

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจันทบุรี ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนำเสนอตามลำดับ ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐใหม่
3. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
4. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
5. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
6. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น

ความหมายของความคิดเห็น

คูหาทัย กรุฑาเดชะ (2550) ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทางความรู้สึกนึกคิด ความเชื่อที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง ซึ่งอาจจะได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นก็ได้และความคิดเห็นของคนนั้นมีหลายระดับขึ้นอยู่กับพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมของแต่ละบุคคล

กำธร รัตนธรรม (2552) ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงความรู้สึก ความเชื่อ เจตคติและค่านิยมบางอย่างของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยอาศัยความรู้หรือประสบการณ์และสภาพแวดล้อม การแสดงความคิดเห็นนั้นอาจแสดงได้ด้วยคำพูดหรือการเขียนก็ได้ซึ่งความคิดเห็นนี้อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธก็ได้เช่นกัน

โคลาซา (Kolasa, 1969, p. 19) กล่าวว่า “ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกของบุคคลใน อันที่จะพิจารณาถึงข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใดหรือเป็นการประเมินผล (Evaluation) สิ่งใดสิ่งหนึ่ง

จากสถานการณ์แวดล้อมต่าง ๆ หรือความคิดเห็นเป็นการแสดงออกถึงการลงความเห็นของบุคคลหนึ่งในด้านข้อเท็จจริงหรือเป็นการตอบสนองสิ่งเร้าที่ได้รับอิทธิพลมาจากความโน้มเอียง

โฮฟแลนด์ (Hovland, 1988 อ้างถึงใน อมรรัตน์ มัลลย์, 2546, หน้า 10) ได้ให้ความแตกต่างของความคิดเห็นและทัศนคติไว้ว่า “ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกเป็นคำพูด ทัศนคติเป็นจิตใต้สำนึก (Unconscious) และเป็นเหตุให้เกิดการตอบสนองของคำพูด” ทั้งนี้ความคิดเห็นใด ๆ ย่อมแสดงถึงการตีความข้อเท็จจริงในทางใดทางหนึ่ง แต่ลักษณะของการตีความนั้นขึ้นอยู่กับทัศนคติของบุคคล

เมอร์เรียม (Meriam, 1995 อ้างถึงใน อมรรัตน์ มัลลย์, 2546, หน้า 9) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ความหมาย ได้แก่ ความเชื่อ ทัศนะ การพิจารณา หรือวินิจฉัย หรือการประเมินผลอย่างมีรูปแบบในใจเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะความเชื่อที่มีน้ำหนักมากกว่าที่มีความรู้สึกในใจและมีน้ำหนักน้อยกว่าความรู้ที่แท้จริงหรือมุมมองที่เกิดขึ้นทั่ว ๆ ไป การแสดงออกถึงการพิจารณาหรือคำแนะนำอย่างมีรูปแบบ โดยผู้เชี่ยวชาญหรือการแสดงออก เช่น การตัดสินใจ การพิจารณาดี หรือการวินิจฉัยอย่างมีรูปแบบด้วยเหตุผลตามกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ที่ขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจที่มีกฎหมายรองรับ

กู๊ด (Good, 1973, p. 29) กล่าวว่า “ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ ความคิดหรือการลงความเห็นเกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งไม่อาจบอกได้ว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่”

1. ข้อพิจารณาเห็นว่า เป็นจริงจากการใช้ปัญญาความคิดประกอบ ถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยันเสมอไปก็ตาม

2. ทัศนะหรือประมาณการเกี่ยวกับปัญหาหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง คำแถลงที่ยอมรับนับถือกันเป็นผู้เชี่ยวชาญในหัวข้อปัญหาที่มีผู้นำมาขอปรึกษาคำว่า ความคิดเห็น มีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า ทัศนคติ ซึ่งคำอธิบายไว้ว่า คือ แนวโน้มที่บุคคลได้รับมาหรือเรียนรู้มาและกลายเป็นแบบอย่างในการแสดงปฏิกิริยาสันับสนุน หรือเป็นปฏิบัติบางอย่างสิ่งบางอย่าง หรือต่อบุคคลบางคน

สรุปความคิดเห็น คือ การแสดงออกเป็นคำพูด การเขียนก็ได้เป็นจิตใต้สำนึก (Unconscious) ของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งโดยอาศัยความรู้หรือประสบการณ์และสภาพแวดล้อมซึ่งความคิดเห็นนี้อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธก็ได้เช่นกัน หรือเป็นการแสดงความรู้สึกความเชื่อเจตคติและค่านิยมบางอย่างของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยอาศัยความรู้หรือประสบการณ์และสภาพแวดล้อม เป็นการแสดงออกของบุคคลหรือกลุ่มคนทางด้านความรู้สึกต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดเป็นความรู้สึกเชื่อถือที่ไม่อยู่บนความแน่นอนหรือความจริง แต่ขึ้นอยู่กับจิตใจด้วยการพูดหรือการเขียนโดยอาศัยพื้นฐานความรู้ประสบการณ์ในการทำงานการติดต่อระหว่างบุคคลหรือกลุ่มคน

การวัดความคิดเห็น

ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางทัศนคติหรือความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ความคิดเห็นและทัศนคติมีความหมายและลักษณะใกล้เคียงกัน วิธีการวัดความคิดเห็นสามารถใช้เป็นวิธีการวัดทัศนคติด้วยเช่นกัน (จำลอง คำดีบุญ, 2545) ซึ่งสำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ผู้วิจัยได้ใช้มาตรวัดความคิดเห็นเป็นแบบมาตรวัดของลิเคิร์ตโดยเป็นการสร้างมาตรวัดที่พัฒนาจากวิธีการของ เซอร์สตัน มีข้อคำถามเชิงบวก ส่งให้ผู้ตอบตัดสินใจข้อความว่าข้อความใดตรงกับความคิดเห็นของผู้ตอบมากที่สุดมี 5 ระดับ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่มีความเห็น ไม่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งและได้นำแนวคิดการวัดระดับความคิดเห็นมาประยุกต์ใช้ในการสร้างเครื่องมือในการศึกษา แบ่งเป็น 4 ระดับ คือ มากที่สุด มาก น้อย น้อยที่สุด เพื่อให้ได้ระดับความคิดเห็นที่เหมาะสมในการแปลผลข้อมูล

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐใหม่

ความหมายของการบริหารจัดการ

สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ (2543, หน้า 4) ได้ชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบพื้นฐานของการบริหารคือ 1) จะต้องมียุทธศาสตร์ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป 2) จะต้องมีการกระทำอย่างร่วมแรงร่วมใจของกลุ่มบุคคลนั้นและ 3) จะต้องมุ่งสู่วัตถุประสงค์ของกลุ่มที่ตั้งไว้ร่วมกันอย่างมีเหตุผล พร้อมทั้งได้นิยามการบริหารว่าหมายถึง การกระทำร่วมกันด้วยความตั้งใจของกลุ่มบุคคลอย่างร่วมแรงร่วมใจเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ร่วมกันอย่างมีเหตุผล

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2545, หน้า 18 - 19) ได้รวบรวม ความหมายของคำว่า “การบริหารจัดการ” และ “การจัดการ” ได้ดังนี้

1. คำว่า “การบริหาร” (Administration) จะใช้ในการบริหารระดับสูงโดยเน้นที่การกำหนดนโยบายที่สำคัญและการกำหนดแผนของผู้บริหารระดับสูง เป็นคำนิยมใช้ในการบริหารรัฐกิจ (Public Administration) หรือใช้ในหน่วยงานราชการ และคำว่า “ผู้บริหาร” (Administrator) จะหมายถึง ผู้บริหารที่ทำงานอยู่ในองค์กรของรัฐ หรือองค์กรที่ไม่มุ่งหวังกำไร (Schermerhorn, 1999, p. G - 2) การบริหาร คือกลุ่มของกิจกรรม ประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การสั่งการ (Leading/ Directing) หรือการอำนวยการ และการควบคุม (Controlling) ซึ่งจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับทรัพยากรขององค์กร (6M's) เพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์และด้วยจุดมุ่งหมายสำคัญในการบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลครบถ้วน

2. คำว่า “การจัดการ” (Management) จะเน้นการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบาย (แผนที่วางไว้) ซึ่งนิยมใช้ในการจัดการธุรกิจ (Business Management) ส่วนคำว่า “ผู้จัดการ” (Manager) จะหมายถึงบุคคลในองค์กรซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบต่อกิจกรรมในการบริหารทรัพยากร และกิจการงานอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ขององค์กร

สโตนเนอร์และฟรีแมน (Stoner & Freeman, 1989, p. 5) และ บาร์โธล และมาร์ติน (Bartol & Martin, 1991, pp. 6 - 9) กล่าวว่า การจัดการเป็นกระบวนการทำให้เป้าหมายขององค์กรบังเกิดผลสัมฤทธิ์โดยการวางแผน การจัดองค์การ การนำและการควบคุมงานของสมาชิกองค์การ เป็นการใช้ทรัพยากรขององค์กรที่มีอยู่ให้บรรลุถึงเป้าหมายขององค์กร

ลองจินเนคเกอร์ และพริงเกอร์ (Longnecker & Pringle, 1981, p. 3) นิยามว่า การจัดการเป็นกระบวนการของการได้มาและการผนวก มนุษย์งบประมาณ และ ทรัพยากรทางกายภาพเข้าหากัน เพื่อที่จะบรรลุถึงเป้าหมายพื้นฐานขององค์การในการผลิตสินค้าและบริการที่พึงปรารถนาของหน่วยสังคมบางส่วน

ดริคเกอร์ (Drucker, 1995 อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน, 2523, หน้า 11) กล่าวว่า การบริหารคือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น การทำงานต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำภายในสภาพองค์การที่กล่าวนั้น ทรัพยากรด้านบุคคลจะเป็นทรัพยากรหลักขององค์การที่เข้ามาร่วมกันทำงานในองค์การ ซึ่งคนเหล่านี้จะเป็นผู้ใช้ทรัพยากรด้านวัตถุอื่น ๆ เครื่องจักร อุปกรณ์ วัตถุดิบ เงินทุน รวมทั้งข้อมูลสารสนเทศต่าง ๆ เพื่อผลิตสินค้าหรือบริการออกจำหน่ายและตอบสนองความพอใจให้กับสังคม (Drucker, 1995 อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน, 2523, หน้า 6)

สรุปว่า การบริหารจัดการเป็นกระบวนการทำให้เป้าหมายขององค์กรบังเกิดผลสัมฤทธิ์โดยการวางแผน การจัดองค์การ การนำและการควบคุมงานของสมาชิกองค์การเป็นการใช้ทรัพยากรขององค์กรที่มีอยู่ให้บรรลุถึงเป้าหมายขององค์กร องค์ประกอบพื้นฐานของการบริหารคือ 1) จะต้องมียุทธศาสตร์ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป 2) จะต้องมีการกระทำอย่างร่วมแรงร่วมใจของกลุ่มบุคคลนั้นและ 3) จะต้องมุ่งวัตถุประสงค์ของกลุ่มที่ตั้งไว้ร่วมกันอย่างมีเหตุผลเป็นศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น การทำงานต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำ

ความหมายของการบริหารจัดการภาครัฐใหม่

จากกระแสการบริหารจัดการภาครัฐใหม่ (New Public Management หรือ NPM) เริ่มมาจากความพยายามของนักวิชาการในการอธิบายถึงลักษณะหรือปรากฏการณ์อันเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980 และต้นทศวรรษ 1990 ของบรรดากลุ่ม “ประเทศเวสมินสเตอร์” ในบางครั้งอาจจะมีการเรียกชื่อภาษาอังกฤษที่แตกต่างกันออกไป เช่น

Managerialism, Market-based Public Administration, Reinventing Government, Governance หรือ Entrepreneurial Government เป็นต้น

ฮูด (Hood, 1991, pp. 3 - 19) ได้อธิบายถึงลักษณะสำคัญ ๆ ของ การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ (New Public Management หรือ NPM) ไว้ดังนี้

1. เน้นการบริหารโดยการให้อยู่ในมือของนักบริหารจัดการแบบมืออาชีพ (Professional Management) ทำให้ผู้บริหารมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ทั้งนี้เพราะเป็นคนคอยบริหารจัดการเป็นบุคคลที่มีความกระตือรือร้น มีวิสัยทัศน์ ทำงานมีหลักการมีเหตุผล
2. มีการกำหนดวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน สามารถวัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม ขณะเดียวกันมีการให้ความสำคัญต่อการรับผิดชอบต่อผลงาน (Accountability for Results) มากกว่าการรับผิดชอบต่อกระบวนการ (Accountability for Process)
3. ให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลสัมฤทธิ์และการเชื่อมโยงให้เข้ากับการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรและการให้รางวัล ขณะเดียวกันมีการให้น้ำหนักกับผลลัพธ์มากกว่าระเบียบวิธีการขั้นตอน
4. พยายามปรับปรุงโครงสร้างองค์การเพื่อให้หน่วยงานมีขนาดที่เล็กลงและเกิดความเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน ผลทำให้มีการแตกหรือแยกหน่วยงานภาครัฐให้มีขนาดเล็กลง โดยให้มีการจ้างเหมางานบางส่วนออกไป
5. เปิดให้มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะมากขึ้น อันจะช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพให้ดีขึ้น หมายความว่า การดำเนินการเช่นนั้นจะช่วยให้ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายลดลง ขณะเดียวกันมีคุณภาพมาตรฐานดีขึ้น
6. ปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานให้มีความทันสมัยและเลียนแบบวิธีการของภาคเอกชน ซึ่งจะทำให้การบริหารมีความทันสมัยมากขึ้น
7. เสริมสร้างวินัยในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ความประหยัดและความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร

กรูนิง (Gruening, 2001, pp. 1 - 26) ให้ความเห็นว่า การบริหารจัดการภาครัฐใหม่หรือ NPM ไม่ได้จำกัดขอบเขตเฉพาะในเรื่องของการบริหารจัดการนิยม (Managerialism) เท่านั้น แต่ยังครอบคลุมไปถึงเนื้อหาสาระในส่วนของ “ประชาธิปไตยในแนวทางใหม่” โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม และการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้มีการใช้คำว่า การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ในความหมายที่กว้างขวางและครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองมากขึ้น

บอสตัน (Boston, 1996) และคณะได้สรุปให้เห็นสาระสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ดังต่อไปนี้

1. มองว่าการบริหารงานมีลักษณะที่เป็นสากล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ไม่มีความแตกต่างอย่างเป็นนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานของภาครัฐกิจเอกชนและ การบริหารงานของภาครัฐ
2. ปรับเปลี่ยนจากการให้น้ำหนักความสำคัญที่เดิมมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการควบคุมปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรและกระบวนการต่าง ๆ มาเป็นการควบคุมในเรื่องของการผลิตและผลลัพธ์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ปรับเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญในการรับผิดชอบต่อกระบวนการของการทำงาน (Process Accountability) มาเน้นการรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ (Accountability for Results) แทน
3. ให้ความสำคัญต่อเรื่องของการใช้ความสามารถหรือทักษะการบริหารมากกว่าการที่ให้ความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายแต่เพียงอย่างเดียว
4. ให้ความสำคัญต่อการมอบอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลาง (Devolution of Centralized Power) ไปให้หน่วยงานผู้ปฏิบัติ เพื่อให้ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานมีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารและการดำเนินงาน
5. เน้นปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับ โดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างการค้ากับดูแลควบคุมที่เป็นภารกิจงานเชิงพาณิชย์ และ ไม่ใช่เชิงพาณิชย์ออกจากกัน รวมถึงแยกภารกิจงานเชิงนโยบายและการให้บริการออกจากกันอย่างเด็ดขาด
6. เน้นการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน (Privatization) และให้มีการจ้างเหมาบุคคลภายนอก (Outsourcing) รวมทั้งประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้างและการแข่งขันประมูลงาน (Competitive Tendering) เพื่อลดต้นทุนและปรับปรุงคุณภาพการให้บริการให้สูงขึ้น
7. ปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะเป็นระยะสั้นและกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้
8. เลียนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาครัฐกิจเอกชน เช่น การวางแผนกลยุทธ์และแผนธุรกิจ การทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance Agreement) การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวเฉพาะกิจ การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงานและการให้ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร (Corporate Image)

9. มีการสร้างแรงจูงใจและให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงิน (Monetary Incentives) มากขึ้น

10. สร้างระเบียบวินัยและความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยพยายามลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและเพิ่มผลผลิต

สรุป การบริหารและการบริหารจัดการ มีแนวคิดมาจากธรรมชาติของมนุษย์ที่เป็น สัตว์สังคมซึ่งจะต้องอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม โดยจะต้องมีผู้นำกลุ่มและมีแนวทางหรือวิธีการควบคุมดูแล กันภายในกลุ่มเพื่อให้เกิดความสุขและความสงบเรียบร้อย ซึ่งอาจเรียกว่าผู้บริหารและการบริหาร ดังนั้นที่ใดมีกลุ่มที่นั่นย่อมต้องมีการบริหาร การบริหารและการบริหารจัดการในภาครัฐจึง หมายถึง การดำเนินงาน การปฏิบัติงาน แนวทาง วิธีการ หรือมรรควิธีใด ๆ ที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐนำมาใช้ในการบริหารราชการหรือปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เพื่อนำไปสู่ จุดหมายปลายทางหรือการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม เช่น มีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปสู่ จุดหมายปลายทางเบื้องต้น คือ ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการหรือช่วยเปลี่ยนแปลง การปฏิบัติราชการให้เป็นไปในทิศทางที่ดีกว่าเดิม หรือมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทาง สูงสุด คือ การพัฒนาประเทศที่ทำให้ประเทศชาติและประชาชนอยู่เย็นเป็นสุขอย่างยั่งยืน คำว่าบริหาร จัดการนี้อาจมองในลักษณะที่เป็นกระบวนการที่มีระบบและมีหลายขั้นตอนในการดำเนินงานก็ได้

แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

สมศักดิ์ คงเที่ยง (2548, หน้า 146) กล่าวว่าหลักธรรมรัฐหรือธรรมาภิบาล มี 8 ประการ ได้แก่

1. ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
2. ระบบการทำงานที่มีความโปร่งใส
3. การแบ่งความรับผิดชอบ
4. การทำงานตอบสนองประชาชน
5. ความชอบธรรมในการใช้อำนาจ
6. กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน
7. การบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์
8. การบริหารอย่างมีวิสัยทัศน์

ประเทศไทยได้นำแนวคิดนี้มาประยุกต์ใช้กับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีกฎหมาย อย่างน้อย 2 ฉบับ ที่มีการกำหนดออกมาเพื่อรองรับแนวคิดการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี “Good Governance” หรือ “การบริหารจัดการที่ดี” หรือ “ธรรมรัฐ หรือ ธรรมาภิบาล” กฎหมายฉบับแรก

ออกมารองรับคือ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542” และฉบับที่ 2 ได้แก่ “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารราชการที่ดี พ.ศ. 2546” กฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ต่างเน้นเรื่อง “การบริหารที่เน้นผลลัพธ์ (Outcomes) คือ “การเน้นการปฏิบัติราชการที่มีความมุ่งหมายให้บรรลุเป้าหมาย” 6 ประการ ตามพระราชกฤษฎีกาฯ ข้างต้น ขณะเดียวกันก็ได้ให้มีการใช้หลัก การบริหารจัดการที่ดี “Good Governance” เป็นกรอบในการปฏิบัติของส่วนราชการ ดังกล่าวในทุกระดับตามสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

สรุปหลักธรรมรัฐหรือธรรมาภิบาล มี 8 ประการ คือ 1) ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม 2) ระบบการทำงานที่มีความโปร่งใส 3) การแบ่งความรับผิดชอบ 4) การทำงานตอบสนองประชาชน 5) ความชอบธรรมในการใช้อำนาจ 6) กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน 7) การบริหารโดยมุ่งผลลัพธ์ 8) การบริหารอย่างมีวิสัยทัศน์

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2542) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา การบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมรัฐ หรือธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีนั้น ได้มีการกล่าวถึงอยู่บ้างในช่วงก่อนการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 แต่ยังไม่ค่อยแพร่หลายมากนัก เมื่อประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจและการเงิน บุคคลฝ่ายต่าง ๆ จึงได้หันมาให้ความสนใจและตระหนักถึงความจำเป็นในการสร้างเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีในฐานะเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบูรณะสังคมและประเทศ เพื่อพลิกฟื้นภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ และสามารถรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้อย่างทันสถานการณ์ จึงได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้น เพื่อใช้เป็นกรอบปฏิบัติของส่วนราชการต่าง ๆ ในทุกระดับ โดยยึดหลักการพื้นฐาน 6 ประการ (สมศักดิ์ คงเที่ยง, 2548, หน้า 146) อันได้แก่

1. หลักนิติธรรม
2. หลักคุณธรรม
3. หลักการมีส่วนร่วม
4. หลักความโปร่งใส
5. หลักความรับผิดชอบ
6. หลักความคุ้มค่า ดังมีรายละเอียดดังนี้

6.1 หลักนิติธรรม ได้แก่ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้ในองค์กรเป็นข้อตกลงร่วมกัน

และการบังคับใช้ กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับดังกล่าวต้องเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับจากสมาชิกทุกฝ่าย ในองค์กร กฎ และข้อบังคับเหล่านั้นต้องนำมาซึ่งความเสมอภาคของสมาชิกในองค์กร รวมทั้งสร้าง ภาพเอื้อต่อการควบคุมและพัฒนาสังคมนั้นด้วย แนวทางในการประยุกต์ใช้หลักนิติธรรมในองค์กร ได้แก่

6.1.1 ให้ความรู้แก่สมาชิกในองค์กร เรื่องกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ สิทธิเสรีภาพ บทบาทและความรับผิดชอบต่อสังคมในองค์กร รวมทั้งการมีส่วนร่วม ในการบริหารแบบ ประชาธิปไตย

6.1.2 พัฒนาบุคลากรให้มีจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรมและศีลธรรมเป็นแบบ อย่างที่ดีแก่ประชาชนและพัฒนาการผลิตบุคลากรให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น ตัวชี้วัด กฎ ข้อบังคับ ระเบียบต่าง ๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดี และลงโทษคนไม่ดี และมีการปรับปรุงกฎ ข้อบังคับและระเบียบให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงก็จะเป็นดัชนีชี้วัดที่สำคัญ ประการหนึ่ง

6.1.3 องค์กรและบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็วโปร่งใส ตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน ส่วนด้านการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความเป็นธรรม มีความประพฤติสุจริตไม่มีคอร์รัปชัน นอกจากนี้ขนาดองค์กร อัตรากำลังคนและงบประมาณจะลดลง

6.1.4 สภาพสังคมในองค์กร มีข้อร้องเรียน คดีความและการฟ้องร้องรวมทั้งสถิติ การทำผิดกฎต่าง ๆ ลดลง คนในองค์กร ตระหนักในสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพของตนเอง รู้และเข้าใจกฎ ระเบียบข้อบังคับ และมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตย ในการแสดงความคิดเห็นในกรณีต่าง ๆ

สรุปหลักนิติธรรม คือ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้ในองค์กรเป็นข้อตกลงร่วมกัน แนวทางในการประยุกต์ใช้หลักนิติธรรมในองค์กร ได้แก่ ให้ความรู้แก่สมาชิกในองค์กร เรื่องกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ สิทธิเสรีภาพ บทบาทและความรับผิดชอบต่อสังคมในองค์กร รวมทั้งการมี ส่วนร่วม ในการบริหารแบบประชาธิปไตย และพัฒนาบุคลากรให้มีจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรม และศีลธรรม เป็นแบบ อย่างที่ดีแก่ประชาชนและพัฒนาการผลิตบุคลากรให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น ตัวชี้วัด กฎ ข้อบังคับ ระเบียบต่าง ๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดี และลงโทษคนไม่ดี และ มีการปรับปรุงกฎ ข้อบังคับและระเบียบให้สอดคล้องกับสถานการณ์และองค์กรและบุคลากรที่ เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็วโปร่งใสตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจาก ประชาชน ส่วนด้านการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความเป็นธรรม มีความประพฤติสุจริตไม่มีคอร์รัปชัน นอกจากนี้ขนาดองค์กร อัตรากำลังคนและงบประมาณจะลดลง สภาพสังคมในองค์กร มีข้อร้องเรียน คดีความและการฟ้องร้องรวมทั้งสถิติการทำผิดกฎต่าง ๆ ลดลง คนในองค์กร ตระหนักในสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพของตนเอง รู้และเข้าใจกฎ ระเบียบข้อบังคับ และมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตย

6.2 หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนการทำงานให้มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ เป็นพลเมืองดี คือ ปฏิบัติตามพราวาธรรม ได้แก่ สัจจะคือ การรักษาความสัตย์มะ คือ การรู้จักข่มใจตนเอง ขันติ คือ การอดทน อดกลั้นและการอดออม จาคะ คือ การรู้จักละวางความชั่ว ความทุจริต แนวทางการดำเนินการตามหลักคุณธรรม ได้แก่

6.2.1 สถาบันการศึกษาส่งเสริมการเรียนรู้และปลูกฝังเรื่องคุณธรรมจริยธรรมเริ่มจากเยาวชนในและนอกระบบการศึกษาของชาติอย่างจริงจัง

6.2.2 รมรณรงค์ใช้หลักคุณธรรม อย่างกว้างขวางจริงจัง โดยเริ่มจากผู้บังคับบัญชา

6.2.3 รมรณรงค์ให้สังคมร่วมสนับสนุนผู้ปฏิบัติที่มีคุณธรรมที่ถูกรังเกียจโดยผู้มีอำนาจเหนือกว่ารวมถึงการยอมรับ เชิดชูให้เกียรติ และการให้ในรูปแบบต่าง ๆ

6.2.4 องค์การระดับต่าง ๆ มีการจัดกิจกรรม ประชาสัมพันธ์ สร้างจิตสำนึกด้วยสื่อประเภทต่าง ๆ

6.2.5 ทุกหน่วยงานภาครัฐ ควรมีหลักจริยธรรมของตนเองหรือจริยธรรมแต่ละสาขาวิชาชีพอย่างเปิดเผย

ตัวชี้วัดหลักคุณธรรม ได้แก่ 1) การร้องเรียน หรือร้องทุกข์ในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง 2) คุณภาพชีวิตของคนในองค์กร มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรในองค์กรให้เกิดประโยชน์สูงสุด 3) องค์กรมีเสถียรภาพอยู่กันอย่างสงบสุข ด้วยความมีระเบียบวินัย

สรุปหลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนการทำงานให้มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัยสุจริต แนวทางการดำเนินการตามหลักคุณธรรม ได้แก่ สถาบันการศึกษาส่งเสริมการเรียนรู้และปลูกฝังเรื่องคุณธรรมจริยธรรมเริ่มจากเยาวชนในและนอกระบบการศึกษาของชาติอย่างจริงจัง รมรณรงค์ใช้หลักคุณธรรมอย่างกว้างขวางจริงจัง โดยเริ่มจากผู้บังคับบัญชา รมรณรงค์ให้สังคมร่วมสนับสนุนผู้ปฏิบัติที่มีคุณธรรมที่ถูกรังเกียจโดยผู้มีอำนาจเหนือกว่ารวมถึงการยอมรับ เชิดชูให้เกียรติ และการให้ในรูปแบบต่าง ๆ องค์การระดับต่าง ๆ มีการจัดกิจกรรม ประชาสัมพันธ์ สร้างจิตสำนึกด้วยสื่อประเภทต่าง ๆ ทุกหน่วยงานภาครัฐ ควรมีหลักจริยธรรมของตนเองหรือจริยธรรมแต่ละสาขาวิชาชีพอย่างเปิดเผย

6.3 หลักความโปร่งใส คือ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในองค์กร โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เช่น บุคลากรในองค์กรรู้ขั้นตอน วิธีการทำงานที่จะต้องงานและสามารถตรวจสอบการทำงานได้ภายในองค์กรจะต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจในการบริหารงาน บริหารเงิน บริหารคนและมีการสื่อสารที่ดีภายในองค์กร เช่น มีการกระจายข่าวรายวันหรือรายสัปดาห์ให้สมาชิกในองค์กรได้ทราบความเคลื่อนไหว

ขององค์กร แนวทางในการสร้างความโปร่งใสในองค์กร ได้แก่

6.3.1 สำรวจความเห็นชอบของบุคลากรในหน่วยงานในเรื่องความโปร่งใสที่ต้องการจากบุคลากร

6.3.2 บุคลากรตระหนักในความสำคัญและปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539

6.3.3 ปรับปรุงระบบเอกสาร ระบบสารสนเทศให้เป็นระเบียบสะดวกต่อการใช้งานและการสืบค้นตรวจสอบของประชาชน

6.3.4 จัดทำเอกสาร คู่มือเกี่ยวกับให้บริการของส่วนราชการที่เข้าใจง่ายสะดวกต่อการติดต่อกันของหน่วยงานประชาชน

6.3.5 มีระบบประชาสัมพันธ์ภายในและภายนอกองค์กร

6.3.6 สร้างทัศนคติที่ดีในการให้บริการข้อมูลข่าวสาร และตอบข้อสงสัยของประชาชนตัวชี้วัดหลักความโปร่งใส เช่น

6.3.6.1 สำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการ

6.3.6.2 จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน การถูกสอบสวนลดลง

6.3.6.3 เกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ

6.3.6.4 องค์กรมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อ

สาธารณะ

สรุปหลักความโปร่งใส คือ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในองค์กร โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ แนวทางการสร้างความโปร่งใสในองค์กร ได้แก่ สำรวจความเห็นชอบของบุคลากรในหน่วยงานในเรื่องความโปร่งใสที่ต้องการจากบุคลากร บุคลากรตระหนักในความสำคัญและปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539 ปรับปรุงระบบเอกสาร ระบบสารสนเทศให้เป็นระเบียบสะดวกต่อการใช้งาน และการสืบค้นตรวจสอบของประชาชน จัดทำเอกสาร คู่มือเกี่ยวกับให้บริการของส่วนราชการที่เข้าใจง่ายสะดวกต่อการติดต่อกันของหน่วยงานประชาชน มีระบบประชาสัมพันธ์ภายในและภายนอกองค์กร สร้างทัศนคติที่ดีในการให้บริการข้อมูลข่าวสาร และตอบข้อสงสัยของประชาชน

6.4 หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือบุคคลในองค์กรทุกระดับ เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากการบริหารงานหรือการดำเนินการต่าง ๆ

ขององค์กรได้ร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ รวมทั้งร่วมสนับสนุน ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามสิ่งที่ตนเองได้ร่วมตัดสินใจ แนวทางการสร้างความมีส่วนร่วม ได้แก่

6.4.1 องค์กรต้องกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจน พร้อมทั้งออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ใ้บุคลากรในองค์กรถือปฏิบัติ รวมทั้งพัฒนากลไก ระบบการทำงานและการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ เพื่อเอื้อต่อการสนับสนุนใ้บุคลากรในองค์กรและประชาชนได้มีส่วนร่วม

6.4.2 กระจายอำนาจ การบริหารจัดการบุคลากรตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เพื่อให้บุคลากรสามารถบริหารภารกิจตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างตรงตามความต้องการ

6.4.3 ธารรงค์และประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างจิตสำนึกใ้บุคลากรและประชาชนเห็นคุณค่าและความสำคัญของการมีส่วนร่วม

6.4.4 จัดทำข้อมูลชี้แนะแนวทางการมีส่วนร่วมในงาน/ โครงการต่าง ๆ รวมทั้งให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องใ้แก่ผู้เกี่ยวข้องและประชาชน ซึ่งจะใ้การมีส่วนร่วมนั้นมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

6.4.5 แสดงผลลัพธ์จากการเข้ามามีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมใ้ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนได้ทราบพร้อมทั้งมีรางวัลตอบแทนแก่เจ้าของความคิดเห็นที่นำไปสู่การปฏิบัตินั้น ๆ

6.4.6 สร้างหลักประกันในความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานขององค์กร

ตัวชี้วัดหลักความร่วมมือร่วม เช่น

6.4.1 ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ

6.4.2 ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ

6.4.3 จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือเสนอข้อคิดเห็นจากบุคลากร ผู้เกี่ยวข้อง ประชาชน ในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการมีส่วนร่วม

สรุปหลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสใ้ประชาชนหรือบุคคลในองค์กรทุกระดับ เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากการบริหารงานหรือการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรได้ร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ แนวทางการสร้างความมีส่วนร่วม ได้แก่ องค์กรต้องกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจน พร้อมทั้งออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับใ้บุคลากรในองค์กรถือปฏิบัติ รวมทั้งพัฒนากลไก ระบบการทำงานและการบริหารจัดการใ้มีประสิทธิภาพ เพื่อเอื้อต่อการสนับสนุนใ้บุคลากรในองค์กรและประชาชนได้มีส่วนร่วม กระจายอำนาจ การบริหารจัดการบุคลากรตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เพื่อให้บุคลากรสามารถบริหารภารกิจตามบทบาทหน้าที่ใ้ได้อย่างตรงตามความต้องการธารรงค์และประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างจิตสำนึกใ้บุคลากรและประชาชน

เห็นคุณค่าและความสำคัญของการมีส่วนร่วม จัดทำข้อมูลชี้แนะแนวทางการมีส่วนร่วมในงาน/โครงการต่าง ๆ รวมทั้ง ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ผู้เกี่ยวข้องและประชาชน ซึ่งจะทำให้การมีส่วนร่วมนั้นมีคุณภาพมากยิ่งขึ้นแสดงผลลัพธ์จากการเข้ามามีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมให้ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนได้ทราบพร้อมทั้งมีรางวัลตอบแทนแก่เจ้าของความคิดเห็นที่นำไปสู่การปฏิบัตินั้น ๆ สร้างหลักประกันในความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานขององค์กร

6.5 หลักความรับผิดชอบ หมายถึง ความมุ่งมั่นและตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็ม

ความสามารถให้บรรลุผลสำเร็จสอดคล้องตามกฎหมาย ระเบียบขององค์กร ปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกต่อหน้าที่ สังคม ประชาชนและประเทศชาติ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้รับบริการและส่วนรวมเป็นสำคัญ รวมทั้งยอมรับผลที่เกิดจากการปฏิบัติงานดังกล่าวทั้งที่เป็นผลดีและผลเสียหายตลอดจนพร้อมแสดงข้อเท็จจริงในการประกอบภารกิจต่อสาธารณชนสามารถชี้แจงเหตุผลได้และพร้อมรับ การตรวจสอบจากสาธารณะ แนวทางในการดำเนินการตามหลักความรับผิดชอบ ได้แก่

6.5.1 ผู้บังคับบัญชาเป็นแบบอย่างที่ดีรวมทั้งการสร้างแบบอย่างที่ดีด้วยการยกย่องและส่งเสริมความประพฤติกของบุคคลที่เป็นแบบอย่างที่ดี

6.5.2 สร้างความรับผิดชอบของตนเอง โดยใช้การมีส่วนร่วมมีระบบตรวจสอบและการประเมินผลที่น่าเชื่อถือได้

6.5.3 ส่งเสริมผู้มีความสามารถโดยการให้รางวัลและลงโทษที่เหมาะสมรวมทั้งในการจูงใจด้วยค่าตอบแทนและอื่น ๆ

ตัวชี้วัดเรื่องความรับผิดชอบ เช่น

6.5.3.1 ได้รับการยอมรับและความพึงพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง

6.5.3.2 ผลการปฏิบัติงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

6.5.3.3 คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วนรวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดจากการปฏิบัติงานและจำนวนการเรียกร้องหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

สรุปหลักความรับผิดชอบ หมายถึง ความมุ่งมั่นและตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถให้บรรลุผลสำเร็จสอดคล้องตามกฎหมาย ระเบียบขององค์กร ปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกต่อหน้าที่ สังคม ประชาชนและประเทศชาติ ผู้บังคับบัญชาเป็นแบบอย่างที่ดีรวมทั้งการสร้างแบบอย่างที่ดีด้วยการยกย่องและส่งเสริมความประพฤติกของบุคคลที่เป็นแบบอย่างที่ดี สร้างความรับผิดชอบของตนเองโดยใช้การมีส่วนร่วมมีระบบตรวจสอบและการประเมินผลที่น่าเชื่อถือได้ ส่งเสริมผู้มีความสามารถโดยการให้รางวัลและลงโทษที่เหมาะสมรวมทั้งในการจูงใจด้วยค่าตอบแทนและอื่น ๆ

6.6 หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด

เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม รวมทั้งการรักษาทรัพยากร ธรรมชาติให้มีความยั่งยืน
 แนวทางการดำเนินการตามหลักความคุ้มค่า ได้แก่

- 6.6.1 ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรต้องให้ความสำคัญ
- 6.6.2 ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้สั้นหรือเบ็ดเสร็จในขั้นตอนเดียว เพื่อความรวดเร็ว
- 6.6.3 ปฏิบัติงานอย่างประหยัดทรัพยากร ประหยัดเวลาภายในระยะเวลาที่เหมาะสม
- 6.6.4 กำหนดมาตรฐานการทำงานในหน้าที่และเป้าหมายให้ชัดเจน
- 6.6.5 สร้างระบบความคุ้มค่าและรายงานผลการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับ เพื่อการตรวจสอบ
- 6.6.6 นำเครื่องมือที่ทันสมัยมาใช้ในการทำงาน
- 6.6.7 เปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการเสนอแนะ ที่นำไปสู่ความคุ้มค่า
- 6.6.8 รับฟังความคิดเห็นจากบุคคลภายนอก เพื่อนำมาปรับปรุงการทำงานในองค์กร
- 6.6.9 ให้ความสำคัญกับระบบติดตามประเมินผลและควรประกาศให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนทราบเป็นระยะ ๆ
- 6.6.10 ใช้ระบบการประเมินการปฏิบัติงานและใช้การจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือในการพิจารณางบประมาณในโครงการ
- 6.6.11 จัดสรรงบประมาณตามผลสัมฤทธิ์ของงาน
- 6.6.12 ปรับปรุงระเบียบปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักความคุ้มค่า
- 6.6.13 ให้รางวัลหน่วยงาน กลุ่มบุคลากรที่ดำเนินการได้อย่างถูกต้องคุ้มค่าที่สุดตัวชี้วัดในหลักความคุ้มค่า เช่น
 - 6.6.13.1 ความพึงพอใจของผู้รับบริการ
 - 6.6.13.2 ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สรุปหลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม รวมทั้งการรักษาทรัพยากร ธรรมชาติให้มีความยั่งยืนแนวทางการดำเนินการตามหลักความคุ้มค่า แนวทางการดำเนินการตามหลักความคุ้มค่า ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรต้องให้ความสำคัญ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้สั้นหรือเบ็ดเสร็จในขั้นตอนเดียว เพื่อความรวดเร็ว ปฏิบัติงานอย่างประหยัดทรัพยากร ประหยัดเวลาภายในระยะเวลาที่เหมาะสม กำหนดมาตรฐานการทำงานในหน้าที่และเป้าหมายให้ชัดเจน สร้างระบบความคุ้มค่าและรายงานผล

การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับ เพื่อการตรวจสอบ นำเครื่องมือที่ทันสมัยมาใช้ในการทำงาน เปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการเสนอแนะ ที่นำไปสู่ความคุ้มค่า รับฟังความคิดเห็นจากบุคคลภายนอก เพื่อนำมาปรับปรุงการทำงานในองค์กร ให้ความสำคัญกับระบบติดตามประเมินผลและควรประกาศให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนทราบเป็นระยะ ๆ ใช้ระบบการประเมินการปฏิบัติงานและใช้การจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือในการพิจารณาประมาณในโครงการจัดสรรงบประมาณตามผลสัมฤทธิ์ของงาน ปรับปรุงระเบียบปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักความคุ้มค่า ให้รางวัลหน่วยงาน กลุ่มบุคลากรที่ดำเนินการได้อย่างถูกต้องคุ้มค่าที่สุด

จากความหมายและคำนิยามของหลักธรรมาภิบาลข้างต้นผู้ศึกษาจึงสรุปสาระสำคัญของหลักธรรมาภิบาลได้ว่า หลักธรรมาภิบาล คือ หลักการพื้นฐานในการบริหารงาน 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรมหลักคุณธรรมหลักความโปร่งใสหลักการมีส่วนร่วมหลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า ซึ่งหน่วยงานภาครัฐจะต้องนำไปปฏิบัติเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับประชาชนที่จะต้องได้รับการบริการที่ดี ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546)

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีดังกล่าว ประกอบด้วยบทบัญญัติต่าง ๆ ที่มีเนื้อหากำหนดแนวทางให้ส่วนราชการปฏิบัติ รวมทั้งหมด 9 หมวด แนวทางที่กำหนดให้ส่วนราชการต้องนำไปปฏิบัติจึงอยู่ในหมวดที่ 1 ถึงหมวดที่ 8 โดยแต่ละหมวดจะมีสาระสำคัญ แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะบางหมวด เช่น หมวดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่ตามพระราชกฤษฎีกานี้ได้ให้ความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีว่า หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีความมุ่งหมายให้บรรลุเป้าหมายตามที่มาตรา 6 บัญญัติไว้ คือ

มาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน, เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ, มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ, ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็นมีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์, ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ, มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอและได้มีการกำหนดเป้าหมายแต่ละหัวข้อมีความหมายดังนี้

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน ได้แก่ การบริหารราชการที่สามารถตอบสนอง (Responsiveness) ต่อความต้องการของประชาชนและพยายามมุ่งให้เกิดผลกระทบในเชิงบวก (Positive Impact) ต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ได้แก่ การบริหารเพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ (Outcomes)

ตามวัตถุประสงค์ (Objective) ที่วางไว้ โดยมีการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result - Based Management) และการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance Agreement) ในทุกระดับ

3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ได้แก่ การบริหารที่จะต้องพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) กับผลลัพธ์ (Outcomes) ที่เกิดขึ้น โดยมีการทำ Cost - Benefit Analysis ให้สามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ เทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ รวมทั้งจัดระบบการวางแผนการทำงานและวัดผลงานของแต่ละบุคคล (Individual Scorecards) ที่เชื่อมโยงกับระดับองค์กร (Organization Scorecards)

4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ได้แก่ การกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงานและการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน (Process Simplification) และจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ (Empowerment) เพื่อให้การปฏิบัติงานเสร็จสิ้นที่จุดบริการใกล้ตัวกับประชาชน รวมทั้งการปฏิบัติงานในรูปแบบ One - Stop Service

5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ได้แก่ การทบทวนและปรับปรุงกระบวนการ และขั้นตอนทำงานใหม่อยู่เสมอ (Process Redesign) ซึ่งจำเป็นต้องทบทวนลำดับความสำคัญและความจำเป็นของแผนงานและโครงการทุกระยะ (Program Evaluation) การยุบเลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็นและการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่เสมอ

6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ ได้แก่ การปฏิบัติราชการที่มุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลัก โดยมีการสำรวจความต้องการของประชาชน (Citizen Survey) และความพึงพอใจของผู้รับบริการ (Customer Survey) ในหลากหลายวิธีและเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ เพื่อนำมาปรับปรุงการปฏิบัติราชการต่อไป

7. มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ได้แก่ การตรวจสอบ และวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง (Internal Control) ซึ่งจะทำได้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สรุปพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 นั้นประกอบด้วยบทบัญญัติต่าง ๆ ที่มีเนื้อหากำหนดแนวทางให้ส่วนราชการปฏิบัติ รวมทั้งหมวด 9 หมวด แนวทางที่กำหนดให้ส่วนราชการต้องนำไปปฏิบัติจึงอยู่ในหมวดที่ 1 ถึงหมวดที่ 8 โดยแต่ละหมวดจะมีสาระสำคัญ แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะบางหมวด เช่น หมวดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่ตามพระราชกฤษฎีกานี้ได้ให้ความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีว่า

หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีความมุ่งหมายให้บรรลุเป้าหมายตามที่มาตรา 6 บัญญัติไว้ได้มี การกำหนดเป้าหมายแต่ละหัวข้อมีความหมายดังนี้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อ การกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกิน ความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและ ได้รับการตอบสนองความต้องการ มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ความหมายของการกระจายอำนาจ (Decentralization) คำว่า กระจายอำนาจ หรือกระจาย อำนาจทางการเมือง ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Decentralization เป็นวิธีการอย่างหนึ่งในการปกครองประเทศ ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้แตกต่างกัน เช่น ชเนศวร์ เจริญเมือง (2535, หน้า 60 - 61) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า หมายถึง ระบบการบริหาร ประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ทั้งนี้ การกระจายอำนาจอาจตีความหมายในแง่ของตามหลักวิชาการบริหารหรือหลักรัฐประศาสนศาสตร์ และหลักรัฐศาสตร์ ดังเช่น อุทัย เลาหิเชียร (2523) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจตามหลักการ บริหาร หรือตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจและ การปฏิบัติให้แก่หน่วยงานรองลงมา หรือเจ้าหน้าที่ระดับต่ำลงไปที่อยู่ในสายการบังคับบัญชา

พรชัย รัชมิแพทย์ (2530) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ 2 รูปแบบ คือ

1. การกระจายอำนาจทางการเมืองหมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่หรือการโอนอำนาจ หน้าที่หรือการแบ่งอำนาจ ที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจให้หน่วยงานราชการระดับต่าง ๆ สามารถ ปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้โดยไม่ต้องเสนอขออนุมัติหรือขอความเห็นชอบจากหน่วยงานระดับเหนือ ขึ้นไปและอาจรวมถึงการกระจายอำนาจออกนอกกรอบราชการ เช่น การให้เอกชนรับผิดชอบ ดำเนินการกิจกรรมสาธารณะบางอย่างแทนหน่วยราชการ หรือกระจายอำนาจให้ประชาชนมี ส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของหน่วยราชการ การกระจายอำนาจทางการเมืองนี้เกิด ขึ้นมาจากรากฐานของปัญหาในการใช้อำนาจทางการเมืองที่กระทำโดยรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายในการจัดทำบริการสาธารณะ และองค์กรที่รับผิดชอบในการนำ นโยบายไปปฏิบัติ คือ กระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลาง ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางมีรัฐมนตรี เป็นผู้ใช้อำนาจบริหารงาน ซึ่งเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ที่ตอบสนอง ความต้องการของประชาชนในขอบเขตพื้นที่ทั่วประเทศ ราชการส่วนกลางจึงได้จัดตั้งองค์กรในการ บริหารราชการ ส่วนภูมิภาคขึ้นพร้อมกับได้แต่งตั้งข้าราชการจากส่วนกลางไปปฏิบัติหน้าที่ประจำ

พร้อมกับมอบอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งให้ดำเนินการบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางตามหลักการรวมอำนาจ ซึ่งมักพบว่า การดำเนินการจัดบริการสาธารณะในลักษณะดังกล่าวเป็นไปได้ยากที่จะให้เกิดความทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชนที่มีความแตกต่างกันตามแต่บริบทของแต่ละชุมชนแต่ละท้องถิ่น จึงยังผลให้เกิดความจำเป็นที่รัฐจะต้องมอบกิจการบางอย่างให้กับองค์กรท้องถิ่นไปดำเนินการแทน แล้วรัฐมอบภารกิจบริการสาธารณะเฉพาะเรื่องให้ไปดำเนินการรวมทั้งการมอบอำนาจการตัดสินใจในการจัดทำกิจกรรมเหล่านั้นให้องค์กรอื่นสามารถกระทำการได้ด้วยตนเองอย่างมีอิสระ ซึ่งไม่ได้จำกัดเฉพาะองค์กรภาครัฐเท่านั้น แต่ประการสำคัญอยู่ที่ภาครัฐจะไม่มีอำนาจนั้นอีกต่อไปและไม่กำหนดให้อยู่ได้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงแต่มีหน้าที่ให้การสนับสนุนและควบคุมกำกับเท่านั้น

2. การกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นการกระจายอำนาจให้ชุมชนต่าง ๆ ปกครองตนเอง ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองและการปกครองอย่างเด็ดขาดจากเดิมที่มีการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองที่ส่วนกลางไปให้องค์กรทางการเมืองปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจที่จะตัดสินใจเลือกผู้บริหารของท้องถิ่นเองและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ เป็นสาธารณะของท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นการยกอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่นโดยลดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภูมิภาคจนถึงไม่มีหน่วยงานภูมิภาคในที่สุด

การกระจายอำนาจเป็นรูปแบบการเมืองการปกครองและการบริหารองค์กรที่มีลักษณะการโอนอำนาจการเมืองการปกครองและการบริหารให้แก่หน่วยการปกครองอื่น ๆ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในหลักการกระจายอำนาจดังกล่าว คือ การที่รัฐบาลหรือส่วนกลางโอนอำนาจให้แก่หน่วยภูมิภาค โดยมีการโอนอำนาจในสองลักษณะ คือ อำนาจทางการเมืองการปกครองและอำนาจทางการเมืองการบริหารจัดการให้มีอำนาจอิสระจากการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค หน่วยรับโอนจะเกิดมีอำนาจในทางนิติบัญญัติและอำนาจบริหารเพิ่มขึ้น แต่เชื่อว่าหน่วยรับโอนจะสามารถใช้อำนาจนั้นโดยฝ่าฝืน หรือขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายได้ ดังนั้น รัฐบาลหรือส่วนกลางจะยังคงมีอำนาจในการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย หากฝ่าฝืนรัฐบาลหรือส่วนกลางยังคงมีอำนาจบังคับให้ดำเนินการให้ถูกต้องหรือรัฐบาลอาจส่งตัวแทนของรัฐเข้าไปคอยควบคุมหรือเป็นผู้คอยให้คำปรึกษาแนะนำการบริหาร งานบางอย่างกล่าวคือ หน่วยการบริหารท้องถิ่นจะมีอิสระที่จะดำเนินการแต่ก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล

หัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจอยู่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 หมวด 5 มาตรา 78 ซึ่งระบุว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นให้ทั่วถึงและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและ

เท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” (วุฒิสาร ตันไชย, 2545)

กฎหมายอีกฉบับที่รองรับรัฐธรรมนูญข้างต้น คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 สาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้อยู่ที่มาตรา 30 ว่าด้วยการกำหนดให้มีการถ่ายโอนงานบริการสาธารณะในลักษณะการดำเนินการซับซ้อนระหว่างหน่วยราชการส่วนกลางกับองค์กรส่วนท้องถิ่นจัดสรรรายได้โดยให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 4 ปี ทั้งนี้ยังครอบคลุมไปยังภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน้าที่ความรับผิดชอบตามนโยบายที่รัฐได้มอบหมาย และในวรรค 4 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในปี พ.ศ. 2544 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีรายได้เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20.00 ของรัฐบาลส่วนกลาง และจะต้องมีรายได้เพิ่มขึ้นในสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35.00 ภายในปี พ.ศ. 2549 พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยหน่วยงานราชการส่วนกลางยังคงรับผิดชอบภารกิจในระดับมหภาค หากภารกิจบางอย่างเกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การกำหนดนโยบายการออกกฎหมาย องค์กรบริหารราชการส่วนกลางจะให้คำปรึกษาด้านวิชาการตลอดจนการติดตามและประเมินผลเท่าที่จำเป็น (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ, 2544, หน้า 38)

สรุปแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจความหมายของการกระจายอำนาจ

(Decentralization) คำว่า กระจายอำนาจ หรือกระจายอำนาจทางการปกครองหมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ทั้งนี้ การกระจายอำนาจ อาจตีความหมายได้ในแง่ของตามหลักวิชาการบริหารหรือหลักรัฐประศาสนศาสตร์และหลักรัฐศาสตร์การมอบอำนาจหน้าที่หรือการโอนอำนาจหน้าที่หรือการแบ่งอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจให้หน่วยงานราชการระดับต่าง ๆ สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้โดยไม่ต้องเสนอขออนุมัติหรือขอความเห็นชอบจากหน่วยงานระดับเหนือขึ้นไปและอาจรวมถึงการกระจายอำนาจออกนอกระบบราชการ การกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นการกระจายอำนาจให้ชุมชนต่าง ๆ ปกครองตนเอง ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองและการปกครองอย่างเด็ดขาดจากเดิมที่มีการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองที่ส่วนกลางไปให้องค์กรทางการเมืองปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จะตัดสินใจเลือกผู้บริหารของท้องถิ่นเองและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ เป็นสาธารณะของท้องถิ่น

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) เป็นระบบการปกครองที่ยอมรับกันว่าเป็นรากแก้วของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้เรื่องการปกครองระดับท้องถิ่น โดยการกระทำด้วยตนเอง ซึ่งจะอำนวยให้เกิดความชำนาญและมีประสบการณ์ที่สามารถจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองในระดับชาติในอนาคตต่อไปได้เป็นอย่างดี ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยที่จะต้องสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น โดยถือว่าเป็นรากฐานที่ก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชาติเพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจของรัฐบาลและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้ศักยภาพของตนเองสร้างความเจริญให้แก่ชุมชน โดยการปฏิบัติงานร่วมกันภายใต้การควบคุมของรัฐ เมื่อใดที่การปกครองท้องถิ่นมั่นคงและมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพก็จะสร้างความเป็นปึกแผ่นให้แก่ประเทศชาติและประชาชนได้มากที่สุดการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาจากความจำเป็นของรัฐในการกระจายอำนาจการปกครองบางส่วนออกไปให้ท้องถิ่นดำเนินการบางอย่างได้เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นเองการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมิใช่การปกครองโดยอิสระอย่างสิ้นเชิง หรือมิใช่การปกครองที่เกิดจากสิทธิของชุมชนของท้องถิ่น แต่เป็นผลเกิดจากรัฐ คือ รัฐเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐย่อมสามารถควบคุมการปกครองท้องถิ่นได้ความเป็นอิสระของแต่ละท้องถิ่นหรือการปลอดจากการควบคุมของรัฐจะมีมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับการปฏิบัติที่แตกต่างกันไปภายในรัฐแต่ละรัฐ

สรุปแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) เป็นระบบการปกครองที่ยอมรับกันว่าเป็นรากแก้วของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยการปกครองที่เกิดจากสิทธิของชุมชนของท้องถิ่น แต่เป็นผลเกิดจากรัฐ คือ รัฐเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐย่อมสามารถควบคุมการปกครองท้องถิ่นได้ความเป็นอิสระของแต่ละท้องถิ่นหรือการปลอดจากการควบคุมของรัฐจะมีมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับการปฏิบัติที่แตกต่างกันไป

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

คำว่า การปกครองท้องถิ่นนั้นได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้อย่างหลากหลาย แต่ส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกันจะต่าง คือ ลำานวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้ การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า

ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและ เพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางโดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน วิส (Wit, 1967, pp. 14 - 21 อ้างถึงใน ชวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 23 - 24) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครอง การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่เกิดจากหลังการกระจายอำนาจ (Decentralization) จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นด้วยตนเอง ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่ระดับบริหารชั้นสูงขององค์กรได้มาด้วยวิธีการเลือกตั้งตามรูปแบบของประชาธิปไตย กล่าวคือ สมาชิกท้องถิ่นที่ดี หัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่ดี ต้องมาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชนในท้องถิ่น และต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2524) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบ เนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

อุทัย หิรัญโต (2523, หน้า 2 - 4) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่างโดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม แต่การปกครองท้องถิ่นจะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ฮอลโลเวย์ (Holloway, 1951, pp. 101 - 103 อ้างถึงใน ชวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 24) การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้มีอำนาจการปกครองของตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

ซัดดี (Sady, 1976 อ้างถึงใน อุทัย หิรัญโต, 2523, หน้า 4) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำกว่ารัฐ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมายและมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำกิจการในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง รวมทั้งอำนาจจัดเก็บภาษีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวอาจได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งโดยท้องถิ่นก็ได้

ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ในเรื่องลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีนักวิชาการกล่าวถึงหรืออธิบายไว้อย่างกว้างขวางในงานเรียบเรียงฉบับนี้ มีความประสงค์ที่จะนำเสนอให้นักศึกษาได้เห็นมุมมองที่อาจแตกต่างกันไปบ้างในบางจุดของการนิยามลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น แม้ในภาพรวมแล้วจะไม่มี ความแตกต่างกันในเชิงความคิดมากนักอย่างไรก็ดี โดยทั่วไปแล้ว การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งมีกำหนดขอบเขตพื้นที่ไว้แน่ชัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีโครงสร้างสถาบันรองรับ มีอำนาจและหน้าที่กำหนดไว้ทั้งโดยกว้าง ๆ หรือโดยบทบัญญัติเฉพาะ รวมทั้งมีความเป็นเอกเทศหรือความเป็นอิสระทางการเงิน และอื่น ๆ ในระดับหนึ่ง หากจะแจกแจงลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถสรุปได้ดังนี้

1. การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้เพื่อให้สามารถดำเนินการด้านต่าง ๆ ได้ อย่างเป็นอิสระพอสมควรการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์กรที่สามารถรับผิดชอบกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายได้อย่างเป็นอิสระตามกฎหมาย คือต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกออกจากส่วนกลาง และสามารถก่อพันธะทางกฎหมายได้ เช่น ทำสัญญาเป็นหนี้ หรือทำนิติกรรมรูปอื่นได้ ภาวะนิติบุคคลนี้ หมายถึง การได้รับการรับรองโดยกฎหมายของประเทศ กล่าวคือ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับการจัดตั้งโดยมีกฎหมายของประเทศรองรับ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสภาจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2537 เป็นต้น

2. การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นประชาชนต้องมีส่วนร่วมมีเสียงในการปกครองตัวเอง การดำเนินกิจกรรมของการปกครองท้องถิ่นนี้เป็นกระบวนการที่มีใช้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยสิ้นเชิง แต่เป็นกระบวนการทางการเมืองที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือ ประชาชนจะเป็นผู้เลือกตัวแทนเพื่อทำหน้าที่บริหารกิจกรรมของท้องถิ่น หรือเข้าร่วมกำหนดนโยบายหรือควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของตัวแทนของตนได้

3. การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นประชาชนมีอำนาจอิสระในการบริหารกิจกรรม ภายในวงรอบกิจกรรมและในขอบเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับมอบอำนาจดำเนินการอย่างเป็นอิสระได้พอสมควรโดยไม่จำเป็นต้องรับฟังคำสั่งจากรัฐบาลกลาง หรือหน่วยราชการจากส่วนกลางแต่อย่างใด คำว่า อำนาจอิสระ (Autonomy) เช่นที่กล่าวถึงไปนั้น หมายความว่า เป็นอำนาจในการกำหนดนโยบายในการตัดสินใจดำเนินการภายในขอบเขต ข้อบังคับของกฎหมาย และในการบริหารงานบุคคล หมายความว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ทำหน้าที่แต่เพียงให้ข้อเสนอแนะอย่างเดียว เพราะถ้าเป็นเช่นนั้นก็แสดงว่าไม่มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่น แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องสามารถกำหนดนโยบายและตัดสินใจ

ดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของตนเองได้ นอกจากนี้ ยังต้องมีพนักงานซึ่งตนเองสามารถจัดการบริหารโดยไม่ต้องฟังคำสั่งจากรัฐบาลทุกเรื่อง พนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่ข้าราชการที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลาง หรือราชการบริหารส่วนภูมิภาค

4. การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดหาและใช้จ่ายได้อย่างอิสระ เมื่อเป็นอิสระในการดำเนินการแล้วหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอิสระในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินงานคือ มีแหล่งรายได้ของตนเอง เช่น การได้รับสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล หรือสามารถจัดเก็บภาษีบางประเภทได้รวมทั้งสามารถจัดหารายได้อื่น ๆ ได้เองตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดทั้งนี้ ลักษณะสำคัญทั้ง 4 ประการซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น แต่ละขอบเขตและระดับของ ลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความแตกต่างของการปกครองท้องถิ่นแต่ละประเทศและแต่ละท้องถิ่นเอง นอกจากนี้แล้วยังขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลางในการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ ซึ่งหากรัฐบาลกลางยินยอมให้ท้องถิ่นมีอิสระมากและยินยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องดำเนินการในท้องถิ่นมากเท่าใดก็จะสะท้อนลักษณะประชาธิปไตยในท้องถิ่นได้มากเท่านั้น ชวรงค์ ฉายะบุตร (ออนไลน์, 2539) ได้อธิบายหลักการของการปกครองท้องถิ่น โดยการศึกษาว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นนั้นจะดูจากคุณลักษณะความเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. เป็นการปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล พัทธยา ตามเหตุผลดังกล่าว
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอสมควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ขอหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมถึงนโยบายของรัฐบาลในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

3. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นคือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ

4.1 องค์กรฝ่ายบริหาร เช่น ถ้าเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

4.2 องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

5. ประชาชนท้องถิ่นจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นจากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ปัญหาของตนเองได้อย่างแท้จริง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาเป็นผู้บริหารเพื่อให้เจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจระบบและกลไกของประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริงอีกด้วยจึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งหรือหลาย ๆ ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการภายในขอบเขตกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้กระทำได้ ให้แก่ประชาชนเพื่อปกครองตนเอง ในชุมชนที่มีพลเมืองหนาแน่นพอสมควร และมีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ โดยการปกครองในลักษณะนี้อาจจะเป็นอิสระ (Autonomy) โดยสิ้นเชิงจากอำนาจรัฐในกรณีประเทศที่ใช้ระบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ หรือเป็นการให้อิสระภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายและการกำกับดูแล (Supervision) โดยรัฐบาลกลาง สำหรับประเทศที่ปกครองในระบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) นอกจากนี้เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปได้ การปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีองค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นและเพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนหน่วยในการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีประชาชนร่วมดำเนินการไม่ว่าในฐานะผู้ปกครองท้องถิ่น ผู้เลือกตัวแทนเข้ามาปกครอง ผู้กำหนดเสนอแนะนโยบายผู้ควบคุม หรือผู้เข้าร่วมในรูปแบบอื่น ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2539 อ้างถึงใน สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2539, หน้า 15) ซึ่งได้ชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ ของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้นจะต้องไม่อยู่ในการบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการเพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy)

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน

4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะต้องมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน ตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับทั้งปวงย่อมไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์ และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนในส่วนรวม

โกวิท พวงงาม (2538, หน้า 21 - 24) กล่าวถึงลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในประการต่าง ๆ ต่อไปนี้

1. เป็นการปกครองชุมชนหรือท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งของประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ในระดับพื้นฐานล่างสุดของสถาบันการปกครองประเทศและเป็นการปกครองระดับรองลงมาจากปกครองระดับภูมิภาคและระดับประเทศหรือรัฐบาลกลาง

2. มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกไปต่างหากจากรัฐบาล เพื่อดำเนินการปกครองและจัดทำบริการสาธารณะเขตพื้นที่ที่กำหนด โดยมีรายได้ ทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของตนเอง จัดเป็น 2 ฝ่ายได้แก่ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีคณะผู้บริหารเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร มีสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเป็นต้น แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นบางรูปอาจจัดองค์กรและการบริหารเป็นรูปแบบอื่น ๆ ก็ได้ ซึ่งปฏิบัติตามสภาพและความเหมาะสมในการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปนั้น ๆ การกำหนดให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล เพื่อแสดงให้เห็นว่า มีการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นแยกออกจากหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาค หรือรัฐบาลกลาง และเพื่อจะได้มีอำนาจอิสระและสิทธิต่าง ๆ ที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ตามกฎหมายด้วย นอกจากนี้้องค์การการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีรายได้เป็นของตนเอง มีอำนาจหน้าที่ในการเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อนำมาจัดทำงบประมาณกำหนดค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ เพื่อ สร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ ส่วนในด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานประจำนั้นจ้างมาด้วยเงินประมาณของท้องถิ่นเอง และมีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กร

ฝ่ายบริหารดังกล่าวข้างต้น

3. มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ดำเนินงาน องค์การการปกครองท้องถิ่นเกิดจากแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางหรือรัฐบาลไปยังท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลกลางได้มอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในทางปกครองและในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ดำเนินงานของตนเองการบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ดำเนินงานซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน การเลือกตั้งนับได้ว่าเป็นลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นเพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรฝ่ายบริหาร หรือองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ โดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้เลือกหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกท้องถิ่น การเลือกตั้งดังกล่าวต้องเป็นไปตามรูปแบบประชาธิปไตยและต้องมีการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายด้วย ซึ่งเป็นไปตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

4. มีอิสระในการดำเนินกิจการของส่วนท้องถิ่น องค์การการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระของตน (Autonomy) ในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ได้เองโดยไม่ต้องรับคำสั่งจากส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัย ตัดสินใจ และสั่งการในการปฏิบัติหน้าที่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดและดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของตนเอง ส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลเท่านั้น การใช้อำนาจอิสระของท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตที่เหมาะสม มีอำนาจน้อยเกินไปก็ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นและประชาชนได้ สมเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นแต่ถ้ามีอำนาจมากเกินไปจนไม่มีขอบเขตก็จะมีสภาพไม่ต่างกับรัฐอธิปไตย ซึ่งเป็นอันตรายต่อเอกภาพของรัฐ และอำนาจอิสระในการดำเนินกิจการของหน่วยขององค์การปกครองท้องถิ่น ต้องเข้าใจว่าเป็นไปไม่ได้ที่ปราศจากการควบคุมจากรัฐบาลกลางเลยเพราะถ้าเป็นเช่นนั้นหน่วยการปกครองนั้น จะเป็นรัฐอิสระไปทันที ดังนั้น จึงต้องอยู่ในกำกับหรือการควบคุมของรัฐบาลกลางเพื่อความมั่นคงของรัฐและประโยชน์ส่วนรวม

สรุปลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นประชาชนต้องมีส่วนร่วม มีเสียงในการปกครองตัวเองการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นประชาชนมีอำนาจอิสระในการบริหารกิจการภายในวงกรอบกิจกรรมและในขอบเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดหาและใช้จ่ายได้อย่างอิสระ เมื่อเป็นอิสระในการ ดำเนินการแล้วหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอิสระในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินงาน

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นต่อการพัฒนาประชาธิปไตยหากพิจารณาในเชิง

บทบาทของการปกครองท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดการพัฒนาของประชาธิปไตยในระดับชุมชนและระดับประเทศจะเห็นได้ว่า แต่เดิมนั้นปรากฏความคิดเห็นที่ว่า การปกครองท้องถิ่นนี้ แท้จริงแล้วมิได้มีลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยเลย หากแต่การปกครองท้องถิ่นกลับเป็นสิ่งที่ขัดขวางหรือเป็นอุปสรรคต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยและทางที่ดีควรเน้นการรวมศูนย์ของอำนาจรัฐจะเหมาะสมกว่ากระนั้นในปัจจุบันแนวคิดที่ว่านี้ไม่ได้รับความนิยมนักสักเท่าใดนัก แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองกับระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบันจึงมีแง่มุมสำคัญอยู่ว่า การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นประชาธิปไตยโดยพื้นฐาน โดยผู้นำท้องถิ่นควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และการปกครองท้องถิ่นในแง่ตัวเองจะช่วยส่งเสริมการปกครองแบบประชาธิปไตยในระดับชาติ และเป็นไปอย่างต่อเนื่องได้ การปกครองท้องถิ่นจึงได้รับการยอมรับกันว่าเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งในระดับชุมชนและระดับประเทศ โดยสรุปได้ในประการต่าง ๆ ต่อไปนี้ (สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2539, หน้า 16)

สรุปความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นประชาธิปไตยโดยพื้นฐาน โดยผู้นำท้องถิ่นควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และการปกครองท้องถิ่นในแง่ตัวเองจะช่วยส่งเสริมการปกครองแบบประชาธิปไตยในระดับชาติ และเป็นไปอย่างต่อเนื่องได้ การปกครองท้องถิ่นจึงได้รับการยอมรับกันว่าเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งในระดับชุมชนและระดับประเทศ โดยสรุปได้ต่อไปว่าการปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดและกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน กล่าวคือ ในการปกครองท้องถิ่นที่ผู้นำมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนนั้น เป็นจุดเริ่มของการกระตุ้นความสนใจมีส่วนร่วมของประชาชนแล้วและการที่ผู้นำท้องถิ่นได้เสนอนโยบายให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบ ได้แสดงความคิดเห็นและตัดสินใจเลือกก็เป็นสิ่งที่ส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมต่อกิจการของท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ การปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อประชาชนของผู้นำ (Accountability) ความรับผิดชอบของผู้นำต่อประชาชนนี้ ในสังคมประชาธิปไตยตะวันตกหมายถึงพันธะสัญญาหรือความรับผิดชอบทางการเมืองที่ผู้นำซึ่งมาจากการเลือกตั้งมีต่อประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นความรับผิดชอบที่ว่าเขาได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเพื่อทำอะไร ผลงานจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมหรือต่อส่วนตัว โดยต้องอธิบายให้ได้ว่าทำไมจึงเป็นเช่นนั้น การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะช่วยจัดระบบเผด็จการโดยรัฐบาล (นิคม รัฐอมฤต และคณะ, 2522, หน้า 19) กล่าวคือ เมื่อมีการกระจายอำนาจมากขึ้น ท้องถิ่นเข้มแข็งมากขึ้นสถาบันทางการเมืองโดยเฉพาะพรรคการเมืองก็จะมีความมั่นคง อันจะส่งผลให้การยึดอำนาจและการใช้อำนาจเผด็จการจากส่วนกลางเป็นไปได้ยาก การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างการเมืองระดับชาติ กล่าวคือ เมื่อการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นประสบความสำเร็จในเชิงการได้มาซึ่งผู้นำทางการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชน

มีความรับผิดชอบต่อการร่วมการสร้างพลังประชาธิปไตยหรือการพัฒนาการเมืองที่มั่นคงนั้นจะต้องเริ่มจากการสร้างความเป็นประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นเสียก่อนจากนั้นจึงขยายไปใน

ระดับประเทศการปกครองท้องถิ่นทำให้เข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชน (Politicalization) ด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีความเกี่ยวพันหรือผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิดและเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอก็จะมีผลทำให้เกิดความตึงเครียดและมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่นประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

การปกครองท้องถิ่นนับว่าเป็นระบบการเมืองในตัวของมันเอง กล่าวคือ กลุ่มการเมือง เช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ พยายามหาโอกาสในการที่จะต่อสู้แข่งขันช่วงชิงอำนาจในการบริหารแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าในท้องถิ่น ไม่ว่าในด้านผลประโยชน์ การบริหาร หรือตำแหน่งก็ตามการแข่งขันช่วงชิงอำนาจดังกล่าวจะต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้ง โดยมีการกำหนดนโยบาย มีการหาเสียงและเข้าไปเป็นฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ดี ซึ่งจะต้องมีการผูกพันกับการเมืองตลอดเวลา โดยอาจมีความขัดแย้ง การแสดงความคิดเห็น การแสดงออกซึ่งความต้องการ หรือการเรียกร้องอยู่ตลอดเวลา เช่น การอภิปรายวิพากษ์วิจารณ์การกระทำ การประท้วงคัดค้าน เป็นต้น ซึ่งเมื่อการปกครองท้องถิ่นนับเป็นระบบการเมืองจึงจำเป็นที่ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง อันนับว่าเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญสำหรับการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจที่ต้องการให้ท้องถิ่นมีหลักการปกครองตนเอง ซึ่งหากประชาชนไม่มีความสนใจ ไม่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงแล้ว ระบบการปกครองท้องถิ่นก็หาได้มีประโยชน์ในทางสิทธิทางการเมืองไม่ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2526, หน้า 14)

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นนั้น สามารถแยกได้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง นับเป็นสิ่งสำคัญและเห็นได้ชัดที่สุด ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองนี้ จะครอบคลุมตลอดกระบวนการเลือกตั้ง ได้แก่ การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การเสนอตัวเข้ารับสมัครเลือกตั้ง การไปฟังการหาเสียง การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับผู้สมัครนโยบายพรรค การชักชวนให้ผู้อื่นไปลงคะแนนเสียง การดูแลไม่ให้เกิดการทุจริตในการลงคะแนนเสียง
2. การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของพรรคการเมือง แม้ว่าในท้องถิ่นไทยจะมีไม่มากและเห็นได้ชัดเหมือนของประเทศอื่น แต่หากการเมืองในระดับท้องถิ่นมีการพัฒนาไปมาก ก็อาจจะต้องมีรูปแบบพรรคการเมืองระดับท้องถิ่นขึ้น การร่วมกิจกรรมพรรคการเมืองได้แก่ การเป็นสมาชิก

พรรค สนับสนุนพรรคในการดำเนินในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ยึดมั่นในนโยบายของพรรคนั้น รวมไปถึง การร่วมทำงานให้กับพรรค เช่น ร่วมรณรงค์หาเสียง ร่วมดูแลการป้องกันการทุจริตเป็น หักคะแนนให้พรรคการเมือง เป็นต้น

3. การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของฝ่ายบริหาร ท้องถิ่นตามความเหมาะสม การอภิปราย การเขียนบทความผ่านสื่อมวลชน นอกจากนี้ การปกครอง ท้องถิ่นอาจดำเนินการของความเห็นจากประชาชนได้ ซึ่งเรียกว่า “การทำประชาพิจารณ์” (Public Hearing) ตามควรแก่โอกาส

4. การมีส่วนร่วมโดยการจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งเป็นการจำลองการเมืองระดับชาติ แม้ว่าในระดับท้องถิ่นจะเกิดได้ยากก็ตาม แต่นับว่าเป็นการมีส่วนร่วมอีกรูปแบบหนึ่ง คือการที่ กลุ่มอาชีพหรือกลุ่มที่มีความเห็นคล้ายกันรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ต่อรองทางการเมืองเกิด การถ่วงดุลอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่น

5. การมีส่วนร่วมโดยการแสดงออกของประชาชน การแสดงออกของประชาชนนั้นมี วิธีการต่าง ๆ ซึ่งเป็นการแสดงถึงปัจจัยนำเข้าสู่ระบบการเมืองท้องถิ่น เช่น การเดินขบวนประท้วง การนั่ง ประท้วง การอดอาหาร เป็นต้น

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมยังอาจปรากฏในรูปแบบอื่น ๆ ได้แก่ การรวมเป็นพลังมวลชน การติดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ การยื่นหนังสือร้องทุกข์ ซึ่งเป็นการเข้าร่วมอย่างไม่เป็นทางการ การให้ความรู้ ข่าวสารทางการเมือง การปกป้องสิทธิทางการเมือง เช่น เตือนให้ไปเพิ่มชื่อกรณีชื่อ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตกหล่น การสนับสนุนการเข้าร่วมทางการเมืองที่ชอบธรรมก็นับว่าเป็นการเข้าร่วม ทางการเมืองเช่นกัน

สรุปทฤษฎีว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นหัวใจของการปกครองท้องถิ่นนั้น แท้จริงแล้วคือ การปกครองตนเอง ซึ่งเป็นหลักการสำคัญหลักการหนึ่งของความเป็นประชาธิปไตยดังที่ได้กล่าวไป บ้างแล้วในเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย การศึกษาการปกครองท้องถิ่นในเชิงทฤษฎีจึงมักมี บริบทที่มุ่งเน้นในประเด็นว่า การปกครองท้องถิ่นนั้น มีความสัมพันธ์อย่างไรกับระบอบการปกครอง แบบประชาธิปไตยอย่างไร นอกจากนี้ ยังครอบคลุมไปถึงเรื่องการจัดสรรอำนาจระหว่างองค์กร ปกครองท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางว่าควรเป็นอย่างไร โดยจะได้กล่าวถึงรายละเอียดต่อไปในระดั ศาสตร์ของโลกตะวันตก แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับ ประชาธิปไตยนั้น สามารถกล่าวได้ว่ามีความแตกต่างกัน 3 สำนัก ดังนี้ สำนักความคิดแรกเป็น แนวความคิดของฝ่ายคัดค้านการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็น หลักการที่ขัดขวางระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง สำนักความคิดที่สอง เห็นว่าหลักการ ประชาธิปไตยได้แก่การปกครองโดยเสียงข้างมาก (Majority Rule) และความเสมอภาค (Equality)

นั้น ไม่อาจตอบสนองต่อคำเรียกร้องของการปกครองท้องถิ่นได้ ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะคับแคบ เห็นแก่ท้องถิ่นตนเป็นหลัก (Parochial) มีความหลากหลาย (Diversity) และมักมีแนวโน้มจะเป็นแบบคณาธิปไตย (Potentially Oligarchic) หรือการปกครองโดยหมู่คณะกับทั้งมีลักษณะฉ้อฉลอำนาจ (Corrupt) สาระสำคัญเชิงมุมมองของสำนักที่สองนั้น เห็นว่า แม้จะอนุญาตให้มีการปกครองท้องถิ่นได้ สำนักความคิดที่สาม เห็นว่าระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่นนั้นเกี่ยวพันกันอย่างยิ่ง ประชาชนต้องมีเสรีภาพประชาชนซึ่งเสรีภาพต้องมีสิทธิมีเสียงในการบริหารบ้านเมืองต้องรู้ว่าผู้บริหารจะทำอะไร ผู้บริหารควรปรึกษารือกับประชาชนในกิจการสาธารณะต่าง ๆ และไม่ว่าประชาชนจะอยู่ในเมืองหรือหมู่บ้านล้วนต้องมีเสรีภาพในการบริหารท้องถิ่นเพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นเอง

แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศไทย มีจังหวัดละหนึ่งแห่ง ยกเว้นกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัด จัดตั้งขึ้นเพื่อบริการสาธารณประโยชน์ในเขตจังหวัด ตลอดทั้งช่วยเหลือพัฒนางานของเทศบาลและ อบต. รวมทั้งการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อไม่ให้งานซ้ำซ้อน

การจัดรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้มีการปรับปรุงแก้ไขและวิวัฒนาการตามลำดับ โดยจัดให้มีสภาจังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2476 ตามความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ฐานะของสภาจังหวัด ขณะนั้น มีลักษณะเป็นองค์กรแทนประชาชน ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแนะนำแก่คณะกรรมการจังหวัด ยังมีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่แตกต่างหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือเป็นหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ขึ้นโดยมีความประสงค์ที่จะแยกกฎหมายเกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะสำหรับสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินั้น ยังมีได้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะและบทบาทของสภาจังหวัดไปจากเดิม กล่าวคือ สภาจังหวัดยังคงทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของคณะกรรมการจังหวัดเท่านั้น จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบบริหารราชการส่วนจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โดยตรงแทนคณะกรรมการจังหวัดเดิม โดยผลแห่งพระราชบัญญัตินี้ ทำให้สภาจังหวัดมีฐานะเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด

แต่เนื่องจากบทบาทและการดำเนินงานของสภาจังหวัดในฐานะที่ปรึกษา ซึ่งคอยให้คำแนะนำและควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของจังหวัด ไม่สู้จะได้ผลสมตามความมุ่งหมายเท่าใดนัก จึงทำให้เกิดแนวคิดที่จะปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัด ให้มีประสิทธิภาพโดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการปกครองตนเองยิ่งขึ้น ในปี พ.ศ. 2498 อันมีผลให้เกิด องค์การบริหารส่วนจังหวัด ขึ้นตามกฎหมายโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกจากจังหวัดในฐานะที่เป็นราชการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ต่อมาได้มีการประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่พัฒนาจังหวัด ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สาธารณสุข การอาชีพ สาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น

1. จัดสร้างระบบสาธารณูปโภคที่เทศบาลและ อบต. ทำไม่ได้ เพราะขาดงบประมาณ เช่น สร้างบ่อน้ำบาดน้ำเสีย
2. จัดทำโครงการที่เกี่ยวข้องทั้งเทศบาลและ อบต. เช่น การก่อสร้างถนนสายหลัก
3. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น จัดรถบรรทุกน้ำ ช่วยเหลือพื้นที่แห้งแล้ง
4. การใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น เช่น จัดให้มีสถานที่พักผ่อน สวนสาธารณะ
5. การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งจารีตประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

นับตั้งแต่ปี 2540 อบจ. ได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบอำนาจหน้าที่ไปจากเดิมโดยจะมีหน้าที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ซึ่งเน้นการประสานงานการพัฒนาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าภายในจังหวัด

พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ อบจ. ไว้ดังนี้

1. ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
2. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
3. สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
4. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
5. แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น

6. อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะในเขตสภาพาล

7. คู่มือครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

8. จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต อบจ. และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้ อบจ. จัดทำตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

9. จัดทำกิจการอื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ อบจ. เช่น พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

นอกจากนี้ อบจ. อาจจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือ อบจ. อื่นนอกเขตจังหวัดได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากองค์กรนั้น ๆ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคที่มอบให้ อบจ. ปฏิบัติ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุมพร ปญญาคม (2541) ได้ศึกษาเรื่องการบริหารการจัดการที่ดีกับหลักพุทธศาสนา สรุปได้ว่า ประเทศไทยในปัจจุบันประสบปัญหาสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ ปัญหาที่ทำให้เกิดสภาวะครั้งนี้เป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนเนื่องจากมีปัจจัยและเงื่อนไขภายนอกและภายในหลายประการที่เข้ามาเกี่ยวข้องจนในที่สุดประเทศไทยจำเป็นต้องหาทางออกโดยการเจรจาขอความช่วยเหลือทางการเงินจาก International Monetary Fund (IMF) เพื่อนำเงินมากู้วิกฤตทางเศรษฐกิจในครั้งนี้ เงื่อนไขหนึ่งที่ประเทศไทยจะต้องมี Good Governance และสามารถสรุปคำนี้ออกมาเป็น 1) ความซื่อสัตย์สุจริต 2) ความโปร่งใส 3) ความพร้อมที่จะชี้แจงหรือได้รับการตรวจสอบจากบุคคลหรือสถาบันอื่น 4) การมีส่วนร่วมของสาธารณชน 5) การพยากรณ์ได้ 6) การปกครองแบบประชาธิปไตย

7) การปกครองโดยกฎหมาย 8) สิทธิมนุษยชน 9) ความเสมอภาค 10) สังคมประชา 11) เศรษฐกิจพอเพียง 12) ประสิทธิภาพ 13) ประสิทธิผล 14) ประหยัด 15) คุณธรรม และจริยธรรมและนำหลักทางพุทธศาสนาที่เป็นหลักธรรมคำสอน นำมาใช้เป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารจัดการที่ดีและสอดคล้องกับความต้องการของสังคมไทยในการปกครองเพื่อให้สังคมไทยอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542) ศึกษาเรื่องการสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย ผลการศึกษาพบว่า ระดับการเป็นประชาธิปไตยที่เพิ่มขึ้นก็ดี ระดับธรรมาภิบาลที่เพิ่มขึ้นก็ดีย่อมส่งผลบวกให้เพิ่มระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทยไปด้วย ดังประสบการณ์ของประเทศส่วนใหญ่ในโลก การพัฒนาที่เกิดขึ้นจากความเป็นประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลที่เพิ่มขึ้นย่อมเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน

(Sustainable) เพราะมีการจัดสรรทรัพยากรในสังคมอย่างทั่วถึงแก่ทุกภาคและการพัฒนาดังกล่าวจะเป็นการพัฒนาที่เป็นธรรม (Equitable) ขึ้น เพราะทุกภาคส่วนได้ผลจากการพัฒนาอย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญและฐานรากของธรรมาภิบาลสากลยังประสบปัญหาสำคัญ คือ ระบบวัฒนธรรมเชิงอุปถัมภ์ที่ฝังรากลึกมาแต่โบราณ ทำให้สังคมไทยในความเป็นจริงยังมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยอุปถัมภ์และทุนนิยมอภิสิทธิ์ที่เป็นเช่นนี้เพราะภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งยังคงอยู่ในวัฒนธรรมอุปถัมภ์ ดังนั้นการจะทำให้สังคมไทยเป็นสังคมประชาธิปไตยที่แท้จริง ธรรมาภิบาลสากลสามารถพัฒนาขึ้นเต็มรูปจำต้องมีการปรับปรุงหลายประการดังปรากฏในข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้ 1) การพยายามปรับระบบวัฒนธรรมอุปถัมภ์ให้สอดคล้องกับสภาพโลกปัจจุบัน โดยคงส่วนดี อาทิการให้ความกตัญญู ความเคารพผู้ใหญ่ ผู้น้อยเอาไว้ในความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ไม่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ แต่ในตำแหน่งหน้าที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต้องยึดถือประโยชน์สาธารณะโดยส่วนรวมเหนือความสัมพันธ์ส่วนตัว 2) การเปลี่ยนกระบวนทัศน์การพัฒนาที่มีมาแต่เดิมโดยส่งเสริมแต่เศรษฐกิจแบบตลาดที่พึ่งพาการส่งออกเพียงประการเดียว มาสู่เศรษฐกิจแบบสมดุลที่ให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจพอเพียงระดับชุมชนคู่ไปกับเศรษฐกิจแบบตลาด 3) การดำเนินการปฏิรูปการเมืองต่อโดยออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญให้ครบถ้วนสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยเร็วคัดสรรบุคคลที่ทั้งสุจริตและมีความสามารถเข้าสู่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ 4) ปฏิรูปภาคธุรกิจเอกชนให้โปร่งใสและถูกต้องเป็นธรรมขึ้นโดยการลดการผูกขาด แรงการแข่งขันที่เป็นธรรมและคุ้มครองผู้บริโภค 5) เร่งสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคม และเพิ่มส่วนร่วมของประชาสังคมในการบริหารจัดการบ้านเมืองเพื่อทำให้เกิดการคานอำนาจภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนอันจะทำให้เกิดความสมดุลในยุทธศาสตร์การพัฒนา 6) สร้างระบบส่งเสริมธรรมาภิบาลโดยผ่านการรวมตัวของบุคคลในสังคมเป็น “สภาสุจริตธรรมแห่งชาติ” ทำหน้าที่ส่งเสริมสุจริตธรรมให้เกิดในสังคม สุวรรณ ทองคำ (2545) ศึกษาเรื่องสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี ผลการวิจัยพบว่า

- 1) ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายหลัก ส่วนใหญ่บริหารตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมากเกือบทุกหลัก ยกเว้นหลักคุณธรรมบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ในระดับมากที่สุด 2) ผู้บริหารโรงเรียนเกือบทุกคุณลักษณะและสถานภาพส่วนใหญ่ บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก ยกเว้นผู้บริหารโรงเรียนที่มีคุณวุฒิทางการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรีส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมากที่สุด 3) ผู้บริหารโรงเรียนที่มีคุณวุฒิไม่เกิน 50 ปี ส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากกว่าผู้บริหารโรงเรียนที่มีวิสัยคุณวุฒิมากกว่า 50 ปี ผู้บริหารโรงเรียนที่มีคุณวุฒิทางการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรีส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากกว่าผู้บริหารโรงเรียนที่มีคุณวุฒิทาง

การศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าลงมา ผู้บริหารโรงเรียนที่มีประสบการณ์การบริหารไม่เกิน 10 ปี ส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากที่สุด รองลงมาเป็นผู้บริหารโรงเรียนที่มีประสบการณ์การบริหารงาน 11 - 20 ปี และมากกว่า 20 ปี ตามลำดับ และผู้บริหารโรงเรียนที่ดำรงตำแหน่งในโรงเรียนขนาดกลางส่วนใหญ่อบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากที่สุด รองลงมาเป็นผู้บริหารโรงเรียนที่ดำรงตำแหน่งในโรงเรียนขนาดใหญ่และขนาดเล็กตามลำดับ 4) วิจัยคุณวุฒิทางการศึกษาประสบการณ์การบริหารและขนาดของโรงเรียนที่ผู้บริหารโรงเรียนดำรงตำแหน่งอยู่ กับสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนมีความสัมพันธ์กันทุกด้าน ดังนี้ 1) วิจัยคุณวุฒิมีความสัมพันธ์กัน 6 รายการ โดยมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 จำนวน 2 รายการ และมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 จำนวน 4 รายการ จากข้อคำถามทั้งหมด 50 รายการ 2) ด้านคุณวุฒิทางการศึกษา มีความสัมพันธ์กัน 9 รายการ โดยมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 จำนวน 2 รายการ และมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 จำนวน 7 รายการ จากข้อคำถามทั้งหมด 50 รายการ 3) ด้านประสบการณ์การบริหารมีความสัมพันธ์กัน 10 รายการ โดยมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ทุกรายการ จากข้อคำถามทั้งหมด 50 รายการ 4) ด้านขนาดของโรงเรียนมีความสัมพันธ์กัน 6 รายการ โดยมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 จำนวน 2 รายการ และมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 จำนวน 4 รายการ จากข้อคำถามทั้งหมด 50 รายการ สรุปผลการวิจัย 1) สภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก 2) วิจัยคุณวุฒิทางการศึกษา ประสบการณ์การบริหารและขนาดของโรงเรียนที่ผู้บริหารโรงเรียนดำรงตำแหน่งอยู่ กับสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนมีความสัมพันธ์กันทุกด้าน อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 และที่ระดับ .01

ภัทธา นิยะฉัตรกุล (2546) ได้ศึกษาเรื่องคุณสมบัติที่เหมาะสมของผู้บริหารตามหลักธรรมาภิบาลตามความคิดเห็นของข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจพบว่า ข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจมีความคิดเห็นต่อคุณสมบัติของผู้บริหารตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลาง และพบว่า ข้าราชการและลูกจ้างที่มีเพศ วุฒิการศึกษา สถานภาพการทำงานและระยะเวลาในการปฏิบัติงานแตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อคุณสมบัติที่เหมาะสมของผู้บริหารตามหลักธรรมาภิบาลไม่แตกต่างกัน

สุภัทรมาศ จริยเวชวัฒนา (2547) ศึกษาเรื่องการบริหารการจัดการของเทศบาลตำบลบ้านนางตามหลักธรรมาภิบาลเป็นการศึกษาวิจัยในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสารประกอบกับวิธีการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (Indepth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็น

ผู้บริหารเทศบาลตำบลบ้านฉาง พนักงานเทศบาลและผู้นำชุมชนจำนวน 6 คนในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษากระบวนการในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารของเทศบาลตำบลบ้านฉางผลการศึกษาพบว่า ในการบริหารการจัดการของเทศบาลตำบลบ้านฉางตามหลักธรรมาภิบาลเทศบาลตำบลบ้านฉางได้จัดทำโครงการตามนโยบายและเทศบัญญัติด้านต่าง ๆ และรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชนเพื่อหาจุดยืนและแนวทางร่วมกัน พบว่า ยังประสบปัญหาในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานการทำงานในเทศบาลยังไม่เป็นระบบโดยพนักงานส่วนหนึ่งยังคงยึดติดกับระบบงานแบบเก่า ไม่ยอมรับระเบียบกฎเกณฑ์ใหม่ ๆ ทางด้านกระบวนการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารเทศบาลตำบลบ้านฉาง พบว่าเทศบาลตำบลบ้านฉางมีความเสมอภาคและกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงไม่มีการเลือกปฏิบัติและได้จัดตั้งคณะกรรมการชุมชนร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาและในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้าง กระบวนการต่าง ๆ ส่วนใหญ่มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา พบว่า มีปัญหาในเรื่องของคณะกรรมการชุมชนที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามานั้นบางคนไม่เห็นแก่ประโยชน์ของชุมชน แต่เข้ามาเพื่อหาผลประโยชน์ให้กับตนเองดังนั้นจึงเสนอให้ผู้บริหารของเทศบาลเร่งปรับโครงสร้างและระบบงานต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับการบริหารการจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในด้านนิติธรรมที่ว่าการตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรมการบังคับให้ทันสมัยเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับเหล่านั้นโดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำนาจหรืออำนาจของตัวบุคคลและนำกฎระเบียบการบริหารงานของเทศบาลมาบังคับใช้ให้เป็นมาตรฐานเพื่อเป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน

สุวกิจ ศรีปีดดา (2545) ศึกษาเรื่องการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา: ศึกษากรณี สถาบันราชภัฏมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า สถาบันราชภัฏมหาสารคามมีค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลาง กล่าวคือ มีค่าระดับการปฏิบัติงานเป็นร้อยละ 66.18 กลุ่มตัวอย่างที่มีสถานภาพแตกต่างกันมีความเห็นเรื่องค่าระดับการปฏิบัติงานแตกต่างกัน กลุ่มตัวอย่างที่มาจากหน่วยงานแตกต่างกันมีความเห็นเรื่องค่าระดับการปฏิบัติงานแตกต่างกันเช่นเดียวกัน ข้อเสนอแนะในการพัฒนาการปฏิบัติงานของสถาบัน คือ ควรมีการทำงานโดยการมีส่วนร่วม มีความสามัคคี มีคุณธรรม ซื่อสัตย์ กระจายอำนาจอย่างเสมอภาค พัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพและมีการประเมินผลงานที่เป็นระบบในการพัฒนาองค์ประกอบที่เป็นปัจจัยสำคัญของธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาควรปรับปรุงการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ตามลำดับความจำเป็นจากมากไปหาน้อยดังต่อไปนี้ 1) ความเป็นธรรม 2) ความโปร่งใส 3) ความมีอิสระ 4) การมีส่วนร่วม 5) ความมีประสิทธิภาพ 6) ความคล่องตัว

พระมหาสมณชา ษาเสน (2547) ศึกษาเรื่องทัศนคติของสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลในจังหวัดทุกดาหารต่อการปฏิรูปการเมืองตามแนวคิดธรรมาภิบาล ผลการศึกษาพบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมุกดาหาร มีทัศนคติต่อการปฏิรูปการเมืองตามแนวคิด ธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลาง ทัศนคติในระดับสูงได้แก่ ด้านหลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ และหลักการมีส่วนร่วม ส่วนปัญหาที่พบ ได้แก่ ปัญหาด้านความรู้ ความสามารถ ความรับผิดชอบ และการวางแผนเป็นต้น สำหรับปัญหาในอนาคต คือ ความแห้งแล้ง การขาดน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค เพื่อการเกษตรกรรมการแข่งขันทางการเมือง ปัญหาธรรมชาติและระบบนิเวศวิทยาเสื่อมโทรม เป็นต้น

นพพล สุรณัฏฐ์ (2547, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชน จังหวัดเชียงใหม่ในภาพรวมอยู่ในเชิงบวก เมื่อเปรียบเทียบกับปัจจัยด้านบุคคล พบว่า ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษาต่างกัน มีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหาร ส่วนตำบล ไม่แตกต่างกัน แต่ประชาชนที่มีรายได้ต่างกัน มีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมา ปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน

ศิริรักษ์ ปัทมวิจิตร (2548) ศึกษาเรื่องธรรมาภิบาลส่วนบริหารของบริษัท ขนส่ง จำกัด ผลการศึกษาพบว่า หลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมี ส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า นั้น บริษัท ขนส่ง จำกัด ได้พบปัญหาที่เกิดขึ้น จากการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลดังกล่าวว่า ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นและเป็นอุปสรรคใน การบริหารงานเป็นปัญหาที่มาจากปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน กล่าวคือ ผลกระทบจากการปรับ ราคาน้ำมันเชื้อเพลิง คือ ค่าใช้จ่ายของหลักของบริษัท รวมถึงการมีจำนวนคู่แข่งอันมากขึ้น ส่งผล ให้ผู้โดยสารเพื่อมีทางเลือกในการเดินทางขึ้น ส่วนปัญหาภายในองค์กร คือ การขาดข้อมูลเพื่อการ ตื่นทุน อันเป็นสิ่งจำเป็นต่อการนำไปวิเคราะห์การประเมินผลการดำเนินงานของแต่ละธุรกิจ นอกจากนี้ความสับสนต่อวัตถุประสงค์ของรัฐบาล คือ เป็นมูลเหตุที่สำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาใน การบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ

นันทพล พงศธรวิสุทธิ (2548) ได้ทำการศึกษาเรื่อง บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล กับการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล สันนาเมือง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการสร้างระบบบริหาร ของท้องถิ่นแบบธรรมาภิบาลและความเข้าใจของคณะผู้บริหารตามหลักธรรมาภิบาลลักษณะ

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในรูปแบบของธรรมาภิบาล ผลการศึกษากลุ่มประชาชนผู้ให้บริการ พบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับสูงและเห็นด้วยว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบองค์การบริหารส่วนตำบลส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตน เห็นด้วยว่าหลังจากมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาตำบลส่งผลให้เกิดความโปร่งใสในการพัฒนาท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ผลการศึกษาคณะผู้บริหาร สมาชิกสภาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลสันนาเม็ง จำนวน 32 คน พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานบทบาทและหน้าที่ที่ความรับผิดชอบอยู่ในระดับความพึงพอใจสูง

ศศิวิมล ธรรมเกษตร (2548, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องประสิทธิภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี พบว่า กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ด้านหลักการมีส่วนร่วม มีค่าเฉลี่ยสูงสุดและด้านหลักความรับผิดชอบมีค่าเฉลี่ยต่ำสุด เมื่อจำแนกตามเพศ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ตำแหน่ง จำนวนครั้งที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา และระดับชั้นองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ภักดี ศรีเมือง (2549) ศึกษาเรื่องการนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลศึกษากรณี องค์การบริหารส่วนตำบลนาทราย ผลการศึกษพบว่า 1) ประชาชนมีความคิดต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า อยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านนิติธรรม ด้านคุณธรรมด้านการมีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบ ด้านความคุ้มค่าและด้านความโปร่งใสตรวจสอบได้ตามลำดับ 2) ประชาชนที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกันมีความคิดต่อการนำหลักธรรมาภิบาล ด้านความคุ้มค่าและด้านนิติธรรมมาบริหารงานแตกต่างกันและประชาชนที่มีอาชีพแตกต่างกันมีความเห็นต่อการนำหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรม ด้านความรับผิดชอบ ด้านความคุ้มค่าด้านความโปร่งใสตรวจสอบได้และด้านนิติธรรมมาบริหารแตกต่างกัน

สุพพตา ประภาศิริ (2549) ศึกษาเรื่องการศึกษาธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักงานกฤษฎีกา ผลการวิจัยพบว่าสำนักงานปลัดสำนักงานกฤษฎีกามีความพร้อมด้านโครงสร้างเพื่อสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในระดับสูงไม่ว่าจะเป็นหลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม และหลักความรับผิดชอบ เนื่องจากการเป็นส่วนราชการที่มีภารกิจและลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของหน่วยงานสำหรับด้านการบริหารและการปฏิบัติงานแล้ว ยังมีความพร้อมตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลาง

ค่อนข้างน้อย เนื่องจากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ยังไม่เห็นความสำคัญและประโยชน์ของการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานให้เกิดธรรมาภิบาลและมีระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบการทำงานที่เน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานในด้านสุดท้าย คือ ด้านวัฒนธรรมองค์กรเป็นปัญหาที่สำคัญในการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานไปสู่หลักธรรมาภิบาล เนื่องจากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรียังไม่มีวัฒนธรรมองค์กรที่ชัดเจน มีการรับวัฒนธรรมองค์กรจากข้าราชการที่โอนมาซึ่งต้องใช้เวลาในการปรับตัวและเรียนรู้วัฒนธรรมซึ่งกันและกัน ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นได้แก่การขาดความรู้ ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลของบุคลากรในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้บริหารสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีไม่ได้ให้ความสนใจในการผลักดันให้เกิดธรรมาภิบาลรวมทั้งไม่ได้ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ผลการศึกษาเชิงปริมาณ พบว่า ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อภาพรวมธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี จากการศึกษาพบว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีระดับคะแนนเฉลี่ยของหลักต่าง ๆ ตั้งแต่ 2.92 ไปจนถึง 3.49 โดยกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าหน่วยงานมีคะแนนเฉลี่ยหลักคุณธรรมอยู่ในระดับมากรองลงมาคือ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า หลักความรับผิดชอบ และหลักการมีส่วนร่วม ตามลำดับ ซึ่งมีคะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง แนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้แก่ การปรับทัศนคติข้าราชการทุกฝ่ายทั้งในระดับบริหารและระดับปฏิบัติการให้เห็นความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลอย่างเข้มข้น การสร้างระบบประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับหน่วยงานและระดับบุคคล โดยบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติงาน มีการกำหนดตัวชี้วัดและ Best Practice เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินผลที่ชัดเจนส่งเสริมให้ผู้บริหารยึดวัฒนธรรมธรรมาภิบาลในการดำเนินงานเพื่อเป็นแบบอย่างที่ดี โดยสร้างกระบวนการเรียนรู้ พัฒนาทักษะความเป็นผู้นำ ทำให้ผู้บริหารเข้าใจ นำหลักธรรมาภิบาลไปใช้และสามารถถ่ายทอดต่อไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาได้ เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในหน่วยงานอย่างกว้างขวาง

สุจิตรา มีจำรัส (2550, หน้า 85) ได้ศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา อำเภอท่ามะกา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาญจนบุรี เขต 2 มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาผลการศึกษาพบว่าโดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมากโดยเรียงค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อยได้ ดังนี้หลักความรับผิดชอบ หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่าและหลักนิติธรรม

จิตรวรรณ หวังสุภกิจโกศล (2550) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโจด จังหวัดสระแก้ว ผลการศึกษาพบว่าความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการที่ดีมีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุดคือ ด้านหลักนิติธรรมรองลงมาคือด้านหลักความโปร่งใส

และด้านหลักการมีส่วนร่วมและพบผลการเปรียบเทียบความแตกต่างของความคิดเห็นว่าประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา สถานภาพ อาชีพและรายได้ต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการที่ดีไม่แตกต่างกัน

วิลาสินี เทียนทอง (2550) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการที่ดีของเทศบาลตำบลวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว ผลการศึกษาพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการที่ดีมีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก และพบผลการเปรียบเทียบความแตกต่างของความคิดเห็นว่า ประชาชนที่มีสถานภาพและรายได้ต่อเดือนต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการที่ดีแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ .05

คุณากร กรสิงห์ (2550) ได้ศึกษาเรื่องการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครสวรรค์ เพื่อเป็นการศึกษาเปรียบเทียบการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าในภาพรวม องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 6 แห่งมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลกลางแดด องค์การบริหารส่วนตำบลทับกฤชใต้ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแดน องค์การบริหารส่วนตำบลเกรียงไกร องค์การบริหารส่วนตำบลหนองยาว และองค์การบริหารส่วนตำบลโคกหม้อ มีการนำหลักธรรมาภิบาลใช้ในระดับปานกลาง ซึ่งเรียงลำดับความมีธรรมาภิบาลได้ดังนี้ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแดน มีการนำหลักธรรมาภิบาลใช้มากที่สุด รองลงมาคือ องค์การบริหารส่วนตำบลกลางแดด องค์การบริหารส่วนตำบลทับกฤชใต้ องค์การบริหารส่วนตำบลเกรียงไกร องค์การบริหารส่วนตำบลหนองยาวและองค์การบริหารส่วนตำบลโคกหม้อ

ทัศนวรรณ พลปะปัญญา (2551, หน้า 63 - 65) ได้ศึกษาธรรมาภิบาลกับการกำจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลหนองจ่อม อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงสภาพการจัดการขยะมูลฝอยตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลหนองจ่อม ผลการศึกษาพบว่า ภาพรวมของสภาพการจัดการขยะตามหลักธรรมาภิบาล กลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นว่าเทศบาลตำบลหนองจ่อมมีสภาพการจัดการขยะมูลฝอยตามหลักธรรมาภิบาลปานกลาง เมื่อพิจารณาถึงหลักธรรมาภิบาลแต่ละหลัก พบว่า เทศบาลมีการจัดการขยะตามหลักธรรมาภิบาลมากที่สุด คือ หลักความรับผิดชอบ รองลงมาคือ หลักคุณธรรม หลักนิติธรรม หลักความคุ้มค่า หลักการมีส่วนร่วม ตามลำดับ และอันดับสุดท้ายคือ หลักความโปร่งใส

กัธธ รัตนธรรม (2552, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารเทศบาลตำบลแหลมงอบ จังหวัดตราด มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารเทศบาลตำบลแหลมงอบและเพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล

ของผู้บริหารเทศบาลตำบลแหลมงอบ จังหวัดตราด โดยจำแนกตามลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ตำแหน่งหน้าที่ ประสบการณ์ในการทำงานและวุฒิการศึกษา โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจาก ประชากร คือ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น พนักงานลูกจ้างเทศบาลและสมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาล ตำบลแหลมงอบ จำนวน 70 คน ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของบุคลากรที่มีต่อการบริหารงาน ตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารเทศบาลตำบลแหลมงอบ จังหวัดตราด ในภาพรวมพบว่า บุคลากร มีระดับความคิดเห็นอยู่ในระดับมากที่สุด และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า บุคลากรมีความคิดเห็น เรียงลำดับค่าเฉลี่ยของระดับความคิดเห็นจากมากไปหาน้อย คือ หลักความคุ้มค่า หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส และหลักนิติธรรมและเมื่อเปรียบเทียบ ความคิดเห็นของบุคลากรที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารเทศบาลตำบล แหลมงอบ จังหวัดตราด พบว่า บุคลากรที่มีที่มีเพศต่างกัน อายุต่างกัน ตำแหน่งหน้าที่ต่างกัน ประสบการณ์ในการทำงานต่างกันและวุฒิการศึกษาต่างกันมีความเห็นว่าผู้บริหารของเทศบาลตำบล แหลมงอบ มีการบริหารงานเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากขึ้นไป ทั้งด้านหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า

สรุป การอ้างอิงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับตัวแปรอิสระที่ศึกษา

ตารางที่ 1 สรุปการอ้างอิงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับตัวแปรอิสระที่ศึกษา

ตัวแปรอิสระ	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
เพศ	ภัทรา นิยะธิกรกุล (2546) ได้ศึกษาเรื่อง คุณสมบัติที่เหมาะสมของผู้บริหารตาม หลักธรรมาภิบาลตามความคิดเห็นของข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจพบว่าข้าราชการและลูกจ้างที่มีเพศแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อคุณสมบัติที่เหมาะสมของผู้บริหารตามหลักธรรมาภิบาล ไม่แตกต่างกัน นพพล สุรนักรินทร์ (2547) ได้ศึกษาเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ ในองค์การบริหารส่วนตำบล ตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ประชาชนที่มีเพศต่างกันมีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่แตกต่างกัน จิตรวรรณ หวังศุภกิจโกศล (2550) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนที่มี ต่อการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโจด จังหวัดสระแก้ว พบว่าประชาชนที่มีเพศ ต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการที่ดี ไม่แตกต่างกัน

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ตัวแปรอิสระ	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
อายุ	นพพล สุรณัฏฐินทร์ (2547) ได้ศึกษาเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ประชาชนที่มีอายุต่างกันมีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่แตกต่างกัน จิตรวรรณ หวังสุภกิจโกศล (2550) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนที่มี ต่อการบริหารจัดการที่ดี ขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโจด จังหวัดสระแก้ว พบว่าประชาชนที่มีอายุต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการที่ดี ไม่แตกต่างกัน
ระดับการศึกษา	ภัทรา นิยะธิกรกุล (2546) ได้ศึกษาเรื่อง คุณสมบัติที่เหมาะสมของผู้บริหารตาม หลักธรรมาภิบาลตามความคิดเห็นของข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจพบว่าข้าราชการและลูกจ้างที่มี วุฒิการศึกษา ต่างกันมีความคิดเห็นต่อคุณสมบัติที่เหมาะสมของผู้บริหารตามหลักธรรมาภิบาล ไม่แตกต่างกัน รุจิรา พูนประชาสิน (2548) ศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการสำนักงานงบประมาณ ที่มีต่อการปรับ โครงสร้างและเปรียบเทียบความคิดเห็นของข้าราชการสำนัก งบประมาณที่มีต่อการปรับโครงสร้างองค์การ ผลการศึกษา พบว่า ข้าราชการ สำนักงานงบประมาณมีความคิดเห็นต่อการปรับโครงสร้างองค์การในภาพรวมอยู่ใน ระดับเห็นด้วยค่อนข้างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับปัจจัยส่วนบุคคล ด้านระดับ การศึกษา พบว่า ข้าราชการสำนักงานงบประมาณมีความคิดเห็นต่อการปรับ โครงสร้างองค์การไม่แตกต่างกัน จิตรวรรณ หวังสุภกิจโกศล (2550) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนที่มี ต่อการบริหารจัดการที่ดี ขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโจด จังหวัดสระแก้ว พบว่า ประชาชนที่มีระดับการศึกษา ต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการ ที่ดีไม่แตกต่างกัน

