

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสารตำรา เอกสารทางราชการ แนวคิดของนักวิชาการต่าง ๆ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
2. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
5. องค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

1. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการที่ดี เป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมสังคมประชาธิปไตย ในประเทศไทยจึงมีการเสนอและกล่าวถึงแนวคิดนี้ อย่างกว้างขวาง อีกทั้งมีความพยายามที่จะให้มีการนำแนวความคิดธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติ มีการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และเป็นที่น่าสนใจโดยทั่วไปว่า ถ้าระบบการบริหารมีความยุติธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ นอกจากจะมีส่วนร่วมให้รัฐบาลมีเสถียรภาพแล้วก็ยังสร้างความเชื่อถือทั้งในและต่างประเทศ และสามารถนำไปสู่การลดการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของประเทศได้

1.1 ความหมายของธรรมาภิบาล

มีผู้ให้ความหมายของคำว่า “ธรรมาภิบาล” ไว้มากมายรวมทั้งองค์กรต่าง ๆ ได้นำไปใช้อย่างกว้างขวางสามารถรวบรวมความหมายได้ ดังนี้

ยุค ศรีอาริยะ (2546 : 42) กล่าวว่า คำว่า ธรรมรัฐ มีความหมายไม่ตรงกับ ความหมายของ Good Governance นักเพราะ Good Governance น่าจะหมายถึงระบบ

ในการบริหาร และการจัดการที่ดีมากกว่าจะหมายถึง การสร้างรัฐที่ดีงาม และถ้าหากใช้คำไทยว่า ธรรมรัฐ ภาษาอังกฤษก็น่าจะเป็นคำว่า Good State ไม่ใช่ Good Governance บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ธี (2544 : 10) ได้ให้นิยามว่า ธรรมภิบาล เป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

อนันท์ ปันยารชุน (2542 : 26) ได้ให้นิยามของธรรมภิบาลว่า คือ ผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐ และภาคเอกชน มีผลประโยชน์ร่วมกัน ได้กระทำการไปในหลายทางมีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

บรรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 18) ได้ให้คำนิยามของธรรมภิบาลว่า หมายถึงระบบโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความสมดุลขึ้นระหว่างภาคประชาสังคม ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคปัจเจกชนและครอบครัว ภาคต่างประเทศ เพื่อที่ภาคต่าง ๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข

ประมวดี รุจนเสรี (2542 : 48) ได้นิยามความหมายของธรรมภิบาลว่า คือ การปรับวิถีคิดวิถีการบริหารราชการของประเทศไทยเสียใหม่ทั้งระบบ โดยการกำหนดเจตนารมณ์ ของแผ่นดินขึ้นมาเพื่อทุกคน ทุกฝ่ายในประเทศจะร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันจัดการ ร่วมกันรับผิดชอบ แก้ปัญหา พัฒนา นำแผ่นดินไปสู่ความมั่นคง ความสงบสันติสุข มีการพัฒนาที่ยั่งยืนและก้าวไกล

วรภัทร โทชนะเกษม (2542 : 11) อธิบายว่า Good Governance หมายถึง “การกำกับดูแลที่ดี” หรือหมายถึง “การใช้สิทธิ์ของความเป็นเจ้าของที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเองโดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร” โดยหัวใจสำคัญของ Good Governance คือ ความโปร่งใส (Transparency) ความยุติธรรม (Fairness) และความรับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจ (Accountability)

อมรา พงศาพิชญ์ (2541 : 48) ได้อธิบายความหมายของธรรมภิบาลโดยแยกเป็นความหมายระดับนามธรรมและรูปธรรม ความหมายของธรรมภิบาลในระดับนามธรรม

หมายถึง การดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวม โดยสมาชิกของสังคมนั้นมีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ส่วนความหมายในระดับรูปธรรม คือ การกำหนดกฎเกณฑ์หรือกฎกติกา เพื่อให้สมาชิกในสังคมนั้น ๆ สามารถตรวจสอบดูแลผลประโยชน์ส่วนรวมได้ ตัวอย่างของกฎเกณฑ์ คือ ความโปร่งใสในการทำงาน ความเสมอภาคในการกระจายผลประโยชน์ ความยุติธรรม ฯลฯ

จากความหมายและคำนิยามของคำว่า ธรรมภิบาล ที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนั้น มีความหลากหลาย ขึ้นอยู่กับลักษณะการปกครอง วัฒนธรรม และวัตถุประสงค์ของประเทศหรือองค์กรต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตามคำนิยามต่าง ๆ เหล่านี้มักจะมีหลักการสำคัญที่ตรงกัน จะแตกต่างกันบ้างก็เป็นเรื่องของรายละเอียดหรือเป็นเรื่องของถ้อยคำสำนวน จึงอาจสรุปรวมได้ว่า ธรรมภิบาล หมายถึง การปกครองโดยหลักการบริหารจัดการที่ดีงาม ทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย ที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

1.2 องค์ประกอบของธรรมภิบาล

แม้ว่าความหมายหรือวัตถุประสงค์ในการเอ่ยถึงและส่งเสริมการนำหลักธรรมภิบาลมาใช้ของหน่วยงานต่าง ๆ จะต่างกันไป เพราะว่าการจัดวิธีการปกครองตามหลักธรรมภิบาลนั้นอาจไม่มีวิธีที่ดีที่สุดเพียงวิธีเดียว และองค์ประกอบของหลักธรรมภิบาลนั้นก็ได้มีการกำหนดไว้แตกต่างกันไป แต่องค์ประกอบที่แตกต่างกันไปนั้นจะมีองค์ประกอบร่วมที่คล้ายคลึงกันซึ่งเป็นรากฐานของการสร้างธรรมภิบาล ซึ่งจะหยิบยกองค์ประกอบของธรรมภิบาลมาพิจารณาดังต่อไปนี้

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2546 : 1-2) ได้ระบุองค์ประกอบของธรรมภิบาลว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกรอบ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ แนวทาง หรือวิธีปฏิบัติในการพิจารณาองค์ประกอบของธรรมภิบาล ในที่นี้ได้พิจารณาจากกรอบแนวคิดธรรมภิบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ใน 6 ด้าน ดังนี้

1) หลักนิติธรรม หมายถึง การปกครองโดยใช้กฎหมายที่เป็นธรรมโดยการดำเนินการตามกรอบของกฎหมายอย่างไม่ลำเอียงหรือเลือกปฏิบัติ ให้ความเสมอภาค

และความเป็นธรรมกับประชาชนทุกคน และกฎหมายที่ยุติธรรมนี้ยังสามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น กฎหมายระเบียบข้อบังคับขององค์การชัดเจน เป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ เปิดโอกาส ให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อข้อบังคับนั้น มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และพัฒนากฎการให้มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ

2) **หลักคุณธรรม** หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมให้การปฏิบัติกับคน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยึดหลักนี้ในการปฏิบัติเพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมให้ประชาชนได้พัฒนาคุณธรรมตนเองไปพร้อมกัน ทั้งนี้เพื่อสะท้อนคุณค่าที่ดีงามของมนุษย์

3) **หลักความโปร่งใส** หมายถึง กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์ กติกา มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระ และการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส เช่น การบริหารกิจการต่าง ๆ สามารถเปิดเผยให้สาธารณะตรวจสอบได้ ประชาชนมีโอกาสได้รับรู้เรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง การส่งเสริมให้ประชาชนได้เรียนรู้การทำงาน เป็นต้น

4) **หลักการมีส่วนร่วม** หมายถึง ประชาชนทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยทางอ้อม ผ่านสถาบันต่าง ๆ ที่มีอำนาจโดยชอบธรรม ร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นต่อองค์กร เช่น มีส่วนร่วม ในการแสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาชุมชน มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน มีส่วนร่วมในการประชุม เป็นต้น

5) **หลักความรับผิดชอบ** หมายถึง การตัดสินใจใด ๆ ของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองกระทำต่อสาธารณะ รวมถึงการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง เช่น การมุ่งมั่นปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถและรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น

6) **หลักความคุ้มค่า** หมายถึง กลไกที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานที่ตอบสนองความต้องการของสังคมโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่าที่สุด มีการดำเนินการ และให้บริการสาธารณะที่ให้ผลลัพธ์เป็นที่น่าพอใจและกระตุ้นการพัฒนาสังคมทุกด้าน เช่น การจัดสรร การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ อย่างคุ้มค่า การให้ความสำคัญแก่ประชาชนที่มาใช้บริการ การลดความซับซ้อนและขั้นตอนการปฏิบัติงานหรือการให้บริการ เป็นต้น

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้ระบุถึงหลักสำคัญของธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ 6 หลัก คือ

- 1) หลักนิติธรรม (Rule of Law)
- 2) หลักคุณธรรม (Ethic)
- 3) หลักความโปร่งใส (Transparency)
- 4) หลักการมีส่วนร่วม (Public Participation)
- 5) หลักความรับผิดชอบ (Accountability)
- 6) หลักความคุ้มค่า (Value for Money)

ในแต่ละหลักมีรายละเอียดที่จะทำให้การบริหารรัฐกิจ ภาคเอกชน และประชาชน ได้ดำเนินการบริหารจัดการที่ดี โดยสามารถจำแนกการบริหารจัดการที่ดีเป็น 3 ระดับ คือ ระดับประเทศ ระดับภาคและระดับองค์กร ดังรายละเอียดต่อไปนี้ (วันชัย วัฒนศัพท์. 2547 : 122-124)

หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรมการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกาและการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันได้ อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพความยุติธรรมของสมาชิก

1) ในระดับประเทศ หมายถึง กระบวนการเสนอร่างกฎหมาย กฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้เป็นไปตามความชอบธรรม เนื้อหาไม่ความทันสมัย เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย

2) ในระดับภาครัฐ หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ใช้ในการบริหารงานร่วมกันภายในภาครัฐ เช่น ระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหารงานงบประมาณบริหารงานบุคคล

3) ในระดับองค์กร หมายถึง กฎ กติกาที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การมาทำงานหรือเข้าร่วมประชุมให้ตรงต่อเวลา

หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

1) ในระดับประเทศ ประชาชนทำหน้าที่อย่างถูกต้อง ทำงานที่สุจริตและเป็นประโยชน์ต่อสังคมต่อส่วนรวม ปฏิบัติตามกฎหมายและเป็นพลเมืองดี เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่ประชาชนด้วย

2) ในระดับภาครัฐ ผู้แทนประชาชนที่เข้าไปบริหารราชการต้องเข้าสู่หน้าที่ด้วยความชอบธรรมทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม

3) ในระดับองค์กร ต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ให้ความสำคัญกับประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน มีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงาน ต่อประชาชน และสังคม

หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส

1) ในระดับประเทศ ประชาชนมีอิสระในการสื่อสาร สื่อมวลชนสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่และมีจริยธรรม มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมอย่างตรงไปตรงมา ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องได้

2) ในระดับภาครัฐ การตัดสินใจและการปฏิบัติงานของภาครัฐต้องมีความโปร่งใส

3) ในระดับองค์กร ประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่อกัน และสามารถตรวจสอบการทำงาน ภายในองค์กรจะต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจในการบริหารงานเงินและคน

หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

1) การมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง (Meaningful Public Participation) จะช่วยป้องกัน ความขัดแย้ง โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะได้อย่างดี การมีส่วนร่วมมีทั้งหลักการ และเครื่องมือที่เหมือนกับการแก้ปัญหาความขัดแย้งอย่างสันติวิธี

2) การมีส่วนร่วมในระดับประเทศ บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนเอง ให้รัฐส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ รัฐต้องกระจายให้ท้องถิ่นทั้งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาอบรมด้วย

3) การมีส่วนร่วมในระดับภาครัฐ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติให้มีข้อได้เปรียบหลายฝ่ายเพื่อเป็นแนวทางการประกอบการตัดสินใจของรัฐ ควรมีการสำรวจความเห็นประชาชนเพื่อปรับปรุงงานให้เกิดประโยชน์สูงขึ้น

4) การมีส่วนร่วมในระดับองค์กร มีการวางระบบการรับฟังความคิดเห็นและการรับเรื่องร้องทุกข์ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและการกระทำความผิดในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพความคิดเห็นที่แตกต่างและกล้าที่จะยอมรับผลดีและเสียจากการกระทำของตนเอง

1) ในระดับประเทศ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและใช้อำนาจโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบาทหน้าที่ ธุรกิจเอกชนมีหน้าที่สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ ปลอดภัย ไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่น

2) ในระดับภาครัฐ คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละ ครั้ง ฝ่ายการเมืองรับผิดชอบในเรื่องนโยบาย ส่วนฝ่ายประจำรับผิดชอบในการดำเนินการ

3) ในระดับองค์กร มีการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐใหม่มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับล่าง

หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม รณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

1) ในระดับประเทศ การใช้ทรัพยากรเป็นไปด้วยความประหยัด มีประสิทธิภาพ พยายามลดการเกิดมลภาวะทั้งในดิน ในน้ำ และบนอากาศ

2) ในระดับภาครัฐ ใช้งบประมาณอย่างประหยัด มีรายงานผลการใช้ทรัพยากรต่อสาธารณะ

5) ส่งเสริมความเป็นธรรม (Equity) และความเสมอภาค (Equality)

มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติและมีระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ชัดเจน

6) มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากร วิธีการบริหารกิจการและสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อสามารถนำไปปรับใช้กับการทำงานได้และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

7) ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (Promoting Gender Balance) เปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

8) การอดทนอดกลั้น (Tolerance) และการยอมรับ (Acceptance) ต่อทัศนคติที่หลากหลาย (Diverse Perspectives) รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หากจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

9) การดำเนินการตามหลักนิติธรรม (Operating by Rule of Law) พัฒนา ปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม

10) ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

11) การเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) แทนการควบคุม โอนงานบางออกไปให้องค์กรท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด หรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้เอกชนดำเนินการแทน

รัชนา ศานติยานนท์ และคนอื่น ๆ (2544 : 7-8) กล่าวว่าองค์ประกอบของธรรมาภิบาล มีดังนี้

1) การรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติ (Accountability) อาจกล่าวได้ว่าการรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติ เป็นองค์ประกอบที่ได้รับการเอ่ยถึงบ่อยที่สุด เนื่องจากแนวคิดธรรมาภิบาลในปัจจุบันมีที่มาจากความต้องการลดการคอร์รัปชันของรัฐบาล โดยการรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติ หมายถึง ความสัมพันธ์ที่ขึ้นอยู่กับพันธะผูกพันที่จะต้องแสดงให้เห็นและรับผิดชอบในการกระทำที่มีความคาดหวังอย่างเห็นพ้องต้องกันในการบริหารรัฐกิจได้มีแรงกดดันให้นำหลักการรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติมาใช้ใน

การบริหารจัดการด้วยเหตุผลหลายประการ ดังนี้

1.1) การเรียกร้องให้มีการเน้นการบริหารที่เน้นผลลัพธ์ และการปฏิบัติงาน
ในภาครัฐบาล

1.2) การเรียกร้องให้หน่วยงานรัฐบาลมีความยืดหยุ่นและความเป็น
อิสระมากขึ้น

1.3) การให้ความสำคัญกับความโปร่งใสในฐานะที่เป็นลักษณะสำคัญ
ของการรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติ

โดยในการจัดการให้เกิดความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติที่สัมฤทธิ์ผล
นั้นจำเป็นต้องกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบที่ชัดเจน ความคาดหวังเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงาน
ที่ชัดเจน ความสมดุลระหว่างความคาดหวังและขีดความสามารถของผู้ปฏิบัติ การรายงานที่มี
ความน่าเชื่อถือการประเมินและการปรับปรุงที่สมเหตุสมผล

2) ความโปร่งใส (Transparency) ความโปร่งใสเป็นสิ่งสำคัญในการที่
จะทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติ ความโปร่งใสมายรวมถึงการมีระบบ
สารสนเทศที่ดี และการเปิดเผยและเผยแพร่สารสนเทศดังกล่าวไปยังบุคคลหรือหน่วยงาน
ที่รับผิดชอบ ในการตัดสินใจรับผิดชอบต่อการประเมินผลการปฏิบัติงานและการปฏิบัติ
ตามเกณฑ์

