แผนภูมิที่ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY