

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง"การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาล: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสงขลา"นี้ ผู้วิจัยได้ใช้กรอบทฤษฎีและแนวความคิดเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

#### แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร (Administration)

##### 1. ความหมายของการบริหาร

Administration มาจากภาษาละตินว่า Administrare แปลว่า การช่วยเหลือ การอำนวยความสะดวกการทำงานให้เสร็จ ในปัจจุบันแปลว่า การบริหาร หมายถึง การสร้างสมดุลย์ระหว่างปัจจัยการผลิตหรือการให้บริการและปัจจัยแวดล้อมทางการผลิต หรือการให้บริการ เพื่อให้เกิดผลเลิศตามที่ต้องการเป็นการทำงานเพื่อให้สำเร็จและสร้างสรรค์ (คีลิน กุศลสถานภาพ, 2540 : 7)

ซุบ กาญจนประภกร (2526 : 13) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การทำงานของ คณะบุคคล (group) ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ที่ร่วมกันปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ฉะนั้น คำว่า การบริหารงานนี้จึงใช้กำกับแสดงให้เห็นลักษณะการบริหารงานแต่ละประเภทได้เสมอแล้วแต่กรณีไป แต่ถ้าเป็นการทำงานโดยบุคคลเดียว เราเรียกว่า การทำงานเฉยๆ เท่านั้น

สมพงษ์ เกษมสิน (2536 : 13-14) ได้รวบรวมความหมายของคำว่า การบริหาร (Administration) ที่นักวิชาการต่างๆ ให้ไว้ ดังนี้

Harold Koontz ให้ความหมายว่า การบริหาร คือ การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยการอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานนั้น

Peter F. Drucker ได้ให้ความหมายการบริหารเชิงพฤติกรรมว่า การบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น

ทั้งนี้ สมพงษ์ เกษมสิน (2536 : 15) ได้ให้ความหมายว่า การบริหาร คือ การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administrative resource) มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (Process of administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด

### อย่างมีประสิทธิภาพ

จากความหมายที่นักวิชาการได้ให้ไว้ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการบริหารมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

- 1) การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
- 2) การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด
- 3) การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
- 4) การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ
- 5) การบริหารเป็นการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล ฉะนั้นจึงต้องอาศัยความร่วมมือของกลุ่ม (Group Cooperation) เพื่อให้เกิดพลังร่วมของกลุ่ม (Group Effort) ในอันที่จะทำให้ภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์
- 6) การบริหารมีลักษณะเป็นการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล (Rational)

## 2. ความสำคัญของการบริหาร

William J. Siffin (อ้างถึงใน คีสิน กุศลานุกาพ, 2540 : 8) กล่าวไว้ว่า "หากปราศจากองค์การบริหารแล้วสังคมก็จะมี และถ้าปราศจากสังคมแล้ว มนุษย์ก็ไม่สามารถที่จะดำรงชีวิตอยู่ได้" ซึ่งในปัจจุบันองค์การต่างๆ ได้ขยายตัวและเพิ่มจำนวนมากขึ้น ความสลับซับซ้อนในรูปแบบขององค์การและการบริหารก็มีมากขึ้นเช่นเดียวกัน จึงเป็นภาระที่สำคัญยิ่งของนักบริหารในการบริหารงานให้ตรงกับความต้องการของผู้รับบริการ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและเท่าเทียมกันให้มากที่สุด ความสำคัญของการบริหารสรุปได้ดังนี้

- 1) การบริหารเป็นสิ่งช่วยให้การทํากิจกรรมของมนุษย์เป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์ได้มากขึ้นและทำให้มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข
- 2) การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคมและเทคโนโลยีด้านต่างๆ ตลอดจนชี้ให้เห็นแนวโน้มความเจริญหรือความเสื่อมของสังคมในอนาคตอีกด้วย
- 3) การบริหารเป็นสิ่งช่วยให้มีการนำเอาทรัพยากร คน สิ่งของไปใช้ให้เกิดประโยชน์ด้วยความประหยัดและแจกจ่ายกันอย่างเป็นธรรม
- 4) การบริหารเป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงความสามารถของนักบริหารและความเจริญก้าวหน้าขององค์การ

### 3. ทฤษฎีการกรบริหาร

โดยทั่วไปการบริหารมีทรัพยากรที่เป็นปัจจัยสำคัญ 4 ประการ คือ คน (Men) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) การจัดการ (Management) หรือที่เรียกสั้นๆ ว่า 4 M's อย่างไรก็ตาม William T. Greenwood (อ้างถึงใน สมชาย บำรุงทรัพย์, 2543 : 358) ได้ให้ความเห็นว่า ทรัพยากรการบริหารควรมีอย่างน้อย 7 ประการ คือ คน เงิน วัสดุสิ่งของ อำนาจหน้าที่ (Authority) เวลา (Time) กำลังใจในการทำงาน (Will) และความสะดวกต่างๆ (Facilities) ทั้งนี้ โดยย้าถึงความสำคัญและจำเป็นของอำนาจหน้าที่ และเวลาในการบริหาร ให้ความเห็นว่าในการบริหารงานนั้นไม่ว่าจะเป็นงานของรัฐหรือเอกชนก็ตาม งานจะไม่สามารถดำเนินไปได้ด้วยดีได้ ถ้าหากปราศจากเสียซึ่งอำนาจหน้าที่ และเช่นกันการบริหารนั้นๆ ก็จะไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลด้วยดีอย่างมีคุณค่า หากมิได้กำหนดเวลาให้เหมาะสมเพียงพอกับประเภทและลักษณะงานนั้นๆ ส่วนการบริหารธุรกิจได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัจจัยทางการบริหารเพิ่มเติมแตกต่างออกไปอีกคือ มีคน (Men) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) วิธีการ (Method) ตลาด (Market) และเครื่องจักร (Machine) และเรียกสั้นๆ ว่า 6 M's เป็นต้น

### 4. กระบวนการบริหาร

กระบวนการบริหาร (Process of Administration) นั้นได้มีผู้ให้ความเห็นถึงลำดับขั้นตอนที่สำคัญของกระบวนการบริหารที่แตกต่างกัน แต่ในการศึกษาคั้งนี้ผู้วิจัยจะใช้แนวคิดกระบวนการบริหารของ กุลลิค (Luther Gulick) และเฮอริวิก (Lyndal Urwick) เป็นกรอบในการศึกษาโดยมีรายละเอียด โดยกุลลิคและเฮอริวิก ได้สรุปกระบวนการบริหารไว้ในหนังสือชื่อ "Papers on the Science of Administration" ซึ่งเขียนขึ้นในปี 1937 ว่า กระบวนการบริหารประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือที่เรียกย่อๆ ว่า "POSDCORB" ซึ่งอธิบายได้ดังนี้ (สมพงษ์ ภูวราณุก, 2540 : 21-23)

1) P: Planning หมายถึง การวางแผนงาน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงนโยบาย (Policy) ทั้งนี้ เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นไว้ให้มีความสอดคล้องกันในการดำเนินงาน แผนเป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้ความรู้ในทางวิชาการและวิจารณ์ญาณวินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคตแล้ว กำหนดวิธีการอย่างมีเหตุผล เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปโดยถูกต้องและสมบูรณ์

2) O: Organizing หมายถึง การจัดสรรราชการหรือองค์การ ซึ่งจะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน เช่น การจัดแบ่งงาน (Division of work) เป็นกรม กอง แผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพของงาน หรือจัดตามลักษณะของงานเฉพาะอย่าง (Spe-

cialization) ก็ได้ ทั้งนี้ อาจพิจารณาในแง่ของหน่วยงาน เช่น หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยแนะนำหรือที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานช่วยเหลือ (Auxiliary) เป็นต้น

3) S : Staffing หมายถึง การจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่แบ่งไว้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งหมายถึง การจัดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความสามารถมาปฏิบัติงานให้เหมาะสมรวมถึงการเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งสัมพันธภาพในการทำงานคนคนงานและพนักงานด้วย

4) D : Directing หมายถึง การอำนวยการรวมทั้งการควบคุมงานและนิเทศกิจการตลอดจนคิดปในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) และการจูงใจ (Motivation) นอกจากนี้ยังหมายความรวมถึงการวินิจฉัยสั่งการ (Decision Making) ซึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างาน เนื่องจากในการที่จะอำนวยการภารกิจดำเนินไปด้วยดีได้จำเป็นต้องมีการตัดสินใจที่ดีและมีการสั่งการที่ถูกต้องและเหมาะสมกับแต่ละลักษณะของการตัดสินใจ

5) CO : Coordination หมายถึง ความร่วมมือประสานงาน เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น การร่วมมือประสานงานเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในการบริหาร เพราะเป็นกิจกรรมประจำวันที่จะต้องพึงกระทำในการปฏิบัติงานและเป็นสิ่งที่มีอยู่ในทุกระดับของงาน ซึ่งจำเป็นต้องใช้การติดต่อสื่อสาร (Communication) เนื่องจาก การติดต่อสื่อสารที่ดีจะช่วยให้เกิดการประสานงานที่ดีและทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6) R : Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงาน รวมถึงการประชาสัมพันธ์ (Public relations) ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบ การรายงานจึงเป็นวิถีการของหน่วยงานในการให้ข้อเท็จจริงหรือข้อมูลแก่สาธารณชน

7) B : Budgeting หมายถึง การงบประมาณ ซึ่งจะทำให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณและการเงิน ตลอดจนการใช้งบประมาณและแผนงานเป็นเครื่องมือในการควบคุมงาน การบริหารงบประมาณมี "วงจรงบประมาณ" (Budget Cycle) ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอน ดังนี้

(1) การเตรียมงบประมาณและการเสนออนุมัติ (Executive Preparation and Submission)

(2) การพิจารณาให้ความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislation Authority)

(3) การดำเนินการ (Execution)

(4) การตรวจสอบ (Audit)

## 5. คุณค่าของการบริหาร

ในการบริหารงานนั้นมีเพียงแต่จะเป็นการดำเนินการเพื่อให้งานเสร็จสิ้นแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่จะต้องคำนึงถึงคุณค่าการบริหารในด้านต่างๆ ดังนี้ (สมพงษ์ เกษมสิน, 2536 : 15-18)

1) คุณค่าด้านการประหยัด (Economy) ซึ่งมิได้มีความหมายเพียงการที่จะระมัดระวังการใช้จ่ายใช้สอยเงินของประชาชน คือ ภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บมาเป็นรายได้เพื่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงและประชาชนเป็นส่วนรวมเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงการแสวงหาวิธีการที่จะใช้จ่ายเงินทรัพย์สินของรัฐ หรือขององค์การด้วยความรอบคอบ ด้วยเหตุผลและมุ่งประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง

2) คุณค่าในด้านประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง การดำเนินงานให้เป็นไปตามที่คาดหมายไว้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการทำงานที่ต้องการให้ได้รับประโยชน์สูงสุดและการที่จะพิจารณา ว่างานใดมีประสิทธิภาพหรือไม่ ก็พิจารณาได้จากผลงาน ประสิทธิภาพทางการบริหารจึงเป็นอัตราส่วนของทรัพยากรที่ลงทุนหรือใช้ไป อันได้แก่ เงิน แรงงาน กำลังใจ ความมุ่งมั่นส่วนบุคคลและผลอันเกิดจากการบริหารงานขององค์การ ซึ่งย่อมจะก่อให้เกิดมูลค่าเป็นความพอใจส่งเสริมให้กำลังใจการทำงานมีความสมานฉันท์ระหว่างมวลหมู่สมาชิก ตลอดจนเกียรติและความมั่นคง ฯลฯ ดังนั้น คำว่า ประสิทธิภาพในการบริหารราชการจึงครอบคลุมถึงความพอใจของบุคคล กลุ่มชนและองค์การด้วยกัน ส่วนในทางธุรกิจนั้นมุ่งพิจารณาประสิทธิภาพของงานโดยอาศัยอัตราส่วนของปัจจัยด้านคุณภาพ (Quality) ปริมาณ (Quantity) เวลา (Time) วิธีการ (Method) และค่าใช้จ่าย (Cost) เป็นสำคัญ

3) คุณค่าในด้านประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง การพิจารณาผลของการทำงานที่สำเร็จลุล่วงดังประสงค์หรือที่คาดไว้เป็นหลัก โดยไม่คำนึงว่างานที่สำเร็จนั้นมีการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดหรือมีประสิทธิภาพหรือไม่

4) คุณค่าในด้านความเป็นธรรม (Equity) หมายถึง การที่จะต้องบริหารงานด้วยความเป็นธรรมอย่างทั่วถึงและถ้วนหน้าปราศจากการเลือกที่รักมักที่ชัง โดยไม่แบ่งแยกวรรณะ เชื้อชาติและศาสนา

5) คุณค่าในด้านความซื่อสัตย์และมีเกียรติ (Honest and Honor) ซึ่งตามธรรมเนียมทางการบริหารนั้น การปฏิบัติงานจะต้องดำเนินไปด้วยความซื่อสัตย์ ถูกต้อง

ตามระเบียบแบบแผนไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการหรือธุรกิจก็ตาม และเมื่อการปฏิบัตินั้น เป็นปฏิบัติที่ถูกที่ชอบ ความเกียรติก็ย่อมจะเสริมส่งให้สูงขึ้น

## แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

### 1. ความหมายของธรรมาภิบาล (Good Governance)

Good Governance เป็นศัพท์ที่มีผู้แปลเป็นภาษาไทยไว้หลายคำและให้ความหมายไว้ค่อนข้างหลากหลาย อาทิ ธรรมรัฐ ธรรมาภิบาล การบริหารและการจัดการที่ดี เป็นต้น ไพโรจน์ พรหมสาส์น (2544 : 24-25) ได้กล่าวถึงความเป็นมาของ Good Governance ในประเทศไทย ไว้ว่า ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ แห่งคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้แปลศัพท์ Good Governance ว่า "ธรรมรัฐ" หมายถึง รัฐที่มีการบริหารบ้านเมืองด้วยความ เป็นธรรม ส่วนสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) แปล Good Governance ว่า "ธรรมาภิบาล" หมายถึง การบริหารที่เป็นธรรม ต่อมาภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแปล Good Governance ว่า "สุประศาสนการ" หมายถึง การปกครองที่ดี ทั้งนี้ ไพโรจน์ พรหมสาส์น แปลว่า "การบริหารจัดการที่ดี" และให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีมีประสิทธิภาพ โดยให้ประชาชน องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และสื่อมวลชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและติดตามประเมินผล การดำเนินงานเป็นการบริหารที่มีความเสมอภาค เป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้เพื่อนำไปสู่ความร่วมมืออย่างสร้างสรรค์จากทุกฝ่ายในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในชาติ

ในส่วนของ ประเวศ วะสี (2541: 4) ได้ให้คำนิยามของคำว่า "Good Governance" ไว้ว่า ธรรมรัฐ คือ รัฐที่มีความถูกต้อง เป็นธรรม ซึ่งหมายถึงความถูกต้องเป็นธรรมใน 3 เรื่องใหญ่ๆ คือ

- 1) การเมืองและระบบราชการที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม ถูกตรวจสอบได้
- 2) ภาคธุรกิจที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม ถูกตรวจสอบได้
- 3) มีสังคมที่เข้มแข็ง ความเป็นประชาสังคม (Civil Society) สามารถตรวจสอบ

ภาครัฐ และภาคธุรกิจให้ตั้งอยู่ในความถูกต้องได้

ดังนั้น ธรรมรัฐ จึงเป็นการยกระดับกระบวนการความสัมพันธ์ร่วมมือของส่วนต่างๆ ในสังคม อันได้แก่ 1) ภาครัฐ ภาคสังคมและภาคเอกชน 2) สถาบันต่างๆ ของประเทศ และ 3) ระดับต่างๆ ของประเทศ คือ ชุมชน ประชาคม ภูมิภาคและระดับชาติให้มีลักษณะเป็นรัฐ ที่มีพลัง

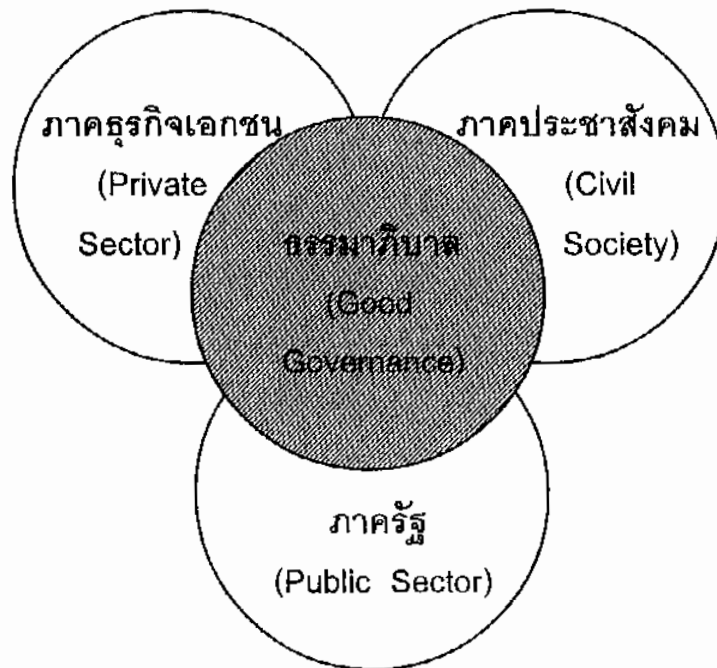
ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 17) ได้ให้ความหมายของธรรมรัฐไว้ว่า คือ กระบวนการความสัมพันธ์ (Interactive Relation) ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไปในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรมและตรวจสอบได้ การบริหารประเทศที่ดีควรเป็นความร่วมมือแบบสื่อสารสองทาง ระหว่างรัฐบาลประชาธิปไตยและฝ่ายสังคม เอกชน องค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานรัฐ (NGOs) โดยเน้นการมีส่วนร่วม (Participation) ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ การร่วมกันกำหนดนโยบาย (Shared policy making) และการจัดการตนเอง (Self-management) ของภาคสังคมเพิ่มมากขึ้น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรมมากขึ้น

อานันท์ ปันยารชุน (2541 : 52-59) ให้ความหมายของ Good Governance ว่า หมายถึง ผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงในหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

วรภัทร โตรณะเกษม (2542 : 17-18) ได้อธิบายว่า Good Governance หมายถึง "การกำกับดูแลที่ดี" หรือหมายถึง "การใช้สิทธิ์ของความเป็นเจ้าของที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเองโดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร" โดยหัวใจสำคัญของ Good Governance คือ ความโปร่งใส (Transparency) ความยุติธรรม (Fairness) และความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ (Accountability)

อย่างไรก็ดี ในที่นี้ผู้วิจัยจะใช้คำศัพท์ที่คณะทำงานกลุ่ม Good Governance ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้บัญญัติและให้ความหมายไว้ ก็คือ ธรรมภิบาล ซึ่งหมายถึง กฎเกณฑ์การปกครองบำรุงรักษาบ้านเมืองที่ดี หรือกฎเกณฑ์ที่ดีของบ้านเมืองและสังคม โดยมีขอบเขตของความหมายที่รวมไปถึงการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม รวมไปถึงการจัดระบบองค์กรและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์กรของรัฐและรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการภูมิภาคและท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล (Independent Organization) องค์กรของเอกชน กลุ่มชมรมและสมาคมต่างๆ นิติบุคคล ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม (Civil Society) ขณะเดียวกันก็รวมไปถึงการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆข้างต้นด้วย (เจริญพงษ์ วิญญูบุรุษ, 2543 : 4)

แผนภาพ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างธรรมาภิบาลกับส่วนต่างๆ ของสังคม



ธรรมาภิบาลเพื่อสร้างสรรค์การบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดี นับเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้แก่สังคม ทั้งในส่วนของภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน โดยครอบคลุมไปถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจ ให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข มีความรู้รักความสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังเพื่อสร้างสรรค์การพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ประเทศ สังคมที่มีธรรมาภิบาลจะเป็นสังคมที่มีความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วม ฯลฯ ซึ่งเป็นลักษณะที่สำคัญที่ช่วยส่งเสริมให้กลไกบริหารจัดการที่ดี สนับสนุนความเข้มแข็งของประชาสังคม ไม่เปิดโอกาสให้ความทุจริตฉ้อฉลเกิดขึ้นได้อย่างสะดวก

## 2. องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) มีความเห็นว่า Good Governance มีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้ (พนัส ทศนียานนท์, 2540 : 37)

- 1) การทำงานอย่างมีหลักการและเหตุผล (Accountability)
- 2) การมีส่วนร่วม (Participation)
- 3) สามารถคาดการณ์ได้ (Predictability)



4) มีความโปร่งใส (Transparency)

5) มีความเชื่อมโยงระหว่างองค์ประกอบทั้ง 4 ด้าน

องค์การเพื่อความร่วมมือระหว่างเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) มีความเห็นว่า มิติที่สำคัญที่จะนำไปสู่ธรรมรัฐ คือ (อมรา พงศาพิชญ์, 2540 : 46)

1) ธรรมนิติ (Rule of Law) การมีระเบียบกฎหมายและระบบกฎหมายที่เชื่อถือได้ ส่งเสริมประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และการกระจายอำนาจ

2) การบริหารจัดการภาคสาธารณะที่รับผิดชอบต่อสาธารณะ มีความยุติธรรม โปร่งใสและเป็นประชาธิปไตย สามารถตรวจสอบได้

3) การควบคุมคอร์รัปชัน ในความพยายามของรัฐที่จะควบคุมคอร์รัปชัน โดยการกำหนดกลไกและกระบวนการตรวจสอบที่ชัดเจน

4) ลดค่าใช้จ่ายด้านการทหารจะนำไปสู่ภาวะของสันติภาพ และการพัฒนา มีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างทหารและพลเรือน

องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) เห็นว่า Good Governance มี 2 ด้าน คือ (พนัส ทศนียานนท์, 2540 : 37)

1) ความสามารถของรัฐที่จะทำงานอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพ โดยดูจาก องค์การบริหารและกลไกการทำงาน

2) รัฐมีความชอบธรรม ตอบสนองความต้องการของประชาชน (Accountability to the People) และการมีสิทธิมนุษยชน โดยดูจากการที่รัฐพยายามทำงานอย่างมีประชาธิปไตย

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ 6 ประการ คือ (เจริญพงษ์ วิญญูณรงค์, 2543 : 5-6)

1) หลักนิติธรรม คือ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและกติกาดังกล่าวให้ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิก โดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

2) หลักคุณธรรม คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการรณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ความอดทนขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

3) หลักความโปร่งใส คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยมูลข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ โดยการปรับปรุงระบบและกลไก

การทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกันและช่วยให้การทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน

4) หลักความมีส่วนร่วม คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญๆ ของสังคม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ และจัดการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐหรือโดยภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจะช่วยสร้างความสามัคคีและความร่วมมือกันทำงานในเรื่องสำคัญของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

5) หลักความรับผิดชอบคือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ทุกคนทุกฝ่ายตระหนักในสิทธิหน้าที่ มีสำนึกในความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของตนและการใส่ใจในปัญหาสาธารณะรวมทั้งมีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง โดยพยายามหาทางออกที่ทุกฝ่ายสามารถยอมรับร่วมกันได้ กล่าวรับผลการกระทำของตน

6) หลักความคุ้มค่า คือ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยการทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่รู้คุณค่าของทรัพยากรของชาติและบริหารงานด้วยความประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐซึ่งต้องให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน

### 3. กลยุทธ์ในการสร้างสรรค์ธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล หรือ Good Governace นับเป็นเรื่องใหม่ที่มีความจำเป็นต้องปลูกฝังและสร้างสรรค์ให้เกิดขึ้นกับทุกภาค ส่วนในสังคมไทย โดยการปรับเปลี่ยนความคิดและคุณค่าใหม่หรือปฏิรูปจากกระบวนการทัศน์เก่า ระบบสถาบันเก่าและวิธีการทำงานแบบเก่า ซึ่งเป็นปัญหาไม่สามารถปรับตัวให้เผชิญกับกระแสของโลกในยุคโลกาภิวัตน์และสภาพแวดล้อมในยุคใหม่ที่มีลักษณะสลับซับซ้อนเชื่อมโยงต่อกัน และมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้ ดังนั้นในการปรับเพื่อสร้างสรรค์ธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นจำเป็นจะต้องร่วมดำเนินการจากทุกภาคส่วนในสังคมอย่างต่อเนื่องทั้งในระยะเฉพาะหน้า ที่ต้องให้ความสำคัญกับการรณรงค์สร้างความตระหนักและเรียนรู้ร่วมกันของคนในสังคมและผลักดันให้เกิดกระบวนการสร้างสรรค์กลไกธรรมาภิบาลขึ้น ส่วนในช่วงต่อไป คือ ระยะกลาง

และระยะยาวก็จะเป็นการลงหลักปักฐานที่เกี่ยวข้องออกมาสนับสนุนให้ธรรมาภิบาลมีความยั่งยืนต่อไป โดยในการสร้างสรรค์ต้องมีการปฏิรูปใน 3 ส่วนหลัก คือ (เจริญพงษ์ วิญญูญักษ์, 2543 : 6)

1) ภาครัฐ ต้องมีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้างและกระบวนการทำงานของหน่วยงาน/กลไกการบริหาร ให้สามารถเป็นกลไกซึ่งบริหารทรัพยากรของสังคมอย่างโปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและสมรรถนะสูงในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชนโดยจุดสำคัญอยู่ที่การเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยม และวิธีการของเจ้าหน้าที่รัฐ ให้ทำงานโดยยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลางในการทำงานและสามารถร่วมทำงานกับภาคประชาชนและภาคเอกชนได้อย่างราบรื่นเป็นมิตร

2) ภาคธุรกิจเอกชน ต้องมีการปฏิรูปและกำหนดกติกาให้หน่วยงานของเอกชน เช่น บริษัท บริษัท ห้างหุ้นส่วน ฯลฯ ให้มีกติกาการทำงานที่โปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม ต่อลูกค้า มีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นและต่อสังคมรวมทั้งมีระบบติดตามตรวจสอบที่มีคุณภาพมาตรฐานการให้บริการเทียบเท่าระดับสากล และร่วมทำงานกับภาครัฐและภาคประชาชนได้อย่างราบรื่น เป็นมิตรและมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน

3) ภาคประชาชน ต้องสร้างความตระหนักหรือสำนึกตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคล ถึงระดับกลุ่มประชาสังคม ในเรื่องของสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของตนเองและสาธารณะ ทั้งในทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ความเข้าใจในหลักการของการสร้างกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หรือธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นและทำนุบำรุงรักษาให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

#### 4. ผลของธรรมาภิบาล

ปัจจุบันประเทศต่างๆได้มีความตื่นตัวและให้ความสำคัญต่อการสร้างหลักธรรมาภิบาล หรือระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) เพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้กับประเทศชาติของตนในอันที่จะสามารถรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก และภาวะวิกฤติได้อย่างทันสถานการณ์ หรืออย่างน้อยที่สุดก็เพื่อที่จะสามารถยืนหยัดได้ในเวทีโลกเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ สำหรับประเทศไทยแนวคิดในการพัฒนาหลักการธรรมาภิบาล หรือระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี มีการกล่าวถึงเป็นระยะในแวดวงของนักวิชาการ ตั้งแต่ช่วงก่อนการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ซึ่งได้มีการกล่าวถึงแนวความคิดของการบริหารจัดการที่ดี โดยยึดหลักของการพัฒนาประชาธิปไตย ในแผนพัฒนาฯ ฉบับดังกล่าว ได้แก่ การใช้หลักนิติธรรมในการบริหาร

รัฐกิจ การจัดการการพัฒนาและการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของทุกภาคส่วนของสังคม การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐ การเพิ่มพูนประสิทธิผลและประสิทธิภาพของภาครัฐในการบริหารรัฐกิจและการจัดการการพัฒนาประเทศ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แนวคิดดังกล่าวก็ยังไม่แพร่หลายนัก โดยมีเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ แนวคิดยังขาดความชัดเจน และคนส่วนใหญ่ยังไม่สนใจมากนัก เมื่อประเทศไทยต้องประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลหันมาให้ความสนใจเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลอย่างจริงจัง โดยพิจารณาเห็นถึงความจำเป็นที่ประเทศชาติต้องมีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบูรณะสังคมและประเทศ เพื่อพลิกฟื้นภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ สร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ เพื่อสามารถรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างทันสถานการณ์ โดยเชื่อว่าหากมีการเร่งสร้างธรรมาภิบาล หรือระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ในภาคราชการ เอกชน และประชาชนแล้ว จะเป็นกลไกเสริมความเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชนผู้รับบริการ และจะเป็นกลไกที่มีระบบบริหารที่ดี และชักนำให้ภาคีอื่นในสังคม ได้แก่ ประชาชน และธุรกิจเอกชน มาร่วมกันพัฒนาบ้านเมืองด้วยความเต็มใจและเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งหากแต่ละองค์กรนำหลักธรรมาภิบาล ไปใช้ในการบริหารจัดการองค์กรแล้ว ก็จะทำให้เกิดมิติใหม่ในการบริหารงานภายในองค์กร ทำให้การปฏิบัติงานเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถประเมินผลงานได้ชัดเจน และทำให้องค์กรประสบผลสำเร็จได้อย่างแท้จริง

ความต่อเนื่องของการบริหารจัดการที่ดี มีความชัดเจนมากขึ้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (2545-2549) โดยมีแนวทางการพัฒนาเพื่อสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี มีประสิทธิภาพ ปราศจากการทุจริตบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในสังคม ดังนั้นการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จำเป็นต้องให้ความสำคัญลำดับสูงกับการปฏิรูปภาครัฐให้เป็นองค์กรขนาดเล็กที่มีคุณภาพ การปรับเปลี่ยนระบบการจัดทำงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ คล่องตัว สอดคล้องกับนโยบายและแผนชาติ และการปรับระบบและกลไกเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ ควบคู่กับการปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบอย่างจริงจังโดยผนึกกำลังทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องภายใต้แนวทางการพัฒนาที่ควรดำเนินการดังนี้ ปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐไปสู่แนวทางการบริหารจัดการที่ดี กระจายหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในทุกภาคส่วน พัฒนาและเสริมสร้างกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลทุกภาคส่วนในสังคม เสริมสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีของภาคเอกชนและเสริมสร้าง

ความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน

ดังนั้น ผลของธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี จึงทำให้ประชาชนมีอำนาจมากยิ่งขึ้น มีส่วนร่วมในความเป็นไปของสังคม สามารถกำหนดชะตากรรมของประเทศได้มากขึ้น จะมีเยื่อใยแห่งความเอื้ออาทรต่อกันและกัน มีจิตวิญญาณแห่งความเสียสละมากขึ้น เพราะผู้คนจะมองอะไรที่ไกลไปกว่าผลประโยชน์ของตนเอง มองเป็นปัญหาของส่วนรวมและอยากมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์สังคม ในขณะที่เดียวกันรัฐจะเล็กลง ระบบการเมืองและระบบราชการในแบบอุปถัมภ์จะลดความสำคัญลง เพราะประชาชนมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น ช่วยตนเองได้ ยืนอยู่บนขาของตนเองได้ ไม่พึ่งราชการก็อยู่ได้

### แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

แนวความคิดในการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองและบริหารกันเองนั้น มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดในการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ซึ่งหลักในการกระจายอำนาจการปกครองนี้มีเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมต่างๆ อย่างมีอิสระหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่งในการที่จะดำเนินกิจกรรมบริหารตนเองได้ แต่อีกส่วนหนึ่งนั้น รัฐบาลกลางยังคงเอกสิทธิ์ในการควบคุมไว้ ทั้งนี้เพื่อรักษาสภาพความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความมั่นคงของชาติไว้นั่นเอง (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2528 : 64)

#### 1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

Mongtagu (1984 : 574) ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

Wit (1967 : 14) ได้อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐบาลไปให้กับองค์กรหนึ่ง ซึ่งองค์กรนั้นต้องไม่เป็นองค์กรในสายการบังคับบัญชาของส่วนกลาง และองค์กรนั้นต้องมีอำนาจในการกำหนดนโยบายในการ

ตัดสินใจ และดำเนินการภายในท้องถิ่นของตนเองเท่านั้น

สำหรับ ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2535 : 11) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

นอกจากนี้ อุทัย หิรัญโต (2523 : 2) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นคือการปกครองที่รัฐมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่างโดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมี เจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้มีบทบาทในการปกครองตนเอง โดยมีความเป็นอิสระในการบริหารงานมีบุคลากรงบประมาณ และเครื่องมือเครื่องใช้เป็นของตนเอง ทั้งนี้รัฐบาลมีอำนาจในการนโยบายและควบคุมการปฏิบัติงานของท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายและบังเกิดผลดีแก่ประชาชนโดยส่วนรวม

## 2. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีคุณลักษณะเฉพาะหรือองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้ (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2526 : 11)

- 1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล
- 2) หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น จะต้องไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ เพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจการปกครองตนเอง
- 3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญเพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน
- 4) หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จะต้องมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ โดยการอนุญาตจากรัฐ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป
- 5) หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีความอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการ

ควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

6) หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ควรมีอำนาจในการออกข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายหรือตามความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ กฎข้อบังคับทั้งปวงย่อมไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

7) หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้วยังคงอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐ และประชาชนโดยส่วนรวม

### 3. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 27-28) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1) ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่างๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก ทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2) เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวย่อมอาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3) เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็แตกต่างกันด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็นโดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมากและแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4) เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการศึกษาการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

ส่วน จิตรศักดิ์ เกษียณบุตร (2536 : 31) ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นหรือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นการจัดรูปแบบการปกครองในลักษณะการกระจายอำนาจการปกครองโดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1) เป็นโรงเรียนประชาธิปไตย (School of Democracy) เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้และเข้าใจถึงวิธีการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

2) เป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง (Local Self Government) เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง

3) เป็นการให้หน่วยงานระดับท้องถิ่น ดำเนินจัดบริการสาธารณะ (Public Service) และงานที่รัฐบาลกลางกำหนดแทนรัฐบาลกลาง

จากความหมาย องค์ประกอบ และวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการจัดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและทำให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจอนาคตของตนเองในท้องถิ่นนั้นๆ ได้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันอย่างแท้จริง ซึ่งผู้วิจัยจะได้ประยุกต์แนวคิดและข้อเท็จจริงดังกล่าวในการศึกษาคั้งนี้

## แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล

### 1. ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล เกิดจากนโยบายของรัฐบาลภายใต้การนำของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ได้กำหนดนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นไว้ดังนี้ "กระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นรวมทั้งจะส่งเสริมให้องค์การปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีความคล่องตัวและแก้ไขปัญหาของประชาชน ในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ" จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขึ้น เป็นกฎหมายที่ใช้



จัดระเบียบการบริหารงานในตำบล เพื่อให้แทนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 โดยปรับปรุงฐานะและการบริหารงานของสภาตำบล และยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

เกณฑ์ที่กำหนดให้สภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น จะต้องมีรายได้ โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ส่งมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท โดยให้ทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

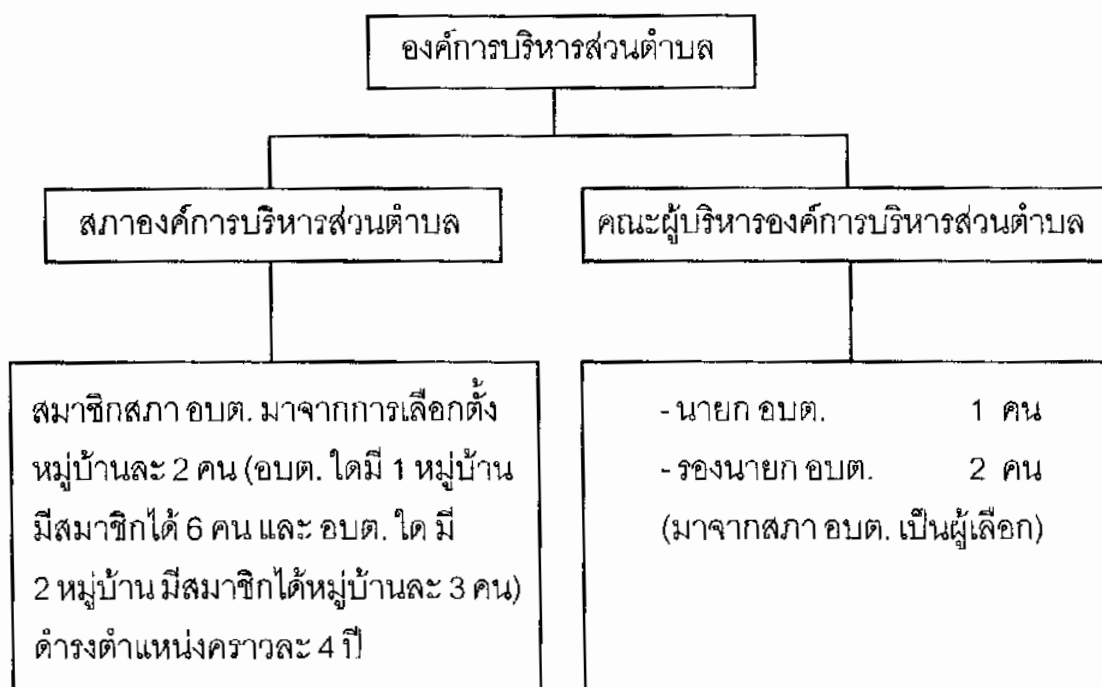
## 2. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 120 ตอนที่ 55 ก ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2546 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 มิถุนายน 2546 เป็นต้นไป ได้กำหนดโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1) โครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกจากหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 6 คน และองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 3 คน สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

2) โครงสร้างของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือก แล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง

## แผนภาพ 2 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล



ที่มา : กลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดสงขลา (2546 : 2)

### 3. อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ดังนี้

- 1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- 3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหาร ให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

#### 4. อำนาจหน้าที่ของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2546 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้

- 1) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบลและรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) จัดทำแผนพัฒนาตำบล และงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ
- 3) รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงิน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง
- 4) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

#### 5. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2546 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) อำนาจหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้
  - 1.1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
  - 1.2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
  - 1.3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
  - 1.4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
  - 1.5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
  - 1.6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
  - 1.7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
  - 1.8) บำรุงรักษาศิลป ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
  - 1.9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

- 2) อำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้
- 2.1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
  - 2.2) ให้มีการบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่นๆ
  - 2.3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
  - 2.4) ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และ

สวนสาธารณะ

- 2.5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- 2.6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 2.7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 2.8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 2.9) หามลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2.10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 2.11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 2.12) การท่องเที่ยว
- 2.13) การผังเมือง

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อใช้บังคับในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย หรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล จะเสนอได้ก็แต่โดยคณะผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือร่วมกับสภาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำกิจการร่วมกันได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการค้นคว้าเอกสารงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่มีลักษณะใกล้เคียงกับประเด็นที่ศึกษา เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัย มีดังต่อไปนี้

กรมการปกครอง (2539 : คำนำ) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีปัญหาในการบริหารงานแต่ละด้านดังนี้

1) ด้านโครงสร้างและระบบงาน เจ้าหน้าที่ อบต.ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบงานสารบรรณ และขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ สมาชิกสภา อบต. ยังไม่ค่อยเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง การปฏิบัติงานประจำวัน (Routine Work) ยังไม่เป็นระบบ ระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างอำเภอกับ อบต. ยังไม่คล่องตัว รวมทั้งขาดการประสานงานกันระหว่าง อบต. ที่ใกล้เคียงกันในการจัดทำข้อบังคับตำบล

2) ด้านการบริหารงานบุคคล อบต.ขาดแคลนบุคลากรบางตำแหน่ง เช่น ช่างโยธา และเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีและเจ้าหน้าที่ที่ไปปฏิบัติงานใน อบต. ไม่ได้ทุ่มเทให้กับการปฏิบัติงานได้เต็มที่เพราะมีงานประจำของตนเอง ขาดความรู้ความเข้าใจในงาน อบต. ตลอดจนความเอาใจใส่อย่างจริงจัง

3) ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ อบต. ยังขาดฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ในการประมาณการ ทำให้ไม่อาจคาดการณ์หรือพยากรณ์ หรือพยากรณ์ในการบริหารการใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่เน้นโครงสร้างพื้นฐาน เจ้าหน้าที่ยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงินการคลัง อบต. ขาดการประสานงานในการจัดทำโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกัน

4) ด้านการบริหารพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้างยังไม่ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจและเจตนาของผู้ปฏิบัติเอง และมีการอาศัยช่องว่างของกฎหมายเข้าไปมีส่วนได้เสียกับ อบต.

ส่วนปัญหาในการกำกับดูแลของอำเภอและจังหวัดนั้น พบว่า โครงสร้างการบริหารงานของอำเภอและจังหวัด ยังไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทและภารกิจในการกำกับดูแลท้องถิ่น ข้อจำกัดในเรื่องจำนวนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ อำเภอยังมีความสับสนในบทบาทของการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลและปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบงานองค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนยังขาดความชำนาญ

เชษฐา โมสิกรัตน์ (2539 : บทคัดย่อ) ศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในฐานะการปกครองท้องถิ่นขั้นพื้นฐาน ในอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า อบต. สามารถสนองต่อความต้องการของชุมชนในท้องถิ่นได้เป็นบางส่วนเท่านั้น สาเหตุเพราะการขาดทรัพยากรในการบริหารด้านต่างๆ การขาดงบประมาณ และเกิดจากความต้องการที่แตกต่างกันของแต่ละหมู่บ้าน รวมทั้งเกิดจากความแตกต่างกันในเรื่องความเป็นเมืองและความเป็นชนบท เช่น ตำบลป่าแดดมีลักษณะของความเป็นชนบทค่อนข้างมาก ส่วนตำบลสุเทพ มีการบริหารและการเมืองค่อนข้างซับซ้อนมากกว่า เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพมีขนาดใหญ่ มีความแตกต่างหลากหลายในพื้นที่ และประชากร ซึ่งมีลักษณะของความเป็นเมืองค่อนข้างมากกว่าความเป็นชนบท

นันทภพ เอื้ออารี (2539 : บทคัดย่อ) ศึกษาความสามารถในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดชุมพร โดยศึกษาวิจัยเอกสาร และการวิจัยภาคสนาม จำนวน 40 อบต. พบว่า คณะกรรมการบริหารมีความรู้ความเข้าใจในบทบาท อำนาจหน้าที่ การจัดทำแผนงาน การบริหารงบประมาณตามแผนงาน และความรู้ความเข้าใจในการประเมินผลตามแผนงานในระดับปานกลาง มีความสามารถในการดำเนินงานตามแผนงาน และอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินงานตามแผนงานในระดับสูง สำหรับในส่วนทรัพยากรทางการบริหารนั้น คณะกรรมการบริหารเห็นว่ามีผลต่อความสามารถในการดำเนินงานค่อนข้างมาก กล่าวคืองบประมาณในการดำเนินงาน รายได้ที่ได้จากการจัดเก็บสถานที่ และวัสดุ อุปกรณ์ มีส่วนช่วยสนับสนุนให้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

เครือณรงค์ พงษ์รินทร์ (2541 : บทคัดย่อ) ศึกษาถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จากองค์การบริหารส่วนตำบล 5 แห่ง ในเขตอำเภอคอนเจดีย์ จังหวัดสุพรรณบุรี จำนวน 120 คน พบว่า ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อทดสอบความแตกต่างด้านอายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานและความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ไม่มีความแตกต่างกันแต่อย่างใด

อุทรา ตางาม (2541 : บทคัดย่อ) ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยใช้วิธีวิจัยจากเอกสารที่มีผู้บันทึกไว้แล้ว พบว่า

1) สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2499 และได้รับการแก้ไขปรับปรุงหลายครั้งในปัจจุบันอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

2) สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานอยู่อีกในหลายๆ ด้าน ดังนี้

2.1) เป็นองค์กรที่มีบุคลากรในองค์กรจำนวนมาก ไม่มีความเหมาะสมกับกิจกรรมขององค์กรที่มีน้อย

2.2) ในบางพื้นที่มีงบประมาณ รวมทั้งเงินอุดหนุนแล้วยังไม่เพียงพอในการจัดทำกิจกรรมในพื้นที่

2.3) สมาชิกสภาตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่เข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของตนเองในสภา

2.4) มีกลุ่มของผู้นำเก่าในท้องถิ่นคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำให้กลุ่มสมาชิกใหม่ที่เข้ามามีบทบาทในสภาเกิดความเกรงใจต่อกลุ่มผู้นำเก่า

2.5) เกิดมีผลประโยชน์ในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรร และการบริหารงบประมาณของท้องถิ่น มีการแย่งชิงงบประมาณเพื่อให้มีการจัดสรรงบประมาณ ลงในพื้นที่ของตนเอง ทั้งๆ ที่งบประมาณนั้นมีอยู่อย่างจำกัดไม่สามารถที่จะจัดทำโครงการใหญ่ๆ ได้

วัฒนา คำฤทธิ์ (2540 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยศึกษาจากความคิดเห็นของสมาชิก อบต. จำนวน 138 คน จาก อบต. 7 แห่ง ในอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า

1) การดำเนินงานด้านนิติบัญญัติส่วนใหญ่ผลการดำเนินงานอยู่ในระดับที่น่าพอใจ ไม่มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน โดยที่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ให้อิสระแก่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เสนอแนะความต้องการ และแนวทางแก้ไขปัญหา รวมถึงได้มีการรณรงค์ให้ประชาชนเข้าใจถึงสิทธิในการเลือกตั้งตามระบบประชาธิปไตย

2) การดำเนินงานด้านการบริหาร และการจัดหางบประมาณของคณะกรรมการบริหารพบว่า ผลการดำเนินงานส่วนใหญ่อยู่ในระดับดีไม่มีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน

สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ (2541 : 113-121) ได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและประสบการณ์การปฏิบัติของนักวิจัยร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล

พบว่า ปัญหาอุปสรรคสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เน้นงานด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก โดยทำโครงการสร้าง ถนน และแหล่งน้ำ ส่งผลให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ในการคอร์รัปชันอย่างชาญฉลาด มีการรั่วไหลของงบประมาณไปในทางมิชอบ มีแนวคิดการพัฒนาเพียงแค่การสร้างสาธารณูปโภค ขาดการสร้างรากฐานความเข้มแข็งให้กับชุมชนและการอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ของข้าราชการ นายทุนและนักการเมือง ทั้งในท้องถิ่นและระดับชาติ

ผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับ ข้าราชการสายสะพาย (2541 : 10) ได้กล่าวว่า สภาพปัญหาการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเกิดจากสาเหตุหลายประการ นับแต่การเร่งรัดจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล โดยละเลยความพร้อมในปรัชญาการปกครองท้องถิ่น ความเหมาะสมของพื้นที่ ประชากร รายได้ไม่เพียงพอต่อการบริหารงาน ความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ของพนักงานส่วนตำบลที่เป็นกลไกของฝ่ายการเมืองท้องถิ่น ตลอดจนจิตสำนึกของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและฝ่ายบริหาร อีกทั้งขาดการตรวจสอบ กำกับ ดูแลอย่างจริงจังจากรัฐราชการและประชาชนในพื้นที่ จากแนวคิดการพัฒนาชนบทที่เปลี่ยนเป้าหมายจากหมู่บ้านตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หากพิจารณาถึงประชาชนในพื้นที่ที่ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงในเชิงคุณภาพมากนัก เป็นการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืนและสูญเสียงงบประมาณไปเป็นจำนวนมาก

ประมวล รุจนเสรี (2544 : 45-46) ได้เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารการจัดการที่ดี (Good Governance) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดงบประมาณสำรองอย่างน้อยร้อยละสามสิบของรายได้ให้ประชาคมหรือชุมชนทุกๆ แห่ง ไปบริหารจัดการตามแผนงานโครงการที่ชุมชนได้ศึกษากำหนดไว้ และจะต้องให้ผู้แทนชุมชนทุกแห่งเข้าร่วมในการพิจารณาแผนงานโครงการของท้องถิ่นเอง นอกจากนี้ จะต้องมีการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการบริหารจัดการท้องถิ่นต่างๆ เสียใหม่ 2 ประการ คือ

1) ต้องลดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ยังซ้ำซ้อนในด้านพื้นที่รับผิดชอบและภารกิจ

2) ต้องยกเลิก ยุบ รวมท้องถิ่นที่ไม่มีประสิทธิภาพและฐานะทางการเงินการคลังที่ไม่เพียงพอแก่การบริหารจัดการภารกิจ ความรับผิดชอบให้สำเร็จลุล่วงไปได้

ทั้งนี้ โดยข้อเท็จจริงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการบริหารการจัดการ แม้ค่าใช้จ่ายประจำของตนเองก็ยังคงอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาล รัฐคงไม่ต้องพยายามรักษาองค์กรปกครองท้องถิ่นเหล่านี้ไว้เพียงเพื่อให้เป็นสัญลักษณ์ของการกระจายอำนาจ



พิทยา สุทธวิภาค (2545 : 3) ได้กล่าวว่าผู้บริหาร อบต. ควรตระหนักและมองเห็น ความสำคัญในการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานเพื่อเป้าหมาย 4 ปี. คือ ประชาชน ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและประหยัด โดยเฉพาะในเรื่องของโปร่งใส การมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการยึดหลักกฎหมายในการปฏิบัติงาน ซึ่งถือว่าเป็น หัวใจในการบริหาร ในขณะที่เดียวกันก็จำเป็นจะต้องสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่อง บทบาทหน้าที่ การมีส่วนร่วม เพื่อระดมความคิด แสวงหาความรู้ความสามารถของ ประชาชน เพื่อให้เกิดความสำนึกในการมีส่วนร่วม เสี่ยงละพัฒนาท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ สูงสุดของท้องถิ่นโดยส่วนรวม

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง ตัวชี้วัด ธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่า การใช้คำว่า "ธรรมาภิบาล" มีความหมายที่หลากหลาย เช่น ในที่ต่างประเทศใช้คำว่า Good Governance การที่มีความหมายหลากหลายตามกลุ่มผู้ใช้ อาจแบ่งออกได้ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มธรรมาภิบาลอำนาจนิยม กลุ่มธรรมาภิบาลเสรีนิยม และ กลุ่มธรรมาภิบาลชุมชนนิยม แม้จะแตกต่างกันในส่วนของกรอบแนวคิด แต่ทุกกลุ่ม มีเป้าหมายตรงกันที่จะนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้เพื่อประโยชน์ของการปฏิรูปเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการปกครอง ดังนั้นการเร่งรัดหาข้อยุติสำหรับกรอบความหมายของ หลักธรรมาภิบาลโดยผสมผสานแนวคิดเพื่อสร้างหลักการที่ชัดเจนและมีเอกภาพ ซึ่งจะ เป็นกรอบแม่บทในการสร้างตัวชี้วัดที่มีคุณภาพจึงเป็นเรื่องจำเป็น ส่วนการเรียนรู้การใช้ ธรรมาภิบาลจากต่างประเทศ และนำสาระที่เป็นข้อดีมาปรับใช้ ย่อมเป็นประโยชน์ต่อการ พัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาล แม้ในบางกรณีอาจมีข้อจำกัดเกี่ยวกับลักษณะบางประการของ วัฒนธรรมไทยที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในสังคมไทย แต่ก็อาจ ผ่อนคลายปัญหาดังกล่าวได้โดยมีการปรับให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมของไทย นอกเหนือ จากการให้ความสำคัญกับขั้นตอนการวิเคราะห์ความจำเป็นในการสร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาล และวงจรการสร้างตัวชี้วัดแล้ว ควรที่จะนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่อพัฒนาฐานข้อมูล ตัวชี้วัดการจัดทำฐานข้อมูลของตัวชี้วัดธรรมาภิบาลโดยเฉพาะการทบทวนจัดหมวดหมู่ ตัวชี้วัด และการคัดเลือกดัชนีกลางของตัวชี้วัดที่เหมาะสม โดยรายงานนี้ยังได้เสนอตัวอย่าง ฐานข้อมูลที่สามารถจัดพิมพ์รายงานตัว ชี้วัดได้หลายรูปแบบ เช่น รายงานตัวชี้วัดที่จำแนก ตามประเภท องค์ประกอบ และด้านต่างๆ รายงานตัวชี้วัดที่สร้างขึ้นในแต่ละปี รายงานแสดง จำนวนตัวชี้วัด และหมวดหมู่ที่แต่ละหน่วยงานควรจะไปใช้ และรายงานสรุปตัวชี้วัด ที่ถึงเวลาต้องทบทวนใหม่

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2543 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาโครงการทดลองพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลในการบริหารงานของท้องถิ่นระดับ อบต. และดำเนินงานในลักษณะที่เป็นการศึกษาในเชิงปฏิบัติ (Action Research) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ Strategic Intervention in Support of Emerging Issues on Governance โดยได้รับการสนับสนุนด้านเงินทุนจากกรมวิเทศสหการและโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ เพื่อนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้กับการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดทำเป็นโครงการนำร่องซึ่งมีวัตถุประสงค์แรกเพื่อแสวงหาคำตอบและแนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในท้องถิ่นระดับตำบล โดยนำผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับปฏิบัติเข้าร่วมในกระบวนการสร้างธรรมาภิบาลระดับ อบต. การดำเนินการในลักษณะนี้นำไปสู่วัตถุประสงค์ที่สอง คือ การหารูปแบบการสร้างธรรมาภิบาลในระดับ อบต. ที่เป็นรูปธรรมและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง และวัตถุประสงค์ประการสุดท้าย คือ การที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในระดับตำบลเข้ามาเกี่ยวข้องจะทำให้เกิดกระบวนการการเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ซึ่งโครงการได้เลือก อบต. ชมภู อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ เป็นพื้นที่ที่ทำการศึกษา โดยนำหลักการธรรมาภิบาลที่ปรากฏในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้ง 6 กรอบมาเป็นกรอบในการประยุกต์ใช้ โดยทำการศึกษาภาคสนามเพื่อทดลองนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์กับ อบต. เป็นการดำเนินการโดยผู้วิจัยภาคสนามร่วมกับคณะผู้วิจัยจากส่วนกลาง ซึ่งงานในส่วนที่เป็นการศึกษาประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลัก เป็นงานที่ทำร่วมกันระหว่างผู้วิจัยภาคสนามและผู้ที่เกี่ยวข้องระดับตำบล ได้แก่ สมาชิกสภา อบต. คณะกรรมการบริหาร และปลัด อบต. โดยใช้วิธีการดำเนินงานร่วมกันกับ สมาชิก อบต. และผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อเน้นการสร้างแนวทางการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ผลการศึกษาในภาคสนาม พบว่า การนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้อย่างเป็นทางการนั้นเป็นกิจกรรมที่สามารถดำเนินการได้หากผู้ปฏิบัติและชุมชนมีความเข้าใจและยินยอมที่จะนำหลักการต่างๆ มาเป็นพื้นฐานในการสร้าง อบต. ที่มีธรรมาภิบาล

ผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะการสร้าง อบต. ที่มีธรรมาภิบาลเพื่อด้านทุจริต ดังนี้

1) การพัฒนา อบต. ให้มีธรรมาภิบาลเพื่อใช้ประโยชน์จากการบริหารงานระดับท้องถิ่นที่ยึดหลักการต่างๆ ตามกรอบธรรมาภิบาลเพื่อต่อต้าน ป้องกัน และสร้างภูมิคุ้มกัน การทุจริตคอร์รัปชันในระดับตำบลมีความเป็นไปได้ และพบว่าชุมชนจะให้ความร่วมมือในการพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น หากสมาชิก อบต. ที่มุ่งมั่นในการทำงานมีอุดมการณ์ มีคุณธรรม และมีความพร้อมที่จะร่วมพัฒนา

2) ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย เช่น รัฐบาลควรกำหนดการส่งเสริมและพัฒนา ธรรมชาติภูมิบาลในสังคมไทย รวมทั้งการพัฒนาธรรมชาติภูมิบาลในภาครัฐระดับชาติและท้องถิ่น ว่าเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลเพื่อสานต่อวาระแห่งชาติที่คนในสังคมได้เสนอไว้ให้ต่อเนื่อง และดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม

3) ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติ เช่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาและส่งเสริม การทำงานของ อบต. ควรทำความเข้าใจและศึกษาหลักการของธรรมชาติภูมิบาล หามาตรการ ในการปฏิบัติ และกำหนดแผนการพัฒนาที่เป็นรูปธรรมและสร้างสรรค์ โดยควรเริ่มจาก การพัฒนารอบการทำงานของหน่วยงานให้สอดคล้องกับหลักธรรมชาติภูมิบาล และคิดหาวิธี และยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมธรรมชาติภูมิบาลในระดับท้องถิ่น

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (2545) ได้จัดทำโครงการประเมินผล ศักยภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมชาติภูมิบาล เพื่อจัดระดับ การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 3 ระดับ คือ ก้าวหน้า ปานกลาง และ ล้าหลัง โดยได้กำหนดตัวชี้วัด 33 ตัวชี้วัด พิจารณาประเด็นจากหลักธรรมชาติภูมิบาล 6 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม 6 ตัวชี้วัด หลักคุณธรรม 7 ตัวชี้วัด หลักความโปร่งใส 5 ตัวชี้วัด หลักความรับผิดชอบ 4 ตัวชี้วัด หลักความมีส่วนร่วม 6 ตัวชี้วัด และหลักความมีคุณค่า 6 ตัวชี้วัด ผลการประเมินปรากฏว่า มี อบต.ผ่านเกณฑ์ จำนวน 3,322 แห่ง (แยกเป็น ระดับก้าวหน้า 988 แห่ง ปานกลาง 2,334 แห่ง) และไม่ผ่านเกณฑ์จำนวน 3,423 แห่ง

นพพร วีระกุล (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะ กรณีอำเภอเมือง จังหวัดสุรินทร์ พบว่า อายุที่แตกต่างกันจะส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการ ปฏิบัติงานของสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แตกต่างกัน

สำหรับ ปรัชญา ศรีภา (2540 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ กับการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาหมู่บ้าน ศึกษา เฉพาะกรณีอำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น พบว่า อายุที่แตกต่างกันส่งผลให้การมีส่วนร่วม ในการพัฒนาหมู่บ้านของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่แตกต่างกัน เช่นเดียวกับ กอแก้ว แสงสีดา (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษา จังหวัดสงขลา พบว่า คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอายุแตกต่างกัน มีบทบาทในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ไม่แตกต่างกัน

อาทร คุระวรรณ (2541 : บทคัดย่อ) ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่น ศึกษาเปรียบเทียบกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า ระดับการศึกษาที่มีความสัมพันธ์กับบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่น

ส่วน เอกราช มณีกรณ์ (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาในเรื่องประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษากรณีจังหวัดมุกดาหาร พบว่า ระดับการศึกษาและความรู้เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

สุดเขตต์ เข้มโท (2540 : 105) ได้ศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินงานภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุข พบว่า คณะกรรมการบริหารส่วนตำบลที่มีประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่งในสภาตำบลมีการปฏิบัติงานได้ดีกว่า กลุ่มที่ไม่เคยมีประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่งในสภาตำบล

การทบทวนเอกสารและผลงานวิจัยดังกล่าวข้างต้นช่วยให้ผู้วิจัยได้รับทราบและเข้าใจถึงแนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร หลักธรรมาภิบาล และการปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนตำบลรวมถึงปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านต่างๆ ที่ได้มีการทำการศึกษาวิจัยไว้แล้ว ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำมาใช้ในการกำหนดเป็นกรอบในการศึกษาวิจัยต่อไป

### กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง "การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสงขลา" นี้ ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาไว้ ดังนี้

แผนภาพ 3 กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย

