

## บทที่ 2

### วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนนางหงส์ อำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ที่นำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
3. แนวคิดเกี่ยวกับประชาคม
4. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
5. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครอง
6. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
7. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล
8. องค์การบริหารส่วนตำบลคอนนางหงส์
9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
  - 9.1 งานวิจัยในประเทศ
  - 9.2 งานวิจัยต่างประเทศ

#### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น

##### 1. ความหมายของความคิดเห็น

ความคิดเห็น มีนักวิชาการได้ให้ความหมาย ดังนี้

บุญเรียง ขจรศิลป์ (2534 : 78) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทางวาจาของเจตคติ การที่บุคคลกล่าวว่าเขามีความเชื่อหรือความรู้สึกอย่างไร เป็นการแสดงความคิดเห็นของบุคคล

จำรอง เงินดี (2540 : 2) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็น ความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดในลักษณะไม่ลึกซึ้งเหมือนทัศนคติ ความคิดเห็นนั้นอาจกล่าว

ได้ว่าเป็นการแสดงออกของทัศนคติที่โต้แย้งและวัดได้จากคน แต่มีส่วนที่แตกต่างไปจากทัศนคติ

ปทานุกรมสังคมวิทยา (ราชบัณฑิตยสถาน. 2546 : 246) ได้บัญญัติคำว่าความคิดเห็น ซึ่งตรงกับคำว่า Opinion ในภาษาอังกฤษไว้ว่า หมายถึง ข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริงจากการใช้ปัญญาความคิดประกอบ ถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยัน ได้เสมอไปก็ตาม ทัศนะหรือประมาณการเกี่ยวกับเนื้อหาหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง คำแถลงที่ยอมรับนับถือกันว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในหัวข้อปัญหาที่มีผู้นำมาขอปรึกษา คำว่าความคิดเห็นมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า เจตคติ ซึ่งมีคำอธิบายไว้ว่า แนวโน้มที่บุคคลได้รับมาหรือเรียนรู้มา และกลายเป็นแบบอย่างในการแสดงปฏิกิริยาสับสนุน หรือเป็นปฏิบัติต่อบางสิ่งบางอย่างหรือต่อบุคคลบางคน

เวบสเตอร์ (Webster. 1968: 1254 ; อ้างถึงใน เพทาย ศิริมุสิกะ. 2549 : 8) ให้ได้ให้ความหมายว่า ความคิดเห็นคือ ความเชื่อที่ไม่ได้ตั้งอยู่บน ความแน่นอน หรือความรู้อันแท้จริง แต่จะตั้งอยู่ในจิตใจ ความเห็นและการลงความเห็นของแต่ละบุคคลที่น่าจะเป็นจริงหรือน่าจะตรงตามที่ได้คิดไว้

กู๊ด (Good. 1973: 339 ; อ้างถึงใน เพทาย ศิริมุสิกะ. 2549 : 8) ให้คำจำกัดความของความคิดเห็นว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อความคิดเห็นว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ ความคิดเห็นหรือลงความเห็นเกี่ยวกับสิ่งใด สิ่งหนึ่ง ซึ่งไม่อาจบอกได้ว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องหรือไม่

ไอแซค (Isaak .1981: 203 ; อ้างถึงใน เพทาย ศิริมุสิกะ. 2549 : 8) ให้ความหมายความคิดเห็นว่าเป็นการแสดงออกทางคำพูดหรือ คำตอบที่บุคคลได้แสดงออกต่อสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง โดยเฉพาะจากคำถามที่ได้รับทุกๆ ไป โดยปกติแล้วความคิดเห็นต่างจากเจตคติ คือความคิดเห็นจะเกี่ยวกับเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะขณะที่เจตคติจะเป็นเรื่องทุกๆ ไป มีความหมายที่กว้างกว่า

จากความหมายของความคิดเห็นดังกล่าวผู้ศึกษาสรุปได้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออก โดยการพูดการเขียนหรือความรู้สึกรับรู้ของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้บุคคลอื่นรับรู้ เพื่อเป็นประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน ซึ่งความคิดเห็นนั้นโต้แย้งและวัดได้จากคน

## 2. ประเภทของความคิดเห็น

ได้มีนักวิชาการได้แยกประเภทของความคิดเห็น ดังนี้

เรมเมอร์ (Remmer. 1954: 6-7) กล่าวว่าความคิดเห็นมี 2 ประการด้วยกัน คือ

1. ความคิดเห็นเชิงบวกสุด – เชิงลบสุด (Extreme opinion) เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ ทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรักจนหลงทิศทางลบสุด ได้แก่ ความรังเกียจ ความคิดเห็นนี้รุนแรงเปลี่ยนแปลงยาก

2. ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ (Cognitive contents) การมีความเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่น ความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี ชอบ ยอมรับ เห็นด้วย ความรู้ความเข้าใจในทางที่ไม่ดี ได้แก่ ไม่ชอบ ไม่ยอมรับ ไม่เห็นด้วย ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นการแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละคนต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งแม้เป็นเรื่องเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเสมอไป และอาจแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐาน ของแต่ละบุคคลที่ได้รับมาจนมีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็น

จากความเห็นของนักวิชาการผู้ศึกษาสรุปได้ว่า ประเภทของความคิดเห็นสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ ความคิดเห็นที่เกิดจากความรู้ความเข้าใจ

## 3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

### 3.1 ความหมายของความคิดเห็น

การแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ความคิดเห็นของแต่ละบุคคลต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แม้จะเป็นเรื่องเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องมีความคิดเห็นเหมือนกันขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ที่แต่ละบุคคลได้รับมาจนมีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็นของบุคคลซึ่งได้มีนักวิชาการได้เสนอปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็นไว้ ดังนี้

จำเรียง ภาวิจิตร (2536 : 248-249) ได้กล่าวถึงอิทธิของความคิดเห็นว่าขึ้นอยู่กับกลุ่มสังคมในหลายประการ กล่าวคือ

3.1.1 ภูมิหลังทางสังคม หมายถึงกลุ่มคนที่ภูมิหลังที่แตกต่างกัน โดยทั่วไปจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับชาวชนบท เป็นต้น

3.1.2 กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใคร หรือกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้แก่ผู้ใด หรือการกระทำที่คำนึงถึงอะไรบางอย่างร่วมกันหรืออ้างอิงกันได้ เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่มหรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วย

3.1.3 กลุ่มกระตุ้นหรือรื้อฟื้น หรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตุ้นหรือรื้อฟื้นเป็นพิเศษอันจะก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลต่อการจูงใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีความคิดเห็นที่คล้อยตามได้ไม่ว่าจะให้คล้อยตามในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตาม ในทางตรงกันข้ามกลุ่มเฉื่อยชาที่จะไม่มีอิทธิพลต่อสมาชิกมากนัก

### 3.2 ประเภทของความคิดเห็น

ออสแคมป์ (Oskamp.1977 : 119 – 133) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ดังนี้

3.2.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and physiological factors) เป็นปัจจัยตัวแรกที่ไม่ค่อยจะได้อุบัติถึงมากนัก โดยมีการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านพันธุกรรม จะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อการศึกษา เจตคติ หรือความคิดเห็นของบุคคลนั้นๆ ได้ ปัจจัยด้าน ร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลกระทบจากการใช้ยาเสพติด จะมีผลต่อความคิดเห็นและเจตคติของบุคคล เช่น คนที่มีความคิดอนุรักษนิยมมักจะเป็นคนที่มีอายุมาก เป็นต้น

3.2.2 ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct personal experience) คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่างๆจากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือพบเห็นต่อสิ่งต่างๆโดยตนเอง ทำให้เกิดเจตคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่แม่ได้ป้อนน้ำส้มคั้นให้ทาน เขาจะมีความรู้สึกชอบ เนื่องจากน้ำส้มหวาน เย็น หอม ชื่นใจ ทำให้เขามีความรู้สึกต่อน้ำส้มที่ได้ทานเป็นครั้งแรกเป็นประสบการณ์ โดยตรงที่เขาได้รับ

3.2.3 อิทธิพลจากครอบครัว (Parental influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการอบรมเลี้ยงดูของพ่อแม่และครอบครัว ทั้งนี้เมื่อตอนเป็นเด็กเล็กๆ จะได้รับการ อบรมสั่งสอน ทั้งในด้านความคิด การตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกาย การให้รางวัลและการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัว และจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับมา

3.2.4 เจตคติและความคิดเห็นของกลุ่ม (Group determinants of attitude) เป็นปัจจัย ที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือเจตคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความคิดเห็นและเจตคติต่างๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม

3.2.5 สื่อมวลชน (Mass media) เป็นสื่อต่างๆ ที่บุคคลได้รับสื่อเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ จะมีผลทำให้บุคคลมีความคิดเห็นมีความรู้สึกต่างๆ เป็นไปตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากสื่อ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล คือ ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยตรง เช่น เพศ อายุ รายได้ และปัจจัยสภาพแวดล้อม คือ ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยอ้อม เช่น สื่อมวลชน กลุ่มที่เกี่ยวข้อง และครอบครัว

#### 4. การวัดความคิดเห็น

การวัดความคิดเห็น ได้มีนักวิชาการหลายท่าน ได้กล่าวไว้ ดังนี้

##### 4.1. วิธีวัดความคิดเห็น

พรเพ็ญ เพชรสุขศิริ (2531 : 10) ได้สรุปเกี่ยวกับเรื่องความคิดเห็นไว้ว่า มีหลายวิธี แต่ที่ใช้กันแพร่หลายมีอยู่ 4 วิธี คือ

4.1.1 วิธีของเทอร์สตัน (Thurston's Method) เป็นการสร้างมาตรวัด ออกเป็นปริมาณแล้วเปรียบเทียบตำแหน่งของความคิดเห็นไปในทางเดียวกันและเสมือนว่าเป็น scale ที่มีช่วงห่างเท่ากัน (equal appearing interval)

4.1.2 วิธีกัตต์แมน (Guttman's Scale) เป็นวิธีวัดความคิดเห็นในแนวเดียวกันและสามารถจัดอันดับความคิดเห็นสูง – ต่ำ เปรียบเทียบกันและกัน ได้จากอันดับต่ำสุดถึงสูงสุดและแสดงถึงการสะสมของข้อความความคิดเห็น

4.1.3 วิธีจำแนก S – D Scale (Semantic Differential Scale) เป็นวิธีวัดความคิดเห็น โดยอาศัยคู่คำศัพท์ที่มีความหมายตรงกันข้าม เช่น ดี เลว ขยัน ขี้เกียจ เป็นต้น

4.1.4 วิธีวัดแบบลิเคิร์ต (Likert's Method) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติที่นิยมแพร่หลาย เพราะเป็นวิธีสร้างมาตรวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบสามารถแสดงทัศนคติในทางที่ชอบหรือไม่ชอบ โดยยึดอันดับความชอบหรือไม่ชอบ ซึ่งอาจมีคำตอบให้เลือก 5 หรือ 4 คำตอบและให้คะแนน 5 4 3 2 1 ตามลำดับ

## 4.2 ลักษณะความคิดเห็น

ชอว์ และ ไรท์ (Shaw & Wright, 1976 : 28-29) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นลักษณะของแต่ละบุคคล การวัดจึงวัดจากแรงจูงใจ การรับรู้ แต่มีข้อแตกต่างกันอยู่ที่ประสบการณ์และปัจจัยอื่น ๆ จึงมีวิธีการวัดความคิดเห็น ดังนี้

4.2.1 การฉายภาพ (Projective technique) เป็นการวัดโดยการสร้างจินตนาการ โดยใช้ภาพเป็นตัวกระตุ้นให้บุคคลแสดงความคิดเห็นออกมาและสามารถพิสูจน์ได้ว่า บุคคลมีความคิดเห็นหรือมีความรู้สึกอย่างไรต่อภาพที่เห็น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ของแต่ละบุคคลเป็นสำคัญ

4.2.2 การสัมภาษณ์ (Interview) เป็นการซักถามบุคคลให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมทั้งในอดีตปัจจุบันและอนาคต

4.2.3 การส่งแบบสอบถาม (Questionnaire) เป็นการวัดความคิดเห็นที่สิ้นเปลืองเวลาและงบประมาณน้อยที่สุด โดยการส่งแบบสอบถามไปยังกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการศึกษาแล้วให้ตอบกลับมา แต่มีข้อจำกัดว่าผู้ที่ถูกถามต้องอ่านออกเขียนได้

4.2.4 การให้เล่าความรู้สึก (Self-Report) เป็นการวัดโดยให้แต่ละบุคคลเล่าความรู้สึกที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งออกมา ซึ่งผู้เล่าจะบรรยายความรู้สึกนึกคิดตามประสบการณ์และความสามารถออกมา

เบสท์ (Best, 1977 : 171) กล่าวว่า การวัดความคิดเห็นโดยทั่วไป จะต้องมีการประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่จะถูกวัด สิ่งเร้าและมีการตอบสนอง ซึ่งจะออกมาในระดับสูง ต่ำ มาก น้อย วิธีการวัดความคิดเห็นนั้น โดยมากจะใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่ตอบแบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นนั้น ใช้การวัดของ ลิกิธ (Liker's Method) โดยเริ่มด้วยการรวบรวมหรือการเรียบเรียงข้อความที่เกี่ยวกับความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบ ตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนดให้ ซึ่งข้อความแต่ละข้อความจะมีความคิดเห็นเลือกตอบเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่าง เห็นด้วยไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับข้อความว่าไปในทางเดียวกัน (เชิงนิยมหรือไม่นิยม) ข้อความเชิงเป็นบวก (Positive) หรือข้อความเชิงลบ (Negative)

โคลาซา (Kolasa 1954 : 45 ; อ้างถึงใน กอบชัย ทวีสุขเสถียร, 2545 : 8) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกของแต่ละบุคคลในอันที่จะแสดงข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งหรือเป็นการประเมินผลสิ่งใดสิ่งหนึ่งจากสถานการณ์สิ่งแวดล้อมต่าง ๆ หรือเป็นการ

แสดงออกถึงการลงความเห็นของบุคคลหนึ่งในข้อเท็จจริงหรือเป็นการตอบสนองต่อสิ่งเร้าที่ถูกจำกัด แต่เน้นสิ่งเร้าที่ได้รับอิทธิพลจากการโน้มน้าวเพียง

จากความคิดเห็นของนักวิชาการ ผู้ศึกษาสรุปว่า การวัดความคิดเห็นจะต้องมีองค์ประกอบหลัก ๆ อยู่ 3 ประการ คือ บุคคลที่จะถูกวัด สิ่งเร้าและการตอบสนอง ส่วนเครื่องมือที่จะใช้วัดมีอยู่หลายอย่างขึ้นอยู่กับวิธีการวัด เช่น การใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์ การฉายภาพ เพื่อให้บุคคลแสดงออกถึงความคิดเห็นต่อสิ่งเร้าต่าง ๆ

## แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

### 1. ความหมายของการบริหาร

เนื่องจากศาสตร์ของการบริหารนั้นเป็นศาสตร์ในด้านสังคมศาสตร์ประยุกต์ จึงสามารถให้ความหมายไว้ได้หลายลักษณะหลายแง่หลายมุมมีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการบริหาร ดังนี้

สมพงษ์ เกษมสิน (2523 : 56) ได้ให้ความหมายว่า “ การบริหาร คือ การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administrative resources) มาประกอบกันตามกระบวนการบริหาร (Process of administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ ”

ธีระ รุญเจริญ (2532 : 18) กล่าวว่า การบริหารคือการทำงานให้สำเร็จโดยการเตรียมล่วงหน้าไว้ก่อน ไม่ว่าจะเป็แผนการดำเนินงานและทรัพยากรสนับสนุน ดังนั้นการบริหารจึงเป็นงานที่เกี่ยวกับคนและงาน โดยมีจุดมุ่งหมายคือความสำเร็จตามวัตถุประสงค์

บุญชนะ อิตถากร (2515 : 25) ได้ความเห็นว่ การบริหาร คือ การอำนวยการให้งานสำเร็จตามเป้าหมาย

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ (2540 : 2-3) กล่าวว่า “ การบริหาร หมายถึง การทำงานของคณะบุคคล (Group) ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ที่ร่วมกันปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ฉะนั้นคำว่าการบริหารงานนี้จึงใช้กันกับการแสดงให้เห็นในลักษณะการบริหารงานแต่ละประเภทได้เสมอแล้วแต่กรณีไป แต่ถ้าเป็นการทำงานโดยบุคคลเดี่ยว เราเรียกว่าการทำงานเฉย ๆ เท่านั้น ”

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2542 : 444) ให้ความหมายการบริหารว่า การบริหาร คือ กระบวนการนำทรัพยากรการบริหารมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามขั้นตอน การบริหาร คือ 1) การวางแผน (Planning) 2) การจัดองค์กร (Organizing) 3) การชี้นำ (Leading)

4)การควบคุม (Controlling) ซึ่งจากความหมายดังกล่าวมีสำคัญ คือ กระบวนการทรัพยากร การบริหาร และวัตถุประสงค์

บาร์นาด (Barnard, 1956 : 28) ให้ความหมายของการบริหารไว้สั้น ๆ ว่า การบริหาร หมายถึง การทำงานให้สำเร็จโดยบุคคลอื่น

กล่าวโดยสรุป จากความหมายของการบริหารที่ได้นำเสนอไว้ จะเห็นได้ว่าการบริหารมีลักษณะสำคัญ 6 ประการ คือ

- 1.1 การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
- 1.2 การบริหารอาศัยปัจจุบันบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด
- 1.3 การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
- 1.4 การบริหารมีลักษณะดำเนินการเป็นกระบวนการ
- 1.5 การบริหารมีลักษณะดำเนินงานร่วมกันของบุคคล ฉะนั้นจะต้องอาศัยความร่วมมือของกลุ่ม (Group Cooperation)
- 2.6 การบริหารเป็นลักษณะเป็นการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล (Rational)

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

เนื่องจากผู้บริหารเป็นบุคคลที่มีความสำคัญยิ่งของหน่วยงาน เพราะต้องบริหารองค์การให้เกิดผลตามเป้าหมายแต่จะบริหารอย่างไร เมื่อไร โดยใครนั้น เป็นยุทธศาสตร์ของแต่ละคนผู้วิจัยจึงได้นำแนวคิดทฤษฎีการบริหารที่สำคัญ ๆ ของนักทฤษฎีการบริหารเสนอไว้ดังนี้

### 2.1 ความหมายของการบริหาร

ระวีง เนตรโพธิ์แก้ว (2535 : 42) ได้กล่าวถึง การบริหารโดยเน้นที่หน้าที่มีลักษณะเป็นวงจรที่สำคัญ ดังนี้

- 2.1.1 การวางแผน หมายถึง การกำหนดแนวทางในการทำงาน
- 2.1.2 การจัดองค์การ หมายถึง การจัดหน่วยงานหรือส่วนงานรวมทั้งการบรรจุคนเข้าทำงาน
- 2.1.3 การตั้งกร หมายถึง การกำหนดวิธีการทำงานรวมถึงการใช้อำนาจที่จะสั่งให้พนักงานปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ
- 2.1.4 การควบคุม หมายถึง กลยุทธ์ในการที่จะอำนวยความสะดวกให้มีการปฏิบัติงานตามขั้นตอนที่กำหนดไว้



จะเห็นได้ว่า แนวคิดของนักคิดทางการบริหารมีลักษณะคล้ายกันเป็นส่วนใหญ่ คือ มีวัตถุประสงค์เพื่อความสำเร็จของงาน แต่วิธีการอาจแตกต่างกันบ้าง ทฤษฎีที่ผู้วิจัยได้นำมากล่าวไว้เช่น ทฤษฎีของเทเลอร์ ที่เน้นที่กระบวนการที่เป็นวิทยาศาสตร์ เวเบอร์ เสนอแนวทางที่เป็นระบบราชการ และท่านอื่น ๆ ได้เสนอแนวทางที่ให้คำนึงถึงผู้ปฏิบัติงานไว้ด้วย รวมทั้งแนวคิดด้านการบริหารของนักวิชาการของไทยด้วย

เทเลอร์ (Taylor.1911 : 107-109) ท่านผู้เป็นบิดาของการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ เขาเน้นการบริหารที่เป็นกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ ทำงานเพื่อผลงานไม่ใช่วิธีการแบบเดิม ๆ ที่ทำมา และหน้าที่ของผู้บริหารนั้นจะต้องแสวงหาวิธีการบริหารที่ดีที่สุดเพียงวิธีเดียว (The One Best Way) สิ่งที่เทเลอร์ให้ความสนใจมากที่สุด คือ การศึกษาเรื่อง “ เวลาและการเคลื่อนไหว ” (Time and Motion) หมายความว่า การทำงานแต่ละชิ้นต้องควบคุมเวลาและวางท่าทางการทำงานให้คล่องตัว อย่างไรก็ตามเทเลอร์เองไม่สนใจความรู้สึกของคนทำงานไม่มีการเสริมกำลังใจ ไม่มีการจูงใจ แต่ควบคุมเป้าหมายและเวลาเสมือนคนเป็นเครื่องจักร

## 2.2 หน้าที่ของการบริหาร

ฟาโยล์ (Fayol. 1949 : 39.40) ท่านผู้นี้เป็นนักอุตสาหกรรมที่มีชื่อเสียงวิญญามาก ได้ศึกษาหน้าที่ของการบริหารหรือขององค์การบริหาร และได้เสนอไว้ว่าหน้าที่ในการบริหารนั้นเป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อเนื่องกัน ดังนี้

- 2.1.1 การแบ่งงานกันทำตามความสามารถ
- 2.1.2 อำนาจหน้าที่ชัดเจนกัน
- 2.1.3 มีวินัย
- 2.1.4 มีเอกภาพในการบังคับบัญชา
- 2.1.5 ยึดหลักประโยชน์ส่วนรวม
- 2.1.6 ค่าตอบแทนต้องเป็นธรรม
- 2.1.7 หลักการรวมอำนาจ
- 2.1.8 หลักสายการบังคับบัญชา
- 2.1.9 ยึด ระเบียบ กฎ คำสั่ง
- 2.1.10 ความเสมอภาค
- 2.1.11 เสถียรภาพในการทำงาน
- 2.1.12 ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

### 2.1.13 ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

### 2.1.14 การกำหนดทิศทางหรือเป้าหมายเดียวกัน

จากนั้น ฟาโย ยังเน้นเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of command) เป็นหลักการสำคัญอีกด้วย

กูลิค และเออร์วิค (Gulick and Urwick, 1963 : 170-171) ทั้งสองท่านเป็นเจ้าของสำนักบริหารที่เน้นเรื่องระบบและรูปแบบโดยเสนอทฤษฎีการบริหารที่โด่งดังมากคือ “POSCORB” เป็นทฤษฎีที่ใช้กันมากเพราะเป็นกระบวนการทำงานที่มีขั้นตอน 7 ขั้นตอน ดังนี้

P = Planning หมายถึง การวางแผนการทำงาน

O = Organizing หมายถึง การจัดองค์การหรือการจัดโครงการขององค์การ

S = Staffing หมายถึง การจัดคนเข้าทำงาน โดยจัดคนที่มีความสามารถ

เหมาะสมกับงาน

D = Directing หมายถึง การอำนวยความสะดวกให้งานลุล่วงตามแผนงานที่กำหนดไว้

Co = Co - ordinating หมายถึง การประสานงานเพื่อให้การดำเนินงานราบรื่นสามารถแก้ไขได้อย่างรวดเร็ว

R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานให้ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้เกี่ยวข้องหรือผู้สนใจได้รับทราบ

B = Budgeting หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาวิธีการในการบริหารงบประมาณและการเงิน

## 2.3 ขั้นตอนการบริหาร

แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber, 1968 : 140) ได้กำหนดแนวทางในการบริหารไว้อย่างชัดเจน 7 ประการ โดยเน้นที่การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและสายการบังคับบัญชาและสาระของการบริหารงาน ดังนี้

2.3.1 มีการกำหนดหน้าที่แน่นอนของแต่ละคน

2.3.2 มีการบังคับบัญชาเป็นขั้นตอนลดหลั่นกันลงไป

2.3.3 มีกฎเกณฑ์วางไว้เป็นแบบแผนปฏิบัติและยึดเป็นธรรมเนียม

2.3.4 การปฏิบัติงานยึดหลักความถูกต้องและยุติธรรม โดยไม่ยึดตัวบุคคล

2.3.5 ใช้ระบบคุณธรรมในการเลือกคนเข้าสู่องค์การ

2.3.6 ยึดหลักประสิทธิภาพของงานและส่งเสริมคนทำงานดี

### 2.3.7 องค์การราชการต้องต่อเนื่องและหยุดยั้งไม่ได้

จากแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า หลักที่สำคัญประการแรกของผู้บริหาร คือ การวางแผน นั่นคือ การกำหนดเป้าหมายว่าต้องการอะไรเกิดขึ้นที่ไหน เมื่อไร โดยใครและด้วยวิธีการอย่างไร หลังจากนั้นหน้าที่สำคัญถัดมาคือ การจัดองค์การซึ่งเป็นเรื่องของการแบ่งงานการจัดสายบังคับบัญชา และการคัดเลือกสรรหาบุคลากร ให้มาปฏิบัติหน้าที่ตามแผนงานหน้าที่หลักสำคัญต่อมา คือ การอำนวยความสะดวก การประสานงาน การทำงาน การรายงานและการจัดงบประมาณ

## แนวคิดเกี่ยวกับประชาคม

### 1. ความหมายของประชาคม

คำว่า “ประชาคม” หรือ “ประชาสังคม” แปลจากภาษาอังกฤษว่า “Civil Society” คำว่า “Civil” หรือ “Civic” แปลว่า “พลเมือง” หรือบางครั้งแปลว่า “เมือง” ซึ่งทำให้หลายคนเข้าใจว่าเป็นกลุ่มที่อยู่เฉพาะในเมือง แต่ในที่นี้ civic หมายถึง “พลเมือง” นั่นคือ สังคมที่มีพลเมืองเป็นใหญ่ คำว่าเป็นใหญ่ในที่นี้หมายถึง เป็นอิสระ โดยมีความรับผิดชอบ มีความตระหนักถึงบทบาท มีข้อตกลงที่จะต้องร่วมกับรัฐในการที่จะดูแลทุกข์สุขของตนเอง สิ่งเหล่านี้เป็นแนวคิดของประชาชนในประเทศพลเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ต่อชุมชน ต่อรัฐ (อนุชาติ พวงสำลี และคณะ. 2545 : 20)

ประเวศ วะสี (2539 : 1) ให้ความหมายของประชาคม ว่าเป็นการที่ประชาชนกลุ่มหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีอุดมคติร่วมกัน หรือมีความเชื่อร่วมกันในบางเรื่อง มีการติดต่อสื่อสาร หรือรวมกลุ่ม มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีความรัก มีมิตรภาพ มีการเรียนรู้ในการกระทำหรือปฏิบัติบางสิ่งบางอย่าง และรวมถึงการมีการจัดการร่วมกัน สิ่งที่เกิดในชุมชนเหล่านี้ก่อให้เกิด 1) ความสุข เป็นความสุขของคนร่วมกัน จึงจะเกิดมีการแบ่งปันสิ่งต่าง ๆ ด้วยกัน 2) มีประสิทธิภาพที่จะทำให้งานประสบความสำเร็จ ซึ่งเรื่องนี้หากมีมากในกลุ่ม จะทำอะไรก็สำเร็จได้ง่าย 3) มีการจัดการ เมื่อมีองค์การเกิดขึ้น ย่อมมีความรับผิดชอบ จึงต้องมีการจัดการคือเป็นการจัดให้มีการเรียนรู้ร่วมกัน และจะก่อให้เกิดพลังที่มีคนบอกว่า “การจัดการทำให้สิ่งที่เป็นไปได้ เป็นไปได้” (Management Makes the Impossible Possible) และทำให้ชุมชนมีความยั่งยืน โดยหัวใจของการพัฒนาที่ยั่งยืนอยู่ที่การจัดการชุมชน ประกอบด้วย 1) การรวมตัวของชุมชน 2) การเรียนรู้ต้องเป็น Active Learning ไม่เป็น Teaching และ 3) ความรู้ คือ ต้องมีการเรียนรู้ และทำให้ความรู้นั้นมีประโยชน์ พยายาม ทำเพื่อส่วนรวม ลดความเห็นแก่ตัว

ซึ่งเป็นธรรมชาติสูง มนุษย์เราควรมี การบูรณาการความรู้ เพื่อก่อให้เกิดความรู้ที่หลากหลาย ยิ่งใหญ่ ไม่เป็นความรู้แต่เพียงด้านใดด้านหนึ่ง ถ้าบูรณาการเข้าด้วยกันจะเกิดเป็นความรู้ที่ยิ่งใหญ่ ซึ่งได้แก่ความรู้ทางศาสนา ความรู้ทาง วิทยาศาสตร์ความรู้เรื่องชุมชน ความรู้การจัดการ เป็นต้น

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2539 : 4) ได้ให้ความหมายของ Civil Society ว่าเป็นการรวมส่วนของสังคมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน เข้ามาเป็นหุ้นส่วน (Partnership) กัน ไม่ใช่ผู้นำ (Leadership) เป็นเรื่องของความร่วมมือ (Participation) ไม่ใช่เรื่องตัวแทน (Representation)

ธีรยุทธ บุญมี (2536 : 1) ได้ให้ความหมายว่า ลักษณะของสังคมที่เข้มแข็งนั้นมีลักษณะการกระจาย (Diffuse) พลังทางสังคมมาจากทุก ๆ ส่วน ทุกวิชาชีพ ทุกระดับภายใต้ทุกภูมิภาคของประเทศ มีกลุ่มองค์กรหลากหลายที่ทำตัวให้เข้มแข็ง ไม่จำเป็นต้องมีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือเป้าหมายทางการเมืองเหมือนกัน

จะเห็นได้ว่า การสร้างประชาสังคมต้องอาศัยจินตนาการ อาศัยการสร้างวัฒนธรรม อาศัยหลักเกณฑ์ หลักการร่วมมือในการแก้ไขความขัดแย้ง ต้องมีความเชื่อใจกัน โดยเฉพาะความเชื่อใจซึ่งกันและกัน คือ เชื่อใน “คนอื่นคนไกล” เชื่อว่าทำแบบนี้กับเขา เขาก็จะทำแบบนี้กลับคืนกับเรา จนกระทั่งสามารถทำอะไรร่วมกับใครก็ได้ การที่รัฐทำอะไรทุกอย่างแทนชุมชน ทำให้ชุมชนไม่เข้มแข็ง เพราะคอยให้รัฐจัดการให้ การที่จะทำให้ประชาสังคมเติบโตเข้มแข็งขึ้นมาได้ รัฐจะต้องหยุดการดำเนินการ ให้คงเป็นเพียงพี่เลี้ยงหรือแนะนำเท่านั้น

## 2. องค์ประกอบของประชาคม

พีรพล ไตรทศาวีทย์ (2547 : 25-30) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของประชาคมในระดับต่าง ๆ ไว้ดังนี้

### 2.1 องค์ประกอบประชาคมหมู่บ้าน

2.1.1 ตัวแทนฝ่ายบริหาร ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกอบต. ในหมู่บ้าน กรรมการหมู่บ้าน 3 คน

2.1.2 ตัวแทนฝ่ายกลุ่มประชาชน ผู้แทนกลุ่มอาชีพทุกกลุ่ม ผู้แทนกลุ่มเกษตรกร/เกษตรกร กรก้าวน้ำ ปราชญ์หมู่บ้าน ผู้แทนกลุ่มแม่บ้าน พระที่ชาวบ้านศรัทธา ครูโรงเรียนในหมู่บ้าน 1 คน อสม. อาสาพัฒนาชุมชน อาสาสมัครประชาสงเคราะห์ สมาชิกอปพร. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ที่มีอยู่อาศัยในหมู่บ้าน) ผู้แทนธุรกิจเอกชนที่อยู่ในหมู่บ้าน องค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ กรณีองค์ประกอบของประชาคมหมู่บ้านมีน้อยให้

เลือกตัวแทนจากกลุ่มบ้านในหมู่บ้านแทน เช่น คัดเลือกตัวแทนคุ้มในหมู่บ้าน ฯลฯ จำนวนสมาชิกประชาคมควรมีประมาณร้อยละ 5-10 ของจำนวนประชากรในหมู่บ้าน

## 2.2 องค์ประกอบประชาคมตำบล

2.2.1 ประธาน อบต.

2.2.2 ตัวแทนของประชาคมหมู่บ้าน ๆ ละ ร้อยละ 10 แต่ไม่น้อยกว่า 7 คน

ได้แก่

2.2.3 ผู้ใหญ่บ้าน (จำนวน 1 คน)

2.2.4 สมาชิก อบต. (ประชาคมหมู่บ้านละ 2 คน)

2.2.5 ผู้แทนฝ่ายประชาชนที่ประชาคมหมู่บ้านคัดเลือก (อย่างน้อย

ประชาคมหมู่บ้านละ 4 คน) ประธานและเลขานุการ มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกประชาคม

## 2.3 องค์ประกอบของประชาคมอำเภอ

2.3.1 ประธาน อบต.

2.3.2 กำนัน

2.3.3 ผู้ที่ประชาคมตำบลคัดเลือก

2.2.4 ผู้แทนสมาชิก อบต. ตำบลละ 2 คน

2.2.5 ผู้แทนกลุ่มประชาชน ตำบลละ 6 คน

2.2.6 ตัวแทนของเทศบาลทุกเทศบาลในเขตพื้นที่อำเภอ ผู้ทรงคุณวุฒิ

ในเขตชุมชนเมือง 3 คน จำนวนสมาชิก อาจปรับให้ลดลงได้กรณีอำเภอที่มีขนาดใหญ่ ต้องตรวจสอบ ให้นั่นใจได้ว่า ได้กลุ่มหลักและได้ผู้แทนกลุ่มตัวจริง (ซึ่งเป็นการทดสอบว่าข้าราชการที่เป็นผู้ประสาน รวมตลอดถึงผู้บังคับบัญชาระดับอำเภอรู้จักคน ในพื้นที่เพียงใด)

## 3. หน้าที่ประชาคมหมู่บ้าน/ ตำบล

3.1 การให้ข้อมูลในการกำหนดจุดมุ่งหมายของแผนพัฒนา อบต.

3.2 การให้ประชาคมร่วมคิดวิเคราะห์และร่วมจัดทำโครงการ/กิจกรรม

3.3 ผลการประชุมหารือของประชาคมในเรื่องปัญหาการดำเนินงานตาม

โครงการ/กิจกรรมและแนวทางแก้ไขกับผู้รับผิดชอบแผนงานหรืออำเภอ

3.4 การให้ประชาคมร่วมติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานตาม โครงการ/

กิจกรรมหากมีสิ่งต้องแก้ไขให้ดำเนินการทันที

## 4. บทบาทประชาคมหมู่บ้าน/ ตำบล ทำหน้าที่ตรวจสอบปัญหาที่เกิดขึ้นในตำบล

หมู่บ้าน

- 4.1 นำปัญหาในหมู่บ้าน ตำบล ไปหารือในที่ประชุม และรายงานให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตรวจสอบเพื่อให้แก้ไขได้ทันที่
- 4.2 เป็นองค์กรตรวจสอบการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ และรายงานอำเภอ ทราบ
- 4.3 เป็นเวทีให้ความเห็น และหาแนวทางแก้ไข กับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง กับปัญหาสำคัญ ๆ เช่น นาุ้ง ยาเสพติด การตลาดของผลผลิตการเกษตร การท่องเที่ยว เป็นต้น
- 4.4 ให้ประชาคมมีการประชุมอย่างสม่ำเสมอ ในระดับต้นประมาณ 1-2 เดือนต่อ ครั้ง
- 4.5 คัดเลือกผู้แทนประชาคมไปร่วมเป็นประชาคมในระดับเหนือขึ้นไป

### แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 นั้น ได้ให้นิยาม “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) ไว้ดังนี้ ธรรมาภิบาล คือ การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้ดีถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

อรพินท์ สพโชคชัย (2541: 55) ใช้คำว่า “กลไกประชารัฐ” หมายถึง การกระทำ กระบวนการหรืออำนาจในการบริหารการปกครอง ซึ่งเมื่อใช้กับรัฐแล้วก็น่าจะมีความหมายใกล้เคียงเกี่ยวข้องกับคำว่าภาครัฐ (State) อาจหมายถึงทั้งรัฐบาล (Government) และระบบราชการ (Civil service)

อานันท์ ปันยารชุน (2541: 5) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั้งในภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกัน ได้กระทำลงในหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การ

ผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้ โดยสาระ ธรรมนูญ หรือ Good Governance คือ องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้จะได้ผล หมายถึงการมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลจะสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชน

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2542 : 98) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า การที่กลไกของรัฐทั้งการเมืองและการบริหาร มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบเป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นอันดับ

บวรศักดิ์ อุวรรณโน (2542 : 10) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นระบบโครงสร้างกระบวนการและความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี

ปรีชา ช่างขวัญยืน (2542 : 103) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นรัฐที่มุ่งความดีงาม ความมีศีลธรรมเป็นจุดหมายสูงสุด ความมั่นคงของรัฐมีไว้เพื่อกระจายทรัพย์ไปสู่คนทุกคนทุกหมู่เหล่า ไม่ให้เด็ดคร้อนด้วยเรื่องการอุปโลก บริโภค ในนโยบายด้านเศรษฐกิจนั้น ต้องได้ทรัพย์มาด้วยความชอบธรรม และมีส่วนเกื้อกูลประชาชนการใช้ทรัพย์ ก็ต้องใช้โดยธรรม มุ่งสิ่งที่เป็นธรรมเป็นความดี สนับสนุนให้คนประพฤติดี คนควรบูชาความดีไม่ใช่ทรัพย์ ด้วยเหตุนี้ ธรรมาภิบาลจึงมุ่งเน้นสร้างคนให้มีคุณงามความดีมากกว่าจะเน้นระบอบการปกครอง

ปรีชา เวสารัชช (2542 : 45) กล่าวถึงในความหมายของการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งหมายถึงกลไกการทำงานของหน่วยงานใด ๆ ไม่ว่าจะรัฐบาล ระบบราชการ หรืออะไรก็ตามที่มีรูปแบบวิธีการบริหารจัดการที่ดี โดยพิจารณาถึง สามเรื่องหลัก ๆ ได้แก่ หลักการที่ดี วิธีการที่ดี และผลลัพธ์ที่ดีมีคุณภาพด้วย คือ จะต้องมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล เป็นธรรม โปร่งใส และมีความรับผิดชอบ

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (2546 : 60-64) ได้สรุปสาระสำคัญอันเป็นหลักพื้นฐานของธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ด้วยหลัก 6 ประการ ดังนี้

### 1. หลักนิติธรรม

ความหมายของนิติธรรม ได้แก่ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้ในองค์กรเป็น

ข้อตกลงร่วมกันและการบังคับใช้ กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับดังกล่าวต้องเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับจากสมาชิกทุกฝ่ายในองค์กร กฎ และข้อบังคับเหล่านั้นต้องนำมาซึ่งความเสมอภาคของสมาชิกในองค์กร รวมทั้งสร้างภาพเอื้อต่อการควบคุมและพัฒนาสังคมนั้นด้วย

แนวทางในการประยุกต์ใช้หลักนิติธรรมในองค์กร

1.1 ให้ความรู้แก่สมาชิกในองค์กร เรื่องกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ สิทธิ เสรีภาพ บทบาทและความรับผิดชอบต่อสังคมในองค์กร รวมทั้งขอบเขตในการมีส่วนร่วมในการบริหารแบบประชาธิปไตย

1.2 พัฒนาบุคลากรให้มีจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรมและศีลธรรม เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ประชาชนและพัฒนาการผลิตบุคลากรให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น ตัวชี้วัด กฎ ข้อบังคับ ระเบียบต่าง ๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดี และลงโทษคนไม่ดี และมีการปรับปรุงกฎ ข้อบังคับและระเบียบให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงก็จะเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญประการหนึ่ง

1.3 องค์กรและบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใสตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน ส่วนด้านการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความเป็นธรรม มีความประพฤติสุจริตปราศจากคอร์รัปชัน นอกจากนี้ขนาดองค์กร อัตรากำลังคน และงบประมาณจะลดลง

1.4 สภาพสังคมในองค์กร มีข้อร้องเรียน คดีความและการฟ้องร้องรวมทั้งสถิติการทำผิดกฎต่าง ๆ ลดลง คนในองค์กร ตระหนักในสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพของตนเองรู้ และเข้าใจกฎระเบียบข้อบังคับ และมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตย ในการแสดงความคิดเห็นในกรณีต่าง ๆ

## 2. หลักคุณธรรม

ความหมายของคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนการทำงานให้มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ เป็นพลเมืองดี คือ ปฏิบัติตามมรรยาธรรม ได้แก่

สัจจะ คือ การรักษาความสัตย์

ทมะ คือ การรู้จักข่มใจตนเอง

ขันติ คือ การอดทน อดกลั้นและการอดออม

จาคะ คือ การรู้จักละวางความชั่ว ความทุจริต



## 2.1 แนวทางการดำเนินการตามหลักคุณธรรม

2.1.1 สถาบันการศึกษาส่งเสริมการเรียนรู้และปลูกฝังเรื่องคุณธรรม จริยธรรม เริ่มจากเยาวชนในและนอกระบบการศึกษาของชาติอย่างจริงจัง

2.1.2 รมรงค์ใช้หลักคุณธรรม อย่างกว้างขวางจริงจัง โดยเริ่มจาก ผู้บังคับบัญชา

2.1.3 รมรงค์ให้สังคมร่วมสนับสนุนผู้ปฏิบัติที่มีคุณธรรมที่ถูกรังแก โดยผู้มีอำนาจเหนือกว่ารวมถึงการยอมรับ เชิดชูให้เกียรติ และการให้ Incentives ในรูปแบบต่าง ๆ

2.1.4 องค์กรระดับต่าง ๆ มีการจัดกิจกรรม ประชาสัมพันธ์ สร้างจิตสำนึก ด้วยสื่อประเภทต่าง ๆ

2.1.5 ทุกหน่วยงานภาครัฐ ควรมีหลักจริยธรรมของตนเองหรือจริยธรรมแต่ ละสาขาวิชาชีพอย่างเปิดเผย

## 2.2 ตัวชี้วัดหลักคุณธรรม

2.1 การร้องเรียน หรือร้องทุกข์ในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอก องค์กรลดลง

2.2 คุณภาพชีวิตของคนในองค์กร มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรใน องค์กรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

2.3 องค์กรมีเสถียรภาพอยู่กันอย่างสงบสุข ด้วยความมีระเบียบวินัย

## 3. หลักความโปร่งใส

ความหมายของ ความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ของคนในองค์กร โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เช่น บุคลากรในองค์กรรู้ขั้นตอน วิธีการทำงานที่จะติดต่องานและสามารถตรวจสอบการ ทำงานได้ภายในองค์กรจะต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจในการบริหารงาน บริหารเงิน บริหารคนและมีการสื่อสารที่ดีภายในองค์กร เช่น มีการกระจายข่าวรายวันหรือรายสัปดาห์ ให้สมาชิกในองค์กรได้ทราบความเคลื่อนไหวขององค์กร

### 3.1 แนวทางในการสร้างความโปร่งใสในองค์กร

3.1.1 สํารวจความเห็นชอบของบุคลากรในหน่วยงานในเรื่องความโปร่งใส ที่ต้องการจากบุคลากร

3.1.2 บุคลากรตระหนักในความสำคัญและปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้  
ใน

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ  
ปกครอง พ.ศ. 2539

3.1.3 ปรับปรุงระบบเอกสาร ระบบสารสนเทศให้เป็นระเบียบสะดวกต่อ  
การใช้งานและการสืบค้นตรวจสอบของประชาชน

3.1.4 จัดทำเอกสาร คู่มือเกี่ยวกับให้บริการของส่วนราชการที่เข้าใจง่าย  
สะดวกต่อการติดต่อกับหน่วยงานของหน่วยงานประชาชน

3.1.5 มีระบบประชาสัมพันธ์ภายในและภายนอกองค์การ

3.1.6 สร้างทัศนคติที่ดีในการให้บริการข้อมูลข่าวสารและตอบข้อสงสัยของ  
ประชาชน

### 3.2 ตัวชี้วัดความโปร่งใส

3.2.1 สำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการ

3.2.2 จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน การถูกสอบสวนลดลง

3.2.3 เกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ

3.2.4 องค์กรมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อ

สาธารณะ

### 4. หลักความรับผิดชอบ

ความหมายของความรับผิดชอบ หมายถึง ความมุ่งมั่นและตั้งใจปฏิบัติงาน  
อย่างเต็มความสามารถให้บรรลุผลสำเร็จสอดคล้องตามกฎหมาย ระเบียบขององค์กร  
ปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกต่อหน้าที่ สังคม ประชาชนและประเทศชาติ โดยคำนึงถึงประโยชน์  
ของผู้รับบริการและส่วนรวมเป็นสำคัญ รวมทั้งยอมรับผลที่เกิดจากการปฏิบัติงานดังกล่าวทั้งที่  
เป็นผลดีและผลเสียหาย ตลอดจนพร้อมแสดงข้อเท็จจริงในการประกอบภารกิจต่อสาธารณชน  
สามารถชี้แจงเหตุผลได้และพร้อมรับการตรวจสอบจากสาธารณะ

