

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ใน
องค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเอกสารรวมถึง
งานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามหัวข้อดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดองค์การบริหารส่วนตำบล
3. แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
5. กรอบแนวคิดในการวิจัย

1. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2542 : 231) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ การตัดสินใจ ความรู้สึกประทับใจ ที่ไม่ได้มาจากการพิสูจน์หรือชั่งน้ำหนักว่า เป็นการถูกต้องหรือไม่

สงวน สุทธิเลิศอรุณ และคนอื่นๆ (2522 : 99) ให้ความหมายไว้ว่า คือ การแสดงออก ซึ่งวิจารณ์ญาติที่มีต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะความคิดเห็นมีความหมายแคบกว่า เจตคติ

พงษ์ไพบุลย์ ศิลาวทย์ (2528 : 39) ให้ความหมายไว้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออก ด้านความรู้สึกต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด ด้วยการพูด หรือการเขียน โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม ซึ่งการแสดงความคิดเห็นนี้ อาจได้รับหรือปฏิเสธจากบุคคลอื่น ๆ ก็ได้

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2529 : 80 – 81) กล่าวว่า ความคิดเห็นของคนมีหลายระดับ คือ ผิวเผิน อย่างลึกซึ้ง สำหรับความคิดเห็นที่เป็นทัศนคติ เป็นความคิดเห็นอย่างลึกซึ้งและติดตัวไปเป็นเวลานาน เป็นความคิดเห็นทั่ว ๆ ไป ไม่เฉพาะอย่างที่มีลักษณะประจำตัวของ

บุคคลทุกคน ความคิดเห็นที่ไม่ลึกซึ้ง และเป็นความคิดเห็นเฉพาะอย่าง และอยู่เป็นเวลาสั้น ๆ เรียกว่า (Opinion) เป็นความคิดเห็นประเภทหนึ่ง ที่ไม่ตั้งอยู่บนรากฐานของพยานหลักฐานที่เพียงพอแก่การพิสูจน์ มีความรู้แห่งอารมณ์น้อยและเกิดขึ้นได้ง่ายแต่ก็สลายตัวเร็ว

สุชา จันท์ธอม และสุรางค์ จันท์ธอม (2530 : 104) ให้ความคิดเห็นว่า เราไม่สามารถแยกทัศนคติ และความคิดเห็นออกจากกันได้ เพราะทัศนคติและความคิดเห็น มีลักษณะคล้าย ๆ กัน แต่ความคิดเห็นจะไม่ลึกซึ้งเหมือนทัศนคติ

นิศา สุวรรณประเทศ (อ้างถึงใน ศรีสมบุญณ์ เข้มกมล. 2538 : 47) สรุปความคิดเห็นว่า หมายถึง การแสดงออกด้านความรู้สึกของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ด้วยการพูด การเขียน โดยมีพื้นฐานความรู้เดิม ประสบการณ์ที่บุคคลได้รับ ตลอดจนสภาพแวดล้อมของบุคคลนั้น ได้รับเป็นหลักในการแสดงความคิดเห็น

ธีรศักดิ์ บันฑูปา (2541 : 55) ได้กล่าวไว้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกนึกคิด การตัดสินใจ และความเชื่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือ เหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง ด้วยการพูด การเขียน โดยมีอารมณ์ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม ในขณะนั้นอาจเป็นพื้นฐานในการแสดงออก ซึ่งอาจถูกหรือไม่ก็ได้ อาจได้รับการยอมรับ หรือปฏิเสธจากคนอื่นได้ ความคิดเห็นจึงอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา

สวนา พรพัฒน์กุล (2542 : 10-11) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกที่เกิดกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เป็นความรู้สึกที่ขึ้นอยู่กับจิตใจของเฉพาะบุคคล ซึ่งอาจเป็น ไปในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ได้ ปัจจัยที่ทำให้บุคคลมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับ พื้นความรู้ ประสบการณ์ในการทำงาน สภาพแวดล้อม ฯลฯ และการมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบ ซึ่งการแสดงออกเช่นนี้อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธก็ได้

อุทัย หิรัญโต (2540 : 43) สรุปว่า มิติหรือความคิดเห็นต่าง ๆ ของคนเรานั้นเกิดจากการพบปะสังสรรค์ประจำวัน แต่คนเราก็มีภูมิหลังทางสังคม จำกัดอยู่ภูมิหลังทางสังคมของแต่ละคน ข่อมเป็นผลถึงการที่คนเรากระทำการตอบสนองต่อเหตุการณ์ และเกิดความคิดเห็นเกี่ยวกับเหตุการณ์นั้น

ตันแคน (Duncan. 1981 : 135) ให้ความหมายว่า ความคิดเห็นเป็นความเชื่อ หรือ การพิจารณาตัดสิน (Judgment) โดยบุคคลซึ่งอาจไม่เป็นที่ยอมรับในแต่ละช่วงเวลา ความคิดเห็นนี้ ไม่สามารถทดสอบความรู้ความเชื่อมั่นของบุคคลได้ และต้องยอมรับว่าประชาชนทั่วไปนั้น อาจมีความคิดเห็นแตกต่างกัน

ฮิลการ์ด (Hillgard. 1986 : 626) กล่าวว่า ความคิดเห็นคือ การพิจารณาตัดสิน

(Judgment) หรือความเชื่อที่นำไปสู่การคาดคะเน หรือแปรผลในพฤติกรรม หรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

โคลาซา (Koiasa. 1989 : 386) ให้ความหมายว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกของบุคคล ในการวิจารณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเป็นการประเมินผล (Evaluation) เกี่ยวกับ สิ่งใดสิ่งหนึ่งจากเหตุการณ์แวดล้อม

สรุปได้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง อาจเป็นบุคคลหรือสิ่งของ และเป็นตัวที่จะชี้แนวทางในการแสดงพฤติกรรม กล่าวคือ ถ้ามีความคิดเห็นไม่ดี ก็จะมีแนวโน้มที่จะไม่เข้าหาโดยการถอยหนี หรือต่อต้านในการแสดงพฤติกรรมนั้น ๆ ถ้าตัวบุคคลมีเจตคติที่ดีต่อสิ่งใดแล้ว ย่อมมีโอกาที่จะแสดงพฤติกรรมต่อสิ่งนั้น มากขึ้น ด้วยเหตุนี้การศึกษาพฤติกรรมของมนุษย์

1.2 ความสำคัญของความคิดเห็น

การศึกษา ความคิดเห็นของประชาชนต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยขอนำเสนอความสำคัญของความคิดเห็นดังนี้

เบส (Best. 1987 : 53) กล่าวว่า เป็นการสำรวจความคิดเห็น และศึกษาความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด ซึ่งแต่ละคนจะแสดงความเชื่อ และความรู้สึกใด ๆ ออกมา โดยคำพูด การเขียน การสำรวจความคิดเห็นจะเป็นประโยชน์ ต่อการวางแผนนโยบายต่าง ๆ เพราะถ้าจะทำให้สำเร็จบรรลุตามเป้าหมายอย่างแท้จริงแล้ว ควรได้รับความร่วมมือจากประชาชน การเผยแพร่โครงการ และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการ จะเกิดผลดี จะช่วยให้โครงการนั้น สอดคล้องเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง อันเป็นสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่ใช้ประเมินค่าโครงการ และทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกในการได้เข้ามามีส่วนร่วม ทำให้ไม่เกิดการต่อต้าน เนื่องจากสาธารณชนเกิดการสำนึกในการเป็นเจ้าของ และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ความคิดเห็นของบุคคลสามารถวัดได้หลายวิธี ซึ่งวิธีที่ใช้กันทั่วไปคือ การใช้แบบสอบถาม และการสัมภาษณ์ เบส (Best) ได้เสนอแนะว่าวิธีที่ง่ายที่สุด ในการที่จะอธิบายความคิดเห็นคือ การแสดงให้เห็นถึงร้อยละของคำตอบในแต่ละข้อความคิดเห็น จะออกมาในลักษณะและจะทำได้ทำตามความคิดเห็นนั้นได้

สุโท เจริญสุข (2520 : 58-59) กล่าวว่า มาตรวัดทัศนคติมีอยู่ด้วยกันหลายแบบ แต่ที่นิยมกันแพร่หลาย ได้แก่ มาตรวัดแบบลิเคิร์ต (Likert Scales) มาตรวัดแบบ เทอร์สตัน (Thurston Scales) มาตรวัดแบบกัทสแมน (Guttman Scales) การใช้มาตรวัดของลิเคิร์ต

สามารถใช้จำนวนข้อได้มากกว่า ทำให้ครอบคลุมทุกประเด็นเนื้อหาที่น่าสนใจได้อย่าง
ก่อนข้างกว้างขวางทั้งเชิงบวกและเชิงลบ เมื่อทำการเปรียบเทียบกับการวัดแบบอื่น

วิเชียร เกตุสิงห์ (2541 : 94-97) กล่าวว่า การจะใช้แบบสอบถามวัดความคิดเห็น
จะต้องระบุให้ผู้ตอบตอบว่า เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย กับข้อความที่กำหนดแบบสอบถาม
ประเภทนี้ นิยมสร้างตามแนวคิดของลิเคิร์ต (Likert) ซึ่งแบ่งน้ำหนักของความคิดเห็นออกเป็น
5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการ
ให้คะแนนนั้นขึ้นอยู่กับใจความว่าจะเป็นทางปฏิฐาน (Positive) หรือ (Negative)

สรุปความสำคัญของความคิดเห็นว่า การศึกษาความคิดเห็น จะเป็นประโยชน์ต่อ
การวางแผนนโยบายต่าง ๆ เพราะถ้าจะทำให้สำเร็จบรรลุตามเป้าหมายอย่างแท้จริงแล้ว ควร
ได้รับความร่วมมือจากประชาชน การเผยแพร่โครงการ และการรับฟังความคิดเห็นของ
ประชาชนต่อโครงการจะเกิดผลดี จะช่วยให้โครงการนั้นสอดคล้องเป็นไปตามความต้องการ
ของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2. แนวคิดองค์การบริหารส่วนตำบล

2.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

เดิมสภาตำบล ได้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ที่ 222 / 249 ลงวันที่
8 มีนาคม 2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะ
เปิดโอกาสให้ราษฎร ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านทุกอย่างเท่าที่เป็น
ประโยชน์แก่ท้องถิ่นและราษฎรเป็นส่วนรวม อันจะเป็นทางนำราษฎรไปสู่การปกครอง
ระบอบประชาธิปไตย จึงจัดให้มีสภาตำบลและคณะกรรมการตำบลขึ้นดังนี้ (กรมการปกครอง.
2539 : 10) วันที่ 1 มีนาคม 2509 กระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่งที่ 275 / 250 เรื่อง ระเบียบ
บริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) ขึ้น โดยรวมคณะกรรมการตำบลและสภา
ตำบล เข้าเป็นองค์กรเดียวกันกับแบบการปกครองของสุขาภิบาล ทั้งนี้เพื่อให้สามารถปฏิบัติ
หน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพการณ์ยิ่งขึ้น และให้สอดคล้องกับโครงการ
พัฒนาเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งคณะรัฐมนตรีลงมติรับหลักการ แต่เป็นที่สังเกตว่า
คำสั่งของกระทรวงมหาดไทยทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าวนี เป็นเพียงระเบียบปฏิบัติในท้องที่บางแห่ง
มิใช่เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
หรือประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ได้ระบุไว้วันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้มีประกาศคณะ

ปฏิวัติ ฉบับที่ 326 แก้ไขปรับปรุงระเบียบบริหารของตำบล และให้ปรับปรุงให้เป็น
 สตงตำบล ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ภายใน 3 ปี เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ใน
 ขณะนั้น และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน อย่างไรก็ตามฐานะของสภาตำบลยัง
 ไม่ได้เป็นนิติบุคคล แต่ถือเป็นหน่วยงานหนึ่งของ องค์การบริหารส่วนตำบล หรือหน่วยงาน
 ข้อยขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมากที่ มท. 0303
 / ว 438 ลงวันที่ 29 กันยายน 2509 และค่วนมาก ที่ มท. 0309 / ว 99 ลงวันที่ 1 มีนาคม
 2510 การที่สภาตำบล ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้
 อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหาร รัฐบาลได้มีการปรับฐานะของสภาตำบล
 เสียใหม่ให้เป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้มาก
 ยิ่งขึ้น ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและ
 เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และ
 คณะกรรมการบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล
 พ.ศ. 2537 ได้กำหนดเกณฑ์ที่กำหนดให้สภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล โดยสภา
 ตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่า
 ปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์ รายได้เฉลี่ยในวรรคสอง อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหาร
 ส่วนตำบล โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย และในประกาศในราชกิจจานุเบกษา
 ในประกาศนั้นให้ระบุชื่อ และเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย การเปลี่ยนแปลง
 เกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลตามวรรคหนึ่ง ให้ทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย

หลังจากมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น ตั้งแต่ พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา
 องค์การบริหารส่วนตำบลต่าง ๆ มักประสบกับปัญหา และอุปสรรค ตลอดจนข้อจำกัดใน
 การบริหารงานอยู่หลายประการ เช่น (สถาบันดำรงราชานุภาพ.2539 : 3-5)

1. ขาดงบประมาณในการบริหารงาน ทั้งนี้ เนื่องมาจากหลังเกณฑ์ในการยก
 ฐานะจากสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กำหนดด้านรายได้ไว้เพียงอย่างเดียว
 กล่าวคือ พิจารณาจากสภาตำบลที่มีรายได้ย้อนหลัง 3 ปี เฉลี่ย ไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท
 ก็สามารถจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ซึ่งทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล
 ส่วนใหญ่ ที่มีพื้นที่อยู่ในที่ชนบทห่างไกลมีรายได้น้อย ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ตาม
 อำนาจหน้าที่ข้างต้น

2. ขาดความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ ผู้บริหารขององค์การบริหาร
 ส่วนตำบล ทั้งที่มาจากฝ่ายการเมือง คณะกรรมการบริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน

ตำบล และในส่วนของพนักงานส่วนตำบล ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนใหญ่ ขาดประสบการณ์ ขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง ขาดความเข้าใจในเรื่องของกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการ

3. ปัญหาความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบล นับตั้งแต่ได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ปรากฏว่าการขัดแย้งในการบริหารงานในด้านต่างๆ ของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่เสมอ เช่น

3.1 ความขัดแย้งระหว่างประธานกรรมการบริหาร และประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น ประธานบริหารจะทำหน้าที่ประธานการประชุมในการประชุมสภา บางคนปฏิบัติงานเหมือนประธานกรรมการบริหาร และการขัดแย้งทางด้านผลประโยชน์ เป็นต้น