3) การมีส่วนร่วม (Participation) การมีส่วนร่วมหมายถึงการมีส่วนร่วม
ในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจในด้านต่าง ๆ การมีส่วนร่วมทำให้รัฐบาลได้รับข้อมูลที่
สำคัญเกี่ยวกับความต้องการและการให้ความสำคัญในเรื่องต่าง ๆ ของประชาชน ชุมชน
หรือหน่วยงานต่าง ๆ รัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับประชาชนจะสามารถตัดสินใจได้ดีกว่าและ
ได้รับการยอมรับมากกว่า

อีกทั้งได้กล่าวถึงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมือง
และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ว่าได้ระบุถึงหลักธรรมาภิบาล ว่าควรประกอบด้วยหลักสำคัญ
6 ประการ ได้แก่

1) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ
ให้ทันสมัย และเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตาม
กฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ
หรืออำนาจของบุคคล

ต่อการพัฒนาประเทศจึงต้องมีการเตรียมความพร้อมของคนและระบบให้สามารถปรับตัวพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตและแสวงหาประโยชน์อย่างรู้เท่าทัน โลกาภิวัตน์และสร้างภูมิคุ้มกันให้กับทุกภาคส่วนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ประการที่สำคัญก็คือ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 จะบรรลุวิสัยทัศน์ประเทศไทยได้สัมฤทธิ์ผลอย่างเป็นรูปธรรมนั้นแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้จึงได้มุ่งเน้นทั้งพันธกิจ และยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศทั้งหลายทั้งปวงที่เป็นส่วนสนับสนุนให้ไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

1.4 วิสัยทัศน์ประเทศไทย พันธกิจ และยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ มีสาระแต่พอสังเขป ดังนี้

1.4.1 วิสัยทัศน์ประเทศไทย

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 กำหนดวิสัยทัศน์ประเทศไทยไว้ว่ามุ่งพัฒนาสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (Green and Happiness Society) คนไทยมีคุณธรรมนำความรอบรู้รู้เท่าทันโลก ครอบครัวยอบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง สังคมสันติสุข เศรษฐกิจมีคุณภาพ เสถียรภาพ และเป็นธรรม สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพและทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน อยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการประเทศที่มีธรรมาภิบาล ดำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และอยู่ในประชาคมโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี

1.4.2 พันธกิจ

เพื่อให้การพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 มุ่งสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันภายใต้แนวปฏิบัติของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่จะทำให้ประเทศสามารถบรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้นั้น เห็นควรกำหนดพันธกิจของการพัฒนาประเทศ ดังนี้ พัฒนาระบบบริหารจัดการประเทศให้เกิดธรรมาภิบาลภายใต้ระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มุ่งสร้างกลไกและกฎระเบียบที่เอื้อต่อการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาสู่ทุกภาคี ควบคู่กับการเสริมสร้างความโปร่งใส สุจริต ยุติธรรม รับผิดชอบต่อสาธารณะ มีการกระจายอำนาจและกระบวนการที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจสู่ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ สังคมและการใช้ทรัพยากร

1.4.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงในกระแสโลกาภิวัตน์ที่ปรับเปลี่ยนเร็วและสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น จำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่เหมาะสม

โดยเสริมสร้างความแข็งแกร่งของโครงสร้างของระบบต่าง ๆ ภายในประเทศให้มีศักยภาพ แข่งขันได้ในกระแสโลกาภิวัตน์ และสร้างฐานความรู้ให้เป็นภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง ต่าง ๆ ได้อย่างรู้เท่าทันควบคู่ไปกับการกระจายการพัฒนาอย่างเป็นธรรมและเสริมสร้างความเท่าเทียมกันของกลุ่มคนในสังคมและความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น พร้อมทั้งฟื้นฟู และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้คงความสมบูรณ์เป็นรากฐาน การพัฒนาที่มั่นคง และเป็นฐานการดำรงวิถีชีวิตของชุมชนและสังคมไทย ตลอดจน การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศทุกระดับอันจะนำไปสู่การพัฒนา ประเทศที่มั่นคงและยั่งยืน สามารถดำรงอยู่ในประชาคมโลกได้อย่างมีเกียรติภูมิและมีศักดิ์ศรี โดยมียุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญในระยะแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 10 ดังนี้

ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ มุ่งเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคมอย่างยั่งยืน โดยให้ความสำคัญกับ

- 1) การเสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล ให้เป็นส่วนหนึ่งของวิถีการดำเนินชีวิตในสังคมไทย โดยสร้างกระบวนการเรียนรู้ ปลูกฝัง จิตสำนึก ค่านิยม วัฒนธรรมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลแก่เยาวชน และประชาชนทุกระดับ อย่างต่อเนื่องจริงจัง พร้อมทั้งพัฒนาผู้นำประชาธิปไตยที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในสังคมทุกระดับเพื่อให้เป็นแบบอย่างที่ดีในสังคม ตลอดจนวางรากฐาน กระบวนการประชาธิปไตยโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และเพิ่มประสิทธิภาพ กลไกและกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการเมืองให้เข้มแข็งและเป็นอิสระมากขึ้น
- 2) เสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนให้สามารถเข้าร่วม ในการบริหารจัดการประเทศ โดยส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวและรวมกลุ่มสร้างเครือข่าย การทำงานร่วมกันให้เข้มแข็ง ส่งเสริมให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมและร่วมใน กระบวนการบริหารจัดการประเทศให้เกิดความเป็นธรรมและความโปร่งใสในการพัฒนา ประเทศ เสริมสร้างความเข้มแข็งและสร้างเครือข่ายการทำงานของกลไกการตรวจสอบภาค ประชาชน เพื่อติดตามตรวจสอบการใช้อำนาจของภาครัฐได้อย่างเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ

3) สร้างภาคราชการที่มีประสิทธิภาพและมีธรรมาภิบาล

เน้นการบริการแทนการกำกับควบคุม และทำงานร่วมกับหุ้นส่วนการพัฒนา เน้นการพัฒนา ประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจด้วยการปรับบทบาท โครงสร้างและกลไก การบริหารจัดการภาครัฐ และรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพ ทันสมัย ลดการบังคับควบคุม คำสั่งถึงความต้องการของประชาชนและทำงานร่วมกับหุ้นส่วนการพัฒนา เพิ่มบทบาท

ภาคเอกชนในกิจการของรัฐและรัฐวิสาหกิจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการให้บริการ สาธารณะ และลดภาระการลงทุนของภาครัฐ ตลอดจนพัฒนากลไกการค้ากับดูแลที่เข้มแข็ง เพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม โปร่งใส โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศและ คู่ครองผู้ใช้บริการ โดยดำเนินการควบคู่ไปกับการปลูกฝังจิตสำนึกข้าราชการให้เห็น ความสำคัญและยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาลและซื่อ / ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างเคร่งครัด

4) การกระจายอำนาจการบริหารจัดการประเทศสู่ภูมิภาคท้องถิ่น และชุมชนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยพัฒนาศักยภาพและกระจายอำนาจตัดสินใจให้ ท้องถิ่นมีบทบาทสามารถรับผิดชอบในการบริหารจัดการบริการสาธารณะ ตลอดจนแก้ไขปัญหา ที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และสามารถสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจ และสังคมให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

5) ส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนให้เกิดความเข้มแข็งสุจริตและมีธรรมาภิบาล โดยมีมาตรการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้ธุรกิจเอกชนทั้งที่จดทะเบียนในตลาด หลักทรัพย์และธุรกิจเอกชนทั่วไปเป็นบรรษัทภิบาลเพิ่มมากขึ้น สร้างจิตสำนึกในการประกอบ ธุรกิจ อย่างซื่อสัตย์ ยุติธรรมต่อผู้บริโภค และเป็นธรรมกับธุรกิจคู่แข่ง พร้อมทั้งยึดมั่นใน ความรับผิดชอบต่อสังคม แบ่งปันผลประโยชน์คืนสู่สาธารณะ ตลอดจนสนับสนุนสถาบัน วิชาชีพธุรกิจประเภทต่าง ๆ ให้มีบทบาทในการสร้างธรรมาภิบาลแก่ภาคธุรกิจมากขึ้น

6) การปฏิรูปกฎหมาย กฎระเบียบและขั้นตอน กระบวนการ เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อสร้างความสมดุลในการจัดสรรประโยชน์จาก การพัฒนาด้วยการเปิดโอกาสให้ภาคีและกลุ่มต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการเสนอแนะ และตรา กฎหมาย เพื่อประสานประโยชน์ของภาคส่วนต่าง ๆ ให้เสมอภาคและมีความสมดุล โดย การปฏิรูปกฎหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ ลดการใช้ดุลพินิจของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ รวมทั้งสร้างความเข้มแข็งของกลไกการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจ เพื่อสร้างความเป็นธรรมต่อผู้ประกอบการขนาดเล็กและ ผู้ประกอบการใหม่

7) การรักษาและเสริมสร้างความมั่นคงเพื่อสนับสนุนการบริหาร จัดการประเทศสู่ดุลยภาพและความยั่งยืน โดยการพัฒนาศักยภาพ บทบาท และภารกิจของ หน่วยงานด้านการป้องกันประเทศ ความมั่นคง และการรักษาความสงบเรียบร้อย ให้มี

ประสิทธิภาพ มีความพร้อมในการป้องกันประเทศและตอบสนองต่อภัยคุกคามในทุกรูปแบบ สถานการณ์ได้อย่างฉับไว พร้อมทั้งผนึกพลังร่วมกับภาคส่วนต่างๆ ดำเนินการป้องกันและ พัฒนาประเทศให้สามารถพิทักษ์รักษาเอกราช สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์ของชาติ และการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้ง สามารถสร้างความมั่นคงของประชาชนและสังคมให้มีความอยู่รอดปลอดภัย โดยยึดหลัก ธรรมภิบาลในทุกระดับ (ไพศาล สุริยะมงคล และ วีรยุทธ มาณะศิริานนท์. 2551 : 25 -37)

1.5 บทบาทของธรรมาภิบาลในประเทศไทย

ธนาคารโลก (World Bank) นั้นมีบทบาทในการวางกรอบทิศทางการพัฒนา แนวทางเศรษฐกิจของไทยนับตั้งแต่ช่วงรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แต่ในช่วงที่ไทย เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ สถาบันแห่งนี้ได้มุ่งประเด็นที่เรื่องความล้มเหลวทางการเมือง และการบริหาร ที่เกิดจากการขึ้นมาอำนาจของนักการเมืองที่คอร์รัปชัน ซึ่งนำไปสู่การบริหาร ปกครองที่ไม่โปร่งใส ไม่มีประสิทธิภาพ ในจังหวะนั้นทางธนาคารโลก และกองทุนการเงิน ระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ต้องการผลักดันหลักธรรมาภิบาล และเป็นช่วงการผลักดันที่เหมาะสมตรงกับกระแสการตื่นตัวของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของไทยที่เริ่มต้นมาตั้งแต่รัฐบาลนายกรัฐมนตรีนครินทร์ สิลปะอาษา

ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะมีส่วนในการแสดงความคิดเห็นและ ลงประชามติ เกิดร่างโครงการก่อสร้างและการบริหารของรัฐถูกระบุลงไป ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 กล่าว คือ การพัฒนาที่เกิดผลขยายต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ทางรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 จะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงประชามติ โดยผ่าน เวทีที่ประชาชนตามโครงการต่างๆ ของรัฐก่อนที่รัฐจะตัดสินใจ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากระแสธรรมาภิบาลจะเป็นกระแสที่แรงและถูกผลักดัน อย่างต่อเนื่องโดยธนาคารโลกและหน่วยงานต่างๆ ของสหประชาชาติ (United Nations) ตลอดจนโครงการส่งเสริมการพัฒนา ระบบเศรษฐกิจที่รัฐบาลประเทศมหาอำนาจอย่างอังกฤษ และสวีเดนได้ผลักดัน แต่กระแสธรรมาภิบาลกลับไม่ถูกผลักดันในฐานะกระแสหลักในช่วง การร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 ซึ่งแตกต่างจากกระแสธรรมาภิบาลในช่วงการร่างรัฐธรรมนูญ ในปี พ.ศ. 2540 อย่างไรก็ตามของสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย และภาคีสมาชิก พยายามผลักดันหลักการธรรมาภิบาลให้บรรจุในร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่กำลังร่างขึ้น

การที่สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยได้เป็นหัวหน้ารวบรวมองค์กรเครือข่าย เรียกร้องโดยใช้หลักการมีส่วนร่วมซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญของธรรมาภิบาล เพราะหน่วยงานดังกล่าวได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนต่างประเทศที่ประกอบไปด้วย TAI (The Access Initiative) มูลนิธิฟอร์ด กองทุนพัฒนาระหว่างประเทศที่สนับสนุนโดยรัฐบาลอังกฤษ และกองทุนการพัฒนาของรัฐบาลสวีเดน โดยกองทุนเหล่านี้มีความต้องการในการส่งเสริมหลักการ ธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในประเทศไทยที่ยังขาดการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ ที่จะนำไปสู่การทำลายสิ่งแวดล้อมและการแข่งขันทางทรัพยากรที่จะเป็นปัญหาทางสิ่งแวดล้อมในอนาคต

ในการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เพื่อเป็นส่วนช่วยให้ประเทศชาติสามารถฟื้นฝ่าฟื้นวิกฤติเศรษฐกิจได้อย่างรวดเร็วสำนักงาน ก.พ. ได้นำเสนอ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเป็นวาระแห่งชาติซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ประชุมเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 ลงมติเป็นวาระแห่งชาติ สำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามที่ ก.พ. เสนอ และรัฐบาลภายใต้การนำของ นายชวน หลีกภัย ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 โดยใน ข้อ 4 ของระเบียบดังกล่าวได้ระบุถึงความสำคัญของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ไว้ว่า

“การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมไปถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายข้าราชการและฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคี และร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยา ภาวะวิกฤติ ภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใสและความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกในปัจจุบัน”

พร้อมกันนี้ได้ระบุถึงการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีว่าประกอบด้วย หลักสำคัญ 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐทุกแห่ง กำหนดแผนโครงการเพื่อปรับปรุงงานในความรับผิดชอบให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล และให้สำนักงาน ก.พ. รวบรวมประเมินเพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 17 - 18) กล่าวว่าในประเทศไทยแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลได้เริ่มใช้กันอย่างแพร่หลายภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และหลังจากภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจในปี 2540 ซึ่งในหนังสือแสดงเจตจำนงกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) รัฐบาลไทยให้คำมั่นว่าจะต้องสร้าง “Good Governance” ขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งแสดงให้เห็นโดยปริยายว่าทั้งรัฐบาลไทยและกองทุนการเงินระหว่างประเทศเชื่อว่าวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเป็นผลส่วนหนึ่งมาจากการบริหารจัดการที่ไม่ดี หรือ อธรรมาภิบาล (bad governance)

ธรรมาภิบาล ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนักคิดหลายฝ่ายและกลายมาเป็นข้อเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองอย่างจริงจัง โดยได้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นซึ่งการร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ข้อแตกต่างจากอดีตหลายประการ โดยเฉพาะการเริ่มต้นโดยการจัดทำกรอบความคิดเบื้องต้นของการร่างเพื่อไปฟังความคิดเห็นของประชาชน ในกรอบความคิดเห็นดังกล่าว ได้นำสภาพปัญหาอันเป็นธรรมาภิบาลในสังคมไทยขึ้นเป็นโจทย์เพื่อหาสาเหตุของปัญหาตลอดจนหลักการที่สำคัญที่ควรกำหนดในรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวโดยกรอบแนวคิดหลักของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการปฏิรูปการเมืองแบบธรรมาภิบาลให้เป็นธรรมาภิบาลนี้ แท้จริงแล้วมี 3 แนวคิดหลัก คือ

ประการแรก คือ การปรับปรุงการเมืองของนักการเมืองให้เป็นการเมืองของพลเมืองหรืออีกนัยหนึ่งก็คือการปรับระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (representative democracy) ให้เป็นประชาธิปไตยที่พลเมืองมีส่วนร่วมในการเมืองทั้งกระบวนการ (participatory democracy) ซึ่งกระทำโดยการขยายการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของพลเมืองให้มากขึ้นรวมทั้งการขยายส่วนร่วมของพลเมือง ในการเมืองตั้งแต่การเลือกตั้ง การบริหารจัดการทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น

ประการที่สอง คือ การทำให้ภาครัฐทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำซึ่งมีปัญหาเรื่องความโปร่งใสและทุจริต เป็นภาครัฐที่โปร่งใส สุจริต และชอบธรรมในการใช้อำนาจ โดยวางมาตรการป้องกันการซื้อเสียง และที่สำคัญที่สุด คือ การกำหนดองค์กรตรวจสอบ และกระบวนการการควบคุมฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำให้ครอบคลุมกิจการทุกประเภทและสามารถทำงานได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพ

ประการที่สาม คือ การปรับปรุงระบบการเมืองและระบบราชการที่ไร้เสถียรภาพ และไร้ประสิทธิภาพให้เป็นระบบการบริหารจัดการรัฐที่มีเสถียรภาพ (stability) และประสิทธิภาพ (efficiency) ภายใต้ระบบตรวจสอบที่เข้มงวดทางกฎหมาย

จากองค์กรต่าง ๆ และการตรวจสอบทางการเมืองจากสื่อมวลชนและสาธารณชน

แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลแม้ว่าจะเป็นแนวคิดที่ค่อนข้างใหม่ในเวทีโลก แต่สำหรับในประเทศไทยนั้นแนวคิดการบริหารจัดการที่ดีได้แฝงอยู่ในวัฒนธรรมไทยมาช้านาน นักวิชาการ เช่น อานันท์ ปันยารชุน และ พิทยา ว่องกุล ได้กล่าวอย่างสอดคล้องกันว่าประเทศไทยได้มีทศพิธราชธรรม ซึ่งคือ หลักการบริหารจัดการที่ดีของพระมหากษัตริย์ (Royal Good Governance) ตั้งแต่สมัยที่มีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชเพื่อเป็นข้อจำกัดของอำนาจเบ็ดเสร็จของพระมหากษัตริย์ เพื่อเป็นการวางทิศทางและแนวทางในการปฏิบัติพระองค์และการดำเนินพระราชกรณียกิจ ธรรมะดังกล่าวประกอบด้วย

- 1) ทาน คือ การให้ การสงเคราะห์ประชาชน
- 2) สติ คือ ความประพฤติที่ดี ที่เป็นข้อบัญญัติที่กำหนดทางปฏิบัติกาย และวาจาทางพุทธศาสนา ซึ่งเป็นแบบอย่างที่ทำให้ประชาชนเคารพนับถือ
- 3) บริจาค คือ การเสียสละ การแจก การให้เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน
- 4) อาชวะ คือ ความซื่อตรง ความตรงไปตรงมา ความมีสัตย์
- 5) มัทวะ คือ ความอ่อนโยน ไม่เย่อหยิ่ง
- 6) ตบะ คือ ความเพียร การบำเพ็ญตนเพื่อให้เกิดผลเบาบาง
- 7) อักโกรธะ คือ ความไม่โกรธ การไม่ใช้อารมณ์
- 8) อวิหิงสา คือ ความไม่เบียดเบียนผู้อื่น ไม่กดขี่ข่มเหงประชาชน
- 9) ขันติ คือ ความอดทน ความอดกลั้นต่อสิ่งที่ไม่พอใจ
- 10) อวิโรธนะ คือ ความเที่ยงธรรม ความไม่ประพฤติดุศีลธรรมะ

ส่วนทางพุทธศาสนานั้น แนวคิดการบริหารจัดการที่ดีค่อนข้างเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับหลักพุทธศาสนานั้น แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลก็ค่อนข้างเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับหลักพุทธศาสนา พุทธทาส ภิกขุ ได้ชี้ให้เห็นชัดเจนว่า “ประชาธิปไตยเกี่ยวเนื่องกับธรรมะจะขาดเสียไม่ได้เพราะถ้าขาดธรรมะแล้วโลกไปไม่รอด โลกจะเต็มไปด้วยปัญหา” (รัชนา สานติยานนท์ และคนอื่น ๆ. 2544 : 6)

ในปัจจุบันแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลได้มีบทบาทต่อหน่วยงานภายในประเทศ ทั้งภาครัฐและเอกชน ตัวอย่าง เช่น ทบวงมหาวิทยาลัยได้จัดตั้งคณะทำงานส่งเสริมบริหารสถาบันอุดมศึกษาด้วยหลักธรรมาภิบาล เมื่อ พ.ศ. 2542 ในขณะที่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเองก็ได้เห็นความสำคัญของการสร้างให้เกิดระบบบริหาร การจัดการ และ

การกำกับดูแลกิจการที่ดีในบริษัทจดทะเบียนและองค์กรธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับตลาดทุนของประเทศและได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อพัฒนาระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี (รัชนี ศานติยานนท์ และคนอื่น ๆ. 2544 : 6) ซึ่งระยะหลายปีที่ผ่านมารัฐบาลได้พยายามปรับตัวเข้าสู่ระบบธรรมาภิบาลได้อย่างเห็นได้ชัด เช่น การก่อตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การปรับลดขนาดหน่วยราชการ การปรับปรุงการบริหารให้มีคุณภาพมีการบริการที่ประทับใจไม่เพียงองค์กรเอกชน การรวมหน่วยงานภาครัฐกับภาคเอกชน การพัฒนาและคัดเลือกบุคลากรในองค์กรให้มีคุณภาพและผลงาน เป็นต้น

แม้ว่าประเทศไทยทำสัญญาการค้ากับประเทศตะวันตกในรัชกาลที่ 4 (พ.ศ. 2398) โดยประเทศไทยเปิดรับการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม แต่รูปแบบการเมืองการปกครองของไทยได้ถูกปรับเปลี่ยนเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยที่ละเล็กทีละน้อย จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่อย่างเห็นได้ชัดในสมัยรัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2475) อย่างไรก็ตามการเมืองการปกครองของไทยในปัจจุบันยังอยู่ระหว่างการพัฒนาและเปลี่ยนแปลง รัฐบาลไทยยังขาดเสถียรภาพ และพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยยังไม่เข้มแข็งเท่าที่ควรไม่ว่าจะเป็นด้านคุณภาพหรือระดับการศึกษา ความเสมอภาคทางสิทธิและสถานภาพทางสังคม ปัญหาดังกล่าวผลักดันให้ประเทศไทยให้ความสำคัญต่อการสร้างธรรมาภิบาล (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และ บุญมี ถี. 2544 : 8)

การทำความเข้าใจเรื่องธรรมาภิบาลอาจต้องศึกษาเจาะลึกให้เข้าถึงเรื่องความเกี่ยวโยงระหว่างสิทธิมนุษยชน (Human Right) ของประชาชนในประเทศว่ารัฐได้จัดให้มีระบบการให้ความคุ้มครองสิทธิของประชาชนของตนได้ดีมากน้อยอย่างไรด้วย รัฐบาลที่ปกป้องคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ หรือสิทธิมนุษยชนให้แก่ประชาชนในประเทศอย่างแท้จริงถือว่ารัฐบาลนั้นเป็นรัฐบาลที่มีการปกครองที่ดี ทั้งนี้ไม่ว่าสิทธิในการได้รับความคุ้มครองจากกระบวนการยุติธรรมหรือสิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง โดยเปิดเผยและเท่าเทียมกัน หรือสิทธิในการดำเนินธุรกิจโดยไม่มีระบบผูกขาดตัดตอน ล้วนมีความเกี่ยวโยงกับระดับความมีธรรมาภิบาลของรัฐบาลทั้งสิ้นและเมื่อประเทศใดมีกฎหมายรองรับสิทธิเสรีภาพของประชาชนย่อมสะท้อนให้เห็นถึงระดับธรรมาภิบาลของประเทศนั้น ๆ ได้เป็นอย่างดี เพราะถ้าประเทศใดขาดปัจจัยพื้นฐานทางการเมืองการปกครองในเรื่องการให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างจริงจังธรรมาภิบาลของประเทศนั้นจะเกิดขึ้นได้ยากมาก เพราะทั้งสองปัจจัยนี้เป็นของคู่กันที่จะต้องมอบให้ควบคู่กันไปเสมอ (เจริญ เจษฎาวัลย์. 2545 : 31 – 33)

บทบาทและผลกระทบของวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในช่วงปี ค.ศ. 1997 – 1998 ส่งผลให้กระแสนิยมกลายเป็นกระแสหลักของการปฏิรูปทางการเมืองการปกครอง และการร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ของไทยในครั้งนั้นการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ถูกวิพากษ์ในฐานะเป็นสาเหตุของการเกิดระบบเศรษฐกิจฟองสบู่แตก การคอร์รัปชันของ นักการเมือง และแนวความคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ที่เป็นแหล่งการสร้างผลประโยชน์ของ นักธุรกิจนักการเมือง (นฤมล ทับจุมพล. 2546 : 57)

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 เป็นช่วงที่ประเทศไทยได้รับแรงผลักดันอย่างมากจาก กระแสโลกาภิวัตน์ ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมรวมถึงสถานะการแข่งขันทางการค้าระหว่าง ประเทศในภูมิภาค ประเทศไทยจำเป็นต้องพัฒนาและปฏิรูปโครงสร้างและวิธีการปฏิบัติของ ภาครัฐให้มีประสิทธิภาพอย่างจริงจังและต่อเนื่อง และต่อมาเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2540 ภายหลังจากการประกาศค่าเงินบาทลอยตัวและเข้าโครงการรับความช่วยเหลือทางการเงินของ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ที่ประชุมคณะกรรมการรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นกลุ่มแรกที่สร้างขอบเขตการตีความ Good Governance ที่เป็นอิสระจากความหมาย ของธนาคารโลกและ IMF โดยได้ทำจดหมายเปิดผนึกถึงรัฐบาล พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นำเสนอ “ข้อเสนอว่าด้วยรัฐธรรมนูญ” จากที่ประชุมเรียกร้องให้รัฐบาลคำนึงถึงคนยากจน ที่จะได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจ เรียกร้องถึงความรับผิดชอบของรัฐบาลที่บริหารงาน ผิดพลาด

นายธีรยุทธ บุญมี อาจารย์ประจำคณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้เปิดแถลงข่าว เมื่อวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2541 เรียกร้องให้ รัฐบาลสร้าง “รัฐธรรมนูญแห่งชาติ” โดยการระดมสมองผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำสถาบันหลัก และเครือข่ายสังคมมาร่วมกันแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจไทย เรียกร้องให้รัฐบาลแสดงเจตจำนง ที่มุ่งมั่นว่าจะปฏิรูปสังคมและวัฒนธรรมของสังคมไทย หลังจากนั้นได้มีการถกเถียง อภิปราย ตีความ แสดงความคิดเห็นทั้งในแง่สนับสนุนและคัดค้านต่อแนวคิดเรื่อง “รัฐธรรมนูญ” แต่ไม่ว่าจะเป็นกระแสนับสนุนหรือคัดค้านก็ได้ทำให้กระแส “รัฐธรรมนูญแห่งชาติ” เป็นกระแสทางสังคมที่มีอิทธิพลกระแสหนึ่งในบริบทการเมืองไทย นับแต่ช่วงสังคมไทย เข้าสู่ภาวะวิกฤติเศรษฐกิจเป็นต้นมา (นฤมล ทับจุมพล. 2546 : 60)

ดังนั้นจึงมีการศึกษาและนำแนวคิดของธรรมาภิบาลมาผสมผสานกับรูปแบบ การปกครองที่ใช้อยู่และมีการผลักดันให้เป็นหลักในการสร้างการปกครองที่ดีของประเทศ โดยเฉพาะการเน้นสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาประสิทธิภาพของรัฐ

และระบบราชการให้เกิดความโปร่งใส และตรวจสอบได้ การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐมีผลทำให้มีการเริ่มปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบ ราชการ รูปแบบการบริหารจัดการของรัฐและบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ (ประสิทธิ์ คำราชย์. 2542 : 1-2)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 5 แนวทางพื้นฐาน แห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 (4) บัญญัติว่า รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรมและคุณธรรม ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหาร ราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 283 วรรคสอง บัญญัติว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการ สาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีอำนาจในการกำหนด นโยบาย การบริหาร และการจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนา ของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้ มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะ ได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการ สาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชน อย่างทั่วถึง

นอกจากนี้สภาร่างรัฐธรรมนูญได้กล่าวถึงสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจ การบ้านเมืองที่ดี ตามข้อ 1.4 ข้อ 1) และข้อ 2) ดังนี้

1.4) ทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีความชัดเจน รอบด้านและผูกพันรัฐ มากกว่าเดิมโดยการบัญญัติให้

- 1) มีการแยกแยะหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้ครอบคลุมทุก

ด้านอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นด้านความมั่นคง ด้านศาสนา สังคม การศึกษาและ วัฒนธรรม ด้านกฎหมายและการยุติธรรม ด้านการต่างประเทศ ด้านเศรษฐกิจ ด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีทางปัญญาและพลังงาน และ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

2) กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในเรื่องที่สำคัญเพิ่มขึ้น เช่น รัฐต้องพัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นพัฒนาคุณภาพ คุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ (มาตรา 78 (4)) จัดให้มีการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (มาตรา 81 (3) (4)) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (มาตรา 83) ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากรให้มีความเป็นธรรม (มาตรา 84 (3)) คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตร (มาตรา 84 (8)) จัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและมีให้สาธารณูปโภคดังกล่าวตกอยู่ในความผูกขาดของเอกชน (มาตรา 84 (10)) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น ดำเนินการให้เกษตรกรมีที่ดินเพื่อใช้ประกอบการเกษตรอย่างทั่วถึง (มาตรา 85) และไม่ให้ดำเนินการใดที่เป็นเหตุให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน หรือเพื่อความมั่นคงของรัฐตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด (มาตรา 84 (11))

1.6 หลักธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล

การปกครองด้วยหลักบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 กับองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลถือว่าเป็นผู้นำท้องถิ่นที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเลือกเข้ามาบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น การที่จะปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวผู้นำควรถึงพร้อมด้วยหลักธรรมาภิบาล

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ปรากฏข่าวทางสื่อมวลชน ทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ และสื่ออื่น ๆ ว่ามีการทุจริต คอร์รัปชัน หลายรูปแบบในองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นสาเหตุของความหย่อนประสิทธิภาพในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า ตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ

การที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีความเข้มแข็งได้นั้นต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยหลาย ๆ ส่วนด้วยกัน เช่น มีการบริหารจัดการที่ดี มีสมาชิกและคณะกรรมการบริหารและพนักงาน ที่เข้าใจบทบาทหน้าที่ มีความซื่อสัตย์ มีความรู้ความสามารถ ขณะเดียวกันจะต้องได้รับความร่วมมือจากชุมชนและหน่วยงานต่าง ๆ เป็นการอย่างดีด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจึงจะเข้มแข็งและสามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาตำบลสู่ความเจริญได้ตามที่มุ่งหวัง

ในปัจจุบันแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาลได้มีบทบาทต่อหลาย ๆ หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย แม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ได้เป็นองค์กรที่เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับรัฐบาลกลาง แต่การนำหลักธรรมาภิบาลดังที่ปรากฏที่ระเบียบมาประยุกต์ใช้กับรัฐบาลในระดับท้องถิ่นก็นับว่าเป็นหลักการที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศและสังคม ซึ่งแนวคิดและหลักการการสร้างองค์การบริหารในส่วนท้องถิ่นให้มีหลักธรรมาภิบาล ก็เป็นที่ยอมรับและเป็นที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลายในระดับสากล ในทางปฏิบัติหากสามารถเร่งรัดส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่มีธรรมาภิบาลก็จะเป็นประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นประเด็นการพัฒนาชุมชน การพัฒนาการเมืองท้องถิ่น และที่สำคัญปัญหาการทุจริตเบาบางลง (อรพินท์ สบโชคชัย และคนอื่น ๆ. 2543 : 37) สิ่งที่ทำทลายขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในขณะนี้ คือ การปรับกลยุทธทัศนคติ วิถีคิด วิถีการทำงานของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลให้ไปสู่การเป็นราชการยุคใหม่โดยยึดถือหลักธรรมาภิบาลในการบริหารปกครองท้องถิ่น

ในปัจจุบันหน่วยงานหรือสถาบันต่าง ๆ ก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นและได้เข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการ สนับสนุนการสร้างธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น สถาบันพระปกเกล้า สถาบันป๊วย อึ้งภากรณ์ กองราชการส่วนตำบลกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้พยายามแสวงหาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อมอบรางวัลและประกาศเป็นตัวอย่างให้เกิดการแพร่ขยายองค์กรที่ดีเพื่อส่งเสริมให้เกิดขวัญกำลังใจในการบริหารงานขององค์กรระดับท้องถิ่นและเพื่อพัฒนามาตรฐานธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล

ประมวล รุจนเสรี (2542 : 42-45) กล่าวว่า แม้ว่าท้องถิ่นทุกรูปแบบในประเทศไทยนับแต่กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล จะมีกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน ในการบริหารจัดการของตนอย่างชัดเจนก็ตาม ท้องถิ่นเหล่านั้นยังจะต้องจัดให้มีประชาคมแต่ละสาขาขึ้นมาซึ่งในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ในระดับหมู่บ้านและชุมชนในเขตเมืองเป็นระดับล่างสุดที่จะต้องสร้างบรรยากาศ

แห่งความร่วมมือใจให้กับชุมชนช่วยกันคิด ช่วยกันทำ ช่วยกันรักษาผลประโยชน์ ของตนเอง และส่วนรวม นั่นคือ ทุกหมู่บ้านจะต้องมีคณะทำงานของหมู่บ้านในด้านต่าง ๆ หมู่บ้าน หนึ่งจะมีชุมชนหลาย ๆ กลุ่มตามแต่ความสนใจของประชาชน เช่น ชุมชนด้านการศึกษา ศิลปวัฒนธรรม ด้านยาเสพติด ด้านคุณธรรมศีลธรรม ด้านเศรษฐกิจพอเพียง ด้านอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

เวทีประชาคมระดับตำบลจะประกอบด้วย ผู้แทนภาคราชการในระดับตำบล ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชนจากหมู่บ้านแต่ละราย องค์การบริหารส่วนตำบล สภาตำบล องค์การพัฒนาเอกชน ผู้นำศาสนา ผู้นำทางการศึกษา ประชาชนชาวบ้าน

สมพันธ์ เตชะอธิก และคนอื่น ๆ (2544 : 32-33) กล่าวว่า แนวความคิด ประชาคมตำบล หมายถึง การรวมพลังใจ พลังความคิด พลังกาย ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน ผู้นำองค์กร และกลุ่มต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้น ผู้อาวุโส พระสงฆ์ ข้าราชการ พ่อค้า แม่ค้า นายทุนเงินกู้ ผู้นำเยาวชน คนจน ฯลฯ ในอันที่จะร่วมกันสร้างสรรค์และแก้ไขปัญหา ต่าง ๆ ในชุมชนระดับตำบล จึงมีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการ โดยไม่ จำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่ แต่อาศัยความเข้าใจและการสร้างสำนึกร่วมในการทำงานเพื่อ ชุมชนร่วมกัน

นอกจากนั้นยังได้กล่าวว่าในขณะที่ทุกองค์การบริหารส่วนตำบลควรประยุกต์ และพัฒนาแนวทางธรรมาภิบาลและตัวชี้วัดเพื่อประเมินตนเองว่าอยู่ในระดับใด และจัดกระบวนการเรียนรู้เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านธรรมาภิบาลขึ้น โดยพิจารณาจาก แนวทาง 6 ด้าน ประกอบด้วย

- 1) ยึดหลักนิติธรรม โดยมีระเบียบ ข้อบังคับชัดเจน เป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ การตรวจสอบจากภายนอกและองค์กรท้องถิ่นตลอดเวลา
- 2) ยึดหลักคุณธรรม โดยดำเนินงานอย่างสุจริต ถูกต้อง คิงาม บนพื้นฐานของศีลธรรมและจริยธรรมภายใต้กฎระเบียบของสังคม
- 3) ยึดหลักความโปร่งใส โดยในการบริหารกิจการต่าง ๆ สามารถเปิดเผย ให้สาธารณะตรวจสอบได้ มีประชาคมร่วมเป็นกรรมการและตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง
- 4) ยึดหลักการมีส่วนร่วม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมและเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ

5) ยึดหลักความรับผิดชอบ โดยมุ่งปฏิบัติงานเต็มตามความสามารถและรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน ด้านการบริการประชาชนควรยึดหลักว่า สะดวก รั้วข้อมูล ขึ้นตอน การปฏิบัติรวดเร็วทราบระยะเวลาแล้วเสร็จ เป็นกันเอง ด้อยรับดี ยิ้มแย้ม

6) ยึดหลักความคุ้มค่า โดยในการบริหารจัดการต้องใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดผลประโยชน์คุ้มค่าแก่ส่วนรวม

นอกจากนี้ ควรแก้ไขกฎระเบียบ กฎหมายต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับท้องถิ่น มีคณะที่ปรึกษาท้องถิ่น มีการประสานงานและบูรณาการนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงาน กิจกรรม และงบประมาณของส่วนท้องถิ่น การสามัคคีกับกลุ่มองค์กรประชาชนต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาาร่วมกัน

พิทยา สุนทรวิภาค (2545 : 23) กล่าวถึงการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้กับองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ดังนี้

1) หลักนิติธรรม เป็นการปฏิบัติเกี่ยวกับการตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมที่ยอมรับของชุมชน และชุมชนยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งการปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบล สามารถดำเนินการให้สอดคล้องได้โดยการออกข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องมุ่งให้เกิด ความเป็นธรรม และเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักและเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของชุมชนควรเปิดเวทีให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง องค์การบริหารส่วนตำบลต้องเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข้อบังคับตำบลและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชนให้ประชาชนได้ทราบอย่างทั่วถึงด้วยการปิดประกาศ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลหรือที่ชุมชนทุกหมู่บ้าน หรือการประชาสัมพันธ์ด้วยรูปแบบอื่น ๆ เช่น ทำเป็นเอกสารแจกจ่ายในการประชุมหรือเสียงตามสาย เป็นต้น

องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์การที่มีอำนาจในการบังคับใช้ข้อบังคับตำบล รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ให้ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้และต้องบังคับใช้อย่างเสมอภาคไม่มีการเลือกปฏิบัติกับบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นกรณีพิเศษ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเสมอภาคได้แก่ การจัดเก็บภาษีในอำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะต้องจัดเก็บอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน และถูกต้องโดยไม่กั้นแกล้งหรือลดหย่อนแก่ผู้ใดเป็นการเฉพาะ เป็นต้น นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีหน้าที่ในการพัฒนาบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งในฝ่ายพนักงานและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความรู้

ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

2) **หลักคุณธรรม** เป็นการปฏิบัติงานที่ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม เป็นตัวอย่างแก่ประชาชนเพื่อเสริมสร้างความซื่อสัตย์สุจริต จริ่งใจ อคทน มีระเบียบวินัย นุเคราะห์ขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งฝ่ายพนักงานประจำต้องยึดหลักหน้าที่ ความรับผิดชอบของตน โดยพนักงานส่วนตำบลจะต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต มาทำงานตรงต่อเวลา ให้บริการประชาชนด้วยความเสมอภาค ถูกต้อง สมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องตระหนักในหน้าที่ของตนในฐานะเป็นผู้แทนของ ประชาชน ต้องมุ่งเน้นรักษาผลประโยชน์แก่ส่วนรวมไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน มาประชุมอย่างสม่ำเสมอ พิจารณาเรื่องต่างๆ ในสภาพอย่างมีเหตุผลตรงไปตรงมา ยึดหลักผลประโยชน์ส่วนรวมและถูกต้องตามกฎหมาย

ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลยังต้องมีคุณธรรมสูงขึ้นเนื่องจาก เป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงาน ในขณะที่เดียวกันเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติการเบิกจ่าย งบประมาณต่างๆ จะต้องยึดหลักความถูกต้องเป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้มี การจัดสรรงบประมาณให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลควรเริ่ม จัดทำฐานจริยธรรม หรือกรอบกติกาการปฏิบัติงานของสมาชิกทุกคนโดยทำเป็นมติของสภา เพื่อควบคุมกันเอง มีบทลงโทษเท่าที่ทำได้ เช่น โครละเมิดกฎก็ให้สภาพิจารณายุติกรรม และประกาศให้ประชาชนทราบ ถ้าละเมิดกฎอย่างต่อเนื่องก็ให้สภาพิจารณาให้พ้นจากสมาชิก ภายตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 47 ตรี (8) เป็นต้น

3) **หลักความโปร่งใส** โดยเน้นการปรับกลไกและวิธีการทำงานให้ มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล ได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบได้ โดยองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องถือปฏิบัติในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2539 โดยเอกสารที่จะต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบได้แก่

3.1) ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบังคับงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติม

3.2) มติการประชุมของคณะกรรมการบริหารที่มีผลกระทบต่อผล ได้ผลเสียของประชาชน

3.3) มติที่ผ่านการรับรองแล้ว โดยเฉพาะมติที่กระทบต่อสิทธิหน้าที่ รวมทั้งผลได้ผลเสียแก่ประชาชนรวมทั้งมติอื่น ๆ ที่ประชาชนควรทราบ

3.4) วาระการประชุมของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องปิดประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้า เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความสนใจเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมสภา ซึ่งสภาจะต้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

3.5) ข้อบังคับตำบล กฎหมาย ระเบียบ คำสั่งของ องค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งข่าวสารราชการที่ประชาชนควรรู้และประชาชนต้องปฏิบัติ

3.6) ขั้นตอนการปฏิบัติงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งเงื่อนไขการติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ การชำระภาษีต่าง ๆ การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร เป็นต้น ให้ประชาชนรู้ว่า มีขั้นตอนการปฏิบัติอย่างไร ต้องใช้หลักฐานเอกสารประกอบอะไร และต้องใช้เวลานานเท่าใด

3.7) ผลการดำเนินงานตามแผนงาน โครงการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลควรที่จะได้สรุปเสนอให้ประชาชนได้ทราบว่า จะทำอะไร เมื่อไหร่ ให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้า เพื่อจะได้ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานได้

3.8) เอกสารการจัดซื้อ การจัดจ้าง โดยเฉพาะผลการสอบราคา หรือประกวดราคา ควรเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้จะทำให้ประชาชนได้ตรวจสอบและเกิดความมั่นใจ

3.9) ข้อมูลด้านการเงิน การคลัง ซึ่งเป็นข้อมูลที่เป็นตัวชี้ถึงความสุจริตขององค์การบริหารส่วนตำบลควรที่จะได้เปิดเผยเป็นระยะ ๆ ว่ามีรายรับเท่าใด มีรายจ่ายอะไรเท่าใด

3.10) ข้อมูลอื่น ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่าควรเปิดเผยและเป็นประโยชน์แก่ประชาชน

สำหรับวิธีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ของ องค์การบริหารส่วนตำบลควรคำนึงถึงความเหมาะสมที่สามารถทำให้ประชาชนได้รับรู้อย่างกว้างขวางที่สุด ได้แก่ การปิดประกาศที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลหรือตามแหล่งชุมชนอาจจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารประจำทุกหมู่บ้าน การประชุมชี้แจงเป็นครั้งคราว หรือประชุมสัญจรไปตามหมู่บ้าน ชุมชนต่าง ๆ ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลช่วยประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในแต่ละหมู่บ้าน การใช้ระบบหอกระจายข่าว หรือเสียงตามสาย รวมทั้งการใช้สื่อท้องถิ่น ซึ่งอาจเป็นสื่อหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น การจัดทำเป็นวารสาร หรือเอกสารแจกจ่ายแก่ประชาชนตามระยะเวลาที่สมควรอาจเป็นปีละ 2-3 ครั้ง หรือทุกเดือน

ก็ได้ ซึ่งการเลือกใช้วิธีการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในแต่ละท้องถิ่นอาจใช้วิธีต่าง ๆ กัน แต่ควรทำพร้อม ๆ กันไปหลายวิธีให้ประชาชนทุกกลุ่มได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง

4) หลักการมีส่วนร่วม ถือเป็นหลักการที่มีความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน ตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือผู้บริหาร และมีส่วนร่วมในการบริหารงานตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร แสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจทำอะไร อย่างไรก็ตามขององค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้ง การตรวจสอบและการประเมินผลงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และสุดท้ายประชาชนย่อมมีสิทธิเหนือองค์การบริหารส่วนตำบลโดยมีอำนาจในการถอดถอนผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ประชาชนเห็นว่าปฏิบัติงานเสียหายล้มเหลว มีพฤติกรรมเสื่อมเสีย นอกจากนั้น กฎหมายยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ รัฐธรรมนูญ มาตรา 76 กำหนด ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในมาตรา 16 (16) กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบลส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างดี ได้แก่

4.1) การจัดทำแผนพัฒนา ทั้งแผนพัฒนา 5 ปี และแผนพัฒนาประจำปี เนื่องจากแผนพัฒนาเป็นเครื่องมือชี้ทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นและเป็นตัวกำหนดแนวทางการจัดสรรทรัพยากรรวมทั้งงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิดและกำหนดจัดทำแผนพัฒนาในรูปแบบกระบวนการประชาคม มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อแผนพัฒนาในภาพรวมว่าทิศทางการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลจะเดินทางไปทางใด ควรทำอะไรก่อน อะไรหลัง เป็นต้น ร่วมดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติสามารถดำเนินการได้หลายวิธีตั้งแต่ องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการมีประโยชน์มากนักน้อยเพียงใด

4.2) มีส่วนร่วมในการจัดซื้อ การจัดจ้าง ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งผู้แทนชุมชนร่วมเป็นกรรมการในการจัดซื้อ การจัดจ้างให้เกิดความถูกต้องโปร่งใสและเป็นธรรม

4.3) ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดย องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องแจ้งวาระการประชุมให้ประชาชนทราบทุกครั้ง และอำนวยความสะดวกในการให้ประชาชนเข้าร่วมสังเกตการณ์การประชุมสภา

4.4) ประชาชนมีสิทธิเสนอข้อบังคับ เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาออกข้อบังคับตำบลตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมทั้งกรณี องค์การบริหารส่วนตำบลจะกำหนดข้อบังคับตำบล ควรที่จะได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นก่อนเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาเพื่อให้ข้อบังคับได้รับการยอมรับจากประชาชน

4.5) ประชาชนมีสิทธิถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีความประพฤติเสื่อมเสียได้ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการลงคะแนนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารของท้องถิ่น พ.ศ. 2542

องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องสร้างระบบ กลไกที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในทุกขั้นตอน เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

5) **หลักความรับผิดชอบ** หลักข้อนี้มุ่งเน้นให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตระหนัก ในอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อประชาชน มีความใส่ใจต่อปัญหาของชุมชน และมีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนให้บรรลุผลโดย ไม่เลือกปฏิบัติ และมีความกล้าหาญที่จะยอมรับผลการกระทำโดยการจัดการสาธารณะอย่างมีคุณภาพ เป็นธรรม และทั่วถึงทั้งในและนอกอาคารสถานที่ ให้ประชาชนเป็นที่พึ่งได้เมื่อประสบปัญหาความเดือดร้อน เอาใจใส่ต่อปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เกิดโอกาสให้ประชาชนได้ร้องทุกข์และแจ้งความเดือดร้อนได้สะดวกรวมทั้งควรมีผู้รับเรื่องราวร้องทุกข์ประจำหมู่บ้าน ความจริงใจในการนำโครงการ กิจกรรมที่เสนอโดยประชาชน ประชาคมนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมโดยคำนึงถึงความจำเป็นเร่งด่วนนำเอาโครงการ กิจกรรมที่บรรจุในแผนพัฒนาไปจัดทำข้อบังคับงบประมาณเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติตามที่สัญญาไว้กับประชาชน หากทำไม่ได้ก็ต้องแจ้งให้ประชาชนทราบ

6) **หลักความคุ้มค่า** เป็นการเน้นประสิทธิภาพในการบริหารงาน โดยใช้ทรัพยากรงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นให้สมบูรณ์และยั่งยืน โดยควรดำเนินการ ดังนี้

6.1) การดำเนินแผนงาน โครงการ จะต้องมีการจัดลำดับความจำเป็น เรียงคํวณ ควรจะทำโครงการอะไรก่อนหลังเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

6.2) ในการจัดซื้อ การจัดจ้าง ต้องมุ่งให้เกิดการประหยัด หากสามารถ ต่อรองราคา กับผู้รับจ้างให้ได้ราคาที่ต่ำกว่างบประมาณที่ตั้งไว้จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีงบประมาณเหลือไปดำเนินการในโครงการอื่นเพิ่มขึ้น และทำให้ประชาชนได้รับ ผลประโยชน์มากขึ้น

6.3) มีการแรงค้ำให้ทุกฝ่ายรวมทั้งประชาชนในพื้นที่ให้มีความประหยัด ในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งควรมีกิจกรรมบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ใช้ได้ยาวนาน

6.4) องค์การบริหารส่วนตำบลควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณไม่ให้รั่วไหลสูญเปล่า โดยองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถ มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการอาศัยอำนาจตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมสภา องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 89 และ 90 เพื่อทำหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบ การใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร

6.5) การบริหารจัดการครุภัณฑ์ต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ควรจัดทำระเบียบคุมให้ชัดเจนและเป็นปัจจุบัน และควบคุมการใช้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และประโยชน์ต่อส่วนรวม

6.6) องค์การบริหารส่วนตำบลควรคำนึงถึงความควรหรือมิควรที่จะ กระทำ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งยังไม่มีความพร้อมในการจัดเก็บขยะ ไม่มีรถ และพนักงานเก็บขยะ แต่กลับใช้งบประมาณจัดซื้อถังขยะแจกให้ประชาชนเพื่อรองรับขยะ โดยไม่มีผู้จัดเก็บ การใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่าก็ไม่ควรกระทำ

การดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อตอบสนอง ความต้องการของประชาชน เพื่อความมีประสิทธิภาพประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน และ ความประหยัด หรือ 4 ป. ได้แก่

ป. แรก คือ ประชาชน การทำงานของ องค์การบริหารส่วน ตำบลต้องมีประชาชนเป็นเป้าหมายและศูนย์กลาง เช่น การกำหนดโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในองค์การบริหารส่วนตำบลควรเป็นไปเพื่อ ตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหา ความเดือดร้อนของประชาชนเป็นหลัก มิใช่เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริหารหรือ พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล

ป. ที่สอง คือ ประสิทธิภาพ คือ การทำงานตามกระบวนการที่ถูกต้องอย่างรวดเร็วที่สุด เช่น กรณีประชาชนมาติดต่อข้าราชการพนักงานส่วนตำบลจะอำนวยความสะดวกให้คำแนะนำแก่ประชาชน พร้อมทั้งดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบกฎหมายอย่างถูกต้องและรวดเร็วจึงจะถือว่าทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ป. ที่สาม คือ ประสิทธิภาพ คือ ผลหรือคุณภาพของงานที่ทำตามตัวอย่างเรื่องประสิทธิภาพได้เน้นในเรื่องความรวดเร็วและถูกต้องตามขั้นตอน แต่ในเรื่องของประสิทธิผลจะเน้นที่ความถูกต้องของผลงานที่ทำ เช่น การรับข้าราชการ นอกจากจะให้บริการได้อย่างรวดเร็วแล้ว ผลงานที่ทำจะต้องถูกต้อง ไม่มีปัญหาที่ประชาชนจะต้องกลับมาร้องขอแก้ไขอีก

ป. ที่สี่ คือ ประหยัด องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการส่วนท้องถิ่นการทำงานของภาคราชการจะต้องตระหนักอยู่เสมอว่างบประมาณทุกบาททุกสตางค์เป็นของประเทศชาติและประชาชน มิใช่งบประมาณส่วนตัว ดังนั้น การใช้จ่ายเงินงบประมาณจะต้องเป็นไปอย่างรอบคอบยิ่งกว่าเงินส่วนตัว การจัดซื้อพัสดุ ครุภัณฑ์ต้องมีคุณภาพและเหมาะสมกับราคา เพื่อให้สามารถใช้งานได้อย่างคุ้มค่า ประหยัด และเกิดผลประโยชน์สูงสุด โดยการเปิดกว้างให้มีกระบวนการแข่งขันในการเสนอราคา

ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลควรตระหนักและมองเห็นความสำคัญในการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานเพื่อเป้าหมาย 4 ปี ดังกล่าว โดยเฉพาะในเรื่องของความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการยึดหลักกฎหมายในการปฏิบัติงาน ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจในการบริหาร ในขณะเดียวกันก็จำเป็นจะต้องสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่องบทบาทหน้าที่ การมีส่วนร่วม เพื่อระดมความคิด แสวงหาความรู้ความสามารถของประชาชน เพื่อให้เกิดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมเสียสละ พัฒนาท้องถิ่นเพื่อประโยชน์สูงสุดของท้องถิ่นโดยส่วนรวม

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้จัดทำโครงการ Strategic Intervention in Support of Emerging Issues on Governance โดยได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากกรมวิเทศสหการและโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) โครงการดังกล่าวได้ดำเนินการทดลองพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลในการบริหารงานท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในกรณี องค์การบริหารส่วนตำบลชมพู อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ถูกเลือกให้เป็นพื้นที่ศึกษามีการนำหลักธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนัก

นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ไปใช้พัฒนากลไกในระดับท้องถิ่น หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ประกอบด้วยกรอบแห่งหลักต่าง ๆ 6 ประการ คือ กรอบแห่งหลักนิติธรรม กรอบของความโปร่งใส กรอบความรับผิดชอบ กรอบของประสิทธิภาพและประสิทธิผล กรอบของการมีส่วนร่วมของประชาชน และกรอบคุณธรรม จากผลการศึกษารอบข้างต้น โครงการวิจัยดังกล่าว พบว่า ตัวชี้วัดที่ทำให้เกิดธรรมาภิบาลใน องค์การบริหารส่วนตำบลน่าจะมีลักษณะดังแสดงในตารางที่ 1 (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ถี. 2544 : 44)

ตารางที่ 1 ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

หลักธรรมาภิบาล	ตัวชี้วัด
หลักนิติธรรม	การจัดทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับข้อบังคับต่าง ๆ ที่จะมีผลบังคับให้กับชุมชน
ความโปร่งใส	การจัดตั้งหน่วยการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน
	การจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบความโปร่งใสของสมาชิก อบต.
ความรับผิดชอบ	การจัดทำข้อบังคับงบประมาณได้ครอบคลุมปัญหาและกลุ่มเป้าหมายหรือไม่
	สมาชิก อบต. ขาดประชุมไม่เกินร้อยละ 20
ประสิทธิภาพและประสิทธิผล	การจัดสรรงบประมาณตำบลมากกว่า 70% ของงบพัฒนาให้แก่โครงการในแผนพัฒนาตำบล
	การพิจารณาการใช้งบประมาณกับผลงานที่ได้ว่าคุ้มกับเงินที่ได้จ่ายไปหรือไม่
การมีส่วนร่วมของประชาชน	ฝ่ายบริหาร อบต. ได้ใช้กลไกประชาพิจารณ์ในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนตำบลหรือไม่
	เมื่อมีข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของ อบต. และประชาชน ได้มีการจัดเวทีเพื่อไต่สวนสาธารณะข้อเท็จจริงคืออะไร
	อบต. ควรจัดให้มีการลงประชามติของประชาชนในโครงการที่ไม่สามารถหาฉันทามติได้

ตารางที่ 1 (ต่อ)

หลักธรรมาภิบาล	ตัวชี้วัด
	การให้ประชาชนเข้าร่วมฟังการประชุมสภา อบต. ซึ่งมีการระบุไว้ในบันทึกของมหาดไทยถึง อบต.
	การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนและจัดทำแผนพัฒนาตำบลเพื่อทำข้อบังคับงบประมาณประจำปีของ อบต. โดยนำแผนที่จัดทำแล้วมาทำประชาพิจารณ์ตามหนังสือสั่งการของมหาดไทยปี พ.ศ. 2541
กรอบคุณธรรม	คณะผู้บริหาร อบต. ถูกฟ้องหรือร้องเรียนเรื่องทุจริตหรือไม่
	มีการให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาคหรือไม่
	ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีต้องจัดเก็บได้ไม่ต่ำกว่า 80%

ที่มา : (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2543 : 54 ; อ้างถึงใน บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี. 2544 : 45)

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นจะเห็นได้ว่าหลักธรรมาภิบาล และเป้าหมายของธรรมาภิบาลนั้นเป็นสิ่งที่ดี ผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลควรตระหนักและมองเห็นความสำคัญในการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ โดยเฉพาะเป้าหมายในเรื่องของความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการยึดหลักกฎหมายในการปฏิบัติงาน ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจในการบริหาร ในขณะที่เดียวกันก็จำเป็นต้องสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่องบทบาทหน้าที่ การมีส่วนร่วม เพื่อระดมความคิดแสวงหาความรู้ความสามารถของประชาชนเพื่อให้เกิดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วม เสียสละ พัฒนาท้องถิ่นเพื่อประโยชน์สูงสุดของท้องถิ่นโดยรวม อันจะเป็นการสร้างรากฐานประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมและเป็นเจ้าของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

2.1 ความหมายของความคิดเห็น

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2542 : 231) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ การตัดสินใจ ความรู้สึกประทับใจที่ไม่ได้มาจากการพิสูจน์หรือซึ่งนำหน้ากว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่

สวนา พรพัฒน์กุล (2542 : 10-11) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกที่เกิดกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เป็นความรู้สึกที่ขึ้นอยู่กับจิตใจของเฉพาะบุคคล ซึ่งอาจเป็นไปในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ได้ ปัจจัยที่ทำให้บุคคลมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ในการทำงาน สภาพแวดล้อม ฯลฯ และการมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบ ซึ่งการแสดงออกเช่นนี้อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธก็ได้

อุทัย หิรัญโต (2540 : 43) สรุปว่า มติหรือความคิดเห็นต่าง ๆ ของคนเรานั้น เกิดจากการพบปะสังสรรค์ประจำวัน แต่คนเราก็มักมีภูมิหลังทางสังคมจำกัดอยู่ ภูมิหลังทางสังคมของแต่ละคนย่อมเป็นผลถึงการที่คนเรากระทำตอบสนองต่อเหตุการณ์ และเกิดความคิดเห็นเกี่ยวกับเหตุการณ์นั้น

นิตา สุวรรณประเทศ (อ้างถึงใน ศรีสมบุรณ์ เข้มมกล. 2538 : 47) สรุปความคิดเห็นว่า หมายถึง การแสดงออกด้านความรู้สึกของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ด้วยการพูด การเขียน โดยมีพื้นฐานความรู้เดิม ประสบการณ์ที่บุคคลได้รับ ตลอดจนสภาพแวดล้อมของบุคคลนั้นได้รับเป็นหลักในการแสดงความคิดเห็น

สุชา จันท์ธอม และ สุรางค์ จันท์ธอม (2530 : 104) ให้ความคิดเห็นว่า เราไม่สามารถแยกทัศนคติและความคิดเห็นออกจากกันได้ เพราะทัศนคติและความคิดเห็นมีลักษณะคล้าย ๆ กัน แต่ความคิดเห็นจะไม่ลึกซึ้งเท่าทัศนคติ

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2529 : 80 - 81) กล่าวว่า ความคิดเห็นของเรามีหลายระดับ คือ ผิวเผิน อย่างลึกซึ้ง สำหรับความคิดเห็นเป็นทัศนคติ เป็นความคิดเห็นอย่างลึกซึ้งและติดตัวไปเป็นเวลานาน เป็นความคิดเห็นทั่ว ๆ ไปไม่เฉพาะอย่างที่มีลักษณะประจำตัวของบุคคลทุกคน ความคิดเห็นที่ไม่ลึกซึ้ง และเป็นความคิดเห็นเฉพาะอย่างและอยู่เป็นเวลานาน ๆ เรียกว่า (Opinion) เป็นความคิดเห็นประเภทหนึ่งที่ไม่ตั้งอยู่บนรากฐานของพยานหลักฐานที่เพียงพอแก่การพิสูจน์ มีความรู้แห่งอารมณ์น้อยและเกิดขึ้นง่ายแต่ก็สลายตัวเร็ว

พงษ์ไพบุลย์ ศีลาเวทย์ (2528 : 39) ให้ความหมายไว้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านความรู้สึกต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด ด้วยการพูดหรือการเขียน โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม ซึ่งการแสดงความคิดเห็นนี้อาจได้รับหรือปฏิเสธจากบุคคลอื่น ๆ ก็ได้

สงวน สุทธิเลิศอรุณ และคนอื่น ๆ (2522 : 99) ได้ให้ความหมายไว้ว่า คือ การแสดงออกซึ่งวิจรรย์ญาณที่มีต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะความคิดเห็นมีความหมายแคบกว่าเจตคติ

โคลาสา (Kolasa. 1989 : 386) ให้ความหมายว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกของบุคคลในการวิจารณ์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือเป็นการประเมินผล (Evaluation) เกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่งการเหตุการณ์แวดล้อม

ดันแคน (Duncan. 1981 : 135) ให้ความหมายว่า ความคิดเห็นเป็นความเชื่อหรือการพิจารณาตัดสินใจ (Judgment) โดยบุคคลซึ่งอาจไม่เป็นที่ยอมรับในแต่ละช่วงเวลา ความคิดเห็นนี้ไม่สามารถทดสอบความรู้ความเชื่อมั่นของบุคคลได้ และต้องยอมรับว่าประชาชนทั่วไปนั้นอาจมีความคิดเห็นแตกต่างกัน

สรุปได้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง อาจเป็นบุคคลหรือสิ่งของ และเป็นตัวที่จะชี้แนวทางในการแสดงพฤติกรรม กล่าวคือ ถ้ามีความคิดเห็นไม่ดีก็จะมีแนวโน้มที่จะไม่เข้าหาโดยการถอยหนี หรือต่อต้านในการแสดงพฤติกรรมนั้น ๆ ถ้าตัวบุคคลมีเจตคติที่ดีต่อสิ่งใดแล้วย่อมมีโอกาสที่จะแสดงพฤติกรรมต่อสิ่งนั้นมากขึ้น

2.2 ความสำคัญของความคิดเห็น

เบส (Best. 1987 : 53) กล่าวว่า เป็นการสำรวจความคิดเห็น ศึกษาความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งแต่ละคนจะแสดงความเชื่อและความรู้สึกใด ๆ ออกมาโดยคำพูด การเขียน การสำรวจความคิดเห็นจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนนโยบายต่าง ๆ เพราะจะทำให้สำเร็จบรรลุตามเป้าหมายอย่างแท้จริงแล้ว ควรได้รับความร่วมมือจากประชาชน การเผยแพร่โครงการ และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการจะเกิดผลดีจะช่วยทำให้โครงการนั้นสอดคล้องเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง อันเป็นสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่ใช้ประเมินค่าโครงการและทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกในการเข้ามามีส่วนร่วม ทำให้ไม่เกิดการต่อต้านเนื่องจากสาธารณชนเกิดการสำนึกในการเป็นเจ้าของ

และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ความคิดเห็นของบุคคลสามารถวัดได้หลายวิธี วิธีที่ใช้กันโดยทั่วไป คือ การใช้แบบสอบถาม ถามและการสัมภาษณ์ เบท (Best) ได้เสนอแนะว่าวิธีที่ง่ายที่สุดในการที่จะอธิบายความคิดเห็น คือ การแสดงให้เห็นถึงร้อยละของคำตอบในแต่ละข้อความคิดเห็นที่จะออกมาในลักษณะและจะทำตามความคิดเห็นนั้นได้

วิเชียร เกตุสิงห์ (2541 : 94-97) กล่าวว่า การจะใช้แบบสอบถามวัดความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนด แบบสอบถามประเภทนี้ นิยมสร้างตามแนวคิดของลิเคิร์ต (Likert) ซึ่งแบ่งน้ำหนักของความคิดเห็นออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้คะแนนนั้นขึ้นอยู่กับใจความว่าจะเป็นในทางปฏิญาณ (Positive) หรือปฏิเสธ (Negative)

สุโท เจริญสุข (2520 : 58-59) กล่าวว่า มาตรวัดทัศนคติมีอยู่ด้วยกันหลายแบบ แต่ที่นิยมแพร่หลาย ได้แก่ มาตรวัดแบบลิเคิร์ต (Likert Scales) มาตรวัดแบบ เทอร์สตัน (Thurston Scales) แบบกัทสแมน (Guttman Scales) การใช้มาตรวัดของลิเคิร์ตสามารถใช้จำนวนข้อได้มากกว่าทำให้ครอบคลุมทุกประเด็นเนื้อหาที่น่าสนใจอย่างกว้างขวางทั้งเชิงบวกและเชิงลบ เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรวัดแบบอื่น

สรุปความสำคัญของความคิดเห็นว่า การศึกษาความคิดเห็นจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนนโยบายต่าง ๆ เพราะจะทำให้สำเร็จบรรลุตามเป้าหมายอย่างแท้จริงแล้วควรได้รับความร่วมมือจากประชาชน การเผยแพร่โครงการและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการจะเกิดผลดีจะช่วยให้โครงการนั้นสอดคล้องเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) ถือเป็นรูปแบบหนึ่งที่เป็นพื้นฐานการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีความสำคัญต่อการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนท้องถิ่นที่มีสภาพปัญหาสังคม วัฒนธรรม ความเป็นอยู่และทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างกัน ลำพังเพียงรัฐบาลในฐานะที่ต้องดูแลประชาชนโดยรวมของประเทศย่อมไม่สามารถตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาได้อย่างทั่วถึง และตรงตามความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ รวมถึงการเรียกร้องของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นที่ต้องการมีส่วนร่วมในการปกครองและพัฒนาท้องถิ่นของ

ตนเองมาอย่างยาวนาน ทำให้รัฐบาลในหลายประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลาง (Centralization) มาสู่การปกครองแบบการกระจายอำนาจ (Decentralization) มากขึ้น เพื่อให้สิทธิแก่ชุมชนในการตัดสินใจดำเนินภารกิจของท้องถิ่น และถือเป็นสถาบันฝึกหัดปฏิบัติการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้ทั่วถึง ดังนั้น แนวคิดการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นเพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลสามารถสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้ทั่วถึง

3.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การให้นิยามหรือความหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นจากการค้นคว้าเอกสาร ได้มีนักวิชาการหรือนักคิดได้บัญญัติว่า “การปกครองท้องถิ่น” ไว้ซึ่งมีทั้งคล้ายคลึงและแตกต่างกัน ดังนี้

มอนตาญ (Mongtagu. 1984 : 574) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งคนสามารถที่จะใช้ได้ โดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ได้กลายเป็นรัฐใหม่อิสระแต่อย่างใด

คลาร์ก (Clark. 1975 : 87-89) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง หน่วยการปกครองที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

วิท (Vit. 1967 : 14 - 15) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

ร็อบสัน (Robson, 1953 : 574) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐ ได้จัดตั้งขึ้นและให้อำนาจการปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรปกครองตนเอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

ฮอลโลเวย์ (Holloway, 1951 : 101-103) ได้ให้ความหมาย การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตที่แน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเองมีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

นอกจากนี้การให้คำจำกัดความเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีนักวิชาการในประเทศไทยได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ อาทิเช่น

โกวิท พวงงาม และอลงกรณ์ อรรถแสง (2547 : 7) มีความเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่นมีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างอิสระในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารการเงินและการคลังและกำหนดนโยบายของตนเองรวมทั้งหน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อประโยชน์ของรัฐและของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรดังกล่าวในกรณีประเทศไทยได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล พัทธา และกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมายโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย หรืออีกนัยหนึ่ง การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจของราชการส่วนกลางเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นอิสระต่างหากจากการปกครองของราชการส่วนกลางที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง

วุฒิสาร ดันไชย (2547 : 1) ให้ทัศนะว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญขององค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจ

อิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

อุทัย หิรัญโต (2543 : 2) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่างโดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของคน การบริหารท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดขึ้น

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2540 : 30) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองท้องถิ่นในระบอบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

จรูญ สุภาพ (2531 : 146 - 147) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินกิจการอันเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะมักมีวัตถุประสงค์ไปในทางที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนปกครองตนเอง สามารถมีองค์การในทางปกครองที่จะช่วยสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่น ตลอดจนการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนในเขตการปกครองนั้น ๆ ส่วนมากการปกครองท้องถิ่นมักจะเป็นนิติบุคคล อาจประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามาเพื่อปฏิบัติตามกำหนดระยะเวลาโดยมีงบประมาณของตนเอง

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2520 : 12) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจ หรือการกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เกิดจากการกระจายอำนาจในการปกครองรวมทั้งรับผิดชอบทั้งหมด หรือแค่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของงานที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองรูปแบบหนึ่งในระดับท้องถิ่นที่มีพื้นที่อาณาเขตของตนเอง มีประชากรและมีรายได้ตามที่หลักเกณฑ์กำหนด โดยมีอำนาจและมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง อาทิ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาในชุมชน หรือการมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง โดยผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น การมีสภาท้องถิ่น เป็นต้น

3.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

จากแนวคิดในการปกครองท้องถิ่น โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการปกครอง และสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 27 -28) และโกวิทย์ พวงงาม (2546 : 24 -25) ได้เสนอความคิดเห็นที่สอดคล้องกันเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

3.2.1 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในด้านการเงิน บุคลากร ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการให้บริการชุมชน และทำให้เกิดความประหยัด เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีเงินงบประมาณ สามารถหารายได้ให้กับท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้ อย่างรอบคอบ

3.2.2 การปกครองท้องถิ่นเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียวอาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริง และมักมีความล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนเป็นผู้บริหารย่อมจะสามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง

3.2.3 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทั้งในบทบาทของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ การปฏิบัติหน้าที่ในหลากหลายบทบาทที่มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติได้เป็นอย่างดี

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่จำลองจากรัฐบาลกลาง แบ่ง

การบริหารออกเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายการเมือง และฝ่ายการบริหาร กล่าว คือ ในฝ่ายการเมือง การปกครองเป็นการปูพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการเรียน การปกครองตนเอง ส่วนฝ่ายการบริหารนั้นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลและประชาชน ในท้องถิ่นสามารถแก้ปัญหาท้องถิ่นด้วยตนเองด้วยกลไกทางการบริหารต่าง ๆ ทั้งในด้าน การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการจัดการ โดยมีข้าราชการประจำ ปฏิบัติงานประจำฝ่ายการบริหาร

3.3 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ (อุทัย หิรัญโต, 2543 : 22)

3.3.1 สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใด กำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่น ไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นใน ประเทศนั้น จะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความ ที่กำหนดไว้ ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงว่าประเทศนั้น ๆ มีนโยบายที่กระจายอำนาจ อย่างแท้จริง

3.3.2 พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการ กำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยด้าน ภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติและความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้ กฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาของ องค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตร องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม องค์การอนามัยโลก และสำนักกิจการสังคม ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร

3.3.3 การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจ หน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

3.3.4 องค์กรณีบุคคล จัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบายออกกฎ ข้อบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น

3.3.5 การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนโดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

3.3.6 อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ

3.3.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตกฎหมายให้อำนาจการจัดเก็บเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญต่อไป

3.3.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐ และประชาชนโดยส่วนรวมโดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าไม่มีอิสระอย่างเต็มที่คงมีเฉพาะอิสระในการดำเนินงานเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตย รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแล

คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น ได้ศึกษาระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ดำเนินอยู่ในทุกรูปแบบหากแนวทางข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การคลัง และงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลหน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้ระบุถึงองค์ประกอบปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้ (ชวงส์ ฉายะบุตร, 2541 : 31)

1) เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง
2) มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ตามหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

3) มีอิสระในการปกครองตนเอง

4) มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม

5) มีงบประมาณรายได้ของตนเองอย่างเพียงพอ

6) มีบุคลากรที่ปฏิบัติงานของตนเอง

7) มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการบริการ

8) มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของ

กฎหมายแม่บท

9) มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ
 ประทาน คงฤทธิศึกษากร ได้เสนององค์ประกอบสำคัญของการปกครอง
 ท้องถิ่น ดังนี้ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2537 : 9)

1) ต้องจัดให้มีการเลือกตั้ง (Election) เพื่อให้คนในท้องถิ่นได้มีโอกาส
 เข้าไปเป็นตัวแทนของประชาชนในการปกครองตนเองด้วยการเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่าย
 บริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่น

2) ต้องมีองค์กรที่สำคัญ ซึ่งหมายถึงสภาท้องถิ่น (Local Council) เพื่อ
 เป็นสถาบันที่จะแสดงถึงเจตจำนงของคนในท้องถิ่น

3) ต้องมีเขตพื้นที่ (Territory) ในการบริหารและความรับผิดชอบตามที่
 หน้าที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและเขตพื้นที่นี้จะต้องสอดคล้องกับงบประมาณหรือรายได้เพื่อ
 การบริหารการปกครองตนเองอย่างเพียงพอ

4) ต้องให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการบริหารการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ
 มีสภาพเป็นนิติบุคคล (Juristic Person) เพื่อผลสมบูรณ์ตามกฎหมายในการปกครองตนเอง

5) ต้องให้หน่วยงานปกครองที่จัดตั้งขึ้นมีรายได้ (Revenue) และมีอำนาจ
 ในการจัดทำงบประมาณ (Budget) เพื่อการบริหารงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของตนได้

6) ต้องไม่ให้นโยบายการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ต้องอยู่ในสายการบังคับ
 บัญชาหรืออยู่ภายใต้อำนาจการปกครองบังคับบัญชาของนโยบายการปกครองทางราชการ
 หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้เพื่อความมีอิสระในการปกครองตนเอง แต่หน่วย
 การปกครองท้องถิ่นต้องอยู่ในความควบคุมหรือการกำกับดูแลของรัฐจะปลอดจากการควบคุม
 ของรัฐไม่ได้

7) ต้องมีอำนาจในการตรวจสอบบัญชีท้องถิ่นเพื่อให้มีอำนาจบังคับให้
 เป็นไปตามกฎหมาย (Law Enforcement) ของท้องถิ่นและเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตาม
 หน้าที่ความรับผิดชอบที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ แต่ข้อบัญญัติของท้องถิ่นจะขัดหรือ
 ละเมิดบทบัญญัติหรือกฎหมายของรัฐมิได้

8) ต้องให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นสถาบันทางการเมือง
 การปกครองระดับท้องถิ่นและจะต้องได้รับการสนับสนุนและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ
 ประชาชนในท้องถิ่น

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานจากทฤษฎีการกระจาย
 อำนาจ และอุดมการณ์ประชาธิปไตย โดยสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ

ทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง มีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเองและประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

3.4 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

โกวิทย์ พวงงาม และคณะ (2547 : 1) ได้กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพื้นฐานการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และถือเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ให้การศึกษาศึกษาและฝึกปฏิบัติเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยกับประชาชน โดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในภารกิจของท้องถิ่นและเกิดความสำนึกถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเองที่มีต่อชุมชน หน้าที่พลเมืองอันจะนำไปสู่การปกครองตนเองในที่สุด การปกครองท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองและมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยมีตัวแทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรที่เรียกว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะพัฒนาและทำภารกิจเพื่อตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงตามเป้าหมาย รวดเร็วและมีประสิทธิภาพที่สุด และนอกจากนั้นในความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลาง พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลกลางได้มอบหมายถ่ายโอนภารกิจหลายประการให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และสิ่งที่เห็นได้ชัดคือ การเปลี่ยนแปลงบทบาทอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเคยทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติกลับกลายเป็นผู้ทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และในอนาคตราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคคงต้องลดบทบาทในการกระทำภารกิจลงไป

ลิขิต ธีรเวคิน (2525 : 306 - 308) ได้กล่าวถึงความสำคัญและความจำเป็นของการปกครองท้องถิ่นว่า การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งทั้งในแง่ของการพัฒนาชุมชนและการปกครองระบอบประชาธิปไตย นอกนั้นแล้วการปกครองท้องถิ่นยังเป็นเรื่องจำเป็นเพราะสังคมกว้างใหญ่มีพื้นที่กว้างขวางย่อยยากที่รัฐบาลจะดูแลได้อย่างทั่วถึง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมียานาจเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถช่วยเหลือตนเอง กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เพราะว่ามีผู้ที่อาศัยในท้องถิ่นและผู้ว่าท้องถิ่นย่อมเข้าใจถึงปัญหา ความต้องการของท้องถิ่นดีกว่าคนต่างถิ่น ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญ คือ ทำให้ท้องถิ่นรู้จักแก้ปัญหาด้วยตนเองโดยรัฐบาลกลางเป็นเพียง

หน่วยเสริมงบประมาณบางส่วน และด้วยความรู้ทางเทคนิคโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาชนบท ซึ่งเป็นนโยบายที่สำคัญจำเป็นจะต้องควบคู่ไปกับการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความระมัดระวังเพราะสมาชิกในท้องถิ่นจะรู้สึกว่าการพัฒนาที่เกิดขึ้นเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นของตน และทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่นั้นก็เป็นของท้องถิ่นของตนจึงต้องใช้จ่ายอย่างระมัดระวังเพื่อให้เกิดผลคืออย่างเต็มที่ ขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดความรู้สึกว่าตนเป็นเจ้าของถิ่น มีสิทธิ มีเสียง และความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นของตนมากขึ้น สุดท้ายความสนใจในการพัฒนาท้องถิ่นก็จะตามมา

โดยสรุปแล้ว การปกครองท้องถิ่นคือการปกครองรูปแบบหนึ่งที่ได้รับอำนาจมาจากรัฐบาลกลาง โดยกระจายอำนาจให้กับประชาชนภายในท้องถิ่นนั้นให้บริหารและปกครองตนเอง แต่ระดับการกระจายอำนาจนั้นย่อมขึ้นอยู่กับแต่ละท้องถิ่นและแต่ละรูปแบบการปกครองของแต่ละประเทศและแต่ละท้องถิ่น ฯลฯ ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกับการกระจายอำนาจอย่างยิ่ง ซึ่งโดยสภาพแล้วก็อาจกล่าวได้ว่าทั้งสองสิ่งนี้ก็คือสิ่งเดียวกันนั่นเอง

4. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

4.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

สภาตำบลได้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/249 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้ามาร่วมกันบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านทุกอย่างเท่าที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นและราษฎรเป็นส่วนรวม อันจะเป็นทางนำราษฎรไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย จัดให้มีสภาตำบลและคณะกรรมการตำบลขึ้น ดังนี้ (กรมการปกครอง. 2539 : 10) วันที่ 1 มีนาคม 2509 กระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่งที่ 275/250 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) ขึ้น โดยรวมคณะกรรมการตำบลและสภาตำบลเข้าเป็นองค์กรเดียวกันกับแบบการปกครองสุขาภิบาล ทั้งนี้เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับสภาพการยิ่งขึ้น และให้สอดคล้องกับโครงการพัฒนาเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งคณะรัฐมนตรีลงมติรับหลักการ แต่เป็นที่สังเกตว่าคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าวนั้นเป็นเพียงระเบียบปฏิบัติในท้องที่บางแห่งมิใช่เป็นเพียงบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือ

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ได้ระบุไว้วันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 แก้ไขปรับปรุงระเบียบบริหารของตำบล และให้ปรับปรุงให้เป็นสภาตำบล ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ภายใน 3 ปี เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน อย่างไรก็ตามฐานะของสภาตำบลยังไม่ได้เป็นนิติบุคคลแต่ถือเป็นหน่วยงานหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือหน่วยงานย่อยขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย คำวนมากที่ มท. 0309/ว 99 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2510 การที่สภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหาร รัฐบาลได้มีการปรับฐานะของสภาตำบลเสียใหม่ให้เป็นนิติบุคคลเพื่อให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชน ให้มากยิ่งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารท้องถิ่น ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดเกณฑ์ที่กำหนดให้สภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล โดยสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยในวรรคสอง อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและในประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วยการเปลี่ยนแปลงเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลตามวรรคหนึ่ง ให้ทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย

หลังจากมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น ตั้งแต่ พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา องค์การบริหารส่วนตำบลต่าง ๆ มักประสบกับปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนข้อจำกัดในการบริหารงานอยู่หลายประการ (สถาบันดำรงราชานุภาพ. 2539 : 3 – 5) เช่น

4.1.1 ขาดงบประมาณในการบริหารงาน ทั้งนี้เนื่องมาจากหลักเกณฑ์การยกฐานะจากสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กำหนดค้ำรายได้ไว้เพียงอย่างเดียว กล่าวคือ พิจารณาจากตำบลที่มีรายได้ย่อยหลัง 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ก็สามารถจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ซึ่งทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ที่มีพื้นที่อยู่ในที่ชนบทห่างไกล มีรายได้น้อยไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ข้างต้น

4.1.2 ขาดความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งที่มาจากฝ่ายการเมือง คณะกรรมการบริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และใน

ส่วนของพนักงานส่วนตำบล ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนใหญ่ขาดประสบการณ์ขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง ขาดความเข้าใจในเรื่องของกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และหนังสือสั่งการ

4.1.3 ปัญหาความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบล นับตั้งแต่ได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ปรากฏว่าชาวความขัดแย้งในการบริหารงานในด้านต่าง ๆ ของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่เสมอ เช่น

1) ความขัดแย้งระหว่างประธานกรรมการบริหาร และประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น ประธานบริหารจะทำหน้าที่ประธานการประชุมในการประชุมสภา สภาบางคนปฏิบัติงานเหมือนประธานกรรมการบริหาร และการขัดแย้งทางด้านผลประโยชน์ เป็นต้น

2) ความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภา และกรรมการบริหาร เช่น สมาชิกสภาบางคนปฏิบัติตนเหมือนเป็นกรรมการบริหาร กล่าวหากรรมการบริหารว่าทุจริต ในขณะที่คณะกรรมการบริหารก็เห็นว่าสมาชิกสภาเข้ามาก้าวก่ายการบริหารของตนเอง

3) ความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภา กรรมการบริหาร และพนักงานส่วนตำบล เช่น สมาชิกสภาและกรรมการบริหารบางคนใช้อำนาจอิทธิในการบริหารงานและไม่พอใจพนักงานบริหารส่วนตำบลที่ไม่ยอมปฏิบัติงานตามความต้องการของตน หรือพนักงานส่วนตำบลบางคนมีอิทธิพลต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.1.4 ปัญหาการทุจริต ประพดติมิชอบ ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อการบริหารงานตามภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างยิ่ง จากการสำรวจข่าวสารการร้องเรียนจากสื่อมวลชน และการร้องเรียน ไปยังกรมการปกครอง พบว่า ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนยังขาดคุณธรรมและความซื่อสัตย์ ปฏิบัติงานไม่ถูกต้องตามระเบียบหรือมีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ จนมีการร้องเรียนจากกลุ่มองค์กรต่าง ๆ และประชาชนไปยังอำเภอ จังหวัดและส่วนกลาง

4.2 การกระจายอำนาจสู่องค์การบริหารส่วนตำบล

กรมการปกครอง ได้กำหนดให้หลักการการกระจายอำนาจสู่องค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ (กรมการปกครอง, 2539 : 15)

4.2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น

ซึ่งมีอำนาจในการทำนิติกรรมและสัญญาทางกฎหมายได้เอง โดยไม่ต้องผ่านทางราชการ เหมือนอดีต เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความคล่องตัวในการดำเนินงานบริหารตำบล ให้มีความเจริญก้าวหน้าและตรงต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในตำบลได้

4.2.2 คณะกรรมการ และผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชน หมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา 198 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก นอกจากนี้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลก็มีที่มา จากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกกันมาอีกด้วย

4.2.3 อำนาจทางการคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถทำการจัดเก็บ ภาษีได้ เหมือนกับหน่วยงานปกครองท้องถิ่นอื่น เช่น เทศบาล และสุขาภิบาล เป็นต้น อาทิ เช่น รายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์ อันเกิดจากการฆ่าสัตว์ และยังได้รับการจัดสรรภาษีโดยตรงจากหน่วยราชการที่เก็บภาษีในเขต ตำบลนั้นจากภาษีประเภทต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บได้จัดเก็บภาษีแล้วทำการจัดสรรภาษีเหล่านั้นให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีทางกฎหมาย ตามลำดับ และที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้นอกเหนือมากไปกว่าท้องถิ่นอื่นอีก เช่น จากอาคารร้างนางแอ่น ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล ประทานบัตรประมง ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ค่าธรรมเนียมจากการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดิน เป็นต้น

สรุปได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลสะท้อนถึงความพยายามของรัฐบาลที่จะ กระจายอำนาจสู่หน่วยบริหารระดับตำบล ซึ่งมีผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นจุดเริ่มต้น ของการกระจายอำนาจบริหารการปกครองสู่องค์กรพื้นฐานในระดับตำบลและประชาชนได้รับ ประโยชน์จากองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการพัฒนาตำบล ซึ่งตรงกับปัญหาและความต้องการ ของประชาชนโดยแท้จริง นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมแนวความคิดและกระแสประชาธิปไตย ในสังคมปัจจุบันที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารตำบลจะมีมากขึ้น โดยผ่าน ผู้แทนของตนเองในองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้เป็นที่เชื่อได้ว่าความเจริญและการพัฒนา ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในภาพรวมของประเทศต่อไป

4.3 โครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.3.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นหมู่บ้านละสองคน สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมี ประธานสภาหนึ่งคน และรองประธานสภาหนึ่งคน ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งตามมติของสภา

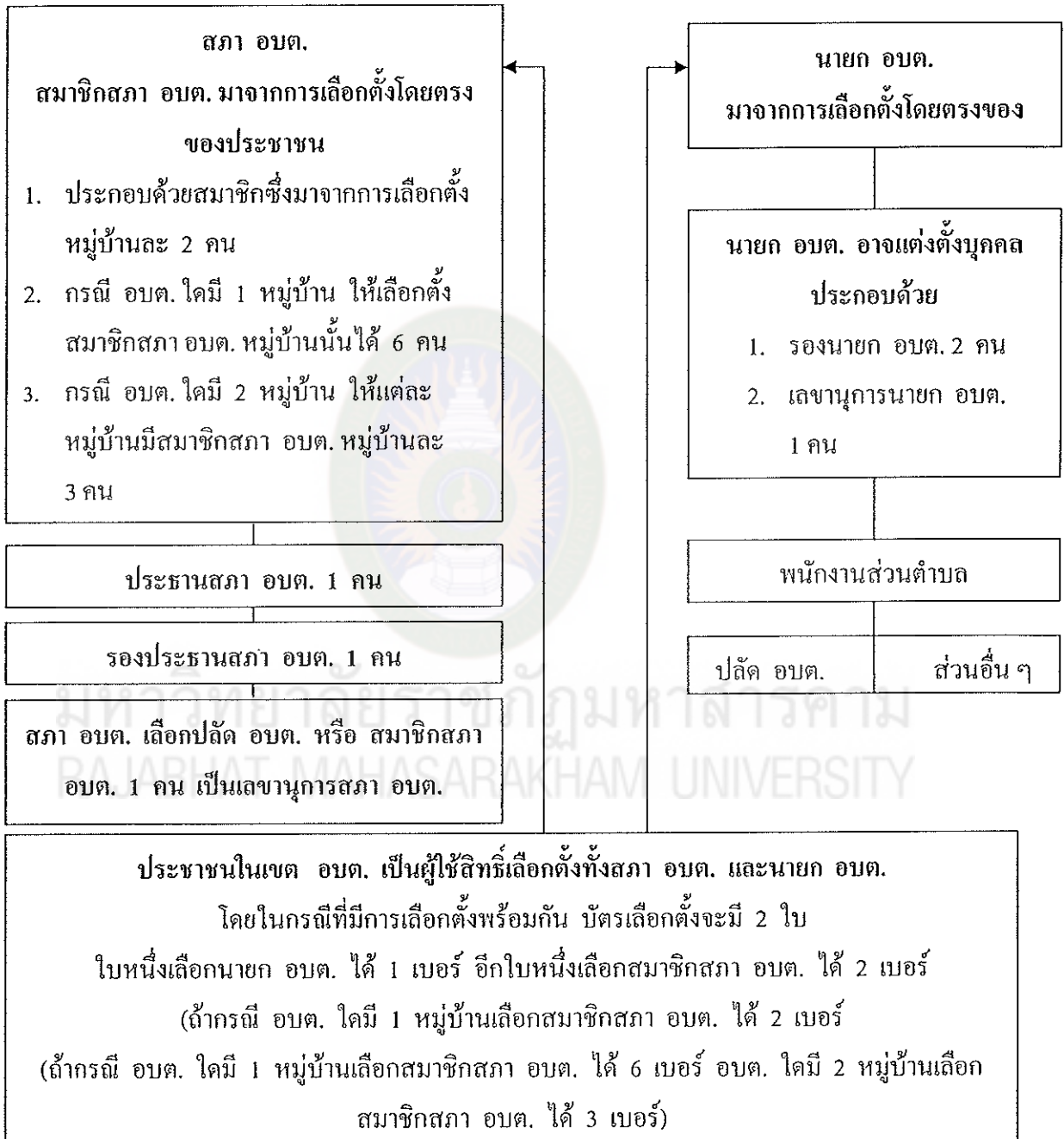
องค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ สภามอบองค์การบริหารส่วนตำบลยังต้องเลือกเลขานุการ สภามอบองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคน

4.3.2 คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายก 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งไม่ใช่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้ไม่เกิน 2 คน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งมีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ ในกรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปีก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระ และเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่เกิดขึ้นจากการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 5237 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ทำให้โครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการ บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเปลี่ยนแปลงไป ดังแผนภูมิที่ 1

แสดงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล
ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
(แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546)



**แผนภูมิที่ 1 : องค์การบริหารส่วนตำบลโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร
ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546**
ที่มา : (โกวิทย์ พวงงาม. 2550 : 157)

4.4 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ ดังนี้

4.4.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.4.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

4.4.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับทางราชการ

4.5 อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

4.5.1 กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

4.5.2 สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.5.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

4.5.4 วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

4.5.5 รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

4.5.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติและกฎหมายอื่น และให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.6 หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.6.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

4.6.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

4.6.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

4.6.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

4.6.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

4.6.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

4.6.7 คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4.6.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

4.6.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามจำเป็นและสมควร

4.7 หน้าที่ที่องค์กรบริหารส่วนตำบลอาจทำได้

4.7.1 ให้มีหน้าที่เพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

4.7.2 ให้มีและการบำรุงไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

4.7.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

4.7.4 ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

4.7.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

4.7.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

4.7.7 การคุ้มครองดูแล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

4.7.8 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์กรบริหารส่วนตำบล

4.7.9 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

4.7.10 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

4.8 พนักงานส่วนตำบลอาจจัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น

4.8.1 สำนักงานปลัดองค์กรบริหารส่วนตำบล

4.8.2 ส่วนต่าง ๆ ที่องค์กรบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

4.9 รายได้ขององค์กรบริหารส่วนตำบล มีรายได้ดังนี้

4.9.1 มีรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์

4.9.2 มีรายได้จากภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อนที่จัดเก็บไว้ในจังหวัด

4.9.3 มีรายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น ไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากร และค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภทดังต่อไปนี้

4.9.4 ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานที่ประกอบการตั้งอยู่ใน
องค์การบริหารส่วนตำบล

4.9.5 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราซึ่งร้านจำหน่าย
สุราตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

4.9.6 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน
ซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

4.9.7 มีรายได้จากเงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียม
ตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาต และอาชญาบัตรตามกฎหมาย
ว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวง และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิ
และนิติกรรม ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

4.9.8 มีรายได้จากค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวง
ปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

4.9.9 กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้แบ่ง
ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

4.9.10 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบล เพื่อเก็บ
ภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ดังต่อไปนี้

- 1) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์
ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บในอัตราร้อยละศูนย์
- 2) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่น ให้
องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวล
รัษฎากร

4.10 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

4.10.1 รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.10.2 รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.10.3 รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.10.4 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

4.10.5 เงินและทรัพย์สินที่มีผู้ทูลเกล้าฯ

4.10.6 รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

4.10.7 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

4.10.8 รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.10.9 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

5. องค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย

5.1 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย

5.1.1 ลักษณะที่ตั้งและอาณาเขต

อำเภอเมืองเป็นอำเภอหนึ่งของจังหวัดหนองคายใน 13 อำเภอ 4 กิ่งอำเภอ ตั้งอยู่ทางตอนกลางก่อนไปทางเหนือของแนวทอดยาวตามลำน้ำโขง ประมาณ 57 กิโลเมตร ระยะห่างจากกรุงเทพฯ ประมาณ 616 กิโลเมตร มีเนื้อที่ประมาณ 606,456 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 379,660 ไร่ มีแนวเขต ดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยมีแม่น้ำโขงเป็นเส้นกั้นพรมแดน

ทิศใต้ ติดต่อกับอำเภอสระใคร จังหวัดหนองคาย อำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี

ทิศตะวันออก ติดต่อกับอำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย

ทิศตะวันตก ติดต่อกับอำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย

5.1.2 ภูมิประเทศ

สภาพพื้นที่เป็นที่ลุ่มประมาณร้อยละ 85 พื้นที่โดยทั่วไปมีสภาพเป็นดินทรายสภาพป่ามีน้อยมาก ไม่มีภูเขา แหล่งน้ำที่สำคัญมี 2 สาย คือ แม่น้ำโขง และลำน้ำสวยเป็นเส้นแบ่งเขตอำเภอเมืองหนองคายกับจังหวัดอุดรธานี นอกจากนี้ยังมีลำห้วยอื่น ๆ ที่เป็นส่วนสำคัญในการทำเกษตร ได้แก่ ลำห้วยคุก ลำห้วยวังฮู ลำห้วยเหล่า บึงหนองคาย และหนองกอมเกาะ

5.1.3 ประชากรและอาชีพ

ประชากรทั้งอำเภอมีทั้งหมด 143,478 คน โดยแยกเป็น ชาย 71,654 คน หญิง 71,824 คน บ้าน 20,841 หลัง ราษฎรประกอบอาชีพเกษตรกรรม ประมาณร้อยละ 85

ได้แก่ ข้าว ยาสูบ ถั่วเขียว ถั่วดำ และมะเขือเทศ การปลูกลำไย มีการเลี้ยงโค กระบือ สุกร เป็ด ไก่ และปลากระชัง การอุตสาหกรรม จำนวน 251 แห่ง

5.1.4 การพาณิชย์

- 1) สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงขนาดใหญ่ 21 แห่ง
- 2) ธนาคาร 12 แห่ง
- 3) สหกรณ์ 17 แห่ง
- 4) โรงแรม 26 แห่ง
- 5) สถานบริการ 50 แห่ง

5.1.5 การปกครอง

พื้นที่การปกครอง แบ่งออกเป็น 16 ตำบล 147 หมู่บ้าน องค์การท้องถิ่น 16 แห่ง เป็นเขตเทศบาลเมือง 1 แห่ง เทศบาลตำบล 2 แห่ง (หนองสองห้องและเวียงคุก) องค์การบริหารส่วนตำบล 13 แห่ง

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ได้มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ดังนี้

6.1 งานวิจัยในประเทศ

บวร วิเศษสุนทร (2550 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยความคิดเห็นของประชาชนต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย พบว่า ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลใน อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย โดยรวมอยู่ในระดับมาก การเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกตามเพศโดยรวมไม่แตกต่างกัน จำแนกตามอายุ และการศึกษาโดยรวมมีความแตกต่างกัน จักรภัทร ชารีคำ (2550 : 87 – 93) ได้ทำการศึกษาวิจัยความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ พัทลุงภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัย พบว่า

- 1) ระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพัทลุงภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม โดยรวม

อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า หลักนิติธรรมและหลักการมีส่วนร่วม อยู่ในระดับมาก ส่วนหลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า อยู่ในระดับปานกลาง

2) การเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามเพศ และอายุ พบว่า ประชาชนที่มีเพศและอายุที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นไม่ต่างกัน เมื่อจำแนกตามระดับการศึกษา และอาชีพ โดยรวมพบความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05

สุรัชชัย นาทองไชย (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาสภาพการบริหารงานของคณะเทศมนตรี ตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษา เทศบาลตำบลธัญญา อำเภออมลาคะสิย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษา พบว่า กลุ่มตัวอย่างทั้งที่มาจากบุคลากรที่ปฏิบัติงานในเทศบาลตำบลธัญญาและประชาชนในเขตเทศบาล ต่างมีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันว่า คณะเทศมนตรีบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล และต่างพอใจเห็นด้วยที่คณะเทศมนตรีนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงาน

เฉลิมชัย สมท่า (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาสภาพการบริหารโดยใช้หลัก ธรรมาภิบาลผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลข เขต 1 ผลการศึกษา พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นว่าผู้บริหารสถานศึกษาใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษาอยู่ในระดับ “มาก” เรียงตามลำดับ คือ หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบต่อ หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า และหลักความโปร่งใส

พระมหาสนธยา ชานเสน (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาทัศนคติของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดมุกดาหารต่อการปฏิรูปการเมืองตามแนวธรรมาภิบาล ผลการวิจัย พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดมุกดาหารมีทัศนคติต่อการปฏิรูปการเมืองตามแนวธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลาง ทัศนคติในระดับสูง ได้แก่ ด้านหลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบต่อ และหลักการมีส่วนร่วม

นพพล สุรณรงค์รินทร์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัย พบว่าการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ในภาพรวมอยู่ในเชิงบวก เมื่อเปรียบเทียบตามธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน อบต. ไม่แตกต่างกัน แต่ประชาชนที่มีรายได้ต่างกันมีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้

ใน อบต. แตกต่างกัน และเมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยด้านขนาดของ อบต. และการมีส่วนร่วมในการดำเนินการของ อบต. พบว่า ประชาชนมีทัศนคติต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ใน อบต. แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจใน อบต. นั้น พบว่า ประชาชนมีทัศนคติไม่แตกต่างกันต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ใน อบต. ส่วนปัจจัยด้านขนาดของ อบต. ไม่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจใน อบต. แต่ปัจจัยด้านขนาดของ อบต. มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของ อบต.

สุวรรณ ทองคำ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่องสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี พบว่า

- 1) ผู้บริหาร โรงเรียนส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายหลัก
- 2) ผู้บริหาร โรงเรียนเกือบทุกคุณลักษณะ และสถานภาพส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก ยกเว้นผู้บริหาร โรงเรียนที่มีคุณวุฒิทางการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรีส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากที่สุด
- 3) ผู้บริหาร โรงเรียนที่มีวัยวุฒิไม่เกิน 50 ปี ส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากกว่าผู้บริหาร โรงเรียนที่มีวัยวุฒิมากกว่า 50 ปี ผู้บริหาร โรงเรียนที่มีคุณวุฒิทางการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรีส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากกว่าผู้บริหาร โรงเรียนที่มีคุณวุฒิทางการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าลงมา ผู้บริหาร โรงเรียนที่มีประสบการณ์การบริหารไม่เกิน 10 ปี ส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากที่สุด รองลงมาเป็นผู้บริหาร โรงเรียนที่มีประสบการณ์การบริหาร 11 – 12 ปี และมากกว่า 20 ปี ตามลำดับและผู้บริหารที่ดำรงตำแหน่งใน โรงเรียนขนาดกลางส่วนใหญ่บริหารงานตามหลัก ธรรมาภิบาลมากที่สุด รองลงมาเป็นผู้บริหาร โรงเรียนที่ดำรงตำแหน่งขนาดใหญ่และขนาดเล็กตามลำดับ

4) วัยวุฒิ คุณวุฒิทางการศึกษา ประสบการณ์การบริหาร และขนาดของ โรงเรียนที่ผู้บริหาร โรงเรียนดำรงตำแหน่งอยู่กับสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ในโรงเรียนมีความสัมพันธ์กันทุกด้าน

บุญบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ธี (2544 : 40) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ผลการวิจัย พบว่า การใช้คำว่า Good Governance มีความหมายหลากหลายตามกลุ่มผู้ใช้ซึ่งแบ่งออกได้ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มธรรมาภิบาลอำนาจนิยม กลุ่มธรรมาภิบาลเสรีนิยม และกลุ่มธรรมาภิบาลชุมชนนิยม แต่ทุกกลุ่มมีเป้าหมายตรงกันที่จะนำธรรมาภิบาล

ไปปรับใช้เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการปกครอง เกี่ยวกับลักษณะบางประการของวัฒนธรรมไทยที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในสังคมไทย แต่ก็อาจผ่อนคลายปัญหาดังกล่าวได้โดยมีการปรับให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมของไทย นอกเหนือจากการให้ความสำคัญกับขั้นตอนการวิเคราะห์ ความจำเป็นในการสร้างตัวชี้วัด ธรรมาภิบาลและวงจรการสร้างตัวชี้วัดแล้วควรที่จะนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่อพัฒนาฐานข้อมูลตัวชี้วัด การจัดทำข้อมูลของตัวชี้วัดธรรมาภิบาล โดยเฉพาะการทบทวนจัดหมวดหมู่ตัวชี้วัดและการคัดเลือกดัชนีกลางของตัวชี้วัดที่เหมาะสม

อรพินท์ สบโชคชัย และคนอื่น ๆ (2543 : 32 - 35) คณะผู้วิจัยได้ศึกษาแนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้สำหรับการบริหารงานท้องถิ่น เพื่อเสนอรูปแบบและแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในระดับตำบลและหมู่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบลชมพู อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ สรุปได้ว่า

1) การสร้างหลักนิติธรรม หลักการนี้เน้นกำหนดกฎเกณฑ์ กติการะเบียบ และข้อบังคับในระดับตำบลที่มีความชัดเจน ทันสมัย เป็นธรรม เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับของชุมชน หากองค์การบริหารส่วนตำบลยึดหลักนิติธรรมก็เป็นที่น่าคิดว่าตำบลนั้น ๆ เป็นตำบลที่คนในชุมชนสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสันติเพราะคนได้ตระหนัก เคารพและปฏิบัติตามถึงกฎกติกาที่สังคมในตำบลนั้น ๆ

2) การสร้างหลักการมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาส ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจการวางแผนและการรับฟังความคิดเห็น แนวทางการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ได้เสนอให้สร้างระบบการปกครองการประกาศที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพขึ้น โดยคิดว่าควรกระจายข่าวทางระบบเสียงตามสายของหมู่บ้าน เพื่อประโยชน์และคงต้องขอความร่วมมือจากผู้นำในชุมชน คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลยังเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมกำหนดแผนพัฒนาตำบลประจำปี

3) การสร้างหลักความโปร่งใส จะพัฒนาระบบการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่โปร่งใส คือ การบริหารจัดการเรื่องต่าง ๆ ในระดับตำบล จะต้องมีการดำเนินการและตัดสินใจที่โปร่งใสร่วมที่จะให้ประชาชนดูแล ตรวจสอบ และประชาชนจะสามารถเข้าถึงและได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ได้โดยสะดวก สมาชิกระดับตำบลมีความเข้าใจหลักการนี้ และได้ร่วมเสนอกลไกเพื่อพัฒนาความโปร่งใสระดับตำบล

4) การสร้างหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการบริหารงานและ

การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลจะสามารถนำไปสู่หลักความคุ้มค่าได้ หลักประสิทธิภาพเป็นหลักการที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะเน้นการทำงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเริ่มจากการลดขั้นตอนด้านการบริหารและเพิ่มความรวดเร็วในการบริการแก่ประชาชน ดูแลเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของตำบล โดยเฉพาะการกำหนดวงเงินงบประมาณของโครงการต่าง ๆ และปัญหาจากราคากลาง โดยองค์การบริหารส่วนตำบลจะทบทวนและหาแนวทางการวิเคราะห์และประเมินความคุ้มค่า หรือประสิทธิผลของการใช้จ่ายงบประมาณในโครงการต่าง ๆ เพื่อที่ว่าโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่ใช้ดำเนินการนำไปใช้ประโยชน์คุ้มค่ากับเงินงบประมาณที่องค์การบริหารส่วนตำบลใช้จ่ายไปหรือไม่ โดยในอนาคตองค์การบริหารส่วนตำบลจะจัดให้มีการประเมินผลโครงการและกิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล

6.2 งานวิจัยต่างประเทศ

พัตแนม (Putnam, 1993 : 156 – 162 ; อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2542 : 44 - 45) ทำการวิจัยการปกครองท้องถิ่นในอิตาลี พบว่า แม้ในประเทศเดียวกันมีกฎหมายและการกระจายอำนาจเหมือนกัน แต่การบริหารท้องถิ่นภาคใต้ของอิตาลีกลับมีปัญหาอิทธิพลและการทุจริตมาก ผิดกับการปกครองท้องถิ่นทางตอนเหนือที่ประสบความสำเร็จสูงกว่าและมีการทุจริตน้อยมาก โดยพัตแนมได้แสดงผลการวิจัยไว้ว่า ความสัมพันธ์แนวนราบที่เท่าเทียมกันระหว่างกลุ่มและบุคคลต่าง ๆ ตลอดจนความร่วมมือและความเข้มแข็งของกลุ่มประชาชนในภาคเหนือทำให้การบริหารท้องถิ่นภาคเหนือของอิตาลีทั้งในการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนธรรมาภิบาลดีกว่าในภาคใต้ซึ่งมีความสัมพันธ์แบบแนวคิงระหว่างเจ้าพ่อ หรือผู้มีอิทธิพลกับบริวารและคนในท้องถิ่น

บลูเมล (Blumel, 2000 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ความร่วมมือกันระหว่างนักสังคมสงเคราะห์และการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ (ประเทศเคนยา) งานวิจัยนี้ พบว่า หลักธรรมาภิบาลมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อความร่วมมือต่องานความช่วยเหลือระหว่างประเทศของนักสังคมสงเคราะห์ต่าง ๆ ส่วนปัจจัยอื่นที่ช่วยส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่างนักสังคมสงเคราะห์เหล่านี้ในประเทศเคนยา ก็คือ ความสามารถของนักสังคมสงเคราะห์ในการเข้าถึงวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และรวมไปถึงการปรับตัวเข้าหากันเพื่อที่จะสร้างความร่วมมือเป็นกลุ่มย่อย ๆ ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ในการสื่อสาร และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ทำหน้าที่สุดของนักสังคมสงเคราะห์จากความร่วมมือกันระหว่างประเทศที่มีจำนวนมากในประเทศเคนยา ยังก่อให้เกิดการสร้าง

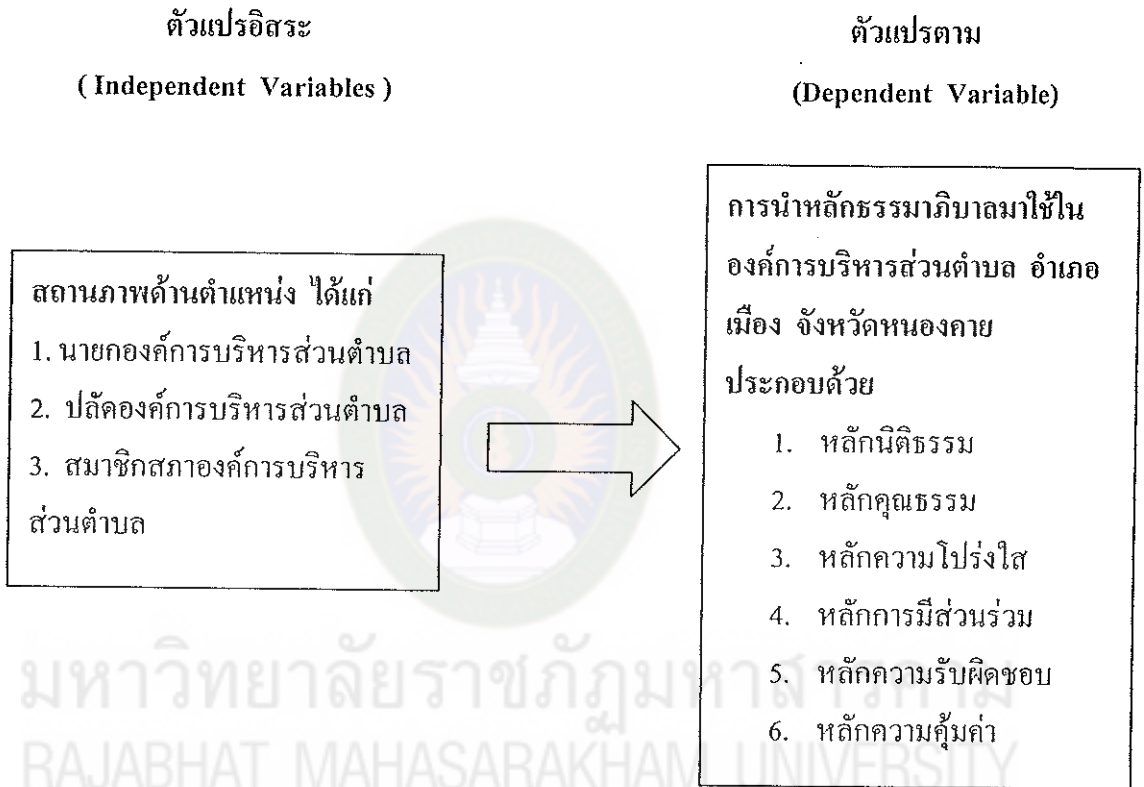
การช่วยเหลือ คือ ไม่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน และพอจะเป็นมาตรฐานในการตัดสินใจดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลได้ซึ่งจะรวมถึงการขาดเสถียรภาพทางการเมือง หลักกฎหมาย หลักการควบคุมการทุจริต และหลักความรับผิดชอบที่ยังไม่มีผลในทางปฏิบัติ และการศึกษาวิจัยยัง พบว่า ถึงแม้จะมีการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลในประเทศกำลังพัฒนา แต่ระดับความยากจนของประเทศเหล่านั้นก็ยังสูงอยู่ ตลอดจนการบริหารงานที่ไร้ประสิทธิภาพ ก็ยังเป็นประเด็นปัญหาหลักในการใช้หลักธรรมาภิบาลในองค์กร ซึ่งจะเชื่อมโยงไปหาประชาชนและการเลือกปฏิบัติเป็นสิ่งที่แก้ไขยากพอสมควร เพราะเป็นเรื่องบริบททางวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์และประเทศที่รับการช่วยเหลือ

คลาร์ค (Clarke, 2001 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การใช้หลักธรรมาภิบาลในการกระจายอำนาจการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในประเทศกานา พบว่า ในประเทศที่ด้อยพัฒนาการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยได้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น โดยประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นทำให้เกิดกลยุทธ์การพัฒนาที่เป็นจริงเป็นจัง มีการปรับตัวในการปฏิบัติต่าง ๆ ของท้องถิ่นโดยใช้หลักธรรมาภิบาลให้เหมาะสมกับท้องถิ่นจนถือเป็นกุญแจสำคัญในการใช้หลักธรรมาภิบาลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นแต่ยังคงมีปัญหาอยู่จากการที่ยังคงมีการถือพรรคถือพวก

จากการศึกษาสรุปได้ว่า การสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล หรือแม้แต่องค์การบริหารส่วนที่มีการใช้ธรรมาภิบาลในภาคปฏิบัติสามารถที่จะดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจะต้องมีกระบวนการพัฒนาธรรมาภิบาลโดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการสร้างความเข้าใจ การกำหนดแนวทางและรูปธรรม การทดลองปฏิบัติและการสิ้นสุดที่การทบทวน ประเด็นสำคัญอย่างยิ่งในการยึดเป็นแนวทางในการปฏิบัติของการใช้หลักธรรมาภิบาลมาบริหารงานในองค์กรก็คือ การที่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่หรือองค์กรได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการบริหารงาน

7. กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ดังนี้



แผนภูมิที่ 2 : กรอบแนวคิดในการวิจัย