

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัย เรื่อง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารงานวิจัย แนวคิดและทฤษฎี ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล (Good Governance)
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนตำบล
3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น
4. บริบทเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดการวิจัย

### แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วยธรรมาภิบาล เป็นแนวคิดหนึ่งในกระแสสังคมการเมืองระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยมีผู้ตีความหมายความเป็นนามธรรมของแนวคิดนี้ หลายกลุ่มหลายฝ่ายด้วยกัน นำมาสู่การเสนอมุมมอง หรือการนำมาปฏิบัติที่แตกต่างกันออกไป เพื่อทำความเข้าใจในแนวคิดนี้ให้มากยิ่งขึ้น ในที่นี้จึงขอนำเสนอที่มา คำนิยามสาระสำคัญของประกอบ และตัวชี้วัดของธรรมาภิบาล ตลอดจนปัจจัยที่ส่งผลต่อหลักธรรมาภิบาลซึ่งมีดังต่อไปนี้

#### 1. ที่มาของธรรมาภิบาล

แนวคิดธรรมาภิบาล ได้เริ่มมีการใช้ในรายงานธนาคารโลก เมื่อปี ค.ศ. 1989 ซึ่งนำมาใช้ในการกำหนดนโยบายการให้กู้เงินกับประเทศในซีกโลกใต้ เพื่อแก้ปัญหาเรื่องความไร้ประสิทธิภาพ และการคอร์รัปชันของรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศในแถบละตินอเมริกา และแอฟริกาที่มีปัญหาในการบริหารงานจนทำให้เกิดปัญหา เนื่องจากกู้เงินธนาคารโลกไปแล้วไม่สามารถหาเงินมาชำระคืนได้ ต่อมาได้มีองค์กรระหว่างประเทศ

อื่นๆ เช่น IMF, UNDP นำมาใช้ในการอธิบายเช่นกัน โดยองค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ได้นำแนวคิดดังกล่าวไปวิเคราะห์และอธิบายรายละเอียดไว้ในเอกสารนโยบายเรื่อง Governance for Sustainable Human Development สามารถสรุปว่าการที่สังคมมีกลไก ประชากรที่ดีก็จะเป็นกลไกในการสร้างความสมดุลระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ของสังคมให้ ดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข และสังคมมีเสถียรภาพ (UNDP. 1997 : 81)

สำหรับในประเทศไทยคำว่า ธรรมาภิบาล เริ่มใช้กันแพร่หลายภายหลังวิกฤติ เศรษฐกิจ ปี พ.ศ. 2540 และหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กล่าวคือ ก่อนหน้านั้นคนไทยเราไม่เคยได้ยินหรือแม้กระทั่งรู้จักคำว่า ธรรมาภิบาล หรือ ภาษาอังกฤษเรียกว่า Good Governance เลย จนกระทั่งเกิดสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ “พองสบู่แตก” ในปี พ.ศ. 2540 โดยคำนี้มีใช้เป็นการคิดขึ้นมาได้เองในหมู่คนไทย หรือจากบรรดาผู้บริหาร ระดับสูงทั้งหลายในเมืองไทยแต่เป็นการบัญญัติและระบุจากสถาบันการเงินในต่างประเทศ โดยเฉพาะสถาบันการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF ที่มุ่งเน้นย้ำความหมาย และหลักการ สำคัญว่า “ประเทศไทยจะรอดพ้นจากวิกฤติเศรษฐกิจได้ และไม่หวนกลับไปสู่วิกฤติรอบสอง จะต้องเป็นสังคมธรรมาภิบาล” (แสงแดด. 2545 : 9)

หลังจากนั้นในวันเสาร์ที่ 9 สิงหาคม 2540 คณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ทำจดหมายเปิดผนึกถึงรัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ขึ้น “ข้อเสนอว่าด้วยธรรมรัฐ” เรียกร้องให้รัฐบาล คำนึงถึงคนยากจนที่จะได้รับผลกระทบจาก วิกฤติเศรษฐกิจรุนแรงที่สุด เรียกร้องถึงความรับผิดชอบของรัฐบาลที่บริหารงานผิดพลาด และ เรียกร้องให้รัฐสภาลงมติ รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างขึ้น (ชัยวัฒน์ สลาอาพันธ์. 2540 : 3) กล่าวคือ ในขณะนั้นประเทศไทยได้อยู่ในขั้นวิกฤติประเทศมีหนี้สิน มาก โดยได้มีการกู้เงิน จำนวน 17.2 ล้านคอนดาร์สหรัฐ จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ทำให้บรรยากาศภายในประเทศทุกภาคส่วนได้รับความเดือดร้อนทั่วหน้ากัน เกิดข้อ ขัดแย้งทั้งระหว่างประชาชนกลุ่มต่างกัน และระหว่างประชาชนกลุ่มต่างๆ กับภาครัฐ ทำให้มี การยุบสภาเกิดขึ้น ขณะเดียวกันภาคประชาชนได้พยายามร่างกฎหมายรัฐบาลฉบับประชาชน ขึ้นใหม่ ซึ่งต่อมาได้รับการยกร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญบังคับใช้เป็นกฎหมายสูงสุดในการ ปกครองประเทศช่วงเดือนตุลาคม ปี 2540 ทำให้สร้างความหวังกับประชาชนเป็นอย่างยิ่งว่าจะ เอื้อประโยชน์ให้กับทุกคนอย่างทั่วถึงกัน และเริ่มมีกระแสการให้ความสำคัญกับภาคประชาชน เพิ่มมากขึ้น

ภายหลังการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และได้มีการจัดตั้งรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ในเดือนพฤศจิกายน 2540 เพื่อสร้างความไว้วางใจให้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ รัฐบาลไทยให้คำมั่นว่าจะต้องสร้าง ธรรมาภิบาล ขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐและหลังการบริหารงานของรัฐบาลของรัฐบาลชวนได้สามเดือน ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 2) อาจารย์ประจำคณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก็ได้เปิดเผยแถลงข่าวเมื่อ วันที่ 8 มกราคม 2541 เรียกร้องให้รัฐบาลชวน สร้าง “ธรรมรัฐแห่งชาติ” หรือ Good Governance โดยการระดมสมองผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำสถาบันหลัก และเครือข่ายสังคมมาร่วมกันแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจไทย เรียกร้องให้รัฐบาลแสดงเจตจำนงที่มุ่งมั่นว่าจะปฏิรูปสังคม และวัฒนธรรมของสังคมไทยโดยใช้สโลแกนว่า “ปี 2541 สร้างวิญญูณไทย ปลัดดันจิตใจสากล” และแนวคิดนี้ก็ได้รับการตอบรับจากรัฐบาล โดยตอนหนึ่ง นายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย ได้กล่าวในโครงการธรรมรัฐแห่งชาติฟอรัม หัวข้อเรื่องธรรมรัฐกับกระบวนการประชาธิปไตยว่า “IMF กำหนดให้เราต้องมีธรรมาภิบาล ซึ่งเราก็ต้องยอมรับเพราะความเสียหายที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งมาจากการจัดการที่ไม่ดีของประเทศ” แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยและกองทุนการเงินระหว่างประเทศเชื่อว่าวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น เป็นผลส่วนหนึ่งมาจากการบริหารจัดการที่ไม่ดี

ถ้าพิจารณาการปกครองของไทยที่ผ่านมาอันก็มีแนวคิดที่สนับสนุนให้เกิดการปกครองที่ดีเช่นกันคือ หลักทศพิธราชธรรม ซึ่งเป็นหลักในคำสอนของพระพุทธศาสนาโดยพระมหากษัตริย์ของไทยได้ใช้หลักนี้ในการปกครองมายาวนาน แต่หลังจากถูกยึดอำนาจจากทหารหลายๆ ครั้ง หรือจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยที่อำนาจเป็นของปวงชน ไม่ได้มีการนำหลักนี้มาใช้ในหมู่ผู้นำรุ่นหลังๆ มากนัก จนทำให้ขาดการตระหนักในหลักการปกครองที่ดี จนเมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ประกอบกับแรงกดดันจากภายนอกประเทศ จึงเริ่มหันมาสนใจในเรื่องการปกครองที่ดีมากขึ้น

อย่างไรก็ตามความสำคัญและการตระหนักถึง ธรรมาภิบาล ย็นระยะอยู่ในกระแสสังคม ไทยประมาณ 2 – 3 ปี หรือจาก พ.ศ. 2540 - 2543 กระแสเริ่มแผ่เวลาดงเงินเกือบถูกลืมไปใน ที่สุด จนกระทั่ง เมื่อไม่นานมานี้ก็มีการบัญญัติคำศัพท์ใหม่ขึ้นมาอีก คือ บรรษัทภิบาลที่มุ่งเน้นให้การบริการจัดการในบริษัทนั้นมีความโปร่งใสถูกต้อง ตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบต่อองค์กรและสังคม เพื่อความอยู่รอดของบริษัทและสามารถพัฒนาได้ในที่สุด เพราะฉะนั้นถ้าไม่มีบรรษัทภิบาลองค์กรจะ ไปไม่รอดแน่ จะเห็นได้ว่าเริ่มกลับมาตื่นตัวกับกระแสนี้อีกครั้งหนึ่ง

ปัจจุบันแนวคิดนี้จึงได้มีการนำมาใช้กับหลายหน่วยงานในสังคม เช่น ภาครัฐ, ภาคเอกชน โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐทุกระดับได้นำแนวคิดธรรมาภิบาล มาใช้ในหน่วยงาน เช่น ได้มีการกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2542 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2542 ประกอบด้วยหลักดังนี้ หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรมหลัก คุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมและหลักความคุ้มค่า โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งกำหนดแผนโครงการ เพื่อปรับปรุงในความรับผิดชอบต่อสังคมกับหลัก ธรรมาภิบาล และ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำแนวคิดนี้มาใช้ในการส่งเสริม การปกครองในองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยตาม พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารการปกครองบ้านเมืองที่ดี 2546

สรุปธรรมาภิบาลมีที่มา 2 ประการ ได้แก่

1.1 จากอุดมการณ์ของนักวิชาการทั้งในอดีต และปัจจุบัน ที่พยายามคิดหา รูปแบบการปกครองที่ดีที่มีหลักการใหม่ๆ ขึ้นมาเสริม หรือเปลี่ยนแปลงหลักการเดิม

1.2 จากข้อเสนอขององค์กรระหว่างประเทศ ได้แก่ World Bank หรือ IMF (กองทุนระหว่างประเทศ) เป็นองค์กรที่ให้ความสำคัญต่อธรรมาภิบาลมากที่สุด เพราะเห็นว่า หลักธรรมาภิบาลจะช่วยส่งเสริมมาตรการในการควบคุมประเทศที่กู้ยืมเงิน ได้ดียิ่งขึ้น

## 2. คำนิยามของธรรมาภิบาล

คำว่า Good Governance หรือการปกครองที่ดี หรือ ธรรมาภิบาล ได้เพิ่งปรากฏ และมีการใช้ในวงวิชาการในช่วงต้นทศวรรษ 1990 นี้เอง ส่วนคำว่า Governance นั้นปรากฏอยู่ในพจนานุกรมและมีผู้ใช้นานแล้ว โดยมีความหมาย ดังนี้ Governance means (1) the act. Process or power of governing; government (2) the state of being governed ซึ่งหากจะแปล ตรงๆ ก็หมายถึง การกระทำ กระบวนการ หรืออำนาจในการบริหารการปกครอง อาจจะ หมายถึง รัฐบาลและระบบราชการ แต่เดิมมีความหมายเช่นเดียวกับ Government หรือ รัฐบาล แต่ในระยะไม่กี่ปีมานี้ คำว่า Governance ใช้ในความหมายที่ต่างไปจากเดิม คือ Government บ่งถึงอำนาจในการตัดสินใจ และบังคับให้เป็นไปตามนั้น ส่วนใหญ่ใช้ในระดับประเทศ ส่วนธรรมาภิบาลมีความหมายกว้างกว่า และใช้ในระดับอื่นๆ นอกจากระดับประเทศก็ได้ ใช้ในสภาพที่ภาคเอกชนและภาคมหาชนมีบทบาทมากขึ้น มาร่วมงานกับภาครัฐ โดยเน้นกลไก หรือกระบวนการมากกว่ารูปแบบ และลดการใช้อำนาจ ไปเน้นปฏิสัมพันธ์ ตลอดจนใช้ใน สภาพที่มีองค์การอิสระปกครองตนเอง เป็นกลไกสำคัญเพิ่มขึ้น

ธรรมาภิบาลจึงมุ่งให้เกิดรัฐ หรือองค์กรที่มีระเบียบสังคม และมีการทำงานร่วมกันทำงาน (Stoker. 1998 : 17 – 18) อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่าแนวคิดเรื่อง ธรรมาภิบาลได้เป็นที่สนใจขององค์กรและบุคคลต่างๆ เป็นอย่างมาก จึงมีการนิยาม คำว่า ธรรมาภิบาล แตกต่างกันไป ดังนี้

ในรายงานของธนาคาร โลกว่าด้วยเรื่องของการจัดการปกครองและการบริหารกับการพัฒนาในปี 1992 ได้นิยามความหมายของ Governance คือ แนวทางการใช้อำนาจเพื่อการบริหารทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อจุดมุ่งหมายทางด้านการพัฒนา โดยในทัศนะของธนาคาร โลก ธรรมาภิบาล คือ การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง ด้วยการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ระบบที่ยุติธรรม และกระบวนการทางกฎหมายที่เป็นอิสระ เพื่อให้การดำเนินการต่างๆ เป็นไปตามสัญญา มีฝ่ายบริหารที่โปร่งใส มีระบบราชการที่เคารพสิทธิของพลเมือง มีฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความรับผิดชอบ และมีสื่อมวลชนที่เป็นเสรี (Corkery. 1999 : 9)

สำหรับนักวิชาการของไทย ได้ให้ความหมายและบัญญัติคำ ศัพท์คำ ว่า Good Governance ที่แตกต่างกันไป เช่น คณะกรรมการบัญญัติศัพท์รัฐศาสตร์ของราชบัณฑิตยสถาน ได้บัญญัติไว้ว่า “วิธีการปกครองที่ดี” แต่ทางผู้แทนราษฎรได้ใช้คำว่า “ธรรมรัฐ” ซึ่งไม่ตรงกับ ความหมายในภาษาอังกฤษ เพราะธรรมรัฐ แปลว่า “รัฐที่มีธรรม” ทางคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (อ.กพ.) ก็ได้บัญญัติศัพท์ใหม่ว่า “สุประศาสนการ” แต่ทางราชบัณฑิตยสถานก็ยังไม่เห็นด้วย อย่างไรก็ตามการให้ความหมายและการเรียกใช้ของธรรมาภิบาลสามารถแบ่งกลุ่มใหญ่ๆ ได้ดังนี้ คือ

## 2.1 ผู้ที่ใช้คำว่า “ธรรมรัฐ” แทน ธรรมาภิบาล

ผู้ที่ใช้คำว่าธรรมรัฐ แทนคำว่า ธรรมาภิบาลก็มีนักวิชาการหลายท่านด้วยกัน เช่น

ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 17) ใช้ธรรมาภิบาลว่า “ธรรมรัฐ” เช่นเดียวกันโดยให้ความหมายว่า เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ สังคม เอกชน และประชาชนที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (2540 : 3) กล่าวว่าธรรมรัฐ หมายถึง การบริหารกิจการของบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิของผู้อื่น พลเมืองอย่างเสมอกัน มีระบบตัวแทนประชาชนที่สะท้อนความคิดของผู้คนสามัญเป็นอาภรณ์ระดับตนไม่ถูกรับประชาชนด้วยการ



เอาความเท็จมาให้ และมีอารยะพอที่จะแสดงความรับผิดชอบหากบริหารงานผิดพลาดหรือไร้ประสิทธิภาพ

ประเวศ วะสี (2547 : 63) ให้ความหมายของธรรมรัฐ หมายถึงการที่ประเทศมีพลังขับเคลื่อนที่ถูกต้องเป็นธรรม โดยการลัทธอทางสังคมเพื่อสร้างพลังงานทางสังคม (Social Energy) เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติก่อให้เกิดธรรมรัฐแห่งชาติขึ้น

ลิขิต ชีรเวคิน (2541 : 6) ได้กล่าวว่า ธรรมรัฐ ความหมายอย่างตรงตัว คือ การปกครองที่มีธรรมะ หรือความถูกต้องเป็นหลัก แต่ถ้ามองลึกๆ แล้วก็น่าจะหมายถึง กระบวนการปกครองบริหารที่อาศัยปรัชญาหลักการที่ถูกต้อง เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อสังคม และประเทศชาติ มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาของสังคม และนำมาซึ่งความเจริญในด้านต่างๆ

เกษียร เตชะพีระ (2548 : 6) ให้คำนิยามธรรมาภิบาล คือ อำนาจหรือสิทธิอำนาจในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจ-สังคมของประเทศ ไม่จำกัดเฉพาะภาครัฐ แต่เกิดจากการเจรจาต่อรองหลายฝ่ายในสังคมทั้งฝ่ายที่สังกัดภาครัฐและภาคเอกชน นอกจากนี้ เกษียร ได้เห็นว่าธรรมาภิบาลแตกออกเป็นธรรมรัฐ 5 ฉบับ ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 สำนักความคิดทางการเมืองด้านธรรมรัฐ ของเกษียร เตชะพีระ

1. ธรรมรัฐฉบับทำให้รัฐอารยะ	2. ธรรมรัฐฉบับฉันทามติแห่งชาติ	3. ธรรมรัฐฉบับอำนาจนิยม	4. ธรรมรัฐฉบับเสรีนิยม	5. ธรรมรัฐฉบับชุมชนนิยม
ใช้ธรรมะมากำกับควบคุมให้รัฐมีวินัยเปิดช่องให้ประชาชนอารยะจัดขึ้นได้โดยความชอบธรรม	ไตรภาคีเพื่อการปฏิรูปตัวเองของรัฐ ธุรกิจสังคม เพื่อการบริหารรัฐกิจที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม	รัฐประสิทธิประสาทธรรมะให้ประชาชนจากบนลงล่าง	มุ่งหมายการจัดการประสิทธิภาพและผลงาน+ปลอดการเมือง	ถักทอสายใยสังคม ก่อเกิดพลังงานสังคม ผลักดันธรรมรัฐแห่งชาติ สร้างสังคมสันติ ประชาธรรม
โดยชัยวัฒน์ สถาอานันท์ กับคณะ (ชุมชนวิชาการ)	โดยธีรยุทธ บุญมี (ปัญญาชน สาธารณะพหุนิยม)	โดยพลเอก บุญศักดิ์ กำนแหงดุทธิรงค์ (เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติสมัยนั้น)	โดยนายอนันต์ ปิ่นยารชุน (อดีต นายกรัฐมนตรี)	โดยหมอบประเวศ วะสี (นักคิด ขบวนการเอ็นจีโอ)

จากการแบ่งกลุ่มสำนักความคิดทางการเมืองด้านรัฐธรรมนูญในตารางที่ 1 ทำให้เห็นว่า เป้าหมายรัฐธรรมนูญของแต่ละกลุ่มนั้นแตกต่างกันออกไป มีทั้งให้รัฐเป็นผู้นำ ให้ชุมชนเป็นผู้นำ และให้ทุกฝ่ายร่วมกันปฏิบัติ อย่างไรก็ตามสามารถพิจารณาธรรมาภิบาลได้ทั้งในฐานะที่เป็น วิธีการและในฐานะที่เป็นเป้าหมายในตัวของมันเอง โดยมีเงื่อนไขคือ ธรรมาภิบาลจะเป็น วิธีการก็ต่อเมื่อนำไปเป็นเครื่องมือในการสร้างกฎเกณฑ์เป็นธรรมออกมา และจะเป็นเป้าหมาย ในตัวเองก็ต่อเมื่อสามารถบรรลุองค์ประกอบสำคัญทั้งหมด ซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นธรรมาภิบาล ก็จะทำให้เกิดการปกครองที่ดี

## 2.2 ผู้ที่ใช้คำว่า “การบริหารจัดการที่ดี” แทน Good Governance

ยุค ศรีอาริยะ (2546 : 42) กล่าวว่า คำว่า รัฐธรรมนูญ มีความหมายไม่ตรงกับ ความหมายของ Good Governance นัก เพราะ Good Governance น่าจะหมายถึงระบบในการ บริหารและการจัดการที่ดีมากกว่าจะหมายถึง การสร้างรัฐที่ดีงาม และถ้าหากใช้คำไทยว่า รัฐธรรมนูญ ภาษาอังกฤษก็น่าจะเป็นว่า Good State ไม่ใช่ Good Governance

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้ใช้คำว่า วิธีการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดี แทน Good Governance และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้ให้ความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหาร ราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2546 : 21)

- 2.2.1 เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- 2.2.2 เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- 2.2.3 มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- 2.2.4 ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- 2.2.5 มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- 2.2.6 ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนอง ความต้องการ
- 2.2.7 มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

## 2.3 ผู้ที่ใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” แทน Good Governance

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 17) ได้เลือกใช้คำว่าธรรมาภิบาล โดยให้ เหตุผล 2 ประการ คือ

1. รากศัพท์ของคำว่า ธรรมาภิบาล มาจากคำว่า ธรรม และอภิบาล ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายของ ธรรม ว่าหมายถึง คุณความดีความถูกต้อง และ อภิบาล ว่าหมายถึง บำรุงรักษา ปกครอง ซึ่งตรงกับรากศัพท์ ภาษาอังกฤษ

2. ธรรมาภิบาล ใช้ได้ในความหมายอย่างกว้าง ซึ่งรวมทั้งการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรธุรกิจเอกชน (Good Corporate Governance) และการปกครองที่ดีของภาครัฐ

ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ (2545 : 42-43) ได้ให้นิยามว่า ธรรมาภิบาล คือ การมีส่วนร่วม คือ ความโปร่งใสตรวจสอบได้ การมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน เพื่อให้หลักประกันว่าการดำเนินนโยบายทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจอยู่บนจันทานุมัติอย่างกว้างขวางของสังคม และให้ความมั่นใจว่า เสียงของคนยากจน และคนด้อยโอกาสจะเป็นที่รับฟังในกระบวนการกำหนด และดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร

ประมวล รุจนเสรี (2542 : 48) ได้นิยามความหมายของธรรมาภิบาลว่า คือ การปรับวิธีคิด วิธีการบริหารราชการของประเทศไทยเสียใหม่ทั้งระบบ โดยการกำหนดเจตนารมณ์ของแผ่นดินขึ้นมา เพื่อทุกคนทุกฝ่ายในประเทศจะร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันจัดการ ร่วมกันรับผิดชอบ แก้ปัญหาพัฒนานำแผ่นดินไปสู่ความมั่นคง ความสงบสันติสุข มีการพัฒนาที่ยั่งยืนและก้าวไกล

สรุปจากคำนิยามข้างต้นของนักคิดหรือขององค์กรต่างๆ สามารถสรุปคำว่า Good Governance หรือ ธรรมรัฐ หรือ การบริหารจัดการที่ดี หรือ ธรรมาภิบาล ได้ 2 แบบ คือ

1. ความหมายแบบสากลอย่างกว้างๆ หมายถึง ระบบ และกระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ฝ่ายต่างๆ เพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข

2. ความหมายอย่างแคบ คือ การสร้างเงื่อนไข หรือการกำหนดกฎกติกาต่างๆ หรือ ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาอันเนื่องมาจากการปกครองที่ไม่มีประสิทธิภาพ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจ ปฏิบัติ และติดตามผลของหน่วยการปกครองนั้นๆ



### 3. องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานข้าราชการพลเรือนเป็นผลมาจากการประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2542 ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ ได้แก่ (กัลยา เนติประวัติ. 2544 : 11 - 13)

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายถูกต้อง เป็นธรรม การกำหนด กฎกติกา และการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึง สิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิกในระดับองค์กร หมายถึง กฎ กติกา ที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การมาทำงาน หรือเข้าประชุมให้ตรงเวลา การให้บริการประชาชนให้เสมอกัน รวมถึง ข้อตกลงในการสับเปลี่ยนหน้าที่กันในกลุ่มองค์กร

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ ในระดับองค์กร หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพให้ความยุติธรรมกับประชาชนอย่างเท่าเทียมกันรวมทั้งจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการคือ มีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงาน ต่อประชาชนและสังคม

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กร ทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน ในระดับ องค์กร หมายถึง ประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่องาน และสามารถตรวจสอบการทำงานได้และ ภายในองค์กรต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจการบริหารงาน เงิน คน มีการสื่อสารที่ดี ภายในด้วย

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และ เสนอ ความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติหรืออื่นๆ ในระดับองค์กร หมายถึง การวางระบบการรับฟังความคิดเห็น และการรับ เรื่องราวร้องทุกข์ที่จะให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วม และขณะเดียวกัน ภายในองค์กรเองจะต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการ บริหารงานภายในด้วย

5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตนในระดับองค์กร หมายถึง การกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐใหม่ มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับล่าง เพื่อให้ความรับผิดชอบในทุกระดับมีความชัดเจน และมีรายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จรองรับให้ประชาชนรับผิดชอบ

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่าง คุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืนในระดับองค์กร หมายถึง ผู้บริหารต้องทบทวนงานในความรับผิดชอบทั้งหมด เพื่อพิจารณาถ่ายโอนงานที่ ภาครัฐกิจ เอกชน หรือภาคประชาชนทำได้ และมีประสิทธิภาพ สูงกว่าออกไป เลื่อนนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้ และพัฒนาความสามารถเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

สำหรับการทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มาทำการศึกษา เนื่องจากการตีความหมายของธรรมาภิบาลที่มีความแตกต่างกัน ออกไป นำมาสู่การเสนอองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่มีความหลากหลาย อย่างไรก็ตามใน องค์ประกอบที่นักวิชาการแต่ละคนได้เสนอนั้นก็สามารถหาองค์ประกอบร่วม หรือสามารถหา หลักสากลของธรรมาภิบาลได้ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล สามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีได้
2. หลักคุณธรรม หมายถึง เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม มีความซื่อสัตย์ จริงใจขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต
3. หลักความโปร่งใส หมายถึง กระบวนการทำงาน ที่มีความเปิดเผย ตรงไปตรงมาข้อมูลต่างๆ ตรวจสอบได้ตรงกับความเป็นจริงของข้อมูลนั้นๆ ได้
4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในการคิด ตัดสินใจ ปฏิบัติ และติดตามผล ในกิจกรรมที่มีผลกระทบ ต่อวิถีชีวิตของตน

5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจในปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและ กระตือรือร้นในการแก้ปัญหาและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มี จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

#### 4. ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล

สำหรับตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ถ้าพิจารณาจากของธนาคารโลก จะวัดจากเสรีภาพ (Voice) และการตรวจสอบ (Accountability) เสถียรภาพทางการเมือง (Political Stability) ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness) คุณภาพการปรับตัว (Regulatory Quality) การปกครองโดยกฎหมาย (Rule of Law) และการควบคุมการทุจริต (Control of Corruption) ซึ่งเป็นการพิจารณาในระดับประเทศ แต่การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการ บริหารราชการส่วนต่างๆ ของไทยจะกำหนดตัวชี้วัดที่แตกต่างกันออกไปในรายละเอียดบางข้อ เช่น ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดตัวชี้วัดความเป็นธรรมาภิบาล ดังนี้ หลักนิติธรรม จะพิจารณาถึงข้อบัญญัติ/ข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งข้อ ร้องเรียนต่างๆ หลักความรับผิดชอบ พิจารณาจากรายงานการประชุมสภาท้องถิ่น หลักความ โปร่งใส พิจารณาจากเอกสาร สื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ ที่แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นๆ ได้เปิดเผยหรือไม่ หลักการมีส่วนร่วม พิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้จัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีการจัดทำ ประชาพิจารณ์การได้สวนสาธารณะ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในกระบวนการวางแผนกำหนด นโยบาย การจัดสรรงบประมาณประจำปี หรือการบริหารจัดการอื่นๆ ของท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง หรือไม่ หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล พิจารณาจากรายงานผลการตรวจสอบทางการเงิน และบัญชีของจังหวัด/อำเภอ และตรวจสอบหลักฐานการโอนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ทั้งนี้สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยก็ได้กำหนดตัวชี้วัดธรรมาภิบาล คล้ายๆ กับของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เพิ่มหลักคุณธรรมเข้ามาด้วย ส่วนนักวิชาการท่านอื่นๆ ก็ได้ทำการศึกษาถึงตัวชี้วัดธรรมาภิบาลเช่นกัน เช่น ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2547 : 18-20) กำหนดตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ที่ได้แจกแจงละเอียดมากกว่าของกรม ส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ นอกจากจะมองหลักทั้ง 5 แล้วยังพิจารณาถึงการกระจาย อำนาจ การพัฒนาทางเศรษฐกิจ ความปลอดภัยการสนับสนุนทางสังคม สังคมแห่งการเรียนรู้ และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

นอกจากนี้สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้กำหนดตัวชี้วัดธรรมาภิบาล  
ในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ไว้ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

หลักธรรมาภิบาล	ตัวชี้วัด
หลักนิติธรรม	1. การจัดทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับข้อบังคับต่างๆ ที่จะมีผลบังคับใช้กับชุมชน
ความโปร่งใส	2. การจัดตั้งหน่วยการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน 3. การจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบความโปร่งใสของสมาชิก อบต.
ความรับผิดชอบ	1. การจัดทำข้อบังคับงบประมาณได้ครอบคลุมปัญหาและกลุ่มเป้าหมายหรือไม่ 2. สมาชิก อบต. ขาดประชุมไม่เกินร้อยละ 20 3. การจัดสรรงบประมาณตำบลมากกว่า 70% ของงบพัฒนาให้แก่โครงการในแผนพัฒนาตำบล
ประสิทธิภาพและประสิทธิผล	1. การพิจารณาการใช้งบประมาณกับผลงานที่ได้ว่าคุ้มกับเงินที่ได้จ่ายไปหรือไม่ 2. ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีต้องจัดเก็บได้ไม่ต่ำกว่า 80%
การมีส่วนร่วมของประชาชน	1. ฝ่ายบริหาร อบต. ได้ใช้กลไกประชาพิจารณ์ในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนตำบลหรือไม่ 2. เมื่อมีข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของ อบต. และประชาชน ได้มีการจัดเวทีเพื่อไต่สวนสาธารณะว่าข้อเท็จจริงคืออะไร 3. อบต. ควรจัดให้มีการลงประชามติของประชาชนในโครงการที่ไม่สามารถหาฉันทามติได้ 4. การให้มีประชาชนเข้าร่วมฟังการประชุมของสภา อบต. ได้ ซึ่งมีการระบุไว้ในบันทึกของมหาดไทยถึง อบต. 5. การให้ประชาชนมีส่วนในการวางแผนและจัดทำแผนพัฒนาตำบลเพื่อทำข้อบังคับงบประมาณประจำปีของ อบต. โดยนำแผนที่จัดทำแล้วมาทำประชาพิจารณ์ตามหนังสือสั่งการของมหาดไทยปี พ.ศ. 2541
กรอบคุณธรรม	1. คณะผู้บริหาร อบต. ถูกฟ้องหรือร้องเรียนเรื่องทุจริตหรือไม่ มีการให้บริการประชาชนอย่างสม่ำเสมอหรือไม่

## 5. ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับแนวคิดธรรมาภิบาล

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับแนวคิดธรรมาภิบาล อานันท์ ปันยารชุน (2541 : 5) อคิดนายกรัฐมนตรี้ ได้กล่าวว่า ทางเดียวที่ธรรมรัฐ (Good Governanceหรือธรรมาภิบาล) จะเกิดขึ้น ได้ก็คือ จิตสำนึกของประชาชนทั่วประเทศที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง มิใช่เกิดจากการเขียนบทบัญญัติหรือข้อบังคับต่างๆ หากไร้ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็ไม่อาจเกิดธรรมรัฐได้

สำหรับเงื่อนไขจำเป็นที่จะทำให้ธรรมรัฐเกิดขึ้น ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 129) ได้กล่าวว่า ต้องมีบุคคลที่เป็นตัวกระตุ้น ที่เป็นตัวแทนฝ่ายต่างๆ ที่พอเพียง ซึ่งเป็นงานที่ใช้เวลา 5 ปี 10 ปี หรือชั่วชีวิตถึงจะเกิดสิ่งเหล่านี้ขึ้น เราจะทำให้เกิดบุคคลที่มาร่วมมือกันได้ ต้องมีเงื่อนไขคือต้องมีระบบคิดที่ถูกต้อง ที่ไม่โน้มเอียง และต้องเป็นประโยชน์กับทุกฝ่าย แล้วก็ต้องปฏิบัติได้ ซึ่งสอดคล้องกับ ชงชัย สันติวงษ์ (2543 : 17) กล่าวว่า ธรรมรัฐ (หรือธรรมาภิบาล) จะมีได้นั้นเงื่อนไขจะอยู่ที่ปัจจัยด้านคน โดยเฉพาะผู้นำที่เป็นผู้สร้างกับกระบวนการในสังคมที่สถาบันต่างๆ ได้ช่วยสร้างขึ้นมาทำได้ผลจริงเพียงใด ในตรงกันข้าม หากแรงผลักดันของคนและสถาบันที่สร้างทำได้ไม่ดีพอ แทนที่จะได้อะไรที่เป็นธรรมรัฐบ้าง ผลอาจกลับตาลปัตรตรงข้าม คือ การเสื่อมทรุดและทุจริต และปฏิบัติมิชอบอาจจะยิ่งมากและมีอำนาจทำลายสูงมากต่อไป

สุรศักดิ์ ไชยชนกิจ (2546 : 4) ได้กล่าวว่าถึงเรื่องนี้ว่า แม้รัฐบาลและหน่วยงานราชการได้ผลักดันแนวคิดเรื่อง ธรรมาภิบาล และบรรษัทภิบาลให้เป็นที่ยอมรับ และได้รับการปฏิบัติ แต่ในข้อเท็จจริงมีคนที่เข้าใจและให้ความสำคัญไม่มาก สาเหตุมีหลายประการ คือ

1. การขาดทฤษฎีที่รองรับอย่างชัดเจน โดยกรอบคิดในปัจจุบันที่นำเสนอ กับเป็นกรอบปฏิบัติมากกว่ากรอบทฤษฎี ทำให้ขาดความเชื่อมโยงของที่มาที่ไป จึงไม่ได้รับความน่าเชื่อถือตามควร
2. วัตถุประสงค์ของกรอบปฏิบัตินั้นหน้าที่ต่อผู้อื่นค่อนข้างมากและไม่เน้นให้เห็นประโยชน์ที่ตกกับผู้ปฏิบัติ ทำให้เรื่องธรรมาภิบาลเหลือความหมายที่คั้นเงินเพียงทำตัวให้เป็นสมาชิกที่ดีของสังคมเท่านั้น
3. วิถีแห่งธรรมาภิบาลนั้นไม่เคยเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในสังคมไทย ตรงนี้คือจุดต่างที่สำคัญระหว่างระบบเศรษฐกิจไทย และชาติตะวันตก ซึ่งวิถีแห่งธรรมาภิบาลช่วยกำหนดแนวทางการพัฒนาและรักษาความสมดุลในระบบสังคมให้เจริญรุ่งเรืองอย่างยั่งยืน



ส่วนในเรื่องความสำคัญของวิถีธรรมาภิบาลที่ขาดหายไปในสังคมไทยเนื่องจาก

1. โครงสร้างการควบคุมในองค์กรรัฐยังมีจุดอ่อนอยู่มาก
2. ผู้บริหารและฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่มีสำนึก และความสามารถในการแยกแยะ

ความสมควรและไม่สมควรได้ด้วยตนเอง

3. วัฒนธรรมของพนักงาน ที่ไม่กล้าออกมาทำทนายความถูกต้องในดุลยพินิจของผู้บริหาร เพื่อนำไปสู่สังคมที่ดีขึ้น

4. สังคมไทยไม่เกื้อหนุนการเชิดชูผู้ที่ยอมนำอาชีพการงานของตนเองและความมั่นคงของครอบครัวมาเสี่ยงทำทนายอานาขององค์กรเพื่อสิ่งดีงาม

5. วิถีแห่งธรรมาภิบาลไม่ได้ดำรงอยู่ในวัฒนธรรมไทยและกล่าวว่าความสำเร็จทางเศรษฐกิจของชาติตะวันตกนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับกลไกตลาดเสรีเพียงอย่างเดียว แต่มีปัจจัยจำนวนมากที่ซ่อนอยู่เบื้องหลังความสำเร็จรุ่งเรืองของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี ความสำเร็จขององค์กรจะต้องอาศัยความรอบคอบและกรอบของธรรมาภิบาลที่เข้มงวด เพื่อความวิวัฒนาการที่ยั่งยืนของสังคมไทย

นอกจากนี้บรรดาศักดิ์ ยังกล่าวไว้ว่า ความสำเร็จของการสร้างธรรมาภิบาลยังอยู่ภายใต้เงื่อนไขหลายประการต่อไป ดังนี้

1. การจัดทำกฎหมายทั้งหมด ทั้งที่เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นสานต่อธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น

2. กระบวนการคัดสรรคนเข้าสู่โครงสร้างทุกโครงสร้างที่รัฐธรรมนูญวางไว้ จะต้องโปร่งใสและสามารถคัดคนมีความสามารถ เป็นคนซื่อสัตย์สุจริต เป็นคนที่แทนประโยชน์ของภาคและกลุ่มต่างๆ ที่สมดุลกันและเป็นคนกล้าหาญ เสียสละ แต่ถ้าผลกลับตรงกันข้ามธรรมาภิบาลจะเกิดขึ้นได้ยากและช้า

3. การติดตามตรวจสอบการดำเนินการ โดยฝ่ายรัฐให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งสำคัญเหตุผลที่ได้เลือกแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้ เนื่องจากแนวคิดธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดกระแสหลักในการพัฒนาองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นให้มีการบริหารจัดการที่ดี มีความโปร่งใสมากขึ้น กล่าวคือ เป็นแนวคิดที่ทุกองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องนำมาใช้ แต่มี หลายองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ประสบความสำเร็จในการนำมาปฏิบัติ ดังนั้นจึงได้เลือกแนวคิดนี้มาประกอบการศึกษา เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สรุปการกำหนดตัวชี้วัดความเป็นธรรมาภิบาล มีดังต่อไปนี้ คือ หลักนิติธรรม จะพิจารณาถึงข้อบัญญัติ/ข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งข้อร้องเรียนต่างๆ หลักความรับผิดชอบ พิจารณาจากรายงานการประชุมสภาท้องถิ่น หลักความโปร่งใส พิจารณาจากเอกสาร สื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ ที่แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ได้เปิดเผยหรือไม่ หลักการมีส่วนร่วม พิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีการจัดทำ ประชาพิจารณ์การ ใต้สวนสาธารณะเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในกระบวนการวางแผนกำหนดนโยบาย การจัดสรรงบประมาณประจำปี หรือการบริหารจัดการอื่นๆ ของท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องหรือไม่ หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล พิจารณาจากรายงานผลการตรวจสอบทางการเงินและบัญชีของจังหวัด/อำเภอ และตรวจสอบหลักฐานการ โอนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

## แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนตำบล

### 1. การปกครองท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2546 : 21) ได้ให้ความหมาย การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครอง ที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้จะปราศจากการควบคุมของรัฐ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นที่รัฐทำให้เกิดขึ้น หรือการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

จากความหมายของการปกครองท้องถิ่นข้างต้นสามารถสรุปเป็นหลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญ ดังนี้ (โกวิท พวงงาม. 2546 : 21 – 22)

1.1 การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านี้อาจมีความแตกต่างกัน ในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทย จัดเป็น กรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

1.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขตหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็กลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

1.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1.3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่ และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติตำบล เป็นต้น

1.3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นคืออำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

1.4 มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่ายคือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

1.5 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนาารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

สรุปความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน ได้มีการเลือกตั้ง โดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มี

หน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ

## 2. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

2.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งทางด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2.2 เพื่อสนองตอบต่อความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2.3 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษา การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน

## 3. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

3.1 การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

3.2 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

3.3 การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึง อุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น

3.4 การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

3.5 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต

3.6 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

## 4. องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลถือว่าเป็นหน่วยงานองค์การปกครองท้องถิ่นที่เล็กที่สุด ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพัฒนาตำบล การตรวจสอบการกำกับดูแล ได้ง่ายที่สุด ตลอดจนเป็นเวทีประชาธิปไตยของประชาชนในการ

ระดมความรู้ และความคิดการตัดสินใจ วางแผนพัฒนา การดำเนินการ และการระดมทุน ทรัพยากร เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองที่มีความเหมาะสม ทั้งในแง่เชิงโครงสร้างขององค์กรและในแง่การมีส่วนร่วมของประชาชน

องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้น โดย พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำแหน่งแทน ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 นับตั้งแต่ พระราชบัญญัติสภา ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2537 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปแบบใหม่ ของสภาตำบลทั่วประเทศออกเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบสภาตำบล และรูปแบบองค์การบริหาร ส่วนตำบล ซึ่ง “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542)” ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การบริหาร ส่วนตำบลไว้ใน มาตรา 40 ว่าด้วย สภาตำบลที่มีรายได้ โดย ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ ถ่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภา ตำบลที่ได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วน ตำบลได้ การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลให้ทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทยที่ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งจะต้องระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ใน ประกาศด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วน ท้องถิ่น

#### 4.1 การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่องค์การบริหารส่วนตำบล และอำนาจ หน้าที่

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการ บริหารสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (พระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. 2542 : 53-54)

มาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบ การบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ



3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การสาธารณสุขูปโภค และการก่อสร้างอื่นๆ
5. การสาธารณสุขการ
6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา

และผู้ด้อยโอกาส

11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของ

ประชาชน

16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎร ในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการ

อนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ

24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

25. การผังเมือง
26. การขนส่งและวิศวกรรมจราจร

27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ

28. การควบคุมอาหาร

29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน

และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

31. กิจการอื่นใดตามที่เป็ผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่  
คณะกรรมการประกาศกำหนด

สรุป การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลให้ทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทยที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งจะต้องระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในประกาศด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลถือว่าเป็นหน่วยงานองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เล็กที่สุด ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ พัฒนาตำบล การตรวจสอบการกำกับดูแลได้ง่ายที่สุด

**แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น**

### 1. ความหมายของการกระจายอำนาจ และการปกครองส่วนท้องถิ่น

คำว่า กระจายอำนาจ (Decentralization) หรือกระจายอำนาจทางการปกครอง ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Decentralization เป็นวิธีการอย่างหนึ่งในการปกครองประเทศ ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้ความหมายไว้แตกต่างกัน เช่น

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2535 : 36) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิด โอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเอง ทั้งนี้ การกระจายอำนาจ อาจตีความหมายได้ในแง่ของตามหลักวิชาการบริหาร หรือหลักรัฐประศาสนศาสตร์ และหลักรัฐศาสตร์ ดังเช่น อุทัย หิรัญโต ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจตามหลักการบริหาร หรือตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจและการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานรองลงมา หรือเจ้าหน้าที่ระดับต่ำลงไปที่อยู่ในสายการบังคับบัญชา

อุทัย หิรัญโต (2523 : 19) ได้กล่าวว่า การกระจายอำนาจตามหลักรัฐศาสตร์ หมายถึง การที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ กระจายอำนาจบริหารให้แก่หน่วยการบริหาร

ท้องถิ่นให้มีอำนาจดำเนินการภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซง หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งมีอำนาจอิสระที่จะดำเนินการแต่ก็อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของรัฐบาลที่มอบความรับผิดชอบบางส่วนให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่นจากข้างต้น จะเห็นได้ว่า หลักการกระจายอำนาจเป็นรูปแบบการปกครองหนึ่งที่ รัฐบาลจะให้อำนาจแก่ท้องถิ่นได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น ซึ่งมีใช่เป็นการให้อำนาจไปโดย เฉพาะโดยปราศจากตัวแทนของรัฐบาลกลาง แต่รัฐจะส่งตัวแทนของรัฐเข้าไปคอยควบคุม หรือเป็นผู้คอยให้คำปรึกษาแนะนำการบริหารงานบางอย่าง กล่าวคือ หน่วยการบริหารท้องถิ่น จะมีอิสระที่จะดำเนินการ แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล ทั้งนี้การเข้าไปควบคุมจะ มากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลนั้นๆ

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการโดยส่วนใหญ่มักจะกล่าวถึง การกระจายอำนาจ เป็นลักษณะการโอนอำนาจการปกครองให้แก่หน่วยการปกครองอื่นๆ และถ้าตีความหมายของ หลักการกระจายอำนาจทางการปกครอง คือ การที่รัฐหรือส่วนกลางโอนอำนาจให้แก่หน่วยการ ปกครองในระดับท้องถิ่น หรือหน่วยการปกครองอื่นๆ ให้มีอำนาจอิสระจากการปกครอง ส่วนกลางผลที่ตามมาคือ จะทำให้เกิดองค์กรที่มีอำนาจในทางนิติบัญญัติเกิดขึ้นมากมาย และ ทำให้เกิดลักษณะของการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นสำหรับแนวคิดการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มี นักวิชาการจัดแบ่งแนวความคิดนี้ไว้อย่างน่าสนใจ คือ ธเนศวร์ เจริญเมือง โดยแบ่งความคิด เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศตะวันตกออกเป็น 3 สำนักใหญ่ๆ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

สำนักแรก เป็นแนวคิดของฝ่ายคัดค้านการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยเห็นว่าการปกครอง ท้องถิ่นเป็นหลักการที่ขัดขวางระบอบประชาธิปไตย สำนักที่สอง สามารถมีการปกครอง ท้องถิ่น ได้ แต่ต้องมีการควบคุมจากส่วนกลางอย่างมาก เพราะหัวใจของการบริหารประเทศอยู่ที่ ส่วนกลาง จึงต้องฟังความเห็นของคนส่วนใหญ่ในประเทศ สำนักที่สาม การปกครองท้องถิ่น มีความจำเป็นในระบอบประชาธิปไตย เพราะช่วยให้คนในท้องถิ่นต่างๆ ได้เสนอปัญหา และ หาแนวทางแก้ไขของตนเองได้ ส่วนความหมายของการปกครองท้องถิ่น มีนักวิชาการได้นิยาม ความหมายของคำนี้ไว้หลากหลายเช่นเดียวกับหลักการกระจายอำนาจ เช่น ในทัศนะของ สาย หุตะเจริญ (2511 : 11 - 15) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การจัดตั้งสถาบันขึ้นเพื่อ ประชาชนจะได้ใช้เป็นี่จัดการงานของตนเองและจัดให้มีบริการต่างๆ ตามที่ประชาชน ต้องการการปกครองท้องถิ่นเป็นของคู่กัน กับการปกครองระบอบประชาธิปไตย การจัดให้มี หน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกชุมชนก็เพราะถือว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็น โรงเรียนสอน และฝึกหัดการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั่นเองลักษณะสำคัญที่สุดของการปกครอง