#### 4.1 แนวทางการดำเนินการตามหลักความรับผิดชอบ

4.1.1 ผู้บังคับบัญชาเป็นแบบอย่างที่ดีรวมทั้งการสร้างแบบอย่างที่ดีด้วยการ  
ยกย่องและส่งเสริมความประพฤติของบุคคลที่เป็นแบบอย่างที่ดี

4.1.2 สร้างความรับผิดชอบของตนเอง โดยใช้การมีส่วนร่วมมีระบบ  
ตรวจสอบและการประเมินผลที่น่าเชื่อถือได้

4.1.3 ส่งเสริมผู้มีความสามารถ โดยการให้รางวัลและลงโทษที่เหมาะสม  
รวมทั้งในการจูงใจด้วยค่าตอบแทนและอื่น ๆ

#### 4.2 ตัวชี้วัดเรื่องความรับผิดชอบ

4.2.1 ได้รับการยอมรับและความพึงพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง

4.2.2 ผลการปฏิบัติงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

4.2.3 คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วนรวมทั้งจำนวน ความผิดพลาดที่เกิดจากการปฏิบัติงานและจำนวนการเรียกร้องหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

#### 5. หลักความมีส่วนร่วม

ความหมายของความมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือบุคคลในองค์กรทุกระดับ เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากการบริหารงานหรือการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กร ได้ร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ รวมทั้งร่วมสนับสนุน ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามสิ่งที่ตนเองได้ร่วมตัดสินใจ

##### 5.1 แนวทางการสร้างความมีส่วนร่วม

5.1.1 องค์กรต้องกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจน พร้อมทั้งออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับให้บุคลากรในองค์กรถือปฏิบัติ รวมทั้งพัฒนากลไก ระบบการทำงานและการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ เพื่อเอื้อต่อการสนับสนุนให้บุคลากรในองค์กรและประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง

5.1.2 กระจายอำนาจ การบริหารจัดการสู่บุคลากรตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เพื่อให้บุคลากรสามารถบริหารภารกิจตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างตรงตามความต้องการ

5.1.3 รณรงค์และประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างจิตสำนึกให้บุคลากรและประชาชนเห็นคุณค่าและความสำคัญของการมีส่วนร่วม

5.1.4 จัดทำข้อมูลชี้แนะแนวทางการมีส่วนร่วมในงาน/โครงการต่าง ๆ รวมทั้ง ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ผู้เกี่ยวข้องและประชาชน ซึ่งจะทำให้การมีส่วนร่วมนั้นมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

5.1.5 แสดงผลลัพธ์จากการเข้ามามีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมให้ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนได้ทราบพร้อมทั้งมีรางวัลตอบแทนแก่เจ้าของความคิดเห็นที่นำไปสู่การปฏิบัติ นั้น ๆ

5.1.6 สร้างหลักประกันในความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานขององค์กร

## 5.2 ตัวชี้วัดหลักความมีส่วนร่วม

5.2.1 ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ

5.2.2 ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ

5.2.3 จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือเสนอข้อคิดเห็นจากบุคลากร/ผู้เกี่ยวข้อง/ประชาชน ในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการมีส่วนร่วม

## 6. หลักความคุ้มค่า

ความหมายของหลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้มีความยั่งยืน

### 6.1 แนวทางการดำเนินการตามหลักความคุ้มค่า

6.1.1 ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรต้องให้ความสำคัญ

6.1.2 ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้สั้นหรือเบ็ดเสร็จในขั้นตอนเดียว เพื่อให้สะดวกและรวดเร็ว

6.1.3 ปฏิบัติงานอย่างประหยัดทรัพยากร ประหยัดเวลาภายในระยะเวลาที่เหมาะสม

6.1.4 กำหนดมาตรฐานการทำงานในหน้าที่และเป้าหมายให้ชัดเจน

6.1.5 สร้างระบบความคุ้มค่า และรายงานผลการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับ เพื่อการตรวจสอบ

6.1.6 นำเครื่องมือที่ทันสมัยมาใช้ในการทำงาน

6.1.7 เปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการเสนอแนะวิธีการต่าง ๆ ที่นำไปสู่ความคุ้มค่า

6.1.8 รับฟังความคิดเห็นจากบุคคลภายนอก เพื่อนำมาปรับปรุงการทำงานในองค์กร

6.1.9 ให้ความสำคัญกับระบบติดตามประเมินผลและควรประกาศให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนทราบเป็นระยะ ๆ

6.1.10 ใช้ระบบการประเมินการปฏิบัติงาน (RBM) และใช้การจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือในการพิจารณางบประมาณในโครงการ

6.1.11 จัดสรรงบประมาณตามผลสัมฤทธิ์ของงาน

6.1.12 ปรับปรุงระเบียบปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักความคุ้มค่า

6.1.13 ให้รางวัลหน่วยงาน/กลุ่ม/บุคลากรที่ดำเนินการในวิธีดังกล่าวได้อย่างถูกต้องคุ้มค่าที่สุด

## 6.2 ตัวชี้วัดในหลักความคุ้มค่า

6.2.1 ความพึงพอใจของผู้รับบริการ

6.2.2 ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

1) ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ

2) ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ

จากคำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า พอสรุปได้ว่า ธรรมนูญเทศบาล หมายถึง ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542) มีหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ประกอบด้วย หลักพื้นฐาน 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

## แนวคิดการปกครองท้องถิ่น

### 1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ได้มีนักวิชาการผู้ทรงวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518 :13) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานทางการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจในการปกครองและร่วมรับผิดชอบทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตอนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

วิญญู อังคนารักษ์ (2519 : 4) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้กับท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อตอบสนองความต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้ดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตรงกับความประสงค์ของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่นและย่อมมี

ความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงาน  
พอสมควร

ประธาน คณะทศศึกษากร (2526 : 5) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองส่วน  
ท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นสืบเนื่องมาจาก การกระจายอำนาจทางการปกครองของ  
รัฐและโดยนัยนี้ เกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรนี้ถูกจัดตั้ง  
และควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้  
เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

ร็อบสัน (Robson, 1953 : 101 ; อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2526 : 10) ได้  
ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจ  
อิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มากจนมี  
ผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มี  
อำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองมีสิทธิตามกฎหมาย และองค์กรที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ใน  
การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

ฮอลโลเวย์ (Holloway, 1964 : 8 ; อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2526 : 10)  
กล่าวว่า “ การปกครองตนเองของท้องถิ่น ” หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากร  
ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจในการปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง  
และมีสภาของท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

วิท (Wit, 1955 : 10 ; อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2526 : 11) ได้ให้ความ  
หมายว่า “ การปกครองท้องถิ่น ” หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางมีอำนาจ หรือกระจาย  
อำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจใน  
การปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น

จากคำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นข้างต้น พอสรุปได้  
ว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการ  
ปกครองตนเอง โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา และ  
ให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ อำนาจในการ  
กำหนดนโยบายตัดสินใจ และการดำเนินกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายใน  
ท้องถิ่นของตนเท่านั้นและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

## 2. แนวคิดของการปกครองท้องถิ่น

ประธาน คณะกรรมาธิการ (2526 : 25-26) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

- 2.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นได้รับการจัดตั้งโดยกฎหมายและมีสภาพเป็นนิติบุคคล
- 2.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ เพราะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง
- 2.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน
- 2.4 หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้โดยการอนุญาต จากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า
- 2.5 หน่วยการปกครองท้องถิ่นควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายของตน
- 2.6 หน่วยการปกครองท้องถิ่นควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับ ให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย หรือตามความต้องการของท้องถิ่น แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ
- 2.7 หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ในการกำกับดูแลและรับผิดชอบของรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม

## 3. การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย

พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล (2532 : 41- 43) ได้ชี้ให้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย ดังนี้

- 3.1 องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติมีกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง
- 3.2 การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อนเพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้าง จะนำไปสู่ความเข้าใจในการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

3.3 การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่ว่าการเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิดและเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติหากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอ ก็จะมีผลทำให้เกิดความตึงเครียดและมีชีวิตชีวาต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลาการเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ดังนั้นเพื่อพิจารณาถึงการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จะเห็นได้ว่าเป็นไปตามแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมาแล้วเช่นกัน

## แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

### 1. แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจไว้ดังนี้ ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 4-5) เสนอว่าการกระจายอำนาจปกครองนั้น นอกจากจะเป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาลกลาง โดยมอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นไปจัดทำแล้ว ยังเป็นการลดอำนาจของรัฐบาลกลาง ในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ที่ได้มอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำด้วย ทั้งนี้เพราะเมื่อรัฐบาลกลางได้มอบหน้าที่ให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำแล้ว เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น ได้ผลดีรัฐบาลกลางจะต้องมอบอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่นั้นๆ ให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นด้วย โดยหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้นมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1.1 มีองค์การเป็นนิติบุคคลเป็นเอกเทศ การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมียุติการเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณของตัวเอง มีทรัพย์สิน หนี้สินของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง เป็นต้น

1.2 องค์การนั้นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ความมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะถ้าองค์การนั้น ไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่



ตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆทั่วประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่างๆได้ แต่ก็มีข้อสงสัยว่า อำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องมีพอสมควรไม่มากจนเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย(Unity and sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

1.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นอาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองตนเองของท้องถิ่นมากกว่านั้น เช่น สนใจที่จะเข้าฟังการประชุมสภาเทศบาล สนใจที่จะเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรี หรือประชาชนบางคนอาจจะสนใจมากถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

### 1.3 ที่มาการกระจายอำนาจ

ลิจิต ซีเรวคิน (2535 : 9) ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่าการกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

1.3.1 การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงคือรากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

1.3.2 การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะมีลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้น

1.3.2 การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะมีลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้น ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความเป็นอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

### 1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

โกวิทช์ พวงงาม (2546 : 28-29) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ ว่ามี 2 รูปแบบ คือ

1.1.1 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริหารสาธารณะภายในเขตท้องที่ แต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเองพอสมควร

1.1.2 การกระจายอำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง ไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการ ซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสารวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจเป็นหลักขอบการจ้ดระเบียบการปกครองประเทศ โดยมีหลักสำคัญ คือ การโอนอำนาจการปกครองส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นให้มีอำนาจดำเนินการเองโดยอิสระ โดยมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในทุกเรื่องเพื่อความผาสุกของท้องถิ่น โดยต้องมีตัวแทนของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในท้องถิ่นชุมชนเป็นผู้ดำเนินการ

## 2. หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจซึ่งกรมการปกครองได้ชี้ให้เห็น ดังกล่าวนี้ว่า กรมการปกครอง (2539 : 25) ได้ชี้ให้เห็นว่าหลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

2.1 มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลาง การมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

ในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะมิได้ลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้แต่ก็มีข้อสังเกตว่ามีอำนาจอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควร ไม่มากเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยของประเทศหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการปกครองท้องถิ่นมิใช่สถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

2.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะทำให้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือถึงกับเข้ารับสมัครเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อมีโอกาสเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

2.4 มั่งบประมาณของตนเอง องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงานงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยการทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจการจัดเก็บหรือบริหารรายได้ด้วยตนเองนั้น เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้การบริหารและการบริหารประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

### องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จุดมุ่งหมายของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546) ซึ่งได้บัญญัติให้ยกฐานะเป็นสภาตำบลที่มีรายได้ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท โดยไม่รวมเงินอุดหนุน เป็นองค์การบริหาร

ส่วนตำบล โดยทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่นจุดมุ่งหมายสำคัญของการจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล ก็เพื่อให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับรองการกระจายอำนาจ ไปสู่ประชาชนให้มากยิ่งขึ้น และพัฒนาไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบเทศบาล การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลที่จะยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษา องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีรายได้ต่ำ จึงมีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลมีเงื่อนไข ดังนี้

ข้อ 1 องค์การบริหารส่วนตำบล อาจรวมกับหน่วยการบริหารส่วนตำบล ที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน ได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชน ในเขตตำบลนั้น

ข้อ 2 องค์การบริหารส่วนตำบล อาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน ได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

ข้อ 3 องค์การบริหารส่วนตำบลใด มีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึง 2,000 คน เป็นเหตุให้ไม่สามารถบริหารงานพื้นที่นั้น ให้มีประสิทธิภาพได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้าองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน หรือให้รวมพื้นที่เข้ากับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

องค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งโครงสร้างองค์การออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (สภาอบต.) เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งประชาชนโดยตรง ในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ของหมู่บ้านละ 2 คน ในกรณีเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 3 คน เขตเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล คือ เขตหมู่บ้าน สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบ แผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับ

งบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และควบคุมการปฏิบัติงาน ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ ของทางราชการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (นายก อบต.) เป็นองค์กรฝ่ายบริหาร เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำหน้าที่บริหาร กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับ และแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งมีหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจแต่งตั้งผู้ที่มีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อช่วยปฏิบัติหน้าที่ตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มอบหมายได้ไม่เกิน 2 คน การเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

#### 1. องค์ประกอบของ อบต.

องค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย มีดังนี้

##### 1.1 สภา อบต.

เป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของ อบต. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบัญญัติ พิจารณา ความเห็นชอบกิจการสำคัญของ อบต. โดยใช้มติของที่ประชุมสภา อบต. เป็นหัวหน้า

##### 1.1.1 อำนาจหน้าที่ของสภา อบต. มีดังนี้

1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนา อบต. เพื่อเป็นแนวทางในการบริหาร กิจการของ อบต.

2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่าย ประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ของ อบต.

3) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายก อบต. ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนา อบต. ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

##### 1.1.2 สภา อบต.ประกอบด้วย

1) สมาชิกสภา อบต. (จำนวนตามโครงสร้าง อบต.) มีหน้าที่ดังนี้

1.1) เข้าร่วมประชุมสภา อบต. อภิปรายแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภาอบต. และลงมติในประเด็นต่างๆ

1.2) ปฏิบัติตามหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของสภา อบต.

1.3) เสนอร่างข้อบัญญัติ อบต.

1.4) ตั้งกระทู้ถามนายก อบต. หรือรองนายก อบต. อันเกี่ยวกับ ใน  
หน้าที่

1.5) เสนอบัญญัติขอเปิดอภิปรายทั่วไป นายก อบต. โดยไม่มีการ  
ลงมติด้วยจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภา อบต. ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

1.6) ขอเปิดประชุมวิสามัญด้วยจำนวน ไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน  
สมาชิกสภา อบต. ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

1.7) หน้าที่อื่น ๆ ตามกฎหมายกำหนด หรือในฐานะผู้แทน  
ประชาชนในหมู่บ้าน และของ อบต. นั้น

2) ประธานสภา อบต. 1 คน : เลือกจากสมาชิกสภา อบต. ให้นายอำเภอ  
แต่งตั้งตามมติของสภา อบต. ดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภา อบต. หรือมีการยุบสภา อบต.  
ประธานสภา อบต. มีหน้าที่ดำเนินการประชุมและดำเนินกิจการอื่นให้  
เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

2.1) ดำเนินกิจการของสภา อบต. ตามที่กฎหมายกำหนด

2.2) เป็นประธานของที่ประชุมสภา อบต. เว้นแต่ในขณะที่จะเข้า  
กล่าวอภิปรายสนับสนุนหรือคัดค้านญัตติในที่ประชุมสภา อบต.

2.3) บังคับบัญชาการงานในสภา อบต.

2.4) รักษาความสงบเรียบร้อยในสภา อบต.

2.5) เป็นผู้แทนสภา อบต. ในกิจการภายนอก

2.6) อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือตามที่  
กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น

3) รองประธานสภา อบต. 1 คน : เลือกจากสมาชิกสภา อบต. ให้  
นายอำเภอแต่งตั้งตามมติของสภา อบต. ดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภา อบต. หรือมีการยุบ  
สภาอบต. เช่นเดียวกับประธานสภา อบต. รองประธานสภา อบต. มีหน้าที่ช่วยประธานสภา  
อบต. ปฏิบัติการตามหน้าที่และกระทำการตามที่ประธานสภา อบต. มอบหมาย : ในกรณีที่  
ไม่มีประธานสภา อบต. หรือประธานสภา อบต. ไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้หรือไม่  
ปฏิบัติหน้าที่ ให้รองประธานสภา อบต. ปฏิบัติหน้าที่แทน

4) เลขานุการสภา อบต. 1 คน : ซึ่งสภา อบต. เลือกจากปลัด อบต. หรือ  
สมาชิกสภา อบต. เลขานุการสภา อบต. มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการ และจัดการประชุม

สมาชิกสภา อบต. เลขาธิการสภา อบต. มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการ และจัดการประชุม และงานอื่นใดตามที่ประธานสภา อบต. มอบหมาย และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย ข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้เลขาธิการสภา อบต. มีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 4.1) แจ้งนัดประชุมสภา อบต. ตามคำสั่งของประธานสภา อบต.
- 4.2) จัดแจ้งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่งหรือหนังสือ สั่งการหรือแนวทางปฏิบัติซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจการของ อบต. ต่อที่ประชุมสภา อบต.
- 4.3) ช่วยเหลือประธานสภา อบต. จัดทำระเบียบวาระการประชุม สภา อบต.
- 4.4) เชิญประธานสภา อบต. ชำครวปฏิบัติหน้าที่
- 4.5) จัดทำรายงานการประชุมสภา อบต.
- 4.6) เก็บรักษาข้อมูลข่าวสาร หรือเอกสารของสภา อบต. แต่จะ เปิดเผยได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากประธานสภา อบต.
- 4.7) ช่วยเหลือประธานสภา อบต. ในการควบคุมการนับคะแนน เลียง
- 4.8) ช่วยเหลือประธานสภา อบต. ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ในสภาอบต.
- 4.9) หน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่า ด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น หรือกระทำกิจการอื่นตามที่ประธานสภา อบต. มอบหมายการปฏิบัติหน้าที่ของสภา อบต.

1.1.3 การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสภา อบต. จะเกิดจากการประชุมสภา อบต. และมติของที่ประชุมสภา อบต. ซึ่งในปีหนึ่งจะมีการประชุม ดังนี้

1) สมัยประชุมสามัญสภา อบต. : ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญ 2 สมัย หรือหลายสมัยแล้วแต่สภา อบต. จะกำหนด แต่ต้องไม่เกิน 4 สมัย ๆ ละไม่เกิน 15 วัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับ อนุญาตจากนายอำเภอ โดยต้องมีกำหนดให้มีการ ประชุมในเดือนกุมภาพันธ์สมัยหนึ่งและในเดือนสิงหาคมสมัยหนึ่ง

2) สมัยประชุมวิสามัญสภา อบต. : นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้ว เมื่อ เห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ของอบต. ประธานสภา อบต. นายก อบต. หรือสมาชิกสภา

ได้ สมัยประชุมวิสามัญให้กำหนดไม่เกิน 15 วัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ

## 1.2 นายก อบต.

นายก อบต. คือ หัวหน้าผู้บริหาร อบต. เป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบการบริหารราชการของ อบต. ตามกฎหมายและเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างของ อบต.

1.2.1 การเลือกตั้งและการดำรงตำแหน่งของนายก อบต. อบต. มีนายก อบต. 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น : ดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้

1.2.2 ผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของนายก อบต. มีดังนี้

1) รองนายก อบต. : นายก อบต. สามารถแต่งตั้งรองนายก อบต. ซึ่งมีใช้สมาชิกสภา อบต. ได้ไม่เกิน 2 คน

2) เลขานุการนายก อบต. : นายก อบต. สามารถแต่งตั้งเลขานุการนายก อบต. จากผู้ที่มีได้เป็นสมาชิกสภา อบต. หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ 1 คน

1.2.3 อำนาจหน้าที่ของนายก อบต.

1) ก่อนเข้ารับหน้าที่ นายก ต้องแถลงนโยบายต่อสภา อบต. โดยไม่มีการลงมติหากไม่สามารถดำเนินการได้ให้ทำเป็นหนังสือแจ้งต่อสมาชิกสภา อบต. ทุกคน และจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภา อบต. เป็นประจำปี

2) มีอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 59 แห่ง พ.ร.บ. สถาตำบล และ อบต. พ.ศ. 2537 ดังนี้

3) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารงานของ อบต. ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนา อบต. ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

4) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของ อบต.

5) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายก อบต. และเลขานุการนายก อบต.

6) วางระเบียบเพื่อให้งานของ อบต. เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

7) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติ อบต.



8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น

9) ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการของ อบต. ตามกฎหมายและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างของ อบต.

10) นายก อบต รองนายก อบต. หรือผู้ซึ่งนายก อบต. มอบหมายมีสิทธิเข้าประชุมสภา อบต. และมีสิทธิเข้าประชุมสภา อบต. และมีสิทธิแสดงข้อเท็จจริงตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตน ต่อที่ประชุมแต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

11) กรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานและรองประธานสภา อบต. หรือสภา อบต. ถูกยุบเพราะไม่สามารถจัดให้มีการประชุมสภา อบต. ครั้งแรกได้ภายใน 15 วัน นับแต่ประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต. หรือมีการประชุมแต่ไม่สามารถเลือกประธานสภา อบต. ได้หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งปล่อยให้ล่าช้าไปจนกระทบต่อประโยชน์สำคัญของราชการ หรือราษฎร นายก อบต. จะดำเนินการไปพลางก่อนเท่าที่จำเป็นก็ได้ แต่เมื่อได้เลือกประธานสภา อบต. แล้วให้เรียกประชุมสภา อบต. เพื่อให้นายก อบต. แสดงนโยบายโดยไม่มีผลลงมติภายใน 15 วัน นับแต่วันที่มีการเลือกตั้งประธานสภา อบต.

12) กรณีนายก อบต. ปฏิบัติการที่อาจเสียหายแก่ อบต. หรือเสียหายแก่ราชการ และนายอำเภอได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม ในกรณีฉุกเฉิน หรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะรอช้าไม่ได้ นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายก อบต. ไว้ตามที่เห็นสมควร ได้ แล้วรีบรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 15 วันเพื่อวินิจฉัยตามที่เห็นสมควร โดยเร็ว การกระทำของนายก อบต. ที่ฝ่าฝืนคำสั่งนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว ไม่มีผลผูกพันกับ อบต.

13) เป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติ อบต. ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาในการปฏิบัติหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติ อบต.

#### 1.2.4 องค์ประกอบของ อบต. ในการปฏิบัติงาน ดังนี้

- 1) สภา อบต. : ฝ่ายนิติบัญญัติ
- 2) นายก อบต. : ฝ่ายบริหาร
- 3) พนักงานส่วนตำบล : ฝ่ายราชการประจำ
- 4) ประชาชนในเขต อบต. เป็นศูนย์กลางการพัฒนา และมีส่วนร่วม

ดำเนินการ

5) ฝ่ายกำกับดูแล อบต. : นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้ง 5 ฝ่ายต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ตามกรอบอำนาจหน้าที่อย่างมีสมดุล อบต. จึงจะพัฒนาอย่างยั่งยืนและเข้มแข็ง

### 1.3 การบริหารงานบุคคลของ อบต.

นายก อบต. เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างของ อบต. ปลัด อบต. เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างของ อบต. รองจากนายก อบต. และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของ อบต. ให้เป็นไปตามนโยบาย หรือตามที่นายกอบต. มอบหมายการบริหารงานบุคคลของ อบต. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน(พ.ศ.2540) ได้กำหนดสาระสำคัญเพื่อออกกฎหมาย ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

1.3.1 การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างของ อบต. พ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลก่อน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

1.3.2 คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลตาม (2.1) จะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนของ อบต. และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน

1.3.3 การ โยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงาน และลูกจ้างของ อบต. ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ  
การบริหารงานของ อบต. มีขั้นตอน ดังนี้ (บัญญัติ พุ่มพันธ์. 2548 : 11 - 39)

1) การจัดทำแผนพัฒนา อบต. : แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนา 3 ปีของ อบต.

2) การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเพิ่มเติม : โดยใช้แผนพัฒนา 3 ปี ของ อบต. เป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย

3) การจัดเก็บรายได้และภาษีของ อบต. และการจัดหาแหล่งงบประมาณอื่น เพื่อให้มีการปฏิบัติตามข้อบัญญัติงบประมาณและแผนงาน โครงการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนา 3 ปี

4) การดำเนินการบริหาร โครงการพัฒนา : ได้แก่การจัดซื้อ/จัดจ้างเอกชน หรือหน่วยงานราชการให้ดำเนินงานตามโครงการ หรือ อบต. ดำเนินการเอง : การเบิกจ่ายเงินงบประมาณ

5) การตรวจสอบติดตามและประเมินผลโครงการ

6) การรายงานผลการดำเนินงานอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม บทบัญญัติของกฎหมาย ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ดังนี้

### 1.3.3 หน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องกระทำ

- 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 3) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

1.3.4 หน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล อาจพิจารณาจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ
- 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์
- 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 7) บำรุงและส่งเสริม การประกอบอาชีพของราษฎร
- 8) การคุ้มครอง ดูแล รักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติ ของแผ่นดิน

- 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 12) การท่องเที่ยว
- 13) การผังเมือง

#### 1.4 ความสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีความสำคัญดังนี้(บัญญัติ พุ่มพันธ์. 2548 : 11 - 39)

- 1.4.1 เป็นองค์กรตามกฎหมายที่ทำหน้าที่บริหารจัดการพัฒนาตำบล หมู่บ้าน และชุมชนตามนโยบายกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น
- 1.4.3 เป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนฐานราก มีความอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารงานภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด ทำให้สามารถแก้ไขปัญหา อำนวยความสะดวก และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว
- 1.4.4 เป็นองค์กรที่มีผู้แทนประชาชนเข้าไปบริหารงานทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สมาชิกสภา อบต. และฝ่ายบริหาร คือ นายก อบต. ด้วยการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อย่างเต็มรูปแบบ ทำให้การแก้ไขปัญหาและการพัฒนาตำบล หมู่บ้านตรงกับความต้องการอันแท้จริงของประชาชน
- 1.4.5 เป็นการส่งเสริมการเรียนรู้ การปกครองระบอบประชาธิปไตย ในทางปฏิบัติแก่ประชาชนในขอบเขตที่ไม่กว้างขวางมากนัก ทำให้ประชาชนมองเห็นภาพรวมอย่างชัดเจน และมีส่วนร่วมได้ไม่ยาก
- 1.4.6 เป็นการสร้างผู้นำทางการเมือง ที่จะเข้าสู่เวทีการเมืองในระดับต่าง ๆ รวมทั้งในระดับชาติต่อไป
- 1.4.7 เป็นการส่งเสริมการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ตามระบอบประชาธิปไตย

#### 1.5 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546) บัญญัติเรื่องรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังต่อไปนี้

- 1.5.1 ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม ได้แก่
  - 1) ภาษีบำรุงท้องที่
  - 2) ภาษีโรงเรือน และที่ดิน

- 3) ภาษีป้าย
- 4) อาการการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์
- 5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
- 6) ภาษีธุรกิจเฉพาะ
- 7) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการขายสุรา
- 8) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นพนัน
- 9) อากรังนกอีแอ่น
- 10) ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล
- 11) อากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการ

ประมง

- 12) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้
- 13) ค่าธรรมเนียมและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมาย

ที่ดิน

- 14) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม
- 15) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่
- 16) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ
- 17) ภาษีมูลค่าเพิ่ม และ
- 18) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่กฎหมายกำหนด

#### 1.5.2 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

#### 1.5.3 รายได้จากทรัพย์สินและรายได้อื่น ๆ ได้แก่

- 1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) รายได้จากสาธารณูปโภค ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 4) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 5) รายได้อื่นตามที่รัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ และ
- 6) รายได้อื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

#### 1.5.4 เงินกู้ โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

- 1) กู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือ นิติบุคคล
- 2) การกู้ตามข้อ (4.1) กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหาร

ส่วนตำบล และ

3) การคู่ต้องปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

1.5.5 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำใน 2 ลักษณะ คือ

1) การกำกับการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การกำกับดูแลโดยองค์การภายใน องค์การบริหารส่วนตำบล และการกำกับดูแลโดยองค์การภายในองค์การบริหารส่วนตำบล และการกำกับดูแลโดยองค์การภายนอกองค์การบริหารส่วนตำบล

2) การกำกับดูแลภายในองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการกำกับการดูแล องค์การบริหารส่วนตำบลโดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1.5.6 การกำกับดูแลก่อนกระทำการ ใช้มาตราต่างๆ ดังนี้

1) การอนุญาต การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคล ต่าง ๆ องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องขออนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก่อน

2) การให้ความเห็นชอบ ก่อนนำแผนพัฒนาตำบลไปใช้ ก่อนนำร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมไปใช้เป็นข้อบังคับ ต้องขอความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1.5.7 การกำกับดูแลขณะทำการ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจควบคุม กำกับ ดูแล การบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามนโยบาย แผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของ ทางราชการ

1.5.8 การกำกับดูแลโดยองค์การภายนอกองค์การบริหารส่วนตำบล

1) มาตรการทั่วไป

1.1) การอนุมัติ โดยนายอำเภอ ตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ของร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจัดทำในรูปของแผนงานหรือโครงการขององค์การบริหารส่วนตำบล หากเห็นว่าถูกต้องก็อนุมัติ แล้วส่งคืนให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อ และประกาศใช้ เป็นข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป แต่ถ้านายอำเภอเห็นสมควรให้แก้ไขประการใด สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องพิจารณาทบทวนภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายนั้น

1.2) การอนุญาต ได้แก่ การอนุญาตให้ขยายระยะเวลาการประชุมสมัยวิสามัญ

ออกไปอีก หากมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ ขององค์การบริหารส่วนตำบลออกไปอีก ตามที่  
 ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภา  
 องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนไม่ต่ำกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ได้ยื่น  
 คำร้องต่อนายอำเภอ

1.3) การให้ความเห็นชอบ เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการ  
 ตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ของ  
 ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติ ยืนยันตามร่าง  
 เดิม และเสนอต่อนายอำเภออีกครั้งหนึ่ง ซึ่งนายอำเภอจะต้องส่งร่างข้อบังคับนั้น ไปยังผู้ว่า  
 ราชการจังหวัดภายใน 15 วัน นับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติยืนยัน ถ้าผู้ว่า  
 ราชการจังหวัด ไม่เห็นชอบ ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายนั้น เป็นอันตกไป ถ้าเห็นชอบ  
 นายอำเภอจะเป็นผู้ลงนามอนุมัติ นายกององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ลงชื่อและประกาศใช้  
 เป็นข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายต่อไป นอกจากนี้ ยังให้นายอำเภอมีอำนาจเรียก สมาชิกสภา  
 องค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบลรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล  
 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล  
 มาชี้แจง หรือสอบสวน ตลอดจน เรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบล  
 มาตรวจสอบ ซึ่งช่วยให้ นายอำเภอสามารถใช้ มาตรการกำกับดูแลอื่น ๆ เป็นไปโดยถูกต้อง

#### 1.5.9 มาตรการด้านระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ

1) มาตรการด้านระเบียบ เป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลาง  
 (กระทรวงมหาดไทย) ออกระเบียบกำหนด ขอบเขตให้องค์การบริหารส่วนตำบล วินิจฉัยสั่ง  
 การเพื่อดำเนินการใด ๆ

1.1) การจัดหาประโยชน์ ในทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.2) การทำงานประมาณ

1.3) การได้มาซึ่ง พัสดุ การซื้อ การจ้าง การควบคุม และ

การจำหน่ายพัสดุ

1.4) เงินค่าตอบแทนประธานสภา องค์การบริหารส่วนตำบล

รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การ  
 บริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการองค์การบริหารส่วน  
 ตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1.5) การรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการ

### ตรวจเงินองค์การบริหารส่วนตำบล

- 1.6) การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่างๆ
- 1.7) การดำเนินงานอื่น ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) มาตรการด้านข้อบังคับ เป็นเรื่องที่กฎหมาย กำหนดให้ส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ออกข้อบังคับ กำหนดขอบเขตให้องค์การบริหารส่วนตำบล วินิจฉัยสั่งการเพื่อดำเนินการใด ๆ ได้แก่
  - 2.1) ข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
  - 2.2) ข้อบังคับการประชุมของฝ่ายบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) มาตรการด้านประกาศ เป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ออกประกาศ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ได้แก่
  - 3.1) การจัดตั้งสภาตำบล ที่มีรายได้ตามเกณฑ์ ที่กำหนดให้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล
  - 3.2) การเปลี่ยนแปลงรายได้เฉลี่ยของสภาตำบล ที่จะจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล
- 4) มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน เป็นการกำกับดูแล การเงินและทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กฎหมายกำหนดให้กระทรวงมหาดไทย ออกระเบียบว่าด้วย การรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงิน องค์การบริหารส่วนตำบล และให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยเข้าไป ตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือ การเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วย ระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ยังกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค เป็นผู้ตรวจสอบบัญชี และหลักฐานการรับจ่ายเงิน และนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ยังอาจให้ผู้มีความรู้ด้านบัญชี ทำการตรวจสอบบัญชีการเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการภายในได้อีกด้วย
  - 1.5.10 การกำกับดูแลองค์กรและบุคคล กระทำใน 2 ลักษณะ คือ การกำกับดูแลภายในองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบล และการกำกับดูแลโดยองค์กรภายนอกขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเรียกว่า ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับส่วนกลาง
    - 1) การกำกับดูแลภายในองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการควบคุมกันเองภายในสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่
    - 2) การควบคุมการปฏิบัติงาน ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้ เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบและ



ข้อบังคับของทางราชการ โดยการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติ และการอนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี

1.5.11 กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ อำนาจสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มาจากการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่ง ความเสื่อมเสียประโยชน์ของตำบล

1.5.12 การกำกับดูแลโดยองค์การภายนอกองค์การบริหารส่วนตำบล การกำกับดูแลลักษณะนี้เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับส่วนกลาง

1.5.13 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546) กำหนดการกำกับดูแลไว้ดังต่อไปนี้

1) การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามคำแนะนำของนายอำเภอ หากปรากฏว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือ สวัสดิภาพของราษฎร หรือ ละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือประโยชน์ของประเทศ โดยส่วนรวม

2) การให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ้นจากตำแหน่ง

2.1) นายอำเภอมีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง หากสอบสวนแล้วปรากฏว่า เป็นผู้ขาดคุณสมบัติ หรือ มีลักษณะต้องห้ามในการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ ไม่ได้อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ได้รับเลือกตั้ง เป็นเวลาติดต่อกันเกิน 6 เดือน หรือ ขาดการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลติดต่อกัน 3 ครั้ง โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

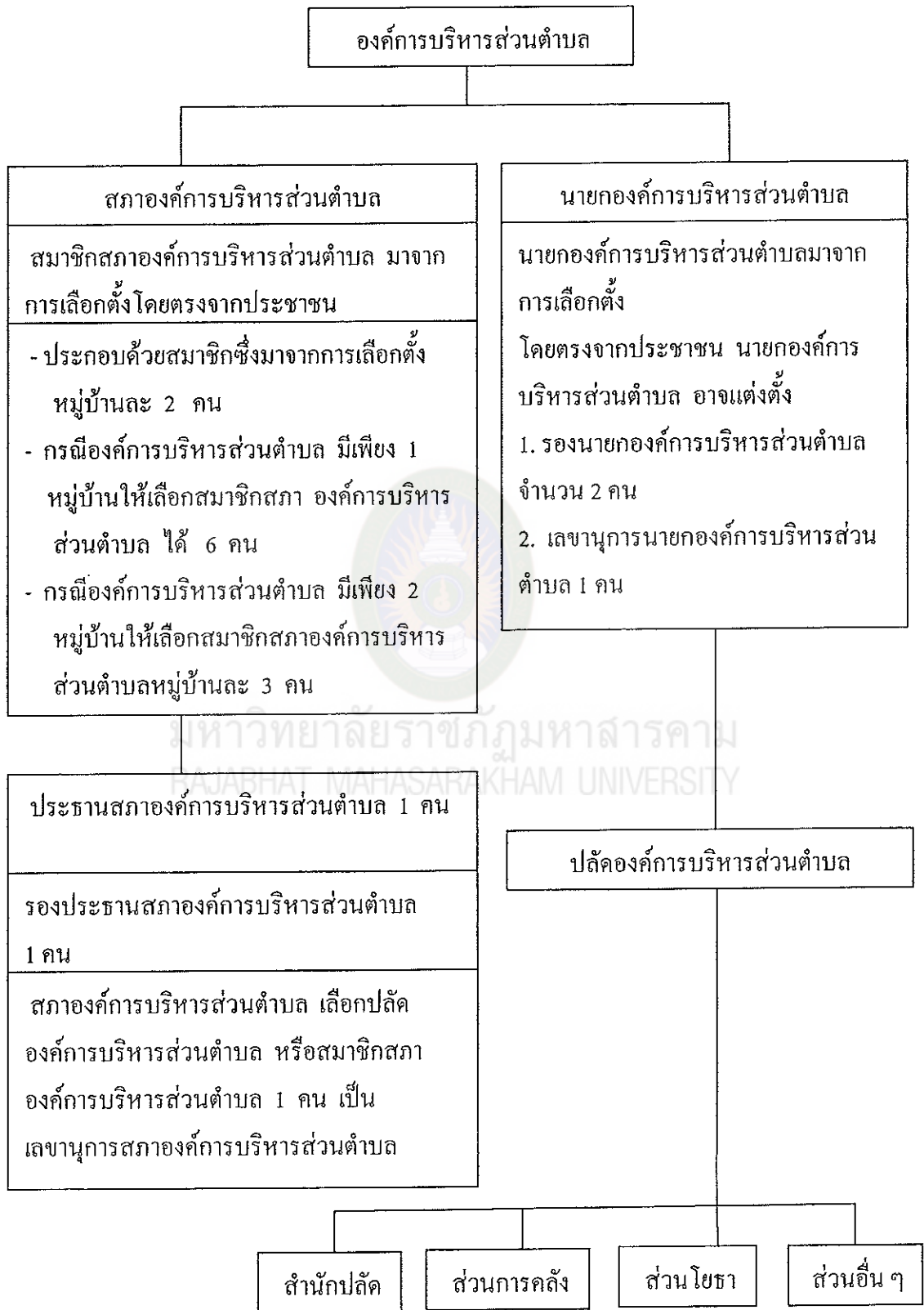
2.2) ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง หากสอบสวนแล้ว ปรากฏว่า มีความประพฤติบกพร่อง

2.3) การให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พ้นจากตำแหน่ง ได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ หากปรากฏว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือ สวัสดิภาพของประชาชน หรือ ละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่

2.4) การลงคะแนนเสียงถอดถอน โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง  
ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามวิธีที่กฎหมายกำหนด

1.5.14 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปราม  
การทุจริต พ.ศ. 2542 โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้  
กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีรายได้  
ไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท เป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองตามนัยของมาตรา 4 วรรคสอง (9)  
และมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติ  
ดังกล่าว การตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น

สรุป องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบ  
หนึ่ง เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ. 2537 แก้ไข  
เพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2546 ประกอบด้วย 2 ส่วนคือ ฝ่ายการเมือง และฝ่ายประจำ ซึ่งทำ  
หน้าที่ในการบริหารงานตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.  
2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : ญัฐนิชา กงพะลี. 2552 : 23

## องค์การบริหารส่วนตำบลคอนนางหงส์

องค์การบริหารส่วนตำบลคอนนางหงส์ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งในปีพุทธศักราช 2539 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ปัจจุบันเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลระดับกลาง อยู่ในเขตพื้นที่อำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม ภายใต้การกำกับดูแลของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและเลี้ยงสัตว์ มีเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ จำนวน 11 หมู่บ้าน

### 1. ภูมิประเทศ

ตำบลคอนนางหงส์มีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่ม พื้นที่ทางทิศตะวันตกเป็นพื้นที่ดอน และลาดเอียงไปทางทิศตะวันออกสู่ที่ราบลุ่มแม่น้ำโขง พื้นที่จะเป็นลูกคลื่นลอนตื้นไปทางทิศตะวันออกมีดินดอนปากแม่น้ำและดินดอนน้ำท่วมถึงทิศตะวันออก หรือริมฝั่งแม่น้ำโขง พื้นที่ส่วนใหญ่สูงจากระดับน้ำทะเลปานกลางประมาณ 150-160 เมตร

ตารางที่ 1 จำนวนประชากร

หมู่ที่ / บ้าน	จำนวนประชากร			จำนวนครัวเรือน
	ชาย	หญิง	รวม	
1. บ้านนาแก	291	287	578	118
2. บ้านบึงเหล็ก	260	258	518	86
3. บ้านคอนนางหงส์	270	280	550	92
4. บ้านคอนนางหงส์	206	232	438	147
5. บ้านโลกสว่าง	489	494	983	219
6. บ้านหนองสะโน	417	424	841	177
7. บ้านคอนนางหงส์ท่า	274	256	530	125
8. บ้านโนนสะอาด	336	327	663	134
9. บ้านหนองเบ็ญ	365	368	733	152
10. บ้านบูรพา	232	230	462	88
11. บ้านนวลพัฒนา	278	295	573	117
<b>รวม</b>	<b>3,418</b>	<b>3,451</b>	<b>6,869</b>	<b>1,455</b>

มีความหนาแน่นเฉลี่ย 320 คน/ตารางกิโลเมตร

มีประชากรทั้งสิ้น 6,869 คน ชาย 3,418 คน และ หญิง 3,451 คน  
จำนวนครัวเรือน ทั้งสิ้น 1,455 ครัวเรือน (องค์การบริหารส่วนตำบลคอนนางหงส์. 2553 :  
25)

มีเนื้อที่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนนางหงส์ มีเนื้อที่  
โดยประมาณ 21.40 ตารางกิโลเมตร

## 2. สภาพเศรษฐกิจและสังคม

### 2.1 อาชีพ

- 2.1.1 เกษตรกรรม เช่น ทำนา ปลูกยาสูบ ปลูกพริก ปลูกผักสวนครัว ฯลฯ
- 2.1.2 รับจ้าง เช่น รับจ้างทั่วไป ไปทำงานต่างประเทศ ฯลฯ
- 2.1.3 ค้าขาย เช่น ทำค้าขายสินค้าเบ็ดเตล็ดทั่วไป ขายกับข้าว ฯลฯ
- 2.1.4 อุตสาหกรรมในครัวเรือน เช่น ตัดเย็บเสื้อผ้า ทำไม้กวาด

### 2.2 การศึกษา

2.2.1 โรงเรียนเอกชน	จำนวน	-	แห่ง
2.2.2 โรงเรียนประถมศึกษา	จำนวน	5	แห่ง
2.2.3 โรงเรียนมัธยมศึกษา	จำนวน	1	แห่ง
2.2.4 โรงเรียนอาชีวศึกษา	จำนวน	-	แห่ง
2.2.5 ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน	จำนวน	10	แห่ง
2.2.6 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	จำนวน	6	แห่ง

### 2.3 สถาบันและองค์กรทางศาสนา

2.3.1 วัด / สำนักสงฆ์	จำนวน	10	แห่ง
2.3.2 มัสยิด	จำนวน	-	แห่ง
2.3.3 ศาลเจ้า	จำนวน	-	แห่ง
2.3.4 โบสถ์	จำนวน	5	แห่ง

### 2.4 การบริการทางสาธารณสุข

2.4.1 สถานีอนามัยประจำตำบล	จำนวน	1	แห่ง
2.4.2 อัตราการมีและใช้ส้วมราดน้ำ	จำนวน	100	%

### 2.5 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

2.5.1 สถานีตำรวจ	จำนวน	-	แห่ง
------------------	-------	---	------

2.5.2 สถานีดับเพลิง	จำนวน	-	แห่ง
2.5.3 ที่ทำการกลุ่ม อปพร.	จำนวน	1	แห่ง

## 2.6 การคมนาคม

- 2.6.1 ถนนทางหลวงแผ่นดิน สายนครพนม - อุบลราชธานี
- 2.6.2 ถนนสายรองถนน รพช. สายคอนนางหงส์ – โลกสว่าง และ
- 2.6.3 ถนนสายรองถนน รพช. สายโลกสว่าง - ดงเจริญ
- 2.6.4 ถนนภายในหมู่บ้านเป็นคอนกรีต ประมาณ ร้อยละ 80 ของถนน

ภายในหมู่บ้านทั้งหมด

## 2.7 การโทรคมนาคม

2.7.1 ที่ทำการไปรษณีย์ส่วนย่อย	จำนวน	1	แห่ง
2.7.2 โทรศัพท์สาธารณะ	จำนวน	15	แห่ง

## 2.8 การใช้ไฟฟ้า

- 2.8.1 ประชากรในตำบลคอนนางหงส์มีไฟฟ้าใช้ทุกครัวเรือน

## 2.9 แหล่งน้ำธรรมชาติ

2.9.1 ลำห้วย ลำน้ำ มีทั้งหมด 5 สาย ได้แก่ ลำห้วยเชื่อม ห้วยนาโพธิ์ ลำห้วยนาถู ลำห้วยบังฮวก และลำห้วยทุ่งมนต์

2.9.2 แม่น้ำ จำนวน 1 สาย ได้แก่ แม่น้ำโขง

2.9.3 บึงและหนอง จำนวน 4 แห่ง ได้แก่ บึงเหล็ก บึงสีดา บึงท่าหล้า และบึงวังโพธิ์

## 3. อำนาจหน้าที่การดำเนินงานฝ่ายต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล

### 3.1 ฝ่ายสภาขององค์การบริหารส่วนตำบล

มีหน้าที่ ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย และแผนพัฒนาตำบล และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

### 3.2 ฝ่ายบริหารงานขององค์การบริหารงานส่วนตำบล

มีหน้าที่ บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติข้อบังคับ และแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ , รายงานผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบ อย่างน้อยปีละสองครั้ง และปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

### 3.3 ฝ่ายข้าราชการประจำ

#### มีหน้าที่

3.3.1 สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการ งานประชุม งานเกี่ยวกับการตราข้อบังคับตำบล งานนิติกร งานการพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานจัดทำข้อบังคับ งบประมาณประจำปี งานขออนุมัติดำเนินการตามข้อบังคับ งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

3.3.2 ส่วนการคลัง ทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่าย การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน การหักภาษีเงินได้ และการนำส่งภาษี การตัด โอนเงินเดือน การรายงานเงินคงเหลือ การจัดทำบัญชีทุกประเภท งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

3.3.3 ส่วนโยธา ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบงานประมาณการค่าใช้จ่ายตามโครงการ งานควบคุมอาคาร งานการก่อสร้าง งานซ่อมบำรุง งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. งานวิจัยในประเทศ

อรพินท์ สพ โขคชัย และคณะ (2543 : บทคัดย่อ) คณะผู้วิจัยได้ศึกษาแนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้สำหรับการบริหารงานส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าการสร้าง อบต.ที่มีธรรมาภิบาลในภาคปฏิบัติเป็นสิ่งที่สามารถดำเนินงานได้ อย่างเป็นรูปธรรม อบต.ชมภู เลือกรับประยุกต์หลักธรรมาภิบาล 4 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า และหลักการมีส่วนร่วม ส่วนอีกสองหลักการคือ หลักความรับผิดชอบและหลักคุณธรรมยังไม่ได้ดำเนินการ สำหรับอีก 2 หลัก คือ หลักแห่ง

คุณธรรมและหลักแห่งความรับผิดชอบเป็นเรื่องของนามธรรมที่ต้องใช้การรณรงค์และการสร้างจิตสำนึกในหลักการที่ทดลองแล้วสรุปได้ดังนี้

1. การสร้างหลักนิติธรรม หลักการนี้เน้นการกำหนดกฎ กติกา ระเบียบและข้อบังคับในระดับตำบลที่มีความชัดเจน ทันสมัย เป็นธรรม เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับของชุมชน

2. การสร้างหลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจการวางแผน และการรับฟังความคิดเห็น แนวทางการดำเนินงานของฝ่ายบริหารในส่วนของตำบลชุมชนได้เปิดโอกาสให้ประชาชนที่สนใจเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภา

3. การสร้างความโปร่งใส จะต้องมีการดำเนินการและตัดสินใจที่โปร่งใสพร้อมที่จะให้ประชาชนดูแล ตรวจสอบ และประชาชนเข้าถึงและได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ได้โดยสะดวก สมาชิกระดับตำบลมีความเข้าใจหลักการนี้และได้ร่วมมือกันเสนอกลไกเพื่อพัฒนาความโปร่งใสระดับตำบลดังนี้

3.1 อบต.จัดตั้งหน่วยการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน ที่สนใจข้อมูลการทำงานของ อบต.

3.2 การตั้งคณะกรรมการตรวจสอบความโปร่งใสของสมาชิก อบต. ซึ่งจะประกอบด้วยตัวแทนของชาวบ้าน โดยไม่มีสมาชิก อบต.อยู่ในคณะกรรมการ

4. การสร้างหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล การสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานและการพัฒนาของ อบต. จะสามารถนำไปสู่หลักความคุ้มค่าได้ หลักประสิทธิภาพเป็นหลักการที่ อบต. จะเน้นการทำงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเริ่มจากการลดขั้นตอนการบริหารและเพิ่มความรวดเร็วในการให้บริการแก่ประชาชน ดูแลเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของตำบล สมาชิก โดยเฉพาะการกำหนดวงเงินงบประมาณของโครงการต่าง ๆ และปัญหาจากราคากลาง โดย อบต.จะทบทวนและหาแนวทางการวิเคราะห์ และประเมินความคุ้มค่าหรือประสิทธิผลของการใช้จ่ายงบประมาณในโครงการต่างๆ เพื่อดูว่าโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินการไปแล้วนั้น ได้มีการนำไปใช้ประโยชน์คุ้มค่ากับเงินงบประมาณที่ อบต. ใช้จ่ายไปหรือไม่ โดยในอนาคต อบต.จะจัดให้มีการประเมินผลโครงการและกิจกรรมการพัฒนาดังกล่าว ของ อบต. โดยกำหนดให้มีการประเมินใน 2 ส่วน คือ

4.1 การประเมินลำดับความสำคัญของโครงการพัฒนาที่จะจัดสรรงบประมาณ และ



4.2 การกำหนดแนวทางการประเมินความคุ้มค่าของโครงการผู้ที่ทำการประเมินควรเป็นกลุ่มประชาชนในชุมชนและใช้วิธีการประเมินอย่างง่าย ๆ โดย อบต. จะจัดให้มีการให้ความรู้แก่ประชาชนในชุมชนเพื่อให้ประชาชนได้เข้าใจถึงแนวทางการประเมินลำดับความสำคัญและประเมินความคุ้มค่าอย่างง่าย ความคิดริเริ่มนี้จะเป็นก้าวแรกของการนำไปสู่การติดตามประเมินผลการพัฒนาอย่างเป็นระบบในอนาคตและเป็นที่น่าสนใจคือกรอบแนวคิดในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล ซึ่งนำไปสู่การสร้างสังคมที่โปร่งใสและมีภูมิคุ้มกันปัญหาการทุจริตได้อย่างยั่งยืน

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ผู้ศึกษาได้ศึกษานั้น เป็นงานศึกษาค้นคว้าที่เกี่ยวกับการศึกษาหลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลต่าง ๆ รวมถึงการศึกษารัชมณฑลของนายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าระดับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 6 หลักโดยภาพรวมส่วนใหญ่อยู่ในระดับมากและมีการนำปัจจัย ด้านเพศอายุ ระดับการศึกษา สถานภาพ รายได้ ตำแหน่ง และระยะเวลาปฏิบัติงานมาใช้เปรียบเทียบ เพื่อหาคำตอบว่า สิ่งเหล่านี้จะมีผลต่อการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ จึงทำให้เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการศึกษาสภาพการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลตามอำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่

บุญบัง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่า การใช้คำว่า Good Governance มีความหมายหลากหลายตาม

กลุ่มผู้ใช้ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มธรรมาภิบาลอำนาจนิยม กลุ่มธรรมาภิบาลเสรีนิยม และกลุ่มธรรมาภิบาลชุมชนนิยม แม้จะแตกต่างกันในส่วนกรอบความคิด แต่ทุกกลุ่มมีเป้าหมายตรงกันที่จะนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้เพื่อประโยชน์ของการปฏิรูปเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครอง ดังนั้นการเร่งรัดหาข้อยุติสำหรับกรอบความหมายของหลักธรรมาภิบาล โดยผสมผสานแนวคิดเพื่อสร้างหลักการที่ชัดเจนและมีเอกภาพซึ่งเป็นกรอบแม่บทในสร้างตัวชี้วัดที่มีคุณภาพจึงเป็นเรื่องจำเป็น ส่วนการเรียนรู้การใช้ธรรมาภิบาลจากต่างประเทศ และการนำสาระที่เป็นข้อดีมาปรับใช้ย่อมเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลแม้ในบางกรณีอาจมีข้อจำกัดเกี่ยวกับลักษณะบางประการของวัฒนธรรมไทยที่ไม่เอื้อต่อการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในสังคมไทยแต่ก็อาจผ่อนคลายปัญหาดังกล่าวโดยมีการปรับให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมของไทยนอกเหนือจากการให้ความสำคัญกับ

ขั้นตอนการวิเคราะห์ความจำเป็นในการสร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาลและวงจรการสร้างตัวชี้วัดแล้ว ควรจะนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่อพัฒนาฐานข้อมูลตัวชี้วัด การจัดทำฐานข้อมูลของตัวชี้วัดธรรมาภิบาล โดยเฉพาะการทบทวนจัดหมวดหมู่ตัวชี้วัดและการคัดเลือกดัชนีกลางของตัวชี้วัดที่เหมาะสม โดยรายงานนี้ยังได้เสนอตัวอย่างฐานข้อมูลที่สามารถจัดพิมพ์รายงานตัวชี้วัดได้หลายรูปแบบเช่น รายงานตัวชี้วัดที่จำแนกตามประเภทของค้ำประกอบ และด้านต่างๆ รายงานตัวชี้วัดที่สร้างขึ้นในแต่ละปี รายงานแสดงจำนวนตัวชี้วัดและหมวดหมู่และหน่วยงานควรนำไปใช้ และรายงานสรุปตัวชี้วัดที่ถึงกำหนดเวลาต้องทบทวนใหม่

พรทิพา สหกลจักร (2547 : 90-95) ศึกษาเรื่อง หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ในเทศบาลนครนนทบุรี : ความพร้อมในการนำมาใช้ การวิจัยครั้งนี้วัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาความพร้อมและปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความพร้อมในการนำระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี มาใช้ในเทศบาลนครนนทบุรี กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย คือ พนักงานเทศบาลนครนนทบุรี จำนวน 368 คน โดยใช้แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยคอมพิวเตอร์ โปรแกรมสำเร็จรูป สถิติที่ใช้คือ ค่าความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานและสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียร์สัน ผลการวิจัย พบว่า พนักงานเทศบาลนครนนทบุรี มีความพร้อมในการนำ Good Governance มาใช้อยู่ในระดับปานกลางในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า นอกจากนี้ ปัจจัยต่อไปนี้

1. กลยุทธ์เพื่อการสร้าง Good Governance
2. แนวทางปฏิบัติเพื่อให้เกิด Good Governance
3. มาตรการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการสร้าง Good Governance มี

ความสัมพันธ์กับความพร้อมในการนำ Good Governance มาใช้ทั้ง 6 ด้าน

รหีส แสงผ่อง (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษากระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลของกรมการบริการและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดจันทบุรี พบว่า กรมการบริการและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี มีกระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก โดยมี “กระบวนการบริหารพัฒนาท้องถิ่นตามหลักคุณธรรม” มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาคือ “กระบวนการบริหารพัฒนาท้องถิ่นตามหลักความคุ้มค่า” สำหรับค่าเฉลี่ยที่มีค่าต่ำสุดคือ “กระบวนการบริหารพัฒนาท้องถิ่นตามหลักความรับผิดชอบ” กรมการบริการและสมาชิก

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี มีเพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ ตำแหน่งของกรรมการบริหารและสมาชิกสภา จำนวนครั้งที่เข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบล และระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน มีกระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญ ทางสถิติกล่าวโดยสรุป ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการวางแผนพัฒนาตำบลของคณะกรรมการบริหาร อบต.คือ การได้รับข้อมูลข่าวสาร การได้รับการฝึกอบรม ประสบการณ์ด้านการเมือง การประสานงานภายในคณะกรรมการบริหาร อบต. การประสานงานกับหน่วยงานอื่นและความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และการวางแผน นอกจากนี้ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสุขาภิบาล ได้แก่ ระดับการศึกษา รายได้ อายุ ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน ความเข้าใจในวัตถุประสงค์และหน้าที่ การได้รับการฝึกอบรม ความเพียงพอด้านทรัพยากร ความสามารถของประธานกรรมการประสานงานของคณะกรรมการสุขาภิบาลและความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ

ศศิวิมล ธรรมเกษร (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องประสิทธิภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี ผลการศึกษาพบว่า

1. กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาในแต่ละด้าน พบ “ด้านหลักการมีส่วนร่วม”มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมา “หลักความคุ้มค่า” และ “หลักคุณธรรม” ส่วนประสิทธิภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลในด้านหลักความรับผิดชอบมีค่าเฉลี่ยต่ำสุด

2. กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพศ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ตำแหน่ง จำนวนครั้งที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา และระดับชั้นองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน มีประสิทธิภาพการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาลไม่แตกต่างกัน ส่วนกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสถานภาพสมรส และอาชีพแตกต่างกัน มีประสิทธิภาพการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักการมีส่วนร่วมแตกต่างกันกล่าวคือ กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสถานภาพสมรสมีประสิทธิภาพการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักการมีส่วนร่วมมากกว่า กรรมการบริหารที่โสด หม้าย หย่าร้าง แยกส่วนกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่ประกอบอาชีพทำสวน ทำไร่ ทำนา มีประสิทธิภาพการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักการมีส่วนร่วมมากกว่ากรรมการบริหารที่ประกอบอาชีพค้าขาย รับจ้าง และกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี ที่มีอายุระหว่าง 25 – 34 ปีมี

ประสิทธิภาพการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักคุณธรรมน้อยกว่ากรมการบริหาร ที่มีอายุระหว่าง 35 – 39 ปี อายุระหว่าง 40 – 44 ปี และอายุตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไป

นันทพล พงศธรวิสุทธิ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลสันนาเม็ง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษา กลุ่มประชาชนผู้ใช้บริการพบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานของ อบต. อยู่ใน ระดับสูง และด้วยว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบ อบต. ส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตน เห็นด้วยหลังจากมีการจัดตั้ง อบต. ส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาตำบล ส่งผลให้เกิดความโปร่งใสในการพัฒนาท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

ผลการศึกษาคณะผู้บริหาร สมาชิกสภา พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้าง ในเขต องค์การบริหารส่วนตำบลสันนาเม็ง พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบอยู่ในระดับความพึงพอใจสูง จากผลการศึกษา ผู้วิจัย มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับผู้บริหารในการบริหารจัดการบ้านเมือที่ดีในรูปแบบของธรรมาภิบาล ดังนี้

1. การบริหารงานใน อบต. ประชาชนในชุมชนมีความต้องการให้ผู้บริหาร สนองความต้องการของชุมชน หัวใจของการบริหารงานคือความโปร่งใส รวมทั้งการใช้งบประมาณในการบริหารงานอย่างคุ้มค่ามากที่สุด
2. ควรส่งเสริมให้บุคลากร มีความร่วมมือและเคร่งครัดในกฎระเบียบ มีการปฏิบัติงานที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ ต้องมีการอบรมเพิ่มพูนประสิทธิภาพ มีการลงโทษ ผู้กระทำผิด และให้รางวัลข้าราชการที่ประพฤติดี

รัชนีย์ คำมิน (2548 : 49-52) ศึกษาเรื่อง ผลการบริหารงานตามหลักการ บริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัด ยโสธร

ผลการศึกษาพบว่า ผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร มีความ คิดเห็นด้วย ในการนำการบริหารงานตามหลักการบริหารจัดการที่ดี โดยรวมและเป็นรายหลัก 6 หลัก มาใช้อยู่ระดับปานกลาง โดยมีรายชื่อการนำมาใช้ในระดับปานกลางและค่อนข้างน้อย คือ หลักคุณธรรมมีการติดตามประเมินผล โดยหน่วยงานเอง และหน่วยงานภายนอก การจัดให้ มีหน่วยงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ และขั้นตอนการปฏิบัติต่อเรื่องร้องทุกข์ ในระยะเวลาที่ กำหนดชัดเจน และการจัดให้มีระบบยกย่องเชิดชู ผู้ปฏิบัติงานที่มีคุณธรรมดีเด่น หลักความ

รับผิดชอบ ได้แก่ มีการสร้างตัวชี้วัดในการประเมิน เพื่อการพัฒนาการปฏิบัติงาน และหลักความคุ้มค่า มีการจ้างเหมาเอกชนให้ดำเนินการ ด้านการบำรุงรักษาความสะอาด ความปลอดภัย และยานพาหนะ ผู้ปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนจังหวัดยศ โสธร เพศหญิงมีการนำหลักการบริหารจัดการที่ดีโดยรวม หลักความ โปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมและหลักความรับผิดชอบต่อ ต่างกัน แต่ผู้ปฏิบัติที่มีความแตกต่างกันในด้านตำแหน่งหน้าที่ อายุ ระดับการศึกษา รายได้เฉลี่ย ต่อเดือน ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน มีการนำหลักการบริหารจัดการที่ดีโดยรวมมาใช้ในการ บริหารงานมากกว่าเพศชาย อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระดับ 0.05 โดยสรุปองค์การบริหารส่วน จังหวัดมีการนำการบริหารจัดการที่ดี มาใช้ในการปฏิบัติโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่ง ข้อเสนอแนะที่ได้นี้จะ เป็นประโยชน์ต่อองค์กรในการนำไปปรับปรุง แก้ไขการบริหารงานให้ เกิดประสิทธิภาพโดยสรุป องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการนำการบริหารจัดการที่ดี มาใช้ในการ ปฏิบัติโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งข้อเสนอแนะที่ได้นี้จะ เป็นประโยชน์ต่อองค์กรในการ นำไปปรับปรุง แก้ไขการบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

สุรัชย์ นาทองไชย (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องสภาพการบริหารงานของ คณะเทศมนตรี ตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลชัยภูมิ อำเภอภักดีชุมพล จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลของการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างทั้งที่มาจากบุคลากรที่ปฏิบัติงานใน เทศบาลตำบลชัยภูมิและประชาชนในเขตเทศบาล ต่างมีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันว่า คณะเทศมนตรีบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล และต่างพอใจ เห็นด้วยที่คณะเทศมนตรี นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงาน ในหลักนิติธรรมมีการออกกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชน โดยความเสมอภาคถูกต้องรักษาประโยชน์ของส่วนรวมในหลักความ โปร่งใส มีการเผยแพร่ ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 โดยติดประกาศ ประชุมชี้แจงผ่าน หอกระจายข่าวเสียงตามสาย และวารสาร ในหลักการมีส่วนร่วม มีส่วนร่วมในการจัดทำ แผนพัฒนา การจัดซื้อ – จัดจ้าง การประชุมสภาเทศบาล การเสนอออกกฎหมายข้อบังคับ หลัก ความรับผิดชอบมีการให้บริการที่มีคุณภาพเป็นธรรม ทั้งถึง และหลักความคุ้มค่า โดยการ ปฏิบัติกิจกรรมตามลำดับความสำคัญก่อน – หลังการจัดซื้อ – จัดจ้าง เป็น ไปด้วยความประหยัด มีการแต่งตั้งกรรมการตรวจสอบการใช้งบประมาณ โดยสรุป การบริหารงานของคณะ เทศมนตรีตามหลักธรรมาภิบาล เทศบาลตำบลชัยภูมิโดยรวมเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ไม่ว่าจะ เป็นการบริหารจัดการในเรื่องของ เงิน คน วัสดุสิ่งของทำให้เกิดประโยชน์สูงสุด และ ทางคณะผู้บริหารเทศบาลตำบลชัยภูมิและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องสามารถนำผลการศึกษามา

บริหารงานในองค์กรของตนเองให้เกิดความเข้มแข็ง ต้องมีการพัฒนาบุคลากร ประชาชน และองค์กรอื่น ๆ ในชุมชนไปพร้อม ๆ กันให้มีส่วนร่วมในการบริหาร จัดการสร้างกลไกการ ตรวจสอบและการทำงานที่ประสานเชื่อมโยงให้การสนับสนุนซึ่งกันและกัน เพื่อการบริหารงานจะได้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ทุกประการ และเกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชน

จตุพร ผ่องสุข (2550 : 54-59) ได้ศึกษา การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบล โลกสว่าง อำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาค้นคว้า ปรากฏดังนี้

1. ประชาชนโดยรวม และจำแนกตามระดับการศึกษา และรายได้ต่อเดือนมีความคิดเห็นด้วย เกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบล โลกสว่างโดยรวม และรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง

2. ประชาชนที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นด้วยเกี่ยวกับการบริหารงาน ตามหลักธรรมาภิบาล ไม่แตกต่างกัน แต่ประชาชนที่มีรายได้ที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นด้วยโดยรวมและรายด้าน 2 ด้าน คือ ด้านหลักความโปร่งใส และด้านหลักความคุ้มค่า แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญ ทางสถิติที่ระดับ .05

3. ปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบล ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า การบริหารงบประมาณ ไม่โปร่งใส การแก้ไขปัญหา ไม่ทันต่อความต้องการของประชาชน ส่วนข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล อบรม, ควรจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นธรรม ควรแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอย่างรวดเร็ว ควรจัดเวทีประชาคม เพื่อรับฟังปัญหาและความต้องการของประชาชน รักษาสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน

โดยสรุป ประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล โลกสว่าง อำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบล โลกสว่าง มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ในระดับปานกลาง โดยประชาชนที่มีรายได้แตกต่างกันมีความเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล โลกสว่างแตกต่างกัน ซึ่งข้อสรุปที่ได้สามารถใช้ประโยชน์ต่อการปรับปรุงบริหารงาน ตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล โลกสว่าง ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

ทัตศุณีย์ โดมี (2551 : บทคัดย่อ) การวิจัยเรื่องทัศนคติของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการบริหารงาน โดยใช้หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุตรดิตถ์ ผลการวิจัยมีดังนี้

1. ทักษะของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุตรดิตถ์ในแต่ละด้าน พบว่าในภาพรวมอยู่ในระดับมาก

2. ผลการเปรียบเทียบทักษะของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุตรดิตถ์ในแต่ละด้าน จำแนกตามเพศอายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มี เพศ และระดับการศึกษา ที่ต่างกัน มีทักษะต่อการบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุตรดิตถ์ ไม่แตกต่างกัน ส่วนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มี อายุอาชีพ และรายได้ ที่แตกต่างกัน มีทักษะต่อการบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุตรดิตถ์ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

3. ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุตรดิตถ์ ทั้ง 6 ด้าน ได้แก่หลักนิติธรรม องค์การบริหารส่วนตำบลควรตรากฎหมาย ข้อบังคับของตำบลให้ทันสมัยเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของชุมชน และควรจัดให้มีการอบรมด้านกฎหมายให้แก่พนักงานและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความรู้มากขึ้น หลักคุณธรรม องค์การบริหารส่วนตำบลควรมีการแบ่งแยกหน้าที่ในการปฏิบัติงานให้ชัดเจน หลักความ โปร่งใส องค์การบริหารส่วนตำบลควรมีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร เพื่อเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นจริงและสามารถตรวจสอบได้ หลักการมีส่วนร่วม องค์การบริหารส่วนตำบลควรจัดให้มีเวทีประชาคมอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง หลักความรับผิดชอบต่อสังคม องค์การบริหารส่วนตำบลควรตระหนักถึงอำนาจหน้าที่ และควรเอาใจใส่ต่อปัญหาชุมชน มีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน โดยไม่เลือกปฏิบัติ หลักความคุ้มค่า องค์การบริหารส่วนตำบลควรยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียงในการบริหารงาน โดยดำเนินการโครงการที่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างคุ้มค่า

สุรชิต พิสัยพันธ์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดหนองคาย ผลการศึกษาพบว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดหนองคายมีระดับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลัก ภาพรวมอยู่ในระดับมาก สำหรับด้านความรู้ความเข้าใจในการปกครองด้วยหลักธรรมาภิบาลภาพรวมอยู่ในระดับมาก และทัศนคติที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ภาพรวมอยู่ในระดับมาก ซึ่งปัจจัยต่างๆ ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา สถานภาพ สมรส

รายได้ต่อเดือน ความรู้ความเข้าใจในการปกครองด้วยหลักธรรมาภิบาล และทัศนคติต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลผลการวิจัยพบว่า ไม่มีปัจจัยใดมีความสัมพันธ์กับระดับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ข้อเสนอแนะสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลควรมีการให้ความรู้ต่อประชาชนเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับ การประชาสัมพันธ์เปิดเผยข้อมูลข่าวสารการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและที่สำคัญคือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมวางแผนและร่วมติดตาม ประเมินผล เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนอย่างแท้จริง

## 2.งานวิจัยต่างประเทศ

บลูเมล (Blumel. 2001 : 319) ได้ศึกษาวิจัย ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ความร่วมมือกันระหว่างนักสังคมสงเคราะห์และการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ (ประเทศเคนย่า) พบว่า หลักธรรมาภิบาลมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อความร่วมมือ ต่องานความช่วยเหลือระหว่างประเทศของนักสังคมคือจุดประสงค์สำคัญของหลักธรรมาภิบาล

คลาค (Clarke. 2002 : 2869) ได้ทำการวิจัย การใช้หลักธรรมาภิบาลในการกระจายอำนาจการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยในประเทศกาน่า พบว่า ในประเทศที่ค่อยพัฒนา การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยได้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น โดยประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ทำให้เกิดกลยุทธ์การพัฒนาที่จริงจัง มีการปรับตัวในการปฏิบัติต่าง ๆ ของท้องถิ่นโดยใช้หลักธรรมาภิบาลให้เหมาะสมกับท้องถิ่น การใช้หลักธรรมาภิบาลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น แต่ก็ยังมีปัญหาอยู่จากการที่ยังคงมีการถือพรรคถือพวกพ้อง

มอร์เรน (Morren. 2002 : 1152) ได้ศึกษาการรวมเอาแนวคิดประชาสังคมมาอภิปราย ซึ่งได้ถูกหยิบยกมาเป็นคำถามสำคัญหลายประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนาและประชาธิปไตย การนิยามคำว่าประชาสังคมจะสะท้อนแนวคิดของเราว่า เราคาดหวังว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นที่ไหน และประชาธิปไตยจึงควรต้องแบ่งแยก กำหนดแน่ชัดระหว่างภาครัฐกับเอกชนมากน้อยเพียงใด สังคมและรัฐควรมีโครงสร้างอย่างไร เพื่อที่จะปกป้องสิทธิเสรีภาพอันเป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตย และแนวคิดประชาสังคมสามารถถ่ายทอดไปไม่เฉพาะแต่พื้นที่หนึ่งและรัฐหนึ่งไปสู่ที่อื่นได้หรือไม่ การปกครองและประชาธิปไตยซึ่งอยู่เบื้องหลังแนวคิด สามารถที่จะนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้ทฤษฎีการพัฒนาและปฏิบัติได้เพียงใดการศึกษาวิจัยครั้งนี้



ได้สำรวจถึงวิธีการเข้าถึงหลักธรรมาภิบาล และแสดงถึงสังคมที่เป็นตัวอย่างในการเข้าถึงแนวคิดประชาสังคมที่ถูกใช้โดย CIDA และธนาคารโลก

บล็อก (Brock. 2006 : Abstract) ได้ศึกษาหน้าที่ของรัฐบาลที่เหมาะสมต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในขนาดของประเทศรัสเซีย โดยศึกษาสภาพปัญหาของการบริหารบ้านเมืองที่ดีที่ต้องมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องศึกษาในพื้นที่ที่มีการปฏิรูปการปกครองในรัสเซีย ซึ่งการบริหารอยู่ภายใต้รัฐบาลของรัสเซียและมีรัฐบาลของรัสเซียเป็นแม่แบบ ในการปฏิรูปและมีเครื่องมือที่มีคุณภาพซึ่งจะใช้ในการกำหนดว่ารัฐบาลมีการบริการที่ดี โดยเปรียบเทียบเชิงทดลอง 3 เขต พบว่า มี 2 เขตที่มีการปฏิรูปและให้ผลดี ถึงแม้จะมีการโต้แย้ง แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลก็ต้องมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลต่อไปด้วย กำหนดหน้าที่ที่เหมาะสมของรัฐบาลที่ดี ที่ต้องนำมาเป็นรูปแบบเพื่อให้เกิดการปฏิรูปที่ประชาชนยอมรับและสามารถวัดได้ การบริหารภาครัฐที่ดีต้องให้สาธารณรัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจต้องมีแรงผลักดัน ไปสู่คณะกรรมการบริหารให้เกิดความตระหนักให้เห็นสภาพสังเคราะห์ต่าง ๆ ส่วนปัจจัยอื่นที่ช่วยส่งเสริมการทำงานร่วมกันของนักสังคมสงเคราะห์เหล่านี้ ในประเทศเคนยา ก็คือ การปรับตัวเข้าหากันเพื่อสร้างความร่วมมือกลุ่มย่อย ๆ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ในการสื่อสาร การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และการมีส่วนร่วมตามหลักธรรมาภิบาล