3.2 ความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภา และกรรมการบริหาร เช่น สมาชิกสภาบางคน ปฏิบัติตนเหมือนเป็นกรรมการบริหาร กล่าวหาว่ากรรมการบริหารทุจริต ในขณะที่คณะกรรมการบริหารก็เห็นว่า สมาชิกสภาเข้ามาก้าวก่ายการบริหารงานของตนเอง

3.3 ความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภากรรมการบริหาร และพนักงานส่วนตำบล เช่น สมาชิกสภาและกรรมการบริหารบางคน ใช้อำนาจอิทธิพลในการบริหารงาน และไม่พอใจพนักงานส่วนตำบล ที่ไม่ยอมปฏิบัติงานตามความต้องการของตน หรือพนักงานส่วนตำบลบางคน มีอิทธิพลต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

4. ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อการบริหารงาน ตามภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างยิ่ง จากการสำรวจข่าวสารการร้องเรียนจากสื่อมวลชน และการร้องเรียนไปยังกรมการปกครอง พบว่า ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วน ยังขาดคุณธรรมและความซื่อสัตย์ ปฏิบัติงานไม่ถูกต้องตามระเบียบ หรือมีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ จนมีการร้องเรียนจากกลุ่มองค์กรต่าง ๆ และประชาชนไปยังอำเภอ จังหวัดและส่วนกลาง

2.2 การกระจายอำนาจสู่องค์การบริหารส่วนตำบล

กรมการปกครอง ได้กำหนดหลักการการกระจายอำนาจสู่องค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ (กรมการปกครอง. 2539 : 15)

1. องค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจในการทำนิติกรรมและสัญญาทางกฎหมายได้เอง โดยไม่ต้องผ่านทางราชการเหมือนในอดีต เพื่อให้้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความคล่องตัว ในการดำเนินงานบริหารตำบล ให้มีความ

เจริญก้าวหน้า และตรงต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในตำบลได้

2. คณะกรรมการและผู้บริหาร มาจากการเลือกตั้งของประชาชนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา 198 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก นอกจากนี้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ก็มีที่มาจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกกันมาอีกด้วย

3. อำนาจทางการคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถทำการจัดเก็บภาษีได้ เหมือนกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น เช่น เทศบาล และสุขาภิบาล เป็นต้น อาทิเช่น รายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อันเกิดจากการฆ่าสัตว์ และยังได้รับการจัดสรรภาษีโดยตรงจากหน่วยราชการที่เก็บภาษี ในเขตตำบล นั้นจากภาษีประเภทต่าง ๆ เช่น ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจ ภาษีสุราสรรพสามิต เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่เก็บได้จัดเก็บภาษี แล้วทำการจัดสรร ภาษีเหล่านี้ ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์ และ วิธีทางกฎหมายตามลำดับ และที่องค์การบริหารส่วนตำบล มีรายได้นอกเหนือมากไปกว่าท้องถิ่นอื่นอีก เช่น จากอากร รังนกนางแอ่น ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล ประทานบัตรประมง ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวง ปิโตรเลียม ค่าธรรมเนียม จากการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดิน เป็นต้น

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล สะท้อนถึงความพยายามของรัฐบาล ที่จะ กระจายอำนาจสู่หน่วยบริหารระดับตำบล ซึ่งมีผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นจุดเริ่มต้น ของการกระจายอำนาจบริหารการปกครองสู่องค์กรพื้นฐานในระดับตำบล และประชาชน ได้รับประโยชน์ จากองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการพัฒนาตำบล ซึ่งตรงกับปัญหาและ ความต้องการของประชาชนโดยแท้จริง นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมแนวความคิดและ กระแสประชาธิปไตยในสังคมปัจจุบัน ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหาร ตำบลจะมีมากขึ้น โดยผ่านผู้แทนของตนเองในองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้เป็นที่เชื่อได้ว่า ความเจริญและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในภาพรวมของประเทศต่อไป

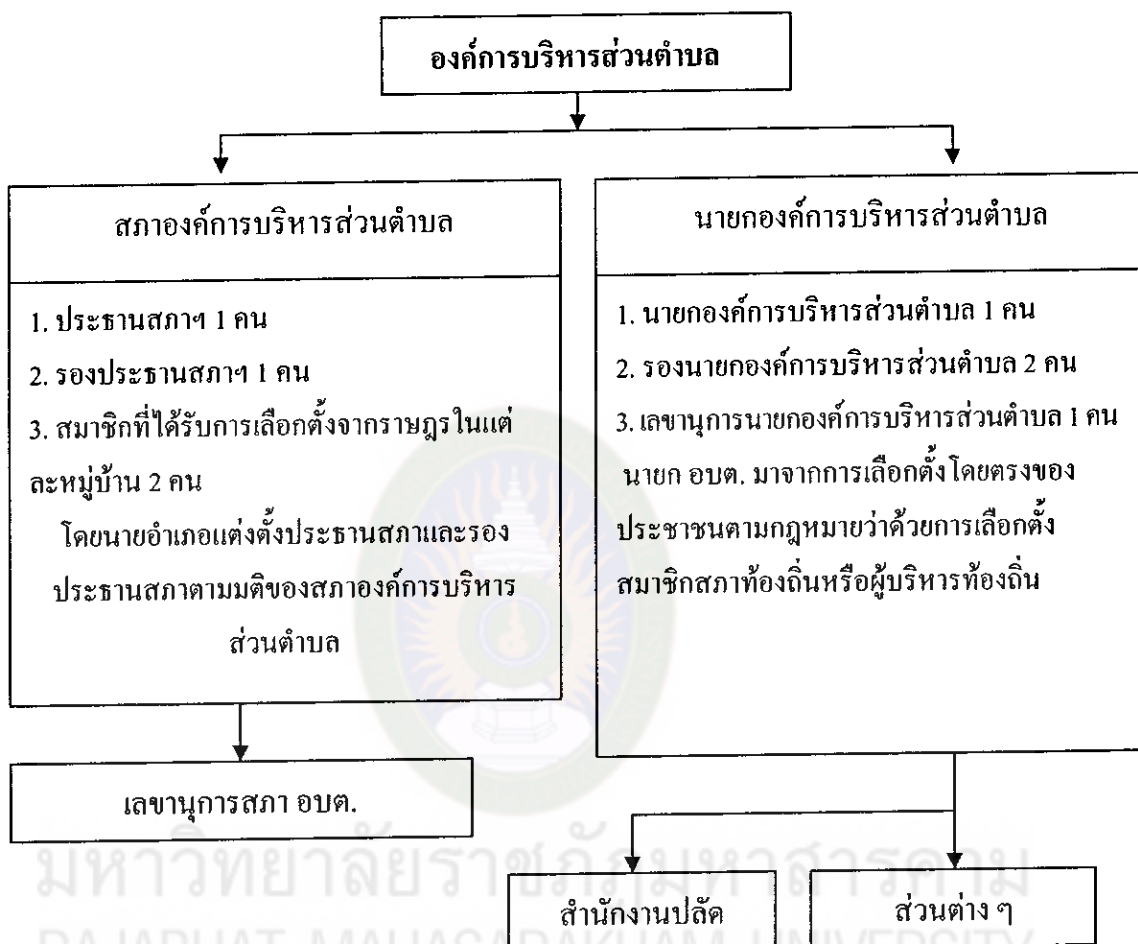
2.3 โครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.3.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกได้รับเลือกตั้งจากราษฎร ในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้น หมู่บ้านละสองคน สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมี ประธานสภาหนึ่งคน และรองประธานสภาหนึ่งคน ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งตามมติของสภา องค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังต้องทำการเลือก เลขาธิการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคน

2.3.2 คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยนายก 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล อาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งไม่ใช่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้ไม่เกิน 2 คน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งมีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้ง และมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ ในกรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปี ก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระ และเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้ว จะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและ
องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546



แผนภูมิที่ 1 : องค์การบริหารส่วนตำบลโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546
ที่มา : ทองอาน พาไพศา . ประมวลกฎหมายและระเบียบการปฏิบัติงานท้องถิ่น . 2549

2.4 อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ดังนี้

2.4.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.4.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบ ร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับ
งบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

2.4.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไป
ตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2.5 อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 59 นายกองค์การ
บริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

2.5.1 กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหาร
ราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การ
บริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2.5.2 สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.5.3 แต่งตั้งและถอดถอน รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และ
เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

2.5.4 วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปด้วยความ
เรียบร้อย

2.5.5 รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

2.5.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้พระราชบัญญัติและกฎหมายอื่น
มาตรา 60 ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ควบคุม และรับผิดชอบในการ
บริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาของ
พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.6 หน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล

2.6.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

2.6.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้ง
กำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

2.6.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

2.6.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.6.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

2.6.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

2.6.7 คู่มือครองดูแลและบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.6.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

2.6.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากร ให้ตามความจำเป็นและสมควร

2.7 หน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำได้

2.7.1 ให้มีหน้าที่เพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

2.7.2 ให้มีและการบำรุงไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

2.7.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

2.7.4 ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

2.7.5 ให้มีและการส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

2.7.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

2.7.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

2.7.8 การคุ้มครองดูแล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

2.7.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.7.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

2.7.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

2.8 พนักงานส่วนตำบล อาจจัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น

2.8.1 สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

2.8.2 ส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

2.9 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีรายได้ ดังนี้

2.9.1 มีรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์

2.9.2 มีรายได้จากภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อนที่จัดเก็บไว้ในจังหวัด

2.9.3 มีรายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น ไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากร และค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่ง หรือทุกประเภทดังต่อไปนี้

1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานที่ประกอบการตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ซึ่งร้านขายสุรา ตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน ตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

2.9.4 มีรายได้จากเงินอากรตามกฎหมาย ว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตร ใบอนุญาต และอาชญาบัตร ตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวง และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรม ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

2.9.5 มีรายได้จากค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

2.9.6 กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ในองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้แบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

2.9.7 องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจออกข้อบังคับตำบล เพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม เพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ดังต่อไปนี้

1) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ในอัตราร้อยละศูนย์ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

2) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่น ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม ที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

2.9.8 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล

3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

5) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้

6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

8) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

9) องค์การบริหารส่วนตำบล อาจกู้เงินจาก กระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

3. แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ ในองค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยได้อาศัยหลักธรรมาภิบาล มาเป็นกรอบแนวคิดการวิจัย ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

3.1 ความหมายและลักษณะของธรรมาภิบาล

คำว่า การบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาล หรือที่บางท่านเรียกว่าธรรมรัฐ นั้น ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า Good Governance ซึ่งได้มีการพูดแนวคิดนี้เป็นครั้งแรกในแวดวง ของหน่วยงานระหว่างประเทศ ที่มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในด้านการพัฒนาประเทศ นับแต่ การปรับโครงสร้างของธนาคารโลก ในช่วงนั้นได้มีการใช้คำว่า Good Governance อย่างปลาย คริสต์ศักราชที่ 1980 เป็นต้นมา ภายหลังจากที่ได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับ ผลของนโยบาย กว้าง ๆ ในการกล่าวถึงธรรมาภิบาล และ รูปแบบของระบบการเมืองที่ครอบคลุมถึงความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติ (Accountability) และความโปร่งใส (Transparency) ในการตัดสินใจ นอกจากนี้ยังมักถูกนำไปเชื่อมโยงกับเงื่อนไขทางการเมือง เช่น ความเป็นประชาธิปไตย การ ส่งเสริมระบบที่มีพรรคการเมืองหลายพรรค และการเลือกตั้งเสรี (Anje Kruiter.1996 : 3 , อ้างถึงใน รัชยา ศานติยานนท์และคนอื่น ๆ. 2544 : 3) จากนั้น มีการนำแนวความคิดนี้ไปใช้ อย่างกว้างขวาง ในหมู่มุขที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การระหว่างประเทศ ที่มีส่วนร่วมในโครงการ ให้ความช่วยเหลือประเทศ กำลังพัฒนาต่าง ๆ มูลเหตุจูงใจบุคคลเหล่านี้ หันมามองการบริหารจัดการที่ดี คือ ความ ล้มเหลวของประเทศ ที่ได้รับความช่วยเหลือในการพัฒนาประเทศ ตามแนวทางของประเทศ ซีกโลกตะวันออก โดยเฉพาะกลุ่มประเทศในแถบลาตินอเมริกา และ แอฟริกา ผู้รับผิดชอบ มองว่า สาเหตุของความล้มเหลว มาจากการที่รัฐไร้ความสามารถ ที่จะดำเนินการตามที่ได้ รับการแนะนำ ทั้งนี้มุมมองดังกล่าว ถือว่า รัฐบาลเป็นศูนย์กลางของการตัดสินใจที่สำคัญใน สังคม ทุกระดับ จึงมีการเรียกร้องให้มีการปรับปรุงการบริหาร ซึ่งรวมถึงการปรับปรุงโครงสร้าง และระเบียบกฎเกณฑ์ที่ค่อนข้างซับซ้อนของรัฐ เพื่อเอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายในการพัฒนา ประเทศไปปฏิบัติ ในปัจจุบันนั้น มีนักวิชาการจำนวนมากได้เอ่ยถึงธรรมาภิบาล ทั้งในแง่

ของความหมาย และความจำเป็นสำหรับสังคมไทย รวมทั้งได้มีการวิพากษ์แนวคิดนี้อย่างหลากหลาย นักวิชาการได้ใช้คำภาษาไทยต่างๆ กัน เช่น ธรรมภิบาล ธรรมรัฐสุขประชาสนการ ประชารัฐ การปกครองที่ดี การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เป็นต้น

บวรศักดิ์ อวรรณโณ (2542 : 17) ได้เลือกใช้คำว่า ธรรมภิบาล โดยให้เหตุผล 2 ประการ คือ

1. รากศัพท์ของคำว่า ธรรมภิบาล มาจากว่า ธรรม และอภิบาล ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายของ ธรรม ในหน้า 420 ว่า หมายถึง คุณความดี ความถูกต้อง และ อภิบาลในหน้า 918 ว่า หมายถึง บำรุงรักษา ปกครอง

2. ธรรมภิบาล ใช้ได้ในความหมายอย่างกว้าง ซึ่งอาจรวมทั้งการบริหารจัดการที่ดีขององค์การธุรกิจเอกชน (Good corporate governance) และการปกครองที่ดีของภาครัฐ