ท้องถิ่น คือ อำนาจและความรับผิดชอบในการวินิจฉัยปัญหาด้วยตัวเองในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นจะต้องให้เกิดความรู้สึกว่า ปัญหาของท้องถิ่นเป็นปัญหาของประชาชนเอง ซึ่งจะต้องรับผิดชอบช่วยกันแก้ไขและช่วยกันทำ และการปกครองท้องถิ่น ในความหมายของ ชูศักดิ์ เทียงตรง (2520 : 12) คือ การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองของรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจ ไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

ประหยัด หงส์ทองคำ (2523 : 10 – 12) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควรอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ต้องไม่มากจนมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐเพราะชุมชนในท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และมีองค์กรที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

จะเห็นได้ว่านักวิชาการทั้ง 3 ท่านจะตีความหมายของการปกครองท้องถิ่นในแนวทางเดียวกัน คือ เน้นการที่รัฐ หรือส่วนกลางให้อำนาจกับชุมชนในท้องถิ่นให้มีความสามารถดูแลตัวเองได้มากขึ้น

จากการให้ความหมายของหลักการกระจายอำนาจ และการปกครองส่วนท้องถิ่นของนักวิชาการทั้งหลาย จะเห็นได้ว่าแนวคิดทั้งสองแนวคิดนี้มีความสัมพันธ์กันอยู่ โดย โกวิทย์ พวงงาม ได้กล่าวไว้ที่น่าสนใจว่า การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจ และอุดมการณ์ประชาธิปไตย7 ความคิดนี้ช่วยสนับสนุนได้ว่า แนวคิดทั้งสองมีความสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออกก็ว่าได้ ทั้งนี้ความหมายของหลักการกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่น จึง ไม่ได้แตกต่างกันมากนัก

โดยสรุป การกระจายอำนาจทางการปกครอง คือ การที่รัฐบาลโอนถ่ายอำนาจบางอย่างให้กับหน่วยการปกครองส่วนอื่นๆ ให้มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเอง

ส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ โดยจะมีอำนาจในการบริหารจัดการบางอย่างในองค์กรของตนเองได้อย่างอิสระ

## 2. สาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง และการปกครองท้องถิ่น

1. เมืองค์กรหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเองได้พอสมควร หรือมีอำนาจอิสระที่จะดำเนินการภายในท้องถิ่น โดยส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย

2. มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองโดยมีการเลือกตั้งผู้ที่จะเข้ามาบริหารท้องถิ่น และผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยให้คนในท้องถิ่นเป็นผู้เลือก

## 3. จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง และการปกครองท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม ได้สรุปจุดแข็งและจุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจไว้ที่น่าสนใจ มีดังนี้

1. ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น เพราะผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งในท้องถิ่นจะรับรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่า

2. เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยงานการบริหารราชการส่วนกลาง

3. เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับชุมชนตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

## 4. จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง และการปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 อาจก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอาจมุ่งแต่ประโยชน์ของท้องถิ่นตน ไม่ให้ความสำคัญกับส่วนรวม

4.2 ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งอาจใช้อำนาจบังคับกดขี่คู่แข่งหรือประชาชนที่ไม่ได้อยู่ฝ่ายตนเอง

4.3 ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากรประจำอยู่ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเหมือนการบริหารราชการส่วนกลาง



## 5. รูปแบบการปกครองท้องถิ่น

ปัจจุบัน กฎหมายให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

5.1 ระบบทั่วไปที่ใช้แก่ท้องถิ่นทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

5.2 ระบบพิเศษ ที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่ง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เหตุผลที่ใช้แนวคิดนี้มาอธิบาย คือ แนวคิดการกระจายอำนาจการปกครอง และแนวคิดการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแนวคิดที่เปิด โอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการท้องถิ่นเองได้ โดยให้คนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองด้วย ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดธรรมาภิบาล เนื่องจากธรรมาภิบาลก็สนับสนุนทุกฝ่ายให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองเช่นกันจะเห็นได้ว่าแนวคิดทั้งสองเป็นแนวคิดที่ไปในทิศทางเดียวกัน โดยแนวคิดธรรมาภิบาลจะเข้าไปช่วยเสริมให้เกิดการปกครองที่ดียิ่งขึ้น ดังนั้นการนำแนวคิดนี้มาประกอบการศึกษาจะช่วยทำความเข้าใจเรื่องที่ทำการศึกษาได้เป็นอย่างดี

สรุป หลักการกระจายอำนาจเป็นรูปแบบการปกครองหนึ่งที่รัฐบาลจะให้อำนาจแก่ท้องถิ่นได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น ซึ่งมีไว้เป็นการให้อำนาจไปโดยเด็ดขาดโดยปราศจากตัวแทนของรัฐบาลกลาง แต่รัฐจะส่งตัวแทนของรัฐเข้าไปคอยควบคุมหรือเป็นผู้คอยให้คำปรึกษาแนะนำการบริหารงาน

### บริบทเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

#### 1. ข้อมูลทั่วไปของอำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม

ประวัติความเป็นมาของเมืองนครพนม ตามหลักฐานทางประวัติศาสตร์พอจะรวบรวมได้ความว่า เป็นเมืองสืบเนื่องมาจากอาณาจักรศรีโคตรบูรณ์ ซึ่งแต่เดิมตั้งอยู่ฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง ในรัชสมัยสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช

เมื่อปี พ.ศ. 2437 ในรัชสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงปรับปรุงระเบียบการปกครอง โดยแบ่งหัวเมืองต่างๆ ตั้งเป็นมณฑลเมือง (จังหวัด) และอำเภอ เมืองนครพนมได้รับการจัดตั้งเป็นอำเภอ ชื่อ "อำเภอเมืองนครพนม" เมื่อ พ.ศ. 2437 ต่อมาในปี 2460 ได้เปลี่ยนเป็น "อำเภอหนองบึก" เป็นหนองที่เจ้าเมืองในสมัยก่อนเคยเอาปลาบึกมาปล่อยเลี้ยงไว้ ครั้น เมื่อปี พ.ศ. 2481 ทางราชการได้เปลี่ยนชื่ออำเภอที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดเป็นอำเภอเมืองทั้งหมด จึงได้กลับมาใช้ชื่อ "อำเภอเมืองนครพนม" ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

จนถึงปัจจุบัน โดยมีพระราชกฤษฎีกา เป็นนายอำเภอเมืองนครพนม คนแรก (พ.ศ. 2437 - 2441) มีพื้นที่ 853.20 ตร.กม. ทิศเหนือ ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอโพนสวรรค์และอำเภอท่าอุเทน ทิศตะวันออก ติดต่อกับแขวงคำม่วน (ประเทศลาว) ทิศใต้ ติดต่อกับอำเภอธาตุพนมและอำเภอเรณูนคร ทิศตะวันตก ติดต่อกับอำเภอปลาปาก และอำเภอกุสุมาลย์ (จังหวัดสกลนคร) พื้นที่ปกครอง ประกอบด้วย 13 ตำบล ได้แก่ ตำบลหนองญาติ ตำบลคงขวาง ตำบลบ้านกลาง ตำบลขามเต่า ตำบลท่าค้อ ตำบลอาจสามารถ ตำบลคำเตย ตำบลกรูด ตำบลวังตามัว ตำบลโพธิ์ตาก ตำบลบ้านผึ้ง ตำบลนาราชควายและตำบลนาทราย 165 หมู่บ้าน มีองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 12 แห่ง เทศบาลตำบล จำนวน 1 แห่ง จำนวนประชากร 114,118 คน (สำนักงานทะเบียนราษฎร อำเภอเมืองนครพนม. 2553 : 9) คำขวัญประจำอำเภอเมืองนครพนม คือ พระด้วง พระเทียมหมู่บ้าน หาดสำราญคูเมือง ริมฝั่งโขงลือเลื่อง ฟูเฟื่องวัฒนธรรม นครถิ่นนี้คือ อำเภอเมืองนครพนม

## 2. องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองนครพนม

องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองนครพนมมี จำนวน 12 แห่ง และ เทศบาลตำบลจำนวน 1 แห่ง ประกอบด้วย (ท้องถิ่นอำเภอเมืองนครพนม. 2553 : 7-16)

2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจสามารถ มีประวัติความเป็นมา ดังนี้ พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งชาวไทยแสก ให้เป็นเจ้าเมือง ที่ชื่อว่าอาทมาต มีหลวงเอกอาษา เป็นเจ้าเมือง เมื่อปี พ.ศ. 2387 (หลักฐานจาก จดหมายเหตุ รัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1191 เลขที่ 3 หอสมุดแห่งชาติ) จนกระทั่งปี พ.ศ. 2450 เปลี่ยนชื่อ เป็นอาษามารถ ต่อมามีการปฏิรูปการปกครองเป็นส่วนภูมิภาคให้เหมือนกันหมดทั่วราชอาณาจักร เมืองอาษามารถถูกยุบเป็นตำบลอาจสามารถ ปัจจุบันเป็นตำบลที่ตั้งอยู่ในเขตการปกครองของอำเภอเมือง ประกอบด้วย 11 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ 1 บ้านห้อม หมู่ 2 บ้านสำราญเหนือ หมู่ 3 บ้านสำราญใต้ หมู่ 4 บ้านไผ่ล้อม หมู่ 5 บ้านอาจสามารถ หมู่ 6 บ้านอาจสามารถ หมู่ 7 บ้านนาห้วยบ่อ หมู่ 8 บ้านคำกึม หมู่ 9 บ้านนาสมดี หมู่ 10 บ้านไผ่ล้อม หมู่ 11 บ้านห้อม สภาพพื้นที่โดยทั่วไปเป็นที่ราบลุ่ม อาณาติดต่อกับแม่น้ำโขง หมู่บ้านมีลักษณะเป็นบ้านแฝด อยู่ใกล้เคียงกันทุกหมู่บ้าน ทิศเหนือ ติดกับ ตำบลเวินพระบาท อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม ทิศใต้ ติดกับ เทศบาลเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ทิศตะวันออก สาธารณรัฐประชาธิปไตย ประชาชนลาว ทิศตะวันตก ติดกับ ตำบลรามราช อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม จำนวน ประชากรในเขต 6,948 คน (สำนักงานทะเบียนราษฎร อำเภอเมืองนครพนม. 2553 : 9)

มีบุคลากรสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดจำนวน 30 คน (ท้องถิ่นอำเภอเมือง นครพนม. 2553 : 25) ได้ปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์และแนวทางในการพัฒนาองค์การบริหาร ส่วนตำบล

2.2 องค์การบริหารส่วนตำบลนาราชควาย มีประวัติความเป็นมาดังนี้ ตำบล นาราชควายตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2403 โดยชาวบ้านได้อพยพมาจากประเทศลาว และได้ตั้งถิ่นฐาน บริเวณที่ตั้งในปัจจุบัน ชื่อตำบลนาราชควาย มาจากคำเล่าขานว่า บริเวณนี้เป็นที่หากินของ "พญาควาย" ซึ่งเป็นควายที่มีรูปร่างใหญ่โตมาก พญาควายนี้เมื่อกินหญ้าอิ่มแล้วก็จะไปกินน้ำที่ แม่น้ำโขง บริเวณที่ลงไปกินน้ำก็กลายเป็นหมู่บ้านเช่นกัน คือ บ้านท่าควาย ตำบลในเมือง ที่นอนของพญาควายปัจจุบันเป็นหมู่บ้าน ชื่อหมู่บ้านนาคอกควาย สภาพพื้นที่โดยทั่วไปเป็นที่ราบลุ่ม มีเนื้อที่ทั้งหมด 36 ตารางกิโลเมตรหรือประมาณ 18,759 ไร่ ทิศเหนือ ติดกับ ตำบล รามราช อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม ทิศใต้ ติดกับ ตำบลหนองญาติและตำบลนาทราย อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ทิศตะวันออก ตำบลอาจสามารถ อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ทิศตะวันตก ติดกับ ตำบลนาทราย อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม จำนวนประชากรในเขต 7,279 คน จำนวนหลังคาเรือน 1,487 หลังคาเรือน (สำนักงานทะเบียนราษฎร อำเภอเมืองนครพนม. 2553 : 9) มีบุคลากรสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด จำนวน 31 คน (ท้องถิ่นอำเภอเมืองนครพนม. 2553 : 25) ได้ปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์และแนวทางในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.3 องค์การบริหารส่วนตำบลนาทราย มีประวัติความเป็นมาดังนี้ ตำบลนาทราย เป็นตำบลเก่าแก่มาดั้งแต่ปี พ.ศ. 2441 ประชาชนส่วนใหญ่พูดภาษาอีสาน นับถือศาสนาพุทธ ตั้งอยู่ในเขตการปกครองของอำเภอเมือง ประกอบด้วย 9 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ 1 บ้านคอนยานาง หมู่ 2 บ้านนามูลฮิ้น หมู่ 3 บ้านโพนงาม หมู่ 4 บ้านนาคำกลาง หมู่ 5 บ้านอังกำ หมู่ 6 บ้านหัวโพน หมู่ 7 บ้านโนนงาม หมู่ 8 บ้านโลกทรายคำ หมู่ 9 บ้านนามูลฮิ้น สภาพพื้นที่โดยทั่วไปเป็นที่ราบลุ่ม มีเนื้อที่ทั้งหมด 58.29 ตารางกิโลเมตรหรือประมาณ 37,478 ทิศเหนือ ติดกับ ตำบลรามราช อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม ทิศใต้ ติดกับ ตำบลโพธิ์ตาก อำเภอเมือง นครพนม จังหวัดนครพนม ทิศตะวันออก ตำบลหนองญาติ อำเภอเมืองนครพนม จังหวัด นครพนม ทิศตะวันตก ติดกับ ตำบลโพธิ์ตาก อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม จำนวน ประชากรในเขต 4,913 คน จำนวนหลังคาเรือน 1,186 หลังคาเรือน (สำนักงานทะเบียนราษฎร อำเภอเมืองนครพนม. 2553 : 9) มีบุคลากรสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดจำนวน 29 คน (ท้องถิ่นอำเภอเมืองนครพนม. 2553 : 25) ได้ปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์และแนวทางใน การพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.4 องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ตาก มีประวัติความเป็นมาดังนี้ ตำบลโพธิ์ตาก ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2538 โดยแยกออกจากตำบลนาทราย ปัจจุบันเป็นตำบลที่ตั้งในเขตการปกครองของอำเภอเมือง ประกอบด้วยหมู่ 9 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ 1 บ้านหนองบัว หมู่ 2 บ้านโพธิ์ตาก หมู่ 3 บ้านโคกกุง หมู่ 4 บ้านโคกก่อง หมู่ 5 บ้านหนองคำ หมู่ 6 บ้านหน้าฐานบิน หมู่ 7 บ้านสุขเกษม หมู่ 8 บ้านสุขเกษม หมู่ 9 บ้านโพธิ์ตาก สภาพพื้นที่โดยทั่วไปเป็นที่ราบลุ่ม ดินเป็นดินทราย มีเนื้อที่ทั้งหมด 32,7984 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 20,499 ไร่ ทิศเหนือ ติดกับ ตำบลนาทราย อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ทิศใต้ ติดกับ ตำบลนาระเชือ อำเภอปลาปาก และตำบลคำเตย อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ทิศตะวันออก ติดกับ หนองญาติ อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ทิศตะวันตก ติดกับ ตำบลบ้านผึ้ง อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม จำนวนประชากรในเขต 6,359 คน จำนวนหลังคาเรือน 928 หลังคาเรือน (สำนักงานทะเบียนราษฎร อำเภอเมืองนครพนม. 2553 : 9) มีบุคลากรสังกัด องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดจำนวน 40 คน (ท้องถิ่นอำเภอเมืองนครพนม. 2553 : 25) ได้ปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์และแนวทางในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.5 องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านผึ้ง มีประวัติความเป็นมาดังนี้ ตำบลบ้านผึ้ง เดิมพื้นที่แห่งนี้เดิมประชาชนอพยพมาจากประเทศลาว และส่วนหนึ่งอพยพมาจากจังหวัด ไกล่เคียง เช่น จังหวัดขอนแก่น จังหวัดอุดรธานี จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดหนองคาย จังหวัด เลย ฯ ประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ รองลงมาศาสนาคริสต์ ตามลำดับ ด้านประเพณี ดั้งเดิม เช่น บุญกองข้าว บุญพระเวส บุญข้าวประดับดิน บุญบั้งไฟ ตั้งแต่อดีตที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านผึ้ง เคยเป็น โรงเรียนบ้านผึ้งวิทยาคม เป็นศูนย์ข้อมูลตำบล ต่อมาได้มา ก่อสร้างต่อเติมให้เป็นที่ทำการสภาตำบล เมื่อปี พ.ศ. 2538 และได้ยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านผึ้ง เมื่อปี พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน พื้นที่ตำบลบ้านผึ้งได้แบ่งเขตการ ปกครองออกเป็น 23 หมู่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านผึ้ง ตั้งที่หมู่ 8 บ้านเทพพนม ตำบล บ้านผึ้ง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ระยะห่างจากอำเภอเมืองนครพนม ประมาณ 23 กิโลเมตร หรือประมาณ 15 นาที เนื้อที่ตำบลบ้านผึ้งมีเนื้อที่ประมาณ 113.92 ตร.กม. หรือประมาณ 71,200.17 ไร่ ภูมิประเทศเป็นที่ราบสูงเป็นส่วนใหญ่ ประกอบด้วย 23 หมู่บ้าน ประชากร 15,832 คน จำนวน 2,638 ครัวเรือน (สำนักงานทะเบียนราษฎร อำเภอเมืองนครพนม. 2553 : 9) ทิศเหนือ ติดกับ ตำบลโพธิ์ตาก อำเภอโพธิ์ตาก จังหวัดนครพนม ทิศใต้ ติดกับ ตำบลนาระเชือ อำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม ทิศตะวันออก ติดกับ ตำบลโพธิ์ตากและตำบลนาทราย อำเภอเมือง นครพนม จังหวัดนครพนม ทิศตะวันตก ติดกับ ตำบลกุดรุ่ อำเภอเมืองนครพนม จังหวัด

