

บทที่ ๒

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอบรรพตพิสัย จังหวัดนครสวรรค์ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร แนวคิดทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- ๒.๑ เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร
- ๒.๒ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล
- ๒.๓ การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล
- ๒.๔ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น
- ๒.๕ แนวคิดขององค์การบริหารส่วนตำบล
- ๒.๖ ประวัติองค์การบริหารส่วนตำบล เขตในอำเภอบรรพตพิสัย
- ๒.๗ สภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
- ๒.๘ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- ๒.๙ กรอบแนวคิดการวิจัย

๒.๑ เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร

แนวคิดการบริหารได้รับการพัฒนาขึ้นมาตามแบบวิธีการทางวิทยาศาสตร์ จนเกิดเป็นทฤษฎีการบริหารที่มุ่งจะวิเคราะห์ศึกษาถึงการบริหารอย่างเป็นระบบ โดยเฮนรี ฟาโย (Henry Fayol) นักบริหารชาวฝรั่งเศส ซึ่งได้วางรากฐานสำคัญของทฤษฎีการบริหารทั่วไปอันเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง ทฤษฎีอันหนึ่งที่ว่าด้วยหน้าที่ในการบริหาร ๕ ประการคือ การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชา การประสานงาน และการควบคุม ต่อมาได้พัฒนาและปรับปรุงจนกลายเป็นตำราการบริหาร และในยุคปัจจุบันนี้ ได้มีนักวิชาการ และนักบริหารตลอดจนนักการศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศที่ให้แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการบริหารไว้หลายทัศนะ ดังนั้นผู้วิจัย จึงได้รวบรวมความหมายแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร ที่นักวิชาการต่าง ๆ ได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ ดังนี้

๒.๑.๑ ความหมายของการบริหาร

การบริหาร (Administration) เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์การ เพราะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะชี้ให้เห็นความสำเร็จ หรือความล้มเหลว ความมีประสิทธิภาพ หรือความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงาน การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม ความก้าวหน้าของวิทยาการต่าง ๆ การบริหารเป็นมรรคที่สำคัญจะนำไปสู่ความก้าวหน้า การบริหารเป็นลักษณะการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์การซึ่งมีการวินิจฉัยสั่งการ นักบริหารจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ การวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหาร และความเจริญเติบโตของการบริหารชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าใน

ครอบครัวหรือองค์กรใดย่อมเกี่ยวข้องกับการบริหารอยู่เสมอ ดังนั้น การบริหารจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีวิตของมนุษย์ในสังคม

มีนักบริหาร นักวิชาการในประเทศและต่างประเทศ และนักการศึกษามากมายหลายท่านได้ให้ความหมายของการบริหารไว้หลายทัศนะ เป็นต้นว่า

สัมฤทธิ์ ท่าเหล็กเจริญ กล่าวว่า “การบริหาร” (Administration) จะใช้กับการบริหารระดับสูง โดยเน้นที่การกำหนดนโยบายที่สำคัญและการกำหนดแผนของผู้บริหารระดับสูงเป็นค่านิยมที่ใช้ในการบริการรัฐกิจ (Public Administration) หรือที่ใช้ในหน่วยราชการและคำว่า “ผู้บริหาร” จะหมายถึง ผู้บริหารที่ทำงานอยู่ในองค์กรของรัฐ หรือองค์กรที่ไม่หวังผลกำไร คำว่า “การบริหาร” นั้น นอกจากใช้คำภาษาอังกฤษว่า “Administration” ยังมีคำอีกคำหนึ่งที่ใช้แทนกันได้ คือ คำว่า “Management” ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายเหมือนกันแต่ทางวิชาการจะเลือกใช้คำว่า “Administration” ก็ด้วยเหตุผล ๒ ประการ คือ เหตุผลประการแรก เมื่อไม่ต้องการใช้คำว่า “ผู้จัดการ” ซึ่งมีความหมายแคบจำกัดลงไปว่าเป็นผู้บริหารงานขององค์กรแห่งใดแห่งหนึ่ง หรือหน่วยงานในหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น ดังนั้น เมื่อพูดถึงการบริหารงานโดยทั่วไป หรือการบริหารราชการ จึงนิยมใช้คำว่า “Administration”^๑

พิทยา บวรวัฒนา ได้ให้ความหมายของ การบริหารเป็นเรื่องของการนำเอากฎหมายและนโยบายต่างๆ ไปปฏิบัติให้เกิดผล ซึ่งเป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะทำงานด้วยความเต็มใจ ด้วยความเที่ยงธรรมและอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และสอดคล้องกับความคิดเห็นของ^๒

มัลลิกา ต้นสอน ได้ให้ความหมายของการบริหาร (Administration) ว่าหมายถึงการกำหนดแนวทางหรือนโยบาย การสั่งการ การอำนวยการ การสนับสนุน และการตรวจสอบให้ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินงานให้ได้ตามเป้าหมายที่ต้องการ^๓

วิรัช วิรัชนิการวรรณ กล่าวว่า กระบวนการบริหารเกิดได้หลายแนวคิด เช่น โปสต์คอร์ด (POSDCoRB) เกิดจากแนวคิดของ **ลูเธอร์ กุลลิค** (Luther Gulick) และลินดอล เออร์วิค (Lyndall Urwick) ประกอบด้วยขั้นตอนการบริหาร ๗ ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบริหารบุคคล (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) ขณะที่กระบวนการบริหารตามแนวคิดของ **เฮนรี ฟาโยล** (Henry Fayol) ประกอบด้วย ๕ ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับการ (Commanding) การประสานงาน

^๑สัมฤทธิ์ ท่าเหล็กเจริญ, “ปัญหาในการปฏิบัติงานของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดปทุมธานี”, วิทยาลัยนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๖), หน้า ๑๐.

^๒พิทยา บวรวัฒนา, **การบริหารเชิงบูรณาการ**, (นนทบุรี : สำนักงานข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๖), หน้า ๒,

^๓มัลลิกา ต้นสอน, **การจัดการยุคใหม่**, (กรุงเทพมหานคร : เอ็กสเปอร์เน็ท จำกัด, ๒๕๔๔), หน้า ๑๐.

(Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) หรือรวมเรียกว่า พอccc (POCCC) และยังมีกระบวนการที่เพิ่มเติมตามความคิดเห็นของ^๕

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ กล่าวว่า การบริหารจัดการ (Management Administration) การบริหารการพัฒนา (Development Administration) แม้กระทั่งการบริหาร การบริหาร (Service Administration) แต่ละคำมีความหมายคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกันที่เห็นได้อย่างชัดเจนมีอย่างน้อย ๓ ส่วน คือ

ส่วนที่หนึ่ง ล้วนเป็นแนวทางหรือวิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้ในการปฏิบัติราชการ เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ

ส่วนที่สอง มีกระบวนการบริหารงานที่ประกอบด้วย ๓ ขั้นตอน คือ ๑.การคิด (Thinking) หรือการวางแผน (Planning) ๒.การดำเนินงาน (Acting) ๓.การประเมินผล (Evaluating)

ส่วนที่สาม มีจุดหมายปลายทาง คือ การพัฒนาประเทศไปในทิศทางที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงเพิ่มขึ้น ส่วนที่แตกต่างกัน คือ แต่ละคำมีจุดเน้นต่างกัน กล่าวคือ การบริหารจัดการเน้นเรื่องการนำแนวคิดการจัดการของภาคเอกชน เข้ามาใช้ในการบริหารราชการ เช่น การมุ่งหวังผลกำไร การแข่งขันความเร็ว การตลาด การประชาสัมพันธ์ การจูงใจด้วยค่าตอบแทน การลดขั้นตอน และการลดพิธีการ เป็นต้น ในขณะที่การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญเรื่องการบริหารรวมทั้งการพัฒนานโยบาย (Policy) แผนงาน (Program) โครงการ (Project) หรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ ส่วนการบริหารการบริการเน้นเรื่อง การอำนวยความสะดวกและการให้บริการแก่ประชาชน^๕

สมยศ นาวิการ ให้ความหมายว่า การบริหารเป็นกระบวนการของการวางแผนการจัดองค์การและสั่งการควบคุมกำกับ ความพยายามของสมาชิกขององค์การและใช้ทรัพยากรอื่นๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้

ลักษณะที่สำคัญของการบริหาร การบริหารมีลักษณะสำคัญ ๘ ประการ ดังนี้

๑. การบริหารเป็นกิจกรรมอย่างหนึ่ง มิใช่บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ถ้าจะกล่าวถึงบุคคลผู้ทำหน้าที่บริหารนั้นก็เรียกว่าผู้บริหาร

๒. การบริหารเป็นงานที่จุดหมายทั้งนี้หมายความว่า ในการบริหารงานนั้นจำเป็นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์หรือจุดหมายไว้ก่อน ไม่ว่าจะกำหนดไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ก็ตามส่วนการบริหารนั้นจะเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้สำเร็จตามจุดหมาย

๓. การบริหารเป็นแนวทางสำคัญที่มีอิทธิพลต่อสังคมภายใน และภายนอกองค์กร ดังเช่น ถ้าผู้บริหารต้องการจะปรับปรุงวิธีปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ก็อาจได้โดยการจัดหาเครื่องจักรเครื่องมืออันทันสมัยมาใช้ จัดการฝึกอบรมคนงานให้มีความสามารถยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นผลดีต่อองค์กรและผู้ปฏิบัติงานด้วย ตัวอย่างผลกระทบตอสังคมภายนอกเป็นต้นว่า ถ้าองค์กรนั้นๆ มีนโยบายที่จะทำประโยชน์ต่อสังคม เช่น ส่งเสริมการศึกษาในชุมชนโดยให้ทุนการศึกษา หรือบริจาคเงินก่อสร้างโรงเรียนก็นับว่าองค์กรนั้นมีส่วนช่วยพัฒนาสังคมภายนอกองค์กรหรือองค์กรบางแห่งอาจ

^๕วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น : สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย, (กรุงเทพมหานคร : โฟร์เพช ๒๕๔๕), หน้า ๓๙.

^๕วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, ๒๕๔๘), หน้า ๕.

ไม่นำพาต่อความเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งองค์กรของตน ก่อขึ้น เช่น สิ่งเหล่านี้ย่อมเป็นผลของการบริหาร อันมีอิทธิพลต่อชีวิตมนุษย์และสิ่งแวดล้อม

๔. การบริหารเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสามารถของกลุ่มคน ธุรกิจก่อตั้งขึ้น เพื่อดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์โดยกลุ่มคน มิใช่เป็นความสามารถของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพียงบุคคลเดียวเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะว่าคนเราย่อมมีขอบเขตความสามารถจำกัด ทั้งด้านกำลังกาย กำลังสมองและเวลา จึงจำต้องได้รับความร่วมมือร่วมใจจากบุคคลมาช่วยกัน

๕. การบริหารจะได้รับผลสำเร็จด้วยดีก็แต่โดยการร่วมแรงร่วมใจของบุคคลอื่น ๆ นอกเหนือไปจากเจ้าของธุรกิจ ทั้งนี้เนื่องจากบรรดาเจ้าของ เช่น ผู้ถือหุ้นอาจไม่มีเวลาหรือความสามารถในการบริหารจึงต้องจัดหาผู้อื่นที่มีความสามารถในการบริหารจึงต้องจัดหาผู้อื่นที่มีความสามารถในการบริหารให้มาบริหารในองค์กร

๖. การบริหารจะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ก็แต่โดยการใช้ความรู้ความชำนาญ และการฝึกฝนอบรมทางด้านบริหารมาโดยเฉพาะ จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการบริหารเป็นวิชาชีพอย่างหนึ่ง ผู้บริหารโดยเฉพาะผู้บริหารสูงสุดไม่จำเป็นต้องมีความรู้ทางเทคนิคในการปฏิบัติโดยตรง แต่ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ความชำนาญในการบริหารอันได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ ฯลฯ

๗. การบริหารเป็นสิ่งที่ไม่มีตัวตนไม่สามารถมองเห็นได้ แต่สิ่งที่จะแสดงให้เห็นว่า การบริหารดำเนินไปอย่างไร ได้ผลดีหรือไม่เพียงใดนั้น ก็คือผลงาน เพราะว่าผลงานจะเป็นเครื่องวัดความสามารถทางการบริหาร

๘. เจ้าของธุรกิจไม่จำเป็นต้องทำหน้าที่ผู้บริหารเสียเองโดยทั่วไปแล้ว (ยกเว้นองค์กรขนาดเล็ก) คณะผู้บริหารมักจะเป็นกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ที่มีความสามารถทางการบริหารทำหน้าที่ในนามของเจ้าของธุรกิจ^๖

จากความหมายและคำจำกัดความที่นักวิชาการต่างๆ ได้กล่าวมานี้ ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การบริหารเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์กร เพราะเป็นเครื่องมืออันสำคัญในอันที่จะชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จ หรือล้มเหลว ความมีประสิทธิภาพ หรือความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงาน การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้า การบริหารเป็นลักษณะการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์กร มีลักษณะการวินิจฉัยสั่งการ นักบริหารจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่างๆ เพราะการวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหารและการเจริญเติบโตของการบริหาร ชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัว องค์กรโดยย่อมเกี่ยวข้องกับการบริหารอยู่เสมอ ดังนั้น การบริหารจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจ และจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีวิตของบุคคลในสังคม

๒.๑.๒ แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร

การบริหารโดยทั่วๆ ไป จะมีลักษณะเป็นกระบวนการ หรือเป็นการกำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน หรือเป็นลำดับรายการในการบริหาร ซึ่งในการบริหารนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ก่อนล่วงหน้าที่จะต้องทำอะไรก่อนและต่อๆ ไปจะทำอะไร ซึ่งจัดว่าเป็นหลักเกณฑ์วิธีการทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) กระบวนการบริหารจะกำหนดขอบเขต และหน้าที่ตามขั้นตอนต่างๆ ไว้

^๖ สมยศ นาวิการ, การบริหารเชิงกลยุทธ์, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ บรรณกิจ, ๒๕๔๔), หน้า ๗๘.

อย่างชัดเจน มีนักวิชาการ และนักบริหารตลอดจนนักการศึกษาได้ให้แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการบริหารไว้หลายทัศนะ เป็นต้นว่า

สุปรีชา กมลาศน์ อธิบายว่า แนวคิดการบริหารได้รับการพัฒนาขึ้นมาตามแบบวิธีการทางวิทยาศาสตร์ จนเกิดเป็นทฤษฎีการบริหารที่มุ่งจะวิเคราะห์ศึกษาถึงการบริหารอย่างเป็นระบบ โดยเฮนรี ฟาโย นักบริหารชาวฝรั่งเศส ซึ่งได้วางรากฐานสำคัญของทฤษฎีการบริหารทั่วไปอันเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง ทฤษฎีอันหนึ่งที่ว่าด้วยหน้าที่ในการบริหาร ๕ ประการคือ การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชา การประสานงาน และการควบคุม ต่อมาได้พัฒนาและปรับปรุงจนกลายเป็นตำราการบริหาร เช่น ทฤษฎีของลูเธอร์ กูลิค ศาสตราจารย์การบริหารรัฐกิจชาวอเมริกัน ที่ได้ขยายแนวคิดของฟาโย กำหนดหน้าที่ในการบริหารที่เรียกกันว่า POSDCoRB : Planning (การวางแผน) Organizing (การจัดองค์การ) Staffing (การจัดบุคคลเข้าทำงาน) Directing (การสั่งการ หรืออำนวยการ) Coordinating (การประสานงาน) Reporting (การรายงานผลการปฏิบัติงาน) Budgeting (การงบประมาณ)^๗

นอกจากทฤษฎีการบริหาร ๕ ประการนี้ **ฟาโย (Fayol)** ยังได้กำหนดหลักการ ในการบริหารจัดการขึ้นอีก ๑๔ ประการเป็นส่วนประกอบสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการบริหารจัดการ ดังนี้

๑. การแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) ฟาโย ได้เสนอว่า คนงานควรจะได้รับ การมอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติมากขึ้น หรือได้รับการกระตุ้นให้มีความรับผิดชอบ ในผลลัพธ์ของงานมากขึ้น ซึ่งหลักการนี้จะสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในองค์การยุคปัจจุบันได้

๒. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) แวเปเบอร์ และฟาโย ได้ให้ความสำคัญของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่แบบเป็นทางการของแวเปเบอร์จะได้มาจากตำแหน่งหน้าที่ของผู้บริหารในสายการบังคับบัญชา ส่วนอำนาจหน้าที่แบบไม่เป็นทางการจะได้รับความชำนาญงานของบุคคล (Expertise) ความรู้ทางด้านเทคนิค (Technical Knowledge) ความมีคุณค่าทางศีลธรรม (Moral Worth) และความสามารถในการนำ (Leading) และสร้างความผูกพันกับผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนเน้นว่าอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบควรอยู่คู่กัน

๓. การมีผู้บังคับบัญชาคนเดียว (Unity of Command) ฟาโย กล่าวว่าคำสั่งสองคำสั่ง (Dual Command) อาจก่อให้เกิดปัญหาในการทำงาน เช่น การรายงานจะมีความเกี่ยวข้อง ในเมื่อผู้ควบคุมสองคนได้ให้คำสั่งกับผู้ใต้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว ทำให้เกิดการสับสนในบางสถานการณ์ คำสั่งสองคำสั่งนี้ทำให้เกิดความยุ่งยากแก่ผู้บังคับบัญชา และทำให้เกิดการสับสนในลำดับชั้นของอำนาจหน้าที่แบบเป็นทางการ (Formal Hierarchy of Authority) การประเมินอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารในระบบผู้บังคับบัญชาสองคนจะเป็นการยาก และผู้บริหารจะไม่สนใจในความรู้สึกของผู้ใต้บังคับบัญชา มักจะโกรธและอาจไม่ให้ความร่วมมือในอนาคตถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาไม่เชื่อฟัง

^๗สุปรีชา กมลาศน์, พลอากาศโท หม่อมหลวง, **กลยุทธ์การบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๔๕), หน้า ๒.

๔. สายการบังคับบัญชาตามอำนาจหน้าที่ (Line of Authority) เป็นสายการบังคับบัญชาจากผู้บริหารในระดับบนสู่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างขององค์การ ความสัมพันธ์ของการจำกัดความยาวของสายการบังคับบัญชา โดยการควบคุมจำนวนของระดับในลำดับขั้นของการบริหารจัดการ จำนวนที่ดีที่สุดในการลำดับขั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) คือความยาวของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้บริหารระดับสูงและพนักงานระดับล่าง รวมถึงความล่าช้าใน การวางแผน (Planning) และการจัดการ (Organizing) ซึ่งการจำกัดจำนวนของระดับขั้น การบังคับบัญชาให้น้อยลงจะทำให้ปัญหาในการติดต่อสื่อสารลดลง และองค์การจะมีการปฏิบัติงานที่รวดเร็วและมีความยืดหยุ่นมากขึ้น ภายในองค์การได้มีการแบ่งแยกแผนกต่างๆ ซึ่งแต่ละแผนกจะมีระดับขั้นการบังคับบัญชาโดยผู้บริหารในระดับกลางและระดับต้นของสาย การบังคับบัญชาแต่ละแผนก ต้องมีปฏิสัมพันธ์กับผู้จัดการในระดับเดียวกันในแผนกอื่นๆ ซึ่งปฏิสัมพันธ์นี้ช่วยในการตัดสินใจให้เร็วขึ้น เนื่องจากผู้บริหารจะรู้จักบุคคลอื่น และรู้วิธีการในการแก้ปัญหาเพิ่มมากขึ้น สำหรับการทำงานข้ามแผนกหรือการทำงานข้ามสายนั้น เป็นการสร้างทีมงานข้ามสาย ซึ่งสามารถควบคุมโดยผู้นำของแต่ละทีม

๕. การรวมอำนาจ (Centralization) เป็นการรวมอำนาจของการบังคับบัญชาไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงขององค์การ ซึ่งอำนาจหน้าที่จะไม่ได้รวมไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงของสาย การบังคับบัญชา แต่เป็นการกำหนดว่า ควรมีการรวมอำนาจไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงเท่าไร อย่างไร และมีการกระจายอำนาจให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาและคนงานในระดับล่างอย่างไร สิ่งนี้ถือว่ามีความสำคัญเนื่องจากว่าจะมีผลกระทบต่อพฤติกรรมของพนักงานในทุกๆระดับขององค์การ

๖. การมีเป้าหมายเดียวกัน (Unity of Direction) เป็นการออกแบบหรือกำหนดแผนในการปฏิบัติงานของผู้บริหารและคนงานที่ใช้ทรัพยากรขององค์การ องค์การใดที่ไม่มี การวางแผนจะทำให้ขาดประสิทธิภาพและขาดประสิทธิผล ซึ่งจะไม่มีการมุ่งไปสู่กิจกรรมของกลุ่มหรือกิจกรรมของบุคคล แต่การวางแผนจะเริ่มที่ผู้บริหารระดับสูงทำงานเป็นทีมร่วมกับกลยุทธ์ขององค์การ ซึ่งจะต้องมีการติดต่อกับผู้บริหารในระดับกลางที่มีส่วนในการตัดสินใจว่า จะใช้ทรัพยากรขององค์การอย่างไร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกลยุทธ์ หลักการในข้อนี้ ยึดหลักว่ากิจกรรมของแต่ละกลุ่มต้องมีจุดหมายและแผนเดียวกัน

๗. หลักความเสมอภาค (Equity) ความเสมอภาคคือ ความเป็นธรรม (Justice) ความยุติธรรม (Impartiality) และความเหมาะสม (Fairness) สำหรับสมาชิกทุกคนภายในองค์การซึ่งในปัจจุบันพนักงานมีความต้องการความเสมอภาคมากขึ้นเป็นการจัดการที่ใช้หลักความเท่าเทียมกัน

๘. การออกคำสั่ง (Order) วิธีการจัดการซึ่งอยู่ในตำแหน่งนั้นในการจัดหาเพื่อให้องค์การได้รับประโยชน์สูงสุด และเป็นการจัดหางานให้แก่พนักงานโดยใช้ผังองค์การ (Organization Chart) เพื่อแสดงให้เห็นถึงตำแหน่งและหน้าที่ของพนักงานแต่ละคน และเป็นการชี้ชัดว่าตำแหน่งของพนักงานแต่ละคนอาจจะมีการเลื่อนขั้นได้ในอนาคต การวางแผนเกี่ยวกับอาชีพได้รับความสนใจมากขึ้นในองค์การยุคปัจจุบัน เนื่องจากทรัพยากรมนุษย์ถือว่า มีความจำเป็นที่จะต้องให้การฝึกอบรม (Training) และการพัฒนากำลังแรงงาน (Developing) โดยองค์การจะกำหนดตำแหน่งหน้าที่สำหรับทุกคน และทุกคนจะเข้าใจตำแหน่งหน้าที่ของตน

๙. ความคิดริเริ่ม (Initiative) เป็นความสามารถของบุคคลในการกระทำสิ่งต่างๆ โดยปราศจากการสั่งการจากผู้บังคับบัญชา ผู้บริหารจะต้องกระตุ้นให้พนักงานมีความคิดริเริ่มซึ่งความคิดริเริ่มนั้นนับถือว่าเป็นจุดแข็งขององค์การ เนื่องจากจะสามารถสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ได้ผู้บริหารมีความ

ต้องการทักษะ (Skill) และไหวพริบ (Tact) เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างองค์การและความต้องการของพนักงาน และความสามารถ (Ability) จะทำให้เกิดความสมดุล ซึ่งเป็นสิ่งที่ชี้วัดผู้บริหารระดับสูงในการพัฒนาและการบริหารงาน

๑๐. ความมีระเบียบวินัย (Discipline) เป็นการมุ่งให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่อง การเชื่อฟัง (Obedience) อำนาจ (Energy) คำขอร้อง (Application) และลักษณะของการแสดงความนับถือออกมา สำหรับอำนาจของผู้บังคับบัญชา ความมีระเบียบวินัยเป็นบุคลิกลักษณะ ที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารหลายๆ คนที่สามารถสร้างความน่าเชื่อถือให้กับผู้ปฏิบัติงานทั้งหมด และทำงานอย่างเข้มแข็งเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ ความมีระเบียบวินัยจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายในองค์การกับคุณสมบัติของผู้นำภายในองค์การ และเป็นความสามารถของผู้บริหารในการที่จะปฏิบัติตามอย่างยุติธรรมอีกด้วย

๑๑. ค่าตอบแทน (Remuneration of Personnel) การให้รางวัลประกอบด้วยโบนัส และแผนการแบ่งกำไร เป็นการช่วยกระตุ้นการทำงานของพนักงานได้ การให้หรือการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่พนักงานมีความสำคัญอย่างมากต่อความสำเร็จขององค์การ ระบบรางวัลที่มีประสิทธิภาพสามารถให้ความยุติธรรมทั้งพนักงานและองค์การ รวมทั้งสามารถกระตุ้นผลผลิตเพิ่มขึ้น โดยการให้รางวัล เพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีผลผลิตเพิ่มขึ้น โดยยึดหลักว่าการจ่ายค่าตอบแทนควรยุติธรรมและตอบสนองความพึงพอใจสูงสุดทั้งนายจ้างและลูกจ้างเท่าที่จะทำได้

๑๒. ความมั่นคงในงาน (Stability of Tenure of Personnel) ความมั่นคงในงานมีความสำคัญต่อการจ้างงานระยะยาว เมื่อพนักงานอยู่ในองค์การซึ่งมีแนวโน้มจะทำงานเป็นทีมเป็นระยะเวลานาน โดยพยายามพัฒนาทักษะและปรับปรุงความสามารถในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรขององค์การ การจ้างงานระยะยาวเป็นปัจจัยสำคัญที่ใช้อธิบายการประสบความสำเร็จของบริษัทขนาดใหญ่ในญี่ปุ่น

๑๓. ผลประโยชน์ส่วนตัวมีความสำคัญน้อยกว่าผลประโยชน์ขององค์การ (Subordination of individual interests to the common interest) ผลประโยชน์ขององค์การถือว่าเป็นประโยชน์ของทุกๆ คน หรือของทุกกลุ่มในองค์การ ในขณะที่องค์การยังดำเนินกิจการอยู่จะต้องมีการกำหนดผลประโยชน์เพื่อให้เกิดความยุติธรรมระหว่างองค์การและสมาชิกภายในองค์การ

๑๔. ความสามัคคี (Sprit de corps) เป็นความรู้สึกร่วมกันของสมาชิกภายในองค์การที่ช่วยสนับสนุนการทำงานของสมาชิกในกลุ่ม ในการออกแบบประยุต์ของอำนาจหน้าที่ตามลำดับชั้นภายในองค์การ และสิทธิในการสั่งการ หรือการบริโภค และความร่วมมือ กัน ถือว่าเป็นส่วนประกอบสำคัญในการที่ทำให้้องค์การบรรลุผลสำเร็จและมีการพัฒนาความสามัคคีจะสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ หากมีการติดต่อกันระหว่างผู้บริหารและคนงาน โดยการติดต่อเพื่อแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ที่สำคัญ เพราะความสามัคคีคือพลัง เมื่อสมาชิกมีความสามัคคีกันสูงก็จะทำให้องค์การมีความแข็งแกร่ง^๕

มีนักวิชาการต่างประเทศอีกท่านหนึ่งที่ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับหลักการบริหารระบบราชการไว้อย่างเป็นระบบ คือ ลูเธอร์ กุลิค (Luther Gulick) ได้เสนอหลักการบริหารระบบราชการที่เรียกว่า POSDCoRB Model มีรายละเอียดดังนี้

^๕ฟาโย, อังโน ศิริวรรณ เสรีรัตน์, **ทฤษฎีองค์การ:ฉบับมาตรฐาน**, (กรุงเทพมหานคร : ธรรมสาร, ๒๕๔๕), หน้า ๖๘-๖๙.

๑. P - Planning (การวางแผน) เป็นการคาดคะเนเหตุการณ์การต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งต้องคำนึงถึงทรัพยากรภายในองค์กร และสภาพแวดล้อมภายนอก เพื่อให้แผนที่กำหนดขึ้นมีความรอบคอบและสามารถนำไปปฏิบัติได้

๒. O - Organizing (การจัดองค์การ) เป็นการจัดองค์การที่เป็นส่วนราชการ โดยจัดแบ่งตามความชำนาญเฉพาะอย่าง ออกเป็นกรม ฝ่าย แผนก จะพิจารณาปริมาณงานคุณภาพงาน ขนาดของการควบคุม และพิจารณาแบ่งสายงานหลัก และสายงานที่ปรึกษา โดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบควบคู่กันไป

๓. S - Staffing (การจัดบุคคลเข้าทำงาน) เป็นการคัดเลือกบุคคลให้เข้ามาดำรงตำแหน่งภายในองค์กร โดยพิจารณาจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมให้ได้ในปริมาณที่เพียงพอจะทำให้งานสำเร็จได้

๔. D - Directing (การสั่งการหรืออำนวยการ) เป็นการกำกับดูแล สั่งงานได้บังคับบัญชา โดยอาศัยลักษณะความเป็นผู้นำ การจูงใจ ศิลปะการปกครองคน และการสร้างมนุษยสัมพันธ์ของผู้ใต้บังคับบัญชา

๕. Co - Coordinating (การประสานงาน) เป็นการเชื่อมความสัมพันธ์ที่ดี กับบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานทุกฝ่าย ทั้งในระดับสูงกว่า ต่ำกว่า และการสร้างมนุษยสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา

๖. R - Reporting (การรายงานผลการปฏิบัติงาน) เป็นการนำเสนอผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานจากผู้ใต้บังคับบัญชา หรือผู้บริหารระดับต่างๆ โดยมีการติดต่อสื่อสารแบบเป็นลายลักษณ์อักษร

๗. B - Budgeting (การงบประมาณ) เป็นเครื่องมือที่นำมาใช้ในการควบคุมการปฏิบัติงานโดยใช้วงจรงบประมาณ ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้ การเตรียมขออนุมัติงบประมาณการเสนอให้ผู้บังคับบัญชาให้ความเห็นชอบการดำเนินงานตามงบประมาณ การตรวจสอบ การใช้จ่ายงบประมาณตามแผนที่เสนอขอไว้^๙

จากความหมายและคำจำกัดความที่นักวิชาการต่างๆ ได้กล่าวมานี้ ผู้วิจัยสรุปได้ว่าแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารเป็นพฤติกรรมอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นกระบวนการทางสังคมที่ผู้บริหารใช้สำหรับตัดสินใจ เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ทั้งที่เป็นองค์กรที่เป็นหน่วยงานของรัฐและเอกชน ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ตามเป้าหมาย โดยนำทรัพยากรมาใช้ให้ประหยัด ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้ต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ เพื่อให้บุคคลต่างๆ เกิดความร่วมมือกันในการปฏิบัติงาน ซึ่งกระบวนการบริหารเป็นภารกิจที่ผู้บริหารต้องปฏิบัติหน้าที่ตามลำดับขั้นตอน เป็นระบบให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดต่อองค์กร

^๙ลูเธอร์ กุลิค, อังโน ศิริวรรณ เสรีรัตน์, **ทฤษฎีองค์การ : ฉบับมาตรฐาน**, (กรุงเทพมหานคร : ธรรมสาร, ๒๕๔๕), หน้า ๘๖.

๒.๒ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาล (Good governance) แม้จะเป็นแนวความคิดที่ใหม่ แต่ก็ เป็นแนวความคิดที่ทั่วโลกให้ความสนใจมากแนวคิดหนึ่งในสถานการณ์โลกปัจจุบัน ดังที่ธนาคารโลกมีข้อสรุปไว้ว่าหลักธรรมาภิบาล (Good governance) หรือวิธีการปกครองที่ดีตามศัพท์บัญญัติของราชบัณฑิตยสถานกล่าวว่า แนวความคิดนี้จะเป็นกุญแจที่สำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของบรรดาประเทศต่างๆ ที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ ให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ มีเสถียรภาพได้อย่างรวดเร็ว องค์ประกอบของธรรมาภิบาลเป็น เรื่องที่เกี่ยวกับกรอบเป้าหมายวัตถุประสงค์ แนวทางและวิธีปฏิบัติในการดำเนินงานเพื่อจะนำไปสู่การพัฒนาสังคมให้เป็นสังคมที่เรียกว่าสังคมที่ประกอบด้วยธรรม เป็นสังคมที่ใช้ หลักธรรมาภิบาลเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจในทุกกรณีที่ตนเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ฉะนั้น ในงานวิจัยครั้งนี้จึงได้รวบรวมและสรุปองค์ประกอบต่าง ๆ ของหลักธรรมาภิบาลที่ปรากฏ อยู่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี : ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.๒๕๔๒ และพระราชกฤษฎีกา : ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ เพื่อนำมาเป็นกรอบในการศึกษาวิเคราะห์ในการวิจัยครั้งนี้

๒.๒.๑ ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

แนวความคิดเรื่องธรรมาภิบาล หรือที่เรียกว่าการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดี ในยุคปัจจุบันนี้ ได้มีผู้พยายามที่ให้คำนิยามความหมายของคำว่า ธรรมาภิบาล (Good governance) ว่ามันคือระบบการบริหารที่มีลักษณะอย่างใดกันแน่ ซึ่งแต่ละท่านก็พยายามที่จะคิดค้นคำเพื่อที่จะหาคำจำกัดความที่รัดกุมที่อ่านแล้วเข้าใจได้ง่ายโดยไม่ต้องแปลความหมายกันอีก ดังนั้นเมื่อเป็นเช่นนั้นผู้วิจัยจึงได้รวบรวมคำนิยามของธรรมาภิบาลที่องค์กรหรือคณะบุคคลต่างๆ ที่พยายามส่งเสริมระบบธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคมไทยไว้ ดังนี้

ธรรมาภิบาล เป็นคำที่ประกอบด้วยศัพท์ ๒ ศัพท์ด้วยกัน คือ ธรรม กับ อภิบาล คำว่าธรรมได้มีท่านผู้รู้ได้ให้ความหมายได้ ดังนี้

พระธรรมกิตติวงศ์ (ทองดี สุรเตโช ราชบัณฑิต) ในผลงานพจนานุกรมเพื่อการศึกษาพุทธศาสน์ ชุดคำวัด ได้ให้ความหมาย คำว่า ธรรมดังนี้

๑. ธรรม เป็นคำกลาง ๆ ใช้หมายถึงทั้งสิ่งดีและไม่ดี เพราะทั้งสิ่งดีและไม่ดีต่างก็ทรงความเป็นตัวของตัวเองไว้ได้ตลอดไปไม่มีเปลี่ยนแปลง เช่น คุณสมบัติของธรรมฝ่ายดีคือป้องกันผู้ปฏิบัติตามมิให้ตกต่ำมิให้ตกไปในที่ชั่ว

๒. ธรรม หมายถึงสิ่งดี คุณความดี ความจริง ความถูกต้อง สิ่งของที่ดี หลักปฏิบัติทางศาสนา เช่น ใช้ว่ามีกุศลธรรม มีเมตตาธรรม ประพฤติธรรม เข้าถึงสัจธรรม ความยุติธรรม ความเป็นธรรม

๓. ธรรม ที่หมายถึงสิ่งไม่ดี ความชั่ว ใช้คำว่าอกุศลธรรม บาปกรรม กัณหาธรรม ฉะนั้น เมื่อดูความหมายที่ท่านผู้รู้ได้ให้ความหมายข้างต้น อาจสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล คือ การปกครองที่เป็นธรรม ที่ถูกต้อง มีเหตุผล เป็นการกระทำหน้าที่ถูกต้องตามกฎหมาย อันตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักคุณธรรมจริยธรรมที่ดีงาม

ธรรมาภิบาล ในยุคปัจจุบันนี้ ได้มีผู้พยายามที่ให้คำนิยามความหมายของคำว่า Good governance ว่ามันคือระบบการบริหารที่มีลักษณะอย่างใด ดังนั้นผู้ศึกษาจึงได้รวบรวมคำนิยามของ

ธรรมาภิบาลที่องค์กรหรือคณะบุคคลต่าง ๆ ที่พยายามส่งเสริมระบบธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคมไทยไว้ ดังนี้^{๑๐}

พระธรรมโกศาจารย์ (พุทธทาสภิกขุ) ได้ให้ความหมายของคำว่า ธรรม ไว้ ๔ ความหมาย ดังนี้

ธรรม ในความหมายที่ ๑ รูปธรรมนามธรรมทั้งหมด หรือสิ่งที่ไม่ใช่รูปธรรมนามธรรมแต่ก็เป็นธรรมชาติด้วย ก็รวมอยู่ในคำว่าธรรม

ธรรม ในความหมายที่ ๒ หมายถึง กฎ ตัวกฎของธรรมชาติ ที่มีอยู่ในธรรมชาติ นั้นๆ

ธรรม ในความหมายที่ ๓ หมายถึง หน้าที่ที่สิ่งมีชีวิตต้องประพฤติปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายของธรรมชาติ

ธรรม ในความหมายที่ ๔ คือผลที่จะได้รับจากการทำหน้าที่^{๑๑}

ธนาคารโลก (World Bank) อ้างใน **นฤมล ทับจุมพล** ได้ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่าเป็นลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา ซึ่งตั้งเป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาล ช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ระบบการการมีฝ่ายนิติบัญญัติและสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบและตรวจสอบได้^{๑๒}

ชัยอนันต์ สมุทวณิช ให้ความหมายว่า Good Governance เป็นการปกครองที่ดีโดยรัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก รัฐและรัฐบาลมีระบบและการใช้กฎหมายที่ยุติธรรม มีความรับผิดชอบ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม มีความโปร่งใส มีความคงเส้นคงวา สามารถตรวจสอบได้^{๑๓}

สถาบันพระปกเกล้า ได้ทำการวิจัยเรื่องทศธรรม : ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและได้ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่า ทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือและแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากรัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่องเพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งมีความชอบธรรมทางการกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการ

^{๑๐}พระธรรมกิตติวงศ์ (ทองดี สุรเตโช ราชบัณฑิต), **พจนานุกรมเพื่อการศึกษาพุทธศาสน์ ชุดคำวัด**. (กรุงเทพมหานคร : เลียงเชียง, ๒๕๔๘), หน้า ๓๔๕.

^{๑๑}พระพุทธโกศาจารย์ (พุทธทาสภิกขุ), **เพื่อชีวิตที่มั่นคงและมีค่า**, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์ดี จำกัด, ๒๕๒๙), หน้า ๕๐.

^{๑๒}นฤมล ทับจุมพล, **แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วย “ธรรมรัฐแห่งชาติ” ในการจัดการปกครอง (Governance)**, บรรณาธิการ ม.ร.ว.พยุหยาภรณ์ ชุมพล, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑), หน้า ๑๕.

^{๑๓}ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **Good Governance กับการปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูปการเมือง**, (กรุงเทพมหานคร : สายธาร, ๒๕๔๑), หน้า ๑๒๓.

การบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน^{๑๔}

นอกจากองค์กรต่าง ๆ แล้ว ยังมีบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้ให้ความสนใจในหลักธรรมาภิบาลหลายท่าน ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาล ดังเช่น **ประเวศ วะสี** ได้ให้ความหมายว่า ความถูกต้อง (ธรรม) แห่งชาติ หรือธรรมรัฐแห่งชาติ หมายถึงอย่างน้อย ดังต่อไปนี้^{๑๕}

๑. ธรรมรัฐในภาครัฐ (ทั้งการเมืองและระบบราชการ)
๒. ธรรมรัฐในภาคธุรกิจ (Corporate good governance)
๓. ธรรมรัฐภาคสังคม (ประชาสังคม - Civil society)

ความถูกต้องในภาครัฐและภาคธุรกิจมีลักษณะอย่างน้อย ๕ ประการ คือ

๑. มีความสุจริต
๒. มีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม
๓. มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้
๔. มีความร่วมมือกันทำความดี (ไม่ร่วมมือกันไปล้นผู้อื่น)
๕. มีความเข้มแข็งทางปัญญา เรียนรู้และปรับตัวได้

ภาคสังคมต้องเป็นสังคมเข้มแข็งหรือประชาสังคม (Civil society) ความเป็นประชาสังคมเป็นปัจจัยชี้ขาดให้เศรษฐกิจดีการเมืองดีและศีลธรรมดี จึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของธรรมรัฐแห่งชาติ คนไทยทุกคนควรทำความเข้าใจและมีส่วนร่วมสร้างประชาสังคม รวมถึง **ไชยวัฒน์ คำชู** ก็ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า หมายถึงการมีส่วนร่วม คือความโปร่งใสตรวจสอบได้และการมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานเพื่อให้หลักประกันว่าการดำเนินการทางการเมืองและเศรษฐกิจอยู่บนฉันทานุมัติอย่างกว้างขวางของสังคม และให้ความมั่นใจว่าเสียงคนยากจนและคนด้อยโอกาสจะเป็นที่รับฟังในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร^{๑๖} และสอดคล้องกับความคิดเห็นของ **บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ** ได้ให้คำนิยามว่า ธรรมาภิบาล ทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่องเพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมายมีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน^{๑๗} และยังสอดคล้องกับความคิดเห็นของ **จรัส สุวรรณเวลา** ได้ให้ความหมายว่า ธรรมาภิบาลหรือการปกครองที่ดี เป็นหลักการและวิธีการที่ใช้ได้กับประเทศ ชุมชนและองค์การ ในโครงสร้างของธรรมาภิบาลมีผู้บริหารกับ

^{๑๔}สถาบันพระปกเกล้า, ทศธรรม : ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๙), หน้า ๒๒.

^{๑๕}ประเวศ วะสี, เศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม แนวทางพลิกฟื้นเศรษฐกิจสังคม, (กรุงเทพมหานคร : หมอชาวบ้าน, ๒๕๔๒), หน้า ๑-๒.

^{๑๖}ไชยวัฒน์ คำชู, การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๕), หน้า ๔๒-๔๓.

^{๑๗}บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ, ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๖), หน้า ๑๐.

องค์คณะบุคคลที่เรียกว่าบอร์ดหรือคณะกรรมการหรือสภาหรือชื่ออื่น ๆ ที่ทำงานประสานความสัมพันธ์กันโดยมีการแบ่งอำนาจและบทบาทหน้าที่ทั้งในสภาพแวดล้อม สอดคล้องและเสริมกันเป็นระบบ^{๑๘}

จากคำนิยามขององค์กรและนักวิชาการต่างๆ ที่ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลในข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีแนวความคิดที่คล้ายคลึงกันผู้ศึกษาวิจัยสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาลหรือ (Good governance) หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศโดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบ ๓ ส่วนของสังคมเข้าด้วยกัน คือภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมและให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างสมดุล ซึ่งจะส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ มีความโปร่งใส ยุติธรรม และสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งจะส่งผลให้การพัฒนาประเทศชาติเป็นไปอย่างมั่นคง ยั่งยืน และมีเสถียรภาพ

๒.๒.๒ องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลแม้จะเป็นแนวความคิดที่ใหม่ แต่ก็เป็นแนวความคิดที่ทั่วโลกให้ความสนใจมากแนวคิดหนึ่งในสถานการณ์โลกปัจจุบัน ดังที่ธนาคารโลกมีข้อสรุปไว้ว่าหลัก ธรรมาภิบาล (Good governance) หรือวิธีการปกครองที่ดีตามศัพท์บัญญัติของราชบัณฑิตยสถานกล่าวว่า แนวความคิดนี้จะเป็นกุญแจที่สำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของบรรดาประเทศต่าง ๆ ที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ มีเสถียรภาพได้อย่างรวดเร็ว องค์ประกอบของธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกรอบเป้าหมาย วัตถุประสงค์ แนวทางและวิธีปฏิบัติในการดำเนินงานเพื่อจะนำไปสู่การพัฒนาสังคมให้เป็นสังคมที่เรียกว่าสังคมที่ประกอบด้วยธรรม เป็นสังคมที่ใช้หลักธรรมาธิปไตยเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจในทุกกรณีที่ตนเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ฉะนั้นในงานวิจัยครั้งนี้จึงได้รวบรวมและสรุปองค์ประกอบต่างๆ ของหลักธรรมาภิบาลที่ปรากฏอยู่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี : ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.๒๕๔๒ และพระราชกฤษฎีกา : ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ เพื่อนำมาเป็นกรอบในการศึกษาวิเคราะห์ในการวิจัยครั้งนี้

ปัญญา ฉายะจินตาวงศ์ และรัชณี ภูตระกูล ได้เขียนหนังสือเรื่องธรรมาภิบาล กับสังคมไทย มีใจความตอนหนึ่งว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการพัฒนาของประเทศ โดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบทั้ง ๓ ส่วนของสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม การเมืองอย่างสมดุล ส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการพัฒนาประเทศชาติให้เป็นไปอย่างมั่นคง ยั่งยืน และมีเสถียรภาพ^{๑๙}

^{๑๘} จรัส สุวรรณมาลา, จุดยอดบนทางสู่ธรรมาภิบาล บทบาทของบอร์ดองค์การมหาชน, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๔๒), หน้า ๕.

^{๑๙} ปัญญา ฉายะจินตาวงศ์ และรัชณี ภูตระกูล, ธรรมาภิบาลกับสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร : บทพิชการพิมพ์, ๒๕๔๙), หน้า ๓.

จากการศึกษาความหมายของหลักธรรมาภิบาล สรุปได้ว่า หลักธรรมาภิบาลหมายถึง การบริหาร หรือการปกครองภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับให้บังเกิดผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและมีความชอบธรรมทั้งฝ่ายผู้บริหารและประชาชนที่เข้ามาใช้บริการ

๒.๒.๓ แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล

แนวความคิดแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล หรือที่เรียกว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในยุคปัจจุบันนี้ ได้มีผู้พยายามที่ให้คำนิยามความหมายของคำว่า ธรรมาภิบาล (Good governance) ว่ามันคือระบบการบริหาร ซึ่งแต่ละท่านก็พยายามที่จะคิดค้นคำเพื่อที่จะหาคำจำกัดความที่รัดกุมที่อ่านแล้วเข้าใจได้ง่ายโดยไม่ต้องแปลความหมายกันอีก ดังนั้นเมื่อเป็นเช่นนี้ผู้วิจัยจึงได้รวบรวมคำนิยามของธรรมาภิบาลไว้ ดังนี้

พทุทธิสถาน ชุมพล ได้ให้ความหมายว่า แนวคิด ทฤษฎีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลตามภาษาไทย เป็นแนวคิดที่ได้มีการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางหลังจากมีเหตุการณ์วิกฤติทางเศรษฐกิจในประเทศไทยและในเอเชียตะวันออก โดยแนวคิดเรื่องการจัดการปกครองและการจัดการปกครองที่ดีนั้นได้รับการรณรงค์อย่างมากโดยสถาบันทางเศรษฐกิจและการเงินระดับโลก และดังที่ทราบแล้วว่าแนวคิดนี้ได้มีการค้นพบมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๒ แต่ถึงกระนั้นก็ได้มีการนำคำว่า Good governance มาใช้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งกล่าวได้ว่าคำว่า Good governance เพิ่งมีการนำมาใช้อย่างเป็นจริงเป็นจังเมื่อไม่นานนี้เอง ดังที่^{๒๐}

อรพินท์ สฟโชคชัย กล่าวถึงการพัฒนาการของการใช้คำ Good governance ไว้ว่า คำว่า Good governance เพิ่งปรากฏและมีการใช้ในวงการของนักวิชาการที่สนใจการพัฒนาโลก การบริหารและการปกครองของสังคมเมื่อไม่นานมานี้ ส่วนคำว่า Governance นั้นได้ปรากฏอยู่ในพจนานุกรมและมีผู้ใช้กันมานานแล้วโดยพจนานุกรมได้ให้ความหมาย คำว่าGovernance ดังนี้ Governance means (๑) The act, process, or power of governing ; government, (๒) The state of being governed” ซึ่งแปลกันตรงๆ ก็หมายถึงการกระทำ กระบวนการหรืออำนาจในการบริหารการปกครอง ซึ่งเมื่อใช้กับรัฐก็น่าจะมีความหมายใกล้เคียงเกี่ยวข้องกับคำว่าภาครัฐ (State) ซึ่งอาจจะหมายถึงทั้งรัฐบาล (Government) และระบบราชการ (Civil service)^{๒๑}

ธรรมาภิบาล เป็นคำที่มาจากภาษาสันสกฤต คือ ธรรม กับ อภิบาล ความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้คำนิยามไว้ดังนี้ ธรรม คุณความดี คำสั่งสอนในศาสนา หลักประพฤติปฏิบัติในศาสนา ความจริง ความถูกต้อง ความยุติธรรม กฎ กฎเกณฑ์ กฎหมาย สิ่งทั้งหลาย สิ่งของ อภิบาล บำรุงรักษา ปกครอง ปกป้อง หรือคุ้มครอง ดังนั้น ธรรมาภิบาล จึงมีความหมายตามนัยนี้ว่า วิธีการปกครองที่ไปสู่ความดีงาม ที่ยั่งยืน อันได้แก่ความรุ่งเรืองและความผาสุกของปวงชนทั้งปวง^{๒๒}

^{๒๐} พทุทธิสถาน ชุมพล, คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย (Concept in Contemporary Political Science), (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๖), หน้า ๑๓๐.

^{๒๑} อรพินท์ สฟโชคชัย, “การพัฒนาโลกการบริหารและการปกครองของสังคม Good governance”, รายงานที่ตีอาร์ไอ, ฉบับที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๑.

^{๒๒} ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒, (กรุงเทพมหานคร : นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น, ๒๕๔๒), หน้า ๗๗.

ประเวศ วะสี ได้อรรถาธิบายไว้อย่างน่าสนใจว่า ในสมัยโบราณเน้นการปกครอง (Governing) ผู้ปกครองก็เรียกว่ารัฐบาล ในสมัยราชาธิปไตย การปกครองที่ดีอยู่ที่การมีธรรมราชาดังที่มีการเน้นเรื่องทศพิธราชธรรม ถัดจากสมัยราชาธิปไตย ผู้ปกครองก็เป็นทหารบ้างเป็นนักการเมืองบ้าง เมื่อสังคมวิวัฒนาการไป ภาคธุรกิจเติบโตขึ้นและมีผลกระทบต่อสังคมมากและภาคประชาชนหรือสังคมก็มีบทบาทมากขึ้น หลักการเรื่องการปกครอง (Governing) โดยรัฐลักษณะใช้อำนาจจากบนลงล่างก็ไม่เพียงพอเพราะอำนาจไม่ได้อยู่ที่รัฐบาลเท่านั้น แต่อยู่ที่ภาคธุรกิจและภาคสังคมด้วย จึงมีการนำคำว่า Governance เข้ามาใช้แทน Governing เพื่อจะให้ความหมายกว้างและถูกต้องมากกว่า Governing ในสังคมสมัยใหม่ คงจะต้องคำนึงถึงไตรภาคี คือภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคสังคม ในการอภิบาล ทั้งภาครัฐบาลและภาคธุรกิจต้องมีความโปร่งใสถูกต้องได้ จึงจะตั้งอยู่ในความถูกต้อง (ธรรมะ หรือ Good) สังคมต้องเข้มแข็ง จึงจะทำให้รัฐและธุรกิจโปร่งใส Good governance จึงประกอบด้วย รัฐโปร่งใส ธุรกิจโปร่งใส และสังคมเข้มแข็ง^{๒๓}

วรภัทร โตธนะเกษม อธิบายคำว่า Good Governance หมายถึง “การกำกับดูแลที่ดี” หรือหมายถึง “การใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเอง โดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร” โดยหัวใจสำคัญของธรรมาภิบาล คือ ความโปร่งใส (Transparency) ความยุติธรรม (Fairness) และความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ (Accountability) การกำกับดูแลที่ดีมีความจำเป็นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนในกรณีภาครัฐจะเรียกว่า Good Political Governance ผู้เป็นเจ้าของ คือ “ประชาชน” ซึ่งใช้สิทธิของตนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภา เพื่อกำกับดูแลผู้บริหาร คือ รัฐบาลให้บริหารประเทศในทางที่ถูกต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ส่วนในภาคเอกชนเรียกว่า Good Corporate Governance ผู้เป็นเจ้าของคือ “ผู้ถือหุ้น” ใช้สิทธิในการเลือกคณะกรรมการบริษัท เข้าไปทำหน้าที่กำหนดนโยบาย คัดเลือกและกำกับดูแลผู้บริหารให้บริหารงาน เพื่อความเจริญก้าวหน้าของบริษัทตามเจตนารมณ์ของผู้ถือหุ้น และยังได้กล่าวถึงวิธีการสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรว่าต้องเริ่มจาก

๑. คณะกรรมการบริหารและผู้บริหารระดับสูงต้องทำความเข้าใจและให้ความสำคัญกับการเป็นธรรมาภิบาล

๒. คณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงควรทบทวน กระบวนการกำกับดูแลที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของตนว่า มีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และมีความโปร่งใสเพียงใด

๓. ปรับปรุงรูปแบบและกระบวนการกำกับดูแลให้ดีขึ้น และสั่งให้มีการดำเนินการ^{๒๔}

นอกจากนี้ยังมีองค์กร หน่วยงาน และนักวิชาการในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องและสนใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาลได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลไว้ดังนี้ **สุดจิต นิมิตรกุล** กล่าวว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ระบุหลักการของค่านิยมการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาค

^{๒๓}ประเวศ วะสี, “ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ สังคมและศีลธรรม (สังคมสันติประชาธรรม)”, ในรวมบทความ ๒๐ ปี ปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภากรณ์, รวบรวมโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : Openbooks), ๒๕๕๐.

^{๒๔}วรภัทร โตธนะเกษม, การสร้าง Good Governance ในองค์กร, วารสาร กสท, (ตุลาคม ๒๕๔๒), หน้า ๑๑.

ประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการและธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคี และร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน^{๒๕}

จากการที่แนวคิดนี้ได้รับการพัฒนาและสนับสนุนจากองค์กรต่าง ๆ จากนั้นเป็นต้นมาจึงได้มีการนำแนวคิดนี้มาประยุกต์ใช้ในหลายองค์กร เช่น ธนาคารพัฒนาการแห่งเอเชีย (ADB) ธนาคารโลก (World Bank) ที่ได้นำมาใช้กับประเทศในแถบเอเชียเพื่อแก้ปัญหาทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของภูมิภาคดังกล่าว โดยที่ธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ถือว่าแนวคิดนี้เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการจะช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจของบรรดาประเทศต่าง ๆ ให้กลับเข้าสู่สภาวะปกติ ดังนั้น องค์กรดังกล่าว จึงได้กำหนดเป็นเงื่อนไขให้ประเทศที่รับความช่วยเหลือทางการเงิน จะต้องสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นและมีการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่ได้ตกลงไว้ในสัญญารับการสนับสนุนทางการเงินอย่างเคร่งครัด ปัจจัยทั้งสองนี้จะช่วยให้ประเทศที่ประสบปัญหาสามารถพัฒนาเศรษฐกิจให้กลับสู่เสถียรภาพได้อย่างรวดเร็วและในระยะยาวสังคมที่มีธรรมาภิบาลจะเป็นสังคมที่มีความเข้มแข็งมั่นคง มีความสมดุลในการบริหารบ้านเมืองและมีภูมิคุ้มกันวิกฤตที่จะเกิดขึ้นภายหลัง^{๒๖}

จากนั้นมาแนวความคิดในเรื่องธรรมาภิบาล จึงได้ถูกนำเสนอผ่านสื่อมวลชนโดยนักคิด นักวิชาการและผู้นำทางสังคมอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตามแนวคิดนี้เป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นมาจากสังคมตะวันตกและหลังไหลมาสู่สังคมตะวันออก แต่เมื่อได้ศึกษาหลักการนี้อย่างจริงจังจะทำให้ทราบว่าแท้ที่จริงแนวคิดนี้ไม่ได้ห่างไกลจากหลักการทางพระพุทธศาสนาแม้แต่น้อย นั่นคือการที่พระพุทธองค์ทรงตรัสสอนให้ผู้ปกครองในยุคหนึ่งได้ใช้ธรรมเป็นใหญ่ในการปกครองบ้านเมืองที่เรียกว่าหลักทศพิธราชธรรม ๑๐ ประการ อันเป็นหลักของผู้เป็นใหญ่ในแผ่นดิน ผู้นำและผู้ปกครองรัฐ ตั้งต้นแต่พระเจ้าจักรพรรดิ พระมหากษัตริย์ ตลอดจนนักปกครองโดยทั่วไป^{๒๗} ต้องยึดถือเป็นหลักในการปกครองบ้านเมือง การปกครองโดยธรรมจึงเป็นอุดมการณ์สูงส่งในการปกครองประเทศ การมีมาตรฐานทางจริยธรรมจึงมีความสำคัญต่อการประพฤติปฏิบัติในทางที่ดีต่อกันและส่งเสริมให้ฝ่ายปกครองมีจิตใจสูงรู้จักบังคับหรือปกครองตนเอง^{๒๘}

^{๒๕}สุดจิต นิมิตรกุล, “กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี”, การปกครองที่ดี (Good Governance), (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๓), หน้า ๙.

^{๒๖}สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ., Good governance กับการพัฒนาข้าราชการ, (กรุงเทพมหานคร : หจก. ไอเดียร์ สแควร์, ๒๕๔๕), หน้า ๗.

^{๒๗}พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), ธรรมบุญชีวิต, กรุงเทพมหานคร : ธรรมสภา, ๒๕๕๐), หน้า ๒๗.

^{๒๘}ทินพันธุ์ นาคะตะ, พระพุทธศาสนากับสังคมไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร : หจก.สหาย บล็อกและการพิมพ์, ๒๕๔๔), หน้า ๖๓.

๒.๒.๔ หลักทศพิธราชธรรมสู่ธรรมาภิบาล

นอกจากหลักทศพิธราชธรรมจะเป็นหลักของผู้ปกครองแล้ว นอกจากนี้พระพุทธองค์ยังได้ตรัสหลักธรรมหมวดอื่น ๆ ไว้อีกหลายหมวดด้วยกันเพื่อไว้สำหรับเป็นองค์ประกอบ ช่วยสนับสนุนในการปกครองนั้นให้ดำเนินไปด้วยดีในทางพระพุทธศาสนาแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล เป็นหลักของการปกครองโดยธรรม หรือธรรมรัฐ อันเป็นหลักการของนักปกครองผู้ยิ่งใหญ่ตามคติทางพระพุทธศาสนาที่เรียกว่าจักรพรรดิ ผู้เป็นธรรมราชา ก็ต้องเคารพธรรม ถือธรรมเป็นใหญ่ จัดดำเนินการปกครองโดยธรรม หรือที่เรียกว่า ระบบธัมมิกราชา คือพระราชาที่ประกอบด้วยธรรม^{๒๙} อันเป็น นักปกครองตามอุดมคติตามหลักการของพระพุทธศาสนาที่เรียกว่าจักรพรรดิ ซึ่งเป็นธรรมราชา ก็เป็นผู้ปกครองแผ่นดินโดยธรรมโดยไม่ต้องใช้ทัมทะหรือศรัตราฐ^{๓๐}

หลักทศพิธราชธรรมนี้ พระธรรมโกศาจารย์ (พุทธทาสภิกขุ) กล่าวว่า ในตำราของฝรั่งไม่มีพระราชาที่ประกอบไปด้วยทศพิธราชธรรม ฉะนั้นในหนังสือที่ฝรั่งเขียนมาเขาจึงรังเกียจพระราชา แต่ทางฝ่ายตะวันออกเรายังมีพระราชาที่ประกอบไปด้วยทศพิธราชธรรม ไม่มีส่วนที่น่ารังเกียจเลย ยิ่งเป็นพระราชาเผด็จการมีศีลธรรมด้วยแล้วยิ่งดี คือมันยิ่งเร็ว มันไม่ยุ่งงำมเหมือนประชาธิปไตยยุ่งงำม^{๓๑}

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลจึงเป็นหลักการที่มีจุดกำเนิดมาจากหลักการทางพระพุทธศาสนา โดยที่พระพุทธองค์ได้ทรงตรัสสอนให้ผู้ปกครองบ้านเมืองใน ทุกระดับชั้น ได้ยึดถือธรรมเป็นใหญ่ อันได้แก่ ความจริง ความถูกต้อง ความดีงาม หลักการ กฎ กติกาที่ชอบธรรมที่เรียกว่าหลักธรรมาภิบาลอันเป็นการตัดสินใจด้วยปัญญา โดยมีเจตนา ที่เป็นธรรม หลักทศพิธราชธรรมจึงเป็นหลักธรรมที่ผู้ปกครองบ้านเมือง โดยเฉพาะผู้ปกครองที่ได้นับถือพระพุทธศาสนาได้ทรงประพฤติปฏิบัติสืบมาตั้งแต่สมัยพุทธกาลจนถึงปัจจุบัน หรือแม้แต่เมื่อครั้งในยุครัตนโกสินทรศก ก็ได้มีพระนิพนธ์ในเรื่องพระมวงคลวิเสสภกตา ซึ่งเป็นเรื่องที่สมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ (สา ปุสฺสเทโว) สมเด็จพระสังฆราช รูปที่ ๙ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ วัดราชประดิษฐ์ สถิตมหาสีมาราม แต่ครั้งยังเป็นพระศาสนโสภณ ได้ถวายพระธรรมเทศนา แต่ครั้งรัชกาลที่ ๔ และรัชกาลที่ ๕ ได้ถวายมาจนตลอดเวลาของท่าน จวบจนท่านสิ้น พระชนม์ ต่อมาสมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรสทรงรับหน้าที่แทน เริ่มต้นเมื่อรัตนโกสินศก ๑๑๙ (พ.ศ.๒๔๔๓) จนถึงรัตนโกสินศก ๑๒๙ (พ.ศ.๒๔๕๓) รวมเทศนาทั้งหมดมี ๑๐ กัณฑ์ด้วยกัน และในพระมวงคลวิเสสภกตาเป็นการพรรณนาถึงพระราชจรรยาของสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินในการบำเพ็ญทศพิธราชธรรมนั้นให้ยิ่งๆ เป็นการอุปถัมภ์พระราชจรรยาให้ ถาวรไพบุลย์ โดยท่านเรียกรูปแบบการปกครองนั้นว่า รัฐธรรมาภิบาลนโยบาย คือราชกรณียกิจ ที่ทรงจัดขึ้นด้วยพระบรมเดชานุภาพเพื่อประโยชน์คุณแก่พระราชอาณาจักรทั้งประชาชนข้าขอบขัณฑสีมา ดังเนื้อความตอนหนึ่งว่า

^{๒๙} พระธรรมโกศาจารย์ (พุทธทาสภิกขุ), ธรรมะกับการเมือง, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร : ธรรมสภา, ๒๕๔๗), หน้า ๓๓๐.

^{๓๐} พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), สลายความขัดแย้ง - สังคมศาสตร์ที่ยั่งยืนถึงธรรมชาติ, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์ สวย จำกัด, ๒๕๔๙), หน้า ๗๐.

^{๓๑} พระธรรมโกศาจารย์ (พุทธทาสภิกขุ), การศึกษาของโลก, หนังสือชุดหมื่นลัทธิธรรมจักรของพุทธทาส, (กรุงเทพมหานคร : ธรรมสภา, ๒๕๔๕), หน้า ๑๗๕-๑๗๖.

พระราชกรณียกิจที่ทรงจัดขึ้นด้วยพระบรมราชานุภาพ เพื่อเป็นประโยชน์แก่พระราชอาณาจักรกับทั้งประชาชนข้าขอบขัณฑสีมา. ในฝ่ายพระราชอาณาจักรแผนกอารักขา ได้ทรงตั้งพระราชบัญญัติจัดการทหารขึ้นใหม่ เพื่อรักษาความสงบในรัชสมัยข้อนี้เป็นพระราชธุระของพระมหากษัตริย์เจ้ามาตั้งแต่ครั้งโบราณ. แม้ในจักรวรรดิสุตฺร ก็แสดงว่าพระเจ้าจักรพรรดิราชมีเจ้าตุรงค์นินเสนา คือกองทัพอ ๔ เหล่า พลช้าง พลม้า พลรถ พลเดิน สำหรับประกอบกับจักรวรรดิระดับพระเดชาภาพ ทรงจัดธรรมการรักษาวรรณคฤติ คือการปกครองด้วยรักษาป้องกันอันเป็นไปโดยราชธรรมในประเทศผู้พึงบารมีทั่วไปทุกหมู่ ตลอดถึงเครื่องนิตยบางเหล่าที่ควรบำรุงไว้^{๒๒}

สำหรับหลักทศพิธราชธรรมนี้ก็ไม่ได้จำเพาะเจาะจงว่าต้องเป็นพระมหากษัตริย์เท่านั้น ต้องประพฤติปฏิบัติตาม แท้ที่จริงหลักทศพิธราชธรรมเป็นหลักคุณธรรมที่ใช้ได้กับผู้ปกครองทุกระดับชั้น ดังพระนิพนธ์ของเจ้าพระคุณสมเด็จพรสังฆราชเจ้ากรมหลวงวชิรญาณวงศ์ ที่ว่าทศพิธราชธรรมนี้เมื่อพิจารณาด้วยดีจักเห็นได้ว่า มิใช่เป็นธรรมเฉพาะท่านผู้ปกครองประชาชนชั้นสูงสุดเท่านั้น แต่เป็นธรรมสำหรับผู้ปกครองทั่วไปตั้งแต่ส่วนใหญ่ เช่น ประมุขของประเทศชาติและรัฐบาลตลอดถึงส่วนน้อย เช่น หัวหน้าครอบครัว ทั้งเป็นธรรมสำหรับผู้อยู่ในปกครองด้วยเพราะการปกครองจักดำเนินไปได้เรียบร้อยดี ผู้อยู่ในปกครองก็จำต้องประพฤติธรรมนี้ด้วยตามฐานะ เพราะฉะนั้นราชธรรมนี้จึงเป็นธรรมสำหรับคนที่อยู่ด้วยกันเป็นหมู่เหล่า ตั้งแต่ครอบครัวหนึ่งจนถึงประเทศชาติหรือทั้งหมดพึงประพฤติต่อกัน เพื่ออยู่ด้วยกันเป็นสุขสงบและมีความเจริญ โดยลำดับต่อไป^{๒๓}

พระธรรมโกศาจารย์ (พุทธทาสภิกขุ) กล่าวว่า ทศพิธราชธรรมจะมีชื่อเรียกว่า ธรรมสำหรับพระราชา แต่ประชาชนพลกนิกรทั้งหลายก็สามารถนำมาเป็นหลักประพฤติปฏิบัติได้ เมื่อประพฤติตามนั้นแหละจะเกิดโอกาสมากมายสะดวกตายในการที่พระองค์ทรงดำรงอยู่ในทศพิธราชธรรม ทำให้มีทศพิธราชธรรมเป็นเครื่องคุ้มครองบ้านเมือง บ้านเมืองนี้เต็มไปด้วยทศพิธราชธรรม ขอให้มองกันให้ดี ๆ ว่าทศพิธราชธรรมนั้นจะสามารถคุ้มครองบ้านเมืองป้องกันบ้านเมืองพัฒนาบ้านเมืองในฐานะที่เป็นธรรมะที่จะช่วยได้จริง^{๒๔}

ดังนั้นหลักทศพิธราชธรรมจึงเป็นหลักธรรมที่มีความสำคัญ ที่ผู้ปกครองบ้านเมืองในทุกระดับชั้นพึงจะต้องประพฤติปฏิบัติ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า เมื่อพระมหากษัตริยาธิราชเจ้า ดำรงทศพิธราชธรรมนี้ให้ตั้งบริบูรณ์ด้วยดีในพระองค์พระราชวงศานุวงศ์ ข้าทูลละอองธุลีพระบาทและอาณาประชาราษฎร์ข้าขอบขัณฑสีมา ย่อมมีความสวามิภักดินับถือรักใคร่ ตั้งใจจะประกอบราชกิจฉลองพระเดชพระคุณโดยเต็มกำลังกายและเต็มกำลังความคิดโดยซื่อสัตย์สุจริตมิได้คิดทรยศ ช่วย

^{๒๒} สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, พระมงคลวิเสสเถา, พิมพ์ครั้งที่ ๒๑, (กรุงเทพมหานคร : มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๓๘), หน้า ๙๙-๑๐๐.

^{๒๓} สมเด็จพระสังฆราชเจ้า กรมหลวงวชิรญาณวงศ์, การปกครองแนวพุทธศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร : มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๔๑), หน้า ๓.

^{๒๔} พระธรรมโกศาจารย์ (พุทธทาสภิกขุ), โชคดีมีโอกาสได้ตามรอยพระยุคลบาทโดยทศพิธราชธรรม, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์, ๒๕๔๙), หน้า ๔๙.

บำรุงรัฐ ชนบทให้สมบูรณ์มั่งคั่ง สมดังพระราชประสงค์ทุกประการ เบื้องหน้าแต่นั้นเมื่อทรงพิจารณาด้วยพระปรีชาญาณถึงวุฒิคุณผล ก็ทรงเห็นกุศลธรรมส่วนชอบ ๑๐ อย่างนี้^{๓๕}

นอกจากพระพุทธองค์จะตรัสหลักทศพิธราชธรรมไว้เป็นหลักที่ผู้ปกครองพึงยึดถือไว้เป็นหลักในการปกครองบ้านเมืองแล้ว นอกจากนี้พระองค์ยังได้ตรัสหลักธรรมหมวดอื่นๆ สำหรับไว้เป็นองค์ประกอบหรือเป็นหลักที่จะช่วยสนับสนุนการปกครองให้ดำเนินไปด้วยดีส่งผล คือประโยชน์สุขอันจะบังเกิดขึ้นแก่ประชาชนทุกหมู่เหล่า อันได้แก่

๑. อปริหานิยธรรม ๗ ของกษัตริย์วัชชี หรือวัชชีอปริหานิยธรรม ๗ : คือธรรมอันไม่เป็นที่ตั้งแห่งความเสื่อม เป็นไปเพื่อความเจริญฝ่ายเดียว สำหรับหมู่ชนหรือผู้บริหารบ้านเมือง

๑) หมั่นประชุมกันเนืองนิตย์

๒) พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม พร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงทำ

๓) ไม่บัญญัติสิ่งที่มีได้บัญญัติไว้ (อันขัดต่อหลักการเดิม) ไม่ล้มล้างสิ่งที่บัญญัติไว้ (ตามหลักการเดิม) ถือปฏิบัติมั่นตามวัชชีธรรม (หลักการ) ตามที่วางไว้เดิม

๔) ท่านเหล่าใดเป็นผู้ใหญ่ในชนชาววัชชี เคารพนับถือท่านเหล่านั้น เห็นถ้อยคำของท่านว่าเป็นสิ่งอันควรรับฟัง

๕) บรรดากุลสตรีกุลมารีทั้งหลายให้อยู่ดีโดยมิถูกหมิ่นเหม่งหรือดูคร่ำขึ้นใจ

๖) เคารพสักการบูชาเจดีย์ (ปูชนียสถานและปูชนียวัตถุ ตลอดจนอนุสาวรีย์ ต่างๆ) ของวัชชี (ประจำชาติ) ทั้งหลาย ทั้งภายในและภายนอก ไม่ปล่อยให้ธรรมิกพลีที่เคยให้เคยทำแก่เจดีย์เหล่านั้นเสื่อมทรมานไป

๗) จัดให้ความอารักขาคุ้มครองป้องกันอันชอบธรรมแก่พระอรหันต์ทั้งหลาย (ในที่นี้กินความกว้าง หมายถึง บรรพชิตผู้ดำรงธรรมเป็นหลักใจของประชาชนทั่วไป) ตั้งใจว่าขอ พระอรหันต์ทั้งหลายที่ยังมิได้มาพึงมาสู่แคว้นแคว้นที่มาแล้วพึงอยู่ในแคว้นแคว้นโดยผาสุก^{๓๖}

๒. สังคหวัตถุ ๔ : คือธรรมเป็นเครื่องยึดเหนี่ยว คือยึดเหนี่ยวใจบุคคลและประสานหมู่ชนไว้ในสามัคคี, หลักการสงเคราะห์ ได้แก่

๑) ทาน ; การให้ คือเอื้อเพื่อเผื่อแผ่เสียสละแบ่งปันช่วยเหลือกันด้วยสิ่งของ ตลอดจนให้ความรู้และแนะนำสั่งสอน

๒) ปิยวาจา หรือ เปยยวัชชะ ; วาจาเป็นที่รัก วาจาสุดตม่น้ำใจ หรือวาจาซาบซึ้งใจ คือกล่าวคำสุภาพไพเราะอ่อนหวานสมานสามัคคี ให้เกิดไมตรีและความรักใคร่นับถือ ตลอดจนคำแสดงประโยชน์ประกอบด้วยเหตุผลเป็นหลักฐานจูงใจให้นิยมยอมตาม

๓) อตถจริยา ; การประพฤติประโยชน์ คือชวนชวยช่วยเหลือกิจการบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ ตลอดจนช่วยแก้ไขปรับปรุงส่งเสริมในทางจริยธรรม

๔) สมานัตตตา ; ความมีตนเสมอ คือทำตนเสมอต้นเสมอปลาย ปฏิบัติสม่ำเสมอในชนทั้งหลายและเสมอในสุขทุกข์โดยรวมรับรู้ร่วมแก้ไข ตลอดจนวางตนเหมาะสม ภาวะบุคคล เหตุการณ์และสิ่งแวดล้อมถูกต้องตามธรรมในแต่กรณี^{๓๗}

^{๓๕} สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, **ประมวลพระนิพนธ์ ๖ พระธรรมเทศนา, “ทศพิธราชธรรมจริยาทิกถา”** ถวายในงานพระราชพิธีรัชดาภิเษก เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ร.ศ. ๑๑๒, หน้า ๔๑, อ้างใน ปฐม ตาคะณานันท์, **คณะสงฆ์สร้างชาติ สมัยรัชกาลที่ ๕** (กรุงเทพมหานคร : มติชน, ๒๕๕๑), หน้า ๒๖-๒๗.

^{๓๖} ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๓๑-๑๔๔/๗๘-๘๙. อ.ส.ต.ก. (ไทย) ๒๓/๒๑-๓๑/๓๑-๔๘.

๓. สังคหวัตถุของผู้ครองแผ่นดิน หรือ ราชสังคหวัตถุ ๔ : คือสังคหวัตถุของพระราชา, ธรรมเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจประชาชน, หลักการสงเคราะห์ประชาชนของนักปกครอง

๑) สัสสมะธ ; ความฉลาดในการบำรุงพืชพันธุ์ธัญญาหาร ส่งเสริมการเกษตร

๒) ปุริสมะธ; ความฉลาดในการบำรุงข้าราชการ รู้จักการส่งเสริมคนดีมีความสามารถ

๓) สัมมาปาสะ ; ความรู้จักผูกผสานรวมใจประชาชนด้วยการส่งเสริมอาชีพ เช่น ให้คนจนกู้ยืมเงินไปสร้างตัวในพาณิชยกรรม เป็นต้น

๔) วาชเปยะ หรือ วาจาเปยะ ; ความมีวาจาอันดูดีมีน้ำใจ น้ำคำควรต็ม คือ รู้จักพูดรู้จักปราศรัยไพเราะสุภาพนุ่มนวล ประกอบด้วยเหตุผล มีประโยชน์เป็นทางแห่งสามัคคีทำให้เกิดความเข้าใจอันดี และความนิยมเชื่อถือ^{๓๘}

๔. อธิปไตย ๓ : คือความเป็นใหญ่, ภาวะที่ถือเอาเป็นใหญ่ (หรือหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจของบุคคลที่อยู่หรือร่วมอยู่ในระบบการปกครองนั้นเหล่านี้เป็นต้น) ได้แก่

๑) อัตตาธิปไตย ; ความมีตนเป็นใหญ่, ถือตนเป็นใหญ่, กระทำการด้วยปารมถนเป็นประมาณ

๒) โลกาธิปไตย ; ความมีโลกเป็นใหญ่, ถือโลกเป็นใหญ่, กระทำการด้วยปารมถนนิยมของโลกเป็นประมาณ

๓) ธัมมาธิปไตย ; ความมีธรรมเป็นใหญ่, ถือธรรมเป็นใหญ่, กระทำการด้วยปารมถนความถูกต้องเป็นจริงสมควรตามธรรมเป็นประมาณ^{๓๙}

๕. จักรวรรดิวัตร ๑๒ : วัตรของพระเจ้าจักรพรรดิ, พระจริยาที่พระเจ้าจักรพรรดิพึงทรงบำเพ็ญสม่ำเสมอ, ธรรมเนียมการทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจของพระเจ้าจักรพรรดิ, หน้าที่ของนักปกครองผู้ยิ่งใหญ่

๑) ธรรมาธิปไตย ; เคารพนับถือบูชายำเกรงธรรม ยึดธรรมเป็นหลักเป็นธงชัยเป็นธรรมาธิปไตยและธรรมมีการรักษาวรรณคูปติ; จัดการรักษารักษาป้องกันและคุ้มครองอันชอบธรรม และเป็นธรรม

(๑) อันโตชน (แก่ชนภายใน ตั้งแต่พระมหากษัตริย์ ธิดา จนถึงผู้ปฏิบัติราชการในพระองค์ทั้งหมด คือคนในปกครองส่วนตัวตั้งแต่บุตรธิดาเป็นต้นไป ด้วยการให้การบำรุงเลี้ยงอบรมสั่งสอนเป็นต้น ให้อยู่โดยเรียบร้อยสงบสุขและมีความเคารพนับถือ)

(๒) พลกาย (แก่กองทัพบก คือปวงเสนาข้าทหาร, ข้าราชการฝ่ายทหาร)

(๓) ขัตติยะ (แก่กษัตริย์ทั้งหลายผู้อยู่ในพระบรมเดชานุภาพ, เจ้าเมืองชั้น, ปัจจุบันสงเคราะห์ชนชั้นปกครองและนักบริหารชั้นผู้ใหญ่ทั้งหลาย, ข้าราชการฝ่ายปกครอง)

(๔) อนุยนต์ (แก่ผู้เสด็จตามคือราชบริพารทั้งหลาย, ปัจจุบันสงเคราะห์ข้าราชการฝ่ายพลเรือนเข้าทั้งหมด)

^{๓๗} ธิ.ปา. (ไทย) ๑๑/๓๑๓/๒๕๕. อัง.จตุกก (ไทย) ๒๑/๓๒/๕๐-๕๑, ๒๕๖/๓๗๓. อัง.อฏฐก. ๒๓/๒๔/๒๖๗-๒๖๘. อัง.นวก. (ไทย) ๒๓/๕/๔๓๙-๔๔๑.

^{๓๘} ส.ส. (ไทย) ๑๕/๑๒๐/๑๓๘-๑๓๙.

^{๓๙} อัง.ติก. (ไทย) ๒๐/๔๐/๒๐๑-๒๐๔.

(๕) พรหมคฤหบดี (แก่ชนเจ้าพิธี เจ้าหน้าที่สั่งสอน พ่อค้า เจ้าไร่นา คือผู้ประกอบอาชีพวิชาการ หมอ พ่อค้า และเกษตรกร ด้วยช่วยจัดหาทุนและอุปกรณ์)

(๖) เนคมชานบท (แก่ชาวนิคมนชบท คือราษฎรทั้งปวงทุกท้องถิ่นตลอดถึงชายแดนทั่วไปไม่ทอดทิ้ง)

(๗) สมณพรหมณ์ (แก่พระสงฆ์และบรรพชิตผู้ทรงศีลทรงคุณธรรม)

(๘) มิคปักษี (แก่มฤคและปักษี คือสัตว์อันควรสงวนทั้งหลาย)

๒) มา อธรรมการ ; ห้ามกันมิให้การอันอธรรมเกิดขึ้นในพระราชอาณาจักร คือ จัดการป้องกัน แก่ไข มิให้มีการกระทำความผิดความชั่วร้ายเดือดร้อนเกิดขึ้นในเมือง

๓) ฌานุประทาน ; ปันทรัพย์เฉลี่ยให้แก่ชนผู้ไร้ทรัพย์ มิให้มีคนขัดสนยากไร้ในแว่นแคว้น

๔) สมณพรหมณปริปุจฉา ปรีक्षाสอบถามปัญหา กับสมณพรหมณ์ผู้ประพฤดีปฏิบัติชอบ ผู้ไม่ประมาทมาอยู่เสมอตามกาลอันสมควรเพื่อให้รู้ชัดการอันดีชั่วควรประกอบหรือไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขหรือไม่ แล้วประพฤติปฏิบัติให้เป็นไปโดยถูกต้อง ข้อนี้ปัจจุบันสงเคราะห์นักปราชญ์นักวิชาการผู้ทรงคุณธรรมเข้าด้วย^{๔๐}

ฉะนั้น แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล จึงมิใช่เรื่องใหม่ในคติทางพระพุทธศาสนา แต่กลับกลายเป็นของเก่ามีคู่ชาติและพระพุทธศาสนาอย่างยาวนาน การบริหารปกครองโดยธรรมนั้นแหละคือธรรมาภิบาล เป็นหลักการที่พระพุทธเจ้าได้ทรงตรัสสอนมาตั้งแต่ ๒,๖๐๐ กว่าปีมาแล้ว นั่นก็คือหลักการปกครองโดยธรรมของพระมหากษัตริย์ในสมัยก่อน หรือที่เรียกว่าทศพิธราชธรรมของพระมหากษัตริย์ อันเป็นหลักการแนวทางที่จะช่วยป้องกันมิให้ผู้ปกครองใช้อำนาจไปในทางที่ไม่เหมาะสมไม่ควรไม่สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน ถึงแม้ว่าพระองค์จะมีพระราชอำนาจจนล้นพ้นแต่อย่างไรก็ตามพระราชอำนาจของพระองค์ก็ต้องถูกสกัดยับยั้งจากระเบียบวินัยอันมาจากหลักศีลธรรมเชื่อจากศาสนาต่าง ๆ เช่น จากคัมภีร์พระธรรมศาสตร์จากศาสนาพราหมณ์ ตลอดถึงหลักธรรมในทางพระพุทธศาสนา^{๔๑}

จากการศึกษาความหมายของหลักธรรมาภิบาล สรุปได้ว่า หลักทศพิธธรรม หมายถึงหลักธรรมของผู้ปกครองหรือผู้บริหารต้องเคารพธรรม ถือธรรมเป็นใหญ่ จัดการปกครองโดยธรรม ยึดถือธรรมเป็นใหญ่ อันได้แก่ ความจริง ความถูกต้อง ความดีงาม หลักการ กฎ กติกาที่ชอบธรรม ส่วนธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหาร หรือการปกครองภายใต้กฎหมาย ระบียบ ข้อบังคับเกิดผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและมีความชอบธรรมทั้งฝ่ายผู้บริหารและประชาชนที่เข้ามาใช้บริการ

๒.๒.๕ วิวัฒนาการของหลักธรรมาภิบาลในประเทศไทย

คำว่า ธรรมาภิบาล แม้ว่าเราจะไม่ทราบที่มาที่ไปได้อย่างชัดเจนว่าได้มีการใช้กันตั้งแต่เมื่อไหร่ องค์กรใดเป็นผู้ริเริ่มถ่ายทอดแนวความคิดอันนี้ แต่จากการอ้างอิงของธนาคารโลก กล่าวว่าได้มีการพบการใช้คำ ๆ นี้ในปี ๑๙๘๙ ในรายงานเรื่อง Sub-Sahara Africa : From Crisis to Sustainable Growth ซึ่งเป็นรายงานของธนาคารโลกในยุคแรกที่ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมี Good governance และการฟื้นฟูเศรษฐกิจ แต่ก็ปรากฏว่าธนาคารโลกเองก็ไม่ได้มีการนำระบบนี้มา

^{๔๐}ที.ปา. (ไทย) ๑๑/๘๐-๑๑๐/๕๙-๘๒. อ.ต.ก. (ไทย) ๒๐/๑๔/๑๕๔-๑๕๖.

^{๔๑}พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), “พระพุทธศาสนากับธรรมาภิบาล”, พุทธจักร ปีที่ ๖๑ ฉบับที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๐ หน้า ๗.

พิจารณาอย่างจริงจัง องค์กรที่นำแนวความคิดนี้มาใช้อย่างจริงจังก็คือ UNDP องค์กรพัฒนาแห่งสหประชาชาตินำมาพัฒนาในปี ๒๕๔๐

ธีรยุทธ บุญมี ได้ให้ความหมายว่า การนำแนวคิดธรรมาภิบาลใช้ในประเทศไทยเมื่อครั้งแรกที่มีการอ้างถึงคำว่า (Governance) ตามความหมายที่ใช้กันในวงวิชาการนั้น คำว่า Governance ถูกใช้ในหนังสือแสดงเจตจำนงกู้เงินของประเทศไทยจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เมื่อคราวประเทศไทยเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งภายหลังการแสดงเจตจำนงการกู้เงินในครั้งนั้นของรัฐบาลไทยนี้เอง ที่ทำให้นักวิชาการกลุ่มต่างๆ เริ่มหันมาสนใจ Governance ในบริบทของสังคมไทยมากขึ้น^{๔๒}

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้ความหมายว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่างๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข^{๔๓}

ซึ่งในการขอกู้ยืมเงินของทางรัฐบาลไทยครั้งนี้ ทางรัฐบาลไทยต้องทำตามพันธสัญญาของธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่ว่า ประเทศที่จะได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน จะต้องสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นและมีการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่ได้ตกลงไว้ในสัญญารับการสนับสนุนทางการเงินอย่างเคร่งครัด จึงจะได้รับความช่วยเหลือจากสถาบันดังกล่าว ทั้งนี้เพราะหลังจากการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งนี้ ทั้งรัฐบาลไทยและกองทุนการเงินระหว่างประเทศต่างมีความเชื่อว่าวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนั้นส่วนหนึ่งมาจากการบริหารจัดการที่ไม่ดี หรือธรรมาภิบาล (Bad governance) และหากประเทศใดต้องการฟื้นฟูหรือกอบกู้เศรษฐกิจให้กลับเข้าสู่สภาวะปรกติจะต้องมีการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นกับทุกภาคส่วนของสังคมไม่ว่าจะเป็นภาคราชการเอกชนและประชาชน หากประเทศใดกระทำได้อย่างนี้ทั้งธนาคารโลกและทางรัฐบาลเชื่อว่าจะทำให้ประเทศมีการพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้น เกิดความเป็นธรรมของทุกภาคส่วนของสังคม

ฉะนั้นแนวคิดในการที่จะทำให้ระบบธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดีให้เกิดขึ้นในสังคมเพื่อที่จะช่วยให้ประเทศที่ประสบปัญหาเหล่านี้ได้ฟื้นฟูเศรษฐกิจ และสามารถพัฒนาประเทศให้กลับเข้าสู่สภาวะปรกติเป็นสังคมที่มีเสถียรภาพ เป็นสังคมที่ประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข อีกทั้งจะทำให้เป็นสังคมที่มีการพัฒนาที่ยั่งยืน จากแนวความคิดดังกล่าวนี้ปฏิเสธไม่ได้เลยว่าส่วนหนึ่งเป็นอิทธิพลที่มาจากธนาคารโลก ซึ่งเป็นองค์กรหนึ่ง ที่มีอิทธิพลอย่างมากในการส่งเสริมสนับสนุนให้ระบบนี้เกิดขึ้นได้จริงในสังคม โดยการนำแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลมา เป็นเงื่อนไขในการที่จะปล่อยเงินกู้หรือการ ให้ความช่วยเหลือกับบรรดาประเทศต่าง ๆ โดย ได้กำหนดไว้เป็นมาตรฐานสากล ซึ่งธนาคารโลกมีความหวังว่าแนวความคิดนี้จะช่วยป้องกันปัญหาการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ และการทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาลในประเทศที่กำลังพัฒนา ที่ต้องการเน้นเรื่องความเชื่อมั่น ความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพของรัฐบาล^{๔๔}

^{๔๒} ธีรยุทธ บุญมี, ธรรมรัฐกับการปฏิรูปสังคมไทยในขั้น ๒, วารสารกรมประชาสัมพันธ์, (๒๕๔๑), หน้า ๑๑.

^{๔๓} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๔๒), หน้า ๑๗.

^{๔๔} เจริญ เจษฎาวัลย์, การวางมาตรฐานธรรมาภิบาล Setting good governance standards, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท พอดี จำกัด, ๒๕๔๕), หน้า ๓๕.

สำหรับประเทศไทย แนวความคิดเรื่องธรรมาภิบาลตามคำเรียกใช้ตามภาษาไทยเป็นแนวคิดที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวาง หลังจากที่ประเทศไทยเจอวิกฤติทางเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๐ โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งบางมาตราที่ได้บัญญัติขึ้นก็มีความสัมพันธ์สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล และโดยเฉพาะในหนังสือการแถลงเจตจำนงในการขอกู้เงินจาก IMF ที่ทำให้ประเทศไทยต้องผูกพันกับคำว่าธรรมาภิบาล และหลังจากนั้นเป็นต้นมาก็ดูเหมือนว่า คำๆ นี้จะเป็นคำที่สังคมไทยพูดถึงกันมาก รวมทั้งเป็นจุดสนใจของนักวิชาการของกลุ่มต่างๆ ต่างก็เริ่มออกมาแสดงความคิดเห็นกับหลักธรรมาภิบาลกันอย่างแพร่หลาย ดังเราจะเห็นจากงานวิจัยจากสถาบันต่างๆ หรือการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานขององค์กรต่างๆ ที่ได้นำหลักการนี้มาประยุกต์ใช้กับองค์กรของตนเอง หรือแม้แต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ (พ.ศ.๒๕๔๐-๒๕๔๔) ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๕-๒๕๔๙) และฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๐-๒๕๕๔) ก็ได้ให้ความสำคัญในการที่จะสร้างระบบธรรมาภิบาล ให้เกิดขึ้นในสังคมไทยโดยได้กำหนดรายละเอียดยุทธศาสตร์วัตถุประสงค์เป้าหมาย แนวทางในการพัฒนาไปสู่แนวทางการบริหารจัดการที่ดี และเมื่อจะค้นหา การมีตัวตนที่เป็นรูปธรรมของหลักธรรมาภิบาลในประเทศไทย ก็ต้องนึกถึงสถาบันการวิจัยเพื่อ การพัฒนาประเทศไทยหรือที่เรียกว่า TDRI เนื่องจากสถาบันแห่งนี้ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลเพื่อหาแนวทางในการป้องกันและกอบกู้ประเทศให้รอดพ้นจากวิกฤติทางเศรษฐกิจ โดยทาง TDRI ได้กำหนดเรื่องธรรมาภิบาลในสังคมไทยให้เป็น ๑ ใน ๔ ของหัวข้อหลักๆ และมีข้อเสนอเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลไทย โดยที่ TDRI ได้ให้คำนิยามคำว่า ธรรมาภิบาลว่า หมายถึง กฎเกณฑ์การปกครองบำรุงรักษาสังคมบ้านเมืองที่ดี อันหมายถึงการจัดการบริหารสังคมที่ดีในทุก ๆ ด้านและทุก ๆ ระดับ รวมถึงการจัดระบบองค์กรและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์กรของรัฐและรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล (Independent organization) องค์กรเอกชน ชุมชน และสมาคมเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ นิติบุคคล ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม (Civil society) ^{๔๕}

หลังจากนั้นทางคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้ ก.พ. นำผลจากการศึกษาและข้อเสนอแนะดังกล่าวมาจัดทำบันทึกเรื่องการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เสนอต่อคณะรัฐมนตรี จากนั้นในสมัยของนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้กำหนด เป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๖ ตอนที่ ๖๓ ง ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๒ ในข้อที่ ๔.๒ ว่าในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย ๖ ประการ ดังนี้

๑. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้นโดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

^{๔๕}ชาติชาย นรเศรษฐาภรณ์, “ธรรมาภิบาลในความหมายของภาครัฐ เอกชนและประชาชน : กรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหิน “หินกรูด”, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ (บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๕), หน้า ๑๙.

๒. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามโดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริ่งใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

๓. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

๔. หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การปรึกษาหารือ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

๕. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบ ต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

๖. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมโดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืนอีกทั้งในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีดังกล่าว ยังได้กำหนดกลยุทธ์ แนวทางการปฏิบัติและมาตรการในดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการสร้างระบบธรรมาภิบาลและสังคมที่ดีว่าต้องมีการปฏิรูปใน ๓ ส่วน อันได้แก่ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน^{๔๖}

นอกจากองค์กรต่างๆ แล้วยังมีบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้ให้ความสนใจในหลักธรรมาภิบาลหลายท่าน ได้ให้อธิบายความหมายของคำว่า “ธรรมาภิบาล” ดังเช่น **ทิพาดี เมฆสุวรรณ** อดีตเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือ ก.พ. ได้ให้ความเห็นว่า ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance นี้เป็นเรื่องที่ทุกสังคมทุกประเทศไม่ว่าเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาหรือพัฒนาแล้วต้องการให้เกิดขึ้นคำว่า Governance เป็นคำเก่าที่มีมานานแล้ว หมายถึง กรอบในการบริหารจัดการขององค์กรต่างๆ ในการบริหารระบบบริษัทก็จะเรียกว่า Corporate Good Governance ในราชการก็เรียกว่า Public Governance ซึ่งกรอบการบริหารจัดการนี้มีทั้งดีและไม่ดี ที่ดีเรียกว่า Good Governance ที่ไม่ดีเรียกว่า Bad Governance^{๔๗}

อีกทั้งในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ นี้ ยังได้กำหนดรายละเอียด เป้าหมาย วิธีดำเนินงาน วัตถุประสงค์ การศึกษาวิเคราะห์และการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการบริหารต่าง ๆ เป็นหมวด ๆ ไว้ถึง ๗ หมวด (หมวดที่ ๒ -หมวดที่ ๘) ไว้เป็นแนวทางการบริหาร การปกครอง อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

^{๔๖} สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ., Good governance กับการพัฒนาราชการ, ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๖ ตอนที่ ๖๓ ง ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๒ หน้า ๘.

^{๔๗} ทิพาดี เมฆสุวรรณ, ธรรมาภิบาลกับราชการไทย, สรรพากรสาสน์ ปีที่ ๔๗ ฉบับที่ ๙ (กันยายน ๒๕๔๓), หน้า ๖๓.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมวดที่ ๔ ว่าด้วยการบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ในบทบัญญัติส่วนนี้ได้กำหนดวิธีการทำงานของส่วนราชการว่าต้องปฏิบัติตามหลักการ ๓ ประการด้วยกันคือ ๑.หลักความโปร่งใส ๒.หลักความคุ้มค่า และ ๓.หลักความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ (หลักความรับผิดชอบ) สำหรับหลักธรรมาภิบาลนี้ แม้แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ฉบับที่ ๑๘) ที่ร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) โดยที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ผ่านการแปรญัตติ จากนั้นจึงได้แจกจ่ายเผยแพร่ไปยังประชาชนทั่วประเทศ เพื่อจัดให้มีการออกเสียงประชามติในวันที่ ๑๙ สิงหาคมพ.ศ. ๒๕๕๐^{๔๘}

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ระบุหลักการของค่านิยม การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ดังนี้ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่อาจจะมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน^{๔๙}

ดังนั้น สำหรับหลักธรรมาภิบาลในประเทศไทย ก็เริ่มมีการใช้กันแพร่หลายภายหลังจากที่ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ และหลังจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจในปี ๒๕๔๐ ผลจากการประสบวิกฤตครั้งนี้สุดท้ายไทยเองต้องแก้ปัญหาโดยการขอกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) จำนวน ๑๗.๒ พันล้านดอลลาร์สหรัฐ จากที่ไทยกู้เงินครั้งนี้เองต้องทำให้ประเทศไทยต้องผูกพันกับคำว่าธรรมาภิบาล ทั้งนี้ก็เพราะว่ากองทุนการเงินระหว่างประเทศได้วางกฎระเบียบเงื่อนไขแก่บรรดาประเทศต่างๆ ที่ จะได้รับความช่วยเหลือทางการเงินว่า การที่ประเทศนั้นจะได้รับเงินกู้จาก IMF ประเทศเหล่านั้น จะต้องสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นและมีการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่ได้ตกลงไว้ ในสัญญาการรับสนับสนุนทางการเงินอย่างเคร่งครัดและตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาดูเหมือนว่า ธรรมาภิบาลก็ได้เป็นที่สนใจของเหล่านักวิชาการทั้งหลาย ต่างก็ได้ออกมาแสดงความคิดเห็นพร้อมทั้งได้คัดค้านศัพท์ในความหมายในภาษาไทยเพื่อมาใช้แทนคำว่า Good governance ใช้เสียใหม่ เพื่อให้สังคมได้มีโอกาสเลือกใช้งานกว่าจะมีความลงตัว แต่สุดท้ายคำว่าธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดูเหมือนจะเป็นคำที่

^{๔๘} พระราชบัญญัติ (เสริมชัย ชยมงคล), **หลักธรรมาภิบาลและประมุขศิลป์**, (กรุงเทพมหานคร : ชัยมงคลพรินต์, ๒๕๔๘), หน้า ๑๑๐.

^{๔๙} สูดจิต นิमितกุล, **กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี ในการปกครองที่ดี (Good Governance)**, (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๓), หน้า ๑๔.

นิยมใช้กันอย่างแพร่หลาย แม้กระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฉบับที่ ๑๘ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ก็ยังคงใช้คำว่า ธรรมนูญ เช่นกัน^{๕๐}

ดังที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ความเป็นมาของแนวความคิดของหลักธรรมาภิบาลในประเทศไทยตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงปัจจุบัน ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นองค์ประกอบหนึ่งของโลกใบนี้ ก็อาจที่จะหลีกเลี่ยงเสียไม่ได้ที่จะได้รับรู้รับทราบกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับโลกนี้ อีกทั้งประเทศไทยเองต้องมีความผูกพันเกี่ยวข้องกับหลักการนี้โดยตรงอีกด้วย

๒.๓ การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อน และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

การที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีความเข้มแข็งได้นั้นจะต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายๆ ส่วนด้วยกัน เช่นมีการบริหารจัดการที่ดี มีสมาชิกคณะกรรมการบริหารและเจ้าพนักงานที่เข้าใจบทบาท หน้าที่ มีความซื่อสัตย์ มีความรู้ความสามารถ ขณะเดียวกันจะต้องได้รับความร่วมมือจากชุมชน และหน่วยงานต่างๆ เป็นอย่างดีด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจึงจะเข้มแข็งและสามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาตำบลสู่ความเจริญได้ตามที่มุ่งหวัง

ในปัจจุบันแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาลได้มีบทบาทต่อหลายๆ หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย แม้ว่า อบต. ไม่ได้เป็นองค์กรที่เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับรัฐบาลกลาง แต่การนำหลักการธรรมาภิบาล ดังที่ปรากฏในระเบียบมาประยุกต์ใช้กับรัฐบาลในระดับท้องถิ่น ก็นับว่าเป็นหลักการที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศและสังคม ซึ่งแนวคิดและหลักการการสร้างองค์การบริหารในส่วนท้องถิ่นให้มีหลักธรรมาภิบาล ก็เป็นที่ยอมรับและมีการศึกษากันอย่างแพร่หลายในระดับสากล ในทางปฏิบัติหากสามารถธรรมาภิบาลส่งเสริมให้ อบต. เป็นองค์การที่มีธรรมาภิบาลก็จะเป็นประโยชน์ไม่ ว่าจะเป็นประเด็นการพัฒนาชุมชน การพัฒนาการเมืองท้องถิ่นและที่สำคัญ ปัญหาการทุจริต เบาบางลง^{๕๑} สิ่งที่ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในขณะนี้คือ การปรับกลยุทธ์ ทิศนคติ วิสัยทัศน์ วิธีการทำงานของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลให้ไปสู่การเป็นราชการยุคใหม่โดยยึดถือหลักธรรมาภิบาลในการบริหารปกครองท้องถิ่น

และในปัจจุบันหน่วยงานหรือสถาบันต่างๆ ก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นและได้เข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการสนับสนุน การสร้างธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น สถาบันพระปกเกล้า สถาบันปวช. อิงภากรณ์ กองราชการส่วนตำบล กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้พยายามแสวงหาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มี ธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อมอบรางวัลและประกาศเป็นตัวอย่างให้เกิดการแพร่ขยาย องค์การที่ดีเพื่อส่งเสริมให้เกิดขวัญกำลังใจในการบริหารงานขององค์กรระดับท้องถิ่น และเพื่อพัฒนามาตรฐานธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล

^{๕๐} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาล Good governance สังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัย, ๒๕๕๒), หน้า ๑๘.

^{๕๑} อรุณทิพย์ สฟโซคชัย, และคณะ, แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้สำหรับการบริหารงานส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๕๓), หน้า ๓๗.

จากความหมายของ **สุทธิพร บุญส่ง** ได้ให้คำนิยามว่า ธรรมนูญบาล ที่หมายถึง การจัดการบริหารประเทศที่ดีที่สุดทุกๆ ด้านและทุกระดับ ซึ่งรวมถึงการจัดองค์กรและกลไกของ คณะรัฐมนตรี ส่วนราชการองค์กรของรัฐและรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล องค์กรเอกชน รวมถึงชมรมและสมาคมเพื่อกิจกรรมต่างๆ^{๕๒}

และได้กล่าวว่าในขณะนี้ทุกองค์การบริหารส่วนตำบลควรประยุกต์และพัฒนาแนวทาง ธรรมนูญบาลและตัวชี้วัดเพื่อประเมินตนเองว่าอยู่ในระดับใดและจัดกระบวนการเรียนรู้เพื่อ เสริมสร้างความเข้มแข็งด้านธรรมนูญบาลขึ้นโดยพิจารณาจากแนวทางทั้ง ๖ ด้านประกอบด้วย

๑. ยึดหลักนิติธรรม โดยมีระเบียบ ข้อบังคับชัดเจน เป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ มีการตรวจสอบจากภายนอกและองค์กรท้องถิ่นตลอดเวลา

๒. ยึดหลักธรรม โดยดำเนินงานอย่างสุจริต ถูกต้อง ดั่งงาม บนพื้นฐานของศีลธรรมและจริยธรรม ภายใต้กฎระเบียบของสังคม

๓. ยึดหลักความโปร่งใส โดยในการบริหารกิจการต่างๆ สามารถเปิดเผยให้สาธารณะตรวจสอบได้มีประชาชนร่วมเป็นกรรมการและตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง

๔. ยึดหลักการมีส่วนร่วม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม และ เสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหา

๕. ยึดหลักความรับผิดชอบ โดยมุ่งปฏิบัติงานเต็มความสามารถและรับผิดชอบต่อผล การ ปฏิบัติงาน ด้านการบริหารการประชาชนควรยึดหลักว่า สะดวก รู้ข้อมูล ขั้นตอนการปฏิบัติรวดเร็ว ทรานสแปเร้นแล้วเสร็จ เป็นกันเอง ต้อนรับ ยิ้มแย้ม

๖. ยึดหลักความคุ้มค่า โดยในการบริหารจัดการต้องใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดผลประโยชน์คุ้มค่าแก่ส่วนรวม

นอกจากนี้ควรแก้ไขกฎระเบียบ กฎหมายต่างๆ ให้สอดคล้องกับท้องถิ่น มีคณะที่ปรึกษาของท้องถิ่น มีการประสานงานและบูรณาการนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงาน กิจกรรม และงบประมาณของส่วนท้องถิ่น การสามัคคีกับกลุ่มองค์กรประชาชนต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน

ประมวล รุจนเสรี กล่าวว่า แม้ว่าท้องถิ่นทุกระดับในประเทศไทยนับแต่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล จะมีกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน ในการบริหารจัดการของตนอย่างแจ่มชัดก็ตาม ท้องถิ่นเหล่านั้นยัง จะต้องจัดให้มีประชาคมแต่ละสาขาขึ้นมาซึ่งในส่วนของการบริหารส่วนตำบล นั้นในระดับหมู่บ้าน และชุมชนในเขตเมืองเป็นระดับล่างสุด ที่จะต้องสร้างบรรยากาศแห่งความร่วมมือให้กับ ชุมชน ช่วยกันคิด ช่วยกันทำ ช่วยกันรักษาผลประโยชน์ของตนเองและส่วนรวม นั่นคือทุกหมู่บ้านจะต้องมี คณะทำงานของหมู่บ้านในด้านต่างๆ เป็นผู้ทำหน้าที่คิด ทำ แก้ไขปัญหา พัฒนา อนุรักษ์ เสริมสร้างพลังแห่งการรวมกลุ่มของประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนต่างๆ หมู่บ้านหนึ่งจะมีชุมชนหลายๆ กลุ่มตามแต่ความสนใจของประชาชน เช่นชุมชนด้านการศึกษาศิลปะวัฒนธรรม ด้านยาเสพติด ด้านคุณธรรมศีลธรรม ด้านเศรษฐกิจพอเพียง ด้านอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้นเวที

^{๕๒}สุทธิพร บุญส่ง, **คุณธรรมจริยธรรมกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : ทริปเพิล กรุ๊ป, ๒๕๕๐), หน้า ๗๗.

ประชาคมระดับตำบลจะประกอบด้วย ผู้แทนภาคราชการในระดับตำบล ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชนจากหมู่บ้านแต่ละราย องค์การบริหารส่วนตำบล สภาตำบล องค์การพัฒนาเอกชน ผู้นำศาสนา ผู้นำทางการศึกษา ปราชญ์ชาวบ้าน^{๕๓}

สำหรับ ธรรมนูญฉบับนี้ ได้มีผู้พยายามที่ให้นิยาม ของความหมายของคำว่า Governance ว่ามันคือระบบการบริหารที่มีลักษณะอย่างไร ดังนั้นผู้ศึกษาจึงได้รวบรวมคำนิยามของธรรมนูญที่องค์กรหรือคณะบุคคลต่างๆ ที่พยายามส่งเสริมระบบระบอบธรรมนูญให้เกิดขึ้นในสังคมไทย ดังนี้

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้ความหมายของคำว่า ธรรมนูญ หมายถึงการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้กับสังคม ทั้งภาครัฐภาคธุรกิจเอกชน รวมถึงภาคประชาชนครอบคลุมไปถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่รวมกันได้ อย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันอย่างมีพลังที่ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นส่วนเสริมให้เกิดความเข้มแข็งเป็นภูมิคุ้มกันหรือแก้ไขปัญหาการเยียวยาในภาวะที่เกิดวิกฤติภัยอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต เพราะสังคมจะมีภูมิป้องกันว่าด้วยเรื่องของความยุติธรรม ความโปร่งใสและความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญของไทย ในกระแสโลกยุคปัจจุบัน^{๕๔}

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดขอบเขตความหมายของคำว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีว่า ได้แก่การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

๑. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
๒. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
๓. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
๔. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
๕. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
๖. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
๗. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

ซึ่งในส่วนนี้ สถาบันพระปกเกล้า ได้ทำการวิจัยเรื่องทศพิธราชธรรม เป็นตัววัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และได้ให้ความหมายของ ธรรมนูญว่า ทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่มีความเชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชนอย่างจริงจังอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมทางการ

^{๕๓} ประมวล รุจนเสรี, การบริหารการจัดการที่ดี, (Good Governance), (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อัสสาร์กษิตินแดง, ๒๕๔๒), หน้า ๔๕.

^{๕๔} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี, พ.ศ. ๒๕๔๒, เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๖๓ ง ราชกิจจานุเบกษา ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๒, หน้า ๒๖

กฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างขบวนการ การบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถทำการตรวจสอบได้ อันนำไปสู่ความยั่งยืน^{๕๕}

สรุปผลจากการศึกษาและทำการวิจัยการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลพบว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารการจัดการในสังคมปัจจุบัน โดยเฉพาะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นองค์กรนิติบุคคล ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานภาครัฐระดับท้องถิ่น มีความเป็นเอกภาพสามารถที่จะออกพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นของตนเองได้ ดังนั้นการที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยงานภาครัฐที่ใกล้ชิดประชาชนในชุมชนของตนเองมากที่สุด หากมีการส่งเสริม ปรับปรุง และมีการเปลี่ยนแนวคิดการบริหารการจัดการพัฒนาท้องถิ่นในรูปแบบของการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๔ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักในการจัดระเบียบการปกครองของประเทศ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องกระจายอำนาจการบริหารการพัฒนาจากส่วนกลางไปสู่ประชาชน โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองระดับย่อยในท้องถิ่นเพื่อให้สามารถบริหารการพัฒนาได้อย่างเป็นอิสระตามแนวคิดหลักการกระจายอำนาจ ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย รัฐธรรมนูญอันจะนำไปสู่เป้าหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๔.๑ ความหมายของการกระจายอำนาจ

การปกครองแบบกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจปกครองให้แก่องค์กรอื่นโดยให้องค์กรนี้มีอิสระที่จะดำเนินการได้เองแต่รัฐบาลอาจควบคุมเพื่อให้องค์กรนี้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย อำนาจที่จะดำเนินการนี้เป็นอำนาจที่ได้รับมอบหมายไปจากรัฐ โดยรัฐออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้นๆ ขึ้นเป็นนิติบุคคลและกำหนดให้ดำเนินการของตนเองโดยอิสระภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย และถือว่าเป็นระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเองกิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลได้แก่ ระบบสาธารณสุข โภค การศึกษา และศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สินและการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม^{๕๖}

โดยมีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น ในรูปของการปกครองตนเอง (Local Self Government) ไว้ดังนี้ เช่น ชูศักดิ์ เทียงตรง ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ หรือการกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดจากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย^{๕๗} ตลอดจนความคิดเห็นของ สมบัติ อารังธัญวงศ์ ได้ให้

^{๕๕} พระราชบัญญัติการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, พ.ศ. ๒๕๔๖ เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๑๐๐ ก (๙ ตุลาคม ๒๕๔๖), หน้า ๒.

^{๕๖} หยุต แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ประกายพริ้ง, ๒๕๓๕), หน้า ๑๘๖.

^{๕๗} ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๕), หน้า ๑๓.

ความหมายนโยบายสาธารณะไว้ว่า (Local Government) การส่งเสริมความเป็นอิสระของระบบย่อย (Subsystem Autonomy) ให้มีอำนาจในการปกครองตนเองโดยทั่วไปเรียกว่าการปกครองท้องถิ่น (Local Government) ดังนั้น รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตยคือรูปแบบของการกระจายอำนาจทางการเมือง^{๕๘}

จากแนวคิดดังกล่าวผู้วิจัยสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจปกครองให้แก่องค์กรอื่น โดยให้องค์กรนี้มีอิสระที่จะดำเนินการได้เอง ซึ่งในที่นี้หมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเอง จัดทำกิจการหรือบริหารสาธารณะภายในขอบเขตของแต่ละท้องถิ่น ทั้งนี้ต้องอยู่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ มีอิสระภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลางหรือรัฐบาล และต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนท้องถิ่นนั้นโดยผ่านทางตัวบทกฎหมายที่กำหนดไว้ (Legislative Control)

๒.๔.๒ ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมือง ของรัฐ ในระบอบประชาธิปไตย โดยมีมุ่งลดบทบาทของรัฐส่วนกลาง (Decentralize) ลงเหลือภารกิจหลักเท่าที่ต้องทำ เท่าที่จำเป็น และให้ประชาชนได้มีส่วนในการบริหารงานชุมชนท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจ หน้าที่ใหม่ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมือง ที่เปลี่ยนแปลงไปในสภาวะที่สังคมมีกลุ่มที่หลากหลาย มีความต้องการ และความคาดหวังจากรัฐที่เพิ่มขึ้น และแตกต่างกัน ชัดแย้งกัน ในขณะที่รัฐเองก็มีขีดความสามารถ และทรัพยากรที่ จำกัด ในการตอบสนองปัญหาความต้องการที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้ทันต่อเหตุการณ์ และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งเหตุผลการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ ก็เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐ มีประสิทธิภาพมากขึ้น ลดขั้นตอนการดำเนินการ อัน เนื่องจากการล่าช้าในการตัดสินใจจากส่วนกลาง โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน ร่วมแสดงความคิดเห็นร่วมดำเนินการ ตลอดจนร่วมตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ เพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างแท้จริง และเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมใน การตัดสินใจ จึงส่งเสริมให้การพัฒนาส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

๒.๔.๓ ลักษณะของการกระจายอำนาจ

ไพบุรณ์ ข่างเรียน ได้กล่าวว่า ลักษณะการกระจายอำนาจ คือ มีองค์กรจัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคล มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและบุคลากรของตนเอง กล่าวคือ ต้องมีรายได้และงบประมาณเป็นของตนเองแยกต่างหากจากส่วนกลางและอาจได้รับเงินอุดหนุนจากส่วนกลางตามความจำเป็นของท้องถิ่นและมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง นอกจากนี้ผู้บริหารท้องถิ่นบางส่วนหรือท้องถิ่นหรือทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน การที่องค์กรในระดับท้องถิ่นจะมีความสามารถในการบริหารการพัฒนาชุมชนได้นั้นองค์กรหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นควรมีลักษณะคือ เป็นองค์กรที่มีอิสระในการดำเนินงาน(Autonomy) ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่น (Popular participation) การมีอิสระพอสมควรเกี่ยวกับการ

^{๕๘} สมบัติ อารังธัญวงศ์, นโยบายสาธารณะแนวคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ, พิมพ์ครั้งที่ ๙ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สมาธรรม, ๒๕๔๒), หน้า ๓๐๑.

บริหารทางการเงินของท้องถิ่น (Financing) นอกจากนี้การกระจายอำนาจยังมีลักษณะการกระจายอำนาจ ๒ แนวทางคือ

๑. การกระจายอำนาจทางการวางแผนให้แก่ท้องถิ่นตัดสินใจแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นเองตามปัญหาและความต้องการของประชาชน

๒. การกระจายอำนาจทางการเงินและงบประมาณให้มีอิสระในการคลังหรือจัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชน^{๕๙} นอกจากนี้ **จรัส สุวรรณมาลา** ได้เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ ๒ ลักษณะ คือ

๑. การกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครอง เป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นหรือชุมชนปกครองตนเอง หรือที่เรียกว่าการปกครองท้องถิ่น

๒. การกระจายอำนาจทางการบริหาร เป็นการมอบหรือแบ่งอำนาจการตัดสินใจให้ส่วนราชการระดับปฏิบัติการสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้โดยไม่ต้องเสนอขออนุมัติหรือขอความเห็นชอบจากหน่วยงานฝ่ายอำนวยการ หรือหน่วยงานระดับที่สูงขึ้นไป และรวมถึงการกระจายอำนาจออกนอกกระบวนราชการ เช่น การให้เอกชนเข้ามาดำเนินการหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการสาธารณะ และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสาธารณะของส่วนราชการอีกด้วย^{๖๐}

จากลักษณะของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้วิจัย สามารถสรุปได้ว่ามีหลักการสำคัญคือ มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน มีรายได้เป็นของตนเอง มีบุคลากรของตนเอง มีอำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์กรนิติบุคคล และที่สำคัญต้องมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นทั้งนี้เพื่อนำไปสู่ประชาธิปไตยในการปกครอง ตนเอง (Self Government)

๒.๔.๔ ประโยชน์ของการกระจายอำนาจ

ประโยชน์ของการกระจายอำนาจ มีประโยชน์ทั้งต่อตัวประชาชน องค์กรภาครัฐ และท้องถิ่น โดย **ลิขิต อีร์เวคิน** ได้จำแนกประโยชน์ของการกระจายอำนาจไว้ ๓ ประการคือ

๑. เพื่อระบายความคับคั่งของสาธารณะประโยชน์ต่างๆ ที่รวมอยู่เป็นภารกิจของรัฐบาลกลางให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางให้น้อยลง

๒. เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการที่ได้ปฏิบัติในท้องถิ่น และเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนเกิดความชำนาญในการปฏิบัติงานในท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

๓. เพื่อกระจายการพัฒนาออกไปสู่ท้องถิ่นต่างๆ ได้รวดเร็ว ยิ่งขึ้น อาทิ การจ่ายเงินอุดหนุนเป็นการสมทบเพื่อช่วยร่วมเป็นการพัฒนาท้องถิ่นให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น^{๖๑} นอกจากนี้ **ชูวงศ์ ฉายะบุตร** มองว่าการจัดระเบียบบริหารตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมีประโยชน์ที่สำคัญ ๓ ประการ คือ

๑. ทำให้มีการสนองตอบความต้องการแต่ละท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น

๒. เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง

^{๕๙}ไพบุลย์ ช่างเรียน, **การคลังท้องถิ่น : ปัจจัยที่จำเป็นต่อการพัฒนาชนบท**, (นิตยสารการทำเรื่อง ๓๔ , ๒๕๔๐), หน้า ๓๗.

^{๖๐}จรัส สุวรรณมาลา, **ปฏิรูประบบการคลังไทย : การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาค**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๔๓), หน้า ๓๕.

^{๖๑}ลิขิต อีร์เวคิน, **รายงานเรื่องการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท**, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๕), หน้า ๑๗.

๓. ทำให้ประชาชนมีความสนใจ รู้จักรับผิดชอบในการปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง เป็นการ ส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย^{๒๒}

สำหรับการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยพอสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึงการมอบอำนาจให้แก่ประชาชนในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน ในท้องถิ่น ประชาชนมีสิทธิ เสรีภาพ ที่อำนาจกฎหมายวางไว้ และสามารถเข้ามามีส่วนร่วม ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครอง ส่วนท้องถิ่น (Local Government) ที่สามารถสนองตอบหลักการกระจายอำนาจตามระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งในการสนองตอบต่อหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น

๒.๕ แนวคิดขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้กำหนดบทบาท และหน้าที่ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นไว้ ๒ รูปแบบ คือสภาตำบล (ที่มีอยู่เดิม)กับองค์การบริหาร ส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ให้มีสภาพเป็นนิติบุคคล โดยอ้างอิงรูปแบบของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่ จัดตั้งอยู่ก่อนแล้วเป็นหลัก เช่น เทศบาล และสุขาภิบาล รวมทั้งเพิ่มอำนาจหน้าที่บางประการให้ องค์การทั้งสองสามารถริเริ่มได้โดยตนเองบ้าง ทั้งนี้ได้กำหนดรูปแบบการบริหารงานในตำบลที่มีรายได้ โดยรวมไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมา ติดต่อกัน ๓ ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้า หมื่นบาท ให้จัดตั้งเป็นหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า องค์การบริหารส่วนตำบล

๒.๕.๑ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบล คือ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติ บุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๘

องค์การบริหารส่วนตำบล อบต. นับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับพื้นฐาน ตั้งอยู่ ในพื้นที่ที่มีความเจริญน้อยแต่มีความสำคัญต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุด แต่กว่าที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นประเภทนี้จะปรากฏรูปร่างเช่นในปัจจุบัน นับว่ามีการพัฒนาที่สนใจเป็นอย่างยิ่ง

๒.๕.๒ รูปแบบการบริหารส่วนตำบลก่อนปี พ.ศ. ๒๔๙๙ (๒๔๔๐-๒๔๙๘)

การบริหารตำบลในช่วงเวลานี้ก่อนที่จะมีการพัฒนาไปสู่การปกครองตนเองของท้องถิ่น เพิ่มมากขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๙๙ กินเวลายาวนานกว่า ๖๐ ปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๓๕ เมื่อ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ทรงปฏิรูประบบการบริหารการแผ่นดินครั้ง ใหญ่ ให้มีความทันสมัยแตกต่างจากในอดีตอย่างสิ้นเชิง ซึ่งหนึ่งในนั้นรวมถึงการปกครองในระดับ ตำบลด้วย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ได้ทรงสถาปนากระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ ซึ่งรวมถึงกระทรวงมหาดไทย และในปีเดียวกันนี้ กระทรวงมหาดไทยได้ ทดลองจัดให้ชาวบ้านเกาะบางปะอิน อโยธยา เลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนัน เพื่อให้ทำหน้าที่ ๓ ประการคือ ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ ป้องกันโจรผู้ร้าย และตัดสินเรื่องทะเลาะวิวาท

^{๒๒} ชูวงศ์ ฉายะจินดา, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร : พินเณศ พรินท์ติ้ง เซ็นเตอร์, ๒๕๔๖), หน้า ๒๓.

เล็กน้อยๆ ซึ่งจากการทดลองนี้เป็นผลทำให้ในเวลาอีก ๕ ปี ต่อมา รัฐบาลได้ตรา “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐)” กำหนดให้ประชาชนเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านในแต่ละตำบลและหมู่บ้าน จึงถือได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายแม่บทของการจัดระเบียบการปกครองตำบลและหมู่บ้าน ของไทย ต่อมากฎหมายฉบับนี้มีการปรับปรุงแก้ไขเป็น “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗” ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการปกครองตำบล และหมู่บ้านจนกระทั่งถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ภายใต้กฎหมายฉบับนี้สถานะของตำบลและหมู่บ้านนับเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ไม่ใช่ระบบบริหารการส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด แม้ว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๔๘๖) ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการตำบลขึ้นคณะหนึ่งก็ตาม โดยคณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อกำนัน เกี่ยวกับกิจการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน ซึ่งประกอบด้วย

๑. กำนันท้องที่
๒. ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล
๓. แพทย์ประจำตำบล
๔. ครูประจำตำบลในตำบลหนึ่งคน

๕. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิบ้านละ ๑ คน เป็นกรรมการตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ โดยนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือกแล้วรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน กรรมการตำบลผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี^{๖๓}

๒.๕.๓ สภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในช่วง ๒๔๙๙-๒๕๓๖

หลังจากเกิดการปฏิบัติสยามเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้วเป็นเวลาเกือบ ๒๕ ปี ต่อมา จึงมีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญต่อการปกครองในระดับตำบลเมื่อจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้เดินทางไปเยือนยุโรปและสหรัฐอเมริกา เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๘ แล้วเห็นว่าในบรรดาประเทศที่เจริญแล้วทั้งหลายประชาชนมักจะมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตนเองไม่โดยตรงก็โดยอ้อม ดังนั้น ในปี พ.ศ. ๒๔๙๙ กระทรวงมหาดไทย ในยุครัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม จึงมี “คำสั่งที่ ๒๒๒/๒๔๙๙ เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน” เพื่อจัดระเบียบการบริหารงานระดับตำบลและหมู่บ้านเสียใหม่ โดยในส่วนของการบริหารงานระดับตำบลมีการจัดโครงสร้างแบ่งออกเป็น ๒ ฝ่ายคือ คณะกรรมการตำบล และสภาตำบลมีรายละเอียด ดังนี้^{๖๔}

๑ คณะกรรมการตำบลมีหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารในการดำเนินการของตำบล เป็นการนำรูปแบบของคณะกรรมการตำบล ภายใต้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาปรับปรุงแก้ไขโดยขยายโครงสร้างของคณะกรรมการเพิ่มขึ้น

๒ สภาพตำบล การจัดตั้งสภาตำบลในครั้งนี้ นับเป็นครั้งแรกที่มีการจัดตั้งขึ้นในทุกตำบล นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล เพื่อให้ราษฎรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นในสภาพตำบลทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการตำบล โดยมีอำนาจในการสอบถามข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับการดำเนินการในตำบล อีกทั้งยังมี

^{๖๓}บุญอริ ยีหะ, การเมืองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๐), หน้า ๑๕๗-๑๕๘.

^{๖๔}บุญอริ ยีหะ, การเมืองท้องถิ่นไทย, หน้า ๑๕๘-๑๖๑.

อำนาจในการเสนอและลงมติตั้งข้อรังเกียจต่อข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในตำบลแล้ว เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาต่อไป

หลังจากมีการจัดระเบียบการบริหารงานระดับตำบลดังกล่าวข้างต้น ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๒๒/๒๔๙๙ ได้ไม่นาน รัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่า ตำบลต่าง ๆ ในประเทศมีระดับความเจริญ ขนาดและความหนาแน่นของประชากรที่แตกต่างกัน บางตำบลมีลักษณะเป็นชุมชนหนาแน่น และมีความเจริญกว่าตำบลอื่นๆ โดยทั่วไป ซึ่งตำบลในลักษณะนี้น่าจะมีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการกิจการของท้องถิ่นเองได้ ดังนั้น ในปีเดียวกันนี้จึงได้มีการตรา “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๔๙๙” มีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ กำหนดให้ตำบลที่มีความเจริญพอสมควรแต่ไม่เจริญเพียงพอที่จะจัดตั้งสุขาภิบาลหรือเทศบาลได้จัดตั้งเป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล”

ภายใต้กฎหมายฉบับนี้จึงมีการจัดตั้ง “องค์การบริหารส่วนตำบล” ซึ่งเป็นครั้งแรกและทำให้การปกครองตำบลเป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองตนเองของประชาชนในระดับตำบลนอกเขตสุขาภิบาลและเทศบาล เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีพนักงานตำบลเป็นผู้ปฏิบัติงานของตนเอง มีรายได้และรายจ่ายของตนเอง สามารถดำเนินการกิจการของตำบลได้อย่างอิสระ แต่ทั้งนี้ให้อยู่ภายใต้การควบคุมของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ตำบลใดสมควรให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล มีหลักเกณฑ์ดังนี้

๑. เป็นตำบลที่มีเนื้อที่หรือรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป
๒. มีพื้นที่ตั้งแต่ ๕๐ ตารางกิโลเมตร
๓. เฉลี่ยความหนาแน่นของผลเมืองตั้งแต่ ๑๐๐ คนต่อตารางกิโลเมตรทั้งนี้ การจัดตั้งให้กระทำได้ก็ต่อเมื่อ กระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรจัดตั้ง
๔. ราษฎรมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลจำนวนไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดร้องขอ
๕. การจัดตั้งให้กระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย

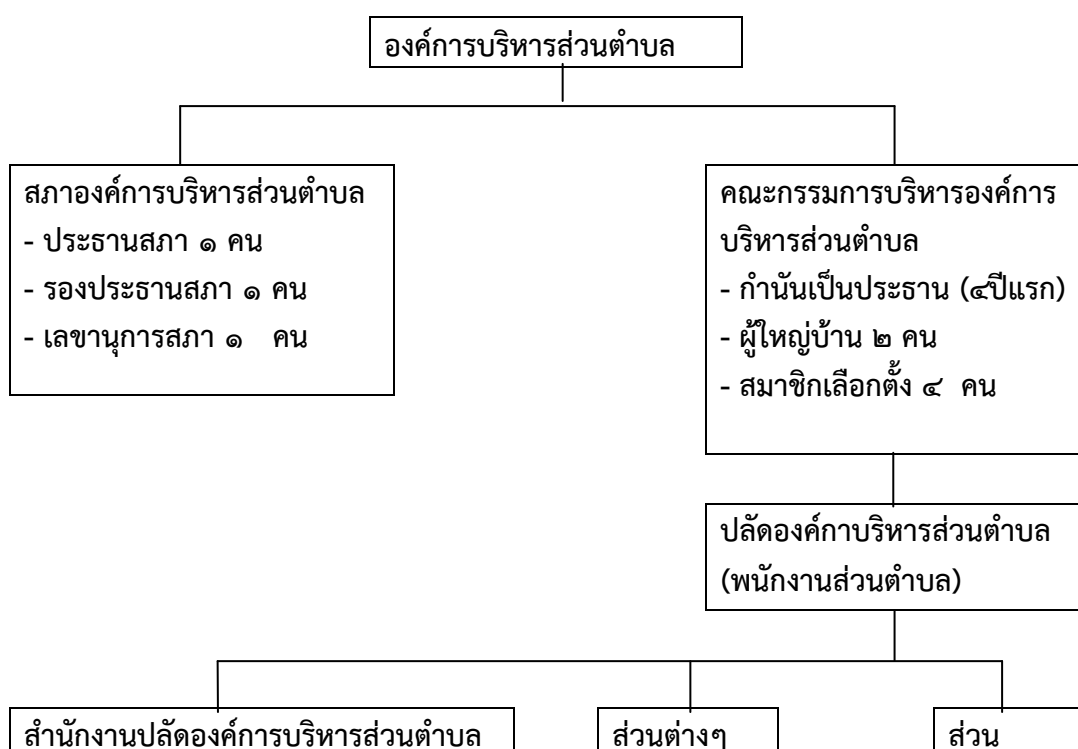
๒.๕.๔ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

กระแสความต้องการปฏิรูปการเมืองที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ นำไปสู่การประกาศใช้ “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗” โดยกำหนดให้แต่ละตำบลมีองค์การบริหาร ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล เรียกว่า “สภาตำบล” แต่ไม่มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แม้จะเป็นนิติบุคคลก็ตาม แต่หากเมื่อใดที่สภาตำบลมีความพร้อมที่จะบริหารกิจการท้องถิ่นของตนเองตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดก็สามารถจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย^{๖๕}

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แตกต่างจากสภาตำบลตรงที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มี

^{๖๕}บุญอริ ยีหมะ, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๑.

ฐานะเป็นทั้งนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ตำบลนั้นจะต้องมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ ล่วงมา ติดต่อกัน ๓ ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปี ละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท หรือมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และการจัดตั้งจะทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย ๒ ส่วนคือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ดังที่ปรากฏตามภาพ และมีรายละเอียดดังต่อไปนี้



แผนภาพที่ ๒.๑ แสดงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

๒.๕.๕ องค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน^{๖๖}

องค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันดำเนินการตาม “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖” ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมในครั้งนี้ สำคัญประการหนึ่งก็คือ ที่มาของคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล จากเดิมมาจากมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ตามกฎหมายใหม่นี้ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเพื่อให้เหมือนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทของไทยในปัจจุบัน ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งสิ้น

^{๖๖}บุญอริ ยีหมะ, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๕.

๒.๕.๕ องค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันมีรายละเอียดต่างๆ ที่สำคัญ

๑. ขนาด

องค์การบริหารส่วนตำบลที่กระจายอยู่ทั่วประเทศมีขนาดที่แตกต่างกัน โดยใช้เกณฑ์รายได้เป็นหลักในการพิจารณา แต่เดิมกระทรวงมหาดไทยแบ่งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็น ๕ ชั้นตามระดับของรายได้

- ๑) องค์การบริหารส่วนตำบลชั้นที่ ๑ มีรายได้ตั้งแต่ ๒๐ ล้านบาทขึ้นไป
- ๒) องค์การบริหารส่วนตำบลชั้นที่ ๒ มีรายได้ระหว่าง ๑๒-๒๐ ล้านบาท
- ๓) องค์การบริหารส่วนตำบลชั้นที่ ๓ มีรายได้ระหว่าง ๖-๑๒ ล้านบาท
- ๔) องค์การบริหารส่วนตำบลชั้นที่ ๔ มีรายได้ไม่เกิน ๖ ล้านบาท
- ๕) องค์การบริหารส่วนตำบลชั้นที่ ๕ มีรายได้ไม่เกิน ๓ ล้านบาท

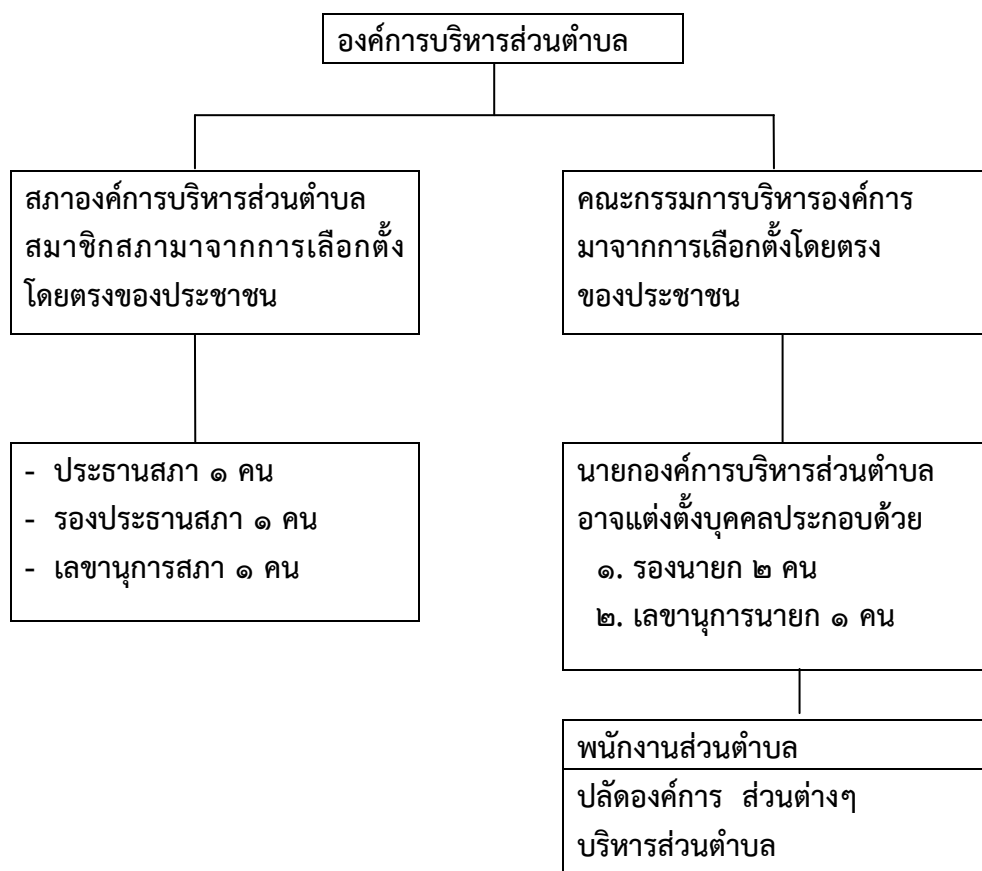
ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีจำนวนประชากรไม่ถึง ๒,๐๐๐ คน และไม่สามารถจะดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพรวมเข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกัน ภายในอำเภอเดียวกัน และมีการยกฐานะของสภาตำบลหลายแห่งให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนทั้งหมด ๖,๖๑๖ แห่ง ในขณะเดียวกันเกณฑ์ในการแบ่งชั้นและจำนวนชั้นที่ใช้อยู่เดิมมีการยกเลิก

ปัจจุบันหลักเกณฑ์และขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งออกเป็นดังนี้

๑. องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน ๒๐ ล้านบาทขึ้นไป
๒. องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน ๖-๒๐ ล้านบาท
๓. องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า ๖ ล้านบาท

๒. โครงสร้าง

องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ มีโครงสร้างประกอบด้วย ๒ ฝ่าย ดังที่ปรากฏตามภาพ และมีรายละเอียดดังต่อไปนี้



แผนภาพที่ ๒.๒ แสดงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖

๒.๕.๖ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรในแต่ละหมู่บ้าน หมู่บ้านละ ๒ คน ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีเพียง ๒ หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ ๓ คนอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

๒.๕.๗ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
๒. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่ม
๓. ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายนโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

๒.๕.๘ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรเช่นเดียวกัน มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี นับแต่

วันเลือกตั้ง และสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน ๒ วาระ แต่จะดำรงตำแหน่งได้อีกครั้งเมื่อพ้นระยะเวลา ๔ ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

๒.๕.๙ นายองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่

๑. กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

๒. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

๓. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

๔. วางระเบียบให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

๕. รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

๖. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

๒.๕.๑๐ อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีบทบาทหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ดังนี้

๑. มาตรา ๖๖ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

๒. มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

๒.๑) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

๒.๒) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้ง กำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล

๒.๓) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

๒.๔) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๒.๕) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

๒.๖) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

๒.๗) คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

๒.๘) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

๒.๙) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณ หรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

๓. มาตรา ๖๘ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังนี้

๓.๑) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร

๓.๒) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

๓.๓) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

๓.๔) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา และสวนสาธารณะ

๓.๕) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

- ๓.๖) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- ๓.๗) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- ๓.๘) การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน
- ๓.๙) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน
- ๓.๑๐) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- ๓.๑๑) กิจการเกี่ยวกับพาณิชย์
- ๓.๑๒) การท่องเที่ยว
- ๓.๑๓) การผังเมือง

๔ มาตรา ๖๙/๑ การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด^{๖๗}

จากที่ผู้วิจัยได้ศึกษามานั้นสามารถสรุปได้ว่าอำนาจหน้าที่ของ อบต. ที่กล่าวมานั้นไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวงกรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบลแต่ต้องแจ้งให้ อบต. ทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หาก อบต. มีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐนำความเห็นของ อบต. ไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

๒.๖ ประวัติองค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอบรรพตพิสัย

ข้อมูลทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองกรด

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกรด ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๔๒) โดยมีพื้นที่รับผิดชอบ ๙๗.๑๙ ตารางกิโลเมตร แบ่งการปกครองเป็น ๑๕ หมู่บ้าน สภาพเป็นที่ราบเรียบและที่ลุ่มเป็นบางแห่ง ลักษณะดินเป็นประเภทดินร่วน และดินเหนียว แบ่งเป็นพื้นที่ทำนาประมาณ ๗๔,๕๐๑ ไร่ ทำไร่ ๑,๓๔๘ ไร่ ทำสวน ๑,๘๑๕ ไร่ พืชผัก/ไม้ดอก ๒๕๔ ไร่ พื้นที่เลี้ยงสัตว์ ๘๔๐ ไร่ มีพื้นที่แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร เช่น คลองธรรมชาติ คลองชลประทาน คลองส่งน้ำ ราษฎรในตำบลส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำนา ทำไร่ ปลูกพืชตามสภาพภูมิประเทศ โดยพืชเศรษฐกิจที่สำคัญได้แก่ ข้าว ข้าวโพด ผัก งาม อ้อย ถั่ว

ตำบลหนองกรดอยู่ทางทิศเหนือของอำเภอบรรพตพิสัย ห่างจากที่ว่าการอำเภอประมาณ ๒๕ กิโลเมตร และอยู่ห่างจากจังหวัดนครสวรรค์ ประมาณ ๓๐ กิโลเมตร โดยมีอาณาเขตติดต่อดังนี้

^{๖๗} สำนักพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง (สพร), รวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (ม.).ท., ๒๕๕๐), หน้า ๘๓.

ทิศเหนือ ติดต่อกับตำบลบึงปลาทุ และตำบลหนองตาแง อำเภอบรรพตพิสัย จังหวัดนครสวรรค์

ทิศใต้ ติดต่อกับตำบลหัวดง และตำบลหนองเต่า อำเภอกำแพงแก้ว จังหวัดนครสวรรค์

ทิศตะวันออก ติดต่อกับตำบลทะนง และตำบลท่าขมิ้น อำเภอโพทะเล จังหวัดพิจิตร

ทิศตะวันตก ติดต่อกับตำบลเจริญผล และตำบลบางตาหงาย อำเภอบรรพตพิสัย จังหวัดนครสวรรค์

สภาพส่วนใหญ่เป็นชุมชนชนบทที่มีประชากรอยู่ประมาณ ๓,๕๐๓ครัวเรือนมีการขยายตัวปานกลางทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกรด นับว่าเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดกลางซึ่งมีบุคลากรรวมทั้งหมด ๓๑ คน การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองกรดจึงต้องมีหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล^{๖๘}

ข้อมูลทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลบึงปลาทุ

องค์การบริหารส่วนตำบลบึงปลาทุก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ.๒๕๓๙ เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๔๒) โดยมีพื้นที่รับผิดชอบ ๕๑.๗๔ ตารางกิโลเมตร แบ่งการปกครองเป็น ๙ หมู่บ้าน สภาพพื้นที่ทั่วไปเป็นที่ราบลุ่ม เรียบ และเป็นลูกคลื่นลาดเอียงเล็กน้อยความลาดชันไม่เกิน ๒% ในพื้นที่ตอนมีความสูงจากระดับน้ำทะเลปานกลาง ๔๐ เมตรทางด้านเหนือ และด้านตะวันออกของตำบลเป็นที่ดอนและลาดเอียงมายังทิศใต้ และทิศตะวันตกของตำบลเป็นที่ลุ่ม การระบายน้ำค่อนข้างลำบากและเกิดน้ำท่วมเป็นบางฤดูกาล ราษฎรในตำบลส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางการเกษตร ปลูกพืชไร่ตามสภาพภูมิประเทศ โดยพืชเศรษฐกิจที่สำคัญได้แก่ทำนา ทำไม้กวาดดอกหญ้าและทางมะพร้าว ทอพรหมเช็ดเท้า และอาชีพตีเหล็ก

ตำบลบึงปลาทุอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของอำเภอบรรพตพิสัย ห่างจากที่ว่าการอำเภอประมาณ ๒๑ กิโลเมตร และอยู่ห่างจากจังหวัดนครสวรรค์ ประมาณ ๕๗ กิโลเมตร โดยมีอาณาเขตติดต่อดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับ ตำบลหนองตาแง อำเภอบรรพตพิสัย จังหวัดนครสวรรค์

ทิศใต้ ติดต่อกับ ตำบลหนองกรด อำเภอบรรพตพิสัย จังหวัดนครสวรรค์

ทิศตะวันออก ติดต่อกับ ตำบลหนองกรด อำเภอบรรพตพิสัย จังหวัดนครสวรรค์

ทิศตะวันตก ติดต่อกับ ตำบลด่านช้าง อำเภอบรรพตพิสัย จังหวัดนครสวรรค์

สภาพส่วนใหญ่เป็นชุมชนชนบทที่มีประชากรอยู่ประมาณ ๑,๒๗๙ ครัวเรือนมีการขยายตัวปานกลางทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลบึงปลาทุ นับว่าเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดกลาง การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบึงปลาทุจึงต้องมีหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล^{๖๙}

^{๖๘} องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกรด, แผนพัฒนาสามปี, พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๕, (อัดสำเนาเย็บเล่ม).

^{๖๙} องค์การบริหารส่วนตำบลบึงปลาทุ, แผนพัฒนาสามปี, พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๕, (อัดสำเนาเย็บเล่ม),

ข้อมูลทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าจั่ว

องค์การบริหารส่วนตำบลท่าจั่ว ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๔๒) โดยมีพื้นที่รับผิดชอบ ๔๕.๑๑ ตารางกิโลเมตร แบ่งการปกครองเป็น ๖ หมู่บ้าน สภาพพื้นที่ทั่วไปส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่ม มีลักษณะดินที่มีการระบายน้ำเร็ว เป็นเนื้อละเอียดหรือดินเหนียว มีความอุดมสมบูรณ์ปานกลาง เหมาะแก่การทำนา และปลูกพืชผักต่างๆ เช่น อ้อย ถั่วเขียว ถั่วเหลือง เป็นต้น มีแหล่งน้ำที่สำคัญคือ แม่น้ำปิง คลองตัวเกา คลองแงง คลองชะโอน และคลองดาน ซึ่งราษฎรสามารถทำนาได้ปีละ ๒ – ๓ ครั้ง ราษฎรในตำบลส่วนใหญ่ประกอบอาชีพ ทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ รับจ้าง ค้าขาย ทำปุ๋ยน้ำหมักชีวภาพ

ตำบลท่าจั่วอยู่ทางทิศตะวันตกของอำเภอบรรพตพิสัย ห่างจากที่ว่าการอำเภอประมาณ ๓ กิโลเมตร และอยู่ห่างจากจังหวัดนครสวรรค์ ประมาณ ๔๐ กิโลเมตร โดยมีอาณาเขตติดต่อดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ	ตำบลบ้านแดน อำเภอบรรพตพิสัย จังหวัดนครสวรรค์
ทิศใต้	ติดต่อกับ	ตำบลอ่างทอง อำเภอบรรพตพิสัย จังหวัดนครสวรรค์
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ	ตำบลเจริญผล อำเภอบรรพตพิสัย จังหวัดนครสวรรค์
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ	ตำบลบ้านไร่ อำเภอบรรพตพิสัย จังหวัดนครสวรรค์

สภาพส่วนใหญ่เป็นชุมชนชนบทที่มีประชากรอยู่ประมาณ ๑,๒๓๔ ครัวเรือน มีการขยายตัวปานกลาง ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลท่าจั่ว นับว่าเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดเล็ก การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าจั่ว จึงต้องมีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล^{๗๐}

ข้อมูลทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลเจริญผล

องค์การบริหารส่วนตำบลเจริญผล ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๔๒) โดยมีพื้นที่รับผิดชอบ ๕๐.๓๕ ตารางกิโลเมตร แบ่งการปกครองเป็น ๗ หมู่บ้าน สภาพพื้นที่ทั่วไปส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่ม สภาพเหมาะแก่การเพาะปลูก ซึ่งราษฎรสามารถทำนาได้ปีละ ๒ – ๓ ครั้ง ราษฎรในตำบลส่วนใหญ่ประกอบอาชีพ ทำนา ทำไร่ ทำสวน รับจ้าง ค้าขาย

ตำบลท่าเจริญผลอยู่ทางทิศตะวันตกของอำเภอบรรพตพิสัย ห่างจากที่ว่าการอำเภอประมาณ ๓ กิโลเมตร และอยู่ห่างจากจังหวัดนครสวรรค์ ประมาณ ๓๖ กิโลเมตร โดยมีอาณาเขตติดต่อดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ	ตำบลด่านช้าง อำเภอบรรพตพิสัย จังหวัดนครสวรรค์
ทิศใต้	ติดต่อกับ	ตำบลท่าจั่ว อำเภอบรรพตพิสัย จังหวัดนครสวรรค์
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ	ตำบลหนองกรด อำเภอบรรพตพิสัย จังหวัดนครสวรรค์
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ	ตำบลตาสัง อำเภอบรรพตพิสัย จังหวัดนครสวรรค์

สภาพส่วนใหญ่เป็นชุมชนชนบทที่มีประชากรอยู่ประมาณ ๑,๒๓๔ ครัวเรือน มีการขยายตัวปานกลาง ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลเจริญผล นับว่าเป็นองค์การ

^{๗๐} องค์การบริหารส่วนตำบลท่าจั่ว, แผนพัฒนาสามปี, พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๕, (อัดสำเนาเย็บเล่ม),

บริหารส่วนตำบลที่มีขนาดเล็ก การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเจริญผลจึงต้องมี
หลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล^{๗๑}

๒.๗ สภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

ภารกิจหน้าที่โดยรวม

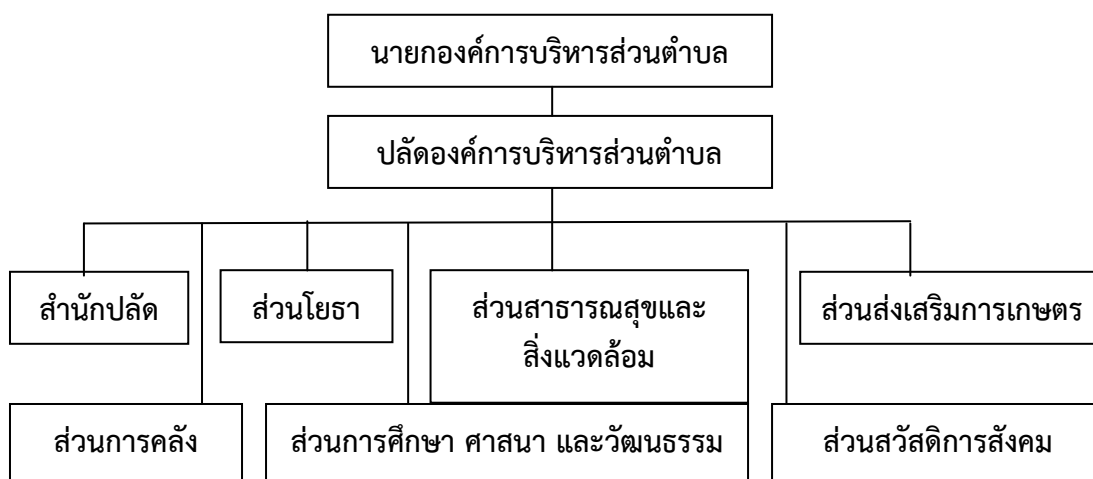
- ๑) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- ๒) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- ๓) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- ๔) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- ๕) การสาธารณสุข โภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- ๖) การสาธารณสุขการ
- ๗) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- ๘) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- ๙) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬาการ และสวนสาธารณะ
- ๑๐) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา
- ๑๑) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- ๑๒) การส่งเสริมประชาธิปไตยความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- ๑๓) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล
- ๑๔) การป้องกันและการบรรเทาสาธารณภัย
- ๑๕) การคุ้มครองดูแล ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- ๑๖) การผังเมือง
- ๑๗) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- ๑๘) การควบคุมอาคาร
- ๑๙) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- ๒๐) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- ๒๑) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- ๒๒) ให้มีตลาด
- ๒๓) การท่องเที่ยว
- ๒๔) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- ๒๕) การส่งเสริมการฝึกประกอบอาชีพ
- ๒๖) การพาณิชย์กรรมและการส่งเสริมการลงทุน
- ๒๗) คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ๒๘) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ
- ๒๙) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
- ๓๐) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

^{๗๑} องค์การบริหารส่วนตำบลเจริญผล, แผนพัฒนาสามปี, พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๕, (อัดสำเนาเย็บเล่ม),

- ๓๑) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- ๓๒) การจัดการศึกษา
- ๓๓) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- ๓๔) สนับสนุนสภาตำบล และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- ๓๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ เป็นไปตามความจำเป็นและสมควร
- ๓๖) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการมีมาตรการป้องกัน

๒.๗.๑. โครงสร้างองค์กร

โครงสร้างองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งหน่วยงานออกเป็น ๗ หน่วยงาน ได้แก่ (๑) สำนักปลัด (๒) ส่วนการคลัง (๓) ส่วนโยธา (๔) ส่วนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม (๕) ส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม (๖) ส่วนสวัสดิการสังคม และ (๗) ส่วนส่งเสริมการเกษตร โดยการมอบอำนาจหน้าที่ให้กับหน่วยงานในสังกัด ดังรูป



แผนภาพที่ ๒.๓ โครงสร้างองค์การการแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล
ในอำเภอบรรพตพิสัย จังหวัดนครสวรรค์

๒.๗.๒. ข้อมูลผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกรด

ลำดับ	ชื่อ - นามสกุล	ตำแหน่ง	อายุ	วุฒิการศึกษา	ดำรงตำแหน่งเมื่อ
๑	นายบรรจง แดงน้อย	นายก อบต.	๕๗	ม.๖	๖ ก.ย. ๒๕๕๒
๒	นายอัมพร ศรีเดช	รองนายก อบต.	๕๒	ม.๓	๓๐ พ.ย. ๒๕๕๒
๓	นายชวน กรณีย์	รองนายก อบต.	๔๖	ม.ศ.๔	๓๐ พ.ย. ๒๕๕๒
๔	นายบุญทาน ทนงค์	เลขานุการนายก อบต.	๔๑	ป.๖	๓๐ พ.ย. ๒๕๕๒

ตารางที่ ๒.๑ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกรด

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกรด

ลำดับ	ชื่อ - นามสกุล	ตำแหน่ง	อายุ	วุฒิการศึกษา	ดำรงตำแหน่งเมื่อ
๑	นายประทีป สัมมา	ประธานสภา อบต.๗	๕๒	ม.๖	๖ พ.ย. ๒๕๕๕
๒	นายวิรัช รอดงาม	รองประธานสภา	๔๓	ม.๖	๖ พ.ย. ๒๕๕๕
๓	นายสมชาย วิมลโสภารัตน์	เลขานุการสภา อบต.	๔๙	ป.โท	๖ พ.ย. ๒๕๕๕
๔	นายปราโมทย์ ทองอ่อน	สมาชิกสภา อบต.	๕๑	ป.๖	๖ พ.ย. ๒๕๕๕
๕	นายทวีป นาคสมบูรณ์	สมาชิกสภา อบต.	๔๕	ม.๖	๖ พ.ย. ๒๕๕๕
๖	นายมานะ บุญเกษม	สมาชิกสภา อบต.	๔๓	ม.๖	๖ พ.ย. ๒๕๕๕
๗	นางเลียม ศักดิ์	สมาชิกสภา อบต.	๔๕	ม.๖	๖ พ.ย. ๒๕๕๕
๘	นายวิโรจน์ พุทธจันทร์	สมาชิกสภา อบต.	๔๓	ม.๖	๖ พ.ย. ๒๕๕๕
๙	นายสมชอบ เจริญ	สมาชิกสภา อบต.	๔๖	ป.๖	๖ พ.ย. ๒๕๕๕
๑๐	นายพินิจศักดิ์ เกียนติพินิจกุล	สมาชิกสภา อบต.	๕๐	ม.ศ.๓	๖ พ.ย. ๒๕๕๕
๑๑	นางชรินทร์ทิพย์ แก้วจันทร์	สมาชิกสภา อบต.	๔๔	ป.๖	๖ พ.ย. ๒๕๕๕
๑๒	นายจวน กรณีย์	สมาชิกสภา อบต.	๔๙	ม.ศ.๕	๖ พ.ย. ๒๕๕๕
๑๓	นายสนอง สุขเกษม	สมาชิกสภา อบต.	๓๘	ม.๓	๖ พ.ย. ๒๕๕๕
๑๔	นายสำเนา เมืองแสน	สมาชิกสภา อบต.	๖๐	ป.๔	๖ พ.ย. ๒๕๕๕
๑๕	นายนำ ผาสุกดี	สมาชิกสภา อบต.	๔๙	ป.๗	๖ พ.ย. ๒๕๕๕
๑๖	นายศักดิ์ชัย บุญศรีจันทร์	สมาชิกสภา อบต.	๒๘	ม.๖	๖ พ.ย. ๒๕๕๕
๑๗	นางสมพร แสงสุด	สมาชิกสภา อบต.	๔๐	ป.๖	๖ พ.ย. ๒๕๕๕

๑๘	นายสมพี จันทะวงศ์	สมาชิกสภา อบต.	๔๙	ป.๗	๖ พ.ย. ๒๕๕๕
๑๙	นายทุน หงษ์เวียงจันทร์	สมาชิกสภา อบต.	๖๑	ป.๔	๖ พ.ย. ๒๕๕๕
๒๐	นายประทีป ค้างฉนวน	สมาชิกสภา อบต.	๕๔	ป.๔	๖ พ.ย. ๒๕๕๕
๒๑	นายสมหวัง จันทรา	สมาชิกสภา อบต.	๕๗	ป.๔	๖ พ.ย. ๒๕๕๕
๒๒	นายมงคล พิกุลทอง	สมาชิกสภา อบต.	๕๘	ป.๔	๖ พ.ย. ๒๕๕๕
๒๓	นายพิมภา คงทรัพย์	สมาชิกสภา อบต.	๕๐	ป.๔	๖ พ.ย. ๒๕๕๕
๒๔	นายอำนาจ คชฤทธิ์	สมาชิกสภา อบต.	๓๖	ป.๖	๖ พ.ย. ๒๕๕๕
๒๕	นายสมพร แก้วซัง	สมาชิกสภา อบต.	๕๖	ป.๖	๖ พ.ย. ๒๕๕๕
๒๖	นางสาวทิพวรรณ ครุฑจร	สมาชิกสภา อบต.	๕๕	ป.ว.ช	๖ พ.ย. ๒๕๕๕
๒๗	นายประเทือง บุญทะจิต	สมาชิกสภา อบต.	๔๘	ม.๖	๖ พ.ย. ๒๕๕๕
๒๘	นายไพโรจน์ งามเลิศ	สมาชิกสภา อบต.	๔๓	ม.๔	๖ พ.ย. ๒๕๕๕
๒๙	นายทองคำ ดวงตาเสือ	สมาชิกสภา อบต.	๕๖	ม.ศ.๓	๖ พ.ย. ๒๕๕๕
๓๐	นายประสิทธิ์ จีบเกตุ	สมาชิกสภา อบต.	๔๙	ป.๔	๖ พ.ย. ๒๕๕๕
๓๑	นายพวน กรณีย์	สมาชิกสภา อบต.	๕๖	ป.๖	๖ พ.ย. ๒๕๕๕

ตารางที่ ๒.๒ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกรด

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบึงปลาทุ

ลำดับ	ชื่อ นามสกุล	ตำแหน่ง	อายุ (ปี)	วุฒิการศึกษา	ดำรงตำแหน่งเมื่อ
๑	นายธีรณู เกตุทัตทิม	นายก อบต.	๖๕	ปริญญาโท	๒๔ ส.ค. ๒๕๕๑
๒	นายอรุณ รักไทยวัฒนา	รองนายก อบต.	๖๑	ปริญญาตรี	๓ พ.ย. ๒๕๕๑
๓	นางละเอียด แป้นสุวรรณ	รองนายก อบต.	๓๙	ปริญญาตรี	๓ พ.ย. ๒๕๕๑
๔	นางน้ำผึ้ง เกตุทิม	เลขานุการนายก	๔๓	ม.๖	๓ พ.ย. ๒๕๕๑

ตารางที่ ๒.๓ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบึงปลาทุ

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบึงปลาทุ

ลำดับ	ชื่อ - นามสกุล	ตำแหน่ง	อายุ	วุฒิการศึกษา	ดำรงตำแหน่งเมื่อ
๑	ประมวล เคล้าเคลือ	ประธานสภา อบต.	๕๕	ป.๔	๒๔ ก.ย.๒๕๕๑
๒	นายสมชาย ยิ้มจู	รองประธานสภา	๕๑	ป.๗	๒๔ ก.ย.๒๕๕๑
๓	นายวิทยา อัมพูช	เลขานุการสภา	๔๒	ปริญญาโท	๒๔ ก.ย.๒๕๕๑
๔	นายธีระ กิ่งสายหยุด	สมาชิกสภา อบต.	๔๗	ป.๗	๒๔ ก.ย.๒๕๕๑
๕	นายเกรียว สิงห์ดี	สมาชิกสภา อบต.	๓๙	ป.๗	๒๔ ก.ย.๒๕๕๑
๖	นางสุวรรณา หนูหอม	สมาชิกสภา อบต.	๔๖	ม.๖	๒๔ ก.ย.๒๕๕๑
๗	นายสามารถ ยาติสุนันท์	สมาชิกสภา อบต.	๕๐	ป.๔	๒๔ ก.ย.๒๕๕๑
๘	นายวิมล กงศุนย์	สมาชิกสภา อบต.	๔๘	ม.๖	๒๔ ก.ย.๒๕๕๑
๙	นายปรานอม หงส์เวียง	สมาชิกสภา อบต.	๓๘	ม.๖	๒๔ ก.ย.๒๕๕๑
๑๐	นายบุญเรือง สิงห์สม	สมาชิกสภา อบต.	๔๒	ม.๓	๒๔ ก.ย.๒๕๕๑
๑๑	นางพันทอง ภูษา	สมาชิกสภา อบต.	๔๓	ป.๖	๒๔ ก.ย.๒๕๕๑
๑๒	นายนิล ภูษา	สมาชิกสภา อบต.	๕๓	ป.๔	๒๔ ก.ย.๒๕๕๑
๑๓	นายใหญ่ เพ็ชรนิล	สมาชิกสภา อบต.	๕๖	ป.๔	๒๔ ก.ย.๒๕๕๑
๑๔	สายสิงห์ หมวกงาม	สมาชิกสภา อบต.	๕๕	ป.๗	๒๔ ก.ย.๒๕๕๑
๑๕	นายโนรี เพ็ชรสาริกิจ	สมาชิกสภา อบต.	๕๙	ป.๖	๒๔ ก.ย.๒๕๕๑
๑๖	นายสมาน เกตุทิม	สมาชิกสภา อบต.	๔๘	ป.๔	๒๔ ก.ย.๒๕๕๑
๑๗	นายเรียบ เพ็ชรนิล	สมาชิกสภา อบต.	๔๖	ป.๖	๒๔ ก.ย.๒๕๕๑
๑๘	นายสายน้ำ กระดั่งงา	สมาชิกสภา อบต.	๓๖	ม.๖	๒๔ ก.ย.๒๕๕๑
๑๙	นายสมควร พุ่มห่อ	สมาชิกสภา อบต.	๕๗	ป.๔	๒๔ ก.ย.๒๕๕๑

ตารางที่ ๒.๔ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบึงปลาทุ

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลท่าจั่ว

ลำดับ	ชื่อ - นามสกุล	ตำแหน่ง	อายุ (ปี)	วุฒิการศึกษา	ดำรงตำแหน่งเมื่อ
๑	นายชินกร เกรียงยะกุล	นายก อบต.	๓๘	ปริญญาตรี	๑๘ ก.ย. ๒๕๕๑
๒	นายวิสูตร เพิ่มกสิกรรม	รองนายก อบต.	๔๔	ม.๖	๑๘ ก.ย. ๒๕๕๑
๓	นายสมคิด อภิเดช	รองนายก อบต.	๔๖	ป.๔	๑๘ ก.ย. ๒๕๕๑
๔	นางสาวอัญญา ไสสุก	เลขานุการนายก อบต.	๓๓	ปวช.	๑๘ ก.ย. ๒๕๕๑

ตารางที่ ๒.๕ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลท่าจั่ว

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าจั่ว

ลำดับ	ชื่อ - นามสกุล	ตำแหน่ง	อายุ	วุฒิการศึกษา	ดำรงตำแหน่งเมื่อ
๑	นายด้อย ชะจิตร	ประธานสภา อบต.	๕๕	ป.๔	๑๘ ก.ย. ๒๕๕๑
๒	นายจรัส ใจรัก	รองประธานสภา อบต.	๔๔	ป.๖	๑๘ ก.ย. ๒๕๕๑
๓	นายลิต พันธุ์ลี	เลขานุการสภา	๔๐	ม.๖	๑๘ ก.ย. ๒๕๕๑
๔	นายสายชล เอมอุทัย	สมาชิกสภา อบต.	๔๖	ป.๗	๑๘ ก.ย. ๒๕๕๑
๕	นายประยูร บุญยุติศิลป์	สมาชิกสภา อบต.	๖๔	ม.๖	๑๘ ก.ย. ๒๕๕๑
๖	นายเอกลักษณ์ ขราสิงห์	สมาชิกสภา อบต.	๓๗	ม.๖	๑๘ ก.ย. ๒๕๕๑
๗	นายสมศักดิ์ เกษศรี	สมาชิกสภา อบต.	๕๕	ป.๔	๑๘ ก.ย. ๒๕๕๑
๘	นายมานะ ประเสริฐดี	สมาชิกสภา อบต.	๔๙	ป.๔	๑๘ ก.ย. ๒๕๕๑
๙	นายณรงค์ สังข์อุป	สมาชิกสภา อบต.	๔๔	ป.๔	๑๘ ก.ย. ๒๕๕๑
๑๐	นายสังวน สมนเขตกิจ	สมาชิกสภา อบต.	๕๑	ป.๔	๑๘ ก.ย. ๒๕๕๑
๑๑	นายณรงค์ ไกรสร	สมาชิกสภา อบต.	๕๐	ป.๗	๑๘ ก.ย. ๒๕๕๑

ตารางที่ ๒.๖ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลท่าจั่ว

ที่มา : ขององค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อ ๑ เมษายน ๒๕๕๕

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเจริญผล

ลำดับ	ชื่อ - นามสกุล	ตำแหน่ง	อายุ	วุฒิการศึกษา	ดำรงตำแหน่ง เมื่อ
๑	นายมานิตย์ ผาสุขชี	นายก อบต.	๖๐	ป.๔	๒๔ ส.ค.๒๕๕๑
๒	นายคราม คำพิระ	รองนายก อบต.	๕๕	ป.๔	๒๔ ส.ค.๒๕๕๑
๓	นายวสุธร พานทอง	รองนายก อบต.	๕๐	ปริญญาตรี	๒๔ ส.ค.๒๕๕๑
๔	นายเกาะ พิษณุปรีชาเดช	เลขานุการนายก อบต.	๖๖	ป.๔	๒๔ ส.ค.๒๕๕๑

ตารางที่ ๒.๗ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเจริญผล

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเจริญผล

ลำดับ	ชื่อ - นามสกุล	ตำแหน่ง	อายุ	วุฒิ การศึกษา	ดำรงตำแหน่ง เมื่อ
๑	นายบุญตา คงสืบ	ประธานสภา อบต.	๕๗	ปริญญาตรี	๒๔ ส.ค.๒๕๕๑
๒	นางสุจิตา	รองประธานสภา อบต.	๓๕	ปริญญาตรี	๒๔ ส.ค.๒๕๕๑
๓	นายอมรเทพ มีทอง	เลขานุการสภา	๔๔	ม.๖	๒๔ ส.ค.๒๕๕๑
๔	นางพรศรี ชิมอิม	สมาชิกสภา อบต.	๕๔	ม.๖	๒๔ ส.ค.๒๕๕๑
๕	นางวาสนา อุ่นแทน	สมาชิกสภา อบต.	๒๙	ปริญญาตรี	๒๔ ส.ค.๒๕๕๑
๖	นายนิเวศ ไตรรักษ์	สมาชิกสภา อบต.	๓๔	ปริญญาตรี	๒๔ ส.ค.๒๕๕๑
๗	นายชยพัทธ์ กันทนม	สมาชิกสภา อบต.	๓๒	ม.๓	๒๔ ส.ค.๒๕๕๑
๘	นายปรีชา เจริญโพธิ์	สมาชิกสภา อบต.	๓๖	ป.๖	๒๔ ส.ค.๒๕๕๑
๙	นางบุญเรียม แก้วบัวดี	สมาชิกสภา อบต.	๔๔	ป.ก.ศ. สูง	๒๔ ส.ค.๒๕๕๑
๑๐	นายพิมพ์พัฒน์ อำตังม	สมาชิกสภา อบต.	๔๔	ป.๖	๒๔ ส.ค.๒๕๕๑
๑๑	นายอรุณ มหรรครัตน์	สมาชิกสภา อบต.	๔๙	ป.๔	๒๔ ส.ค.๒๕๕๑
๑๒	นายวัลลภ จัปกเหตุ	สมาชิกสภา อบต.	๕๘	ป.๔	๒๔ ส.ค.๒๕๕๑
๑๓	นางสำเริง พิษณุปรีชาเดช	สมาชิกสภา อบต.	๔๖	ป.๖	๒๔ ส.ค.๒๕๕๑
๑๔	นางสายชล สวัสดิผล	สมาชิกสภา อบต.	๓๘	ม.๓	๒๔ ส.ค.๒๕๕๑
๑๕	นายนิพล เกษมสินธ์	สมาชิกสภา อบต.	๒๕	ม.๓	๒๔ ส.ค.๒๕๕๑
๑๖	นางสัมพันธ์ ทองดีวิเศษ	สมาชิกสภา อบต.	๔๑	ป.๖	๒๔ ส.ค.๒๕๕๑

ตารางที่ ๒.๘ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเจริญผล

๒.๗.๓. นโยบายด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต

๑) ด้านสาธารณสุข

- ๑.๑) ส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและเฝ้าระวังโรคติดต่อ
- ๑.๒) ส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรม อสม. ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาสใน สังคม
- ๑.๓) ส่งเสริมการป้องกันโรคให้การรักษาพยาบาลและบริการความรู้ สาธารณสุขมูลฐานแก่ประชาชน เพื่อประชาชนมีสุขภาพพลานามัย สมบูรณ์แข็งแรง

๒) ด้านการศึกษา

- ๒.๑) สนับสนุนสื่อการเรียนการสอนแก่สถานศึกษาในเขตรับผิดชอบ
- ๒.๒) สนับสนุนทุนการศึกษาแก่เด็กนักเรียนที่เรียนดีแต่ฐานะยากจน
- ๒.๓) ส่งเสริมสนับสนุนโครงการอาหารกลางวัน อาหารเสริมนมแก่นักเรียนอย่างทั่วถึง
- ๒.๔) ส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ ในโรงเรียนเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการเรียน การสอน
- ๒.๕) ส่งเสริมสนับสนุนจัดการศึกษา ศาสนา ปรับปรุงศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

๓) ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสังคม

- ๓.๑) เป้าหมายการพัฒนา คือ การทำให้คนมีความสุข ซึ่งประกอบด้วย การมีสุขภาพที่แข็งแรง ครอบครัวที่อบอุ่น มีสภาพแวดล้อมที่ดี มีสังคมที่สันติและเอื้ออาทรต่อกัน และสร้างสังคมการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยการพัฒนาให้มีความรู้และจริยธรรม และส่งเสริมบทบาท ของคณะสงฆ์และกิจกรรมของครอบครัว ที่ต้องร่วมมือกันอย่าง ใกล้ชิด
- ๓.๒) ให้การสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส ในสังคมและผู้ประสบภัยธรรมชาติ
- ๓.๓) ส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก และเยาวชน และส่งเสริมให้มี สนามกีฬาประจำหมู่บ้าน
- ๓.๔) สนับสนุนและส่งเสริมกีฬาทุกประเภท ทุกระดับทั้งเด็กนักเรียน เยาวชน ประชาชน
- ๓.๕) ส่งเสริมสวัสดิการให้กลุ่มสตรี อสม. อบต. และองค์กรอื่น ๆ ที่ทำ คุณประโยชน์ให้กับสังคมโดยรวม
- ๓.๖) ส่งเสริมอนุรักษ์ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงาม ของชุมชน เช่นงานสงกรานต์ และงานประเพณีต่าง ๆ
- ๓.๗) ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลในโครงการที่ใช้ งบประมาณสูง

๒.๗.๔. นโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน

๑) ด้านคมนาคม

- ๑.๑) ก่อสร้างถนนคอนกรีต ถนนลาดยาง ในหมู่บ้านทุกหมู่บ้าน
- ๑.๒) ก่อสร้างซ่อมแซมถนนลูกรัง เพื่อให้ขนส่งถ่ายผลิตผลทางการเกษตรให้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น
- ๑.๓) สร้างและบำรุงถนนภายในหมู่บ้าน ระหว่างหมู่บ้าน ตำบล ให้สะดวกในการสัญจรไปมา
- ๑.๔) ปรับปรุงสร้างระบบระบายน้ำในหมู่บ้านและหามาตรการป้องกันน้ำท่วมขังในหมู่บ้าน

๒) ด้านแหล่งน้ำ

- ๒.๑) สร้างและขยายเขตประปาในหมู่บ้านและปรับปรุงซ่อมแซมระบบประปาในหมู่บ้านที่มีปัญหา
- ๒.๒) ส่งเสริมบำรุงรักษา จัดหาแหล่งน้ำอุปโภค บริโภคและแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร
- ๒.๓) สร้างทำนบฝายน้ำล้น ชุดลอกคลอง หนอง บึง เพื่อการรเกษตร

๓) ด้านไฟฟ้าและแสงสว่าง

- ๓.๑) ขยายเขตไฟฟ้าให้ครบทุกครัวเรือน
- ๓.๒) ขยายซ่อมแซมไฟฟ้าสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบายและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- ๓.๓) ขยายเขตไฟฟ้าเข้าสู่พื้นที่เกษตรกรรม เพื่อมุ่งพัฒนาการเกษตรแบบผสมผสาน

๒.๗.๕. นโยบายด้านเศรษฐกิจ

๑) ภาคเกษตรกรรม

- ๑.๑) สนับสนุนการทำการเกษตรให้เหมาะสมกับความต้องการของตลาดและศักยภาพของประชาชนในตำบล
- ๑.๒) ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร
- ๑.๓) สนับสนุนเงินทุนหมุนเวียน และปัจจัยการผลิต
- ๑.๔) พัฒนาการแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร เพื่อสนับสนุนนโยบายหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์
- ๑.๕) พัฒนาและส่งเสริมระบบการตลาดของสินค้า

๒) ภาคอุตสาหกรรม

- ๒.๑) จะส่งเสริมสนับสนุนอุตสาหกรรมในครัวเรือนทุกชุมชน หมู่บ้าน ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมหลักของตำบลให้ได้รับการพัฒนาและขยายกิจการมากขึ้น เพื่อให้เกิดการสร้างงานสร้างรายได้ให้มากขึ้นด้วย
- ๒.๒) จะร่วมมือกับกลุ่มแม่บ้านเพื่อหาช่องทางในการพัฒนาอาชีพ เพื่อไม่ให้ข้า้ออนอาชีพแต่ละหมู่บ้าน

- ๒.๓) ส่งเสริมอุตสาหกรรมครัวเรือนที่มีศักยภาพ รวมทั้งปรับปรุงประสิทธิภาพกลุ่มอุตสาหกรรมที่อ่อนแอ กระตุ้นให้เกิดการพัฒนาเครือข่ายอุตสาหกรรมครัวเรือน ตลอดจนการเพิ่มมูลค่าผลผลิตและจัดหาตลาดรองรับ
- ๒.๔) ส่งเสริมพัฒนาอาชีพเกษตรกรและกลุ่มอาชีพอื่นควบคู่ไปกับภูมิปัญญาท้องถิ่น ในการเพิ่มมูลค่าและให้ความรู้เทคโนโลยีที่ทันสมัย เพื่อการพัฒนาอาชีพ รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการเกษตรแบบยั่งยืนตามแนวทฤษฎีใหม่ และเกษตรอินทรีย์เพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
- ๒.๕) ส่งเสริมโครงการพัฒนาศึกษาดูงานของบุคลากรและกลุ่มอาชีพ

๒.๗.๖. นโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- ๑) แก้ไขปัญหาการกำจัดขยะมูลฝอย รณรงค์ให้มีการจัดการขยะมูลฝอย โดยการคัดแยกและกำจัดขยะอย่างถูกวิธี และจัดกิจกรรมเพื่อสร้างจิตสำนึกให้กับเด็ก เยาวชน และประชาชน สร้างคุณค่าจากขยะ
- ๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ๓) ปรับปรุงแหล่งน้ำ แหล่งทรัพยากรธรรมชาติให้อยู่ในสภาพที่อำนวยประโยชน์แก่ประชาชนให้มากที่สุด บำบัด และฟื้นฟูทรัพยากรที่เสื่อมโทรม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
- ๔) จัดให้มีสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยภายในตำบล / แต่ละหมู่บ้าน

๒.๗.๗. นโยบายด้านการเมืองและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

- จะเชิดชูสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์
- ส่งเสริมการรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน โดยการเพิ่มบทบาทและหน้าที่ของ อปพร.
- ส่งเสริมสนับสนุนการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด
- ปรับปรุงพัฒนารายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้สามารถบริการประชาชนให้ได้รับความสะดวกรวดเร็วและเป็นธรรม
- เสริมสร้างบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ
- ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา สนับสนุนการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย เสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนกับองค์การบริหารส่วนตำบล
- ส่งเสริมให้หน่วยงานอื่นเข้ามามีส่วนร่วม ในการพัฒนาแบบบูรณาการ

๒.๗.๘. นโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชน

องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอบรรพตพิสัย เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร แสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจทำอะไร อย่างไร รวมทั้งการตรวจสอบ และการประเมินผลงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่การจัดทำแผนพัฒนา การจัดซื้อ-จัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การเสนอข้อบัญญัติต่าง ๆ

๒.๗.๙. นโยบายด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด

สนับสนุนและดำเนินการเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด โดยสนับสนุนให้ใช้หลักการป้องกันนำหน้าการปราบปราม ผู้เสพต้องได้รับการรักษา ผู้ค้าต้องได้รับการลงโทษโดยเด็ดขาดโดยจะเข้มงวดกับข้าราชการไม่ว่าจะเป็นข้าราชการการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และให้รางวัลและการคุ้มครองเป็นพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนที่ให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปราม ยาเสพติดการฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจของผู้เสพยาเสพติด โดยให้ผู้ติดยาเสพติดสามารถเข้ารับการบำบัด และฟื้นฟูสภาพได้ทันที โดยไม่มีความผิดทางกฎหมาย เพื่อให้ผู้เสพสามารถกลับเข้าสู่สังคมได้อย่าง ปกติสุข

นโยบายทั้งหมดที่กล่าวมานี้คือนโยบายหลักที่จะต้องดำเนินการให้เห็นผลภายใน ๔ ปี นี้ และฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการด้วยความโปร่งใส ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย และแบบแผนของราชการ จึงขอนำเรียนต่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกท่าน ได้ทราบ และร่วมกันปฏิบัติตามหน้าที่ของแต่ละคน ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน และประเทศชาติต่อไป

๒.๘. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอบรรพตพิสัย จังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษารวบรวมแนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดประเด็นปัญหา รวมถึงการนำมาอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในการศึกษาครั้งนี้ โดยมีเนื้อหาสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๒.๘.๑. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร

สังคมของมนุษย์ เป็นสังคมที่มีการรวมตัวเป็นกลุ่ม หมู่เหล่า เป็นชุมชนขนาด ต่างๆ ตั้งแต่หมู่บ้าน ตำบล เมือง และประเทศ จึงต้องมีการจัดระเบียบของสังคม เพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรมด้านต่าง ๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เพื่อความอยู่รอดสงบสุข และมีความก้าวหน้าในชุมชนเหล่านั้น จึงเป็นสาเหตุให้เกิด "สถาบันสังคม" และ "การบริหาร" ขึ้นมา จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารพบว่า มีผู้ศึกษาไว้ดังนี้

สุพิน บุรณบุษธรรม ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “ระบบการบริหารและการวัดผลการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพด้านกฎหมายและบัญชี” ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารองค์กรกฎหมายด้านวิชาชีพกฎหมายและ บัญชี ผู้ประกอบวิชาชีพ ไม่ว่าจะเป็น ทนายความ นักบัญชี ผู้ให้คำปรึกษาด้านกฎหมายและบัญชีซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องและมีผลโดยตรงต่อองค์กรวิชาชีพด้านกฎหมายและบัญชี โดยการสำรวจความคิดเห็นของผู้ประกอบวิชาชีพต่อระบบการบริหารและวัดผลการดำเนินงานที่ควรจะเป็น ซึ่งพบว่าผู้ประกอบวิชาชีพทั้งด้านกฎหมายและบัญชีมีทัศนคติว่า เรื่องจริยธรรมและมารยาทวิชาชีพเป็นเรื่องสำคัญต่อการบริหารและการวัดผลการดำเนินงานองค์กรแม้ว่าองค์กรจะต้องแข่งขัน

เชิงธุรกิจก็ตาม โดยที่จะต้องผสมผสานกับหลักการบริหารธุรกิจด้านอื่นๆ ด้วยไม่ว่าจะเป็นด้านการเงิน ด้านคุณภาพ ด้านลูกค้า ผลการวิจัยนี้จึงได้นำทั้งหลักจริยธรรมวิชาชีพผสมผสานกับหลักการบริหารธุรกิจ ตามทัศนคติของผู้ประกอบวิชาชีพในการออกแบบจำลองระบบการบริหารและการผลการดำเนิน เพื่อนำแบบจำลองนี้ประยุกต์ใช้กับองค์กรวิชาชีพด้านกฎหมายและบัญชี หรือนำไปพัฒนาต่อไปในอนาคตด้วย^{๗๒}

อารยา กอบความดี ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารวัดตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษาวัดสามพรานจังหวัดนครปฐม” ผลการวิจัยพบว่า องค์ประกอบและกลไกการบริหารวัดแต่ละแห่ง สามารถประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาล เพื่อการบริหารวัดได้อย่างเหมาะสมโดยใช้หลักธรรมวินัย นำหน้า ใช้หลักธรรมคำสอนของพระพุทธเจ้าเป็นต้นแบบ หากมีปัญหาการจัดการทางสังคม เศรษฐกิจ ก็ประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาได้อย่างกลมกลืน ผลการวิจัยการบริหาร วัดสามพรานตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า ทุกมิติของการบริหารกิจการของวัดสามพราน สามารถกำหนดเทคนิค สาระสำคัญของการใช้หลักธรรมาภิบาลแต่ละหัวข้อได้อย่างชัดเจน ส่วนแนวทางวิธีการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารวัดโดยทั่วไปนั้น การวิจัยพบว่าควรมีขั้นตอน ดำเนินการ ๔ ขั้นตอน คือ ๑) การศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมพื้นฐานของวัดด้านชุมชน ด้านสังคม ด้านบุคคล ด้านวัฒนธรรม และการจัดการของวัด ๒) การวิเคราะห์รูปแบบการบริหารวัดตามหลักธรรมาภิบาล ๓) ออกแบบระบบการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาล และ ๔) การดำเนินการตามที่กำหนดไว้ให้ครบทุกด้าน และดำเนินการทุกขั้นตอน คือ การอบรมความรู้ด้านธรรมาภิบาล การจัดทำระบบการบริหารด้วยการจัดทำคู่มือธรรมาภิบาล มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ สร้างการรับรู้ และการยอมรับรูปแบบการบริหาร แล้วมีการติดตามประเมินผล อย่างต่อเนื่อง และเป็นระบบ ก็จะทำให้วัดมีรูปแบบการบริหารวัดด้วยหลักธรรมาภิบาลที่ชัดเจน เป็นระบบและเป็นรูปธรรมชัดเจน^{๗๓}

ร้อยตำรวจเอก นิธินันท์ นาคบุรี ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “ทัศนะของนิสิตมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ที่มีต่อการบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามหลักธรรมาภิบาล ๔” สรุปการบริหารไว้ว่า เครื่องมือที่จะนำมาซึ่งความสำเร็จหรือล้มเหลว ความมีประสิทธิภาพหรือไร้ประสิทธิภาพขององค์กรเรียกว่า “การบริหารงาน” ซึ่งเป็นการวางแนวทางในการทำงานร่วมกันของบุคลากรในด้านต่างๆ และการใช้ทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม โดยทั่วไปการบริหารงานมักจะมีลักษณะที่เป็นขั้นเป็นตอนในการปฏิบัติงานซึ่งเป็นวิธีการทางวิทยาศาสตร์อีกรูปแบบหนึ่ง ในการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องกำหนดลำดับขั้นตอนและกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่เอาไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้ได้มาซึ่งประสิทธิผลสูงสุด^{๗๔}

^{๗๒} สุพิน บวรณบุรุษธรรม, “ระบบการบริหารและการวัดผลการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพด้านกฎหมายและบัญชี, **วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต**, (วิทยาลัยนวัตกรรมการอุดมศึกษา : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖),

^{๗๓} อารยา กอบความดี, “การบริหารวัดตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษาวัดสามพราน จังหวัดนครปฐม”, **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๒),

^{๗๔} ร.ต.อ.นิธินันท์ นาคบุรี, “ทัศนะของนิสิตมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยที่มีต่อการบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามหลักธรรมาภิบาล ๔”, **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๒), หน้า ๑๙.

พระครูปลัดทรงศักดิ์ กนตวิโร (บำรุงราษฎร์) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “ความคิดเห็นของพุทธศาสนิกชนต่อการบริหารวัดปากน้ำ ภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร” ได้สรุปการบริหาร หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรบริหาร มาประกอบเป็นกระบวนการบริการ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยปัจจัยหลัก คือ เงิน บุคคล วัสดุสิ่งของ และวิธีการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมาย^{๗๕}

ธนนชัย รัตนไตรแก้ว ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การประเมินการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียนในจังหวัดนครสวรรค์” ผลการวิจัยสรุปได้ว่า

๑) โรงเรียนในจังหวัดนครสวรรค์ มีการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาการบริหารงานโรงเรียนซึ่งอยู่ในแต่ละหลักของธรรมาภิบาล พบว่า ทุกด้านอยู่ในระดับมาก โดยด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ การบริหารงบประมาณ รองลงมา คือ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงานทั่วไป และด้านวิชาการ ตามลำดับ

๒) ผลการเปรียบเทียบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ของโรงเรียนในจังหวัดนครสวรรค์ จำแนกตามขนาดโรงเรียน ระดับการศึกษา และประสบการณ์ในการบริหารโรงเรียน พบว่า ในภาพรวมและในแต่ละหลักไม่แตกต่างกัน แต่เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ ในหลักความคุ้มค่าในเรื่องของการได้รับรางวัลด้านวิชาการ ซึ่งเป็นผลมาจากการส่งเสริมงานวิชาการ ระหว่างโรงเรียนขนาดเล็กกับขนาดกลาง และขนาดเล็กกับขนาดใหญ่ รวมทั้งประสบการณ์ในการบริหารโรงเรียน ต่ำกว่า ๑๐ ปี และสูงกว่า ๒๐ ปี แตกต่างกัน^{๗๖}

รัชชา ศานติยานนท์ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง รูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย โดยได้ให้ข้อสรุปในภาพรวมว่า การบริหารจัดการที่ดีเป็นแนวทางปฏิบัติที่ยอมรับในหมู่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษาในปัจจุบัน จะเน้นความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยส่งเสริมให้มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติและความโปร่งใสในขณะเดียวกันก็ยังคงให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ และความยุติธรรม นอกจากนี้ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาให้ข้อสรุปเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในส่วนต่างๆ ที่สะท้อนองค์ประกอบของการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยที่ดี^{๗๗}

สุภัทรมาศ จริยเวชช์วัฒนา ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจัดการเทศบาลตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษา เทศบาลตำบลบ้านฉาง” เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ กลุ่มตัวอย่างคือผู้บริหารตำบลบ้านฉาง พนักงานเทศบาล และผู้นำชุมชน จำนวน ๖ คน ผลการศึกษาพบว่า ในการบริหารจัดการของเทศบาลบ้านฉางตามหลักธรรมาภิบาล ได้จัดทำโครงการตามนโยบายและเทศบัญญัติในด้านต่าง ๆ แต่ยังมีปัญหาในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานการทำงานในเทศบาลยังไม่เป็นระบบ โดยพนักงานส่วนหนึ่งยังคงยึดติดกับระบบงานแบบเก่า ไม่ยอมรับระเบียบกฎเกณฑ์ใหม่ๆ ทางด้านกระบวนการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารเทศบาลตำบลบ้านฉาง พบว่าเทศบาลตำบลบ้านฉางมีความเสมอ

^{๗๕} พระครูปลัดทรงศักดิ์ กนตวิโร (บำรุงราษฎร์), “ความคิดเห็นของพุทธศาสนิกชนต่อการบริหารวัดปากน้ำภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร”, *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๒), หน้า ๑๕.

^{๗๖} ธนนชัย รัตนไตรแก้ว, “การประเมินการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ของโรงเรียนในจังหวัดนครสวรรค์”, *วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์, ๒๕๔๘),

^{๗๗} รัชชา ศานติยานนท์, *รูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย*, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔), หน้า ๖.

ภาคและการกระจายพัฒนาอย่างทั่วถึงไม่มีการเลือกปฏิบัติและได้จัดตั้งคณะกรรมการชุมชนร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาการจัดซื้อจัดจ้าง กระบวนการต่างๆ ส่วนใหญ่มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา พบว่าคณะกรรมการชุมชนที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามานั้นบางคนไม่เห็นแก่ประโยชน์ชุมชน แต่จะเข้ามาเพื่อหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง^{๗๘}

มัทนา เหลืองนาคทองดี ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความรู้ความเข้าใจในการบริหารองค์กรตามหลักธรรมาภิบาลของนักธุรกิจไทย โดยมีกลุ่มตัวอย่างคือ ผู้บริหารจากบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ผลการศึกษาพบว่า อายุ ระดับการศึกษา และตำแหน่งงานบริหาร มีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจเรื่องธรรมาภิบาลอย่างนัยสำคัญทางสถิติ โดยผู้บริหารที่มีอายุมากกว่า ๔๐ ปี การศึกษาระดับปริญญาโทขึ้นไป และเป็นผู้บริหารระดับสูงมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องธรรมาภิบาลมากกว่าผู้บริหารที่มีอายุน้อย การศึกษาระดับปริญญาตรี และเป็นผู้บริหารระดับกลาง นอกจากนี้พบพบว่า ผู้บริหารระดับสูงและผู้บริหารระดับกลางมีการเปิดรับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับธรรมาภิบาลจากสื่อต่างๆ ค่อนข้างน้อยมาก และยังพบว่าผู้บริหารระดับสูงและผู้บริหารระดับกลางมีทัศนคติที่ดีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารองค์กร^{๗๙}

พระจริญ จิรสุโ (เมืองประทับ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองบางกรวย จังหวัดนนทบุรี ได้พบว่า การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ของเทศบาลเมืองบางกรวย จังหวัดนนทบุรี ทั้ง ๖ ด้าน บุคลากรมีการบริหารงานตามหลัก ธรรมาภิบาล โดยภาพรวมแล้วอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายละเอียดแต่ละด้านพบว่า มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากทุกด้าน ปัญหาที่ในการบริหารก็คือ บุคลากรบางส่วนยังไม่ทราบของกฎหมายหรือข้อบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานในแต่ละส่วนของเทศบาล บุคลากรบางส่วนยังเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวมและยังมีบางส่วนเห็นแก่พวกพ้องของตนเอง การทำงานบางครั้งไม่ค่อยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม การจัดสรรงบประมาณไม่คลุมทุกพื้นที่ในเขตการปกครอง เพื่อให้การบริหารงานของเทศบาลไปในทิศทางเดียวกัน คือยึดหลักความถูกต้องตามกฎหมาย และหลักเกณฑ์ที่ชอบธรรม เทศบาลควรสร้างทัศนคติด้านคุณธรรมและจริยธรรมให้เกิดขึ้นแก่บุคลากรข้าราชการในหน่วยงาน เพื่อเสริมสร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้นแก่บุคลากร เพื่อให้การบริหารงานมีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น บุคลากรของเทศบาลควรปฏิบัติงานด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมและให้บริหารต่างๆด้วยความจริงใจ การให้บริการให้มีความคุ้มค่าเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาชุมชน^{๘๐}

^{๗๘} สุภัทรมาศ จริยเวชวัฒนา, “การบริหารจัดการเทศบาลตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลบ้านฉาง”, **วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๔๗), หน้า ๓๙.

^{๗๙} มัทนา เหลืองนาคทองดี, “ความรู้ความเข้าใจในการบริหารองค์กรตามหลักธรรมาภิบาลของนักธุรกิจไทย”, **งานวิจัย**. หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ ๑๔, (วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๔๕), หน้า ๕.

^{๘๐} พระจริญ จิรสุโ, (เมืองประทับ) “การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองบางกรวย จังหวัดนนทบุรี”, **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต**, รัฐประศาสนศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๒),

พ.ท.เสนาะ สภาพไทย ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามความคิดเห็นของนักเรียนเสนาธิการทหารบก” ผลการศึกษาพบว่า โดยส่วนใหญ่แล้วนักเรียนเสนาธิการทหารบก จะให้ความเห็นว่าการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดีของรัฐบาล มีความสำคัญอยู่ในระดับสูง ได้แก่ ด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบ ด้านความคุ้มค่า ด้านนิติธรรม และด้านคุณธรรม อยู่ในระดับปานกลางและจากการทดสอบสมมติฐานพบว่า นักเรียนเสนาธิการทหารบกที่มี อายุ สถานภาพ การศึกษา ระดับรายได้ ชัยยศ ระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ และตำแหน่งหน้าที่ต่างกันไม่มีผลต่อความคิดเห็นเรื่องการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดีของรัฐบาลแตกต่างกัน^{๔๑}

จากการรวบรวมความคิดเห็นทางการวิจัยของท่านผู้วิจัยได้สรุปว่า การใช้หลักธรรมาภิบาลทำให้องค์การสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานได้ อีกทั้งยังเป็นกลไกในการควบคุมติดตามและตรวจสอบ โดยมีประชาชนหรือองค์กรภายนอกมีส่วนร่วม ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารองค์การ เพราะการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในองค์การ เป็นการสร้างสำนึกที่ดีในการบริหารงาน และการทำงานในองค์การ และจัดระบบที่สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามสำนึกที่ดี ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สิ้นเปลือง การติดตามการทุจริต ความโปร่งใส โดยคำนึงถึงผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะได้รับผลกระทบ เนื่องจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐนั้น จะเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง

๒.๘.๒. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลนับเป็นเรื่องใหม่ที่มีความจำเป็นต้องปลูกฝังและสร้างสรรค์ให้เกิดขึ้นกับทุกภาคส่วนในสังคมไทย โดยการปรับเปลี่ยนความคิดและคุณค่าใหม่หรือปฏิรูปจากกระบวนการทัศน์เก่า ระบบสถาบันเก่าและวิธีการทำงานแบบเก่า ซึ่งเป็นปัญหาไม่สามารถปรับตัวให้เผชิญกับกระแสของโลกยุคโลกาภิวัตน์และสภาพแวดล้อมในยุคใหม่ที่มีลักษณะซับซ้อนเชื่อมโยงต่อกันและมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้ ดังนั้นในการปรับเพื่อสร้างสรรค์หลักธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นจำเป็นต้องร่วมดำเนินการจากทุกภาคส่วนในสังคมอย่างต่อเนื่องและได้มีผู้ทำงานวิจัยไว้มากมาย พบว่ามีผู้ศึกษาไว้ ดังนี้

พระมหาพุทธีวงศ์ ฐิตธมฺม (สุวรรณรัตน์) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารงานของวัดตามหลักธรรมาภิบาล : ศึกษากรณีวัดชลประทานรังสฤษฎ์ อำเภอบางเกร็ด จังหวัดนนทบุรี” ผลจากการวิจัยพบว่า

๑. หลักธรรมาภิบาลเป็นรูปแบบการบริหารจัดการที่ดี อันมีแนวคิดมาจากสังคมตะวันตก เป็นแนวคิดการบริหารจัดการองค์การอันก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เพราะเป็นหลักของการบริหารจัดการที่ใช้ระบบคุณธรรมนำหน้า หลักธรรมาภิบาลนี้เมื่อได้ศึกษาเทียบเคียงตามหลักพระพุทธศาสนาจะเห็นว่าตรงกับหลักทศพิธราชธรรม ที่พระพุทธองค์ได้ทรงสอนให้ผู้ปกครองบ้านเมืองได้ใช้ในการจัดการปกครอง ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นหลักธรรมาภิบาลในเชิงพุทธ

๒. คณะสงฆ์ไทยได้บริหารองค์กรคณะสงฆ์ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ทั้ง ๖ ประการอันได้แก่ (๑) หลักนิติธรรม คณะสงฆ์ได้ยึดหลักพระธรรมวินัย และ พ.ร.บ. คณะสงฆ์เป็นหลัก

^{๔๑}พ.ท. เสนาะ สภาพไทย, “หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามความคิดเห็นของนักเรียนเสนาธิการทหารบก”, วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๔๙),

ในการปกครองคณะสงฆ์ (๒) หลักคุณธรรม คณะสงฆ์ได้มีการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมในหมู่พระภิกษุสามเณร ตลอดถึงประชาชนโดยทั่วไปในรูปแบบต่างๆ เช่น จัดการศึกษาพระปริยัติธรรม จัดตั้งสำนักปฏิบัติธรรม ให้การสนับสนุนโรงเรียนวิถิพุทธ เป็นต้น (๓) หลักความโปร่งใส คณะสงฆ์ได้มีกฎระเบียบที่รัดกุมเกี่ยวกับการดูแลศาสนสมบัติกลางและศาสนสมบัติของวัดตามกฎระเบียบของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติอย่างเคร่งครัด (๔) หลักการมีส่วนร่วม คณะสงฆ์ได้จัดรูปแบบการปกครองแบบมีส่วนร่วมเปิดโอกาสให้พระภิกษุที่มีความรู้ความสามารถเข้าดำรงตำแหน่งเป็นผู้ปกครองในระดับต่างๆ (๕) หลักความรับผิดชอบต่อ งานเผยแผ่พระพุทธศาสนาอันเป็นภารกิจหลักของคณะสงฆ์ที่จะต้องดำเนินการให้เกิดเป็นรูปธรรม และ(๖) หลักความคุ้มค่า คณะสงฆ์ได้มีการบริหารทุกองค์การให้เกิดประโยชน์อันสูงสุด เช่น สถานที่ใดที่ไม่ได้มีการใช้สอยก็แบ่งให้ประชาชนเช่าเพื่ออยู่อาศัย หรือสร้างอาคารพาณิชย์ สร้างโรงเรียน สถานพยาบาล เป็นต้น

๓. วัดชลประทานรังสฤษฎ์ ได้มีการบริหารจัดการเกี่ยวกับกิจการของวัดอันมีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลทั้ง ๖ ประการ ซึ่งในบางประเด็นก็อาจเด่นชัดเป็นรูปธรรม เช่น ในด้านหลักนิติธรรม วัดได้ปกครองคณะสงฆ์โดยยึดหลักธรรมวินัย และพ.ร.บ.คณะสงฆ์ ตลอดถึงวัดได้วางกฎระเบียบของวัดทั้งในส่วนของพระภิกษุสามเณรและศิษย์วัด ด้านคุณธรรม วัดได้มีการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมให้แก่พระภิกษุสามเณรตลอดถึงประชาชนโดยทั่วไป เช่น การจัดการศึกษาพระปริยัติธรรม จัดตั้งโรงเรียนพุทธศาสนาวันอาทิตย์การปาฐกถาธรรมประจำวันอาทิตย์การปฏิบัติธรรมสุดสัปดาห์ การอุปสมบทประจำเดือน เป็นต้น หลักการมีส่วนร่วม วัดได้จัดรูปแบบการปกครองภายในแบบกระจายอำนาจหน้าที่ไปยังพระภิกษุรูปอื่นๆ อันไปตามภารกิจของคณะสงฆ์ทั้ง ๖ ประการ กับอีก ๕ สายงาน เพื่อเปิดโอกาสให้พระภิกษุที่มีความรู้ความสามารถได้เข้ามามีบทบาทมีส่วนร่วมในการบริหารงานคณะสงฆ์ของวัด ความคุ้มค่า วัดชลประทานรังสฤษฎ์ได้มีการปฏิรูปการจัดพิธีกรรมให้เหมาะสมกับยุคสมัย โดยเน้นหลักในการจัดที่ว่าเป็นระเบียบ เรียบง่ายประหยัด ได้ประโยชน์ และส่งเสริมสติปัญญา กล่าวโดยสรุป ธรรมาภิบาลเป็นการปกครองที่ดีสอดคล้องกับหลักการทางพระพุทธศาสนาเมื่อศึกษากรณีวัดชลประทานรังสฤษฎ์เป็นตัวอย่างแล้วก็สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับวัดอื่นๆและองค์การอื่นๆ ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ^{๔๒}

จเด็จ โพธิ์ศรีทอง ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย” ผลการวิจัยพบว่า ผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยตามหลักธรรมาภิบาล ทั้ง ๖ ด้านโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านเรียงตามลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยได้แก่ ด้านความคุ้มค่า ด้านนิติธรรม ด้านความรับผิดชอบต่อ ด้านการมีส่วนร่วม ด้านคุณธรรม และด้านความโปร่งใสผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง ๖ ด้าน โดยจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่างพบว่า กลุ่มตัวอย่างที่มี สถานภาพและตำแหน่งหน้าที่แตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ตามหลักธรรมาภิบาล ทั้ง ๖ ด้าน แตกต่าง

^{๔๒} พระมหาพุทธวิงส์ (นฤภูณฺณ (สุวรรณรัตน์), “การบริหารงานของวัดตามหลักธรรมาภิบาล : ศึกษากรณีวัดชลประทานรังสฤษฎ์ อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี” วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๒),

กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ ส่วนปัจจัยที่ทำให้กลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยยะสำคัญทางสถิติ ได้แก่ อายุ วุฒิการศึกษา และระยะเวลาการปฏิบัติงาน^{๘๓}

สุธี เดชเพชร ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารงานเรือนจำ : กรณีศึกษาเรือนจำกลางบางขวาง” ผลการวิจัยพบว่า ในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างที่มีเพศต่างกัน มีผลทำให้ทัศนคติที่มีต่อการบริหารงานเรือนจำกลางบางขวางตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ ด้านอายุของกลุ่มตัวอย่างในภาพรวมและรายด้านทั้ง ๖ ด้าน ไม่มีผลทำให้ทัศนคติที่มีต่อการบริหารงานเรือนจำกลางบางขวางตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ด้านระดับการศึกษาในภาพรวม ไม่มีผลทำให้ทัศนคติที่มีต่อการบริหารงานเรือนจำกลางบางขวางตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ด้านระยะเวลาในการปฏิบัติราชการในภาพรวม มีผลทำให้ทัศนคติที่มีต่อการบริหารงานเรือนจำกลางบางขวางตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ และด้านระดับชั้นในภาพรวม มีผลทำให้ทัศนคติที่มีต่อการบริหารงานเรือนจำกลางบางขวางตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕^{๘๔}

อรทัย แสงทอง ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานครกรณีศึกษาสถานศึกษาในเขตตลิ่งชัน” ผลการวิจัยพบว่า การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร พบว่า โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมากที่สุด ส่วนครูผู้สอนในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร พบว่าครูผู้สอนมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลโดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก การเปรียบเทียบการใช้หลักธรรมาภิบาล ระหว่างผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอนในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานครพบว่ามีการใช้หลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๑ การนำหลักการและแนวการบริหารสถานศึกษาที่เหมาะสม และสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลพบว่าผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอน นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานทั้ง ๖ งานของสถานศึกษาเป็นอย่างดีมีความเหมาะสมในระดับมากและมากที่สุด^{๘๕}

กิตติพงศ์ อรุณพิพัฒน์ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจกรณีศึกษาบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย” ทำการศึกษาเปรียบเทียบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยเรื่อง การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.๒๕๔๒ หลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๔๔ ของกระทรวงการคลัง” พบว่าหลักเกณฑ์ไม่ได้มีความแตกต่างในสาระสำคัญนัก โดยเฉพาะเรื่องหลักความโปร่งใส หลักความซื่อสัตย์สุจริต หลักความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ และหลักความสามารถ

^{๘๓} จุฑีเดช โพธิ์ศรีทอง, “การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย” *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๒),

^{๘๔} สุธี เดชเพชร, “หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารงานเรือนจำ : กรณีศึกษาเรือนจำกลางบางขวาง” *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๒),

^{๘๕} อรทัย แสงทอง, “หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานครกรณีศึกษาสถานศึกษาในเขตตลิ่งชัน”, *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๒),

ในการแข่งขัน ซึ่งมีความแตกต่างบ้างเล็กน้อย เช่น บริษัทจดทะเบียนต้องดูแลผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น หรือผู้ลงทุนเป็นหลักสำคัญ แต่บริษัทจดทะเบียนจะต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้วย โดยคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติหน้าที่ และบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ โดยที่กระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และมีความโปร่งใส เพื่อให้คณะกรรมการนำหลักธรรมาภิบาลไปบริหารจัดการองค์กรนั้นเพื่อปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอันเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ธุรกิจหรือกิจกรรมนั้นๆ รวมทั้งการมีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นหรือผู้ลงทุนทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน ควรมีการประเมินผลงานฝ่ายจัดการและคณะกรรมการเองและจัดทำจรรยาบรรณของกรรมการผู้บริหาร และมีความเป็นอิสระเพื่อจะกำกับดูแลการดำเนินงานของฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจดูแลผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นรายย่อยโดยหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจและดูแลผู้ถือหุ้น ต้องมีหลักธรรมาภิบาลทุกหน่วยและปฏิบัติอย่างเคร่งครัด^{๘๖}

สิริวิภา ศรีปลั่ง ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานของสำนักงานการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์” ผลการศึกษาพบว่าตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานของสำนักงานการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์แบ่งออกเป็น ๓ ด้าน คือ ด้านสุขภาพ อาหาร ด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ในแต่ละด้านมีตัวชี้วัดการมีส่วนร่วม ๔ ประเด็น คือ ๑. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการวางแผนและนโยบาย ๒. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ ๓. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ ๔. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

นอกจากนี้ การศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละด้านของตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่กล่าวข้างต้นของสำนักงานการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ในภาพรวมทั้งหมดอยู่ในระดับปานกลาง คือ ค่าเฉลี่ยระหว่าง ๑.๗๐ - ๑.๙๖ แต่เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่าด้านสิ่งแวดล้อมค่าเฉลี่ย ๑.๙๖ รองลงมาด้านสุขภาพค่าเฉลี่ย ๑.๗๙ และด้านสุขภาพอาหารค่าเฉลี่ย ๑.๗๐ ตามลำดับ^{๘๗}

อรพินท์ สฟโชคชัย ได้การศึกษาวิจัยเรื่อง ศึกษาแนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้สำหรับการบริหารงานส่วนท้องถิ่นเพื่อเสนอรูปแบบและแนวทางในการสร้าง ธรรมาภิบาล ในระดับตำบลและหมู่บ้าน พบว่า เลือก อบต. ชมพู อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ใช้กระบวนการพัฒนาธรรมาภิบาลระดับ อบต. ซึ่งเลือกประยุกต์หลัก ธรรมาภิบาล ๔ หลักได้แก่ หลัก

^{๘๖} กิตติพงศ์ อรุณพิพัฒน์, “หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ : กรณีศึกษาบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย”, วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๕.

^{๘๗} สิริวิภา ศรีปลั่ง, “การศึกษาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานของสำนักงานการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์” วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตร มหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๕๔),

นิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และความคุ้มค่า ส่วนอีกสองหลักคือ หลักความรับผิดชอบ และหลักคุณธรรมยังไม่ได้ดำเนินการเพราะเป็นเรื่องนามธรรม^{๘๘}

นภดล สุรนครินทร์ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ พบว่าการนำหลัก ธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ ในภาพรวมอยู่ในเชิงบวก เมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยด้านบุคคล พบว่าประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา ต่างกัน มีทัศนคติต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน อบต. ไม่แตกต่างกัน และเมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยด้านขนาดของ อบต. และการมีส่วนร่วมในการดำเนินการของ อบต. แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจใน อบต. ไม่แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านขนาดของ อบต. ไม่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินการของ อบต.^{๘๙}

เตือนใจ ฤทธิจักร ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “ธรรมาภิบาลในการบริหารสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ตามทัศนะของบุคลากรสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรม” พบว่า บุคลากรสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ทั้งเพศชายและหญิงมีทัศนคติต่อธรรมาภิบาลในการบริหารสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ไม่แตกต่างกัน ซึ่งอาจเป็นเพราะสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ให้ความสำคัญกับพนักงานและเจ้าหน้าที่ทุกคน ทั้งเพศชายและเพศหญิงอย่างเท่าเทียมกันในทุกๆ ด้าน^{๙๐}

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล สรุปได้ว่า การใช้หลักธรรมาภิบาลทั้ง ๖ ด้าน คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า มาใช้ในการบริหารในทุกองค์กรทุกมิติ เป็นการจุดประกายความคิด สร้างแรงบันดาลใจให้มีการริเริ่มค้นหา และการพัฒนาที่หลากหลาย เป็นผลวัดในวงกว้างมากยิ่งขึ้น สามารถนำไปใช้ได้กับทุกองค์กรได้อย่างเหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพต่อการบริหารงาน นำไปสู่ความสำเร็จต่อองค์กร สังคมและประเทศชาติ

๒.๘.๓. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นการปกครองด้วยตนเองตามกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์การได้แสดงความคิดเห็นการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ มีผู้วิจัยหลายท่านได้รวมข้อมูลในการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดังนี้

วิภัตต์ รุจิเวสสัน ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล” พบว่าในด้านการบริหารส่วนบุคคล เกิดความซ้ำซ้อนและความล่าช้าในการทำหน้าที่ขององค์การบริหารงานบุคคล การขาดความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคลและระบบราชการครอบงำการบริหารงาน

^{๘๘}อรพินท์ สฟโชคชัย, แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้สำหรับการบริหารงานส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๕๓), หน้า ๔๕.

^{๘๙}นภดล สุรนครินทร์, “การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่”, วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๕๗),

^{๙๐}เตือนใจ ฤทธิจักร, “ธรรมาภิบาลในการบริหารสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ตามทัศนะของบุคลากรสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรม”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาพุทธศาสตร์การพัฒนา (มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร, ๒๕๕๐),

บุคคล และในด้านการกำกับดูแลรัฐกำหนดระเบียบและออกหนังสือสั่งการให้องค์การบริหารส่วนตำบลถือปฏิบัติเกินขอบเขตการกำกับดูแลและขาดประสิทธิภาพในการกำกับดูแล^{๙๑}

ศิริพงษ์ มุขศรี ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดสกลนคร” พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสกลนคร ได้เริ่มจัดตั้งและดำเนินการตามพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ ประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑๙ มกราคม พ.ศ.๒๕๓๙ และหนังสือสั่งการของกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทยอย่างต่อเนื่อง การดำเนินงานจำแนกเป็น ๖ ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารสำนักงาน การวางแผนพัฒนา การประชุมสภาองค์การ การจัดทำร่างข้อบังคับตำบล การบริหารงานบุคคลและด้านการบริหารงบประมาณ^{๙๒}

สมรัก บุญเรือ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “เจตคติของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน จังหวัดชลบุรี” ผลการวิจัยพบว่า ด้านการพัฒนาทักษะอาชีพ คือ การที่ประชาชนในท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองได้ เป็นเป้าหมายหลักของ อบต. และจัดสอนวิชาชีพให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด แรงงาน ด้านการศึกษาเพื่อให้ความรู้ข้อมูลข่าวสาร^{๙๓}

สุรัชย์ นาทองไชย ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “สภาพการบริหารงานของคณะเทศมนตรี ตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลธัญญา อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์” ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างทั้งที่มาจากบุคลากรที่ปฏิบัติงานในเทศบาลตำบลธัญญา และประชาชนในเขตเทศบาล ต่างมีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันว่าคณะเทศมนตรีบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล และต่างพอใจเห็นด้วยที่คณะเทศมนตรีนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงาน ในหลักนิติธรรมมีการออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชน โดยความเสมอภาค ถูกต้อง รักษาประโยชน์ของส่วนรวม ในหลักความโปร่งใสมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยติดประกาศ ประชุมชี้แจงผ่านหอกระจายข่าว/เสียงตามสายและวารสาร ในหลักการมีส่วนร่วม มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา การจัดซื้อ - จัดจ้าง การประชุมสภาเทศบาล การเสนอออกกฎหมายข้อบังคับ หลักความรับผิดชอบให้บริหารที่มีคุณภาพ เป็นธรรม ทั้งถึง และหลักความคุ้มค่า โดยการปฏิบัติกิจกรรมตามลำดับความสำคัญก่อน - หลัง การจัดซื้อ - จัดจ้าง เป็นไปด้วยความประหยัด มีการแต่งตั้งกรรมการตรวจสอบการใช้งบประมาณ^{๙๔}

^{๙๑}วิรัตน์ รุจิเวสน์, “การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔),

^{๙๒}ศิริพงษ์ มุขศรี, “การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสกลนคร”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, ๒๕๔๐),

^{๙๓}สมรัก บุญเรือ, “เจตคติของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดชลบุรี”, วิทยานิพนธ์การบริหารการศึกษามหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, ๒๕๔๒),

^{๙๔}สุรัชย์ นาทองไชย, “สภาพการบริหารของคณะเทศมนตรี ตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลธัญญา อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์”, วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, ๒๕๔๘),

เบญจวรรณ วันดีศรี ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาความเป็นธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด ผลวิจัยพบว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดร้อยเอ็ดมีธรรมาภิบาลในภาพรวมอยู่ในระดับสูง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านความมีประสิทธิภาพ ด้านความรับผิดชอบ ด้านคุณธรรม ด้านนิติธรรม มีธรรมาภิบาลระดับสูง ส่วนด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม มีธรรมาภิบาลต่ำ สำหรับปัจจัยต่างๆ ซึ่งได้แก่ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ และความรู้ความเข้าใจในการปกครองด้วยหลักธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่ามีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ขณะที่อายุ ระดับการศึกษาไม่มีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด^{๙๕}

รพีศ แสงผ่อง ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง กระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลัก ธรรมาภิบาลของกรรมการบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี ผลการวิจัยพบว่า

๑) กรรมการบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี และมีกระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก โดยมีกระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักคุณธรรม มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมา คือกระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักความคุ้มค่า สำหรับค่าเฉลี่ยที่มีค่าต่ำสุด คือ กระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักความรับผิดชอบต่อ

๒) กรรมการบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี ที่มีเพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ แตกต่างกันมีกระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

๓) กรรมการบริหาร และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี ที่มีตำแหน่งของกรรมการบริหารและสมาชิกสภา จำนวนครั้งที่เข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบล และระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน มีกระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน อย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ^{๙๖}

ธินดา ฐิติภากร ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การเปรียบเทียบความโปร่งใสในการบริหารงานของเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครปฐม พบว่า ความโปร่งใสของเทศบาลตำบลอยู่ในระดับปานกลาง และองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับมาก และเมื่อเปรียบเทียบความโปร่งใสในการบริหารงานเทศบาล ๑) การเปิดเผยข้อมูล ๒) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐ ๓) ความรับผิดชอบต่อการบริหารงานอยู่ในระดับมาก ๔) การให้ประชาชนติดตาม ตรวจสอบการบริหารงาน^{๙๗}

^{๙๕}เบญจวรรณ วันดีศรี, “การศึกษาความเป็นธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด”, *วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี, ๒๕๔๖),

^{๙๖}รพีศ แสงผ่อง, “กระบวนการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลของกรรมการบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี”, *วิทยานิพนธ์ครุศาสตร มหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : สถาบันราชภัฏรำไพพรรณี, ๒๕๔๗),

^{๙๗}ธินดา ฐิติภากร, “การศึกษาเปรียบเทียบความโปร่งใสการบริหารงานของเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครปฐม”, *วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต*, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๔๖),

อภิชาติ โชติชัชวาลกุล ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล กรณีศึกษาเขตอำเภอหนองหญ้าไซ จังหวัดสุพรรณบุรี ผลการวิจัย พบว่า (๑) ความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลกับการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง ๖ ด้าน อยู่ในระดับมาก (๒) ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลเป็นรายด้าน จำแนกตามตำแหน่ง เพศ อายุ พบว่าแตกต่างกันตามหลักนิติธรรมและหลักการมีส่วนร่วม จำแนกตามระดับการศึกษาและ ระยะเวลาในการทำงานพบว่าไม่แตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญ ๐.๐๕ (๓) ปัญหาและแนวทางในการ ทำงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า จะต้องมีการทำงานแบบโปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อ หน้าที่และยุติธรรม มีการวางแผนการทำงานร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับ ประชาชนจากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารส่วนตำบลพบว่า การบริหารงานส่วน องค์การบริหารส่วนตำบลควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขระบบการบริหารงานในด้านอำนาจหน้าที่ ในการ ให้บริการสาธารณะ โดยรัฐต้องเร่งดำเนินการสนับสนุนบุคลากรและกระจายงบประมาณไปยัง องค์การบริหารส่วนตำบล และรัฐควรให้คำแนะนำและส่งเสริมความรู้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่อย่าง ต่อเนื่อง ซึ่งในที่นี้ในการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ควรมีการ ประเมินและตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง อนึ่ง ควรเน้นการแก้ไข ในเรื่องของการกำหนดแผน และ นโยบายในการพัฒนาองค์การอย่างต่อเนื่อง โดยทั้งสองฝ่ายต้องให้ความร่วมมือแก่กันและกันในการ ปฏิบัติงานทุกขบวนการ เพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาระบบการบริหารงานและเป็นแหล่งให้บริการ แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ^{๙๘}

จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาลในปัจจุบันนับว่ามีความสำคัญ ต่อการบริหารงานในองค์กรอย่างมาก หากมีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง จะทำให้องค์กรเข้มแข็ง มีความชอบธรรมด้านกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างการ บริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อนึ่งการวิจัยการใช้หลักธรรมาภิ บาลในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเป็นการหาแนวทางปรับปรุงการปฏิบัติงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลอย่างเหมาะสมที่สุด แนวทางในการใช้หลัก ธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เกิดประโยชน์สูงสุดควรมีการกำหนดนโยบายและ ระเบียบการปฏิบัติงานตลอดจนสร้างความเข้าใจและเสริมสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการพัฒนาและตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

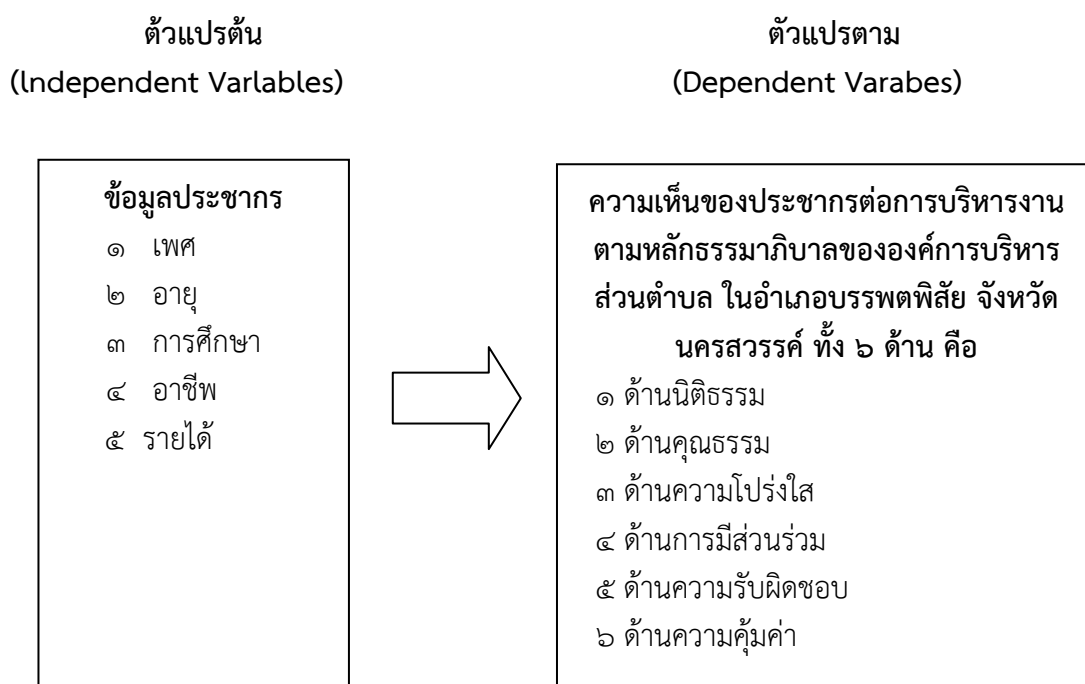
๒.๙. กรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework)

งานวิจัยเรื่อง “การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ใน อำเภอบรรพตพิสัย จังหวัดนครสวรรค์” ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กับ การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยกำหนดกรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework) ประกอบด้วยตัวแปรต้น (Independent Variables) และตัวแปรตาม (Dependent Variables)

ตัวแปรต้น (Independent Variables) คือ ปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ตอบ แบบสอบถาม ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้

^{๙๘} อภิชาติ โชติชัชวาลกุล, “หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล กรณีศึกษาในเขตอำเภอหนองหญ้าไซ จังหวัดสุพรรณบุรี รายงานการศึกษาระดับปริญญาตรี มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๕๐),

ตัวแปรตาม (Dependent Variables) คือ ความเห็นของประชากรต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอบรรพตพิสัย จังหวัดนครสวรรค์ ๖ ด้านได้แก่ ๑ ด้านนิติธรรม ๒ ด้านคุณธรรม ๓ ด้านความโปร่งใส ๔ ด้านการมีส่วนร่วม ๕ ด้านความรับผิดชอบ ๖ ด้านความคุ้มค่า



แผนภาพที่ ๒.๔ กรอบแนวคิดในการวิจัย