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะและบุญมี ธี (2544 : 13) กล่าวว่า สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้อธิบายว่า ธรรมภิบาล เป็นศัพท์ที่สร้างขึ้นจากคำว่า ธรรม ซึ่งแปลว่าความดี หรือคุณงามความดี ส่วนคำว่า อภิบาล แปลว่า บำรุงรักษา ปกครอง เมื่อรวมกันก็กลายเป็น ธรรมภิบาล ซึ่งมีความหมายตรงคำว่า Good Governance ซึ่งในปัจจุบันเป็นคำที่ดูเหมือนจะใช้กันอย่างแพร่หลายที่สุดในเวลานี้ และ มีความหมายตรงกับคำว่า Good Governance คือ ธรรมภิบาล และในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกใช้ภาษาไทยว่า ธรรมภิบาล แนวคิดเกี่ยวกับ ธรรมภิบาล เป็นแนวคิดหนึ่งในระยะหลังนี้ มีการนำมาใช้และอ้างถึงอยู่เป็นประจำ ในสาขาวิชา รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาพัฒนาบริหาร โดยมักปรากฏควบคู่กันไปกับแนวคิด และศัพท์วิชาการจำพวกประชาธิปไตย ประชาสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาสังคมที่ยั่งยืน ในช่วงทศวรรษที่แล้วคำว่า ธรรมภิบาล ยังเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิด กับเรื่องการปฏิรูปในภาครัฐอีกด้วย ปัจจุบันนี้ทั้งในการศึกษา และในวิชาชีพทางด้านบริหารรัฐนั้น ถือได้ว่า ธรรมภิบาล เป็นมิติของกระบวนการทัศน์ใหม่ของการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งมีองค์ประกอบหลักที่สำคัญ ดังนี้ คือ การเน้นบทบาทของผู้บริหารงานภาครัฐภาครัฐ ในฐานะที่เป็นผู้ให้บริการที่มีคุณภาพสูง ตามที่ประชาชนต้องการสนับสนุนให้เกิดความเป็นอิสระ ในการบริหารงานแต่ละระดับมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การลดการควบคุมของราชการส่วนกลาง การเรียกร้องความสามารถในการปฏิบัติงาน และให้ผลตอบแทนการตระหนักเห็นความสำคัญ ของการจัดให้มีทรัพยากรบุคคลและเทคโนโลยี ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหาร สามารถปฏิบัติงานจนบรรลุผลได้ตามเป้าหมาย และการเปิดกว้างให้มีการแข่งขัน โดยพิจารณาว่าจุดมุ่งหมายของงานภาครัฐในแบบใด ที่ยังควรกระทำโดยส่วน

ราชการ และส่วนใดที่ควรปล่อยให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน ปัจจุบันประเทศไทย ก็ได้ให้ความสำคัญแก่เรื่องของธรรมาภิบาล ในช่วงสิบปีที่ผ่านมาเช่นเดียวกับในต่างประเทศ และได้มีองค์กรที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนบุคคลที่สนใจเกี่ยวกับ ธรรมาภิบาล ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาล ไว้ดังต่อไปนี้

อำนาจ ปันยารชุน (2542 : 62) ได้ให้นิยามของธรรมาภิบาลว่า คือ ผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและภาคเอกชน มีผลประโยชน์ร่วมกัน ได้กระทำการไปในหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานประโยชน์ที่หลากหลาย และขัดแย้งได้

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 18-34) ได้ให้คำนิยามของธรรมาภิบาลว่า หมายถึง ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ เพื่อให้เกิดความสมดุลขึ้นระหว่างภาคประชาสังคม ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคปัจเจกชนและครอบครัว ภาคต่างประเทศ เพื่อที่ภาคต่าง ๆ ของสังคม จะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข โดยเป้าหมายของ ธรรมาภิบาล (Objective) ก็คือ การพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ของทุกภาคในสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ธรรมาภิบาล มีจุดหมายในการสร้างความเป็นธรรม ในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมให้กับทุกภาคในสังคม ไม่ใช่ภาคใดภาคหนึ่ง โครงสร้างและกระบวนการ (Structure and process) ของธรรมาภิบาล ที่จะนำไปสู่เป้าหมายได้ จะต้องเป็นโครงสร้างและกระบวนการที่วางเกณฑ์ ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ ที่ทุกภาคไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือ ภาคประชาสังคม ภาค ปัจเจกชนและครอบครัว มีส่วนร่วมกันผลักดันขับเคลื่อนสังคมไปข้างหน้า โดยจะต้องมีเกณฑ์ (Norm) เป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ของทุกภาค กฎเกณฑ์นี้อาจประกอบด้วยรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎและข้อบังคับ รวมถึงตลอดถึงกฎเกณฑ์ที่มี ได้เป็นลายลักษณ์อักษร อื่น ๆ อาทิ กฎเกณฑ์ทางธรรมเนียม ประเพณี ทางศาสนา ทางศีลธรรม หรือจริยธรรม ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะ กฎเกณฑ์ดังกล่าวจะสร้างสิทธิ และการยอมรับในมีส่วนร่วมของแต่ละภาค

ประมวล รุจนเสรี (2542 : 48) ได้นิยามความหมายของ ธรรมาภิบาล ว่า คือ การปรับวิธีคิด วิธีบริหารราชการของประเทศไทยเสียใหม่ทั้งระบบ โดยการกำหนดเจตนารมณ์ของแผ่นดินขึ้นมา เพื่อทุกคนทุกฝ่ายในประเทศจะร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันจัดการ ร่วมกันรับผิดชอบ แก้ปัญหาพัฒนา นำแผ่นดิน ไปสู่ความมั่นคง ความสงบ- สันติสุข มีการพัฒนาที่ยั่งยืนและก้าวไกล

วรภัทร โตรณะเกษม (2542 : 11-17) อธิบายว่า Good Governance หมายถึง “ การกำกับ

ดูแลที่ดี” หรือหมายถึง “ การใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเองโดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร” โดยหัวใจสำคัญของ Good Governance คือ ความโปร่งใส (Transparency) ความยุติธรรม (Fairness) และความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ (Accountability)

อมรา พงศาพิชญ์ (2541 : บทคัดย่อ) ได้อธิบายความหมายของธรรมาภิบาล โดยแยกเป็นความหมายระดับนามธรรม และรูปธรรม ความหมายของธรรมาภิบาลในระดับนามธรรม หมายถึง การดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวม โดยสมาชิกของสังคมนั้น มีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ส่วนความหมายในระดับรูปธรรม คือ การกำหนดเกณฑ์ หรือ กฎกติกา เพื่อให้สมาชิกในสังคมนั้น ๆ สามารถตรวจสอบดูแลผลประโยชน์ ความยุติธรรม ฯลฯ

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี (2544 : 10) ได้นิยามว่า ธรรมาภิบาล เป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงาน ที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือ จากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

จากความหมายและคำนิยามคำว่า ธรรมาภิบาล ที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ซึ่งมี ความหมายหลากหลาย ขึ้นอยู่กับลักษณะการปกครอง วัฒนธรรม และวัตถุประสงค์ ของประเทศหรือองค์กรต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตามคำนิยามต่าง ๆ เหล่านี้ มักจะมีหลักการสำคัญที่ตรงกัน จะต่างกันบ้างก็เป็นเรื่องของรายละเอียด หรือเป็นเรื่องของถ้อยคำสำนวน

อาจสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การปกครองด้วยหลักการบริหารจัดการที่ คิงาม โดยเป็นเรื่องของการพัฒนา และการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติ โดยส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวของประชาชน ในการเข้าถึงข้อมูล ตัดสินใจ การตรวจสอบ ลดการทุจริตคอร์รัปชั่นลง เพื่อให้เกิดความโปร่งใส โดยละเอียดต้องอาศัยความร่วมมือกัน ของทุกภาคทุกฝ่ายในสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

3.2 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

แม้ว่าความหมายหรือวัตถุประสงค์ ในการเอ่ยถึง และส่งเสริมการนำหลักธรรมาภิบาล มาใช้ของหน่วยงานต่าง ๆ จะต่างกันไป เพราะว่าการจัดวิธีการปกครองตามหลักธรรมาภิบาล นั้น อาจไม่มีวิธีที่ดีที่สุดเพียงวิธีเดียว และองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลนั้น ก็ได้มีการ

กำหนดไว้แตกต่างกันไป แต่องค์ประกอบที่แตกต่างกันไปนั้น จะมีองค์ประกอบร่วมที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งเป็นรากฐานของการสร้างธรรมาภิบาล ซึ่งจะหยิบยกองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล มาพิจารณาดังต่อไปนี้

ไชยวัฒน์ คำชู และคนอื่น ๆ (2545 : 44-49) กล่าวว่า องค์ประกอบของการสร้างธรรมาภิบาล ได้แก่

1. ภาวะรับผิดชอบ หมายถึง การกำหนดให้บุคคลและองค์กร ทั้งที่มาจากทางเลือกตั้ง และในเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำกิจกรรม หรือ การตัดสินใจใด ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสาธารณะ หรือ กระทำในนามของสาธารณะในความหมายแคบ ภาวะรับผิดชอบมุ่งเน้นเรื่องความสามารถ ที่จะอธิบายที่มาไปของการจัดสรรการใช้และการควบคุมอันเป็นเรื่องราวเกี่ยวกับระบบงบประมาณการบัญชี และการตรวจสอบบัญชี ในความหมายกว้างภาวะรับผิดชอบยังหมายรวมถึง การจัดตั้งและการใช้บังคับกฎเกณฑ์ และระเบียบกติกาดังต่าง ๆ ของบริษัทภิบาลด้วย
2. ความโปร่งใส หมายถึง การที่สาธารณชนมี โอกาสรับรู้ข้อมูลนโยบายด้านต่าง ๆ ของรัฐบาล และมีความมั่นใจว่ารัฐบาลมีความตั้งใจจริง ในการดำเนินการตามนโยบายนั้น ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ เมื่อประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงาน คำชี้แจง และถ้อยคำแถลงต่าง ๆ ของรัฐบาล และกระบวนการทางการเมือง ในการกำหนดและดำเนินนโยบาย เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม รวมทั้งเปิดให้มีการต่อสู้แข่งขันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ อย่างเต็มที่ ในการกำหนดทางเลือกของสังคมนอก จากนี้ ความโปร่งใสยังทำให้การติดตามตรวจสอบของสาธารณชนมีความถูกต้องมากขึ้น และได้มาซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสภาพเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคม
3. การปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบ ความหมายนี้ครอบคลุมรูปแบบการถือราษฎรบังหลวงเกือบทั้งหมด ทั้งที่อยู่ในภาครัฐและเอกชน ในส่วนของระบบราชการ การทุจริตส่วนใหญ่หมายถึง การกระทำของหน่วยราชการ หรือของข้าราชการที่มิชอบ ด้วยกฎหมายการปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบ จึงถือเป็นตัวชี้วัดสำคัญที่แสดงความตั้งใจจริงในการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น
4. การจัดวิธีการปกครองแบบมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสีย เข้ามามีบทบาทและมีอิทธิพลในการตัดสินใจ ดำเนินนโยบาย และมีส่วนในการควบคุมสถาบัน ตลอดจนการจัดสรรการใช้ และการรักษาทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของตน อันจะทำให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เมื่อ

พิจารณาในบริบทของการจัดการปกครอง การบริหารการมีส่วนร่วม จะเน้นที่การอุดหนุนให้ประชาชนให้ประชาชนพลเมือง ซึ่งรวมผู้หญิงด้วย มีอำนาจมากขึ้น และเน้นความสำคัญของการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง และกิจกรรมต่าง ๆ ในภาคประชาสังคม การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องเกี่ยวกับการสร้างกรอบของกฎเกณฑ์ และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะช่วยสร้างข้อเรียกร้องที่ชอบธรรม และก่อให้เกิดกระบวนการติดตามตรวจสอบนโยบาย และการดำเนินการของรัฐ การมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นได้ในหลายระดับด้วยกัน นับแต่ระดับรากหญ้า โดยผ่านสถาบันในระดับท้องถิ่น และเทศบาล ไปจนถึงระดับภูมิภาค และระดับชาติ ภายใต้รูปแบบการปกครองที่มีการกระจายอำนาจ และยึดหยุ่นตลอดจนการมีส่วนร่วมในภาคเอกชน

5. การสร้างกรอบทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้เข้มแข็ง คือ กฎหมายที่มีความชัดเจน และนำมาใช้อย่างเป็นเอกภาพ ซึ่งระบบยุติธรรม และกฎหมายที่ส่งเสริมการพัฒนา และระบบการจัดการปกครองที่ดีนั้นคือ การมีกฎหมายที่มีความชัดเจน และนำมาใช้อย่างเอกภาพในระบบ และกระบวนการยุติธรรมที่ความเป็นวัตถุวิสัย และเป็นอิสระ เป็นระบบกฎหมาย ซึ่งมีบทลงโทษที่เหมาะสม เพื่อป้องปรามผู้คิดละเมิด หรือลงโทษ ผู้ที่ฝ่าฝืนระบบกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมที่ดี จะช่วยส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรม สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาเศรษฐกิจ ถ้าขาดระบบเช่นนี้ไปหรือมีระบบที่อ่อนแอ จะทำให้ไม่ค่อยมีใครอยากลงทุนลงทุน ในการทำธุรกรรมทางเศรษฐกิจถูกบิดเบือนไป และมีพฤติกรรมแสวงหาประโยชน์จากค่าเช่า (rent-seeking activities) จะแพร่กระจายอย่างกว้างขวาง และปัญหาการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย จะนำไปสู่การกระทำของบริษัทธุรกิจ ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในทุกระดับ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 32-33) กล่าวว่า กระบวนการที่เป็นหัวใจ และเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของ ธรรมนูญฉบับนี้ นั้นมี 3 ส่วน ที่ต้องเชื่อมโยงกัน ก็คือ

1. การมีส่วนร่วมของทุกภาคในการบริหารจัดการสังคม (Participation)
2. ความโปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจ (Transparency) ซึ่งทำให้การ ทุจริต และบิดเบือนผลประโยชน์ของภาคอื่น ๆ ไปเป็นการกระทำได้ยาก หรือไม่ได้
3. ความรับผิดชอบที่ต้องตอบคำถาม (Accountability) และ ฎกวิจารณ์ได้รวมทั้ง ความรับผิดชอบในผลการตัดสินใจ

สุดจิต นิमितกุล (2543 : 13-24) กล่าวถึง องค์ประกอบของธรรมนูญฉบับนี้ ที่เสนอโดยกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะเน้นไปทางด้านการบริหาร การปกครอง การพัฒนา และการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นสายงานที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบโดยตรงว่า องค์ประกอบ ในการ

เสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีนั้น กระทรวงมหาดไทย จึงได้มีการกำหนด หลักธรรมาภิบาล ไว้ 11 องค์ประกอบ คือ การมีส่วนร่วม ความยั่งยืน สิ่งที่ชอบธรรม ความโปร่งใส ความเป็นธรรม และความเสมอภาค ความรู้และทักษะของเจ้าหน้าที่ ความเสมอภาคทางเพศ ความอดทนอดกลั้น หลักนิติธรรม ความรับผิดชอบ และการเป็นผู้กำกับดูแล

1. การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชน และเจ้าหน้าที่รัฐ ในการบริหารงานเพื่อให้เกิดความคิดริเริ่ม และพลังการทำงานที่สอดคล้องกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน
2. ความยั่งยืน (Sustainability) มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักของความสมดุลทั้งในเมืองและชนบท ระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติ
3. ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (Legitimacy) ให้การยอมรับ (Acceptance) การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงาน สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน พร้อมทั้งจะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน
4. มีความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลต่าง ๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการและสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจน และเป็นตามที่กำหนดไว้
5. ส่งเสริมความเป็นธรรม (Equity) และ ความเสมอภาค (Equality) มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และมีการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ชัดเจน
6. มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากร และวิธีการบริหารกิจการ และสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงาน จะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะ เพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับการทำงานได้ และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน เพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน
7. ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (Promoting Gender Balance) เปิดโอกาสให้สตรี ทั้งในเมืองและชนบท เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน และสังคมในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น
8. การอดทนอดกลั้น (Tolerance) และการยอมรับ (Acceptance) ต่อทัศนคติที่หลากหลาย (Diverse Perspectives) รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หากจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

9. การดำเนินการตามหลักนิติธรรม (Operating by Rule of Law) พัฒนาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม

10. ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญ ในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

11. การเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) แทนการควบคุม โอนงานบางอย่างไปให้องค์กรท้องถิ่น ซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด หรือ งานบางอย่างก็ต้องแปรูปให้ออกขนดำเนินการแทน

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี (2544 : 17-18) กล่าวถึง หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานข้าราชการพลเรือน ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการคือ หลักนิติธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่า การมีส่วนร่วม และหลักคุณธรรม โดยองค์ประกอบของสำนักงาน ก.พ. เน้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และ การให้บริการของรัฐ ซึ่งพอสรุปได้ ดังต่อไปนี้

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรม มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอ การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรม เป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบเข้าใจกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่าง ๆ

2. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐ และหน้าที่ของส่วนราชการ จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือ สอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการ มีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม และเปิดเผยต่อสาธารณะ

3. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การได้รับการยอมรับ และความพอใจจากผู้รับบริการ และผู้ที่เกี่ยวข้อง การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่ได้ขึ้น จากการปฏิบัติงาน และจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

4. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพ และความมีประสิทธิภาพ ทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ

5. หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือผู้ได้รับผลกระทบ จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น หรือจำนวนข้อเสนอแนะ หรือข้อคิดเห็นของประชาชน ในการ

ดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม

6. หลักคุณธรรม ได้แก่ การร้อง หรือ ร้องทุกข์ ในการดำเนินการในเรื่อง ต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริการจัดการ และใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข และมีระเบียบวินัย

รักษา สานตียานนท์ และคนอื่น ๆ (2544 : 7-8) กล่าวว่า องค์ประกอบของธรรมาภิบาล ดังนี้

1. การรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติ (Accountability) อาจกล่าวได้ว่า การรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติ เป็นองค์ประกอบที่ได้รับการเอ่ยถึงบ่อยที่สุด เนื่องจากแนวคิดของธรรมาภิบาลในปัจจุบัน มีที่มาจากความต้องการลดการคอร์รัปชันของรัฐบาล โดยการรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติ หมายถึงความสัมพันธ์ที่ขึ้นอยู่กับพันธะที่จะต้องแสดงให้เห็นและรับผิดชอบต่อผลกระทบ ที่มีความคาดหวังอย่างเห็นพ้องต้องกัน ในการการบริหารรัฐกิจ ได้มีแรงกดดัน ให้นำหลักการรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติ มาใช้ในการบริหารจัดการ ด้วยเหตุผลหลายประการดังนี้

1.1 การร้องเรียนให้มีการเน้นการบริหารที่เน้นผลลัพธ์ และการปฏิบัติงานในภาครัฐบาล

1.2 การร้องเรียนให้หน่วยงานรัฐบาล มีความซื่อสัตย์ และความเป็นอิสระมากขึ้น

1.3 การให้ความสำคัญกับความโปร่งใส ฐานะที่เป็นลักษณะสำคัญของการรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติ โดยในการจัดการให้เกิดการรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติที่สัมฤทธิ์ผลนั้น จำเป็นต้องมีการกำหนดบทบาท และความรับผิดชอบที่ชัดเจนความคาดหวังเกี่ยวกับผลการปฏิบัติ การรายงานที่มีความน่าเชื่อถือ และการประเมินและการปรับที่สมเหตุสมผล

2. ความโปร่งใส (Transparency) ความโปร่งใสเป็นสิ่งสำคัญในการที่จะทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติ ความโปร่งใสหมายถึง การมีระบบสารสนเทศที่ดีตลอดจนเผยแพร่สารสนเทศดังกล่าว ไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจรับผิดชอบต่อ การประเมินผลการปฏิบัติงานและปฏิบัติตามเกณฑ์

3. การมีส่วนร่วม (Participation) การมีส่วนร่วมหมายถึง การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจในด้านต่าง ๆ การมีส่วนร่วมทำให้รัฐบาลได้รับข้อมูลที่ เกี่ยวกับ

ความต้องการ และการให้ความสำคัญในเรื่องต่าง ๆ ของประชาชน ชุมชน หรือหน่วยงานต่าง ๆ รัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับประชาชน จะสามารถตัดสินใจได้ดีกว่า และได้รับการยอมรับมากกว่า อีกทั้ง ได้กล่าวถึงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ว่า ได้ระบุถึงหลักธรรมาภิบาล ว่าควรประกอบ ด้วยหลักสำคัญ 6 ประการ ได้แก่

3.1 หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัย และเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ เหล่านี้ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล

3.2 หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นใจความถูกต้องดีงาม โดยตรงรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นแบบอย่างแก่สังคม และส่งเสริมให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยันอดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3.3 หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนร่วม โดยตรงรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ แข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

3.4 หลักความผิชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

3.5 หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของทุกวงการ ให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชน ตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

3.6 หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความคิดเห็น ในการตัดสินใจในปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบหลักธรรมาภิบาล เน้นการกำหนดเป็นกรอบแนวทาง ให้แก่หน่วยงานราชการ เพื่อถือปฏิบัติสำหรับการศึกษาคั้งนี้ จะยึดองค์ประกอบของหลัก

ธรรมาภิบาลที่ได้กำหนดไว้ ตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า การบริหารการบ้านเมืองและ
สังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งมีจำนวน 6 หลักดังนี้คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความ
โปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และ หลักความคุ้มค่า

3.3 บทบาทของธรรมาภิบาลในประเทศไทย

แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล แม้ว่าจะเป็นแนวคิดที่ค่อนข้างใหม่ในเวทีโลก แต่
สำหรับในประเทศไทยนั้น แนวคิดการบริหารจัดการที่ดี ได้แฝงอยู่ในวัฒนธรรมไทยมาช้านาน
บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 17-82) กล่าวว่า ในประเทศไทยแนวคิดเรื่อง ธรรมาภิบาล
ได้เริ่มใช้กันอย่างแพร่หลาย ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2540 และหลังจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจในปี 2540 ซึ่งในหนังสือแสดงเจตจำนงกู้เงิน
จำนวน 17.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) รัฐบาลไทยให้
คำมั่นว่า จะต้องสร้าง “Good Governance” ขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งแสดงให้เห็น
โดยปริยายว่า ทั้งรัฐบาลไทยและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เชื่อว่าวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น
เป็นผลส่วนหนึ่งมาจากการบริหารจัดการที่ไม่ดี หรือ อธรรมาภิบาล (Bad Governance) อธิธรรมาภิบาล
(bad governance) เช่นนี้ ถูกวิพากษ์จากนักคิดหลายฝ่าย และกลายเป็นข้อเรียกร้องให้มีการ
ปฏิรูปการเมืองอย่างจริงจัง โดยมีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งการร่างรัฐธรรมนูญก็ได้
แตกต่างจากในอดีตหลายประการ โดยเฉพาะการเริ่มต้น โดยการจัดทำกรอบความคิดเบื้องต้น
ของการยกร่าง เพื่อนำไปฟังความคิดเห็นของประชาชน ในกรอบความคิดเห็นดังกล่าว จน
หลักการสำคัญที่ควรกำหนดในรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการปฏิรูปการเมืองแบบ อธิธรรมาภิบาล
ให้กลายเป็นธรรมาภิบาลนี้ แท้จริงแล้วมี 3 แนวความคิดหลัก คือ

1) การปรับปรุงการเมืองของนักการเมือง ให้เป็นการเมืองของพลเมือง หรือ อีกนัย
หนึ่งก็คือ การปรับระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative democracy) ให้เป็น
ประชาธิปไตย ที่พลเมืองมีส่วนร่วมในการเมืองทั้งกระบวนการ (representative democracy)
ซึ่งกระทำโดยขยายการรับรอง และคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความ
เสมอภาคของพลเมืองให้มากขึ้น รวมทั้งการขยายมีส่วนร่วมของพลเมือง ในการเมืองตั้งแต่การ
เลือกตั้งการบริหารจัดการทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่น

2) การทำให้ภาครัฐทั้งฝ่ายการเมือง และข้าราชการประจำ มีปัญหาเรื่อง ความ
โปร่งใสและความสุจริต เป็นภาครัฐที่โปร่งใส สุจริต และชอบธรรมในการใช้อำนาจ โดย
วางมาตรการป้องกันการซื้อเสียง และที่สำคัญที่สุด คือ การกำหนดองค์กรตรวจสอบ และ
กระบวนการการควบคุมฝ่ายการเมือง และข้าราชการประจำ ให้ครอบคลุมกิจกรรมทุกประการ

ตลอดจนสามารถทำงานได้อย่างอิสระ และมีประสิทธิภาพ

3) การปรับปรุงระบบการเมือง และระบบราชการที่ไร้เสถียรภาพและ ให้เป็นระบบการบริหารจัดการรัฐ ที่มีเสถียรภาพ (Stability) และประสิทธิภาพ (Efficiency) ภายใต้ระบบตรวจสอบที่เข้มงวดทางกฎหมายจากองค์กรต่างๆ และการตรวจสอบ ทางการเมืองจากสื่อมวลชนสาธารณะ

ดังนั้น จึงมีการศึกษาและนำแนวความคิดของธรรมาภิบาล ผสมผสานกับรูปแบบการปกครอง ที่ใช้อยู่และมีการผลักดัน ให้เป็นหลักในการสร้างการปกครองที่ดีของประเทศ โดยเฉพาะการเน้นสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาประสิทธิภาพของรัฐ และระบบราชการให้เกิดการโปร่งใส และตรวจสอบได้ การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ มีผลทำให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบราชการ รูปแบบการบริหารจัดการของรัฐ และบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ในบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้นำแนวคิดหลักธรรมาภิบาล มากำหนดไว้เป็นแนวทางการบริหารภาครัฐ เช่น หลักความ โปร่งใส หลักการตรวจสอบ หลักความมีประสิทธิภาพ และหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งรายละเอียดแสดงได้ แสดงไว้ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงองค์ประกอบของธรรมเนียมปฏิบัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540

หลักธรรมเนียมปฏิบัติ	ประเด็นเนื้อหา และมาตราในกฎหมายรัฐธรรมนูญ
ความโปร่งใส	<p>ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ (100) . (101)</p> <p>สิทธิการเลือก ส.ส. (102)</p> <p>การเลือกตั้ง ส.ส. (10.) . (104) . (109) . (113)</p> <p>ห้ามนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเป็น ส.ส. (204) . (207) . (208)</p> <p>ห้ามรัฐมนตรีมีหุ้น หรือถือหุ้น (209)</p> <p>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (225) . (257)</p> <p>การแสดงบัญชีทรัพย์สิน (291) . (292) . (293)</p> <p>วาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (298)</p> <p>คณะกรรมการ ป.ป.ช. (299) . (309) . (301) . (302)</p> <p>อำนาจวุฒิสมาชิก (303) . (307)</p> <p>ศาลฎีกาแผนกคดีอาญา (308) . (309) . (311)</p> <p>หัวข้อหลักในกฎหมายรัฐธรรมนูญ (328)</p>
การตรวจสอบ	<p>ห้าม ส.ส. ใช้อิทธิพล (110) . (111)</p> <p>อำนาจ ส.ส. ในการถอดถอนวุฒิสมาชิก (305) . (306)</p>
ความมีประสิทธิภาพ	<p>แผนพัฒนาทางการเมือง ที่เน้นจริยธรรม (77)</p> <p>ที่มาของ ส.ส. และ ส.ว. (98) . (99) . (100) . (101)</p> <p>การสิ้นสุดสมาชิกภาพของ ส.ส. (118)</p> <p>สมัยประชุม (159) . (160)</p> <p>วิธีเสนอยุติอภิปรายไม่ไว้วางใจ (185) . (186)</p> <p>กรรมวิธีการสภาผู้แทนราษฎร (189)</p> <p>หน้าที่ของ ส.ว.และ ส.ส. (191)</p> <p>การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี (202) . (204)</p> <p>คุณสมบัติรัฐมนตรี (206)</p> <p>การลงประชามติ (214)</p> <p>กติกากการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ของรัฐ (230)</p> <p>กระบวนการพิจารณาของศาลอาญาแผนกคดีการเมือง (310)</p>
การมีส่วนร่วม	<p>การเลือกตั้ง (68) . การถอดถอน ส.ว. (310)</p>

ที่มา : สุทัศน์ สิงหนเสนี (2542) ; อ้างถึงใน บุญบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ธี (2544 : 41)

การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมหน้าที่ (Good Governance) เพื่อเป็นส่วนช่วยให้ประเทศ สามารถฟื้นฝ่าวิกฤติเศรษฐกิจ และสังคมได้อย่างรวดเร็ว สำนักงาน ก.พ. ได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเป็นวาระแห่งชาติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ประชุมเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 ลงมติเห็นวาระแห่งชาติ สำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามที่ ก.พ. เสนอ และรัฐบาลภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 โดยในข้อ 4 ของระเบียบดังกล่าว ได้ระบุถึงความสำคัญของหลักการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดี ไว้ว่า

“ การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญ ในการจัดระเบียบให้สังคมภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และ ภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมไปถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคี และร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างที่ยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมสร้างความเข้มแข็ง หรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่อาจจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สอดคล้องกับความความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกในปัจจุบัน ”

พร้อมนี้ ได้ระบุการบริหารการจัดการจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีว่า ประกอบด้วย หลักสำคัญ 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยให้หน่วยงานของรัฐ ทุกแห่งกำหนดแผนโครงการเพื่อปรับปรุงในความรับผิดชอบ ให้สอดคล้องกับหลัก ธรรมาภิบาล และให้สำนักงาน ก.พ. รวบรวมและประเมินผล เพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป ในปัจจุบันแนวคิดเรื่อง ธรรมาภิบาล ได้มีบทบาทต่อหน่วยงานในประเทศ ทั้งภาครัฐและเอกชน ตัวอย่าง เช่น บทบาททบวงมหาวิทยาลัย ได้จัดตั้งคณะทำงานส่งเสริมการบริหารสถาบันอุดมศึกษาด้วยหลัก ธรรมาภิบาล เมื่อ พ.ศ. 2542 ในขณะที่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเอง ก็ได้เห็นความสำคัญของการสร้างให้เกิดระบบการบริหารจัดการ และการกำกับดูแลกิจกรรมที่ในบริษัทจดทะเบียน และองค์กรธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับตลาดทุนของประเทศ และได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อพัฒนาระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี (รักษา สานติยานนท์ และคนอื่น ๆ. 2544 : 6)

ซึ่งในระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้พยายามปรับตัวเข้าสู่ระบบธรรมาภิบาลอย่างเห็นได้ชัด เช่น การก่อตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การ

ปรับลดขนาดหน่วยราชการ การปรับปรุงการบริหารให้มีคุณภาพ มีการบริการที่ประทับใจ ไม่แพ้อองค์กรเอกชน การรวมหน่วยงานภาครัฐกับภาคการพัฒนา และคัดเลือกบุคลากรให้มีคุณภาพและผลงานเป็นต้น

3.4 ธรรมเนียมปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบล

ช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาปรากฏข่าวทางสื่อมวลชน ทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ และสื่ออื่น ๆ ว่า มีการทุจริตคอร์รัปชัน หลายรูปแบบในองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นสาเหตุของความหย่อนประสิทธิภาพในการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่น ให้เจริญก้าวหน้า ตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ การที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีความเข้มแข็งได้นั้น จะต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยหลาย ๆ ส่วนด้วยกัน เช่น มีการบริหารจัดการที่ดี มีสมาชิกคณะกรรมการบริหาร และเจ้าพนักงานที่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ที่มีความซื่อสัตย์ มีความรู้ความสามารถ ขณะเดียวกันจะต้องได้รับความร่วมมือจากชุมชน และหน่วยงานต่าง ๆ เป็นอย่างดีด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจึงจะเข้มแข็ง และสามารถแก้ไขปัญหา และพัฒนาตำบลสู่ความเจริญได้ตามที่มุ่งหวัง

ในปัจจุบัน แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการที่ดี หรือ ธรรมเนียมปฏิบัติ ได้มีบทบาทต่อหลาย ๆ หน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ได้เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับรัฐบาลกลาง แต่การนำหลักธรรมเนียมปฏิบัติที่ปรากฏในระเบียบมาประยุกต์ ใช้กับรัฐบาลในระดับท้องถิ่น ก็นับว่าเป็นหลักการที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศและสังคม ซึ่งแนวคิดและหลักการการสร้างองค์การบริหารในส่วนท้องถิ่น ให้มีหลักการบริหารงานแบบธรรมเนียมปฏิบัติ ก็เป็นที่ยอมรับและมีการศึกษากันอย่างแพร่หลายในระดับสากล ในทางปฏิบัติ หากสามารถธรรมาภิบาลส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรที่ธรรมเนียมปฏิบัติ ก็จะเป็นประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นประเด็นการพัฒนาชุมชน การพัฒนาการเมืองท้องถิ่น และที่สำคัญปัญหาการทุจริตเบาบางลง จึงเป็นสิ่งที่ทำมาขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้ไปสู่การเป็นราชการยุคใหม่ โดยยึดถือหลักธรรมเนียมปฏิบัติ ในการบริหารปกครองท้องถิ่น และในปัจจุบัน หน่วยงานหรือสถาบันต่าง ๆ ก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น และได้เข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการสนับสนุน การสร้างธรรมเนียมปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น สถาบันพระปกเกล้า และสถาบัน ปวช อิงภรณ์ กองราชการส่วนตำบล กรมส่งเสริมปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้พยายามแสวงหาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีธรรมเนียมปฏิบัติ และการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่ออบรมอบรางวัล และประกาศเป็นตัวอย่าง ให้เกิดการแพร่ขยายพัฒนามาตรฐานธรรมเนียมปฏิบัติ ใน องค์การบริหารส่วนตำบล

(อรพินท์ สพโชคชัย และคนอื่น ๆ. 2543 : 37)

กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง (2543 : 15) ได้ดำเนินการสร้างธรรมาภิบาล ใน องค์การบริหารส่วนตำบล โดย

1. ส่งเสริมให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะมีส่วนสำคัญที่จะส่งผลให้ องค์การบริหารส่วนตำบลบริหารงานอย่าง โปร่งใสยิ่งขึ้น ดังต่อไปนี้

1.1 มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดย จัดให้มีขั้นตอนดังนี้

1.1.1 ประชาคมหมู่บ้าน เสนอปัญหา ความต้องการ ให้องค์การบริหารส่วน ตำบล ใช้เป็นแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 5 ปี

1.1.2 จะต้องจัดทำประชาพิจารณ์ แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 5 ปี และแผนพัฒนาประจำปี ก่อนประกาศใช้ขององค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องนำแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบล ที่ผ่านการอนุมัติแล้ว ดิคประกาศให้ประชาชน โดยรับทราบอย่าง ทัวถึง

1.2 เข้าร่วมรับฟังการประชุม พิจารณาร่างข้อบังคับงบประมาณจ่ายขององค์การ บริหารส่วนตำบล ว่าสอดคล้องกับพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือไม่

1.3 เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง คณะละไม่น้อยกว่า 2 คน ในทุก โครงการ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2538 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542

1.4 มีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วน ตำบล โดยสามารถขอเอกสารข้อมูลที่สำคัญ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

2. ส่งเสริมศักยภาพให้องค์การบริหารส่วนตำบล โดยฝึกอบรมสมาชิกองค์การ บริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล โดย มีทั้งหลักสูตรระยะสั้น ระยะยาว โดยประสานความร่วมมือหน่วยการศึกษาต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วม ในการพัฒนาศักยภาพแก่องค์การบริหารส่วนตำบล

3. ส่งเสริมศักยภาพให้หน่วยงาน ที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วน ตำบล โดย

3.1 จัดฝึกอบรมให้ความรู้ในเรื่องเกี่ยวกับ การติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงาน

ขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้แก่ ปลัดจังหวัด ผู้ตรวจส่วนท้องถิ่น เสมียนตราจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ เสมียนตราอำเภอ ทั่วประเทศ เป็นต้น

3.2 จัดพิมพ์หนังสือคู่มือการปฏิบัติงานในหน้าที่ผู้กำกับดูแล เช่น หนังสือรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หนังสือ คำอธิบาย หมายตรา การตรวจแนะนำแนวทางการส่งเสริมและสนับสนุน และการกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล หนังสือแนวทางการปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

3.3 จัดทำโครงการคัดเลือก องค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบระดับประเทศ เพื่อสำหรับเป็นตัวอย่างในการปฏิบัติงาน และปรับปรุงการบริหารงานให้ดีขึ้น และได้กล่าวถึงการดำเนินการตรวจสอบ เพื่อป้องกันการทุจริตขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยหน่วยงานอื่น เช่น ปปช. สตง. ซึ่งดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ สื่อมวลชน ยังเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่สำคัญ ในการติดตามตรวจสอบข้อมูลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสามารถดำเนินการได้ตามผลของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

ประมวล รุจนเสรี (2542 : 42-45) กล่าวว่า แม้ว่าท้องถิ่นทุกรูปแบบในประเทศไทย นับตั้งแต่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล จะมีกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน ในการบริหารของตนอย่างแจ่มชัด ก็ตาม ท้องถิ่นเหล่านั้นยังจะต้องจัดให้มีประชาคมแต่ละสาขาขึ้นมา ซึ่งในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ในระดับหมู่บ้านและชุมชนในเขตเมือง เป็นระดับกลางสุด ที่จะต้องสร้างบรรยากาศแห่งความร่วมมือให้กับชุมชน ช่วยกันคิด ช่วยกันทำ ช่วยกันรักษา ผลประโยชน์ของตนเอง และส่วนรวมนั่นคือ ทุกหมู่บ้านจะต้องมีคณะกรรมการของหมู่บ้านในด้านต่าง ๆ เป็นผู้นำหน้าที่คิด - ทำ - แก้ไขปัญหา - พัฒนา - อนุรักษ์ - เสริมสร้างพลังแห่งการรวมกลุ่มของประชาชน ในหมู่บ้านและชุมชนต่าง ๆ หมู่บ้านหนึ่งจะมีชุมชนหลาย ๆ กลุ่ม ตามแต่ความสนใจของประชาชน เช่น ชุมชนด้านการศึกษา ศิลปวัฒนธรรม ด้านยาเสพติด ด้านคุณธรรม ด้านเศรษฐกิจพอเพียง ด้านอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เวทีประชาคมระดับตำบล จะประกอบด้วย ผู้แทนภาคราชการในระดับตำบล ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชนจากหมู่บ้านแต่ละหมู่บ้าน ขององค์การบริหารส่วนตำบล สภาตำบล องค์กรพัฒนา เอกชน ผู้นำศาสนา ผู้นำทางการศึกษา ปราชญ์ชาวบ้าน

สัมพันธ์ เตชะอธิกและคนอื่น ๆ (2544 : 32-33) กล่าวว่า แนวคิดประชาคมตำบล หมายถึง การรวมพลังใจ พลังความคิด พลังกาย ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน ผู้นำองค์กร

กลุ่มต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้น ผู้อาวุโส พระสงฆ์ ข้าราชการ พ่อค้าแม่ค้า นายทุนเงินกู้ ผู้นำเยาวชน คนจน ฯลฯ ในอันที่จะรวมกันสร้างสรรค์ และแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในชุมชนระดับตำบล จึงมีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการ โดยไม่จำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่ แต่อาศัยความรู้เข้าใจ และการสร้างสำนึกร่วมในการทำงานเพื่อชุมชน ร่วมกัน และอาจกล่าวได้ว่าในขณะนี้ ทุกองค์การบริหารส่วนตำบลควรประยุกต์ และพัฒนาแนวทางธรรมาภิบาล และตัวชี้วัด เพื่อประเมินตนเองว่าอยู่ในระดับใด และจัดกระบวนการเรียนรู้ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านธรรมาภิบาลขึ้น โดยพิจารณาแนวทาง 6 ด้าน ประกอบด้วย

1. ยึดหลักนิติธรรม โดยมีระเบียบ ข้อบังคับชัดเจน เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ มีการตรวจสอบภายนอกและองค์กรท้องถิ่นตลอดเวลา
2. ยึดหลักธรรม โดยดำเนินงาน อย่างสุจริต ถูกต้อง คิงาม บนพื้นฐานของศีลธรรม และ จริยธรรม ภายใต้กฎหมายระเบียบของสังคม
3. ยึดหลักความโปร่งใส โดยในการบริหารกิจกรรมต่าง ๆ สามารถเปิดเผยให้สาธารณะตรวจสอบได้ มีประชาคมร่วมเป็นกรรมการและตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง
4. ยึดหลักการมีส่วนร่วม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมและเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหา
5. ยึดหลักความรับผิดชอบ โดยมุ่งปฏิบัติงานเต็มความสามารถ และรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานด้านการบริการประชาชน ควรยึดหลักว่า สะดวก รู้ข้อมูล ขั้นตอนการปฏิบัติรวดเร็ว ทราบระยะเวลาแล้วเสร็จเป็นกันเอง ต้อนรับดี ยิ้มแย้ม
6. ยึดหลักความคุ้มค่า โดยในการบริหารจัดการต้องใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดผลประโยชน์คุ้มค่าแก่ส่วนร่วม นอกจากนี้ควรแก้ไขกฎระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับท้องถิ่น มีคณะที่ปรึกษาของท้องถิ่น มีการประสานงาน และบูรณาการนโยบายยุทธศาสตร์ แผนงาน กิจกรรม และงบประมาณของส่วนท้องถิ่น การสามัคคีกับกลุ่มองค์กรประชาชนต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน

พิทยา สุนทรวิภาค (2545 : 23) กล่าวถึง การนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้กับองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้

1. หลักนิติธรรม เป็นการปฏิบัติเกี่ยวกับการตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของชุมชน และชุมชนยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งการปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบล สามารถดำเนินการสอดคล้องได้ โดยการออกข้อบังคับตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้

และต้องมุ่งให้เกิดความเป็นธรรม และเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก และเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของชุมชน ควรเปิดเวทีให้ประชาชน ได้แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข้อบังคับตำบล และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง ด้วยการปิดประกาศ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ ที่ชุมชนทุกหมู่บ้าน หรือการประชาสัมพันธ์ ด้วยรูปแบบอื่น ๆ เช่น ทำเป็นเอกสารแจกจ่ายในการประชุม หรือเสียง ตามสายเป็นต้น องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการบังคับใช้ ข้อบังคับตำบล รวมทั้ง กฎหมายระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ต้องปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับให้ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ และต้องบังคับใช้อย่างเสมอภาค ไม่มีการเลือกปฏิบัติกับบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นพิเศษ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเสมอภาค ได้แก่ การจัดเก็บภาษีในอำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะต้องจัดเก็บอย่างทั่วถึงเท่าเทียม และถูกต้อง โดยไม่กั้นแกล้ง หรือลดหย่อนแก่ผู้ใดเป็นการเฉพาะเป็นต้น นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบล ยังมีหน้าที่ ในการพัฒนาบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งในฝ่ายพนักงานและสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

2. หลักคุณธรรม เป็นการปฏิบัติที่ยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม เป็นตัวอย่างแก่ประชาชน เพื่อเสริมสร้างความซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ อุดม มีระเบียบวินัย บุคลากร ของ อบต. ทั้งฝ่ายพนักงานประจำ ยึดหลักหน้าที่ความรับผิดชอบของตน โดยพนักงานส่วนตำบล จะต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต มาทำงานตรงเวลา ให้บริการประชาชน ด้วยความเสมอภาคถูกต้อง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องตระหนักในหน้าที่ของตน ในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชน ต้องมุ่งเน้นรักษาผลประโยชน์แก่ส่วนรวม ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน มาประชุมอย่างสม่ำเสมอ พิจารณาเรื่องต่าง ๆ ในสภาอย่างมี เหตุผลตรงไปตรงมา ยึดหลักผลประโยชน์ส่วนรวม และถูกต้องตามกฎหมาย ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังต้องมีคุณธรรมสูงขึ้น จากเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงาน ในขณะที่เดียวกันเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติการเบิกจ่ายงบประมาณต่าง ๆ จะต้องยึดหลักความถูกต้อง เป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ มีการจัดสรรงบประมาณ ให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบล ควรเริ่มจัดทำมาตรฐานจริยธรรม หรือ กรอบกติกากการปฏิบัติงานของสมาชิกทุกคน โดยทำเป็นมติของสภา เพื่อควบคุมกันเอง มีบทลงโทษเท่าที่ทำได้ เช่น ใคร ละเมิดกฎ ก็ให้สภาประมาณพฤติกรรม และ ประกาศให้ประชาชนทราบ หรือ ถ้าละเมิดกฎ

อย่างต่อเนื่อง ก็ให้สภาพิจารณาให้พ้นจากสมาชิกภาพตาม พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 47 ตรี (8) เป็นต้น

3. หลักความโปร่งใส โดยเน้นการปรับกลไก และ วิธีการทำงาน ให้มีความโปร่งใส ให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบได้ โดยองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องถือปฏิบัติในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2539 โดยเอกสาร ที่จะต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบได้แก่

3.1 ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบังคับรายจ่ายเพิ่มเติม

3.2 มติการประชุมของคณะกรรมการบริหาร ที่มีผลกระทบต่อผลได้ผลเสียของประชาชน

3.3 มติของสภาที่ผ่านการรับรองแล้ว โดยเฉพาะมติที่กระทบสิทธิหน้าที่รวมทั้งผลได้ ผลเสียแก่ประชาชน รวมทั้งมติอื่น ๆ ที่ประชาชนควรทราบ

3.4 วาระการประชุมของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบล่วงหน้า เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความสนใจ เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมสภา ซึ่งสภาจะต้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

3.5 ข้อบังคับตำบล กฎหมาย ระเบียบ คำสั่งขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งข่าวสารราชการที่ประชาชนควรรู้ และประชาชนต้องปฏิบัติ

3.6 ขั้นตอนการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งเงื่อนไขการติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ การชำระภาษีต่าง ๆ การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร เป็นต้น ให้ประชาชนรู้ว่า มีขั้นตอนปฏิบัติอย่างไร ต้องใช้หลักฐานเอกสารประกอบอะไร และต้องใช้เวลาเท่าใด

3.7 ผลการดำเนินงานตามแผนงาน โครงการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ควรที่จะได้สรุปเสนอให้ประชาชนได้รับทราบว่า จะทำอะไร เมื่อไหร่ ให้ประชาชนให้ทราบล่วงหน้า เพื่อจะได้ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานได้

3.8 เอกสารการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะผลการสอบราคา หรือ ประกวดราคา ควรเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้ จะทำให้ประชาชนได้ตรวจสอบ และเกิดความมั่นใจ

3.9 ข้อมูลด้านการเงิน - การคลัง ซึ่งเป็นข้อมูล ที่เป็นตัวชี้วัดถึงความสำเร็จขององค์การบริหารส่วนตำบล ควรที่จะให้เปิดเผยเป็นระยะ ๆ ว่ามีรายรับเท่าใด มีรายจ่ายอะไรเท่าใด

3.10 ข้อมูลอื่น ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่าควรเปิดเผย และเป็นประโยชน์แก่ประชาชน สำหรับวิธีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารขององค์การบริหารส่วนตำบล ควรคำนึงถึงความเหมาะสม ที่สามารถให้ประชาชนได้รับรู้อย่างกว้างขวางที่สุด ได้แก่ การเปิดประกาศที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ ตามแหล่งชุมชน อาจจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารประจำทุกหมู่บ้าน การประชุมชี้แจงเป็นครั้งคราว หรือการประชุมสัญจรไปตามหมู่บ้าน ชุมชนต่าง ๆ ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ช่วยประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร ในแต่ละหมู่บ้าน การใช้ระบบหอกระจาย หรือเสียงตามสาย รวมทั้งการใช้สื่อท้องถิ่น ซึ่งอาจเป็นสื่อหนังสือพิมพ์ วิทยุและโทรทัศน์ เป็นต้น การจัดทำเป็นวารสาร หรือเอกสารแจกจ่ายแก่ประชาชน ตามระยะเวลาที่เหมาะสม อาจเป็นปีละ 2-3 ครั้ง หรือทุกเดือน ซึ่งการเลือกใช้วิธีการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ ข้อมูลข่าวสาร ในแต่ละท้องถิ่นต่างกันแต่ควรทำพร้อม ๆ กันไปหลาย ๆ วิธีให้ประชาชนทุกกลุ่มได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง

4. หลักการมีส่วนร่วม ถือเป็นหลักการที่มีความสำคัญขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน ตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือบริหาร และ มีส่วนร่วมในการบริหาร ตั้งแต่การรับข้อมูลข่าวสารแสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจ ทำอะไร อย่างไรขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการตรวจสอบ และการประเมินผลงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และ สุดท้าย ประชาชนย่อมมีสิทธิเหนือองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีอำนาจการถอดถอนผู้บริหาร หรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ประชาชนเห็นว่าปฏิบัติงานเสียหายและล้มเหลว มี พหุติกรรมเสื่อมเสีย นอกจากนั้น กฎหมายยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ รัฐธรรมนูญ มาตรา 76 กำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่น ต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการพัฒนาเศรษฐกิจ และ สังคมของท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในมาตรา 16 (16) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรม ขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นอย่างน้อย ได้แก่

4.1 การจัดทำแผนพัฒนา ทั้งแผนพัฒนา 5 ปี และ แผนพัฒนาประจำปี เนื่องจากแผนพัฒนา เป็นเครื่องมือทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น และเป็นตัวกำหนดแนวทางการจัดสรรทรัพยากรรวมทั้งงบประมาณ เพื่อให้สอดคล้องความต้องการของประชาชน โดยให้

ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิด และกำหนดจัดทำแผนพัฒนา โดยการร่วมเสนอปัญหาความต้องการ และ ร่วมเสนอโครงการกิจกรรมเพื่อพัฒนา ในรูปแบบกระบวนการประชาคมมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อแผนพัฒนาในภาพรวมว่า ทิศทางการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลจะเดินไปทางใด ควรทำอะไรก่อน อะไรหลังเป็นต้น ร่วมดำเนินการพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ สามารถดำเนินการได้หลายวิธี ตั้งแต่องค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินการมีประโยชน์มากน้อยเพียงใด

4.2 มีส่วนร่วมในการจัดซื้อ - จัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล แต่งตั้งผู้แทนชุมชน ร่วมเป็นกรรมการ ในการจัดซื้อ - จัดจ้าง ให้เกิดความถูกต้องโปร่งใส และเป็นธรรม

4.3 ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องแจ้งวาระประชุมให้ประชาชนทราบทุกครั้ง และอำนวยความสะดวก ในการให้ประชาชนเข้าร่วมสังเกตการณ์การประชุมสภา

4.4 ประชาชนมีสิทธิในการเสนอข้อบ่งคับ เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาออกข้อบ่งคับตำบลตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมทั้งกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล จะกำหนดข้อบ่งคับตำบล ควรที่จะได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น ก่อนเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา เพื่อให้ข้อบ่งคับได้ รับการยอมรับจากประชาชน

4.5 ประชาชนมีสิทธิถอดถอนผู้บริหาร และ สมาชิกสภาท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีความประพฤติเสื่อมเสียได้ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการลงคะแนน เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารของท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องสร้างระบบกลไก ที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการดำเนินงานในทุกขั้นตอน เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน อย่างเป็นรูปธรรม

5. หลักความผิชอบ หลักข้อนี้มุ่งเน้นให้องค์การบริหารส่วนตำบล ได้ตระหนักในอำนาจหน้าที่ จะต้องปฏิบัติต่อประชาชน มีความใส่ใจต่อปัญหาของชุมชน และมีความกระตือรือร้น ในการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนให้บรรลุผล โดยไม่เลือกปฏิบัติ และมีความกล้าหาญที่จะยอมรับผลการกระทำ โดยการจัดบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพ เป็นธรรม และทั่วถึง ทั้งในและนอกอาคารสถานที่ ให้ประชาชนเป็นที่พึงได้ เมื่อ

เวลาประสบปัญหาความเดือดร้อน เอาใจใส่ต่อปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร้องทุกข์ และ แจ้งความเดือดร้อนได้สะดวก รวมทั้งควรมีผู้รับเรื่องราวร้องทุกข์ประจำหมู่บ้าน ความจริงใจในการนำเสนอโครงการ กิจกรรมที่เสนอโดยประชาชน ประชาคม นำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยคำนึงความจำเป็นเร่งด่วน นำเอาโครงการกิจกรรมที่บรรจุในแผนพัฒนา ไปจัดทำข้อบังคับงบประมาณ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ตามที่ได้ทำการสัญญาไว้กับประชาชน หากทำไม่ได้ก็ต้องแจ้งให้ประชาชนทราบ

6. หลีกเลี่ยงความคุ้มค่า เป็นการเน้นประสิทธิภาพในการบริหารงาน โดยใช้ทรัพยากรงบประมาณ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นให้สมบูรณ์และยั่งยืน โดยควรดำเนินการ ดังนี้

6.1 การดำเนินแผนงาน โครงการ จะต้องมีการจัดลำดับความจำเป็นเร่งด่วน ควรจะทำโครงการอะไรก่อนหลัง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

6.2 ในการจัดซื้อ - จัดจ้าง ต้องมุ่งให้เกิดการประหยัด หากสามารถต่อรองราคา ผู้รับจ้างให้ได้ราคาที่ต่ำกว่างบประมาณที่ตั้งไว้ จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีงบประมาณเหลือไปดำเนินการในโครงการอื่นเพิ่มขึ้น และทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์มากขึ้น

6.3 มีการรณรงค์ให้ทุกฝ่ายรวมทั้งประชาชนในพื้นที่ ให้มีความประหยัดการใช้ทรัพยากรชาติ รวมทั้งความมีกิจกรรมบำรุงรักษาทรัพยากรชาติให้ใช้ได้ยาวนาน

6.4 องค์กรบริหารส่วนตำบล ควรจัดตั้งคณะกรรมการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณไม่ให้รั่วไหลสูญเปล่า โดยของค์การบริหารส่วนตำบล สามารถมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการ อาศัยอำนาจข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 89 และ 90 เพื่อทำหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร

6.5 การบริหารจัดการครุภัณฑ์ต่าง ๆ ขององค์กรบริหารส่วนตำบล ควรจัดทำทะเบียนคุมให้ชัดเจน และเป็นปัจจุบัน ตลอดจนควบคุมการใช้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และประโยชน์ต่อส่วนร่วม

6.6 องค์กรบริหารส่วนตำบล ควรคำนึงถึงความควร หรือสมควรที่จะกระทำ เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบลบางแห่ง ยังไม่มีความพร้อมในการจัดเก็บขยะ ไม่มีรถขยะและพนักงานเก็บขยะ แต่กลับใช้งบประมาณจัดซื้อถังขยะแจกให้ประชาชน เพื่อรองรับขยะ โดยไม่มีผู้จัดเก็บ การให้ประโยชน์ไม่คุ้มค่าก็ไม่สมควรกระทำ การดำเนินงานและการบริหารงาน

ตามหลักธรรมาภิบาลดังกล่าว มีเป้าหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน เพื่อความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ในการปฏิบัติงาน และความประหยัด หรือ 4 ป. ได้แก่

ป.แรก คือ ประชาชน การทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีประชาชนเป็นเป้าหมายและศูนย์กลาง เช่น การกำหนดโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในองค์การบริหารส่วนตำบล ควรเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการ และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นหลัก มิใช่เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริหาร หรือพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล

ป.ที่สอง คือ ประสิทธิภาพ คือ ทำงานตามกระบวนการที่ถูกต้องอย่างรวดเร็วที่สุด เช่น กรณีประชาชนมาติดต่อข้าราชการ พนักงานส่วนตำบลจะอำนวยความสะดวก ตลอดจนให้คำแนะนำแก่ประชาชน พร้อมทั้งดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบกฎหมายอย่างถูกต้อง และรวดเร็ว จึงจะถือว่าทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ป.ที่สาม คือ ประสิทธิผล คือ ผลหรือคุณภาพของงานที่ทำตามตัวอย่าง เรื่องประสิทธิภาพได้เน้นในเรื่องความรวดเร็วและถูกต้องตามขั้นตอน แต่ในเรื่องของประสิทธิผลจะเน้นความถูกต้องของผลงานที่ทำ เช่น การรับชำระภาษี นอกจากจะให้บริการได้อย่างรวดเร็วแล้ว ผลงานที่ทำจะต้องถูกต้อง ไม่มีปัญหาที่ประชาชนจะต้องกลับมาร้องขอให้แก้ไขอีก

ป.ที่สี่ คือ ประหยัด องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นราชการส่วนท้องถิ่น การทำงานของทางราชการ จะต้องตระหนักอยู่เสมอว่าเงินงบประมาณทุกบาททุกสตางค์ เป็นของประเทศชาติและประชาชน มิใช่งบประมาณส่วนตัว ดังนั้น การใช้จ่ายเงินงบประมาณจะต้องเป็นไปอย่างรอบคอบยิ่งกว่าเงินส่วนตัว การจัดซื้อพัสดุครุภัณฑ์ต้องมีคุณภาพ และมีเหมาะสมกับราคา เพื่อให้สามารถใช้งานได้อย่างคุ้มค่า ประหยัดและเกิดประโยชน์ โดยการเปิดกว้างให้มีกระบวนการแข่งขันในการเสนอราคา ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลควรตระหนัก และมองเห็นความสำคัญในการนำหลักธรรมาภิบาล ประยุกต์ใช้ในการบริหารงานเพื่อ เป้าหมาย 4 ป. ดังกล่าว โดยเฉพาะในเรื่องของความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการยึดหลักกฎหมายในการปฏิบัติงาน ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจในการบริหาร ในขณะเดียวกันจำเป็นจะต้องสร้างความเข้าใจแก่ประชาชน ในเรื่องบทบาทหน้าที่การมีส่วนร่วม เพื่อระดมความคิด แสวงหาความรู้ความสามารถของประชาชน เพื่อให้เกิดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมเสียสละ - พัฒนาท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น โดยส่วนร่วม

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากกรมวิเทศสหการ และ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) โครงการดังกล่าวได้

ดำเนิน การ โดยทดลองพัฒนา และ ส่งเสริมธรรมาภิบาล ในการบริหารงานท้องถิ่นระดับ
องค์กรปกครองส่วนตำบล (องค์การบริหารส่วนตำบล) ในการนี้องค์การบริหารส่วนตำบล
ชมพู อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ถูกเลือกให้เป็นพื้นที่ศึกษา มีการนำหลักธรรมาภิบาล ตาม
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริการกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี
พ.ศ. 2542 ไปใช้พัฒนากลไกในระดับท้องถิ่น หลักธรรมาภิบาล ที่ใช้ประกอบด้วยกรอบแห่ง
หลักต่างๆ 6 ประการ คือ กรอบแห่งหลักธรรมาภิบาล กรอบของความโปร่งใส กรอบความ
รับผิดชอบ กรอบของประสิทธิภาพและประสิทธิผล กรอบของการมีส่วนร่วมของประชาชน
และกรอบคุณธรรม จากผลการศึกษาตามกรอบข้างต้น โครงการวิจัยดังกล่าวพบว่า ตัวชี้วัดทำ
ให้เกิดธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล น่าจะมีลักษณะดังแสดงในตารางที่ 2
(บุญบง ชัยเจริญวัฒน์ และ บุญมี ลี. 2544 : 44)



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ตารางที่ 2 แสดงตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล (องค์การบริหารส่วนตำบล)

หลักธรรมาภิบาล	ตัวชี้วัด
หลักนิติธรรม	การจัดทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับข้อบังคับต่าง ๆ ที่จะมีผลบังคับให้กับชุมชน
ความโปร่งใส	การจัดตั้งหน่วยการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน การจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบความโปร่งใสของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล
ความรับผิดชอบ	การจัดทำข้อบังคับงบประมาณได้ครอบคลุมปัญหาและกลุ่มเป้าหมายหรือไม่ สมาชิก องค์การบริหารส่วนตำบล ขาดประชุมไม่เกินร้อยละ 20 การจัดสรรงบประมาณตำบลมากกว่า 70 % ของงบประมาณ ให้แก่โครงการในแผนพัฒนาตำบล
ประสิทธิภาพและประสิทธิผล	การพิจารณาการใช้งบประมาณกับผลงานที่ได้ว่าคุ้มกับเงินที่ได้จ่ายไปหรือไม่
การมีส่วนร่วมของประชาชน	ฝ่ายบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล ได้ใช้กลไกประชาพิจารณ์ในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนและว่าข้อเท็จจริงคืออะไร เมื่อมีข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชน ได้มีการจัดเวทีเพื่อไต่สวนสาธารณะว่าข้อเท็จจริงคืออะไร องค์การบริหารส่วนตำบล ควรจัดให้มีการลงประชามติของประชาชนในโครงการที่ไม่สามารถหาฉันทมติได้ การให้มีประชาชนเข้าร่วมฟังการประชุมของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ซึ่งมีการระบุไว้ในบทกของมหาดไทย การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนและจัดทำแล้วมาทำประชาพิจารณ์ตามหนังสือสั่งการของมหาดไทยปี พ.ศ. 2541
กรอบคุณธรรม	คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ถูกฟ้องหรือร้องเรียนเรื่องทุจริตหรือไม่ มีการให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาค ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีต้องจัดเก็บได้ไม่ต่ำกว่า 80%

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย อ้างถึงใน บุญจง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ธี (2544 : 45)

4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อรพินท์ สฟโขชชัย และ คนอื่น ๆ (2543 : 32-35) คณะผู้วิจัยได้ศึกษา แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ สำหรับการบริหารงานส่วนท้องถิ่น เพื่อเสนอรูปแบบและแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาล ในระดับตำบลและหมู่บ้าน คณะผู้วิจัยได้เลือกองค์การบริหารส่วนตำบลชมพู อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ เป็นพื้นที่ทำการศึกษา โดยได้รับความร่วมมือจากผู้บริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และเจ้าหน้าที่ อย่างขยันขันแข็งและต่อเนื่อง จากการดำเนินงานภาคสนามร่วมกับผู้ปฏิบัติระดับตำบล ให้สามารถรวบรวมบทเรียน และแนวคิดจากการปฏิบัติจริง ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า การสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีธรรมาภิบาลในภาคปฏิบัติ เป็นสิ่งที่สามารถดำเนินงานได้อย่างเป็นรูปธรรม แม้ว่าผลการศึกษาในพื้นที่ทดลองยังไม่สมบูรณ์นัก แต่ก็มีข้อมูลบางส่วนที่คณะผู้วิจัยเห็นว่า จะเป็นประโยชน์ในการเผยแพร่แนวความคิด และขั้นตอนการปฏิบัติในการสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลธรรมาภิบาลต่อไป กระบวนการพัฒนาธรรมาภิบาลระดับองค์การบริหารส่วนตำบล เริ่มตั้งแต่กระบวนการสร้างความเข้าใจ การกำหนดแนวทางและรูปธรรม การทดลองปฏิบัติ และสิ้นสุดที่การทบทวน และสรุปบทเรียน หลักความคุ้มค่า และหลักการ มีส่วนร่วม ส่วนอีกสองหลักการ คือ หลักความรับผิดชอบ และหลักคุณธรรม ยังไม่ได้ดำเนินการ สำหรับอีก 2 หลัก คือ หลักแห่งคุณธรรม และหลักแห่งความรับผิดชอบ เป็นเรื่องนามธรรม ท้องถิ่นต้องใช้การรณรงค์ และการสร้างจิตสำนึก สำหรับการศึกษานี้ โครงการนี้ ยังไม่สามารถสร้างเป็นกลไกในเชิงการบริหารจัดการได้ เนื่องจากเป็นเรื่องของระยะเวลาและโครงการมีข้อจำกัด ในหลักการที่ทดลองแล้วสรุปดังนี้

1. การสร้างหลักนิติธรรม หลักการนี้เน้นกำหนดกฎเกณฑ์ กติกา ระเบียบ และข้อบังคับในระดับตำบล ที่มีความชัดเจน ทันสมัย เป็นธรรม เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับของชุมชน หากองค์การบริหารส่วนตำบล ยึดหลักนิติธรรมก็เป็นที่น่าคิดว่าตำบลนั้น ๆ เป็นตำบลที่คนในชุมชนสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสันติ เพราะทุกคนได้ตระหนัก เคารพและปฏิบัติตามถึงกฎกติกาที่สังคมในตำบลนั้น ๆ ได้กำหนดไว้ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลชมพู ได้กำหนดข้อบังคับตำบล 2 เรื่องคือ

1.1 ข้อบังคับตำบลเรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ปี พ.ศ. 2541

1.2 ข้อบังคับตำบลเรื่อง การเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีมูลค่าเพิ่ม

ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา จากการศึกษาพบว่า การออกข้อบังคับขององค์การบริหาร

ส่วนตำบลชมพู ที่ผ่านมายังเป็นการดำเนินการ โดยการแนะนำของส่วนกลาง และมีปลัด องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ดำเนินการจัดทำร่าง เพื่อเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วน ตำบลเป็นผู้อนุมัติ โดยที่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ร่วมงานในภาคสนาม มีความเห็น ว่าควรจัดทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับข้อบังคับต่าง ๆ ที่จะมีผลบังคับใช้กับชุมชน และได้เริ่ม ดำเนินการกับข้อบังคับตำบล ว่าด้วยการเสียดำเนินการประกอบกิจการ ที่เป็นอันตราย ต่อสุขภาพ โดยจัดเวทีให้มีการทบทวนและรับฟังความเห็น ซึ่งก่อให้เกิดกระบวนการรับรู้ และประชาชนในชุมชนตระหนักถึงความสำคัญ ของการร่วมกำหนดกติกาของสังคมตาม หลักนิติธรรมมากขึ้น

2. การสร้างหลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมใน การตัดสินใจการวางแผน และการรับฟังความคิดเห็น แนวทางการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลชมพู ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนที่สนใจ เข้าร่วมรับฟัง การประชุม แต่โดยปกติยังไม่ค่อยมีคนสนใจ ผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้เสนอ ให้สร้างระบบการปกครอง การประกาศที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพขึ้น โดยคิดว่าควรมีการ กระจายข่าว ทางระบบเสียงตามสายของหมู่บ้านเพื่อประโยชน์ และคงต้องขอความร่วมมือ จากผู้นำในชุมชน คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนี้้องค์การบริหารส่วนตำบล ยังเปิดโอกาส ให้ประชาชน ได้ร่วมกำหนดแผนพัฒนาตำบลประจำปี

3. การสร้างความโปร่งใส จะพัฒนาระบบการบริหารงานขององค์การบริหาร ส่วนตำบล ที่โปร่งใส คือ การบริหารจัดการเรื่องต่าง ๆ ในระดับตำบล จะต้องมีการดำเนินการ และตัดสินใจที่โปร่งใส พร้อมทั้งจะให้ประชาชนดูแล ตรวจสอบ และประชาชนจะสามารถ เข้าถึง และได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ได้โดยสะดวก สมาชิกระดับตำบล มีความเข้าใจ หลักการนี้ และได้ร่วมเสนอกลไกเพื่อพัฒนาความ โปร่งใสระดับตำบล

3.1 องค์การบริหารส่วนตำบล จัดตั้งหน่วยการให้ข้อมูลข่าวสาร และด้าน ประชาสัมพันธ์แก่ประชาชน ที่สนใจข้อมูลการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.2 การตั้งคณะกรรมการตรวจความโปร่งใส ของสมาชิกองค์การบริหาร ส่วนตำบล ซึ่งจะประกอบด้วยตัวแทนของชาวบ้าน โดยไม่มีสมาชิกองค์การบริหารส่วน ตำบลอยู่ในคณะกรรมการ กลไกที่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลริเริ่ม เป็นเพียงกลไกการ ช่วยเหลือตรวจสอบ ซึ่งจะเป็นการถ่วงดุลอำนาจ และหากมีการดำเนินการอย่างสุจริตเที่ยง ธรรม ก็จะสามารถใช้เป็นกลไกที่ป้องกัน และเผื่อระวังการทุจริตคอร์รัปชัน โดยผู้ที่เข้ามา ระวังอำนาจ และเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในระดับตำบลได้อีกขั้นตอนหนึ่ง

4. การสร้างหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการบริหารงานและการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล จะสามารถนำไปสู่หลักความคุ้มค่าได้ หลักการบริหารแบบประสิทธิภาพ เป็นหลักการที่องค์การบริหารส่วนตำบล จะเน้นการทำงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเริ่มจากการลดขั้นตอนด้านการบริหาร และเพิ่มความรวดเร็วในการให้บริการแก่ประชาชน คู่มือเกี่ยวกับประสิทธิภาพ ในการใช้ทรัพยากรของตำบล โดยเฉพาะการกำหนดวงเงินงบประมาณของโครงการต่าง ๆ และปัญหาจากราคากลาง โดยองค์การบริหารส่วนตำบล จะทบทวนและหาแนวทางการวิเคราะห์ และประเมินความคุ้มค่า หรือประสิทธิผลของการใช้จ่ายงบประมาณในโครงการต่าง ๆ เพื่อที่ว่าโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่ใช้ดำเนินการนำไป ใช้ประโยชน์คุ้มค่ากับเงินงบประมาณ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลใช้จ่ายไปหรือไม่ โดยในอนาคตองค์การบริหารส่วนตำบล จะจัดให้มีการประเมินผลโครงการและกิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนดให้มีการประเมินใน 2 ส่วน คือ

4.1 การประเมินลำดับความสำคัญของ โครงการพัฒนา ที่จะจัดสรรงบประมาณ

4.2 การกำหนดแนวทางการประเมินความคุ้มค่าของโครงการ ผู้ที่ทำการประเมิน เป็นกลุ่มประชาชนในชุมชน และใช้วิธีการประเมินอย่างง่าย ๆ โดยองค์การบริหารส่วนตำบล จะจัดให้มีการให้ความรู้แก่ประชาชนในชุมชน เพื่อให้ประชาชนเข้าใจถึงแนวทางการประเมินลำดับ และการประเมินความคุ้มค่าอย่างง่าย ความคิดริเริ่มนี้จะเป็นก้าวแรกของการนำไปสู่การติดตามประเมินผลพัฒนาอย่างเป็นระบบ ในอนาคต และที่น่าสนใจคือกรอบแนวคิดในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการติดตามประเมินผล ซึ่งนำไปสู่การสร้างสังคมที่โปร่งใส และจะมีภูมิคุ้มกันปัญหาการทุจริตได้อย่างยั่งยืน

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี (2544 : 40) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ตัวชี้วัด ธรรมนูญการผลการวิจัยพบว่า การใช้คำว่า Good Governance มีความหมายหลากหลายตามกลุ่มผู้ใช้ ซึ่งแบ่งออกได้ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มธรรมนูญอำนาจนิยม กลุ่มธรรมนูญเสรีนิยม และกลุ่มธรรมนูญชุมชนนิยม แม้จะแตกต่างกันในส่วนกรอบความคิด แต่ทุกกลุ่มมีเป้าหมายตรงกัน ที่จะนำหลักธรรมนูญไปปรับใช้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการปกครอง ดังนั้น การเร่งรัดหาข้อมูลสำหรับกรอบความหมายของหลักธรรมนูญ โดยผสมผสานแนวคิดเพื่อสร้างหลักการที่ชัดเจนและมีเอกภาพ ซึ่งจะเป็นกรอบแม่บท ในการสร้างตัวชี้วัดที่มีคุณภาพจึงเป็นเรื่องจำเป็น ส่วนการเรียนรู้การใช้ธรรมนูญจากต่างประเทศ และการนำสาระที่เป็นข้อความมาปรับใช้ ย่อมเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา

ตัวชี้วัดธรรมภิบาล แม้ในบางกรณีอาจมีข้อจำกัดเกี่ยวกับ ลักษณะบางประการของวัฒนธรรมไทย ที่ไม่เอื้อต่อการส่งเสริมหลักธรรมภิบาลในสังคมไทย แต่ก็อาจผ่อนคลายปัญหาดังกล่าวได้ โดยมีการปรับให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมของไทย นอกเหนือจากการให้ความสำคัญกับขั้นตอนการวิเคราะห์ ความจำเป็นในการสร้างตัวชี้วัด ธรรมภิบาล และวงจรการสร้างตัวชี้วัดแล้ว ควรที่จะนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ เพื่อพัฒนาฐานข้อมูลตัวชี้วัด การจัดทำข้อมูลของตัวชี้วัดธรรมภิบาล โดยเฉพาะการทบทวนจัดหมวดหมู่ตัวชี้วัด และการคัดเลือกดัชนีกลางของตัวชี้วัดที่เหมาะสม โดยรายงานนี้ยังได้เสนอตัวอย่างฐานข้อมูล ที่สามารถจัดพิมพ์รายงานตัวชี้วัดได้หลายรูปแบบ เช่น รายงานตัวชี้วัดที่จำแนกตามประเภท องค์กร ปรกอบ และด้านต่าง ๆ รายงานตัวชี้วัดที่สร้างในแต่ละปี รายงานแสดงจำนวนตัวชี้วัด และหมวดหมู่ที่แต่ละองค์กร หรือหน่วยงาน ควรจะนำไปและรายงานสรุปตัวชี้วัดที่ถึงเวลาต้องทบทวนใหม่ โครงสร้างของคณะกรรมการสร้างตัวชี้วัดเป็นเรื่องสำคัญเช่นกัน ดังนั้นการจัดโครงสร้างให้มีขนาดกะทัดรัดประกอบด้วย ทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีความชำนาญ เพื่อผลักดันให้มีการนำหลักธรรมภิบาล ไปใช้ให้มีผลในทางนโยบาย และภาคปฏิบัติอย่างแท้จริง

รัชยา สานติยานนท์ และคนอื่น ๆ (2544 : 56-57) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง รูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย โดยได้ให้ข้อสรุปในภาพรวมว่า การบริหารจัดการที่ดี เป็นแนวปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับในผู้เกี่ยวข้องการอุดมศึกษา ในปัจจุบัน จะเน้นความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยส่งเสริมให้มีความรับผิดชอบในผลการปฏิบัติ และความโปร่งใส ในขณะที่เดียวกันก็ยังคงให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมการกระจายอำนาจ และความยุติธรรม นอกจากนี้ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา ให้ข้อสรุปเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในส่วนต่าง ๆ ที่สะท้อนองค์ประกอบของการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยที่ดี ดังนี้

1. เป้าหมายหลักของการพัฒนามหาวิทยาลัย ได้แก่ การผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพ เป็นเลิศทางวิชาการ และ การตอบสนองความต้องการของสังคม
2. องค์กรสูงสุดของมหาวิทยาลัย คือ สภามหาวิทยาลัย ทำหน้าที่กำหนดนโยบายวางแผน และกำกับการบริหาร องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย ตัวอย่าง ๆ น้อยสามส่วน คือ ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ผู้บริหาร และผู้แทนคณาจารย์ โดยอาจมีผู้แทนนิสิต นักศึกษา (ศิษย์เก่า) หรือ ผู้แทนชุมชนร่วมด้วย เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชนจากส่วนต่าง ๆ มีการทำงานโดยกรรมการที่มีขนาดเล็ก มีสำนักงานสภา

มหาวิทยาลัย มีการเผยแพร่การประชุมต่อประชาชน และทำรายงานประจำปี และเปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ในกระบวนการสภามหาวิทยาลัย และในประเด็นปัญหาที่สำคัญ

3. การบริหารมหาวิทยาลัย ควรกระจายอำนาจให้ผู้บริหารหลายคน

สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้สรรหาอธิการบดี ควรคู่ไปกับการสร้างระบบประเมิน อธิการบดีต้องเป็นผู้มีวิสัยทัศน์กว้างไกล เป็นผู้นำ เป็นที่ยอมรับทางวิชาการ อุทิศเวลา และมีความสามารถในการบริหาร หน่วยงานที่เป็นตัวแทนของประชาคม ควรเป็นทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของอธิการบดี สภาคณาจารย์มีบทบาทหน้าที่เป็นผู้ติดตาม และตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ประสานงานระหว่างประชาคม และผู้บริหารมหาวิทยาลัยให้คำปรึกษา และแนะนำแก่ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ส่งเสริมจริยธรรม คุณธรรม และเป็นหน่วยงานในการรับเรื่องราวอุทธรณ์ ร้องทุกข์

4. การบริหารงานบุคคล ต้องมีการส่งเสริมความโปร่งใส และความยุติธรรม

โดยประกาศกฎระเบียบที่ชัดเจน ในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน การกำหนดค่าตอบแทนการประเมินผลงานสวัสดิการ และการพัฒนาบุคลากร ให้มีคณะกรรมการที่มีผู้แทนบุคลากรอยู่ด้วยเป็นผู้ประเมินผลงาน ให้ประชาคมมีส่วนร่วมในการออกกฎระเบียบ ต่าง ๆ และพิจารณาปัญหา และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหามาในแต่ละด้าน และมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติงาน มีการส่งเสริมประสิทธิภาพผล ด้วยการสร้างแรงจูงใจในการทำงาน และพัฒนาบุคลากรรวมทั้งมีแผนงานระบบที่ชัดเจน ในแต่ละช่วงเวลาที่ดำเนินงานพร้อมเป้าหมายของงาน

5. การบริหารจัดการด้านการเงิน และทรัพย์สิน ต้องโปร่งใส และตรวจสอบได้

โดยมีคณะกรรมการการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารเป็นผู้ตรวจสอบ การบริหารต้องมีความเป็นอิสระ มีกฎระเบียบที่ชัดเจนแต่ต้องมีความยืดหยุ่นพอสมควร มีระบบตรวจสอบที่ถ่วงดุล เป็นการตรวจสอบที่เป็นเป้าหมาย การจัดสรรงบประมาณต้องชัดเจนและเป็นธรรม และมีการประเมินในส่วนของการสร้างดัชนีชี้วัด ผลจากการวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor analysis) แสดงให้เห็นว่า การบริหารจัดการที่ดี จะต้อง ควบคุมองค์ประกอบด้านความเป็นธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความมีอิสระและ มีประสิทธิผล และความคล่องตัว

สุวรรณ ทองคำ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง สภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี พบว่า

1. ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่ บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายหลัก ส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ในระดับมากเกือบทุกหลัก ยกเว้นหลักคุณธรรม บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมากที่สุด

2. ผู้บริหารโรงเรียนเกือบทุกคุณลักษณะ และสถานภาพส่วนใหญ่ บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก ยกเว้นผู้บริหารโรงเรียน ที่มีคุณวุฒิทางการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี ส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมากที่สุด

3. ผู้บริหารโรงเรียนที่มีวัยวุฒิไม่เกิน 50 ปี ส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากกว่าผู้บริหารโรงเรียนที่มีวัยวุฒิมากกว่า 50 ปี ผู้บริหารโรงเรียนที่มีคุณวุฒิทางการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี ส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากกว่า ผู้บริหารโรงเรียนที่มีคุณวุฒิทางการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าลงมา ผู้บริหารโรงเรียนที่มีประสบการณ์การบริหารไม่เกิน 10 ปีส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากที่สุด รองลงมาเป็นผู้บริหารโรงเรียนที่มีประสบการณ์การบริหาร 11-20 ปี และมากกว่า 20 ปี ตามลำดับ และผู้บริหารโรงเรียนที่ดำรงตำแหน่งในโรงเรียนขนาดกลาง ส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากที่สุด รองลงมาเป็นผู้บริหารโรงเรียนที่ดำรงตำแหน่งในโรงเรียนขนาดใหญ่ และขนาดเล็ก ตามลำดับ

4. วัยวุฒิ คุณวุฒิทางการศึกษา ประสบการณ์การบริหาร และขนาดของโรงเรียนที่ผู้บริหารโรงเรียนดำรงตำแหน่ง อยู่กับสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ในโรงเรียนมีความสัมพันธ์กันทุกด้าน

เฉลิมชัย สมท่า (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา สภาพการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต 1 จังหวัดขอนแก่น ผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นว่า ผู้บริหารสถานศึกษาใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษา อยู่ในระดับ “มาก” เรียงตามลำดับ คือ หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า และหลักความโปร่งใส

พระมหาสนธยา ชาแสน (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา ทักษะคติของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมุกดาหาร ต่อการปฏิรูปการเมืองตามแนวธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมุกดาหาร มีทัศนคติต่อการปฏิรูปการเมืองตามแนวคิธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลาง ทักษะคติในระดับสูงได้แก่ ด้านหลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ และหลักความมีส่วนร่วม ส่วนปัญหาที่ค้นพบ ได้แก่

ปัญหาด้านความรู้ความสามารถ ความรับผิดชอบ การวางแผน เป็นต้น

สำหรับปัญหาในอนาคตคือ ความแห้งแล้ง การขาดน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค เพื่อการเกษตรกรรม การแข่งขันทางการเมือง ปัญหาธรรมชาติและระบบนิเวศวิทยาเสื่อมโทรม เป็นต้น

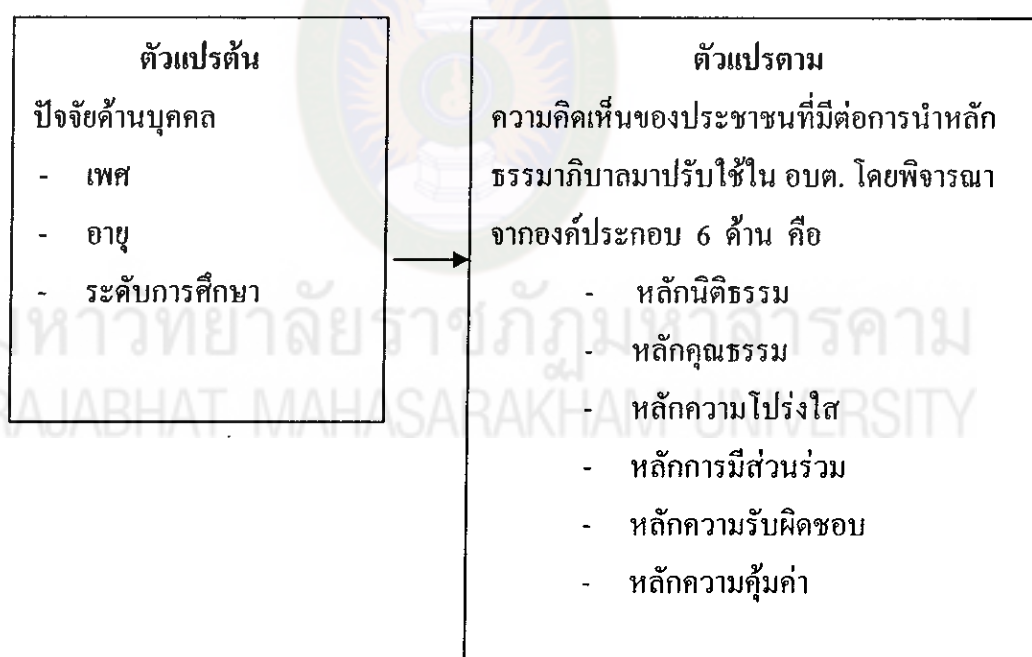
นพพล สุรนักกรินทร์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนคติของประชาชน จังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่า การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล ตามทัศนคติของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ในภาพรวม อยู่ในเชิงบวก เมื่อเปรียบเทียบตามธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน อบต. ไม่แตกต่างกัน แต่ประชาชนที่มีรายได้ต่างกัน มีทัศนคติต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ใน อบต. ไม่แตกต่างกัน และเมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยด้านขนาดของ อบต. และการมีส่วนร่วมในการดำเนินการของ อบต. พบว่า ประชาชนมีทัศนคติต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน อบต. ไม่แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจใน อบต. นั้นพบว่า ประชาชนมีทัศนคติต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ อบต. ไม่แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านขนาดของ อบต. ไม่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจใน อบต. แต่ปัจจัยด้านขนาดของ อบต. มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินการของ อบต.

จากการศึกษางานสรุปได้ว่า การสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล หรือแม้แต่องค์กรภาครัฐ ที่มีการใช้ธรรมาภิบาลในภาคปฏิบัติ สามารถที่จะดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจะต้องมีกระบวนการพัฒนาธรรมาภิบาล โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการสร้างความเข้าใจ การกำหนดแนวทางและรูปธรรม การทดลองปฏิบัติ และสิ้นสุดที่การทบทวน ประเด็นสำคัญอย่างยิ่งในการยึดเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ของการใช้หลักธรรมาภิบาลมาบริหารงานในองค์กรก็คือ การที่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่หรือองค์กร ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในการบริหารงาน เช่น การร่วมกำหนดแผนพัฒนาตำบล หรือองค์กร การจัดประชาพิจารณ์เกี่ยวกับข้อบังคับ ในการดำเนินงานและบริหารงานต่าง ๆ อีกทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือบุคลากรในองค์กร สามารถตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารองค์กรได้ว่า มีการบริหารงานด้วยความโปร่งใสมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดภายในองค์กรทั่ว ๆ ไปที่ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงาน การเร่งรัดหาข้อยุติสำหรับกรอบความหมายของหลักธรรมาภิบาล อาจมีการผสมผสานแนวคิด เพื่อใช้ในการสร้างหลักการที่ชัดเจนและมีเอกภาพ ซึ่งอาจเรียนรู้การใช้ธรรมาภิบาลจากต่างประเทศ และนำสาระที่เป็นข้อความมาทำการปรับใช้ ย่อมเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาล แม้ว่าในบางกรณี อาจมีข้อจำกัดเกี่ยวกับลักษณะบางประการของวัฒนธรรมไทย ที่ไม่เอื้อต่อ

การส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในสังคมไทย แต่ก็สามารถผ่อนคลายปัญหาดังกล่าวได้ โดยมี การปรับใช้ให้มีความเหมาะสมกับวัฒนธรรมไทย

5. กรอบแนวคิดและตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

จากการทราบหลักการ แนวคิด ตลอดจนที่มา ผู้วิจัยจัดกรอบแนวคิดการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล ใน อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ซึ่งกรอบแนวคิดที่ผ่านการประเมิน และได้รับคะแนนสูงสุดซึ่ง เรียงลำดับ จำนวน 5 แห่ง ตามหลักธรรมาภิบาล ที่ทางกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ทำการกำหนดหลักการและระเบียบในการพิจารณา โดยผู้วิจัยได้ใช้กรอบแนวคิด และ ตัวแปรที่ ใช้ในการวิจัยดังนี้



แผนภูมิที่ 2 : แสดงกรอบแนวคิดการวิจัย