นครพนม มีบุคลากรสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 44 คน (ท้องถิ่นอำเภอเมือง นครพนม. 2553 : 25) ได้ปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์และแนวทางในการพัฒนาองค์การบริหาร ส่วนตำบล

2.6 องค์การบริหารส่วนตำบลกรูคู เป็นตำบลที่ตั้งอยู่ในเขตการปกครองของ อำเภอเมือง ประกอบด้วย 10 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ 1 บ้านหนองบัว หมู่ 2 บ้านด่าน หมู่ 3 บ้านกรูคู หมู่ 4 บ้านนาโป่ง หมู่ 5 บ้านไทยสามัคคี หมู่ 6 บ้านกรูคู หมู่ 7 บ้านหนองหญ้าไซ หมู่ 8 บ้านกรูคู หมู่ 9 บ้านกรูคู หมู่ 10 บ้านพระยอดเมืองขวาง สภาพพื้นที่โดยทั่วไปเป็นที่ดอน ดินเป็นดินผสมลูกรัง ทิศเหนือ ติดกับ ตำบลโพนสวรรค์และตำบลโพนบก อำเภอโพนสวรรค์ จังหวัดนครพนม ทิศใต้ ติดกับ ตำบลวังตามัว อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม และ ตำบลกุดาไ้ อำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม ทิศตะวันออก ตำบลฝั่ง อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ทิศตะวันตก ติดกับ ตำบลวังตามัว อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม จำนวนประชากรในเขต 7,821 คน จำนวนหลังคาเรือน 1,515 หลังคาเรือน (สำนักงานทะเบียนราษฎร อำเภอเมืองนครพนม. 2553 : 9) มีบุคลากรสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด จำนวน 25 คน (ท้องถิ่นอำเภอเมืองนครพนม. 2553 : 25) ได้ปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์และ แนวทางในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.7 องค์การบริหารส่วนตำบลวังตามัว มีประวัติความเป็นมาดังนี้ ตำบลวังตามัว เป็นตำบลที่แยกออกจากตำบลกรูคู ปัจจุบันเป็นตำบลที่ตั้งอยู่ในเขตการปกครองของอำเภอเมือง ประกอบด้วย 10 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ 1 บ้านหนองแซง หมู่ 2 บ้านวังตามัว หมู่ 3 บ้านโชคอำนวย หมู่ 4 บ้านโนนชมพู หมู่ 5 บ้านคำสว่าง หมู่ 6 บ้านคำสว่าง หมู่ 7 บ้านพรเจริญ หมู่ 8 บ้าน หนองแซง หมู่ 9 บ้านวังตามัว หมู่ 10 บ้านคำสว่าง สภาพพื้นที่โดยทั่วไปเป็นที่ดอน ดินเป็นดิน ผสมหินลูกรังและมีป่าจำนวนมาก มีเนื้อที่ทั้งหมด 24,912 ไร่ ทิศเหนือ ติดกับ ตำบลโพนงาน และตำบลโพนสวรรค์ อำเภอโพนสวรรค์ จังหวัดนครพนม ทิศใต้ ติดกับ ตำบลปลาปาก ตำบล มหาชัย ตำบลกุดาไ้ อำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม ทิศตะวันออก ตำบลกรูคู อำเภอเมือง นครพนม จังหวัดนครพนม ทิศตะวันตก ติดกับ อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดสกลนคร จำนวน ประชากรในเขต 8,232 คน จำนวนหลังคาเรือน 1,840 หลังคาเรือน (สำนักงานทะเบียนราษฎร อำเภอเมืองนครพนม. 2553 : 9) มีบุคลากรสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดจำนวน 37 คน (ท้องถิ่นอำเภอเมืองนครพนม. 2553 : 25) ได้ปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์และแนวทางใน การพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล



2.8 องค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ มีประวัติความเป็นมาดังนี้ ตำบลท่าค้อ เป็นตำบลเก่าแก่มากมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2442 ประชาชนส่วนใหญ่ใช้ภาษาอีสาน นับถือศาสนาพุทธ และตั้งอยู่ในเขตการปกครองของอำเภอเมือง แบ่งการปกครองเป็น 14 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ 1 บ้านหนองจันทร์ หมู่ 2 บ้านเมืองเก่า หมู่ 3 บ้านท่าค้อเหนือ หมู่ 4 บ้านท่าค้อใต้ หมู่ 5 บ้านหนองเขา หมู่ 6 บ้านโคกไก่อ่ซ่า หมู่ 7 บ้านคอนม่วง หมู่ 8 บ้านนาหลวง หมู่ 9 บ้านบึงเวียน หมู่ 10 บ้านคงหมู หมู่ 11 บ้านใหม่แสงอรุณ หมู่ 12 บ้านนาหลวง หมู่ 13 บ้านหนองจันทน์ หมู่ 14 บ้านหนองจันทน์ สภาพพื้นที่โดยทั่วไปเป็นที่ราบลุ่มติดแม่น้ำโขง มีเนื้อที่ทั้งหมด 50.48 ตารางกิโลเมตรหรือประมาณ 31,500 ไร่ ทิศเหนือ ติดกับ เทศบาลเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ทิศใต้ ติดกับ ตำบลขามเฒ่า อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ทิศตะวันออก แม่น้ำโขง ทิศตะวันตก ติดกับ ตำบลหนองญาติ อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม จำนวนประชากรในเขต 8,669 คน จำนวนหลังคาเรือน 1,916 หลังคาเรือน (สำนักงานทะเบียนราษฎร อำเภอเมืองนครพนม. 2553 : 9) มีบุคลากรสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดจำนวน 35 คน (ท้องถิ่นอำเภอเมืองนครพนม. 2553 : 25) ได้ปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์และแนวทางในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.9 องค์การบริหารส่วนตำบลคำเตย มีประวัติความเป็นมาดังนี้ ตำบลคำเตย เดิมแยกออกจากบ้านโพธิ์ศรี โดยตั้งชื่อหมู่บ้านครั้งแรก บ้านน้อยโพธิ์ศรี ต่อมาเมื่อจำนวนครัวเรือนมากขึ้น จึงได้ตั้งเป็นตำบลคำเตย เนื่องจากบริเวณที่ตั้งตำบลมีสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ที่ชาวบ้านนับถือคือคอนปู่ตา ซึ่งบริเวณดังกล่าวมีป่าเตยและเต่าใหญ่เป็นสัญลักษณ์ จึงได้ตั้งชื่อ ว่าตำบลคำเตยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2365 ปัจจุบันเป็นตำบลที่ตั้งอยู่ในเขตการปกครองของอำเภอเมือง ประกอบด้วย 18 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ 1 บ้านหนองดินแดง หมู่ 2 บ้านโพนสวรรค์ หมู่ 3 บ้านวังไฮ หมู่ 4 บ้านคำเตย หมู่ 5 บ้านคำเตย หมู่ 6 บ้านคำเตย หมู่ 7 บ้านโพนป่าห้วย หมู่ 8 บ้านทุ่งมน หมู่ 9 บ้านคอนแดง หมู่ 10 บ้านโพนค้อ หมู่ 11 บ้านหนองยาว หมู่ 12 บ้านหนองกุง หมู่ 13 บ้านคอนแดง หมู่ 14 บ้านเจริญทอง หมู่ 15 บ้านคอนแดง หมู่ 16 บ้านคำเตย หมู่ 17 บ้านทุ่งมน หมู่ 18 บ้านโพนสวรรค์ ทิศเหนือ ติดกับ ตำบลหนองญาติและตำบลโพธิ์ตาก อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ทิศใต้ ติดกับ ตำบลนาถ่อนและตำบลโพนแพง อำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม ทิศตะวันออก ตำบลบ้านกลาง ตำบลคงขวางและตำบลขามเฒ่า อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ทิศตะวันตก ติดกับ ตำบลนามะเขือและตำบลกุดาไก่อ อำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม จำนวนประชากรในเขต 11,866 คน จำนวนหลังคาเรือน 2,406 หลังคาเรือน (สำนักงานทะเบียนราษฎร อำเภอเมืองนครพนม. 2553 : 9) มีบุคลากร

สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดจำนวน 19 คน (ท้องถิ่นอำเภอเมืองนครพนม. 2553 : 25)

2.10 องค์การบริหารส่วนตำบลขามเต่า มีประวัติความเป็นมาดังนี้ ประมาณปี พ.ศ. 2487 มีราษฎรกลุ่มหนึ่งอพยพมาจากฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง ได้ตั้งบ้านเรือนอยู่บริเวณฝั่งแม่น้ำโขง ต่อมาได้เกิดโรคระบาดรุนแรง ราษฎรล้มตายเป็นจำนวนมาก ราษฎรที่เหลืออยู่จึงอพยพจากริมฝั่งแม่น้ำโขง ประมาณ 500 เมตร และได้ตั้งบ้านเรือนอยู่บริเวณที่ตั้งหมู่บ้านปัจจุบัน เนื่องจากบริเวณที่ตั้งหมู่บ้านมีต้นมะขามใหญ่อายุมาก จึงตั้งชื่อหมู่บ้าน “บ้านมะขามเต่า” ต่อมาจึงเรียกสั้นๆ ว่า “บ้านขามเต่า” ที่ตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลขามเต่า ได้จัดตั้งและยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2540 ตั้งอยู่ ณ เลขที่ 182 หมู่ 1 บ้านขามเต่า ถนนชยางกูร ตำบลขามเต่า อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ห่างจากตัวจังหวัดระยะทางประมาณ 16 กิโลเมตร ทิศเหนือ ติดกับ ตำบลท่าก้อ อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ทิศใต้ ติดกับ ตำบลดงขวาง เมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ทิศตะวันออก ติดกับ แม่น้ำโขง และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ทิศตะวันตก ติดกับ บ้านโพนสวรรค์ ตำบลคำเตย และบ้านคำพอก ตำบลหนองญาติสภาพพื้นที่ โดยทั่วไปเป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำ มีเนื้อที่ประมาณ 68.9 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 43,063 จำนวนประชากรในเขต 8,739 คน จำนวนหลังคาเรือน 2,183 หลังคาเรือน (สำนักงานทะเบียนราษฎร อำเภอเมืองนครพนม. 2553 : 9) มีบุคลากรสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด จำนวน 40 คน (ท้องถิ่นอำเภอเมืองนครพนม. 2553 : 25) ได้ปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์และแนวทางในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.11 องค์การบริหารส่วนตำบลดงขวาง เป็นตำบลที่ตั้งอยู่ในเขตการปกครองของอำเภอเมือง ประกอบด้วย 11 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ 1 บ้านโพนทา หมู่ 2 บ้านนาดอกกล้วย หมู่ 3 บ้านบัว หมู่ 4 บ้านบัว หมู่ 5 บ้านดงขวาง หมู่ 6 บ้านบึงหล่ม หมู่ 7 บ้านดงต้อง หมู่ 8 บ้านดงต้อง หมู่ 9 บ้านหนองสะพัง หมู่ 10 บ้านกกไฮ หมู่ 11 บ้านโพนทอง สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่มริมฝั่งแม่น้ำโขง มีความอุดมสมบูรณ์ทางด้านธรรมชาติ และแหล่งอาหารที่ได้จากแม่น้ำโขง สภาพอากาศมี 3 ฤดู คือ ฤดูฝน, ฤดูร้อน, ฤดูหนาว ทิศเหนือ ติดกับ ตำบลขามเต่า อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ทิศใต้ ติดกับ ตำบลบ้านกลาง อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ทิศตะวันออก สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ทิศตะวันตก ติดกับ ตำบลคำเตย อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม จำนวนประชากรในเขต 5,844 คน จำนวนหลังคาเรือน 1,350 หลังคาเรือน (สำนักงานทะเบียนราษฎร อำเภอเมืองนครพนม. 2553 : 9)

มีบุคลากรสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดจำนวน 39 คน (ท้องถิ่นอำเภอเมือง นครพนม. 2553 : 25) ได้ปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์และแนวทางในการพัฒนาองค์การบริหาร ส่วนตำบล