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ตัวแปรอิสระ	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
อาชีพ	จิตรวรรณ หวังศุภกิจโกศล (2550) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการที่ดี ขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโจด จังหวัดสระแก้ว พบว่าประชาชนที่มี อาชีพต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการที่ดี ไม่แตกต่างกัน
รายได้	วิลาสินี เทียนทอง (2550) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการที่ดีของเทศบาลตำบลวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว ผลการศึกษา พบว่าประชาชนที่มีรายได้ต่อเดือนต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการที่ดีแตกต่างกัน จิตรวรรณ หวังศุภกิจโกศล (2550) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการที่ดี ขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโจด จังหวัดสระแก้ว พบว่าประชาชนที่มีรายได้ต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการที่ดี ไม่แตกต่างกัน

สรุป การอ้างอิงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับตัวแปรตามที่ศึกษา

ตารางที่ 2 สรุปการอ้างอิงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับตัวแปรตามที่ศึกษา

ตัวแปรตาม	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า	สดุมพร บุญญาคม (2541) ได้ศึกษาเรื่องการบริหารจัดการที่ดีกับหลักพุทธศาสนาสรุปได้ เงื่อนไขหนึ่งที่ประเทศไทยจะต้องมี Good Governance และสามารถสรุปคำนี้ออกมาเป็น 1) ความซื่อสัตย์สุจริต 2) ความโปร่งใส 3) ความพร้อมที่จะชี้แจงหรือได้รับการตรวจสอบจากบุคคลหรือสถาบันอื่น 4) การมีส่วนร่วมของสาธารณชน 5) การพยากรณ์ได้ 6) การปกครองแบบประชาธิปไตย 7) การปกครองโดยกฎหมาย 8) สิทธิมนุษยชน 9) ความเสมอภาค 10) สังคมประชา 11) เศรษฐกิจพอเพียง 12) ประสิทธิภาพ 13) ประสิทธิภาพ 14) ประหยัด 15) คุณธรรม และจริยธรรม และนำหลักทางพุทธศาสนาที่เป็นหลักธรรมคำสอนนำมาใช้เป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารจัดการที่ดี

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ตัวแปรตาม	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า	บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542) ศึกษาเรื่องการสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย ผลการศึกษาพบว่า ระดับการเป็นประชาธิปไตยที่เพิ่มขึ้นก็ดีระดับธรรมาภิบาลที่เพิ่มขึ้นก็ดี ย่อมส่งผลบวกให้เพิ่มระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทยไปด้วย ดังประสบการณ์ของประเทศส่วนใหญ่ในโลกการพัฒนาที่เกิดขึ้นจากความเป็นประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลที่เพิ่มขึ้นย่อมเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable) เพราะมีการจัดสรรทรัพยากรในสังคมอย่างทั่วถึงแก่ทุกภาคและการพัฒนาดังกล่าวจะเป็นการพัฒนาที่เป็นธรรม (Equitable) ขึ้น ภัทรา นิยะธิกุล (2546) ได้ศึกษาเรื่องคุณสมบัติที่เหมาะสมของผู้บริหารตามหลักธรรมาภิบาลตามความคิดเห็นของข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานพบว่ามีความคิดเห็นต่อคุณสมบัติของผู้บริหารตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลาง และพบว่า ข้าราชการและลูกจ้างที่มีเพศ วุฒิการศึกษา สถานภาพการทำงานและระยะเวลาในการปฏิบัติงานแตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อคุณสมบัติที่เหมาะสมของผู้บริหารตามหลักธรรมาภิบาลไม่แตกต่างกัน สุวกิจ ศรีปีดดา (2545) ศึกษาเรื่องการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา ศึกษากรณี สถาบันราชภัฏมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า มีค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลางกล่าวคือ มีค่าระดับการปฏิบัติงานเป็นร้อยละ 66.18 ในการพัฒนาองค์ประกอบที่เป็นปัจจัยสำคัญของธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาควรปรับปรุงการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ตามลำดับความจำเป็นจากมากไปหาน้อยดังต่อไปนี้ 1) ความเป็นธรรม 2) ความโปร่งใส 3) ความมีอิสระ 4) การมีส่วนร่วม 5) ความมีประสิทธิภาพ 6) ความคล่องตัว

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ตัวแปรตาม	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า	สุภัทรมาศ จริยเวชวัฒนา (2547) ศึกษาเรื่องการบริหารการจัดการของเทศบาลตำบลบ้านฉางตามหลักธรรมาภิบาลเป็นการศึกษาวิจัยในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสารประกอบกับวิธีการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In - Depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นผู้บริหารเทศบาลตำบลบ้านฉาง พนักงานเทศบาลและผู้นำชุมชน จำนวน 6 คน ในการศึกษาครั้งนี้พบว่า ในการบริหารการจัดการของเทศบาลตำบลบ้านฉางตามหลักธรรมาภิบาลเทศบาลตำบลบ้านฉางได้จัดทำโครงการตามนโยบายและเทศบัญญัติด้านต่าง ๆ และรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชนเพื่อหาจุดยืนและแนวทางการร่วมกันพบว่า ยังประสบปัญหาในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานการทำงานในเทศบาลยังไม่เป็นระบบโดยพนักงานส่วนหนึ่งยังคงยึดติดกับระบบงานแบบเก่า ไม่ยอมรับระเบียบกฎเกณฑ์ใหม่ นพพล สุรณัฏฐินทร์ (2547, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่พบว่าในภาพรวมอยู่ในเชิงบวกเมื่อเปรียบเทียบกับปัจจัยด้านบุคคล พบว่า ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษาต่างกัน มีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลไม่แตกต่างกัน แต่ประชาชนที่มีรายได้ต่างกัน มีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน พระมหาสนธยา ชาญเสน (2547) ศึกษาเรื่องทัศนคติของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดทุกดาหารต่อการปฏิรูปการเมืองตามแนวคิดธรรมาภิบาล ผลการศึกษาพบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมุกดาหาร มีทัศนคติต่อการปฏิรูปการเมืองตามแนวคิดธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลาง ทัศนคติในระดับสูงได้แก่ ด้านหลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ และหลักการมีส่วนร่วม ส่วนปัญหาที่พบ ได้แก่ ปัญหาด้านความรู้ ความสามารถ ความรับผิดชอบและการวางแผนเป็นต้น สำหรับปัญหาในอนาคต คือ ความแห้งแล้ง การขาดน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค เพื่อการเกษตร

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ตัวแปรตาม	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า	ศิริรักษ์ ปัทสรวีจิตร (2548) ศึกษาเรื่องธรรมาภิบาลส่วนบริหารของบริษัท ขนส่ง จำกัด ผลการศึกษาพบว่า หลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า นั้น บริษัท ขนส่ง จำกัด ได้พบปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลดังกล่าวว่า ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นและเป็นอุปสรรคในการบริหารงานเป็นปัญหาที่มาจากปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน กล่าวคือ ผลกระทบจากการปรับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง คือ ค่าใช้จ่ายของหลักของบริษัท รวมถึงการมีจำนวนคู่แข่งอันมากขึ้น นันทพล พงศธรวิสุทธิ (2548) ได้ทำการศึกษาเรื่อง บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลสันนาเม็ง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการสร้างระบบบริหารของท้องถิ่นแบบธรรมาภิบาลและความเข้าใจของคณะผู้บริหารตามหลักธรรมาภิบาลลักษณะการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในรูปแบบของธรรมาภิบาล ผลการศึกษากลุ่มประชาชนผู้ใช้บริการ พบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับสูงและเห็นด้วยว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบองค์การบริหารส่วนตำบลส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตน ศศิวิมล ธรรมเกษตร (2548, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องประสิทธิภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี พบว่า กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่าด้านหลักการมีส่วนร่วม มีค่าเฉลี่ยสูงสุด และด้านหลักความรับผิดชอบมีค่าเฉลี่ยต่ำสุด

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ตัวแปรตาม	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า	ภักดี ศรีเมือง (2549) ศึกษาเรื่องการนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษากรณี องค์การบริหารส่วนตำบลนาทราย ผลการศึกษาพบว่า 1) ประชาชนมีความคิดต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าอยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านนิติธรรม ด้านคุณธรรม ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบต่อสังคม ด้านความคุ้มค่าและด้านความโปร่งใสตรวจสอบได้ตามลำดับ 2) ประชาชนที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกันมีความคิดต่อการนำหลักธรรมาภิบาลด้านความคุ้มค่าและด้านนิติธรรมมาบริหารงานแตกต่างกัน และประชาชนที่มีอาชีพแตกต่างกันมีความเห็นต่อการนำหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมด้านความรับผิดชอบต่อสังคม ด้านความคุ้มค่าด้านความโปร่งใสตรวจสอบได้ และด้านนิติธรรมมาบริหารแตกต่างกัน สุพพตา ประภาศิริ (2549) ศึกษาเรื่องการศึกษาธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผลการวิจัยพบว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีความพร้อมด้านโครงสร้างเพื่อสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในระดับสูงไม่ว่าจะเป็นหลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และหลักความรับผิดชอบต่อสังคม สำหรับการบริหารและการปฏิบัติงานแล้ว ยังมีความพร้อมตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างน้อย เนื่องจากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ยังไม่เห็นความสำคัญและประโยชน์ของการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานให้เกิดธรรมาภิบาล สุจิตรา มีจำรัส (2550, หน้า 85) ได้ศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา อำเภอท่ามะกา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาญจนบุรี เขต 2 มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา ผลการศึกษาพบว่า โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมากโดยเรียงค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อยได้ดังนี้หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า และหลักนิติธรรม

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ตัวแปรตาม	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า	จิตรวรรณ หวังศุภกิจโกศล (2550) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโจด จังหวัดสระแก้ว ผลการศึกษาพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการที่ดีมีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุดคือด้านหลักนิติธรรม รองลงมาคือ ด้านหลักความโปร่งใสและด้านหลักการมีส่วนร่วม และพบผลการเปรียบเทียบความแตกต่างของความคิดเห็นว่าประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา สถานภาพ อาชีพและรายได้ต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการที่ดีไม่แตกต่างกัน วิลาสินี เทียนทอง (2550) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการที่ดี ของเทศบาลตำบลวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว ผลการศึกษาพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการที่ดีมีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก และพบผลการเปรียบเทียบความแตกต่างของความคิดเห็นว่า ประชาชนที่มีสถานภาพและรายได้ต่อเดือนต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการที่ดีแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ .05 คุณากร กรสิงห์ (2550) ได้ศึกษาเรื่องการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครสวรรค์ เพื่อเป็นการศึกษาเปรียบเทียบการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลพบว่าในภาพรวม องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 6 แห่งมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลกลางแดด องค์การบริหารส่วนตำบลทับกฤชใต้ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแดน องค์การบริหารส่วนตำบลเกรียงไกร องค์การบริหารส่วนตำบลหนองยาว และองค์การบริหารส่วนตำบลโคกหม้อมีการนำหลักธรรมาภิบาลใช้ในระดับปานกลาง

ตารางที่ 2 (ต่อ)

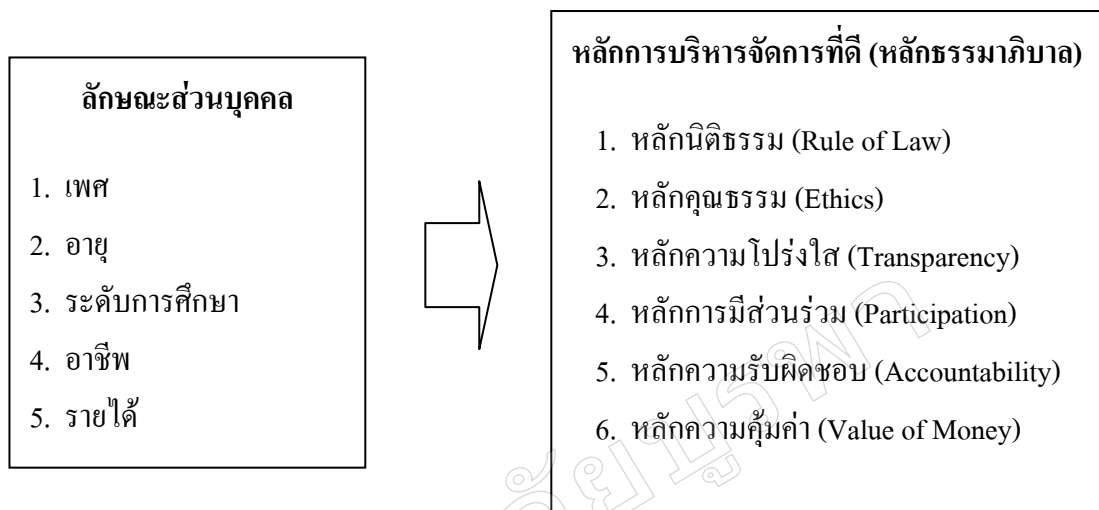
ตัวแปรตาม	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า	ทศน์วรรณ พลະปัญญา (2551, หน้า 63 - 65) ได้ศึกษาธรรมชาติกับ การจำกัดขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลหนองจ่อม อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงสภาพการจัดการขยะมูลฝอย ตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลหนองจ่อม ผลการศึกษาพบว่า ภาพรวมของสภาพการจัดการขยะตามหลักธรรมาภิบาล กลุ่มตัวอย่าง มีความคิดเห็นว่าเทศบาลตำบลหนองจ่อมมีสภาพการจัดการขยะมูลฝอย ตามหลักธรรมาภิบาลปานกลาง เมื่อพิจารณาถึงหลักธรรมาภิบาล กำธ รัตนธรรม (2552, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรที่มี ต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารเทศบาลตำบลแหลม กอง จังหวัดตราด เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรที่มีต่อ การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารเทศบาลตำบล แหลมกอง จังหวัดตราด พบว่า ความคิดเห็นของบุคลากรที่มีต่อการ บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารเทศบาลตำบลแหลมกอง จังหวัดตราด ในภาพรวมพบว่า บุคลากรมีระดับความคิดเห็นอยู่ในระดับ มากที่สุด และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า บุคลากรมีความคิดเห็น เรียงลำดับค่าเฉลี่ยของระดับความคิดเห็นจากมากไปหาน้อย คือ หลัก ความคุ้มค่า หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส และหลักนิติธรรม

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจันทบุรี
 ผู้วิจัยได้อาศัยแนวคิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการ
 บ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 จำนวน 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลัก
 คุณธรรม (Ethics) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลัก
 ความรับผิดชอบ (Accountability) และหลักความคุ้มค่า (Value of Money) แสดงเป็นกรอบแนวคิด
 ในการวิจัย ดังภาพที่ 4

ตัวแปรต้น

ตัวแปรตาม



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย