

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเกี่ยวกับ ความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. การกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
3. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการบริหาร
4. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
5. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
6. องค์การบริหารส่วนตำบล
7. องค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. กรอบแนวคิดการวิจัย

#### การกระจายอำนาจ

##### 1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการอย่างหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยมีหลักการสำคัญคือ เป็นการถ่ายโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยอิสระพอสมควรภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายการกระจายอำนาจทำให้เกิดการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล (Subdistrict administration organization) ถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบตามแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

อุตร ตันติสุนทร (2541 : 43) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ คือ การกระจายการตัดสินใจทั้งทางด้านบริหาร และการเงินจากส่วนกลางสู่ ส่วนภูมิภาคและส่วน

ท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญของการกระจายอำนาจเพื่อให้ส่วนราชการ และองค์กร  
ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการตัดสินใจบริหารและพัฒนาท้องถิ่นตนเอง

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 28) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ เป็นวิธีการที่รัฐมอบ  
อำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์การอื่นนอกจากองค์การราชการบริหารส่วนกลาง จัดทำบริการ  
สาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของ  
ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่านั้น

สันติพิ์ ชวลิตธำรง (2550 : 43) กล่าวว่า การกระจายอำนาจเป็นวิธีที่รัฐมอบ  
อำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นดำเนินการแทน โดยมีอิสระตามสมควร หรือรัฐมอบ  
อำนาจในการปกครองจากส่วนกลางบางอย่างโอนไปให้ประชาชนในท้องถิ่น ฝึกหัดจัดทำ  
ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นตนเอง

ปธาน สุวรรณมงคล (2554 : 8) ได้สรุปว่า การกระจายอำนาจ คือ การจัด  
ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐ กับ ภาคส่วนอื่นในสังคมในทิศทางที่รัฐให้ภาคส่วนอื่นมี  
ส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐและมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะ หรือการดำเนินการ ในภารกิจอื่น  
ใด ที่จำเป็นตามที่รับเห็นสมควร

กล่าวโดยสรุปความหมายของการกระจายอำนาจ คือ การที่รัฐบาลกลางจัดสรร  
อำนาจ ภาระความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมในกิจการบางอย่าง ที่เป็นของรัฐบาลกลางให้  
ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน หรือร่วมรับผิดชอบ โดยมีความเป็นอิสระในการ  
ดำเนินงานตามสมควร

## 2. หลักการกระจายอำนาจ

2.1 การกระจายอำนาจมีความแตกต่างกัน ไปในแต่ละมิติทั้งทางการเมือง  
การบริหาร การเงิน สังคม และเศรษฐกิจ แต่มีจุดมุ่งหมายร่วมกัน คือ ทำให้เกิดประ โยชน์ต่อ  
ประชาชนและประเทศชาติโดยรวม หลักการกระจายอำนาจแบ่งเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ (ปธาน  
สุวรรณมงคล. 2554 : 10)

2.1.1 การมอบหมายอำนาจ (Delegation) เป็นการที่ผู้มีอำนาจระดับสูงของ  
หน่วยงานได้มอบหมายอำนาจเฉพาะอย่างที่มีอยู่ให้แก่ผู้รับผิดชอบระดับรองลงไปภายใน  
หน่วยงานหรือจากผู้มีอำนาจในส่วนกลางไปให้หน่วยงานย่อยของรัฐในพื้นที่ โดยผู้ได้รับ  
มอบหมายอำนาจจะ มีอำนาจเท่าที่ ได้รับมอบหมายมา ซึ่งผู้มอบหมายอำนาจยังเป็นผู้มีอำนาจ  
และรับผิดชอบต่ออำนาจ ที่มอบหมายไปด้วย แม้จะมีการมอบหมายอำนาจออกไปแล้วก็ตาม  
ดังนั้น การมอบหมายอำนาจจึงเป็นลักษณะแนวตั้งจากบนลงสู่ล่าง หรืออีกนัยหนึ่งการ

มอบหมายอำนาจเป็นการที่บุคคลหนึ่งเรียกว่า ตัวการ มอบหมายอำนาจให้บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่า ตัวแทน มีอำนาจทำการแทน และการกระทำนั้น มีผลทางกฎหมาย เสมือนตัวการทำด้วยตนเอง

2.1.2 การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นการแบ่งอำนาจและความรับผิดชอบจากระดับหนึ่งของรัฐบาลกลางไปอีกระดับหนึ่งซึ่งเป็นหน่วยงานในระดับพื้นที่ เช่น จังหวัด อำเภอ เป็นต้น เพื่อให้ดำเนินการตามนโยบายและสั่งการของหน่วยงานในส่วนกลางที่ เป็นผู้แบ่งอำนาจ เช่น จากราชการบริหารส่วนกลางไปยังราชการส่วนภูมิภาค เป็นต้น

2.1.3 การถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจทางการเมืองเพราะเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่การตัดสินใจการรับผิดชอบ ทรัพยากรและการจัดการรายได้แก่องค์กรประชาชนในระดับท้องถิ่น หรือที่เรียกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนประชาชนที่มีอิสระในการปกครองตนเอง มีสภาพเป็นนิติบุคคล มีผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ในขณะเดียวกัน ก็เป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่ชุมชนได้มีบทบาทในการดูแลสิ่งที่มีคุณค่าในชุมชนด้วย เช่น ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม ประเพณี เป็นต้น

2.2 การกระจายอำนาจเป็นการกระทำหรือมาตรการที่รัฐบาลกลางหรือการบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำกิจการ หรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น หรือโอนภารกิจ การบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้สามารถตอบสนอง ความต้องการแต่ละท้องถิ่น ได้ และหลักการกระจายอำนาจตั้งอยู่บนพื้นฐานประโยชน์สำคัญ อย่างน้อย 5 ประการ ดังนี้ (นันทพล พงศธรวิสุทธิ. 2548 : 1-2)

2.2.1 เป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาลกลางหรือหน่วยบริหารราชการ ส่วนกลาง

2.2.2 เป็นการทำให้ปัญหาในท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมี ประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น

2.2.3 เป็นการส่งเสริมให้คนในท้องถิ่น ได้แสดงความสามารถ และพัฒนา บทบาทของตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง

2.2.4 เป็นการส่งเสริมและพัฒนาเมือง ในระดับท้องถิ่น อันเป็นรากฐานของ ระบอบประชาธิปไตย และเป็นพื้นฐานสำคัญให้คนในท้องถิ่น ได้ก้าวขึ้นไปดูแลปัญหา ระดับชาติต่อไป

2.2.5 เป็นการเสริมสร้างความมั่นคงและความเข้มแข็ง ให้แก่ชุมชนที่จะทำ  
ให้ประชาชนมีคุณภาพ และมีบทบาทในการจัดการดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

2.3 นอกจากนี้ การกระจายอำนาจเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่าง  
รัฐกับท้องถิ่นให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของชุมชนหรือสังคมในขณะนั้น ซึ่งองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมี

2.3.1 มีความเป็นนิติบุคคล (Legal Entity) การกระจายอำนาจปกครอง  
จะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การรัฐบาล เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่  
ของตน และต้องมีงบประมาณเป็นของตนเอง มีทรัพย์สิน หนี้สินของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่  
เพื่อการปฏิบัติหน้าที่  
ของตนเอง

2.3.2 มีอิสระในการบริหารงาน (Autonomy) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
จะต้องมีอิสระในการปฏิบัติการกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนด  
นโยบาย หรือการตัดสินใจแก้ปัญหาต่างๆ แต่มีข้อสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นจะไม่มีอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้

2.2.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหาร และทำหน้าที่  
นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจทำได้หลาย  
ระดับเช่น บางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทน  
เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ แต่บางคนอาจสนใจถึงกับสมัครเป็นตัวแทนเพื่อให้มี  
โอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ด้วยตนเอง

2.3.4 มีงบประมาณของตนเอง กล่าวคือ หน่วยงานที่เป็นส่วนท้องถิ่นต้องมี  
อำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มา  
นั้นด้วยตนเอง ซึ่งทำให้การบริหารงานของหน่วยงานนั้น มีการวางแผนการปฏิบัติงาน ตั้งแต่  
การจัดเก็บรายได้ และการนำรายได้นั้นมาบริหารภายในหน่วยงานนั้นๆ ตลอดจนการบริการ  
ให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบโดยอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่หน่วยงานท้องถิ่นทั้งหมด

### 3. จุดอ่อน/จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจ

จากหลักการที่กล่าวมาข้างต้น สามารถวิเคราะห์ให้เห็นจุดแข็ง และจุดอ่อนของ  
การกระจายอำนาจต่อการบริหารการปกครองท้องถิ่นได้ คือ (ธนารัฐ สายเทพ. 2544 : 15)

### 3.1 จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจ

3.1.1 ทำให้มีการสนองความต้องการแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น เพราะผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งในท้องถิ่นจะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น ได้ดีกว่า

3.1.2 เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง

3.1.3 เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

### 3.2 จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจ

3.2.1 อาจก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อเอกภาพทางการปกครอง และความมั่นคงของประเทศ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น อาจมุ่งแต่ประโยชน์ของท้องถิ่นตน ไม่ให้ความสำคัญกับส่วนรวม

3.2.2 ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจบังคับคดขี่คู่แข่งหรือประชาชนที่ไม่ได้อยู่ฝ่ายตนเอง

3.2.3 ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากรประจำอยู่ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่น

### แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

เฟลด์มัน (Feldman, 1991 : 53) กล่าวว่า iva การสำรวจความคิดเห็น เป็นการศึกษาค้นคว้าความรู้ของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง แต่ละคนจะแสดงความเชื่อและความรู้สึกใดๆ ออกมา โดยการพูดหรือการเขียน เป็นต้น การสำรวจความคิดเห็นจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนนโยบายต่างๆ เพราะจะทำให้การดำเนินงานต่างๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย โครงการพัฒนาใดๆ ก็ตาม ถ้าจะให้สำเร็จและบรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริงแล้ว ก็ควรต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชน การเผยแพร่โครงการและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการจึงจะเกิดผลดี คือจะช่วยให้โครงการนั้นสอดคล้องเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น อันเป็นสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่ใช้ประเมินค่าโครงการ และทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกในการเข้ามามีส่วนร่วม ทำให้ไม่เกิด การต่อต้าน ถ้าสาธารณชนมีส่วนร่วมหรือมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในโครงการใดๆ ที่จะพัฒนาประเทศนั้น คือ ทำให้ประชาชนเกิดการสำรวจความคิดเห็นเป็นการศึกษาความรู้สึกของบุคคล หรือกลุ่มบุคคล ที่มีสิ่งหนึ่งสิ่งใด แต่ละคนจะแสดงความเชื่อ



และความรู้สึกใดๆ ออกมาโดยการพูด และการเขียน เป็นต้น การสำรวจความคิดเห็นจะเป็นประโยชน์ต่องานวางแผนนโยบายต่างๆ หรือการเปลี่ยนแปลงนโยบาย เพราะจำทำให้การดำเนินงานต่างๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

### 1. ความหมายของความคิดเห็น

นักวิชาการได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้หลายลักษณะ มีดังนี้

รุ่ง โพธิ์ศรี (2542 : 22) กล่าวว่า ความคิดเห็น เป็นเรื่องของความรู้สึกของบุคคล ต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด เรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งแสดงออกด้วย การพูด เขียน การปฏิบัติ ถือได้ว่าเป็น การแสดงออกทางทัศนคติ โดยมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบ พร้อมทั้งจะมีปฏิริยาต่อสถานการณ์ ภายนอก ซึ่งความคิดเห็นของบุคคลเกี่ยวกับพื้นความรู้ ประสบการณ์การทำงาน การติดต่อ ระหว่างบุคคลนั้น เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้บุคคลและกลุ่มมีความคิดเห็นไปทิศทางใดทิศทางหนึ่ง

คุณทลี เวชสาร และคณะ (2545 : 108) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการศึกษา

ความรู้สึกบุคคล กลุ่มคนที่มิต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งเป็นการแสดงออกทางความรู้สึกหรือความ เชื่อมั่น ซึ่งอาจเกิดจากอารมณ์ ประสบการณ์ หรือสิ่งแวดล้อม ในขณะนั้น เป็นพื้นฐานในการ แสดงออกอาจจะได้การยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นก็ได้ ดังนั้นการวัดความคิดเห็นจึงเป็น ลักษณะมุ่งเฉพาะเจาะจง ซึ่งแสดงออกในรูปความคิด ทัศนคติ และการแสดงออกซึ่งพฤติกรรม ของเจ้าของความคิด การวัดระดับความคิดเห็นจะช่วยให้สามารถกำหนดแนวทางหรือ นโยบาย ต่างๆ ให้เหมาะสมสอดคล้องกับความเห็นส่วนรวม

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546 : 246) ได้บัญญัติคำว่า “ความคิดเห็น” ตรงกับคำว่า Opinion ในภาษาอังกฤษ หมายถึง ข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริงจาก การใช้ปัญญาความคิดประกอบ ถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยัน ได้เสมอไปก็ตาม ทัศนะหรือประมาณการ เกี่ยวกับเนื้อหา หรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง คำแถลงที่ยอมรับนับถือ กันว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในหัวข้อปัญหาที่มี ผู้นำมา ขอปรึกษา คำว่าความคิดเห็นมีความหมาย ใกล้เคียงกับคำว่า เจตคติ ซึ่งมีคำอธิบายไว้ว่าแนวโน้มที่บุคคลได้รับมาหรือเรียนรู้มา และ กลายเป็นแบบอย่างในการแสดงปฏิริยาสนับสนุน หรือเป็นปฏิริยกษ์ต่อบางสิ่งบางอย่างหรือ ต่อบุคคลบางคน

ประเสริฐ ลายโล (2551 : 54) กล่าวว่า ความคิดเห็นหมายถึง การแสดงออกโดย การพูดการเขียนหรือความรู้สึกของบุคคลต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด เพื่อให้บุคคลอื่นรับรู้ เพื่อประโยชน์ ในการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน ซึ่งความคิดเห็นนั้นสังเกตและวัดได้จากคน

ภัทรพร วชิรนิธิไพบูลย์ (2551 : 9-10) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออก ซึ่งความรู้สึกที่อยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง และทัศนคติของบุคคลต่อสิ่งหนึ่งซึ่งอาจจะเป็น บุคคล กลุ่มบุคคล หรือสถานการณ์ ด้วยการพูด หรือการเขียน โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมที่ได้รับเป็นข้อพิจารณาว่าเป็นจริง จากการใช้ปัญญา ความคิด ประกอบ ถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยันได้เสมอ ความคิดเห็นนี้อาจจะเปลี่ยนแปลง ได้ตามกาลเวลา

โคลสนิค (Kolesnik. 1970 : 296) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแปลความหมาย หรือการลงความเห็นที่เกิดขึ้นจากข้อเท็จจริง ซึ่งแต่ละบุคคลคิดว่าถูกต้อง แต่คนอื่นๆ อาจจะไม่ เห็นด้วย

กู๊ด (Good. 1973 : 113) กล่าวว่า ความคิดเห็น หรือทัศนะ หมายถึง ความเชื่อ ความคิด หรือการลงความเห็นเกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งไม่อาจบอกได้ว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่

เบสท์ (Best. 1977 : 169) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่าเป็น การแสดง

ทางด้านความเชื่อและความรู้สึกของแต่ละบุคคลโดยการพูด ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง เรื่องของความรู้สึกของบุคคลต่อสิ่งใด สิ่งหนึ่งหรือเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยอาศัยความรู้ และประสบการณ์ของบุคคลนั้นๆ ซึ่งสามารถแสดงออกได้หลายด้าน และความคิดเห็นสามารถ เปลี่ยนไปตามข้อเท็จจริงและเจตคติของบุคคล ไม่สามารถตัดสินได้ว่าถูกหรือผิด อาจได้รับการ ยอมรับหรือปฏิเสธจากบุคคลอื่นได้

## 2. องค์ประกอบของความคิดเห็น

ทรานดิส (Triandis. 1971 : 2-3) ได้อธิบายว่า องค์ประกอบของความคิดเห็นมี 3 ส่วน ได้แก่

2.1 องค์ประกอบด้านความรู้ (Cognitive component) ได้แก่ ความรู้และความคิด ที่บุคคลมีต่อสิ่งเร้า ซึ่งอาจเป็นบุคคล กลุ่มหรือสภาวะการณ์ใดๆ ความรู้และความคิดดังกล่าวจะเป็นส่วนกำหนดลักษณะและทิศทางของความคิดเห็นของบุคคล กล่าวคือ ถ้าบุคคลมีความรู้ และการติดต่อกับสิ่งเร้าได้ครบถ้วนแล้ว บุคคลจะมีความคิดเห็นต่อสิ่งเร้าในทางบวกหรือลบ ชัดเจนขึ้น

2.2 องค์ประกอบด้านความรู้สึก (Affective component) ได้แก่ อารมณ์ หรือ ความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งเร้า อารมณ์หรือความรู้สึกดังกล่าวจะเป็นส่วนกำหนดลักษณะและ ทิศทางของความคิดเห็นของบุคคล กล่าวคือ ถ้าบุคคลมีอารมณ์หรือความรู้สึกที่ดีต่อสิ่งใด

บุคคลก็จะมีความคิดเห็นทางบวกต่อสิ่งนั้น แต่ถ้าบุคคลมีอารมณ์หรือความรู้สึกไม่ดีต่อสิ่งใด บุคคลจะมีความคิดเห็นในทางลบ

2.3 องค์ประกอบด้านพฤติกรรม (Behavior component) คือ พฤติกรรมของบุคคลที่แสดงออกต่อสิ่งเร้าอย่างใดอย่างหนึ่ง พฤติกรรมดังกล่าวจะเป็นสิ่งบอกลักษณะและทิศทางของความคิดเห็นของบุคคล กล่าวคือ ถ้าพฤติกรรมของบุคคลที่จะแสดงออกต่อสิ่งเร้านั้นชัดเจนแน่นอนความคิดเห็นก็ย่อมมีลักษณะเป็นบวกหรือลบชัดเจนแน่นอน

### 3. ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น

การแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ความคิดเห็นของแต่ละบุคคลต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แม้จะเป็นเรื่องเดียวกันไม่จำเป็นเสมอที่จะต้องมีความคิดเห็นเหมือนกัน ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่แต่ละบุคคลได้รับ ซึ่งมีนักวิชาการได้กล่าวไว้ มีดังนี้

3.1 ปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งทำให้บุคคลแต่ละบุคคลแสดงความคิดเห็นที่เหมือนหรือแตกต่างกัน ดังนี้ (กิตติ สุทธิสัมพันธ์, 2542 : 12-15)

#### 3.1.1 ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

- 1) ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย คือ เพศ อวัยวะ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของอวัยวะต่างๆ ของคุณภาพสมอง
- 2) ระดับการศึกษา การศึกษามีอิทธิพลต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและการศึกษาทำให้บุคคลมีความรู้ในเรื่องต่างๆ มากขึ้นและคนที่มีความรู้มากมักจะมีความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ อย่างมีเหตุผล
- 3) ความเชื่อ ค่านิยมและเจตคติของบุคคลต่อเรื่องต่างๆ ซึ่งอาจจะได้จากการเรียนรู้จากกลุ่มบุคคลในสังคมหรือจากการอบรมสั่งสอนของครอบครัว
- 4) ประสบการณ์ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ทำให้มีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่และความรับผิดชอบต่องาน ซึ่งจะส่งผลต่อความคิดเห็น

#### 3.1.2 ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่

- 1) สื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ สิ่งต่างๆ เหล่านี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นของบุคคล เป็นการได้รับข่าวสาร ข้อมูลต่างๆ ของแต่ละบุคคล
- 2) กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้อง มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเพราะเมื่อบุคคลอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใดก็ต้องยอมรับและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมนั้น ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความคิดเห็นไปตามกลุ่มหรือสังคมที่อยู่



3) ข้อเท็จจริงในเรื่องต่างๆ หรือสิ่งต่างๆ ที่บุคคลแต่ละคนได้รับ ทั้งนี้เพราะข้อเท็จจริงที่แต่ละบุคคลได้รับแตกต่างกันก็จะมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน

3.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น มีประสบการณ์ที่บุคคลมีต่อสิ่งของ บุคคล หมู่คณะ เรื่องราวต่างๆ หรือสถานการณ์ความคิดเห็นเกิดขึ้นในตัวบุคคลจากการได้พบเห็น ความคุ้นเคย อาจถือได้ว่าเป็นประสบการณ์ตรง และจากการได้ยิน ได้ฟัง ได้เห็นรูปถ่ายหรือ อ่านจากหนังสือ โดยไม่ได้พบเห็นของจริง ถือว่าเป็นประสบการณ์ทางอ้อมระบบค่านิยมและการตัดสินใจค่านิยม เนื่องมาจากกลุ่มชนแต่ละกลุ่มมีค่านิยมและการตัดสินใจค่านิยมไม่เหมือนกัน คนแต่ละกลุ่มจึงมีความคิดเห็นในสิ่ง ต่างๆ แตกต่างกัน (Foster. 1952 : 119)

3.3 ปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดความคิดเห็นมี ดังนี้ (Oskamp. 1977 : 119-133)

3.3.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and physiological factors) เป็นปัจจัยตัวแรกที่ไม่ค่อยจะได้พูดถึงมากนัก โดยมีการศึกษาพบว่าปัจจัยทางพันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อเจตคติหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้นๆ ได้ ปัจจัยด้านร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วยและผลกระทบจากการใช้ยาเสพติด จะมีผลต่อความคิดเห็น และเจตคติของบุคคล เช่น คนที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมมักจะเป็นคนที่มีอายุมาก เป็นต้น

3.3.2 ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct personal experience) คือ บุคคลได้รับความรู้สึก และความคิดต่างๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำ หรือพบเห็นต่อสิ่งต่างๆ ด้วยตนเอง ทำให้เกิดเจตคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่แม่ได้ป้อนน้ำส้มคั้นให้ทาน เขาจะมีความรู้สึกชอบ เนื่องจากน้ำส้ม หวาน เย็น หอม ชื่นใจ ทำให้เขามีความรู้สึกต่อน้ำส้มที่ทานเป็นครั้งแรกเป็นประสบการณ์ โดยตรงที่เขาได้รับ

3.3.3 อิทธิพลจากครอบครัว (Parental influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเป็นเด็ก จะได้รับอิทธิพลจากการเลี้ยงดูของพ่อ แม่และครอบครัว ทั้งนี้ เมื่อตอนเป็นเด็กๆ จะได้รับการอบรมสั่งสอน ทั้งในด้านความคิด การตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกาย การให้รางวัล และการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัวและจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับมา

3.3.4 เจตคติและความคิดเห็นของกลุ่ม (Group determinants of attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือเจตคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความคิดเห็นและเจตคติต่างๆ จะได้รับการถ่ายทอด และมีแรงกดดันจากกลุ่มไม่ว่าจะเป็นเพื่อนใน โรงเรียน กลุ่มอ้างอิงต่างๆ ซึ่งทำให้เกิดความคล้อยตามเป็นไปตามกลุ่มได้

3.3.5 สื่อมวลชน (Mass media) คือ สิ่งต่างๆ ที่เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของเรา ดังนั้นสื่อเหล่านี้ ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ นิตยสารวารสาร จึงเป็นปัจจัยอันหนึ่งที่มีผลกระทบต่อความคิดเห็นของบุคคล

จากที่กล่าวมาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของนักวิชาการทั้งหลาย อาจสรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ประกอบด้วย ปัจจัยหลักๆ 2 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยบุคคล ได้แก่ พันธุกรรม อิทธิพลจากครอบครัว ค่านิยม ความเชื่อ ประสบการณ์ และระดับการศึกษา และปัจจัยสภาพแวดล้อม ได้แก่ ภูมิหลังทางสังคม สื่อต่างๆ กลุ่มทางสังคม ข้อเท็จจริงที่แต่ละบุคคลได้รับ

## แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการบริหาร

### 1. ความหมายของการบริหาร

ความหมายของ การบริหาร มีผู้ให้คำนิยามไว้มากมาย มีทั้งที่คล้ายคลึง และแตกต่างกัน ดังนี้

สมพงษ์ เกษมสิน (2546 : 4) กล่าวว่าไว้ว่า การบริหาร คือ การใช้ศาสตร์ และศิลป์ นำเอาทรัพยากรการบริหารมาประกอบการตามกระบวนการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ

สันสิทธิ์ ชวลิตธำรง (2550 : 8) สรุปความหมายของการบริหารว่า การบริหาร หมายถึงการพัฒนาองค์การ และพัฒนาทรัพยากรทางการบริหารและต้องพัฒนาอย่างต่อเนื่องจึงจะเกิดประสิทธิภาพ

กัลยวัฒน์ สุ่มมาตย์ (2554 : 13) ได้สรุปความหมายของการบริหารว่า การบริหาร คือ การอำนวยการให้งานสำเร็จตามเป้าหมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง คน เงิน วัสดุ ให้เกิดผลงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การ

ไซมอน (Simon. 1964 : 3) กล่าวถึงการบริหารว่า หมายถึง กิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมกันดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์

ดังนั้นจึงสรุปว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างที่บุคคลร่วมกันกำหนด โดยใช้กระบวนการอย่างมีระเบียบและใช้ทรัพยากรตลอดจนเทคนิคต่างๆ อย่างเหมาะสมเป็นขั้นตอนให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 2. แนวคิดและทฤษฎีการบริหาร

นักวิชาการได้กำหนดแนวคิดและทฤษฎีในการบริหารไว้หลากหลาย สำหรับใช้เป็นแนวทางในการบริหารงานที่เหมาะสมกับแต่ละยุคสมัย ดังนี้

2.1 แนวคิดทางการบริหารตามแนววิทยาศาสตร์ คือ เน้นการบริหารงานเพื่องานมิใช่เพียงปฏิบัติตามวิธีง่ายๆ แบบสามัญสำนึกการทำงานต้องมีหลักเกณฑ์เป็นวิทยาศาสตร์ โดยการแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการตัดสินใจดำเนินการเพราะ เชื่อว่า จะทำให้เกิดประสิทธิภาพและผลผลิตมากขึ้น (Taylor. 1911 : 107-109)

2.2 การบริหาร หมายถึง การคาดคะเน การวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ การประสานงาน และการควบคุม การบริหารเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองซึ่งประกอบไปด้วยกิจกรรมต่างๆ คือ กิจกรรมด้านเทคนิค กิจกรรมด้านการค้าขาย (ซื้อขายแลกเปลี่ยน) กิจกรรมด้านการเงิน กิจกรรมด้านความมั่นคง กิจกรรมด้านบัญชี และกิจกรรมด้านการบริหาร ดังนั้น ฟาโยล จึงได้เสนอหลักการบริหารที่เรียกว่า “หลักการจัดการที่มีประสิทธิภาพของ Fayol” (Fayol’s Principles of Effective Management) มี 14 ข้อ ดังนี้ (Fayol. 1949 : 2-13)

2.2.1 หลักการแบ่งงานกันทำ (Division of work)

2.2.2 หลักอำนาจโดยชอบธรรม (Authority & responsibility)

2.2.3 หลักระเบียบวินัย (Discipline)

2.2.4 หลักการมีเอกภาพของผู้บังคับบัญชา (Unity of command)

2.2.5 หลักการมีจุดร่วมเดียวกัน (Unity of direction)

2.2.6 หลักประโยชน์ส่วนรวมเหนือส่วนตัว (Subordination of Individual to general interest)

2.2.7 หลักผลประโยชน์ตอบแทน (Remuneration)

2.2.8 หลักการรวมอำนาจ (Centralization)

2.2.9 หลักการสายบังคับบัญชา (Scalar chain)

2.2.10 หลักของความมีระเบียบเรียบร้อย (Order)

2.2.11 หลักการเสมอภาค (Equity)

2.2.12 หลักเสถียรภาพของการทำงาน (Stability of tenure)

2.2.13 หลักความคิดริเริ่ม (Initiative)

2.1.14 หลักความสามัคคี (Esprit de corps)

ในเรื่องหลักการบริหาร 14 ประการ ดังกล่าว Fayol ได้ให้คำอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างหลักการทั้งหลาย ดังนี้

การแบ่งงานกันทำมีประโยชน์เพราะเป็นการแบ่งภาระและงานในองค์กร องค์กรต้องมีผู้นำหรือผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจโดยชอบธรรมตามตำแหน่ง ความรับผิดชอบ ต่อหน้าที่ จะมีขึ้น ก็ต่อเมื่อมีบทลงโทษ วิธีรักษาระเบียบวินัยในองค์กรได้ดีที่สุดต้องอาศัยการ มีผู้บังคับบัญชาที่ดี ในทุกระดับขององค์กร การมีข้อตกลงที่แน่ชัดและยุติธรรมระหว่างลูกจ้างและ นายจ้าง ลูกจ้างต้อง รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวตามหลักเอกภาพของสายงานการ บังคับบัญชา ผลประโยชน์ส่วนรวมย่อมมีความสำคัญเหนือกว่าผลประโยชน์ของคณงาน การ ให้รางวัลตอบแทน ควรเป็นไปอย่างเที่ยงธรรมและเป็นที่ยอมรับของฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง องค์กรจะมีการกระจายอำนาจมากน้อยแค่ไหนนั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ โครงสร้างองค์กรมี ลักษณะเป็นลำดับชั้นของการบังคับบัญชา ซึ่งมีหัวหน้าในชั้นต่างๆ ความเป็นระเบียบของ ลำดับชั้นของการบังคับบัญชามีความสำคัญมาก หัวหน้ามีหน้าที่สร้างบรรยากาศให้สมาชิกทุกคนในแต่ระดับมีความรู้สึกดี ภายในองค์กรนั้น มีความเสมอภาค และเป็นหน้าที่ของ ผู้บริหารที่จะสร้างความสัมพันธ์อันดี และความสามัคคีกลมเกลียว ระหว่างสมาชิกภายในองค์กร

2.3 นอกจากนี้ ฟาโยล ยังได้กล่าวว่า การบริหารควรมีหลักในการบริหาร องค์กรเรียกว่า หลัก POCCC ดังนี้

2.3.1 การวางแผน (Planning) คือ การคาดการณ์ล่วงหน้าต่อสิ่งต่างๆ ที่มีผล ต่อการทำงานและต้องมีแนวทางในการปฏิบัติไว้เพื่อให้ใช้ในอนาคต

2.3.2 การจัดองค์กร (Organizing) คือ การจัด โครงสร้างของงานต่างๆ รวมทั้งกำหนดหน้าที่ไว้ด้วย เพื่อให้คนทำงานปฏิบัติงานในแนวทางที่เหมาะสม

2.3.3 การบังคับบัญชา (Commanding) คือ การบังคับบัญชาต้องสั่งการให้ เป็นไปด้วยความยุติธรรม มีการลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาได้เมื่อหย่อนประสิทธิภาพเพื่อ ปรับปรุงงานในองค์กรให้อยู่ในลักษณะที่เหมาะสมไม่ขัดแย้งกัน โดยมุ่งไปสู่จุดหมายเดียวกัน

2.3.4 การประสานงาน (Coordinating) คือ ภาระหน้าที่ที่จะต้องเชื่อมโยง งานของทุกคนให้เข้ากันได้ และกำชับให้เป็นจุดมุ่งหมายเดียวกัน

2.3.5 การควบคุม (Controlling) คือ การกำกับดูแลให้กิจการต่างๆ ที่กระทำ ลงไปให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ตั้งแต่ต้นโดยไม่ผิดพลาด

2.4 กระบวนการบริหาร (Process of administration) หรือการดำเนินการใน ทางการบริหาร ที่จัดว่าเป็นหน้าที่ของผู้บริหาร กุลิก และเออร์วิค (Gulick and Urwick) ได้สรุป

กระบวนการบริหารไว้ในหนังสือ ชื่อ “Papers on the Science of Administration” ว่า  
กระบวนการบริหารย่อมประกอบด้วยขั้นตอน ที่สำคัญ 7 ประการ หรือเรียกย่อๆ ว่า  
“POSDCoRB MODEL” ซึ่งสามารถอธิบายความหมายได้ ดังนี้ (ปีทมาร์ตันน์ เพิ่มพูน. 2547 :  
14 - 15)

P = Planning หมายถึง การจัดวาง โครงการและแผนปฏิบัติ รวมทั้งวิธี  
ปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้า เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

O = Organizing หมายถึง การกำหนด โครงสร้างอำนาจหน้าที่ การแบ่งส่วน  
งาน และการจัดสายงานเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์

S = Staffing หมายถึง การบริหารงานด้านบุคลากรอันได้แก่ การจัด  
อัตรากำลัง การสรรหาและการพัฒนาบุคลากรและการเสริมสร้างบรรยากาศในการทำงานที่ดี

D = Directing หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมบังคับบัญชา และการ  
ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานในฐานะที่ผู้บริหารเป็นหัวหน้าหน่วยงาน

Co = Co-ordinating หมายถึง การประสานงานกิจการด้านต่างๆ ของ  
หน่วยงาน เพื่อให้เกิดมีการร่วมมือประสานงานที่ดีและดำเนินไปสู่จุดมุ่งหมายอันเดียวกัน

R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน เพื่อให้  
ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานทราบถึงความเคลื่อนไหวและความคืบหน้าของกิจการอย่าง  
สม่ำเสมอ

B = Budgetting หมายถึง การจัดทำงบประมาณ การจัดทำบัญชี การใช้จ่ายเงินและการควบคุมตรวจสอบทางการเงินและทรัพย์สิน

2.5 แนวคิดการบริหาร PDCA ของเดมมิ่ง (Dr. W. Edwards Deming) เดมมิ่ง  
เป็นปรมาจารย์ทางด้านการบริหารคุณภาพ PDCA เป็นเทคนิคในการแก้ไขปัญหาหรือปรับปรุง  
การทำงาน ให้ดียิ่งขึ้น โดยช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถคิดปรับปรุงงานอย่างเป็นระบบวงจร  
PDCA ที่สมบูรณ์นั้นจะต้องหมุนไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหมายถึงการปรับปรุงโดยไม่มีที่  
สิ้นสุด PDCA มีรายละเอียด ดังนี้ (วีระพล บศิริรัฐ. 2543 : 7)

P = Planning (การวางแผน) หมายความว่ารวมถึง การกำหนดเป้าหมาย  
วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานวิธีการและขั้นตอนที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย  
ในการวางแผนจะต้องทำความเข้าใจกับเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ให้ชัดเจน เป้าหมายที่กำหนด  
ต้องเป็นไปตามนโยบาย วิสัยทัศน์ และพันธกิจขององค์กร เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาที่เป็นไป  
ในแนวทางเดียวกันทั่วทั้งองค์กร การวางแผนในบางด้านอาจจำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานของ



วิธีการทำงานหรือเกณฑ์มาจัดมาตรฐานต่างๆ ไปพร้อมกันด้วยข้อกำหนดที่เป็นมาตรฐานนี้จะช่วยให้การวางแผน มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพราะใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบได้ว่า การปฏิบัติงานเป็นไปตามมาตรฐานที่ได้ระบุไว้ในแผนหรือไม่

D = Doing (ปฏิบัติ) หมายถึง การปฏิบัติที่เป็นไปตามแผนที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งก่อนที่จะปฏิบัติงานใดๆ จำเป็นต้องศึกษาข้อมูลและเงื่อนไขต่างๆ ของสภาพงานที่เกี่ยวข้องเสียก่อนในกรณีที่เป็นงานประจำที่เคยปฏิบัติหรือเป็นงานเล็ก อาจใช้วิธีการเรียนรู้ การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง แต่ถ้าเป็นงานใหม่หรืองานใหญ่ ที่ต้องใช้บุคลากรจำนวนมาก อาจต้องจัดให้มีการฝึกอบรมก่อนที่จะปฏิบัติจริง การปฏิบัติจะต้องดำเนินการไปตามแผน วิธีการและขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้ และจะต้องเก็บรวบรวมและบันทึกข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานไว้ด้วย เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการดำเนินงานในขั้นตอนต่อไป

C = Checking (ตรวจสอบ) เป็นกิจกรรมที่มีขึ้นเพื่อประเมินผลว่ามีกรปฏิบัติงานตามแผนหรือไม่ มีปัญหาเกิดขึ้นในระหว่างการทำงานหรือไม่ ขั้นตอนนี้มี

ความสำคัญเนื่องจากการดำเนินการใดๆ มักจะเกิดปัญหาแทรกซ้อนที่ทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนอยู่เสมอ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพและคุณภาพของการทำงาน การติดตาม การตรวจสอบและการประเมินปัญหา จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องกระทำควบคู่ไปกับการดำเนินงาน เพื่อจะได้ทราบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงคุณภาพของการดำเนินงานต่อไป ในการตรวจสอบและการประเมินในการปฏิบัติงานจะต้องตรวจสอบด้วยการปฏิบัติ นั้นเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพของงาน

A = Acting (การปรับปรุง) เป็นกิจกรรมที่มีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น หลังจากได้ทำการตรวจสอบแล้ว การปรับปรุงอาจเป็นการแก้ไขแบบเร่งด่วนเฉพาะหน้าหรือการค้นหา สาเหตุที่แท้จริงของปัญหา เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำรอยเดิม การปรับปรุงอาจนำไปสู่การกำหนดมาตรฐานของวิธีการทำงานที่ต่างจากเดิม เมื่อมีการดำเนินงานตามวงจร PDCA ในรอบใหม่ ข้อมูลที่ได้จากการปรับปรุงจะช่วยให้การวางแผนมีความสมบูรณ์และมีคุณภาพเพิ่มขึ้นได้ด้วย

การบริหารงานตามวงจร PDCA วงใหญ่สุด คือ วิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ขององค์กร (Plan) การจะผลักดันให้วิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปรากฏเป็นจริงได้จะต้องนำแผนไปปฏิบัติ (Do) โดยนำแผนยุทธศาสตร์มากำหนดเป็นแผนการปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานต่างๆ ขององค์กร ซึ่งองค์กรจะต้องดำเนินการติดตามตรวจสอบ (Check) และแก้ไขปรับปรุงจุดที่เป็นปัญหา หรืออาจต้องปรับแผนใหม่ในแต่ละปี

(Action) เพื่อให้วิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวนั้นปรากฏเป็นจริงและทำให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์รวมขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีคุณภาพ

## แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

ในการศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม ผู้วิจัยได้นำแนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล มาเป็นกรอบในการศึกษา โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 1. ความหมายของธรรมาภิบาล

ในปัจจุบันได้มีนักวิชาการจำนวนมากได้กล่าวถึง ธรรมาภิบาล ทั้งในแง่ของ ความหมาย และความจำเป็นสำหรับสังคมไทย โดยใช้คำภาษาไทยแทนคำว่า Good governance ไว้ต่างกัน เช่น ธรรมรัฐ รัฐบาล ธรรมราชูร์ การปกครองที่ดี การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นต้น

ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 2) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นกระบวนการบริหารจัดการ ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนที่เน้นการกระจายอำนาจ เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น เปลี่ยนเป้าหมาย วิธีการบริหารจัดการต่างๆ มาเน้นผู้บริโภคน เน้นความเป็นพลเมือง เน้นความเป็นชุมชน เน้นผลงานมากกว่า เน้นฝ่ายขององค์กร

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541 : 89) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่าเป็นการ ทำให้กลไกของรัฐทั้งการเมืองและการบริหารมีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบเป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นอันดับหลัก

ปรีชา ช้างขวัญยืน (2542 : 103) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่าเป็นรัฐที่มุ่งความดีงาม ความมีศีลธรรมเป็นจุดหมายสูงสุด ความมั่งคั่งของรัฐมีไว้เพื่อกระจายทรัพย์สินไปสู่คน ทุกหมู่เหล่าไม่ให้เดือดร้อนเรื่องการอุปโลก บริโภค ในนโยบายด้านเศรษฐกิจนั้น ต้องได้ทรัพย์สินมาด้วยความชอบธรรมและมีส่วนเกื้อกูลประชาชน การใช้ทรัพย์สินก็ต้องใช้โดยธรรม มุ่งสิ่งที่เป็นธรรม เป็นความดี สนับสนุนให้คนประพฤติดี คนควรบูชาความดีไม่ใช่ทรัพย์สิน ด้วยเหตุนี้ธรรมาภิบาล จึงมุ่งเน้นสร้างคนให้มีคุณงามความดี ให้บูชาคุณงามความดีมากกว่าจะเน้นระบอบการปกครอง

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2544 : 10) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่าเป็นระบบ โครงสร้าง กระบวนการ และความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม ในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐ ซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี

ประเวศ วะสี (2547 : 5) ได้ให้คำนิยามของธรรมรัฐไว้ว่า คือ รัฐที่มีความถูกต้อง เป็นธรรม ซึ่งหมายถึงความถูกต้องเป็นธรรมใน 3 เรื่องใหญ่ๆ คือ การเมืองและระบบราชการที่ โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม ถูกตรวจสอบได้ ภาคธุรกิจที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม สามารถตรวจสอบได้ และสังคมที่เข้มแข็ง ความเป็นประชาสังคม (Civil society) สามารถ ตรวจสอบภาครัฐ และภาคธุรกิจให้ตั้งอยู่ในความถูกต้องได้ ธรรมรัฐ เป็นการยกระดับกระบวนการ ความสัมพันธ์ ความร่วมมือของส่วนต่างๆ ในสังคมอันได้แก่ ภาครัฐ ภาคสังคมและภาคเอกชน สถาบันต่างๆ ของประเทศ และระดับต่างๆ ของประเทศ คือ ชุมชน ประชาคม ภูมิภาค และ ระดับชาติให้มีลักษณะเป็นรัฐธรรมที่มีพลัง

จากความหมายและคำนิยามจึงอาจสรุปได้ว่าธรรมาภิบาล หมายถึง การปกครอง ด้วยหลักการบริหาร หลักการจัดการ ที่ดีงาม โดยยึดแนวทางการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้ง ผู้บริหาร ข้าราชการ และประชาชนในการกำหนดหลักเกณฑ์กติกาที่จะทำให้เกิดความ โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม มีการตรวจสอบประเมินผลอย่างจริงจัง

## 2. ความเป็นมาของธรรมาภิบาล

คำว่า ธรรมาภิบาล เกิดจากคำว่า “ธรรม” บวกกับ “อภิบาล” หมายถึง การรักษา ยิ่ง ซึ่งธรรม มาจากคำภาษาอังกฤษว่า Good Governance เริ่มนำมาใช้กันเมื่อประมาณ 20 ปีที่ผ่านมา โดยปรากฏในรายงานของธนาคารโลก เมื่อปีคริสต์ศักราช 1989 ซึ่งนำมาใช้ในการ กำหนดนโยบายการให้กู้เงินกับประเทศในซีกโลกใต้ เพื่อแก้ปัญหาเรื่องความไร้ประสิทธิภาพ และการคอร์รัปชันของรัฐบาลในประเทศที่กำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศในแถบละติน อเมริกา และแอฟริกาที่มีปัญหาในการบริหารงานจนทำให้เกิดปัญหา เนื่องจากกู้เงิน ธนาคารโลก แล้ว ไม่สามารถหาเงินมาชำระคืนได้ ต่อมาได้มี องค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ เช่น IMF, UNDP นำมาใช้ในการอธิบายเช่นกัน โดยองค์การพัฒนาแห่ง สหประชาชาติ (United Nations Development Program UNDP) ได้นำแนวคิดดังกล่าวไปวิเคราะห์และอธิบาย รายละเอียดไว้ในเอกสารนโยบาย เรื่อง Governance for sustainable human development สามารถสรุปว่า การที่สังคมมีกลไกประชารัฐที่ดีก็จะเป็นกลไกในการสร้างความสมดุล ระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ของสังคมให้ดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข และสังคมที่มีเสถียรภาพ (นฤมล ทับจุมพล. 2546 : 61)

### 3. ความเป็นมาของธรรมาภิบาลในประเทศไทย

นับตั้งแต่สมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา รัฐบาลทุกสมัยพยายามปฏิรูประบบราชการของประเทศ แต่การปฏิรูปที่ผ่านมาไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย อาทิเช่น ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีนโยบายสำคัญสองเรื่องคือ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดนโยบายจำกัดการขยายตัวของข้าราชการและลูกจ้างได้ไม่เกินร้อยละ 2 ของจำนวนราชการที่มีอยู่ ณ ขณะนั้น (พุทธศักราช 2523) และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้นำระบบการทำแผนอัตรากำลัง 3 ปีมาใช้ เพื่อให้ส่วนราชการได้มองอนาคตในงานที่รับผิดชอบ การปรับปรุงโครงสร้างและการจัดระบบงานให้ดีขึ้น ให้มีความคล่องตัวและลดความซ้ำซ้อน แต่ทั้งสองนโยบายไม่สามารถยับยั้งการเจริญเติบโต ของส่วนราชการได้ ระบบราชการไทยกลับขยายตัวสูงมากจากปีพุทธศักราช 2524 ถึง พุทธศักราช 2537 ส่วนราชการเพิ่มจาก 13 กระทรวง เป็น 14 กระทรวง จาก 112 กรม เป็น 124 กรม จาก 11,332 กอง เป็น 12,551 กอง และจาก 1,757,879 คน เป็น 1,967,458 คน ปีพุทธศักราช 2543 มีส่วนราชการทั้งสิ้น 15 กระทรวง 100 กรม แม้ว่ากรมจะลดน้อยลงก็ตาม แต่เป็นการเปลี่ยน ย้ายงานไป อยู่ที่กระทรวงที่ตั้งขึ้นใหม่ ดังนั้นจำนวนข้าราชการ โดยรวมยังมีจำนวนเพิ่มขึ้นจากเดิม ในสมัย พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการ เพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พุทธศักราช 2532 เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของ การบริหารราชการ แต่ส่วนราชการไม่ได้ให้ความสนใจอย่างจริงจังและนโยบายการปฏิรูป ระบบราชการของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ที่ให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพ ลดขนาดส่วนราชการ เพิ่มคุณภาพและคุณธรรมในการสรรหาบุคลากรก็ไม่ได้รับการปฏิบัติและตอบสนองจาก ส่วนราชการต่างๆ เท่าใดนัก ในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ในช่วงปีพุทธศักราช 2540 – 2543 รัฐบาลพยายามจำกัดการเพิ่มจำนวนของข้าราชการ และมีการส่งเสริมให้ข้าราชการเข้าร่วม โครงการเกษียณก่อนกำหนด โดยเปิดโอกาสให้ข้าราชการทหารที่มีอายุ 45 ปีขึ้นไป และข้าราชการพลเรือนที่มีอายุ 50 ปีขึ้นไปเข้าร่วมโครงการทั้งนี้รัฐบาลได้ทำโครงการไปได้เพียงสองรุ่นเท่านั้น ดังนั้น ความพยายามในการปฏิรูประบบราชการ การลดจำนวนข้าราชการ และเพิ่มประสิทธิภาพ การทำงานขององค์กรของรัฐยังมีความจำเป็นที่จะต้องสานต่อจากรัฐบาลชุดต่อมา (นุชบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ถี. 2550 : 48)

สาเหตุของความล้มเหลวในการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย คือ ความไม่ต่อเนื่องของการดำเนินการปฏิรูป การปฏิรูปที่เน้นการเปลี่ยนแปลงเฉพาะ โครงสร้าง ไม่นั่น



การปฏิบัติภายในของระบบราชการ ไม่มีการติดตามผล ไม่เปิดโอกาสให้ส่วนราชการระดับกรม กอง หรือผู้ปฏิบัติมีส่วนร่วมในการนำเสนอรูปแบบและวิธีการปฏิรูป คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการขาดประสิทธิภาพการ นำนโยบายไปปฏิบัติ การเสนอแนะแนวทางที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการกับส่วนราชการ และมักมีอคติและไม่ไว้วางใจหน่วยงานระดับกรม ขาดการประสานงานที่ีระหว่งภายในกระทรวง กรม และกอง และขาดแรงจูงใจในการปฏิรูปของข้าราชการในส่วนต่างๆ (รัตนศิริกรณิ์ จินนุตร. 2552 : 35)

ประเทศไทยเองก็มีความตื่นตัวเรื่องธรรมาภิบาล อย่างมากโดยเฉพาะภายหลังที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ก็ทำให้ความสับสนเกี่ยวกับธรรมาภิบาลมีมากยิ่งขึ้น เป็นที่เชื่อกันว่าหากประเทศไทยมีการนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้กับการปฏิบัติงานภาคราชการ เอกชน และประชาชนแล้ว จะทำให้ประเทศมีการพัฒนาไปในทางที่ดี และเกิดความเป็นธรรมในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง อย่างไรก็ตามประเทศไทยในปัจจุบันยังมีปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาไปสู่การมีธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง เช่น วัฒนธรรมอุปถัมภ์ กลุ่มอิทธิพล และกลุ่ม

ผลประโยชน์ต่างๆ ที่ต้องการรักษาสถานภาพเดิมไว้ นอกจากนี้ความพยายามของนักวิชาการ ผู้รู้และผู้สนใจที่เกี่ยวข้องแล้ว องค์การระหว่างประเทศจัดว่ามีบทบาทในการผลักดันให้เกิดธรรมาภิบาล และการปฏิรูปองค์กรของรัฐได้ ดังเช่น ธนาคารโลกมีบทบาทในการบริหารการใช้จ่ายของภาครัฐ และการปฏิรูประบบราชการ (ถวิลวดี บุรีกุล และวิศิษฎ์ ชัชวาลทิพากร.

2549 : 4)

หลักธรรมาภิบาลได้กลายเป็นแนวคิดที่ได้รับความนิยมรับว่าเป็นหลักเกื้อหนุนสังคมประชาธิปไตย ได้มีการเสนอและกล่าวถึงแนวคิดนี้อย่างกว้างขวาง ที่เห็นเป็นรูปธรรมคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติมาตราต่างๆ ที่สัมพันธ์กับหลัก ธรรมาภิบาล หากมีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง จะทำให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ โดยประชาชน และองค์กร ที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งนำไปสู่การลดการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของบ้านเมืองได้ เมื่อประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจและการเงิน ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้เข้ามาบริหารประเทศในปลายปี พุทธศักราช 2540 ภาวะแวดล้อมและเงื่อนไขการู้วิกฤติเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลต้องหันมาให้ความสนใจแนวคิดธรรมาภิบาลอย่างจริงจัง (สถาบันพระปกเกล้า. 2550 : 10-11)

จากวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ได้ส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของสังคม ดังที่ทราบกันทั่วไปแล้วว่า สาเหตุสำคัญ ประการหนึ่งเกิดขึ้นจากความบกพร่อง ความอ่อนแอ และ



หย่อนประสิทธิภาพของกลไกด้านการบริหารจัดการในระดับชาติ และระดับองค์กร ทั้งใน  
ภาครัฐและเอกชน รวมไปถึงการทุจริต และการกระทำผิดจริยธรรมในวิชาชีพ ซึ่งแยกพิจารณา  
ได้ดังนี้ (ประเวศ วะสี. 2547 : 6-7)

1. การขาดกลไกและกฎเกณฑ์ที่ค้ำพองในการบริหารกิจการบ้านเมืองและ  
สังคม ขณะที่กลไกที่มีอยู่บกพร่อง ไม่สามารถเตือนภัยที่เคลื่อนไหวเข้ามากระทบระบบ  
เศรษฐกิจและการเงิน อย่างรวดเร็วได้ รวมทั้งเมื่อถูกกระทบแล้วยังไม่สามารถปรับเปลี่ยน  
กลไก และฟื้นฟูการบริหารจัดการต่างๆ ของภาครัฐและภาคเอกชนให้ทันต่อสถานการณ์ได้

2. ความอ่อนด้อยและถดถอยของกลุ่มข้าราชการ นักวิชาการหรือเทคโนแครต  
(Technocrats) คนกลุ่มนี้ต้องมีบทบาทสำคัญในการศึกษา ค้นคว้า เสนอแนะนโยบายและแก้ไข  
ข้อบกพร่องต่างๆ ที่จำเป็นในการบริหารประเทศ

3. ระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและภาคธุรกิจ  
เอกชน มีลักษณะที่ขาดความ โปร่งใส บริสุทธิ์และยุติธรรม ส่งผลให้ตัวระบบเองไม่มี

ประสิทธิภาพขณะเดียวกันก็เปิด โอกาสหรือช่องทางให้เกิดความฉ้อฉลผิดจริยธรรมในวิชาชีพ  
ขึ้นได้

4. ประชาชนขาดข้อมูลข่าวสาร ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์  
บ้านเมือง อย่างชัดเจน จึงทำให้ไม่มีโอกาสในการร่วมตัดสินใจและร่วมแก้ไขปัญหา

5. ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและเอกชน ซึ่งเกิดขึ้นอย่าง  
กว้างขวาง และมีการร่วมกันการกระทำทุจริตอย่างเป็นกระบวนการจากสาเหตุดังกล่าว  
หากไม่ได้รับการจัดการแก้ไขและป้องกัน โดยเร่งด่วนแล้ว โอกาสการฟื้นตัวจากวิกฤติ  
เศรษฐกิจของไทย อาจต้องใช้เวลาานกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้นการแก้ไขปัญหายั่งยืนก็คือ  
การจัดสาเหตุของปัญหาดังกล่าวข้างต้น และสร้างธรรมรัฐ หรือธรรมาภิบาล เพื่อการบริหาร  
กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ให้ปรากฏเป็นจริงในภาครัฐภาคเอกชน และภาคประชาชน

ในการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เพื่อเป็นส่วนช่วยให้  
ประเทศชาติสามารถฝ่าฟันวิกฤติเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างรวดเร็วสำนักงานข้าราชการ  
พลเรือน (ก.พ.) ได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเป็นวาระแห่งชาติซึ่งคณะรัฐมนตรีได้  
ประชุมเมื่อวันที่ 11 เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช 2542 ลงมติเห็นว่าวาระแห่งชาติ สำหรับการ  
สร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และภายใต้การนำของรัฐบาลนายชวน  
หลีกภัย ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและ  
สังคมที่ดี พุทธศักราช 2542 ประกอบด้วยหลัก 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม

หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า (รัตนศิริกรณ์ จินบุตร. 2552 : 38)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พุทธศักราช 2542 ซึ่งปัจจุบันได้ยกเลิกไปแล้ว ได้กำหนดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2544 : 15)

1. การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขมีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็น พลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนส่งเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่อาจจะมีมาในอนาคต เพราะสังคม จะรู้สึกถึงยุติธรรม ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมี

พระมหากษัตริย์เป็นประมุขสอดคล้องกับความ เป็น ไทย รัฐธรรมนูญและกระแส โลกปัจจุบัน

2. ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

2.1 หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

2.2 หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในทางถูกต้องดีงาม โดยบรรจงให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นประจำชาติ

2.3 หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคน ในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของทุกองค์การทุกวงการให้มีความโปร่งใสมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่ายประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

2.4 หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นใน การตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ

2.5 หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำคัญในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

2.6 หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนร่วม โดยบรรณรักษ์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการมีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ยังมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช 2546 ที่ออกมาเพื่อการนี้โดยเฉพาะซึ่งครอบคลุมทั้งเรื่องการบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาลและการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ สำหรับในภาคเอกชนและภาคประชาสังคม การสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นนั้น ยังไม่มีการดำเนินการในเรื่องนี้อย่างกว้างขวาง รวมทั้งประชาชนยังขาดความเข้าใจในเรื่องนี้อย่างดีพอจึงทำให้ยังขาดกลไกของการตรวจสอบและกำกับดูแล ในทางปฏิบัติงานเพื่อก่อให้เกิด “ธรรมาภิบาล” ขึ้น (เอกราช รั้งสรรค์. 2553 : 11)

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และการบริหารราชการที่ดี พุทธศักราช 2546 ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการให้แก่หน่วยงานต่างๆ เมื่อส่วนราชการได้มีการนำแนวทางการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกา ฯ มาปรับใช้ย่อมเป็นพื้นฐานอันดีที่จะช่วยนำมาซึ่งการปฏิบัติงานในภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและจะช่วยแก้ปัญหาที่สั่งสม ในระบบราชการรวมทั้งปัญหาการคอร์รัปชันในภาครัฐที่สั่งสมมาเป็นเวลานาน มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 10 เดือน ตุลาคม พุทธศักราช 2546 แบ่งเป็น 8 หมวด มีสาระที่สำคัญในหมวด และมาตราต่างๆ ได้แก่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2546 : 19-89)

หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้ (มาตรา 6)

- 1) เกิดผลประโยชน์สุขของประชาชน
- 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- 4) ไม่มีขั้นตอนในการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์

6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับตอบสนองความ

ต้องการ

7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

หมวด 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมาย เพื่อให้เกิดความผาสุก และความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ (มาตรา 7) โดยส่วนราชการจะต้องดำเนินการ โดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการ จากรัฐ (มาตรา 8)

หมวด 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ให้ส่วน ราชการปฏิบัติโดยก่อนจะดำเนินการตามภารกิจใดต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการ ไว้ล่วงหน้า โดยระบุขั้นตอนระยะเวลาและงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินการของแต่ละขั้นตอน เป้าหมาย ของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจและตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจและจัดให้มีการ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติตามแผน ฯ โดยในกรณีที่การปฏิบัติภารกิจหรือการปฏิบัติ ตามแผนปฏิบัติราชการเกิดผลกระทบต่อประชาชนให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่จะต้อง ดำเนินการแก้ไข หรือบรรเทาผลกระทบนั้นหรือเปลี่ยนแผนปฏิบัติราชการให้เหมาะสม (มาตรา 9)

หมวด 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิง ภารกิจของรัฐ โดยส่วนราชการต้องกำหนดเป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จ และ งบประมาณที่จะต้องใช้ในแต่ละงานหรือ โครงการและต้องเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชน ทราบทั่วกันด้วย (มาตรา 20) และในการจัดซื้อหรือจัดจ้าง ให้ส่วนราชการดำเนินการ โดย เปิดเผย และเที่ยงธรรม (มาตรา 23)

หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการ บริการประชาชนหรือการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการแต่ ละแห่งจัดทำแผนภูมิ ขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการรวมทั้งรายละเอียดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ในแต่ละขั้นตอนเปิดเผยไว้ ณ ที่ทำการและในระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ เพื่อให้ประชาชน หรือผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าตรวจสอบได้ (มาตรา 29)

หมวด 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจ ตรวจสอบและทบทวนกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับและประกาศที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศขึ้น



ใหม่ ให้ทันสมัย และเหมาะสมกับสภาวการณ์หรือสอดคล้องกับความจำเป็น โดยคำนึงถึงความ สะดวกรวดเร็ว และลดภาระของประชาชนเป็นสำคัญ (มาตรา 35)

หมวด 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน เมื่อส่วนราชการใดได้รับการติดต่อสอบถามเป็นหนังสือจากประชาชนหรือจากส่วนราชการ ด้วยกัน เกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น จะต้องตอบคำถามหรือแจ้งการ ดำเนินการ ให้ทราบภายในสิบห้าวันหรือภายในกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ (มาตรา 38) โดยการ ปฏิบัติราชการในเรื่องใดๆ โดยปกติให้ถือว่าเป็นเรื่องเปิดเผย เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็น (มาตรา 43) และต้องจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับ งบประมาณรายจ่ายแต่ละปีให้ประชาชนสามารถ ขอดู หรือตรวจสอบได้ (มาตรา 47)

หมวด 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ เมื่อส่วนราชการได้ดำเนินงานไป ตามเป้าหมาย สามารถเพิ่มผลงานและผลสัมฤทธิ์โดยไม่เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายและค้ำค่าต่อ การกิจ ของรัฐหรือสามารถดำเนินการตามแผนการลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยตามหลักเกณฑ์ ให้ ก.พ.ร. เสนอคณะรัฐมนตรีจัดสรรเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ส่วนราชการนั้น หรือ ให้ส่วนราชการใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการนั้น เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุง การปฏิบัติงานของ ส่วนราชการหรือจัดสรรเป็นรางวัลให้ข้าราชการในสังกัด (มาตรา 49)

เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มีการบัญญัติรับรองการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็น แนวทางในการปฏิบัติราชการไว้หลายมาตรา เช่น มาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตาม แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินดังต่อไปนี้ คือ พัฒนางานภาครัฐโดยมุ่งเน้นการ พัฒนาคุณภาพ คุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบ และวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและส่งเสริม ให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ จัดระบบ งานราชการและงานรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไป อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของ ประชาชน จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้วางรากฐานที่ สอดคล้องกับหลักการของธรรมนูญหรือธรรมนูญ (สถาบันพระปกเกล้า. 2550 : คำนำ)

วัชรีย์ ศรีวิชัย (2553 : 12) ได้ให้อธิบายการบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ตามมาตรา 6 แห่ง พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และการบริหารราชการที่ดี พุทธศักราช 2546 ไว้ ดังนี้



1. เกิดผลประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและความปลอดภัยของสังคมส่วนรวม การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริต มีความโปร่งใส สามารถ ตรวจสอบได้และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนในภาพรวม
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ หมายถึง ผลสำเร็จการดำเนินงานที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางบวก เกิดการพัฒนาและประชาชนมีคุณภาพชีวิตดี มีการจัดรูปแบบการบริหารราชการที่มีเป้าหมายชัดเจน วัดผลได้ และโปร่งใส ตามหลักธรรมาภิบาลและมีระบบการให้รางวัล
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ หมายถึง การจัดสรร และการใช้ทรัพยากร ได้แก่ คน เงิน เวลา การจัดกระบวนการบริการงานส่วนราชการ เพื่อให้ได้ผลงานและบริการสาธารณะของส่วนราชการที่มีต้นทุนที่เหมาะสม ผลงานมีความถูกต้องรวดเร็วทันการณ์ แผนงานหรือโครงการพัฒนา และการดำเนินงานเพื่อให้บริการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องวิเคราะห์ถึงประโยชน์และผลลัพธ์ที่ได้จากการดำเนินโครงการ หรือการบริการสาธารณะ โดยวิเคราะห์ว่าผลประโยชน์คุ้มค่าเชิงงบประมาณและเชิงสังคมหรือปัจจัยที่เกี่ยวข้อง
4. ไม่มีขั้นตอนในการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น หมายถึง มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการสั่งการ การอนุญาต การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นใดของ ผู้ดำรงตำแหน่งใดให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องนั้น โดยตรงเพื่อให้เกิดความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการร่วม (One stop service) ไม่สร้างขั้นตอนหรืองานที่ไม่จำเป็น ทั้งนี้ ในการกระจายอำนาจการตัดสินใจดังกล่าวต้องมุ่งผลให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการบริการประชาชน มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศหรือโทรคมนาคมมาใช้ในการปฏิบัติงาน
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ หมายถึง มีการทบทวนและปรับปรุงกระบวนการ และขั้นตอนการปฏิบัติงานให้ทันสมัย และเหมาะสมอยู่เสมอมีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบ กฎหมายต่างๆ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคม
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับตอบสนองความต้องการ หมายถึง การกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน การจัดทำระบบติดตามงาน รับฟังข้อร้องเรียนของประชาชนในท้องถิ่น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การประเมิน ความพึงพอใจของประชาชนว่าประชาชนมีความพึงพอใจในการได้รับบริการจาก องค์การบริหารส่วนตำบล หรือไม่

7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ หมายถึง มีการ ประเมินเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการความพึงพอใจของประชาชน ผู้รับบริการ ความคุ้มค่าในภารกิจตามหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาที่สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนด

โดยในแต่ละเป้าหมายนั้นได้กำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน และให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นผู้กำกับดูแลให้คำปรึกษาและประเมินผลซึ่งการ สร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีให้ประสบความสำเร็จ มีแนวทาง ดังนี้

1. ทุกภาคส่วนสังคมต้องร่วมมือกันในการบริหารกิจการบ้านเมืองและ สังคมที่ดียิ่งขึ้น
2. บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีปัจจัยคือ

ผู้นำ และเจ้าหน้าที่ทุกคนต้องทำความเข้าใจมีจิตสำนึก เห็นความจำเป็นและความสำคัญของการ ดำเนินการในเรื่องนี้

3. กระบวนการสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในสังคมใดๆ ขึ้นอยู่กับ วิธีการใช้อำนาจ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ผู้ใช้อำนาจ และผู้ถูกใช้อำนาจหากทั้งสองฝ่าย พพอใจ ในวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมย่อมหมายความว่าสังคมนั้น มีการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี

### แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ในระบบการปกครองทุกประเทศทุกประเทศล้วนแต่มีวัตถุประสงค์ที่คล้ายกัน คือ ต้องการที่จะให้มีความมั่นคงในประเทศ แต่เดิมการปกครองส่วนใหญ่มีลักษณะรวมศูนย์ อำนาจที่ส่วนกลางเพื่อความสะดวก เพราะในสมัยนั้นอาณาเขตประเทศยังไม่มาก พลเมืองน้อย และกิจกรรมที่รัฐต้องสนองตอบประชาชนมีน้อย ต่อมาเมื่อมีการพัฒนามากขึ้น พลเมืองมีมาก ขึ้น ภารกิจที่รัฐต้องรับผิดชอบมากขึ้น ด้วยศักยภาพของรัฐบาลของรัฐบาลกลางอย่างเดียวไม่ สามารถสนอง การบริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้ทั่วถึง ดังนั้นแนวคิดในการ กระจายอำนาจ การบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น เพื่อแบ่งเบา ภาระหน้าที่ของรัฐบาล สามารถสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้ทั่วถึง

## 1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของคำว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นมีนักวิชาการได้ให้ความหมาย หรือคำนิยามไว้มากมายซึ่งส่วนใหญ่ แล้วคำนิยามเหล่านั้น ต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2546 : 22) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งราชการส่วนกลาง ได้มอบอำนาจให้ปกครอง และบริหารกิจการงานให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และพื้นที่ของตนกำหนดไว้ตามกฎหมายโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง เพียงแต่คอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย

โกวิท พวงงาม (2550 : 7) ให้ความหมายว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น มีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้ง จากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างอิสระในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจการบริหารการเงิน การคลังและการกำหนดนโยบายของตนเอง รวมทั้งหน้าที่ดำเนินการภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชนในท้องถิ่น องค์การดังกล่าวในประเทศไทย ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อ.บ.จ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) พัทยา และกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

ธนาศิษย์ หงษ์ทอง (2552 : 29) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ให้ท้องถิ่นเกิดการปกครองตนเอง โดยมีการเลือกตั้งผู้ที่จะเข้ามาบริหาร และการเกิดขึ้นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มุ่งหวังเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างแท้จริง เพราะ เป็นการเน้นให้ประชาชนในพื้นที่ ได้มีส่วนร่วมในการดูแล พัฒนาและแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นของตน เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาที่ตรงจุด และเกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดไป

วิท (Wit. 1961 : 1 - 2) นิยามการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ยอมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

รอบสัน (Robson. 1953 : 574) นิยามว่า เป็นหน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง มีสิทธิตามกฎหมาย และต้องมียุติธรรมที่จำเป็นในการปกครอง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

จากคำนิยามที่ได้กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่รัฐบาลกลาง หรือส่วนกลางให้อำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแล พัฒนาและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นตน ผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง โดยมีความอิสระตามสมควรไม่ขึ้นอยู่กับบัญชาของรัฐบาลกลาง เพียงแต่คอยกำกับดูแลให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการ ไปด้วยความเรียบร้อย

## 2. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์การปกครองท้องถิ่น จำแนกได้ ดังนี้ (มาลัยพร วงศ์ไชยา. 2552 : 33-34)

2.1 เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศ จะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่างๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาเป็นการแบ่งเบา ทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคลตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2.2 เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรื้อบริการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวย่อมไม่ตรงความต้องการที่แท้จริง และล่าช้าหน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

2.3 เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วยการจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยงานปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมากและแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

2.4 เพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษ การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น

เลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตามการปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

### 3. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น (สันติสิทธิ์ ชวลิตธำรง. 2550 : 55)

- 3.1 เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย
- 3.2 ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักปกครองตนเอง
- 3.3 เป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาล
- 3.4 สามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ
- 3.5 เป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารประเทศในอนาคต
- 3.6 สอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

### 4. ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญหลายประการ ดังต่อไปนี้

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2546 : 22) ได้จำแนกลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่าเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน และมีคณะผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างเป็นทางการและมีอำนาจอิสระในการดำเนินการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและหารายได้อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและจัดทำงบประมาณของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจาก ราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งองค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นนี้มีบุคลากรของตนเอง บริหารงานภายในท้องถิ่น เป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่นเอง

พรชัย เทพปัญญา (2547 : 1) ให้ความเห็นว่า ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ เป็นองค์การที่มีการปฏิบัติงานต่อเนื่องกันโดยไม่ขาดตอน ไม่ใช่แค่ชั่วคราวหยุดมีอำนาจที่จะกระทำกิจกรรมสาธารณะ มีความสามารถที่จะทำสัญญากับบุคคลหรือนิติบุคคลได้ มีสิทธิที่จะฟ้องร้องหรือถูกฟ้องร้องคดีความในศาลได้และสามารถสามารถที่จะเก็บภาษีอากร และกำหนดงบประมาณของตนเอง

นอกจากนี้ ปธาน สุวรรณมงคล (2554 : 4-5) ได้กล่าวถึง ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้



4.1 เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้น โดยอำนาจของกฎหมาย การเป็นนิติบุคคลจึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมาย สำหรับการปกครองท้องถิ่นถือเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้นๆ และสามารถก่อกำเนิดระบอบทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา การก่อหนี้ เป็นต้น

4.2 มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ จะมีการดำเนินกิจการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้นๆ ซึ่งอาจจะเป็นการระบุนิติบุคคลที่ไว้โดยชัดเจนหรืออาจเป็นการระบุนิติบุคคลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มทำกิจการใดๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ

4.3 ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสภาเป็นผู้เลือกผู้บริหารหรือคณะบริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

4.4 ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สำคัญ ทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง การริเริ่มกฎหมาย การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่ประพฤติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป การให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะต่อผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นในท้องถิ่นใดที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง อย่างเข้มแข็ง จะทำให้การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ ของส่วนรวมมากและมีความโปร่งใสในการทำงาน ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเข้มแข็ง

4.5 มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ สาธารณะสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น คือ ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามนโยบาย และเป้าหมายที่กำหนดความเป็นอิสระในการบริหารงานในที่นี้หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจดำเนินการในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย โดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุน ส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการควบคุมอย่างใกล้ชิด

4.6 มีอำนาจในการจัดการรายได้และใช้จ่ายรายได้อย่างอิสระตามสมควร การปกครองท้องถิ่นที่จะบังเกิดผลดีต่อท้องถิ่นโดยรวม ต้องมีอำนาจในการจัดการรายได้ภายในท้องถิ่น ของตนเองอย่างเพียงพอต่อการบริหารงาน กล่าวคือ มีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้ นอกเหนือจากรายได้ของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

4.7 มีการกำกับดูแลจากรัฐ การปกครองท้องถิ่นถือเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐ และจัดตั้งโดยรัฐมีกฎหมายรองรับ มิใช่องค์กรที่เป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐ ดังนั้น การกำกับดูแลจึงเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำเป็น เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และประเทศชาติโดยรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การกำกับดูแลของรัฐต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและต้องไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน สอดคล้องกับ โกวิทช์ พวงงาม (2550 : 77) ที่ได้เสนอลักษณะสำคัญขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ว่ามีองค์ประกอบ 5 ประการ คือ 1) เป็นองค์กรในชุมชนที่มีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน 2) มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย 3) มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมและสามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการวินิจฉัย และกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ 4) มีการจัดองค์กรเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น และฝ่ายสภาท้องถิ่น และ 5) ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและติดตาม ตรวจสอบ การทำงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาถึงลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น สามารถสรุปได้ว่า ลักษณะ การปกครองท้องถิ่นประกอบด้วย การเป็นองค์กรในชุมชนที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย ส่วนกลาง มีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมทั้งในด้านการคลัง การจัดเก็บภาษี การหารายได้ตามที่กฎหมายกำหนด การจัดทำงบประมาณด้วยตนเอง รวมถึงการกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐและมีการแบ่งองค์กรเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นและฝ่ายสภาท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่น มี ส่วนร่วมในการปกครองตั้งแต่ขั้นตอนการเลือกตั้งคณะผู้แทน ซึ่งประกอบด้วยคณะผู้บริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่นรวมถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## องค์การบริหารส่วนตำบล

### 1. ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

รัตนติกรณ จินบุตร (2552 : 40 ; อ้างถึงใน บุญเสริม นาคสาร. 2543 : 42-47) ได้สรุปการปกครองระดับตำบลว่า ตำบลเป็นหน่วยงานปกครองส่วนภูมิภาคขนาดเล็ก แต่ใหญ่กว่าหมู่บ้าน ขึ้นอยู่กับอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ มีกำนันเป็นผู้ปกครอง อำนาจหน้าที่ของกำนันเป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2475 ต่อมาใน พุทธศักราช 2485 ได้มีการปรับปรุงการปกครองตำบลขึ้นมาอีก โดยกระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งปลัดอำเภอประจำตำบล ไปประจำตำบลต่างๆ และกำหนดให้มีคณะกรรมการตำบล คณะกรรมการหมู่บ้าน เพื่อช่วยเหลือบริหารงานในด้านการบำรุงท้องที่ หรือบูรณะชนบท ในปีพุทธศักราช 2498 รัฐบาลซึ่งมี จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี เห็นว่าโลกได้วิวัฒนาการไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย ประกอบกับการออกไปเยี่ยมเยียนราษฎรตามชนบท จึงเห็นว่าการบริหารงานตำบล หมู่บ้านนั้น ถ้าเปิดโอกาสให้ราษฎร ได้รวมมอกนบริหารงานตำบลและหมู่บ้าน จึงได้สั่งการให้กระทรวงมหาดไทย พิจารณาจัดตั้งสภาตำบลทั่วประเทศ ตามคำสั่งที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 เดือน มีนาคม พุทธศักราช 2499 จัดระเบียบสภาตำบลขึ้นและได้ประกาศสภาตำบลขึ้นทั่วประเทศ 4,000 กว่าแห่ง

ต่อมาโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พุทธศักราช 2515 ได้จัดตั้งสภาตำบล ในขณะนั้น ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินการ ไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนกระทั่งในปีพุทธศักราช 2535 เมื่อรัฐบาลภายใต้การนำของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีได้กำหนดนโยบายด้านการเมืองการปกครองที่จะส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นระดับตำบลเป็นนิติบุคคลเพื่อให้มีความคล่องตัวและร่วมกันแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งที่ 802/2535 ลงวันที่ 28 เดือน ตุลาคม พุทธศักราช 2535 และคำสั่งที่ 816/2535 ลงวันที่ 2 เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช 2535 แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำการศึกษาและพิจารณาปรับปรุงสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 โดยสมควรปรับปรุงสถานะของสภาตำบลและการบริหารงานของ สภาตำบลเสียใหม่ ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งให้มีการยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล” ดังนั้นจึงได้ยกฐานะสภาตำบล 617 แห่ง ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ 2 เดือน มีนาคม พุทธศักราช 2538 (กรมการปกครอง. 2547 : 20-22)

## 2. จุดมุ่งหมายของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน มากที่สุด จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) ซึ่งได้บัญญัติให้ยกฐานะเป็นสภาตำบลที่มีรายได้ ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาทโดยไม่รวมเงินอุดหนุน เป็น องค์การบริหารส่วนตำบล โดยทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น จุดมุ่งหมายสำคัญของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้มากยิ่งขึ้น

นับตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีรายได้ต่ำ จึงมีบทบัญญัติให้มีค่าธรรมเนียมขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเป็นเงื่อนไข ดังนี้ (ส.น.ท. จรอนันต์ 2549 : 64)

- 2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น
- 2.2 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการที่ท้องถิ่นอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น
- 2.3 องค์การบริหารส่วนตำบลใด มีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึง 2,000 คน เป็นเหตุให้ ไม่สามารถบริหารงานพื้นที่นั้นให้มีประสิทธิภาพได้ ให้กระทรวงมหาดไทย ประกาศยุบ องค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกันหรือให้รวมกับหน่วยการบริหารราชการที่ท้องถิ่นอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

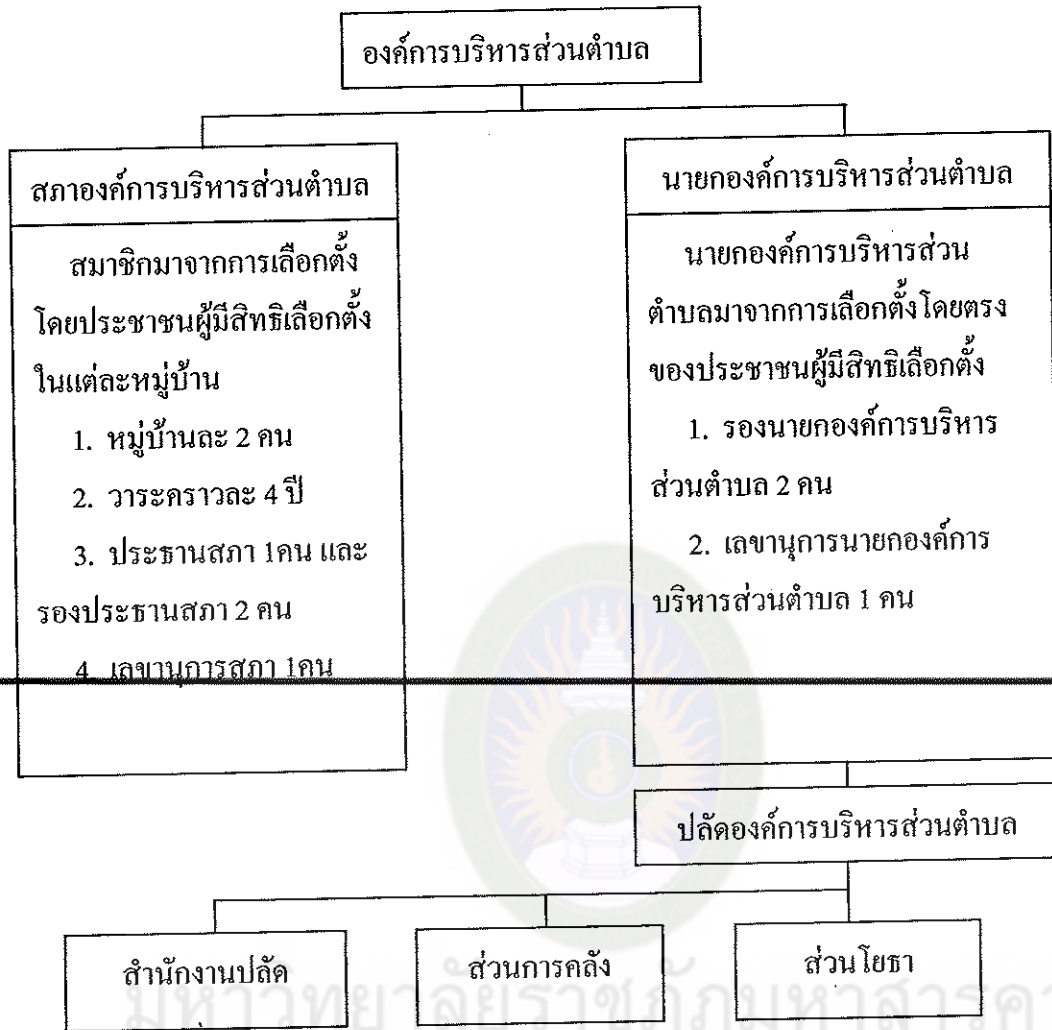
## 3. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

3.1 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) แบ่งโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (ส.น.ท. จรอนันต์. 2549 : 66-67)

3.1.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล (สภา อบต.) เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หมู่บ้านละ 2 คน ในกรณีเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 3 คน สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบาย และแผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

3.1.2 นายกองค์การบริหารส่วนตำบล (นายก อบต.) เป็นองค์กรฝ่ายบริหาร เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของ องค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งของ ประชาชน โดยตรง นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจแต่งตั้งผู้ที่มีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ไม่เกิน 2 คน มีหน้าที่ บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับ และแผนพัฒนาตำบล จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล





แผนภาพที่ 1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : กรมการปกครอง. 2547 : 26

3.2 กรมการปกครองได้จัดแบ่ง อบต. ออกเป็น 5 ชั้น โดยใช้เป็นเกณฑ์รายได้ในการแบ่ง ดังนี้

อบต. ชั้น 1 เป็น อบต. ที่มีเกณฑ์รายได้ตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป มีจำนวนพนักงาน ส่วนตำบลได้ 21 ตำแหน่ง

อบต. ชั้น 2 เป็น อบต. ที่มีเกณฑ์รายได้ 12-20 ล้านบาท มีจำนวนพนักงานส่วนตำบลได้ 12 ตำแหน่ง

อบต. ชั้น 3 เป็น อบต. ที่มีเกณฑ์รายได้ 6-12 ล้านบาท มีจำนวนพนักงานส่วนตำบลได้ 6 ตำแหน่ง

อบต. ชั้น 4 เป็น อบต. ที่มีเกณฑ์รายได้ 3-6 ล้านบาท มีจำนวน พนักงาน ส่วนตำบลได้ 4 ตำแหน่ง

อบต. ชั้น 5 เป็น อบต. ที่มีเกณฑ์รายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท มีจำนวนพนักงาน ส่วนตำบลได้ 3 ตำแหน่ง

#### 4. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.1 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พุทธศักราช 2546 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ ดังนี้

4.1.1 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งใน ด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (มาตรา 66) ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหาร ส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (มาตรา 67)

- 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้ง

กำจัด มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม

อันดีของท้องถิ่น

9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณ หรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

4.1.2 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วน ตำบล ดังต่อไปนี้ (มาตรา 68)

- 1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 3) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของ

แผ่นดิน

9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

12) การท่องเที่ยว

13) การผังเมือง

4.2 กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตราขึ้นเมื่อปี พุทธศักราช 2542 ยังได้มอบหมายภารกิจในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล อันเกี่ยวข้องกับเรื่องการค้าขาย ภารกิจในการจัดบริการสาธารณะจากรัฐบาลกลาง ไปให้องค์การบริหารส่วนตำบล ไว้รวม 31 ภารกิจ เท่ากับเทศบาล และเมืองพัทยา ดังต่อไปนี้

4.2.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

4.2.2 การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ

4.2.3 การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ

4.2.4 การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ

4.2.5 การสาธารณสุขการ

4.2.6 การส่งเสริม การฝึกและประกอบอาชีพ

4.2.6 การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน

4.2.8 การส่งเสริมการท่องเที่ยว

4.2.9 การจัดการศึกษา

4.2.10 การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา

และผู้ด้อยโอกาส

4.2.11 การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและ

วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

- 4.2.12 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 4.2.13 การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 4.2.14 การส่งเสริมกีฬา
- 4.2.15 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของ

#### ประชาชน

- 4.2.16 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 4.2.17 การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 4.2.18 การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย
- 4.2.19 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล
- 4.2.20 การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- 4.2.21 การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 4.2.22 การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- 4.2.23 การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย

#### โรงพยาบาล และสาธารณสุขสถานอื่นๆ

- 4.2.24 การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน

#### ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- 4.2.25 การผังเมือง
- 4.2.26 การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- 4.2.27 การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 4.2.28 การควบคุมอาคาร
- 4.2.29 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

- 4.2.30 การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน

#### และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

- 4.2.31 กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบของ องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรภาครัฐที่มีโครงสร้างการบริหาร 2 ฝ่าย ซึ่งประกอบด้วย ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการ สาธารณะเพื่อบริการประชาชน โดยการบริหารงานนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนมีส่วน สำคัญในการส่งเสริม สนับสนุนและทำให้การตรวจสอบการบริหารงานมีประสิทธิภาพและมี

ผลให้การจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

## องค์การบริหารส่วนตำบลดอนเตย อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม

### 1. ประวัติความเป็นมา

บ้านดอนเตยเดิมชื่อบ้านนาสีนวล เมื่อ พุทธศักราช 2405 บ้านนาสีนวลเกิดการอพยพหนี โดยมีสาเหตุ 2 กรณี คือ ประการแรก เกิดดินแยกกลางหมู่บ้าน โหระโบริมาณท้าวจะเกิดภัยพิบัติ ถ้าไม่อพยพหนี ประการที่สอง เกิดอหิวาตกโรค และไข้ค้ำย ผู้คนล้มตายเป็นจำนวนมาก

พุทธศักราช 2406 ชาวบ้านนาสีนวล ได้อพยพหนีโดยแยกเป็นกลุ่มใหญ่ๆ 4 กลุ่ม คือ กลุ่มบ้านดอนเตย กลุ่มบ้านหมู กลุ่มบ้านโคกสี และกลุ่มบ้านหนองสิม

กลุ่มบ้านดอนเตย โดยการนำของ จำเริญ วงษา กับจำเริญ วงษา (จำเริญผู้นำชุมชนซึ่งถือผี) ได้พากันตั้งบ้านใหม่ ทางทิศใต้ของบ้านนาสีนวลตรงบริเวณบ้านดอนเตย ปัจจุบัน สาเหตุที่เรียกว่า ดอนเตย เพราะเดิมเป็นพื้นที่ที่มีต้นเตยมาก จึงตั้งชื่อว่าบ้านดอนเตย

เมื่อปี พุทธศักราช 2410 บ้านดอนเตย ได้จัดตั้งเป็นทางการและมีผู้ใหญ่บ้านคนแรก คือ นายเชียงอ่อน วงษา ขึ้นกับแขวงไชยบุรี อำเภอกำแพงแสน เมื่อปีพุทธศักราช 2414 ได้โอน ขึ้น กิ่งศรีเวินชัย อำเภอสรีสงคราม ต่อมาเมื่อปี พุทธศักราช 2522 ได้แยกออกจากตำบลนาทม อำเภอบ้านแพง เป็นตำบลดอนเตย

ต่อมาเมื่อปี พุทธศักราช 2540 ได้จัดตั้งเป็นสภาตำบล ประธานบริหารคนแรก คือ นายบุญมาก วงษา และในปีพุทธศักราช 2546 ได้ยกฐานะจากสภาตำบลดอนเตย เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลดอนเตย และนายกององค์การบริหารส่วนตำบลคนแรก ที่ประชาชนได้เลือกเป็นตัวแทนฝ่ายบริหารคือ นายบุญเลิศ เชื่องเชิงขวาง (พ.ศ. 2546 – 2549) ปัจจุบันแยกการปกครองภายในตำบลเป็น 9 หมู่บ้าน ได้แก่ บ้านดอนเตย หมู่ที่ 1 บ้านดอนเตย หมู่ที่ 2 บ้านดอนแฮด หมู่ที่ 3 บ้านหมูมัน หมู่ที่ 4 บ้านหมูมัน หมู่ที่ 5 บ้านโนนอุดมดี หมู่ที่ 6 บ้านดอนหลวง หมู่ที่ 7 บ้านโคกสี หมู่ที่ 8 และบ้านหมูมัน หมู่ที่ 9

### 2. วิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา

#### 2.1 วิสัยทัศน์องค์การบริหารส่วนตำบลดอนเตย

“คมนาคมสะดวก เศรษฐกิจดี มีความรู้ก้าวไกล แหล่งน้ำใช้พอเพียง”



## 2.2 พันธกิจ

2.2.1 ปรับปรุงและพัฒนาระบบคมนาคมขนส่ง ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการให้ได้มาตรฐาน มีประสิทธิภาพและเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน เพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองในอนาคตและเศรษฐกิจของท้องถิ่น

2.2.2 การส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของคน ครอบครัว และชุมชนให้เข้มแข็ง สามารถพึ่งตนเองได้

2.2.3 การสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดี โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การวางแผนพัฒนา การตรวจสอบ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหาร และการปกครอง

2.2.3 ปรับปรุงและพัฒนาระบบการศึกษาและสาธารณสุข ตลอดจนอนุรักษ์ และพัฒนาศิลปวัฒนธรรมอันดีงามและภูมิปัญญาท้องถิ่น

2.2.4 การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบริหารและการบริการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดี

2.2.5 การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมที่ดี เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

2.2.6 การสร้างความเข้มแข็งด้านการเงินการคลัง โดยการปรับปรุง กระบวนการบริหารการเงินการคลัง ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และภารกิจที่มีอยู่เดิม และที่ได้รับโอนจากการกระจายอำนาจจากรัฐบาล

2.2.7 การเพิ่มศักยภาพของผังเมืองให้เป็นเครื่องมือชั้นนำและสนับสนุนการ พัฒนาเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา ด้านอื่นๆ

## 2.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนา

### 2.3.1 จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา

- 1) การคมนาคมสะดวก
- 2) ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการเพียงพอและทั่วถึง
- 3) การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพ ตามหลักธรรมาภิบาล
- 4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น
- 5) ประชาชนดำเนินชีวิตตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง

6) ส่งเสริมการศึกษา อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียม

ประเพณี

7) ประชาชนมีสุขภาพดี

8) จัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ไม่ให้เกิดมลพิษ

และมีความยั่งยืน

9) ชุมชนมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย ประชาชนมีความปลอดภัย

ในชีวิตและทรัพย์สิน

10) ผู้ด้อยโอกาส ผู้สูงอายุได้รับการดูแล

2.3.2 ที่ผ่านมามงคการบริหารส่วนตำบลคอนเคยได้ดำเนินการบริหารงาน

ภายใต้พื้นฐานของวิสัยทัศน์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนเคย คือ “คมนาคม เศรษฐกิจดี มีความรู้ก้าวไกล แหล่งน้ำใช้พอเพียง” โดยองค์การบริหารส่วนตำบลคอนเคยได้กำหนด แนวทางการดำเนินงานตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจ ไว้ในแผนพัฒนา 3 ปี

(2551 - 2553) โดยได้วางยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการ เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัด ท่างงบประมาณประจำปี (ข้อบัญญัติ) 8 ด้าน คือ (องค์การบริหารส่วนตำบลคอนเคย. 2550 : 22)

1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีโครงการรองรับเพื่อการดำเนินการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ เช่น โครงการติดตั้งโคมไฟสาธารณะ โครงการก่อสร้างทางระบายน้ำ เป็นต้น

2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ มีโครงการรองรับเพื่อการดำเนินการพัฒนา ตามยุทธศาสตร์ เช่น โครงการส่งเสริมการผลิตปุ๋ยชีวภาพ โครงการอบรมกลุ่มอาชีพ เป็นต้น

3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสาธารณสุข มีโครงการรองรับเพื่อการดำเนินการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ เช่น โครงการอบรมป้องกันแก้ไขปัญหายาเสพติด โครงการป้องกันและระวังโรคติดต่อ เป็นต้น

4) ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร มีโครงการรองรับเพื่อการดำเนินการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ เช่น โครงการขุดลอกแหล่งน้ำและคลองธรรมชาติ โครงการรณรงค์สร้างจิตสำนึกเรื่องการอุปโภคบริโภคน้ำสะอาด เป็นต้น

5) ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี มีโครงการรองรับเพื่อการดำเนินการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ เช่น โครงการจัดงาน ประเพณีลอยกระทง โครงการประเพณีสงกรานต์ โครงการงานวันเด็กแห่งชาติ เป็นต้น

6) ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านฟื้นฟูอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากร สิ่งแวดล้อม มีโครงการรองรับเพื่อการดำเนินการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ เช่น โครงการการมีส่วนร่วมประชาคมตำบล โครงการรณรงค์รักษาความสะอาด เป็นต้น

7) ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี มีโครงการรองรับเพื่อการดำเนินการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ เช่น โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และองค์กรทุกภาคส่วน โครงการจัดทำประชาคมให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น และข้อเสนอแนะ โครงการเสริมสร้างความรู้ทักษะแก่บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

8) ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ มีโครงการรองรับเพื่อการดำเนินการพัฒนา ตามยุทธศาสตร์ เช่น โครงการส่งเสริมการผลิตปุ๋ยชีวภาพ โครงการอบรม กลุ่มอาชีพ เป็นต้น

2.3.3 โครงการ กิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนตำบลคอนเคย อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม ได้ดำเนินการในรอบของยุทธศาสตร์การพัฒนา ตามแนวทางการบริหารจัดการที่ดี เช่น (องค์การบริหารส่วนตำบลคอนเคย, 2554 : 29)

1) โครงการ องค์การบริหารส่วนตำบลคอนเคยเคลื่อนที่พบประชาชน ประจำปี 2554 พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พุทธศักราช 2546 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ในการพัฒนา ตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรม รวมทั้งการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของ อบต. ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลของ อบต. การจัดทำแผนตำบลของ อบต. การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ให้ประชาชนผู้เป็นตัวแทนสำคัญ ในการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้ได้รับทราบข่าวสาร มีส่วนรับรู้แสดงความคิดเห็น และนำข้อมูลจากการทำเวทีประชาคมดังกล่าวมาจัดทำแผนพัฒนาสามปี องค์การบริหารส่วนตำบลคอนเคย จึงได้กำหนดกิจกรรม และสถานที่ในการออกพบประชาชน รายละเอียดกิจกรรม ดังนี้

- 1.1) บริการจัดเก็บภาษี
  - 1.2) รับเรื่องราวร้องทุกข์
  - 1.3) บริการขึ้นทะเบียนผู้สูงอายุและคนพิการ
  - 1.4) บริการแนะแนวด้านการศึกษา
  - 1.5) บริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน
  - 1.6) ผู้บริหารพบประชาชน
  - 1.7) จัดทำแผนพัฒนาสามปี (พุทธศักราช 2554-2556)
- 2) การดำเนินการตามโครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการ

ดำเนินงาน ดังนี้

- 2.1) เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย
- 2.2) เพื่อให้บริการรับขึ้นทะเบียนผู้สูงอายุ และคนพิการ
- 2.3) เพื่อสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง
- 2.4) เพื่อให้บริการประชาชนในด้านการรับชำระภาษีบำรุงท้องที่และภาษีอื่นๆ
- 2.5) เพื่อให้บริการประชาชนในด้านการรับแจ้งเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับงาน โครงสร้างพื้นฐานและบริการอื่นๆ
- 2.6) เพื่อประชาสัมพันธ์แถลงนโยบายของผู้บริหารและสรุปผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา ให้ประชาชนทราบ
- 2.7) เพื่อสนองแนวนโยบายของรัฐตามกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้
- 2.8) เพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ให้บริการประชาชน

นอกพื้นที่

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย ยังได้ให้บริการกับประชาชนใน งานด้านต่างๆ คือ ส่วนการคลังได้ให้บริการรับชำระภาษีท้องที่และภาษีอื่นๆ และส่วนโยธาให้บริการเกี่ยวกับงานการรับแจ้งเรื่องราวร้องทุกข์ด้าน โครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ โดยประสานงานร่วมกับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิก องค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย ร่วมตอบ ข้อซักถามปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานของทางคณะผู้บริหาร ซึ่งจะมาตอบปัญหาข้อข้องใจ และร่วมพบปะพูดคุยกับประชาชนในพื้นที่ ดังกล่าวด้วย

### 2.3.4 โครงการประเมินผลการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปี

สำนักมาตรฐานการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ปรับปรุงแบบประเมินการตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการ ประจำปี 2554 และบูรณาการแบบประเมิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี เป็นส่วนหนึ่งของแบบตรวจรับรองมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ สามารถนำผลการประเมินเป็นข้อมูลเบื้องต้น เสนอ คณะกรรมการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี อีกทั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เห็นชอบให้การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจประจำปีงบประมาณ เพื่อเป็นรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี สำหรับหลักเกณฑ์การประเมินมีทั้งหมด 4 ด้าน ดังนี้ (องค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย. 2554 : 1-4)

ด้านที่ 1 ด้านการบริหารจัดการ รวม 155 คะแนน หัวข้อในการประเมิน

ประกอบด้วย การบริหารภารกิจเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน การบริหารงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของ อปท. การบริหารภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การปรับปรุงภารกิจของ อปท. การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน และการประเมินผลการปฏิบัติงาน

ด้านที่ 2 ด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภา รวม 125 คะแนน

หัวข้อการประเมิน ประกอบด้วย การบริหารงานบุคคล และการดำเนินกิจการสภาท้องถิ่น

ด้านที่ 3 ด้านการบริหารงานการเงินและการคลัง รวม 135 คะแนน

หัวข้อการประเมิน ประกอบด้วย

#### 1) การจัดทำงบประมาณและการพัสดุ

1.1) ติดตามเรื่องการจัดทำงบประมาณของ อปท.

1.2) การติดตามดำเนินการเกี่ยวกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย

ว่าด้วยการพัสดุ

#### 2) การจัดเก็บรายได้

2.1) การบริหารการจัดเก็บรายได้

2.2) การพัฒนาระบบข้อมูลแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

2.3) ผลการจัดเก็บรายได้



## 3) การบริหารการเงินและบัญชี

3.1 การบริหารรายจ่าย

3.2 การจัดทำบัญชีและรายการการเงิน

3.3 การจัดส่งเงินสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญ

3.4 การตรวจสอบภายใน

ด้านที่ 4 ด้านการบริการสาธารณะ รวม 210 คะแนน หัวข้อการประเมิน

ประกอบด้วย

- 1) ด้านถนน ทางเดิน และทางเท้า
- 2) ด้านไฟฟ้าสาธารณะ
- 3) ด้านระบบระบายน้ำ
- 4) ด้านน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค
- 5) ด้านการพัฒนาเด็กและเยาวชน
- 6) ด้านการส่งเสริมกีฬา
- 7) ด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุ
- 8) ด้านการส่งเสริมผู้ด้อยโอกาส
- 9) ด้านงานสาธารณสุข
- 10) ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี
- 11) ด้านการส่งเสริมอาชีพ
- 12) ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 13) ด้านการส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น
- 14) ด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 15) ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 16) ด้านการศึกษา

จังหวัดนครพนม มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้รับรางวัลบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2546-2551 หลายแห่ง ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย. 2554 : เว็บไซต์)

ปี 2546 รางวัลที่ 1 ได้แก่ อบต.พระซอง อำเภอนาแก

รางวัลที่ 2 ได้แก่ อบต.นาทราย อำเภอเมืองนครพนม

รางวัลที่ 3 ได้แก่ อบต.รามราช อำเภอท่าอุเทน

ปี 2547 รางวัลที่ 1 ได้แก่ อบต.ดอนนางหงส์ อำเภอธาตุพนม

รางวัลที่ 2 ได้แก่ อบต. โพนบก อำเภอโพนสวรรค์

รางวัลที่ 3 ได้แก่ อบต.พุ่มแก อำเภอนาแก

รางวัลชมเชย ได้แก่ อบต.บ้านกลาง และอบต.อาจสามารถ

อำเภอเมืองนครพนม, เทศบาลตำบลธาตุพนม อำเภอธาตุพนม

ปี 2548 รางวัลที่การบริหารจัดการที่ดี ได้แก่ อบต.ดอนนางหงส์ อำเภอ

ธาตุพนม อบต. โพนบก อำเภอโพนสวรรค์ อบต.นางาม อำเภอเรณูนคร

ปี 2549 รางวัลที่การบริหารจัดการที่ดี ได้แก่ อบต.หนองซ้อ อำเภอ

นาแก อบต.นางาม อำเภอเรณูนคร

ปี 2550 รางวัลที่การบริหารจัดการที่ดี ได้แก่ อบต.นาถ่อน อำเภอ

ธาตุพนม อบต.เรณูใต้ อำเภอเรณูนคร

จากข้อมูลที่ได้นำเสนอ พบว่า รางวัลการบริหารจัดการที่ดี เป็นรางวัลที่

คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มอบแก่ องค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นที่มีการดำเนินงานบริหารจัดการที่ดี เมืองค์การบริหารส่วนตำบลนครพนม ได้ดำเนินการ  
พัฒนาตามยุทธศาสตร์โดยยึดกรอบการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล และมีการประเมินผล  
การปฏิบัติราชการตามเกณฑ์ที่กำหนด ทุกปี ก็ยังไม่เคยได้รับรางวัลดังกล่าว

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 1. งานวิจัยในประเทศ

นอกจากแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยได้ศึกษา

งานวิจัยที่เกี่ยวกับความคิดเห็นของประชาชนในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของ  
องค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีผู้ศึกษาไว้หลายท่าน และสามารถนำมาสนับสนุนในการวิจัย  
ในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้สรุปดังนี้

นพพล สุรนักครินทร์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การนำหลัก  
ธรรมาภิบาล มาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนในจังหวัด  
เชียงใหม่ พบว่าการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของ  
ประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ในภาพรวมอยู่ในเชิงบวก เมื่อเปรียบเทียบปัจจัยด้านบุคคลพบว่า  
ประชาชนที่มีเพศ ระดับการศึกษา ต่างกัน มีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน  
อบต.แตกต่างกัน

ศศิวิมล ธรรมเกษตร (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องประสิทธิภาพการบริหาร ตาม หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี ศึกษาเปรียบเทียบ เพศ อายุ สถานภาพการสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ของกรรมการบริหารส่วนตำบล พบว่า กรรมการ บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพในการบริหารงานตามหลัก ธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก

นันทพล พงศธรวิสุทธิ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องบทบาทของ องค์การบริหารส่วนตำบลกับการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลสันนาเม็งอำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ จากผล การศึกษา พบว่า การบริหารงานใน อบต. ประชาชนในชุมชนมีความต้องการให้ผู้บริหารสนอง ความต้องการของชุมชน หัวใจของการบริหารงานคือความ โปร่งใส รวมทั้งการใช้งบประมาณ ในการบริหารงานอย่างคุ้มค่ามากที่สุด

ภักดี ศรีเมือง (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลมา บริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลนาทราย อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการนำหลักธรรมาภิบาล มาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้านอยู่ในระดับ ปานกลาง เช่น เดียวกัน โดยเรียงลำดับจากมากไปน้อย ได้แก่ ด้านนิติธรรม ด้านคุณธรรม ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบ ด้านความคุ้มค่าและด้านความโปร่งใสตรวจสอบได้ ตามลำดับ ประชาชน ที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการนำหลักธรรมาภิบาล ด้านความคุ้มค่า และด้านนิติธรรม มาบริหารแตกต่างกันและประชาชนที่มีอาชีพแตกต่างกัน มี ความเห็นต่อการนำหลักธรรมาภิบาล ด้านคุณธรรม ด้านความรับผิดชอบ ด้านความคุ้มค่า ด้านความ โปร่งใส

วิจิตราภรณ์ ไชยโคตร (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการประเมินการบริหารงาน ตามหลัก ธรรมาภิบาล ของเทศบาลตำบลบรบือ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษา พบว่า การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของ เทศบาลตำบลบรบือ โดยรวมและรายด้าน จำนวน 6 ด้าน คือ ด้านนิติธรรม ด้านคุณธรรม ด้านความ โปร่งใส ด้านความรับผิดชอบ ด้านการมีส่วนร่วม และด้านความคุ้มค่า อยู่ในระดับปานกลาง แต่สมาชิกสภาเทศบาล เห็นว่า มี การบริหาร โดยรวมและเกือบ ทุกด้านอยู่ในระดับดี การบริหารงานที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่งงานและอายุราชการ เห็นว่า มีการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือตามหลัก ธรรมาภิบาล โดยรวมและเป็นรายด้าน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จักรภัทร ชารีคำ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยัคภูมิพิสัย ผลการวิจัยพบว่า

1. ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยัคภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับ ปานกลาง เมื่อจำแนกรายด้าน พบว่า ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานตาม หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามหลักนิติธรรม โดยรวมอยู่ในระดับมาก การปฏิบัติตามหลักคุณธรรม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง การปฏิบัติด้านความโปร่งใส โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง การปฏิบัติตามหลักการมีส่วนร่วม โดยรวมอยู่ในระดับมาก การปฏิบัติตามหลักความรับผิดชอบ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง การปฏิบัติตามหลักความคุ้มค่า โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

2. เปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอพยัคภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามเพศ และอายุ พบว่า ประชาชนที่มีเพศและอายุ ที่แตกต่างกันมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน แต่เมื่อจำแนกตามระดับการศึกษา โดยรวมไม่พบความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และเมื่อจำแนกตามอาชีพประชาชนมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

พระมหาธรรมรัตน์ ธรรมยาฤทธิ์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนผลการวิจัยพบว่า ระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีต่อการดำเนินงานตาม หลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคายอยู่ในระดับปานกลาง เปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชน จำแนกตามอาชีพ การศึกษา และอายุ โดยรวม และรายด้านทุกด้านมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ทัศนีย์ โดมมี (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาและเปรียบเทียบทัศนคติของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการบริหารงาน โดยใช้ หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุดรดิตถ์ พบว่า มีทัศนคติต่อการบริหารงาน โดยใช้หลักธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุดรดิตถ์ ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อจำแนกตาม เพศ ระดับการศึกษา แตกต่างกัน มีทัศนคติต่อการบริหารงาน แตกต่างกันอย่างไรไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มี อายุ อาชีพและรายได้แตกต่างกัน มีทัศนคติต่อการบริหารงาน แตกต่างกันอย่างไรมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

บวร วิเศษสุนทร (2550 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยความคิดเห็นของประชาชนต่อการนำหลัก ธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย พบว่าความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ โดยรวมอยู่ในระดับมาก การเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชน จำแนกตามประชาชนที่มีเพศแตกต่างกัน มีความคิดเห็น ต่อการนำหลัก ธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอเมือง จังหวัด หนองคาย แตกต่างกันอย่าง ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และเมื่อจำแนกตามประชาชนที่ มีอายุ และการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

คุณากร กรสิงห์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องการศึกษาเปรียบเทียบการ นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครสวรรค์

1. การศึกษาปัญหา และอุปสรรคในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ใน องค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า มีปัญหาในหลักการสำคัญๆ คล้ายคลึงกัน คือ

1.1 ปัญหาหลักการมีส่วนร่วม คือ ประชาชนมีพฤติกรรมการเข้าไปมี ส่วนร่วมต่ำ

1.2 ปัญหาหลักความโปร่งใส คือ อบต. ไม่ค่อยมีการตรวจสอบความ โปร่งใสอย่างต่อเนื่อง และมักเป็นการตรวจสอบด้านเดียว คือ ตรวจสอบจากเอกสารเป็นหลัก

1.3 ปัญหาหลักนิติธรรม ได้แก่ ไม่ค่อยมีการเผยแพร่กฎระเบียบให้ ประชาชนได้รับทราบ

1.4 ปัญหาหลักคุณธรรม คือ ไม่ค่อยมีการอบรมเรื่องคุณธรรมอย่าง ต่อเนื่อง

1.5 ปัญหาหลักความรับผิดชอบ คือ อบต. ส่วนใหญ่ไม่ค่อยเอาใจใส่ ปัญหาชุมชนเท่าที่ควร

1.6 ปัญหาหลักความคุ้มค่า คือ โครงการบางเรื่องไม่สามารถทำได้ เนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอ

1.7 ปัญหาหลักความเสมอภาค คือ ยังคงมีการเลือกปฏิบัติ

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

2.1 ควรผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐทุกระดับนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ ให้เกิดประสิทธิภาพในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น



2.2 การออกข้อบังคับตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องมุ่งให้เกิดความเป็นธรรม เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก และเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของชุมชน

2.3 การติดตามผลการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล ควรมีความต่อเนื่อง และควรมีการพัฒนาเกณฑ์ชี้วัดความเป็นธรรมาภิบาลอยู่เสมอ

2.4 ควรออกระเบียบการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ และควรมีการอบรมเรื่องการนำหลักธรรมาภิบาลให้ผู้นำและผู้ปฏิบัติงานอยู่เสมอ รวมทั้ง อบรมให้หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

สุรจิต พิสัยพันธ์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดหนองคาย ผลการศึกษาพบว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดหนองคาย มีระดับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลัก ภาพรวมอยู่ในระดับมาก สำหรับด้านความรู้ความเข้าใจในการปกครองด้วยหลักธรรมาภิบาลภาพรวมอยู่ในระดับมาก และทัศนคติที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ภาพรวมอยู่ในระดับมาก

จตุพร ผ่องสุข (2550 : 54-59) ได้ศึกษา การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลโลกสว่าง อำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า ประชาชนที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นด้วยเกี่ยวกับการบริหารงาน ตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

อภิชาติ โชตชัชวาลกุล (2550 : 109) ได้ศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล กรณีศึกษาเขตอำเภอหนองหญ้าไซ จังหวัดสุพรรณบุรี ผลการวิจัยพบว่า ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับ การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 6 ด้าน อยู่ในระดับมาก

อริสรา อรรถชาติศรี (2551 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของกรรมการชุมชนที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติงานของเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติงานของเทศบาลเมืองมหาสารคาม โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของกรรมการชุมชนที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติงานของเทศบาลเมืองมหาสารคาม จำแนกตาม เพศ และเขตชุมชน พบว่า กรรมการที่มีเพศ ต่างกัน โดยรวมมีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

ทางสถิติที่ระดับ .05 และกรรมการชุมชน ที่อาศัยอยู่ต่างเขตชุมชน โดยรวมมีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

เบญจมาศ กงแก้ว (2551 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องการวิเคราะห์ระดับ  
 ธรรมชาติ ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่แรม จังหวัดเชียงใหม่  
 ผลการวิจัยสรุปได้ ดังนี้ ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบล  
 แม่แรมได้นำหลัก ธรรมชาติมาใช้ในการดำเนินงานในระดับปานกลาง โดยหลักธรรมชาติ  
 ที่นำมาใช้มากที่สุดคือ การดำเนินการตามหลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบต่อการถูก  
 ตรวจสอบ และหลักคุณธรรม ในระดับสูง แต่มีการดำเนินการตามหลักความคุ้มค่า หลักความมี  
 ส่วนร่วม และหลักความโปร่งใสในระดับปานกลางเท่านั้น

ฐิติพร คลวาต (2552 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัย การดำเนินงานตามหลัก  
 ธรรมชาติขององค์การบริหารส่วนตำบลสามขา อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์  
 ผลการวิจัยพบว่า

1. ความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการดำเนินงานขององค์การบริหาร  
 ส่วนตำบลสามขา อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

2. เปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานของ  
 องค์การบริหารส่วนตำบลสามขา อำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ จำแนกตามระดับ  
 การศึกษา พบว่า ที่ระดับการศึกษาที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

นรากร พลหาญ (2552 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการวิเคราะห์การบริหารงาน  
 ตามหลักธรรมชาติของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ผลการศึกษาสรุปได้ ดังนี้ การบริหารงานตาม  
 หลัก ธรรมชาติของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในภาพรวมอยู่ในระดับค่อนข้างสูง โดยมีการ  
 ปฏิบัติงานตามหลักความคุ้มค่าสูงสุด รองลงมาคือ การปฏิบัติงานตามหลักความรับผิดชอบต่อ  
 หลักความโปร่งใส หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม และการปฏิบัติงานตามหลักนิติธรรม  
 ตามลำดับ

รัตนดิกรรณ์ จินบุตร (2552 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องความคิดเห็นของ  
 ประชาชน ต่อการบริหารงานตามหลักธรรมชาติขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ  
 โพนสวรรค์ จังหวัดนครพนม พบว่า

1. ความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมชาติของ  
 องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโพนสวรรค์ จังหวัดนครพนม โดยภาพรวมพบว่า อยู่ใน  
 ระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้าน โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อยได้ดังนี้ หลักการมี

ส่วนร่วม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า และหลักนิติธรรม

2. แนวทางการส่งเสริมการพัฒนาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่การรณรงค์สร้างกระบวนการเรียนรู้ ปลุกฝังจิตสำนึก ค่านิยมประชาธิปไตยธรรมาภิบาลแก่เยาวชน และประชาชนทุกกลุ่มทุกภาคส่วนอย่างต่อเนื่อง และจริงจัง รวมทั้งพัฒนาภาวะความเป็นผู้นำประชาธิปไตยที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในสังคมทุกระดับให้เป็นแบบอย่างที่ดีในชุมชน พัฒนาระบบราชการและข้าราชการส่วนท้องถิ่น ให้ยึดหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติราชการและให้บริการแก่ประชาชน

อรทัย ใจแก้ว (2553 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นครราชสีมา ผลการวิจัยพบว่า

1. ข้าราชการประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา โดยรวมและจำแนกตามเพศ ระดับการปฏิบัติงาน ระดับการศึกษา และอายุราชการ เห็นว่ามีการปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยรวมและเป็นรายด้าน 6 ด้าน คือ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ และด้านหลักความคุ้มค่า อยู่ในระดับปานกลาง

2. ข้าราชการที่มีเพศและระดับการศึกษาต่างกัน โดยรวมและเป็นรายด้านทุกด้าน เห็นว่ามีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา ไม่แตกต่างกัน ส่วนข้าราชการที่มีระดับการปฏิบัติงานต่างกัน เห็นว่ามีการปฏิบัติ 2 ด้าน คือ ด้าน หลักการมีส่วนร่วมและด้านหลักความรับผิดชอบ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และข้าราชการที่มีอายุราชการต่างกัน เห็นว่าการปฏิบัติโดยรวมและเป็นรายด้าน 5 ด้าน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ยกเว้นด้านหลักความคุ้มค่า ไม่แตกต่างกัน

โดยสรุป ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา จำแนกเพศ ระดับการปฏิบัติงาน ระดับการศึกษาและอายุราชการแตกต่างกัน เห็นว่าได้มีการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลโดยรวมและเป็นรายด้านทุกด้าน อยู่ในระดับปานกลาง โดยข้าราชการที่มีเพศและระดับการศึกษาแตกต่างกัน เห็นว่ามีการปฏิบัติ โดยรวมและเป็นรายด้านทุกด้าน ไม่แตกต่าง

บุญส่ง แก่นท้าว (2553 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลท่าสะอาด อำเภอเซกา จังหวัดหนองคาย ผลการวิจัยพบว่าประชาชนโดยรวมและจำแนกตามเพศ ระดับการศึกษา เห็นว่าการบริหารงานตามหลัก

ธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลท่าสะอาด อำเภอเซกา จังหวัดหนองคาย โดยรวมและทุกด้านอยู่ในระดับ ปานกลาง เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย ได้แก่ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักความคุ้มค่า และด้านหลักการมีส่วนร่วม

วรรณ จตุพัฒน์รังสี (2553 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่าง การบริหารแบบธรรมาภิบาลกับ ประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลตำบลบ่อแฮ้ว อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง พบว่า เทศบาลตำบลบ่อแฮ้ว มีระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล ในภาพรวมอยู่ในระดับสูง

วัชรีย์ ศรีวิชัย (2553 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา เรื่อง การบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดีของเทศบาลตำบลในอำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง ผลการวิจัยพบว่า ผลการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในอำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง ตามยุทธศาสตร์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในภาพรวม อยู่ในระดับมาก

ทองเพียร ยืนดีมาก (2554 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่องความคิดเห็นของประชาชนหมู่บ้านต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลโหรา อำเภอ อาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่าระดับความคิดเห็นของประชาชนหมู่บ้านต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนหมู่บ้านต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล จำแนกตามหมู่บ้านที่อาศัยอยู่แตกต่างกันพบว่า มีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

## 2. งานวิจัยต่างประเทศ

จากการศึกษางานวิจัยในต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลเท่าที่ผู้วิจัยทำการศึกษาค้นคว้ามาปรากฏว่ายังไม่มีผลงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชาชน ต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยตรงซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาเฉพาะแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นพื้นฐานของงานวิจัยในครั้งนี้

บลูเมล (Blumel. 2000 : 25) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ความร่วมมือกันระหว่างนักสังคมสงเคราะห์และการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ (ประเทศเคนยา) พบว่า หลักธรรมาภิบาลมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อความร่วมมือ ต่องานความช่วยเหลือระหว่างประเทศของนักสังคมสงเคราะห์ต่างๆ ส่วนปัจจัยอื่นๆ ที่ช่วยเสริมสร้างการทำงานร่วมกัน ระหว่างนักสังคมสงเคราะห์เหล่านี้ในประเทศเคนยา ก็คือ ความสามารถของนักสังคม



สงครามะห์ใน การเข้าถึงวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีและรวมไปถึงการปรับตัวเข้าหากันเพื่อสร้าง ความร่วมมือของกลุ่มย่อย เพื่อที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ในการสื่อสาร และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารจากความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีจำนวนมากในประเทศเคนยา ยังก่อให้เกิดการสร้างภาพสังคมใหม่ๆ โดยการนำกิจกรรมและความมีส่วนร่วมต่างๆ เข้ามาเป็นปัจจัยในการเชื่อมต่อ

คลาร์ค (Clark. 2001 : 35) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การใช้หลักธรรมาภิบาลในการกระจายอำนาจการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในประเทศกาน่า พบว่า ในประเทศด้อยพัฒนา การปกครองระบอบประชาธิปไตย ได้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น โดยประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ทำให้เกิดกลยุทธ์การพัฒนาที่เป็นจริง มีการปรับตัวในการปฏิบัติงานต่างๆ ของท้องถิ่น โดยใช้หลักธรรมาภิบาลให้เหมาะสมกับท้องถิ่นจนถือเป็นกุญแจสำคัญของ การใช้หลักธรรมาภิบาล ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น แต่ก็ยังมีปัญหาจากการที่ยังมีการถือพรรคถือพวกพ้อง

คิมเมท (Kimmet. 2005 : 32) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในระบอบการเมืองการปกครองในอาเซียน 4 ประเทศ พบว่า ประเทศที่พัฒนาแล้ว หลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้ในเชิงของกลยุทธ์ทางการเมืองมากกว่าการนำเนื้อหาสาระไปประยุกต์ใช้ในเชิงนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานวิจัยนี้ ได้ศึกษาเกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาล ไปใช้ในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 4 ประเทศนี้ ได้แก่ ฟิลิปปินส์ ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย ในการเลือกตั้งใน ปี 2004 พบว่าหลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวาง และเป็นประเด็นสำคัญในการปฏิรูประบบการปกครอง นอกจากนั้นประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้กล่าวมานี้ ยังได้เรียนรู้ ในการนำหลักธรรมาภิบาล ไปใช้พัฒนาการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานะที่บ้านเมืองมีความ ไม่แน่นอน และเศรษฐกิจถดถอย เพื่อเป็นรูปแบบและหนทางในการบริหารประเทศใหม่ๆ เนื่องจากหลักธรรมาภิบาลช่วยสนับสนุนการเมือง การปกครอง ซึ่งแนวคิดของหลักธรรมาภิบาลมีที่มาจากชาติตะวันตก ซึ่งก่อให้เกิดรูปแบบการบริหารใหม่ๆ และก่อให้เกิดการพัฒนาทางประชาธิปไตย ซึ่งนั่นก็คือหนึ่งในจุดประสงค์สำคัญของหลักธรรมาภิบาลนั่นเอง

เทนเน็กเกอร์ (Tennekers. 2005 : 27) ได้ทำการวิจัยเรื่องการสังคมสงครามะห์ และหลัก ธรรมาภิบาลมาใช้วิเคราะห์แนวโน้ม นโยบายประเทศเนเธอร์แลนด์ และประเทศเยอรมนี พบว่าหลังจากสงครามเย็นผ่านไปแล้วประเทศทั้งสอง ได้กำหนดนโยบายในการดูแลประเทศในโลกที่สาม โดยนักสังคมสงครามะห์ได้นำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการประเมินผลการ



ดำเนินงานตามนโยบายของประเทศทั้งสองแต่ยังขาดความเข้าใจในการกำหนดรูปแบบการประเมินเพราะการกำหนดยุทธศาสตร์ในกระบวนการการจัดทำนโยบายมีการแยกย่อยออกเป็นส่วนๆ มากเกินไป และยังขาดความเข้าใจในความหมายของคำว่าธรรมาภิบาล

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย จึงมีความสนใจที่จะศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม เพื่อนำผลการวิจัยเสนอต่อคณะผู้บริหารให้สามารถนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ตอบสนองต่อความต้องการและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

## กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้นำหลักการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ตาม พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนเตย อำเภอนาทม จังหวัดนครพนม ดังนี้



แผนภาพที่ 2 กรอบแนวคิดการวิจัย