2.12 องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม อยู่ห่าง จากอำเภอเมืองนครพนมเป็นระยะทางประมาณ 28 กม. มีอาณาเขตดังนี้ ทิศเหนือ จดตำบล ดงขวาง อำเภอเมืองนครพนม ทิศใต้ จดตำบลนาถ่อน อำเภอธาตุพนม ทิศตะวันออก จดสาธารณรัฐ ประชาธิปไตยประชาชนลาว ทิศตะวันตก จดตำบลคำเตย อำเภอเมืองนครพนม องค์การบริหาร ส่วนตำบลบ้านกลาง มีเนื้อที่ 23.69 ตารางกิโลเมตร (14,806 ไร่) องค์การบริหารส่วนตำบล บ้านกลางมีประชากรทั้งสิ้น 8,662 คน แยกเป็นชาย 3,337 คน หญิง 4,325 คน มีจำนวน ครัวเรือนทั้งหมด 1,729 ครัวเรือน องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง มีจำนวนหมู่บ้าน ทั้งหมด 13 หมู่ ดังนี้ บ้านนาคน หมู่ที่ 1,2,11 บ้านกลางใหญ่ หมู่ที่ 3,4 บ้านกลางน้อย หมู่ที่ 7 บ้านดงขอม หมู่ที่ 8 บ้านดงคิ้ว หมู่ที่ 9 บ้านกลางใหญ่ หมู่ที่ 10,13 ลักษณะภูมิประเทศของตำบล บ้านกลางเป็นที่ดอนและมีที่ราบลุ่มเป็นบางส่วน ราษฎรส่วนใหญ่มีอาชีพทางเกษตรกรรม เช่น ทำนา ทำสวน เลี้ยงสัตว์ และมีอาชีพอื่นเล็กน้อย เช่น ค้าขาย รับจ้าง อุตสาหกรรมในครัวเรือน ระบบการผลิตการเกษตร ได้แก่ ข้าว ยาสูบ เห็ด ผักต่างๆ ตลอดจนอาชีพด้านหัตถกรรม จักสาน ให้มีปริมาณเพิ่มขึ้น คุณภาพดีขึ้น รัฐควรให้การสนับสนุนเรื่องเงินทุน ในการประกอบอาชีพ แก่เกษตรกรพร้อมทั้งวิทยาการใหม่ๆ ให้กับเกษตรกรและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตอาชีพ หัตถกรรมแก่สมาชิก องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง มี จำนวนบุคลากร ทั้งสิ้นจำนวน 32 คน

2.13 เทศบาลตำบลหนองญาติเดิมเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลหนองญาติ ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตามประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล หนองญาติ เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2552 กำหนดเขตเทศบาลตามประกาศกระทรวงมหาดไทย พื้นที่เทศบาลตำบลหนองญาติ มีประชากรรวมทั้งสิ้น 10,765 คน มี 13 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ 1 บ้านดงโชน หมู่ 2 บ้านหนองญาติ หมู่ 3 บ้านภูเขาทอง หมู่ 4 บ้านคอนโหมง หมู่ 5 บ้านนาจอก หมู่ 6 บ้านหนองญาติ หมู่ 7 บ้านเหล่าภูมี หมู่ 8 บ้านคำธาตุ หมู่ 9 บ้านคำพอก หมู่ 10 บ้านหนองบัว หมู่ 11 บ้านคำพอก หมู่ 12 บ้านภูเขาทอง หมู่ 13 บ้านเหล่าภูมี สภาพพื้นที่ภายใน เขตเทศบาลส่วนใหญ่เป็นที่ราบสูง มีลำห้วยเล็กๆ ไหลผ่านเขตเทศบาล ลำห้วยที่สำคัญที่สำคัญ ได้แก่ ลำห้วยช่องฮอส ลำห้วยบังกอ มีพื้นที่ 55.7 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 34,812.5 ไร่ อยู่ในเขตการปกครองของอำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม และตั้งอยู่ทางทิศตะวันตก

เฉียงใต้ ห่างจากตัวจังหวัดประมาณ 7 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อกับตำบลต่างๆ ดังนี้ ทิศเหนือ จด ตำบลนาราชควาย อำเภอเมือง ทิศใต้จด ตำบลคำเคยอำเภอเมือง ทิศตะวันออก จด ตำบลท่าค้อ อำเภอเมือง ทิศตะวันตก จดตำบลนาทราย อำเภอเมืองจังหวัดนครพนม บุคลากรสังกัดเทศบาลตำบลหนองญาติ จำนวน 72 คน

สรุป อำเภอเมือง จังหวัดนครพนมประกอบไปด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 13 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจสามารถ องค์การบริหารส่วนตำบลนาราชควาย องค์การบริหารส่วนตำบลนาทราย องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านผึ้ง องค์การบริหารส่วนตำบลอาจสามารถ องค์การบริหารส่วนตำบลกุรุคุ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าค้อ องค์การบริหารส่วนตำบลขามแต้ องค์การบริหารส่วนตำบลวังตามัว องค์การบริหารส่วนตำบลคำเคย องค์การบริหารส่วนตำบลคงขวาง องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง และเทศบาลตำบลหนองญาติ

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการตรวจสอบเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องของการศึกษาธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เท่าที่ผู้วิจัยได้ตรวจสอบมา ยังไม่มีการศึกษาไว้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงรวบรวมงานวิจัยในประเด็นของหลักความมีประสิทธิภาพ หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หลักคุณธรรม และหลักความโปร่งใส ดังนี้

### 1. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความมีประสิทธิภาพ

มณีรัตน์ ลืมสืบเชื้อ (2521 : 20) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน มี 3 ลักษณะ คือ

1. ปัจจัยส่วนบุคคล ประกอบด้วย ความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของงาน ประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน
2. ปัจจัยทางกายภาพ ประกอบด้วย โครงสร้างและการบริหารงานขององค์กร รายได้ค่าตอบแทน วัสดุอุปกรณ์สนับสนุนสภาพแวดล้อมขององค์กร การฝึกอบรม
3. ปัจจัยทางสังคม และจิตวิทยา ประกอบด้วย ความต้องการเข้าหมู่คณะ ต้องการความเป็นเพื่อน ความรักใคร่ ความรู้สึกภาคภูมิใจในองค์กร ความมั่นคงปลอดภัยในการปฏิบัติงาน ความต้องการมีศักดิ์ศรีชื่อเสียงและความก้าวหน้าและความสัมพันธ์ระหว่างผู้ร่วมงานที่ดี

ประดิษฐ์ สุคนธ์สวัสดิ์ (2536 : 87 - 88) ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสภาตำบลในการพัฒนาชนบท : ศึกษาเฉพาะกรณีกิ่งอำเภอลืออำนาจ จังหวัดอุบลราชธานี” ผลการศึกษาพบว่า

1. คณะกรรมการสภาตำบลไม่มีอำนาจตัดสินใจเรื่องต่างๆ ได้โดยเด็ดขาด
2. หน่วยราชการต่างๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบที่เข้าไปปฏิบัติงานในหน้าที่ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับคณะกรรมการสภาตำบล ในการให้คำปรึกษาหรือการตัดสินใจเท่าที่ควร
3. สมาชิกสภาตำบลบางคนไม่ให้ความร่วมมือ หรือ ไม่มีเวลาเข้าร่วมประชุม กิจการพัฒนาท้องถิ่น และประชาชนขาดการสนับสนุน และความสนใจในการร่วมพัฒนาหมู่บ้าน
4. ขาดการประสานงาน และร่วมมือระหว่างคณะกรรมการสภาตำบลแต่ละฝ่ายในการแก้ไขหรือการจัดดำเนิน โครงการพัฒนาท้องถิ่น และสภาตำบลไม่ค่อยจัดให้มีการประชุมหรือเชิญให้ประชาชนเข้าร่วมประชุมเพื่อรับรู้อาสา และมีโอกาสแสดงความคิดเห็นในการแก้ไขปัญหาการเลือกโครงการพัฒนา

สมบูรณ์ สอนประภา (2536 : 172 - 173) ได้ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสภาตำบล ศึกษาเฉพาะจังหวัดฉะเชิงเทรา” ผลการศึกษาพบว่าประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสภาตำบลขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ การได้รับการฝึกอบรมที่เกี่ยวข้อง การประสานงานภายใน กสต. และการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของตำบล และพบว่า ปัญหาในการปฏิบัติงานใน กสต. มีดังนี้

1. ความไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของ กสต.
2. การได้รับงบประมาณสนับสนุนไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานตามแผน
3. การขาดจิตสำนึกและความรับผิดชอบในการทำงาน ไม่มีความเสียสละ
4. การขาดเอกภาพในการประสานงาน ระหว่างเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่จัดส่งลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่

วิศรุต เขียวไพลิน (2539 : 49 - 51) ศึกษาวิจัยเรื่อง “ประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลของจังหวัดจันทบุรี” ผลการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถบริหารงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสามารถทำหน้าที่ในการคิดค้นปัญหาของประชาชน จัดหางบประมาณในการแก้ไขปัญหาและร่วมในการตรวจสอบ



กำกับดูแลให้งบประมาณมีคุณค่า ในการแก้ไขปัญหาของประชาชน ได้อย่างแท้จริง และได้เสนอแนะการดำเนินงานกิจกรรมให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ดังนี้

1. เพิ่มพูนความรู้เกี่ยวกับระเบียบกฎหมาย และข้อปฏิบัติต่างๆ แก่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล
2. เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ โดยเร่งรัดในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นให้มากขึ้น
3. กระจายข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนให้ได้มีบทบาท ในการกำกับการดูแลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
4. เพิ่มการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลให้มากขึ้น
5. สนับสนุนช่วยเหลือกันระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นต่างๆ

จิรยุทธ อินทวารี (2540 : 90 - 93) ศึกษาวิจัยเรื่อง “ประสิทธิผลของการนำนโยบาย การกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น รูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลบึงยี่โถ อำเภอรัญบุรี จังหวัดปทุมธานี” ผลการศึกษาพบว่า

1. สามารถนำนโยบายการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น รูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทย ส่วนใหญ่อยู่ในระดับประสิทธิผลค่อนข้างสูง คือ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล, พนักงานส่วนตำบล, ลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบล มีความเข้าใจในด้านนโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับ และแผนปฏิบัติงานอย่างดี มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาท้องถิ่น เสียสละ ท่วมเทในการปฏิบัติงาน ระดมความคิดที่จะดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย มีเพียงเรื่องการขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น และการประชาสัมพันธ์ยังอยู่ในระดับต่ำ

2. การมีส่วนร่วมของประชาชน ที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบล พบว่าประชาชนในพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลบึงยี่โถ ส่วนใหญ่มีความต้องการเข้ามามีส่วนร่วม ในกระบวนการเลือกตั้ง การกำหนดนโยบาย การควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ และการตอบสนองความต้องการของประชาชนในด้านการให้บริการ ให้ความสะดวกรวดเร็วในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบึงยี่โถ อยู่ในระดับสูง มีเพียงด้านการแก้ไขปัญหาทางด้านสาธารณูปโภคและสิ่งแวดล้อม ที่อยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ

ดำรงศักดิ์ แก้วเพ็ง (2541 : 106 - 111) ศึกษาเรื่อง “การศึกษาประสิทธิภาพการบริหารพัฒนาของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด” ผลการศึกษา

พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพการบริหารงานมากกว่าสภาตำบล เพราะว่า โครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเอื้อต่อการบริหารในการจัดเก็บภาษีและมีรายได้จาก ทรัพยากร มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ มีการพัฒนาบุคลากร ตลอดถึงผู้นำที่มีความ เสียสละและมีความเป็นประชาธิปไตย ตั้งใจในการปฏิบัติงาน มีความรู้และประสบการณ์ใน การบริหารงาน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีบทบาทที่ถูกต้องในการให้คำปรึกษาแนะนำการ บริหารงาน จึง ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถกำหนดปัญหา การวางแผนและการ ดำเนินโครงการ ได้ตามแผนพัฒนาตำบลที่ตรงกับความต้องการของชาวบ้าน มีการติดตาม ประเมินผลการดำเนินงาน สามารถกำหนดการใช้จ่ายได้ตามขั้นตอนและตามข้อบังคับ งบประมาณรายจ่าย สามารถจัดทำบัญชี การลงทะเบียนต่างๆ ได้ถูกต้องตามกฎระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ

อัครพันธุ์ พูลศิริ (2541 : 126 - 130) ศึกษาเรื่อง “วัฒนธรรมทางการเมือง กับประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเปรียบเทียบ องค์การบริหารส่วนตำบล บ้านมะเกลือ อำเภอเมือง และ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองโพ อำเภอตากลี จังหวัดนครสวรรค์ ” ผลการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านมะเกลือ มีประชาชน เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้ง 3 ด้าน มากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล หนองโพ และด้านการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านมะเกลือ จะมี ประสิทธิภาพมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโพ เนื่องจากการเข้าไปมีส่วนร่วม ทางการเมืองของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านมะเกลือ จะส่งผลให้เกิดการ ตรวจสอบและลดการผูกขาดอำนาจในการบริหารงานของผู้นำชุมชน รวมทั้งการกำหนดปัญหา เพื่อการวางแผนพัฒนาตำบลจากประชาชน จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแก้ไข ปัญหาได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม ในขณะที่ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนใน องค์การบริหารส่วนตำบลหนองโพมีอยู่น้อยเนื่องจากสภาพพื้นที่ของตำบลหนองโพมีลักษณะ กระจายตัวทำให้การติดต่อสื่อสาร และการสร้าง ความสัมพันธ์ระหว่างหมู่บ้าน และองค์การ บริหารส่วนตำบลเป็นไปได้ยาก จึงทำให้การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นไปได้ยากด้วย ส่งผลให้ขาดการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้การ บริหารงาน และประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะมีน้อยลงด้วย

อิสริยา อนุมาสมเมธา (2542 : 64 - 68) ได้ศึกษาเรื่อง “ ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับ ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดปทุมธานี ” พบว่า ทรัพยากร การบริหารได้แก่ งบประมาณ ขนาดประชากร ขนาดพื้นที่ ผลตอบแทนและสวัสดิการ

และ คุณลักษณะของกรรมการบริหาร ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจ การเสียสละ เอกภาพในการบริหารมีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

สุทธิชัย จรุงนุตร (2542 : 77 - 80) ได้ศึกษาเรื่อง “ ประสิทธิภาพในการวางแผนพัฒนาของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีอำเภอตระการพืชผล จังหวัดอุบลราชธานี ” พบว่า คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยภาพรวมมีประสิทธิภาพในการวางแผนพัฒนา อยู่ในระดับมาก และปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการวางแผนพัฒนาตำบลของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล คือ การได้รับข้อมูลข่าวสาร การได้รับการฝึกอบรม ประสบการณ์ทางการเมือง การประสานงานภายใน คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล การประสานงานกับหน่วยงานอื่น และความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และการวางแผน ส่วนปัจจัยที่ไม่มีผลต่อประสิทธิภาพในการวางแผนพัฒนาตำบลของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล คือ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ตำแหน่ง และระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

วนิดา ชุมนุม (2544 : 65 - 69) ได้ศึกษาเรื่อง “ การศึกษาเปรียบเทียบประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบึงยี่โถ จังหวัดปทุมธานีกับองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะขย จังหวัดสงขลา ” ผลการศึกษาพบว่า

1. องค์การบริหารส่วนตำบลบึงยี่โถ จังหวัดปทุมธานีมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะขย จังหวัดสงขลา
2. ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล บึงยี่โถจังหวัดปทุมธานี กับองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะขย จังหวัดสงขลา ก็คือ คุณภาพของบุคลากร และความเพียงพอของงบประมาณ องค์การบริหารส่วนตำบลบึงยี่โถ จังหวัดปทุมธานีมีมากกว่า
3. องค์การบริหารส่วนตำบล บึงยี่โถ จังหวัดปทุมธานี และองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะขย จังหวัดสงขลา มีความเพียงพอเรื่องบุคลากรระดับน้อย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองแห่งยังมีความต้องการในเรื่องของบุคลากร
4. สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองแห่งมีความเพียงพอในเรื่อง วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ อยู่ในระดับปานกลาง แสดงให้เห็นว่าทั้งสององค์การยังมีความต้องการในเรื่องวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้
5. องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองแห่ง มีทัศนคติที่ดีต่อผู้บังคับบัญชา

6. องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะยอ จังหวัดสงขลา มีความร่วมมือจากประชาชนมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลบึงยี่โถ จังหวัดปทุมธานี

## 2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบ

สมพงษ์ ตรีพัฒน์ (2517 : 18) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการอบรมเลี้ยงดู ความเชื่อมั่น และความรู้สึกรับผิดชอบของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 5 ผลการศึกษาพบว่า เด็กที่ได้รับการอบรมเลี้ยงดูแบบเข้มงวดน้อย ประชาธิปไตยมาก มีความรู้สึกรับผิดชอบมากกว่าเด็กที่ได้รับการอบรมแบบเข้มงวดน้อย ประชาธิปไตยน้อย ส่วนเด็กที่ได้รับการอบรมเลี้ยงดูแบบเข้มงวดมาก ประชาธิปไตยน้อย มีความรู้สึกรับผิดชอบต่ำกว่าเด็กที่ได้รับการอบรมแบบเข้มงวดมาก ประชาธิปไตยน้อย และเด็กที่ได้รับการอบรมเลี้ยงดูแบบเข้มงวดน้อย ประชาธิปไตยน้อย มีความรู้สึกรับผิดชอบต่ำกว่าเด็กที่ได้รับการอบรมแบบเข้มงวดมาก ประชาธิปไตยน้อย และ ความรู้สึกรับผิดชอบมีความสัมพันธ์กับการอบรมเลี้ยงดูแบบเข้มงวดและความเชื่อมั่นในตนเอง

สว โชค พูลนวม (2523 : 22 - 45) ได้ศึกษาเรื่อง “ ผลของความสัมพันธ์ระหว่างความซื่อสัตย์กับความรู้สึกรับผิดชอบของ นักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2 และชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 ” ผลการศึกษาพบว่า นักเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงมีความรู้สึกรับผิดชอบสูงกว่านักเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำ และความรู้สึกรับผิดชอบมีความสัมพันธ์ทางบวกกับความซื่อสัตย์

สมชาย ตรีทิพศิริศิลป์ (2533 : 106 - 107) ศึกษาเรื่อง “ ผลของกลุ่มสัมพันธ์ที่มีต่อการพัฒนาความรับผิดชอบต่อหน้าที่การงานของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 โรงเรียนหนองหญ้าขาว จังหวัดขอนแก่น ” ผลการศึกษาพบว่า

1. หลังการทดลองนักเรียนกลุ่มทดลองมีคะแนนความรับผิดชอบต่อหน้าที่การงานสูงขึ้น
2. หลังการทดลอง นักเรียนกลุ่มทดลองมีคะแนนความรับผิดชอบต่อหน้าที่การงานสูงขึ้น จากการประเมินพฤติกรรมความรับผิดชอบต่อหน้าที่การงาน โดยอาจารย์ผู้สอน แสดงว่ากิจกรรมกลุ่มสัมพันธ์มีผลในการพัฒนาความรับผิดชอบต่อหน้าที่การงานของนักเรียน หลังการทดลอง
3. จากการประเมินพฤติกรรมความรับผิดชอบต่อหน้าที่การงาน โดยแบบสอบถาม และ โดยอาจารย์ผู้สอน หลังการทดลองกลุ่มทดลองและกลุ่มควบคุม มีคะแนนความรับผิดชอบต่อหน้าที่การงาน ไม่แตกต่างกัน

#### 4. หลังการทดลองนักเรียนกลุ่มทดลองและกลุ่มควบคุมมี คะแนน

ความรับผิดชอบต่อหน้าที่การงานไม่แตกต่างกัน จากการประเมินพฤติกรรมความรับผิดชอบ ต่อหน้าที่การงานโดยอาจารย์ผู้สอน

มารศรี จันทร์ชลอ (2534 : 117 - 118) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “ การศึกษาเปรียบเทียบทัศนคติและปัจจัยที่เอื้อต่อความสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบของเยาวชน : กรณีศึกษา นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2 ผลการศึกษาพบว่า

1. นักเรียนหญิงมีแนวโน้มมีความสำนึกในหน้าที่ และความรับผิดชอบสูงกว่านักเรียนชาย
2. นักเรียนที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของครอบครัวสูง และนักเรียนที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของครอบครัวต่ำ มีความสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบไม่แตกต่างกัน
3. นักเรียนที่ได้รับการเลี้ยงดูแบบให้ความรัก มีแนวโน้มความสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบดีกว่านักเรียนที่ได้รับการเลี้ยงดูแบบควบคุม ทอดทิ้ง แบบปกป้องเกินไป
4. ตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับความสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบของ นักเรียน ได้แก่ ผู้บริหารและครู การอบรมเลี้ยงดูแบบให้ความรัก การเข้าร่วมกิจกรรมของนักเรียน บทบาทของเพื่อน

ขนิษฐา จิตรอรุณ (2536 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง “การศึกษาบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาระดับต้นเพื่อการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนอาชีวศึกษา ” ผลการศึกษาพบว่า ความเห็นของผู้บังคับบัญชาาระดับสูง ระดับกลาง ระดับต้น ทั้งสามกลุ่มเป็นไปในทางเดียวกัน คือ บทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบ ด้านการบริหารของผู้บังคับบัญชาาระดับต้น ไม่แตกต่างกัน และความเห็นของผู้บังคับบัญชาาระดับต้น ต่อบทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบ ด้านการบริหารของผู้บังคับบัญชาาระดับต้นที่ปฏิบัติจริงกับที่ควรเป็น มีความแตกต่างกันเห็นได้ชัด

จุรีรัตน์ นันทยทวิกุล (2538 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง “ การวิเคราะห์องค์ประกอบคุณลักษณะ ความรับผิดชอบของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ในกรุงเทพมหานคร ” ผลการศึกษาพบว่า ความรับผิดชอบของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ในกรุงเทพมหานคร ไม่ว่าจะพิจารณาโดยรวม หรือแยกตามเพศ มีองค์ประกอบของความรับผิดชอบ 7 องค์ประกอบ คือ ความรับผิดชอบต่อ การกระทำของตน ความรับผิดชอบต่อการศึกษาเล่าเรียน



ความรับผิดชอบต่อโรงเรียน ความรับผิดชอบต่อเพื่อน ความรับผิดชอบต่อตนเอง  
ความรับผิดชอบต่อสังคม ความรับผิดชอบต่อครอบครัว

ทัศนีย์ กิตตินิต (2539 : 67 - 69) ได้ศึกษาเรื่อง “ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อ  
ความรับผิดชอบในการทำงานของพนักงาน ” ผลการศึกษาพบว่าพนักงานธนาคารนครหลวง  
ไทย จำกัด (มหาชน) มีความรับผิดชอบในการทำงานค่อนข้างสูง ความสำเร็จในการปฏิบัติงาน  
สภาพการทำงาน ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน และอายุของพนักงานมีอิทธิพลต่อ  
ความรับผิดชอบในการทำงาน เฉพาะพนักงานในเขตกรุงเทพและปริมณฑล ความสำเร็จในการ  
ปฏิบัติงาน สภาพ การทำงาน ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน และตำแหน่งงานมีอิทธิพลต่อ  
ความรับผิดชอบใน การทำงานในเขตกรุงเทพมหานคร ความสำเร็จในการปฏิบัติงาน สภาพ  
การทำงาน สถานภาพสมรส และอายุการทำงาน มีอิทธิพลต่อความรับผิดชอบในการทำงานใน  
เขตปริมณฑล

ยินดี ศรีศักดิ์หิรัญ (2542 : 75 - 82) ได้ศึกษาเรื่อง “ การศึกษาความสัมพันธ์  
ระหว่างสิ่งแวดล้อมทางสังคม การบรรลุนานตามขั้นพัฒนาการและพฤติกรรมความรับผิดชอบ  
ของวัยรุ่นในกรุงเทพมหานคร ” ผลการศึกษาพบว่า

1. นักเรียนวัยรุ่นได้รับสิ่งแวดล้อมทางสังคมทั้งทางครอบครัว และ โรงเรียน  
ในระดับปานกลาง

2. นักเรียนวัยรุ่นบรรลุนานตามขั้นพัฒนาการระดับมาก

3. นักเรียนวัยรุ่น มีพฤติกรรมความรับผิดชอบระดับปานกลาง

4. นักเรียนวัยรุ่นที่ได้รับสิ่งแวดล้อมทางสังคมต่างกัน จะบรรลุนานตามขั้น

พัฒนาการแตกต่างกัน

5. นักเรียนวัยรุ่นที่บรรลุนานตามขั้นพัฒนาการต่างกันจะมีพฤติกรรม

ความรับผิดชอบแตกต่างกัน

6. การบรรลุนานตามขั้นพัฒนาการของนักเรียนวัยรุ่นมีความสัมพันธ์

ทางบวกกับความรับผิดชอบ

สรโรจ ปัญญาทอง (2542 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ ผลของการให้  
คำปรึกษาแบบกลุ่มเพื่อพัฒนาความรับผิดชอบในการทำงานของพนักงานบริษัท ซีพียู  
พื้นที่สำเร็จรูป จังหวัดอุดรธานี ” ผลการศึกษาพบว่า พนักงานบริษัท ซีพียู พื้นที่สำเร็จรูป มีความ  
รับผิดชอบใน การทำงาน โดยภาพรวม หลังจากได้รับคำปรึกษาสูงกว่าก่อนการได้รับคำปรึกษา  
และพนักงานบริษัท ซีพียู พื้นที่สำเร็จรูป ที่ได้รับคำปรึกษาแบบกลุ่ม มีความรับผิดชอบในการ  
ทำงานสูงกว่าพนักงานบริษัท ซีพียู พื้นที่สำเร็จรูป ที่ไม่ได้รับคำปรึกษาแบบกลุ่ม

### 3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม

สุจินต์ ดาววีระกุล (2527 : 68-70) ศึกษาเรื่อง “ ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาหมู่บ้าน ศึกษาเฉพาะกรณี หมู่บ้านชนะเลิศการประกวดหมู่บ้านดีเด่นระดับจังหวัด ของจังหวัดนครสวรรค์ ประจำปี 2527 ” พบว่า ลักษณะการมีส่วนร่วมของ ประชาชน ประชาชนมีส่วนร่วมในการเข้าประชุมมากที่สุด และพบว่าปัจจัยที่มีผลต่อระดับการมีส่วนร่วมใน โครงการพัฒนาหมู่บ้าน ได้แก่ ตำแหน่งทางสังคมในหมู่บ้าน การรู้สึกรู้ว่าตนเองมีความสำคัญกับหมู่บ้าน การกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมกิจกรรมพัฒนาหมู่บ้าน ความต้องการเกียรติ และการได้รับการชักชวนจากกรรมการหมู่บ้าน เพื่อนบ้าน นายอำเภอ และพัฒนาการอำเภอ

สุรปริษา ลาภบุญเรือง (2530 : 65-67) ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนชนบทในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนของประเทศ ไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภออมลาคาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ” ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมทางการเมืองมาก และปัจจัยทางด้าน เพศ อายุ สถานภาพสมรส สถานภาพทางสังคมและการเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคม มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

สุรพล สายสัมพันธ์ (2530 : 56 - 57) ได้ศึกษาถึงการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) อำเภอเมือง จังหวัดสุรินทร์ พบว่า คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นองค์กรที่เหมาะสมในการพัฒนาหมู่บ้าน กรรมการหมู่บ้านอายุต่ำกว่า 35 ปี มีส่วนร่วมในกิจกรรมสูงสุด กรรมการหมู่บ้านจะมีส่วนร่วมใน โครงการที่หมู่บ้านริเริ่มจัดทำมากกว่าโครงการประเภทอื่นๆ

แพทยา แก้วพวง (2533 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง “ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อ การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการหมู่บ้านในการบริหารการพัฒนาท้องถิ่น ” ผลการศึกษาพบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการหมู่บ้าน ได้แก่ การมีระดับการศึกษาสูง การมีฐานะการดำรงชีพสูง และการติดต่อกับเจ้าหน้าที่มาก

นริศ จำนุรักษ์ (2538 : 62 - 65) ศึกษาเรื่อง “ การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินงานพัฒนาชนบทของสภาตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดหนองบัวลำภู ” ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมต่อการดำเนินงานพัฒนาชนบทของสภาตำบลอยู่ในระดับต่ำ สำหรับความต้องการมีส่วนร่วม ประชาชนส่วนใหญ่มีความต้องการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับสูง โดยมีความต้องการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลมากที่สุด และจากการ

ทดสอบหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรด้านภูมิหลังกับการมีส่วนร่วมและความต้องการมีส่วนร่วม พบว่า เพศ อายุ การเป็นสมาชิกกลุ่มสังคม การฝึกอบรม ความคิดเห็นต่อการพัฒนาชนบท ในรูปแบบประชาชนมีส่วนร่วม และการได้รับข่าวสาร มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วม

ปรัชญา ศรีภา (2540 : 56 - 57) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาหมู่บ้าน : ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น” พบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาหมู่บ้าน มี 5 ปัจจัย คือ ระดับการศึกษา อุณหภูมิประชากรปีโตย การติดต่อสื่อสาร ความคาดหวังผลประโยชน์และบุคลิกภาพ ความเป็นผู้นำในอุดมคติ

วรพจน์ ประชิตวัตติ (2542 : 54 - 57) ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี” ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมต่อกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลในระดับต่ำ เช่น การเข้าไปตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล การรับรู้ถึงแผนงานและการใช้จ่ายในองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อ กิจกรรมของ องค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าในภาพรวมระดับความคิดเห็นอยู่ในระดับเห็นด้วย และกลุ่มตัวอย่างที่มีอายุ อาชีพ ระดับรายได้ที่แตกต่างกันจะมีความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมใน กิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่แตกต่างกัน

สามารถ ก้อนจันทร์ (2541 : 58 - 61) ศึกษาเรื่อง “ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณี องค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ จังหวัดอุบลราชธานี” ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระดับน้อยเป็นส่วนใหญ่ ส่วนระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พบว่าอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร พบว่า อายุ อาชีพ และระยะเวลาที่เข้ามาอยู่ในตำบล มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น

ทรงพล ตุ่มทอง (2541 : 57 - 58) ศึกษาเรื่อง “ ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ศึกษากรณีเทศบาล ตำบลศรีราชา ” ผลการศึกษาพบว่า ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นในภาพรวม ของการดำเนินกิจกรรมใน การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล การทำหน้าที่สื่อข่าวสารทางการเมืองเกี่ยวกับเทศบาล และ การติดต่องานกับเทศบาล อยู่ในระดับต่ำ และในกรณีการพิจารณาระดับการมีส่วนร่วมแยกเป็นรายด้าน พบว่า ทุกกิจกรรมประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมอยู่ในระดับต่ำ

ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น พบว่า เพศ อายุ การศึกษา รายได้ ระยะเวลาที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาล ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วม  
 เดช อิงคสิทธิ์ (2542 : 89 - 90) ศึกษาเรื่อง “ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของ  
 ประชาชน ในการปกครองท้องถิ่น” ผลการศึกษาพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ  
 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ อยู่ใน  
 ระดับต่ำ สำหรับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ด้านการเลือกตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่บริหาร มีค่า  
 มากที่สุด รองลงมา คือด้านการให้ความร่วมมือกับเทศบาล และด้านการติดตามดูแล ความชอบ  
 ธรรมในการเป็นตัวแทนน้อยที่สุด ส่วนปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทาง การเมือง  
 ในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล คือ การผ่านสังคมประภิตทางการเมือง อุดมการณ์ทาง  
 การเมืองแบบประชาธิปไตย ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองท้องถิ่น การรับรู้  
 ข่าวสารทางการเมือง ส่วนปัจจัยด้านความรู้สึก ด้านประสิทธิภาพทางการเมือง ไม่มี  
 ความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

นพดล จริยะกุล (2542 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง “ การมีส่วนร่วมในการบริหาร  
 การปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล  
 อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา” ผลการศึกษาพบว่า ความรู้ความเข้าใจของคณะ  
 กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา ไม่มี  
 ความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน และคณะกรรมการบริหาร  
 องค์การบริหารส่วนตำบลที่สมรสแล้วมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนสูงกว่าคณะ  
 กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสถานภาพโสด และคณะกรรมการบริหาร  
 องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอาชีพธุรกิจส่วนตัวมีส่วนร่วมในการพัฒนา ชุมชนสูงกว่าคณะ  
 กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอาชีพเกษตรกร ค้าขาย และรับจ้าง

วิทยา บุญยะเวชชีวิน (2542 : 87 - 88) ศึกษาเรื่อง “ การมีส่วนร่วมทางการเมือง  
 ของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณี เทศบาลตำบลบางปู จังหวัด  
 สมุทรปราการ ” ผลการศึกษาพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อ  
 การปกครองท้องถิ่น อยู่ในระดับปานกลาง โดยการมีส่วนร่วมทางการเมือง ด้านการไปใช้สิทธิ  
 เลือกตั้งมากที่สุด รองลงมาคือ การชักชวนให้ผู้อื่น ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และน้อยที่สุดคือการร่วม  
 ชุมนุมหรือเดินขบวนขับไล่สมาชิกสภาเทศบาลหรือเจ้าหน้าที่เทศบาล สำหรับปัจจัยที่มี  
 ความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นในเขต

เทศบาลตำบลบางปู คือการผ่านสังคมประกิตทางการเมือง การผ่านการบ่มเพาะทางการเมือง การมีอุดมการณ์ประชาธิปไตยและการเข้าถึงข่าวสารทางการเมือง

นุกูล วัฒนากร (2542 : 77 - 80) ศึกษาเรื่อง “ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลบางรักน้อย อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี” ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมในการไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและการเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภา หรือประชุม คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในระดับต่ำ และพบว่า สภาพปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการปกครองท้องถิ่นคือองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ได้ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเห็นเป็นรูปธรรม ในการมีส่วนร่วมต่อการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะการเข้ามีส่วนร่วมรับฟังการประชุมสภาหรือประชุมของคณะกรรมการบริหาร ซึ่งจะเป็นการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องให้กับประชาชนที่เข้าร่วมประชุม รวมทั้งรับฟังข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็น เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา

บรรเจิด อนุเวช (2543 : 116 - 121) ศึกษาเรื่อง “ การมีส่วนร่วมและความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอลำลูกเกด จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ” ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงาน องค์การบริหารส่วนตำบลในทุกกิจกรรม โดยมากกว่าครึ่งหนึ่งเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ชักชวนให้ผู้อื่น ไปเลือกตั้ง ร่วมกิจกรรมที่ องค์การบริหารส่วนตำบลจัดขึ้น แจ้งความต้องการและให้ข้อคิดเห็นต่อองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ถูกต้อง ภูมิหลังของประชาชนด้าน เพศ การศึกษา รายได้ ภูมิลำเนาและการรับรู้ข่าวสาร มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมใน การบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ยกเว้นในเรื่องอายุ

#### 4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใส

เรื่องชัย สานนท์ (2541 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง “ ความคิดเห็นของคณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลต่อการกำกับดูแลของอำเภอและจังหวัด”ผลการศึกษาพบว่า อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ ประสิทธิภาพทำงาน ความคุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่ผู้กำกับดูแล และการรับรู้ข่าวสารทางราชการ ไม่มีผลต่อความคิดเห็นของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการกำกับดูแลของอำเภอและจังหวัด



นิรันดร์ คำเสมานันท์ (2541 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง “บทบาทการควบคุม และการตรวจสอบฝ่ายบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติในองค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอสูงเม่น จังหวัดแพร่” ผลการศึกษาพบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่มีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทการควบคุม ตรวจสอบฝ่ายบริหารเป็นอย่างดี โดยการใช้ระเบียบต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีจำนวนหลายฉบับและละเอียดถี่ถ้วนเป็นแนวทางในการ ควบคุม และได้ถือปฏิบัติโดยการตั้งกระทู้ถามรวมถึงการอภิปรายในญัตติที่สำคัญตลอดมา อย่างมีประสิทธิภาพ จากกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดยังพบว่า ความรู้ทางการศึกษาของสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบล มีผลต่อประสิทธิภาพการควบคุมฝ่ายบริหาร คือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีการศึกษาสูงจะสามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ มากกว่ากลุ่มที่มีการศึกษาดำ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มีความพึงพอใจต่อกฎหมายและระเบียบ ของ องค์การบริหารส่วนตำบล ที่ว่าด้วย การควบคุมซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายบริหารและ ฝ่ายนิติบัญญัติ เห็นว่ามีความรัดกุมและถือปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ทำให้ทั้งสองฝ่ายคาน อำนาจซึ่งกันและกัน ส่งผลให้องค์การบริหาร ส่วนตำบล สามารถบริหารงานให้เกิดประโยชน์ สูงสุดต่อประชาชนภายในตำบล สำหรับปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การควบคุมขาด ประสิทธิภาพ คือระบบอุปถัมภ์ หรืออิทธิพลที่ฝ่ายบริหารมีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้เกิด ความเกรงใจและเกรงกลัว ไม่กล้าควบคุมไม่กล้าตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ เนื่องจากต้องกลับไปอาศัยอยู่ร่วมกับฝ่ายบริหารในหมู่บ้านและต้อง พึ่งพาอาศัยกันอีกต่อไป ส่งผลให้การควบคุมฝ่ายบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติไร้ประสิทธิภาพ และขาดความจริงจัง

วิศรา รัตนสมัย (2543 : 119-133) ศึกษาวิจัยเรื่อง “ การรับข่าวสารเพื่อสร้าง ความตระหนักสำนึกของประชาชนเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์การบริหาร ส่วนตำบล จังหวัดสงขลา” ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความสนใจและความตระหนัก สำนึกเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์การบริหารส่วนตำบล ในระดับปานกลาง ขณะที่ความรู้และความรู้สึกเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลในระดับสูง ซึ่งผลการวิจัยชี้ว่า ความสนใจมีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจ ความรู้สึก ความตระหนักสำนึกอีกด้วย

ธราภรณ์ กิจประเสริฐ (2543 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง “ การตรวจสอบบัญชี การเงินองค์การบริหารส่วนตำบล” ผลการศึกษาพบว่า

1. ความไม่เข้าใจและการขาดความรู้ในระเบียบ เกี่ยวกับการเงิน การบัญชี ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้การปฏิบัติงาน การเงินและบัญชีเป็น ไปอย่างไม่ถูกต้อง ทำให้เกิดข้อบกพร่องผิดพลาด ในการปฏิบัติงาน การเงินและบัญชี

2. การแต่งตั้งผู้ตรวจสอบบัญชีการเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่เป็นข้าราชการที่มีงานประจำต้องปฏิบัติมากอยู่แล้ว เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการตรวจสอบบัญชีการเงินทำให้ไม่มีเวลาที่จะตรวจสอบการเงิน และบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ โดยไม่ได้มีการป้องปราม และความไม่พร้อมของผู้ตรวจสอบในเรื่องของอัตราค่าจ้าง งบประมาณ และความไม่สะดวกในการเดินทางไปตรวจสอบงานการเงิน และบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามแผน และเป้าหมายอย่างมีคุณภาพ เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องผิดพลาดทางการเงินและบัญชี

ปิยาภรณ์ ผลหาญ (2544 : 158-162) ศึกษาเรื่อง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540” ผลการศึกษาพบว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ได้แก่ การเปิดเผยตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยวินัย โดยในชั้นการสอบสวนทางวินัยและได้รับแจ้งข้อกล่าวหาพร้อมอธิบายข้อกล่าวหา รวมทั้งมีสิทธิที่จะอุทธรณ์มีสิทธิขอตรวจหรือคัดรายการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนได้ และพบว่า สภาพปัญหาที่เกิดจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวินัย นอกจากปัญหาความแตกต่างด้านแนวความคิด และปรัชญาของกฎหมายแล้วยังพบว่าสิทธิของ ผู้ถูกกล่าวหา มีอยู่อย่างจำกัด โดยเป็นอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ขณะที่กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น มีแนวทางในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวินัยที่ชัดเจนกว่า แต่ก็ยังมีปัญหาในเรื่องของเนื้อหาของข้อมูล ระยะเวลาในการเปิดเผย

##### 5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับคุณธรรม

สุชาติ น้าประสานไทย (2542 : 102-106) ได้ศึกษาเรื่อง “ การศึกษาวิสัยทัศน์ด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษา ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี ” ผลการศึกษาพบว่า

1. วิสัยทัศน์ด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษา ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาญจนบุรีอยู่ในระดับปานกลาง

2. ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่มีสถานภาพด้านส่วนตัวแตกต่างกัน จะมี วิสัยทัศน์ด้านคุณธรรม และจริยธรรมอยู่ในระดับต่างกันเพียงบางสถานภาพเท่านั้น ได้แก่ เพศ และอำเภอที่ตั้งของ โรงเรียน ส่วนตัวแปรอื่นๆ ไม่ต่างกัน

## 6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรม

ศรัณย์ จันทร์ดี (2543 : 71-73) ศึกษาวิจัยเรื่อง “หลักนิติธรรมและความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์กับการพัฒนาประชาธิปไตย : ศึกษาจากทัศนคติของนายอำเภอทั่วประเทศ” ผลการศึกษาพบว่า นายอำเภอมีทัศนคติต่อหลักนิติธรรม ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์กับการพัฒนาประชาธิปไตยอยู่ในระดับปานกลาง อายุราชการและระยะเวลาดำรงตำแหน่งมีความสัมพันธ์กับทัศนคติต่อหลักนิติธรรม แต่ไม่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติต่อความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ทัศนคติต่อหลักนิติธรรมมีความสัมพันธ์ทางบวกกับทัศนคติต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ทัศนคติต่อ ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์มีความสัมพันธ์ทางลบกับทัศนคติต่อการพัฒนาประชาธิปไตย

กัลยา เนติประวัติ (2544 : บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยเรื่อง “การยอมรับรูปแบบการจัดองค์การทางสังคมแบบใหม่ ตามหลักบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ในองค์การภาครัฐ : กรณีสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข” ผลการศึกษาพบว่า อายุ ตำแหน่งงาน ระดับการศึกษา ระยะเวลาการปฏิบัติงาน และความรู้ความเข้าใจในหลักบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีนั้น มีความสัมพันธ์กับการยอมรับรูปแบบการจัดองค์การทางสังคมแบบใหม่

คุณากร กรสิงห์ (2550 : 121-127) ศึกษาเรื่อง “การศึกษาเปรียบเทียบการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดนครสวรรค์” ผลการศึกษา พบว่า

1. การศึกษาเปรียบเทียบการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ค่อนข้างมาก ได้แก่ อบต. บ้านแดน อบต. กลางแดด อบต. ทับกฤษใต้ ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ค่อนข้างน้อย ได้แก่ อบต. เกรียงไกร อบต. หนองยาว และ อบต. โลกหม้อ

2. การศึกษาปัญหา และอุปสรรคในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า อบต. ทั้ง 6 แห่ง มีปัญหาในหลักการสำคัญๆ คล้ายคลึงกัน คือ

2.1 ปัญหาหลักการมีส่วนร่วม คือ ประชาชนมีพฤติกรรมการเข้าไปมีส่วนร่วมต่ำ

2.2 ปัญหาหลักความโปร่งใส คือ อบต. ไม่ค่อยมีการตรวจสอบความโปร่งใสอย่างต่อเนื่อง และมักเป็นการตรวจสอบด้านเดียว คือ ตรวจสอบจากเอกสารเป็นหลัก

2.3 ปัญหาหลักนิติธรรม ได้แก่ ไม่ค่อยมีการเผยแพร่กฎระเบียบให้ประชาชนได้รับทราบ

2.4 ปัญหาหลักคุณธรรม คือ ไม่ค่อยมีการอบรมเรื่องคุณธรรมอย่างต่อเนื่อง

2.5 ปัญหาหลักความรับผิดชอบ คือ อบต. ส่วนใหญ่ไม่ค่อยเอาใจใส่ปัญหาชุมชนเท่าที่ควร

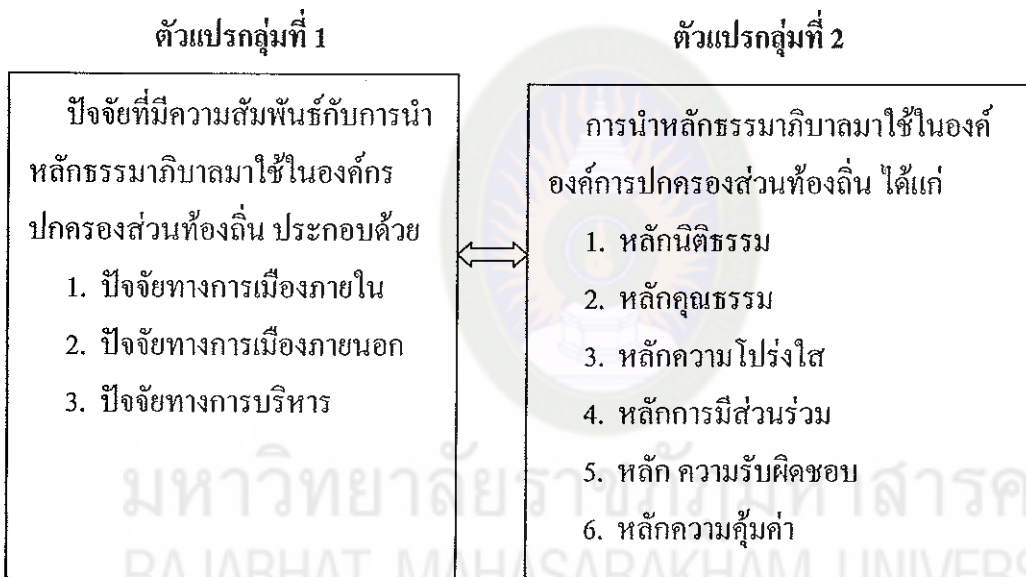
2.6 ปัญหาหลักความคุ้มค่า คือ โครงการบางเรื่องไม่สามารถทำได้เนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอ

2.7 ปัญหาหลักความเสมอภาค คือ ยังคงมีการเลือกปฏิบัติ

3. ปัจจัยทางการเมืองและทางการบริหารที่ส่งผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ปัจจัยทางการเมืองทั้งภายใน และภายนอก เป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ โดยปัจจัยการเมืองภายใน ได้แก่ ความสัมพันธ์ที่ค้ำระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ที่ค้ำระหว่างฝ่ายข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำและปัจจัยการเมืองภายนอก ได้แก่ ความสัมพันธ์ที่ค้ำกับข้าราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ความสัมพันธ์ที่ค้ำระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล องค์กรเอกชน ประชาชน ความสัมพันธ์ที่ค้ำระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น และความสัมพันธ์ที่ค้ำระหว่างนักการเมืองระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ส่วนปัจจัยทางการบริหาร อันได้แก่ โครงสร้างระบบงาน ทรัพยากรทางการบริหาร ได้แก่ บุคลากร และงบประมาณ เป็นปัจจัยรองที่ส่งผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ปัจจัยอื่นๆ ที่ส่งผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ คือ เกณฑ์การประเมินและรางวัลตอบแทน

## กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัย เรื่อง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ผู้วิจัยได้ใช้กรอบแนวคิดหลักธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งประกอบด้วย หลักการสำคัญ 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า (กัลยาเนติประวัติ. 2544 : 11 - 13) ส่วนกรอบแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้สังเคราะห์กรอบแนวคิดของ คุณากร กรสิงห์ (2550 : 121-127)



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย