

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่จำเป็น และมีความสำคัญในทาง การเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งกล่าวในทางทฤษฎี และแนวความคิดทางปกครองจะ เห็นได้ว่ารัฐบาล ซึ่งเป็นกลไกในการบริหารการปกครองของรัฐบาลนั้น ย่อมมีภาระหน้าที่อย่างมากมายใน การบริหารประเทศให้ประชาชนได้รับความสุข ความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต อีกทั้งความมั่นคง แห่งชาติทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แต่ย่อมเป็นไปไม่ได้ที่รัฐบาลจะดูแล และจัดทำ บริการให้กับประชาชนได้ทั่วถึงทุกชุมชนของประเทศ เพราะอาจจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าใน การดำเนินงาน การที่อาจจะไม่สนองตอบต่อความต้องการของแต่ละชุมชนได้ และรวมทั้งข้อจำกัด เกี่ยวกับงบประมาณ และตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ดำเนินงานให้ทั่วถึงได้ เมื่อเป็นดังนี้ การลดภาระของ รัฐบาลโดยการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เพื่อการสนองตอบต่อความ ต้องการของชุมชน จะได้เกิดความสะดวก รวดเร็ว และตรงกับความต้องการของชุมชนนั้น ๆ จึง เป็นผลให้การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญเกิดขึ้น^๑ การปกครองส่วนท้องถิ่นคือการให้ ราษฎรมีอำนาจในการปกครองตนเองตัดสินใจเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง และตัดสินใจเกี่ยวกับ กิจกรรมต่างๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ดังนั้นโดยหลักการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการปกครองโดยประชาชน ในท้องถิ่นนั้นๆ ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งก็จะดำเนินงานตาม นโยบายที่ได้แถลงไว้ขณะรณรงค์หาเสียง ประชาชนจึงเป็นผู้กำหนดนโยบายของการบริหารงาน ท้องถิ่น การบริหารงานท้องถิ่นถือเป็นหลักการกระจายอำนาจให้กับประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมใน การในการปกครองท้องถิ่นร่วมโดยตรง^๒

บทบาทประชาชนกับการพัฒนาท้องถิ่น รัฐธรรมนูญ ปีพุทธศักราช ๒๕๔๐ และ พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้ง ๒ ฉบับได้ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีการ บัญญัติไว้ในมาตรา มาตรา ๑๖๓ บัญญัติให้ประชาชนสามารถเสนอกฎหมายได้ มาตรา ๑๖๔ ให้มี สิทธิถอดถอนผู้นำทางการเมืองโดยเข้าชื่อถอดถอนไม่น้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ คน มาตรา ๑๖๕ ให้ ประชาชนมีสิทธิในการออกเสียงประชามติการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาท้องถิ่นการมี ส่วนร่วมของประชาชน เป็นการรวมพลังของประชาชนที่มีต่อองค์กรของรัฐหรือเอกชน เพื่อประโยชน์

^๑ประทาน คงฤทธิศึกษากร,การปกครองท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร: สถาบัน บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๕), หน้า ๖.

^๒สนธิ จรอนันต์, ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด, ๒๕๔๘), หน้า ๕.

