

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าคือ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล
5. องค์การบริหารส่วนตำบล
6. องค์การบริหารส่วนตำบลท่าคือ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวความคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมายของความคิดเห็น

คำว่า “ความคิดเห็น” (Opinion) ได้มีนักวิชาการได้ให้คำนิยามไว้ต่าง ๆ กัน ดังนี้
อุทัย หิรัญโต (2519 : 81) ให้ความเห็นไว้ว่า ความคิดเห็นของแต่ละคนมีหลายระดับคือ อย่างผิวเผินก็มี อย่างลึกซึ้งก็มี สำหรับความคิดเห็นที่เป็นทัศนคตินั้น เป็นความคิดเห็นอย่างลึกซึ้งและติดตัวไปเป็นเวลานาน เป็นความคิดเห็นทั่วๆ ไป ไม่เฉพาะอย่างซึ่งมีประจำตัวของบุคคลความคิดเห็นเฉพาะอย่างและมีอยู่เป็นระยะเวลาอันสั้น เรียกว่า Opinion เป็นความคิดเห็นประเภทหนึ่งที่ไม่ตั้งอยู่บนรากฐานของพยานหลักฐาน ที่เพียงพอต่อการพิสูจน์ มีความรู้แห่งอารมณ์น้อยและเกิดขึ้นได้ง่ายแต่ก็สลายได้เร็ว

พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาอังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน(2524 : 246) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า เป็นข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริงจากการใช้ปัญญาความคิด ประกอบถึงแม้ว่าไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยันเสมอไป

ชาติ (Heidenrich, 1970 : 116 อ้างอิงจาก ปิยรัตน์ วงศ์ไทย, 2542 : 18) ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า เป็นความเชื่อหรือทัศนคติซึ่งบางครั้งอาจมีความรู้สึกเดือนรางในข้อเท็จจริงของคน และไม่มีความรู้สึกแรงกล้า ถึงกับจะพิสูจน์ข้อเสนอนั้นๆ ได้เป็นแต่เพียงว่าตนยอมรับข้อเสนอนั้น เพราะรู้สึก หรือดูเหมือนว่า มันจะเป็นอย่างนั้น ความหมายเป็นข้อ ๆ มีดังนี้

1.1 เป็นความเชื่อหรือทัศนคติซึ่งแต่ละบุคคลก่อขึ้น (Forms) มาจากความรู้สึก หรือการตัดสินใจใจความสัมพันธ์ระหว่างการยอมรับ หรือไม่ยอมรับในข้อเสนอนั้น

1.2 การตัดสินใจหรือความเชื่อมันจะรวมไปถึงความคาดหวัง (Expectation) หรือการคาดคะเน (Prediction) ที่เกี่ยวกับพฤติกรรมหรือเหตุการณ์

1.3 การแสดงออกเป็นถ้อยคำจากทัศนคติ (Attitude) และใน A Comprehensive Dictionary of Psychology and Psychoanalytic Terms (Horace, B. English ; & Ava, English, 1958 : 358 – 359) ได้บรรยายไว้อย่างน่าสนใจว่า เป็นความเชื่อที่บุคคลมีความรู้สึกโดยปราศจากข้อผูกพันทางอารมณ์หรือการตัดสินใจ และแสดงออกมาอย่างเปิดเผยถึงแม้ว่าจะไม่ปรากฏหลักฐานเป็นที่ยอมรับว่าน่าเชื่อถือก็ตาม ซึ่งสามารถจะแสดงออกมาเป็นถ้อยคำภายใต้สถานการณ์ที่เหมาะสมอย่างน้อยที่สุดสำหรับบุคคลหนึ่ง ข้อสันนิษฐานในเรื่องของจุดมุ่งหมายของความคิดเห็นนั้นเด่นชัดกว่าจุดมุ่งหมายของทัศนคติ ถึงแม้บางครั้งจุดมุ่งหมายอาจหลอกลวงตัวเองอยู่บ้าง (ความคิดเห็นส่วนมากจะนำข้อเท็จจริง การตัดสินใจที่ถูกต้องและ โครงสร้างของบุคลิกภาพออกมามากกว่าที่จะยึดมั่นบนข้อสมมติโดยทั่วไป) แต่ถึงว่าอิทธิพลเหล่านี้จะมาจากแรงจูงใจหรือการตัดสินใจก็ตาม ความคิดเห็นก็ยังเป็นคำกล่าวถึงเรื่องราวที่คลุมไปถึงความรู้บางอย่าง และข้อสรุปของหลักฐานแห่งความจริงพอประมาณอีกประการหนึ่ง มันอาจจะเป็นความผันล่วนๆ ที่นึกขึ้นเองอย่างไม่มีเหตุผลก็ได้

ศิริพร ไกรประสิทธิ์ (2545 : 20) ได้ให้คำจำกัดความของความคิดเห็นไว้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ ความคิด หรือการลงความเห็นเกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่ง ไม่อาจบอกได้ว่าเป็นการถูกต้อง

จากคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออก ถึงความรู้สึก ทักษะคติ ความเชื่อ และค่านิยม ของแต่ละบุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของ เรื่องราว หรือสถานการณ์ต่าง ๆ ที่ประสบในสังคม โดยมีพื้นฐานมาจากภูมิหลังทางสังคม

2. ความสำคัญของการคิดเห็น

เฟลคแมน (Feldman, 1971 : 53) กล่าวว่า การสำรวจความคิดเห็นเป็นการศึกษาความรู้สึกของบุคคลกลุ่มคนที่มีต่อสิ่งหนึ่ง แต่แต่ละคนจะแสดงความเชื่อและความรู้สึก ใดๆ ออกมาโดยการพูด การเขียน เป็นต้น การสำรวจความคิดเห็นจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนนโยบายต่าง ๆ การเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือการเปลี่ยนแปลงระบบงาน รวมทั้งในการฝึกหัดการทำงานด้วยเพราะจะทำให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยตามความพอใจของผู้ร่วมงาน

เบสท์ (Best, 1977 : 17) กล่าวว่า ในการศึกษาถึงความคิดเห็นต่าง ๆ ส่วนมากจะใช้วิธีแบบวิจัยตลาด ได้แก่ การสอบถาม ชักถาม บันทึกลง และรวบรวมไว้เป็นข้อมูล ซึ่ง เบสท์ ได้เสนอแนะว่า “วิธีง่ายที่สุดในการที่จะบอกถึงความคิดเห็นจะออกมาในลักษณะเช่นไร และ จะได้สามารถทำตามข้อคิดเห็นนั้นได้ หรือในการวางแผนนโยบายใดๆ ก็ตาม ความคิดเห็นที่วัดออกมาได้จะทำให้ผู้บริหารเห็นควรหรือในอันที่จะดำเนินนโยบายหรือล้มเลิกไป”

จากความสำคัญของความคิดเห็นที่กล่าวมาข้างต้นนั้นจะเห็นได้ว่าความคิดเห็นนั้นเป็นประโยชน์ในการกำหนดแบบแผนการวางแผนนโยบายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายหรือล้มเลิกนโยบาย เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างเรียบร้อย ซึ่งได้มาจากการสำรวจความคิดเห็นและรวบรวมไว้เป็นข้อมูล

3. การเกิดความคิดเห็น

ความคิดเห็นเกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ของบุคคล ออลพอร์ท เสนอความคิดเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งของคนเกิดขึ้นได้ตามเงื่อนไข 4 ประการ คือ (ชานานุช วิจิตะกุล, 2546 : 10 ; อ้างอิงจาก ศักดิ์ สุนทรเสณี, 2531 : 4)

3.1 กระบวนการเรียนรู้ที่ได้จากการเพิ่มพูนและบูรณาการของการตอบสนองของแนวความคิดต่างๆ เช่น ความคิดเห็นจากครอบครัว โรงเรียน ครู การเรียนการสอนอื่นๆ

3.2 ประสบการณ์ส่วนตัวขึ้นอยู่กับความแตกต่างของบุคคล ซึ่งมีประสบการณ์ที่แตกต่างกันไป นอกจากประสบการณ์ของคนจะสะสมขึ้นเรื่อยๆ แล้ว ยังทำให้มีรูปแบบเป็นของ

ตัวเอง ดังนั้น ความคิดเห็นบางอย่างจึงเป็นเรื่องเฉพาะของแต่ละบุคคลแล้วแต่พัฒนาการ และความเจริญเติบโตของคนๆ นั้น

3.3 การเลียนแบบ การถ่ายทอดความคิดเห็นของคนบางคนได้มาจากการเลียนแบบความคิดเห็นของคนอื่นที่ตนพอใจ เช่น พ่อแม่ ครู พี่น้อง และคนอื่นๆ

3.4 อิทธิพลของกลุ่มสังคม คนย่อมมีความคิดเห็นคล้อยตามกลุ่มสังคมที่ตนอาศัยตามสภาพแวดล้อม เช่น ความคิดเห็นต่อศาสนา สถาบันต่างๆ เป็นต้น

4. ประเภทของความคิดเห็น

เรมเมอร์ (Remmer, 1954 : 171) กล่าวว่า ความคิดเห็นมี 2 ประเภทด้วยกัน คือ

4.1 ความคิดเห็นเชิงบวกสุด – เชิงลบสุด เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ซึ่งสามารถรวบทิศทางได้

4.1.1 ทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรักจนหลงบูชา

4.1.2 ทิศทางลบสุด ได้แก่ รังเกียจมาก ความคิดเห็นนี้รุนแรงเปลี่ยนแปลงได้ยาก

4.2 ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ การมีความคิดต่อสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่น ความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี ชอบ ขอมรับ ความรู้ความเข้าใจในทางไม่ดี ไม่ชอบ รังเกียจ ไม่เห็นด้วย

สรุป ประเภทของความคิดเห็นตามที่กล่าวมาข้างต้น แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ความคิดเห็นที่สามารถบอกทิศทางได้ว่าสิ่งไหนรักมากที่สุด สิ่งไหนเกลียดมากที่สุด กับความคิดเห็นที่ขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจ

5. ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น

ออสแคมป์ (Oskamp, 1977 : 119-133) ได้สรุปถึงปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดความคิดเห็น ดังนี้

5.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและสรีระ คือ ภาวะต่างๆ ของบุคคลที่ใช้รับรู้ผิดปกติหรือเกิดความบกพร่อง ซึ่งอาจมีความคิดเห็นที่ไม่ดีต่อบุคคลภายนอก

5.2 ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล คือ บุคคลได้ประสบกับเหตุการณ์ด้วยตัวเองหรือได้พบเห็นทำให้บุคคลมีความฝังใจ และเกิดความคิดต่อประสบการณ์เหล่านั้นต่างกัน

5.3 อิทธิพลของผู้ปกครอง คือ เมื่อเป็นเด็กผู้ปกครองจะเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดและให้ข้อมูลแก่เด็กได้มาก ซึ่งจะมีผลต่อพฤติกรรมและความคิดเห็นด้วย

5.4 ทักษะคิดและความคิดเห็น คือ เมื่อบุคคลเจริญเติบโตย่อมจะต้องมีกลุ่ม และสังคม ดังนั้น ความคิดเห็นของกลุ่มเพื่อน กลุ่มอ้างอิง หรือการอบรมสั่งสอนของโรงเรียน หน่วยงานที่มีความคิดเห็นเหมือนกันหรือแตกต่างกัน ย่อมมีผลต่อความคิดเห็นต่อบุคคลด้วย

5.5 สื่อมวลชน คือ สื่อต่าง ๆ ที่เข้ามามีบทบาทต่อชีวิตประจำวันของเรา ซึ่งได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร ก็เป็นปัจจัยอันหนึ่งที่มีผลกระทบต่อความคิดเห็นของบุคคล

สรุป ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ปัจจัยที่สำคัญคือ ปัจจัยทางพันธุกรรมและทัศนคติของแต่ละบุคคล ซึ่งอาจจะมีความคิดเห็นที่ดีหรือไม่ดีต่อบุคคลภายนอกแตกต่างกัน

6. การวัดความคิดเห็น

มอร์แกน และคิง (Morgan and King. 1975 : 28) ได้เสนอแนะเกี่ยวกับการวัดความคิดเห็นไว้ว่า การจะให้บอกความคิดเห็นควรถามต่อหน้า ถ้าจะใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความเห็น ต้องระบุให้ผู้ตอบตอบว่าเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนดให้ แบบสอบถามประเภทนี้นิยมสร้างตามแนวของ ติเคอร์ท์ ซึ่งแบ่งความคิดเห็นออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วยเฉยๆ ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับข้อความว่าเป็นปฏิฐาน (Positive) หรือนิเสธ (Negative)

เบสท์ (Best. 1977 : 77) ได้เสนอแนะว่า วิธีที่ง่ายที่สุดที่จะบอกความคิดเห็น ก็คือการแสดงให้เห็นถึงรอยละของคำตอบในแต่ละข้อคำถาม เพราะจะทำให้เห็นว่าความคิดเห็นจะออกมาในลักษณะใด

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

1. แนวคิดพื้นฐานของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจผู้ท้องถิ่น เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบอบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐในส่วนกลางให้เหลือแต่ภารกิจหลักที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น และเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทนในภาระงานที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งรวมถึงการดูแล

ความสงบเรียบร้อยการพัฒนาท้องถิ่น และการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน พร้อมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะการพัฒนาและการจัดการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงเป็นการจัดการความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในสถานะที่สังคมมีกลุ่มที่หลากหลาย มีความต้องการและความคาดหวังจากรัฐที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่รัฐมีขีดความสามารถและทรัพยากรที่จำกัด เพื่อการตอบสนองความต้องการที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้ทันต่อเหตุการณ์ และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจไปสู่อำนาจท้องถิ่น. 2545)

องค์การสหประชาชาติ (The United Nations) กล่าวถึงความหมายของการกระจายอำนาจดังกล่าวนี้ว่าได้นำไปใช้ใน 2 แนวทางด้วยกัน คือ (ศูนย์พัฒนาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. 2548 : 7-8)

1.1 แนวทางที่หมายถึงการแบ่งอำนาจ เป็นลักษณะของการที่ท้องถิ่นมิได้มีอำนาจในการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายที่เกิดขึ้นนั้นด้วยตนเอง แต่จะกระทำโดยหน่วยงานหรือตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ลงไปทำงานในท้องถิ่น หรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการตัดสินใจที่ดำเนินการไปภายใต้กรอบนโยบายหรือตามความต้องการของรัฐบาลในส่วนกลางนั่นเอง บางครั้งการกระจายอำนาจในลักษณะนี้อาจเรียกได้ว่า “Administrative/Bureaucratic Decentralization”

1.2 แนวทางที่หมายถึงการโอนอำนาจ หมายถึง การที่ท้องถิ่นได้รับโอนอำนาจในการตัดสินใจอย่างแท้จริง โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือตัวแทนของท้องถิ่นที่ประชาชนเลือกนั้น จะทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินใจ และกำหนดนโยบายได้ด้วยตนเอง โดยที่ส่วนกลางไม่เข้ามาบีบบังคับหรือหากมีก็จะเป็นบทบาทที่จำกัดอย่างมากอยู่ในบางเรื่องที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น บางครั้งการกระจายอำนาจในลักษณะนี้เรียกว่า “Political/Democratic Decentralization”

จากนิยามดังกล่าวข้างต้นเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจในลักษณะของการโอนอำนาจ นั้นแสดงถึงการกระจายอำนาจที่แท้จริงมากกว่าการกระจายอำนาจในลักษณะที่หมายถึง การแบ่งอำนาจที่เป็นเพียงการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นภายในหน่วยงานราชการหรือกลไกของรัฐมากกว่า ในขณะที่การโอนอำนาจนั้นมีขอบเขตที่กว้างกว่าการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นเฉพาะภายในหน่วยงานราชการหรือกลไกของรัฐ แต่เป็นเรื่องของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นอย่างมีอิสระอย่างแท้จริง คำว่า การกระจายอำนาจ

(Decentralization) จึงเป็นคำที่มีความหมายครอบคลุมการกระจายอำนาจทั้ง 2 แนวทางที่กล่าวมาซึ่งการจะมองว่าเป็นการกระจายอำนาจแบบใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับการศึกษาในรายละเอียดของการกระจายอำนาจของแต่ละประเทศว่ามีมิติและขอบเขตที่กว้างขวางเพียงใด

เมื่อพิจารณาถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในบริบทของประเทศไทยนั้น การกระจายอำนาจ การถ่ายโอนภารกิจ หน้าที่ และบุคลากรให้กับท้องถิ่นนั้นล้วนแล้วแต่มีนโยบายกรอบการดำเนินการที่มาจากส่วนกลางแทบทั้งสิ้น รวมถึงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดยังคงเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับ และควบคุมดูแลโดยหน่วยงานราชการ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทั้งสิ้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของไทยจึงยังคงอยู่ในลักษณะของแนวทางการแบ่งอำนาจอยู่

2. เป้าหมายและแนวทางการกระจายอำนาจ

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 กำหนดกรอบแนวคิด เป้าหมายและแนวทางการกระจายอำนาจ เพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุตามเจตนารมณ์ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญฯ โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ไม่เป็นแผนที่เปิดเสรี มีกระบวนการที่ยืดหยุ่น และสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ได้กำหนดกรอบแนวคิดไว้ 3 ด้าน คือ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2550 : 14)

2.1 ความอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ โดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และความมั่นคงของชาติเอาไว้ได้ ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

2.2 ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้ส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการแทนเพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาครับผิดชอบภารกิจมหภาคและภารกิจที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบายและด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น สนับสนุนด้านเทคนิควิชาการ และตรวจสอบติดตามประเมินผล

2.3 ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารมี

ความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการมากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมและชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ

3. แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้กำหนดแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ ประกอบด้วย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2550 : 15)

3.1 การถ่ายโอนภารกิจและการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดภารกิจการถ่ายโอนพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ยังขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับการถ่ายโอน รวมทั้งการสร้างกลไกและระบบควบคุมคุณภาพมาตรฐานมารองรับ ตลอดจนการปรับปรุงระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ภารกิจที่ถ่ายโอนจัดเป็น 6 กลุ่มภารกิจ ประกอบด้วย

- 3.1.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
- 3.1.2 ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
- 3.1.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
- 3.1.4 ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและ

การท่องเที่ยว

- 3.1.5 ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

สิ่งแวดล้อม

- 3.1.6 ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีต และภูมิปัญญาท้องถิ่น

3.2 การกระจายอำนาจการเงิน การคลัง และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องมีการพิจารณาภาพรวมรายได้ของท้องถิ่น 3 องค์ประกอบ คือ

- 3.2.1 รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บและจัดหาเองทั้งที่เป็นภาษีท้องถิ่นและรายได้อื่น
- 3.2.2 รายได้ที่รัฐจัดแบ่งหรือจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่ม
- 3.2.3 รายได้ประเภทเงินอุดหนุน

3.3 แนวทางการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคล โดยการโอนบุคลากรต้องสอดคล้องกับภาระหน้าที่และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งยังต้องมีความราบรื่น คล่องตัว สอดคล้องกับความจำเป็น

ความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความยืดหยุ่น จูงใจให้คนทำงานในท้องถิ่น มีหลักประกันความก้าวหน้า ยึดหลักการตามระบบคุณธรรม มีกลไกดูแลความเป็นธรรม และต้องมีมาตรฐานใกล้เคียงกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่รัฐอื่น ๆ

3.4 แนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคประชาสังคม เพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ทั้งยังต้องปรับปรุงกลไกการตรวจสอบทางการเงินและการใช้จ่ายงบประมาณ การให้ภาคเอกชนเข้ามาช่วยเสริมการทำงานตรวจสอบของภาครัฐ และส่งเสริมให้ประชาชน และภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในด้านนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมจัดซื้อจัดจ้างและร่วมตรวจสอบติดตามประเมินผล

3.5 การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีภารกิจที่ต้องดำเนินการ ประกอบด้วย

3.5.1 การเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.5.2 การปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับ

การถ่ายโอนภารกิจ

3.5.3 การพัฒนาองค์กรในระดับจังหวัดเพื่อรองรับการถ่ายโอน

3.5.4 การปรับปรุงระบบการวางแผน ระบบงบประมาณ ระบบบัญชี ระบบ

การบริหารงานบุคคล ระบบติดตามตรวจสอบ และระบบข้อมูล

3.5.5 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.5.6 การเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรและผู้บริหารท้องถิ่น การเพิ่ม

ขีดความสามารถของประชาชนและภาคประชาสังคมในการตรวจสอบ

3.6 การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ การแก้ไขกฎหมาย มีสาระเกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

3.6.1 การปรับปรุงกฎหมายงบประมาณเพื่อรองรับการจัดสรรเงินจาก

ภาครัฐ

3.6.2 การจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยระบบงบประมาณท้องถิ่นและระบบ

การตรวจสอบทางการเงินการคลัง ทั้งภายในและภายนอก

3.6.3 การปรับปรุงระบบการกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางและ

ราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพ เชื่อมโยงกับระบบศาลปกครอง

3.6.4 การปรับปรุงโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาค

3.6.5 การจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

3.6.6 การจัดให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลเพื่อรองรับการถ่ายโอนข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

3.7 กลไกการกำกับดูแลการถ่ายโอนภารกิจและการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ โดยกลไกดังกล่าวจะมีหน้าที่กำกับดูแลเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ โดยมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชน มีกระบวนการตัดสินใจที่รวดเร็วเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการถ่ายโอน มีการศึกษาพัฒนา และปรับปรุงกระบวนการ วิธีการ รูปแบบ และแนวทางการถ่ายโอนภารกิจอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่องและทันต่อเหตุการณ์

4. การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

4.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดสาระสำคัญไว้ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2547 : 4 – 5)

4.1.1 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

4.1.2 การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

4.1.3 การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน ทำหน้าที่ตามข้อ 1 และข้อ 2 ข้างต้น

4.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 30 แห่ง กำหนดให้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการ ดังนี้

4.2.1 ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเวลาที่กำหนด 4 ปี ได้แก่ภารกิจที่เป็นภาระการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และภารกิจที่เป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

4.2.2 กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากรค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

4.2.3 กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

4.2.4 กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล ในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสิบและร้อยละสามสิบห้าตามลำดับ

4.2.5 การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

5. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และรายงานต่อรัฐสภา และบทเฉพาะกาลมาตรา 35 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ให้จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้

แล้วเสร็จภายใน 1 ปีนับตั้งแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ หรือภายในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2544

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแผนที่กำหนดกรอบแนวคิด เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพื่อให้การกระจายบรรลุดุจดนารมณั้ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ไม่เป็นแผนที่เบ็ดเสร็จมีกระบวนการที่ยืดหยุ่น และสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น(สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2545 : 6 – 10)

สาระสำคัญโดยสรุปของแผนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมีดังนี้

5.1 วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544-2547) ของการถ่ายโอนภารกิจตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนา ยุทธศาสตร์ การสร้างความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของภารกิจที่ถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์และการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐ และจะมีบุคลากรจำนวนหนึ่งถ่ายโอนไปปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลังจากการถ่ายโอนในช่วง 4 ปีแรกสิ้นสุดลงจนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่ 10 (พ.ศ.2548-2553) ตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านมีการปรับบทบาทของ ราชการส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน ที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ มีการปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างกลมกลืน รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการสาธารณะที่ตอบสนอง

ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น และจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส

ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ.2554 เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแลและการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเองและเป็นอิสระมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถและมีวิสัยทัศน์ในการบริหารราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน และการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

5.2 เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2.1 ให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน

5.2.2 กำหนดการจัดสรรภาษี และอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม

5.2.3 การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

5.2.4 จัดระบบของการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ

5.2.5 ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่

5.3 ขอบเขตของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กำหนดให้ดำเนินการ ดังนี้

5.3.1 รัฐจะกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรการเงินการคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ สร้างความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชน และภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.3.2 รัฐจะดำเนินการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ปรับโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง พัฒนาโครงสร้าง และกลไกเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ รวมทั้งสร้างระบบการติดตามตรวจสอบ กำกับดูแล และประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

5.3.3 การถ่ายโอนภารกิจ และการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

5.4 ลักษณะภารกิจการให้บริการสาธารณะที่ต้องถ่ายโอนใน 4 ปี

5.4.1 ภารกิจที่ซ้ำซ้อน เป็นภารกิจให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเดียวกัน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการดำเนินการตามภารกิจนั้นแล้ว

5.4.2 ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นภารกิจการให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่แต่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ดำเนินการ หรือไม่เคยดำเนินการตามภารกิจนั้น

5.4.3 ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการ ในเขตพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง และมีผลกระทบเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

5.4.4 ภารกิจตามนโยบายรัฐบาล ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่ พร้อมให้ขยายเวลาเตรียมความพร้อมได้ภายใน 10 ปี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำ แผนเตรียมความพร้อม และราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้การ สนับสนุนแนะนำด้านการบริหารจัดการและเทคนิควิชาการ

ภารกิจในการให้บริการสาธารณะที่จะต้องถ่ายโอนกำหนดไว้ 6 ด้าน ดังนี้

ด้านที่ 1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ด้านที่ 2 ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

ด้านที่ 3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

ด้านที่ 4 ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และ

การท่องเที่ยว

ด้านที่ 5 ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม

ด้านที่ 6 ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

5.5 ระยะเวลาการถ่ายโอน

แบ่งเป็น 2 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 ระยะเวลา 1-4 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2544-2547 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม สามารถดำเนินการได้ และแล้วเสร็จภายใน 4 ปี โดยเป็นการถ่ายโอนตามมาตรา 30 (1) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระยะที่ 2 ระยะเวลา 1-10 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2544-2553 เป็นการถ่ายโอนเนื่องจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันในระยะ 10 ปีแรก ตามมาตรา 30 (2) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

5.6 การนำแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติ

ในการการนำแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติมีหลักการในการนำไปปฏิบัติดังนี้ (สำนักคณะกรรมการการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น. 2545 : 12)

5.6.1 หลักการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญเรื่องการยอมรับการมีอยู่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่ต้องคำนึงถึงพื้นที่ทับซ้อนกัน แต่จะแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดประโยชน์ของประชาชนที่ได้ประโยชน์เป็นหลัก คือ ถ้างานใดมีผลกระทบต่อประชาชนเฉพาะพื้นที่ให้ถ่ายโอนงานนั้นให้เทศบาล และ

องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ถ้าเกี่ยวข้องกับประชาชนในวงกว้างโดยรวม หรือคาบเกี่ยวพื้นที่หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำ

5.6.2 หลักความคุ้มค่าในการลงทุน เน้นการใช้ทรัพยากรร่วมกัน โดยนำทรัพยากรเช่นบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องจักรต่างๆ มารวมไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เพื่อให้ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน และให้ถือเป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่จะต้องให้การช่วยเหลือสนับสนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก คือ องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้เพื่อลดภาระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่จะต้องจัดซื้อทรัพยากรต่างๆ

5.6.3 หลักการประสานประโยชน์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความสำคัญกับระบบการจัดสรรผลประโยชน์ และการรับภาระค่าใช้จ่ายร่วมกัน เช่น สถานีขนส่งที่อยู่ในเขตเทศบาลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดูแล แต่ถ้าตั้งอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลผลเสียต่างๆ เกิดแก่องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีการจัดสรรรายได้/ผลประโยชน์ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นด้วย

5.6.4 หลักประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการในเรื่องของการสร้างความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่น การจัดอบรมให้ความรู้ในเรื่องต่างๆ โดยส่วนราชการจะต้องมีแผนกำหนดว่า จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในเรื่องใด เมื่อไหร่

1) การปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอน

2) การเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรและการถ่ายโอนบุคลากร

3) การเพิ่มขีดความสามารถทางการคลังท้องถิ่น

5.6.5 การปรับกลไกการบริหารเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ให้มีความสำคัญกับการปรับระบบแผนพัฒนาท้องถิ่น ระบบงบประมาณ/บัญชี ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการคลังท้องถิ่น และปรับปรุงกฎหมาย/ระเบียบ/ข้อบังคับต่างๆ

5.6.6 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนกลางจะต้องเพิ่มกลไกให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจใช้ทรัพยากร และตรวจสอบติดตามผลภายหลังการใช้ทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมาย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะต่างกันบ้างก็คือสำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

จรรยา สุภาพ (2535 : 146-147) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงหน่วยการปกครองซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินกิจการอันเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะมักมีวัตถุประสงค์ไปในทางที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนปกครองตนเอง สามารถมีองค์การในทางปกครองที่จะช่วยสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่น ตลอดจนการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนในเขตการปกครองนั้น ๆ ส่วนมากการปกครองท้องถิ่นมักจะเป็นนิติบุคคลอาจประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามาเพื่อปฏิบัติตามกำหนดระยะเวลา โดยมีงบประมาณของตนเอง

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2534 : 8) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองที่มีผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การที่จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายของตน

วุฒิสาร ตันไชย (2547 : 1) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญคือองค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการสาธารณะต่าง ๆ ทุกรูปแบบ แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครอง และบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และพื้นที่ของตนเองที่กำหนดไว้ตามกฎหมายโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ภายในบังคับบัญชาของราชการ

ส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย หรืออีกนัยหนึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจของทางราชการส่วนกลางเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นอิสระต่างจากการปกครองของราชการส่วนกลาง ที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง

ฮอลโลเวย์ (Holloway, 1951 : 101 – 103) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่นหมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่ง พื้นที่ใด โดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและจะอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

โรบสัน (Robson, 1953 : 574) นิยามว่า เป็นหน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง มีสิทธิตามกฎหมาย และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครองเพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

วิท (Wit, 1967 : 1 – 2) นิยามการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

เมื่อประมวลความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสรุปได้คือการที่องค์กรหนึ่งมีอาณาเขตของตนเอง มีประชากรตามที่หลักเกณฑ์กำหนด มีอำนาจ และมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตน โดยมีหน้าที่ให้บริการในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเองด้วยตนเอง อาทิ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาในชุมชน หรือการมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง โดยผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น การมีสภาท้องถิ่น เป็นต้น

2. องค์กรประกอบสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีองค์ประกอบสำคัญดังนี้ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2537 : 9)

2.1 ต้องจัดให้มีการเลือกตั้ง (Election) เพื่อให้คนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเข้าไปเป็นตัวแทนของประชาชนในการปกครองตนเองด้วยการเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารขององค์กรการปกครองท้องถิ่น

2.2 ต้องมีองค์กรที่สำคัญ ซึ่งหมายถึง สภาท้องถิ่น (Local Council) เพื่อเป็นสถาบันในการที่จะแสดงถึงเจตจำนงของคนในท้องถิ่น

2.3 ต้องมีเขตพื้นที่ (Territory) ในการบริหารและความรับผิดชอบตามที่มีหน้าที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและเขตพื้นที่นี้จะต้องสอดคล้องกับงบประมาณหรือรายได้ เพื่อการบริหารการปกครองตนเองอย่างเพียงพอ

2.4 ต้องให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการบริหารการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ มีสภาพเป็นนิติบุคคล (Juristic Person) เพื่อผลสมบูรณ์ตามกฎหมายในการปกครองตนเอง

2.5 ต้องให้หน่วยงานปกครองที่จัดตั้งขึ้นมีรายได้ (Revenue) และมีอำนาจในการจัดทำงบประมาณ (Budget) เพื่อการบริหารงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของตนได้

2.6 ต้องไม่ให้นโยบายการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ต้องอยู่ในสายการบังคับบัญชาหรืออยู่ภายใต้อำนาจการปกครองบังคับบัญชาของนโยบายการปกครองทางราชการ หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้เพื่อความมีอิสระในการปกครองตนเอง แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องอยู่ในความควบคุมหรือการกำกับดูแลของรัฐจะปลอดจากการควบคุมของรัฐไม่ได้

2.7 ต้องมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย (Law Enforcement) ของท้องถิ่นและเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ความรับผิดชอบที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ แต่ข้อบัญญัติของท้องถิ่นจะขัดหรือละเมิดบทบัญญัติหรือกฎหมายของรัฐมิได้

2.8 ต้องให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นสถาบันทางการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่นและจะต้องได้รับการสนับสนุนและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น

3. ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับลักษณะสำคัญหลายประการของการปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ดังนี้

พรชัย เทพปัญหา และคณะ (2529 : 1) ให้ความเห็นว่า ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ เป็นองค์กรที่มีการปฏิบัติงานต่อเนื่องกันโดยไม่ขาดตอน ไม่ใช่แค่ชั่วคราว เดี่ยวๆ มีอำนาจที่จะกระทำการกิจกรรมสาธารณะ มีความสามารถที่จะทำสัญญากับบุคคลหรือนิติบุคคลได้ มีสิทธิที่จะฟ้องร้องหรือถูกฟ้องร้องคดีความในโรงศาลและความสามารถที่จะเก็บภาษีอากร และกำหนดงบประมาณของตนเอง

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) ได้จำแนกลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอนและมีคณะผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างเป็นอิสระ และมีอำนาจอิสระในการตัดสินใจ เช่น จัดเก็บและหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและจัดทำงบประมาณของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งองค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นนี้จะมีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่นเป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่นเอง

นอกจากนี้ ปธาน สุวรรณมงคล (2547 : 4-5) ได้กล่าวถึง ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

3.1 เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยอำนาจกฎหมาย การเป็นนิติบุคคลจึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมายสำหรับการปกครองท้องถิ่นถือเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้น ๆ และสามารถก่อกำหนดระบอบทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา การก่อหนี้ เป็นต้น

3.2 มีอำนาจหน้าที่เฉพาะจะมีการดำเนินงานตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นกาลเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้นๆ ซึ่งอาจจะเป็นการระบุน้ำที่ไว้โดยชัดเจน หรืออาจเป็นการระบุน้ำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มทำกิจการใดๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ

3.3 ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสภาเป็นผู้เลือกผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

3.4 ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สำคัญ ทั้งนี้ ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง การริเริ่มกฎหมาย การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประพฤติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป การให้ข้อ

คิดเห็นข้อเสนอแนะต่อผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ในท้องถิ่นใดที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็งจะทำให้การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไป เพื่อประโยชน์ส่วนรวมมากขึ้นและมีความโปร่งใสในการทำงาน ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเข้มแข็ง

3.5 มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ สาระสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น คือ ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามนโยบาย และเป้าหมายที่กำหนด ความเป็นอิสระในการบริหารงานในที่นี้ หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจดำเนินการในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย โดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุน ส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการควบคุมอย่างใกล้ชิด

3.6 มีอำนาจในการจัดหารายได้ และใช้จ่ายรายได้อย่างอิสระตามสมควร การปกครองท้องถิ่นที่จะบังเกิดผลดีต่อท้องถิ่นโดยส่วนรวม ต้องมีอำนาจในการจัดหารายได้ภายในท้องถิ่นของตนเองเพียงพอต่อการบริหารงาน กล่าวคือมีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้นอกเหนือจากรายได้ของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของ ประชาชนในท้องถิ่น

3.7 มีการกำกับดูแลจากรัฐ การปกครองท้องถิ่นถือเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐ และจัดตั้งโดยรัฐมีกฎหมายรองรับ มิใช่องค์กรที่เป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐ ดังนั้นการกำกับ ดูแลจึงเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำเป็น เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะผู้บริหารท้องถิ่น เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การกำกับดูแลของรัฐต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและต้องไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

จากการทบทวนลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น สามารถสรุปได้ว่า ลักษณะการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย การเป็นองค์กรในชุมชน ที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ส่วนกลาง มีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน มีสถานภาพ เป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมทั้งในด้านการคลัง การจัดเก็บภาษี การหารายได้ ตามที่กฎหมายกำหนด การจัดทำงบประมาณด้วยตนเอง รวมถึงการกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ และการมีการแบ่งองค์กรเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น และฝ่ายสภาท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตั้งแต่ขั้นตอนการเลือกตั้ง

คณะผู้แทนซึ่งประกอบด้วยคณะผู้บริหารและสมาชิกสภา ท้องถิ่น รวมถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม และติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลจัดเป็นแนวคิดสำคัญในการบริหารงานและการปกครองในปัจจุบัน เพราะโลกปัจจุบันได้ให้ความสนใจกับเรื่องของโลกาภิวัตน์และธรรมาภิบาลมากขึ้นแทนการสนใจเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรม เพราะกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจมีความสำคัญกระทบถึงกัน การติดต่อสื่อสาร การดำเนินกิจกรรมในที่หนึ่งมีผลกระทบต่ออีกที่หนึ่ง การมีการบริหารจัดการที่ดีจึงเข้ามาเป็นสิ่งที่ทุกภาคส่วนให้ความสำคัญและเริ่มมีการนำไปปฏิบัติมากขึ้น

1. ที่มาของธรรมาภิบาล

แนวคิดในเรื่องธรรมาภิบาลได้เริ่มมีการใช้ในรายงานธนาคารโลก เมื่อปี ค.ศ. 1989 ซึ่งนำมาใช้ในการกำหนดนโยบายการให้กู้เงินกับประเทศในซีกโลกใต้ เพื่อแก้ปัญหาเรื่องความไร้ประสิทธิภาพ และการคอร์รัปชันของรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศในแถบละตินอเมริกา และแอฟริกาที่มีปัญหาในการบริหารงานจนทำให้เกิดปัญหาเนื่องจากกู้เงินธนาคารโลกไปแล้วไม่สามารถหาเงินมาชำระคืนได้ ต่อมาได้มีองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ เช่น IMF, UNDP นำมาใช้ในการอธิบายเช่นกัน โดยองค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program, UNDP) ได้นำแนวคิดดังกล่าวไปวิเคราะห์และอธิบายรายละเอียดไว้ในเอกสารนโยบายเรื่อง Governance for Sustainable Human Development สามารถสรุปว่า การที่สังคมมีกลไกประชารัฐที่ดีก็จะเป็นกลไกในการสร้างความสมดุลระหว่างองค์กรประกอบต่างๆ ของสังคมให้ดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและสังคมมีเสถียรภาพ (นฤมล ทับจุมพล, 2546 : 61)

สำหรับในประเทศไทยคำว่า ธรรมาภิบาล เริ่มใช้กันแพร่หลายภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. 2540 และหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กล่าวคือก่อนหน้านี้นักไทยเราไม่เคยได้ยินหรือแม้กระทั่งรู้จักคำว่าธรรมาภิบาล หรือ ภาษาอังกฤษเรียกว่า Good Governance เลย จนกระทั่งเกิดสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ “ฟองสบู่แตก” ในปี 2540 โดยคำนี้มีใช่เป็นการคิดขึ้นมาได้เองในหมู่คนไทย หรือจากบรรดาผู้บริหารระดับสูงทั้งหลายในเมืองไทยแต่เป็นการบัญญัติและระบุจากสถาบันการเงินในต่างประเทศ โดยเฉพาะสถาบันการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF ที่มุ่งเน้นย้ำความหมายและ

หลักการสำคัญว่า “ประเทศไทยจะรอดพ้นจากวิกฤติเศรษฐกิจได้ และไม่หวนกลับไปสู่วิกฤติรอบสองจะต้องเป็นสังคมธรรมาภิบาล” ในขณะที่เห็นด้วยกับแนวคิดนี้และมีบทบาทนำได้แก่ นายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งเป็นประธานกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ได้เริ่มเปิดประเด็นว่า “ความล้มเหลวในด้านการจัดการด้านเศรษฐกิจของชาติที่ผ่านมาจนสะสมกลายเป็นวิกฤตการณ์ในขณะนี้ ล้วนเป็นผลมาจากระบบการเมืองและนักการเมืองทั้งสิ้น” (อานันท์ ปันยารชุน. 2543 : 3)

และหลังจากนั้นในวันเสาร์ที่ 9 สิงหาคม 2540 คณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ทำจดหมายเปิดผนึกถึงรัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ขึ้น “ข้อเสนอว่าด้วยธรรมรัฐ” เรียกร้องให้รัฐบาลคำนึงถึงคนยากจนที่จะได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจรุนแรงที่สุด เรียกร้องถึงความรับผิดชอบของรัฐบาลที่บริหารงานผิดพลาด และเรียกร้องให้รัฐสภาลงมติ รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างขึ้น กล่าวคือในขณะนั้นประเทศไทยได้อยู่ในขั้นวิกฤติประเทศมีหนี้สินมาก โดยได้มีการกู้เงิน จำนวน 17.2 ล้านคอนดาร์สหรัฐจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ทำให้บรรยากาศภายในประเทศทุกภาคส่วนได้รับความเดือดร้อนทั่วหน้ากัน เกิดข้อขัดแย้งทั้งระหว่างประชาชนกลุ่มต่างกัน และระหว่างประชาชนกลุ่มต่างๆ กับภาครัฐทำให้มีการยุบสภาเกิดขึ้น ขณะเดียวกันภาคประชาชนได้พยายามร่างกฎหมายรัฐบาลฉบับประชาชนขึ้นใหม่ ซึ่งต่อมาได้รับการยกร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญบังคับใช้เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศช่วงเดือนตุลาคม ปี 2540 ทำให้สร้างความหวังกับประชาชนเป็นอย่างมากว่าจะเอื้อประโยชน์ให้กับทุกคนอย่างทั่วถึงกัน และเริ่มมีกระแสการให้ความสำคัญกับภาคประชาชนเพิ่มมากขึ้นแล้ว ภายหลังจากลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และได้มีการจัดตั้งรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ในเดือนพฤศจิกายน 2540 เพื่อสร้างความไว้วางใจให้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ รัฐบาลไทยให้คำมั่นว่าจะต้องสร้างธรรมาภิบาลขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐ (ธีรยุทธ บุญมี. 2541 : 2)

และหลังการบริหารงานของรัฐบาลของรัฐบาลชวน ได้สามเดือน ธีรยุทธ บุญมี อาจารย์ประจำคณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก็ได้เปิดเผยลงข่าวเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2541 เรียกร้องให้รัฐบาลชวน สร้าง “ธรรมรัฐแห่งชาติ” หรือ Good Governance โดยการระดมสมองผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำสถาบันหลัก และเครือข่ายสังคมมาร่วมกันแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจไทย เรียกร้องให้รัฐบาลแสดงเจตจำนงที่มุ่งมั่นว่าจะปฏิรูปสังคม และวัฒนธรรมของสังคมไทยโดยใช้สโลแกนว่า “ปี 2541 สร้างวิญญูณไทย ผลักดันจิตใจสากล”

และแนวคิดนี้ก็ได้รับการตอบรับจากรัฐบาล โดยตอนหนึ่งนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย ได้กล่าวในโครงการธรรมรัฐแห่งชาติฟอรัม หัวข้อเรื่องธรรมรัฐกับกระบวนการประชาธิปไตยว่า “IMF กำหนดให้เราต้องมีธรรมาภิบาลซึ่งเราก็ต้องยอมรับเพราะความเสียหายที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งมาจากการจัดการที่ไม่ดีของประเทศ” แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยและกองทุนการเงินระหว่างประเทศเชื่อว่าวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น เป็นผลส่วนหนึ่งมาจากการบริหารจัดการที่ไม่ดี

ถ้าพิจารณาการปกครองของไทยที่ผ่านมานั้นก็มีแนวคิดที่สนับสนุนให้เกิดการปกครองที่ดีเช่นกันคือ หลักทศพิธราชธรรม ซึ่งเป็นหลักในคำสอนของพระพุทธศาสนาโดยพระมหากษัตริย์ของไทยได้ใช้หลักนี้ในการปกครองมายาวนาน แต่หลังจากถูกยึดอำนาจจากทหารหลายๆ ครั้งหรือจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยที่อำนาจเป็นของปวงชน ไม่ได้มีการนำหลักนี้มาใช้ในหมู่ผู้นำรุ่นหลังๆ มากนัก จนทำให้ขาดการตระหนักในหลักการปกครองที่ดี จนเมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ประกอบกับแรงกดดันจากภายนอกประเทศจึงเริ่มหันมาสนใจในเรื่องการปกครองที่ดีมากขึ้น

อย่างไรก็ตามความสำนึกและการตระหนักถึงธรรมาภิบาล ย็นระยะอยู่ในกระแสสังคมไทยประมาณ 2 – 3 ปี หรือจาก พ.ศ. 2540 - 2543 กระแสเริ่มแผ่วเบาลงจนเกือบถูกลืมไปในที่สุด จนกระทั่งเมื่อไม่นานมานี้ก็มีการบัญญัติคำศัพท์ใหม่ขึ้นมาอีก คือ บรรษัทภิบาลที่มุ่งเน้นให้การบริการจัดการในบริษัทนั้นมีความโปร่งใสถูกต้อง ตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบต่อองค์กรและสังคม เพื่อความอยู่รอดของบริษัทและสามารถพัฒนาได้ในที่สุด เพราะฉะนั้นถ้าไม่มีบรรษัทภิบาลองค์กรจะไปไม่รอดแน่จะเห็นได้ว่าเริ่มกลับมาตื่นตัวกับกระแสนี้อีกครั้งหนึ่ง

ปัจจุบันแนวคิดนี้จึงได้มีการนำมาใช้กับหลายหน่วยงานในสังคม เช่น ภาครัฐ, ภาคเอกชน โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐทุกระดับ ได้นำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ในหน่วยงาน เช่น ได้มีการกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ.2542 เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2542 และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2542 ประกอบด้วยหลักดังนี้คือ หลักความรับผิดชอบต่อ หลักนิติธรรมหลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมและหลักความคุ้มค่า โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งกำหนดแผนโครงการ เพื่อปรับปรุงในความรับผิดชอบต่อสังคมกับหลักธรรมาภิบาล และ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้้นำแนวคิดนี้มาใช้ในการส่งเสริมการปกครองในองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารการปกครองบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

โดยสรุปแล้วธรรมาภิบาลมีที่มา 2 ประการ ได้แก่

1.1 จากอุดมการณ์ของนักวิชาการทั้งในอดีต และปัจจุบัน ที่พยายามคิดหา รูปแบบการปกครองที่ดีที่มีหลักการใหม่ ๆ ขึ้นมาเสริม หรือเปลี่ยนแปลงหลักการเดิม

1.2 จากข้อเสนอขององค์กรระหว่างประเทศ ได้แก่ World Bank หรือ IMF (กองทุนระหว่างประเทศ) เป็นองค์กรที่ให้ความสำคัญต่อธรรมาภิบาลมากที่สุด เพราะเห็นว่าหลักธรรมาภิบาลจะช่วยส่งเสริมมาตรการในการควบคุมประเทศที่ให้ผู้มีเงินได้ดียิ่งขึ้น

2. ความหมายของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลหรือบางคนใช้คำว่าการบริหารจัดการที่ดี มาจากคำว่า “ธรรม” กับ “อภิบาล” มีความหมายภาษาอังกฤษว่า Good Governance โดยคำว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การอภิบาล หรือการใช้อำนาจเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร ดังนั้นธรรมาภิบาลจึงเป็นวิธีการใช้อำนาจที่ดีเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร อย่างไรก็ตามมีนักวิชาการหลายท่านใช้คำว่า “ธรรมรัฐ” ซึ่งไม่ตรงกับความหมายภาษาอังกฤษ เพราะธรรมรัฐ แปลว่ารัฐที่มีธรรม ขณะที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ใช้คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ดังปรากฏในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 เนื่องจากมีผู้ที่ให้คำนิยามและความหมายของคำว่าธรรมาภิบาลไว้มาก รวมทั้งองค์กรต่าง ๆ ได้นำไปใช้ ดังนั้นจึงรวบรวมคำนิยามที่องค์กรหลักและบุคคลสำคัญที่มีบทบาทในการส่งเสริมธรรมาภิบาลได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

1. ธนาคารโลก หรือ World Bank ได้นำไปใช้ครั้งแรกเมื่อประมาณปี ค.ศ. 1989 ซึ่งใช้ใน รายงานเรื่อง “Sub-Sahara: From Crisis to Sustainable Growth” โดยได้ให้ความหมายว่า Good Governance เป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยนัยของความหมายของธนาคารโลก เป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลเพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพมีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ และสื่อที่มีความโปร่งใสรับผิดชอบ และตรวจสอบได้

2. องค์กรสหประชาชาติ หรือ United Nations (UN) ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลเพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศ ให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกันและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความ

ร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส ธรรมภิบาลคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน และสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกันได้

3. ชีรยุทธ บุญมี (2541: 45) ชี้ว่าธรรมาภิบาลเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ร่วมกัน ระหว่างภาครัฐ สังคม และประชาชน ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความร่วมมือของฝ่ายที่เกี่ยวข้องซึ่งขบวนการนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนในการที่จะสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทยนั้น เสนอให้มีการปฏิรูประบบ 4 ส่วน คือ ปฏิรูปภาคราชการ ภาคธุรกิจ ภาคเศรษฐกิจสังคม และปฏิรูปกฎหมายให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นและประชาชนต้องการให้มีการตรวจสอบโดยสื่อมวลชนและนักวิชาการ

4. ประเวศ วสี (2541 : 4) อธิบายว่า ธรรมาภิบาลหมายถึง การที่ประเทศมีพลังขับเคลื่อนที่ถูกต้องเป็นธรรม โดยการชักจูงทางสังคมเพื่อสร้างพลังงานทางสังคมเพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาของประเทศ ประกอบด้วยภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคสังคมที่มีความถูกต้องเป็นธรรม โดยรัฐและธุรกิจต้องมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบที่ถูกต้องตรวจสอบได้และภาคสังคมที่เข้มแข็ง

5. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 18-34) ให้คำนิยามของธรรมาภิบาลว่า หมายถึงระบบโครงสร้างและกระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความสมดุลขึ้นระหว่างภาคประชาสังคม ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคปัจเจกบุคคลและครอบครัว ภาคต่างประเทศ เพื่อที่ภาคต่างๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข โครงสร้างและกระบวนการของธรรมาภิบาลที่จะนำไปสู่เป้าหมายจะต้องเป็น โครงสร้างและกระบวนการที่วางกฎเกณฑ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศที่ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็น ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคประชาสังคม ภาคปัจเจกบุคคลและครอบครัว มีส่วนร่วมกัน ผนึกพลังขับเคลื่อนสังคมไปข้างหน้า โดยจะต้องมีกฎเกณฑ์เป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ของทุกภาคส่วน อาจประกอบด้วยรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ รวมถึงกฎเกณฑ์ที่มีได้เป็นลายลักษณ์อักษรอื่น อาทิ กฎเกณฑ์ทางธรรมเนียมประเพณี ศีลธรรมหรือจริยธรรม ที่เป็นเช่นนี้เพราะกฎเกณฑ์ดังกล่าวจะสร้างสิทธิและการยอมรับในมีส่วนร่วมของแต่ละภาค

6. นุชบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี (2550 : 10) ได้ให้คำนิยามว่า ธรรมาภิบาล เป็นกลไกเครื่องมือและแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และ

ภาคประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่องเพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการการบริหารที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

กล่าวโดยสรุป คำนิยามที่บุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ ได้ให้ความหมายไว้ มีความสอดคล้องกับบริบทการพัฒนาและส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยและมีความเหมาะสมกับวัฒนธรรม สังคม และลักษณะการปกครองปัจจุบันของประเทศ จึงอาจสรุปได้ว่า “ธรรมาภิบาล ทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาค เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

3. สาระสำคัญของธรรมาภิบาล

แนวคิดธรรมาภิบาล ถ้าพิจารณาตามเนื้อหาสาระแล้ว สามารถพิจารณาได้ ดังนี้ โดยสาระของธรรมรัฐ หรือ Good Governance อานันท์ ปันยารชุน ได้กล่าวว่า คือองค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ จะได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐาน เพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลจะสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชน^{๖๖} และ กล่าวว่า จุดสำคัญของธรรมรัฐ คือ การมีส่วนร่วมของสังคมทุก ส่วนทั้งในเมืองและชนบท^{๖๗} ซึ่งสอดคล้องกับของ บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ ได้กล่าวว่า สาระของ ธรรมาภิบาลคือ การบริหารจัดการทางเศรษฐกิจสังคม และการเมือง ต้องสร้างความสมดุล ระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ของสังคมให้ดำรงคงอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข และสังคมมี เสถียรภาพ ความสมดุลของการจัดสรรทรัพยากรของสังคมให้ทุกภาคมีส่วนร่วมได้ที่เหมาะสม และยอมรับได้ เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดอีกประการหนึ่ง ที่เป็นสาระของธรรมาภิบาล การเสียดุล ในการจัดสรรทรัพยากรของสังคมที่ทำให้ภาคใดภาคหนึ่งได้ตลอดเวลา และอีกภาคหนึ่งเสีย ตลอดเวลา จะนำมาซึ่งความไม่เท่าเทียมกันในสังคมความขัดแย้ง และท้ายที่สุดก็คือ ความไม่ มั่นคงและไร้เสถียรภาพทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม

แก่นแท้ของธรรมาภิบาล ประกอบด้วย (เกียรติศักดิ์ จีระเชียรนาถ. 2541 : 20)

3.1 การเพิ่มขีดความสามารถของภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ ให้มีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ เพื่อให้ดำรงอยู่ได้ด้วยตัวเอง โดยไม่พึ่งการอุดหนุนจากภาครัฐ

3.2 ขจัดการผูกขาดตัดตอนเพื่อให้เกิดการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันเสรี

3.3 สร้างมาตรการการป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างจริงจังและเป็น
รูปธรรม

3.4 การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลทุกระดับต้องมีความโปร่งใสและ
มีความรับผิดชอบที่อธิบายได้

นอกจากนี้ ชัยอนันต์ สมุทรวณิช (2541 : 12) กล่าวว่า เป้าหมายของธรรมาภิบาลอยู่ที่การปรับปรุงรัฐให้ปกครองดีขึ้น โดยไม่จำเป็นว่ารัฐนั้นจะมีระบอบการเมืองการปกครองแบบใด

จะเห็นได้ว่าหลายคนจะมองสาระสำคัญของธรรมาภิบาลในฐานะที่จะเป็นตัวทำให้เกิดประโยชน์ต่อทุกฝ่ายในสังคม แต่ขณะเดียวกันก็มีบางคนที่มีมองถึงเนื้อหาของแนวคิดนี้ที่แตกต่างออกไป เช่น ในบทความของ เกษียร เตชะพีระ (2548 : 6) ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาล เนื้อหาคือค่านิยมล่าสุดแห่งคริสต์ทศวรรษที่ 1990's ในแฟชั่นอุตสาหกรรมการพัฒนาและเป็นวาทกรรมแห่งอำนาจและความรู้ที่ให้ความชอบธรรมแก่การแทรกแซงเพื่อ “ปรับปรุง” โลกซีกอื่นหรือ The World Other ซึ่งหมายถึง โลกที่สาม ประเทศกำลังพัฒนา ประเทศเศรษฐกิจตลาดที่กำลังไพล่ตัว ฯลฯ โดยอุตสาหกรรมการพัฒนา อันได้แก่เหล่าสถาบันโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจการเงินการค้าและการพัฒนา องค์การในเครือข่ายประชาชาติ องค์การช่วยเหลือร่วมมือระหว่างประเทศสถาบันวิจัย และวิชาการ เอ็นจีโอ การพัฒนาทั้งหลายในบรรดาประเทศทุนนิยมก้าวหน้า

4. องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลอาจประกอบไปด้วยหลักการต่าง ๆ มากมายแล้ว แต่ผู้ที่นำเรื่องของธรรมาภิบาลไปใช้และจะให้ความสำคัญกับเรื่องใดมากกว่ากัน ตามบริบทของประเทศ บริบทของหน่วยงานหลักการใดจึงจะเหมาะสมที่สุด สำหรับประเทศไทยแล้ว เนื่องจากได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ให้ความสำคัญกับหลักการสำคัญ 6 หลักการ ซึ่งในที่นี้ขอนำเสนอรายละเอียดของธรรมาภิบาลบน

พื้นฐานของหลักการทั้ง 6 หลักการของสถาบันพระปกเกล้า ดังต่อไปนี้ (ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ 2547 : 9-15)

4.1 หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัย และเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล มีความเป็นธรรม มีการปฏิรูปกฎหมายสม่ำเสมอ การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่างๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่างๆประกอบด้วย

4.1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งแสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจการตรวจสอบอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจ

4.1.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเป็นหลักการสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

4.1.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกันและใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่อง

4.1.4 หลักความชอบด้วยกฎหมายทางเนื้อหาเป็นหลักที่กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นไปตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย

4.1.5 หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาโดยวางอยู่บนพื้นฐานของความอิสระ 3 ประการ คือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากรัฐ และความอิสระจากสังคม

4.1.6 หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย เมื่อไม่มีข้อบัญญัติทางกฎหมายให้เป็นความผิด แล้วจะเอาผิดกับบุคคลนั้นๆ มิได้

4.1.7 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

4.2 หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามโดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัยประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ ได้แก่ การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกัน

อย่างสงบสุขและมีระเบียบวินัยประกอบด้วย หน่วยงานปลอดการทุจริต หน่วยงานปลอดจากการผิดวินัยและหน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ

4.3 หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตนรวมถึงความรับผิดชอบต่อการถูกตรวจสอบในภารกิจที่ได้รับมอบหมายและนำไปปฏิบัติด้วยความรับผิดชอบที่มีเป้าหมายชัดเจน มีการติดตามและประเมินผลการทำงาน และการจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้อการทำงานเพื่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

4.4 หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยตรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืนโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เป็นผลจากการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลประกอบด้วย

4.4.1 การประหยัด หมายถึง การทำงานและผลตอบแทนเป็นไปอย่างเหมาะสม มีผลผลิตหรือบริการได้มาตรฐาน มีการตรวจสอบภายในและการจัดทำรายงานการเงินและการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ

4.4.2 การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด หมายถึง การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ มีการพัฒนาทรัพยากรบุคคลและให้ผลตอบแทนตามผลงาน

4.4.3 ความสามารถในการแข่งขัน หมายถึง การมีนโยบาย แผน วิสัยทัศน์ พันธกิจและเป้าหมาย มีการเน้นผลงานด้านบริการและประเมินผลการทำงาน ผู้บริหารระดับสูงมีภาวะผู้นำ

4.5 หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ สร้างความมั่นใจว่าหน่วยงานรัฐมีความตั้งใจในการดำเนินการเรื่องนั้นอย่างสุจริต โปร่งใส โดยการสำรวจความพึงพอใจของผู้นำใช้บริการของรัฐ จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวน

เจ้าหน้าที่ของรัฐเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะประกอบด้วย

4.5.1 ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง มีการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง เห็นระบบงานทั้งหมดได้อย่างชัดเจน และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้การทำงาน

4.5.2 ความโปร่งใสด้านการให้ทุน มีมาตรฐานเงินเดือนสูงพอเพียงกับค่าใช้จ่าย และมีค่าตอบแทนพิเศษในการปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ

4.5.3 หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้โทษ มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ มีสิทธิการพิจารณาลงโทษผู้ทำผิดอย่างยุติธรรมและมีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว

4.5.4 หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดหา การออกกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ มีการใช้กลุ่มวิชาชีพภายนอกเข้ามาร่วมตรวจสอบ

4.6 หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจในปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ ซึ่งการให้ข้อมูลเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดในการให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจ และเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้อง การวางแผนร่วมกันและตัดสินใจ รวมถึงผู้รับผิดชอบโครงการ ได้ตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ที่จะได้รับจากการมีส่วนร่วมของประชาชน และได้มีการพัฒนาขีดความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้นจนอยู่ในระดับที่สามารถมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่และเกิดประโยชน์สูงสุด

วนิดา แสงสารพันธ์ (2543 : 35) ได้กล่าวเกี่ยวกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ดังนี้

ด้านที่ 1 จะต้องมีความโปร่งใส ซึ่งรวมถึงมีการ มีระบบกติกาที่ตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งจะทำให้การทุจริตและบิดเบือนผลประโยชน์สาธารณะเกิดขึ้นได้ยาก

ด้านที่ 2 มีความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจของตนและมีเหตุผลที่อธิบายได้ กล่าวคือ เป็นการรับผิดชอบในบทบาทภาระหน้าที่ต่อสาธารณชน โดยมีการจัดองค์กร การกำหนดกฎเกณฑ์ที่เน้นการดำเนินงานที่สนองต่อความต้องการของกลุ่มต่างๆ ทั้งยังสามารถที่จะถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงาน ได้ทั้งปริมาณ คุณภาพ และประสิทธิภาพ

ด้านที่ 3 การมีส่วนร่วมของประชาชน คือกระบวนการที่ประชาชนสามารถที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกันในการบริหารจัดการสังคมไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อม

5. ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล

สำหรับตัวชี้วัดธรรมาภิบาลของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดตัวชี้วัดความเป็นธรรมาภิบาลดังต่อไปนี้ คือ หลักนิติธรรม จะพิจารณาถึงข้อบัญญัติ/ข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งข้อร้องเรียนต่างๆ หลักคุณธรรม พิจารณาว่ามีการให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาคหรือไม่ หลักความรับผิดชอบ พิจารณาจากรายงานการประชุมสภาท้องถิ่น หลักความคุ้มค่า พิจารณาจากรายงานผลการตรวจสอบทางการเงินและบัญชีของจังหวัด/อำเภอ และตรวจสอบหลักฐานการโอนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี หลักความโปร่งใส พิจารณาจากเอกสาร สื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ ที่แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ได้เปิดเผยหรือไม่ หลักการมีส่วนร่วม พิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีการจัดทำ ประชาพิจารณ์การได้สวนสาธารณะเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในกระบวนการวางแผนกำหนดนโยบาย การจัดสรรงบประมาณประจำปี หรือการบริหารจัดการอื่นๆ ของท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องหรือไม่

นอกจากนี้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้กำหนดตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ไว้ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล

หลักธรรมาภิบาล	ตัวชี้วัด
หลักนิติธรรม	การจัดทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับข้อบังคับต่าง ๆ ที่จะมีผลบังคับใช้กับชุมชน
หลักคุณธรรม	คณะผู้บริหาร อบต. ถูกฟ้องร้องหรือร้องเรียนเรื่องทุจริตหรือไม่ มีการให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาคหรือไม่
หลักความโปร่งใส	การจัดตั้งหน่วยการ ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน การจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบความโปร่งใสของผู้บริหารและสมาชิก อบต.
หลักความรับผิดชอบ	การจัดทำข้อบังคับงบประมาณได้ครอบคลุมปัญหาและกลุ่มเป้าหมายหรือไม่ สมาชิก อบต. ขาดประชุมไม่เกินร้อยละ 20 การจัดสรรงบประมาณตำบลมากกว่า 70% ของงบพัฒนาให้แก่โครงการในแผนพัฒนาตำบล
หลักความคุ้มค่า	การพิจารณาการใช้งบประมาณกับผลงานที่ได้ว่าคุ้มกับเงินที่ได้ใช้จ่ายไปหรือไม่ ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีต้องจัดเก็บได้ไม่ต่ำกว่า 80%

ตารางที่ 1 (ต่อ)

หลักธรรมาภิบาล	ตัวชี้วัด
หลักการมีส่วนร่วม ของประชาชน	ฝ่ายบริหาร อบต. ได้ใช้กลไกประชาพิจารณ์ในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนตำบลหรือไม่
	เมื่อมีข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของ อบต. และประชาชน ได้มีการจัดเวทีเพื่อไต่สวนสาธารณะว่าข้อเท็จจริงคืออะไร
	อบต. ควรจัดให้มีการลงประชามติของประชาชนในโครงการที่ไม่สามารถหาฉันทมติได้
	การให้ประชาชนเข้าร่วมฟังการประชุมของสภา อบต. ได้ ซึ่งมีการระบุไว้ในบันทึกของมหาดไทยถึง อบต.
	การให้ประชาชนมีส่วนในการวางแผนและจัดทำแผนพัฒนาตำบลเพื่อทำข้อบังคับงบประมาณประจำปีของ อบต. โดยนำแผนที่จัดทำแล้วมาทำประชาพิจารณ์ตามหนังสือสั่งการของมหาดไทยปี พ.ศ.2541

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2543 : 26

6. ธรรมาภิบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบล

จากการที่รัฐบาลได้ทำการปฏิรูประบบราชการ โดยการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 มาใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการและผลของการปฏิรูปตามกฎหมายทั้งสองฉบับ ทำให้เกิดโครงสร้างกระทรวงใหม่ การจัดกลุ่มภารกิจเพื่อให้เกิดการประสานการทำงานและการใช้ทรัพยากรในแต่ละกลุ่มภารกิจอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิผล โดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ(ก.พ.ร.) เป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งแนวคิดสำคัญที่ได้นำมาใช้ในการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินคือ หลักธรรมาภิบาลที่ดี โดยอาศัยหลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ หลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ หลักความมีส่วนร่วม และการสร้างกรอบทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่เข้มแข็ง (บุญบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี. 2550 : 44)

ในปัจจุบันแนวคิดการบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาลได้มีบทบาทต่อหลายหน่วยงาน ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งอบต. ด้วย ถึงแม้ว่าอบต. ไม่ได้เป็นองค์กรที่เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับรัฐบาลกลาง แต่ก็ได้นำหลักธรรมาภิบาลตามระเบียบฯ มาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานในอบต. ซึ่งกรอบแนวทางการพัฒนาไปสู่การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของอบต. ประกอบด้วย

6.1 ภาวะผู้นำของผู้บริหาร มีบทบาทในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบการดูแลและมีความรับผิดชอบต่อชุมชน สร้างความร่วมมือจากทุกส่วนในองค์กร ปรับปรุงระบบการบริหารให้เอื้อต่อการทำงานและระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน มีการลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ

6.2 กำหนดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ มีตัวชี้วัดหลักของผลดำเนินงานและมีการคาดการณ์ผลการดำเนินงาน

6.3 การมุ่งเน้นประชาชนผู้รับบริการ คำนึงถึงความต้องการของประชาชน การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชนรวมทั้งความพึงพอใจของผู้รับบริการ

6.4 การวัดผลการวิเคราะห์และการจัดการข้อมูลสารสนเทศเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการ

6.5 การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ พัฒนาพนักงานขององค์กรให้มีความรู้ที่สอดคล้องกับระบบงาน และการสร้างแรงจูงใจแก่พนักงาน

6.6 การบริหารจัดการกระบวนการ ปรับปรุงกระบวนการทำงานเพื่อให้เอื้อต่อการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายและเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

จากที่กล่าวข้างต้นเห็นได้ว่าหลักธรรมาภิบาลเป็นสิ่งที่ดี ผู้บริหารอบต. ควรตระหนักและมองเห็นความสำคัญในการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ โดยเฉพาะในเรื่องความโปร่งใสการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการยึดหลักกฎหมายในการปฏิบัติงาน ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจของการบริหาร ขณะเดียวกันจะต้องสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่องบทบาทหน้าที่ การมีส่วนร่วมเพื่อประโยชน์สูงสุดของท้องถิ่น แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งส่งเสริมการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี มีเจตนารมณ์หลักคือ การเปลี่ยนแปลงการเมืองของนักการเมืองเป็นการเมืองของพลเมือง ส่งเสริมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้การเมืองสุจริต โปร่งใส การตรวจสอบอำนาจรัฐการเมืองมีเสถียรภาพได้ถูกยกเลิกหลังจากมีการปฏิรูปการปกครองเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 แต่รัฐบาลชุดพลเอกสุรยุทธ์

บุคลากร ยังเน้นการบริหารงานด้วยความสุจริตและ โปร่งใส โดยยึดหลักธรรมาภิบาลและคองค์กรตรวจสอบต่างๆ ไว้

7. หลักเกณฑ์การประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี
 คณะอนุกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อใช้เป็นรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(อปท.) โดยใช้แนวทางตามบทบัญญัติพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ การวัดระดับธรรมาภิบาล และการวัดระดับประสิทธิภาพการดำเนินงาน

7.1 การวัดระดับธรรมาภิบาล ใช้เกณฑ์การประเมินและตัวชี้วัดระดับธรรมาภิบาล 6 ด้าน ได้แก่

7.1.1 หลักนิติธรรม ให้ความสำคัญต่อกระบวนการออกกฎระเบียบข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับความต้องการและได้รับความเห็นชอบจากประชาชน การให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับกฎระเบียบข้อบัญญัติ ประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎระเบียบข้อบัญญัติเหล่านั้น โดยจะประเมินว่า ได้มีการออกกฎระเบียบข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครอบคลุมอำนาจหน้าที่หรือไม่ มีการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนต่างๆ ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการละเลย ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือดำเนินการนอกอำนาจหน้าที่ หรือดำเนินการ โดยไม่ได้คำนึงถึงความยุติธรรมความเสมอภาคของสังคมส่วนรวมหรือไม่

7.1.2 หลักคุณธรรม จะพิจารณาเกี่ยวกับความถูกต้องซื่อตรงในการนำเสนอและอนุมัติโครงการต่าง ๆ มีกระบวนการส่งเสริมความซื่อสัตย์สุจริตในการทำงานของท้องถิ่น เช่น การส่งเสริมจริยธรรมของบุคลากรในองค์กร ผู้บริหารและพนักงานมีความประพฤติและการปฏิบัติที่ถูกต้อง มีความซื่อสัตย์ ไม่มีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ ผู้บริหารได้รับการเลือกตั้งโดยสุจริต ไม่มีข้อกล่าวหาหรือเรื่องร้องเรียน

7.1.3 หลักความโปร่งใส ต้องให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย มีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบการทำงานและความชอบธรรมถูกต้องของกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงาน ซึ่งจะตรวจสอบเอกสารสื่อสิ่งพิมพ์ที่แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายผลการดำเนินการและการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะที่กำหนดไว้

จำนวน 8 ประเภท ได้แก่ แผนพัฒนาท้องถิ่น เอกสารงบประมาณประจำปี แผนการจัดหาพัสดุ ผลการจัดซื้อจัดจ้าง รายงานทางการเงินรายงานการประชุมสภาท้องถิ่น รายงานการประชุม คณะผู้บริหารท้องถิ่นและรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีให้ประชาชนได้รับทราบ รวมทั้ง ตรวจสอบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปฏิบัติภาระเบี่ยงกฎหมายว่าด้วยการเงิน การบัญชี รายงานทางการเงินและการทุจริตประพฤติมิชอบ และมีเจตนารวมทั้งเกิดความเสียหายต่อทางราชการหรือไม่

7.1.4 หลักความมีส่วนร่วม ให้มีความสำคัญต่อการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและร่วมจัดทำแผนพัฒนา ให้ประชาชนรับรู้และมีส่วนในการตัดสินใจในกิจกรรมและโครงการต่างๆ มีกระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วม แสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการทำงาน มีการนำความคิดเห็นของประชาชนไปปฏิบัติ มากน้อยหรือไม่ อย่างไร โดยตรวจสอบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดให้มีการประชุม รับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีการจัดทำพิจารณา การได้สวนสาธารณะเพื่อเปิด โอกาสให้ ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในกระบวนการวางแผนกำหนดนโยบาย การจัดสรร งบประมาณประจำปีหรือการบริหารจัดการอื่นๆ อย่างต่อเนื่องหรือไม่

7.1.5 หลักความรับผิดชอบ พิจารณาในด้านผู้บริหารและพนักงานมีความ รับผิดชอบผลอันเนื่องจากการปฏิบัติงานพร้อมแก้ไขในกรณีที่เกิดผลเสีย มีระบบการรับเรื่อง ร้องทุกข์ แก้ไขปัญหาและแจ้งผลการแก้ปัญหา ความรวดเร็ว ความถูกต้องและความถี่ใน การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยตรวจสอบรายงานการประชุมสภาท้องถิ่น ว่าผู้บริหารและหน่วยปฏิบัติงานรับฟังและนำข้อเสนอ ข้อเรียกร้องของสมาชิกสภาท้องถิ่นและ ประชาชน ไปดำเนินการอย่างเต็มความสามารถ และรายงานในสภาท้องถิ่นทราบถึง ความก้าวหน้าและปัญหาหรือไม่ เพียงใด และตรวจสอบบันทึกเรื่องร้องเรียนต่อองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและการรายงานผลการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนนั้น ให้ผู้ร้องเรียน ทราบหรือไม่

7.1.6 หลักความคุ้มค่า พิจารณาจากประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ การจัดบริการทั้งด้านความคุ้มค่าและความรวดเร็วในการบริการ ประสิทธิภาพในการบริหาร จัดการทรัพยากรทั้งที่เป็นทรัพย์สินและทรัพยากร โดยตรวจสอบรายงานผลการตรวจสอบทาง การเงินและบัญชีของจังหวัด/อำเภอว่า ผู้ตรวจสอบบัญชีได้มีการทักท้วงหรือตั้งข้อสังเกตว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยไม่ประหยัดหรือไม่มีประสิทธิภาพ หรือไม่ รวมทั้งการ โอนเงินงบประมาณว่ามีการ โอนเงินงบประมาณจำนวนมากน้อยเพียงใด

7.2 การวัดระดับประสิทธิภาพการทำการกิจกรรม พิจารณาจากภารกิจตาม

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดไว้ 6 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านจัดระเบียบชุมชน สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งมีใช้ผลบังคับตั้งแต่ 2 มีนาคม 2538 กฎหมายรับรองให้สถานเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทำให้ถือว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจอิสระมีศักดิ์และสิทธิเช่นเดียวกับการปกครองรูปแบบอื่นนอกจากนั้นการกำหนดโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนส่วนหนึ่ง และฝ่ายบริหารที่มาจากพรรคการเมืองจากสมาชิกสภา อบต.ทำให้โครงสร้างของอบต. มีลักษณะคล้ายกับเทศบาลและคล้ายกับรูปแบบรัฐบาลจนมีการเปรียบเทียบให้เป็น “เทศบาลจิ๋ว” ซึ่งถือว่า มีความเป็นประชาธิปไตยพอสมควร (นิสิต จันทร์สมวงศ์ และปรีชา เรืองจันทร์. 2541 : 3)

1. ประวัติความเป็นมาและพัฒนาการ

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีวิวัฒนาการและความเป็นมาเช่นเดียวกับสภาตำบล เหตุที่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมานั้น เนื่องมาจากรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าวมีนโยบายที่กระจายอำนาจการปกครองไปสู่ประชาชนให้มากขึ้น จึงได้พิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับ “สภาตำบล” ที่มีอยู่แต่เดิมเสียใหม่ และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2537 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” และต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้มาจนถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 (โกวิท พวงงาม และปรีดี โชติช่วง. 2544 : 1)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) คือหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจการบริหารงานของตำบลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งจากการยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมา ติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท (หรือตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด) ประกาศจัดตั้งเป็น อบต. โดยให้ทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในพระราชกิจจานุเบกษา ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล หลังจากที่มีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะของ องค์การปกครองในระดับตำบล ออกเป็น 2 รูปแบบ (โกวิทย์ พวงงาม และปรีดี โชติช่วง, 2544 : 1) ได้แก่ สภาตำบลให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่นเมื่อพิจารณาการจัดตั้ง อบต. เพื่อแก้ปัญหาด้านประสิทธิภาพของสภาตำบลตามกฎหมายเดิม และนโยบายของรัฐบาลแล้ว เห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของรัฐบาลของการจัดตั้ง อบต. มีดังนี้ (กองราชการส่วนตำบล, 2539 : 43)

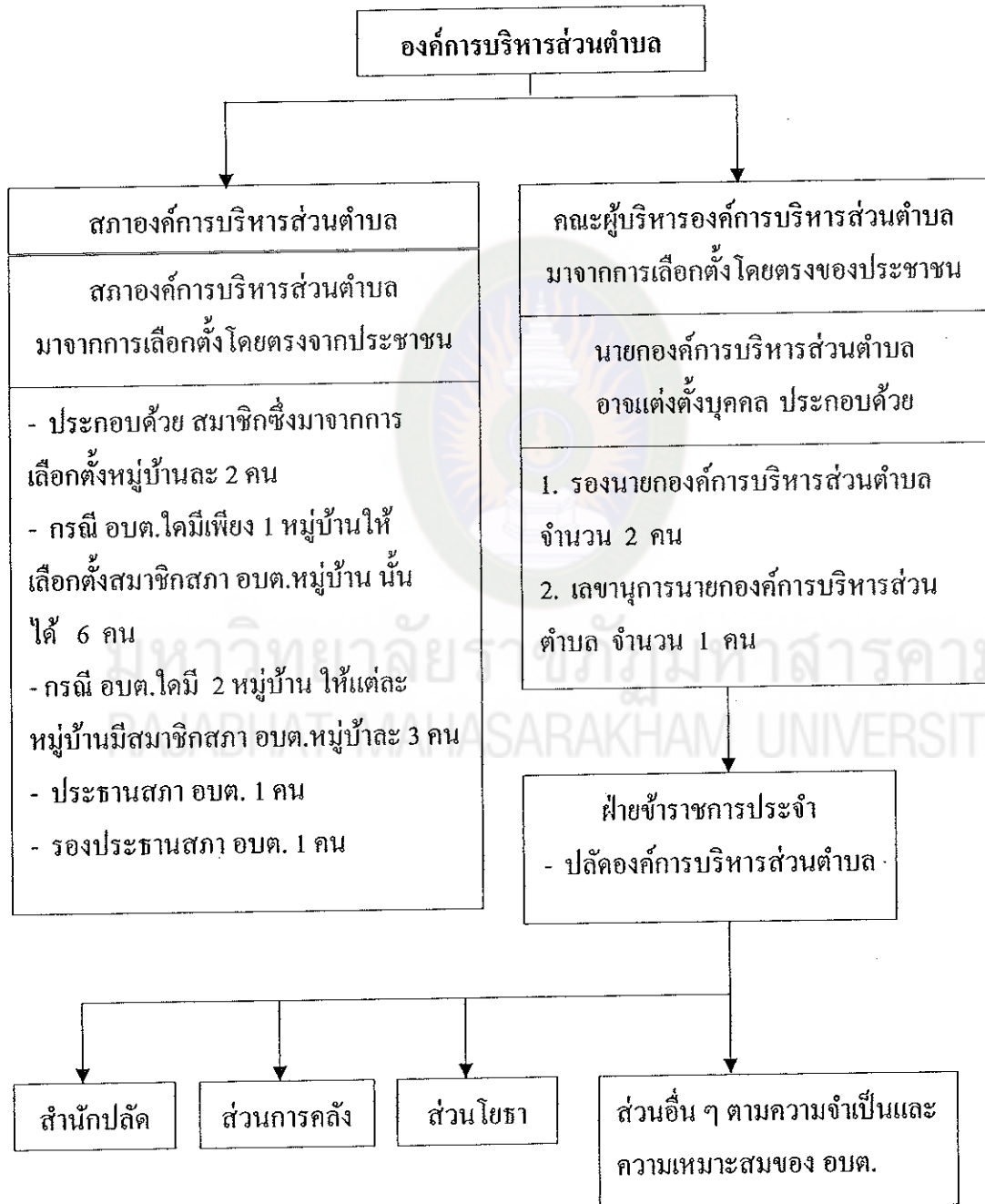
1.1 เพื่อกระจายอำนาจการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในตำบล และสนองตอบความต้องการของประชาชนให้แก่ อบต. อย่างไรก็ตาม อำนาจที่ของ อบต. ที่ได้รับนั้นเป็นอำนาจที่ฝ่ายบริหารของประเทศ คือ คณะรัฐบาลเป็นผู้มอบให้ อำนาจของ อบต. จึงเกิดขึ้นอย่างมีขอบเขต และข้อจำกัด ตามที่รัฐกำหนด มิใช่เป็นอำนาจโดยอิสระแต่ประการใด

1.2 เพื่อเปิดโอกาสให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้มีโอกาสปกครองตนเอง และรัฐบาล ได้มอบอำนาจหน้าที่และกิจกรรมเพื่อการพัฒนาและบริหารตามสมควร ดังนั้นเพื่อให้มีการปกครองตนเองที่เข้มแข็ง และเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล รัฐบาลจึงได้กำหนดให้ อบต. มีรายได้หลายทาง ซึ่งรวมทั้งเงินอุดหนุนให้มีทรัพยากรทางการบริหารอย่างเพียงพอ

1.3 เพื่อเสริมสร้างแนวคิดแบบประชาธิปไตย โดยมีการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายสภาตำบลกับฝ่ายบริหาร และที่สำคัญคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในตำบลอย่างกว้างขวาง โดยการเสนอปัญหาและคำแนะนำต่าง ๆ รวมถึงการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของ อบต.

2. โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน

องค์การบริหารส่วนตำบล มีโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล



แผนภาพที่ 1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : โกวิทย์ พวงงาม. 2547 : 11

3. หลักเกณฑ์การจัดตั้งและเกณฑ์การแบ่งขนาด

องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้ เฉลี่ยที่มีการเปลี่ยนแปลง (ซึ่งทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา) การประกาศยกฐานะสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำเป็น ประกาศกระทรวงมหาดไทย และประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา โดยในประกาศให้ระบุชื่อและเขต ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย ปัจจุบันจึงมีจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนทั้งสิ้น 6,616 แห่ง และมีการเปลี่ยนแปลงการแบ่งระดับ อบต. เป็น 3 ขนาด ดังนี้ (ระบบออนไลน์. 2550)

3.1 อบต. ขนาดใหญ่ (ส่วนใหญ่จะเป็น อบต.ชั้น 1 เดิม)

3.2 อบต. ขนาดกลาง (ส่วนใหญ่จะเป็น อบต.ชั้น 2 และ อบต.ชั้น 3 เดิม)

3.3 อบต. ขนาดเล็ก (ส่วนใหญ่จะเป็น อบต.ชั้น 4 และ อบต.ชั้น 5 เดิม)

4. การยุบรวมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

4.1 องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรไม่ถึง 2,000 คน ทั้งเป็นเหตุ ไม่สามารถที่ดำเนินการบริหารงานพื้นที่นั้นให้มีประสิทธิภาพในลักษณะขององค์การบริหาร ส่วนตำบลได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารตำบลดังกล่าว โดยให้รวม พื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน หรือให้ตรา พระราชกฤษฎีกายุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับหน่วยการ บริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของ ประชาชนในเขตตำบลนั้นภายใน 90 วันนับแต่วันที่มิเหตุดังกล่าว

4.2 สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับองค์การบริหารส่วน ตำบล ที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบล นั้นได้

4.3 สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชน ในเขตตำบลนั้น โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้กำหนดเขตใหม่ของหน่วยการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่นไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

5. อำนาจหน้าที่

องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังนี้

5.1 อำนาจหน้าที่ทั่วไป ได้แก่ การพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

5.2 หน้าที่ที่กฎหมายบังคับให้ทำ

5.2.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

5.2.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอย และ สิ่งปฏิกูล

5.2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

5.2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5.2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

5.2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

5.2.7 กู้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5.2.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

5.2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

5.3 หน้าที่ที่ไม่บังคับให้ทำ

5.3.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร

5.3.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

5.3.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

5.3.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

5.3.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

5.3.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

5.3.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

5.3.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

5.3.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

5.3.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

5.3.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

5.3.12 การท่องเที่ยว

5.3.13 การผังเมือง

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อใช้บังคับภายในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนดค่าธรรมเนียมหรือกำหนดโทษ ปรับได้ไม่เกิน 500 บาท

6. รายได้

6.1 รายได้จากภาษี

6.1.1 ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียม รวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์

6.1.2 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัด แล้วจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบล

6.1.3 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบล เพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 10 ของภาษีอากร และค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท ดังต่อไปนี้

1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานประกอบการที่ตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

2) ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ซึ่งร้านขายสุราตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

6.1.4 รายได้จากอากรตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินจากประทานบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินที่เก็บในองค์การบริหารส่วนตำบล

6.1.5 ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ทั้งนี้ในองค์การบริหารส่วนตำบลใดเมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยกรนั้น แล้วให้จัดสรรแก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

6.1.6 เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้แบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

6.1.7 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มโดยให้กำหนดเป็นอัตรากำหนดภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ดังต่อไปนี้

1) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

2) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มขึ้นในอัตราอื่นให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บหนึ่งในเก้าของอัตรากำหนดภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บเพิ่มขึ้นนี้ให้ถือเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร

6.2 รายได้อื่นๆ

6.2.1 รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

6.2.2 รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล

6.2.3 รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

6.2.4 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่มีกฎหมายกำหนด

6.2.5 เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้

6.2.6 รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

6.2.7 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

6.2.8 รายได้อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหาร

ส่วนตำบล

7. การกำกับดูแล

7.1 นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยนายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหาร พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายการและเอกสารใดๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้

7.2 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

7.3 หากปรากฏว่าคณะผู้บริหารกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการ ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้คณะผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546) โดยโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ฝ่ายคณะผู้บริหาร และฝ่ายประจำ (พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง) ซึ่งการเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเสมือนการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐบาล ประกอบกับกระแสการเรียกร้องให้ประชาชนมีสิทธิเลือกรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมกับตน มีงบประมาณและบุคลากรในการพัฒนาท้องถิ่นของตน ทั้งรูปแบบการพัฒนา การบริหารจัดการต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชน

8. แนวโน้มและอนาคตขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลแม้จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นใหม่ที่สุด เมื่อ พ.ศ. 2537 แต่ด้วยที่ประเทศได้มีความพยายามที่จะปฏิรูปการเมือง มีการกำหนดให้เรื่องการกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่สำคัญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงทำให้การปกครองท้องถิ่นไทยเป็นเรื่องที่ได้รับความสนใจและกลายเป็นเรื่องสำคัญ ประกอบกับองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุดในบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ แม้องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีอายุไม่มากนัก แต่ก็ทำให้เห็นถึงปัญหาต่าง ๆ และนำมาซึ่งความพยายามที่จะปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้้องค์การบริหารส่วนตำบลเกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานมากที่สุด อาจกล่าวได้ว่าด้วยความพยายามต่าง ๆ ที่จะพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะให้เห็นทิศทางขององค์การบริหารส่วนตำบลในอนาคตดังต่อไปนี้ (โกวิทย์ พวงงาม. 2547 : 52-57)

8.1 แนวโน้มฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น หลังจากรัฐสภาได้ผ่านพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2545

8.2 การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงของประชาชน

8.3 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2546 กำหนดให้ผู้สมัครนายกต้องมีวุฒิการศึกษาในระดับมัธยมปลายจากเดิมที่ไม่กำหนด

8.4 แนวโน้มที่จำนวนขององค์การบริหารส่วนตำบลจะลดลง โดยได้ประกาศ ยุบ อบต. ที่มีประชากรไม่ถึง 2,000 คน ในพรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2546

8.5 แนวโน้มที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีภารกิจหน้าที่เพิ่มมากขึ้น

8.6 จากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีภารกิจหน้าที่มากขึ้น ก็จะทำให้ องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของประชาชนในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น

องค์การบริหารส่วนตำบลทำค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

องค์การบริหารส่วนตำบลทำค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม เป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งและเป็นองค์กรนิติบุคคล ที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภา ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 หมวด 2 ว่าด้วยองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 40 ซึ่งได้รับการยกฐานะจากสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2540 องค์การบริหารส่วนตำบลทำค้อ ตั้งอยู่ที่หมู่ที่ 4 ตำบลทำค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

1. สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐาน

1.1 อาณาเขต

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ	เขตเทศบาลเมืองนครพนม
ทิศใต้	ติดต่อกับ	เขตองค์การบริหารส่วนตำบลขามแต้
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ	เขตริมฝั่งแม่น้ำโขงประเทศลาว
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ	เขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองญาติ

1.2 ผลการปกครอง

องค์การบริหารส่วนตำบลทำค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม มีพื้นที่ใน การปกครองทั้งหมดประมาณ 23,682 ไร่ หรือ 50.48 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 14 หมู่บ้าน

1.3 จำนวนประชากร

องค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม มีจำนวนประชากรจำนวนทั้งสิ้น 14,615 คน แบ่งเป็นชายจำนวน 7,294 คน หญิงจำนวน 7,321 คน จำนวนครัวเรือนทั้งหมด 1,253 ครัวเรือน (องค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ. 2555 : 12)

1.4 สภาพภูมิประเทศ

มีภูมิประเทศเป็นที่ราบลุ่มสลับกับสันดอน ลักษณะพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นทุ่งนา กับพื้นที่ป่าสาธารณะ สภาพการตั้งถิ่นฐานตั้งอยู่บริเวณที่ราบลุ่มเลียบริมแม่น้ำโขง

2. สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม

2.1 แหล่งการศึกษา

2.1.1 โรงเรียนประถมศึกษา	จำนวน 4 แห่ง
2.1.2 โรงเรียนประถมศึกษา/ขยายโอกาส	จำนวน 1 แห่ง
2.1.3 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	จำนวน 4 แห่ง
2.1.4 ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน	จำนวน 1 แห่ง

2.2 สถาบันและองค์กรศาสนา

2.2.1 วัด	จำนวน 9 แห่ง
2.2.2 สำนักสงฆ์	จำนวน 4 แห่ง

2.3 สาธารณสุข

สถานีอนามัยประจำตำบล / หมู่บ้าน	จำนวน 3 แห่ง
---------------------------------	--------------

2.4 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

สถานีดับเพลิง / ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	จำนวน 1 แห่ง
--	--------------

2.5 การคมนาคม

เส้นทางคมนาคมสายหลัก 1 เส้นทาง เป็นทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 212 สายนครพนม-มุกดาหาร ใช้ติดต่อระหว่างตำบลและอำเภอ จังหวัด และมีเส้นทางเชื่อมหมู่บ้าน ต่าง ๆ ในเขตตำบล 5 เส้นทาง โดยแบ่งเป็นถนนลูกรัง จำนวน 58 สาย ถนนคอนกรีต 53 สายและถนนลาดยาง จำนวน 3 สาย พร้อมทั้งเส้นทางเพื่อขนส่งผลผลิตทางการเกษตรอีกหลายเส้นทาง แต่เส้นทางขนส่งผลผลิตทางการเกษตรยังต้องมีการปรับปรุงให้มากกว่านี้เพื่อการสัญจร มีความสะดวกมากขึ้น

2.6 การโทรคมนาคม

ที่ทำการ ไปรษณีย์ จำนวน 1 แห่ง

2.7 ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่

ทรัพยากรธรรมชาติส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่ม ดินเป็นเหนียวปนทราย

2.8 มวลชนจัดตั้ง

2.8.1 ลูกเสือชาวบ้าน 1 รุ่น จำนวน 117 คน

2.8.2 ไทยอาสาป้องกันชาติ 1 รุ่น จำนวน 110 คน

2.8.3 อปพร. 2 รุ่น จำนวน 58 คน

2.8.4 คณะกรรมการหมู่บ้าน จำนวน 110 คน

2.8.5 คณะกรรมการเยาวชนระดับตำบล จำนวน 13 คน

2.8.6 คณะกรรมการเยาวชนระดับหมู่บ้าน จำนวน 141 คน

2.8.7 อาสาสมัครสาธารณสุขระดับหมู่บ้าน จำนวน 102 คน

2.9 หน่วยธุรกิจในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ

2.9.1 โรงแรม จำนวน 3 แห่ง

2.9.2 ปั้มน้ำมันและก๊าซ จำนวน 2 แห่ง

2.9.3 โรงงานอุตสาหกรรม จำนวน 1 แห่ง

2.9.4 โรงเรียนขนาดเล็ก จำนวน 10 แห่ง

3. โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

3.1 ฝ่ายการเมือง มีจำนวนทั้งสิ้น 32 คน ประกอบด้วย

3.1.1 นายกองค้การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ จำนวน 1 คน

3.1.2 รองนายกองค้การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ จำนวน 2 คน

3.1.3 เลขานุการนายกองค้การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ จำนวน 1 คน

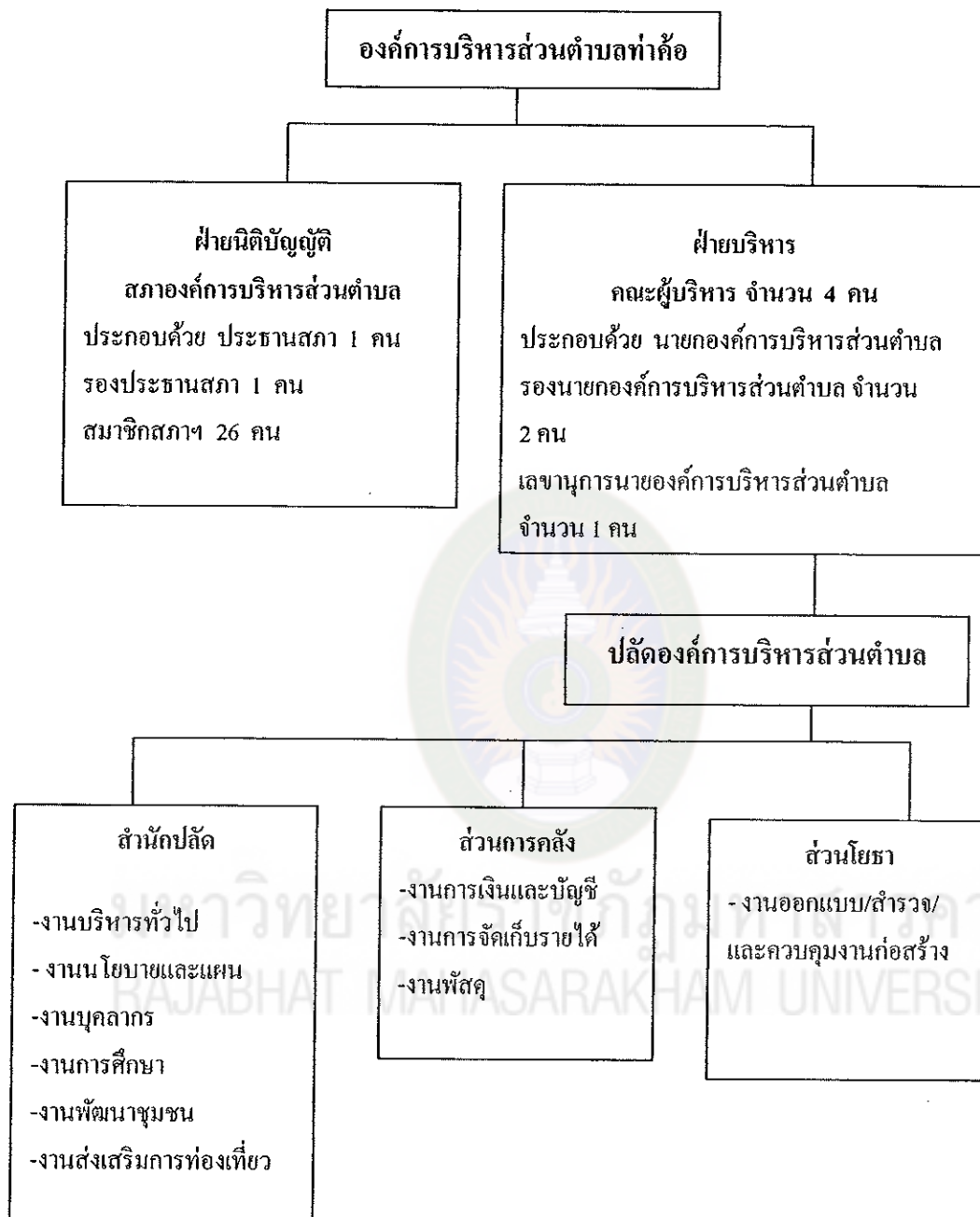
3.1.4 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ จำนวน 28 คน

3.2 พนักงานส่วนตำบลและพนักงานจ้าง ประกอบด้วยส่วนต่างๆ ได้แก่

3.2.1 สำนักปลัด จำนวน 29 คน

3.2.2 ส่วนการคลัง จำนวน 4 คน

3.2.3 ส่วนโยธา จำนวน 3 คน



แผนภาพที่ 2 โครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ. 2555 : 6

4. บทวิเคราะห์ความเป็นธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

4.1 จุดเด่นของตำบลท่าค้อและการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ

นอกจากสภาพทางภูมิศาสตร์ที่เป็นพื้นที่ติดกับริมฝั่งแม่น้ำโขงอันเป็นแหล่งการเกิดอาชีพการประมงและการเกษตรกรรมที่สมบูรณ์แล้ว ประชาชนยังได้มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มต่าง ๆ ถึง 12 กลุ่ม โดยเป็นกลุ่มอาชีพ 7 กลุ่ม และกลุ่มออมทรัพย์ 5 กลุ่ม ซึ่งการรวมตัวกันในลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดทุนทางสังคมที่สำคัญในการพัฒนาตำบล จากการสอบถามผู้นำหมู่บ้านและชาวบ้านกลุ่มต่าง ๆ เห็นว่าประชาชนในพื้นที่ให้ความร่วมมือในการดำเนินงานกับองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างดี โดยผ่านตัวแทนผู้นำหมู่บ้านที่มีศักยภาพเข้มแข็งในการบริหารงาน และมีการทำงานที่พร้อมเพรียงกัน

การทำงานของคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลร่วมกับฝ่ายปกครองที่ประกอบด้วยกำนันและผู้ใหญ่บ้านในตำบล ทำให้มีลักษณะของความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันที่จะช่วยกันแก้ไขปัญหา ดังตัวอย่างที่เห็นได้ชัดในเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าสาธารณะในตำบลของบุคคลภายนอกที่สร้างความเสียหายอย่างมากต่อทรัพยากรสัตว์ป่าและระบบนิเวศ

4.2 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อกับสถาบันในท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม จัดได้ว่าเป็นหนึ่งในองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผู้ขอเข้ามาศึกษาดูงานจำนวนมากทั้งจากสถาบันการศึกษาหน่วยงานท้องถิ่นอื่น องค์กรด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมศิลปากร ฯลฯ ซึ่งเป็นภาพสะท้อนที่สำคัญของความโดดเด่นในการทำงานเชิงประสานงาน องค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อได้มีการทำงานประสานงานกับสถาบันและหน่วยงานในท้องถิ่นแทบทุกองค์กรที่มีอยู่ในตำบลทั้ง โรงเรียน สถานีนอนามัย ที่ว่าการอำเภอเมืองนครพนม สถานีตำรวจภูธรนครพนม และองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม ฯลฯ ลักษณะการทำงานที่ประสานสอดคล้องกันของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในตำบล เห็นได้ชัดจากการทำ “แผนชุมชนพึ่งตนเอง” ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ในตำบล นักวิชาการและนักพัฒนาชุมชนจากภายนอกและประชาชนตำบลท่าค้อ โดยมุ่งหวังให้เกิดกิจกรรมหรือแผนงานที่ทุกคนที่เกี่ยวข้องร่วมคิดค้นว่าจะทำให้ “อนาคต” ของตำบลเป็นไปอย่างที่ดีหวัง ดังนั้นกระบวนการทำแผนชุมชนพึ่งตนเองจึงต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของคนที่หลากหลาย

อาชีพกัน รวมทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พัฒนาการ ปศุสัตว์ เกษตร ตลอดจนผู้นำทางศาสนาที่ชาวบ้านให้ความเคารพได้เข้ามามีส่วนร่วมกำหนดทิศทางของชุมชนในเวทีเดียวกัน ในกระบวนการนี้นับว่าก่อเกิดผลในการร่วมมือกันของภาคต่าง ๆ ในตำบล ขณะนี้การจัดทำแผนชุมชนพึ่งตนเองได้เสร็จครบทุกหมู่บ้าน โดยเคยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากอำเภอ เมืองนครพนม โดยพัฒนาการอำเภอเป็นผู้ดำเนินการ จากลักษณะการดำเนินการที่เน้นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้เอง จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลทำคือ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนมได้รับการพิจารณาคัดเลือกเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล (ท้องถิ่นอำเภอเมืองนครพนม. 2554 : 8)

4.3 ความสำเร็จขององค์การบริหารส่วนตำบลทำคือ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทำคือ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนมที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน คณะผู้บริหารได้มีนโยบายหลักในการพัฒนาตำบลโดยเน้นที่การพัฒนา “คน” ซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรที่มีศักยภาพสูงสุด ให้มีคุณภาพอันจะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลทำคือ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ให้มีความเจริญก้าวหน้า และในปัจจุบันนโยบายของรัฐบาลก็เน้นให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานกับองค์การบริหารส่วนตำบล โดยฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลทำคือ เห็นว่า “ถ้าชุมชนมีคนที่มีความรู้ความสามารถ มีคุณภาพ ก็จะทำให้การพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลทำคือ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม มีความเจริญก้าวหน้าได้อย่างรวดเร็วจึงได้กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาตำบล ดังนี้ “สังคมน่าอยู่ มีวิถีชีวิตโดดเด่น ควบคู่ไปกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สมดุล มีเศรษฐกิจที่มั่นคง มีการบริหารจัดการที่โปร่งใสจากการมีส่วนร่วมของประชาชน” และเพื่อที่จะได้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลทำคือ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ได้กำหนดภารกิจหลักที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ ดังนี้

4.3.1 ปรับปรุงและพัฒนาระบบสาธารณูปโภคให้ได้มาตรฐานและเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนเพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองในอนาคต

4.3.2 พัฒนาระบบการศึกษาและการสาธารณสุข ตลอดจนอนุรักษ์ และพัฒนาศิลปวัฒนธรรมอันดีงาม และภูมิปัญญาของท้องถิ่น

4.3.3 จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืนควบคู่กับวิถีชีวิตของคนชุมชน

4.3.4 ปรับปรุงและพัฒนาระบบการบริหารการจัดการตลอดจนความมั่นคงและปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

4.3.5 พัฒนาศักยภาพของคนและชุมชนให้เข้มแข็ง สามารถพึ่งตนเองได้จากการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย

4.3.6 ส่งเสริมเศรษฐกิจในชุมชนให้มีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน

องค์การบริหารส่วนตำบลท่าคือ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาและจัดทำโครงการพัฒนาต่าง ๆ ตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งในปัจจุบันพื้นที่ตำบลท่าคือได้รับการพัฒนาไปมาก โดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐานอันได้แก่ ถนนหนทาง ระบบประปาภูมิภาค เป็นต้น นอกจากนี้ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับการจัดการอย่างเป็นระบบ มีการฟื้นฟู และการมีองค์กรประชาชนในตำบลเข้าร่วมดูแล มีการบริหารจัดการขยะมูลฝอยด้วยตนเอง นอกจากนี้ยังได้ร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินกิจกรรมและมีผลงานแห่งความภาคภูมิใจดังต่อไปนี้

พ.ศ. 2549 ได้รับงบประมาณในการก่อสร้างโรงงานวิสาหกิจชุมชน โรงงานปลาเผา จากรัฐบาล เพื่อจัดตั้งกลุ่มวิสาหกิจชุมชนในตำบล

พ.ศ. 2551 ได้รับการคัดเลือกจากป้องกันภัยจังหวัดนครพนม ให้้องค์การบริหารส่วนตำบลท่าคือเป็นศูนย์ประสานงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยดีเด่นระดับจังหวัด

พ.ศ. 2552 เป็นพื้นที่ศึกษาตาม โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โดยได้รับทุนสนับสนุนจากพัฒนาชุมชนจังหวัดนครพนม

พ.ศ. 2553 เป็นพื้นที่ที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกรมศิลปากรในการขึ้นทะเบียนโบราณสถานเก่าแก่ ได้แก่ วัด ใบเสมา และซากเจดีย์เก่าต่าง ๆ

และในปีเดียวกันนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าคือ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ได้รับคัดเลือกเป็นพื้นที่นำร่องในการจัดทำแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเอง

พ.ศ. 2554 ได้รับการคัดเลือกเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล โดยได้รับรางวัลรองชนะเลิศลำดับที่ 2 ของจังหวัดนครพนม ได้รับโล่และเงินรางวัลจำนวน 200,000 บาท โดยได้รับการประเมินว่ามีจุดเด่นในการพัฒนาท้องถิ่น คือ (1) เน้นการมีส่วนร่วมของกลุ่ม องค์กร และชุมชน เพื่อพัฒนาศักยภาพในการจัดหางบประมาณสนับสนุนจากแหล่งทุนภายนอก และบริหารงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดให้

เกิดประสิทธิภาพได้มากที่สุด (2) เน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น และ (3) ทำงานให้เป็นระบบ ยึดระเบียบกฎหมาย เน้นความถูกต้อง

4.5 องค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

องค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนมแม่จะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง แต่ก็ได้พิสูจน์ถึงประสิทธิภาพของการบริหารจัดการที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตำบลที่สามารถ “ร่วมช่วยคิด ช่วยบริหารจัดการ และประสานความร่วมมือ” กับภาคีต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานอีกด้วย โครงการที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ ได้ให้การสนับสนุนในช่วงที่ผ่านมามีอยู่หลายโครงการด้วยกัน ดังนี้

4.5.1 การรณรงค์ให้ประชาชนเห็นคุณค่าและมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การป้องกันและปราบปรามผู้บุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดให้มีอาสาสมัครพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และการปลูกต้นไม้และป่าชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ได้รณรงค์ให้ประชาชนเห็นคุณค่าในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยได้จัดทำโครงการร่วมกับสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค 4 จังหวัดอุดรธานี จัดอบรมและให้ประชาชนได้ร่วมกันจัดทำแผนด้านสิ่งแวดล้อม และประสานกับกองทุนเพื่อสังคม (Social Investment Fund: SIF) จัดค่ายเยาวชนอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยสอนกระบวนการให้เยาวชนได้มีจิตสำนึกรักและหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ตลอดจนให้เยาวชนมีส่วนร่วมเสนอแผนงานโครงการด้านสิ่งแวดล้อม และสร้างจิตสำนึกให้เยาวชนรู้จักประโยชน์ในการคัดแยกขยะและลดปริมาณขยะในครัวเรือนและโรงเรียน

4.5.2 องค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ได้เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กลุ่มกับพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยการของบประมาณสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนเพื่อสังคมเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้สาธารณะ การฝึกอบรมให้สมาชิกกลุ่มมีความรู้เรื่องกฎหมายด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมการศึกษาดูงาน

4.5.3 กิจกรรมปลูกป่าสาธารณะเพิ่มเติม องค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม และกลุ่มอนุรักษ์ได้ร่วมกับหน่วยจัดการป่าไม้บ้านนครพนม จัดกิจกรรมปลูกป่าเพิ่มเติมช่วยให้พื้นที่ตำบลท่าค้อมีสภาพป่าไม้เพิ่มขึ้นทุกปี

4.5.4 การดำเนินการในเรื่องการกำจัดเก็บขยะมูลฝอย โดยองค์การบริหารส่วนตำบลท่าคือ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ได้รณรงค์ให้ประชาชนในทุกหมู่บ้านได้เห็นถึงปัญหาการทิ้งขยะมูลฝอย โดยองค์การบริหารส่วนตำบลท่าคือได้จัดทำโครงการซื้อรถบรรทุกขยะจำนวน 1 เพื่อใช้ในการจัดเก็บขยะในพื้นที่ ทำให้ปัญหาการทิ้งขยะในพื้นที่สาธารณะแม่น้ำลำคลอง และถนนหมดไป

4.5.5 การจัดทำโครงการอบรมการใช้ปุ๋ยชีวภาพ โดยตั้งงบประมาณอบรมวิธีการทำปุ๋ยชีวภาพเพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรลดการใช้สารเคมีทางการเกษตร อันเป็นการฟื้นฟูสภาพดินและสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น

4.5.6 การจัดทำโครงการเครือข่ายกองทุนส่งเสริมอาชีพที่นำไปสู่การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม ได้รับงบประมาณสนับสนุนจำนวน 431,600 บาท ซึ่งนำมาสนับสนุนจัดตั้งกลุ่มอาชีพดังนี้

- 1) กลุ่มเยาวชน 35,600 บาท
- 2) กลุ่มอาชีพเกษตรพัฒนา 98,000 บาท
- 3) กลุ่มประมงพื้นบ้าน 18,000 บาท
- 4) กลุ่มผลิตปุ๋ยชีวภาพ 136,000 บาท
- 5) กลุ่มทอผ้าสตรีพัฒนาอาสาชุมชน 44,000 บาท
- 6) กลุ่มผลิตสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ 100,000 บาท

5. บทสรุป

ในการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าคือ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ประสบผลสำเร็จด้วยเหตุปัจจัย ดังต่อไปนี้

5.1 ผู้ใหญ่บ้านและกำนันเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการติดต่อประสานงานการดำเนินงานของกลุ่มอนุรักษ์ ทำให้การทำงานของกลุ่มมีความสะดวกรวดเร็ว รวมทั้งการได้รับข้อมูลข่าวสารจากทั้งทางราชการและแหล่งข่าวต่าง ๆ รวดเร็วทันไวทันต่อเหตุการณ์ เนื่องจากความเป็นผู้นำทางการและมีประสบการณ์ทำงานในพื้นที่มานาน

5.2 องค์การบริหารส่วนตำบลท่าคือ ให้การส่งเสริมและสนับสนุนงานอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการประชาสัมพันธ์การแสดงผลข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานสู่สาธารณชนอื่นๆ จนองค์การบริหารส่วนตำบลท่าคือเป็นที่รู้จักและได้รับความสนใจจากกลุ่มคนทั่วไป

5.3 องค์การบริหารส่วนตำบลทำคือและฝ่ายกำนันผู้ใหญ่บ้านมีการทำงานอย่างเป็นน้ำหนึ่งใจเดียว มีความสัมพันธ์เชิงเครือญาติทำให้เกิดการทำงานร่วมกันทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองในตำบล

5.4 การมีส่วนร่วมและการเสี่ยสละของประชาชนในพื้นที่ทั้งด้านแรงงานและความเข้าใจ ความอดทนร่วมกันในการแก้ปัญหาและสร้างสรรค์งานกลุ่ม

5.5 องค์การบริหารส่วนตำบลทำคือมีการพัฒนากระบวนการบริหารงานตามหลักความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน มีกระบวนการสร้างความเข้าใจและความเชื่อมั่นต่อประชาชน เช่น การลงพื้นที่เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การสร้างเครือข่ายความร่วมมือในพื้นที่ การให้บริการและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

5.6 องค์การบริหารส่วนตำบลทำคือมีกระบวนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เช่น คิดป้ายประกาศ การจัดทำเอกสารแผ่นพับและวารสารของ อบต. การจัดทำ Website ของหน่วยงาน มีกระบวนการตรวจสอบ โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการภาคประชาชนในการดำเนินการตรวจสอบการบริหารงานของ อบต. การให้ความรู้และการอบรมในระเบียบกฎหมายแก่ประชาชน ส่วนการตรวจสอบโดยฝ่ายสภาท้องถิ่น มีการเปิดโอกาสให้สภาท้องถิ่นในการตรวจสอบการทำงานของ อบต. ได้หลายช่องทาง เช่น การตั้งกระทู้ถาม หรือการเปิดอภิปรายผู้บริหารท้องถิ่น และมีวิธีการเชิญภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมสภาท้องถิ่นอีกด้วย

5.7 องค์การบริหารส่วนตำบลทำคือมีกระบวนการจัดทำประชาคม โดยมีการรวมกลุ่มกันเพื่อแก้ไขปัญหาของตำบล และการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการทำงาน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลทำคืออำเภอเมือง จังหวัดนครพนมนั้น ผู้วิจัยได้นำงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลในแต่ละหลักคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักความโปร่งใส และหลักความมีส่วนร่วม มาใช้ประกอบการวิจัยจากบุคคลต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. งานวิจัยในประเทศ

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี (2550 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องตัวชี้วัด
 ธรรมนูญซึ่งมีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการคือ 1) เพื่อรวบรวมข้อมูล แนวทางปฏิบัติ และ
 ตัวชี้วัดธรรมนูญทั้งในประเทศไทยและทางต่างประเทศ 2) เพื่อจำแนกและจัดกลุ่มตัวชี้วัด
 ธรรมนูญและ 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางการสร้างตัวชี้วัดธรรมนูญ ผลการวิจัย พบว่า
 การใช้คำ "ธรรมนูญ" มีความหมายหลากหลาย เช่น ในที่ต่างประเทศใช้คำว่า Good
 Governance มีความหมายหลากหลายตามกลุ่มผู้ใช้ ซึ่งแบ่งออกได้ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มธรรมนูญ
 อำนาจนิยม กลุ่มธรรมนูญเสรีนิยม และกลุ่มธรรมนูญชุมชนนิยม แม้จะแตกต่างกันในส่วน
 ของกรอบความคิด แต่ทุกกลุ่มมีเป้าหมายตรงกันที่จะนำหลักธรรมนูญไปปรับใช้เพื่อ
 ประโยชน์ของการปฏิรูปเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการปกครอง ดังนั้น การเร่งรัดหาข้อมูล
 สำหรับกรอบความหมายของหลักธรรมนูญโดยผสมผสานแนวคิด เพื่อสร้างหลักการที่
 ชัดเจนและมีเอกภาพ ซึ่งจะเป็กรอบแม่บทในการสร้างตัวชี้วัดที่มีคุณภาพจึงเป็นเรื่องจำเป็น
 ส่วนการเรียนรู้การใช้ธรรมนูญจากต่างประเทศ และนำสาระที่เป็นข้อดีมาปรับใช้ ย่อมเป็น
 ประโยชน์ต่อการพัฒนาตัวชี้วัดธรรมนูญ แม้ในบางกรณีอาจมีข้อจำกัดเกี่ยวกับลักษณะบาง
 ประการของวัฒนธรรมไทยที่ไม่เอื้อต่อการส่งเสริมหลักธรรมนูญในสังคมไทย

สุวกิจ ศรีปีดถา (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยการปฏิบัติงานตามหลัก
 ธรรมนูญของสถาบันอุดมศึกษา : ศึกษาเฉพาะกรณีสถาบันราชภัฏมหาสารคาม ผลการวิจัย
 พบว่า สถาบันราชภัฏมหาสารคามมีค่าระดับการปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลาง กล่าวคือ มี
 ค่าระดับการปฏิบัติงานเป็นร้อยละ 66.182 กลุ่มตัวอย่างที่มีสภาพแตกต่างกันมีความเห็นเรื่อง
 ค่าระดับการปฏิบัติงานแตกต่างกัน เช่นเดียวกัน ข้อเสนอแนะในการพัฒนาการปฏิบัติงานของ
 สถาบันราชภัฏมหาสารคาม คือ ควรมีการทำงานโดยการมีส่วนร่วม มีความสามัคคี มี
 คุณธรรม ซื่อสัตย์ กระจายอำนาจอย่างเสมอภาค พัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพ และมีการ
 ประเมินผลงานที่เป็นระบบ ในการพัฒนาองค์ประกอบที่เป็นปัจจัยสำคัญของธรรมนูญใน
 สถาบันอุดมศึกษา ควรปรับปรุงการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ตามลำดับความจำเป็นจากมากไปหา
 น้อย ดังต่อไปนี้ ความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความมีอิสระ การมีส่วนร่วม ความมี
 ประสิทธิภาพ และความคล่องตัว

สุภัทรมาศ จริยเวชชวัฒนา (2547 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องการบริหารการจัดการ
 เทศบาลตามหลักธรรมนูญ : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลบ้านฉาง โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร
 ประกอบกับวิธีการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-depth interview) ผลการศึกษาพบว่า ในการ

บริหารการจัดการของเทศบาลตำบลบ้านฉางตาม หลักธรรมาภิบาลเทศบาลตำบลบ้านฉางได้ จัดทำโครงการตามนโยบายและเทศบัญญัติในด้านต่าง ๆ และรับฟังความคิดเห็นและ ข้อเสนอแนะจากประชาชนเพื่อหาจุดยืนและแนวทางร่วมกัน พบว่ายังประสบปัญหาในเรื่อง โครงสร้างพื้นฐานการทำงานในเทศบาลยังไม่เป็นระบบ โดยพนักงานส่วนหนึ่งยังคงยึดติดกับ ระบบงานแบบเก่า ไม่ยอมรับระเบียบกฎเกณฑ์ใหม่ ๆ ทางด้านกระบวนการนำหลักธรรมาภิ บาลมาใช้ในการบริหารเทศบาลตำบลบ้านฉาง พบว่าเทศบาลตำบลบ้านฉางมีความเสมอภาค และกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึง ไม่มีการเลือกปฏิบัติและได้จัดตั้งคณะกรรมการชุมชน ร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาและในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้าง กระบวนการต่าง ๆ ส่วนใหญ่มีความ เปิดเผยตรงไปตรงมา พบว่ามีปัญหาในเรื่องของคณะกรรมการชุมชนที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามา นั้นบางคนไม่เห็นแก่ประโยชน์ของชุมชน แต่เข้ามาเพื่อหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง

ดังนั้น จึงเสนอให้ผู้บริหารของเทศบาลเร่งปรับ โครงสร้างและระบบงานต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับการบริหารการจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ในด้านนิติธรรมที่ว่า การตรา กฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม การบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะ ทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และข้อบังคับ เหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการ ปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำนาจหรืออำนาจของตัวบุคคลและนำกฎระเบียบการ บริหารงานของเทศบาลมาบังคับใช้ให้เป็นมาตรฐานเพื่อ เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยตรงคำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นตัวอย่างแก่สังคมและ ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน

พรินทร์ เฟ็งสุวรรณ (2548 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องธรรมาภิบาลกับ ประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล : กรณีศึกษาเทศบาลในจังหวัดสงขลา การวิจัยมี วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล 3 องค์ประกอบ คือ หลักการ มีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส และหลักความรับผิดชอบ เพื่อศึกษาระดับประสิทธิภาพการ บริหารงานของเทศบาลด้าน โครงสร้างพื้นฐานด้านถนน ประปา ขยะ และตลาด และเพื่อศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล 3 องค์ประกอบกับ ประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล

ผลการวิจัยพบว่า การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลอยู่ในระดับปาน กลาง ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า ผู้บริหารเทศบาลยังให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของ ประชาชนทางการบริหารน้อย เช่น การเปิด โอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นหรือ เสนอแนะแนวทางในการบริหารงานหรือการแต่งตั้งประชาชนเป็นตัวแทนเพื่อเข้าร่วมเป็น

คณะกรรมการในการดำเนิน โดยที่เทศบาลได้ให้ความสำคัญในประเด็นของการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าการมีส่วนร่วมทางการบริหาร การบริหารงานแบบโปร่งใสอยู่ในระดับปานกลาง เทศบาลควรมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานและช่องทางในการสื่อสารให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารยังมีน้อย โดยเทศบาลนิยมใช้วิธีการสื่อสารด้วยวิธีปิดประกาศเสียงตามสาย ซึ่งวิธีการสื่อสารในลักษณะนี้ได้ผลน้อยในแง่การเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เพราะไม่เร่งเร้าความรู้สึกของการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งการประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชนก็ทำได้ไม่ทั่วถึง การบริหารงานแบบมีความรับผิดชอบอยู่ในระดับปานกลาง ผลจากการวิจัยพบว่า ช่องทางที่เอื้อต่อการสนับสนุนให้ประชาชนสามารถร้องเรียนหรือร้องทุกข์นั้นยังไม่ชัดเจน และไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนได้ว่าปัญหาที่ตัวเองร้องเรียนหรือร้องทุกข์จะได้รับการแก้ไขหรือไม่ ซึ่งชี้ให้เห็นได้ว่าเทศบาลไม่ได้ให้ความสำคัญหรือดูแลเอาใจใส่ต่อเรื่องนี้เท่าที่ควรสังเกตได้จากการที่เทศบาลไม่มีระบบการรับเรื่องราวร้องเรียนหรือร้องทุกข์จากประชาชนอย่างชัดเจน และไม่มีการวางกลไกหรือผู้รับผิดชอบต่อข้อร้องเรียนหรือร้องทุกข์ของประชาชน

นพพล สุรนักครินทร์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนคติของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่า การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนคติของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ในภาพรวมอยู่ในเชิงบวก เมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยด้านบุคคลพบว่าประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษาต่างกัน มีทัศนคติต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในอบต. ไม่แตกต่างกัน แต่ประชาชนที่มีรายได้ต่างกันมีทัศนคติต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในอบต. แตกต่างกัน และเมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยด้านขนาดของอบต.และการมีส่วนร่วมในการดำเนินการของอบต. พบว่าประชาชนมีทัศนคติต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในอบต.แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจในอบต. นั้น พบว่าประชาชนมีทัศนคติต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในอบต. ไม่แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านขนาดของอบต. ไม่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจในอบต. แต่ปัจจัยด้านขนาดของอบต. มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินการของอบต.

นันทพล พงศรววิสุทธิ์ (2548 : บทคัดย่อ) ทำการวิจัยเรื่อง บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า กลุ่มประชาชนมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานของ อบต. อยู่ใน

ระดับสูง และเห็นด้วยว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบ อบต. ส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตน เห็นด้วยว่าหลังจากมีการจัดตั้ง อบต. ส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาตำบล ส่งผลให้เกิดความโปร่งใสในการพัฒนาท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ส่วนคณะผู้บริหาร สมาชิกสภา พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลสันนาเม็ง เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิผลในการดำเนินงาน บทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบอยู่ในระดับความพึงพอใจสูงและได้มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. การบริหารงานใน อบต. ประชาชนในชุมชนมีความต้องการให้ผู้บริหารสนองตอบความต้องการของชุมชน รวมทั้งการใช้งบประมาณในการบริหารงานอย่างคุ้มค่ามากที่สุด

2. ควรส่งเสริมให้บุคลากร มีความร่วมมือและเคร่งครัดในกฎระเบียบ มีการปฏิบัติงานที่โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ ต้องมีการอบรมเพิ่มพูนประสิทธิภาพ มีการลงโทษแก่ผู้กระทำผิดและให้รางวัลกับข้าราชการที่ประพฤติดี

รัชนี้ย์ เก้ามิม (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาผลการบริหารงานตามหลักการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ผลการศึกษาพบว่า ผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร โดยรวมและเป็นรายหลัก 6 หลัก มาใช้อยู่ระดับปานกลาง โดยมีรายชื่อการนำมาใช้ในระดับปานกลางและค่อนข้างน้อย คือหลักคุณธรรม มีการติดตามประเมินผล โดยหน่วยงานเอง และหน่วยงานภายนอก การจัดให้มีหน่วยงานรับเรื่องราวร้องทุกข์และขั้นตอนการปฏิบัติต่อเรื่องร้องทุกข์ในระยะเวลาที่กำหนดชัดเจน และการจัดให้มีระบบยกย่องเชิดชูผู้ปฏิบัติงานที่มีคุณธรรมดีเด่น หลักความรับผิดชอบต่อ ได้แก่ มีการสร้างตัวชี้วัดในการประเมินเพื่อการพัฒนาการปฏิบัติงาน และหลักความคุ้มค่า มีการจ้างเหมาเอกชนให้ดำเนินการด้านการบำรุงรักษาความสะอาด ความปลอดภัย และยานพาหนะ ผู้ปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

นภาพร อติวานิชยพงศ์ (2548 : 12-42) ได้วิจัยเรื่องธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว อำเภอเมธิม จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า การที่ อบต. คอนแก้ว ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล มาจากการใช้หลักการทำงานอย่างมีส่วนร่วม มีการวางแผนงานเพื่อให้เกิดความยั่งยืนของกิจกรรมและให้สมาชิกในชุมชนได้รับประโยชน์อย่างมากที่สุด การบริหารจัดการโดยหลักธรรมาภิบาลดังกล่าวมีเงื่อนไขที่สนับสนุนให้ อบต. ประสบความสำเร็จหลายประการ คือ การที่องค์กรภายในชุมชนเองมีความเป็นธรรมาภิบาล มีวิสัยทัศน์ในการทำงานพัฒนาชุมชน

ซึ่งนับว่าทันท่วงทีของสังคมของชุมชนคนแก่ ที่ทำให้ อบต. ได้รับแรงสนับสนุนจากองค์กรชุมชน เป็นสะพานเชื่อมไปสู่การระดมความร่วมมือจากชุมชนได้กว้างขวาง นอกจากนี้การที่ อบต. มี ข้อเค้นในเรื่องของการทำงานด้วยความโปร่งใสปราศจากมลพิษในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันได้ ช่วยเสริมสร้างศรัทธาและความมั่นใจของสมาชิกในชุมชนที่จะเข้าร่วมกิจกรรมของอบต. ด้วย ความเต็มใจความสำเร็จของการทำงานดังกล่าวเกิดขึ้นได้จากการมีทีมงานที่เข้มแข็งและมี อุดมการณ์ในการทำงานไปในแนวทางเดียวกัน จึงไม่เกิดความขัดแย้งในการกำหนดนโยบาย และการปฏิบัติงานของ อบต.

เสกสรรค์ นิสัยกล้า (2550 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องการนำนโยบายหลักการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ธรรมาภิบาล) ไปปฏิบัติ : กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร ผลการวิจัย พบว่า เพื่อให้การนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ควร มีการสร้างความเข้าใจนโยบายให้ทั่วถึงผู้บริหารและผู้บังคับบัญชาทุกระดับ ต้องให้ ความสำคัญและนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ต้องทำตัวเป็นแบบอย่าง และปัจจัยที่แต่ละ องค์กรต้องให้ความสำคัญตามมาคือ ปัจจัยด้านการจัดหา ส่งเสริมควบคุมประเมินผลและการ ให้คุณให้โทษบุคลากร ปัจจัยด้านสมรรถนะและลักษณะองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และ ปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน หากองค์กรใดสามารถบริหารปัจจัยทั้งสี่ นี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความสำเร็จของการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไป ปฏิบัติก็จะสูงตามไปด้วย สำหรับกรุงเทพมหานครควรจัดทำระเบียบการบริหารราชการว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของกรุงเทพมหานคร โดย ความเห็นชอบของ สภากรุงเทพมหานคร

จตุพร ผ่องสุข (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์กรบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง อำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาปรากฏ ว่า ประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง เห็นว่าองค์กรบริหารส่วนตำบล โคกสว่างมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับปานกลาง โดยประชาชนที่มีรายได้ แตกต่างกันมีความเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรบริหารส่วนตำบล โคกสว่างแตกต่างกัน

อภิชาติ โชติชัชวาลกุล (2551 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องหลักธรรมาภิบาลกับการ บริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาเขตอำเภอหนองหญ้าไซ จังหวัด สุพรรณบุรี ผลการวิจัยครั้งนี้พบว่า ความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลกับการบริหารงาน ขององค์กรบริหารส่วนตำบลทั้ง 6 ด้านอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนปัญหาและแนวทางในการ

ทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า จะต้องมีการทำงานแบบโปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อน้ำที่และมีความยุติธรรม มีการวางแผนการทำงานร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องเข้าถึงประชาชนอย่างแท้จริง ควรให้ความสำคัญกับประชาชนทุกคนไม่แบ่งแยกการทำงานเป็นพรรคพวก และต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามาตรวจสอบการทำงานได้โดยจะต้องมีการวางแผนการทำงานร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาชน มีการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการภายในองค์การบริหารส่วนตำบลมากขึ้น

2. งานวิจัยต่างประเทศ

คลาร์ค (Clarke. 2002 : 2869) ได้ทำการวิจัย การใช้หลักธรรมาภิบาลในการกระจายอำนาจการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยในประเทศกาน่า พบว่า ในประเทศที่ด้อยพัฒนา การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยได้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น โดยประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ทำให้เกิดกลยุทธ์การพัฒนาที่จริงจัง มีการปรับตัวในการปฏิบัติต่าง ๆ ของท้องถิ่น โดยใช้หลักธรรมาภิบาลให้เหมาะสมกับท้องถิ่น การใช้หลักธรรมาภิบาลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น แต่ก็ยังมีปัญหาอยู่จากการที่ยังคงมีการถือพรรคถือพวกพ้อง

มอร์เรน (Morren. 2002 : 1152) ได้ศึกษาการรวมเอาแนวคิดประชาสังคมมาอภิปราย ซึ่งได้ถูกหยิบยกมาเป็นคำถามสำคัญหลายประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนาและประชาธิปไตย การนิยามคำว่าประชาสังคมจะสะท้อนแนวคิดของเราว่า เราคาดหวังว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นที่ไหน และประชาธิปไตยจึงควรต้องแบ่งแยก กำหนดแน่ชัดระหว่างภาครัฐกับเอกชนมากน้อยเพียงใด สังคมและรัฐควรมีโครงสร้างอย่างไร เพื่อที่จะปกป้องสิทธิเสรีภาพอันเป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตย และแนวคิดประชาสังคมสามารถถ่ายทอดไปไม่เฉพาะแค่พื้นที่หนึ่งและรัฐหนึ่งไปสู่ที่อื่นได้หรือไม่ การปกครองและประชาธิปไตยซึ่งอยู่เบื้องหลังแนวคิด สามารถที่จะนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้ทฤษฎีการพัฒนาและปฏิบัติได้เพียงใดการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้สำรวจถึงวิธีการเข้าถึงหลักธรรมาภิบาล และแสดงถึงสังคมที่เป็นตัวอย่างในการเข้าถึงแนวคิดประชาสังคมที่ถูกใช้โดย CIDA และธนาคารโลก

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยทั้งหมดนั้น เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการศึกษาหลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงการศึกษาธรรมาภิบาลในการบริหารงานของนายกเทศมนตรี นายกองค์การ

บริหารส่วนตำบล และ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยพบว่า ระดับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 6 หลัก โดยภาพรวมส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง และมีการนำปัจจัย ด้านเพศอายุ ระดับการศึกษา สถานภาพ รายได้ ตำแหน่ง และระยะเวลาปฏิบัติงาน มาใช้เปรียบเทียบเพื่อหาคำตอบว่าสิ่งเหล่านี้จะมีผลต่อการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ ดังนั้น งานวิจัยทั้งหมดนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลที่คือ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

กรอบแนวคิดการวิจัย

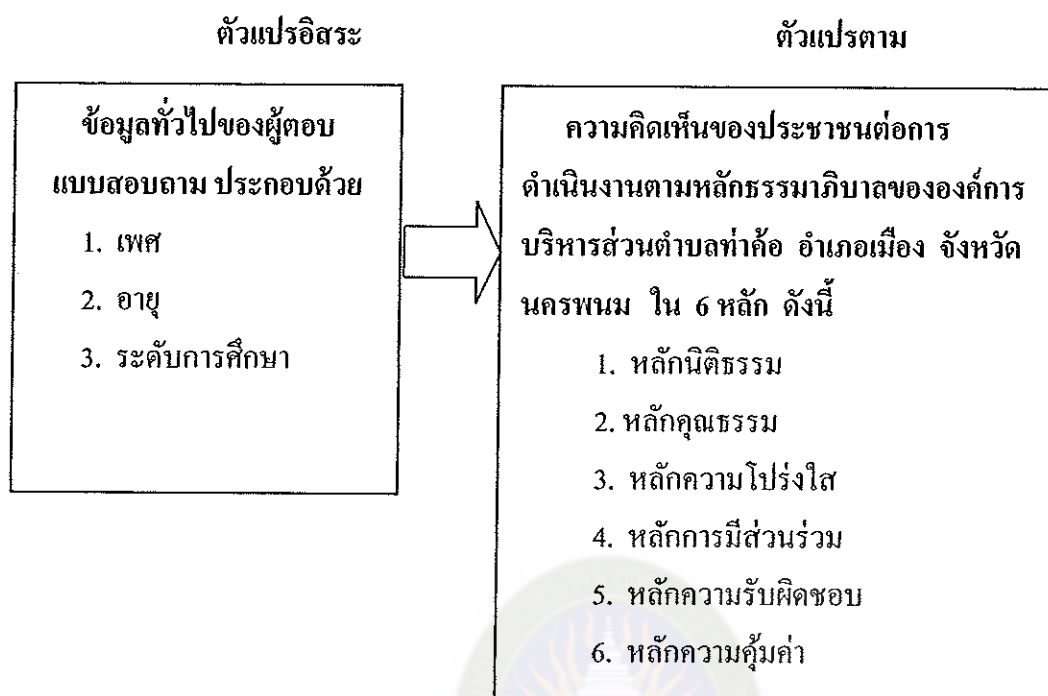
การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลที่คือ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม โดยมีกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

1. ตัวแปรอิสระ (Independent Variable) ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกเป็น

- 1.1 เพศ
- 1.2 อายุ
- 1.3 ระดับการศึกษา

2. ตัวแปรตาม (Dependent Variables) ได้แก่ ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลที่คือ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ใน 6 หลัก ได้แก่

- 2.1 หลักนิติธรรม
- 2.2 หลักคุณธรรม
- 2.3 หลักความโปร่งใส
- 2.4 หลักการมีส่วนร่วม
- 2.5 หลักความรับผิดชอบ
- 2.6 หลักความคุ้มค่า



แผนภาพที่ 4 กรอบแนวคิดการวิจัย