ในการพัฒนา หรือเพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชน โดยยึดหลักการที่สมาชิกในชุมชนนั้นจะต้องร่วมมือการวางแผน และปฏิบัติงานเพื่อสนองตอบความต้องการหรือ เพื่อแก้ปัญหาของประชาชนเองการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีหลากหลายและครอบคลุมถึงสิ่งต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาชุมชน การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมช่วยเหลือในการปฏิบัติงานต่าง ๆ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตลอดกระบวนการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารการพัฒนาจะส่งผลดีต่างๆ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ คือทำให้ประชาชนยอมรับโครงการมากขึ้น เนื่องจากเป็นโครงการที่ตรงกับปัญหา และความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงประชาชนจะมีความรู้สึกผูกพันเมื่อได้รับความช่วยเหลือจากประชาชนมากขึ้นการดำเนินโครงการจะราบรื่นได้รับความช่วยเหลือจากประชาชนมากขึ้น โครงการที่จะให้ประโยชน์แก่ประชาชนมากขึ้น มีการกระตือรือร้นเมื่อมีการพัฒนามากขึ้นสามารถช่วยพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนได้มากขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบองค์การบริหารส่วนตำบลร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ในการแสดงความคิดเห็น ในการดำเนินการโครงการต่างๆ ร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาฯ การเข้าร่วมรับฟัง การประชุมสภา องค์การบริหารส่วนตำบล การคัดค้านข้อบังคับหรือมติขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำความเดือดร้อนแก่ประชาชน ร่วมเป็นคณะกรรมการจัดซื้อ จัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ตรวจสอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ว่าเป็นไปตามความต้องการหรือไม่ ตรวจสอบข้อบังคับและรายจ่ายประจำปีให้เป็นไปตามแผนพัฒนาฯ ตรวจสอบพฤติกรรมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตรวจสอบพฤติกรรมคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ติดตามโครงการและการใช้จ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนสามารถเข้าเสนอข้อ ๑ ใน ๒ ของผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งประธานสภา องค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเสนอข้อบังคับตำบลได้ร้องเรียนต่อประธานสภา องค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อเห็นว่าผู้บริหารมีความไม่โปร่งใส ร้องเรียนต่อนายอำเภอกรณีที่คณะกรรมการไม่สนใจคัดค้าน ฟ้องศาลการปกครองกรณีได้รับความเสียหาย จากองค์การบริหารส่วนตำบล หรือพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าชื่อถอดถอนคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล^๓

บทบาทการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ จะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ ของการให้บริการแก่ประชาชนนั้นส่วนใหญ่มักจะยึดติดกับระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมายเป็นสำคัญ พร้อมกับต้องนำเอาเทคนิควิชาการต่างๆ เข้ามาใช้ในการดำเนินการ หลักปฏิบัติทั้งสองประการนี้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเป็นธรรมมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับจิตใจ ความคิดสติปัญญาความรู้จักรับผิดชอบ ความขยันหมั่นเพียร ความตั้งใจจริง และความซื่อสัตย์สุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในปัจจุบันนี้เป็นยุคข่าวสารการศึกษาขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวางและรวดเร็วมาก ดังนั้นพฤติกรรมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมอยู่ในสายตาของประชาชนตลอดเวลา และประชาชนจะคอยติดตามตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำงานอย่างผู้มีวิสัยทัศน์มากน้อยเพียงใด ที่จะมุ่งไปสู่ความสำเร็จของการปฏิบัติงาน เพื่อประโยชน์ของประชาชนในการบริหารงานภาครัฐนั้น การทำงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนถือว่ามีความสำคัญมากที่สุด เพราะเป็นการลงไปทำงานกับประชาชนในระดับพื้นที่ของหมู่บ้านในตำบล อำเภอและจังหวัด โอกาส

^๓ บงกช สุทัศน์ ณ อยุธยา, การเมืองการปกครองท้องถิ่น, (คณะสังคมศาสตร์และศิลปศาสตร์: มหาวิทยาลัยนอร์ท เชียงใหม่, ๒๕๕๕), หน้า ๑๗๕.

ที่ประชาชนจะได้รับรู้ ได้เห็นการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีมาก และเป็นไปอย่างใกล้ชิด ปัจจุบันนี้ สิทธิหน้าที่ของปวงชนชาวไทย และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิ เสรีภาพและอำนาจหน้าที่ในการควบคุมติดตามการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างกว้างขวาง และรัดกุม การติดตามตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น สามารถพิจารณาจากกรอบที่กว้างที่สุดไปจนถึงระดับที่ใกล้ชิดที่สุดดังนี้ คือ การติดตามตรวจสอบโดยอาศัยรัฐธรรมนูญเป็นการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การติดตามตรวจสอบโดยอาศัยอำนาจและวิธีการตามกฎหมายพรรคการเมือง การติดตามตรวจสอบโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเลือกตั้ง การติดตามตรวจสอบโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะในการปฏิบัติงาน ของกระทรวง ทบวงและกรม การติดตามตรวจสอบโดยหลักและวิธีการปฏิบัติงานในโครงการต่างๆ การติดตามตรวจสอบโดยอาศัยอำนาจการรับรองสิทธิเสรีภาพ และหน้าที่ของปวงชนชาวไทย การติดตามตรวจสอบโดยอาศัยวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และศาสนาของชุมชน ประชาสังคมต้องให้ความสนใจและมีความกล้าที่จะกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง และที่กฎหมาย กฎระเบียบของทางราชการให้อำนาจหน้าที่ไว้สำหรับประชาชน หากพบเห็นการกระทำที่ไม่เป็นการสมควรขัดต่อกฎหมาย กฎระเบียบ และขัดต่อวัฒนธรรมประเพณี ศาสนา ศีลธรรม และนำมาซึ่งความเสียหายแก่ประชาชน และชุมชน แล้วประชาชนต้องกล้าแสดงบทบาทการติดตามตรวจสอบอย่างจริงจัง^๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้วางหลักประกันในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์รวมทั้งสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน ไว้อย่างกว้างขวางในทุกๆ ด้าน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองมีการวางแผนทาง และหลักการในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนอกจากนี้ยังได้นำแนวความคิด หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิรูปการเมืองโดยวางรากฐานแนวคิดนี้ไว้ในหลายประเด็นเช่น หลักนิติธรรมเป็นการตรากฎหมายและกฎข้อบังคับให้ทันสมัยเป็นธรรม หลักคุณธรรมการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม หลักความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ หลักความมีส่วนร่วมเป็นการให้โอกาสประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ หลักความรับผิดชอบต่อสังคมเป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ความรับผิดชอบต่อสังคม หลักความคุ้มค่าเป็นการบริหารการจัดการ และใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมซึ่งทั้งหมดนี้ จะเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศชาติ^๖

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีได้เข้ามาเผยแพร่สู่สังคมไทยในช่วงปี พุทธศักราช ๒๕๓๙ - ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นช่วงของการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจอันเป็นผลมาจากความบกพร่อง และการหย่อนประสิทธิภาพของกลไกด้านการบริหารจัดการในระดับชาติ และระดับองค์กรทั้งในภาครัฐและเอกชน รวมไปถึงการทุจริต และการกระทำผิดจริยธรรมในวิชาชีพหรืออาจกล่าวได้

^๕ โสธร ตูทองคำ, **หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์**, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๔), หน้า ๔๐.

^๖ ถวิลวดี บุรีกุล, “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี”, **เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการยกระดับให้การบริการสาธารณะของหน่วยงานรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ๒๕๔๗), หน้า ๒.

ว่าเป็นผลมาจากการขาดการบริหารจัดการที่ดี หรือที่เรียกว่า อธรรมาภิบาล (Bad Governance) นั้นเอง จากวิกฤติการณ์ในครั้งนั้นทำให้ไทยต้องขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เป็นจำนวนเงินถึง ๑๗.๒ พันล้านบาท เพื่อนำมาฟื้นฟูและพัฒนาประเทศ ประกอบกับสถานการณ์ในขณะนั้นได้เกิดกระแสการตื่นตัวในเรื่องของการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี จากองค์กรทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงนักวิชาการที่ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการที่ดี เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน จึงทำให้องค์กรที่ให้เงินกู้และเงินช่วยเหลือ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (ADB) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้นำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาให้ประเทศที่กู้เงินใช้ควบคู่ไปกับการสนับสนุน เพื่อให้ประเทศต่าง ๆ เหล่านั้นเป็นแนวทางในการปฏิบัติ และนำเงินไปใช้อย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพซึ่งสถานการณ์ที่ได้กล่าวไปนี้ส่งผลให้การขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ประเทศไทยต้องนำหลักหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การสหประชาชาติมาใช้ควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจและการบริหารงานภาครัฐ โดยมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญ^๖

ประเทศไทยได้นำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีหรือ หลักธรรมาภิบาล นำมาใช้กันอย่างแพร่หลาย ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และหลังจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม ในปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ทั้งนี้ เนื่องมาจาก ในหนังสือแสดงเจตจำนงกู้เงินจากกองทุนระหว่างประเทศ (IMF) ที่ระบุให้รัฐบาลไทยให้คำมั่นสัญญาว่าจะสร้าง หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ให้เกิดขึ้นในการบริหารกิจการภาครัฐในสังคมไทย โดยรัฐบาลในขณะนั้นได้พิจารณาเห็นความจำเป็น ที่ประชาชาติ ต้องมีการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบูรณะสังคม และประเทศเพื่อพลิกฟื้นภาวะทางเศรษฐกิจ สร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ของประเทศ เพื่อสามารถรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ให้ทันการณ์ รัฐบาลได้มีหนังสือลงในวันที่ ๑๕ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยขอความร่วมมือจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ในการดำเนินการค้นคว้า วิจัยเพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสม ได้มีการระดมแนวคิดเพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศในระยะสั้นและระยะยาวให้ยั่งยืน ซึ่งคณะทำงานดังกล่าว ได้จัดทำเอกสารข้อเสนอ เพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลไทย และเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้ระดมแนวคิดในประเทศไทยหลายสาขาที่อาสาสมัครมาร่วมทำงาน และคณะทำงานได้จัดทำเอกสารข้อเสนอ เพื่อแนวทางแก้ไขปัญหาทางวิกฤติเศรษฐกิจ และคณะทำงานได้จัดทำเอกสารข้อเสนอเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลไทย เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๔๒ นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้เลขาธิการคณะกรรมการการพลเรือน จัดทำบันทึก ข้อกำหนดเรื่องนี้เป็นวาระแห่งชาติ โดยเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๔๒ และวันที่ ๒๒ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๔๒ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

^๖ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, **คู่มืออธิบายและแนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี**, (กรุงเทพมหานคร: สิริบุตรการพิมพ์, ๒๕๔๖), หน้า ๕.

พุทธศักราช ๒๕๔๒ โดยนายกรัฐมนตรีได้ลงนามในระเบียบดังกล่าว เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๔๒ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่มที่ ๑๑๖ ตอนที่ ๖๓ เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๔๓^๗ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา^๗

ภายใต้แนวคิดของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ตลอดจนแนวคิดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี กล่าวได้ว่ากระแสแนวคิดต่างๆ เหล่านี้ได้เข้ามามีอิทธิพลทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องบริหารราชการในระบบเปิด ที่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนในภาคส่วนต่างๆ ของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐซึ่งเจ้าหน้าที่ภาครัฐเองจะต้องมีระดับการมีส่วนร่วมให้มีความเหมาะสมกับความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับกระบวนการของการสร้างการมีส่วนร่วม ตลอดจนการกำหนดขอบเขตหรือสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้น ในกระบวนการของ การมีส่วนร่วมนั้น จึงต้องมีขั้นตอนของการมีส่วนร่วมประกอบด้วย การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมขั้นตอนนี้จะเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่เริ่มตั้งแต่การระบุปัญหา การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การวิเคราะห์หาสาเหตุ ตลอดจนการตัดสินใจร่วมกันเกี่ยวกับแผนงานและโครงการที่จะนำมาใช้ปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานหลังจากที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อปัญหาหรือแผน โครงการที่จะนำมาปฏิบัติแล้วจะเป็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการนำแผน โครงการไปสู่การปฏิบัติซึ่งในขั้นตอนนี้อาจมีการแบ่งออกเป็นคณะทำงานในด้านต่างๆ และมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกัน การมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์เป็นการมีส่วนร่วมที่ประชาชนรับประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการผลิตที่เกิดขึ้นซึ่งประโยชน์ที่เกิดขึ้นอาจเป็นประโยชน์ทางตรง หรือประโยชน์ทางอ้อม ในเรื่องการรับผลประโยชน์ จำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์ โดยเน้นความเสมอภาคและความยุติธรรมด้วยการมีส่วนร่วมในการประเมินผล เป็นการสร้างการมีส่วนร่วมโดยให้กลุ่มเป้าหมายได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นที่มีต่อเรื่องที่ตนเองได้รับผลกระทบจากนโยบาย แผนงาน โครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชน ได้แสดงออกถึงความพึงพอใจที่เกิดขึ้น เพื่อที่ภาครัฐจะได้นำมาแก้ไขปรับปรุงต่อไป ถ้าพิจารณาขอบเขตการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว การเข้ามีส่วนร่วมตั้งแต่ระดับน้อยที่สุดจนถึงระดับมากที่สุด เริ่มตั้งแต่การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน การรับฟังความคิดเห็นเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการ การปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ การให้ประชาชนได้เข้ามาเกี่ยวข้องในการวางแผนในการตัดสินใจ การให้ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมในการดำเนินงาน และการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชน เป็นระดับที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทเต็มในการตัดสินใจ การบริหารงาน และการดำเนินกิจการใดๆ เพื่อเข้ามาทดแทนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ^๘

^๗สำนักงานคณะกรรมการการราชการพลเรือน, คู่มือการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี, (ม.ป.ท., ม.ป.ป., ๒๕๔๒), หน้า ๑.

^๘เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์, สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย: การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคประชาสังคม, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๔), หน้า ๑๐.

เทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ได้รับการยกฐานะจากสภาตำบลเป็น องค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๘ เทศบาลป่าแดดประกอบไปด้วย ๑๓ หมู่บ้าน คือ

๑. หมู่ที่ ๑ บ้านแม่ข่าน้อย
๒. หมู่ที่ ๒ บ้านป่าพร้าวนอก
๓. หมู่ที่ ๓ บ้านป่าแดดเหนือ
๔. หมู่ที่ ๔ บ้านดอนชัย
๕. หมู่ที่ ๕ บ้านท่าใหม่อี่
๖. หมู่ที่ ๖ บ้านวังสิงห์คำ
๗. หมู่ที่ ๗ บ้านป่าแดดใต้
๘. หมู่ที่ ๘ บ้านเกาะกลาง
๙. หมู่ที่ ๙ บ้านแม่เข้าใต้
๑๐. หมู่ที่ ๑๐ บ้านอมรนิเวศน์
๑๑. หมู่ที่ ๑๑ บ้านน้ำบ่อเย็น
๑๒. หมู่ที่ ๑๒ บ้านร้องเรือคำ
๑๓. หมู่ที่ ๑๓ บ้านป่าแดดกลาง

การบริหารงานของ เทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ซึ่งถือเป็นรูปแบบ ของการปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งที่มีคณะผู้บริหาร เป็นผู้ทำหน้าที่ในการบริหารองค์การปกครองส่วน ท้องถิ่น ภายใต้หน้าที่ที่ขอบเขตกฎหมายกำหนดตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ประกอบด้วยหลักพื้นฐาน ๖ ประการคือ

๑. หลักนิติธรรม
๒. หลักคุณธรรม
๓. หลักความโปร่งใส
๔. หลักการมีส่วนร่วม
๕. หลักความรับผิดชอบ
๖. หลักความคุ้มค่า

ทางผู้วิจัยมีความสนใจในเรื่อง การดำเนินการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมือง และ สังคมที่ดีของเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อให้ทราบถึงความพึงพอใจของ ประชาชนต่อการดำเนินการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีของผู้บริหาร เทศบาลตำบลป่าแดด รวมทั้งแนวทาง ส่งเสริมการดำเนินการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมือง

และสังคมที่ดีของผู้บริหารเทศบาลตำบลป่าแดด เพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนาการบริหารจัดการของเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ต่อไป^๙

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี ของเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

๑.๒.๒ เพื่อเปรียบเทียบความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี ของเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล

๑.๒.๓ เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอในการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ของเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

๑.๒.๔ เพื่อประยุกต์การนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เพื่อนำมาใช้ในการบริหารงานของเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

๑.๓ ปัญหาที่ต้องการทราบ

๑.๓.๑ ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่เป็นอย่างไร

๑.๓.๒ การเปรียบเทียบความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคลเป็นอย่างไร

๑.๓.๓ ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอในการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ มีแนวทางอย่างไร

๑.๓.๔ การประยุกต์การนำหลักการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี เพื่อนำมาใช้ในการบริหารงานของเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ อย่างไร

๑.๔ ขอบเขตการวิจัย

^๙ กองวิชาการและแผนงาน, ประวัติความเป็นมาเทศบาลตำบลป่าแดด, (เทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่: เชียงใหม่, ๒๕๕๕), ๑๐.

การวิจัยครั้งนี้ได้ทำการศึกษาความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ของเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

๑.๔.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้ได้ทำการศึกษาความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี ของเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยใช้หลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยระเบียบบริหารราชการบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช ๒๕๔๖ ประกอบด้วยหลักธรรมาภิบาล ๖ ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมหลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

๑.๔.๒ ขอบเขตตัวแปร

ตัวแปรต้น (Independent Variables) ได้แก่

๑. เพศ
๒. อายุ
๓. สถานภาพ
๔. วุฒิการศึกษา
๕. อาชีพ
๖. รายได้

ตัวแปรตาม (Dependent Variables) ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของ เทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ใน ๖ ด้าน คือ

๑. ด้านหลักนิติธรรม
๒. ด้านคุณธรรม
๓. ด้านหลักความโปร่งใส
๔. ด้านหลักการมีส่วนร่วม
๕. ด้านหลักความรับผิดชอบ
๖. ด้านหลักความคุ้มค่า

๑.๔.๓ ขอบเขตประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ได้แก่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขต เทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ทั้งหมดจำนวน ๓,๕๐๐ คน ผู้ให้สัมภาษณ์ข้อมูลที่สำคัญ (Key Informant) ซึ่งมีคุณสมบัติสอดคล้องกับประเด็นสาระสำคัญ ของการวิจัยครั้งนี้จำนวน ๗ ท่าน

๑.๔.๔ ขอบเขตด้านระยะ

ใช้ระยะเวลาในการศึกษาตั้งแต่ ๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ – ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๘

๑.๕ สมมติฐานการวิจัย

สมมติฐานที่ ๑ ประชาชนที่มีเพศต่างกัน มีความพึงพอใจต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีของเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ แตกต่างกัน

สมมติฐานที่ ๒ ประชาชนที่มีอายุต่างกัน มีความพึงพอใจต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี ของเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ แตกต่างกัน

สมมติฐานที่ ๓ ประชาชนที่มีสถานภาพต่างกัน มีความพึงพอใจต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี ของเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ แตกต่างกัน

สมมติฐานที่ ๔ ประชาชนที่มีวุฒิการศึกษาต่างกัน มีความพึงพอใจต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี ของเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ แตกต่างกัน

สมมติฐานที่ ๕ ประชาชนที่มีอาชีพต่างกัน มีความพึงพอใจต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี ของเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่แตกต่างกัน

สมมติฐานที่ ๖ ประชาชนที่มีรายได้ต่างกันมีความพึงพอใจต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี ของเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ แตกต่างกัน

๑.๖ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

๑.๖.๑ การบริหาร หมายถึง การบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของ เทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

๑.๖.๒ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) หมายถึง หลักการดำเนินงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช ๒๕๔๒ ได้กำหนดหลักพื้นฐาน ๖ ประการคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า ในการดำเนินการเพื่อนำมาใช้ในการบริหารงานตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ของเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

๑.๖.๓ การดำเนินงานตามหลักนิติธรรม หมายถึง มีการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับทันต่อเหตุการณ์และความจำเป็นในปัจจุบัน การออกกฎระเบียบข้อบังคับเกิดผลประโยชน์ต่อส่วนรวม มีการประชาสัมพันธ์ข้อบังคับเทศบาล กฎหมาย สิทธิและหน้าที่มาใช้ปฏิบัติอย่างทั่วถึงและมีการนำกฎระเบียบ ข้อบังคับเทศบาลมาใช้อย่างเป็นรูปธรรม ได้ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ของเทศบาลตำบลป่าแดด อย่างจริงจัง มีการนำกฎระเบียบ ข้อบังคับมาสร้างความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายในเขตเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

๑.๖.๔ การดำเนินงานตามหลักคุณธรรม หมายถึง มีการปฏิบัติงานที่ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม มีการปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับอย่างเคร่งครัด ยึดมั่นในถูกต้องดีงาม ความซื่อสัตย์สุจริตในการปฏิบัติงาน มุ่งเน้นรักษาผลประโยชน์แก่ประชาชนและส่วนรวม มีการพิจารณาเรื่องต่างๆในสภาพอย่างมีเหตุผลตรงไปตรงมามีการจัดสรรงบประมาณให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกชุมชนในเขตเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

๑.๖.๕ การดำเนินงานตามหลักความโปร่งใส หมายถึง มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของเทศบาลในเขตเทศบาลตำบลป่าแดด อย่างตรงไปตรงมา การดำเนินงานโครงการต่างๆ ของเทศบาลในเขตเทศบาลตำบลป่าแดดให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง มีการเปิดเผยมติของสภาที่ผ่านการรับรองแล้วอย่างทั่วถึง ผู้บริหารเทศบาลตำบลป่าแดดดำเนินงานโครงการต่างๆ อย่างเปิดเผย โปร่งใสให้ประชาชนมีสิทธิในการตรวจสอบการทำงานทุกโครงการ มีการเปิดเผยเรื่องงบประมาณการจัดซื้อ จัดจ้าง ให้ประชาชนทราบอย่างเปิดเผยสามารถตรวจสอบได้

๑.๖.๖ การดำเนินงานตามหลักการมีส่วนร่วม หมายถึง มีการเปิดเวทีให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ในการออกกฎ ข้อบังคับตำบลเปิดโอกาสให้มีการแต่งตั้งผู้แทนประชาชนร่วมเป็นกรรมการในการจัดซื้อ จัดจ้าง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในตรวจสอบประเมินผลการทำงานของผู้บริหารเทศบาลตำบลป่าแดด ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมแก้ปัญหาเร่งด่วนในทุกขั้นตอนให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ผู้บริหารเทศบาลตำบลป่าแดด และบุคลากรในองค์กร มีการจัดทำกรับเรื่องราว ร้องทุกข์จากประชาชนจากทุกช่องทาง

๑.๖.๗ การดำเนินงานตามหลักความรับผิดชอบ หมายถึง มีความตระหนักในอำนาจหน้าที่ของตนที่จะต้องปฏิบัติแก่ประชาชนและส่วนรวม มีความกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาของประชาชนในทุกๆเรื่องที่ได้รับการเสนอมา มีการจัดการบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เอาใจใส่ต่อความเดือดร้อนความเป็นอยู่ ของประชาชนในทุกๆเรื่อง สร้างความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลป่าแดด อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนแล้วนำไปปฏิบัติอย่างทันที่

๑.๖.๘ การดำเนินงานตามหลักความคุ้มค่า หมายถึง มีการใช้ทรัพยากร งบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ส่งเสริมให้มีการรักษาทรัพยากรในท้องถิ่น และใช้อย่างคุ้มค่ามีการบริหารจัดการ วัสดุ ครุภัณฑ์ ต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ประโยชน์ต่อส่วนรวม ให้ความรู้ความเข้าใจในการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด ของบุคลากร อย่างต่อเนื่อง ผู้บริหารเทศบาลตำบล

ป่าแดด และบุคลากร เป็นตัวอย่างที่ดีในการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ผู้บริหารเทศบาลตำบลป่าแดด รวมทั้งบุคลากรในองค์กรทุกคนใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและส่วนรวม

๑.๖.๙ ประชาชน หมายถึง ประชาชนที่มี อายุ ๑๘ ปีขึ้นไปที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

๑.๖.๑๐ ความพึงพอใจ หมายถึง ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี ของเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

๑.๗ ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑.๗.๑ ได้ทราบถึงความพึงพอใจของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ในการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี ของเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

๑.๗.๒ ได้ทราบถึงผลของการเปรียบเทียบความพึงพอใจของประชาชน จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล ในเขตเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ในการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ของเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

๑.๗.๓ ได้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ แนวทางส่งเสริม ของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ในการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ของเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

๑.๗.๔ นำผลการศึกษา ข้อเสนอแนะ แนวทางส่งเสริมการบริหารงานของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ มาปรับใช้ในการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ของเทศบาลตำบลป่าแดด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ และข้าราชการปฏิบัติงานในเทศบาลอื่นๆ ต่อไป