สำนักงานบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยแม่โจ้
ระดับการประเมินคุณภาพ
☐ ดีเยี่ยม ☐ ดีมาก
☑ ดี ☐ ปานกลาง

การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดเชียงใหม่

อุบล ยะไวทย์ณะวิชัย

ดุษฎีนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของความสมบูรณ์ของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารศาสตร์
สำนักบริหารและพัฒนาวิชาการ มหาวิทยาลัยแม่โจ้
พ.ศ. 2553

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่โจ้

ใบรับรองดุษฎีนิพนธ์

สำนักบริหารและพัฒนาวิชาการ มหาวิทยาลัยแม่โจ้

ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารศาสตร์

ชื่อเรื่อง

การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล
ในจังหวัดเชียงใหม่

โดย

อุบล ยะไวทย์ณะวิชัย

พิจารณาเห็นชอบโดย

ประธานกรรมการที่ปรึกษา .....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรารถนา ยศสุข)
วันที่ 30 เดือน ต.ค. พ.ศ. 53

กรรมการที่ปรึกษา .....
(รองศาสตราจารย์ ดร.เฉลิมชัย ปัญญาดี)
วันที่ 30 เดือน ต.ค. พ.ศ. 53

กรรมการที่ปรึกษา .....
(รองศาสตราจารย์ ดร.โกวิทย์ พวงงาม)
วันที่ 30 เดือน ต.ค. พ.ศ. 53

กรรมการที่ปรึกษา .....
(อาจารย์ ดร.สมคิด แก้วทิพย์)
วันที่ 30 เดือน ต.ค. พ.ศ. 53

ประธานกรรมการประจำหลักสูตร .....
(รองศาสตราจารย์ ดร.เฉลิมชัย ปัญญาดี)
วันที่ 30 เดือน ต.ค. พ.ศ. 53

สำนักบริหารและพัฒนาวิชาการรับรองแล้ว .....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จำเนียร ยศราช)
ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา
วันที่ 4 เดือน พ.ย. พ.ศ. ๒๕๕๓

ชื่อเรื่อง การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของ
องค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดเชียงใหม่
ชื่อผู้เขียน นางอุบล ยะไวทย์ณะวิชัย
ชื่อปริญญา ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารศาสตร์
ประธานกรรมการที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรารถนา ยศสุข

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล 2) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล 3) เสนอข้อเสนอสำหรับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพเกี่ยวกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ประสบผลสำเร็จในการบริหารจัดการที่ดีในจังหวัดเชียงใหม่ โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร การสังเกต การสนทนากลุ่ม และการสัมภาษณ์เชิงลึกในกลุ่มผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และประชาชนผู้รับบริการ จำนวน 225 คน ด้วยการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงบนพื้นฐานของความสมัครใจ เมื่อได้ผลการวิจัยสุดท้ายครบถ้วนแล้วจึงนำไปตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลโดยวิธีการตรวจสามเส้า (Triangulation)

ผลการวิจัยพบว่า การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล มีแนวทางในการบริหารจัดการเป็น 2 ส่วน คือ 1) การบริหารการพัฒนา (Administrative Development) เป็นการบริหารงานในพื้นที่ ชุมชน หมู่บ้าน โดยมุ่งตรงไปที่ประชาชน ให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข สุขภาพจิตดี สุขภาพกายดี สิ่งแวดล้อมดีและสังคมดี และ 2) การบริหารจัดการองค์กร (Organizational Administration) มุ่งเน้นการบริหารจัดการด้านบุคลากรและระบบการทำงานในองค์กร เพื่ออำนวยความสะดวกและบริการประชาชนอย่างรวดเร็ว และสนองตอบความต้องการของประชาชน โดยบริหารงานอย่างโปร่งใส ทำงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ไม่ทุจริต ไม่คอร์รัปชั่น เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สร้างความมีส่วนร่วม เน้นการทำงานเป็นทีม สามารถทำงานแทนกันได้ มีการรับฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะซึ่งกันและกัน นำระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารงานบุคคล โดยมีความสร้างสรรค์ สังเสริมให้บุคลากรคิดนอกกรอบ สร้างนวัตกรรมและสร้างวัฒนธรรมองค์กรเพื่อสนับสนุนการทำงานเพื่อประชาชน โดยการบริหารจัดการที่ดี สามารถมองได้จาก 3 ประเด็นหลักคือ ตัวบุคคล หลักการหรือวิธีการบริหาร และผลที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการ

การศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยปัจจัย 3 ระดับคือ 1) ปัจจัยระดับบุคคล (Personal Level) ทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานเป็นผู้มีจิตสาธารณะ (Public Mind) มีจิตบริการ (Service Mind) เปิดใจกว้าง (Open Mind) และมีสมรรถนะสูง (High Competency) 2) ปัจจัยระดับองค์กร (Organizational Level) มีการมอบอำนาจ (Delegation of Authority) การสร้างพลัง (Empowerment) การทำงานเป็นทีม (Teamwork) และเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) 3) ปัจจัยระดับชุมชน (Community Level) เป็นประชาสังคมที่เข้มแข็ง (Strong Civil Society) และมีวัฒนธรรมชุมชนแบบธรรมาธิปไตย (Moral Community culture)

ข้อเสนอ (Proposition) สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ประสงค์มีการบริหารจัดการที่ดีอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ควรมีหลัก 5 ประเด็นคือ 1) ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานอย่างน้อย 7 หลัก คือ หลักนิติธรรม (The Rule of Law) หลักคุณธรรม (The Rule of Integrity) หลักความโปร่งใส (The Rule of Transparently) หลักความมีส่วนร่วม (The Rule of Participation) หลักความรับผิดชอบ (The Rule of Accountability) หลักความคุ้มค่า (The Rule of Value for Money) และหลักความสร้างสรรค์ (The Rule of positivism) 2) บุคลากรในองค์การต้องมีคุณสมบัติอย่างน้อย 4 ประการ คือ มีจิตสาธารณะ มีจิตบริการ เปิดใจกว้าง และมีสมรรถนะสูง 3) มีกระบวนการในการทำงานในองค์การ 4 ประการคือ การมอบอำนาจ การสร้างพลัง การทำงานเป็นทีม และการเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ 4) บริบทของชุมชนที่เอื้อต่อการบริหารจัดการที่ดี 2 ประการคือ ประชาสังคมเข้มแข็ง (Strong Civil Society) และวัฒนธรรมชุมชนธรรมาธิปไตย (Moral Community Culture) และ 5) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีภาวะผู้นำที่เอื้อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี โดยมีเงื่อนไขว่า หากบุคลากรในองค์การและประชาชนในชุมชนมีความหลากหลายและมีศักยภาพสูง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีภาวะผู้นำแบบประสาน (Integrated) แต่หากบุคลากรในองค์การและประชาชนในชุมชนมีความคล้ายคลึงกันและมีศักยภาพที่ไม่โดดเด่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีภาวะผู้นำแบบอำนวยการ (Directive)

Title Managerial Administration in Accordance with Good Governance of the Sub-district Administrative Organizations in Chiangmai Province

Author Mrs. Ubon Yawainawichai

Degree of Doctor of Philosophy in Administrative Science

Advisory Committee Chairperson Assistant Professor Dr. Pradtana Yossuck

ABSTRACT

The objectives of this qualitative study were to: 1) investigate the managerial administration in accordance with good governance of the sub-district administration organizations in Chiangmai province; 2) investigate factors effecting the managerial administration of the sub-district administrative organization; and 3) propose suggestions for the managerial administration Data collection was done through related documents, observation, group discussion, and in-depth interview. Informants in this study consisted of 225 administrators, stuff, and general public using the service of the sub-district administrative organizations. Triangulation was used for the correction of obtained data.

Results of the study revealed that there were two parts of the managerial administration: 1) administrative development of communities aiming at promoting good health and environment and 2) organizational administration aiming at human resource management and transparent services of the organizations based on personnel, principle, and operational outcome.

It was found the factors effecting the managerial administration in accordance with good governance consisted of the following levels: 1) persona level-public mind, service mind, open mind, and high competency; 2) organizational level-delegation of authority, empowerment, teamwork, and learning organization; and 3) community level-strong civil society and moral community culture.

For suggestions, the sub-district organizations can perform appropriate managerial administration sustainably by using the following principles : 1) good governance–the rule of law, the rule of transparency, the rule of value for money, and the rule of positivism; 2) qualifications of the organization staff – public mind, service mind, empowerment, and learning teamwork; 4)

community context on good learning teamwork-strong civil society and moral community culture; and 5) heads of the sub-district sub-administrative organizations. In the case that staff of the sub-district administrative organizations and people in the communities have different potential, heads of the sub-district administrative organizations must perform integrated leadership. In contrast, the heads can perform directive leadership if local people share similar potential and ways of life.

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าดุษฎีนิพนธ์ในครั้งนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรารถนา ยศสุข ประธานคณะกรรมการที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.เฉลิมชัย ปัญญาดี รองศาสตราจารย์ ดร.โกวิทย์ พวงงาม และอาจารย์ ดร.สมคิด แก้วทิพย์ คณะกรรมการที่ปรึกษาดุษฎีนิพนธ์ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำ ตลอดจนการตรวจแก้ไขข้อบกพร่องอันพึงมีในดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้ ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.เทพ พงษ์พานิช ที่ให้ความเมตตากรุณา คอยดูแลเอาใจใส่และให้กำลังใจลูกศิษย์ทุกคน ขอขอบคุณอาจารย์มณฑิรา อินจ่าย ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำด้านการสังเคราะห์ความตรงเชิงเนื้อหาและด้านภาษา ขอขอบคุณอาจารย์วิทิต อาจารย์รินทร ศรีจอมแปง คุณอรชุฎา ณะวิชัย คุณบุญศิริ ศรียอด และคุณวีระพงษ์ ยะไวทย์ คู่ชีวิตของผู้วิจัยที่ช่วยอำนวยความสะดวกในการเก็บข้อมูลและให้กำลังใจตลอดมา ขอบคุณลูกๆ คือ นางสาวฤทัยชนก และเด็กหญิงกรกนก ยะไวทย์ ที่ช่วยพิมพ์เนื้อหาสาระของดุษฎีนิพนธ์ ขอขอบคุณคณะผู้บริหาร สมาชิกสภา พนักงานเจ้าหน้าที่ และประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ และองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ที่ได้ให้ความช่วยเหลืออนุเคราะห์ข้อมูลและให้สัมภาษณ์อันเป็นประโยชน์ต่อการวิจัย และขอขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิประสาทความรู้ให้แก่ผู้วิจัย ซึ่งมิได้กล่าวนามมา ณ ที่นี้ จนทำให้งานสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

อุบล ยะไวทย์ณะวิชัย

กรกฎาคม 2553

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(5)
กิตติกรรมประกาศ	(7)
สารบัญ	(8)
สารบัญตาราง	(10)
สารบัญภาพ	(11)
บทที่ 1 บทนำ	1
ความสำคัญของปัญหา	3
คำถามการวิจัย	5
วัตถุประสงค์การวิจัย	6
ขอบเขตของการวิจัย	6
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
ข้อจำกัดในการวิจัย	9
นิยามศัพท์ปฏิบัติการ	9
บทที่ 2 การตรวจเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	12
แนวคิดการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล	13
แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	70
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	94
กรอบแนวคิดในการวิจัย	98
บทที่ 3 การดำเนินการวิจัย	100
สถานที่ดำเนินการวิจัย	100
ประชากรในการวิจัย	101
วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	102
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	104
การตรวจความเที่ยงตรงของข้อมูล	112
ขั้นตอนการวิจัย	113
การวิเคราะห์ข้อมูล	116
ระยะเวลาดำเนินการวิจัย	119

บทที่ 4 การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว 120
ตอนที่ 1 การวิเคราะห์ข้อมูลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว 121
ตอนที่ 2 การสังเคราะห์การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ตามข้อมูลจากการวิเคราะห์ในตอนที่ 1 213
บทที่ 5 การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก 219
ตอนที่ 1 การวิเคราะห์ข้อมูลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก 220
ตอนที่ 2 การสังเคราะห์การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ตามข้อมูลจากการวิเคราะห์ในตอนที่ 1 283
บทที่ 6 สรุป อภิปรายผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ 286
สรุปและอภิปรายผลการวิจัย 288
อภิปรายผลการวิจัย 303
ข้อเสนอแนะจากการวิจัย 310
ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป 312
บรรณานุกรม 314
ภาคผนวก 319
ภาคผนวก ก รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในการตรวจสอบเครื่องมือวิจัย 320
ภาคผนวก ข รายชื่อผู้ช่วยวิจัย 322
ภาคผนวก ค รายชื่อผู้ให้ข้อมูลการวิจัยตำบลดอนแก้ว 324
ภาคผนวก ง รายชื่อผู้ให้ข้อมูลการวิจัยตำบลขี้เหล็ก 330
ภาคผนวก จ การประเมินแบบบรรยาย (Essay evaluation) 335
ภาคผนวก ฉ แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured interview Form) 337
ภาคผนวก ช ประวัติผู้วิจัย 350

สารบัญตาราง

ตาราง		หน้า
1	แสดงสถานการณ์ตามแนวความคิด Path-Goal Theory	79
2	ค่า IOC ของแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง	109
3	ปัจจัยที่เอื้อให้โครงการเกิดความสำเร็จจากการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่	167
4	สรุปการวิเคราะห์หลักสำคัญในการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ด้วยวิธีการตรวจสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation)	207
5	ปัจจัยที่เอื้อให้โครงการเกิดความสำเร็จจากการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แดง จังหวัดเชียงใหม่	254
6	สรุปการวิเคราะห์หลักสำคัญในการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ด้วยวิธีการตรวจสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation)	278
7	สรุปการวิเคราะห์หลักสำคัญในการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วและองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ด้วยวิธีการตรวจสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation)	291

สารบัญภาพ

ภาพ		หน้า
1	วงจรอุบาทว์การบริหารจัดการภาครัฐ	16
2	กรอบแนวคิดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ	17
3	สิ่งท้าทายต่อการบริหารจัดการให้มีประสิทธิผลในทศวรรษที่ 2000	21
4	แสดงทฤษฎีระบบตามแนวคิดของอีสตัน	71
5	แสดงแนวความคิดภาวะผู้นำแบบ Path-Goal Theory	79
6	มิติทั้งสามตามทฤษฎี 3 มิติ	80
7	แบบผู้นำในการบริหารตามทฤษฎี 3 มิติ	82
8	ภาวะผู้นำ 8 แบบ ตามทฤษฎี 3 มิติ	83
9	แสดงเป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจ	89
10	กรอบแนวคิดในการวิจัยเรื่องการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่	99
11	บรรยากาศการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่	105
12	บรรยากาศการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่	106
13	บรรยากาศการทำแผนที่ความคิด (Mind map)	107
14	บรรยากาศการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured interview Form)	111
15	แผนที่ตั้งชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่	122
16	บริบทชุมชนโดยรอบองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่	127
17	ภาพอาคารสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่	128
18	โครงสร้างส่วนงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่	129
19	แผนภาพอัตรากำลังและการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว	137

20	ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลสู่ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ขององค์การบริหารส่วนตำบลตอนแก้ว	148
21	กระบวนการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วน ตำบลคอนแก้ว	149
22	หน่วยบริการพยาบาลเคลื่อนที่สำหรับผู้ด้อยโอกาสองค์การบริหารส่วน ตำบลคอนแก้ว	159
23	โครงการชุมชนถังขยะทองคำ องค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว	161
24	โครงการแก๊สชีวภาพ องค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว	164
25	ป้ายประชาสัมพันธ์ "บันทึกเจตนารมณ์การต่อต้านการทุจริต คอร์รัปชั่น" โครงการ อบต.สีขาว องค์การบริหารส่วนตำบลตอนแก้ว	166
26	การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) และการเขียนแผนที่ความคิด (Mind Map) ในเวทีระดมความคิดขององค์การบริหารส่วนตำบลตอนแก้ว	191
27	ระบบการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล คอนแก้ว	213
28	แผนที่ตั้งชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่	221
29	บริบทชุมชนโดยรอบองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่	224
30	ภาพอาคารสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่	225
31	โครงสร้างส่วนงานขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก	226
32	แผนภาพอัตรากำลังและความสัมพันธ์ในการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก	230
33	ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลสู่ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของ องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก	238
34	กระบวนการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ขี้เหล็ก	239
35	โครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.) องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก	247

36	โครงการศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการและผู้สูงอายุในชุมชนตำบลขี้เหล็ก	249
37	กิจกรรมต่างๆ ที่จัดขึ้นในโครงการศาลาสร้างสุข องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก	251
38	โครงการลด แยก ขยะของเหลือใช้เพื่อนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก	253
39	ระบบการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก	283
40	แสดงหลักของการบริหารการพัฒนา และความสัมพันธ์ขององค์ประกอบหลักในการบริหารการพัฒนาของ อบต.ดอนแก้ว และ อบต.ขี้เหล็ก จังหวัดเชียงใหม่	289
41	แสดงแผนภาพสรุปความเชื่อมโยงด้านหลักการบริหารจัดการที่ดีในองค์กรของ อบต.ดอนแก้ว และ อบต.ขี้เหล็ก จังหวัดเชียงใหม่	294
42	ระบบการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่	298

บทที่ 1
บทนำ

ประเทศไทยมีวิวัฒนาการด้านการปกครองหลายรูปแบบ จากการปกครองแบบพ่อกับลูกตั้งแต่สมัยสุโขทัย มาเป็นการปกครองแบบราชาธิปไตยในสมัยกรุงศรีอยุธยา และในสมัยที่พระบรมไตรโลกนาถครองราชย์ในช่วงกรุงศรีอยุธยาตอนปลายในพุทธศตวรรษที่ 20 พระองค์ได้ปฏิรูปการปกครอง โดยแบ่งการปกครองเป็น 2 แบบ คือ แบบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง เช่น การปกครองหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และหัวเมืองประเทศราช กับการปกครองแบบแบ่งแยกหน้าที่ในการบริหารออกเป็นฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ต่อมาสมัยกรุงธนบุรี เริ่มเปลี่ยนเป็นการปกครองส่วนกลาง คือ การปกครองในราชธานี และการปกครองส่วนภูมิภาค คือ การปกครองหัวเมืองต่างๆ เป็นเมืองเอก เมืองโท เมืองตรี และเมืองจัตวา จนกระทั่งเข้าสู่ยุครัตนโกสินทร์ตอนต้น มีแนวจัดการปกครองแบบธรรมราชา และจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินเป็นการปกครองส่วนกลาง โดยมีเสนาบดี 6 คนเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการ คือ สมุหพระกลาโหม มีอำนาจบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ทั้งด้านทหารและพลเรือน สมุหนายก มีอำนาจบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งด้านทหารและพลเรือน กรมเวียงดูแลภายในพระนคร กรมวังดูแลภายในพระราชวัง กรมคลังดูแลเกี่ยวกับพระราชทรัพย์ การติดต่อค้าขายกับต่างประเทศ และดูแลหัวเมืองชายทะเลฝั่งตะวันออก และกรมนา ดูแลรักษานาหลวง การเก็บภาษีข้าว และการพิจารณาคดีเกี่ยวกับที่นาหรือสารที่ใช้ในการทำนา นอกจากมีการปกครองส่วนกลางแล้ว ก็จัดให้มีการปกครองส่วนภูมิภาคเช่นกัน คือ แต่งตั้งเจ้าเมืองต่าง ๆ แล้วให้สมุหนายก สมุหกลาโหม หรือเสนากรมพระคลัง เป็นผู้แต่งตั้งปลัดและข้าราชการอื่น ๆ ในเมืองนั้น ๆ ซึ่งในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์นี้ ได้มีการปรับปรุงรูปแบบการปกครองเรื่อยมาเพื่อให้เหมาะสมกับยุคสมัย จนกระทั่งปัจจุบันมีหลักการบริหารปกครองเป็น 3 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization) หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (deconcentralization) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (decentralization) (ทวี ทองสว่าง และคณะ, 2546: 12)

จากวิวัฒนาการข้างต้นจะเห็นว่าการปกครองของไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนกระทั่งถึงยุครัตนโกสินทร์ตอนต้นมีลักษณะเป็นแบบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง การดูแลบังคับบัญชาหรือสั่งการทุกอย่าง รวมทั้งอำนาจในการตัดสินใจ จะอยู่ที่พระมหากษัตริย์หรือเจ้าเมือง และบุคคลที่พระมหากษัตริย์แต่งตั้ง แม้กระทั่งในปัจจุบันก็ยังมีรูปแบบการปกครองแบบรวมอำนาจปรากฏอยู่ คือ การบริหารราชการส่วนกลาง (กระทรวง กรม) ซึ่งหมายถึง อำนาจเด็ดขาดในการบังคับบัญชา วินิจฉัยสั่งการในกิจกรรมต่าง ๆ จะอยู่ที่รัฐบาลกลางหรืออยู่ที่หัวหน้าสูงสุดของกระทรวง

นอกจากนั้น ส่วนกลางยังมีอำนาจออกกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ให้แก่หน่วยการปกครองระดับรอง ๆ ลงไปนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ รวมทั้งให้ประชาชนนำไปปฏิบัติด้วย การที่รัฐบาลส่วนกลางมีอำนาจสิทธิขาดแต่ผู้เดียวในการปกครองและบริหารประเทศในกิจการทั้งปวง ทำให้ภารกิจของรัฐบาลมีมากมายและกว้างขวาง จึงเป็นการยากที่รัฐบาลจะปฏิบัติภารกิจเหล่านั้นได้อย่างทั่วถึง มีประสิทธิภาพรวดเร็วและตรงกับความต้องการของประชาชน รัฐบาลจึงต้องแบ่งความรับผิดชอบอำนาจหน้าที่ให้ส่วนราชการระดับรองลงไปทำ จึงเป็นที่มาของหลักการแบ่งอำนาจ (deconcentralization) หรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน คือ จังหวัด และอำเภอ ซึ่งรัฐบาลในส่วนกลางแบ่งอำนาจการปกครองและบริหารบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ของตน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางให้ไปปฏิบัติหน้าที่ประจำที่ได้รับมอบหมายในส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ) เมื่อได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่แล้วก็จะมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการบางส่วน แต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่เหล่านี้ยังต้องฟังคำสั่งบังคับบัญชาจากส่วนกลางอยู่เสมอ การตัดสินใจดำเนินกิจการในแต่ละเรื่องต้องได้รับอนุมัติหรือได้รับความเห็นชอบจากส่วนกลางเสียก่อนจึงจะนำไปปฏิบัติได้ ดังนั้นเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลส่วนกลางเหล่านี้จึงเป็นเพียงตัวแทนหรือเป็นหูเป็นตาให้ส่วนกลาง และต้องเชื่อฟังคำสั่งจากส่วนกลางอยู่เสมอ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ถูกจำกัด ไม่อาจให้บริการต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ เพราะต้องผูกพันกับคำสั่งและนโยบายของส่วนกลางมากกว่าความต้องการของประชาชน จากปัญหาที่มีการตัดสินใจและการวินิจฉัยจากส่วนกลางมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในส่วนภูมิภาคดังกล่าว รัฐบาลในส่วนกลางจึงยินยอมมอบอำนาจการปกครองและบริหารในกิจการต่าง ๆ ให้กับประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยประชาชนเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าว จึงเป็นที่มาของหลักการกระจายอำนาจ (decentralization) ก่อให้เกิดการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีอิสระเต็มที่ในการดำเนินงาน มีงบประมาณและมีกำลังเจ้าหน้าที่ของตนเอง ตลอดจนสามารถกำหนดนโยบายและวินิจฉัยสั่งการด้วยตัวของตัวเอง ทำให้สามารถสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการดำเนินกิจการ และเพื่อแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง (มานิตย์ จุมปา, 2546: 177-178)

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันมีหลายรูปแบบ ประกอบด้วย เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล กล่าวคือ มีกฎหมายแสดงให้เห็นถึงการก่อตั้งและยอมรับฐานะขององค์กรนั้น ทั้งนี้เพื่อองค์กรนั้นจะได้มีสิทธิตามกฎหมาย อันได้แก่ สิทธิที่จะออกกฎ ระเบียบ ข้อบัญญัติหรือข้อบังคับ

ต่าง ๆ เพื่อการปฏิบัติงานและใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งสิทธิที่จะทำนิติกรรมสัญญาต่าง ๆ และยังสามารถกำหนดงบประมาณรายได้และรายจ่ายของตนเองในการบริหารงานได้อีกด้วย นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐบาลกลาง สามารถกำหนดนโยบาย วินิจฉัยสั่งการในกิจการใด ๆ ตามที่ตนเห็นสมควร และที่สำคัญประชาชนในแต่ละท้องถิ่นต้องมีส่วนในการปกครองตนเอง (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2541: 5-12)

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นใหม่ล่าสุด โดยเคยปรากฏขึ้นในประเทศไทยแล้วครั้งหนึ่ง เมื่อ พ.ศ. 2499 ในสมัยของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้จัดระเบียบบริหารในตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ซึ่งเป็นการจัดตั้งหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย มีทั้งหมด 59 แห่ง แต่ต่อมามีข้อบกพร่องในการบริหารงานจึงถูกยุบ โดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 แล้วตั้งสภาตำบลขึ้นแทน ต่อมาการบริหารงานในรูปแบบสภาตำบลไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้เท่าที่ควร กระทรวงมหาดไทยจึงร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 111 ตอนที่ 53ก ลงวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2538 จึงเป็นวันที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้ โดยยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนย้อนหลัง 3 ปี โดยเฉลี่ยปีละ 150,000 บาท ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นของตนเอง (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2541: 13)

ความสำคัญของปัญหา

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบริบทของชุมชนส่วนใหญ่เป็นแบบชุมชนชนบท โดยประชาชนได้มีโอกาสเลือกคนในชุมชนหรือในหมู่บ้านของตนเอง เพื่อเป็นตัวแทนเข้าไปอยู่ในสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น เพื่อเป็นกรอบให้ตัวแทนของหมู่บ้านมีแนวทางในการปฏิบัติที่ชัดเจน กระทรวงมหาดไทยจึงออกกฎหมายรองรับ ด้วยการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 43 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล คือ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอิสระ

ในการบริหารจัดการ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ทำทั้งด้านสาธารณูปโภค ด้านคุณภาพชีวิต ด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านส่งเสริมอาชีพ ด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านสวัสดิการสังคม รวมทั้งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติถึง 31 ข้อ ซึ่งนอกจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ที่อาจทำได้อีกหลายด้าน คือ ด้านการจัดให้มีน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค ด้านการให้มีการบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่าง ด้านการบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ด้านการกีฬาสวนสาธารณะ ด้านการพาณิชย์ การท่องเที่ยว การผังเมือง และอื่น ๆ อีกมากมาย ด้วยเหตุนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องวางแผนในการบริหารจัดการให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน ให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการให้มากที่สุด กระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงได้กำหนดหลักการบริหารให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปเป็นแนวทางปฏิบัติ คือ หลักธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

ทั้งนี้ การส่งเสริมให้เกิดการสร้างธรรมาภิบาลนั้น มาจากความร่วมมือของทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคม บทบาทของภาครัฐที่สำคัญนั้น คือ การวางรากฐาน และรักษากฎระเบียบต่าง ๆ โดยอาศัยระบบการจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ มีภาระรับผิดชอบภายใต้กฎหมาย และนโยบายที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปฏิรูประบบราชการเพื่อปรับปรุงระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพภายใต้กรอบของกฎหมาย และให้มีความโปร่งในการปฏิบัติงาน ยกระดับความชำนาญของภาครัฐให้มีความทันสมัย เป็นต้น ส่วนบทบาทขององค์การภาคเอกชน และบทบาทของประชาสังคมที่มีต่อการสร้างธรรมาภิบาล คือ การรวมตัวกันของสาธารณชนในการต่อต้านการทุจริตและการประพฤติมิชอบ (สถาบันราชประชาสมาสัย, 2549: ระบบออนไลน์)

เพื่อเป็นการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารจัดการที่ดี กระทรวงมหาดไทย จึงได้จัดโครงการรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีทั่วประเทศ โดยใช้หลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีตามข้อกำหนดของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเกณฑ์ชี้วัดในการประเมิน ซึ่งเป็นการกระตุ้นให้องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งมีการบริหารจัดการที่ดีขึ้น โดยเฉพาะในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด 153 แห่ง และมีองค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่าน

การประเมินได้ด้วยคะแนนสูง ตั้งแต่ร้อยละ 80 ขึ้นไปจำนวนมาก คือ พ.ศ. 2550 มีจำนวน 40 แห่ง และ พ.ศ. 2551 มีจำนวน 58 แห่ง (สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่, 2552: 3) อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ปัจจุบันจะมีองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้คะแนนประเมินในระดับสูงเพิ่มขึ้น แต่ก็ยังขาดความต่อเนื่องและยั่งยืน เนื่องจากในจังหวัดเชียงใหม่มีองค์การบริหารส่วนตำบลเพียงสองแห่งเท่านั้นที่ได้รับรางวัลด้านการบริหารจัดการที่ดีอย่างต่อเนื่องจากกระทรวงมหาดไทย จนกระทั่งได้รับการยกระดับเข้าสู่การประกวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีระดับประเทศ ร่วมกับรางวัลพระปกเกล้าสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน จากสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งเป็นสองรางวัลสำคัญที่ยืนยันถึงความสำเร็จในการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากข้อมูลทั้งหมดที่กล่าวมาเบื้องต้น พบว่า แม้จะมีองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนมากในจังหวัดเชียงใหม่ ได้รับการประเมินตามเกณฑ์ของกระทรวงมหาดไทยว่าเป็นองค์การที่มีธรรมาภิบาลระดับสูง แต่ก็มีองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนน้อยที่สามารถธำรงรักษาศักยภาพในการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลได้อย่างต่อเนื่อง จึงเป็นที่น่าศึกษาในรายละเอียดว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวสามารถสร้างสังคมธรรมาภิบาลที่ยั่งยืนได้อย่างไร และหลัก ธรรมาภิบาล คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า เพียง 6 ประการนี้เพียงพอหรือไม่สำหรับการบริหารจัดการที่ดีในองค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้วิจัยจึงสนใจที่จะค้นคว้าหาคำตอบว่า โดยแท้จริงแล้ว ธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลควรประกอบด้วยอะไรบ้าง และมีปัจจัยใดบ้างที่ก่อให้เกิดความสำเร็จอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ จากข้อสงสัยดังกล่าวจึงนำมาซึ่งคำถามการวิจัย (research question) ดังต่อไปนี้

1. การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างไร

2. มีปัจจัยอะไรบ้างที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

3. ข้อเสนอ (proposition) ในการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาลควรเป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. เพื่อเสนอข้อเสนอ (proposition) สำหรับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษากรณีศึกษา (case study) โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยผู้วิจัยกำหนดขอบเขตการวิจัย ดังนี้

ขอบเขตด้านหลักเกณฑ์

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ประสบผลสำเร็จในการบริหารจัดการที่ดี โดยมีหลักเกณฑ์การเลือกกรณีศึกษา คือ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับรางวัลพระปกเกล้าสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน จากสถาบันพระปกเกล้า และรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี (good governance) จากกระทรวงมหาดไทยอย่างน้อย 3 ปีติดต่อกัน เนื่องจากกรมส่งเสริมการปกครองมีข้อกำหนดในการมอบรางวัลไว้ว่า การได้รับรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีติดต่อกัน 3 ปีจะเป็นเครื่องบ่งชี้ว่าเป็นองค์กรที่มีการบริหารจัดการที่ดีอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน จึงได้รับการยกระดับจากการประกวดระดับจังหวัดและระดับภาค เข้าสู่การประกวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีระดับประเทศ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2551)

ขอบเขตด้านพื้นที่

ผู้วิจัยเลือกใช้พื้นที่ในการศึกษา คือ องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ที่ตั้งอยู่ในชุมชนที่มีสภาพทางภูมิศาสตร์เป็นพื้นที่ราบ มีทั้งชุมชนเมืองและชุมชนชนบท ซึ่งเป็น

บริบทที่สามารถเป็นตัวแทนของความหลากหลายในด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรมในสังคมเมืองและสังคมชนบทได้

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ผู้วิจัยศึกษาวิเคราะห์ใน 2 ประเด็น คือ ประเด็นด้านหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับองค์การบริหารส่วนตำบล และประเด็นด้านปัจจัยที่เอื้อต่อการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล

จากขอบเขตของการวิจัยทั้งหมดที่กล่าวมา มีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ที่เข้าข่ายอยู่ 3 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ อำเภอเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม และองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แตง แต่เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพได้ยกระดับเป็นเทศบาลตำบลสุเทพ ใน พ.ศ. 2550 การวิจัยครั้งนี้จึงคงเหลือองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นกรณีศึกษา (case study) จำนวน 2 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม และองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แตง

องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม ถูกเลือกศึกษาด้วยเหตุผลคือ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลระดับกลาง ซึ่งมีสภาพภูมิศาสตร์เป็นที่ราบ ตามขอบเขตด้านพื้นที่ และได้รับรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี จากกระทรวงมหาดไทยติดต่อกันทั้งหมด 7 ครั้ง (จากปี พ.ศ. 2546-2552) ทั้งยังได้รับโล่รางวัลพระปกเกล้าสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน จากสถาบันพระปกเกล้า ในปี พ.ศ. 2546, 2550 และ 2551 ซึ่งการได้รับรางวัลทั้งสองประเภท แสดงว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลในระดับหนึ่ง

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แตง ถูกเลือกศึกษาด้วยเหตุผลคือ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลระดับกลาง ซึ่งมีสภาพภูมิศาสตร์เป็นที่ราบตามขอบเขตด้านพื้นที่ และได้รับรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี จากกระทรวงมหาดไทย ทั้งหมด 4 ครั้ง (คือ ปี พ.ศ. 2546 และปี พ.ศ. 2548-2550) ทั้งยังได้รับประกาศเกียรติบัตรรางวัลพระปกเกล้า สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน จากสถาบันพระปกเกล้าในปี พ.ศ. 2547 ซึ่งการได้รับรางวัลทั้งสองประเภท แสดงว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลในระดับหนึ่ง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลจากการวิจัยครั้งนี้ก่อให้เกิดประโยชน์ใน 3 มิติ คือ ในเชิงวิชาการ เชิงนโยบาย และเชิงปฏิบัติการ

ประโยชน์เชิงวิชาการ

1. ได้องค์ความรู้ที่แสดงให้เห็นถึงรายละเอียดของการบริหารจัดการที่ดี ตลอดจนทราบปัจจัยที่ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลประสบผลสำเร็จในการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลอย่างเป็นรูปธรรม
2. ได้แนวทางและกระบวนการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล

ประโยชน์เชิงนโยบาย

เป็นข้อมูลสำหรับผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองแห่ง ในการกำหนดนโยบายในการบริหารงานของตนเองในองค์การบริหารส่วนตำบล และใช้เป็นข้อมูลประกอบการวางแผนเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลของตน

ประโยชน์เชิงปฏิบัติการ

ทั้งผู้บริหารและข้าราชการ (พนักงานส่วนตำบล) สามารถเรียนรู้ถึงระบบกลไกตลอดจนข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลที่ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถบริหารจัดการองค์กรให้ประสบผลสำเร็จ และสามารถนำไปปรับประยุกต์ใช้ได้กับตนเองและองค์การ

ข้อจำกัดในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีข้อจำกัด เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพเฉพาะในบริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น องค์ความรู้ที่ได้จึงอาจไม่เหมาะสมที่จะนำไปปรับหรือประยุกต์ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น

นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

องค์การบริหารส่วนตำบล (Sub-district Administrative Organization) หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่งของไทย ที่มีจำนวนมากที่สุด ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ซึ่งในการวิจัยนี้หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ และองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่

ธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง กติกาหรือกฎเกณฑ์ การบริหารการปกครอง ที่ดี เหมาะสม และเป็นธรรม ที่ใช้ในการธำรงรักษาบ้านเมืองและสังคม อันหมายถึงการจัดการบริหารทรัพยากรและสังคมที่ดีในทุกด้านและทุกระดับ รวมถึงการจัดระบบองค์การและกลไกของทั้งภาครัฐและเอกชน หรืออาจกล่าวได้ว่า ธรรมาภิบาล คือ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ "ธรรมาภิบาล" เน้นการบริหารจัดการที่มีความโปร่งใสของคณะผู้บริหารตลอดจนผู้เกี่ยวข้องทั้งในและนอกองค์กร รวมทั้งการที่ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในภารกิจต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยทุกภาคส่วนมีคุณธรรมความรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่เพื่อก่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีในองค์การบริหารส่วนตำบล

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบล จะตรากฎหมายข้อบัญญัติหรือระเบียบออกมาบังคับใช้กับประชาชนหรือชุมชน ต้องให้ประชาชน ชุมชน หรือผู้มีส่วนได้เสีย มีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างข้อบัญญัตินั้น ๆ และข้อบัญญัติต้องมีความทันสมัย เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของชุมชน และชุมชนก็ยินยอมพร้อมที่จะปฏิบัติงาน

หลักคุณธรรม (The Rule of Integrity) หมายถึง การที่ผู้บริหารและบุคลากร ได้แก่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้าง และพนักงานจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ประพฤติ กระทำ และมีความคิดที่เหมาะสมถูกต้อง ในการทำหน้าที่ของตนอย่างสมบูรณ์ เว้นในสิ่งที่ควรเว้น ทำในสิ่งที่ควรทำ ด้วยความฉลาด รอบคอบ รู้เหตุผล ถูกต้องตามกาลเทศะ และบุคคล

หลักความโปร่งใส (The Rule of Transparently) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ได้มีส่วนรับรู้หรือร่วมกระทำ รวมทั้งทราบถึงกระบวนการดำเนินงานในเรื่องนั้น ๆ ในกิจกรรมนั้น ๆ รวมทั้งผลที่เกิดขึ้นด้วย

หลักความมีส่วนร่วม (The Rule of Participation) ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมในองค์กร กับการมีส่วนร่วมในชุมชน

1. การมีส่วนร่วมในองค์กร หมายถึง การที่บุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคน มีส่วนได้เสนอความคิดเห็นในการบริหารงาน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ตลอดจนมีส่วนร่วมในการบูรณาการการทำงานหรือทำกิจกรรมร่วมกับองค์กรอื่น

2. การมีส่วนร่วมของชุมชน หมายถึง การที่ประชาชนหรือชุมชนได้มีส่วนร่วมศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ทั้งในส่วนของสาเหตุและแนวทางแก้ไขปัญหา ด้วยการร่วมวางแผนในการพัฒนาชุมชนของตนเอง ตลอดจนมีส่วนร่วมในการปฏิบัตินั้นด้วย เช่น มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การควบคุมตรวจสอบ ติดตามประเมินผล และมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมอื่น ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วยความเต็มใจ

หลักความรับผิดชอบ (The Rule of Accountability) หมายถึง การที่คณะผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน กระทำในสิ่งที่ควรทำ และสิ่งที่ควรทำนั้นก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนหรือชุมชนมากที่สุด และเป็นความรับผิดชอบทางจริยธรรม นั่นคือต้องตระหนักในสิทธิและหน้าที่สำนึกในความรับผิดชอบต่อชุมชน การใส่ใจในปัญหาสาธารณะ มีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งในองค์การและชุมชน เคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และกล้าที่จะยอมรับผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำของตน ไม่ว่าจะเป็นผลดีหรือผลเสียก็ตาม

หลักความคุ้มค่า (The Rule of Value for Money) หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรที่มีจำกัด ไม่ว่าจะเป็นด้านงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ และคน ให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งในองค์การและในชุมชน โดยใช้อย่างประหยัดและคุ้มค่าภายใต้บริการที่มีคุณภาพ

ปัจจัย (Factor) หมายถึง บุคลากร ทรัพยากร กฎเกณฑ์ กิจกรรม และหน่วยงานซึ่งสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วและองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กสามารถบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในที่นี้ปัจจัยที่ส่งผลต่อการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจะเน้นปัจจัยนำเข้าทั้งในระดับบุคคล ระดับองค์การ และระดับชุมชน ผ่านกระบวนการบริหารจัดการ แล้วเกิดเป็นผลลัพธ์ของการทำงานซึ่งจะกลายเป็นข้อมูลย้อนกลับที่ส่งผลกระทบต่อปัจจัยนำเข้าในทุกระดับเป็นวงจรต่อไป

บริบท (Context) หมายถึง สภาพแวดล้อม และเงื่อนไขต่าง ๆ ได้แก่ ด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ประเพณี ที่รายล้อมองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว และองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก

ชุมชน (Community) หมายถึง กลุ่มทางสังคมที่อยู่อาศัยร่วมกันในอาณาบริเวณเดียวกัน ในที่นี้หมายถึง ชุมชนที่องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งอยู่ ได้แก่ ชุมชนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จำนวน 10 หมู่บ้าน และชุมชนตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แตง จำนวน 9 หมู่บ้าน

คณะผู้บริหาร (Executive Board) หมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งในองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว และในองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก

ภาวะผู้นำ (Leadership) หมายถึง ท่าทีที่แสดงออกถึงความสามารถในการบริหารงานและนำกลุ่มคนในชุมชนให้ปฏิบัติกิจกรรมหรือภารกิจของชุมชนได้ ตลอดจนความสามารถในการแก้ไขปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ รวมทั้งการบำรุงขวัญและกำลังใจผู้ปฏิบัติงานเพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ ภาวะผู้นำในที่นี้จะเน้นเฉพาะในคณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม และองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แตง โดยประเมินจากการรับรู้ของคนในองค์กรและในชุมชน

วัฒนธรรมองค์กร (Organization Culture) หมายถึง หนทางหรือวิธีการต่าง ๆ รวมทั้งความเชื่อ ค่านิยม และพฤติกรรม ที่บุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว และองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ได้กระทำ สร้าง ถ่ายทอด สะสม และรักษาไว้จากบุคลากรรุ่นหนึ่งไปสู่บุคลากรรุ่นต่อ ๆ ไป โดยพิจารณาจากความต่อเนื่องในการดำเนินกิจกรรมที่บุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติ

วัฒนธรรมชุมชน (Community Culture) หมายถึง วิถีทางและแบบฉบับในการดำเนินชีวิตของชุมชนในตำบลดอนแก้ว และตำบลขี้เหล็ก ซึ่งได้สะสมมาจากการดำเนินกิจกรรมร่วมกันของคนในชุมชนที่ทำมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน รวมทั้งความคิดต่าง ๆ ที่คนทั้งสองตำบลได้กระทำ สร้าง ถ่ายทอด สะสม และรักษาไว้ จากคนรุ่นหนึ่งไปสู่คนอีกรุ่นหนึ่ง ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของความรู้ การปฏิบัติ ความเชื่อ ตลอดจนวัตถุสิ่งของอันเกิดจากความคิด และการกระทำของคนในชุมชน

บทที่ 2
การตรวจเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัย เกี่ยวกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ครั้งนี้ เป็นการศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว และองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ซึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเพียงสองแห่งของจังหวัดเชียงใหม่ ที่ได้รับการยกระดับจากกระทรวงมหาดไทยให้เข้าสู่การประกวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีระดับประเทศ ร่วมกับการได้รับรางวัลพระปกเกล้าสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและความมีส่วนร่วมของประชาชน จากสถาบันพระปกเกล้า โดยการวิจัยเชิงคุณภาพแบบมีส่วนร่วม ที่เน้นการศึกษาข้อมูลใน 2 ระดับคือ ระดับองค์กรและระดับชุมชน ด้วยการนำเอาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาทำการศึกษาเพื่อกำหนดเป็นกรอบความคิดในการวางแผนการวิจัย โดยการทบทวนวรรณกรรมและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องจะประกอบไปด้วยประเด็นสำคัญ ดังนี้ คือ

1. แนวคิดการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล
   - 1.1 การบริหารจัดการภาครัฐยุคใหม่
   - 1.2 แนวคิดธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี
     - 1.2.1 ความหมายของธรรมาภิบาล
     - 1.2.2 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล
     - 1.2.3 เป้าหมายของธรรมาภิบาล
     - 1.2.4 การสร้างระบบการบริหารบ้านเมืองที่ดี
     - 1.2.5 ยุทธศาสตร์การบริหารเพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี
     - 1.2.6 ธรรมาภิบาลกับการปกครองท้องถิ่นไทย
2. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
   - 2.1 ทฤษฎีระบบ
   - 2.2 ทฤษฎีภาวะผู้นำ
   - 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
   - 2.4 แนวคิดวัฒนธรรมชุมชน
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
4. กรอบความคิดในการวิจัย

แนวคิดการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล

การบริหารจัดการภาครัฐยุคใหม่

การเปลี่ยนแปลงของสังคมทั้งในระดับประเทศและสังคมโลกนำไปสู่การปรับตัวขององค์การต่าง ๆ การตอบรับการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของสังคมที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดการแข่งขันรุนแรงมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้การบริหารจัดการภาครัฐได้เกิดการเปลี่ยนแปลงเช่นเดียวกัน เช่น การปฏิรูประบบราชการ การสร้างยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการบริหารจัดการทั้งด้านระบบโครงสร้างองค์การและบุคลากรภาครัฐ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมาจากความจำเป็นในการสร้างนวัตกรรมทางการบริหารจัดการภาครัฐ โดยมุ่งให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ทั้งนี้เพื่อให้ภาครัฐสามารถบริการประชาชนอย่างมีความรับผิดชอบโปร่งใส ตรวจสอบได้ และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริงและทั่วถึง รวมทั้งองค์การภาครัฐในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

ดังนั้น การบริหารภาครัฐแนวใหม่ จึงให้ความสำคัญกับความยืดหยุ่นในการบริหาร หรือเรียกว่า Let's the Managers Manage คือ การปล่อยให้ผู้บริหารได้บริหาร (ปัณรส มาลากุล ณ อยุธยา, 2548)

โดยก่อนหน้านี้การบริหารราชการภาครัฐได้นำเอาแนวคิดการบริหารองค์การแบบ Bureaucracy ของ Max Waber (สุเทพ เชาวลิต, 2549: 4-6) มาใช้ในการบริหารจัดการองค์การภาครัฐตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน จนกระทั่งก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคมากมายในการบริหารจัดการ ซึ่งหากยังคงใช้แนวคิดดังกล่าวโดยไม่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันแล้วก็จะนำไปสู่ปัญหาด้านการบริหารจัดการ ดังนี้

1. องค์การราชการกำลังเสื่อม (bureaucratic pathology) องค์การภาครัฐซึ่งใช้รูปแบบ Bureaucracy เป็นกรอบในการบริหารจัดการกำลังนำไปสู่ความเสื่อม เนื่องจากระบบนี้เก่าล้าสมัย ไม่สามารถตอบสนองให้ทันกับการบริหารจัดการองค์การสมัยใหม่ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยมีประเด็นที่ชี้ให้เห็นว่าองค์การราชการที่เป็นอยู่ในอดีตที่ผ่านมากำลังเสื่อม ดังนี้

1.1 การขาดประสิทธิภาพ ด้วยระบบที่เต็มไปด้วยขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน การจัดรูปแบบโครงสร้างขององค์การเป็นรูปแบบพีรามิด (pyramid organization) ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า ขาดความคล่องตัว เต็มไปด้วยกฎระเบียบที่ล้าสมัย เป็นสาเหตุประการสำคัญนำไปสู่การขาดประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการ โดยเฉพาะในองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการบริการ

ประชาชนล่าช้า ไม่สามารถแก้ปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทันท่วงที จะก่อให้เกิดความไม่พึงพอใจในงานบริการขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.2 การขยายอำนาจหน้าที่ไม่มีที่สิ้นสุด การขยายอำนาจหน้าที่เป็นการแสดงถึงขอบเขตความรับผิดชอบของงานที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เพื่อให้มีการขยายตำแหน่งหรือระดับขั้นของผู้มีอำนาจ โดยขาดการพิจารณาอย่างรอบคอบถึงเหตุผลความจำเป็นและประสิทธิผลในองค์รวม ทำให้องค์การขยายใหญ่เทอะทะ แต่ยากต่อการบริหารจัดการ

1.3 การใช้ทรัพยากรทางการจัดการฟุ่มเฟือย โดยขาดจิตสำนึกในความเป็นเจ้าขององค์การ (sense of belonging) เป็นการใช้ทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ ฟุ่มเฟือยทั้งด้านกำลังคน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ โดยมักจะถือเอาความสะดวกของตนเองหรือหน่วยงานของตนเองเป็นหลัก ขาดการคิดคำนึงถึงประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรทางการจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุดในภาพรวมขององค์การ โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กซึ่งมีงบประมาณในการบริหารงานจำกัดจำนวนค่อนข้างน้อย หากบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นใช้ทรัพยากรในองค์การบริหารอย่างฟุ่มเฟือยขาดจิตสำนึก เช่น การใช้วัสดุเชื้อเพลิงและหล่อลื่นตลอดจนใช้วัสดุสำนักงานแบบไม่ประหยัด ก็จะทำให้งบประมาณต้องใช้จ่ายในส่วนนี้มากเกินไป งานด้านอื่นที่จำเป็นก็จะถูกลดงบประมาณลง การบริหารงานก็จะไม่ดีเท่าที่ควร

1.4 ความล่าช้า เฉื่อยชา เพิกเฉย เพราะขาดการกระตุ้นและการประเมินตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ทำให้ข้าราชการส่วนหนึ่งเกิดความเฉื่อยชา เพิกเฉย งานต่าง ๆ ดำเนินไปอย่างล่าช้า ปฏิบัติงานแบบไม่มีเป้าหมาย จนกลายเป็นภาพลักษณ์ของข้าราชการแบบ "เช้าชามเย็นชาม" หากองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีบุคลากรที่ยึดวัฒนธรรมองค์กรแบบนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ ก็จะไม่พัฒนา และจะอยู่ในกลุ่มองค์การประเภทล้าหลัง

1.5 วิ่งเต้นแสวงหาความก้าวหน้า การที่ไม่มีระบบการจัดการที่ดี ความไม่โปร่งใสในการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง มีระบบอุปถัมภ์ (patronage system) เข้ามาแทรกแซงระบบคุณธรรม (merit system) ในการบริหารงานบุคคลมากขึ้น ทำให้ข้าราชการบางส่วนที่หวังความก้าวหน้าในอาชีพโดยทางลัด คือ วิ่งเต้นผู้มีอำนาจทั้งที่เป็นข้าราชการระดับสูงและนักการเมือง เพื่อให้ตนเองได้ตำแหน่งหรือมีความก้าวหน้าทางราชการ ข้าราชการบางประเภทที่มีความคิดเช่นนี้จึงไม่ค่อยทำงานให้เกิดประสิทธิภาพ แต่มุ่งไปสนองตอบผู้มีอำนาจ แสวงหาความก้าวหน้าด้วยการวิ่งเต้น ซึ่งหากปรากฏการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบล จะก่อให้เกิดปัญหาการบริหารงาน ก่อให้เกิดการเสียกำลังใจในการทำงานของผู้ที่มีความรู้ความสามารถแต่ประจบเจ้านายไม่เป็น จนกระทั่งเบื่อหน่ายไม่อยากทำงาน ซึ่งเป็นการสูญเสียคนที่

มีความคิดสร้างสรรค์ที่ดี ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเสียโอกาสในการสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ หรือมีการทำงานที่ผลงานจะไม่เป็นที่พึงพอใจของประชาชนในชุมชนนั้น ๆ

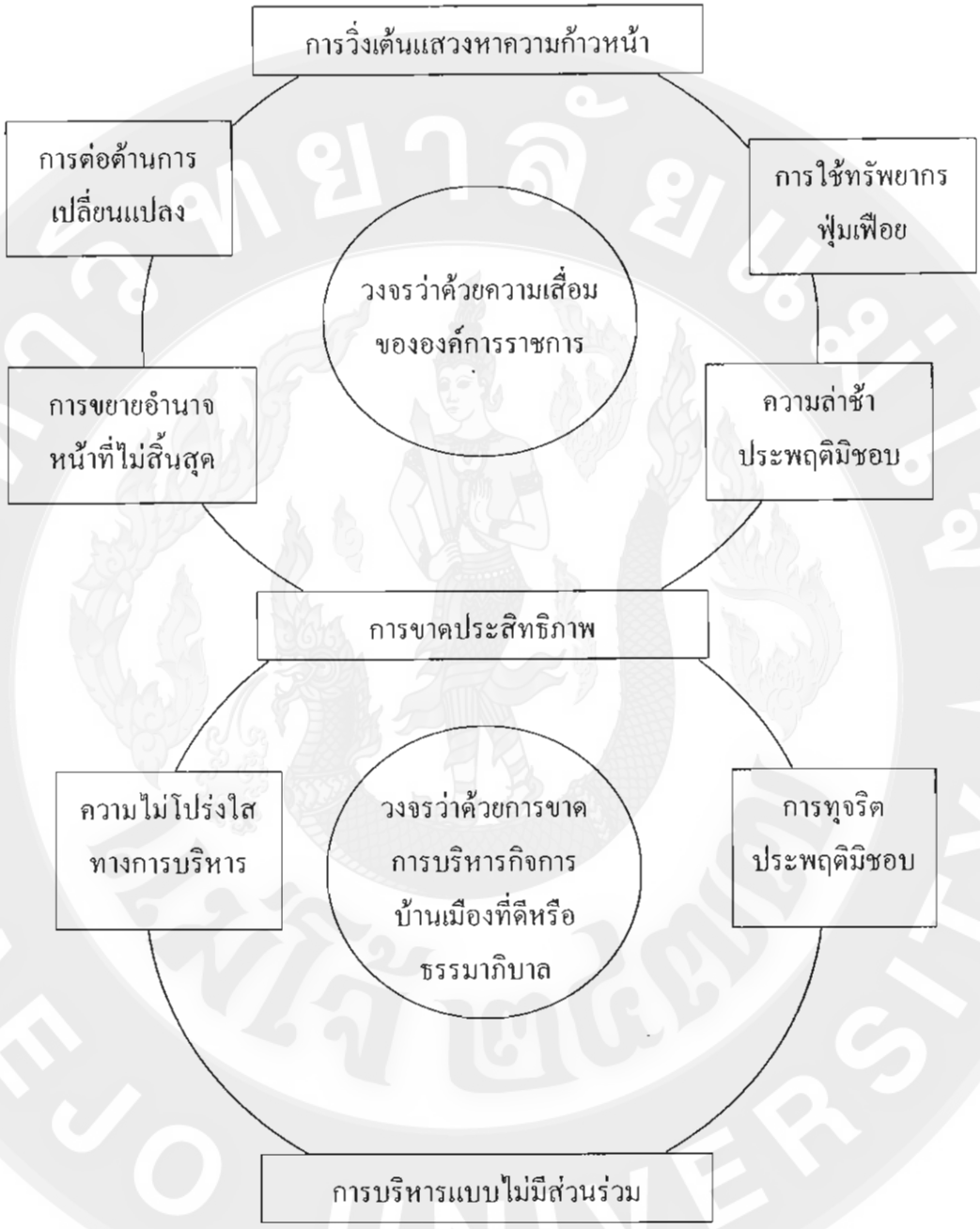
1.6 การต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ระบบราชการเป็นระบบคุณธรรมที่มีความมั่นคงในอาชีพราชการ สามารถดำรงตำแหน่งไปได้จนเกษียณอายุได้ถ้าไม่ทำผิดอย่างร้ายแรง เป็นระบบที่ไม่มีความเสี่ยง ข้าราชการที่ทำงานตามปกติโดยไม่มีความผิดนั้น แม้จะไม่มีผลงานก็สามารถดำรงหน้าที่การงานอยู่ได้ ทำให้ข้าราชการส่วนใหญ่ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง เพราะการเปลี่ยนแปลงจะเกิดผลกระทบที่อาจจะทำให้ต้องทำงานมากขึ้น หนักขึ้น หรือลำบากขึ้นกว่าเดิมจากการเปลี่ยนแปลงสถานภาพการทำงาน

2. การขาดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (dirty governance) การบริหารจัดการภาครัฐที่ผ่านมา ยังมีปัญหาในการบริหารจัดการที่ดี เห็นได้จากปรากฏการณ์ต่าง ๆ ทางการบริหารจัดการเป็นตัวบ่งชี้ เช่น (สุเทพ เชาวลิต, 2549: 7)

2.1 การบริหารแบบไม่มีส่วนร่วม เปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมน้อยมาก ความคิดทางการบริหารจัดการมักอยู่ในกลุ่มของผู้บริหารหรือเฉพาะตัวผู้บริหารเองในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ จนนำไปสู่ภาวะผู้นำแบบอัตตาธิปไตยเผด็จการทางความคิด ไม่ค่อยยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้ร่วมงานในระดับปฏิบัติ

2.2 การทุจริตประพฤติมิชอบ เป็นปัญหาใหญ่ของการบริหารจัดการภาครัฐ การแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ การวิ่งเต้น การกระทำผิดกฎระเบียบ การขาดการควบคุมที่ดี การบังคับใช้กฎหมายที่หย่อนประสิทธิภาพ นำไปสู่การสมยอมกันของผู้ต้องการแสวงหาผลประโยชน์

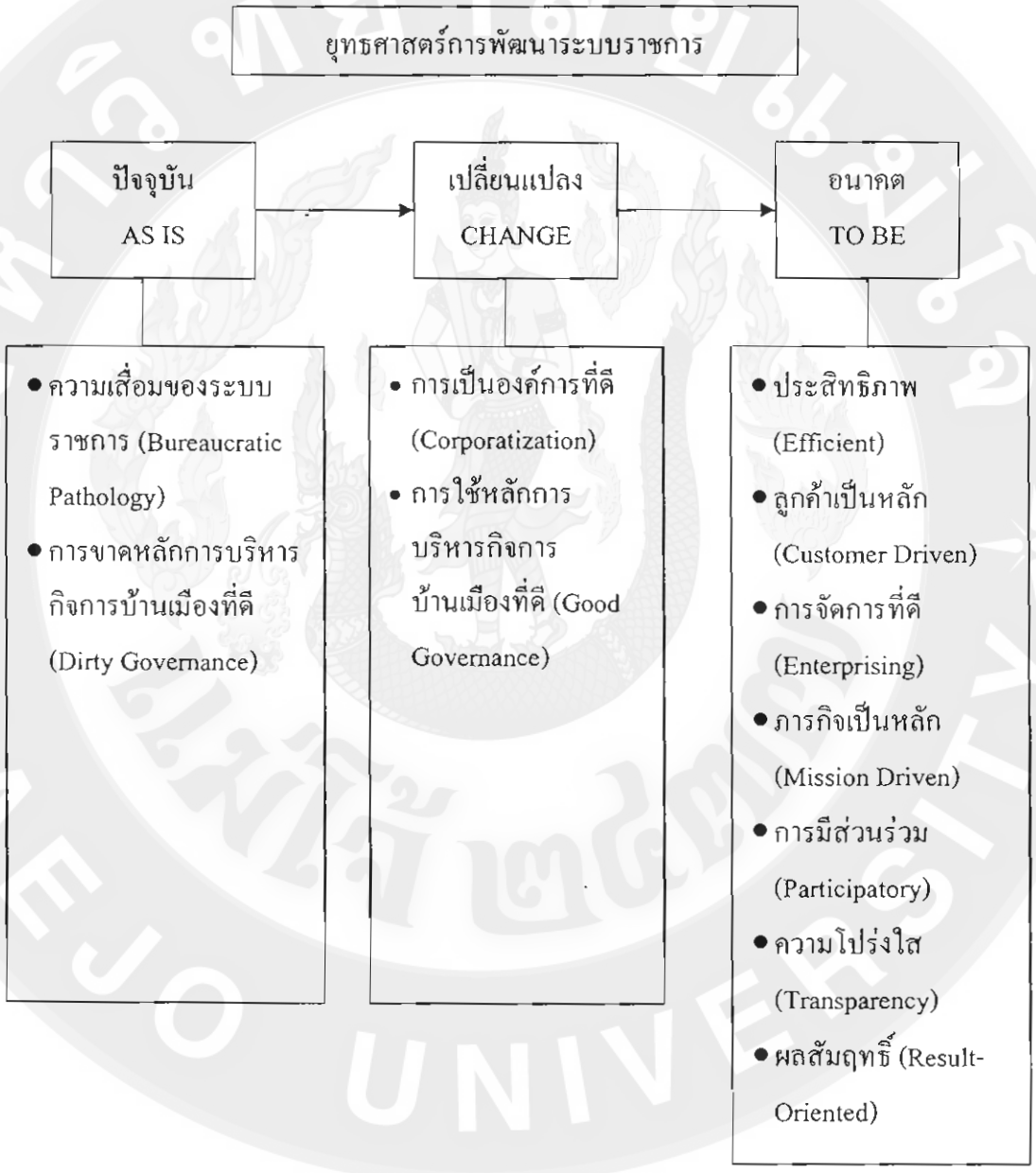
2.3 ความโปร่งใสทางการบริหาร การขาดระบบตรวจสอบการควบคุม ขาดการประเมินผล ขาดการติดตามผลที่ดีมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดความไม่โปร่งใสในระบบการบริหารงานบุคคล การประเมินผลการปฏิบัติงาน การแต่งตั้ง โยกย้าย การเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง ระบบการบริหารงานพัสดุ การงบประมาณ เป็นต้น และความไม่โปร่งใสดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่นำไปสู่การประพฤติมิชอบในวงราชการ



ภาพ 1 วงจรอุบาทว์การบริหารจัดการภาครัฐ

ที่มา: สุเทพ เชาวลิต (2549: 8)

การพัฒนาระบบราชการเพื่อเปลี่ยนแปลงไปสู่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีกรอบแนวคิดในการพัฒนาดังภาพ 2



ภาพ 2 กรอบแนวคิดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ

ที่มา: สุเทพ เชาวลิต (2549: 17)

การบริหารจัดการภาครัฐยุคใหม่ (ชุดิมา หาญเผชิญ, 2550: ระบบออนไลน์) ประกอบด้วย กลยุทธ์และระบบงาน ดังนี้

1. เน้นความต้องการของลูกค้าหรือประชาชน
2. มอบอำนาจควบคู่กับความรับผิดชอบ
3. ความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์มากกว่ากระบวนการและกฎระเบียบ
4. เน้นคุณภาพมากกว่าปริมาณ
5. ตรวจสอบการปฏิบัติงานโดยหน่วยงานภายนอก
6. ใช้ข้อมูลเป็นพื้นฐานการดำเนินงาน
7. แปรรูปกิจการหรือภารกิจบางอย่างให้เอกชนรับไปดำเนินงานแบบจ้างเหมา
8. ประยุกต์ใช้เทคนิคการบริหารของภาคเอกชน
9. ใช้กลไกตลาด

ระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เน้นใช้คนน้อยแต่มีคุณภาพ เป็นข้าราชการมืออาชีพและเป็นกลาง มีมาตรฐานทางคุณธรรม จริยธรรม โปร่งใส พร้อมรับผิดชอบ มีการทำข้อตกลงหรือสัญญา (performance agreement)

กลไกการบริหารจัดการที่ตอบสนองการดำเนินงานภาครัฐ ได้แก่

1. การกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ก่อให้หน่วยงานภาครัฐระดับล่าง เกิดความคล่องตัว
2. เร่งพัฒนาคุณภาพของข้าราชการ ให้มีทัศนคติที่เอื้อต่องานบริการประชาชน
3. ทบทวนกฎหมายและระเบียบของรัฐในยุคปัจจุบัน ยกเลิกกฎระเบียบที่ล้าสมัยหรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน
4. การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์แทนระบบราชการแบบดั้งเดิม

ระบบราชการยุคใหม่ มีลักษณะดังนี้

1. เป็นระบบที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ ระบบราชการสามารถปฏิบัติงานได้ผลตามเป้าหมายที่กำหนด โดยมีดัชนีชี้วัดผลสำเร็จที่ชัดเจน
2. มีกระบวนการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ระบบราชการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ ทำเฉพาะเรื่องที่จำเป็นต้องทำ หรือทำเรื่องที่เป็นภาระหน้าที่หลักของรัฐในยุคปัจจุบัน
3. ภาคประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการงานของภาคราชการมากขึ้น โดยเฉพาะในบทบาทและภารกิจประเภทต่าง ๆ ที่ภาครัฐดำเนินการอยู่ เพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดความโปร่งใส มีดำเนินการตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน

4. ภาคราชการมีขนาดเล็กลง บทบาทและภารกิจของรัฐจะได้รับการทบทวนให้มีโครงสร้างการบริหารงานที่เล็กลง มีขนาดกำลังคนที่เหมาะสม สอดคล้องกับภารกิจที่ต้องปฏิบัติ

5. ลดการควบคุมจากภาคราชการ บทบาทของภาครัฐในการปฏิบัติตามภารกิจด้านต่าง ๆ จะไม่อยู่ในลักษณะของการควบคุมบังคับบัญชา แต่จะเป็นการส่งเสริมกำกับดูแลการบริหาร

6. มีการแปรสภาพเอกชนเข้ามาดำเนินการมากขึ้น โดยเฉพาะการจัดทำบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ

7. มีการกระจายภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานมากขึ้น การดำเนินงานของภาครัฐจะเน้นบทบาทในการทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) มากกว่าจะเป็นผู้ลงมือปฏิบัติเอง ขณะเดียวกันก็มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยส่วนกลางจะทำหน้าที่เฉพาะการกำกับดูแลให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามนโยบายในภาพรวมเท่านั้น

สำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จัดให้มีการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ 5 ประการ คือ

1. ให้ภาครัฐสามารถนำบริการที่ดีมีคุณภาพไปสู่ประชาชน

2. มีระบบการทำงานและเจ้าหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงเทียบกับมาตรฐานสากล

3. มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

4. เป็นระบบที่เกื้อกูลและไวต่อปัญหาความต้องการของประชาชน มีความยืดหยุ่นและปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

5. เป็นระบบที่ได้รับความเชื่อถือศรัทธาของประชาชน

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลก็ต้องเผชิญกับสิ่งท้าทายหลายประการในการก้าวไปข้างหน้า สำหรับยุคปัจจุบันและอนาคต สิ่งท้าทายเหล่านี้ขับเคลื่อนและกระตุ้นให้ทุกหน่วยงานโดยเฉพาะ องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องปรับปรุงตนเองให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและขณะเดียวกันองค์การขนาดเล็กหรือองค์กรชุมชนก็จำเป็นที่จะต้องพยายามเอาชนะสิ่งท้าทายให้ได้ ทั้งนี้ สิ่งท้าทายที่สำคัญต่อองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

1. การแข่งขันในยุคของโลกไร้พรมแดน เป็นรูปแบบใหม่ของการแข่งขัน ที่สั่นสะเทือนองค์การต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นธุรกิจการศึกษา ธุรกิจสิ่งทอ หรือองค์การต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ

และเอกชน การก้าวไปข้างหน้าขององค์การทุกประเภทจำเป็นต้องคำนึงถึงการแข่งขันในระดับสากล

2. การปรับปรุงองค์การ เป็นความจำเป็นที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องหากลยุทธ์ในการปรับปรุงองค์การให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้เพราะว่ารูปแบบการบริหารใด ๆ ที่เคยประสบผลสำเร็จเมื่อวันวาน แต่สำหรับวันนี้และวันพรุ่งนี้แล้วรูปแบบดังกล่าวอาจจะใช้ไม่ได้เลยก็ได้ นักปราชญ์ทางการบริหารจึงเปรียบเปรยให้เห็นว่า "ผู้บริหารยุคปัจจุบันอาจจะมีความรู้สึกว่า ขณะที่พวกเขากำลังนั่งเครื่องบินที่บินอยู่บนท้องฟ้า ในขณะเดียวกันพวกเขาอาจจะกำลังออกแบบเพื่อสร้างเครื่องบินไปพร้อม ๆ กัน" แนวคิดดังกล่าวได้รับการขานรับทั่วโลกในการพัฒนาองค์การให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงซึ่งถูกนำมาใช้ในรูปแบบที่เรียกว่า "การรื้อปรับระบบ (reengineering)" เช่นกรณีของธนาคารกสิกรไทย มหาชน (จำกัด) ซึ่งปรับปรุงการทำงานของบุคลากรทั้งระบบ ดังที่รู้จักกันในรูปแบบของ "องค์การแห่งการเรียนรู้ (learning organization)"

3. ความได้เปรียบเชิงกลยุทธ์ ถือว่าเป็นสิ่งที่ท้าทายสูงมากทั้งภาคราชการและเอกชน หากส่วนราชการมีการบริการประชาชนด้วยกลยุทธ์ที่ดีเยี่ยม ก็ย่อมได้รับการยอมรับและได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเต็มที่ แต่ถ้าไม่ปรับกลยุทธ์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ก็จะนำไปสู่ปัญหาได้เช่นกัน ดังเช่นการแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจของรัฐบาลภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย เมื่อกลางปี 2541 ซึ่งเผชิญกับวิกฤตศรัทธาสูงมากเพราะขาดกลยุทธ์ที่เด็ดขาดและรวดเร็ว ทั้ง ๆ ที่ในช่วงการเข้ารับตำแหน่งใหม่ในช่วงปลายปี 2540 นั้น รัฐบาลชุดนี้ได้รับการยอมรับและได้รับการสนับสนุนจากประชาชนเป็นอย่างมาก

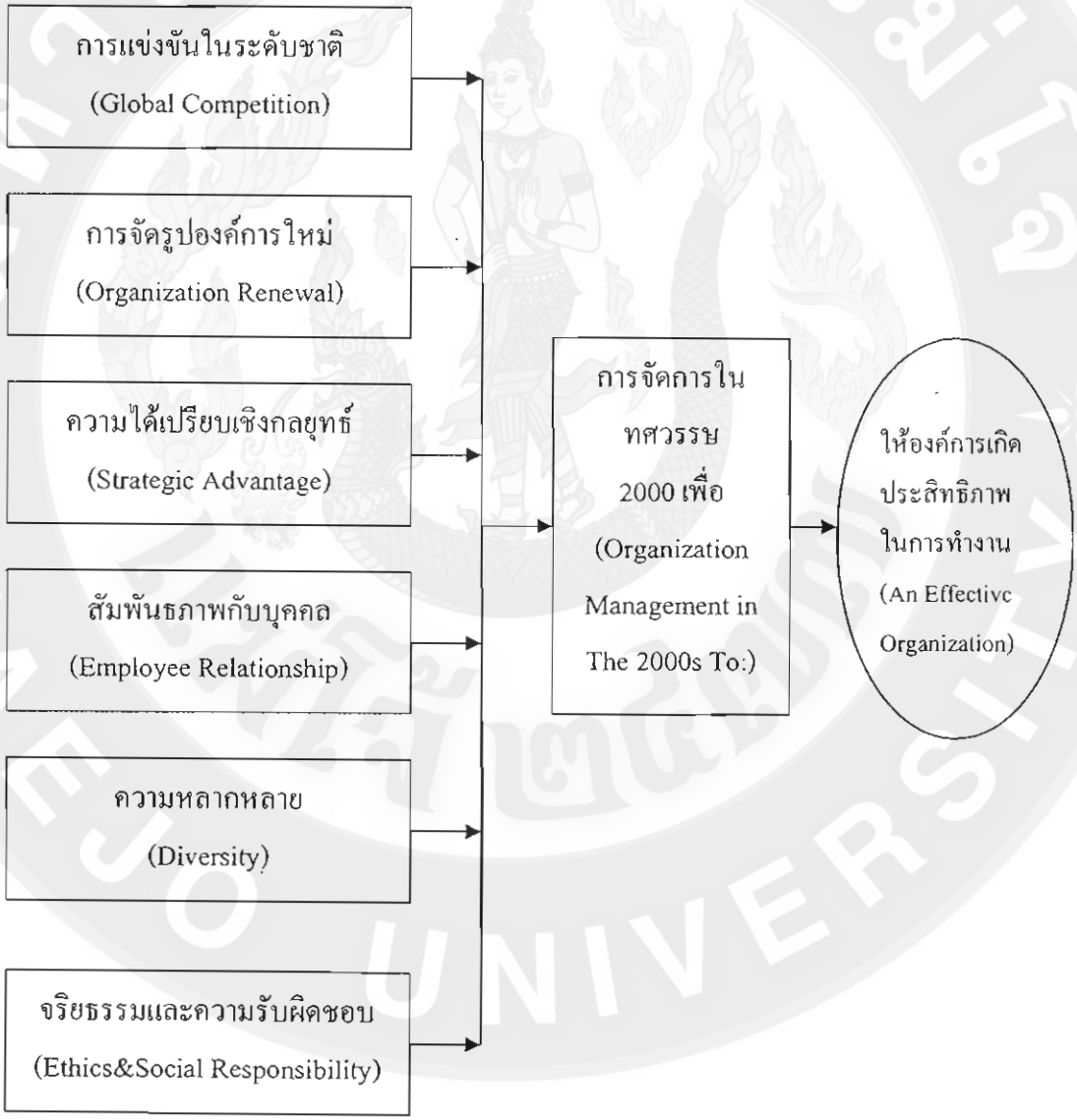
4. ความสัมพันธ์กับบุคลากร กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาสัมพันธภาพที่ดีระหว่างฝ่ายบริหารและบุคลากรฝ่ายต่าง ๆ ขององค์การ

5. ความหลากหลายของบุคลากรในองค์การ สิ่งท้าทายในประเด็นนี้เป็นเรื่องที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องเผชิญกับพนักงานที่มีภูมิหลังแตกต่างกันยิ่งขึ้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับวิธีการบริหารงานให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

6. ความรับผิดชอบเชิงจริยธรรมและความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นสิ่งที่ท้าทายยิ่งสำหรับโลกปัจจุบันและอนาคต กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องงานบริการประชาชน เช่น การปลูกสร้างอาคารบ้านเรือนของราษฎร ซึ่งทางองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีหน้าที่คอยตรวจตราว่าแบบแปลนถูกต้องตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารหรือไม่ ถ้าตรวจสอบดูว่าถูกต้องก็ออกใบอนุญาตให้ไป แต่ถ้าไม่ถูกต้องก็ให้เจ้าของรีบแก้ไขไม่ใช่เพียง

เรียกเงินทองเพื่อเป็นค่าวิชาแล้วผ่านเรื่องที่ไม่ถูกต้องให้ได้รับใบอนุญาตไป อย่างนี้ถือว่าขาดจริยธรรมและขาดความรับผิดชอบ (ทองใบ สุดชารี, 2543: 61-63)

จากสิ่งที่ท้าทายทั้งหมดที่กล่าวมา สิ่งที่จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถบริหารจัดการสิ่งท้าทายเหล่านั้นให้สำเร็จได้ก็โดยการใช้หลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการจัดการกับระบบและกลไกของการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล



ภาพ 3 สิ่งท้าทายต่อการบริหารจัดการให้มีประสิทธิผลในทศวรรษที่ 2000

ที่มา: ทองใบ สุดชารี (2543: 63)

แนวคิดธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

แนวคิดของธรรมาภิบาล (good governance) นี้มีรากฐานจากความเชื่อที่ว่าระบบโลกกำลังจะเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง อันเนื่องมาจากการสิ้นสุดของยุคอุตสาหกรรมและโลกยุคหลังอุตสาหกรรม นั่นคือยุคโลกาภิวัตน์ได้ปรากฏตัวขึ้นอย่างเป็นจริงแล้ว การปรากฏขึ้นของอารยธรรมโลกยุคโลกาภิวัตน์นี้เองได้ผลักให้เกิดการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับระบบเศรษฐกิจทุนนิยม ดังนี้ (สุเทพ เชาวลิต, 2549: 35-40)

1. รัฐ บริษัทต่าง ๆ และปัจเจกบุคคลไม่มีทางเลือกอื่น ๆ อีกแล้ว นอกจากต้องปรับเปลี่ยนเข้าสู่กระแสโลกาภิวัตน์ให้ทันกับโลกที่เปลี่ยนไป มิฉะนั้นก็จะกลายเป็นประเทศล้าหลังและด้อยพัฒนาไปในที่สุด

2. เศรษฐกิจแห่งชาติรวมทั้งรัฐชาติ ถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบโลก ซึ่งหมายถึงการอวสานของระบบรัฐชาติ

3. ระบบเศรษฐกิจโลกถูกชี้นำโดยพลังของตลาดซึ่งไม่สามารถควบคุมได้ และถูกครอบโดยอำนาจของบรรดาบริษัทยักษ์ใหญ่ระดับโลก

4. รัฐต่าง ๆ ต้องยอมรับอำนาจของตลาด

5. ทางรอดอย่างเดียวเหลืออยู่ คือ การทำทุกอย่างเพื่อดึงดูดและสร้างความเชื่อมั่นให้ทุนต่างชาติหรือทุนไร้พรมแดนเข้ามาลงทุน

เมื่อรัฐต้องเชื่อฟังตลาดและขึ้นต่อกลุ่มทุนไร้พรมแดน รัฐจึงไม่ใช่ผู้ที่มีอำนาจในการปกครองสูงสุดอีกต่อไป ดังนั้นแนวคิดทางการเมืองในอดีตที่ว่า รัฐคือผู้ปกครอง (government) และมีอำนาจสูงสุดจึงถูกแปรเปลี่ยนไปอย่างสิ้นเชิง ดังนั้นรัฐในยุคโลกาภิวัตน์จึงมีฐานะเป็นเพียงเครื่องมือหรือระบบกลไกอันหนึ่งเท่านั้น ไม่ใช่ผู้ปกครองหรือมีฐานะเป็นผู้นำอีกต่อไป หรืออาจกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า ผู้มีอำนาจที่แท้จริงคือพลังตลาดและทุนไร้พรมแดน แนวคิดนี้เสนอว่าในเมื่อระบบโลกก้าวเข้าสู่ยุคไร้พรมแดน รัฐชาติต่าง ๆ ต้องยอมรับการสิ้นสุดลงของอธิปไตยแห่งชาติ เพราะแนวคิดเรื่องอธิปไตยแห่งชาติจะขัดขวางการเกิดขึ้นของระบบโลกที่ไร้พรมแดน

นอกจากหลักพื้นฐานที่ว่าด้วยความสูงสุดของตลาดและทุนไร้พรมแดน การสิ้นสุดลงของระบบรัฐสวัสดิการและรัฐชาติแล้ว แนวอุดมการณ์ว่าด้วยธรรมาภิบาล (good fovernance) ยังลงรายละเอียดว่า กลไกการบริหารจัดการที่ดีคืออะไร โดยนำเสนอแบบแยกแยะว่าธรรมาภิบาลทางเศรษฐกิจและการเมืองควรจะมีลักษณะอย่างไร

ธรรมาภิบาลทางเศรษฐกิจ คือ การที่รัฐต่าง ๆ ต้องยอมขึ้นต่อ New World Order และสถาบันเศรษฐกิจระดับโลก เช่น World Bank IMF WTO และ GATT โดยผู้กำหนดเหนือ

New World Order คือที่ประชุมกลุ่มประเทศ G3 และ G7 และกฎกติการะหว่างประเทศ เช่น กฎของ WTO GATT รวมทั้งกฎกติกาของระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เช่น NAFTA และของ EU ส่วนธรรมาภิบาลทางการเมือง คือ ระบบการบริหารจัดการที่ขึ้นต่อหลักนิติธรรม (rule of law) โดยหัวใจของกฎหมาย (law) คือ ระเบียบระบบโลกใหม่นั่นเอง ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งรัฐแต่ละรัฐซึ่งเคยถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุด ก็จะไม่มีความสูงสุดอีกต่อไป เพราะสิ่งที่สูงสุด คือ ระเบียบโลกใหม่ที่ประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ กำหนด (สุเทพ เชาวลิต, 2549: 37)

ในปี ค.ศ. 1995 ธนาคารพัฒนาการแห่งเอเชียหรือ ADB ซึ่งเชื่อมโยงกับ World Bank และ IMF ได้ขยายหลักการธรรมาภิบาลทางการเมืองออกมาและแยกแยะได้ดังนี้

1. ความน่าเชื่อถือ และมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน (accountability)
2. ความโปร่งใส (transparency)
3. การมีส่วนร่วม (participation)
4. ความสามารถคาดการณ์ได้ (predictability)
5. การปฏิสัมพันธ์ระหว่างหลักการทั้ง 4 ประการข้างต้น (interrelate)

หลักทั้ง 5 ประการนี้ เมื่อพิจารณาให้ดีแล้วก็จะเห็นว่าเป็นหลักการที่เหมาะสม ถึงแม้จะเป็นเพียงแนวอุดมการณ์ทางการเมืองก็ตาม สิ่งเหล่านี้อาจเกิดขึ้นจริงหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับผู้ที่นำไปปฏิบัติ แต่เจตนาที่ ADB เสนอก็เพื่อสร้างภาพฝันทางการเมืองโดยมีเจตนาให้ปัญญาชนเอเชียที่คลั่งไคล้โลกาภิวัตน์อยู่แล้ว หันมาสนับสนุนแนวคิดทางการเมืองดังกล่าว โดยหวังว่าธรรมาภิบาล (good governance) จะเป็นทางออกทางการเมืองของประเทศเหล่านี้

แต่ถึงอย่างไรก็ต้องยอมรับว่าหลักการเหล่านี้มีเสน่ห์อย่างยิ่ง เพราะคนไทยต่างก็ตระหนักและเห็นพ้องกันว่า รัฐไทยและรัฐในเอเชียส่วนใหญ่ล้วนแต่มีปัญหาระบบพวกพ้องและระบบเส้นสายคอร์รัปชันด้วยกันทั้งสิ้น

ช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ นักวิชาการชาวอเมริกาได้ออกมาประกาศว่า รากฐานของความหายนะเกิดจากระบบทุนนิยมในเอเชีย คือ ทุนนิยมระบบพวกพ้อง (cronyism) ซึ่งทุนแบบอเมริกาจะดีกว่า เพราะเป็นปัจเจกนิยม แต่ความจริงนั้น รัฐทุนนิยมทุกรัฐต่างก็ประสบปัญหาการคอร์รัปชันที่หนักหน่วง เพราะแม้แต่รัฐอเมริกาเองก็ถูกครอบด้วยระบบ Lobbyist ซึ่งเป็นระบบคอร์รัปชั่นทางการเมืองระดับสูง ระบบ Lobbyist นี้ ได้ก่อให้เกิดการเชื่อมโยงกันทางผลประโยชน์และความสัมพันธ์พิเศษระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองกับชนชั้นนำทางเศรษฐกิจของอเมริกา ดังนั้นทุนนิยมแบบปัจเจกชนนิยมก็มีปัญหาเรื่องพวกพ้องเช่นกัน ซึ่งไม่ต่างกับทุนนิยมในเอเชีย

การตีความเรื่องธรรมาภิบาล เป็นการตีความจากแนวคิดกระแสหลักที่เสนอโดยนักวิชาการตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักวิชาการของอเมริกาเป็นหลัก ซึ่งกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ

คำว่าธรรมาภิบาล (good governance) เป็นเพียงอุดมการณ์ทางการเมืองเท่านั้น ไม่ได้มีหลักตายตัวเสมอไป บางประเทศจึงอาจตีความเรื่องธรรมาภิบาลในแบบของตัวเอง ตัวอย่างเช่น JICA ของประเทศญี่ปุ่นจะตีความในเชิงประสิทธิภาพของรัฐในการบริหารและการสนองตอบความต้องการของประชาชน รวมทั้งแนวการพัฒนาที่ยั่งยืน การมีส่วนร่วม และความยุติธรรมทางสังคม ซึ่งเป็นการตีความที่แตกต่างจากแนวความคิดธรรมาภิบาลของอเมริกา

อนึ่ง ธรรมาภิบาล (good governance) เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในสังคมไทยมาช้านานแล้ว นั่นก็คือ "ทศพิธราชธรรม (royal good governance)" ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชไทยเดิม แต่เมื่อบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไป แนวความคิดที่ใช้ในการบริหารบ้านเมืองก็ย่อมเปลี่ยนไปด้วยเป็นธรรมดา

วิกฤตเศรษฐกิจและการเงินของไทยที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มีส่วนผลักดันให้เกิดกระแสความสนใจในการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูประบบราชการ การปรับบทบาทภาครัฐ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยเฉพาะการปรับระบบการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรสู่ท้องถิ่น และที่สำคัญคือ เกิดกระแสการตื่นตัวในการสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทยและการรณรงค์ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชั่นในวงกว้าง อันเป็นผลมาจากทรัพยากรมีจำนวนจำกัด กระแสความตื่นตัวในระดับสากลและระดับภายในประเทศอันเกิดจากวิกฤตและความยากลำบากในสังคมไทย ประกอบกับโอกาสและกลไกใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในช่วงจังหวะที่สังคมไทยเปิดกว้างมากขึ้น นับว่าเป็นโอกาสที่ผู้เกี่ยวข้องควรให้ความสนใจในการวางรากฐานการปกครองและการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความโปร่งใสสุจริตตามหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้ เพราะการทุจริตคอร์รัปชั่นเป็นสาเหตุหนึ่งที่นำพาประเทศเข้าสู่ภาวะวิกฤติ (อรพินท์ สพโชคชัย และคณะ, 2543: 2-3)

แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล (good governance) เริ่มใช้กันอย่างแพร่หลายภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเป็นแนวคิดที่ปรากฏชัดเจนในสังคมไทยในช่วงภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 เนื่องจากสาเหตุสำคัญของวิกฤตเศรษฐกิจในครั้งนั้น มาจากการบริหารจัดการแบบอธรรมาภิบาล (bad governance) ทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน พิจารณาได้จากเงื่อนไขหนึ่งในการกู้เงินจากกองทุนระหว่างประเทศ (IMF) เมื่อวันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2540 โดยรัฐบาลไทยระบุไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนงกู้ยืมเงินว่า จะมีการปรับปรุงระบบบริหารงานให้มีธรรมาภิบาลขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐ กอปรกับผลการสำรวจอัตราเจริญเติบโตของเศรษฐกิจโลกในช่วงปีดังกล่าวพบว่า เศรษฐกิจโลกในภาพรวมมีการขยายตัวและดีขึ้นกว่าเดิม ซึ่งทำให้นักเศรษฐศาสตร์เองเริ่มตระหนักว่าปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจไทยเป็นปัญหาที่มาจากกลไกและการบริหารจัดการเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศนั่นเอง กล่าวได้ว่า

ระบบการบริหารงานแบบอธรรมาภิบาลที่มีอยู่เดิม เป็นปัจจัยสำคัญของการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ธรรมาภิบาลจึงถือว่าเป็นแนวคิดที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ท่ามกลางภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ และยังเป็นแนวคิดที่มีความจำเป็นต่อการสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมในอนาคต รวมถึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างสังคมประชาธิปไตยที่มีความมั่นคง (นพรัตน์ ขำพลับและคณะ, 2546: 1-2)

ธรรมาภิบาลที่ถือได้ว่าเป็นต้นแบบที่น่าเชื่อถือมากที่สุดก็คือประเทศอังกฤษ เนื่องจากเป็นชุดความคิดที่มีทั้ง "คุณธรรม" ในการบริหาร และเป็น "เทคโนโลยี" ในการบริหารสังคมใหม่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่คนในสังคมนิยมเสรีประชาธิปไตย

รัฐบาลทุกยุคที่ผ่านมาได้พยายามปรับตัวเข้าสู่ระบบธรรมาภิบาลอย่างเห็นได้ชัด เช่น การก่อตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับสิ่งที่ตรงกับความต้องการของตนอย่างแท้จริง การปรับลดขนาดหน่วยราชการ การพัฒนาการบริการให้ประทับใจประชาชนไม่แพ้องค์กรภาคเอกชน การรวมหน่วยงานรัฐกับภาคเอกชน การพัฒนาและคัดเลือกบุคลากรในองค์การให้มีคุณภาพและผลงาน สิ่งเหล่านี้มีผลกระทบโดยตรงต่อวิถีชีวิตดั้งเดิมของทั้งข้าราชการและประชาชน ในแนวทางที่เป็นความหวังของประเทศชาติ และเป็นระบบการปกครองในฝันของประชาชนทุกคน

การบริหารอย่างโปร่งใสมีคุณภาพด้วยระบบธรรมาภิบาล จึงเป็นหัวใจสำคัญยิ่งของทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการหรือเอกชน แต่ต้องอาศัยการปรับตัวและการเตรียมความพร้อมของทั้งประชาชนและผู้บริหารประเทศ จึงจำเป็นต้องใช้เวลาและประสบการณ์พอสมควร รวมทั้งการทำความเข้าใจความหมายและขั้นตอนของระบบธรรมาภิบาล จะเป็นแนวทางที่ส่งผลให้ทุกคนเกิดวิสัยทัศน์ และสามารถปรับตัวให้เข้ากับกระแสโลกหรือนโยบายของรัฐ รวมทั้งนำไปใช้เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลในการพัฒนาองค์การ

การพัฒนาหลักธรรมภิบาลหรือระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมีการกล่าวถึงเป็นระยะตั้งแต่ช่วงก่อนการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ซึ่งการกล่าวถึงในแผนพัฒนา ฯ ฉบับดังกล่าวแต่ยังไม่แพร่หลายด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ แนวคิดยังขาดความชัดเจนและคนส่วนใหญ่ยังไม่สนใจ ต่อมาเมื่อประเทศประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจและการเงิน โดยมีรัฐบาลที่มี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เข้ามาบริหารประเทศ ในปลายปี พ.ศ. 2540 สภาวะแวดล้อมและเงื่อนไขการกู้วิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลต้องหันมาให้ความสนใจประเด็นนี้อย่างจริงจัง โดยได้พิจารณาเห็นความจำเป็นที่ประเทศชาติต้องมีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่ดีในการบูรณะสังคมและประเทศ เพื่อพลิกฟื้นภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ สร้าง

ความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ เพื่อให้สามารถรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้อย่างทันสถานการณ์

ความหมายของธรรมาภิบาล

คำว่า "ธรรมาภิบาล" (good governance) มีคำศัพท์ที่ใช้กันอยู่หลายคำได้แก่ ธรรมรัฐ การปกครองที่ดี การบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542) และคำว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546)

มูฮัมหมัด (2550 อ้างใน สุเทพ เชาวลิต, 2549: 41-42) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล หมายถึง การใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อบริหารกิจกรรมต่าง ๆ ของชาติบ้านเมือง และหมายความถึงกลไก กระบวนการ ความสัมพันธ์ และสถาบันต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกันอยู่อย่างซับซ้อน ซึ่งประชาชนพลเมืองใช้เป็นเครื่องมือหรือเป็นช่องทางในการบริหารจัดการกิจกรรมต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับชีวิตของประเทศ มูฮัมหมัดยังกล่าวต่อไปว่า สภาพการณ์ที่เป็นอยู่แสดงให้เห็นว่า เรื่องของการจัดการปกครองและการบริหารนั้น มิได้เป็นอาณาบริเวณที่รัฐจะผูกขาดบทบาทไว้แต่เพียงผู้เดียวได้อีกต่อไป ในปัจจุบันมีหน่วยอื่น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ล้วนแต่เป็นองค์การที่เกิดขึ้นหรือจัดตั้งกันขึ้นมาเอง ได้อ้างสิทธิที่จะเข้ามามีบทบาทในการจัดการปกครองและการบริหารบ้านเมืองด้วยเช่นกัน

การประชุมระดับรัฐมนตรีของประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development – OECD) เกี่ยวกับเรื่องอนาคตของการให้บริการสาธารณะซึ่งจัดขึ้นที่กรุงปารีสในเดือนมีนาคม ค.ศ.1996 ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลในแง่ของความสัมพันธ์ซึ่งครอบคลุมมากกว่าเรื่องของการบริหารงานภาครัฐ โดยรวมถึงลักษณะความสัมพันธ์ วิธีการ และเครื่องมือ ซึ่งจะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนพลเมือง ทั้งในส่วนที่เป็นการดำเนินการในฐานะของปัจเจกบุคคล และที่เป็นการดำเนินการในลักษณะที่เป็นสถาบัน เช่น พรรคการเมือง หน่วยการผลิต กลุ่มผลประโยชน์ และสื่อมวลชน เป็นต้น นอกจากนี้ที่ประชุมดังกล่าวยังถือว่าคุณภาพและประสิทธิภาพของการจัดการปกครองและการบริหารมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาและความเจริญของชาติ

อรพินท์ สพโชคชัย (2540: 5-6) กล่าวถึง ธรรมาภิบาลในความหมายแบบสากลว่าหมายถึงระบบโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ

การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่าง ๆ ของสังคม จะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542: 26-30) ได้พูดถึงความหมายของธรรมาภิบาล ได้กล่าวถึงธรรมาภิบาลใน 2 ลักษณะ คือ

1. การ "อภิบาล" หรือการปกครองสังคม (Governance) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง "บำรุง รักษา ปกครอง" ย่อมมีปัจจัยอันเป็นองค์ประกอบย่อยอยู่ 2 ส่วนคือ ส่วนแรกเป็นการจัดสรรอำนาจเพื่อสั่งการให้มีการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม ให้เกิดผลตามที่ต้องการ และส่วนที่สองคือ โครงสร้างทางวัฒนธรรม ระบบคุณค่าในจารีตของสังคมที่เป็นเครื่องกำหนดพฤติกรรมของบุคคลทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

2. ธรรมาภิบาล (good governance) หรือการบริหารจัดการที่ดี เป็นกลไกที่ประชารัฐมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดูแลบริหารจัดการใน 3 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ การเมือง และการบริหารประเทศ ซึ่งจะมีองค์ประกอบของโครงสร้างอำนาจหน้าที่ 3 ด้าน คือ กลไกประชารัฐด้านการเมือง (political governance) หมายถึง กระบวนการกำหนดนโยบายที่มีผลต่อปวงชนในประเทศ ได้แก่ รัฐสภาหรือฝ่ายการเมือง ไม่ว่าจะเป็นผู้แทนจากการเลือกตั้ง แต่งตั้ง หรือเผด็จการ และกลไกการบริหารรัฐกิจหรือภาคราชการ (administrative governance) หมายถึง กลไกและกระบวนการในการแปลงนโยบายและทรัพยากรไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลและอย่างเที่ยงธรรม ซึ่งจะผ่านทางกลไกการกำหนดนโยบายและหน่วยงานปฏิบัติ ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์ความหมายของคำว่า Governance ตามนิยามข้างต้นก็ควรมีความหมายรวมถึง ระบบโครงสร้าง และกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศเพื่อที่ภาคต่าง ๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสงบสุข

ผลของการขยายตัวโดยปราศจากการจัดการที่ดีพอของระบบราชการนำไปสู่ผลเสียมากกว่าผลดี จะเห็นได้จากโครงสร้างที่มีลักษณะรวมอำนาจ (centralization) และลักษณะของการวางแผนและการตัดสินใจจากบนลงล่าง (top-down) โดยมีกฎหมายเป็นเครื่องมือหลักในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของราชการ ซึ่งส่วนใหญ่มุ่งเน้นที่การสั่งการและการควบคุม (command and control) การพัฒนาของสังคมมากกว่าที่จะเป็นการร่วมมือกับภาคเอกชนและประชาชน (คนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2544: 125) การดำเนินงานเช่นนี้สร้างปัญหาคอร์รัปชั่น ความขัดแย้งและการไร้ประสิทธิภาพในการสนองตอบความต้องการของประชาชนมากขึ้นเรื่อย ๆ กอปรกับการสิ้นสุดของสงครามเย็นที่ทำให้ความแข็งแกร่งของรัฐไม่จำเป็นเท่ากับความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจและพัฒนาสังคม นักวิชาการนักคิดทางฝั่งตะวันตกจึงเสนอให้รัฐเปลี่ยนแนวทางจาก

"การปกครอง" (government) มาเป็น "การบริหารจัดการ" (governance) (เหวง โตจิราการ, 2541: 98) และได้กลายมาเป็นฐานความคิดเรื่อง "Good Governance" ในเวลาต่อมา

นฤมล ทับจุมพล (2541: 122) ระบุว่า ธรรมาภิบาลเป็นปรากฏการณ์แนวคิดที่ชัดเจนขึ้นจากนโยบายของธนาคารโลก (World Bank) ที่นำมาใช้เพื่อกำหนดเงื่อนไขในการให้กู้เงินกับประเทศในซีกโลกใต้ ตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1980 เพื่อแก้ปัญหาเรื่องความไร้ประสิทธิภาพ และการคอร์รัปชันของรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากสาเหตุสำคัญคือ ประเทศโลกที่สามส่วนมากมีปัญหาในเรื่องของการบริหารงานภายในประเทศจนทำให้ไม่สามารถหาเงินมาชำระคืนเงินกู้ที่ได้สร้างไว้กับธนาคารโลกได้ ความหมายของธรรมาภิบาลในช่วงแรกจึงเป็นความหมายที่ถูกสร้างขึ้นโดยองค์กรการเงินและการพัฒนาระหว่างประเทศ เช่น World Bank, IMF, UNDP เป็นหลัก ทั้งนี้ ธนาคารโลกหรือ World Bank ได้ใช้คำว่า Good Governance ครั้งแรกเมื่อประมาณปี ค.ศ.1989 ในรายงานเรื่อง "Sub-Sahara: From Crisis to Sustainable Growth" โดยให้ความหมายของGood Governance ว่าเป็นลักษณะและวิถีทางการที่มีการใช้อำนาจทางการเมือง เพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา นัยความหมายของธนาคารโลกจึงเป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลเพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายอย่างอิสระ ที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา โดยมีนิติบัญญัติและสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้

องค์การสหประชาชาติ หรือ United Nations (UN) (1997 อ้างใน บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี้, 2544: 7) ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาล เพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส ดังนั้นความหมายของธรรมาภิบาลในมุมมองขององค์การสหประชาชาติ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงได้

United Nations and Development Programme (UNDP) (1997 อ้างใน สุดจิต นิมิตกุล, 2543: 13-24) ให้คำนิยามของคำว่าธรรมาภิบาล ว่าหมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจ ที่จัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการและสถาบันต่างๆ ที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออกถึงสิทธิในการปกป้องผลประโยชน์ของตนเองตามกฎหมายและสามารถแสดงความเห็นที่แตกต่างกันบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรมเพื่อให้มั่นใจ

ว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ยืนอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม โดยคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสม

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย หรือ The Asian Development Bank (ADB) (2538 อ้างใน อมรา พงศาพิชญ์ และ นิตยา ภัทรลีรดะพันธุ์, 2541: 15-20) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล คือ การมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล ซึ่งหมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานได้ตามที่สัญญาไว้กับประชาชน

องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น หรือ JICA (2538 อ้างใน อมรา พงศาพิชญ์, 2543: 68-81) กล่าวถึงธรรมาภิบาลใน "Participatory Development and Good Governance Report of the Aid Study Committee ว่าเป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วม และสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม

Annan (2001 อ้างใน บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี้, 2544: 8) ระบุว่า ธรรมาภิบาล เป็นแนวทางการบริหารงานของรัฐที่เป็นการก่อให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชน เน้นหลักนิติธรรมสร้างเสริมประชาธิปไตย มีความโปร่งใส และเพิ่มประสิทธิภาพ

สำหรับในเมืองไทย คำว่า Good Governance ได้เข้ามาอย่างจริงจังภายหลังการเข้าร่วมโครงการความช่วยเหลือทางการเงินของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ในช่วงประสบภาวะเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 โดยมีผู้ที่ได้ให้คำจำกัดความต่าง ๆ กัน ดังนี้

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (2541 อ้างใน นฤมล ทับจุมพล, 2541: 122-123) ได้แปลคำว่า Good Governance ว่าหมายถึง รัฐที่มีการบริหารบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิของผู้คนพลเมืองอย่างเสมอกัน มีระบบตัวแทนประชาชนที่สะท้อนความคิดของผู้คนได้อย่างเที่ยงตรง มีรัฐบาลที่ไม่ถืออำนาจ แต่ใช้อำนาจอย่างที่ประชาชนจะตรวจสอบได้ ซึ่งรัฐบาลเองก็มีความเอื้ออาทรต่อผู้คนสามัญเป็นอาภรณ์ประดับตน ไม่ดูถูกประชาชนด้วยการเอาความเท็จมาให้ และมีอารยะพอที่จะแสดงความรับผิดชอบหากบริหารงานผิดพลาดหรือไร้ประสิทธิภาพ

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541 อ้างใน นฤมล ทับจุมพล, 2541: 123) ได้ให้ความหมายของคำว่าธรรมาภิบาล คือ การที่กลไกของรัฐทั้งการเมืองและการบริหารมีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ

อานันท์ ปันยารชุน (2542: 9) กล่าวถึงธรรมาภิบาลว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคล และสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกัน ได้กระทำลงไปใน

หลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

ธีรยุทธ บุญมี (2541 อ้างใน บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลิ้, 2544: 9) เสนอว่า ความคิดธรรมรัฐ เป็นการมอบอำนาจทางการเมืองการปกครองแบบใหม่ที่ไม่แข็งทื่อตายตัว แต่ให้มีปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาชนและให้มีลักษณะแยกย่อยมากขึ้น แนวคิดธรรมรัฐคือการเป็นหุ้นส่วนกันในการบริหารและการปกครองประเทศโดยรัฐ ประชาชน และเอกชน ซึ่งขบวนการนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนดี ซึ่งแนวคิดนี้เกิดจากการที่ประชาชนเห็นว่า ระบบราชการล้าหลังทุกส่วนและต้องการการปฏิรูป โดยการปรับโครงสร้างราชการให้ดีขึ้น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และมีการตรวจสอบโดยสื่อมวลชนและนักวิชาการ

ประเวศ วะสี (2542 อ้างใน คณะกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา และ สถาบันพระปกเกล้า, 2548: 117) อธิบายว่า การที่สังคมประกอบด้วย 3 ภาคสำคัญ คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ธรรมาภิบาลจึงหมายถึงกิจกรรมที่แสดงถึงความโปร่งใสและความถูกต้องของ 3 ภาคดังกล่าว

วรลักษณ์ มนัสเอื้อศิริ (2541: 14) เห็นว่า ธรรมรัฐ หมายถึง การบริหารจัดการประเทศที่ดีในทุก ๆ ด้าน และทุก ๆ ระดับการบริหารจัดการที่ดีดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีหลักคิดว่า ทั้งประชาชน ข้าราชการ ผู้บริหารประเทศเป็นหุ้นส่วนกันในการกำหนดชะตากรรมของประเทศ แต่การเป็นหุ้นส่วนไม่ใช่หลักประกันว่าจะเกิดธรรมรัฐหรือ Good Governance แต่ยังต้องหมายถึงการมีกฎเกณฑ์กติกาที่จะทำให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ประสิทธิภาพ ความเป็นธรรมและการมีส่วนร่วมของสังคมในการกำหนดนโยบายการบริหาร และตรวจสอบประเมินผลอย่างจริงจัง

วรภัทร โตธนะเกษม (2541: 5, 9, 13) มองว่า Good Governance คือ การใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของ (Owner Rights) ที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเองโดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร กรณีของภาครัฐนั้น ผู้เป็นเจ้าของก็คือประชาชน ซึ่งใช้สิทธิของตนผ่านการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเข้าไปในรัฐสภาเพื่อกำกับดูแลรัฐบาล ให้บริหารประเทศไปในทางที่ถูกต้องและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

ไพโรจน์ พรหมสาส์น (2541: 16-17) นิยาม Good Governance ว่าหมายถึง การบริหารการปกครองที่มีการจัดสรรและบริหารจัดการทรัพยากร ในการตอบสนองต่อปัญหาของประชาชนได้เป็นอย่างดี โดยการบริหารการปกครองที่ดีนั้นจะมีลักษณะการบริหารแบบมีส่วนร่วม

(participation) เป็นธรรม (rule of law) และรับผิดชอบต่อประชาชน (responsiveness or accountability)

บุญศักดิ์ กำแหงฤทธิรงค์ (2534 อ้างใน นฤมล ทับจุมพล, 2541: 123) อธิบายว่า ธรรมรัฐ หมายถึง รัฐที่ดำเนินการไปด้วยธรรม ประชาชนมีสติปัญญาก่อให้สังคมเป็นปึกแผ่น ในความเป็นหนึ่งเดียว ฝ่ายที่คิดเป็นศัตรูย่อมทำอะไรไม่ได้ หากคนไทยรักเมืองไทยรู้จักความเป็นไทยมากกว่านี้ จะมีพลังสติปัญญา มีการจัดการที่ใช้ความปรองดองสร้างสรรค์ ในที่สุดธรรมรัฐก็เกิดขึ้นได้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ระบุหลักการของคำนิยาม การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ดังนี้ "การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคี และร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อป้องกัน บรรเทาหรือแก้ไขเยียวยา ภาวะวิกฤติภยันตรายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน" (สุดจิด นิมิตกุล, 2543: 13-24)

นพรัตน์ ขำพลับและคณะ (2546: 12) ได้นิยามคำว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในสังคม อันได้แก่ ภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชนที่จะช่วยให้เกิดความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และมีฉันทานุมัติร่วมกันในการพัฒนาประเทศ

สุทัศนา สุทธิกุลสมบัติ (2549: 1) ได้ให้ความหมายของ Good Governance ว่าคือกระบวนการของการตัดสินใจ และกระบวนการตัดสินใจที่จะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง

สถาบันราชประชาสมาสัย (2549: 1) ได้กล่าวไว้ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึงขบวนการหรือขั้นตอนในกิจกรรมใด ๆ ที่จัดขึ้นในสถาบัน เริ่มจากงานในหน้าที่รับผิดชอบของแต่ละคน งานที่ทำหรืองานที่รวมกันทำต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ นิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ และความคุ้มค่า

กฤษณ์สัมพันธ์ เมนะสุต และคณะ (2546: 20) ได้กล่าวไว้ว่า ธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี หมายถึง หลักการบริหารงานที่มุ่งเน้นหลักการ โดยมิใช่หลักการที่เป็นรูปแบบทฤษฎีการบริหารงาน แต่เป็นหลักการทำงาน ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้ว จะเกิด

ความเชื่อมั่นว่า จะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด โดยยึดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ด้วยการจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

สุเทพ เชาวลิต (2549: 43) ได้สรุปความหมายของธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ว่าคือ การมีส่วนร่วม มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และการมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน เพื่อให้หลักประกันว่า การดำเนินนโยบายทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ วางอยู่บนฉันทานุมัติอย่างกว้างขวางของสังคม และให้ความมั่นใจว่าเสียงของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส จะเป็นที่รับฟังในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร

เกษียร เตชะพีระ (2541 อ้างใน นฤมล ทับจุมพล, 2541: 124-129) ได้ตีความคำว่าธรรมรัฐหรือธรรมาภิบาล ไว้เป็น 4 กลุ่ม โดยใช้เรียกว่า ธรรมรัฐแทนคำว่า ธรรมาภิบาล มี 4 กลุ่ม คือ ธรรมรัฐอำนาจนิยม ธรรมรัฐเสรีนิยม ธรรมรัฐชุมชนนิยม และธรรมรัฐแบบธีรยุทธ บุญมี

1. ธรรมรัฐอำนาจนิยม หมายถึง การมอง Good Governance ในทรรศนะของฝ่ายความมั่นคง มองที่ภาคกองทัพฝ่ายปกครองและภาคราชการเป็นหลัก โดยสัมพันธ์กับการอธิบายบทบาทของทางราชการในการสร้างธรรมรัฐในสังคมไทย เน้นการสร้าง Good Governance ในภาครัฐ คือ การใช้กลไกทางการเมือง เช่น รัฐธรรมนูญ การบริหารราชการ เป็นสำคัญ

2. ธรรมรัฐเสรีนิยม หมายถึง การมอง Good Governance ในทัศนะของฝ่ายธุรกิจ นักจัดการสมัยใหม่ และกลุ่มที่สนับสนุนแนวคิดเรื่องการเปิดตลาดเสรี การให้กลไกของตลาดเป็นผู้แก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจและรักษาโครงสร้างของสังคมแบบที่เป็นอยู่

3. ธรรมรัฐชุมชนนิยม หมายถึง แนวความคิดที่สนับสนุนการกระจายอำนาจ การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคสังคมที่จะไปตรวจสอบภาครัฐและเอกชนได้ โดยให้ความสำคัญต่อแนวคิดเรื่องความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิดการถักทอทางสังคม และการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาสังคม ซึ่งพิจารณาว่า การสร้างธรรมรัฐจำเป็นต้องมีภาคประชาสังคม (civil society) ที่เข้มแข็งในด้านเศรษฐกิจ การเมืองและศีลธรรม โดยต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และสังคม ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

4. ธรรมรัฐแบบ "ธีรยุทธ บุญมี" เป็นการพยายามนำเอาข้อเสนอของกระแสธรรมรัฐทุกสำนักมารวมกัน เพื่อนำเสนอประเด็นที่คาดว่าทุกฝ่ายในสังคมจะสามารถเห็นร่วมกัน และดำเนินกิจกรรมไปด้วยกันได้ มีการยึดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อทำให้ประชาชนและชุมชน

เข้มแข็ง โดยรัฐต้องเน้นการให้อำนาจด้านสิทธิผู้บริโภค สิทธิชุมชน สิทธิสภาพแวดล้อมและสังคมมีความเอื้ออาทรเกื้อกูลกันตามค่านิยมของไทย

จะเห็นว่านิยามธรรมรัฐหรือธรรมาภิบาลนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับมุมมองและจุดเน้นของแต่ละคน แต่ละกลุ่ม แต่ละมุมมองบนพื้นฐานเดียวกัน คือ จะทำให้สังคมสมัยใหม่ที่มีโครงสร้างทางสังคมซับซ้อนและมีปัญหาจากรูปแบบรัฐราชการเดิมนั้นดีขึ้น สามารถสนองตอบต่อความต้องการที่มากขึ้นของประชาชนในสังคมได้อย่างไร

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี้ (2544: 20-22) ได้จำแนกประเด็นของการบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาลออกเป็น 9 กลุ่ม คือ

1. แนวคิดธรรมาภิบาลและธรรมาภิบาลในภาครัฐ กลุ่มเนื้อหามีประเด็นเกี่ยวกับความหมาย องค์ประกอบ หลักการมีธรรมาภิบาลโดยทั่ว ๆ ไป และการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในประเทศไทย บางส่วนเป็นบทวิเคราะห์และการแสดงความคิดเห็นของผู้เขียนบทความ ในด้านธรรมาภิบาลกับการปฏิรูประบบราชการ ธรรมาภิบาลกับการเมือง ธรรมาภิบาลกับสังคม และธรรมาภิบาลกับเศรษฐกิจทั้งของไทยและต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ประเทศในแถบแอฟริกา และประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชีย ซึ่งในเอกสารเหล่านี้ได้สะท้อนความคิดเห็นและความเข้าใจของผู้เขียนแต่ละท่านเกี่ยวกับลักษณะของธรรมาภิบาล ข้อดีหรือข้อเสีย ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งกับการทำความเข้าใจถึงหลักธรรมภิบาล วิวัฒนาการ และการปรับใช้ในภาครัฐของไทย

2. ประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน กลุ่มเนื้อหานี้มีประเด็นสำคัญ คือ ความเชื่อมโยงกันระหว่างประชาธิปไตยกับธรรมาภิบาล ส่วนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคม เป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเห็นบทบาทสำคัญของการแสดงความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมทั้งในเรื่องการเลือกตั้ง การออกกฎหมาย รวมไปถึงการกล่าวถึงตัวบทกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางสังคมทั้งหมด เช่น ด้านการจัดการสภาพแวดล้อม ด้านการรักษาผลประโยชน์ของชุมชน ด้านสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีเนื้อหาเกี่ยวกับกระบวนการประชาสังคม ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญในกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนอันเป็นองค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาล นั่นคือ การรวมตัวกันจัดตั้งเป็นองค์กรพัฒนาสังคมต่าง ๆ อันเป็นผลมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมกันปกป้องดูแลสิทธิของตนเอง และเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากร และจัดสร้างโครงการต่าง ๆ ของรัฐ

3. ธรรมาภิบาลในภาคเอกชน กลุ่มเนื้อหานี้มีประเด็นเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในภาคธุรกิจ (good corporate governance) เป็นการนำหลักการธรรมาภิบาลไปใช้ในการจัดการธุรกิจของ

ภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพขององค์การและการให้บริการแก่ลูกค้า โดยมีผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ มีการบริหารจัดการที่ทันสมัย มีการทำงานร่วมกันระหว่างบริษัทและพนักงาน มีการพัฒนาบุคลากรอย่างสม่ำเสมอ มีระบบการบริหารที่ตรวจสอบได้ และมีการดำเนินงานที่สนองตอบต่อความต้องการของลูกค้า

4. การปราบปรามคอร์รัปชัน กลุ่มเนื้อหานี้มีประเด็นการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการธรรมาภิบาล เป็นแนวทางในการจัดการแก้ปัญหาการทุจริตในวงราชการไทย จัดการปราบปรามการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และส่งเสริมให้มีกระบวนการป้องกันการคอร์รัปชันในอนาคต

5. ธรรมาภิบาลกับการพัฒนาเศรษฐกิจ กลุ่มเนื้อหานี้มีประเด็นการนำเอาหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในเรื่องที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้ดีขึ้น โดยเน้นความโปร่งใสของการบริหารจัดการของภาครัฐและภาคธุรกิจ มุ่งการสร้างภาวะการค้าเสรี มีการผูกขาดทางการค้า มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่รวดเร็วและถูกต้องสู่สาธารณชนอย่างทั่วถึง มีระบบการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีการปรับโครงสร้างหรือกระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกและการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศ

6. ตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตและการพัฒนาสังคมที่ยั่งยืน กลุ่มเนื้อหานี้มีประเด็นตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตด้านสังคมและเศรษฐกิจ เป็นการศึกษาแนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การสร้างความอยู่ดีกินดีของประชาชน การลดปัญหาสังคม การมีความเสมอภาคทั้งทางการศึกษา การทำงาน ไม่ว่าจะต่างเพศหรือต่างศาสนา ซึ่งผลของตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตอย่างเช่น ระดับการศึกษาของประชาชน จะเป็นตัวบ่งชี้ถึงระดับความพร้อมและความเข้มแข็งของพื้นฐานสังคมที่จะให้มีการส่งเสริมการสร้างธรรมาภิบาล แนวทางการสร้างตัวชี้วัดดังกล่าวและบทเรียนการนำตัวชี้วัดไปปฏิบัติใช้ จนกระทั่งสามารถนำมาเป็นแนวทางการพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในประเทศได้

7. ธรรมาภิบาลเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม กลุ่มเนื้อหานี้มีประเด็นการนำเอาธรรมาภิบาลเข้ามาใช้ในกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมรับผิดชอบ รักษาและดูแลสิ่งแวดล้อมในชุมชน พร้อมทั้งให้ความร่วมมือกับภาครัฐในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ระบบการตรวจสอบได้ของการจัดสรรงบประมาณสู่ภูมิภาคหรือท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมและความไม่โปร่งใสในการจัดทำโครงการ ก็เป็นประเด็นสำคัญที่สามารถนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในกระบวนการบริหารจัดการได้

8. ธรรมาภิบาลและหลักพระพุทธศาสนา กลุ่มเนื้อหานี้มีประเด็นเกี่ยวกับธรรมาภิบาลกับหลักพระพุทธศาสนา เป็นการนำเอาหลักธรรมาภิบาลในปัจจุบันมาเปรียบเทียบกับหลักธรรมาภิบาลทั้งของไทยเดิม คือ หลักทศพิธราชธรรม และหลักทางพระพุทธศาสนา

9. ธรรมมาภิบาลกับเทคโนโลยีสารสนเทศ กลุ่มเนื้อหานี้มีประเด็นการเสนอให้มีการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในกระบวนการสร้างธรรมาภิบาล เช่น การจัดสร้างระบบฐานข้อมูล การเผยแพร่เอกสารและข่าวสารสู่สาธารณชนอย่างมีประสิทธิภาพและกว้างขวาง และการประชาสัมพันธ์การส่งเสริมให้มีหลักธรรมาภิบาล เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ก็มีประเด็นที่ควรตระหนัก คือ กระบวนการจัดระบบหรือเผยแพร่ข่าวสาร ต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความเป็นกลาง มีจริยธรรม เป็นไปอย่างถูกต้อง โปร่งใส และตรวจสอบได้

จากนิยามทั้งหมดที่กล่าวมาเราพอจะสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง แนวทางในการบริหารงานที่มีขบวนการหรือขั้นตอนใด ๆ ที่จัดขึ้นทั้งในองค์การและในสังคมหรือชุมชน เริ่มจากงานในหน้าที่ที่รับผิดชอบของแต่ละคนเป็นไปตามกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจการเมืองและสังคม โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเสียงของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนาและเป็นการบริหารจัดการทรัพยากรในการตอบสนองต่อปัญหาของประชาชนได้เป็นอย่างดี โดยใช้หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม โปร่งใส เป็นธรรมและรับผิดชอบ เพื่อที่แต่ละส่วนของสังคมหรือชุมชนจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสงบสุข

จากนิยามดังกล่าวจะทำให้เรามองเห็นภาพธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลว่าเป็นขบวนการหรือขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นทั้งในองค์การบริหารส่วนตำบลและชุมชน โดยเริ่มจากงานในหน้าที่ที่รับผิดชอบของแต่ละคน ทั้งในองค์การบริหารส่วนตำบล คือ บุคลากรทั้งหมดที่เป็นข้าราชการประจำหรือพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้าง รวมทั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้บริหาร โดยคนในชุมชนแต่ละคนจะต้องมีบทบาทร่วมกันเป็นไปตามกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ในด้านเศรษฐกิจ คือ ด้านงบประมาณในองค์การหรือการครองชีพในชุมชน ด้านการเมือง คือ ความสัมพันธ์ระหว่างคณะผู้บริหารสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับคนในชุมชนหรือองค์กรในชุมชน และด้านสังคม คือ ชุมชนและองค์ประกอบต่าง ๆ ของชุมชนกับองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งคนในชุมชนทุกคนมีสิทธิมีเสียงในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา ทรัพยากรในที่นี้อาจรวมทั้งวัสดุ สิ่งของหรืองบประมาณที่จะตอบสนองต่อปัญหาหรือความต้องการของประชาชนได้ โดยใช้หลักการบริหารแบบให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมบริหารด้วยความโปร่งใส เป็นธรรมและรับผิดชอบ เพื่อให้ทุกภาคส่วนทั้งในองค์การบริหารส่วนตำบลและในชุมชนพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสงบสุข

องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

องค์ประกอบของธรรมาภิบาล (good governance) ในที่นี้ได้พิจารณาจากแนวนโยบายและหลักเกณฑ์การปฏิบัติเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลของหน่วยงานหลักที่มีความสำคัญ ได้แก่ หน่วยงานราชการภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

องค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติสำหรับการสร้างระบบบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้น ระเบียบนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 โดยทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและรายงานผลปฏิบัติต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา (ชนะศักดิ์ ยุวบูรณ์, 2543: 3-12) ทั้งนี้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ได้ระบุถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. หลักนิติธรรม (the rule of law) เป็นการตรากฎหมาย และกฎข้อบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่อำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

2. หลักคุณธรรม (the rule of integrity) เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส (the rule of transparently) เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยการปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์การทุกองค์การให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

4. หลักการมีส่วนร่วม (the rule of participation) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ด้วยการแสดงความเห็น การไต่สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ

5. หลักความรับผิดชอบ (the rule of accountability) เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการ

กระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า (the rule of value for money) เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

องค์ประกอบของธรรมาภิบาล ในการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของกระทรวงมหาดไทย มี 11 องค์ประกอบ คือ การมีส่วนร่วม ความยั่งยืน สิ่งที่ชอบธรรม ความโปร่งใส ความเป็นธรรมและความเสมอภาค ความรู้และทักษะของเจ้าหน้าที่ ความเสมอภาคทางเพศ ความอดทนอดกลั้น หลักนิติธรรม ความรับผิดชอบ และการเป็นผู้กำกับดูแล ซึ่งเห็นได้ว่าองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยกระทรวงมหาดไทย เน้นไปทางด้านการบริหารการปกครอง การพัฒนา และการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นสายงานที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบโดยตรง (สุดจิต นิมิดกุล, 2543: 13-24)

1. การมีส่วนร่วม (participation) เป็นการมีส่วนร่วมทั้งของประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดประสานกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน

2. ความยั่งยืน (sustainability) มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักการของความสมดุลทั้งในเมืองและชนบท ระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติ

3. ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (legitimacy) และให้การยอมรับ (acceptance) การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตนไป เพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

4. มีความโปร่งใส (transparency) ข้อมูลต่าง ๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการและสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผย ชัดเจน และเป็นไปตามที่กำหนดไว้

5. ส่งเสริมความเป็นธรรม (equity) และความเสมอภาค (equality) มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และมีระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ชัดเจน

6. มีความสามารถที่จะพัฒนา (development) ทรัพยากรและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะ เพื่อ

สามารถนำไปปรับใช้กับการทำงานได้ และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน เพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

7. ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (promoting gender balance) เปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการเข้ามาพัฒนาชุมชนและสังคมในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

8. การอดทนอดกลั้น (tolerance) และการยอมรับ (acceptance) ต่อทัศนะที่หลากหลาย (diverse perspective) รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หาจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

9. การดำเนินการตามหลักนิติธรรม (operating by rule of law) พัฒนา ปรับปรุง แก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม

10. ความรับผิดชอบ (accountability) เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

11. การเป็นผู้กำกับดูแล (regulator) แทนการควบคุม โอนงานบางอย่างไปให้องค์กรท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด หรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้เอกชนดำเนินการแทน

องค์ประกอบของธรรมาภิบาล ตามแนวคิดของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานข้าราชการพลเรือน เป็นผลจากการประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2542 ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่า การมีส่วนร่วม และหลักคุณธรรม จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบธรรมาภิบาลของสำนักงาน ก.พ. เน้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และการให้บริการของรัฐ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม ประกอบด้วยกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ต้องมีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีได้ และมีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป สำหรับการดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมต้องเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส ตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน

2. หลักความโปร่งใส ต้องมีการสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ และมีจำนวนเรื่องที่กล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจของส่วนราชการต้องมีความชัดเจน เป็นที่ยอมรับ นอกจากนั้นส่วนราชการต้องมีดัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะได้

3. หลักความรับผิดชอบ ประกอบด้วย การยอมรับและความพอใจจากผู้รับบริการและผู้ที่เกี่ยวข้อง การบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ และคุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน และจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

4. หลักความคุ้มค่า ประกอบด้วย ความพึงพอใจของผู้รับบริการ และความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ

5. หลักการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบ และดูจากจำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพการเข้ามามีส่วนร่วม

6. หลักคุณธรรม ดูจากการร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์การลดลง คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดแนวทางให้ส่วนราชการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนี้

1. การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เป็นการกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการในความหมายของการบริหารราชการให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชนว่าต้องอยู่ในแนวทางที่ถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับบริการจากรัฐ และการดำเนินงานต้องมีความโปร่งใสเปิดเผยได้ ตลอดจนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการ

2. การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ เป็นการบริหารราชการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ มีส่วนเชื่อมโยงโดยตรงกับการบริหารแบบมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานภาครัฐ (บูรณาการ) และครอบคลุมเทคนิคในด้านการบริหารหลายเรื่อง โดยเริ่มตั้งแต่การวางแผนเพื่อกำหนดเป็นแผนระยะยาว มุ่งให้เกิดผลสำเร็จ โดยมีเป้าหมายที่แสดงถึงผลผลิตและผลลัพธ์ตลอดจนเชื่อมโยงกับการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงาน โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ชัดเจนและมีเป้าหมายการทำงานที่กำหนดได้ด้วยการทำข้อตกลงในการปฏิบัติงาน และมีตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักที่นำไปสู่การวัดผลการปฏิบัติงาน

3. การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจภาครัฐ เป็นการกำหนดวิธีการทำงานของส่วนราชการทั้งในกรณีที่ให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานและสามารถวัดความคุ้มค่าในการปฏิบัติแต่ละภารกิจ โดยกำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติตามหลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า หลักความชัดเจนในการปฏิบัติงาน (หลักความรับผิดชอบ)

4. การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน เป็นการกำหนดหน้าที่ให้ส่วนราชการปฏิบัติเพื่อเป็นการลดระยะเวลาในการพิจารณา สั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่มีผลโดยตรงต่อประชาชนให้เกิดความสะดวกรวดเร็วโดยวิธีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม เป็นต้น

5. การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ เป็นการกำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดให้มีการทบทวนภารกิจของตนว่ามีความจำเป็นหรือไม่ โดยให้คำนึงถึงความคุ้มค่า และสถานการณ์อื่นประกอบกัน และให้มีการทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อปรับปรุงให้เหมาะสมกับภารกิจของส่วนราชการ

6. การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน เป็นการกำหนดแนวทางที่ส่วนราชการต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้ได้รับการบริการโดยเร็ว ในขณะเดียวกันก็จะสามารถตรวจสอบความต้องการของประชาชน รับรู้สภาพปัญหาและแก้ไขปัญหาได้ สำหรับการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน มีวิธีการที่สามารถดำเนินการได้ เช่น กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงาน มีการให้บริการด้วยระบบเครือข่ายสารสนเทศ จัดให้มีระบบรับฟังข้อร้องเรียน มีการเปิดเผยข้อมูล

7. การประเมินผลการปฏิบัติราชการ เป็นการวัดผลการปฏิบัติราชการว่ามีผลสัมฤทธิ์ตรงตามเป้าหมายที่กำหนดขึ้นไว้หรือไม่ ตลอดจนเรื่องคุณภาพ และความพึงพอใจอยู่ในระดับที่ยอมรับได้หรือไม่ รวมทั้งมีการตรวจสอบการปฏิบัติราชการภายในองค์การด้วย

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทย ได้พิจารณาเห็นว่า เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวทางในการจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามมาตรา 52 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่สอดคล้องกับหมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและหมวด 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน จึงให้ท้องถิ่นดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนี้ (สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่, 2547: 13-25)

การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดความรวดเร็วและอำนวยความสะดวกประชาชนในการให้บริการประชาชน เพื่อสอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการที่ดี พ.ศ. 2546 หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานในการพิจารณา การสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันลง เพื่อให้การพิจารณามีความรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยมีวิธีการ ดังนี้

1. กระจายอำนาจการตัดสินใจ โดยส่วนใหญ่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ จะกำหนดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนา การสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการบริหารงาน ซึ่งบางครั้งผู้บริหารอาจมีภารกิจหรือมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติราชการในเรื่องอื่นเป็นจำนวนมาก อาจทำให้การปฏิบัติราชการในเรื่องการบริหารล่าช้า ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความสะดวกเท่าที่ควร ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจในการพิจารณา การสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการ ซึ่งจะเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546

2. การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม เป็นศูนย์บริการประชาชนในการติดต่อสอบถามข้อมูล ยื่นคำขออนุมัติ ขออนุญาตในเรื่องที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภารกิจของหน่วยงานภายนอกที่ต่อเนื่องจากภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การขออนุญาตใช้น้ำประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ เป็นต้น

การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน เพื่อให้การปรับปรุงการบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับมาตรา 52 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน และเพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานการบริการที่เป็นความต้องการของประชาชน และประชาชนสามารถตรวจสอบได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีขั้นตอนปฏิบัติ คือ

1. กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของกระบวนงานบริการ โดยพิจารณาจากกระบวนการที่ให้บริการประชาชนเป็นหลัก ซึ่งสามารถกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของกระบวนงานบริการแต่ละขั้นตอนได้

2. ระบบรับฟังความคิดเห็น / สอบถามเป็นหนังสือหรือมีข้อร้องเรียน เป็นสิ่งที่สะท้อนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีระบบการรับฟังข้อร้องเรียนหรือมีการสอบถามจากประชาชนผู้มารับบริการที่ดี ก็จะทำให้การบริหารงานในท้องถิ่นนั้นบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ได้

3. การเปิดเผยข้อมูล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเปิดเผยข้อมูลในการปฏิบัติราชการทุกเรื่อง ยกเว้นตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดยกเว้นไว้ โดยการจัดสถานที่หรือป้ายประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจดูเรื่องต่าง ๆ เช่น การจัดซื้อ จัดจ้าง งบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกาศ คำสั่งต่าง ๆ เป็นต้น

4. การอำนวยความสะดวกในเรื่องอื่น ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการเพื่อเป็นการบริการประชาชนและพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่น เช่น จัดระบบบริการความรู้แก่ประชาชน เปิดช่องว่างให้ประชาชนเลือกใช้บริการได้ หลายทาง จัดให้มีเจ้าหน้าที่ที่มีความพร้อมในการให้บริการ จัดให้มีสถานที่ สิ่งแวดล้อม และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542: 34) ได้กล่าวไว้ว่า สาระของธรรมาภิบาล (substance) ก็คือ การบริหารจัดการทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ต้องสร้างความสมดุลย์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ของสังคมให้ดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและสังคมมีเสถียรภาพ ความสมดุลย์ของการจัดสรรทรัพยากรของสังคมให้ทุกภาคส่วนมีส่วนได้ที่เหมาะสมและยอมรับได้เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งที่เป็นสาระของธรรมาภิบาล การเสียดุลในการจัดสรรทรัพยากรของสังคมที่ทำให้ภาคใด ภาคหนึ่ง "ได้" ตลอดเวลา และอีกภาคหนึ่ง "เสีย" ตลอดเวลา จะนำมาซึ่งความไม่เท่าเทียมกันในสังคม เกิดความขัดแย้ง และท้ายที่สุดก็คือ ความไม่มั่นคงและไร้เสถียรภาพทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม

สถาบันพระปกเกล้า (2548: ส3-ส5) ได้ศึกษาองค์ประกอบของธรรมาภิบาลในแนวของหลักการบริหารภาครัฐกิจแนวใหม่ (New Public Management) ดังนี้

1. หลักนิติธรรม ประกอบด้วย 7 องค์ประกอบ คือ
   1.1 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
   1.2 ความชอบด้วยกฎหมายทางเนื้อหา
   1.3 ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ
   1.4 หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย
   1.5 การแบ่งแยกอำนาจ
   1.6 ความอิสระของผู้พิพากษา
   1.7 หลักความผูกพันด้วยกฎหมาย
2. หลักคุณธรรม ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ คือ
   2.1 ปลอดจากการทุจริต
   2.2 ปลอดจากการทำผิดวินัย
   2.3 ปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยม จรรยาวิชาชีพ
   2.4 ความเป็นกลางของผู้บริหาร
3. หลักความโปร่งใส ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ คือ
   3.1 ด้านโครงสร้าง
   3.2 ด้านการให้โทษ

3.3 ด้านการให้คุณ

3.4 ด้านการเปิดเผยมีส่วนร่วม

4. หลักการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ คือ

4.1 การรับฟังความคิดเห็น

4.2 การให้ข้อมูล

4.3 การร่วมตัดสินใจ

4.4 การพัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วม

5. หลักการสำนึกแห่งความรับผิดชอบ ประกอบด้วย 6 องค์ประกอบ คือ

5.1 การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ

5.2 การมีเป้าหมายที่ชัดเจน

5.3 การมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน

5.4 การมีระบบติดตามประเมินผล

5.5 การจัดการผู้ไม่มีผลงาน

5.6 การมีแผนสำรอง

6. หลักความคุ้มค่า ประกอบด้วย 3 องค์ประกอบ คือ

6.1 การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

6.2 การประหยัด

6.3 มีศักยภาพในการแข่งขัน

7. หลักการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ประกอบด้วย 10 องค์ประกอบ คือ

7.1 การจัดการอย่างบูรณาการ

7.2 การติดต่อสื่อสารในองค์กร

7.3 บริหารปฏิบัติงานอย่างคุ้มค่า

7.4 สร้างสรรค์และสร้างเสริม

7.5 มีการเชื่อมโยงในการทำงาน

7.6 มีการพัฒนาขีดความสามารถ

7.7 มีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

7.8 มีระบบคัดเลือกและเลิกจ้างที่เป็นธรรม

7.9 สร้างความไว้วางใจในองค์กร

7.10 มีความผูกพันองค์กร

8. หลักการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ประกอบด้วย 7 องค์ประกอบ คือ
   8.1 การปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อม
   8.2 การพัฒนาการเรียนรู้
   8.3 การใช้ผลของการเรียนรู้
   8.4 การเสริมสร้างความสามารถ
   8.5 การจัดการความรู้
   8.6 การมีเครื่องมือและเทคโนโลยี
   8.7 มีการสร้างวัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้
9. หลักการบริหารจัดการ ประกอบด้วย 8 องค์ประกอบ คือ
   9.1 มีการวางแผนภูมิการทำงานและทบทวนภารกิจ
   9.2 สำรวจความสนใจ/ศึกษาความต้องการของประชาชน
   9.3 มีกลยุทธ์ในการบริหาร
   9.4 การบริหารแบบมีส่วนร่วม
   9.5 การศึกษาวิจัยสถาบัน
   9.6 คาดคะเนความเสี่ยง (บริหารความขัดแย้ง)
   9.7 การกระจายอำนาจบริหาร
   9.8 บริการประชาชน – ไม่ใช่กำกับ
10. หลักการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มี 4 องค์ประกอบ คือ
   10.1 การที่องค์กรมีการจัดการชุดข้อมูล
   10.2 องค์กรมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารไปใช้จริง
   10.3 องค์กรมีการพัฒนาระบบเครือข่ายสารสนเทศ
   10.4 สร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างภายในและระหว่างองค์กรอื่น ๆ ด้วยกัน

เกรียงศักดิ์ เจริญวงค์ศักดิ์ (2541 อ้างใน สถาบันพระปกเกล้า, 2548: 2-5) ได้ศึกษาเรื่องธรรมรัฐภาคเมือง: บทบาทภาคีเมือง ได้กล่าวถึงองค์ประกอบสำคัญของธรรมรัฐ 9 ประการ ตามความหมายของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations and Development Programme: UNDP) ประกอบด้วย

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation)
2. กฎหมายที่ยุติธรรม (rule of law)
3. ความเปิดเผยโปร่งใส (transparency)

4. การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (consensus orientation)
5. กลไกทางการเมืองที่ชอบธรรม (political legitimacy)
6. ความเสมอภาค (equity)
7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (effectiveness and efficiency)
8. พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (accountability)
9. การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (strategic vision)

เป้าหมายของธรรมาภิบาล

ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว กติกาของสังคมและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่นำมาใช้ จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนตามยุคตามสมัยในสังคมสมัยใหม่ ทุกประเทศมีแนวทางการปรับปรุงการบริหารกิจการบ้านเมือง (governance) ที่เป็นจุดร่วมเหมือนกัน คือ ความสงบสุขของประชาชน เสถียรภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มีการพัฒนาประเทศอย่างสมดุลเท่าทันโลก อันจะนำไปสู่ความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลกได้ ประเทศไทยมีการปรับเปลี่ยนหลายประการ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงใน "รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน" เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ซึ่งสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คือ ความพยายามในการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) สำหรับสังคมไทย โดยเน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐมากขึ้น การประกันและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ภาครัฐมีการบริหารการปกครองที่โปร่งใส สามารถตรวจสอบโดยประชาชนมากขึ้น ดังนั้นภาครัฐในโลกประชาธิปไตยยุคใหม่จึงมีเป้าหมายร่วมกัน 3 ประการ คือ (สุเทพ เชาวลิต, 2549: 44-45)

1. การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ได้แก่ การบริหารโดยมุ่งผลลัพธ์ที่เกิดกับประชาชนหรือผู้รับบริการ การปรับปรุงงานบริการให้มีคุณภาพได้มาตรฐานตามที่ประชาชนต้องการ และรายงานผลให้สาธารณะทราบ มีความโปร่งใสในการตัดสินใจและในกระบวนการทำงานโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารทางราชการ ร่วมแสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในการทำงาน รวมทั้งให้ความสำคัญกับความประหยัด ความมีประสิทธิภาพประสิทธิผล การบริหารงานอย่างคล่องตัว แต่ในขณะเดียวกันต้องรับผิดชอบต่อผลงานนั้น ๆ แทนการยึดมั่นในกฎระเบียบ วิธีการอย่างเดียวกันเช่นในอดีต ในองค์การบริหารส่วนตำบลก็เช่นกันจะเน้นการทำงานที่มุ่งผลลัพธ์ให้เกิดขึ้นกับประชาชน เช่น สร้างถนนที่ได้มาตรฐาน ให้ประชาชนมีความสะดวกสบายปลอดภัย หรือลดขั้นตอนการทำงานเพื่อไม่ให้ประชาชนรอนาน รายงานผลการปฏิบัติงานให้ประชาชนทราบ และอำนวยความสะดวกให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารให้มากที่สุด

2. การปรับเปลี่ยนบทบาทภาครัฐ ได้แก่ การเน้นงานในหน้าที่หลักของภาครัฐ ซึ่งได้แก่ การกำหนดนโยบายที่มองการณ์ไกล มีการบังคับใช้กฎหมายที่ให้ความเสมอภาค เป็นธรรมโดยกระจายงานให้บริการแก่ราชการส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และองค์กรบริหารอิสระมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ซึ่งในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลก็เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด จึงได้จัดส่วนงานต่าง ๆ เพื่อบริการประชาชนในพื้นที่ของตนเองไม่ว่าจะฝนตกน้ำท่วม พายุพัดบ้านพัง หรือไฟไหม้บ้านไหม้สวน องค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นหน่วยงานแรกที่เข้าไปช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัย และเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและสงบสุขในชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละเรื่องก็จะให้ประชาชนร่วมพิจารณาข้อกฎหมายแต่ละข้อก่อนประกาศใช้บังคับซึ่งจะเป็นการให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่กฎหมายจะออกบังคับใช้

3. การบริหารแบบพหุพาคี ได้แก่ การบริหารที่ให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ หรือร่วมปฏิบัติการ เพื่อให้การบริหารและการบริการสาธารณะเป็นที่พึงพอใจของประชาชนหรือผู้รับบริการ และเป็นการจัดระบบการบริหารแบบใหม่ที่ผูกขาดหรือรวมศูนย์อำนาจแบบในอดีตที่ทำให้รัฐไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทันการ หรือมีสภาพความปิดบังซ่อนเร้นไม่โปร่งใสต่อสาธารณชน ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดจากฐานการกระจายอำนาจ ดังนั้น การทำงานส่วนใหญ่จึงต้องเป็นแบบพหุพาคี คือทุกภาคส่วนที่อยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีส่วนร่วมในการวางแผน ร่วมดำเนินกิจกรรมหรือโครงการร่วมกัน รวมทั้งองค์กรประชาชนหรือองค์กรท้องถิ่นด้วย

การสร้างระบบการบริหารบ้านเมืองที่ดี

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ภาครัฐเป็นภาคที่มีความสำคัญที่ยึดโยงภาคต่าง ๆ ในสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างสันติ สงบสุข มีการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพและมีศักยภาพ ให้ทันกับกระแสโลกที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเองให้เหมาะสมกับสังคมที่เปลี่ยนไปเช่นกัน ซึ่ง สุเทพ เชาวลิต (2549: 47) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐ ดังนี้

1. เป้าหมายสำคัญประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญ คือ การปฏิรูปการเมืองและระบบราชการให้มีความสุจริต โปร่งใส และมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ และสนองความต้องการของประชาชน โดยรัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างรวดเร็ว และเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

2. ภาครัฐจำเป็นต้องปรับปรุงแนวคิดในการทำงานใหม่โดยมุ่งการสร้างประโยชน์ให้ประชาชนแทนการรักษา กฎ ระเบียบที่ล้าสมัย โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชน มุ่งให้บริการประชาชนแทนการเป็นเจ้าขุนมูลนาย ต้องทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ยึดหลักความเสมอภาค เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติหรือเล่นพรรคเล่นพวก

3. การให้บริการประชาชนนอกจากจะต้องคำนึงถึงสัมฤทธิผลแล้ว ภาครัฐจะต้องตระหนักถึงเวลาและค่าใช้จ่ายของประชาชนที่มาติดต่อราชการด้วย เพื่อให้ประชาชนในฐานะผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจ โดยจะต้องปรับปรุงกระบวนการทำงานให้สั้นลง โปร่งใส และให้บริการแบบเบ็ดเสร็จจุดเดียว

4. การบริหารภายในภาครัฐต้องมีความคล่องตัว มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ มีการออกแบบกระบวนการทำงานให้สอดคล้องกับความต้องการของแต่ละกลุ่มหรือแต่ละพื้นที่เป้าหมาย ซึ่งมีความแตกต่างซึ่งต่างไปจากรูปแบบโครงสร้างของหน่วยงานและวิธีการทำงานปัจจุบันที่มีรูปแบบเดียวเพื่อสะดวกในการบริการ

5. ในปัจจุบันภาครัฐมีขนาดใหญ่และมีอำนาจมาก ซึ่งหากไม่มีองค์กรตรวจสอบที่มีอิสระและมีประสิทธิภาพเพียงพอ ก็จะไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 จึงได้สร้างกลไกอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานภาครัฐขึ้นได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อนึ่ง ความจำเป็นในการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล มีเงื่อนไขและปัจจัยสนับสนุน ดังนี้ (สุเทพ เชาวลิต, 2549: 48-49)

1. ปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจของสังคมไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ได้ตอกย้ำถึงความจำเป็นที่ต้องบูรณะและสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีขึ้นใหม่ เพื่อสร้างสังคมที่มีเสถียรภาพที่มั่นคงและสันติ ตอบสนองความต้องการบริการของรัฐที่เพิ่มขึ้น แก้ปัญหาของประเทศที่สะสมมานาน และสร้างศรัทธาของประชาชนต่อภาครัฐ โดยจะต้องปรับการบริหารจัดการทรัพยากรของประชาชนให้มีประสิทธิภาพ ผู้บริหารองค์กรจะต้องมีวิสัยทัศน์ที่จะปรับระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ตามกระแสประชาธิปไตยและกระแสโลกาภิวัตน์ได้ทันการอย่างเป็นระบบ

2. แนวทางการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา เน้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจเพื่อเปลี่ยนจากสังคมเกษตรสู่สังคมอุตสาหกรรม โดยละเลยผลกระทบที่มีต่อทุนทางสังคม ซึ่งได้แก่ สิ่งแวดล้อม ความสัมพันธ์ของชุมชน และครอบครัว

3. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เริ่มปรับแนวคิดการพัฒนาจากเดิมที่มีจุดมุ่งเน้นหลักเพียงอย่างเดียวก็คือ การพัฒนาเศรษฐกิจมาเป็นเน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา เพราะคนเป็นปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จของการพัฒนาในทุกเรื่อง เศรษฐกิจเป็นเพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะช่วยให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นเท่านั้น ไม่ใช่เป็นเป้าหมายของการพัฒนา

4. กระแสประชาธิปไตย และกระแสโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม ความคิด ความเชื่อของประชาชน ทำให้คนไทยจำเป็นต้องทบทวนทิศทางในการพัฒนาประเทศ กำหนดบทบาทใหม่ที่เหมาะสมของภาครัฐในการทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชน และกำหนดบทบาทของภาครัฐในการผนึกกำลังกับภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนเพื่อการพัฒนาประเทศ

5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้ระบุเจตนารมณ์ของการร่างรัฐธรรมนูญไว้ชัดเจนว่าเพื่อ "เป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น" ซึ่งในเรื่องสิทธิเสรีภาพนี้ รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับสิทธิตามที่กำหนดไว้ และรัฐต้องงดเว้นการกระทำการใด ๆ อันเป็นการแทรกแซงเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนใช้ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของคนอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

6. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เน้นความก้าวหน้าของการพัฒนามนุษย์ โดยปฏิรูปการศึกษาครั้งใหญ่เพื่อพัฒนาคนไทย ให้พร้อมสำหรับความเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ และเน้นหลักว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด ทุกคนสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้

การสร้างธรรมาภิบาล คือ การสร้างสำนึกที่ดีในการบริหารและการทำงานในองค์การ พร้อมกับการจัดระบบที่สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามสำนึกที่ดี (กฤษณ์สัมพันธ์ เมนะสุต และคณะ, 2546: 21-22) สำนึกที่ดีในการบริหารมี 4 เรื่องคือ

1. สำนึกที่จะบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและไม่สิ้นเปลือง โดยผลงานที่มีคุณภาพสนองความต้องการ ต้นทุนและค่าใช้จ่ายคุ้มค่า

2. สำนึกที่จะดูแลไม่ให้เกิดความเสียหายแก่องค์กร โดยการติดตามดูแลความเสียหายจากการทุจริต การป้องกันความเสี่ยงในการปฏิบัติการทุกประเภท รวมถึงการพิจารณาความเสี่ยงของนโยบายอย่างถ่องแท้

3. สำนึกที่จะบริหารงานอย่างโปร่งใส ชี้แจงได้

4. สำนึกที่จะบริหารงานด้วยความเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และคณะผู้บริหาร รวมทั้งฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นคนในพื้นที่อย่างแท้จริง โดยมีประชาชนในพื้นที่เป็นผู้เลือกเป็นตัวแทนเข้ามาทำงาน และบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ก็คือลูกหลานของคนในพื้นที่ ส่วนบุคลากรต่างพื้นที่ที่เข้ามาในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ ก็ได้รับเงินเดือน หรือค่าจ้างจากเงินภาษีของประชาชนในพื้นที่ ดังนั้นจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกคนที่กล่าวมาจะต้องสำนึกในหน้าที่เพื่อการบริหารที่ดีสนองตอบความต้องการของประชาชน และเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนเพื่อให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข

ยุทธศาสตร์ภารบริหารเพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล มีสาระสำคัญ คือ

1. จุดมุ่งหมาย (objective) เพื่อปรับปรุงระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน ให้รวดเร็ว ชัดเจน และเป็นธรรม ให้นักวิชาการสามารถศึกษาค้นคว้าและเสนอแนวทางแก้ไขจุดบกพร่องต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมได้อย่างถูกต้อง กล้าหาญ และมีจริยธรรม ตลอดจนขยายโอกาสของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งขจัดการทุจริตประพฤติมิชอบทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่ง บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542: 31) ได้กล่าวว่า เป้าหมายของธรรมาภิบาล ก็คือ การพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขของทุกภาคในสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ธรรมาภิบาลมีจุดมุ่งหมายในการสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับทุกภาคในสังคม

2. หลักการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล คือ การมุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินงานตามภาระหน้าที่โดยยึดหลักการพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยแต่ละหลักสามารถจำแนกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับประเทศ ระดับภาครัฐ และระดับองค์การ ซึ่งแต่ละระดับมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 หลักนิติธรรม (the rule of law) เป็นหลักที่ว่าด้วยกลไกกติกาที่เป็นธรรมทั้งภายในและภายนอก มีการตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ สิ่งใดที่ไม่เป็นธรรม ไม่ชัดเจน ก็ให้มีการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยเป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎ ข้อบังคับนั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของบุคคล การดำเนินงานที่แสดงออกถึงหลักนิติธรรม สามารถพิจารณาได้จากปัจจัยต่าง ๆ เช่น

2.1.1 ให้ความสำคัญต่อการตรากฎระเบียบ ข้อบังคับ และวินัยที่สอดคล้องกับความต้องการและได้รับความเห็นชอบจากประชาชน

2.1.2 การให้ความรู้แก่ประชาชนทั้งในและนอกองค์กร เกี่ยวกับกฎระเบียบ ข้อบังคับ

2.1.3 ประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎ ระเบียบ และวินัย

หลักนิติธรรมจำแนกออกเป็นสามระดับ คือ

ระดับประเทศ กระบวนการเสนอร่างกฎหมาย กฎข้อบังคับต่าง ๆ เป็นไปด้วยความชอบธรรม เนื้อหาของกฎหมายมีความทันสมัย เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้นจะต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ บังคับใช้กับทุกคนอย่างเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติและไม่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ระดับภาครัฐ การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ใช้ในการบริหารร่วมกันภายในภาครัฐ เช่น กฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ พัสดุ และบริหารงานบุคคล มีเนื้อหามีความทันสมัย และเอื้อต่อการบริหารงานที่คล่องตัว รับผิดชอบต่อผลงานและประชาชนของแต่ละองค์การ

ระดับองค์การ กติกาที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การมาทำงานหรือเข้าประชุมให้ตรงต่อเวลา การให้บริการต่อประชาชนอย่างเสมอภาค รวมทั้งข้อตกลงในการสับเปลี่ยนหน้าที่ภายในองค์การ

2.2 หลักคุณธรรม (the rule of integrity) เป็นหลักที่ว่าด้วยการยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้อง ดีงาม โดยการรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและองค์การยึดถือในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นตัวอย่าง ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้มีความซื่อสัตย์จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพด้วยความสุจริต การแสดงให้เห็นถึงหลักคุณธรรมในการบริหารจัดการ เช่น

2.2.1 ความถูกต้อง ซื่อตรงในการนำเสนอและอนุมัติโครงการต่าง ๆ

2.2.2 ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่มีความประพฤติและการปฏิบัติที่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต ไม่มีความขัดแย้งทางผลประโยชน์

2.2.3 มีกระบวนการส่งเสริมความซื่อสัตย์ สุจริตในการทำงาน

2.2.4 การส่งเสริมจริยธรรมของบุคลากรในองค์การ

2.2.5 ผู้บริหารได้รับการดำรงตำแหน่งด้วยความสุจริตไม่มีข้อกล่าวหาร้องเรียน

หลักคุณธรรมจำแนกออกเป็นสามระดับ คือ

ระดับประเทศ ประชาชนแต่ละคนทำหน้าที่อย่างถูกต้อง คือ เลือกทำงานที่สุจริตและเป็นประโยชน์ต่อสังคม ต่อส่วนรวม ปฏิบัติตามกฎหมายและเป็นพลเมืองดี

ระดับภาครัฐ ผู้แทนประชาชนที่เข้าไปบริหารราชการต้องเข้าสู่หน้าที่ด้วยความชอบธรรม ทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำต้องปฏิบัติตามมาตรฐานของคุณธรรมและจริยธรรม

ระดับองค์การ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน คือ มีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงาน ต่อประชาชนและสังคม

2.3 หลักความโปร่งใส (the rule of transparently) เป็นหลักการที่นำไปปฏิบัติแล้วแสดงถึงการมีความโปร่งใสในการบริหารจัดการ การให้บริการ และระบบการให้ความดีความชอบ เป็นการสร้างความไว้ใจซึ่งกันและกัน โดยปรับกลไกการทำงานขององค์การที่โปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ให้สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้มีการตรวจสอบอย่างชัดเจน การใช้หลักความโปร่งใสในการปฏิบัติงานจะแสดงให้เห็นชัดเจนในเรื่องต่าง ๆ เช่น

2.3.1 มีความโปร่งใส ไม่ลึกลับ ดำมืด ไม่ชอบมาพากลในการปฏิบัติงาน

2.3.2 ไม่มีความลับเกี่ยวพันกับความไม่โปร่งใส

2.3.3 ประชาชนเข้าถึงระบบข้อมูลข่าวสารได้สะดวก

2.3.4 มีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบการทำงานอย่างชัดเจน

2.3.5 มีความชอบธรรมถูกต้องของกิจกรรมที่องค์การดำเนินการ

หลักความโปร่งใสจำแนกออกเป็นสามระดับ คือ

ระดับประเทศ ประชาชนมีอิสระในการสื่อสาร สื่อมวลชนสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่และมีจริยธรรม มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมอย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องได้

ระดับภาครัฐ การตัดสินใจและการปฏิบัติงานของภาครัฐต้องมีความโปร่งใส เรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญในการตัดสินใจลงทุนที่เหมาะสมของธุรกิจ ข้อมูลข่าวสารของภาครัฐจะช่วยให้ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนตัดสินใจได้ถูกต้อง และประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้

ระดับองค์การ ประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่อกันและสามารถตรวจสอบการทำงานได้ หน่วยงานของรัฐกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน และภายในองค์การจะต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจในการบริหารงาน เงิน คน มีการสื่อสารที่ดีภายในด้วย

2.4 หลักความมีส่วนร่วม (the rule of participation) เป็นหลักการดำเนินการให้การบริหารจัดการโดยให้เกิดการมีส่วนร่วมในการดำเนินการทั้งในองค์การและนอกองค์การ เช่น ประชาพิจารณ์ การเสนอชื่อถอดถอน เป็นต้น หลักการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

2.4.1 สนับสนุนการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางขององค์การ

2.4.2 ประชาชนรับรู้และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจกรรมต่าง ๆ

2.4.3 มีกระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

2.4.4 มีการนำเอาความคิดเห็นของประชาชนไปปฏิบัติ

หลักความมีส่วนร่วมจำแนกออกเป็นสามระดับ คือ

ระดับประเทศ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มีการกำหนดให้บุคคลมีสิทธิมีส่วนร่วมในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน และให้รัฐส่งเสริม สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐทุกระดับ นอกจากนั้นยังให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

ระดับภาครัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีรับฟังความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้เถียงหลายฝ่าย เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน และควรมีการสำรวจความเห็นของผู้รับบริการเพื่อปรับปรุงงานให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ระดับองค์การ จะต้องมีการวางระบบการรับฟังความคิดเห็นและการรับเรื่องราวการร้องทุกข์ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และขณะเดียวกันภายในองค์การเองจะต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารภายในด้วย

2.5 หลักความรับผิดชอบ (the rule of accountability) เป็นหลักที่แสดงถึงความตระหนักในสิทธิหน้าที่ จิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การเอาใจใส่ในปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลการกระทำของตนเอง หลักความรับผิดชอบนี้จะแสดงออกในการปฏิบัติงานในองค์การ เช่น

2.5.1 การทำงานอย่างมีหลักการ ถูกต้อง รวดเร็ว ตอบสนองความต้องการของประชาชน

2.5.2 มีความรับผิดชอบในงานที่ทำและการตัดสินใจของตนเอง

2.5.3 มีเหตุผลและสามารถอธิบายได้เมื่อได้รับการร้องขอ

2.5.4 มีความน่าเชื่อถือในการปฏิบัติงาน

2.5.5 มีกฎเกณฑ์การปฏิบัติงานที่ชัดเจน

หลักความรับผิดชอบจำแนกออกเป็นสามระดับ คือ

ระดับประเทศ ประชาชนรู้ เข้าใจการใช้สิทธิเสรีภาพและปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และใช้อำนาจโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และมีความรับผิดชอบตามบทบาทหน้าที่ของภาครัฐ ธุรกิจเอกชนมีหน้าที่สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ ปลอดภัย ให้ผู้บริโภคและไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อาศัยในท้องที่

ระดับภาครัฐ รัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย และการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยคณะรัฐมนตรีที่จะเข้าไปบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการตรวจสอบรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละ 1 ครั้ง ทั้งนี้การจัดสรรหน้าที่รับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ จะต้องมีความชัดเจนโดยให้ฝ่ายการเมืองรับผิดชอบในเรื่องนโยบาย ส่วนฝ่ายประจำรับผิดชอบในการดำเนินการให้บรรลุผลตามนโยบาย

ระดับองค์การ มีการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐใหม่ มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับล่างเพื่อให้ความรับผิดชอบในทุกระดับมีความชัดเจน

สามารถตรวจสอบได้และมีรายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จรณรงค์ให้ประชาชนรับผิดชอบด้วย

2.6 หลักความคุ้มค่า (the rule of value for money) เป็นหลักการที่ว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรทางการบริหารจัดการที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการรณรงค์ให้มีการประหยัดใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์ผลงานและการบริการที่มีคุณภาพสูง สามารถแข่งขันในเวทีนานาชาติได้ รวมทั้งการดูแลพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์และยั่งยืน หลักความคุ้มค่านี้จะนำไปสู่การบริหารจัดการที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ดังนี้

2.6.1 การใช้จ่ายงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ

2.6.2 การดำเนินการที่มีประสิทธิผลทั้งด้านความคุ้มค่าและความรวดเร็ว

2.6.3 การบริหารจัดการทรัพยากรการจัดการที่มีประสิทธิภาพ

หลักความคุ้มค่าจำแนกออกเป็นสามระดับ คือ

ระดับประเทศ การใช้ทรัพยากรของประเทศต้องเป็นไปด้วยความประหยัด หมุนเวียนใช้ และสร้างทดแทนใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ พยายามลดการเกิดมลภาวะทั้งในดิน ในน้ำ และบนอากาศเพื่อการส่งทอดทรัพยากรที่มีความสมบูรณ์ให้คนไทยรุ่นถัดไป

ระดับภาครัฐ ทุกหน่วยงานจะต้องใช้งบประมาณอย่างประหยัด มีรายงานผลการทำงานและแสดงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรต่อสาธารณะ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีความเข้าใจอย่างดีในเรื่องประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของโครงการ

ระดับองค์การ ผู้บริหารต้องทบทวนงานในความรับผิดชอบทั้งหมด เพื่อพิจารณาถ่ายโอนงานที่ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคประชาชนทำได้มีประสิทธิภาพสูงกว่าออกไป เลือกนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ และพัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

3. กลยุทธ์ เพื่อสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในทุกภาคของสังคมจำเป็นต้องร่วมดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ทั้งในเฉพาะหน้า ระยะกลาง และระยะยาว โดยต้องมีการปฏิรูปทั้ง 3 ส่วน คือ

3.1 ภาครัฐ ต้องปฏิรูปบทบาทหน้าที่โครงสร้างและกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐให้มีความโปร่งใส ซื่อสัตย์ ซื่อตรง มีประสิทธิภาพประสิทธิผล ถือประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุดในการทำงาน สามารถทำงานร่วมกับภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนได้อย่างราบรื่น

3.2 ภาคธุรกิจเอกชน ต้องปฏิรูปการทำงานโดยยึดกติกาที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น เป็นธรรมต่อลูกค้า รับผิดชอบต่อสังคม มีมาตรฐานการบริหาร มีระบบตรวจสอบที่มีคุณภาพสามารถทำงานร่วมกับภาครัฐและภาคประชาชนได้อย่างราบรื่น

3.3 ภาคประชาชน ต้องเสริมสร้างให้ประชาชนเกิดความตระหนักในสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มีความรู้ความเข้าใจในหลักการของการสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542: 32) กล่าวว่า โครงสร้างและกระบวนการของธรรมาภิบาล (structure and process) ที่จะนำไปสู่เป้าหมายได้ ต้องเป็นโครงสร้างและกระบวนการที่วางกฎเกณฑ์ตามความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ ที่ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคประชาสังคม ภาคปัจเจกชนและครอบครัว มีส่วนร่วมกันผนึกพลังขับเคลื่อนสังคมไปข้างหน้า

4. แนวทางปฏิบัติ

4.1 สร้างความตระหนักร่วมกันในสังคมเพื่อให้เกิดกระบวนการสร้างสรรค์กลไกบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

4.2 ออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ที่จำเป็น รวมทั้งการดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

4.3 เร่งรัดให้เกิดการปฏิรูปการบริหารภาครัฐและการปฏิรูปการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม

4.4 เร่งรัดแก้ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

4.5 เร่งรัดสร้างมาตรฐานการดำเนินธุรกิจ

5. มาตรการ

5.1 เร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐทำความเข้าใจและตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

5.2 เร่งรัดการดำเนินการตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ

5.3 เร่งรัดการดำเนินการเพื่อออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

5.4 เร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อมูลข่าวสารทางราชการ

5.5 ส่งเสริมและกำกับให้หน่วยงานของรัฐกำหนดแผนการสร้างความโปร่งใสและป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบในระบบราชการ

5.6 สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

5.7 ให้กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์และหน่วยงานของรัฐอื่น ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานของธุรกิจเอกชน ส่งเสริม สนับสนุน ระบบเศรษฐกิจเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด ให้ความคุ้มครองผู้บริโภค ส่งเสริมให้มีมาตรฐานที่ดีในการดำเนินธุรกิจ

การปฏิรูประบบราชการถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เน้นที่การปรับปรุงระบบการบริหารจัดการทรัพยากรภาครัฐ โดยอาศัยหลักความรับผิดชอบภายใต้กรอบของกฎหมายที่ส่งเสริมการพัฒนาความโปร่งใส ชัดเจน สามารถเข้าไปตรวจสอบได้ รวมทั้งการพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อใช้เป็นฐานในการตัดสินใจ นอกจากนี้การปฏิรูปราชการยังมีจุดหมายที่จะสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเติบโตและความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ โดยกำหนดเป็นหลักการว่าการดำเนินนโยบายใด ๆ ต้องคิดถึงวิธีการที่จะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งจะเป็นเช่นนั้นได้ย่อมหมายความว่า รัฐจะต้องกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจ แผนยุทธศาสตร์ การติดตามทบทวนผลการปฏิบัติงานในทุก ๆ ส่วน รวมทั้งต้องหาทางขัดการขาดดุล ลดความซ้ำซ้อน และปรับปรุงการให้บริการ

ทั้งนี้ ในการผลักดันให้เกิดยุทธศาสตร์การบริหารเพื่อนำไปสู่ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สถาบันที่ทำหน้าที่ส่งเสริมให้เกิดขึ้นมีอยู่ด้วยกัน 3 สถาบัน ได้แก่ รัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคม ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทั้งสามนี้ ที่จะนับว่าประสบความสำเร็จได้จะต้องยังผลให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งจะเป็นเช่นนั้นได้จะต้องมีรัฐที่มีประสิทธิภาพ มีประชาสังคมที่มีการตื่นตัว มีความตระหนักในบทบาท สิทธิ หน้าที่ของตน และมีภาคธุรกิจเอกชนที่มีผลิตภาพสูง สามส่วนนี้ถือเป็นองค์ประกอบที่จะขาดเสียไม่ได้ของการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีให้เกิดขึ้น รัฐที่มีประสิทธิภาพจะช่วยสร้างสภาพแวดล้อมทางการเมืองและกฎหมายที่เอื้อต่อการเติบโตของเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมในขณะที่ประชาสังคมที่เข้มแข็งจะช่วยระดมกลุ่มและชุมชน ส่งเสริมปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองและสังคม ให้หลักประกันในเรื่องโอกาสของการมีส่วนร่วม และช่วยสร้างทุนทางสังคมและความสมัครสมานสามัคคีระหว่างคนในสังคม ส่วนภาคธุรกิจเอกชนที่มีผลิตภาพสูงถือเป็นพื้นฐานอันสำคัญของการสร้างความมั่งคั่งให้แก่ประเทศ และเพิ่มพูนความสามารถในการแข่งขันในระดับระหว่างประเทศ

ธรรมาภิบาลกับการปกครองท้องถิ่นไทย

การใช้หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการท้องถิ่นตามนโยบายแห่งรัฐ (กฤษณ์ สัมพันธ์ เมนะสุต และคณะ, 2546: 22-24) สำหรับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

รัฐบาลเน้นใน 3 เรื่องหลัก ๆ คือ การแก้ไขปัญหาความยากจน การแก้ไขปัญหายาเสพติด และการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชั่น

สำหรับการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชั่นเป็นการกำจัดจุดอ่อนและปิดกั้นจุดเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดความผิดพลาดและความเสียหาย อันมีผลกระทบต่อเงินหรือมูลค่าที่คำนวณได้เป็นตัวเงิน ทรัพย์สินและประโยชน์ของรัฐหรือต่อบุคคลภายนอก อันได้แก่ สูญเสียเงิน สูญเสียรายได้ สูญเสียประโยชน์ เสียค่าสินไหมทดแทน รวมถึงความสูญเปล่าหรือความสิ้นเปลืองจากการใช้จ่ายเงินของรัฐเกินกว่าที่ควรจะต้องจ่ายหรือไม่จำเป็น หรือใช้จ่ายเงินของรัฐโดยไม่ได้รับผลตอบแทนตามวัตถุประสงค์และเพื่อให้เกิดการลงโทษผู้กระทำความผิดต้องชดใช้ความเสียหายและต้องรับโทษในความผิดตามกฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี อันได้แก่โทษทางวินัย ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 โทษอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา โทษละเมิด ตามพระราชบัญญัติความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โทษปรับทางปกครอง ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณ และการคลัง พ.ศ. 2544 และโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาลดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรกำหนดโครงสร้างและวิธีบริหารจัดการที่ดี ตามหลักการพื้นฐานและตัวชี้วัดระดับธรรมาภิบาล ดังนี้

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัย เป็นธรรม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยคิดว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

1.1 หน่วยงานมีการออกข้อบัญญัติ ข้อบังคับที่ครอบคลุมอำนาจหน้าที่หรือไม่เพียงใด

1.2 หน่วยงานมีการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การ ว่ามีการร้องเรียน โดยละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือดำเนินการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือดำเนินการโดยไม่คำนึงถึงความยุติธรรม ความเสมอภาค และประโยชน์สุขของชุมชนหรือสังคมส่วนรวมหรือไม่

2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

2.1 หน่วยงานปลอดจากการกระทำทุจริต

2.2 หน่วยงานปลอดจากการกระทำผิดวินัย

2.3 หน่วยงานปลอดจากการทำผิดฐานวิชาชีพนิยม และจรรยาบรรณ

3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของทุกองค์กร ทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

3.1 หน่วยงานได้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายผลการดำเนินการและการจัดซื้อจัดจ้างของท้องถิ่นให้ประชาชนและผู้สนใจทั่วไปได้รับทราบหรือไม่เพียงใด

3.2 หน่วยงานมีการปฏิบัติผิดระเบียบกฎหมายว่าด้วยการเงิน การบัญชี รายงานการเงินและการทุจริตประพฤติมิชอบ ตามที่ปรากฏในรายงานการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค รายงานของจังหวัด/อำเภอ หรือไม่เพียงใด

4. หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

4.1 หน่วยงานได้จัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การจัดทำประชาพิจารณ์ การไต่สวนสาธารณะ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในกระบวนการวางแผน การกำหนดนโยบาย การจัดสรรงบประมาณประจำปี หรือการบริหารจัดการอื่น ๆ ของท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องหรือไม่เพียงใด

4.2 มีการตรวจสอบใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่เพียงใด

5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

5.1 หน่วยงานได้จัดให้มีการตรวจสอบรายงานการประชุมสภาท้องถิ่นว่าผู้บริหารและหน่วยปฏิบัติงานของท้องถิ่นรับฟังและนำข้อเสนอ ข้อเรียกร้องของสมาชิกสภาท้องถิ่น และประชาชนไปดำเนินการอย่างเต็มความสามารถ และรายงานให้สภาท้องถิ่นทราบถึงความก้าวหน้าและปัญหาหรือไม่เพียงใด

5.2 มีการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรายงานผลการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนนั้นให้ประชาชนหรือผู้ร้องเรียนทราบหรือไม่เพียงใด

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

6.1 หน่วยงานได้ถูกตรวจสอบบัญชีทักท้วงหรือตั้งข้อสังเกตเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้เงินงบประมาณโดยไม่ประหยัดหรือไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใด

6.2 หน่วยงานมีการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดและประหยัดหรือไม่เพียงใด

กรอบแนวทางการพัฒนาไปสู่การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ (2544: 5-8) ได้จัดโครงการฝึกอบรมพนักงานส่วนตำบลที่บรรจุใหม่เกี่ยวกับเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีว่า องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งสามารถบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้ โดยมีกรอบแนวทางในการพัฒนาไปสู่การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือ

1. ภาวะผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการชี้นำองค์กร ต้องมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบการกำกับดูแล และมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวมและชุมชน โดยมีแนวทางดำเนินการ คือ

1.1 บทบาทหลักของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การสร้างความร่วมมือจากทุกส่วนในองค์กรทราบทิศทางการพัฒนา ทั้งระยะสั้นและระยะยาว มีการจัดทำเป้าหมายที่คาดหวังจากหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์กร

1.2 ปรับปรุงระบบการบริหารให้เอื้อต่อการทำงาน เช่น

1.2.1 การมอบอำนาจ

1.2.2 การกระจายอำนาจในการแก้ไขปัญหาและการตัดสินใจ

1.2.3 การบริหารงานแนวใหม่เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงาน

1.2.4 การส่งเสริมการพัฒนาความรู้ เรียนรู้ร่วมกันจากความสำเร็จ และความล้มเหลวในการทำงาน

1.2.5 การให้คำปรึกษาแนะนำ (coaching) ให้แก่ผู้บริหารระดับรองลงมา

1.3 การจัดลำดับความสำคัญของการให้บริการประชาชนและมีการสร้างระบบความรับผิดชอบที่ชัดเจนในแต่ละเรื่องทั้งผู้รับผิดชอบในแต่ละโครงการ /งาน

1.4 มีการทบทวนสมรรถนะการทำงานทั้งในปัจจุบันและแนวทางในอนาคต

1.4.1 พิจารณาผลการดำเนินการและขีดความสามารถในอนาคต

1.4.2 ผลการดำเนินการเป็นอย่างไร เมื่อเทียบกับเป้าหมายที่ตั้งไว้

1.4.3 นำผลการพิจารณาขีดความสามารถที่มีอยู่มาประเมินว่าท้องถิ่นมีความสามารถแค่ไหนในการที่จะรองรับความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไป

1.5 มีระบบการสื่อสารเพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันในทิศทางและความคาดหวังการสื่อสารควรเป็นไปในลักษณะสองทิศทาง มีการประชุมอย่างสม่ำเสมอ เพื่อรับฟังปัญหาในการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นจัดรายการพบผู้บริหารอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง

1.6 การจัดระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน

1.6.1 มีการปรับปรุงเมื่อพบปัญหาในการปฏิบัติงาน

1.6.2 แจ้งให้ผู้มีอำนาจตัดสินดำเนินการแก้ไขในเบื้องต้น

1.6.3 มีการลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการที่ต้องดำเนินการตามสัญญาที่ให้กับผู้มาขอรับบริการ

2. กำหนดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ การปฏิบัติการให้มีตัวชี้วัดหลักของผลการดำเนินงานและมีการคาดการณ์ผลการดำเนิน โดยมีแนวทางการดำเนินการ คือ

2.1 มุ่งเน้นในประเด็นสำคัญ ดังนี้

2.1.1 มีแผนปฏิบัติการและแนวทางการดำเนินตามแผนให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่วางไว้

2.1.2 มีการกำหนดตัวชี้วัดหลักของผลการดำเนินการ

2.1.3 ผลสัมฤทธิ์ของงานและแผนการในอนาคต

2.2 มีการกำหนดเป้าหมายแผนการทำงานระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน หรือโครงการและงบประมาณที่ต้องใช้และต้องเผยแพร่ให้พนักงานขององค์กรและประชาชนทราบโดยทั่วกัน

2.3 มีการประชุมชี้แจงเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ขององค์กรให้แก่เจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ เช่น ปลัด ผู้อำนวยการกองทุกกอง เป็นต้น

2.4 เน้นการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อให้เกิดความคุ้มค่า

2.4.1 การจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้มั่นใจว่าสามารถปฏิบัติการตามแผนได้สำเร็จ

2.4.2 การบริหารงบประมาณค่าใช้จ่ายให้สามารถสนับสนุนการดำเนินงานตามแผนงานโครงการได้อย่างเพียงพอ

2.5 คำนึงถึงความเสี่ยงต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น มีการเตรียมการเพื่อรองรับสภาวะของการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

2.6 มีการกำหนดมาตรฐาน และตั้งเป้าหมายโดยใช้การเปรียบเทียบ (benchmark)

3. การมุ่งเน้นประชาชนผู้รับบริการ ในการดำเนินงานของท้องถิ่นจะต้องคำนึงความต้องการของประชาชน การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชน รวมทั้งคำนึงถึงความพึงพอใจของผู้รับบริการ โดยมีแนวทางในการดำเนินการ คือ

3.1 เข้าใจถึงความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย (หมายความรวมถึงการสร้างระบบการประสานความร่วมมือกับภาคเอกชนด้วย)

3.2 มีกระบวนการศึกษาเรียนรู้ถึงความคาดหวังของผู้รับบริการ

3.3 มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของท้องถิ่น ซึ่งต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของจังหวัด เพื่อให้สามารถดำเนินยุทธศาสตร์ได้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยเลือกใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับกลุ่มผู้รับบริการ

3.4 มีช่องทางที่ประชาชนสามารถตอบรับหรือแสดงความเห็นกลับมาได้

3.4.1 การสื่อสารแบบสองทางกับประชาชน

3.4.2 การพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างสม่ำเสมอ เช่น ออกพบปะประชาชนเดือนละ 1-2 ครั้ง

3.5 มีกลไกในการเข้าถึงความต้องการของประชาชน

3.6 นำข้อมูลที่ได้รับจากประชาชนมาเพื่อวางแผนการปรับปรุงการทำงานการพัฒนาหน่วยงาน

3.7 มีการจัดทำแผนการปรับปรุงการให้บริการประชาชน

3.8 มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบการปรับปรุงการให้บริการ

3.9 การสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนและการทำให้ประชาชนพึงพอใจในการให้บริการ

3.9.1 ปรับปรุงคุณภาพการบริการให้ประชาชนเกิดความประทับใจ

3.9.2 รับฟังข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์และปรับปรุงทันทีในกรณีที่ทราบผู้ให้ข้อคิดเห็น

4. การวัดผล การวิเคราะห์ผลและการจัดการข้อมูล มีการรวบรวม วิเคราะห์ จัดการ และปรับปรุงข้อมูลสารสนเทศเพื่อใช้ประโยชน์ในการบริหารจัดการ โดยมีแนวทางในการดำเนินการ ดังนี้

4.1 การให้ความสำคัญกับการจัดทำฐานข้อมูลที่จัดเก็บและประมวลผลอย่างเป็นระบบข้อมูลที่ถูกต้อง ทันสมัย สามารถนำมาใช้กำหนดทิศทางการทำงานในการปฏิบัติงานและใช้ประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ

4.2 มีระบบการรายงานที่สม่ำเสมอต่อเนื่องและทันการ

5. การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ มีการพัฒนาพนักงานขององค์กรให้มีความรู้สอดคล้องกับระบบงาน และการสร้างแรงจูงใจแก่พนักงาน

5.1 มีการมอบอำนาจหรือกระจายอำนาจลงไปถึงเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อ

5.1.1 ให้มีความคิดริเริ่ม

5.1.2 พนักงานมีบทบาทมากขึ้นในการแก้ไขปัญหาและตัดสินใจ

5.2 มีการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิหรือประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ขององค์กร

5.3 มีระบบการสับเปลี่ยนหมุนเวียนหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างเหมาะสม เพื่อพัฒนางานให้กับบุคลากรให้มีประสบการณ์เพิ่มขึ้น

5.4 สร้างระบบแรงจูงใจ เช่น มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่วัดจากผลงานอย่างแท้จริง มีระบบการยกย่องผู้ปฏิบัติหน้าที่ โดยการสำรวจจากประชาชนผู้มารับบริการและผู้ร่วมงาน

5.5 ให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมที่ดีในการทำงาน เพื่อเสริมสร้างบรรยากาศในการทำงาน

5.6 มีระบบการทำงานที่ทำให้พนักงานสามารถสื่อสารและแสดงความคิดเห็นเพื่อประโยชน์ต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน

6. การบริหารจัดการกระบวนการ มีการปรับปรุงกระบวนการทำงานเพื่อให้เอื้อต่อการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายและเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีแนวทางการดำเนินการ คือ

6.1 กระจายอำนาจการตัดสินใจให้แก่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ

6.2 ปรับปรุงระบบการปฏิบัติราชการเพื่อลดระยะเวลาทำงานลง ร้อยละ 30 -50

6.3 ออกแบบกระบวนการใหม่ให้สอดคล้องกับระบบงานและบทบาทภารกิจ

6.4 จัดตั้งศูนย์บริการร่วมในองค์กร เพื่อให้เป็นจุดรวมการให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

6.5 จัดทำแผนและมาตรการลดค่าใช้จ่าย

6.6 คำนวณรายจ่ายต่อหน่วยงานบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบ

6.7 จัดให้มีระบบการสนับสนุนการปฏิบัติงาน เช่น การนำความรู้และเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ในการควบคุมต้นทุนค่าใช้จ่าย เป็นต้น

6.8 แก้ไขระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน หรือเป็นอุปสรรคต่อการให้บริการประชาชน โดยเฉพาะการมอบอำนาจ การอนุมัติ การอนุญาต และการสั่งการใด ๆ ให้เสร็จสิ้น ณ จุดให้บริการเดียวกัน

6.9 เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ

ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม (2548: 1-11) ได้ปาฐกถาเรื่อง “ธรรมาภิบาลกับการปกครองท้องถิ่นในอนาคต” เนื่องในการประชุมสัมมนา “ธรรมาภิบาลในการปกครองส่วนท้องถิ่น” โดยได้กล่าวว่า ในอนาคต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเผชิญสภาพแห่งการท้าทาย หากท้องถิ่นบริหารไม่ดีพอ บทบาทก็จะลดลง หากบริหารดี ก็จะเป็นฐานสำคัญของการพัฒนาท้องถิ่นที่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ประชาชนเป็นรากฐาน ประชาชนเป็นกำลังสำคัญ เป็นผู้ที่มีบทบาทที่สำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลน่าจะมีศักยภาพเพียงพอที่จะเผชิญการท้าทายได้อย่างประสบผลสำเร็จ และได้เสนอแนวทาง “เจ็ดยุทธศาสตร์” ในการทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเป็นฐานรากของการบริหารจัดการสังคมท้องถิ่นและประเทศให้เกิดความร่มเย็นเป็นสุขได้ ประกอบด้วย

แนวทางที่ 1 การจัดการความรู้ คือการนำความรู้มาจัดการ ความรู้ หมายถึง การรู้จริงโดยปฏิบัติได้ ความรู้ไม่ได้หมายถึงสิ่งที่อยู่ในตำบลหรือในเอกสาร ความรู้ หมายถึง สิ่งที่ปฏิบัติได้ นำสิ่งที่ปฏิบัติได้มาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ มาจัดการด้วยกัน ค้นหาสิ่งที่ดี ค้นหาสิ่งที่เป็นจุดอ่อน นำสิ่งดีมาแลกกัน เกื้อกูลกันในเรื่องที่จะลดจุดอ่อน เพิ่มจุดดี มีทั้งการจัดความรู้ภายในองค์กรและระหว่างองค์กร ภายในชุมชนและระหว่างชุมชน โดยมีผู้เอื้ออำนวย หรือวิทยากรกระบวนการ เพื่อที่จะช่วยเอื้ออำนวยให้เกิดการเรียนรู้อย่างสะดวก

แนวทางที่ 2 การเชื่อมโยงเครือข่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบล และระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์กรอื่น ๆ โดยเฉพาะที่เป็นองค์กรสนับสนุนหรือทำงานร่วมกัน การเชื่อมโยงเครือข่าย จะทำให้เกิดพลัง เกิดความรู้ พัฒนาความสามารถ การเชื่อมโยงเครือข่ายจะเป็นวิธีสำคัญที่จะทำให้มีความต่อเนื่อง

แนวทางที่ 3 เน้นพลังประชาชน คือ พลังที่ยิ่งใหญ่และสำคัญที่สุด พลังประชาชนสามารถเป็นทั้งพลังภายในและพลังภายนอก พลังประชาชนจะช่วยให้การทำงานของท้องถิ่นประสบความสำเร็จอย่างแท้จริงอย่างงดงาม หมายถึงหลากหลายตามสถานะความจริงแต่ยั่งยืน เพราะประชาชนเป็นฐานรากที่แท้จริงของท้องถิ่น

แนวทางที่ 4 การสนับสนุนจากทางวิชาการ มีเทคนิควิธีการที่มีหลักวิชาการมีสถิติ มีข้อมูล มีการชี้จุดเด่น จุดสำคัญ จะเป็นเครื่องเสริมอันดียิ่งแก่ฝ่ายการเมืองและสังคมในวงกว้าง และจะมีผลต่อนักวิชาการอื่นๆ รวมทั้งสื่อมวลชน ผลจะเป็นปฏิสัมพันธ์ที่ต่อเนื่องกันไป ฉะนั้นบทบาทของฝ่ายวิชาการถือว่ามีความสำคัญและเป็นประโยชน์ นอกจากจะเกิดการรับรู้ การสื่อสารในประเทศอย่างมีประโยชน์แล้ว ยังสามารถช่วยติดต่อระหว่างประเทศ ทำให้เกิดประโยชน์และมีน้ำหนักมากขึ้น

แนวทางที่ 5 การสื่อสารทั้งภายในและภายนอก การสื่อสารภายใน ได้แก่ การขึ้นป้าย ติดประกาศ สื่อเอกสาร สื่อบุคคล สื่อที่อาศัยวัฒนธรรมชุมชน ศิลปะการแสดงพื้นบ้าน การละเล่น นอกจากนั้นก็มีวิทยุชุมชนและสื่อประเภทอิเลคโทรนิคทั้งหลาย สำหรับสื่อภายนอก ได้แก่ สื่อสาธารณะ สื่อมวลชน การสื่อสารเป็นเครื่องมือที่มีอิทธิพลและมีพลัง

แนวทางที่ 6 ให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาร่วมเรียนรู้การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในระดับประเทศ จำเป็นที่จะต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมาย และการคิดตัดสินใจทางการเมือง เพื่อเปิดโอกาสให้ศึกษาเรียนรู้มาก ๆ จะได้สั่งสมความรู้และประสบการณ์ เพื่อนำไปใช้ในการพิจารณาตัดสินใจในเหตุการณ์ข้างหน้าได้อย่างดี

แนวทางที่ 7 มีระบบการจัดการที่ต่อเนื่ององค์การบริหารส่วนตำบลที่ประสบผลสำเร็จ เพราะมีระบบการจัดการที่ดีและต่อเนื่อง ระบบการจัดการก็คือกลไกต่าง ๆ วิธีการต่าง ๆ ที่จะทำให้ประสบความสำเร็จ มีกลไก มีวิธีการ มีโครงสร้าง มีกระบวนการต่างๆ ซึ่งต้องใช้ทั้งวิธีวิทยาศาสตร์และศิลปศาสตร์ ใช้ทั้งความรู้ วิชาการ และศิลปะ รวมทั้งจิตใจ ระบบการจัดการต้องมีทั้งภายในองค์การบริหารส่วนตำบล ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล ระหว่างหน่วยงาน โดยทำงานเชิงเครือข่ายและเชิงกระบวนการ ในองค์การบริหารส่วนตำบล จำเป็นจะต้องมีระบบการจัดการที่เรียนรู้และพัฒนา จะได้สร้างความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ และเพิ่มความเข้มแข็ง เพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คือผลสำเร็จที่ดีขึ้นเรื่อย ๆ

จะเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีสิ่งที่ท้าทายต่อการพิสูจน์ฝีมือในการบริหารจัดการของคณะผู้บริหาร และพิสูจน์ผลการทำงานของบุคลากรว่าจะสามารถนำพาองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความเข้มแข็งระดับไหน เพียงใด และสามารถพัฒนาองค์การให้ก้าวหน้าอย่างไร ประชาชนจะได้รับการสนองตอบต่อความต้องการหรือไม่ ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ กรมส่งเสริมการ

ปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในฐานะที่เป็นหน่วยงานส่วนกลาง ที่คอยดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด จึงได้มีนโยบายส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารจัดการที่ดี เพื่อแก้ปัญหาและเตรียมพร้อมเผชิญกับสิ่งท้าทายที่เกิดขึ้น โดยจัดให้มีการประกวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีเป็นประจำทุกปี ซึ่งเริ่มประกวดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา เพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้สนใจและจัดให้มีการบริหารจัดการที่ดีในองค์กรเพิ่มขึ้น โดยยึดหลักแนวนโยบายตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีทั้งหมด 6 ด้าน โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดวิธีการประเมินตามตัวชี้วัดแต่ละด้าน ดังต่อไปนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2550)

1. ด้านการบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

1.1 ตรวจสอบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร จัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร และจัดสถานที่ให้ประชาชนเข้าตรวจดู มีป้ายประชาสัมพันธ์ศูนย์ข้อมูลข่าวสาร มีการมอบหมายหรือแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ดูแลงานศูนย์ข้อมูลข่าวสาร มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทางอินเตอร์เน็ต มีการเก็บบันทึกสถิติประชาชนมาใช้บริการศูนย์ข้อมูลข่าวสาร และมีการจัดทำบัญชีรายการหรือดัชนีรายการข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในศูนย์ข้อมูลข่าวสาร โดยดูจำนวนกิจกรรมที่ดำเนินการ

จากดัชนีชี้วัดข้อมูลด้านการบริการข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นี้ จะเป็นเครื่องมือที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ง่าย และเมื่อเกิดเหตุเภทภัย มีทุกข์ ก็สามารถร้องทุกข์ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้สะดวกและรวดเร็วโดยช่องทางสื่อสารทางอิเล็กโทรนิก ไม่ว่าจะเป็นอินเตอร์เน็ต โทรศัพท์ หรือวิทยุ

1.2 ตรวจสอบเอกสาร สื่อสิ่งพิมพ์ หรือสิ่งบ่งชี้ที่แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบาย ผลการดำเนินการและการจัดซื้อจัดจ้างของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เฉพาะที่กำหนดให้อย่างน้อย 8 ประเภท คือ แผนพัฒนาท้องถิ่น เอกสารงบประมาณประจำปี แผนการจัดหาพัสดุ ผลการจัดซื้อจัดจ้าง รายงานทางการเงิน รายงานประชุมสภาท้องถิ่น รายงานประชุมคณะผู้บริหารท้องถิ่น และรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี โดยเปิดเผยข้อมูลเหล่านี้ให้ประชาชนและผู้สนใจทั่วไปได้รับทราบว่าสิ่งต่าง ๆ ที่ตนเสนอร้องขอหรือที่ชุมชนเสนอ เพื่อแก้ปัญหาข้อเดือดร้อนหรืออำนวยความสะดวกของชุมชน ได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาและในข้อบัญญัติหรือไม่ ถ้าบรรจุแล้วดำเนินการต่อไปอย่างไร หากยังไม่ได้ดำเนินการ ก็สามารถคาดการณ์ได้ โดยดูจากแผนจัดซื้อจัดจ้าง และจะสามารถทราบว่า ตัวแทน

หรือสมาชิกสภามีความสนใจในปัญหาชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชนมากน้อยเพียงไร โดยดูได้จากรายงานการประชุม ทั้งการประชุมของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรายงานการประชุมของคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 ตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมที่ส่งเสริมหรือสนับสนุนในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยดูจากหลักฐานเอกสารที่แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการตามกิจกรรมที่ระบุ เช่น การประชาสัมพันธ์รายรับรายจ่ายให้ประชาชนทราบอย่างกว้างขวางทางสื่อสิ่งพิมพ์ วิทยุ หรืออินเตอร์เน็ต การจัดทำเอกสารสิ่งพิมพ์ หรือสื่อประเภทอื่น เพื่อประชาสัมพันธ์รายละเอียดของโครงการและราคากลาง ในการจัดซื้อจัดจ้าง หรือมีการประกาศสอบราคา ประกวดราคาทางอินเตอร์เน็ต เป็นต้น เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการจากทั่วสารทิศมายื่นเสนอราคา และทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีตัวเลือกหลากหลายและสามารถเลือกสิ่งที่ดีที่สุดให้กับประชาชนได้

1.4 ตรวจสอบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการประเมินความพึงพอใจของประชาชนในการให้บริการของท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร โดยดูเอกสารในการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนเป็นลำดับแรก และมีการดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ อีก เช่น นำผลการสำรวจมาวิเคราะห์หาแนวทาง มีแผนการดำเนินการ มีการดำเนินการตามแผน และทบทวนแผนการดำเนินงานตามแผน

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเมินความพึงพอใจในกิจกรรมการบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้กับชุมชนแล้ว ประชาชนหรือชุมชนมีความพึงพอใจมากน้อยเพียงไร และจะทำอย่างไรต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถทำได้จากการวิเคราะห์แล้ววางแผน ดำเนินตามแผนและทบทวนแผนที่ดำเนินการแล้ว

1.5 ตรวจสอบว่ามีการประชาสัมพันธ์ เชิญชวนให้ประชาชนเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่นทุกครั้งหรือไม่ โดยดูจากหนังสือหรือเอกสารอื่นในการประชาสัมพันธ์เชิญชวนเข้ารับฟังการประชุมสภาท้องถิ่น เปรียบเทียบกับการประชุมสภาท้องถิ่นทุกครั้ง

เนื่องจากการประชุมสภาท้องถิ่น เป็นการประชุมเรื่องเกี่ยวกับภายในท้องถิ่นของตนเองทุก ๆ เรื่อง ซึ่งเกี่ยวข้องกับประชาชนและชุมชน หากประชาชนเข้าร่วมรับฟัง ก็จะเป็นการสร้างความเข้าใจว่าตัวแทนของเขาทำงานกันอย่างไร และประชาชนหรือชุมชนได้อะไรบ้าง

1.6 ตรวจสอบว่า หน่วยตรวจสอบของจังหวัดหรืออำเภอ ได้ดำเนินการตรวจสอบบัญชี รายงานทางการเงิน และการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีผลการตรวจ ข้อทักท้วง หรือข้อสังเกตในการตรวจหรือไม่ เพราะการมีข้อทักท้วงในการตรวจสอบแสดงว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีข้อบกพร่องในการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงาน

2. การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ

2.1 ตรวจสอบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้แทนประชาคมเข้าเป็นคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นหรือไม่ เพราะประชาคมจะได้มีโอกาสนำแผนชุมชนเข้าเสนอบรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่นได้ เมื่อสามารถบรรจุเข้าแผนแล้ว ก็จะสามารถติดตามประเมินผลว่า ได้ดำเนินไปตามแผนหรือไม่

2.2 ตรวจสอบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำโครงการหรือกิจกรรม ที่เป็นข้อเสนอของประชาคมท้องถิ่น หรือแผนชุมชนมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปีมากน้อยเพียงใด โดยดูในแผนพัฒนาสามปี เทียบเป็นสัดส่วนร้อยละเท่าใด ที่มาจากแผนชุมชน เพื่อเป็นการส่งเสริมให้นำแผนชุมชนเข้าบรรจุไว้ในแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดย เฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล

2.3 ตรวจสอบว่ามีการนำโครงการหรือกิจกรรม ในแผนพัฒนาสามปี ไปดำเนินการได้มากน้อยเพียงใด โดยดูจากแผนปฏิบัติการหรือแผนดำเนินการ หรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เทียบเป็นร้อยละเท่าใด เพื่อเป็นการส่งเสริมให้นำแผนชุมชน และโครงการในแผนพัฒนาสามปีมาใช้ให้เป็นรูปธรรมมากที่สุด

2.4 ตรวจสอบดูว่ามีการรายงานการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาสามปีหรือไม่ โดยดูจากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผล บันทึกการประชุม หรือหนังสือเชิญประชุม หรือการลงลายมือชื่อเข้าประชุม และการรายงานผลการติดตามและประเมินผลของคณะกรรมการติดตามและประเมินผล เพื่อทราบความก้าวหน้าของโครงการหรือกิจกรรม ว่ามีผลสัมฤทธิ์เพียงใด

2.5 ตรวจสอบว่ามีการดำเนินภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ โดยดูจากแผนปฏิบัติการหรือแผนดำเนินการ หรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นโครงการที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการตามแผนปฏิบัติการ แต่ให้รวมโครงการอื่น ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีลักษณะเดียวกับภารกิจตามแผนกระจายอำนาจอย่างครบถ้วน เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการในทุก ๆ ด้าน

3. บริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ

3.1 ตรวจสอบว่ามีการวางระบบควบคุมภายในขององค์การบริหารส่วนตำบลตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544 หรือไม่ โดยดูเอกสารการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดวางระบบบันทึกแจ้ง คำสั่งสำนักหรือกอง

และการดำเนินการตามที่ระบุไว้ เพื่อให้การทำงานมีกรอบที่ชัดเจน เกิดความผิดพลาดน้อย ก่อให้เกิดการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า

3.2 ตรวจสอบว่ามีการเบิกจ่ายเงินตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้มากน้อยเพียงใด ณ วันที่ 30 กันยายน ของปีงบประมาณที่ผ่านมา โดยคิดจากงบประมาณที่เบิกจ่ายว่าเป็นร้อยละเท่าใดของงบประมาณทั้งหมด เพราะหากมีการเบิกจ่ายในร้อยละที่สูง ก็จะแสดงว่ามีการดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ที่ตั้งไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณที่เกือบสมบูรณ์ครบถ้วน

3.3 ตรวจสอบว่ามีการจัดทำบัญชีหรือทะเบียนเพื่อควบคุมพัสดุ และหลักฐานประกอบรายการหรือไม่ โดยดูจากเอกสาร หลักฐานการรับเข้าบัญชี หรือทะเบียนคุมพัสดุ เพื่อตรวจสอบว่ามีการใช้วัสดุ ครุภัณฑ์ มากน้อยในระดับไหน ใช้อย่างประหยัดและคุ้มค่าหรือไม่

4. การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

4.1 ตรวจสอบว่ามีการมอบอำนาจการตัดสินใจของผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการพิจารณา การสั่ง การอนุญาต อนุมัติ หรือปฏิบัติราชการในเรื่องที่ให้บริการประชาชน โดยดูจากคำสั่งการมอบอำนาจ เช่น งานก่อสร้างอาคาร งานจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหาร โฆษณาขยายเสียง เป็นต้น เป็นการมอบหมายให้เป็นอำนาจของผู้บริหารระดับต้นสามารถดำเนินการได้ทันที เพื่อความสะดวกและรวดเร็ว ประชาชนไม่ต้องรอหลายขั้นตอน

4.2 ตรวจสอบว่ามีแผนภูมิแสดงขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติให้บริการประชาชน ณ จุดบริการหรือไม่ โดยดูจากแผนผัง แผนภูมิ ป้าย หรือสื่อที่แสดงขั้นตอนการให้บริการและระยะเวลาปฏิบัติ ณ จุดบริการต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้เข้าใจและสามารถเดินช่องทางของเอกสารได้ถูกต้องและรวดเร็ว

4.3 ตรวจสอบว่ามีการให้บริการประชาชนในลักษณะศูนย์บริการร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามข้อแนะนำของกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ โดยดูจากคำสั่ง การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม การมอบหมายเจ้าหน้าที่ หรือการทำงานที่ร่วมกันกับหน่วยงานอื่น เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนที่มารับบริการ ไม่ต้องเสียเวลาเดินทางไปมาหลายรอบ มีการให้บริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดร่วม หรือศูนย์บริการร่วมแห่งเดียว ก็สามารถบริการให้หน่วยงานอื่น ๆ หรือองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ๆ ได้เช่นเดียวกัน

4.4 ตรวจสอบว่ามีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ขั้นตอนและระยะเวลาให้บริการตามสื่อ สิ่งพิมพ์ หรือสิ่งบ่งชี้ใด ๆ ให้ประชาชนได้ทราบอย่างไร โดยดูจากเอกสารหลักฐานต่าง ๆ เช่น คำสั่ง ประกาศ แผ่นพับ ใบปลิว วารสาร เอกสารต่าง ๆ หรือหนังสือประชาสัมพันธ์ เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนรับทราบและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกใช้บริการได้ตามความสะดวก

5. การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน

5.1 ตรวจสอบว่ามีการปรับปรุงขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน ตามลำดับขั้นตอนหรือไม่ โดยดูจากการแต่งตั้งคณะทำงาน และได้ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนมากน้อยเพียงไร

5.2 ตรวจสอบว่ามีการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของกระบวนงานให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามคำแนะนำของกระทรวงมหาดไทย โดยดูจากประกาศขององค์การบริหารส่วนตำบล ว่ามีการลดขั้นตอนและระยะเวลาการให้บริการประชาชน จำนวนเท่าใด เช่น จัดเก็บภาษี ขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ช่วยเหลือสาธารณภัย

5.3 ตรวจสอบว่ามีการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยดูจากเอกสารหลักฐานตามกิจกรรมที่ระบุ เช่น มีแผนผังกำหนดผู้รับผิดชอบ มีการให้บริการล่วงหน้าก่อนเวลาทำการ หรือช่วงพักเที่ยง หรือในวันหยุดราชการ มีคอมพิวเตอร์ บริการอินเตอร์เน็ต มีกล่องหรือตู้รับความคิดเห็น เพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้ติดต่องานได้สะดวก และรู้ช่องทางของการติดต่องานหรือเดินเรื่องได้อย่างรวดเร็ว

5.4 ตรวจสอบว่ามีการตอบข้อร้องขอหรือข้อร้องเรียน หรือแจ้งผลการดำเนินการเป็นหนังสือให้ประชาชนหรือส่วนราชการทราบ ภายใน 15 วัน หรือตามที่ประกาศไว้ในกระบวนงานลดขั้นตอนและระยะเวลาหรือไม่ โดยดูจากเอกสารการตอบข้อร้องขอหรือข้อร้องเรียน และเอกสารการถามจากประชาชนหรือส่วนราชการภายในกำหนดหรือไม่ เพื่อเป็นการตรวจดูว่าองค์การบริหารส่วนตำบลได้เอาใจใส่ต่อเรื่องต่าง ๆ ที่ประชาชนร้องขอหรือร้องเรียนหรือไม่ และได้รีบดำเนินการอย่างรวดเร็วเพียงไร และเพื่อป้องกันไม่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเพิกเฉยต่อความเดือดร้อนของประชาชน และต้องทำด้วยความรวดเร็วด้วย

6. การพัฒนาความรู้และการประเมินผลการปฏิบัติราชการ

6.1 ตรวจสอบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีการพัฒนาความรู้ให้แก่ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นอย่างไร โดยดูจากหลักฐานเอกสารที่ดำเนินการ เช่น จัดโครงการฝึกอบรมเอง ส่งเข้ารับการฝึกอบรม การถ่ายทอดและเผยแพร่ความรู้ให้บุคลากรในหน่วยงานทราบ และศึกษาดูงานหน่วยงานอื่น

6.2 ตรวจสอบว่ามีการประเมินผลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยดูจากการแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติราชการ เป็นอันดับแรก และได้ดำเนินตามกิจกรรมต่าง ๆ ที่กล่าวมาในข้างต้นหรือไม่

จะเห็นว่า กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์การบริหารส่วน

ตำบลก็เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยกำหนดตัวชี้วัดเพื่อเป็นเกณฑ์การประเมินว่ามีธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีมากน้อยเพียงใด ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานที่ได้รับรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี จากกระทรวงมหาดไทยอย่างต่อเนื่อง จึงนับได้ว่ามีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลอย่างต่อเนื่องตามมาตรฐานของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นต้นสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นหน่วยงานที่ได้รับรางวัลดังกล่าวจากกระทรวงมหาดไทยร่วมกับรางวัลพระปกเกล้าสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและความมีส่วนร่วมของประชาชน จากสถาบันพระปกเกล้า ก็จะเป็นการยืนยันอย่างหนักแน่นยิ่งขึ้นถึงความสำเร็จในการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีระบบ

ระบบ หมายถึง ชุดขององค์ประกอบที่สัมพันธ์กันทางใดทางหนึ่ง เมื่อเปลี่ยนแปลงเคลื่อนย้ายองค์ประกอบหนึ่งองค์ประกอบใดออกไป จะส่งผลกระทบทำให้เกิดความแตกต่างขึ้นในองค์ประกอบอื่น ๆ กล่าวคือ ทำให้องค์ประกอบที่เหลือไม่สามารถทำหน้าที่เหมือนเดิมได้ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบที่เกิดขึ้นภายในระบบถูกกำหนดโดยหน้าที่เฉพาะของแต่ละองค์ประกอบ หน้าที่ทั้งหมดของระบบจึงขึ้นอยู่กับการทำงานอย่างสอดประสานกันขององค์ประกอบภายในระบบ ความล้มเหลวในการทำหน้าที่ขององค์ประกอบหนึ่งองค์ประกอบใดภายในระบบ จะส่งผลกระทบต่อหน้าที่ทั้งหมดของระบบ โครงสร้างทุกโครงสร้างในระบบจึงต้องทำหน้าที่อย่างสมดุลเพื่อการดำรงอยู่ของระบบ และเป็นที่ยอมรับกันว่า การอธิบายและการทำนายทางสังคมศาสตร์จะกระทำได้ลึกซึ้งยิ่งขึ้นหากมีการพิจารณาโครงสร้างและสถาบันทางสังคมในฐานะที่กำลังทำหน้าที่ของระบบอยู่ ทั้งนี้การวิเคราะห์การเมืองในฐานะที่เป็นระบบพลวัต อีสตันได้กำหนดฐานคติที่สำคัญ 4 ประการ เพื่อเป็นกรอบในการวิเคราะห์ คือ (Easton, 1965: 78)

1. ระบบ (system) พิจารณาในฐานะที่การเมืองเป็นระบบของพฤติกรรม (behavioral system) กล่าวคือ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองด้วยกันเองกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองกับสิ่งแวดล้อม มีลักษณะเป็นพลวัตและเป็นรูปธรรม สามารถอธิบายเชิง

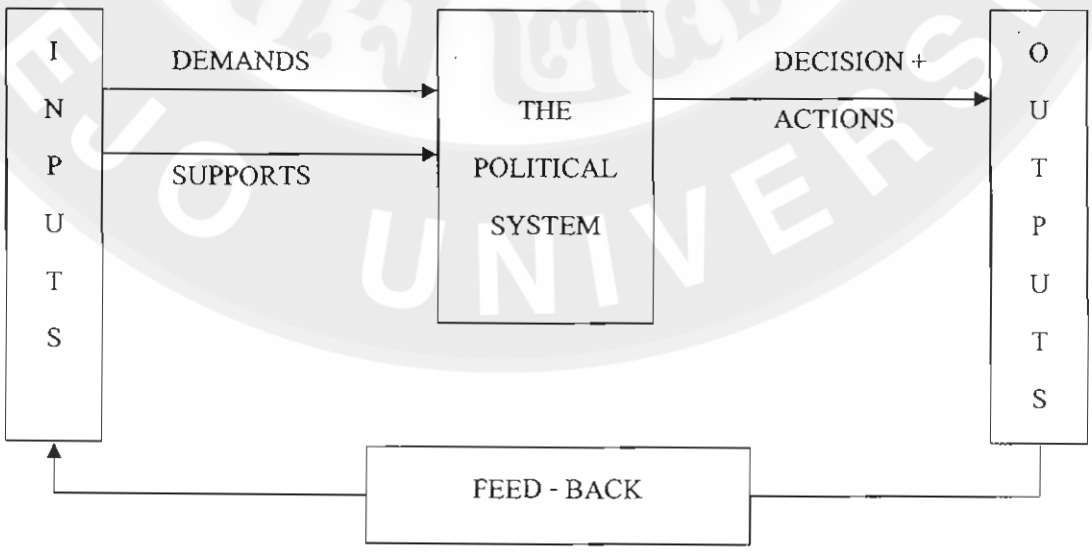
ประจักษ์ถึงหน้าที่เฉพาะขององค์ประกอบต่าง ๆ และหน้าที่ในการสอดประสานความสัมพันธ์ต่อกันขององค์ประกอบ เพื่อดำรงความเป็นระบบ

2. สิ่งแวดล้อม (environment) ระบบสามารถแยกตัวออกจากสิ่งแวดล้อมที่อยู่ล้อมรอบระบบและเปิดรับอิทธิพลจากสภาพแวดล้อม ซึ่งอาจจำแนกได้เป็นสิ่งแวดล้อมภายในระบบ (Intra-societal Environment) และสิ่งแวดล้อมภายนอกระบบ (extra-societal environment)

3. การตอบสนอง (response) ความผันแปรในโครงสร้างและกระบวนการภายในระบบอาจแปลความหมายได้ว่า เป็นความพยายามที่จะสร้างสรรค์ของสมาชิกภายในระบบเพื่อกำกับหรือต้านทานความกดดันที่มาจากสภาพแวดล้อม รวมทั้งที่มาจากภายในระบบเองด้วย

4. ผลกระทบ (impact) สมรรถนะของระบบที่จะต้านทานความกดดันเป็นหน้าที่ของระบบข้อมูล (information) ที่จะส่งกลับไปสู่ผู้กระทำและผู้ตัดสินใจ

ภายใต้ฐานคติดังกล่าว อีสตันอธิบายให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองกับสภาพแวดล้อมว่า สิ่งใดที่เกิดขึ้นภายในสภาพแวดล้อม จะส่งผลกระทบเข้าสู่ระบบการเมืองในรูปของปัจจัยนำเข้า (input) ระบบการเมืองจะต้องทำหน้าที่ในการตัดสินใจ และนำการตัดสินใจไปสู่การปฏิบัติ ผลผลิตของระบบภารเมืองคือ ปัจจัยนำออกหรือผลลัพธ์ (output) ที่จะกลับเข้าสู่ระบบในรูปของปัจจัยสิ่งแวดล้อม หรือในบางกรณีอาจจะส่งกลับโดยตรงเข้าสู่ระบบการเมืองโดยไม่ผ่านปัจจัยสิ่งแวตล้อม ปัจจัยสิ่งแวดล้อมจะถูกนำเข้าสู่ระบบการเมืองในรูปของความต้องการ (demands) และการสนับสนุน (supports) ซึ่งแท้จริงแล้วปัจจัยนำออกก็คือผลผลิตของระบบการเมือง ดังนั้นความสัมพันธ์เหล่านี้จึงมีความต่อเนื่องโดยตลอต ตามภาพต่อไปนี้



ภาพ 4 แสดงทฤษฎีระบบตามแนวคิดของอีสตัน

ที่มา: Easton (1965: 112)

ทฤษฎีระบบ (system theory) เป็นเครือข่ายของทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นิยมของ Talcolt Parsons (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2550: 66-69) ที่แบ่งสังคมเป็น 4 ระบบ คือ ระบบวัฒนธรรม ระบบสังคม ระบบบุคลิกภาพ และระบบอินทรีย์ ซึ่งแต่ละระบบมีหน้าที่เฉพาะตัว คือระบบวัฒนธรรมทำหน้าที่บำรุงรักษาแบบแผน (latency) ระบบสังคมทำหน้าที่สร้างบูรณาการ (integration) ระบบบุคลิกภาพทำหน้าที่บรรลุเป้าหมาย (goal attainment) และระบบอินทรีย์ทำหน้าที่ปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อม (adaptation)

แต่ละระบบจะมีระบบย่อยทำหน้าที่ 4 ประการ เช่น ระบบสังคม มีระบบย่อย 4 ระบบ คือ ระบบย่อยด้านคุ้มครอง (fiduciary system) ทำหน้าที่รักษาระเบียบสังคม (L) ระบบย่อยชุมชน (societal community) ทำหน้าที่บูรณาการ (I) ระบบย่อยด้านการเมืองทำหน้าที่บรรลุเป้าหมาย (G) และระบบย่อยด้านเศรษฐกิจ (economy) ทำหน้าที่ปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อม (A)

การศึกษาทฤษฎีระบบ (system theory) จำเป็นต้องศึกษาสังกัปที่เป็นองค์ประกอบหรือลักษณะสมบูรณ์ของระบบสังคม (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2550: 66-69) ดังนี้

1. Homeostasis (ระบบสมดุล) สังกัปนี้แสดงภาวะสมดุลของระบบสังคม ภาวะสมดุลจะเกิดได้เมื่อระบบสังคมมีสิ่งนำเข้า (input) และส่งออก (output) เท่ากัน ซึ่งสิ่งที่จะนำเข้าระบบสังคม เช่น อาหาร เสื้อผ้า สิ่งปลูกสร้าง ยารักษาโรค ส่วนสิ่งที่จะนำออก เช่น กำลังแรงงาน พลเมือง ทหาร ข้าราชการ เป็นต้น

2. Entropy (แนวโน้มที่จะล้มเหลว) เป็นลักษณะสำคัญของระบบสังคมปิด(closed system) เพราะระบบสังคมแบบนี้อยู่แค่ลำพัง ไม่ได้ติดต่อกับโลกภายนอก จึงใช้ทรัพยากรในระบบร่อยหรอลงไปเรื่อย ๆ จนกระทั่งทรัพยากรหรือพลังงานหมดไปในที่สุด ตัวอย่างของระบบปิดได้แก่ ระบบกลไก (mechanical system) เช่น ระบบเครื่องจักรกลทั้งหลาย

3. Negantropy (แนวโน้มที่จะปรับตัวสู่สมดุลใหม่) เป็นลักษณะสำคัญของระบบเปิด (open system) เช่น ระบบชีวภาพ ระบบการแพทย์ รวมทั้งระบบสังคมวัฒนธรรม เนื่องจากระบบเหล่านี้เปิดรับสิ่งแวดล้อมจากภายนอกเข้ามาในระบบแล้ว ระบบก็จะปรับตัวกลับสู่ภาวะสมดุล (homeostasis) ได้อีก แม้ว่าสมดุลใหม่อาจจะไม่มีสภาพเหมือนเดิมก็ตาม

4. Cybernetics (ไซเบอร์เนติกส์) เป็นศาสตร์การควบคุมและสื่อสารในสัตว์หรือเครื่องจักร เป็นกระบวนการกระทำที่มีอยู่ในระบบทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นระบบอินทรีย์ ระบบทางการแพทย์ หรือระบบสังคมวัฒนธรรม ความคิดหลักของไซเบอร์เนติกส์ คือ ทุกระบบจะติดต่อกับสิ่งแวดล้อมภายนอกโดยผ่านกระแสตอบกลับ (feedback loop) ซึ่งเป็นตัวสื่อให้ระบบรู้สถานการณ์ เพื่อระบบจะได้ปรับตัวไม่ให้เสียสมดุล และสามารถดำเนินชีวิตของระบบต่อไปได้

เมื่อนำทฤษฎีระบบมาใช้กับสังคม ก็จะสามารถสรุปสาระโดยสังเขปได้ดังนี้

1. ระบบสังคมเป็นระบบหนึ่งใน 4 ระบบใหญ่ คือ
   1.1 Culture System ระบบวัฒนธรรม
   1.2 Social System ระบบสังคม
   1.3 Personality System ระบบบุคลิกภาพ
   1.4 Organic System ระบบอินทรีย์
2. ระบบสังคมมีหน้าที่หลัก 4 ประการ (LIGA) คือ
   2.1 Latency หน้าที่รักษาระเบียบ ซึ่งเทียบได้กับระบบวัฒนธรรมนั่นเอง
   2.2 Integration หน้าที่บูรณาการ ซึ่งเป็นตัวระบบสังคมเอง
   2.3 Goal Attainment หน้าที่บรรลุเป้าหมาย คือระบบบุคลิกภาพ
   2.4 Adaptation หน้าที่ปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อม หรือระบบอินทรีย์
3. ระบบสังคมอาจแบ่งเป็นระบบสังคมย่อยลงไปได้อีก
4. ระบบสังคมแต่ละระบบสามารถแยกองค์ประกอบเป็น 4 ประการ คือ
   4.1 Social Interaction คือ ระบบบุคลิกภาพ
   4.2 Function คือ ระบบสังคมและระบบอินทรีย์
   4.3 Pattern of Behavior คือ ระบบวัฒนธรรม
   4.4 Material Component คือ ระบบวัฒนธรรม
5. ระบบสังคมเป็นระบบเปิด ติดต่อกับสภาพแวดล้อม จึงมีการปรับตัวอยู่เสมอ มีการนำเอาทรัพยากรภายนอกมาเพิ่มเติมหลังจากที่ใช้ทรัพยากรภายในหมดแล้ว เรียกว่า แนวโน้มแห่งความสำเร็จ (Negantropy) เพื่อรักษาสมดุลอยู่เสมอ (Homeostasis)
6. ภายในระบบสังคมจะมีระบบ Cybernetics ซึ่งเป็นเรื่องของการควบคุมและการสื่อสารภายในระบบสังคม ระบบ Cybernetics จะดูแลเรื่อง Input และ Output ภายในระบบสังคมและนอกระบบสังคม คือ ระบบกระทำสิ่งใดออกไป ก็จะมีปฏิกิริยาย้อนกลับ (Feedback) ทำให้ระบบต้องปรับตัว ปรับการกระทำ
7. กล่าวอีกนัยหนึ่ง ระบบสังคมเป็นอินทรีย์ชนิดหนึ่งที่มี
   7.1 กาย คือ ตัวตนของระบบ
   7.2 จิต คือ ความรู้สึกนึกคิดของระบบ
   7.3 ปัญญา คือ ความเฉลียวฉลาดสามารถจัดการตนเองได้ (Self Management)

ระบบสังคมแต่ละระบบมิได้ลอยอยู่ในอากาศ ระบบสังคมเป็นระบบเปิด จึงต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ภูมิศาสตร์แห่งหนึ่ง โดยมีสภาพแวดล้อมทั้งธรรมชาติและระบบสังคมอื่น

กล่าวโดยรวมทฤษฎีระบบทำให้ระบบสังคมหรือสังคมมนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิต มีความเคลื่อนไหวไม่หยุดนิ่ง มีองค์ประกอบต่าง ๆ ที่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ ซึ่งจะเห็นว่า ในการคิดวิเคราะห์สิ่งต่าง ๆ นั้น จำเป็นจะต้องคิดวิเคราะห์แบบองค์รวมที่มีความสัมพันธ์ซับซ้อนไม่ตายตัว ในการคิดเชิงระบบ (system theory) จึงเป็นการคิดบนพื้นฐานของระบบที่มีความซับซ้อน (complex system) ที่จะพิจารณาความสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ ในระบบ โดยเชื่อว่าทุกอย่างเป็นส่วนหนึ่งของระบบ โดยระบบใหญ่จะประกอบด้วยระบบเล็ก ๆ หลาย ๆ ระบบที่สัมพันธ์กันอยู่ และในระบบเล็กเองก็จะมีปัจจัยต่าง ๆ สัมพันธ์กันในระบบเล็กนั้นเช่นกัน

ในสังคมหรือในชุมชน ทฤษฎีระบบ (system theory) มีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมมาก เพราะปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม จำเป็นต้องมองถึงความสัมพันธ์ของระบบย่อยในสังคมก่อน เช่น ปัญหายาเสพติด ถ้ามองในระบบใหญ่ ปัญหาก็คือชุมชนอ่อนแอ เพราะสมาชิกในชุมชนติดยาเสพติดมาก มีทั้งผู้ค้าและผู้เสพ มีปัญหาลักเล็กขโมยน้อยเกิดขึ้น หากจะแก้ปัญหายาเสพติดในชุมชนซึ่งถือว่าเป็นระบบใหญ่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ก็ต้องนำทฤษฎีระบบมาใช้โยงใยความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนซึ่งเป็นระบบใหญ่ สัมพันธ์กับสถาบันครอบครัว ซึ่งเป็นระบบเล็ก หรือระบบย่อยของชุมชน เพื่อมองลึกลงไปว่า สมาชิกแต่ละคนของครอบครัวมีปัญหาอะไร ความสัมพันธ์ของสมาชิกในครอบครัวนั้น ๆ เป็นอย่างไร เมื่อทราบแล้วก็จะทำให้ผู้บริหารสามารถวิเคราะห์ปัญหาในระดับครอบครัว เพื่อหาสาเหตุและหาแนวทางแก้ไข หากผู้บริหารแก้ปัญหาในระดับครอบครัวได้ก็จะส่งผลให้ปัญหาในระดับชุมชนหายไปด้วย

ดังนั้น ทฤษฎีระบบจึงเป็นวิธีคิดที่สำคัญที่ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องนำมาใช้ทั้งการวางแผนและการบริหารจัดการ เพราะเป็นวิธีคิดที่เชื่อมโยงกับบริบท (Context) หรือสภาพแวดล้อมที่อยู่รอบ ๆ องค์การ หรือสิ่งต่าง ๆ ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งผู้บริหารไม่สามารถเข้าใจหรือวิเคราะห์คุณสมบัติหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง หากไม่คิดสัมพันธ์กับบริบทรอบ ๆ สิ่งเหล่านั้น

ทฤษฎีระบบ (system theory) ดังที่กล่าวมาข้างต้น สามารถนำมาใช้ในการมองภาพทั้งระบบขององค์การบริหารส่วนตำบลและในชุมชนว่า มีปัจจัยอะไรที่เอื้อหรือสนับสนุนในระบบ รวมทั้งปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมทั้งภายในระบบและภายนอกระบบ ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลอย่างไร จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ สามารถบริหารจัดการที่ดีได้ โดยดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้มาก ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี และประชาชนพึงพอใจ

ทฤษฎีภาวะผู้นำ

ภาวะผู้นำ (leadership) เป็นคำผสมระหว่าง "ภาวะ" กับ "ผู้นำ" พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานบัญญัติคำว่า "ภาวะ" เป็นคำนาม แปลว่า "ความมี หรือ ความปรากฏ" ส่วนคำว่า "ผู้นำ" มีคำใกล้เคียงกันมากคือคำว่า "หัวหน้า" เป็นคำนาม แปลว่า "ผู้ใหญ่ในหมู่หนึ่ง ๆ " และที่บัญญัติไว้อีกคำหนึ่งคือ "ผู้จัดการ" เป็นคำนามแปลว่า "บุคคลที่มีหน้าที่บริหารและควบคุมดูแลกิจการ" เมื่อพิจารณาจากรากศัพท์ที่กล่าวไปแล้วพอสรุปได้ว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง ความเป็นผู้ใหญ่ในหมู่หนึ่ง ๆ (ทองใบ สุดชารี, 2543: 3)

นอกจากนั้นยังมีผู้ที่รวบรวมความหมายของภาวะผู้นำไว้อีกหลายท่านเช่น Gouran, Miller and Wiethoff (ถวิล ธาราโภชน์ และศรัณย์ ดำริสุข, 2545: 165) ได้รวบรวมความหมายของภาวะผู้นำว่า เป็นกระบวนการใช้อิทธิพลต่อกิจกรรมของกลุ่มในองค์การให้ได้ใช้พลังหรือความพยายามไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ หรือเป็นการสร้างอิทธิพลเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคน เป็นการใช้อิทธิพลระหว่างบุคคลในสถานการณ์หนึ่งสถานการณ์ใดและการชี้นำผ่านกระบวนการสื่อสาร เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย เป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์ของแต่ละบุคคลอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลอื่นเพื่อไปสู่จุดมุ่งหมาย ภาวะผู้นำเป็นคุณลักษณะของความสัมพันธ์ของแต่ละบุคคล 2 คน หรือมากกว่า หรือภาวะผู้นำเป็นกระบวนการที่บุคคลใช้อิทธิพลต่อผู้อื่น (ผู้ตาม) ให้ได้แสดงพฤติกรรมไปสู่ความสำเร็จตามจุดมุ่งหมาย

ผู้นำคือบุคคลที่มีอิทธิพลต่อกลุ่ม สามารถนำพาให้กลุ่มปฏิบัติงานสำเร็จบรรลุผลตามเป้าหมายขององค์การ แหล่งที่มาของผู้นำแบบเป็นทางการ เช่น ผู้นำที่มาจากตำแหน่งทางการบริหารภายในองค์การ จากการดำรงตำแหน่งที่ถูกแต่งตั้งมาจากฝ่ายบริหารของหน่วยงาน แต่อย่างไรก็ตามผู้นำทุกคนไม่ใช่ว่าจะเป็นผู้จัดการและในทำนองเดียวกันผู้จัดการทุกคนก็ไม่ใช่จะเป็นผู้นำได้ทุกคนเช่นกัน ในองค์การบางแห่งอาจจะมีผู้นำที่ไม่เป็นทางการ แต่มีอำนาจหรือมีอิทธิพลมากกว่าผู้นำที่เป็นทางการที่สามารถชักจูงโน้มน้าวให้คนในองค์การปฏิบัติตามในสิ่งที่ตนเองต้องการได้เช่นกัน (รังสรรค์ ประเสริฐศรี, 2548: 125)

นอกจากนี้ ได้มีหลายท่านได้ให้ความหมายของภาวะผู้นำไว้หลากหลาย พอจะสรุปได้ว่า ผู้นำ คือ บุคคลที่มีบทบาทเหนือบุคคลอื่นหรือมีอิทธิพลเหนือบุคคลอื่น ในความสัมพันธ์ในสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการ อำนวยการ หรือหามาตรการให้ผู้อื่นยอมรับและเต็มใจที่จะปฏิบัติตามเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์

สุดฤทัย สุริยกานต์ (2542: 13) ได้ศึกษาพบว่า ผู้นำมีหลายแบบ ในแนวทางที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

1. เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้นำ ผู้นำคือบุคคลที่มีอิทธิพลต่อบุคคลอื่น สามารถจูงใจให้คนปฏิบัติตามความต้องการของตนได้

2. เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับการใช้อำนาจ ผู้นำอาจเป็นคนเดียวหรือไม่ใช่คนเดียวกับหัวหน้าหรือผู้บริหาร แต่จะมีบทบาทต่อคนในหน่วยงานมากกว่าผู้อื่น

3. เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับคุณสมบัติเฉพาะคน ผู้นำหมายถึงบุคคลที่มีอำนาจในการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

4. เมื่อพิจารณาถึงระบบและโครงสร้างของหน่วยงาน ผู้นำหมายถึงบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งหัวหน้าโดยตำแหน่ง ไม่ว่าจะมาจากการแต่งตั้งหรือได้รับการเลือกตั้ง

นงลักษณ์ ฮวบเจริญ (2543: 5-6) ได้ศึกษาพบว่า คุณลักษณะส่วนบุคคลและประสบการณ์ด้านการบริหารงานมีความสัมพันธ์กับภาวะผู้นำ โดยผู้นำที่มีลักษณะแบบมีส่วนร่วมในการบริหารงาน จะก่อให้เกิดประสิทธิผลในการบริหารงานสูงสุด

ดังนั้นในองค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีผู้นำที่หลากหลาย เป็นผู้นำทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ผู้นำที่เป็นทางการโดยการแต่งตั้งและเลือกตั้ง ผู้นำโดยการแต่งตั้งมีหลายระดับนับตั้งแต่ระดับสูงคือนักบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล รองลงมาคือหัวหน้าส่วน หัวหน้าฝ่าย หัวหน้างาน จนถึงระดับหัวหน้าคนงาน ซึ่งหัวหน้าในแต่ละระดับชั้นก็จะมีอำนาจสั่งการบังคับบัญชาตามกรอบตำแหน่งอำนาจหน้าที่ของตน แนวนโยบายในการบริหารจัดการก็ขึ้นอยู่กับเทคนิคของแต่ละคนว่าจะบริหารงานไปในแนวทางไหน

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจในการบริหารโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงาน ประชาชนจึงเลือกผู้นำทางการบริหารขึ้นมาเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งตัวแทนฝ่ายบริหารงานที่ประชาชนเลือกขึ้นมาก็คือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ถือว่าเป็นผู้นำโดยการเลือกตั้ง และมีอำนาจหน้าที่เบ็ดเสร็จในองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถลงนามเพื่อทำนิติกรรมใด ๆ ได้ และนโยบายรวมในการบริหารงานก็จะขึ้นอยู่กับผู้นำที่มาจากการเลือกตั้งหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ ว่ามีแนวคิดและวิสัยทัศน์ในการบริหารงานองค์กรอย่างไร

นอกจากผู้นำในองค์กรแล้ว ในพื้นที่ ในหมู่บ้าน หรือในชุมชนก็ยังมีผู้นำอีกส่วนหนึ่งที่มีทั้งผู้นำที่เป็นทางการและผู้นำที่ไม่เป็นทางการ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือว่าเป็นผู้นำที่เป็นทางการ แต่ชุมชนในหมู่บ้านจะมีกิจกรรมต่าง ๆ มากมาย ซึ่งแต่ละกิจกรรมก็ยังจะมีผู้นำกลุ่มขึ้นมา เช่น ผู้นำกลุ่มเยาวชน ผู้นำสตรี ประธานสภาวัฒนธรรม ประธานอาสาสมัครสาธารณสุขประจำ

หมู่บ้าน ประธานอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ประธานกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เป็นต้น ผู้นำแต่ละคนอาจเป็นผู้นำโดยบารมีหรือผู้นำโดยสถานการณ์แล้วแต่ลักษณะการเป็นผู้นำ ทั้งนี้ผู้นำชุมชนจะสามารถทำงานร่วมกันกับองค์การบริหารส่วนตำบลได้ดีมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำองค์กรกับผู้นำชุมชนมีมากน้อยเพียงใดและมีในลักษณะไหน สามารถทำงานร่วมกันได้เป็นอย่างดีหรือไม่ และสามารถมีอิทธิพลเหนือชุมชนได้มากน้อยเพียงใด

การที่ผู้นำจะมีอิทธิพลให้คนอื่นทำตามที่ตัวเองต้องการหรือตามนโยบายที่ตนกำหนดไว้ได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับว่าผู้นำจะสามารถโน้มน้าวให้ผู้อื่นทำตามได้มากน้อยอย่างไร และองค์ประกอบที่สำคัญก็คือ ลักษณะของผู้นำเองว่าเป็นผู้นำรูปแบบใด

รูปแบบของผู้นำ (styles of leader behavior)

ตามแนวคิดของ Path-Goal Theory รูปแบบของผู้นำได้พัฒนามาจากมิติด้านการเน้นผลงานและการเน้นความสัมพันธ์ของพนักงานของผู้นำ มาเป็นรูปแบบของพฤติกรรมของผู้นำ 4 รูปแบบคือ

1. การอำนวยการ (instrumental behavior or directive) ได้แก่ การที่ผู้นำมีรูปแบบและบทบาทในการสั่งการต่าง ๆ ตั้งแต่การวางแผน การจัดรูปงาน การควบคุม และการดูแลประสานงาน การดำเนินการของผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้นำจะมีบทบาทในการกำหนดดำเนินงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเกือบทั้งหมด และผู้ตามหรือลูกน้องจะรู้ตามเฉพาะสิ่งที่ตนต้องทำหรือสิ่งที่ผู้นำคาดหวังจากผู้ตาม

2. การสนับสนุน (supportive behavior) เป็นการที่ผู้นำให้ความสำคัญต่อความต้องการของผู้ใต้บังคับบัญชา ให้การสนับสนุนผู้ใต้บังคับบัญชาในการดำเนินการต่าง ๆ สร้างสภาพแวดล้อมที่ดีในการทำงาน และให้ความสนใจต่อสภาพความเป็นอยู่ของผู้ปฏิบัติงาน คอยอำนวยความสะดวกของผู้ปฏิบัติงานให้สามารถปฏิบัติหน้าที่และภารกิจได้อย่างดี

3. การมีส่วนร่วม (participative behavior) เป็นรูปแบบของพฤติกรรมของผู้นำที่เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการดำเนินการต่าง ๆ เช่น การตัดสินใจ การแจ้งข้อมูลข่าวสารให้ลูกน้องทราบ การปรึกษาหารือในการปฏิบัติงาน หรือตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ การระดมความคิดในการตัดสินใจของกลุ่ม

4. การมุ่งความสำเร็จ (achievement oriented) รูปแบบของผู้นำที่จะมุ่งทำงานให้บรรลุผลสำเร็จ เช่น การกำหนดเป้าหมายที่ท้าทาย การแสวงหาแนวทางการปรับปรุงการทำงานอย่างสม่ำเสมอ การคาดหวังถึงผลการปฏิบัติงานที่ดีของลูกน้อง และเชื่อมั่นในความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงานที่ดี

แนวความคิด Path-Goal Theory ให้ความสำคัญกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นโดยพิจารณาปัจจัยด้านสถานการณ์ที่เกิดขึ้นใน 2 ส่วน คือ คุณลักษณะของผู้ใต้บังคับบัญชาและลักษณะสภาพแวดล้อมซึ่งทั้ง 2 ส่วนจะประกอบด้วยรายละเอียด คือ

1. คุณลักษณะของผู้ใต้บังคับบัญชา (characteristic of subordinates) การปฏิบัติหน้าที่ของผู้นำต้องได้รับการยอมรับจากผู้ใต้บังคับบัญชา ผลงานต่าง ๆ จึงจะเกิดขึ้น หากผู้ปฏิบัติงานยอมรับและพอใจในการปฏิบัติหน้าที่ การดำเนินการขององค์การก็จะเกิดผลดี ลักษณะของผู้ใต้บังคับบัญชาจึงเป็นสิ่งสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นำ ซึ่งในส่วนของผู้ใต้บังคับบัญชาจะมีประเด็นการพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1.1 ความรู้ความสามารถ (ability) การรับรู้ถึงความรู้ความสามารถของพนักงานว่ามีความรู้ ความสามารถต่อการดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์การ

1.2 ความสามารถในการควบคุม (locus of control) ผู้ปฏิบัติงานมีความเชื่อว่าตนเองสามารถควบคุมสิ่งที่เกิดขึ้นได้เพียงไรหรือสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้นพนักงานโดยเฉพาะผู้ใต้บังคับบัญชาเอง สามารถควบคุมได้หรือเกิดจากปัจจัยภายนอกซึ่งตนเองไม่สามารถควบคุมได้

1.3 ความต้องการแรงจูงใจ (needs of motives) ลักษณะของแรงจูงใจและความต้องการของผู้ปฏิบัติงานจะมีผลต่อรูปแบบการนำของผู้นำซึ่ง Path-Goal Theory จะพิจารณาถึงแรงจูงใจและความต้องการของผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อให้เหมาะสมกับรูปแบบการนำของผู้นำ เช่น ผู้ตามมีความต้องการด้านความรัก จะต้องการผู้นำที่คอยสนับสนุน เป็นต้น

2. ลักษณะสภาพแวดล้อมในการทำงาน (characteristics of work environment) การพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมในการทำงาน ดังนี้

2.1 งานของผู้ใต้บังคับบัญชา (subordinates tasks) งานของผู้ใต้บังคับบัญชามีการจัดระบบและมีความชัดเจนเพียงไร เช่น งานที่ชัดเจนและไม่มีโครงสร้าง จะเหมาะกับรูปแบบผู้นำแบบสั่งการหรืออำนวยการ เป็นต้น

2.2 ลักษณะของกลุ่ม (work group) ลักษณะและพัฒนาการของกลุ่มจะมีผลต่อการเลือกรูปแบบการนำของผู้นำ เช่น การยึดเหนี่ยวของกลุ่ม ขนาดของกลุ่ม การรวมตัวกันและขั้นตอนการพัฒนาของกลุ่ม

2.3 ลักษณะขององค์การ (organizational factors) พิจารณาสภาพแวดล้อมในการทำงานในด้านความกดดัน ความเครียดในการทำงาน สภาพความแน่นอนในการทำงาน ฯลฯ ระเบียบต่าง ๆ ตลอดจนนโยบายขององค์การ

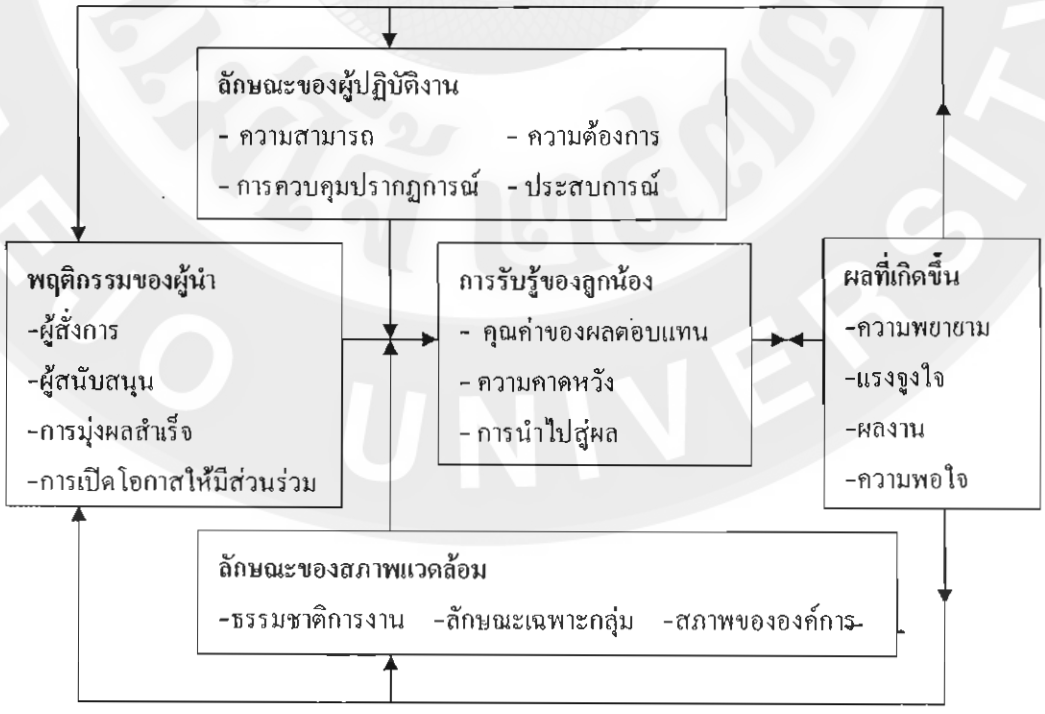
จากการพิจารณาถึงการใช้รูปแบบการนำและสถานการณ์ต่างๆเราสามารถสรุปสถานการณ์และรูปแบบการนำตามแนวความคิด Path-Goal Theory ได้ดังตาราง 1

ตาราง 1 แสดงสถานการณ์ตามแนวความคิด Path-Goal Theory

สถานการณ์	พฤติกรรมของผู้นำ	ผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงาน	ผลที่เกิดขึ้น
- งานน่าเบื่อ	- ผู้สนับสนุน	- เพิ่มความน่าสนใจของงาน	ความพยายาม
- ขาดความเชื่อมั่น	- ผู้สนับสนุน	- สร้างความคาดหวังต่อรางวัล	ในการทำงาน
- ระบบการให้รางวัลไม่ดีพอ	- ผู้สั่งการ	- เพิ่มรางวัล	จะเพิ่มขึ้น
- งานกำกวม	- ผู้สั่งการ	- กำหนดการทำงานและรางวัลที่ชัดเจน	
- ขาดความท้าทาย	- ผู้มุ่งความสำเร็จ	- ตั้งเป้าหมายในการทำงานสูงขึ้น	
- งานที่กำหนดไม่ชัด	- ผู้ที่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม	- กำหนดความชัดเจนและเจตนาของงาน	

ที่มา: Gary A. yukl (1985 quote in Szilagyi et al., 1990: 406)

การศึกษาภาวะผู้นำตามแนวคิด Path-Goal Theory จะเป็นการพิจารณาองค์ประกอบที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินการของผู้นำ ซึ่งสามารถสรุปปัจจัยต่าง ๆ ตามแนวคิด Path-Goal Theory ได้ดังภาพ 5



ภาพ 5 แสดงแนวความคิดภาวะผู้นำแบบ Path-Goal Theory

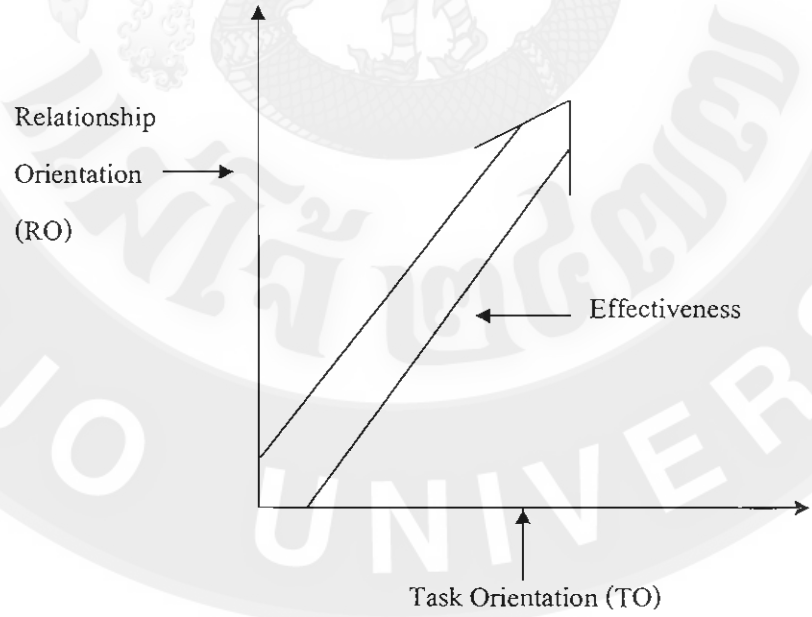
ที่มา: Szilagyi et al. (1990: 407)

การศึกษาภาวะผู้นำแบบ Path-Goal Theory เป็นการแสดงความพยายามในการพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการเลือกรูปแบบการนำของผู้นำ อันจะก่อให้เกิดผลสำเร็จขององค์การในที่สุด ดังนั้นการที่ผู้นำจะใช้รูปแบบการนำแบบใดจึงเป็นเรื่องละเอียดอ่อน และต้องพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ อย่างรอบคอบเสียก่อน

Reddin (1970 อ้างใน สุดฤทัย สุริยกานต์, 2542: 14-19) ศึกษาจากทฤษฎี 3 มิติ (3-D Theory) เป็นทฤษฎีที่ศึกษาเกี่ยวกับผู้นำและแบบของผู้นำในทางการบริหาร ทฤษฎีนี้เชื่อว่ามนุษย์มีลักษณะความเป็นผู้นำอยู่ด้วยกันทุกคน แต่จะต่างกันที่แบบผู้นำของแต่ละคน ซึ่งบางคนอาจจะยึดมั่นแบบผู้นำแบบหนึ่งแบบใดตลอดไป แต่บางคนอาจจะเปลี่ยนแบบผู้นำไปตามเวลา สถานการณ์ สิ่งแวดล้อม และตำแหน่งหน้าที่การงานที่รับผิดชอบ

มิติทั้ง 3 ในทฤษฎีของ Reddin ได้แก่

1. มุ่งงาน หรือกิจสัมพันธ์ (task orientation)
2. สัมพันธภาพ หรือมิตรสัมพันธ์ (relationship orientation)
3. ประสิทธิผล (effectiveness)



ภาพ 6 มิติทั้งสามตามทฤษฎี 3 มิติ

ที่มา: Reddin (1970: 220)

จากทฤษฎี 3 มิติของ Reddin สรุปได้ว่า หลักสำคัญในการบริหารมีอยู่ 2 ประการ คือ

1. มุ่งงาน (task) ผู้นำแบบนี้จะมุ่งแต่ผลงานเป็นประการสำคัญโดยไม่คำนึงถึงความรู้สึกในด้านจิตใจของผู้ร่วมงาน

2. มุ่งความสัมพันธ์ (relationship) ผู้นำแบบนี้จะให้ความสำคัญเรื่องมนุษยสัมพันธ์เป็นประการสำคัญ และเรื่องงานเป็นลำดับรอง

ความแตกต่างของผู้นำที่มีระดับความมุ่งงานและมุ่งความสัมพันธ์แตกต่างกันนี้ ตามทฤษฎีของ Reddin ได้แบ่งภาวะผู้นำทางการบริหารออกเป็น 4 ลักษณะ คือ

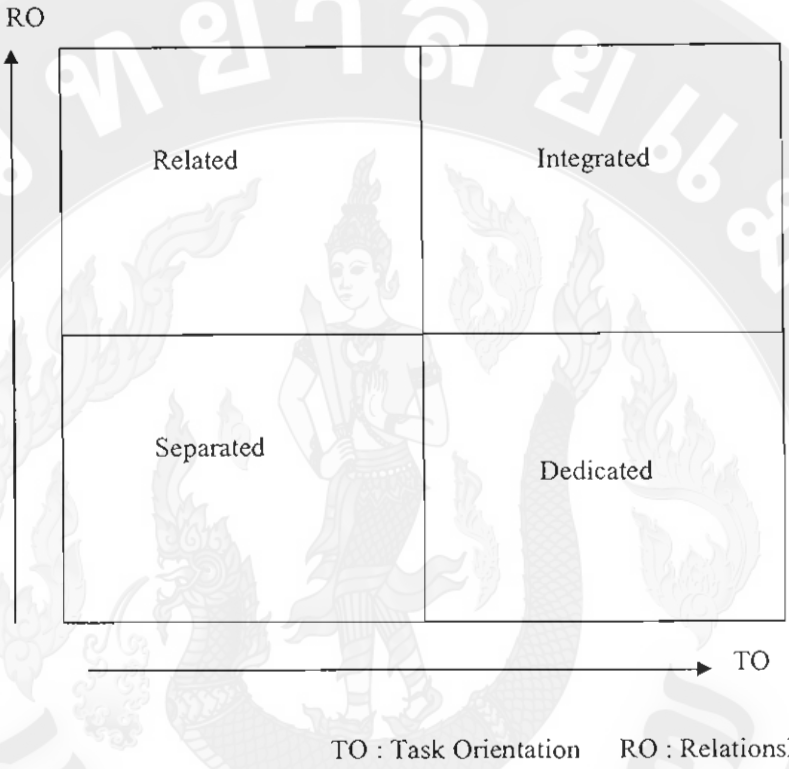
1. แบบเอาเกณฑ์ (separated) เป็นผู้มีนิสัยระมัดระวัง อนุรักษ์นิยม ชอบความเป็นระเบียบ ชอบงานหนังสือมากกว่างานอื่น ชอบทำตามกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่วางไว้ ชอบอะไรก็ตามที่เป็นข้อเท็จจริง มักจะมองว่ามีกฎระเบียบอะไรเพื่อจะทำได้ถูกต้อง ชอบความกะทัดรัดแม่นยำ ชอบทำอะไรให้ถูกต้องสมบูรณ์ไม่มีที่ติ เป็นคนสม่ำเสมอ มีมานะอดทน มีนิสัยเยือกเย็น มักจะถ่อมตัว ชอบเก็บตัว ไม่ชอบเป็นผู้กว้างขวาง จะให้ความสำคัญในด้านตัวคนและตัวงานในระดับต่ำ นักบริหารที่มีลักษณะเช่นนี้จะได้ผลงานน้อย น้อยครั้งที่จะให้ข้อคิดเห็นหรือข้อแนะนำที่เป็นประโยชน์ ไม่คิดแบบสร้างสรรค์ ชอบขัดขวางผู้อื่นหรือทำให้งานมากขึ้นโดยไม่จำเป็น มักจะต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ไม่ค่อยร่วมมือกับใคร

2. แบบสัมพันธ์ (related) เป็นแบบที่เน้นให้ความสำคัญมากในด้านที่เกี่ยวกับคน แต่ให้ความสำคัญน้อยในด้านที่เกี่ยวกับงาน เชื่อว่าคนเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่สุดและต้องมาก่อนเรื่องงาน จะเน้นในเรื่องการพัฒนาบุคคลเป็นสำคัญ เป็นกันเอง เงียบ ๆ ไม่เป็นที่สังเกตของใคร ชอบสนทนาวิสาสะ เห็นอกเห็นใจคน ยอมรับหรือเห็นด้วยกับผู้อื่น มีอัธยาศัยเป็นมิตร ชอบสร้างบรรยากาศของความอบอุ่นปลอดภัยมั่นคงในหน่วยงาน

3. แบบเอางาน (dedicated) มีลักษณะของการมุ่งหวังอะไรก็จะเอาให้ได้ เป็นคนที่กล้าทำ บางครั้งก็ถึงขั้นก้าวร้าว เชื่อมั่นในตนเองสูง ปกติเป็นคนขยันทำงาน ชอบริเริ่มงาน มักจะกำหนดการงานให้ถูกต้อง ตลอดจนกำหนดความรับผิดชอบตามมาตรฐานเป็นรายตัว ค่อนข้างทะเยอทะยานในการทำงาน งานจะต้องมาก่อนเรื่องอื่นเสมอ เน้นงานสูงมาก ให้ความสำคัญเรื่องคนต่ำ

4. แบบประสาน (integrated) เป็นผู้ที่อิงอำนาจหน้าที่ของตนไว้กับวัตถุประสงค์นโยบาย ตลอดจนความมุ่งหมายหรืออุดมคติที่มีอยู่ เป็นผู้ที่จะพยายามที่จะรวบรวมผู้ปฏิบัติงานกับองค์การเข้าด้วยกัน ต้องการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้ามามีส่วนร่วม ไม่แสดงความแตกต่างใน

เรื่องอำนาจหน้าที่มากนัก เป็นผู้ที่ชอบการมีวัตถุประสงค์ร่วมกันหรือมีการรับผิดชอบร่วมกัน สนใจในเทคนิคการจูงใจลูกน้อง



ภาพ 7 แบบผู้นำในการบริหารตามทฤษฎี 3 มิติ
ที่มา: สมยศ นาวีการ (2524: 220)

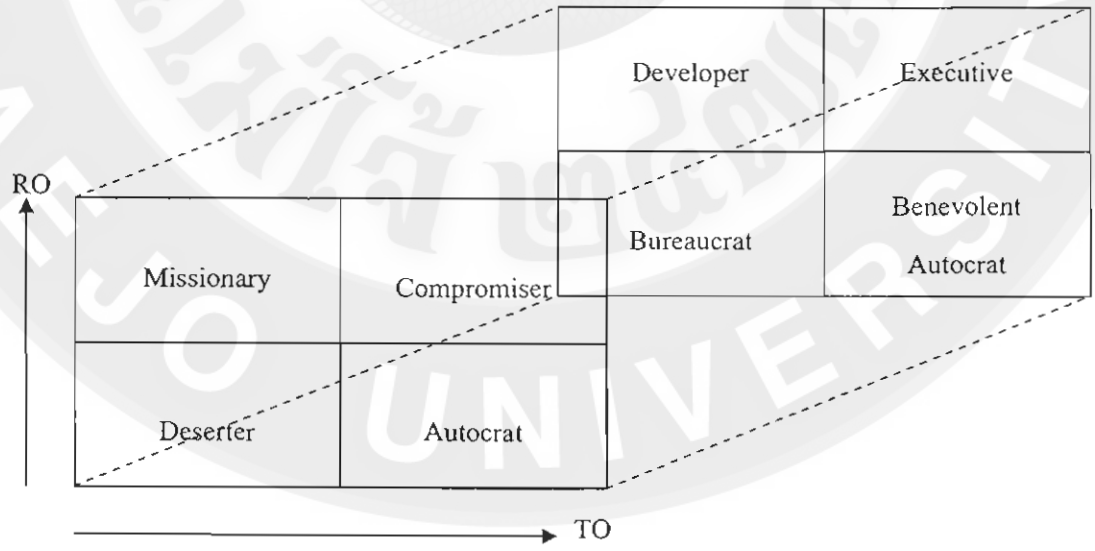
จากภาพ 7 บุคคลใดมีลักษณะความเป็นผู้นำในทางการบริหารไปตามแนวนอน จะมีลักษณะของคนที่มุ่งงาน (task orientation) มากกว่ามุ่งสัมพันธภาพ ส่วนคนที่มีลักษณะความเป็นผู้นำในทางบริหารในแนวตั้งจะมีลักษณะของการมุ่งด้านคน(relationship orientation) มากกว่าด้านงาน

ตามทฤษฎีนี้ถือว่า ไม่มีผู้นำทางการบริหารคนใดจะมีลักษณะหนึ่งลักษณะใดโดยเฉพาะ แต่จะมีหลายลักษณะรวมกันอยู่ในแต่ละคน บางคนอาจมีเพียงไม่กี่ลักษณะ บางคนอาจมีลักษณะใดลักษณะหนึ่งที่ยึดมั่นตลอด บางคนอาจเปลี่ยนแปลงไปได้ตลอดเวลา ผลจากการที่คนอาจเปลี่ยนแปลงลักษณะได้นี้ ทำให้การทำงานของคนในสถานการณ์หนึ่ง ๆ มีประสิทธิผลของงานแตกต่างกันออกไป อาจจะออกมาในรูปแบบที่ดีหรือไม่ดีขึ้นอยู่กับผู้ร่วมงาน แบบวิธีการ

ทำงาน และสถานการณ์ในการทำงาน ว่ามีความต้องการแบบบริหารตรงกันหรือไม่ ซึ่งสามารถสรุปลักษณะการบริหารได้ดังนี้

1. แบบเอาเกณฑ์ (separated) + ผู้ยึดระเบียบ (bureaucrat)
   - ผู้หนีงาน (deserter)
2. แบบสัมพันธ์ (related) + นักพัฒนา (developer)
   - นักบุญ (missionary)
3. แบบเอางาน (dedicated) + ผู้เผด็จการแบบมีศิลปะ (benevolent autocrat)
   - ผู้เผด็จการ (autocrat)
4. แบบประสาน (integrated) + นักบริหาร (executive)
   - ผู้ประนีประนอม (compromiser)

ลักษณะการบริหารแบบใดที่มีเครื่องหมายบวกลักษณะการบริหารนั้นเรียกว่าแบบที่มีประสิทธิผลสูง (more effective) ลักษณะการบริหารใดที่มีเครื่องหมายเป็นลบ ลักษณะการบริหารนั้นเรียกว่าแบบที่มีประสิทธิผลต่ำ (less effective)



ภาพ 8 ภาวะผู้นำ 8 แบบ ตามทฤษฎี 3 มิติ

ที่มา: Reddin (1970: 221)

Reddin ได้กำหนดผู้นำขึ้นมา 8 แบบ ซึ่งมีอยู่ 4 แบบเป็นแบบที่มีประสิทธิผลสูง และอีก 4 แบบเป็นแบบที่มีประสิทธิผลต่ำ ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

ผู้นำที่มีประสิทธิผลสูง 4 แบบ มีดังนี้

1. ผู้นำแบบยึดระเบียบ (bureaucrat) มีลักษณะการทำงานตามคำสั่ง ยึดระเบียบวิธีการโดยเคร่งครัด เป็นผู้ที่เชื่อถือไว้วางใจในการทำงานได้ พยายามรักษาระบบงานและงานประจำ ชอบเฝ้าดูตรวจตรารายละเอียดเป็นคนทำงานที่มีประสิทธิภาพ มีเหตุผล เป็นคนที่ควบคุมตนเองได้ในเรื่องของงาน เป็นคนที่มีความยุติธรรม ให้โอกาสคนอื่นเท่าเทียมกัน

2. ผู้นำแบบนักพัฒนา (developer) เป็นผู้นำที่มีลักษณะชอบเปิดโอกาสและช่องทางให้มีการติดต่อสื่อสารข้อความถึงกันอย่างทั่วถึง ชอบฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ชอบพัฒนาคนอื่นให้เกิดสติปัญญาความสามารถเพิ่มขึ้น ชอบสอน แนะ อบรม เข้าใจคน ชอบสนับสนุนคนอื่น ทำงานกับคนอื่นได้ดี ชอบช่วยเหลือ เป็นคนที่ผู้อื่นไว้วางใจและชอบไว้วางใจผู้อื่น

3. ผู้นำแบบเผด็จการแบบมีศิลปะ (benevolent autocrat) มีลักษณะเป็นนักตัดสินใจ ชอบแสดงความคิดริเริ่ม เป็นผู้ที่มีมานะ ขยันแข็งแรง กระฉับกระเฉงว่องไว เป็นผู้ที่ชอบทำงานให้เสร็จและผูกพันตัวเองกับงาน เป็นคนที่ชอบประเมินทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพของงาน เป็นผู้ที่ชอบคำนึงถึงเรื่องค่าใช้จ่ายผลกำไร และเป็นผู้ทำงานแล้วได้ผลงาน

4. ผู้นำแบบนักบริหาร (executive) เป็นผู้ที่ชอบใช้การทำงานเป็นทีมเป็นเครือข่ายในการตัดสินใจ ชอบให้ลูกน้องเข้ามามีส่วนร่วมในการการปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสม เป็นผู้ที่สามารถชักจูงให้ลูกน้องเข้าผูกพันตัวเองกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน เป็นผู้ที่ส่งเสริมให้กำลังใจเพื่อให้มีการปฏิบัติงานที่ดีขึ้นกว่าเดิม ตลอดจนเป็นผู้ที่ชอบประสานผู้อื่นเข้าด้วยกันเพื่อการทำงาน

ผู้นำที่มีประสิทธิผลต่ำมี 4 แบบ ได้แก่

1. ผู้นำแบบหนีงาน (deserter) มีลักษณะของการทำงานตามกฎเกณฑ์ข้อบังคับปกติมักจะได้ผลงานน้อย และบ่อยครั้งที่เลิกล้มความตั้งใจ มักหลีกเลี่ยงการข้องเกี่ยวกับผู้อื่น เลี่ยงความรับผิดชอบ หรือเลี่ยงการที่จะผูกพันตัวเองเข้ากับเรื่องใด ๆ

2. ผู้นำแบบนักบุญ (missionary) เป็นผู้ที่ชอบหลีกเลี่ยงข้อขัดแย้งต่าง ๆ ปกติเป็นคนร่าเริง เมตตากรุณา อยากให้คนอื่นยอมรับนับถือ ชอบพึ่งคนอื่น ชอบทำให้เรื่องต่าง ๆ เป็นเรื่องง่าย หลีกเลี่ยงการคิดริเริ่ม ยอมตามคนอื่น ไม่พยายามสั่งการใคร เป็นคนที่ไม่กังวลห่วงใยในเรื่องผลงาน มาตรฐานงาน หรือการควบคุมงาน

3. ผู้นำแบบเผด็จการ (autocrat) เป็นผู้นำที่ช่างติช่างว่า ชอบขู่ลูกน้อง ชอบตัดสินใจเองทั้งหมด ต้องการให้ผู้อื่นเชื่อฟัง ชอบให้ลงมือปฏิบัติแล้วได้ผลงานทันใจ เป็นผู้ที่

ติดต่อสื่อสารข้อความลงไปทางเดียว ไม่ค่อยเปิดโอกาสให้มีการติดต่อขึ้นมาจากลูกน้อง ชอบปฏิบัติงานโดยไม่ปรึกษาหารือใคร มักจะทำให้ลูกน้องเกรงกลัวและไม่ชอบหน้า

4. ผู้นำแบบประนีประนอม (compromiser) เป็นผู้ที่ชอบให้ลูกน้องเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานมากจนเกินไป มีนิสัยชอบยอมทำตาม และค่อนข้างอ่อนแอ หลีกเลี่ยงการตัดสินใจ หรือเมื่อตัดสินใจออกมาก็ยากที่คนอื่นจะยอมรับโดยสนิทใจ มีลักษณะเน้นให้ความสำคัญทั้งทางด้านงานและด้านคน ทั้ง ๆ ที่ไม่มีความจำเป็นหรือไม่เหมาะสมกับเหตุการณ์ เป็นนักอุดมคติ มักจะเป็นคนที่ไม่กระจ่าง คือ มีความคลุมเครือ และมักจะไม่ได้รับความไว้วางใจจากผู้อื่น

ผู้นำหรือผู้บริหารต้องสร้างภาวะผู้นำให้กับตนเองในการที่จะเป็นผู้นำในแต่ละรูปแบบที่จะใช้ได้ผล นั่นคือผู้บริหารจะต้องสร้างความเชื่อถือศรัทธาให้เกิดขึ้นในองค์การและชุมชน โดยผู้บริหารต้องมีบุคลิกภาพของผู้นำและคุณลักษณะทางสังคมของภาวะผู้นำตามทฤษฎีของ J.D.Barrow (ทองใบ สุดชารี, 2543: 40-41) ซึ่งได้กล่าวว่า ผู้นำต้องมีคุณลักษณะทางบุคลิกภาพ (Personality Traits) คือ เป็นตัวของตัวเอง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีความยืนหยัด มีความรู้ และมีความกระตือรือร้น นอกจากนั้นผู้บริหารจะต้องมีคุณลักษณะทางสังคมของภาวะผู้นำ (Social Traits) ซึ่งประกอบด้วยการมียุทธวิธีในการทำงาน อดทน และเห็นอกเห็นใจผู้อื่น

โดยธรรมชาติของมนุษย์มีทั้งความขี้เกียจและความขยัน ในองค์การบริหารส่วนตำบลก็เช่นกัน ดังนั้นผู้นำจะต้องแสดงบทบาทการเป็นผู้นำหลายแบบทั้งแบบเผด็จการและแบบประชาธิปไตยหรือแบบที่ทำให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดและการบริหารงาน ถ้ากลุ่มผู้บังคับบัญชาเป็นกลุ่มขี้เกียจก็จะต้องคอยควบคุมการทำงานด้วยรูปแบบเผด็จการจึงจะได้ผล แต่ในกลุ่มผู้ใต้บังคับบัญชาที่ขยัน ผู้นำก็จำเป็นต้องเปิดโอกาสให้เขาได้แสดงความสามารถในการทำงานอย่างเต็มที่ ให้เสรีภาพในความคิดสร้างสรรค์ โดยผู้นำจะคอยกระตุ้นและเป็นพี่เลี้ยงให้คำปรึกษา โดยใช้รูปแบบการเป็นผู้นำแบบประชาธิปไตยหรือผู้นำแบบนักบริหาร (executive) เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน สร้างการทำงานเป็นทีม ส่งเสริมและให้กำลังใจเมื่อทีมงานทำงานดีประสบผลสำเร็จ ผู้ใต้บังคับบัญชาก็มีกำลังใจและมีความทะเยอทะยานมีความตื่นตัวอยู่เสมอในการก่อให้เกิดผลงานใหม่ ๆ เป็นนวัตกรรมทางการบริหาร

เมื่อพิจารณาในบริบทขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบลหมายถึง ผู้บริหาร ทั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนและหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ โดยแต่ละคนย่อมมีลักษณะการเป็นผู้นำที่แตกต่างกัน ผู้นำแต่ละแบบก็จะมีความเหมาะสมในแต่ละสถานการณ์ ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการบริหารจัดการที่ดีจำเป็นจะต้องมีผู้นำที่ดี โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้นำที่สำคัญที่สุด เนื่องจากเป็นผู้กำหนด

นโยบายในการทำงานและใช้ภาวะผู้นำในการทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือทีมงานสามารถทำงานให้บรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่วางไว้ โดยสามารถจูงใจหรือโน้มน้าวจิตใจให้ทีมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานด้วยความเต็มใจ เสียสละทุ่มเท และทำงานอย่างมีความสุข

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การปกครองของไทยได้มีวิวัฒนาการเรื่อยมา ตั้งแต่การปกครองแบบเจ้าขุนมูลนายหรือการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช จนกระทั่งปัจจุบันเป็นระบอบประชาธิปไตย การบริหารราชการแผ่นดินจึงมีวิวัฒนาการจาก เวียง วัง คลัง นา หรือจตุสดมภ์ จนกระทั่งปัจจุบันมีระบอบการบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยมีนโยบายพื้นฐานว่ารัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ คลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดนโยบายและหลักการสำคัญของรัฐกระจายอำนาจ ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2546: 4-8)

1. แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อม ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

2. ความเป็นอิสระของท้องถิ่น ภายใต้บังคับมาตรา 1 (มาตรา 1 ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้) รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 282)

3. สิทธิจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามกฎหมายที่บัญญัติ (มาตรา 283 วรรคแรก)

4. ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ (มาตรา 284 วรรคแรก)

5. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.1 อำนาจหน้าที่ การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ (มาตรา 284 วรรคสอง)

5.2 การพัฒนาการกระจายอำนาจของรัฐ ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ มีสาระเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ การจัดสัดส่วนภาษีอากร และมีคณะกรรมการทำหน้าที่ดังกล่าว (มาตรา 284 วรรคสาม)

5.3 การกำกับดูแล การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากกฎหมายบัญญัติไว้มิได้ (มาตรา 283 วรรคสอง)

6. โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 285) กำหนดให้มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

7. การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 286) ราษฎรผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง การลงคะแนนเสียงต้องมีผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งมาลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งทั้งหมด ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

8. การริเริ่มเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ราษฎรผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ คำร้องนั้นต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอไปด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 287)

9. การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น (มาตรา 288) กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อร่วมกันกำหนดแนวทางในการบริหารงานบุคคล

10. หน้าที่ต่อศิลปะ จารีตประเพณีท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น(มาตรา 289 วรรคแรก)

11. สิทธิการจัดการศึกษาและการฝึกอาชีพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้นและเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย (มาตรา 289 วรรคสองและวรรคสาม)

(มาตรา 43 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ)

(มาตรา 81 รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปะวิทยาการต่างๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาชีวิตครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ)

12. การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ต่อไปนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 290)

12.1 การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

12.2 การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

12.3 การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใด นอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

ภาพ 9 แสดงเป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจ

ที่มา: โกวิทย์ พวงงาม (2549: 128)

การดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ 6 ด้าน ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
   1.1 การคมนาคมและการขนส่ง (ทางบกและทางน้ำ)
   1.2 สาธารณูปโภค (แหล่งน้ำ/ระบบประปาชนบท)
   1.3 สาธารณูปการ (การจัดให้มีตลาด การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง)
   1.4 การผังเมือง
   1.5 การควบคุมตลาด
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
   2.1 การส่งเสริมอาชีพ
   2.2 งานสวัสดิการสังคม (การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส)
   2.3 นันทนาการ (ส่งเสริมการกีฬา การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ)
   2.4 การศึกษา (การจัดการศึกษาในระบบ การจัดการศึกษานอกระบบ)
   2.5 การสาธารณสุข (การสาธารณสุข การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ)
   2.6 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย
3. ด้านการจัดการระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
   3.1 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน
   3.2 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น
   3.3 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
   3.4 การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริม การลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว
   4.1 การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น
   4.2 การพัฒนาเทคโนโลยี
   4.3 การส่งเสริมการลงทุน
   4.4 การพาณิชยกรรม
   4.5 การพัฒนาอุตสาหกรรม
   4.6 การท่องเที่ยว

5. ด้านบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5.1 การคุ้มครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5.2 การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

5.3 การดูแลรักษาที่สาธารณะ

6. ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

6.1 การจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ

6.2 การจัดการดูแลพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

จากที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดสามารถสรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดการเปลี่ยนแปลงอันสืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ที่สำคัญคือ การให้ความสำคัญในการปกครองตนเอง การเพิ่มความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเพิ่มบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจนอกจากความหมายที่ว่า การกระจายอำนาจเป็นการแบ่งอำนาจ จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นเพื่อให้มีอำนาจอย่างอิสระในการปกครองตนเอง มีอำนาจในการบริหาร มีงบประมาณเป็นของตนเอง มีเจ้าหน้าที่และมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นความหมายในระดับรัฐ การกระจายอำนาจยังมีความหมายในระดับองค์การ ดังนี้

อุทัย หิรัญโต (2523 อ้างใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2545: 63-64) ได้กล่าวไว้ว่า "การกระจายอำนาจตามหลักการบริหารหรือตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจและการปฏิบัติหน่วยงานรองลงไป มีการบัญญัติคำว่า "Delegation" หรือ "Delegation of Authority" ซึ่งแปลกันว่า การมอบอำนาจหน้าที่ แต่โดยเนื้อหาแล้วถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจหน้าที่นั่นเอง หน่วยงานหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่มีอำนาจตัดสินใจและปฏิบัติการใดๆ ที่ได้รับมอบหมายอย่างอิสระ แต่ผู้มอบอำนาจหน้าที่มีข้อผูกพันจะต้องรับผิดชอบต่อผลงานนั้นด้วย

การกระจายอำนาจมีความสำคัญต่อการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่น ลิขิต ธีรเวคิน (2525: 3) ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจโดยกล่าวไว้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม สรุปได้ดังนี้

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบนคือระดับชาติและโครงสร้างส่วนฐานคือ

ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงคือรากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบทโดยเฉพาะ การมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองของตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการกระจายอำนาจยังมีปัญหาอยู่บ้าง กล่าวคือ การถ่ายโอนภารกิจ หน่วยงานที่รับโอนคือ องค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดความรู้ ความเข้าใจในภารกิจที่ถ่ายโอนมา และปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือ การกระจายอำนาจให้ผู้บริหารสามารถพิจารณา ตัดสินใจ วินิจฉัย สั่งการ การปฏิบัติตามภารกิจในองค์การบริหารส่วนตำบลได้ อาจเป็นเหตุให้ผู้มีอำนาจ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) นำอำนาจไปใช้ในทางที่ผิดได้ เช่น สั่งให้ทำการเบิก-จ่าย งบประมาณที่ไม่ถูกระเบียบ หรือใช้อำนาจเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ตัวเองและพวกพ้อง สำหรับส่วนดีของการกระจายอำนาจ ก็คือ การกระจายอำนาจมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจเป็นรากแก้วที่จะหยั่งลงลึกถึงชุมชนหรือประชาชน สามารถแก้ปัญหาให้กับประชาชนได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว ถูกต้อง ถูกจุดที่ต้องการแก้ไข การกระจายอำนาจก่อให้เกิดการพัฒนาทั้งความคิดสร้างสรรค์ การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบของคนในชุมชนหรือท้องถิ่น ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของและรักถิ่นฐานของตนให้ดียิ่งขึ้น มีการดูแลทุกข์สุขของคนในชุมชน มีความเป็นห่วงเป็นใย โดยมีการตั้งองค์กรชุมชนขึ้นมาหลากหลายในแต่ละชุมชนเพื่อองค์กรชุมชนเหล่านั้น จะได้มีหน้าที่ดูแลประชาชนตามวัตถุประสงค์ขององค์กรที่ตั้งขึ้นมา

แนวคิดวัฒนธรรมชุมชน

นิพจน์ เทียนวิหาร (2524 อ้างใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2534: 207-209) กล่าวว่า สิ่งที่เป็นพลังผลักดันการพัฒนาชุมชนที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง คือ วัฒนธรรมชุมชน ซึ่งจะเป็นประโยชน์สูงสุดเมื่อมีการปลุกให้สมาชิกชุมชนมีจิตสำนึกรับรู้ในวัฒนธรรมของตน แกนกลางของวัฒนธรรมชุมชน คือ การให้ความสำคัญแก่การเป็นคนและให้ความสำคัญแก่ความผสมกลมกลืนกันในชุมชน การพัฒนาชุมชนที่เริ่มจากวัฒนธรรมชุมชน จึงเป็นรากที่แข็งแกร่งของชาวบ้าน ถ้ามีวัฒนธรรมชุมชนเข้มแข็ง การรวมกลุ่มของชาวบ้านเพื่อทำกิจกรรมจะสำเร็จได้ไม่ยาก

อภิชาต ทองอยู่ (2527 อ้างใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2534: 215) กล่าวไว้ว่า ลักษณะที่ดีงามของสังคมและวัฒนธรรมชุมชนชนบทไทย คือ น้ำใจที่งดงาม เปี่ยมด้วยความรักและไมตรีอย่างล้นเหลือ เป็นความสัมพันธ์ที่มีคุณค่า ทางศีลธรรมและมนุษยธรรม ดังนั้น การพัฒนาในทัศนะของชาวบ้าน คือการสืบทอดวัฒนธรรมชุมชนอันดีงาม ซึ่งชาวบ้านจะค้นหาทางออกในงานพัฒนาด้วยตนเอง ไม่มีความจำเป็นใดที่จะต้องสยบยอมกับวัฒนธรรมแบบใหม่ และฉีกแบบแผนอันงดงามของสังคมแม่บทเดิมทิ้งไป พร้อมกับสร้างความพร่ามัวของคุณค่าชีวิตอันแท้จริงและฉุดรั้งให้ตกต่ำลง

เอกชัย เครืออินต๊ะ (2540: 11) ได้กล่าวไว้ว่า ความสำคัญของแนวคิดวัฒนธรรมชุมชน คือ องค์ความรู้ของคนภายในชุมชนเกิดจากการหลอมรวมเอาธรรมชาติรอบข้างกับตัวตนของความเป็นคนเข้าเป็นหนึ่งเดียวกันอย่างเป็นเอกภาพ แล้วพิจารณากลั่นกรองออกมาเป็นแนวความคิด หรืออุดมการณ์ของสังคม เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติและจัดความสัมพันธ์ระหว่างคนกับธรรมชาติให้เกิดความสมดุล โดยเจตนามุ่งหมายเพื่อจะนำความรู้ที่ผ่านการสั่งสอนมาใช้ในการแก้ไขปัญหา สามารถดำเนินชีวิตไปตามครรลองได้อย่างสงบสุข ซึ่งองค์ความรู้ที่เชื่อมประสานระบบหรือโครงสร้างทางวัฒนธรรมชุมชน แบ่งเป็น 3 ประการ (สุรเชษฐ เวชชพิทักษ์, 2533: 12-13) คือ

1. ระบบการผลิตหรือระบบการทำมาหากิน
2. ระบบการอยู่ร่วมสัมพันธ์กัน ประกอบด้วย ครอบครัว เครือญาติ ชุมชน และความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน
3. ระบบทางความเชื่อ ประกอบด้วย ศาสนา คุณค่าและพิธีกรรม

อนึ่ง การพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับวัฒนธรรม เป็นการพัฒนาที่เน้นให้เกิดความสอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรมของชุมชน มีความสำคัญในการก่อให้เกิดการยอมรับ ร่วมมือ ร่วมแรง ร่วมใจ และยินดีที่จะเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการพัฒนาของชาวบ้าน แต่อย่างไรก็ดีไม่ควรใช้แทนที่ (substitution) แนวทางอื่น ๆ แต่ควรใช้ให้สอดประสาน (articulation) กัน เช่น การทำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ การปลุกจิตสำนึก หรือการจัดตั้งกลุ่มประชาชนที่มีพื้นฐานบนศาสนาและวัฒนธรรมของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในงานพัฒนาที่ยังประโยชน์สู่สมาชิกชุมชนมากที่สุด (สุชาดา รัตนภูมิพงษ์, 2546: 11-12)

ทั้งนี้ วัฒนธรรมชุมชนที่สำคัญได้แก่ วัฒนธรรมการพึ่งตนเองด้านความคิด (มีภูมิปัญญาของตัวเอง) เศรษฐกิจ (มีระบบเศรษฐกิจแบบยังชีพ) และวัฒนธรรม (มีประเพณีพิธีกรรมต่าง ๆ เป็นของตนเอง) วัฒนธรรมการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การให้ความสำคัญกับชุมชนหรือ

บุคคล และที่สำคัญคือความรู้สึก ความคิดที่ต่อต้านปฏิเสธอำนาจรัฐ เพื่อนำไปสู่มรรควิธีในการพัฒนา (ยุคลธร เตชะวนากร, 2545: 13)

จากที่กล่าวมาทั้งหมดสามารถสรุปได้ว่า วัฒนธรรมชุมชน เป็นบริบทหนึ่งของชุมชนที่เกิดจากองค์ความรู้ของคนภายในชุมชน ที่หล่อหลอมเอาธรรมชาติรอบข้างเข้าเป็นหนึ่งเดียวอย่างเป็นเอกภาพ แล้วพิจารณากลั่นกรอง สังเคราะห์ออกมาเป็นแนวความคิด อุดมการณ์ เพื่อนำไปสู่วิถีชีวิตที่เอื้อต่อการส่งเสริมธรรมาภิบาลในชุมชน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลจากการศึกษาเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในยุคแรก ๆ ของการนำธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล ปรากฏดังเช่นงานวิจัยของ อรพินท์ สพโชคชัย และคณะ (2540) ที่ได้ศึกษาแนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้สำหรับการบริหารงานส่วนท้องถิ่นเพื่อเสนอรูปแบบและแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในระดับตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งผลการศึกษาแสดงว่าการสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีธรรมาภิบาลในภาคปฏิบัติเป็นสิ่งที่สามารถดำเนินงานได้อย่างเป็นรูปธรรม แม้ว่าผลการศึกษาในพื้นที่ทดลองยังไม่สมบูรณ์นัก แต่ก็มีข้อมูลบางส่วนที่คณะผู้วิจัยเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ในการเผยแพร่แนวความคิดและขั้นตอน การปฏิบัติในการสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลธรรมาภิบาลต่อไป

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และ บุญมี ลี้ (2544) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่า การใช้คำว่า Good Governance มีความหมายหลากหลายตามกลุ่มผู้ใช้ ซึ่งแบ่งออกได้ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มธรรมาภิบาลอำนาจนิยม กลุ่มธรรมาภิบาลเสรีนิยม และกลุ่มธรรมาภิบาลชุมชนนิยม แม้จะแตกต่างกันในส่วนของกรอบความคิด แต่ทุกกลุ่มมีเป้าหมายตรงกันที่จะนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้เพื่อประโยชน์ของการปฏิรูปเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง ดังนั้นการเร่งรัดหาข้อยุติสำหรับกรอบความหมายของหลักธรรมาภิบาลโดยผสมผสานแนวคิดเพื่อสร้างหลักการที่ชัดเจนและมีเอกภาพซึ่งจะเป็นกรอบแม่บทในการสร้างตัวชี้วัดที่มีคุณภาพจึงเป็นเรื่องจำเป็นส่วนการเรียนรู้การใช้ธรรมาภิบาลจากต่างประเทศ และการนำสาระที่เป็นข้อดีมาปรับใช้ย่อมเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาล

หลังจากเรียนรู้การใช้ธรรมาภิบาลจากต่างประเทศ ประเทศไทยจึงได้ตระหนักถึงความสำคัญในการส่งเสริมให้มีธรรมาภิบาลในภาครัฐ ดังเช่นงานวิจัยของ นพรัตน์ ขำพลับและคณะ (2546) ที่ได้ศึกษาพบว่าคุณภาพของการบริหารจัดการภาครัฐอยู่ในระดับต่ำกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับการบริการของภาคเอกชน ซึ่งส่งผลต่อเนื่องให้คุณภาพชีวิตของประชาชนในสังคม

ต่ำลงจากการได้รับการบริการที่ไม่ได้มาตรฐาน ทั้งนี้เพราะการขาดธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐเป็นสำคัญที่ก่อให้เกิดอุปสรรคนานัปการกับการสร้างงานบริการที่ดี อุปสรรคต่าง ๆ ได้แก่

1. การจัดสรรทรัพยากรด้านการเงินและด้านมนุษย์ผิดพลาด
2. การขาดวินัยทางการเงิน
3. การขาดการตรวจสอบผลปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ
4. การทุจริต ฉ้อราษฎร์บังหลวง
5. การเล่นพรรค เล่นพวก ความลำเอียง
6. ความไร้ประสิทธิภาพในการเป็นผู้นำ
7. ขวัญและกำลังใจที่ต่ำของพนักงาน

ดังนั้น ภาครัฐจึงต้องมีการปรับปรุงบทบาท หน้าที่ โครงสร้างและกระบวนการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ อย่างเร่งด่วน เพื่อให้สามารถเป็นกลไกที่บริหารอย่างโปร่งใส ซื่อตรงเป็นธรรม มีประสิทธิภาพประสิทธิผล และสมรรถนะสูง ในการนำบริการที่มีคุณภาพสู่ประชาชน โดยรัฐต้องเริ่มที่การปรับปรุงทัศนคติ ค่านิยม และวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ นับตั้งแต่ขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย ต้องทำงานโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางในการทำงาน และสามารถทำงานร่วมกับภาคเอกชนและภาคประชาชนได้ โดยอาศัยแนวคิดธรรมาภิบาลเป็นเครื่องนำทาง เพื่อสร้างการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืนในอนาคต

สำหรับในมุมมองด้านทัศนคติของประชาชนนั้น ผลการวิจัยของ นพพล สุรนัคครินทร์ (2547) ได้บ่งชี้ว่าการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ในภาพรวมอยู่ในเชิงบวก โดยประชาชนที่มีความต่างกันในด้านเพศ อายุ ระดับการศึกษา มีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลไม่แตกต่างกัน และเมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยด้านขนาดของ อบต. และการมีส่วนร่วมในการดำเนินการของ อบต. พบว่าประชาชนมีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลไม่แตกต่างกัน แสดงว่าลักษณะประชากร ขนาดของ อบต. และประสบการณ์ในการมีส่วนร่วมกับ อบต. ไม่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับเรื่องธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่

แม้จะมีการนำธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็มีหลายพื้นที่ในจังหวัดเชียงใหม่ ที่มีผลการศึกษาวิจัยที่แสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดความล้มเหลวในการกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่น ดังเช่นงานวิจัยของ ปรีชา อุปโยคิน และคณะ (2547) ที่ทำการวิจัยเพื่อประเมินผลการทำงานของคณะกรรมการกระจายอำนาจด้านสุขภาพในพื้นที่ ถึงความพร้อมและผล

การดำเนินงานองค์การเครือข่ายสุขภาพท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ ตามนโยบายการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ ประเด็นสำคัญที่พบจากการศึกษาครั้งนี้ คือ มีการกระจายอำนาจด้านงบประมาณมากกว่าการกระจายกำลังคนหรือทรัพยากรทางด้านบริการสุขภาพ ข้อมูลที่ได้รับจากการศึกษาและสัมภาษณ์จากประชากรตัวอย่าง ชี้ให้เห็นว่าผู้นำท้องถิ่นและคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น มุ่งเน้นที่การพัฒนาโครงสร้างด้านพื้นฐานเท่านั้น โดยปัจจัยสำคัญของความล้มเหลวของการดำเนินงาน คือ ความขัดแย้งระหว่างผู้แทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีพื้นฐานและความเข้าใจต่อแนวคิดด้านการกระจายอำนาจที่แตกต่างกัน การบรรลุเป้าหมายการกระจายอำนาจด้านสุขภาพไปสู่ท้องถิ่น ต้องการความร่วมมือจากองค์กรส่วนท้องถิ่น สิ่งที่สำคัญยิ่งต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจสุขภาพ คือ การรับรู้ของประชาชน รวมทั้งการยอมรับขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากงานวิจัยข้างต้นพบว่ามีปัจจัยหลายประการที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ทั้งในส่วนของผู้บริหาร ส่วนขององค์การ และส่วนของชุมชน โดยมีงานวิจัยสนับสนุน ดังเช่น โอพาร อ่องพะ และคณะ (2550) ทำการวิจัยเชิงปฏิบัติการในเขตพื้นที่อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า การหนุนเสริมกลไกความร่วมมือของชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต.) จะมีรูปกิจกรรมที่เหมาะสมกับท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น การติดตามประเมินผลการทำงานของ อบต. โดยการเปิดเวทีประเมินร่วมกับชาวบ้านทุกโครงการฯ ก่อนที่จะลงมือทำ รวมไปถึงแผนพัฒนาในระดับตำบลและระดับหมู่บ้านว่าสอดคล้องกับสภาพปัญหา ความต้องการของชุมชนหรือไม่อย่างไร เพื่อเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามาเรียนรู้ในกระบวนการทำงานของท้องถิ่น และเชื่อมการเรียนรู้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่การเรียนรู้กับชุมชนมากยิ่งขึ้น เข้าใจชุมชนมากขึ้น และมองเห็นปัญหา คิดหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน ผลสรุปจากการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการพบว่า นอกจากพัฒนาศักยภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว สิ่งสำคัญต่อการเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ การปรับโครงสร้างเชิงนโยบายต่อทิศทางการกระจายอำนาจ ในลักษณะที่ไม่แยกส่วน รวมไปถึงกลไกในระดับท้องถิ่นที่สามารถเข้ามาร่วมคิด วางแผนและลงมือปฏิบัติการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ในขณะเดียวกันองค์กรท้องถิ่นเอง สามารถบริหารจัดการท้องถิ่นของคนเองโดยอิสระ ไม่ซ้ำซ้อนในกระบวนการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือฝ่ายปกครองในระดับอำเภอก็ตาม ซึ่งมีข้อเสนอของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีการยุบหน่วยงานที่มีความซ้ำซ้อนดังกล่าว และให้อำนาจในการตัดสินใจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งการบริหารจัดการงบประมาณ การหนุนเสริม และงานพัฒนาที่เอาสถานการณ์ปัญหาในท้องถิ่นเป็นฐานนำไปสู่การ

วางแผนเพื่อแก้ไขปัญหาต่อไปได้ ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลก็ต้องทำความเข้าใจบทบาทหน้าที่ตนเองต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นให้สามารถดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง โดยมีการปรับไปตามสถานการณ์ ไม่ยึดกรอบของกฎหมายมากกว่าความต้องการและความจำเป็นของชุมชนที่ต้องดำเนินการแก้ และพัฒนาทั้งแนวคิด ความรู้ไปพร้อม ๆ กับโครงสร้างพื้นฐานและเป็นลักษณะการตัดสินใจร่วมของชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการดำเนินงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และตั้งอยู่บนฐานทางวัฒนธรรม จารีต ประเพณีของท้องถิ่นที่ปฏิบัติสืบทอดกันมา

ข้อสรุปเชิงทฤษฎี

การศึกษาการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้เกี่ยวข้องกับทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ดังนี้

แนวคิดการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล พบว่าการบริหารจัดการภาครัฐยุคใหม่ควรอาศัยหลักธรรมาภิบาล (good governance) เพื่อการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งองค์ประกอบของธรรมาภิบาลโดยทั่วไปแล้วจะประกอบด้วยอย่างน้อย 6 หลักการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

ทั้งนี้ การบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานจากแนวคิดการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมทั้งในและนอกองค์กรอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ ส่วนต่าง ๆ ที่ประกอบเป็นโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ว่าจะเป็นบุคลากร ระเบียบปฏิบัติ วัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยี คณะผู้บริหาร สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งหมดมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันตามหน้าที่ของแต่ละส่วน และทำหน้าที่สอดประสานกับองค์ประกอบอื่น ๆ เพื่อก่อให้เกิดการบริหารจัดการในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทฤษฎีระบบ นอกจากในองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว องค์ประกอบต่าง ๆ นี้อยู่ภายนอกองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ว่าจะเป็นองค์กรชุมชน วัฒนธรรมชุมชน หรือระบบสังคมที่รายล้อมองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งแต่ละองค์ประกอบจะทำหน้าที่สอดประสานกัน และเป็นสิ่งที่ผลักดันให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล

การทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามทฤษฎีภาวะผู้นำ ก็คือ ผู้บริหารมีเหตุผลโน้มน้าวใจ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานยอมรับในอำนาจ ความเชื่อ ความชอบ ความต้องการ และสภาพแวดล้อมในการทำงาน นำไปสู่การมีขวัญและกำลังใจในการทำงาน ดังนั้น ผู้บริหารหรือผู้นำในองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะมีบทบาทเหนือผู้อื่น โดยใช้ศิลปะและกระบวนการชักจูงโน้มน้าว

แนะนำ หรือบังคับให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลควรมีลักษณะผู้นำที่ดี มีความ กล้าตัดสินใจ มีพลัง มีไหวพริบต่อการแก้ปัญหาต่าง ๆ มีความคิดริเริ่ม เชื่อมั่นในตนเอง และมีการปรับตัว ตื่นตัวอยู่เสมอ สามารถสร้างความร่วมมือในการทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง สร้างเครือข่ายกับทุกภาคส่วน และมีความรับผิดชอบสูง

อนึ่ง การกระจายอำนาจและวัฒนธรรมชุมชนเป็นการปลุกให้สมาชิกในชุมชนหรือประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้กระทำ สร้าง ถ่ายทอด สั่งสม รักษา และพัฒนาไปในทิศทางที่ชุมชนยอมรับ จากคนรุ่นหนึ่งสู่คนอีกรุ่นหนึ่งในรูปแบบของความรู้ การปฏิบัติ ความเชื่อ ตลอดจนวัตถุสิ่งของอันเกิดจากความคิดและการกระทำของคนในชุมชน มีระบบคุณธรรม จริยธรรม เป็นตัวกำกับการกระทำของคน เพื่อให้เกิดความสงบสุขในการดำเนินชีวิต โดยเป็นสิ่งที่ส่งผลผลักดันให้เกิดธรรมาภิบาลขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบล

กรอบแนวคิดในการวิจัย

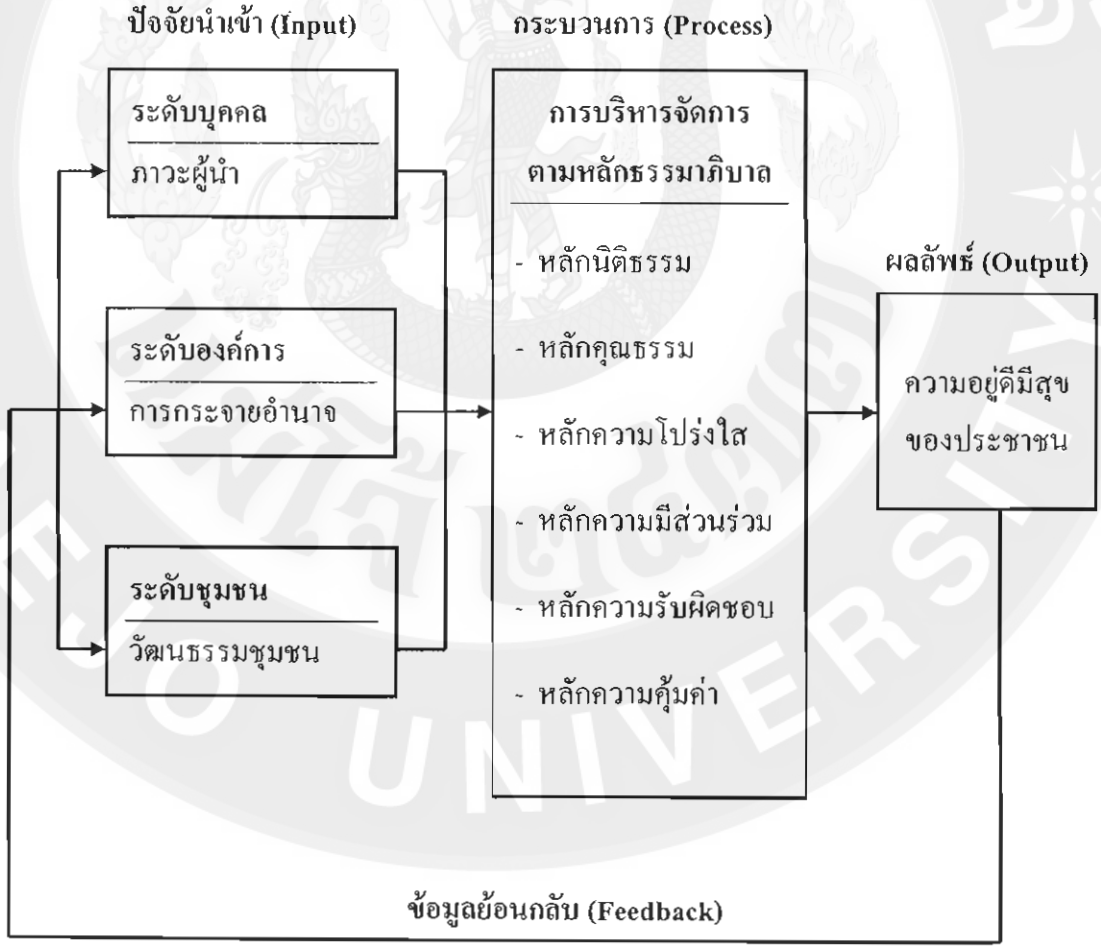
จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวางแผนการวิจัย ผู้วิจัยพบว่าการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล จำเป็นจะต้องมีความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันระหว่างส่วนต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ ทั้งปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลลัพธ์ ดังนี้

ส่วนของปัจจัยนำเข้านั้น ปัจจัยสำคัญในระดับบุคคล (personal level) คือ การสรรหาคัดเลือกบุคลากรที่มีภาวะผู้นำเพื่อดำรงตำแหน่งผู้บริหารอย่างเหมาะสม ส่วนปัจจัยสำคัญในระดับองค์การ (organizational level) คือ การกระจายอำนาจ ทั้งเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติการ และปัจจัยสำคัญในระดับชุมชน (community level) คือการมีวัฒนธรรมชุมชนที่เอื้อให้เกิดธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล

ส่วนของกระบวนการนั้น คือ การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล โดยยึดหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

ส่วนของผลลัพธ์นั้น คือ ความอยู่ดีมีสุขของประชาชน อันเป็นผลที่เกิดจากการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งจะเป็นข้อมูลย้อนกลับไปเป็นแรงเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มปัจจัยนำเข้าทั้งในระดับบุคคล ระดับองค์การ และระดับชุมชน ให้มีความเหมาะสมยิ่ง ๆ ขึ้นไป

ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาเชิงคุณภาพเกี่ยวกับรายละเอียดของการบริหารจัดการในองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการบริหารจัดการที่ดี แล้วสรุปเป็นองค์ความรู้ในเชิงปฏิบัติเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลที่จำเป็น ตลอดจนศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดความสำเร็จในองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นกรณีศึกษา โดยใช้วิธีการสนทนากลุ่ม สัมภาษณ์เชิงลึก สังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม จากปรากฏการณ์ภาคสนามในพื้นที่จริง แล้วนำข้อเท็จจริงมาสร้างเป็นข้อเสนอเกี่ยวกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป ทั้งนี้ข้อมูลต่าง ๆ จะถูกนำมาวิเคราะห์โดยใช้ทฤษฎีระบบ (system theory) ดังภาพ



ภาพ 10 กรอบแนวคิดในการวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่

บทที่ 3
การดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อศึกษาหาข้อเท็จจริงจากปรากฏการณ์ในการบริหารจัดการในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นกรณีศึกษา (case study) แล้วนำมาวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุปในด้านการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยผู้วิจัยเข้าไปศึกษาว่า องค์กรที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีนั้นมีการบริหารจัดการอย่างไร มีอะไรเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล และรูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลควรเป็นอย่างไร เพื่อสามารถนำไปเป็นข้อเสนอ (proposition) ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นได้

สถานที่ดำเนินการวิจัย

เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ประสบผลสำเร็จในการบริหารจัดการที่ดีในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งตั้งอยู่ในเขตที่มีสภาพทางภูมิศาสตร์เป็นพื้นที่ราบ มีทั้งชุมชนเมืองและชุมชนชนบท อันเป็นบริบทที่สามารถเป็นตัวแทนของความหลากหลายในด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรมของสังคมเมืองและสังคมชนบทได้ โดยมีหลักเกณฑ์การเลือกกรณีศึกษา คือ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ของกระทรวงมหาดไทยอย่างน้อย 3 ปีติดต่อกัน ร่วมกับรางวัลพระปกเกล้า สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน ของสถาบันพระปกเกล้า

จากเกณฑ์การเลือกกรณีศึกษาดังกล่าว พบว่ามีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ที่เข้าข่ายอยู่ 3 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ อำเภอเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลตอนแก้ว อำเภอแม่ริม และองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แตง แต่เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพได้ยกระดับเป็นเทศบาลตำบลสุเทพ ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2550 การวิจัยครั้งนี้จึงคงเหลือองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นกรณีศึกษา (case study) จำนวน 2 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลตอนแก้ว อำเภอแม่ริม และองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แตง ซึ่งกรณีศึกษาทั้งสองแห่ง มีคุณสมบัติดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลตอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง ที่ได้รับรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหาร

จัดการที่ดี ของกระทรวงมหาดไทย ติดต่อกัน 7 ปี (ปี พ.ศ. 2546–2552) และได้รับโล่รางวัลพระปกเกล้า สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน ของสถาบันพระปกเกล้า ในปี พ.ศ. 2546, 2550 และ 2551

2. องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง ที่ได้รับรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ของกระทรวงมหาดไทย 4 ครั้ง (คือ ปี พ.ศ. 2546 และปี พ.ศ. 2548-2550) และได้รับเกียรติบัตรรางวัลพระปกเกล้า สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน ของสถาบันพระปกเกล้า ในปี พ.ศ. 2547

ประชากรในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีวิจัยแบบมีส่วนร่วม และเนื่องจากเป็นการวิจัยในเรื่องการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงต้องมีประชากรที่เกี่ยวข้องอยู่ 3 ส่วน คือ ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และประชาชนผู้รับบริการ ทั้งนี้ผู้วิจัยเลือกตัวแทนจากแต่ละส่วนเป็นผู้ให้ข้อมูล (key informant) ด้วยการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (purposive sampling) บนพื้นฐานของความสมัครใจ (voluntary basis) ซึ่งมีเกณฑ์การคัดเลือก คือ เป็นผู้ที่มีอายุ 15 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ทั้งเพศหญิงและเพศชาย มีภูมิลำเนาหรือปฏิบัติงานในตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ หรือตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ไม่น้อยกว่า 1 ปี โดยมีประสบการณ์ในการเข้าร่วมกิจกรรมหรือโครงการขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วหรือองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กอย่างน้อย 1 ครั้ง และมีความเต็มใจให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูล

องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว มีกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย 116 คน ประกอบด้วย

1. คณะผู้บริหาร รวม 3 คน ได้แก่
   - 1.1 นายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน
   - 1.2 รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน
   - 1.3 เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน
2. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน รวม 39 คน ได้แก่
   - 2.1 พนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 19 คน
   - 2.2 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 20 คน

3. ประชาชนผู้รับบริการ รวม 74 คน ได้แก่

3.1 กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มอาสาสมัคร และประชาชนทั่วไป จำนวน 23 คน

3.2 กลุ่มเยาวชน (อายุ 15 – 20 ปี) จำนวน 17 คน

3.3 กลุ่มสตรี (อายุ 21 – 59 ปี) จำนวน 18 คน

3.4 กลุ่มผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) จำนวน 16 คน

องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก มีกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย 109 คน ประกอบด้วย

1. คณะผู้บริหาร รวม 3 คน ได้แก่

1.1 นายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน

1.2 รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน

1.3 เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน

2. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน รวม 16 คน ได้แก่

2.1 พนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 14 คน

2.2 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 2 คน

3. ประชาชนผู้รับบริการ รวม 90 คน ได้แก่

3.1 กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มอาสาสมัคร และประชาชนทั่วไป จำนวน 27 คน

3.2 กลุ่มเยาวชน (อายุ 15 – 20 ปี) จำนวน 17 คน

3.3 กลุ่มสตรี (อายุ 21 – 59 ปี) จำนวน 24 คน

3.4 กลุ่มผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) จำนวน 22 คน

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

เนื่องจากเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพที่ต้องการข้อมูลเชิงลึก ผู้วิจัยจึงเก็บข้อมูลโดยใช้หลายวิธีการ ดังนี้

1. การสังเกต (observation) ผู้วิจัยใช้ทั้งการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (participant observation) และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (non-participant observation) ด้วยการจดบันทึกหรือบันทึกด้วยภาพ

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ระหว่างผู้วิจัยกับกลุ่มประชากรเป้าหมาย ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มผู้บริหาร กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน และกลุ่มประชาชนผู้รับบริการจากองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ในการสัมภาษณ์ในงานวิจัยนี้เป็นการสัมภาษณ์โดยการสนทนากลุ่ม

(focus group discussion) และการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบมีโครงสร้าง หรือการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ (structured interview or formal interview)

3. การรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีอื่น นอกจากการสังเกตและการสัมภาษณ์แล้ว ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการอื่น ๆ มาช่วยในการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจน น่าเชื่อถือมากขึ้น ซึ่งประกอบด้วย

3.1 การใช้ข้อมูลเอกสาร (documentary) เป็นการเก็บข้อมูลหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการเก็บข้อมูลเอกสารหลักฐานในสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น แผนที่ วิสัยทัศน์ พันธกิจ ประกาศ คำสั่ง แผนพัฒนา งบประมาณรายจ่าย สถิติการคลังโครงการต่าง ๆ เป็นต้น และข้อมูลหลักฐานต่าง ๆ ที่มีอยู่ปกติในชุมชน เช่น แผนพัฒนาของหมู่บ้านหรือแผนชีวิตชุมชน บันทึกรายงานการประชุมของหมู่บ้านหรือประชาคมหมู่บ้าน ซึ่งเป็นหลักฐานที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.2 การใช้อุปกรณ์ช่วยรวบรวมข้อมูล ในการวิจัยเชิงคุณภาพจำเป็นต้องมีอุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อช่วยในการรวบรวมข้อมูล เพราะต้องการให้ข้อมูลที่ได้จากการสังเกตและการสัมภาษณ์มีความสมบูรณ์ไม่ตกหล่น ซึ่งอุปกรณ์ที่ใช้ช่วยในการรวบรวมข้อมูล ได้แก่

3.2.1 กล้องถ่ายรูป เป็นอุปกรณ์ที่ช่วยให้การเก็บรวบรวมข้อมูลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะมีข้อมูลที่แน่นอน มีความถูกต้องแม่นยำ รายละเอียดของเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ผู้วิจัยเข้าไปสังเกตแบบมีส่วนร่วม และการได้ถ่ายรูปไว้เช่นนี้เป็นประโยชน์มากต่อผู้วิจัยในการนำมาพิจารณาเพื่อทำความเข้าใจขั้นตอน กระบวนการ ตลอดจนความหมายในเชิงสัญลักษณ์ที่มีอยู่ในเหตุการณ์ ซึ่งรายละเอียดต่าง ๆ บางครั้งผู้วิจัยไม่อาจเก็บด้วยสายตาได้ครบถ้วนในเวลาอันจำกัด

3.2.2 แถบบันทึกเสียง เป็นสิ่งที่จำเป็นที่ผู้วิจัยต้องนำมาใช้บันทึกประกอบการสัมภาษณ์ เพราะบางครั้งการจดบันทึกข้อมูลไม่ทันหรือฟังไม่ทัน ทำให้พลาดถ้อยคำหรือข้อความที่สำคัญไป ดังนั้นแถบบันทึกเสียงจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยให้ผู้วิจัยสามารถเก็บรายละเอียดข้อมูลได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และทำให้ข้อมูลที่ได้มีความเที่ยงตรงน่าเชื่อถือ

3.2.3 กล้องถ่ายภาพเคลื่อนไหวและวีดิโอเทป ช่วยให้เก็บบันทึกภาพได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพราะสามารถเห็นกระบวนการทั้งหมดของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะการสนทนากลุ่มหรือการระดมความคิด ทำให้ผู้วิจัยเห็นภาพของกลุ่มบุคคลที่อยู่ในกลุ่มทั้งหมดว่าปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างการเก็บข้อมูลวิจัยเป็นอย่างไร เช่น มีการพูดคุยปรึกษาหารือระหว่างกลุ่มย่อยในการสนทนากลุ่ม มีการโต้เถียงกัน หรือมีบรรยากาศของกลุ่มที่มีความนิ่งเงียบจากการสนทนาที่หยุดชะงักในช่วงใดบ้าง สิ่งต่าง ๆ ที่พบจากการถ่ายภาพเคลื่อนไหวจึงเป็นข้อมูลสำคัญที่ช่วยในการวิเคราะห์ข้อมูลได้ดียิ่งขึ้น

อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ผู้วิจัยได้พิจารณาเลือกใช้ให้เหมาะสมกับโอกาสและวิธีการดำเนินการวิจัย เช่น การใช้กล้องถ่ายภาพเคลื่อนไหวในกิจกรรมสนทนากลุ่ม เพื่อจะได้เห็นภาพเหตุการณ์ถึงการแสดงออกของแต่ละคนว่าได้แสดงความคิดด้วยตนเอง หรือมีคนอื่นกระซิบบอก หรือชี้นำให้พูด เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนทั้งเชิงกว้างและเชิงลึก หรือเพื่อเป็นแนวทางสำหรับสืบค้นให้ได้ข้อมูลอื่นเพิ่มเติมต่อไป

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ทำการวิจัยในพื้นที่จริง (field research) ในองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ และองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แดง จังหวัดเชียงใหม่ โดยใช้เครื่องมือดังต่อไปนี้

เทคนิคการสนทนากลุ่ม (focus group discussion)

เป็นวิธีการที่นำมาใช้เพื่อหาข้อมูลที่ต้องการ โดยมีหัวข้อการสนทนาในประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

หัวข้อการสนทนากลุ่มสำหรับตำบลดอนแก้ว ได้แก่

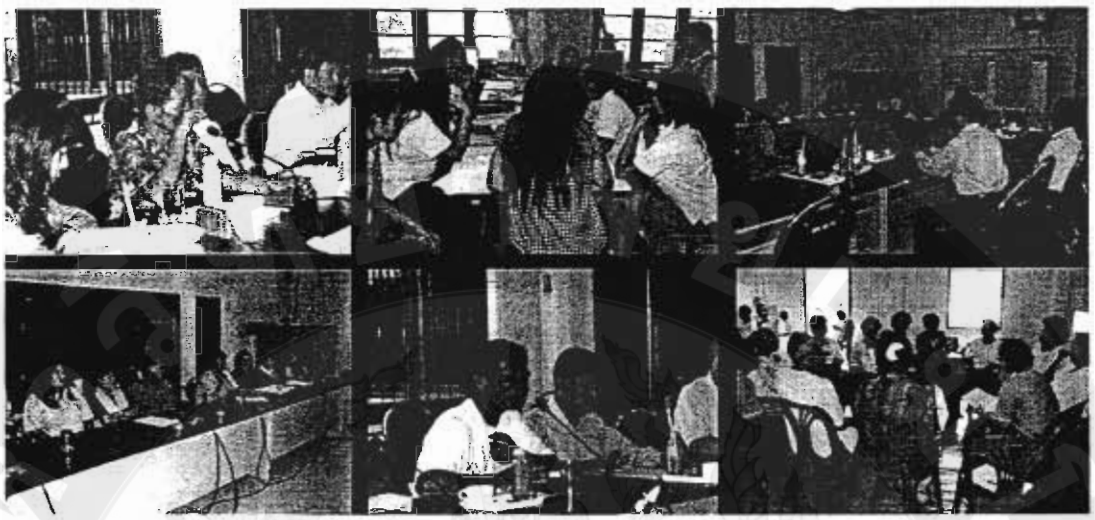
1. เป้าหมายและความคาดหวังเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ในตำบลดอนแก้ว
2. ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการของ อบต.ดอนแก้ว
3. เงื่อนไขปัจจัยที่ส่งผลดีต่อบริหารจัดการของ อบต.ดอนแก้ว
4. เงื่อนไขปัจจัยที่ส่งผลเสียต่อบริหารจัดการของ อบต.ดอนแก้ว
5. ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาการบริหารจัดการที่ดีของ อบต.ดอนแก้ว

หัวข้อการสนทนากลุ่มสำหรับตำบลขี้เหล็ก ได้แก่

1. เป้าหมายและความคาดหวังเกี่ยวกับชีวิดความเป็นอยู่ในตำบลขี้เหล็ก
2. ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการของ อบต.ขี้เหล็ก
3. เงื่อนไขปัจจัยที่ส่งผลดีต่อบริหารจัดการของ อบต.ขี้เหล็ก
4. เงื่อนไขปัจจัยที่ส่งผลเสียต่อบริหารจัดการของ อบต.ขี้เหล็ก
5. ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาการบริหารจัดการที่ดีของ อบต.ขี้เหล็ก

ทั้งนี้ผู้วิจัยทำหน้าที่เป็นวิทยากรกระบวนการทำหน้าที่ดูแลภาพรวมของการสนทนากลุ่มทั้งหมด โดยมีผู้ช่วยวิจัย รวม 7 คน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ ตลอดจนนิสิตนักศึกษาระดับปริญญาโท ทำหน้าที่เป็นผู้นำกลุ่มย่อยและจดบันทึกข้อมูล จำนวน 5 คน และทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยในการถ่ายภาพนิ่งและถ่ายภาพเคลื่อนไหว (VDO) ระหว่างการสนทนา จำนวน 2 คน โดยต้องผลัดเปลี่ยนกันทำหน้าที่เป็นผู้ช่วย (assistant) เตรียมสถานที่ ตลอดจนจัดหาวัสดุอุปกรณ์สำหรับการสนทนากลุ่ม ซึ่งการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยเน้นคัดเลือกผู้ช่วยวิจัยที่เป็นคนท้องถิ่น มีบุคลิกภาพเป็นมิตร อัธยาศัยดี สามารถพูดและฟังภาษาท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี เมื่อผนวกกับการเตรียมพร้อมด้านทักษะการเป็นวิทยากรของการสนทนากลุ่ม ที่ผู้วิจัยฝึกอบรมให้ผู้ช่วยวิจัยมีความรู้ความสามารถเป็นมาตรฐานเท่าเทียมกัน จึงทำให้บรรยากาศการสนทนากลุ่มในการวิจัยครั้งนี้เป็นไปอย่างราบรื่นและได้รับข้อมูลที่เป็นประโยชน์จากกลุ่มตัวอย่างทั้งสองตำบล

ภาพ 11 บรรยากาศการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่



ภาพ 12 บรรยากาศการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่

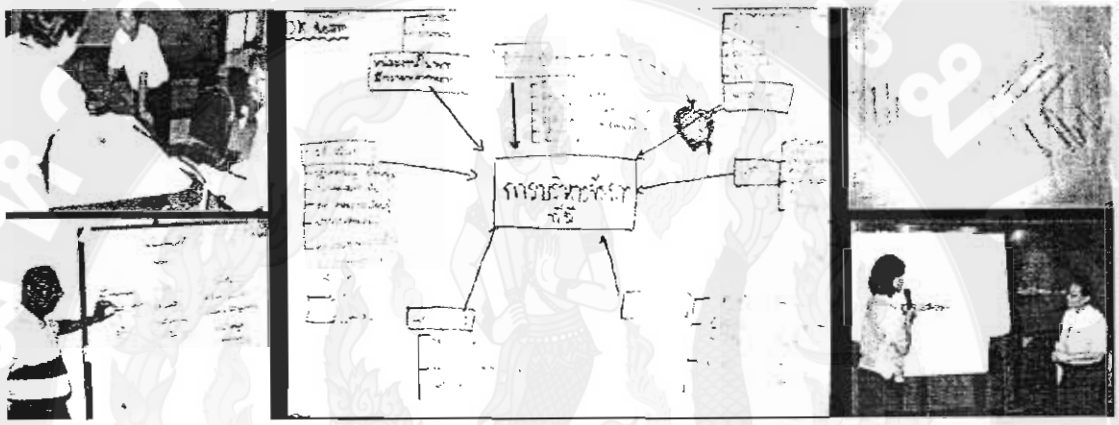
การสนทนากลุ่มในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย 5 กลุ่มย่อย คือ กลุ่มเยาวชน กลุ่มสตรี กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มพลังมวลชน และกลุ่มพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล การสนทนากลุ่มจัดทำขึ้นโดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. รับสมัครและจัดฝึกอบรมเตรียมความพร้อมด้านความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับการสนทนากลุ่ม ให้แก่ผู้ช่วยวิจัยที่ทำหน้าที่เป็นผู้นำกลุ่มย่อย
2. ทำหนังสือเชิญกลุ่มเป้าหมายเข้าร่วมการสนทนากลุ่ม
3. จัดสถานที่และอุปกรณ์อำนวยความสะดวกสำหรับการสนทนากลุ่ม
4. ชี้แจงให้กลุ่มเป้าหมายเข้าใจวัตถุประสงค์และวิธีการสนทนากลุ่ม
5. ดำเนินการสนทนากลุ่ม โดยแต่ละกลุ่มใช้เวลาประมาณ 1 ชั่วโมง 30 นาที
6. สรุปผลการสนทนากลุ่ม

เทคนิคแผนที่ความคิด (mind map)

เป็นเครื่องมือที่นำมาใช้ในการระดมสมองในการประชุม ทั้งในส่วนของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนในชุมชน เกี่ยวกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการแสวงหาความสมบูรณ์ในภาพรวม เพื่อช่วยให้เกิดความเข้าใจในความซับซ้อนต่าง ๆ ของการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล และเห็นถึงความสัมพันธ์

เชื่อมโยงในส่วนต่าง ๆ ของการบริหารจัดการ ซึ่งเทคนิคแผนที่ความคิดนี้จะใช้ต่อเนื่องจากการสนทนากลุ่ม (focus group discussion) เพื่อสรุปความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามความคิดเห็นของกลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและกลุ่มประชาชนผู้รับบริการ



ภาพ 13 บรรยากาศการทำแผนที่ความคิด (Mind map)

แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (structured interview form)

เป็นแบบสัมภาษณ์ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น โดยอาศัยแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดหลักการสำคัญอย่างน้อย 6 ประการในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า (ชนะศักดิ์ ยุวบูรณ์, 2543: 3-12) ผู้วิจัยคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลการสัมภาษณ์โดยใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบบอกต่อ (snowball sampling) คือ หลังจากใช้เทคนิคการสนทนากลุ่ม (focus group discussion) กับเจ้าหน้าที่และประชาชนในตำบลตอนแก้วและตำบลขี้เหล็กแล้ว ในช่วงท้ายผู้วิจัยขอให้ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มระบุชื่อของผู้รู้ (expert) คนแรกที่สามารถให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ เชิงลึกเกี่ยวกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลของคนได้ และมีแนวโน้มที่จะสมัครใจให้ข้อมูล จากนั้นผู้วิจัยจึงไปสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้รู้คนดังกล่าวด้วยตนเอง พร้อมทั้งขอให้ระบุชื่อของผู้รู้คนอื่น ๆ ต่อไป จนได้รายชื่อของผู้รู้ที่มีลักษณะเป็นรูปแบบซ้ำ (repetition pattern) สำหรับกลุ่มผู้บริหาร กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน และกลุ่มประชาชนผู้รับบริการ

แบบสัมภาษณ์นี้ประกอบด้วยสองส่วน คือ ข้อคำถามเพื่อสัมภาษณ์ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มเป้าหมายในองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วและองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก และข้อคำถามเพื่อสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีวิธีการสร้างและตรวจสอบคุณภาพของแบบสัมภาษณ์ ดังนี้

1. ศึกษาเอกสารและงานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลพร้อมทั้งเก็บข้อมูลพื้นฐาน โดยใช้การประเมินแบบบรรยาย (essay evaluation) เพื่อบรรยายจุดเด่นและจุดด้อยในการบริหารจัดการ ขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วและองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก โดยใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (purposive sampling) ในกลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และประชาชนแกนนำที่ได้ร่วมปฏิบัติงานใกล้ชิดกับองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 20 คน ซึ่งการประเมินแบบบรรยายมีประเด็นการประเมิน 3 หัวข้อ คือ

1.1 จุดเด่นในการบริหารจัดการของ อบต. ดอนแก้ว/ขี้เหล็ก

1.2 จุดด้อยและสิ่งที่ควรจะมีการพัฒนาปรับปรุงในการบริหารจัดการของ อบต. ดอนแก้ว/ขี้เหล็ก

1.3 ความคิดเห็นอื่น ๆ ที่มีต่อ อบต. ดอนแก้ว/ขี้เหล็ก

2. นำข้อมูลจากการประเมินแบบบรรยาย (essay evaluation) มาสร้างเป็นแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง สำหรับคณะผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และประชาชนผู้รับบริการ โดยมีเนื้อหาที่เน้นเกี่ยวกับ ประเด็นการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

3. ตรวจสอบคุณภาพของแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง โดยผู้ทรงคุณวุฒิด้านการวัดผลประเมินผลและผู้ทรงคุณวุฒิด้านธรรมาภิบาลในองค์กร จำนวน 5 ท่าน เป็นผู้ตรวจสอบและปรับแก้ด้านความถูกต้องชัดเจน ของรูปแบบ เนื้อหา และความเชื่อมโยงกับหลักธรรมาภิบาล

4. นำผลการวิเคราะห์ความตรงเชิงเนื้อหาของแบบสัมภาษณ์ฉบับร่าง มาคำนวณหาค่าดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับเนื้อหา (Index of Item-Objective Congruence) โดยใช้สูตร (ล้วน สายยศ และ อังคณา สายยศ, 2538: 249)

$$IOC = \frac{\Sigma R}{N}$$

IOC แทน ค่าดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถาม (ประเด็นการสัมภาษณ์) กับเนื้อหา (ธรรมาภิบาล)

ΣR แทน ผลรวมคะแนนความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมด

N แทน จำนวนผู้ทรงคุณวุฒิ

โดยมีวิธีคิดคะแนน คือ

+1 เมื่อผู้ทรงคุณวุฒิระบุว่าข้อคำถาม (ประเด็นการสัมภาษณ์) นั้น "ใช้ได้" คือ เหมาะสมและตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

0 เมื่อผู้ทรงคุณวุฒิ "ไม่ตอบ" หรือ "ไม่แน่ใจ" ว่าข้อคำถามนั้นเหมาะสมและตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยหรือไม่

-1 ผู้ทรงคุณวุฒิระบุว่าข้อคำถาม (ประเด็นการสัมภาษณ์) นั้น "ใช้ไม่ได้" คือ ไม่เหมาะสมและไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

ตาราง 2 ค่า IOC ของแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง

ข้อ	ประเด็นการสัมภาษณ์	คะแนนความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ					รวม	เฉลี่ย
		คนที่ 1	คนที่ 2	คนที่ 3	คนที่ 4	คนที่ 5		
ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์								
1.1	ชื่อ-นามสกุลของผู้ให้สัมภาษณ์	0	-1	+1	+1	+1	2	0.4
1.2	อายุ	0	+1	+1	+1	+1	4	0.8
1.3	สถานภาพสมรส	0	+1	0	+1	+1	3	0.6
1.4	ระดับการศึกษา	0	+1	+1	+1	+1	4	0.8
1.5	อาชีพ/ตำแหน่งหน้าที่การงาน	0	+1	+1	+1	+1	4	0.8
1.6	สถานะทางการบริหารจัดการใน อบต.	0	+1	+1	+1	+1	4	0.8
1.7	ระยะเวลาที่ปฏิบัติงานตามสถานะข้อ1.6	0	+1	+1	+1	+1	4	0.8
1.8	ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ อบต.	0	+1	+1	+1	+1	4	0.8

ตาราง 2 (ต่อ)

ข้อ	ประเด็นการสัมภาษณ์	คะแนนความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ คนที่ 1	คนที่ 2	คนที่ 3	คนที่ 4	คนที่ 5	รวม	เฉลี่ย
ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการ ใน อบต. (ดอนแก้ว/ขี้เหล็ก)								
2.1	ท่านมีความคิดเห็นว่าชีวิตความเป็นอยู่ ในตำบลนี้เป็นอย่างไร	0	+1	+1	+1	+1	4	0.8
2.2	ท่านคิดว่า อบต. ได้ตอบสนองความต้องการอะไรของประชาชนบ้าง	0	+1	+1	+1	+1	4	0.8
2.3	จุดเด่นในการบริหารของ อบต. คืออะไร	0	+1	+1	+1	+1	4	0.8
2.4	จุดด้อยในการบริหารของ อบต. คืออะไร	0	+1	+1	+1	+1	4	0.8
2.5	ท่านพึงพอใจการบริหารจัดการของ อบต.หรือไม่ โปรดอธิบายเหตุผล	0	+1	+1	+1	+1	4	0.8
2.7	ท่านมีข้อเสนอแนะอะไรบ้างที่จะทำให้ อบต. มีการบริหารหรือการพัฒนาที่ดีขึ้น	0	+1	+1	+1	+1	4	0.8

5. พิจารณาข้อคำถามที่มีต่อค่าดัชนีความสอดคล้องตั้งแต่ 0.67 ขึ้นไป นำไปใช้ เนื่องจากค่า IOC ที่ใช้ได้จะอยู่ระหว่าง 0.67-1.00 (ล้วน สายยศ และอังคณา สายยศ, 2538: 249) พบว่า

5.1 ข้อที่ใช้ได้โดยไม่ต้องแก้ไข ได้แก่ ข้อ 1.2, 1.4, 1.5, 1.7, 1.8, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7

5.2 ข้อที่ต้องตัดออก ได้แก่ ข้อ 1.3 สถานภาพสมรสของผู้ให้ข้อมูล

(หมายเหตุ: จากการคำนวณค่า IOC ในเบื้องต้น พบว่า ข้อที่ต้องตัดออก ได้แก่ ข้อ 1.1 และ 1.3 แต่เนื่องจากผู้วิจัยได้อธิบายให้ผู้ทรงคุณวุฒิทราบความจำเป็นในการระบุชื่อนามสกุลของผู้ให้

สัมภาษณ์ในข้อ 1.1 ด้วยเหตุผลในการยืนยันตัวตนของผู้ให้การสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อง่ายต่อการตรวจสอบความจริงในการให้ข้อมูล ผู้ทรงคุณวุฒิจึงอนุโลมให้คงข้อ 1.1 ไว้ โดยตัดออกเพียงข้อ 1.3 ซึ่งไม่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัย)

5.3 ข้อที่ต้องแก้ไข ได้แก่ ข้อ 1.6 สถานะทางการบริหารจัดการ ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิแนะนำให้ทำเป็นตัวเลือกแทนการให้เติมคำในช่องว่าง เพื่อให้ง่ายต่อการสรุปข้อมูล ด้านกลุ่มสถานะว่าเป็นผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน หรือผู้รับบริการจากองค์การบริหารส่วนตำบล

6. ปรับปรุงแบบสัมภาษณ์ตามคำแนะนำของผู้ทรงคุณวุฒิ แล้วจัดพิมพ์เป็น "แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง" ฉบับสมบูรณ์

7. นำไปทดลองใช้ (pilot study) กับคณะผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และประชาชนผู้รับบริการในองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเล็น อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 15 คน ซึ่งมีภูมิหลังทางสังคมและวัฒนธรรมคล้ายคลึงกับตำบลดอนแก้วและตำบลขี้เหล็ก เพื่อนำข้อผิดพลาดที่พบมาปรับปรุงด้านภาษาของข้อคำถาม ให้เหมาะสมและเข้าใจง่ายสำหรับประชากรในพื้นที่กรณีศึกษาต่อไป ผลการทดลองใช้พบว่าแบบสัมภาษณ์ฉบับสมบูรณ์เป็นที่เข้าใจได้กับทั้งผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และประชาชน จึงไม่ต้องแก้ไขด้านสำนวนภาษาของแบบสัมภาษณ์

ภาพ 14 บรรยากาศการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured interview Form)

การตรวจสอบความเที่ยงตรงของข้อมูล

ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ดังนั้นการเก็บข้อมูลจึงเก็บโดยวิธีการสังเกต การสัมภาษณ์เชิงลึกทั้งการสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง ร่วมกับวิธีการจดบันทึก บันทึกแถบเสียง และบันทึกภาพเคลื่อนไหว ทำให้ข้อมูลที่ได้เป็นข้อมูลที่ต้องสร้างความเข้าใจและตีความเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง มีความเที่ยงตรงและเชื่อถือได้ ผู้วิจัยจึงใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูล โดยวิธีการตรวจแบบสามเส้า (triangulations) โดยการตรวจสอบแหล่งที่มาของ

ข้อมูลต่าง ๆ (สุภางค์ จันทวานิช, 2551: 129-130) เพื่อลดปัญหาด้านอคติของผู้วิจัยซึ่งเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ดังนี้

1. การตรวจสามเส้าด้านข้อมูล (data triangulation) เพื่อพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ผู้วิจัยได้มานั้นถูกต้องหรือไม่ วิธีการตรวจสอบ คือ ดูความถูกต้องของข้อมูลจากแหล่งที่ได้ข้อมูลมา ทั้งแหล่งสถานที่และแหล่งบุคคล ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1.1 การตรวจสามเส้าด้านข้อมูลจากแหล่งสถานที่ต่างกัน คือ การเปรียบเทียบการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ และองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่

1.2 การตรวจสามเส้าด้านข้อมูลจากแหล่งบุคคลที่ต่างกัน คือ การเปรียบเทียบการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในมุมมองของคณะผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และประชาชนผู้รับบริการ

2. การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล (methodological triangulation) คือ การใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลในหลาย ๆ วิธีต่างกัน ได้แก่

2.1 การสังเกต (observation) ผู้วิจัยใช้ทั้งการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (participant observation) และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (non-participant observation) ด้วยการจดบันทึกหรือบันทึกด้วยภาพ

2.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ระหว่างผู้วิจัยกับกลุ่มประชากรเป้าหมาย ซึ่งประกอบด้วย คณะผู้บริหาร พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล และกลุ่มประชากรเป้าหมายในชุมชน ทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มพลังมวลชน และประชาชนทั่วไปในช่วงวัยต่าง ๆ ทั้งนี้การสัมภาษณ์ในงานวิจัยนี้เป็นการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบมีโครงสร้าง หรือการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ (structured interview or formal interview) และการสัมภาษณ์โดยการสนทนากลุ่ม (focus group discussion)

2.3 การใช้ข้อมูลเอกสาร (documentary) เป็นการเก็บข้อมูลหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการเก็บข้อมูลเอกสารหลักฐานในสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการศึกษาข้อมูลจากแผนที่ความคิด (mind map) ของกลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและกลุ่มประชาชนผู้รับบริการ

ขั้นตอนการวิจัย

ผู้วิจัยใช้กระบวนการวิจัยแบบมีส่วนร่วม (participatory research) ซึ่งเน้นความร่วมมือระหว่างผู้วิจัยกับประชากรที่เป็นกรณีศึกษาในการสร้างองค์ความรู้ โดยเปิดโอกาสให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องมีความเท่าเทียมกันในการเรียนรู้และแสดงความคิดเห็น เพื่อนำไปสู่ทิศทางในการบริหารจัดการที่ดี และได้กำหนดกระบวนการในการวิจัยแบบมีส่วนร่วมไว้ 3 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 เป็นระยะก่อนทำการวิจัย (pre-research phase) หรือขั้นตอนการจัดเตรียมองค์การและชุมชนเพื่อให้มีความพร้อมในการเข้ามามีส่วนร่วมในงานวิจัย ซึ่งมีขั้นตอนในการปฏิบัติ คือ

1. การสร้างสัมพันธภาพ (rapport) ทั้งนี้เนื่องจากผู้วิจัยเป็น "คนใน" คือเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ดังนั้นการสร้างสัมพันธภาพกับกลุ่มเป้าหมายในองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กและองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว จึงต้องใช้วิธีต่างกันดังนี้

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ในอันดับแรก ผู้วิจัยได้ไปแนะนำตัวต่อบุคคลสำคัญในองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก คือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นการแสดงความเคารพนับถือ และสร้างไมตรีที่ดีต่อกัน จากนั้นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กซึ่งเป็นที่รู้จักของคนทั่วไปในตำบล ได้เป็นผู้นำทางในการแนะนำผู้วิจัยให้รู้จักกับพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้นำชุมชนต่าง ๆ ของตำบลขี้เหล็ก โดยผู้วิจัยได้บอกถึงวัตถุประสงค์ในการวิจัยครั้งนี้เพื่อสร้างความเข้าใจและเอื้ออำนวยให้เกิดความไว้วางใจในการได้รับข้อมูลที่เป็นจริง ซึ่งผลจากการสร้างสัมพันธภาพดังกล่าวทำให้ผู้วิจัยได้รับมิตรภาพและการอำนวยความสะดวกเป็นอย่างดีเมื่อถึงเวลาลงพื้นที่เก็บข้อมูลจริง

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วนั้น ผู้วิจัยมีความคุ้นเคยกับคณะผู้บริหาร พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างดีแล้ว เนื่องจากผู้วิจัยดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วมาเป็นระยะเวลามากกว่า 13 ปี (พ.ศ.2539 – ปัจจุบัน) จึงสามารถข้ามขั้นตอนของการแนะนำตัวไปได้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเริ่มต้นด้วยการแนะนำวัตถุประสงค์ของการวิจัยแก่คณะผู้บริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เจ้าหน้าที่ส่วนต่าง ๆ และแกนนำชุมชน โดยพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ เพื่อสร้างความไว้วางใจและสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการวิจัย โดยผู้วิจัยร้องขอให้ประชาชนที่เข้าร่วมเวทีระดมความคิดให้ข้อมูลที่เป็นจริงทั้งข้อดีและข้อเสีย โดยการให้ข้อมูลไม่มีผลต่อการจัดสรรงบประมาณหรือการสนับสนุนโครงการใดๆ ทั้งสิ้น และไม่มีอันตรายใดๆ แก่ผู้ให้ข้อมูล ตลอดจนขออนุญาตนายกองค์การบริหารส่วน

ตำบลดอนแก้วเพื่อเก็บข้อมูลการวิจัยในพื้นที่ โดยรับสมัครเจ้าหน้าที่และนิสิตนักศึกษาในเขตตำบลดอนแก้วร่วมเป็นผู้ช่วยวิจัย

2. การสำรวจและศึกษาองค์กรและชุมชน (survey and study) เป็นการสำรวจและศึกษาเพื่อให้ข้อมูลเบื้องต้น ทั้งด้านลักษณะทางกายภาพ ข้อมูลด้านประชากร สภาพสังคม เศรษฐกิจ การสื่อสาร และวัฒนธรรม โดยใช้แหล่งข้อมูลทั้งในองค์การบริหารส่วนตำบล ในชุมชน และในหน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ สำนักงานท้องถิ่นอำเภอแม่ริม อำเภอแม่แตง และสำนักทะเบียนอำเภอแม่ริม อำเภอแม่แตง นอกจากนี้ยังมีการติดต่อพูดคุยกับผู้นำหรือบุคคลสำคัญในชุมชนเพื่อทราบข้อมูลของชุมชนให้มากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจในการคัดเลือกชุมชนหรือตัวแทนประชากรได้ดีขึ้น

3. การเข้าสู่ชุมชนและองค์การ (entering) ผู้วิจัยเริ่มดำเนินการสร้างความสัมพันธ์ (building-up rapport) กับสมาชิกในองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนในชุมชนตำบลขี้เหล็กด้วยการแนะนำตนเองและชี้แจงวัตถุประสงค์ของงานวิจัยในรูปแบบไม่เป็นทางการ โดยใช้กระบวนการจัดการประชุมกึ่งทางการ และการเข้าไปพบปะพูดคุยกับบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลและคนในชุมชน เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีในขั้นต้น ส่วนตำบลดอนแก้ว ผู้วิจัยเป็นคนในอยู่แล้ว จึงสามารถเข้าสู่องค์กรและชุมชนเพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ของการวิจัยในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการได้ทันที โดยไม่ต้องเริ่มสร้างความสัมพันธ์ในขั้นต้นเหมือนกรณีเข้าสู่ตำบลขี้เหล็ก

4. การเตรียมคน (human resource) ขั้นตอนสุดท้ายก่อนเข้าสู่ระยะการทำวิจัย คือ การเตรียมผู้วิจัยและผู้ช่วยวิจัยให้เกิดความพร้อมในการลงมือดำเนินการวิจัย เพราะการวิจัยแบบมีส่วนร่วมในครั้งนี้ จำเป็นต้องมีการเกี่ยวข้องประสานงานกับ คณะผู้บริหาร บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งประชาชนในชุมชนเป้าหมาย ซึ่งทั้งผู้วิจัยและผู้ช่วยวิจัยต้องมีมาตรฐานเดียวกันในด้านความรู้เชิงทฤษฎีเรื่องการบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล ทัศนคติในการทำงานกับชุมชน ตลอดจนทักษะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่ม

4.1 การเตรียมผู้วิจัย ผู้วิจัยจะต้องเตรียมตัวเองก่อนเป็นอันดับแรก คือ ทำการศึกษาค้นคว้าเชิงทฤษฎีในเรื่องธรรมาภิบาลและกระบวนการวิจัยแบบมีส่วนร่วม ตลอดจนเรียนรู้หลักจิตวิทยาชุมชน เช่น เทคนิคการสร้างสัมพันธภาพกับบุคลากรในชุมชน หลักการสร้างแบบสัมภาษณ์ เทคนิคการสัมภาษณ์และการจัดสนทนากลุ่ม เป็นต้น

4.2 การเตรียมผู้ช่วยวิจัย โดยผู้วิจัยเริ่มจากการรับสมัครผู้ช่วยวิจัยจากเจ้าหน้าที่หรือนิสิตนักศึกษาในตำบลดอนแก้วและตำบลขี้เหล็ก จำนวน 7 คน ให้ทำหน้าที่เป็นผู้นำการสนทนากลุ่มย่อย 5 คน เป็นผู้ดูแลด้านการถ่ายภาพ 2 คน โดยผลัดเปลี่ยนกันเป็นผู้ดูแลด้าน

สวัสดิการและสถานที่ ซึ่งผู้ช่วยวิจัยทุกคนเป็นผู้ที่สมัครเข้าร่วมโครงการวิจัยครั้งนี้ด้วย ความสนใจในด้านการทำวิจัยเชิงคุณภาพหรือมีความสนใจในเรื่องการบริหารจัดการ โดยหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้การเลือกผู้ช่วยวิจัยเป็นบุคคลในพื้นที่กรณีศึกษา เนื่องจากเหตุผลในเรื่องความสามารถในการพูดภาษาท้องถิ่นและมีความเข้าใจวัฒนธรรมชุมชนเป้าหมาย เมื่อได้อาสาสมัครผู้ช่วยวิจัยครบจำนวนแล้ว ผู้วิจัยจึงใช้เวลา 1 วันก่อนเริ่มทำการวิจัยเพื่อจัดอบรมให้แก่ผู้ช่วยวิจัย ในลักษณะของการถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ปรับทัศนคติในการเข้าชุมชน และสอนทักษะการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง ตลอดจนทักษะการจัดสนทนากลุ่ม จนกระทั่งอาสาสมัครทุกคนมีความพร้อมด้านความรู้ ทัศนคติ และทักษะที่จำเป็นในฐานะผู้ช่วยวิจัย

ระยะที่ 2 ระยะทำการวิจัย (research phase)

1. การศึกษาตัวชี้วัดต่าง ๆ ที่กระทรวงมหาดไทยและสถาบันพระปกเกล้ากำหนดเป็นเกณฑ์ในการตัดสินการประกวด การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ว่ามีอะไรบ้าง และใช้อะไรเป็นตัวกำหนดตัวชี้วัดเหล่านั้น ซึ่งพบรายละเอียดดังนี้

1.1 เกณฑ์รางวัลการบริหารจัดการที่ดี ของกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีประเด็นการประเมินด้านการบริหารจัดการ ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2551)

1.1.1 การบริหารภารกิจเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน

1.1.2 การบริหารงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของ อปท.

1.1.3 การบริหารภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าเชิงภารกิจ

1.1.4 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

1.1.5 การปรับปรุงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1.6 การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน

1.1.7 การประเมินผลการปฏิบัติงาน

1.2 เกณฑ์ประเมินในโครงการรางวัลพระปกเกล้า สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน ของสถาบันพระปกเกล้า มีประเด็นการประเมินดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2551)

1.2.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและการประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2.2 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

1.2.3 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

1.2.4 การจัดบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส

1.2.5 การดำเนินการด้านการบริหารจัดการ

1.2.6 การดำเนินงานด้านสภา อปท.

2. การศึกษาด้านการบริหารจัดการในองค์การบริหารส่วนตำบล ว่ามีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลอย่างไรบ้าง ผู้วิจัยจึงใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูล โดยวิธีการตรวจแบบสามเส้า (triangulations) ในสองลักษณะ ดังนี้

2.1 การตรวจแบบสามเส้าด้านข้อมูล (data triangulation) ด้วยการเปรียบเทียบการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในมุมมองของผู้เกี่ยวข้องทั้งสามส่วน คือ คณะผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และประชาชนผู้รับบริการ

2.2 การตรวจแบบสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล (methodological triangulation) ด้วยการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยหลาย ๆ วิธีที่ต่างกัน ได้แก่ วิธีการสังเกต (observation) วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) และวิธีการสืบค้นจากเอกสาร (documentary)

3. การวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นกรณีศึกษา ตลอดจนการประเมินศักยภาพและทรัพยากรที่มีอยู่ในพื้นที่เป้าหมาย โดยเน้นกระบวนการเรียนรู้ด้วยการอภิปรายปัญหา แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับคนในองค์การบริหารส่วนตำบลและกลุ่มคนในชุมชน ซึ่งจะนำเทคนิคแผนที่ความคิด (mind map) และการสนทนากลุ่ม (focus group discussion) ในการระดมความคิดเห็น เพื่อประเมินปัญหาและความต้องการของชุมชน (need assessment) พร้อมทั้งประเมินความเป็นไปได้ด้านทรัพยากร (resource assessment) ที่มีอยู่ในและนอกพื้นที่เป้าหมาย โดยเฉพาะทรัพยากรมนุษย์ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ทรัพยากรธรรมชาติ และทรัพยากรจากหน่วยงานหรือองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อจะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ต่อไป

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ เป็นการอธิบายความสัมพันธ์ของปรากฏการณ์โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องตามกรอบความคิดโดยนำข้อมูลที่ได้จากการพูดคุยสัมภาษณ์เชิงลึก สังเกต และการสนทนากลุ่มจากภาคสนาม นำเข้าสู่กระบวนการวิเคราะห์ 3 รูปแบบ (สุภางค์ จันทวานิช, 2551: 131-160) คือ

1. การวิเคราะห์แบบอุปนัย (analytic induction) คือ วิธีตีความสร้างข้อสรุปข้อมูลจากรูปธรรมหรือปรากฏการณ์ที่มองเห็นจากหลาย ๆ เหตุการณ์ แล้วสร้างข้อสรุปเป็นระยะๆ

เรียกว่า สมมุติฐานชั่วคราว (working hypothesis) เพื่อตอบวัตถุประสงค์ ข้อ 1 ของการวิจัย ซึ่งเน้นศึกษาการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีวิธีการวิเคราะห์ดังนี้

1.1 วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่รวบรวมมาได้จากองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วและองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ผนวกกับข้อมูลที่ได้จากการประเมินแบบบรรยาย (essay evaluation) เกี่ยวกับจุดเด่นและจุดด้อยในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองแห่ง ในมุมมองของคณะผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และประชาชนผู้รับบริการ แล้วนำข้อมูลที่วิเคราะห์ได้มาสรุปเป็นองค์ความรู้พื้นฐานสำหรับสร้างเครื่องมือวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง และประเด็นการสนทนากลุ่ม

1.2 นำข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาได้จากเครื่องมือวิจัยแต่ละชนิด จากกลุ่มตัวอย่างทุกกลุ่ม มาสร้างเป็นข้อสรุปเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลพื้นฐานที่จำเป็น สำหรับการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. การวิเคราะห์โดยการจำแนกชนิดข้อมูล (typological analysis) เป็นการจำแนกและจัดหมวดหมู่ข้อมูล ตลอดจนลงรหัสประเภทข้อมูลที่มีลักษณะคล้ายกันมารวมไว้เป็นหมวดหมู่ เพื่อให้สามารถเข้าใจง่ายและมีความสัมพันธ์เชิงเหตุผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจว่าสิ่งที่วิเคราะห์นั้นมีรูปแบบอย่างไร เกิดขึ้นได้อย่างไร เพราะเหตุใด และจะมีผลกระทบหรือมีความสัมพันธ์ต่อสถานการณ์อย่างไร แล้วจึงทำการสรุปยืนยันความถูกต้องของข้อมูล ซึ่งในงานวิจัยนี้ทำได้โดยจำแนกและจัดหมวดหมู่ปัจจัยต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดความสำเร็จของโครงการเด่นในองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วและองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก เพื่อบ่งชี้เงื่อนไขที่สัมพันธ์กับการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น การวิเคราะห์โดยวิธีนี้จึงทำให้สามารถตอบวัตถุประสงค์ ข้อ 2 ของการวิจัย คือ เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล

3. การวิเคราะห์โดยเปรียบเทียบข้อมูล (constant comparison) โดยการเลือกข้อมูลที่ได้จากการสังเกต จากการสัมภาษณ์ จากเอกสาร หรือข้อมูลที่ได้จากวิธีการอื่นใด แล้วนำมาเทียบเป็นปรากฏการณ์เพื่อพิจารณาดูว่า องค์ความรู้ที่ได้จากแต่ละเหตุการณ์มีอะไรที่ซ้ำกับหรือสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันในแง่ใดบ้าง จากนั้นจึงประมวลประเภทของข้อมูลดังกล่าวเข้าด้วยกัน เพื่อเชื่อมโยงเป็นกรอบแนวคิดย่อย ๆ แต่ละส่วน เช่น ผู้วิจัยนำหลักธรรมาภิบาลพื้นฐานซึ่งวิเคราะห์ได้จากวิธีอุปนัย และเงื่อนไขปัจจัยของการบริหารจัดการซึ่งวิเคราะห์ได้จากวิธีจำแนกชนิดข้อมูลมาเปรียบเทียบกับทฤษฎีระบบ ในการแยกปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลลัพธ์ และกลไกอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดี เพื่อสรุปเป็น “ระบบธรรมาภิบาลท้องถิ่นขององค์การบริหาร

ส่วนตำบล จังหวัดเชียงใหม่" ซึ่งสามารถตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ของการวิจัย คือ สร้างข้อเสนอสำหรับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากนั้น เพื่อให้ข้อมูลชัดเจนและการวิเคราะห์ถูกต้องมีน้ำหนักมากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมในทุกระยะของการวิเคราะห์ผลการวิจัย คือ การวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) หรือการตีความเพื่อสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (induction) จากข้อมูลเอกสารที่เป็นปัจจุบัน เช่น ข้อมูลลักษณะทางภูมิศาสตร์ ข้อมูลด้านการประเมินต่อเนื่องของกระทรวงมหาดไทย และสถาบันพระปกเกล้า ตลอดจนข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านต่าง ๆ เป็นต้น

ระยะที่ 3 ระยะการสรุปผลการวิจัย

1. การสรุป แปลความหมาย และเขียนรายงาน

หลังจากเก็บข้อมูลจากภาคสนาม ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์เป็นระยะ ๆ ตลอดช่วงเวลาที่ทำการเก็บข้อมูล และในการวิเคราะห์แต่ละครั้งก็จะสรุปเป็นประเด็นย่อย จนกระทั่งข้อมูลอิ่มตัวแล้ว จึงนำผลสรุปย่อยทั้งหมดมาแปลความหมาย แล้วเขียนรายงานสรุปเป็นภาพใหญ่

2. การจัดสัมมนาเชิงวิชาการ

เมื่อผู้วิจัยเขียนรายงานสรุปเป็นภาพใหญ่ โดยสร้างเป็นโครงร่าง "ระบบธรรมาภิบาลท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดเชียงใหม่" แล้ว ขั้นตอนต่อไปที่ดำเนินการเพื่อให้งานวิจัยสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น คือ การจัดโครงการสัมมนาเชิงวิชาการเพื่อคืนความรู้สู่ชุมชน โดยเชิญตัวแทนจากพื้นที่กรณีศึกษาและผู้ที่สนใจในด้านการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลเข้าร่วมประชุมสัมมนาในลักษณะของการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และตรวจสอบความถูกต้องในรายละเอียดของข้อสรุป "ระบบธรรมาภิบาลท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดเชียงใหม่" ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

3. สรุปผลการวิจัย

หลังจากสัมมนาเชิงวิชาการแล้ว ผู้วิจัยได้นำประเด็นต่าง ๆ ที่ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้เสนอแนะข้อคิดเห็น มาแก้ไขปรับปรุงงานวิจัย เพื่อให้ผลการวิจัยมีความถูกต้องสอดคล้องกับความเป็นจริงตามวัตถุประสงค์งานวิจัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นธรรมาภิบาลพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ประเด็นระบบและกลไกที่เป็นเงื่อนไขปัจจัยสำหรับบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล และประเด็นข้อเสนอเกี่ยวกับ "ระบบธรรมาภิบาลท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดเชียงใหม่" แล้วสรุปผลการวิจัยทั้งหมดเป็นรูปเล่มฉบับสมบูรณ์ต่อไป

ระยะเวลาดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้เวลาในการศึกษาองค์กรและชุมชน เก็บข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อสร้างข้อสรุป ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2550 ถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2552 โดยเป็นการวิจัยที่มุ่งค้นหาข้อเท็จจริงแล้วนำมาพัฒนาในเรื่องการบริหารจัดการ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อหารูปแบบนวัตกรรมในด้านการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีรายละเอียดของระยะเวลาดำเนินการวิจัยดังนี้

ขั้นตอนที่	กิจกรรม	ระยะเวลา
1	ศึกษาข้อมูลขององค์กรและชุมชนในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว และองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก	กรกฎาคม 2550 – กันยายน 2550
2	สร้างและตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือวิจัย	ตุลาคม 2550 – มกราคม 2551
3	รับสมัคร คัดเลือก และเตรียมทีมผู้ช่วยวิจัย	กุมภาพันธ์ 2551
4	การรวบรวมข้อมูลวิจัย (ข้อมูลเอกสาร การสังเกต การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง และการสนทนากลุ่ม)	มีนาคม 2551 – พฤษภาคม 2552
5	การจัดสัมมนาการวิจัย	มีนาคม 2551 – ธันวาคม 2552
6	การวิเคราะห์ข้อมูล และเขียนรายงานการวิจัย	มีนาคม 2551 – ธันวาคม 2552

บทที่ 4
การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของ
องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว

องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง ที่ได้รับรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ของกระทรวงมหาดไทย ติดต่อกัน 7 ปี (ปี พ.ศ. 2546–2552) และได้รับโล่รางวัลพระปกเกล้า สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน ของสถาบันพระปกเกล้า ในปี พ.ศ. 2546, 2550 และ 2551 ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาเชิงคุณภาพเพื่อถอดบทเรียนเกี่ยวกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว โดยใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (triangulations) โดยการเปรียบเทียบข้อมูลจากแหล่งที่มาแตกต่างกัน ทั้งแหล่งสถานที่และแหล่งบุคคล ตลอดจนใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลในหลาย ๆ วิธีต่างกัน เพื่อลดปัญหาด้านอคติของผู้วิจัยซึ่งเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ซึ่งผลการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ร่วมกับการสังเกตการปฏิบัติงานและการดำเนินโครงการที่ประสบความสำเร็จ การจัดสนทนากลุ่มเพื่อระดมความคิดตลอดจนการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบมีโครงสร้างในกลุ่มผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และประชาชนผู้รับบริการจากองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ ผู้วิจัยสามารถนำเสนอข้อค้นพบจากการศึกษาวิจัยโดยแบ่งเป็น 2 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 การวิเคราะห์ข้อมูลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว

1. บริบทในภาพรวมของตำบลดอนแก้ว
2. วิสัยทัศน์ พันธกิจ นโยบาย และการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว
3. การบริหารจัดการในโครงการที่ประสบความสำเร็จขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว เพื่อนำมาวิเคราะห์ในการสนับสนุนข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์
4. ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มเกี่ยวกับทัศนะที่มีต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว
5. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว

ตอนที่ 2 การสังเคราะห์การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ตามข้อมูลจากการวิเคราะห์ ในตอนที่ 1

ตอนที่ 1 การวิเคราะห์ข้อมูลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว

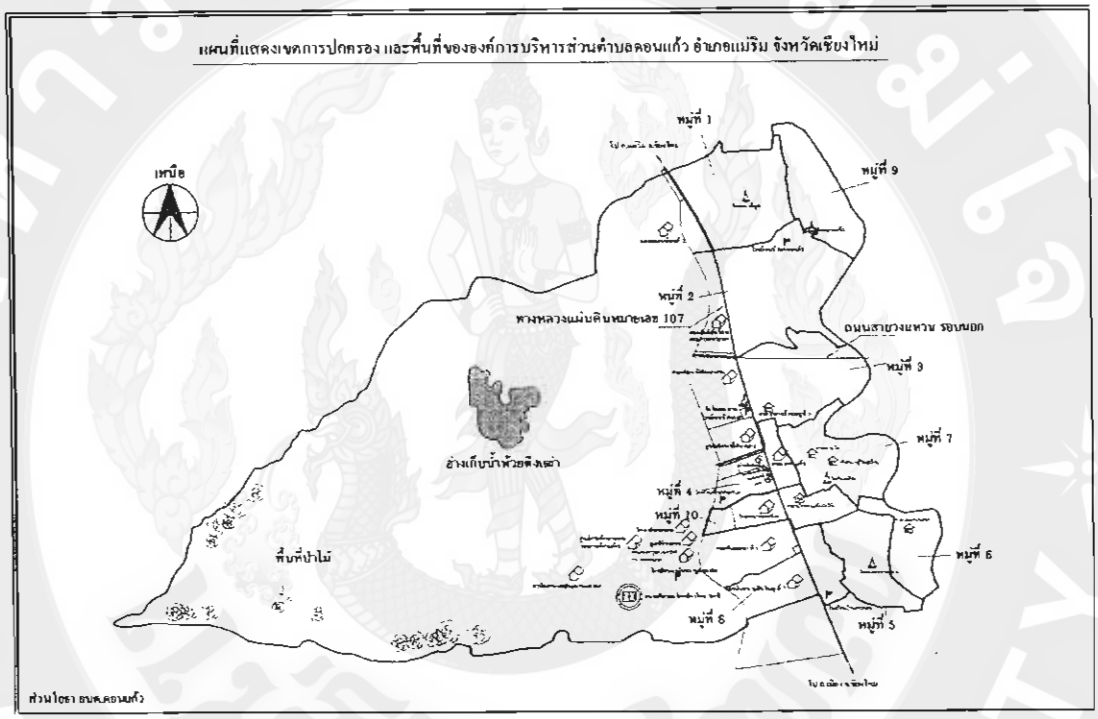
เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ประสบผลสำเร็จในการบริหารจัดการที่ดีในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วเป็นหนึ่งในกรณีศึกษา ตามคุณสมบัติของการเลือกพื้นที่ในการวิจัยครั้งนี้ คือ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ของกระทรวงมหาดไทยอย่างน้อย 3 ปีติดต่อกัน ร่วมกับรางวัลพระปกเกล้า สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน ของสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งเกณฑ์รางวัลดังกล่าวนี้เป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความต่อเนื่องและยั่งยืนในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีธรรมาภิบาลในระดับสูง โดยผลการวิจัยตอนที่ 1 จะเป็นการนำเสนอภาพรวมของตำบลดอนแก้ว วิสัยทัศน์ พันธกิจ และนโยบายในการบริหารงาน ผลการสังเกตการปฏิบัติงานและการดำเนินโครงการที่ประสบความสำเร็จ ตลอดจนข้อมูลจากการสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์เชิงลึกในผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และผู้รับบริการจากองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ดังรายละเอียดต่อไปนี้

บริบทในภาพรวมของตำบลดอนแก้ว

ข้อมูลจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา พ.ศ. 2551 – 2555 ขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ได้ชี้ให้เห็นว่า “ดอนแก้ว” เป็นตำบลหนึ่งในอำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ ที่ประกอบด้วยหมู่บ้าน 10 หมู่บ้าน คือ บ้านบ่อปุ๋ บ้านดอนแก้ว บ้านศาลา-ห้วยตึงเฒ่า บ้านป่าแงะ บ้านพระนอน บ้านป่ารวก บ้านสันเหมือง บ้านชะเยือง บ้านสบสา-หนองฟาน และบ้านพระเจ้านั่งโก๋น ตั้งอยู่ด้านทิศใต้ของอำเภอแม่ริม ห่างจากที่ว่าการอำเภอแม่ริม 8 กิโลเมตร ตามทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 107 (ถนนสายเชียงใหม่-ฝาง) มีสภาพการคมนาคมโดยทั่วไปอยู่ในระดับดี

สภาพภูมิประเทศทั่วไปเป็นที่ราบริมแม่น้ำปิง มีพื้นที่ทั้งหมด 34.953 ตารางกิโลเมตร เป็นที่อยู่อาศัยของราษฎรหรือเขตชุมชน 1 ใน 3 ของพื้นที่ทั้งหมด ส่วนที่เหลือ 2 ใน 3 ของพื้นที่ทั้งหมดเป็นที่ตั้งของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ เขตทหาร และอุทยานแห่งชาติ

ดอยสุเทพ-ปุย การตั้งบ้านเรือนเป็นชุมชนใหญ่แบบถาวรไม่เคลื่อนย้ายถิ่นฐาน อยู่บริเวณสองฟากถนนเชียงใหม่-ฝาง โดยส่วนใหญ่จะมีชุมชนหนาแน่นทางฝั่งด้านทิศตะวันออกหรือฝั่งขวาของถนนเชียงใหม่-ฝาง หรือแถบลุ่มแม่น้ำปิง ส่วนด้านทิศตะวันตกหรือฝั่งซ้ายของถนนเชียงใหม่-ฝาง จะเป็นที่ตั้งของศูนย์ราชการและเขตอุทยานแห่งชาติ สุเทพ-ปุย รวมพื้นที่ที่ประชาชนอาศัยอยู่จริง ๆ 10 ตารางกิโลเมตร



ภาพ 15 แผนที่ตั้งชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่

ตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ มีอาณาเขตติดต่อกับพื้นที่โดยรอบดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ	ตำบลแม่สา อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่
ทิศใต้	ติดต่อกับ	ตำบลช้างเผือก ตำบลป่าดัน อำเภอเมืองเชียงใหม่ และสันดอยปุย จังหวัดเชียงใหม่
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ	ตำบลสันผีเสื้อ อำเภอเมืองเชียงใหม่ และตำบลเหมืองแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ	ตำบลแม่แรม อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่

จากสภาพภูมิศาสตร์และที่ตั้งที่ประชากรอยู่อาศัยบริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำปิงและเชิงเขาสุเทพ-ปุย ประกอบกับมีพื้นที่แนวเขตติดต่อกับชุมชนเมืองด้านทิศใต้และทิศตะวันออก ทำให้ชุมชนของตำบลดอนแก้วขยายตัวอย่างรวดเร็ว ประชากรมีจำนวนมากขึ้นจากข้อมูลสำนักทะเบียนอำเภอแม่ริมเมื่อปี พ.ศ. 2542 ตำบลตอนแก้วมีประชากรเพียง 7,450 คน แยกเป็นชาย 3,820 คน หญิง 3,630 คน แต่ข้อมูลจากสำนักงานทะเบียนอำเภอแม่ริม ณ เดือนเมษายน พ.ศ. 2552 พบว่าตำบลตอนแก้วมีประชากรรวมทั้งสิ้น 14,239 คน เป็นชาย 7,539 คน หญิง 6,900 คน โดยมีประชากรชายมากกว่าหญิงเพราะตำบลดอนแก้วมีหน่วยงานทหารอยู่ในพื้นที่ 5 หน่วย คือ กองพันทหารปืนใหญ่ที่ 7 กองพันพัฒนาที่ 3 กองการสัตว์ทหารบก (ค่ายตากสิน) กองพลรบที่ 5 (ค่ายขุนเณร) และกรมสรรพาวุธ คงเหลือพื้นที่ที่ประชาชนอาศัยอยู่จริง 10 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นความหนาแน่นของประชากร 1,424 คนต่อตารางกิโลเมตร ทั้งนี้ เนื่องจากมีหน่วยงานราชการตั้งอยู่ในพื้นที่ตำบลดอนแก้วจำนวนมากและการมีพื้นที่ต่อเนื่องกับศูนย์ราชการ (ศาลากลาง) จึงมีข้าราชการ ลูกจ้าง หรือพนักงานในหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่ย้ายชื่อเข้าทะเบียนบ้านเช่า หอพัก หรือบ้านพักราชการในพื้นที่ตำบลตอนแก้ว จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีประชากรในวัยทำงานจำนวนมาก และจากข้อมูลสำนักงานทะเบียนอำเภอแม่ริม ปี พ.ศ.2551 ประชากรตำบลดอนแก้วช่วงอายุ 0-14 ปี มีจำนวน 2,581 คน อายุ 15-24 ปี มีจำนวน 3,369 คน ช่วงอายุ 25-60 ปี มีจำนวน 6,849 คน และช่วงอายุเกิน 60 ปีขึ้นไป มีจำนวน 1,233 คน แสดงว่าประชากรในภาวะพึ่งพิง (กลุ่มเด็กและผู้สูงอายุ) มีอัตราส่วนน้อยกว่ากลุ่มอายุอื่น แต่ในอนาคต ตำบลดอนแก้วจะมีผู้สูงอายุมากขึ้น และมีวัยทำงานลดลง ซึ่งจะส่งผลให้มีปัญหาด้านภาวะพึ่งพิงมากขึ้น ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วจึงต้องวางแผนรองรับการเปลี่ยนแปลงในด้านการดูแลช่วยเหลือผู้สูงอายุในด้านสวัสดิการต่าง ๆ เพิ่มขึ้น

ถึงแม้จะมีประชาชนจากต่างถิ่นย้ายเข้ามาอาศัยอยู่ในตำบลดอนแก้วจำนวนมาก แต่ก็ไม่ได้ทำให้ลักษณะโดยรวมด้านสังคมของตำบลดอนแก้วเปลี่ยนไป เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ยังคงไว้ซึ่งขนบธรรมเนียมประเพณีที่สำคัญเหมือนสังคมไทยพื้นเมืองโดยทั่วไปคือ ประเพณีสงกรานต์ ประเพณีทานก๋วยสลาก ประเพณีสืบชะตาขึ้นบ้านใหม่ ประเพณีบวชลูกแก้ว (บวชสามเณร) ประเพณีแต่งงานแบบล้านนา และให้ความสำคัญกับกิจกรรมทางพุทธศาสนาค่อนข้างมาก เนื่องจากมีผู้นับถือศาสนาพุทธถึงร้อยละ 98 ของประชากรทั้งหมด โดยมีวัด จำนวน 5 แห่ง ได้แก่ วัดดาราภิมุข วัดดอนแก้ว วัดโสภณาราม วัดปิยาราม และวัดพระนอน รวมทั้งสำนักสงฆ์สันเหมืองประชาราม 1 แห่ง นอกจากนี้ยังมีโบสถ์คริสตจักรหมู่ที่ 4 อีก 1 แห่ง ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วได้ให้ความสำคัญกับภารกิจด้านศาสนาและวัฒนธรรมประเพณี

เป็นอย่างมาก โดยได้จัดสรรงบประมาณสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ทั้งด้านวัฒนธรรมประเพณีและทางด้านศาสนามากถึง 20 โครงการ รวมเป็นงบประมาณจำนวน 400,000.- บาทในแต่ละปี

จากการส่งเสริมกิจกรรมทางขนบธรรมเนียมประเพณี และกิจกรรมทางศาสนาทำให้ประชาชนตื่นตัวในการเข้ามามีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่กล่าวมา ก่อให้เกิดเป็นแหล่งเรียนรู้ทางขนบธรรมเนียมวัฒนธรรมประเพณี มีการถ่ายทอดความรู้ในเรื่องพิธีกรรมต่าง ๆ ให้ชนรุ่นหลังได้เรียนรู้ ซึ่งจากคำบอกเล่าของแม่ติ๊บ ปัญญานาม หมู่ที่ 4 ตำบลดอนแก้ว ปราชญ์พื้นบ้านด้านพิธีกรรมทางศาสนาและวัฒนธรรมประเพณี กล่าวว่า การขึ้นบ้านใหม่ต้องมีพิธีกรรมการสืบชะตา โดยเครื่องประกอบพิธีกรรมสืบชะตาจะต้องประกอบด้วย ซุ้มไม้สามขา ต้นกล้วย ต้นอ้อย มะพร้าว กล้วย

นอกจากแหล่งเรียนรู้ในชุมชนซึ่งถือได้ว่าเป็นแหล่งเรียนรู้นอกโรงเรียนแล้ว ในตำบลดอนแก้ว ยังมีแหล่งเรียนรู้ ทั้งในระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียนจำนวน 12 แห่ง ตั้งแต่ระดับบริบาลถึงระดับปริญญาตรี คือ โรงเรียนอนุบาลเจริญวัย โรงเรียนดอนแก้วเนรมิตปัญญา โรงเรียนบ้านดอนแก้ว โรงเรียนบ้านพระนอน โรงเรียนบ้านศาลา โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ โรงเรียนนวมินทราชูทิศ พายัพ วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี เชียงใหม่ ศูนย์การศึกษาพิเศษเขต 8 ศูนย์การศึกษาตามอัธยาศัย 2 แห่ง และศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งเป็นการศึกษาสายอาชีพระยะสั้น จากการที่มีแหล่งศึกษาเรียนรู้ที่หลากหลายทำให้ประชาชนมีโอกาสได้ศึกษาเรียนรู้ได้กว้างขวางยิ่งขึ้นและมีโอกาสเข้าถึงแหล่งเรียนรู้ได้มากขึ้น สามารถศึกษาเรียนรู้ได้ตลอดชีวิต เป็นการพัฒนาและส่งเสริมให้ประชาชนมีการพัฒนาทางสมองและความคิด รวมทั้งทักษะต่าง ๆ ในการประกอบวิชาชีพได้เป็นอย่างดี การที่ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ ก็จะเป็นทรัพยากรบุคคลที่คอยช่วยแสดงความคิดในการแก้ปัญหา ช่วยเสนอโครงการในเวทีประชาคมและในโอกาสต่าง ๆ ข้อมูลและความคิดเห็นต่าง ๆ ที่ได้จากประชาชนโดยตรง ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถทำแผนพัฒนาได้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

ในด้านสาธารณสุขก็เช่นกัน องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ได้จัดทำแผนบูรณาการกับหน่วยงานต่าง ๆ ด้านสาธารณสุขในพื้นที่ที่มีอยู่หลายหน่วยงานได้แก่ โรงพยาบาลนครพิงค์ สถาบันพัฒนาการเด็กราชนครินทร์ สถานีอนามัยตำบลดอนแก้ว ศูนย์สาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ศูนย์สุขภาพชุมชน ศูนย์แพทย์ชุมชนตำบลดอนแก้ว มูลนิธิขาเทียมฯ รวมทั้งคลินิกเอกชน ร้านขายยา สถานบริการแพทย์แผนไทย และมีอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) ทุกหมู่บ้าน ทำให้ประชาชนตำบลดอนแก้วมีโอกาสได้รับบริการด้านสาธารณสุขอย่างทั่วถึง อย่างไรก็ตาม สาเหตุการป่วยอันดับหนึ่งของตำบลดอนแก้ว ได้แก่ โรคระบบกล้ามเนื้อรวมโครงสร้าง คือ อาการปวดกล้ามเนื้อ เจ็บข้อ เจ็บกระดูก เนื่องจากการใช้แรงงาน หรือการนั่งทำงานแบบผิดสุขลักษณะ

นาน ๆ ก็ทำให้ปวดเมื่อยกล้ามเนื้อและกระดูกสันหลังเป็นต้น ส่วนการประกอบอาชีพค้าขายที่มีการปิ้งย่าง หรือการใช้เครื่องจักรกลล้วนสร้างควันพิษที่ก่อให้เกิดระบบไหลเวียนเลือดตีบตัน ระบบหายใจติดขัด หืดหอบทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วต้องเน้นการวางแผนโครงการเสริมสร้างสุขภาพให้แก่ประชาชน

สำหรับในด้านเศรษฐกิจ พบว่า ประชากรของตำบลดอนแก้วมีรายได้เฉลี่ยจากภาคเกษตรกรรม 42,263.- บาท/คน/ปี และมีรายได้นอกภาคเกษตรกรรม 50,000.- บาท/คน/ปี จำแนกตามอาชีพได้ ดังนี้

รับจ้าง	จำนวน	2,808	ครัวเรือน	คิดเป็นร้อยละ	51	ของครัวเรือนทั้งสิ้น
ค้าขาย	จำนวน	1,157	ครัวเรือน	คิดเป็นร้อยละ	21	ของครัวเรือนทั้งสิ้น
รับราชการ	จำนวน	936	ครัวเรือน	คิดเป็นร้อยละ	17	ของครัวเรือนทั้งสิ้น
เกษตรกร	จำนวน	221	ครัวเรือน	คิดเป็นร้อยละ	4	ของครัวเรือนทั้งสิ้น
อื่น ๆ	จำนวน	385	ครัวเรือน	คิดเป็นร้อยละ	7	ของครัวเรือนทั้งสิ้น

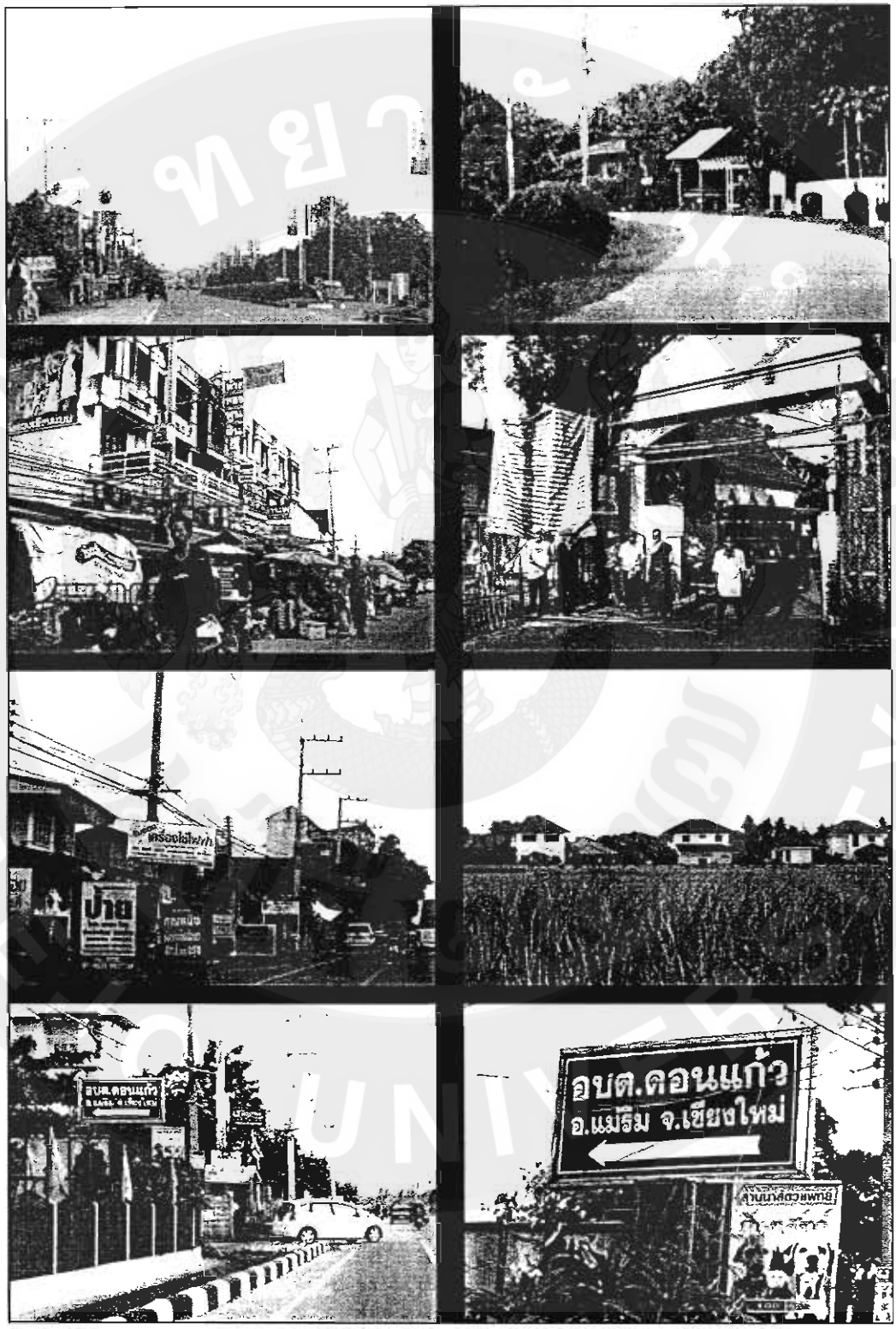
โดยสรุปแล้ว ประชากรของตำบลดอนแก้วมีทั้งหมด 5,507 ครัวเรือน มีฐานะระดับดี (รายได้เฉลี่ยมากกว่า 50,000 บาท/ครอบครัว/ปี) จำนวน 2,587 ครัวเรือน มีฐานะระดับปานกลาง (รายได้เฉลี่ยระหว่าง 20,000-50,000 บาท/ครอบครัว/ปี) จำนวน 717 ครัวเรือน มีฐานะระดับยากจน (รายได้เฉลี่ยน้อยกว่า 20,000 บาท/ครอบครัว/ปี) จำนวน 2,203 ครัวเรือน

ด้านการเมือง จากการเลือกตั้งนายกและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วครั้งล่าสุด เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2550 มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมดร้อยละ 60 ถือว่าประชาชนให้ความสนใจทางการเมืองพอสมควร การเลือกตั้งในระบบ อบต. นี้ ประชาชนมีอิสระในการเลือกเป็นอย่างมาก เพราะมีการเลือกนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแยกส่วนจากการเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มิใช่การเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นทีม ทั้งนี้ การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ผลลัพธ์มาจากคะแนนรวมทั้งตำบล แต่สำหรับการเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะเป็นการเลือกตั้งเป็นตัวแทนเฉพาะหมู่บ้านแต่ละหมู่ หมู่ละ 2 คนเท่านั้น ไม่ผูกพันกับการเลือกตั้งนายก ซึ่งสมาชิกสภาทั้ง 2 คนของแต่ละหมู่บ้านจะมีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของประชาชนในหมู่บ้านของตน จึงเป็นระบบการเลือกตั้งที่สร้างการถ่วงดุลอำนาจการตัดสินใจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาได้มากกว่านายกและสภาที่มาจากทีมเดียวกัน

ผู้วิจัยพบว่า บริบททางภูมิศาสตร์ สังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของตำบลดอนแก้วช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วมีประสิทธิภาพ เพราะการมีส่วนงานราชการต่าง ๆ อยู่ในพื้นที่จำนวนมาก องค์การบริหารส่วนตำบลจึงสามารถบูรณาการการทำงานกันในเรื่องที่หน่วยงานเหล่านั้นมีความชำนาญ นอกจากนี้ การมีสถาบันทาง

ศาสนา เป็นศูนย์รวมความสามัคคีในการดำรงวัฒนธรรมประเพณี และเป็นสถานที่กล่อมเกลาให้ประชาชนมีจิตใจสงบ มีสติเป็นเกราะป้องกันความขัดแย้งที่รุนแรงในสังคม การบริหารพัฒนาก็จะราบรื่น ประกอบกับในตำบลมีสถาบันการศึกษาหลายแห่งที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย ทำให้ประชาชนมีพื้นฐานด้านการศึกษาค่อนข้างดี ซึ่งเอื้อต่อการเข้ามามีส่วนร่วมระดมความคิดเห็นในการพัฒนาชุมชนของตนเองให้ดียิ่ง ๆ ขึ้นไป ทำให้ฝ่ายบริหารมีข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงประเด็น ประกอบกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นตัวแทนของแต่ละหมู่บ้านก็มีอิสระในความคิดและการทำงาน ไม่ถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหาร จึงสามารถนำข้อเดือดร้อนหรือปัญหาที่เกิดขึ้นมาเสนอต่อสภาเพื่อให้แก้ไขได้โดยเสรี ประชาชนจึงได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงจากโครงการต่าง ๆ ที่ผ่านการเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

จากข้อมูลบริบททางภูมิศาสตร์ สังคม เศรษฐกิจและการเมืองของตำบลดอนแก้ว ทำให้สามารถสรุปได้ว่า การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วมีระบบการทำงานแบบพหุภาคีร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอยู่จำนวนมากในพื้นที่ และอาศัยการมีส่วนร่วมจากวิถีชีวิตชุมชนหรือวัฒนธรรมชุมชนแบบกึ่งเมืองกึ่งชนบท โดยมีหลักศาสนาเป็นพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งทางฝ่ายบริหารสามารถอาศัยบริบทต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนการทำงานได้เป็นอย่างดี ประกอบกับการมีระบบการเลือกตั้งที่แยกฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีการทำงานที่เป็นอิสระจากกันตั้งแต่เริ่มแรก ทำให้เป็นปัจจัยเสริมให้เกิดความโปร่งใสในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายการเมืองได้มากยิ่งขึ้น



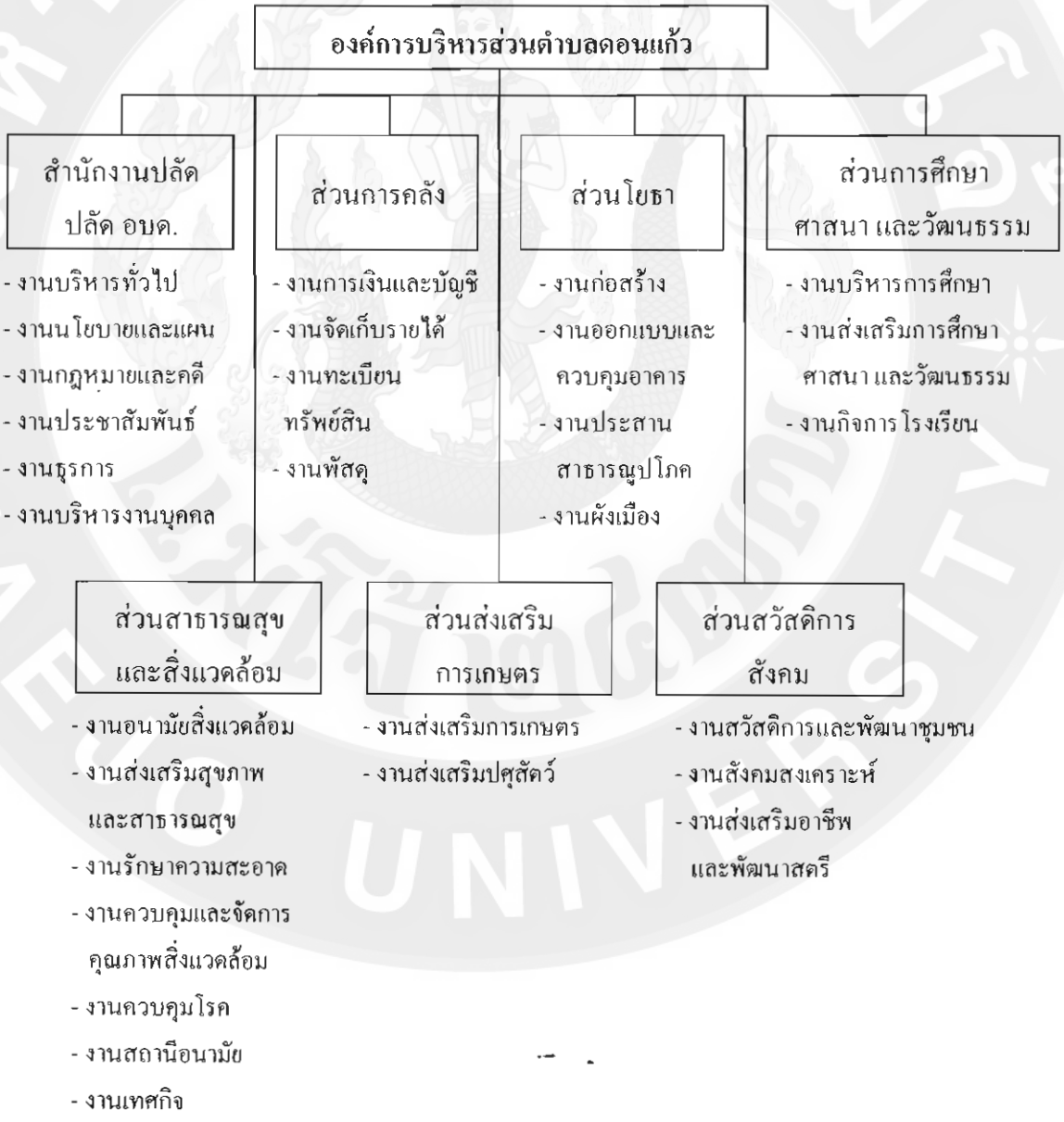
ภาพ 16 บริบทชุมชนโดยรอบองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่

วิสัยทัศน์ พันธกิจ นโยบาย และการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว

ข้อมูลจากแผนอัตรากำลัง 3 ปี (พ.ศ. 2552 - 2554) ขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วระบุว่า มีการยกฐานะจากสภาตำบลดอนแก้ว เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 โดยในครั้งแรกมีที่ทำการอยู่ในวัดโสภณาราม จนกระทั่งปี พ.ศ. 2540 จึงย้ายมาสร้างอาคารสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ณ เลขที่ 200 หมู่ 4 ตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ โดยกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ออกเป็น 3 ส่วนงานหลัก คือ สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนการคลัง และส่วนโยธา ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ ต้องมีโครงสร้างประกอบด้วย 3 ส่วนงานหลักนี้ หากองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีภารกิจหรือปริมาณงานมาก ให้เพิ่มส่วนงานขึ้นใหม่ได้ โดยดูสถานะการคลังประกอบ หมายความว่า หากองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีรายได้ประจำปีจำนวนมากพอและงบประมาณที่ใช้จ่ายเป็นค่าเงินเดือน ค่าตอบแทน ค่ารักษาพยาบาลและค่าอื่นๆที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล รวมแล้วไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด เพราะการเพิ่มส่วนงาน ทำให้เกิดการเพิ่มบุคลากรและรายจ่ายค่าจ้างเงินเดือน ตลอดจนค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการต่าง ๆ ที่เพิ่มตามมา

ภาพ 17 ภาพอาคารสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่

จากปี พ.ศ. 2538 จนถึงปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว มีภารกิจและปริมาณงานเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก จึงได้เพิ่มส่วนงานขึ้นอีก 4 ส่วนงาน คือ ส่วนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ส่วนส่งเสริมการเกษตร และส่วนสวัสดิการสังคม รวมกับส่วนงานเดิมอีก 3 ส่วนงาน คือ สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนการคลัง และส่วนโยธา ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วในปัจจุบัน ประกอบด้วยโครงสร้างทั้งหมด 7 ส่วนงาน



ภาพ 18 โครงสร้างส่วนงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่

แต่ละส่วนงานมีภาระหน้าที่ทั้งด้านการสนับสนุน การอำนวยความสะดวก และการช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อประชาชน ดังนี้

สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีภาระด้านงานบริหารทั่วไปคอยดูแลอำนวยความสะดวกด้านอาคารสถานที่ ด้านบริการต่างๆให้กับประชาชนผู้มาติดต่องาน โดยมีงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล คือ

งานนโยบายและแผน มีหน้าที่นำความต้องการหรือโครงการที่แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนโดยผ่านเวทีประชาคม สู่การบรรจุไว้ในแผนพัฒนาตำบลและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของตำบล โดยกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาแต่ละปีให้ประชาชนทราบ

งานกฎหมายและด้านคดี มีหน้าที่ช่วยไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทให้กับประชาชนไม่ให้ทะเลาะเบาะแว้งกัน จัดหาความรู้ด้านกฎหมายที่ประชาชนควรทราบ เช่น กฎหมายครอบครัว กฎหมายมรดก ให้ประชาชนได้รับรู้ เป็นที่ปรึกษาด้านกฎหมายให้กับประชาชนและ จัดทำข้อบัญญัติต่าง ๆ ของตำบล เพื่อนำมาบังคับใช้กับทุกคนในตำบลหรือตามภารกิจของ อบต.

งานประชาสัมพันธ์ มีความสำคัญต่อประชาชนเป็นอย่างยิ่งเพราะทำให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ของทางราชการรวมทั้งกิจกรรมต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลลงไปดำเนินงานในพื้นที่ในชุมชนหรือในหมู่บ้าน ประชาชนรับทราบความเคลื่อนไหวทั้งด้านการพัฒนาและกิจกรรมโครงการต่าง ๆ ผ่านช่องทางหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นเสียงตามสายวิทยุชุมชน แผ่นพับ วารสาร และจดหมายข่าว เป็นต้น

งานธุรการ ช่วยอำนวยความสะดวกด้านการประสานงาน และรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน เพื่อส่งต่อให้ส่วนงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปัญหาตามข้อร้องเรียน

งานบริหารงานบุคคล มีหน้าที่ในการวางกรอบอัตรากำลังให้เหมาะสมกับงานที่จะต้องบริการประชาชน และพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถที่จะสามารถทำงานบริการให้กับประชาชนอย่างเต็มความสามารถและมีประสิทธิภาพ มีความทุ่มเทเสียสละ มีจิตสำนึก และตระหนักในหน้าที่การงานของตน

งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นหน่วยเคลื่อนที่เร็วที่ต้องออกไปกำจัดภัยที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนให้หมดไปโดยเร็ว หรือช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนจากสาธารณภัย ทั้งไฟไหม้ (อัคคีภัย) พายุพัดต้นไม้หักโค่นทับบ้านพัง (วาตภัย) น้ำท่วมหรือน้ำป่าไหลหลากทำให้บ้านเรือนเรือกสวนนาไร่พังเสียหาย (อุทกภัย) เจ้าหน้าที่งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต้องรีบออกไประงับเหตุร้ายหรือออกไปให้ความช่วยเหลือทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนให้ปลอดภัย

จากภาระหน้าที่ของสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นงานด้านการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน และช่วยให้ประชาชนเข้าใจการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โครงการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบในกิจกรรมต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการ และการรับฟังข้อร้องทุกข์จากประชาชน รวมทั้งให้ความช่วยเหลือทันทีทันใดเมื่อประชาชนประสบภัย เป็นการอำนวยความสะดวกและแก้ไขปัญหาความทุกข์ให้กับประชาชน ประกอบกับการจัดทำแผนพัฒนาตำบลโดยบรรจุโครงการพัฒนาตามความต้องการที่ประชาชนเสนอในเวทีประชาคม ซึ่งภาระหน้าที่ดังกล่าวสอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ด้านการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ด้านการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน

ส่วนส่งเสริมการเกษตร ประกอบด้วยงานส่งเสริมการเกษตร และงานส่งเสริมปศุสัตว์

งานส่งเสริมการเกษตร มีภาระหน้าที่ให้คำแนะนำในการปลูกพืชที่เหมาะสมกับฤดูกาลเหมาะสมกับพื้นที่ แนะนำให้ความรู้เกี่ยวกับการเพิ่มผลผลิต การกำจัดศัตรูพืช การขยายพันธุ์ การบำรุงรักษาดิน การใช้ปุ๋ยอินทรีย์ ปุ๋ยวิทยาศาสตร์และสารเคมี (ยากำจัดศัตรูพืช) ที่ปลอดภัยต่อร่างกายและสิ่งแวดล้อม ดูแลการจัดทำปุ๋ยหมักโดยใช้ใบไม้กิ่งไม้ตอซังข้าวหรือตอซังข้าวโพด โดยไม่ต้องเผา ไม่สร้างหมอกควัน และลดภาวะโลกร้อน

งานส่งเสริมปศุสัตว์ มีภาระหน้าที่คอยเฝ้าระวังไม่ให้สัตว์เลี้ยงเป็นโรคโดยเฉพาะโรคติดต่อในสัตว์เลี้ยง เช่น โรคเท้าเปื่อย ปากเปื่อย การฉีดวัคซีน การทำฟาร์มและการผสมเทียม เป็นต้น

จะเห็นว่าภารกิจของส่วนส่งเสริมการเกษตรมุ่งเน้นให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการเพิ่มผลผลิต การลงทุนต่ำจากการเฝ้าระวังและป้องกันโรคไม่ให้เกิดกับพืชและสัตว์ และใช้ปุ๋ยอินทรีย์ที่เป็นประโยชน์ต่อพืช ต้นทุนต่ำ ปลอดภัยต่อการบริโภค ซึ่งเป็นสิ่งที่สร้างความพึงพอใจให้เกษตรกร เกษตรกรก็จะมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี สอดคล้องกับการบริหารราชการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน และเป็นการบริหารงานที่ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจตามหลักเกณฑ์และแนวทางพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ส่วนสวัสดิการสังคม ประกอบด้วย งานส่วนสวัสดิการและพัฒนาชุมชน งานสังคมสงเคราะห์ รวมทั้งงานส่งเสริมอาชีพและพัฒนาสตรี

งานส่วนสวัสดิการและพัฒนาชุมชน มีภาระหน้าที่ในการจัดหาสวัสดิการเพื่อชุมชน รวมทั้งโอกาสในการเข้าถึงบริการจากรัฐและพัฒนาชุมชนทั้งด้านชีวิตความเป็นอยู่และสิ่งแวดล้อม

งานสังคมสงเคราะห์ มีหน้าที่สงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสด้านที่อยู่อาศัย เบี้ยยังชีพ ดูแลกลุ่มเสี่ยง เช่น กลุ่มเยาวชนนอกระบบ กลุ่มครอบครัวแตกแยก เป็นต้น

งานส่งเสริมอาชีพและพัฒนาสตรี มีหน้าที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำ ทั้งประชาชนที่ว่างงานแท้จริง ว่างงานตามฤดูกาล และว่างงานบางช่วงเวลา สนับสนุนให้เกิดการรวมกลุ่มผลิตภัณฑ์ส่งเสริมอุตสาหกรรมในครัวเรือน อุตสาหกรรมในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังมีหน้าที่พัฒนาสตรีให้มีองค์ความรู้เพิ่มขึ้นทั้งด้านการเมือง และส่งเสริมสตรีให้มีบทบาทในการเมืองท้องถิ่นมากขึ้น ส่งเสริมสตรีให้มีภาวะผู้นำ กล้าแสดงความคิดเห็นและกล้าแสดงออก

จะเห็นว่าส่วนสวัสดิการสังคม มีภาระหน้าที่เน้นหนักไปทางด้านการช่วยเหลือประชาชนผู้มีความเดือดร้อนทั้งกายและใจ คือทั้งที่อยู่อาศัย อาหารการกินหรือด้านเศรษฐกิจ รวมทั้งปัญหาในครอบครัว ปัญหาเฉพาะตัว (ผู้ด้อยโอกาสกลุ่มต่าง ๆ) ให้ได้รับการดูแลช่วยเหลือให้อยู่ในสภาพดีขึ้น มีคุณภาพชีวิตดีขึ้น ประชาชนมีความสุข สำหรับการพัฒนาสตรีให้มีคุณภาพยิ่งขึ้นทั้งด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองการพัฒนาท้องถิ่น การสร้างภาวะผู้นำโดยการให้การฝึกอบรมสัมมนา เป็นการพัฒนาความรู้ให้กับสตรี ซึ่งสอดคล้องตามหลักเกณฑ์การบริหารจัดการที่ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ด้านบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชนและการพัฒนาความรู้

ส่วนการคลัง ประกอบด้วย

งานการเงินและบัญชี มีหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ ทั้งแผนด้านพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน แผนด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แผนด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม แผนด้านการศึกษา คอยตรวจสอบบัญชีรายรับรายจ่ายให้รู้สถานะการคลังได้ตลอดเวลา และเพื่อไม่ให้เกิดความล้มเหลวทางการเงินในการพัฒนาตำบล

งานจัดเก็บรายได้ มีหน้าที่ช่วยหารายได้ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ติดตามและเร่งรัดการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมและใบอนุญาตต่าง ๆ เพื่อให้มีรายได้พอใช้จ่ายในการพัฒนาตำบล และแก้ไขปัญหาข้อเดือดร้อนให้กับประชาชนตามโครงการต่าง ๆ ที่ประชาชนร้องขอ

งานทะเบียนทรัพย์สิน มีหน้าที่จัดเก็บข้อมูลและขึ้นทะเบียนผู้มีทรัพย์สิน โดยเฉพาะอาคารพาณิชย์ บ้านเช่า หอพัก โรงแรม และที่ดิน ที่เข้าข่ายต้องชำระภาษีให้ฝ่ายงานจัดเก็บรายได้ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการจัดเก็บรายได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง ทำให้ฐานรายได้มั่นคง ชัดเจน อีกภาระงานหนึ่งก็คือการให้บริการยืมวัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ เช่น เต็นท์ เก้าอี้ โต๊ะ ฯลฯ ตามที่ประชาชนร้องขอ

งานพัสดุ มีหน้าที่ในการจัดหาวัสดุครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้างให้เป็นไปด้วยความโปร่งใส และได้ของคุณภาพดี หากเป็นสิ่งก่อสร้างก็ได้งานที่มีมาตรฐาน เช่น ถนน สะพาน รางระบายน้ำเกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนและคุ้มค่ากับงบประมาณที่ใช้

จะเห็นว่าส่วนการคลังเป็นส่วนงานที่มีหน้าที่ในการจัดหางบประมาณดูแลและคอยตรวจสอบว่างบประมาณมีเพียงพอต่อการพัฒนาหรือไม่ เพื่อให้โครงการต่าง ๆ ที่ประชาชนต้องการสามารถดำเนินการได้ และจัดหาพัสดุครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้างให้กับประชาชน รวมทั้งการบริการให้ประชาชนได้ยืมพัสดุ ครุภัณฑ์ ล้วนแต่เป็นเรื่องของการตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นไปตามแนวทางการบริหารจัดการที่ดีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ในเรื่องการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชนและการบริหารงานเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

ส่วนโยธา ประกอบด้วย

งานก่อสร้าง ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างทั้งด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ คือ ถนน สะพาน ไฟฟ้า ประปา เจ้าหน้าที่ส่วนงานนี้มีหน้าที่วิเคราะห์ความเหมาะสมในการก่อสร้างและมีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการก่อสร้างให้ถูกต้องตามแบบแปลนให้งานได้มาตรฐานแข็งแรงประชาชนใช้ด้วยความปลอดภัยและเกิดประโยชน์สูงสุด

งานออกแบบและควบคุมอาคาร มีหน้าที่ออกแบบงานก่อสร้างทุกอย่างที่เป็นสาธารณะ ประชาชนใช้ร่วมกันและโดยองค์การบริหารส่วนตำบลบริหารจัดการในการก่อสร้างเพื่อตรวจสอบให้แบบแปลนอาคารสิ่งก่อสร้างที่ประชาชนขออนุญาตปลูกสร้างในเขตพื้นที่ว่าแบบแปลนที่นำมาขออนุญาตนั้นถูกต้องหรือไม่ โครงสร้างแข็งแรงหรือไม่ และขัดต่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่บังคับใช้หรือไม่ เพื่อให้อาคารที่ประชาชนขออนุญาตก่อสร้างเป็นอาคารที่แข็งแรง ไม่เกิดการพังหรือทรุดตัวภายหลังที่เข้าไปพักอาศัย ไม่เกิดตึกถล่มประชาชนอยู่ด้วยความปลอดภัยและอยู่อย่างมีความสุข

งานประสานสาธารณูปโภค มีหน้าที่ติดต่อประสานงานเพื่อหาแหล่งน้ำสะอาดไว้ให้ประชาชนทั้งระบบประปาส่วนภูมิภาคและประปาหมู่บ้าน รวมทั้งประสานการขุดเจาะบ่อบาดาล เพื่อป้องกันปัญหาภัยแล้ง

งานผังเมือง มีภาระหน้าที่คอยควบคุมตรวจสอบการก่อสร้างให้เป็นไปตามผังเมืองรวมกำหนด และมีหน้าที่จัดทำผังเมืองของตำบลทั้งเรื่องสิ่งก่อสร้าง สิ่งแวดล้อมไม่ให้เกิดสิ่งแวดล้อมเป็นพิษด้องวางระบบบำบัดน้ำเสีย ส่วนงานผังเมืองได้ออกข้อกำหนดให้ผู้ที่จะยื่นขออนุญาตปลูกสร้างอาคารทุกรายต้องมีระบบบำบัดน้ำเสียจากครัวเรือนด้วย

จะเห็นว่าภาระหน้าที่ของส่วนโยธาเป็นเรื่องการตอบสนองความต้องการของประชาชนด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านที่อยู่อาศัย ด้านสิ่งแวดล้อมและด้านความปลอดภัย ทำให้ประชาชนมีความสุข มีถนนสัญจรสะดวก มีน้ำประปาอุปโภคบริโภค มีไฟฟ้าและแสงสว่างใช้ มีที่อยู่อาศัยมั่นคงปลอดภัยจากการตรวจสอบแบบแปลนโครงสร้างก่อสร้างบ้านของส่วนโยธา จึงถือได้ว่าส่วนงานโยธามีภารกิจสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติหรือการบริหารจัดการที่ดีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการที่ดี พ.ศ. 2546 ด้านการบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน

ส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ประกอบด้วย

งานบริหารการศึกษา เป็นการจัดหาบุคลากรด้านการศึกษา และพัฒนาบุคลากรด้านการศึกษาให้เป็นบุคคลที่มีคุณภาพ เพื่อสร้างมาตรฐานทางการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ได้มาตรฐานและให้เด็ก ๆ อ่านออกเขียนได้ตั้งแต่ระดับอนุบาล จัดทำหลักสูตรการเรียนการสอน หลักสูตรผู้ปกครอง สนับสนุนนมและอาหารกลางวันให้เด็กมีสุขภาพแข็งแรง

งานส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ส่งเสริมให้ประชาชนได้เรียนรู้ทั้งในระบบและนอกระบบ จัดระบบต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชนเพื่อเป็นแหล่งเรียนรู้หรือฐานเรียนรู้ของชุมชนเป็นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน เช่น ฐานการเรียนรู้เรื่องขยะทองคำ ฐานเรียนรู้เรื่องพญาล้านนา ฐานเรียนรู้เรื่องจิตอาสา และฐานเรียนรู้เรื่องวัฒนธรรมประเพณี เป็นต้น นอกจากนั้นยังให้การสนับสนุนและส่งเสริมกิจกรรมด้านศาสนาและวัฒนธรรมโดยจัดงบประมาณอุดหนุนในกิจกรรมต่าง ๆ ด้านศาสนา ประเพณี วัฒนธรรม รวมทั้งสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์กีฬาหมู่บ้านและศูนย์กีฬาตำบล ตลอดจนส่งเสริมให้มีการแข่งขันกีฬาประเภทต่าง ๆ เพื่อให้เยาวชนและประชาชนทั่วไปได้ใช้เวลาว่างในการออกกำลังกายและเสริมสร้างให้เป็นคนมีน้ำใจเป็นนักกีฬา รู้แพ้ รู้ชนะ รู้อภัย

งานกิจการโรงเรียน ดูแลเรื่องอาคารสถานที่ให้เหมาะสมและเพียงพอต่อจำนวนนักเรียนที่มีอยู่ จัดหาวัสดุครุภัณฑ์ทางการศึกษาให้เพียงพอ เพื่อให้ลูกหลานในตำบลมีอุปกรณ์เครื่องมือในการเรียนการสอนที่เหมาะสม และเหมาะกับพัฒนาการของเด็กแต่ละช่วงชั้น

ภาระหน้าที่ของส่วนการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม สะท้อนให้เห็นถึงการสร้างหรือให้ความสำคัญกับปราชญ์พื้นบ้านในการเป็นฐานเรียนรู้ในชุมชน ให้ความสำคัญกับสถาบันศาสนา สถาบันการศึกษาและวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่น ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว นอกจากนี้ การพัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพ ถือได้ว่าเป็นการพัฒนาความรู้ให้แก่บุคลากรตามแนวทางและหลักเกณฑ์ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารจัดการที่ดี พ.ศ. 2546

ส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย

งานอนามัยสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ให้คำแนะนำดูแลด้านอนามัย หรือการปฏิบัติภารกิจประจำวันให้ถูกสุขลักษณะ เช่น การล้างมือที่ถูกวิธี การดูแลความสะอาดในการปรุงอาหาร การดูแลรักษาความสะอาดบริเวณที่อยู่อาศัยและที่ทำงาน

งานส่งเสริมสุขภาพและสาธารณสุข มีหน้าที่ส่งเสริมให้ประชาชนสุขภาพร่างกายสมบูรณ์แข็งแรง เช่น ออกกำลังกายและการบริโภคที่ถูกสุขลักษณะ ป้องกันการเจ็บป่วย และการฟื้นฟูสมรรถภาพหลังการเจ็บป่วย รวมทั้งดูแลคนพิการและผู้สูงอายุในตำบล

งานรักษาความสะอาด มีหน้าที่ดูแลด้านการกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล ความสะอาดของถนนหนทาง เพื่อไม่ให้เป็นแหล่งเพาะพันธุ์พาหะนำโรค และไม่ให้เป็นแหล่งเพาะเชื้อโรคต่าง ๆ โดยเฉพาะโรคระบาด เช่น อหิวาตกโรค โรคไข้ฉี่หนู เป็นต้น

งานควบคุมและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ดูแลสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่า อากาศ ให้อยู่ในสภาพที่ดี ไม่มีผลกระทบต่อคน เช่น การวางมาตรการป้องกันภาวะหมอกควันเพื่อมิให้คนเป็นโรคทางเดินหายใจ เป็นต้น

งานควบคุมโรค มีหน้าที่ป้องกันและควบคุมโรคไม่ให้เกิดขึ้น หรือหากเกิดขึ้นก็ไม่ให้ระบาด ระงับโรคได้อย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะโรคติดต่อ เช่นโรคไข้เลือดออก โรคไข้หวัดใหญ่สายพันธ์ใหม่ โรคอหิวาตกโรค โรคตาแดง เป็นต้น นอกจากนั้นยังมีหน้าที่ควบคุมและป้องกันโรคไม่ติดต่อซึ่งเป็นโรคที่เกิดจากพฤติกรรมของคนหรือเกิดจากกรรมพันธุ์ เช่น โรคหัวใจ โรคเบาหวาน รวมทั้งอุบัติเหตุด้วย

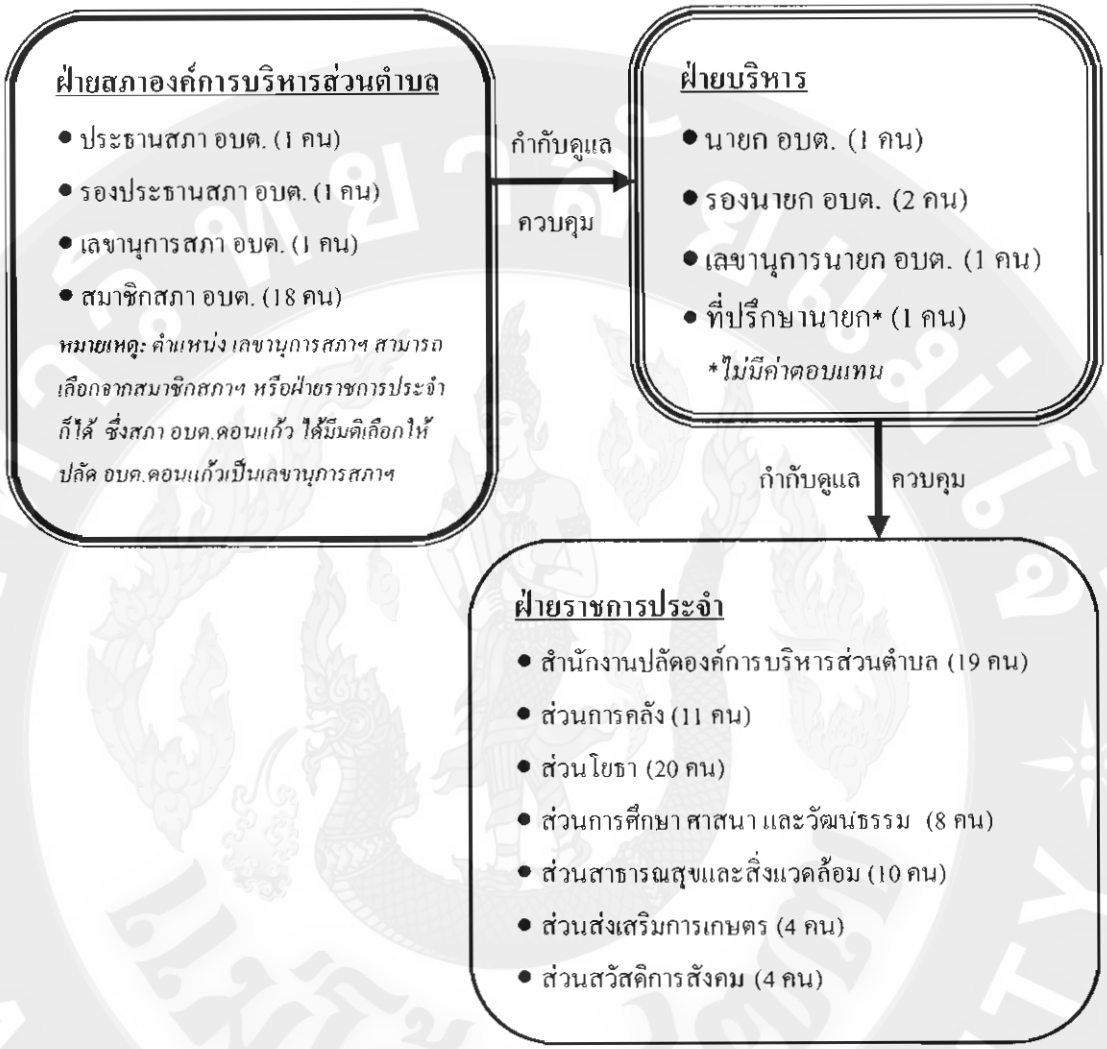
งานสถานีอนามัย เป็นการเน้นการบริการสาธารณสุขแก่ชุมชนทั้งเรื่องการตรวจรักษา การฉีดวัคซีนป้องกันโรค งานข้อมูลสุขภาพของประชาชน เช่น การดูแลสุขภาพชุมชน เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าส่วนงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมจะปฏิบัติภารกิจด้านการดูแลสุขอนามัยของประชาชนให้มีสุขภาพร่างกายแข็งแรงสมบูรณ์ ปราศจากโรคภัยไข้เจ็บ และหากเจ็บป่วยก็จะมีการดูแลรักษา รวมทั้งเป็นงานดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมไม่ให้เป็นพิษหรือสร้างเหตุเดือดร้อนรำคาญ เมื่อสิ่งแวดล้อมดี สุขภาพกายสุขภาพจิตดี ประชาชนมีความสุข ก็ถือว่าเป็นการบริหารราชการที่ก่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชนและมีประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับบริการจากภาครัฐ ซึ่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการที่ดี พ.ศ. 2546 ว่าด้วยการบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่มีการบริหารงานโดยฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำ ภายใต้การทำงานที่สัมพันธ์กัน กล่าวคือ ฝ่ายสภาองค์การ

บริหารส่วนตำบล (มาจากการเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 2 คน) มีหน้าที่กำกับดูแลหรือควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร (ประชาชนเลือกนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จากนั้นนายกฯ เลือกรองนายกฯ 2 คน พร้อมทั้งเลือกเลขานุการนายกฯอีก 1 คนโดยทั้งรองนายกฯและเลขานายกฯเลือกจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตตำบล และนอกจากนั้นนายกฯ ได้แต่งตั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้งในตำบลเป็นที่ปรึกษานายกฯ อีก 1 คน แต่ไม่มีค่าตอบแทนเพราะ พรบ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ยังไม่ได้กำหนดตำแหน่งนี้ ดังนั้นตำแหน่งนี้สามารถแต่งตั้งได้แต่ไม่มีค่าตอบแทน เพราะทำงานด้วยความสมัครใจในลักษณะของผู้มีจิตสาธารณะ ทั้งนี้ฝ่ายบริหารจะมีหน้าที่กำกับดูแลหรือควบคุมการทำงานของฝ่ายราชการประจำและบุคลากรทั้งหมดในองค์กร โดยฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและฝ่ายบริหาร เรียกรวมว่า "ฝ่ายการเมือง" และฝ่ายข้าราชการและบุคลากรเรียกว่า "ฝ่ายราชการประจำ"

จากการสังเกตการบริหารงานจะมีทั้งการสั่งงานจากผู้บริหารไปยังฝ่ายราชการประจำ และมีข้อเสนอแนะจากฝ่ายราชการประจำไปยังฝ่ายบริหารขณะเดียวกันฝ่ายสภาก็จะมีข้อเสนอแนะในการบริหารงานให้กับฝ่ายบริหาร สังเกตจากข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาต่อฝ่ายบริหารในการประชุมสภาแต่ละครั้ง ถือว่าฝ่ายสภากำกับดูแลหรือควบคุมฝ่ายบริหารโดยเฉพาะด้านการบริหารงบประมาณและฝ่ายบริหารกำกับดูแลหรือควบคุมฝ่ายข้าราชการประจำทั้งเป็นคำสั่งที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาหรือข้อเสนอแนะการให้คำปรึกษาทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ดังภาพ 19



ภาพ 19 แผนภาพอัตรากำลังและการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว

1. วิสัยทัศน์ในการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว

"ชุมชนน่าอยู่ สิ่งแวดล้อมไม่เป็นพิษ เศรษฐกิจดี คนมีคุณธรรม ประชาชนมีส่วนร่วม"

จากเอกสารรายงานการประชุมประจำเดือนพฤศจิกายน 2550 ขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ซึ่งเป็นการประชุมที่มีทั้งฝ่ายบริหารและบุคลากรเจ้าหน้าที่ทุกคนเข้าร่วมประชุม ในการประชุมครั้งนี้ทางฝ่ายบริหารได้เปิดโอกาสให้ทุกคนในที่ประชุมช่วยกันเสนอความคิดในการกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว เนื่องจากฝ่ายบริหารเพิ่งเข้ามารับตำแหน่งใหม่จึงยังไม่ได้กำหนดวิสัยทัศน์ ปรากฏว่าในที่ประชุมได้ช่วยกันเสนอความคิด

พร้อมเหตุผลในการนำเสนอ ในที่สุดตำบลดอนแก้วก็มีวิสัยทัศน์ที่เกิดจากการมีส่วนร่วมกันคิดทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายราชการประจำหรือบุคลากรเจ้าหน้าที่

2. พันธกิจการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว

1. สร้างจิตสำนึกและตระหนักในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนบำบัดฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2. จัดให้มีการก่อสร้างและพัฒนาการคมนาคมที่ได้มาตรฐาน รวมทั้งจัดระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่าง ๆ ที่ได้มาตรฐาน และเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

3. ส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งตลาดชุมชนและสินค้าพื้นเมือง

4. ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. ส่งเสริมให้ทุกชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเอง พร้อมทั้งสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเองได้ มีความคิดสร้างสรรค์

6. พัฒนาบุคลากรทั้งพนักงาน ลูกจ้าง สมาชิกสภาฯ คณะผู้บริหาร และประชาชนในท้องถิ่น ให้มีความรู้ คุณธรรม และจริยธรรม ในการทำงานและการดำเนินชีวิต

7. จัดให้มีการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด

8. ส่งเสริมสุขภาพอนามัยของประชาชน ควบคุมและระวังโรคติดต่อ

9. ส่งเสริมการศึกษาของเด็กเยาวชนภายในท้องถิ่น

10. พัฒนาแหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมเกี่ยวกับการท่องเที่ยว

11. สนับสนุนบทบาทขององค์กรศาสนา และส่งเสริมกิจกรรมในการเผยแพร่หลักธรรมของศาสนา รวมทั้งส่งเสริมการอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่นให้สืบทอดต่อไป

เป็นที่สังเกตได้ว่า พันธกิจการพัฒนาท้องถิ่นทั้ง 11 ข้อขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว มีความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว นั่นคือ เมื่อดำเนินการหรือจัดทำโครงการตามพันธกิจทั้ง 11 ข้อแล้วจะส่งผลให้เกิดสภาพการพัฒนาของตำบลตามวิสัยทัศน์ที่ตั้งไว้

3. นโยบายในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว (นายนพดล ณ เชียงใหม่) ได้วางกรอบนโยบายการพัฒนาในช่วง พ.ศ. 2548 – 2554 โดยนำความคิดเห็นจากหัวหน้าส่วนและเจ้าหน้าที่บางคนของทุกส่วนงาน และตัวแทนประชาชนที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้ส่วนเสียกับภารกิจต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของ อบต. นำมาประกอบการพิจารณาร่วมกันกับแนวคิดของคณะผู้บริหารแล้ว สรุปเป็นนโยบาย 8 ด้าน ดังนี้

ด้านที่ 1 ด้านการศึกษา ศาสนา ประเพณี และวัฒนธรรม

1. ส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กต้องได้รับการศึกษาตั้งแต่วัยก่อนเรียน ให้ได้มาตรฐานการศึกษาเท่าเทียมกัน และต้องได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่องในแต่ละระดับชั้นในสถานศึกษาใกล้บ้านที่มีมาตรฐาน

2. ด้านการศาสนา สนับสนุนบทบาททางองค์กรศาสนา และส่งเสริมกิจกรรมในการเผยแพร่หลักธรรมของศาสนา เพื่อให้เป็นที่ยึดเหนี่ยวจิตใจของประชาชนในด้านหลักธรรมของศาสนาเพื่อให้มีการพัฒนาคุณภาพชีวิต เพราะเป็นการทำนุบำรุงศาสนาให้คงอยู่ต่อไป การบวชสามเณรภาคฤดูร้อน เพื่อเป็นการฝึกปฏิบัติพัฒนาจิตใจ การอบรมมารยาท เป็นการปลูกฝังค่านิยมที่เหมาะสมและดีงาม

3. ส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นประเพณีท้องถิ่นที่ได้สืบทอดกันมาให้คงอยู่ต่อไป รวมทั้งสนับสนุนการตั้งแหล่งเรียนรู้ชุมชนในพื้นที่ เพื่อค้นหาและรวบรวมผลงานด้านศิลปวัฒนธรรม ประเพณี วิถีชีวิต และภูมิปัญญาท้องถิ่น และเพื่อปลูกฝังให้รู้สึกรักท้องถิ่น และเป็นแบบอย่างที่ดี

4. ส่งเสริมการอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่นไว้ให้สืบทอดต่อไป ไม่ให้สูญหาย เช่น วัฒนธรรมด้านการแต่งกาย ด้านภาษา และอาหาร รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนมีความสนใจและเอาใจใส่ในการเผยแพร่วัฒนธรรมล้านนาให้คงอยู่ตลอดไป

ด้านที่ 2 ด้านการสาธารณสุข

1. ประชาชนทุกคน มีสิทธิในหลักประกันสุขภาพ ตามประเภทต่าง ๆ

2. ประชาชนทุกกลุ่มอายุ ได้รับการดูแลด้านสุขภาพ ตามเกณฑ์ของกลุ่มอายุ มีการส่งเสริมพัฒนาการให้เหมาะสมกับวัย การเฝ้าระวังทางโภชนาการ การส่งเสริมภูมิคุ้มกันโรค การส่งเสริมคุณภาพในช่องปาก รวมทั้งได้รับคำแนะนำทางด้านสุขภาพที่ถูกต้อง เหมาะสม

3. ประชาชนกลุ่มอายุตั้งแต่ 35 ปีขึ้นไป ได้รับการตรวจร่างกายเพื่อค้นหาโรคต่าง ๆ จากกลุ่มเสี่ยง และโรคจากการประกอบอาชีพ และได้รับการรักษาตั้งแต่เริ่มแรกป่วยเพื่อป้องกันความรุนแรง และความพิการที่อาจเกิดขึ้นจากการเจ็บป่วยนั้น

4. ผู้พิการและผู้ทุพพลภาพทุกคน ได้รับการดูแลทั้งจากสถานบริการสาธารณสุข และจากการเยี่ยมติดตามที่บ้าน รวมทั้งมีการฝึกสอนญาติในการดูแล การทำกายภาพบำบัด และฟื้นฟูสมรรถภาพ รวมทั้งได้รับเบี้ยยังชีพสำหรับผู้พิการ และผู้ช่วยเหลือเกื้อกูล

5. ผู้สูงอายุ ได้รับการดูแลทางด้านสุขภาพทั้งร่างกายและจิตใจ มีการส่งเสริมสุขภาพด้านต่าง ๆ มีการส่งเสริมอาชีพที่เหมาะสมกับวัย และสภาวะทางสุขภาพ ได้รับการยกย่องนับถือจากประชาชนทั่วไป และเป็นแบบอย่างในการดำรงชีวิตแก่คนรุ่นหลัง ผู้สูงอายุได้รับการดูแลเรื่องเบี้ยยังชีพ เพื่อนำไปใช้ในการดำรงชีวิต

6. สนับสนุนสถานบริการสาธารณสุขในเขต ให้มีการพัฒนาขีดความสามารถในการให้บริการด้านสุขภาพ รวมทั้งการแพทย์แผนปัจจุบัน และสรรหาบุคลากรทางด้านสาธารณสุขที่มีศักยภาพและเพียงพอในการให้บริการด้านสุขภาพแก่ประชาชน สร้างความพึงพอใจแก่ผู้ร่วมบริการจากสถานบริการที่มีประสิทธิภาพ มีมาตรฐานตามเกณฑ์ทั้งด้านสุขภาพบริการและบุคลากรผู้ให้บริการ

ด้านที่ 3 ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1. ดำเนินการอนุรักษ์ ฟื้นฟูและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และองค์กรต่าง ๆ

2. ป้องกันการบุกรุก และเร่งฟื้นฟูแหล่งน้ำต่าง ๆ ที่ถูกบุกรุกทำลายให้คงความสมบูรณ์ เพื่อให้ประชาชนมีแหล่งน้ำสะอาดเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคต่อไป

3. ส่งเสริม สนับสนุนสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรม โดยเฉพาะปัญหาน้ำเสียจากชุมชน ต้องได้รับการดูแล และบำบัดให้หมดไป โดยสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษา ตลอดจนใช้กฎหมายเพื่อป้องกันการแก้ไขปัญหา

4. สนับสนุน และส่งเสริมโครงการจัดการขยะในชุมชน โดยการคัดแยกขยะครัวเรือน และส่งเสริมการนำของเหลือใช้กลับมาใช้ให้เกิดประโยชน์ มีการกำจัดขยะอย่างถูกหลักวิชาการ โดยการสร้างจิตสำนึกในกลุ่มประชาชนเกิดความตระหนักในหน้าที่ รวมทั้งขยายผลการดำเนินงาน โดยเฉพาะนักเรียนในโรงเรียน ซึ่งจะเป็นผู้ที่นำไปสู่ในการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนต่อไป

5. ส่งเสริม สนับสนุนการป้องกัน บำบัดมลพิษสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะมลพิษทางน้ำ มลพิษทางเสียง และมลพิษทางอากาศ โดยการวางมาตรการควบคุมมลพิษอย่างเป็นระบบ

ด้านที่ 4 ด้านเศรษฐกิจ

1. ส่งเสริม สนับสนุนด้านการฝึกอบรมวิชาชีพ โดยส่งเสริมให้มีการฝึกอาชีพ พัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยมีอาชีพเสริม เพิ่มรายได้ให้ตนเอง และครอบครัว จนกระทั่งมีรายได้ตามเกณฑ์มาตรฐาน จปฐ.

2. ส่งเสริมการสร้างงาน การจ้างงานในเขตพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ มีอาชีพมั่นคง มีรายได้แน่นอนพอเพียงในการดำรงชีวิตได้อย่างมีความสุข

ด้านที่ 5 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

1. มีการจัดระบบสาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะระบบประปาหมู่บ้านและไฟฟ้าสาธารณะ ให้ครอบคลุมและเพียงพอทุกหมู่บ้าน ชุมชน และมีสภาพดีใช้การได้ตลอดเวลา

2. มีการแก้ไขปรับปรุงรางระบายน้ำ ให้มีการก่อสร้างรางระบายน้ำแบบมั่นคงถาวรเพื่อให้น้ำไหลได้สะดวก ไม่ก่อให้เกิดปัญหาน้ำท่วมขังในฤดูฝน

3. สนับสนุน แก้ไข และปรับปรุงถนนในพื้นที่ ให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน การสัญจรได้สะดวก และไม่ก่อให้เกิดอุบัติเหตุทางการจราจร

ด้านที่ 6 ด้านสังคม

1. ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุที่ขาดคนดูแล และยากจน ต้องได้รับความช่วยเหลือ และได้รับเบี้ยยังชีพ อย่างทั่วถึง

2. ส่งเสริม สนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีการรวมกลุ่ม เพื่อดำเนินกิจกรรมด้านต่าง ๆ เป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การให้คำแนะนำในกลุ่มผู้สูงอายุด้วยกัน เป็นการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุ มีสุขภาพที่สมบูรณ์แข็งแรงทั้งร่างกายและจิตใจ รวมทั้งเป็นผู้นำในการดำเนินกิจกรรมตามประเพณีวัฒนธรรมทางท้องถิ่น เป็นแบบอย่างแก่เยาวชนรุ่นหลัง นำไปสู่การสืบทอด และอนุรักษ์ประเพณีที่ดีงามของท้องถิ่น

3. ผู้ด้อยโอกาส ผู้ป่วยโรคเอดส์ และคนพิการ ได้รับการช่วยเหลือและได้รับเบี้ยยังชีพ รวมทั้งส่งเสริมอาชีพแก่ผู้ด้อยโอกาสทุกกลุ่ม เพื่อให้การดำเนินชีวิตในสังคมได้อย่างมีความสุข

4. จัดหาและก่อสร้างสิ่งที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนที่ยากจน ขาดที่อยู่อาศัย ให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองอย่างมั่นคง อย่างน้อยหมู่บ้านละ 1 หลัง ภายใต้ "โครงการบ้านท้องถิ่นไทย เทิดไท้องค์ราชันย์ 84 พรรษา" และให้การช่วยเหลือกรณีได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ โดยการจัดหาวัสดุก่อสร้างหรืองบประมาณ เพื่อใช้ในการซ่อมแซมที่อยู่อาศัยให้อยู่ในสภาพที่ดีมั่นคง และปลอดภัย

ด้านที่ 7 ด้านแหล่งน้ำ

1. ขยายขอบเขตระบบประปาทั้งประปาภูมิภาค และประปาหมู่บ้านให้ครอบคลุมพื้นที่ พัฒนาและปรับปรุงคุณภาพน้ำประปาให้สะอาด สามารถใช้บริโภคได้โดยไม่ก่อให้เกิดการเจ็บป่วย

2. ฟื้นฟูแหล่งน้ำที่ถูกบุกรุกทำลาย และจัดทำเขตพื้นที่อนุรักษ์แหล่งน้ำที่มีอยู่ในเขตพื้นที่ เพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภคของประชาชน และเป็นแหล่งน้ำเพื่อใช้ในการเกษตรได้อย่างพอเพียงตลอดปี

ด้านที่ 8 ด้านการเมือง การปกครอง และการจัดการบ้านเมืองที่ดี

1. ส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น โดยการสร้างค่านิยมในการร่วมมือ และการแสดงความคิดเห็น ความรับผิดชอบต่อส่วนรวม การสร้างกิจกรรมและมีการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบและสร้างสรรค์

2. เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้เข้าใจบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว

3. พัฒนาระบบบริหารการจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว โดยยึดหลักการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล

4. ส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ ในสิทธิเสรีภาพและหน้าที่หลักตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

5. พัฒนาบุคลากรทั้งพนักงานลูกจ้าง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว คณะผู้บริหาร ให้มีความรู้ ความเข้าใจจริยธรรมในการปฏิบัติงาน

จากนโยบายทั้ง 8 ด้านขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วที่นำมาจากเอกสารการแถลงนโยบายของนายนพดล ณ เชียงใหม่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วต่อสภาในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ.2550 ซึ่งเห็นได้ว่า นโยบายแต่ละด้านเน้นให้เกิดผลต่อประชาชน ประชาชนได้รับประโยชน์ เช่น นโยบายด้านเศรษฐกิจ ประชาชนได้รับการพัฒนาฝีมือ มีอาชีพ มีรายได้ และได้รับการอำนวยความสะดวกตามนโยบายโครงสร้างพื้นฐาน จึงถือได้ว่าเป็นกลไกที่สำคัญของการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว

นโยบายการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วจะประสบผลสำเร็จได้ด้วยการนำนโยบายสู่การจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล จากการศึกษาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา พ.ศ. 2551-2555 ขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว พบว่านอกจากการคำนึงถึง วิสัยทัศน์ พันธกิจ และนโยบายของผู้บริหารซึ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นแก่

ประชาชนแล้ว การกำหนดแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ยังคำนึงถึงความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขระดับจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ และกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดเชียงใหม่ โดยกระทำในรูปแบบของกระบวนการมีส่วนร่วมที่ฝ่ายการเมือง ฝ่ายราชการประจำ และตัวแทนภาคประชาชน ได้ร่วมกันวิเคราะห์ปัจจัยและสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อการพัฒนา (SWOT Analysis)โดยร่วมกันระดมความคิดในเวทีประชาคมหมู่บ้านแต่ละหมู่บ้านช่วงเดือนมีนาคม-เมษายน ของทุกปี เพื่อกำหนดเป็นแผนพัฒนาตำบลที่สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่นและปัญหาที่แท้จริงของชุมชนภายใต้กรอบของกฎหมายและแผนยุทธศาสตร์ระดับจังหวัดหรือระดับชาติ โดยผู้วิจัยพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วได้จัดทำข้อมูล เรื่อง “การวิเคราะห์สถานการณ์การพัฒนาด้านการเมืองการปกครองและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี” ซึ่งปรากฏในข้อมูลจากเอกสารแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว พ.ศ. 2551–2555 ดังรายละเอียดต่อไปนี้

จุดแข็ง (strengths)

ประชาชนในตำบลดอนแก้ว มีความตื่นตัวทางการเมืองค่อนข้างสูง และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นในทุกๆ ด้าน เริ่มตั้งแต่การจัดทำแผนชุมชน จนถึงแผนพัฒนาระดับตำบล ทำให้โครงการพัฒนาต่าง ๆ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ส่งผลถึงรางวัลต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วได้รับ เช่น รางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี และรางวัลพระปกเกล้า เป็นรางวัลที่แสดงให้เห็นถึงผลของความร่วมมือ และไว้วางใจกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน

นอกจากนี้ผู้นำในชุมชนเข้มแข็ง ประชาชนให้ความเชื่อถือ และผู้บริหารท้องถิ่นมีคุณธรรม จริยธรรม ในการปฏิบัติงาน นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการท้องถิ่น

จุดอ่อน (weaknesses)

ถึงแม้ประชาชนจะมีการตื่นตัวและเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองสูง แต่ประชาชนยังขาดความเข้าใจในประเด็นสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และยังมีความเข้าใจในการเมืองการปกครองน้อย การไปใช้สิทธิเลือกตั้งของการเมืองท้องถิ่นที่ผ่านมายังอยู่ในระดับที่ไม่สูงมากนัก นอกจากนี้การที่ตำบลดอนแก้ว เป็นชุมชนแบบชนบทกึ่งเมือง ทำให้มีประชากรค่อนข้างหนาแน่น การดำรงชีพในบางพื้นที่จะเป็นแบบต่างคนต่างอยู่ การพึ่งพาอาศัยกันลดลง เกิดความคิดเห็นที่ไม่ตรงกัน ความคิดแตกแยก และประชาชนขาดความสามัคคี และการที่

องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วมีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ ทำให้วัสดุอุปกรณ์ในการบริหารงานต่าง ๆ ยังขาดแคลน

โอกาส (opportunities)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ให้อำนาจท้องถิ่นในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหา และความต้องการของท้องถิ่น นอกจากนี้ นโยบายของรัฐ ยังส่งเสริมการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการทุกระดับ และกระแสความคิดเรื่องการทำงานแบบมีส่วนร่วมของประชาชน และกระแสการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ได้รับความนิยมไปทั่วโลก ทำให้ประชาชนเริ่มมีแนวความคิดในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสิน หรือให้ข้อเสนอแนะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อุปสรรค (threats)

การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐบาลกลาง ยังขาดความแน่นอน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถวางแผนดำเนินงานได้ในระยะยาว นอกจากนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนกลางยังเป็นลักษณะของการควบคุม ท้องถิ่นไม่ได้มีอิสระในการดำเนินงานที่จะตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ การที่ตำบลดอนแก้วมีปัญหาแรงงานต่างด้าว และมีประชากรแฝงในพื้นที่ ทำให้เกิดปัญหาทางด้านการปกครอง และปัญหาทางด้านสังคมตามมา

สรุป (SWOT Analysis)

จากการวิเคราะห์สถานการณ์การพัฒนาด้านการเมืองการปกครอง และการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วมีประเด็นหลักในการพัฒนาการเมืองการปกครอง ฯ คือ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนตระหนักในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นในทุก ๆ ด้าน ส่งเสริมและรณรงค์ให้ประชาชนเข้าใจในบทบาท และหน้าที่ของตน เพื่อตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและพัฒนาขีดความสามารถให้กับผู้นำท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น รวมถึงพนักงานและลูกจ้างของท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในรูปของประชาคมท้องถิ่น และส่งเสริมให้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ ในการบริหารจัดการทุกระดับ เพื่อให้การทำงานมีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

นอกจากข้อมูลจากเอกสารแล้วผู้วิจัยยังพบว่าด้านการเมืองการปกครองและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีของ อบต.ดอนแก้วยังมีจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค อีกหลายประการ คือ นอกจากจะมีจุดแข็งด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว จากการสังเกตของผู้วิจัยพบว่าคณะผู้บริหารโดยเฉพาะนายก อบต. ดอนแก้ว เป็นผู้มีวิสัยทัศน์ในการยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นเพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการวางแผนพัฒนา อันเป็นลักษณะของเป็นผู้นำแบบประชาธิปไตย เพราะการลงพื้นที่จัดทำประชาคมหมู่บ้านและระดมความคิดกันใน ทุกหมู่บ้านทีละหมู่บ้านเพื่อทำ SWOT นายกฯ จะลงพื้นที่ด้วยทุกครั้งและจะไม่นำความคิดเห็นของตนเข้าไปแทรกในการระดมความคิดทำให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ ทั้งยังสนับสนุนให้ประชาชนหาแนวทางหรือโครงการเพื่อต่อยอดจุดแข็งของหมู่บ้านที่มีอยู่ให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น จากนั้นจึงนำโครงการที่ประชาชนเสนอบรรจุเข้าแผนพัฒนาตำบลและทยอยดำเนินการตามโครงการเหล่านั้น โดยเสนอเป็นโครงการในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเสนอของบประมาณสนับสนุนจากแหล่งทุนในส่วนงานราชการต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน

สำหรับจุดอ่อนที่ประชาชนยังขาดความเข้าใจในประเด็นสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และมีความเข้าใจในการเมืองการปกครองน้อย นายนพดล ณ เชียงใหม่ นายก อบต. ดอนแก้วได้บรรจุโครงการเสริมสร้างความรู้ด้านประชาธิปไตย การอบรมให้ความรู้เรื่องการเมืองการปกครองท้องถิ่นแทรกในหลักสูตรการฝึกอบรมต่าง ๆ ของ อบต. เพื่อแก้จุดอ่อนให้แข็งขึ้น และจากการสังเกตในส่วนงานกฎหมายของ อบต. ได้มีเอกสารหนังสือข่าวด้านกฎหมายซึ่งเป็นกฎหมายที่ประชาชนควรรู้ เช่น กฎหมายครอบครัว กฎหมายเด็กและเยาวชน กฎหมายเลือกตั้ง รวมทั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญด้วย แจกให้ประชาชนทั้งตำบลโดยนำไปวางไว้ตามที่อ่านหนังสือพิมพ์ของทุกหมู่บ้าน และฝ่ายประชาสัมพันธ์ก็นำไปอ่านออกอากาศเสียงตามสายวิทยุชุมชนรับฟังทั่วทั้งตำบล เป็นการให้ความรู้ความเข้าใจด้านการเมืองการปกครองให้กับประชาชนได้มากขึ้น และจากจุดอ่อนเรื่องการมีความคิดเห็นไม่ตรงกันในหมู่บ้าน ขาดความสามัคคีทางองค์การบริหารส่วนตำบลได้แก้ไขโดยการจัดกิจกรรมเสริมความสามัคคี โดยนำวัฒนธรรมประเพณีพื้นบ้านเป็นตัวเชื่อม เช่น จัดให้มีการแข่งขันทำกระทงและขบวนแห่ในตำบลโดยให้ทุกหมู่บ้านร่วมกันจัดทำซึ่งมีคะแนนเรื่องความสามัคคีเป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการตัดสินซึ่งความสามัคคีนั้นดูได้จากการออกมาร่วมกิจกรรมจำนวนมากมีการแบ่งงานแบ่งหน้าที่กันทำซึ่งเป็นพื้นฐานในวิธีการบริหารจัดการที่ดี

สำหรับโอกาสในการบริหารจัดการของ อบต. นอกจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ให้อำนาจท้องถิ่นในการบริหารจัดการและดำเนินงานในการแก้ปัญหาของท้องถิ่นแล้ว อบต. ดอนแก้วยังมีหน่วยงานจากกระทรวง กรม ต่าง ๆ ตั้งในพื้นที่ ทำให้ อบต. สามารถบูรณาการและขอรับ

การสนับสนุนทั้งด้านเทคนิค วิชาการ และงบประมาณจากหน่วยงานเหล่านั้นมาพัฒนา อบต. ดอนแก้วได้

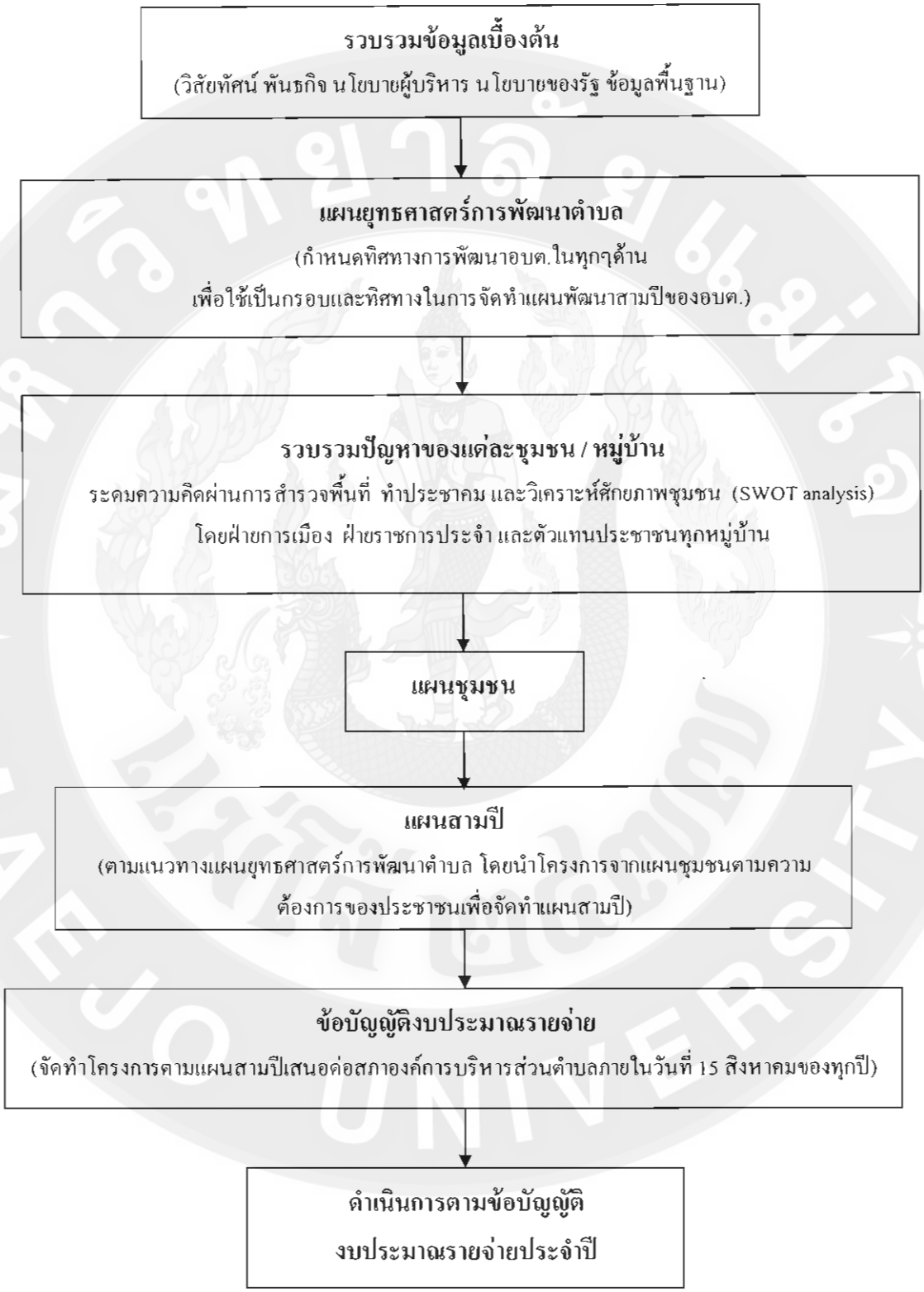
ด้านอุปสรรค การขาดความแน่นอนในการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลกลาง ทำให้ อบต. ไม่สามารถทำแผนการพัฒนาได้อย่างคล่องตัวนั้น นายนพดล ณ เชียงใหม่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ได้ให้สัมภาษณ์ว่า อบต.ดอนแก้ว ใช้วิธีการส่งโครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ เพื่อขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ เช่น เรื่องสุขภาพก็ขอรับการสนับสนุนจากสำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ด้านคุณภาพชีวิตก็ส่งโครงการขอรับการสนับสนุนจากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำหรับปัญหาแรงงานต่างด้าว ทางอบต.ดอนแก้วแก้ปัญหาโดยให้มีการลงทะเบียนพร้อมประวัติและรูปถ่ายคนต่างด้าวเหล่านั้นเพื่อง่ายแก่การควบคุมดูแล

โดยสรุปแล้ว ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และนโยบายในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ผู้วิจัยพบสิ่งที่บ่งชี้ถึงการบริหารจัดการที่ดี คือ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการระดมความคิด การยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นในระดับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ เน้นผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนเป็นหลักหรือเน้นผลลัพธ์มากกว่ากระบวนการ

การบริหารงานจะดำเนินการให้ได้ผลลัพธ์อย่างไร ต้องมีกรอบหรือทิศทางในการดำเนินงาน นั่นคือแผนพัฒนาตำบล ซึ่งแผนพัฒนาตำบลประกอบด้วยแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาตำบลและแผนพัฒนาสามปี โดยมีที่มาของแผนพัฒนาดังกล่าว ตามคำบอกเล่าของนายนพดล ณ เชียงใหม่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ว่าแผนพัฒนาตำบลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 กำหนดให้ท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนา 2 แผน คือ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนาสามปี สำหรับแผนชุมชนนั้นเป็นแผนที่กรมพัฒนาชุมชนกำหนดให้หมู่บ้าน/ชุมชนจัดทำเพื่อนำไปขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากแหล่งต่างๆ สำหรับตำบลดอนแก้วได้ช่วยหมู่บ้านทำแผนชุมชนและนำแผนชุมชนของทุกหมู่บ้านมาบรรจุเข้าแผนพัฒนาสามปีของ อบต. หมายความว่าโครงการทุกโครงการที่ชาวบ้านต้องการจะถูกกำหนดไว้ในแผนชุมชนของหมู่บ้านหรือชุมชนนั้น ๆ และทุกโครงการในแผนชุมชนจะได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปีของ อบต. ซึ่งความจริงแล้วทาง อบต. จะไม่นำโครงการในแผนชุมชนทั้งหมดมาบรรจุในแผนพัฒนาสามปีของอบต.ก็ได้ แต่สำหรับ อบต.ตอนแก้ว ถือว่าแผนชุมชนเป็นแผนที่ อบต. ลงไปช่วยประชาชนให้วิเคราะห์ศักยภาพ (SWOT) ของหมู่บ้านตนเอง และหาแนวทางแก้ไขปัญหาทุกประเด็น จึงถือว่าครอบคลุมทุกด้าน และสมควรนำมาบรรจุเข้าแผนพัฒนาสามปีของ อบต.

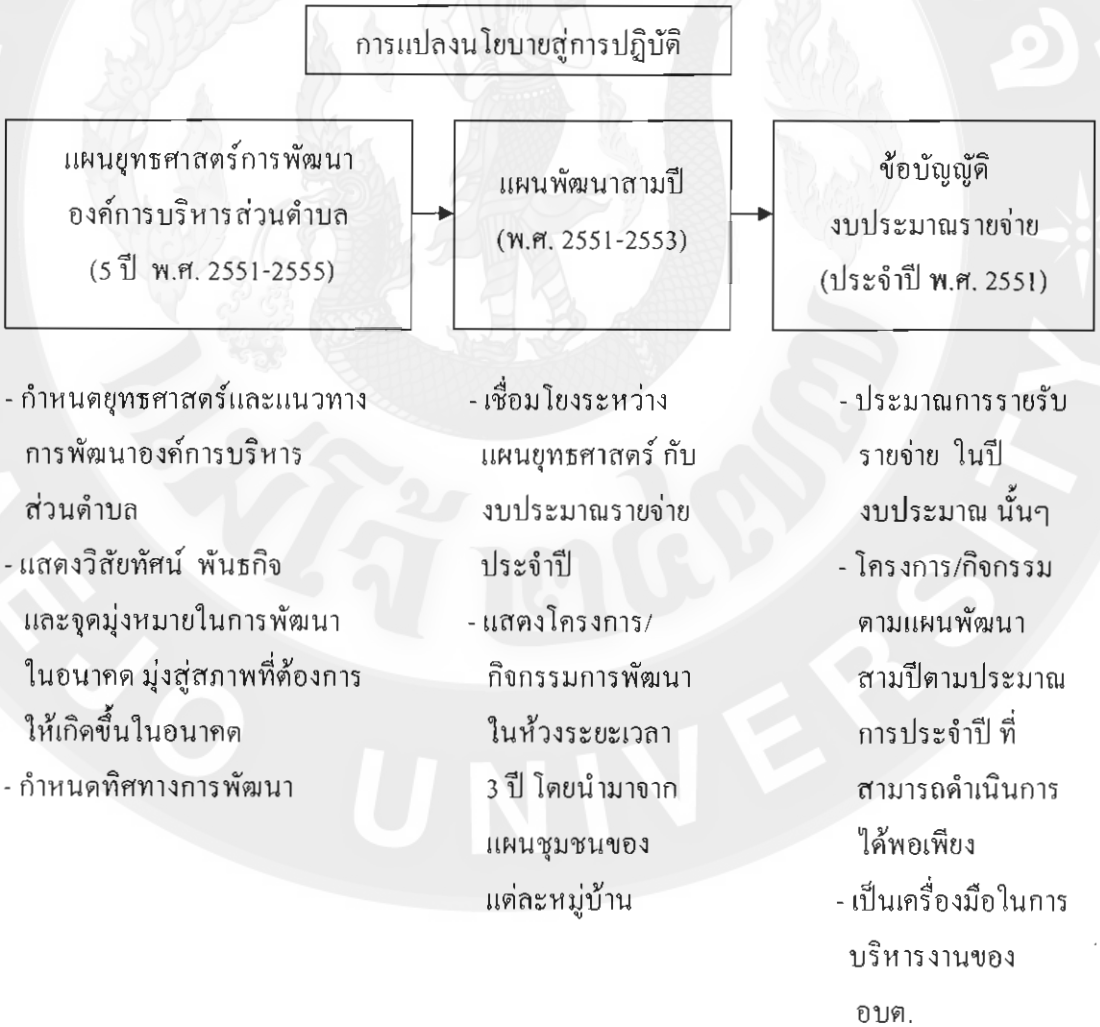
สำหรับวิธีการจัดทำแผนพัฒนาตำบลของ อบต. ดอนแก้วนั้นเริ่มจากการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาตำบล โดยมีเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนเป็นผู้รวบรวมข้อมูลพื้นฐานของตำบล เช่น จำนวนประชากร จำนวนหมู่บ้าน อาชีพประชากร สภาพหรือบริบทของชุมชนในตำบลด้านการศึกษา ศาสนาวัฒนธรรมประเพณี ด้านการสาธารณสุขเป็นต้น นำมาประกอบกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ นโยบายของผู้บริหาร และนโยบายของรัฐเพื่อคณะผู้บริหาร สมาชิกสภาและหัวหน้าส่วนนำมาจัดทำเป็นแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาตำบลโดยกำหนดทิศทางการพัฒนา อบต.ในทุกด้านอย่างกว้าง ๆ สำหรับใช้เป็นกรอบและทิศทางในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีต่อไป เมื่อได้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้ว ทาง อบต. ดอนแก้วได้กำหนดลงจัดทำแผนชุมชนทุกหมู่บ้าน และประกาศเชิญชวนประชาชนในแต่ละหมู่บ้านเข้าร่วมระดมความคิดโดยพร้อมเพรียงกันด้วยการประกาศประชาสัมพันธ์เชิญชวน ชี้แจงรายละเอียด กำหนดวัน เวลาและสถานที่ ที่จะลงไปจัดทำเวทีประชาคมหรือการระดมความคิดของแต่ละหมู่บ้าน ซึ่งในเวทีระดมความคิดนี้ประชาชนได้ช่วยกันวิเคราะห์ศักยภาพ (SWOT) ของหมู่บ้านตนเอง เพื่อให้รู้จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรค เมื่อทราบแล้วทุกคนก็จะร่วมกันค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาแล้วช่วยกันระดมความคิดเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหานั้น ๆ จากนั้นก็จะนำสิ่งที่ได้ทั้งหมดจากเวทีระดมความคิดหรือเวทีประชาคมแห่งนี้มาจัดทำเป็นแผนชุมชนโดยเรียงโครงการและกิจกรรมตามลำดับความสำคัญของปัญหาจากมติที่ประชุมเวทีประชาคมหมู่บ้าน

เมื่อได้แผนชุมชนจากทุกหมู่บ้านแล้ว อบต. ก็จะนำโครงการจากแผนชุมชนเข้าบรรจุในแผนสามปี ซึ่งกรอบและทิศทางของแผนพัฒนาสามปีมาจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แต่ละโครงการหรือกิจกรรมในแผนพัฒนาสามปีมาจากแผนชุมชน จากนั้นคณะผู้บริหารก็จะนำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนาสามปี เสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาเห็นชอบ เมื่อผ่านการเห็นชอบจากสภาฯ แล้วก็นำโครงการตามแผนพัฒนาสามปีนำเข้าบรรจุในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จัดทำโดยฝ่ายบริหาร จากนั้นจึงนำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาภายในวันที่ 15 สิงหาคม ของการจัดทำแต่ละปี เมื่อสภาฯ เห็นชอบแล้วจึงส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้นายอำเภออนุมัติ แล้วฝ่ายบริหารจึงได้นำไปประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อไป อนึ่ง ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นับว่าเป็นเครื่องมือในการบริหารงานของคณะผู้บริหารในแต่ละปี ซึ่งกระบวนการและขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลสู่การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบต. ดอนแก้ว สรุปได้ดังภาพ 20



ภาพ 20 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลสู่ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว

การนำแผนชุมชนแต่ละชุมชนมารวมกันเพื่อจัดทำเป็นแผนพัฒนาตำบลนั้น แสดงให้เห็นว่าแนวทางการพัฒนาทั้งหมดมาจากประชาชน และแผนพัฒนาตำบลนี้ถือว่าเป็นนโยบายหลักในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยผ่านกระบวนการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ ตั้งแต่การจัดทำแผนพัฒนาสามปี จัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และโครงการพัฒนาต่างๆ ที่อาศัยความร่วมมือของทุกภาคส่วนในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาครัฐ ซึ่งรวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ที่ช่วยกันขับเคลื่อนตั้งแต่การจัดทำแผนพัฒนาตำบล จนกระทั่งการนำแผนพัฒนาตำบลไปปฏิบัติให้การพัฒนาด้านต่าง ๆ เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม



ภาพ 21 กระบวนการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว

ผู้วิจัยได้ติดตามกระบวนการแปลงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และนโยบาย สู่การปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว โดยเทียบเคียงกับแนวคิดธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดหลักการสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีทั้งหมด 6 ด้าน คือ การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน รวมทั้งการพัฒนาความรู้และการประเมินผลการปฏิบัติราชการ เพื่อเป็นแนวทางในการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (participant observation) และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (non-participant observation) ในองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว โดยพบปรากฏการณ์ที่บ่งบอกถึงการบริหารจัดการที่ดี ดังนี้

การร่างข้อบัญญัติตำบล

ข้อบัญญัติตำบลแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ ข้อบัญญัติตำบลที่เกี่ยวกับงบประมาณการใช้จ่ายเงิน เรียกว่า ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และข้อบัญญัติตำบลเรื่องอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการเงิน เรียกชื่อตามเรื่องนั้น ๆ เช่น ข้อบัญญัติตำบลเรื่องการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตำบลดอนแก้ว ข้อบัญญัติตำบลเรื่องสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ข้อบัญญัติตำบลเรื่องการเลี้ยงสัตว์ และข้อบัญญัติตำบลเรื่องการควบคุมการเผาในที่โล่งแจ้ง เป็นต้น ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติตำบลทุกเรื่อง อบต.ดอนแก้วจะเชิญชวนด้วยการประกาศเสียงตามสายให้ประชาชนที่สนใจและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียหากข้อบัญญัติตำบลในเรื่องนั้น ๆ ประกาศบังคับใช้ โดยประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมาร่วมพิจารณาว่า เนื้อหาสาระต่าง ๆ ในข้อบัญญัติมีประเด็นใดไม่เหมาะสมบ้าง แล้วเปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอแก้ไขได้โดยใช้มติเสียงข้างมากในที่ประชุมเป็นหลัก จากการสอบถาม นายมงคลวิชญ์ วังผาสุข นิติกร อบต.ดอนแก้ว ทราบว่ามีประชาชนร้องเรียนเรื่องไม่ได้รับความเป็นธรรม เช่น การถูกเอารัดเอาเปรียบในเรื่องการเก็บธรรมเนียมการขายสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือการร้องเรียนว่าถูกบังคับไม่ให้ทำในสิ่งที่เคยปฏิบัติมาตั้งแต่สมัยบรรพบุรุษ คือเรื่องไม่ให้เผาหญ้า ใบไม้กิ่งไม้ หรือขยะในที่โล่งแจ้ง หรือไม่ ก็ได้รับคำตอบว่าไม่มีการร้องเรียน นอกจากไม่ร้องเรียนแล้วประชาชนยังให้ความร่วมมือในการบังคับใช้ข้อบัญญัติตำบลอีกด้วย จากคำกล่าวของนางอัจฉริกา เดิมศรี เจ้าหน้าที่งานรับส่ง กล่าวว่า "ตั้งแต่ข้อบัญญัติตำบลว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่งแจ้งมีผลบังคับใช้ จะได้รับโทรศัพท์แจ้งเข้ามาจากผู้ที่พบเห็น

ควันไฟหรือกองไฟไม่ว่าจะเป็นในที่สาธารณะหรือที่ส่วนบุคคลให้ อบต. ทราบว่ามีการเผาที่นั่นที่นี่ ให้ อบต. ออกไปห้ามหรือระงับการเผานั้นเสีย ซึ่งก็ส่งผลให้สิ่งแวดล้อมในตำบลดีขึ้น ปัญหาหมอกควันในตำบลลดลง" นายมงคลวิชญ์ วังผาสุข ได้กล่าวเสริมว่า "ข้อบัญญัติตำบล ทุกเรื่องใช้บังคับกับทุกคนในตำบลไม่มีการยกเว้นไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารสมาชิก อบต. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ยกตัวอย่างเช่น ข้อบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จะกำหนดเก็บค่าธรรมเนียมกับสินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ เช่น แบตเตอรี่ ถ่านไฟฉาย แก๊สหุงต้ม เป็นต้น หากร้านค้าใดขายสินค้าที่ข้อบัญญัติตำบลระบุว่าเป็นสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพก็จะต้องเสียค่าธรรมเนียมเพิ่มจากภาษีโรงเรือนและที่ดินของร้านค้าซึ่งกรณีนี้สมาชิก อบต. ของ อบต. ดอนแก้ว คือ คุณราชันย์ บัวสุข เป็นสมาชิก อบต.หมู่ที่ 3 บ้านศาลา มีร้านค้าของชำและมีสินค้าประเภทนี้วางขายอยู่ในร้าน จึงต้องจ่ายทั้งภาษีโรงเรือนและที่ดิน และจ่ายค่าธรรมเนียมสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพด้วย"

สำหรับข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายพบว่า โครงการที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานได้นำมาจากแผนชุมชนทั้งหมด และทุกหมู่บ้านได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายจะมีโครงการเพื่อให้ประชาชนอยู่ดีมีสุขทุกด้านไม่ว่าจะเป็นด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม ด้านสวัสดิการสังคม ด้านเศรษฐกิจ ด้านส่งเสริมการเกษตร ด้านสาธารณูปโภคสาธารณูปการ รวมทั้งด้านคุณภาพชีวิต ซึ่งที่กล่าวมาทั้งหมดพบรายละเอียดในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว

จะเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วมีการออกข้อบัญญัติตำบลจำนวนหลายเรื่องเพื่อเป็นการบังคับใช้โดยทั่วกัน และให้ประชาชนมีขอบเขตในการปฏิบัติตามหลักนิติธรรม และมีการสร้างข้อบัญญัติที่เน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติ ไม่มีการปิดบังเนื้อหาสาระของข้อบัญญัติ อันแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสให้ทุกคนทราบได้ เพื่อมุ่งให้ประชาชนเข้าใจและสามารถปฏิบัติตามโดยง่าย ตลอดจนเป็นการมุ่งผลสัมฤทธิ์ในข้อบัญญัติตำบลแต่ละเรื่องและบังคับใช้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมไม่มีการยกเว้น

การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชั่น

พบบันทึกประกาศเจตนารมณ์การต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชั่นเป็นแผ่นป้ายใหญ่ติดไว้ที่สำนักงานให้ผู้ที่มาติดต่องานได้มองเห็นชัดเจน นอกจากนั้นติดตั้งไว้ในหมู่บ้านอีกทั้ง 10 หมู่บ้านเพื่อให้ประชาชนได้ทราบโดยทั่วกันเพื่อสร้างความเชื่อมั่นและให้ประชาชนคอยตรวจสอบว่าไม่ทุจริตจริงอย่างที่บันทึกไว้หรือไม่ อีกทั้งเป็นการเตือนตนเองอยู่เสมอมิให้ทุจริตคอร์รัปชั่น และยังพบว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว นำเครื่องยนต์ส่วนตัวมาติดตั้งกับ

เครื่องจักรกลรถดั๊มเปอร์ขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ใช้งานก่อสร้างถนนให้กับประชาชนโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย สำหรับคณะบริหารอื่นๆ รวมทั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว และพนักงานเจ้าหน้าที่ในงานสังคมสงเคราะห์ ส่วนสวัสดิการสังคม ได้ใช้รถยนต์และรถจักรยานยนต์ส่วนตัว สำรวจพื้นที่ภายในหมู่บ้าน และออกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุและคนพิการภายในตำบล นอกจากนั้นยังพบว่าเมื่อมีประชาชนมาติดต่อในสำนักงานก็จะมีเจ้าหน้าที่ส่วนหน้าอยู่บริเวณห้องรับส่งหนังสือ เดินมาทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์หรือคอยต้อนรับและอำนวยความสะดวกให้ นอกจากนี้แต่ละหน่วยงานก็มีเจ้าหน้าที่คอยอำนวยความสะดวกและคอยรับเรื่องร้องเรียนต่าง ๆ จากประชาชนเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาให้ ซึ่งในบางเรื่องที่ประชาชนมาติดต่อนั้น เจ้าหน้าที่สามารถออกปฏิบัติการได้เลยโดยไม่ต้องรอคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา เช่น หนังสือร้องเรียนขอให้ซ่อมไฟ หรือหนังสือร้องเรียนขอให้ตัดกิ่งไม้ที่ล้มทับหลังคาบ้าน และยังพบว่า ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของ อบต.ดอนแก้ว เป็นผู้มีคุณธรรมสูง เพราะจากคะแนนประเมินการบริหารจัดการตามมาตรฐานองค์กรของคณะกรรมการตรวจมาตรฐานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากท้องถิ่นจังหวัด ได้คะแนนอยู่ในระดับสูง สามารถได้โบนัสหรือค่าตอบแทนพิเศษในอัตรา 5 เท่าของเงินเดือน แต่ อบต.ดอนแก้ว กำหนดให้บุคลากรรับโบนัสเพียง 3 เท่าของเงินเดือน ยืนยันจากเอกสารรายงานการประชุมประจำเดือนของ อบต.ดอนแก้ว มีผู้เสนอว่าปีงบประมาณ 2551 และ 2552 ที่ผ่านมา งบประมาณรายได้มีน้อย ซึ่งหากงบประมาณรายได้ถูกใช้ไปสำหรับเงินโบนัส ยิ่งจะทำให้งบประมาณรายได้เหลือน้อยลงไปอีก ที่ประชุมจึงมีมติให้รับสูงสุดเพียง 3 เท่าของเงินเดือน เพื่อให้งบประมาณรายได้มีเพิ่มขึ้นในการจัดทำโครงการพัฒนาต่างๆ ของตำบล และบุคลากรทุกคนได้นำเงินโบนัสของตนเองคนละ 0.5 เท่าของเงินเดือน สะสมเป็นเงินกองกลางไว้ใช้จ่ายในภารกิจต่างๆ ที่ไม่สามารถเบิกจ่ายจากงบประมาณได้ รวมทั้งแบ่งปันให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่เข้าทำงานใหม่ และยังไม่มีสิทธิได้รับเงินโบนัส อีกทั้งยังให้นำเงินส่วนนี้ตั้งเป็นกองทุนให้บุคลากรกู้ยืมฉุกเฉินยามเร่งด่วนและจำเป็น

หลักฐานต่างๆ ข้างต้นแสดงให้เห็นว่าผู้ปฏิบัติงานและผู้บริหารรวมทั้งสมาชิกสภาเป็นผู้มีคุณธรรม โดยการรวมตัวกันเพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชั่น เช่น การไม่นำน้ำมันเชื้อเพลิงของ อบต. มาใช้กับรถส่วนตัว และการรับโบนัสของพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย การที่พนักงานมีจิตใจโอบอ้อมอารี คอยช่วยเหลือแนะนำอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน ก็แสดงถึงการเป็นผู้มีจิตบริการ (Service mind) นอกจากนี้ การออกปฏิบัติหน้าที่โดยเร็วเมื่อมีประชาชนมาร้องเรียนให้ช่วยแก้ไขปัญหาข้อเดือดร้อน ก็เป็นการแสดงถึงพฤติกรรมการทำงานที่มุ่งอำนวยความสะดวกด้วยการลดขั้นตอนเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนให้สำเร็จโดยเร็ว เป็นไปตาม

หลักการอำนวยความสะดวก การทำเพื่อประโยชน์สุข มุ่งผลสัมฤทธิ์และลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ดังแนวคิดในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546

การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร

พื้นที่ทุกชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วในช่วงเวลา 17.00 น. จะได้ยินเสียงตามสายขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ที่ประกาศข่าวสารให้ประชาชนทราบทุกวัน ทั้งเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง เรื่องระเบียบกฎหมาย เรื่องงานบริหาร รวมทั้งมีการบริการประกาศข่าวสารของประชาชนที่ต้องการให้คนอื่นทราบ เช่น ประกาศของหาย รถหาย สุนัขหาย แมวหาย เด็กหาย และผู้สูงอายุหายออกจากบ้าน ทุกคนในชุมชนเมื่อได้ฟังข่าวก็จะช่วยกันดูว่า พบคน สัตว์ หรือสิ่งของเหล่านั้นในบริเวณหมู่บ้านของคนหรือไม่ เมื่อพบก็จะรีบแจ้งให้ผู้ที่ตามหาได้ทราบ ส่วนประชาชนที่พบเหตุการณ์ผิดปกติในหมู่บ้าน เช่น พบบุคคลหรือรถที่น่าสงสัย หรือพบมิจฉาชีพมาหลอกลวงในรูปแบบต่าง ๆ ในหมู่บ้านก็จะโทรศัพท์แจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลรีบประกาศเตือนให้ประชาชนทราบทั้งตำบลเพื่อช่วยกันเฝ้าระวังอย่างทันท่วงที

นอกจากนั้นทาง อบต. ดอนแก้วยังเปิดช่องทางให้ข้อมูลข่าวสารและรับเรื่องร้องทุกข์ทางอินเตอร์เน็ตโดยมีเว็บไซต์ของตนเอง ประชาชนโดยเฉพาะผู้ที่ทำงานห่างจากชุมชนและไม่มีโอกาสเข้าถึงข้อมูลข่าวสารโดยวิธีอื่นก็สามารถใช้ช่องทางนี้ได้อย่างสะดวก ส่วนประชาชนที่ไปติดต่องานที่สำนักงานของ อบต. ก็สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้จากบอร์ดประชาสัมพันธ์ที่ติดไว้รอบอาคารทั้งข่าวการจัดซื้อจัดจ้าง ข่าวสารของทางราชการ นอกจากนี้ ทาง อบต. ดอนแก้วยังได้จัดแฟ้มข่าวไว้ตรงศูนย์ข้อมูลข่าวสารตามมุมบันไดด้านหน้าอาคาร มีอินเตอร์เน็ตบริการ 24 ชั่วโมง และมีแผ่นพับประชาสัมพันธ์เรื่องต่าง ๆ มากมาย

ทั้งหมดที่พบเห็นนี้แสดงให้เห็นว่าอบต.ดอนแก้วมีความจริงใจโปร่งใสให้ประชาชนรับทราบข้อมูลข่าวสารทุกช่องทาง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 นอกจากนั้น การประกาศข่าวสารของประชาชนที่ขอให้ อบต.ช่วยประกาศให้ ก็ถือเป็นการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนและเป็นการช่วยเหลือประชาชน ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมและภาคีความร่วมมือ

การจัดทำเวทีประชาคมหมู่บ้านเป็นกิจกรรมที่ทาง อบต.ดอนแก้วจัดทำแล้วมีประชาชนแสดงความคิดเห็นมากที่สุด โดยเฉพาะการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องในชุมชนของตนเอง เพราะมีเวทีที่ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกและเกิดความสำนึกว่า ท้องถิ่นเรา เป็นของเรา เราต้องช่วยกันดูแลรักษาและพัฒนา เวทีประชาคมหมู่บ้านจึงทำให้สามารถมีแผนชุมชนที่มาจาก

ความคิดของประชาชนในหมู่บ้านอย่างแท้จริง ไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐคอยชี้นำ แต่เป็นสิ่งที่ได้จากสิ่งที่เกิดขึ้นจริง จากปัญหาจริง ๆ ในหมู่บ้านที่ประชาชนสัมผัสได้ด้วยความรู้สึกและการมองเห็น

นอกจากเวทีประชาคมแล้ว อบต. ดอนแก้วยังมีกิจกรรม "ข่วงกำกึ๊ด" คือ ลานความคิด ซึ่งบางครั้งก็เป็นกลุ่มโดยรวม บางครั้งก็เป็นกลุ่มเฉพาะ เช่น กลุ่มเด็ก ๆ ที่เรียนพุทธศาสนาวันอาทิตย์ เสร็จแล้วจะมารวมกลุ่มพูดคุยกันแบบธรรมชาติ คือ มีทั้งนั่งคุยกันโดยปูเสื่อได้ด้นไม้ในวัด บางกลุ่มก็หาเก้าอี้มานั่งล้อมวงกัน และเมื่อเด็ก ๆ เกิดความคิดสร้างสรรค์ในการทำกิจกรรมต่าง ๆ เช่น อยากจัดกีฬาครอบครัวอบอุ่น ซึ่งเป็นกีฬาที่ต้องใช้ผู้ร่วมกิจกรรมเป็นครอบครัว พ่อ แม่ ลูก เด็ก ๆ จึงช่วยกันทำโครงการของบประมาณสนับสนุนจาก อบต.ซึ่งได้อนุมัติงบประมาณให้เด็กไปดำเนินการเองทั้งหมด กิจกรรม "ข่วงกำกึ๊ด" นี้เป็นสิ่งที่ช่วยให้เด็ก ๆ มีความคิดสร้างสรรค์ กล้าคิด กล้าแสดงออก เรียนรู้การทำงานเป็นทีม ซึ่งเป็นพื้นฐานของการบริหารจัดการที่ดี จากกลุ่มเล็กขยายไปยังกลุ่มใหญ่ต่อไป การรวมกลุ่มของเด็ก ๆ ในลักษณะนี้ พระใบฎีกาเจริญศักดิ์ วัดดอนแก้ว เรียกว่า "ข่วงกำกึ๊ดละอ่อน" (ลานความคิดเด็ก; แปลโดยผู้วิจัย) ซึ่งนอกจากกลุ่มเด็กแล้ว ยังมีเวทีข่วงกำกึ๊ดผู้สูงอายุ ข่วงกำกึ๊ดสตรีด้วย

พบว่าในอบต.ดอนแก้วมีกลุ่มอาสาสมัครต่าง ๆ มากมาย เช่น กลุ่มอาสาสมัครพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ด้อยโอกาสตำบลดอนแก้ว กลุ่มอาสาสมัครปศุสัตว์ กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน กลุ่มอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ กลุ่มอาสาสมัครดูแลบริโภคปลอดภัย หรือกลุ่ม อย.น้อย กลุ่มนักสืบสายน้ำ กลุ่มอาสาสมัครพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และกลุ่มอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เป็นต้น สอบถามจากผู้ที่เป็นอาสาสมัครพบว่าทุกคนที่สอบถามมาสมัครด้วยความเต็มใจและมาสมัครด้วยตนเอง โดยบางกลุ่มบอกได้ยินจากประกาศประชาสัมพันธ์ของ อบต. ในการเปิดรับสมัคร บางคนบอกเห็นเพื่อนเป็นอาสาสมัครจึงอยากช่วยงาน ดังนั้น อบต. ดอนแก้วจึงมีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานในรูปแบบอาสาสมัครมากมาย เช่น งานด้านสวัสดิการสังคมก็มีอาสาสมัครพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ด้อยโอกาสตำบลดอนแก้ว คอยออกเยี่ยมและช่วยเหลือคนพิการและผู้สูงอายุ ให้คำแนะนำในการปฏิบัติตนทั้งของคนพิการและผู้ดูแลคนพิการ ช่วยกันระดมแรงระดมทุนทรัพย์สร้างบ้าน สร้างห้องน้ำ ต่อเติมบ้านให้คนพิการ สำหรับกลุ่มอาสาสมัครพิทักษ์สิ่งแวดล้อมจะคอยดูแลสอดส่องไม่ให้ใครนำขยะมาทิ้งในที่สาธารณะหรือที่รกร้างว่างเปล่า หากพบเห็นอาสาสมัครจะเข้าไปแจ้งให้ผู้กระทำผิดเก็บคืนไป หากฝ่าฝืนก็แจ้ง อบต. ส่งเจ้าหน้าที่ไปปรับความผิดตามกฎหมายรักษาความสงบเรียบร้อยและความสะอาดของบ้านเมือง พ.ศ.2538 อาสาสมัครที่ออกมาช่วยทำงานไม่มีค่าจ้างตอบแทน ทุกคนบอกว่ามาทำด้วยใจ ซึ่งเห็นได้ชัดว่ากลุ่มอาสาสมัครเหล่านี้นอกจากจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือการทำงานด้านต่าง ๆ ของ อบต. ดอนแก้วแล้ว ยังเป็นผู้มีจิตอาสาหรือจิตสาธารณะและมีการทำงานเป็นทีมที่ช่วยให้การบริหาร

จัดการของ อบต. ดอนแก้วสามารถแก้ไขปัญหา ช่วยเหลือสังคม หรือสนองตอบความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี

การทำงานของ อบต. ดอนแก้วพบว่าใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในพื้นที่มาช่วยในการทำงานตามกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ มากมาย ทั้งทรัพยากรบุคคล ทรัพยากรธรรมชาติ และองค์กรหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน เห็นได้จากโครงการจัดตั้งศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการผู้สูงอายุในชุมชน ที่ได้รับความร่วมมือจากศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการหยาดฝน ทั้งด้านงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ รวมทั้งค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ โดยมีสถาบันพัฒนาการเด็กราชนครินทร์ ให้การสนับสนุนรถเข็น พร้อมกายอุปกรณ์ และการบริการซ่อมรถเข็นสำหรับคนพิการ มูลนิธิขาเทียมสนับสนุนทำขาเทียมให้แก่คนพิการ ซึ่งมีอาสาสมัครพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ด้อยโอกาสตำบลดอนแก้วเป็นผู้ขับเคลื่อนการทำงาน โดยมีนักสังคมสงเคราะห์ของ อบต. ดอนแก้ว เป็นผู้ประสานงานเพื่อบูรณาการการทำงานเข้าด้วยกันทุกฝ่าย

จากวิธีการดึงทรัพยากรที่มีอยู่ในพื้นที่มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และมีกลุ่มอาสาสมัครที่เป็นจิตอาสาคอยช่วยเหลือในการทำงานและมีการบูรณาการทำงานกับหน่วยงานหรือองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมีนักสังคมสงเคราะห์เป็นผู้ประสานงาน ก่อให้เกิดการทำงานเชื่อมต่อกันอย่างเป็นระบบ ส่งผลให้ประชาชนได้รับประโยชน์ มีความสุข มีคุณภาพชีวิตดีขึ้น ถือได้ว่าเป็นการบริหารจัดการที่ดีตามหลักการมีส่วนร่วมและหลักความรับผิดชอบ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ด้านการบริหารงานเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน

ทั้งนี้ผู้วิจัยพบว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วมีการบริหารงานโดยการกระจายอำนาจความรับผิดชอบให้หลาย ๆ ฝ่ายเพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติให้เร็วขึ้น และเพื่อให้งานมีประสิทธิภาพประสิทธิผลสูงสุด เช่น มอบอำนาจให้ประชาชนในการควบคุมการก่อสร้าง แต่งตั้งให้ประชาชนเป็นคณะอนุกรรมการควบคุมการก่อสร้าง หากการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานใดที่ผู้รับจ้างไม่ทำตามแบบแปลน อนุกรรมการที่เป็นประชาชนก็สามารถสั่งให้แก้ไขได้ โดยไม่ต้องทำเรื่องขออนุมัตินายก ประชาชนจึงมีความภาคภูมิใจที่นายกให้ความไว้วางใจและสมัครเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการต่าง ๆ ของ อบต. อยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ประชาชนได้ดูแลควบคุมการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานอย่างใกล้ชิด ทำให้งานออกมาถูกต้องแข็งแรง ได้มาตรฐานตามแบบแปลนที่กำหนด ซึ่งการที่นายกใช้หลักการกระจายอำนาจในการบริหารงาน โดยเน้นให้ประชาชน มีส่วนร่วม ถือได้ว่าเป็นผู้นำแบบประชาธิปไตย และมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานให้ดีมีมาตรฐานควบคู่ไปกับความพึงพอใจของประชาชน

ความพร้อมในการให้บริการประชาชน

ผู้วิจัยสังเกตพบว่า ทุกส่วนงานของ อบต. ดอนแก้ว จะมีการติดแผนผังโครงสร้างสายการบังคับบัญชา ตลอดจนขั้นตอนการปฏิบัติงานในแต่ละส่วนงาน ประชาสัมพันธ์ไว้ที่บริเวณผนังห้องของส่วนงานนั้น ๆ เพื่อแสดงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่แต่ละคนตามสายการบังคับบัญชา ให้ประชาชนทราบสำหรับการติดต่องานของประชาชนได้รวดเร็วขึ้น นอกจากนั้นยังมีการระบุโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของ อบต. ดอนแก้วทางเว็บไซต์ของ อบต. ดอนแก้วที่ http://www.donkaew.com เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใจและทราบว่า อบต. ดอนแก้วมีใครทำหน้าที่เกี่ยวกับงานอะไรบ้าง เพื่อง่ายต่อการติดต่อประสานงาน

จากคำกล่าวของนางศิรัญญา สุนทร ที่ได้ให้สัมภาษณ์ว่า หากประชาชนไม่สะดวกในการติดต่องานในช่วงวัน เวลาราชการ หรืออยากร้องทุกข์ให้อบต.ช่วยเหลือ ก็สามารถร้องเรียนได้ทางเว็บไซต์ และผู้บริหารก็จะดำเนินการแก้ไขหรือให้ความช่วยเหลือได้ นอกจากนี้ประชาชนยังสามารถร้องเรียนทางกล่องรับความคิดเห็นหรือ ตู้รับเรื่องร้องเรียน 24 ชั่วโมง ซึ่งติดตั้งไว้ตรงบริเวณประตูทางเข้าอาคารสำนักงาน อบต. ดอนแก้ว ทุกประเด็นทุกปัญหาจะมีผู้บริหารมาอ่านและสั่งการให้ดำเนินการช่วยเหลือเพื่อแก้ไขข้อร้องเรียนต่าง ๆ โดยเร็ว

จากที่กล่าวมาแสดงว่าผู้บริหารและพนักงานเจ้าหน้าที่มีความรับผิดชอบต่อทุกข์สุขของประชาชน มีความพร้อมที่จะให้บริการ ตามหลักการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2542 ด้านหลักความรับผิดชอบ

การใช้งบประมาณรายจ่าย

อบต.ดอนแก้ว มีข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จัดทำขึ้นตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว และมีแผนการใช้จ่ายงบประมาณไว้คอยตรวจสอบการใช้จ่ายเป็นช่วง ๆ เพื่อไม่ให้มีการเบิกจ่ายงบประมาณเกินรายรับในช่วงนั้น ๆ และทำให้สามารถวางแผนการใช้งบประมาณว่า ควรเริ่มดำเนินโครงการไหนก่อนหลังตามความเหมาะสมกับงบประมาณที่มีอยู่ จึงเป็นการใช้งบประมาณอย่างระมัดระวังไม่ประมาท

การใช้รถส่วนกลางของ อบต.ดอนแก้ว จะมีการวางแผนการใช้เส้นทางเดินรถไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของน้ำมันเชื้อเพลิง โดยที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายประชาสัมพันธ์จะประกาศเสียงตามสายภายในองค์การให้ทุกส่วนงานทราบ หากประสงค์จะทำภารกิจหรือติดต่อประสานงานกับส่วนราชการหรือภาคเอกชนในเส้นทางเดียวกัน ก็จะเดินทางไปร่วมกัน

การเปิดประมูลงานก่อสร้างตามโครงการต่าง ๆ อบต.ดอนแก้วได้มีมาตรการป้องกันการสมยอมราคา ทำให้ผู้ประมูลงานในปี 2551 จำนวน 23 โครงการในราคากลาง 5,320,000.- บาท ยื่นเสนอราคาได้ในวงเงิน 4,102,000.- บาท ทำให้มีเงินเหลือจากโครงการที่ตั้งไว้

1,200,000.- บาท ซึ่งตกเป็นเงินสะสมของอบต. เพื่อที่จะสามารถนำเงินสะสมนี้ไปดำเนินการพัฒนาด้านอื่น ๆ ได้อีก การบริหารงบประมาณในลักษณะที่กล่าวมา จึงถือได้ว่ามีความคุ้มค่า คือใช้วงเงินงบประมาณเท่าเดิม แต่ได้เนื้องานมากกว่า หรือปริมาณงานเท่าเดิมแต่ใช้งบประมาณน้อยลง จึงถือได้ว่าเป็นการบริหารจัดการที่ดีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2546 ด้านความคุ้มค่า

จะเห็นว่าอบต.ดอนแก้วได้บริหารจัดการภารกิจของอบต.ตามอำนาจหน้าที่ได้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และนโยบายที่วางไว้ โดยคำนึงถึงหลักการบริหารจัดการที่ดีในแนวคิดธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 มาใช้เป็นกรอบแนวทางปฏิบัติ ซึ่งทำให้ตำบลดอนแก้วมีทิศทางในการพัฒนาที่ชัดเจนและรวดเร็ว ส่งผลให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข เป็นเมืองน่าอยู่ ชุมชนเข้มแข็ง จนกระทั่งได้รับรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ของกระทรวงมหาดไทย ติดต่อกัน 7 ปี (ปี พ.ศ. 2546–2552) และได้รับโล่รางวัลพระปกเกล้า สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน ของสถาบันพระปกเกล้า ในปี พ.ศ. 2546, 2550 และ 2551

การบริหารจัดการในโครงการที่ประสบความสำเร็จขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว

เพื่อศึกษาการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยจึงได้เลือกวิเคราะห์โครงการที่ประสบผลสำเร็จขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว จำนวน 4 โครงการ คือ โครงการกลุ่มอาสาสมัครพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ด้อยโอกาสตำบลดอนแก้ว โครงการชุมชนถังขยะทองคำ โครงการแก๊สชีวภาพ และโครงการ อบต. สีขาว ซึ่งสามารถสรุปโดยสังเขปได้ดังนี้

1. โครงการกลุ่มอาสาสมัครพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ด้อยโอกาสตำบลดอนแก้ว

การที่รัฐบาลกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ที่ชัดเจนตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วจึงได้แบ่งหน้าที่ให้สมาชิกสภาตามความถนัดและความเหมาะสมของแต่ละคนออกเป็นแต่ละฝ่าย เพื่อทำงานช่วยคณะผู้บริหารและติดตามงานของคณะบริหารในส่วนที่ตัวเองได้รับมอบหมาย เช่น ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2551 เจ้าหน้าที่และสมาชิก

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลผู้ด้อยโอกาส ได้รับคำเชิญจากสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดเชียงใหม่ ให้เข้าร่วมอบรมการพัฒนาและฟื้นฟูคุณภาพชีวิตคนพิการ หลังจากที่ได้รับความรู้กลับมาแล้ว บุคคลเหล่านี้จึงรวมตัวกันตั้งกลุ่มอาสาสมัครพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ด้อยโอกาสตำบลดอนแก้ว โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว มอบอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการให้กับกลุ่ม ดังนั้น กลุ่มอาสาสมัครกลุ่มนี้จึงเริ่มต้นทำงานด้วยการลงพื้นที่เยี่ยมเยือนและสำรวจข้อมูลคนพิการภายในตำบล การได้เห็นสภาพจริงของคนพิการ ทำให้กลุ่มอาสาสมัครเกิดความสงสารและเกิดพลังใจที่จะทำงานเพื่อช่วยเหลือคนพิการเหล่านั้น โดยวางแผนบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อลงพื้นที่เยี่ยมคนพิการ มีการตรวจสุขภาพ แนะนำการทำกายภาพบำบัด และแนะนำการดูแลคนพิการให้กับสมาชิกในครอบครัวคนพิการ มีการจดบันทึกติดตามผลการเปลี่ยนแปลงของคนพิการและจัดสภาพแวดล้อมที่ดีให้กับคนพิการ ทำให้คนพิการในตำบลดอนแก้วมีสุขภาพจิตดีขึ้นและสามารถช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้น ซึ่งเห็นได้จากการที่คนพิการหลายคนมีความสุขและความหวังมากขึ้น ไม่เป็นโรคซึมเศร้าเหมือนก่อนที่จะมีกลุ่มเข้าไปช่วยเหลือ การทำงานของอาสาสมัครกลุ่มนี้ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ออกข้อบัญญัติตำบลเพื่อดูแลช่วยเหลือคนพิการเป็นโครงการประจำอย่างต่อเนื่องในระยะยาว ดังนั้น ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารจากเดิมหรือไม่ก็ตาม คนพิการก็จะได้รับการดูแลจากองค์การบริหารส่วนตำบลและชุมชนตลอดไป โดยข้อบัญญัติเรื่องการดูแล ฟื้นฟูและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตำบลดอนแก้วนี้ มีการตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจที่ได้รับการถ่ายโอนหน้าที่ด้านสวัสดิการทางสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาส ซึ่งคนพิการเป็นผู้ด้อยโอกาสหนึ่งในห้าประเภทตามที่กฎหมายกำหนด

จะเห็นได้ว่าโครงการนี้เกิดขึ้นจากการถ่ายโอนภารกิจและการกระจายอำนาจของรัฐบาลให้ท้องถิ่น แล้วผู้บริหารท้องถิ่นมอบอำนาจให้แก่กลุ่มอาสาสมัครฯ ซึ่งทำงานโดยมิได้รับค่าตอบแทน ทั้งยังต้องใช้ทุนทรัพย์ส่วนตัวและระดมทุนทรัพย์จากแหล่งต่างๆ เพื่อให้การช่วยเหลือคนพิการ เป็นการทำงานสะท้อนถึงจิตสาธารณะ โดยได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารทุกฝ่าย ในขณะเดียวกันคนในชุมชนเมื่อเห็นการทำงานอย่างทุ่มเทของกลุ่มอาสาฯ แล้ว ก็เข้ามาให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนและร่วมมือในการทำงาน อาทิ ร่วมกันพัฒนาปรับปรุงที่อยู่อาศัยให้กับคนพิการ เป็นต้น เมื่อมีทุกภาคส่วนเข้ามาดูแลช่วยกัน ก็ส่งผลให้คนพิการมีสุขภาพจิตดีขึ้น มีความรู้สึกว่าตนเองมีค่า ไม่ถูกทอดทิ้ง สุขภาพกายดีขึ้น คุณภาพชีวิตดีขึ้น ทั้งคนพิการและคนในครอบครัวของคนพิการก็มีความสุข อันเป็นเป้าหมายหลักของธรรมาภิบาล ซึ่งมุ่งเน้นให้เกิดความอยู่ดีมีสุขของประชาชนนั่นเอง

จากโครงการนี้ก่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลหลายหลักคือ หลักการมีส่วนร่วมที่ อบต.เปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีจิตอาสาเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานเพื่อสวัสดิการชุมชน โดยเกิดจากหลักความคิดสร้างสรรค์ที่ประชาชนที่มีจิตอาสา คิดรวมตัวกันเพื่อช่วยกันดูแลผู้ที่ด้อยโอกาสในสังคม หลักคุณธรรมที่กลุ่มอาสาเหล่านี้มีจิตเป็นกุศล คิดช่วยเหลือผู้อื่น มีความเมตตา กรุณา หลักความรับผิดชอบที่จิตอาสาทุ่มเทเสียสละ ทั้งทุนทรัพย์ แรงกาย และเวลา เพื่อช่วยเหลือผู้อื่นที่ด้อยกว่า จึงก่อให้เกิดความสงบสุขในชุมชน

ภาพ 22 หน่วยบริการพยาบาลเคลื่อนที่สำหรับผู้ด้อยโอกาส องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว

2. โครงการชุมชนถังขยะทองคำ

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67(2) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว จึงมีนโยบายเรื่องการบริหารจัดการขยะแบบมีส่วนร่วม โดยให้ประชาชนผู้สร้างขยะเป็นผู้กำจัดขยะด้วยตนเอง แต่ในระยะแรกแนวคิดดังกล่าวไม่ได้รับการตอบสนองจากภาคประชาชนมากนัก เนื่องจากความเคยชินเดิมของประชาชนที่ต้องการให้หน่วยงานท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บและทำลาย อันเป็นแนวทางแก้ปัญหาที่ปลายเหตุและไม่ยั่งยืน เพราะหากวันใดกลไก

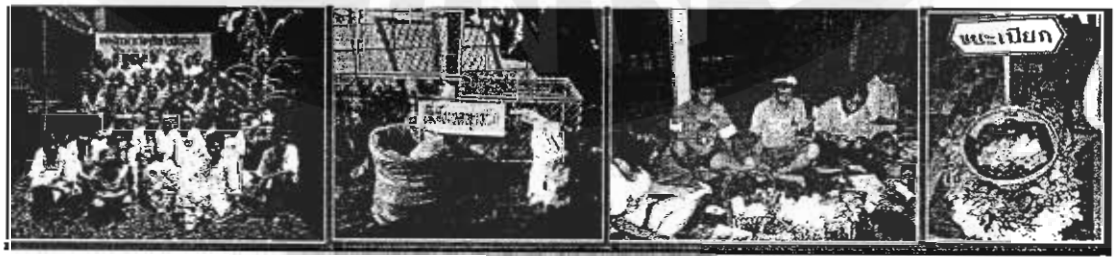
การกำจัดขยะขัดข้อง การทำลายขยะหยุดชะงัก ขยะไม่สามารถนำมากำจัดได้ ก็ต้องปล่อยทิ้งไว้ที่ถังขยะของประชาชน ส่งผลให้ขยะสกปรกเน่าเหม็น ประชาชนเองก็จะเดือดร้อนจากปัญหาขยะล้นเมือง ดังนั้นคณะผู้บริหารจึงคิดกลยุทธ์ใหม่ในการบริหารจัดการขยะ โดยยึดหลักการที่ว่า "ผู้สร้างขยะต้องเป็นผู้กำจัดขยะด้วยมือตนเอง" ซึ่งหลักการนี้จำเป็นต้องอาศัยจิตสำนึกในตัวประชาชน แต่การสร้างจิตสำนึกเป็นสิ่งที่ยากกว่าการอนุมัติงบประมาณเพื่อจัดซื้อรถเก็บขยะ สร้างเตาเผาและจ้างคนงานเก็บขยะ แม้จะเป็นวิธีการที่มีความยากมากกว่า แต่ผู้บริหารก็ยังยืนยันที่จะเลือกดำเนินการแก้ปัญหาแบบยั่งยืนและถาวร ทำให้เกิดโครงการชุมชนถังขยะทองคำขึ้น โดยเริ่มดำเนินการในหมู่บ้านนำร่อง (หมู่ที่ 7 บ้านสันเหมือง) เพราะการทำกิจกรรมต่าง ๆ ในหมู่บ้านนี้ ประชาชนจะออกมาช่วยกันทำกิจกรรมแทบทุกหลังคาเรือน โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิ หรือผู้นำในหมู่บ้านหลายคน ทั้งผู้นำตามกฎหมาย คือ ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และที่สำคัญคือผู้นำแบบบารมี ที่คนในชุมชนเคารพเชื่อถือ ผู้บริหารได้มอบหมายให้คณะทำงานลงพื้นที่เพื่อสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชน โดยใช้เทคนิคการระดมความคิดแบบสนทนากลุ่ม (focus group) เพื่อให้ประชาชนสามารถมองเห็นที่มาของปัญหาขยะ และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากขยะ เมื่อประชาชนทราบถึงปัญหา สาเหตุ และผลเสียที่เกิดจากขยะแล้ว ก็ได้ระดมความคิดช่วยกันหาวิธีการแก้ไข ในขณะเดียวกันทางผู้บริหารได้สร้างทีมวิทยากรกระบวนการหรือกลุ่มอาสาสมัครเพื่อช่วยให้โครงการดำเนินต่อไป กลุ่มนี้ได้สร้างกระบวนการเรียนรู้จากฐานความรู้แต่ละเรื่องให้กับประชาชน ในที่สุดประชาชนก็สามารถหาวิธีการบริหารจัดการขยะที่แต่ละครัวเรือนสร้างขึ้นมา โดยตัวแทนแต่ละครัวเรือนที่ออกมาร่วมเวทีระดมความคิด ได้นำวิธีการคัดแยกขยะในครัวเรือนไปถ่ายทอดให้สมาชิกทุกคนในครัวเรือนทราบและปฏิบัติ มีการแยกประเภทขยะเป็น ขยะเปียก ขยะแห้งที่ขายได้ (เช่น หนังสือพิมพ์ ขวดแก้ว ขวดพลาสติก) ขยะแห้งขายไม่ได้ (เช่น ถุงขนม กรุบกรอบ ถุงมาม่า) และขยะอันตราย (เช่น แบตเตอรี่ ถ่านไฟฉาย) เมื่อคัดแยกแล้ว แต่ละครัวเรือนจะนำขยะเปียกไปทำปุ๋ยหมักไว้ใช้ในครัวเรือน ปลูกพืชผักสวนครัวเป็นผักปลอดสารพิษ ใช้บริโภคในครัวเรือน หากเหลือจากบริโภคก็ขายเป็นรายได้เสริม ตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง ส่วนขยะแห้งที่ขายได้จะนำมารวมกันที่กรงพักขยะของแต่ละกลุ่มที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้ โดยในแต่ละสัปดาห์จะมีสมาชิกแต่ละกลุ่มที่เรียกว่าอาสาสมัครพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ผลัดเปลี่ยนกันมาเก็บขยะแห้งขายได้ ที่อยู่ในกรงพักขยะของแต่ละกลุ่ม เพื่อนำไปไว้ยังอาคารเก็บขยะของหมู่บ้าน โดยมีคณะกรรมการดำเนินการคัดแยกและขาย เงินที่ขายได้นำเข้าเป็นกองทุนขยะให้หมู่บ้านนำไปใช้ในกิจกรรมสาธารณ ประโยชน์และการพัฒนาในหมู่บ้าน สำหรับขยะแห้งที่ขายไม่ได้หรือขยะแห้งทั่วไป ให้แต่ละครัวเรือนเก็บใส่ถุงหิ้วผูกรวมกันและนำมารวมกันที่จุดนัดหมาย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วนำเก็บไปเผายังเตาเผารวมของตำบล ส่วนขยะ

อันดรายให้เก็บรวมกันไว้ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วนำไปกำจัดต่อไป จะเห็นว่าผู้ที่เข้าร่วมโครงการจะไม่มีขยะเหลืออยู่ในบ้าน ขยะทุกอย่างสามารถบริหารจัดการได้โดยการมีส่วนร่วมของแต่ละครัวเรือนผลที่ได้รับนอกจากไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเรื่องการกำจัดขยะแล้ว ยังมีรายได้เสริมจากการขายพืชผักปลอดสารพิษที่เป็นผลผลิตจากปุ๋ยหมักขยะเปียกของครัวเรือน

จากกรณีดังกล่าวจะเห็นว่า ในหมู่บ้านนำร่องนี้จะไม่มีปัญหาเรื่องขยะ และทุกคนถือปฏิบัติจนเป็นนิสัยและเป็นการแก้ปัญหาที่ยั่งยืนและถาวร สมาชิกทุกคนมีสุขภาพกายสุขภาพจิตดี เพราะสิ่งแวดล้อมไม่เป็นพิษ ได้บริโภคผักปลอดสารพิษ และมีรายได้เพิ่มจากการขายพืชสวนครัวหรือรายจ่ายลดลงเพราะปลูกผักรับประทานเอง

โครงการนี้ประสบผลสำเร็จ เพราะผู้บริหารได้อำนวยการทั้งด้านกระบวนการสร้างจิตสำนึก การจัดโครงการย่อยรองรับ เพื่อให้โครงการหลักดำเนินไปได้ เช่น โครงการจัดหากรงพักขยะให้กลุ่ม โครงการจัดจุดรับขยะแห้งทั่วไปนำไปกำจัด และโครงการจัดการขยะอันดรายในขณะเดียวกัน โครงการนี้มีผู้นำโดยธรรมชาติและผู้นำตามกฎหมายร่วมกันเป็นแกนนำเชิญชวนประชาชนในหมู่บ้านเข้าร่วมโครงการ ทั้งนี้ ภาคประชาชนซึ่งโดยพื้นฐานเป็นผู้มีจิตสาธารณะและมีวัฒนธรรมของชุมชนที่เวลามีกิจกรรมก็ออกมาร่วมคิดร่วมทำด้วยความเต็มใจ จนกระทั่งเกิดเป็นโครงการที่ช่วยแก้ไขปัญหาขยะในชุมชนตำบลดอนแก้วได้อย่างยั่งยืน

นอกจากนั้น โครงการชุมชนถังขยะทองคำยังสามารถชี้ให้เห็นถึงการนำหลักการบริหารจัดการที่ดีมาบริหารจัดการที่เห็นเด่นชัดคือ หลักการมีส่วนร่วมที่ประชาชนทุกครัวเรือนทุกคน มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการขยะ ใช้หลักความสร้างสรรค์ในการคิดโครงการนี้ขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนด้านสิ่งแวดล้อม หลักความรับผิดชอบที่ทุกคนช่วยกันจัดเก็บขยะโดยไม่คิดค่าตอบแทน และหลักความคุ้มค่าที่นำขยะกลับมาใช้ใหม่ ขยะแห้งนำไปขาย มีรายได้พัฒนาหมู่บ้านหรือใช้ประโยชน์ส่วนรวม หรือนำขยะเปียกไปทำปุ๋ยหมัก ปลูกพืชผักสวนครัว ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มในการขายพืชผักสวนครัว ประชาชนมีสุขภาพดี ได้บริโภคผักปลอดสารพิษ



ภาพ 23 โครงการชุมชนถังขยะทองคำ องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว

3. โครงการแก๊สชีวภาพ (Biogas)

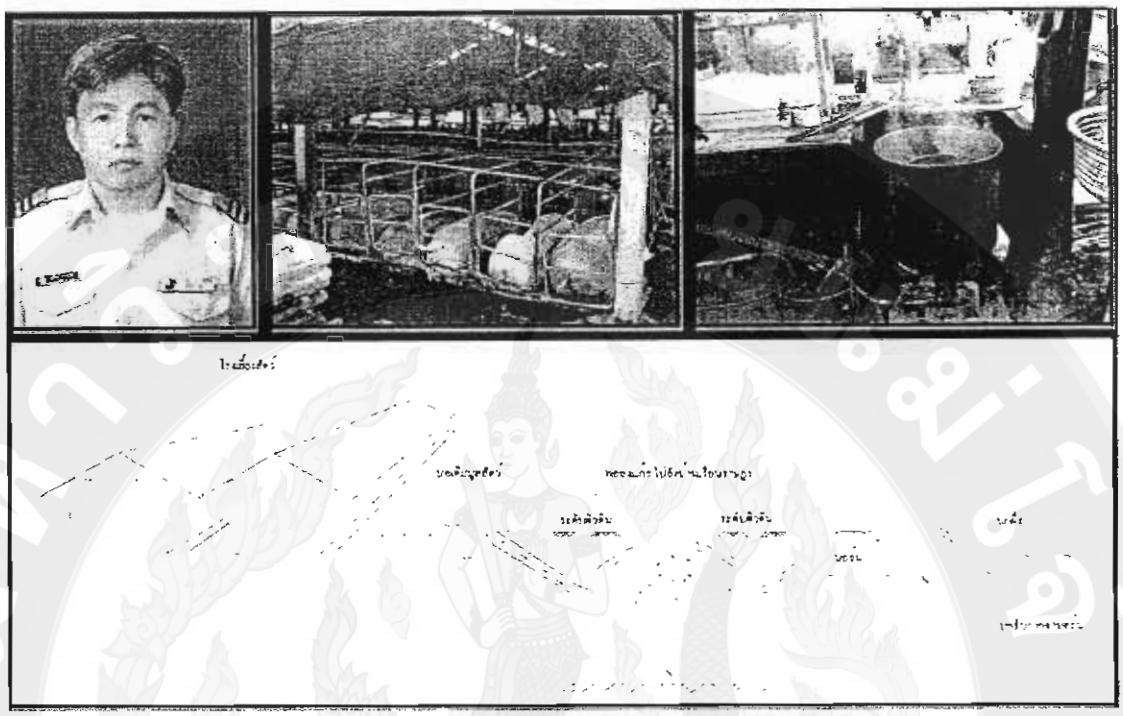
ปัญหากลิ่นมูลสุกรและฝูงแมลงวันรบกวนประชาชนบ้านหนองฟาน ตำบลดอนแก้ว ทำให้ชาวบ้านรวมตัวยื่นข้อร้องเรียนให้องค์การบริหารส่วนตำบลยกเลิกการดำเนินการของฟาร์มสุกรที่เป็นต้นเหตุของปัญหา ทำให้ผู้บริหารต้องหาทางแก้ปัญหาโดยวิธีเจรจาไกล่เกลี่ยและเชิญทุกคนที่ได้รับผลกระทบมาระดมความคิดเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดในการแก้ปัญหา ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียและผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด (เจ้าของฟาร์ม ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ผู้นำท้องที่ ผู้นำท้องถิ่น เจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอประจำตำบลดอนแก้ว และผู้บริหารพร้อมเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว) ได้ประชุมปรึกษาหารือและระดมความคิดถึง 3 ครั้ง ได้ข้อสรุปคือการทำบ่อแก๊สชีวภาพ โดยมูลสุกรจะล้างจากโรงเรือนลงสู่บ่อหมักทุกเช้าเย็น ทำให้กลิ่นเหม็นจากมูลสุกรหายไป และจำนวนแมลงวันลดลงจนกระทั่งหายไปในที่สุด เพราะกระบวนการดังกล่าวได้ล้างไข่แมลงวันลงไปในบ่อหมัก ทำให้ไข่ฝ่อไม่มีโอกาสฟักตัวเป็นแมลงวัน เมื่อไม่มีกลิ่นมูลสุกรและไม่มีแมลงวันรบกวน สภาพแวดล้อมของชุมชนกลับเข้าสู่สภาพเดิม ประชาชนมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตดีขึ้น ทุกคนก็อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

เมื่อสร้างบ่อแก๊สเสร็จและมีแก๊สเกิดขึ้นที่บ่อหมัก เจ้าของฟาร์มจึงเกิดความคิดที่จะแบ่งปันแก๊สที่เกิดขึ้นให้กับชาวบ้านที่เคยได้รับผลกระทบ ชาวบ้านเหล่านั้นจึงรวมตัวกันขึ้นเป็นกลุ่มผู้ใช้แก๊สและร่วมกันออกค่าใช้จ่าย เพื่อซื้อท่อพลาสติกพีวีซี ตลอดจนช่วยกันวางท่อแก๊สโดยไม่ต้องจ้างแรงงาน สำหรับการวางท่อแก๊สเพื่อใช้ในครัวเรือนเจ้าของบ้านต้องดำเนินการเอง โดยบ่อแรกชาวบ้านหนองฟานได้ใช้จำนวน 47 หลังคาเรือน ต่อมาหมู่บ้านนี้ได้แยกหมู่บ้านใหม่จากหมู่ที่ 1 (บ้านบ่อปุ๋-สบสา-หนองฟาน) เป็นหมู่ที่ 9 (บ้านสบสา-หนองฟาน) ชาวบ้านจึงขอให้คุณสุทัศน์ คำมาลัย เจ้าของฟาร์มเป็นผู้ใหญ่บ้าน เมื่อได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว ชาวบ้านสบสา ได้ขอใช้แก๊ส เพราะเป็นลูกบ้านคุณสุทัศน์เหมือนกัน คุณสุทัศน์บอกว่า จำนวนสุกรที่มีอยู่ ให้มูลออกมาสามารถหมักเป็นแก๊สได้บ่อเดียว ชาวบ้านขอให้เลี้ยงสุกรเพิ่ม คุณสุทัศน์จึงต้องกู้เงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรส่วนหนึ่ง และทางองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วได้ให้เงินอุดหนุนอีกส่วนหนึ่ง เพื่อสร้างบ่อหมักแก๊สบ่อที่สอง เมื่อสร้างเสร็จชาวบ้านกลุ่มบ้านสบสา ได้รวบรวมเงินเพื่อซื้อท่อพลาสติกพีวีซีมาต่อเป็นท่อนำส่งแก๊ส จำนวน 55 หลังคาเรือน รวมแล้วในครั้งนั้น บ้านหนองฟานและสบสาได้ใช้แก๊ส จำนวน 102 หลังคาเรือน จากจำนวนทั้งหมด 108 หลังคาเรือน

จากกรณีดังกล่าว เป็นความสามารถของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วที่สามารถแก้ปัญหาและเปลี่ยนวิกฤตเป็นโอกาส โดยใช้วิธีการเจรจาให้ผู้มีส่วนได้เสียร่วมระดมความคิดในการแก้ปัญหา จนทำให้ภาวะวิกฤตจากการร้องเรียน ประชาชนตึงเครียดจากภาวะ

สิ่งแวดล้อมไม่ดี เสียสุขภาพจิตและสุขภาพกายเพราะโรคทางเดินหายใจ ในส่วนของฟาร์มก็เสี่ยงต่อการถูกขับไล่หรือเลิกกิจการ เมื่อมีการไกล่เกลี่ยและระดมความคิดหาทางออกในการแก้ปัญหาได้แล้ว วิกฤตเหล่านี้ก็หมดไป นอกจากนี้สิ่งสำคัญที่ทำให้ปัญหาวิกฤติผ่านพ้นไปได้ คือ การที่คุณสุทัศน์ เจ้าของฟาร์ม มีน้ำใจเอื้ออาทร นำแก๊สที่เกิดขึ้นให้ประชาชนใช้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย ส่วนประชาชนก็มีพื้นฐานในการมีจิตสาธารณะและให้ความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของหมู่บ้านร่วมกัน ด้วยเหตุนี้ เมื่อคุณสุทัศน์ให้ใช้แก๊ส ประชาชนก็ยินดีและต้องการมีส่วนร่วมในการจัดหาและวางท่อแก๊สเอง โดยมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประจำหมู่บ้านเป็นแกนนำในการรวบรวมเงินจัดซื้อท่อพีวีซี และนำกลุ่มประชาชนช่วยกันวางท่อจนสำเร็จ ซึ่งจากรายงานโครงการแก๊สชีวภาพตำบลดอนแก้ว พบว่า ประชาชนทั้งหมู่บ้านจำนวน 102 ครอบครัว สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายในการซื้อแก๊สหุงต้มเดือนละ 300 บาท คิดเป็นการช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนทั้งหมู่บ้านในแต่ละเดือนเป็นเงินประมาณ 30.600 บาท ปัจจุบันทุกคนในหมู่บ้านสบสา-หนองฟาน มีความสุขมากขึ้น ไม่เหม็นกลิ่นมูลสุกรเหมือนแต่ก่อน ไม่มีแมลงวันรบกวนให้รำคาญ และประชาชนได้รับประโยชน์กันถ้วนหน้าจากแก๊สชีวภาพในชุมชน

จากโครงการดังกล่าว สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการที่ดีคือ หลักการมีส่วนร่วมที่ทุกคนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาร่วมกัน หลักความสร้างสรรค์ที่ทุกคนในหมู่บ้านใช้หลักเหตุผลช่วยกันคิดวิธีการแก้ปัญหาคือ คิดในเชิงบวก ไม่คิดในเชิงลบคือให้ยุบฟาร์มอย่างเดียว ไม่หาวิธีอื่นมาแก้ไข ใช้หลักความคุ้มค่าในการทำบ่อแก๊ส แล้วนำแก๊สมาให้ประชาชนใช้เป็นพลังงานทดแทนฟรีทั้งหมู่บ้าน หลักความรับผิดชอบที่เจ้าของฟาร์มยอมรับฟังปัญหาและวิธีการแก้ไข แล้วนำมาสร้างบ่อแก๊ส โดยรับผิดชอบแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดจากฟาร์มของตนเอง และเจ้าของฟาร์มก็มีคุณธรรม นำแก๊สที่เกิดขึ้นให้ประชาชนใช้ฟรี เมื่อบริหารจัดการด้านนี้สำเร็จ ทุกคนก็อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข



ภาพ 24 โครงการแก๊สชีวภาพ องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว

4. โครงการ อบต.สีขาว

สีขาว หมายถึงสีแห่งความบริสุทธิ์ ไม่มีอะไรมาแปดเปื้อน ดังนั้น อบต. สีขาวจึงมีความหมายถึง อบต.ที่ทำงานโปร่งใส มีความซื่อสัตย์ ไม่มีมลทินมัวหมอง

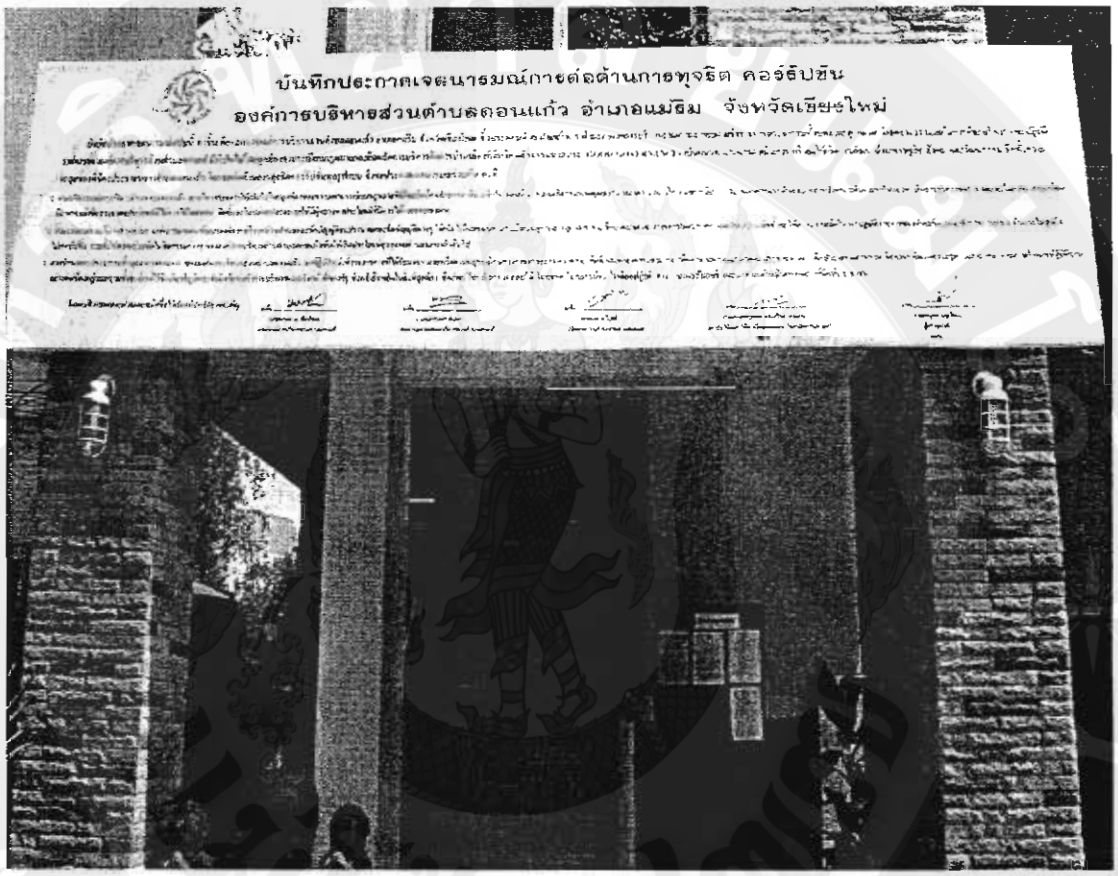
จากการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นและให้ท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้ท้องถิ่นมีอำนาจมากมายตาม พรบ.จัดตั้งและ พรบ. การกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ การมีสิทธิขาดในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามหน้าที่รับผิดชอบ ทำให้ผู้บริหารในท้องถิ่นหลายแห่งคิดว่าตนเองจะทำอะไรก็ได้อย่างไม่มีขอบเขต แนวคิดนี้เป็นสาเหตุให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชั่นขึ้นในองค์กร จนกระทั่งมีเรื่องร้องเรียนมากมาย ดังนั้น ผู้บริหารทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว จึงได้วางนโยบายสวนกระแสภาพลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป คือ ตั้งค่านิยมหลักในการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วให้เน้นที่จะไม่ทุจริต ไม่คอร์รัปชั่น ทำงานด้วยความโปร่งใส ซื่อสัตย์สุจริต และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด จึงเกิดปฏิญญา 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายคณะผู้บริหาร ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และฝ่ายราชการประจำ ร่วมทำปฏิญญากันเป็นลายลักษณ์อักษรว่า "จะทำงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ไม่ทุจริต ไม่คอร์รัปชั่น สร้างกระบวนการต่อต้านการทุจริต มีความโปร่งใส สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมทุกระดับ"

การดำเนินการตามปฏิญญานี้ ฝ่ายผู้บริหารได้ดำเนินงานต่าง ๆ โดยรับฟังความคิดเห็นของข้าราชการประจำ หรือผู้ปฏิบัติงานนั้น ๆ ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ช่วยกันทำงานและสอดส่องดูแลควบคุมการทำงานตามโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่เพื่อตรวจสอบคุณภาพของงาน ฝ่ายราชการประจำ ได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ทุกขั้นตอนด้วยความโปร่งใส เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับทราบมากที่สุดในหลาย ๆ ช่องทางสื่อสาร เช่น ดิดประกาศ ประชาสัมพันธ์เสียงตามสาย วิทยุชุมชน สื่อหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ และอินเตอร์เน็ต เพื่อให้สามารถดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทุกขั้นตอนของปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งการตรวจรับพัสดุและการควบคุมงานจัดซื้อจัดจ้าง ทำให้ผลงานที่ปรากฏทุกงานมีมาตรฐาน ถูกต้องมีคุณภาพ เป็นการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ประชาชนได้ร่วมงานทุกกระบวนการ การที่ประชาชนได้ประจักษ์ถึงความสุจริตในการทำงานด้วยตนเอง จึงเกิดความเชื่อมั่นและศรัทธาในองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว

โครงการ อบต. สีขาว จึงเป็นโครงการหนึ่งซึ่งแสดงถึงการบริหารจัดการที่ดีขององค์กร เพราะผู้นำมีวิสัยทัศน์ที่ดี ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนคน ไม่ทุจริตคอร์รัปชั่น จึงวางนโยบายให้เป็น อบต. สีขาว ทางฝ่ายสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ก็เป็นผู้ที่เข้ามาทำงานโดยอุดมการณ์เพื่อพัฒนาชุมชน ไม่คิดเรื่องผลประโยชน์ จึงไม่เกิดการแตกแยกในความคิด สามารถทำงานสอดคล้องกับนโยบายของฝ่ายบริหารได้ และในส่วนของข้าราชการ ผู้ปฏิบัติทุกคนมีจิดสำนึกและจรรยาบรรณ เพราะข้าราชการประจำที่เข้ามาทำงานจะได้รับการปลูกฝังและหล่อหลอมวัฒนธรรมองค์การจากหัวหน้าฝ่ายราชการประจำที่เป็นตัวอย่างของการทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ทุ่มเทเสียสละ และช่วยกันทำงานเป็นทีม ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานทุกคนจึงทำงานตามแบบอย่างที่ดีโดยไม่มีผู้ใดเรียกร้องผลประโยชน์จากผู้รับเหมาหรือจากประชาชนที่มาใช้บริการ จากปัจจัยทั้งหมดที่กล่าวมา ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วโดดเด่นและมีจุดแข็งในเรื่องความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม ส่งผลให้การทำงานต่าง ๆ ประสบผลสำเร็จด้วยดี มีประสิทธิภาพประสิทธิผลสูงสุดภายใต้ข้อจำกัดของงบประมาณ และเป็นที่พึงพอใจของประชาชน

โครงการ อบต.สีขาว ใช้หลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลคือ ให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานและเสนอความคิดเห็นในการแก้ไขปัญหา ใช้หลักความสร้างสรรค์ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติช่วยกันคิดวิธีการป้องกันการสมยอมราคาสำเร็จ ใช้หลักความโปร่งใสในการประกาศและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบทุกขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้าง หลักนิติธรรมที่เจ้าหน้าที่ช่วยกันสร้างกฎ ระเบียบ หรือแนวทางปฏิบัติในการจัดซื้อจัดจ้าง นอกจาก

ระเบียบที่กระทรวงกำหนดให้ เกิดความคุ้มค่าจากงบประมาณเหลือจ่าย จากการเสนอราคา ทำให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน



ภาพ 25 ป้ายประชาสัมพันธ์ “บันทึกประกาศเจตนารมณ์การต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชั่น” โครงการ อบต.สีขาว องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว

รายละเอียดจากทั้ง 4 โครงการ ขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว สามารถสรุปปัจจัยที่เอื้อให้โครงการเกิดความสำเร็จจากการบริหารจัดการที่ดี ได้ดังตาราง 3

ตาราง 3 ปัจจัยที่เอื้อให้โครงการเกิดความสำเร็จจากการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่

ปัจจัยที่ทำให้เกิดผลสำเร็จ	โครงการอาสาสมัครพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ด้อยโอกาสตำบลดอนแก้ว	โครงการชุมชนถังขยะทองคำ	โครงการแก๊สชีวภาพ	โครงการ อบต.สีขาว
ปัจจัยภายในที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการของ อบต. ดอนแก้ว	- อำนาจหน้าที่ในการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และคนพิการ - ผู้บริหารมอบอำนาจให้กลุ่มอาสาฯ ดำเนินงานโดยมีที่ปรึกษาหลัก คือ รองนายก ปลัด และกลุ่มสตรีที่มีตำแหน่งเป็น ส.อบต. - ตราข้อบัญญัติตำบลที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการทำงานอย่างต่อเนื่อง	- อำนาจหน้าที่ในการรักษาความสะอาด ถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล - นายกและปลัด อบต.นำทีมงานพบประชาชนในพื้นที่เพื่อสร้างความตระหนักถึงปัญหา พร้อมระดมความคิดเพื่อแก้ไข - ผู้บริหารมอบอำนาจให้ผู้นำในพื้นที่และประชาชนตั้งแต่เริ่มวางแผนและดำเนินการ	- อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - นายก ปลัด ส.อบต. เจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอ ผู้ใหญ่บ้าน ประชาชนเจ้าของฟาร์มสุกร ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนช่วยกันระดมความคิดแก้ไขปัญหาจนประสบความสำเร็จ - มีการพลิกวิกฤตสิ่งแวดล้อมให้เป็นโอกาสในการพัฒนา	- การให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนในการจัดซื้อจัดจ้างโครงการต่าง ๆ - นายก ปลัด อบต. ประธานสภา และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกร่วบลงนามใน “บันทึกประกาศเจตนา - รมณ์ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชั่น” เพื่อย้ำความมุ่งมั่นที่จะทำงานโดยสุจริตและพร้อมรับการตรวจสอบทุกรูปแบบ

ตาราง 3 (ต่อ)

ปัจจัยที่ทำให้เกิดผลสำเร็จ	โครงการอาสาสมัครพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ด้อยโอกาสตำบลดอนแก้ว	โครงการชุมชนถังขยะทองคำ	โครงการแก๊สชีวภาพ	โครงการ อบต. สีขาว
ปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวกับวัฒนธรรมชุมชน	- ความเมตตา และจิตสาธารณะในการช่วยเหลือกันและกัน - ความร่วมมือร่วมใจรับผิดชอบต่อสังคม - ประธานและสมาชิกกลุ่มอาสาฯ ซึ่งเป็นสตรี เป็นแกนนำร่วมผลักดันโครงการโดยใช้ตำแหน่ง ส.อบต.	- คนในชุมชนส่วนใหญ่เป็นผู้มีสำนึกสาธารณะ ชอบช่วยเหลืองานในกิจกรรมต่าง ๆ ของของชุมชนอย่างเต็มใจ - การถ่ายทอดความรู้อย่างไม่เป็นทางการในครอบครัวและในชุมชนผ่านการใช้พลังกลุ่มและเป็นแบบอย่างที่ดี	- คนในชุมชนมีความเอื้ออาทรต่อกัน - การเปิดใจกว้างใช้ความสัมพันธ์ฉันญาติมิตรในการช่วยกันหาวิธีแก้ไขโดยไม่นิยมความรุนแรง - ความกระตือรือร้นในการร่วมรับผิดชอบเมื่อเกิดปัญหาในชุมชน	- คนในชุมชนร่วมตรวจสอบความโปร่งใส และร่วมเจตนารมณ์ต่อต้านการทุจริต - ค่านิยมของชุมชนที่ชื่นชมความซื่อสัตย์สุจริตและสนใจมีส่วนร่วมรับรู้การปฏิบัติงานของ อบต.

ข้อมูลโดยภาพรวมของทุกโครงการจากตาราง 3 สามารถนำมาแยกวิเคราะห์เป็นประเด็นการบริหารจัดการที่ดี และประเด็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดความสำเร็จจากการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ได้ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. การบริหารจัดการที่ดี

1.1 การปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนกลาง เช่น โครงการอาสาสมัครพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ด้อยโอกาสตำบลตอนแก้ว เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริการส่วนตำบลในการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และคนพิการ ส่วนโครงการชุมชนถังขยะทองคำเป็นอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสะอาดถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล เป็นต้น

1.2 นโยบายการบริหารจัดการที่เน้นจริยธรรมและความซื่อสัตย์สุจริต ซึ่งจะเห็นได้จากทุกโครงการที่สะท้อนความพยายามที่จะช่วยเหลือประชาชนผู้เดือดร้อนในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นคนพิการ หรือผู้คนที่ได้รับความเดือดร้อนจากฟาร์มสุกรและขยะมูลฝอยในตำบล

ดอนแก้ว ทั้งนี้ การทำงานในทุกโครงการจะมีกรอบสำคัญในการดำเนินงานคือ การไม่ทุจริตคอร์รัปชั่น ดังที่ประกาศเจตนารมณ์ไว้ในโครงการ อบต. สีขาว

1.3 การดำเนินงานอย่างโปร่งใส และพร้อมรับการตรวจสอบ ทั้งนี้ จากการสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม พบว่า อบต. ดอนแก้วมีการทำงานอย่างเปิดเผย และพยายามประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในทุกขั้นตอนของโครงการผ่านสื่อหลายชนิด เช่น การเปิดเผยงบประมาณทุกโครงการในการประชุมสภา อบต.ดอนแก้ว ที่มีประชาชนร่วมสังเกตการณ์ทุกครั้ง หรือการใช้เสียงตามสาย เอกสาร และอินเตอร์เน็ตในการเผยแพร่ข้อมูลทุกโครงการ

1.4 การสร้างเครือข่ายความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ เช่น สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดเชียงใหม่ ในโครงการอาสาสมัครพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ด้อยโอกาสตำบลดอนแก้ว หรือเจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอในโครงการแก๊สชีวภาพ นอกจากนี้ยังมีความร่วมมือจากภาคเอกชนและภาคประชาชนเป็นผู้ขับเคลื่อนโครงการ เช่น เจ้าของฟาร์มหมูและประชาชนกลุ่มผู้ใช้แก๊สในโครงการแก๊สชีวภาพ ตลอดจนบริษัทที่มารับซื้อขยะและประชาชนที่ร่วมกันคัดแยกขยะในโครงการชุมชนขยะทองคำ

1.5 การสร้างความตระหนักถึงความรับผิดชอบร่วมกันเมื่อเกิดปัญหาในชุมชน ดังเช่นการรวมกลุ่มอาสาสมัครช่วยเหลือคนพิการในตำบล ในโครงการอาสาสมัครพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ด้อยโอกาสตำบลดอนแก้ว หรือความรับผิดชอบของ อบต.ดอนแก้ว และเจ้าของฟาร์มหมูที่มีต่อปัญหาความเดือดร้อนจากกลิ่นเหม็นและแมลงวันที่บั่นทอนสุขภาพกายและสุขภาพจิตของชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากฟาร์ม

1.6 การทำงานอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล มีการเน้นประสิทธิภาพ คือวิธีปฏิบัติงานที่ดี เช่น การจัดการขยะมูลฝอยโดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมของโครงการชุมชนถังขยะทองคำ ตลอดจนประสิทธิผล คือผลลัพธ์ที่ดีหรือการประสบความสำเร็จของโครงการ

1.7 วิสัยทัศน์ในการแก้ปัญหาอย่างสร้างสรรค์ เช่น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อพลิกวิกฤตความขัดแย้งให้เป็นโอกาสในการพัฒนาระบบแก๊สชีวภาพ หรือการประยุกต์ใช้ความศักดิ์สิทธิ์ในประเพณีการให้สัตยาบันร่วมกัน มาเป็นการทำปฏิญญา 3 ฝ่ายเพื่อประกาศเจตนารมณ์ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชั่น ดังที่ปรากฏในโครงการ อบต. สีขาว เพื่อเปิดเผยนโยบายการทำงานที่เน้นความซื่อสัตย์ และท้าทายให้ทุกภาคส่วนสามารถเข้ามาตรวจสอบได้ตลอดเวลา อันเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานรักษาระบบการปฏิบัติงานบนพื้นฐานความสุจริตไว้ได้อย่างต่อเนื่องยาวนาน

2. ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดความสำเร็จจากการบริหารจัดการที่ดี

2.1 ความสามารถในการบริหารจัดการแบบประชาธิปไตยและจริยธรรมของผู้บริหาร ซึ่งพบว่าทั้งผู้บริหารฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำ มีการมอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ระบุปัญหาและหาแนวทางการพัฒนาร่วมกัน โดยรับฟังทั้งความคิดเห็นของผู้ร่วมงานและความคิดเห็นของประชาชน มีการปฏิบัติงานเชิงรุกเพื่อป้องกันปัญหา เช่น การประกาศเจตนารมณ์ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชั่นล่วงหน้าในโครงการ อบต. สีขาว หรือการป้องกันปัญหาขยะล้นเมืองในโครงการชุมชนถังขยะทองคำ ตลอดจนมีการปฏิบัติงานเชิงรับเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในโครงการแก๊สชีวภาพ และอาสาสมัครพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ด้อยโอกาสตำบลดอนแก้ว โดยเอื้ออำนวยให้เกิดโครงการต่าง ๆ ขึ้นเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ทั้งนี้ ผู้ที่เป็นกลไกสำคัญที่สุดในการสร้างความสำเร็จในการบริหารจัดการที่ดี คือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากเป็นผู้กำหนดนโยบายทั้งหมดตลอดจนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด ทั้งอำนาจโดยตำแหน่งและอำนาจบารมี จึงสามารถชี้นำทิศทางการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ว่าจะดำเนินการในรูปแบบประชาธิปไตยหรือรวบอำนาจเบ็ดเสร็จ และจะดำเนินโครงการโดยทุจริตหรือสุจริต

2.2 เครือข่ายการทำงานเป็นทีมอย่างมีคุณภาพและคุณธรรมของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งสามารถสังเกตพบว่าผู้ปฏิบัติการทุกระดับขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วมีจิตสาธารณะและมีความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวที่จะกระตือรือร้นทำงานประสานกันเพื่อพัฒนาตำบลด้วยความซื่อสัตย์สุจริตอย่างแท้จริง ลักษณะดังกล่าวนอกจากจะสร้างให้เกิดบรรยากาศที่ดีในการทำงานร่วมกันแล้ว ยังขยายผลไปสู่ความสำเร็จในการประสานความร่วมมือกับเครือข่ายภาครัฐภาคเอกชน และภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากได้รับความไว้วางใจในการทำงานที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผลในทุกโครงการ ทั้งนี้ ผู้ที่เป็นกลไกสำคัญที่สุดในการสร้างความสำเร็จในการบริหารจัดการที่ดี คือ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและหัวหน้าส่วนงานต่าง ๆ เนื่องจากเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการนำนโยบายจากฝ่ายบริหารมาปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรม

2.3 ความเข้มแข็งของวัฒนธรรมชุมชนธรรมาธิปไตย ลักษณะเด่นของชุมชนในตำบลดอนแก้ว คือ เป็นชุมชนไทยพุทธ ที่มีกลุ่มพลังมวลชนจำนวนมากซึ่งมีทั้งสติปัญญาและความเมตตากรุณา ให้ความสำคัญสูงสุดกับความถูกต้องเป็นธรรม (ธรรมาธิปไตย) ชุมชนมีค่านิยมโดยรวมที่ชื่นชมความซื่อสัตย์สุจริตและกระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล การรวมตัวของกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชนเป็นไปอย่างเข้มแข็ง ซึ่งเห็นได้จากกลุ่มอาสาสมัครอาสาสมัครพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ด้อยโอกาสตำบลดอนแก้ว กลุ่มผู้ใช้แก๊สชีวภาพและประชาชนในชุมชนถังขยะทองคำ อนึ่ง วัฒนธรรมความเอื้ออาทร ความสามัคคี ความมีเหตุผล

และความซื่อสัตย์สุจริตดังกล่าว จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการที่ดี เนื่องจากผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานของ อบต. จะได้รับทั้งความร่วมมือ ร่วมระดมความคิด และได้มีประชาชนร่วมตรวจสอบความถูกต้องโปร่งใสอยู่เสมอในทุกกิจกรรมโครงการ

ผลการวิเคราะห์โครงการที่ประสบความสำเร็จขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วข้างต้น พบลักษณะที่สะท้อนถึงการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลหลายประการ ทั้งหลัก "นิติธรรม" ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่กระจายอำนาจหน้าที่ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล "หลักคุณธรรม" จากนโยบายการบริหารจัดการที่เน้นจริยธรรมและความซื่อสัตย์สุจริต "หลักความโปร่งใส" การดำเนินงานอย่างเปิดเผยและพร้อมรับการตรวจสอบ "หลักความมีส่วนร่วม" จากการการสร้างเครือข่ายความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม "หลักความรับผิดชอบ" ในการสร้างความตระหนักถึงความรับผิดชอบร่วมกันเมื่อเกิดปัญหาในชุมชน "หลักความคุ้มค่า" จากการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลภายใต้การใช้งบประมาณเท่าที่จำเป็น นอกจากนี้ยังมีประเด็นสำคัญในการบริหารจัดการที่ดีของ อบต.ดอนแก้ว อีกประการหนึ่ง คือ วิสัยทัศน์ในการแก้ปัญหาอย่างสร้างสรรค์ ดังที่ปรากฏในการพัฒนากิจกรรมโครงการเพื่อเป็นแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาใหม่ ๆ เพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนและสร้างความอยู่ดีมีสุขแก่ประชาชนตำบลดอนแก้ว

นอกจากนี้ ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดความสำเร็จจากการบริหารจัดการที่ดี พบกลไก 3ระดับ ได้แก่ "ระดับบุคคล" คือ ความสามารถในการบริหารจัดการแบบประชาธิปไตยและจริยธรรมของผู้บริหาร "ระดับองค์การ" คือ เครือข่ายการทำงานเป็นทีมอย่างมีคุณภาพและคุณธรรมของพนักงานเจ้าหน้าที่ "ระดับชุมชน" คือ ความเข้มแข็งของวัฒนธรรมชุมชนธรรมาธิปไตยที่ให้ความสำคัญสูงสุดกับความถูกต้องเป็นธรรม

ข้อมูลจากการสังเกตการบริหารจัดการในโครงการที่ประสบความสำเร็จขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว แสดงให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วมีการดำเนินงานตามแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 อย่างครบถ้วน โดยมีหลักฐานเชิงประจักษ์ที่แสดงถึงการบริหารตามหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า เป็นต้น

ผู้วิจัยจึงดำเนินการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับทัศนะที่มีต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว โดยใช้วิธีการสนทนากลุ่ม (focus group) ในเวทีระดมความคิดเรื่อง "การบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่"

ในวันอาทิตย์ที่ 17 พฤษภาคม 2552 เวลา 09.00 น. – 11.00 น. ณ ห้องประชุมอาคารบุญญาภรณ์ องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว มีการแบ่งกลุ่มย่อยเป็น ประชาชน 4 กลุ่ม คือ กลุ่มพลังมวลชน กลุ่มเยาวชน กลุ่มสตรี และกลุ่มผู้สูงอายุ ตลอดจนกลุ่มผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานที่รวมกันเป็น 1 กลุ่ม เนื่องจากผู้บริหารมีเพียง 3 คน แต่ข้อกำหนดของการสนทนากลุ่มที่เหมาะสมควรมีผู้เข้าร่วมในแต่ละกลุ่ม จำนวน 8 – 12 คน รายละเอียดของประชาชนแต่ละกลุ่มมีดังนี้

กลุ่มพลังมวลชน ได้แก่ กลุ่มประชาชนที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาตำบลดอนแก้ว เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พระภิกษุ ครูอาจารย์ ปราชญ์ชาวบ้านที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น ตลอดจนกลุ่มอาสาสมัครและประชาชนทั่วไปที่เคยร่วมปฏิบัติงานในโครงการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว

กลุ่มเยาวชน ได้แก่ กลุ่มประชาชนที่มีอายุระหว่าง 15 – 25 ปี ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุดในตำบลดอนแก้ว ส่วนใหญ่เป็นนักเรียนนักศึกษาที่มีทั้งคนในท้องถิ่นและประชากรแฝงที่ย้ายเข้ามาเพื่อศึกษาเล่าเรียน โดยอาศัยอยู่บริเวณหอพักในเขตชุมชนเมืองของตำบลดอนแก้ว

กลุ่มสตรี แม้ว่าจากตัวเลขทางสถิติ ตำบลดอนแก้วจะมีประชากรชายและหญิงในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน แต่ประชากรชายส่วนใหญ่เป็นทหารเกณฑ์ที่ได้รับการคัดเลือกเข้ามารับราชการในค่ายทหาร ซึ่งอยู่ในเขตตำบลดอนแก้ว ดังนั้นประชากรที่เป็นคนในท้องถิ่นดอนแก้วอย่างแท้จริงจึงเป็นเพศหญิงมากกว่าเพศชาย ข้อมูลจากกลุ่มสตรีจึงเป็นตัวแทนของมุมมองจากประชากรส่วนใหญ่ที่สำคัญอีกกลุ่มหนึ่งของตำบลดอนแก้ว

กลุ่มผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุในตำบลดอนแก้ว แม้จะมีจำนวนไม่มากนักเมื่อเทียบกับประชากรวัยเรียนและวัยทำงาน แต่กลุ่มผู้สูงอายุเป็นกลุ่มที่มีประสบการณ์มากและเห็นพัฒนาการของตำบลดอนแก้วมาตั้งแต่ต้น จึงสามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับตำบลดอนแก้วได้อย่างครอบคลุมทั้งในเชิงกว้างและเชิงลึก

ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มเกี่ยวกับทัศนะที่มีต่อการบริหารงานของ อบต. ดอนแก้ว

1. เป้าหมายและความคาดหวังเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ในตำบลดอนแก้ว

กลุ่มพลังมวลชน ต้องการให้ประชาชนในตำบลดอนแก้วมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น คนจนน้อยลง สุขภาพกายสุขภาพจิตดี มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ผู้ด้อยโอกาสมีอาชีพเสริมและช่วยเหลือตนเองได้ การคมนาคมสะดวก มีเครื่องมือเทคโนโลยีทันสมัยที่เอื้ออำนวยต่อการเก็บข้อมูลและสื่อสารออนไลน์ได้ มีการส่งเสริมการศึกษาท้องถิ่นให้ได้มาตรฐาน เด็ก ๆ ไม่ออกไป

เรียนนอกพื้นที่ สภาพสิ่งแวดล้อมไม่มีมลพิษ มีศาสนสถานที่สงบร่มเย็น เป็นที่ยึดเหนี่ยวจิตใจของประชาชน ทุกศาสนาได้รับการดูแลอย่างเท่าเทียม โดยเน้นให้เยาวชนตระหนักในการสืบทอดศิลปวัฒนธรรมประเพณีพื้นบ้าน ดังเช่นคำกล่าวของพระใบฎีกาตุรงค์ ทนฺติจตฺโต ที่ว่า "ทุกคนทุกศาสนาต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ไม่แบ่งชั้นวรรณะ" และจากข้อเสนอของนางอรทัย วงค์อนุกูล ที่กล่าวว่า "อยากให้ชุมชนมีส่วนร่วมนำศิลปะ วัฒนธรรมประเพณี เข้าไปเผยแพร่ในโรงเรียน โดยให้โรงเรียนแบ่งเวลากิจกรรมสำหรับให้ประชาชนหรือปราชญ์ชาวบ้านได้นำความรู้ทางศิลปวัฒนธรรม ประเพณีพื้นบ้านเข้าไปถ่ายทอดให้ลูกหลานได้เรียนรู้ "

กลุ่มเยาวชน ต้องการให้ดอนแก้วเป็นตำบลที่น่าอยู่ มีสภาพแวดล้อมที่ดี มีผู้นำที่สร้างสรรค์สิ่งที่ดีมีคุณประโยชน์ต่อประชาชน และรักษามาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีในปัจจุบันเอาไว้ ดังเช่นคำกล่าวของนางสาวภาวิณี เรือนคำ ที่ระบุว่า "ตำบลของเราค่อนข้างสะอาดเพราะไม่มีขยะเรี่ยราด ตั้งแต่มีโครงการชุมชนถังขยะทองคำทำให้หมู่บ้านเราสะอาด น้ำในลำเหมืองไม่เน่าเหมือนแต่ก่อน เท่านั้นยังไม่พอ ที่บ้านยังได้นำปุ๋ยหมักจากขยะเปียกปลูกพืชผักสวนครัว ทุกวันนี้เรากินผักด้วยความสบายใจไม่ต้องห่วงว่ามีสารพิษตกค้าง เพราะเราปลูกรับประทานเองในครัวเรือน"

กลุ่มสตรี มีความคาดหวังให้ตำบลดอนแก้วเป็นชุมชนน่าอยู่ สามารถรับบริการและสวัสดิการด้านต่าง ๆ จากภาครัฐได้สะดวกรวดเร็ว ประชาชนมีสุขภาพกาย สุขภาพจิตดี ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน มีความรัก ความสามัคคี มีสิ่งแวดล้อมที่ดี มีต้นไม้สวยงาม ไม่มีน้ำเสีย ไม่มีการเผาขยะ อยากให้มีการคัดแยกขยะตามโครงการชุมชนถังขยะทองคำเต็มทั้งตำบล แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีความเห็นบางส่วนที่ระบุว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีหนี้สินมาก อยากให้ อบต. ส่งเสริมอาชีพและลดสภาพหนี้สินลง ดังคำกล่าวของนางจันทร์ตา รักร่วม ที่ว่า "ปัจจุบัน อบต. ได้ดูแลเรื่องเบี้ยยังชีพต่าง ๆ ให้กับประชาชนได้ดีพอสมควร แต่ผู้ที่ได้รับเบี้ยยังชีพบางครอบครัวที่ยากจนมาก หัวหน้าครอบครัวพิการ ลูกป่วยเป็นเอดส์ มีหลานหลายคนซึ่งพ่อแม่ป่วยเป็นโรคเอดส์ หลานบางคนติดเชื้อ ครอบครัวนี้มีน้าชายคนเดียวที่ทำงานหาเลี้ยงทั้งครอบครัว เบี้ยยังชีพที่ได้ไม่เพียงพอ อบต. ควรหาวิธีอื่นช่วยเหลืออีกเพื่อให้คุณภาพชีวิตครอบครัวนี้ดีขึ้น และเด็กๆ ที่โตมาจะได้ไม่เป็นปัญหาของสังคม"

กลุ่มผู้สูงอายุ คาดหวังความสงบร่มเย็น ประชาชนมีความสุข มีความสะดวกสบายในการเดินทางสัญจร ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน นางศรีพรรณ เขื่อนคำ ซึ่งเป็นผู้สูงอายุได้บรรยาย ความพึงพอใจในชีวิตความเป็นอยู่ในตำบลดอนแก้ว ว่า "อบต. เฮานี้ดีแต๊ ๆ เพราะมีตึงความเจริญแบบเมืองในด้านถนนหนตาง ดึกรามบ้านจ้อง มีตึงความร่มเย็นเป็นสุขแบบบ้านนอกเฮา ต้นไม้ร่มรื่น สบายอ๊กสบายใจ๋ เมื่อเจ็บไข้ได้ป่วยก่มีหมอยักษา เพราะโฮงพยาบาล

ประจำจังหวัดอยู่ตี้บ้านเฮา ด้านความปลอดภัยก่มีป้อมยามตำรวจ" (อบต. เรานี้ดีจริง ๆ เพราะมีทั้งความเจริญแบบเมืองในด้านถนนหนทาง ดึกรามบ้านช่อง มีทั้งความร่มเย็นเป็นสุขแบบบ้านนอกเรา ต้นไม้ร่มรื่น สบายอกสบายใจ เมื่อเจ็บไข้ได้ป่วยก็มีหมอรักษา เพราะโรงพยาบาลประจำจังหวัดอยู่ที่บ้านเรา ด้านความปลอดภัยก็มีป้อมยามตำรวจ: แปลโดยผู้วิจัย)

กลุ่มผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน ระบุว่า ตำบลดอนแก้วมีลักษณะเป็นชุมชนเมืองมากขึ้น ประชาชนวัยทำงานส่วนใหญ่จะออกไปทำงานรับจ้างและรับราชการในต่างพื้นที่ ในลักษณะเช้าไปเย็นกลับ คงเหลือเพียงคนแก่ที่อยู่เฝ้าบ้าน การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันเริ่มลดน้อยลง อยากให้ความเจริญเพิ่มขึ้นทั้งด้านวัตถุและจิตใจของคนในชุมชน ความเป็นอยู่ของประชาชนในตำบลดอนแก้วเป็นลักษณะสังคมเมืองกึ่งชนบททำให้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันในชุมชนมีค่อนข้างน้อย อยากให้ดอนแก้วมีความเจริญทางวัตถุและขณะเดียวกันความเข้มแข็งของชุมชนก็ให้คงอยู่ในลักษณะของสังคมที่ผู้คนมีจิตสาธารณะ มีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมและดูแลชุมชนร่วมกัน ซึ่งความคาดหวังเหล่านี้ ปรากฏในคำพูดของผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มหลายคน ดังเช่นคำกล่าวของนายมงคลวิชญ์ วังผาสุข ที่ว่า "ชีวิตของผมอยู่ในตำบลดอนแก้วมาตลอด ตั้งแต่เรียนหนังสือก็เรียนในตำบลดอนแก้วถึงระดับมัธยมปลาย พอเรียนจบจากมหาวิทยาลัยก็เข้าทำงานทันที ซึ่งสถานที่ทำงานของผมคือ อบต. ดอนแก้ว ชีวิตของผมจึงผูกพันอยู่กับตำบลดอนแก้วมาตลอด จึงทำให้ผมได้เห็นการเปลี่ยนแปลงทั้งสภาพชุมชน และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ในสมัยก่อนชุมชนของดอนแก้วอยู่ในสภาพของชุมชนชนบท ทั้งตำบลมีป่าเพะป่าดึงเต็มไปหมด ประชาชนมีอาชีพเก็บของป่าขาย สภาพชุมชนเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่บริบทของชุมชนเมืองเมื่อมีการก่อสร้างถนนสายเชียงใหม่-ฝาง ทำให้การสัญจรไปมาสะดวก มียวดยานพาหนะมากขึ้น เริ่มมีร้านค้า ตลาด เกิดขึ้นตามพื้นที่ติดถนนสายเชียงใหม่-ฝาง จนกระทั่งปัจจุบันมีอาคารพาณิชย์เกิดขึ้นมากมายวิถีชีวิตของชุมชนก็เปลี่ยนไป จากเก็บของป่าขายหันมาทำอาชีพรับจ้างและค้าขายมากขึ้น ผมก็ได้แต่หวังให้ความเจริญที่มากขึ้นไม่ทำให้ความสัมพันธ์ของคนในชุมชนลดน้อยไปกว่านี้" นอกจากนี้ นางสาวอารีรัตน์ มาตัน ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มยังมีความคาดหวังให้ประชาชนตำบลดอนแก้วหันกลับมาพึ่งตนเองมากขึ้นเพื่อความเข้มแข็งของชุมชน ดังคำกล่าวที่ว่า "ในสมัยปู่ย่าตายาย ประชาชนรู้สึกว่าทุกคนเป็นเจ้าของชุมชนที่ตนเองอยู่ต้องช่วยกันดูแลรักษา จะเห็นได้จากการมีกิจกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน พัฒนาชุมชนในวันสำคัญ ๆ ของชาติ เช่น วันพ่อ 5 ธันวาคม วันแม่ 12 สิงหาคม ผู้นำจะประกาศให้ประชาชนในหมู่บ้านในชุมชนนั้น ๆ ออกมาช่วยกันตัดหญ้าในที่สาธารณะไม่ว่าจะเป็นไหล่ทาง หรือในสุสานที่ทุกคนใช้ร่วมกันให้สะอาดเรียบร้อย ขุดลอกคลองเพื่อให้น้ำไหลผ่านได้สะดวก กลุ่มผู้ชายและเยาวชนจะเป็นผู้ทำงานและกลุ่มสตรีจะจัดหาเสบียงอาหารเพื่อเลี้ยงผู้ที่มาช่วยกันทำงาน และงานก็จะสำเร็จลุล่วงด้วยดี ไม่ต้องใช้งบประมาณ

ของทางราชการ ประชาชนได้ความรัก ความสามัคคี ความผูกพัน ก่อให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชน ซึ่งตรงข้ามกับปัจจุบันพอมี อบต.หรือเทศบาล นอกจากจะไม่ช่วยกันพัฒนาแล้ว แม้กระทั่งกิ่งไม้หักอยู่ริมถนนหน้าบ้าน หรือหญ้าขึ้นรกรุงรังอยู่หน้าบ้านตนเองก็เรียกให้ อบต. ให้เทศบาลไปเก็บกิ่งไม้ ไปตัดหญ้าให้ ความเข้มแข็งของชุมชนหายไป อยากเห็นความเข้มแข็งของชุมชนกลับมาใหม่ในบริบทของชุมชนเมือง"

ผลการสนทนากลุ่มสรุปได้ว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความพึงพอใจกับชีวิตความเป็นอยู่ในตำบลดอนแก้ว ที่มีทั้งความสงบร่มเย็นแบบชนบทและมีความสะดวกสบายในด้านสาธารณูปโภคสาธารณูปการแบบชุมชนเมือง แต่สิ่งที่ประชาชนคาดหวังคือ กลุ่มพลังมวลชนต้องการคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นในทุกด้าน กลุ่มสตรีคาดหวังให้ อบต. เพิ่มการส่งเสริมอาชีพและลดสภาพหนี้สินของประชาชน ส่วนกลุ่มเยาวชนและผู้สูงอายุต้องการให้รักษาระดับมาตรฐานที่ดีของชีวิตความเป็นอยู่ในตำบลไว้ดังเดิม ในขณะที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของอบต.คาดหวังให้ประชาชนมีสัมพันธภาพที่ดีต่อกันดังเช่นในอดีต และพึ่งตนเองมากขึ้นเพื่อความเป็นชุมชนเข้มแข็งอย่างยั่งยืน

2. ความเข้าใจเกี่ยวกับ "การบริหารจัดการที่ดี" ในองค์การบริหารส่วนตำบล

กลุ่มพลังมวลชน ให้ความเห็นว่า โดยทั่วไปแล้วองค์การบริหารส่วนตำบลที่ดี ควรมีความรับผิดชอบต่องานที่ได้รับมอบหมาย เปิดใจรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ใช้จิตวิทยาในการบริหารงาน ทำงานเป็นทีม มีแผนที่ดีและมีการตั้งเป้าหมายการพัฒนาที่ชัดเจน กระจายอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วม เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทำงานแบบโปร่งใสตรวจสอบได้ ไม่คอร์รัปชั่น ลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน นำเทคโนโลยีทันสมัยมาใช้ในการทำงาน โดยเน้นความประหยัดและคุ้มค่า ตลอดจนก่อให้เกิดจิตสาธารณะและความสามัคคีในชุมชน ใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริและนำระบบครอบครัวมาใช้บริหารงานในลักษณะของพ่อปกครองลูก ซึ่งความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดี ดังเช่นที่ปรากฏในคำกล่าวของนายวงกต สมทรัพย์ ที่ให้ความเห็นว่า "การทำงานของบุคลากรมีคุณธรรมจริยธรรม มีความประหยัดใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ไม่นำของราชการไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตน" และคำกล่าวของนายพนม ขันแข็ง ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 10 ที่ว่า "การบริหารจัดการที่ดีต้องมีการวางแผนที่ดี ปฏิบัติดี มีความรับผิดชอบ ตรวจสอบได้ มีผลสัมฤทธิ์ ได้มาตรฐาน ตรงตามแผน เปิดใจให้กว้าง รับฟังความเห็นของผู้อื่น มีความโปร่งใส สามารถกระจายให้ชาวบ้านมีส่วนร่วม

กลุ่มเยาวชน คิดว่า โดยทั่วไปแล้วองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการบริหารจัดการที่ดีควรมีผลงานที่ประสบความสำเร็จอย่างดีเยี่ยม มีการบริการที่ดี เน้นการมีส่วนร่วม โปร่งใสตรวจสอบได้ และต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงาน ดังคำกล่าวของนายสมบูรณ์ คำเรือง ที่ว่า

“การบริหารจัดการที่ดี ทำแล้วผลงานควรออกมาดีเยี่ยม ประชาชนพึงพอใจ และงานนั้นบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ จึงจะถือว่าเป็นการประสบผลสำเร็จ” หรืออีกความคิดเห็นของนางสาวภาวิณี เรือนคำ ที่ระบุว่า “การบริหารที่ดีต้องบริหารแบบประชาธิปไตย ให้ประชาชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็นและร่วมแสดงออก”

กลุ่มสตรี คิดว่า โดยทั่วไปแล้วองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการบริหารจัดการที่ดีควรมีการร่วมคิด ร่วมปฏิบัติ ร่วมพัฒนา และร่วมรับผิดชอบแก้ไขปัญหา มีการพัฒนาตำบลอย่างต่อเนื่องด้วยการสร้างนวัตกรรมใหม่เพื่อการทำงานที่ดีขึ้น หรือเพื่อพัฒนาให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข ทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานทำงานอย่างเต็มที่ด้วยความเต็มใจ เป็นมิตรกับประชาชน ไม่คอร์รัปชั่น ทำงานด้วยความโปร่งใส ยุติธรรม และมีคุณธรรมจริยธรรม ซึ่งกลุ่มสตรีมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดีในทัศนะค่อนข้างหลากหลาย อาทิ นางแก้วกัลยา ลัดดาพันธ์ ได้เสนอความเห็นว่า “การบริหารจัดการที่ดี คือ การที่ทุกคนในองค์การบริหารส่วนตำบลทำงานอย่างจริงจังและจริงใจ ใช้ความสามารถและศักยภาพที่มีอยู่อย่างเต็มที่ในการทำงานเพื่อประชาชน” หรืออีกแนวคิดของนางอรทัย วงค์อนุกูล ที่กล่าวว่า “การบริหารจัดการที่ดี คือ การทำงานอย่างมีความคิดสร้างสรรค์ด้วยแรงศรัทธา บริหารการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน โดยมีความซื่อสัตย์โปร่งใส ยุติธรรม มีวิสัยทัศน์กว้างไกล” หรือบางคนจะเน้นที่ความซื่อตรง ดังเช่นนางคำมา วงศ์งาม แสดงความคิดเห็นว่า “การบริหารจัดการที่ดี คือ การบริหารด้วยความซื่อตรงต่อหน้าที่การงาน ซื่อตรงต่อองค์กร ซื่อตรงต่อตัวเองและซื่อตรงต่อเวลา” และบางคนก็เน้นที่การให้บริการประชาชน ซึ่งนางบัวจันทร์ เรือนสุวรรณ ได้ให้ความเห็นไว้ว่า “การบริหารจัดการที่ดี คือ เจ้าหน้าที่ใน อบต. มีอัธยาศัยดี เป็นมิตรกับประชาชน ต้อนรับประชาชนอย่างอบอุ่น ผู้นำมีคุณธรรม จริยธรรมและความรับผิดชอบ”

กลุ่มผู้สูงอายุ เห็นว่า โดยทั่วไปแล้ว การบริหารที่ดีในองค์การบริหารส่วนตำบล คือ การวางแผนที่ดีในการทำงาน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาและร่วมตรวจสอบงบประมาณการจัดซื้อจัดจ้าง มีส่วนร่วมในการจัดสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกในการสร้างเสริมสุขภาพ และผู้บริหารต้องเอาใจใส่ดูแลการให้บริการประชาชนในพื้นที่ด้วยความโปร่งใส ไม่คอร์รัปชั่นและไม่เลือกปฏิบัติ ดังคำกล่าวของนายเปลี่ยน ขบวนงาม ที่ว่า “ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารงานอะไรก็ตาม การบริหารที่ดีต้องไม่เลือกปฏิบัติ ทำอย่างเสมอภาคกับทุกคน” หรือจากคำกล่าวของนายสมบูรณ์ บุญเรือง ที่ระบุว่า “การบริหารที่ดี คือ การทำงานที่มีเป้าหมายที่ประชาชนและชุมชน จะทำอย่างไรให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข ชุมชนเจริญ” และบางความคิดเห็นจะเน้นที่ตัวบุคคล เช่น นายเปิง คำมาลัย เสนอความเห็นว่า “การบริหารงานที่ดีอยู่ที่ผู้บริหารทั้งที่

มาจากประชาชนและผู้บริหารที่เป็นข้าราชการ รวมทั้งผู้ที่ดำรงตำแหน่งระดับหัวหน้าส่วนหัวหน้างานทั้งหลาย ต้องมีความเสียสละเต็มร้อยและมีความโปร่งใส ไม่ทุจริตคอร์รัปชั่น"

กลุ่มผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน มีทัศนะว่า โดยทั่วไปแล้วองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการบริหารจัดการที่ดี ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วม สร้างชุมชนให้เข้มแข็ง รับฟังเสียงของประชาชนในการทำโครงการต่าง ๆ ทำงานร่วมกับหน่วยงาน กลุ่ม องค์กรอื่น และประชาชนในการวิเคราะห์ปัญหาและหาแนวทางวิธีการแก้ไขปัญหาอย่างถูกต้องมีการบริหารที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ด้วยความโปร่งใส ซื่อสัตย์ มีความรับผิดชอบ มีการทำงานที่ยึดระเบียบตามวัตถุประสงค์ มีนโยบายการบริหารงานที่ชัดเจน ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนและองค์กรอย่างคุ้มค่าเพื่อให้ประชาชนได้ประโยชน์สูงสุด อันเป็นการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ มีจิตสำนึก เข้าถึงประชาชน ปฏิบัติงานตามแผนยุทธศาสตร์ที่มาจากประชาชนโดยตรง ลดขั้นตอนในการทำงานให้กระชับและรัดกุม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ควรจะเป็นการบริหารงานที่สร้างค่านิยมไม่ทุจริต ไม่คอร์รัปชั่น มีความโปร่งใสในการบริหารงาน ทั้งในองค์กรและต่อประชาชน ดังปรากฏในคำกล่าวของนางวันดี หน่อคำศักดิ์ หัวหน้าส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ที่ว่า "การบริหารงานทุกอย่างไม่ว่าจะเป็นองค์กรหรือหน่วยงานใดก็ตาม หากมีวัฒนธรรมองค์กรในการต่อต้านทุจริต การคอร์รัปชันก็จะเกิดการทำงานในลักษณะธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีตามมาหลายอย่าง คือ ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ เกิดหลักคุณธรรม นิติธรรม และความคุ้มค่าตามมา"

โดยสรุปแล้ว ทั้งผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติการ และประชาชนผู้รับบริการ มีความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดีในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยทั่วไปในแนวคิดคล้าย ๆ กัน คือ ควรมีความเป็นเลิศทั้งในการบริการประชาชนอย่างเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ ควบคู่ไปกับความสำเร็จในการบริหารการพัฒนาให้เกิดความเจริญในพื้นที่รับผิดชอบ โดยให้ความสำคัญกับความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส ไม่คอร์รัปชัน และให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบได้และดำเนินการภายใต้การบริหารงานของผู้นำแบบประชาธิปไตยและมีคุณธรรมจริยธรรม

จากข้อมูลข้างต้นสามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบได้ว่า การบริหารจัดการที่ดีโดยทั่วไปในมุมมองของฝ่ายการเมือง ฝ่ายราชการประจำ และประชาชนในตำบลดอนแก้ว มีความสอดคล้องกันกับหลักธรรมาภิบาลของตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งสามารถเทียบเคียงคำสำคัญได้ เช่น ความเสมอภาคกับหลักนิติธรรม ความซื่อสัตย์สุจริตกับหลักคุณธรรม ความตรวจสอบได้กับหลักความโปร่งใส ผู้นำประชาธิปไตยกับหลักความมีส่วนร่วม การพัฒนาหรือให้บริการประชาชนในพื้นที่กับหลักความรับผิดชอบ และความสำเร็จหรือความเป็นเลิศกับหลักความคุ้มค่า

3. ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการของ อบต.ดอนแก้ว

กลุ่มพลังมวลชน ให้ความเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วมีผู้บริหารเปิดใจกว้างรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น บุคลากรปฏิบัติตนดี มีคุณธรรมจริยธรรม มีความรับผิดชอบสูง วางแผนการทำงานได้ดี มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เช่น ประชาสัมพันธ์การจัดซื้อจัดจ้างให้ประชาชนทราบทุกครั้ง เปิดโอกาสให้ประชาชนและทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและการดำเนินกิจกรรม รวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาและสร้างกลุ่มอาสาสมัครต่าง ๆ เพื่อเป็นเครือข่ายการทำงาน มีการทำงานที่เน้นความประหยัดและใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าด้วยการนำอุปกรณ์เทคโนโลยีมาช่วยในการปฏิบัติงาน เพื่ออำนวยความสะดวกและลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ลักษณะการบริหารเป็นแบบสร้างให้ประชาชนมีจิตสำนึก รับผิดชอบร่วมกัน มีการพัฒนาองค์ความรู้ของประชาชน โดยให้ความรู้เรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายครอบครัว กฎหมายที่ดิน นอกจากนี้ยังเน้นการสร้างเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคมากกว่าการซ่อมแซมดูแลรักษา มีการส่งเสริมการผลิตเยาวชนที่มีคุณภาพ รักษาวัฒนธรรมประเพณีให้สืบทอดรุ่นลูกรุ่นหลาน โดยนำปราชญ์ชาวบ้านเข้าไปถ่ายทอดความรู้ให้ลูกหลานในโรงเรียนและนำทรัพยากรในชุมชนมาช่วยในการพัฒนา ดังเช่นคำกล่าวของน่ายวงกต สมทรัพย์ ที่ว่า "ผมดีใจและภูมิใจ ที่ อบต.ดอนแก้ว ได้ให้โอกาสผมได้เข้าไปเล่านิทานพื้นบ้านและเรื่องคติสอนใจให้เด็ก ๆ ที่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของ อบต.ดอนแก้ว ผมมีความสุข เด็ก ๆ ก็มีความสุข" นอกจากนั้นความคิดเห็นที่ระบุว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วบริหารจัดการโดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภูมิปัญญาท้องถิ่น ยังปรากฏในคำกล่าวของกลุ่มพลังมวลชนอีกหลายครั้ง อาทิ จากคำกล่าวของนางอรทัย วงค์อนุกูล ที่กล่าวว่า "ทุกวันนี้ ดิฉันภาคภูมิใจเพราะได้มีโอกาสนำความรู้ความชำนาญในการทำผลิตภัณฑ์ไม้ไผ่ขดเข้าไปสอนให้เด็ก ๆ ในโรงเรียนของ อบต.คือ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สอนให้น้อง ๆ อนุบาล และสอนให้กับพี่ ๆ เยาวชนที่เข้าเรียนตามโครงการ พุทธศาสนาวันอาทิตย์วัดดอนแก้ว ทุกบ่ายวันอาทิตย์ เด็ก ๆ สนใจเรียนบางคนมีความสามารถสูง สามารถทำออกมาสวยงามและจำหน่ายได้ กลายเป็นอาชีพเสริมในยามที่ว่างจากการเรียนเพื่อหาเงินช่วยครอบครัว เช่น น้องอาร์มที่อยู่หมู่ 9 บ้านสบสา-หนองฟาน"

กลุ่มเยาวชน เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วมีการบริหารจัดการที่ดี เนื่องจาก ให้โอกาสประชาชนได้แสดงความคิดเห็นแบบประชาธิปไตย รู้ถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ทำงานอย่างโปร่งใสตรวจสอบได้ ให้บริการรวดเร็ว โปร่งใส เป็นธรรม บริการอย่างจริงใจ มีการเปิดเผยข้อมูล งบประมาณ แผนพัฒนา เน้นการติดต่อประสานงานและบูรณาการการทำงานร่วมกันหลายฝ่ายเพื่อการบริหารงานที่ก่อให้เกิดชุมชนเข้มแข็ง มีการสนับสนุนเทคโนโลยีสำหรับสื่อการเรียนการสอนที่ทันสมัยให้โรงเรียน อบต. สามารถเข้าถึงกลุ่มเด็กได้ดี

มีโครงการที่เปิดโอกาสให้เด็กและเยาวชนมีส่วนร่วม เช่น การช่วยกันหาพลังงานทดแทน การปลูกป่า การอนุรักษ์และสนับสนุนศิลปวัฒนธรรมให้คงอยู่ตลอดไป ดังคำกล่าวของ นางสาวสุกัญญา พิมพ์ทอง ที่ว่า "การบริหารจัดการที่ดีของ อบต.ดอนแก้ว คือ การเห็นความสำคัญของเยาวชน ส่งเสริมกิจกรรมด่างๆ ให้เยาวชนได้แสดงออก กล้าคิด กล้าทำ" และจากความคิดเห็นของนางสาวกาญจนา ขันแข็ง ที่เสนอจากมุมมองของตนว่า "อบต.ดอนแก้ว มีโครงการสำหรับเยาวชนมากมาย เช่น อย.น้อย นักสืบสายน้ำ ทำให้เยาวชนมีส่วนช่วยในเรื่องการดูแลร้านขายอาหารให้ทำอาหารสะอาดคนบริโภคปลอดภัย นักสืบสายน้ำของเยาวชนก็ช่วยดูแลสิ่งแวดล้อมไม่ให้น้ำเน่า น้ำในลำเหมืองฮ้อที่ผ่านหมู่ 7 แต่ก่อนเคยมีสีคล้ำ ๆ เกือบดำ น้ำไม่ค่อยดี เริ่มมีกลิ่นเพราะขยะ แต่นักสืบสายน้ำช่วยดูแลทำให้ประชาชนไม่นำขยะทิ้งลงน้ำ ทำให้น้ำสะอาด ชุมชนจึงเข้มแข็งโดยกลุ่มเยาวชน"

กลุ่มสตรี ให้ความเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ทำงานด้วยความโปร่งใส ประชาชนมีส่วนร่วม มีความจริงใจ ผู้นำเป็นตัวอย่างที่ดี ให้ความสำคัญและเป็นกันเองกับประชาชน ผู้บริหารลงพื้นที่ใกล้ชิดกับประชาชน จึงรู้ปัญหาและทำการแก้ไขได้รวดเร็ว ฝ่ายบริหารและสภาฯ ยอมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบ ไม่มีการร้องเรียนเรื่องทุจริตคอร์รัปชันของ อบต. มีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการควบคุมการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และแจ้งผลการจัดซื้อจัดจ้างทุกขั้นตอนให้ทราบ นอกจากนี้ยังใช้งบประมาณอย่างประหยัดและคุ้มค่า มีการบริหารจัดการหลาย ๆ ด้าน ไปพร้อม ๆ กัน คือ มีการพัฒนาทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม ประเพณี คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม ด้านการสาธารณสุข ด้านสังคม ด้านการเกษตร และด้านอาชีพ ทั้งนี้ อบต. ให้ประชาชนจัดทำโครงการเสนอของบประมาณของ อบต. โดยเป็นโครงการที่ประชาชนช่วยกันคิดเอง เมื่อ อบต.อนุมัติงบประมาณให้ประชาชนดำเนินโครงการหรือกิจกรรมด้วยตนเอง ประชาชนจะเป็นทั้งผู้คิด ผู้ทำ ติดตามผล และประเมินผลเพื่อ รายงานให้ อบต.ทราบ เป็นการฝึกให้ประชาชนมีส่วนร่วมแบบเต็มตัว หรือเต็มรูปแบบ ดังปรากฏในคำพูดของนางชื่นจิตร ชัยวงศ์ ที่ว่า "การให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกด้านเห็นได้ชัดเจนจากการมี ข่วงกำก็ด (ลานความคิด: แปลโดยผู้วิจัย) ของทุกกลุ่ม ทำให้ทุกกลุ่มไม่ว่าจะเป็นผู้สูงอายุ สตรี เยาวชน แม้กระทั่งคนพิการ ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นร่วมกันเพื่อความเข้มแข็งของ อบต.ดอนแก้ว" นอกจากนี้ยังมีเสียงแห่งความชื่นชมในความโปร่งใสตรวจสอบได้ของ อบต.ดอนแก้ว ดังเช่นคำกล่าวของนางบัวลอย หลักดี ที่กล่าวว่า "การบริหารจัดการที่ดีของ อบต.ดอนแก้ว คือ มีการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง หลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าเสียงตามสาย วิทยุชุมชน แผ่นพับ ทำให้ประชาชนรู้เรื่องราวหรือรู้ว่า อบต. กำลังทำอะไรอยู่" ในขณะเดียวกันก็มีคำตอบที่

แสดงความคับข้องใจในการบริหารจัดการโครงการต่าง ๆ ในลักษณะของความล่าช้าของงบประมาณ ดังเช่นจากคำกล่าวของนางวงเดือน ทินกร ที่ว่า "ดิฉันชอบ อบต.ดอนแก้ว ทำงานมีความโปร่งใส หลาย ๆ โครงการ ดิฉันได้มีโอกาสเข้าร่วมเป็นกรรมการเปิดซองสอบราคา แต่เสียอย่างเดียว งบประมาณล่าช้า กว่าจะได้ทำโครงการต้องรองบประมาณก่อน เพราะงบประมาณที่รัฐบาลอุดหนุนลงมาช้ามาก"

กลุ่มผู้สูงอายุ ให้ความเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว มีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา มีการประชาสัมพันธ์ที่ดี มีการประชุมสัญจร ร่วมกับประชาชนในหมู่บ้านต่าง ๆ เพื่อนำข้อมูลมาวางแผนพัฒนาให้ตรงกับความต้องการของประชาชนแต่ละหมู่บ้าน มีการเปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ มีการจัดบริการให้ความสะดวกรวดเร็วในงานที่ประชาชนมาติดต่อ มีการดูแลเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ คนพิการ มีการส่งเสริมการออกกำลังกาย การกีฬา ประเพณีและวัฒนธรรมและงานส่งเสริมครอบครัวอบอุ่น ดังคำกล่าวของนายบำรุง สวัสดิพงษ์ ที่ว่า "ผมเคยเข้าร่วมประชาคมหมู่บ้านและได้เสนอโครงการสร้างถนนบรรจุในแผนพัฒนา อบต. ปรากฏว่าโครงการที่เสนอได้ถูกบรรจุในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2551 และผมก็ได้รับเชิญจาก อบต.ดอนแก้ว ให้เป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อก่อสร้างถนนสายนี้ด้วย"

กลุ่มผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน ระบุว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว มีการบริหารที่เน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วม พยายามใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า สร้างวัฒนธรรมองค์กรในด้านจิดบริการ ลดขั้นตอนในการทำงานให้กระชับรัดกุม สร้างค่านิยมไม่ทุจริตคอร์รัปชั่น มีความโปร่งใสในการทำงาน ประกาศเจตนารมณ์ในการต่อต้านการทุจริตทุกรูปแบบ เปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบการทำงานได้ โดยเน้นการประชาสัมพันธ์ในหลายช่องทาง ให้ประชาชนทราบข้อมูลข่าวสารมากที่สุด ดังเช่นคำกล่าวของนางสาวศศิวิมล ศรีวิชัย ที่กล่าวว่า "เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องให้กับประชาชน ประกอบกับการทำงานโปร่งใส ต้องไม่ปิดบังข้อมูลประชาชน พยายามให้ประชาชนรู้ทุกสิ่งทุกอย่างที่ อบต. ทำ จะทำให้ประชาชนเชื่อถือและเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ มากขึ้น ดังนั้นหาก อบต. รู้อะไรก็ให้ประชาชนรู้สิ่งนั้นด้วยจะเป็นเกราะป้องกันการทุจริตคอร์รัปชั่นเป็นอย่างดี" นอกจากนี้ การบริหารจัดการของ อบต. ดอนแก้วยังเน้นการเปลี่ยนแปลงค่านิยมของคนในชุมชนให้เป็นไปในทางที่ดีและสร้างสรรค์ในระยะยาว ดังที่ปรากฏในคำกล่าวของนางสาววันดี หน่อคำศักดิ์ ที่กล่าวว่า "แต่ก่อนประชาชนก็จะคิดเสมอว่าท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็น อบต. หรือเทศบาลต้องมีหน้าที่มาเก็บขยะจากบ้านเรือนประชาชนเพื่อนำไปกำจัดโดยวิธีเผาหรือฝังกลบแล้วแต่กรณี หากท้องถิ่นเปลี่ยนวิธีการ โดยให้ประชาชนคัดแยกขยะจากครัวเรือนก็จะได้รับการต่อต้านไม่เห็นด้วย ทางองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว จึงใช้วิธีการสร้างจิตสำนึกและความตระหนักให้กับกลุ่มประชาชนแกนนำในหมู่บ้านนำร่อง เมื่อประชาชน

แกนนำเข้าใจวิธีการบริหารจัดการขยะโดยชุมชนเอง โดยเปลี่ยนแนวคิดใหม่ว่า การกำจัดขยะที่ดีที่สุดก็โดยการคัดแยกจากครัวเรือน และทุกคนต้องช่วยกันคัดแยก เป็นขยะเปียก ขยะแห้งทั่วไป ขยะแห้งที่สามารถนำไปขายได้ และขยะอันตราย โดยความร่วมมือกันระหว่างประชาชนกับ อบต. จึงสามารถกำจัดขยะให้หมดสิ้นไม่เป็นปัญหาให้กับชุมชน ซึ่งทุกวันนี้ดิฉันในฐานะหัวหน้าส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ผู้รับผิดชอบงานด้านนี้ได้เห็นความแตกต่างว่าชุมชนที่ประชาชนเปลี่ยนแนวคิดมาช่วยกันคัดแยกขยะจะไม่มีปัญหาเรื่องขยะ แต่ชุมชนที่ยังนำขยะทิ้งรวมกันแล้วจ้างรถมาจัดเก็บยังมีปัญหาเพราะหากวันไหนรถเก็บขยะเสีย หรือบ่อฝังกลบเต็ม หรือเตาเผาขยะชำรุด ชุมชนกลุ่มนี้ก็จะมีปัญหาขยะตกค้างเน่าเหม็น จึงทำให้หลายชุมชนเริ่มเปลี่ยนแนวคิดใหม่ในการจัดการขยะโดยวิธีคัดแยกขยะและบริหารจัดการขยะโดยชุมชน หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่าโครงการชุมชนถังขยะทองคำ หากชุมชนเปลี่ยนแนวคิดจากเดิมมาบริหารจัดการขยะแนวใหม่ปัญหาเรื่องขยะก็จะไม่มีให้เห็นต่อไป"

จากข้อสรุปเกี่ยวกับการบริหารจัดการของตำบลดอนแก้ว พบว่าผู้เข้าระดมความคิดส่วนใหญ่จะมีทัศนคติในเชิงบวก และให้คำตอบที่สอดคล้องกับอุดมคติที่แต่ละกลุ่มมีเกี่ยวกับ "การบริหารจัดการที่ดี" ตามที่ได้ให้คำตอบไปในหัวข้อก่อนหน้านี้ นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตประการสำคัญที่ผู้วิจัยค้นพบคือ ประชาชนทุกกลุ่มรับรู้และภาคภูมิใจที่ อบต. ดอนแก้วให้ความสำคัญกับกลุ่มของตน และความรู้สึกเหล่านี้ได้ส่งผลย้อนกลับมาในรูปของการให้ความร่วมมือกับทุกกิจกรรมที่ อบต. ดอนแก้วขอความร่วมมือจากประชาชน

4. ปัจจัยที่ส่งผลดีต่อการบริหารจัดการของ อบต. ดอนแก้ว

กลุ่มพลังมวลชน ระบุว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว มีการบริหารจัดการที่ดี คือ ผู้บริหารมีประสิทธิภาพสูง มีความรู้และประสบการณ์ มีวิสัยทัศน์กว้างไกล ผู้นำเข้าถึงประชาชนในตำบลเป็นอย่างดี มีทีมงานที่เข้มแข็ง มีคุณภาพ ทั้งทีมผู้บริหาร ทีมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และทีมข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ ซึ่งมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่และต่อประชาชน มีการทำงานที่โปร่งใส ไม่ทุจริต ไม่คอร์รัปชั่น ประชาชนมีจิตสาธารณะ ดังตัวอย่างสถานการณ์ที่นายพนม ขันแข็ง เล่าว่า "สมัยที่ อบต.จัดงบประมาณไปสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก ที่หมู่ที่ 10 บ้านพระเจ้านั่งโก๋น ในระหว่างการก่อสร้าง ได้มีประชาชนที่มีบ้านอยู่ใกล้สถานที่ก่อสร้างได้มาเล่าให้ผมฟังว่า ได้ยินผู้รับเหมาเจรจากับเจ้าหน้าที่ส่วนโยธาของ อบต. ตอนแก้ว ว่า เหล็กที่ผิดคุณสมบัติที่เจ้าหน้าที่ตรวจพบ ทางผู้รับเหมาขอไม่เปลี่ยน โดยจะทำการเทปูนทับแทน เมื่อปูนแห้ง งานเสร็จ เหล็กอยู่ข้างในไม่มีใครเห็น สำหรับเจ้าหน้าที่ส่วนโยธาที่มาตรวจพบ เขาบอกจะจ่ายเงินให้แล้วให้เงียบ ปรากฏว่า ช่างหรือผู้ควบคุมงานที่เป็นข้าราชการในส่วนโยธาไม่ยอมรับเงินและให้รื้อเหล็กออก โดยบอกว่าหากไม่รื้อออกวันนี้ วันข้างหน้าหากงาน

เสร็จ ผมจะไม่ตรวจรับ ท่านจะเสียเวลารื้อในวันนี้หรือจะรอทุบสะพานรื้อใหม่ในวันข้างหน้าก็ให้เลือกเอา จากนั้นพอวันรุ่งขึ้น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประจำหมู่ที่ 10 ของผม ได้มาพบว่าเหล็กไม่ถูกต้องเช่นกัน ทางผู้รับจ้างบอกว่าขอให้สมาชิกสภาฯ ผู้นั้นทำเป็นไม่เห็นแล้วผมจะเคลียร์ให้ คำว่า เคลียร์ให้ คงหมายถึงจ่ายเงินใต้โต๊ะ แต่ประชาชนท่านเดิมท่านได้ยินสมาชิกสภาฯ ท่านนั้นดอบว่า ไม่ได้หรอก เพราะที่นี่เขาไม่รับเงินใต้โต๊ะ งานผิดต้องแก้ไขงานทุกอย่างให้ถูกต้องตามแบบแปลนหรือดีกว่าแบบแปลนเท่านั้น ทั้งผมและประชาชนในหมู่บ้านผมได้ยินอย่างนี้แล้วก็รู้สึก ชื่นชมในผู้ปฏิบัติงาน ทั้งตัวแทนที่เราเลือกเข้าไปทำงาน และตัวข้าราชการพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รับเงินเดือนจากเงินภาษีของพวกเรา" และผู้วิจัยได้ตามไปสอบถามนายช่างโยธาและสมาชิกสภา อบต.ดอนแก้ว ที่นายพนม ขันแข็ง กล่าวถึงทั้ง 2 คน ปรากฏว่า นายช่างโยธาที่กล่าวถึงในขณะนั้นก็คือ นายสมบุญ แซ่จิว ปัจจุบันดำรงตำแหน่งวิศวกรโยธา รักษาราชการแทนหัวหน้าส่วนโยธาของ อบต.ดอนแก้ว จากการสอบถามนายสมบุญ แซ่จิว เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2552 ได้รับการยืนยันว่าทุกคนใน อบต.ดอนแก้ว ทำงานด้วยความซื่อสัตย์ มีแนวคิดเหมือนกัน ซึ่งอยู่ทำงานร่วมกันได้ คนไหนมาเพื่อกอบโกยผลประโยชน์ ก็จะอยู่ไม่ได้ เพราะที่นี่ไม่มีการรับเงินใต้โต๊ะ รวมถึงบุคคลผู้ให้สัมภาษณ์ คือ นายสมบุญ แซ่จิว ที่กล่าวว่าตนไม่ชอบการทุจริต คอร์รัปชั่นเช่นกัน ดังนั้น จึงเป็นสิ่งยืนยันได้ว่า อบต.ดอนแก้ว ไม่มีการรับเงินใต้โต๊ะ และทำงานด้วยความสุจริต ไม่มีการคอร์รัปชั่น เช่นเดียวกันกับ สมาชิกสภา อบต.ดอนแก้ว หมู่ที่ 10 บ้านพระเจ้านั่งโก๋น ในขณะนั้น คือนายประเสริฐ เทพทอง และนายตวงแก้ว เพชรทอง ก็ได้กล่าวยืนยันเช่นเดียวกับนายสมบุญ แซ่จิว

กลุ่มเยาวชน แสดงความคิดเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว มีการบริหารจัดการที่ดี คือ ผู้บริหารมีประสิทธิภาพสูง ทำให้การบริการไปในทางที่ดีและรวดเร็ว ผู้ปฏิบัติงานมีความจริงใจในการบริการประชาชน มีภารอบรมให้ความรู้แก่เยาวชน เช่น เรื่องการคัดแยกขยะ ทำให้เยาวชนช่วยครอบครัวและชุมชนในการบริหารจัดการขยะได้ ดังคำกล่าวของนางสาวกาญจนา ขันแข็ง ที่กล่าวว่า "แต่ก่อนเราทิ้งขยะรวมกันหมด ต่อมาเมื่อ อบต. จัดโครงการอาสาสมัครพิทักษ์สิ่งแวดล้อมให้แก่เยาวชนตำบลดอนแก้ว โดยให้ความรู้และสร้างความตระหนักในการบริหารจัดการขยะ ไม่ทิ้งขยะลงลำเหมือง เยาวชนที่เข้าร่วมโครงการทุกคนรู้วิธีคัดแยกขยะเดี๋ยวนี้ดิฉันมีรายได้พิเศษจากการ คัดแยกขยะที่บ้าน ทำให้มีขยะแห้งที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ใหม่ได้นำไปขายให้กับพ่อค้าที่รับซื้อของเก่าตามหมู่บ้าน" นอกจากนี้ กลุ่มเยาวชนยังระบุว่า อบต.ดอนแก้วให้ความสำคัญกับเยาวชนในการแสดงความคิดเห็นเสนอโครงการ และเปิดโอกาสให้เยาวชนได้ดำเนินโครงการและกิจกรรมด้วยตนเองโดยใช้ครอบครัวเป็นฐานในการทำงาน เช่น โครงการครอบครัวอบอุ่น เป็นต้น ดังคำกล่าวของนางสาวอาภาสิริ เมืองใจ ที่บ่งบอกว่า "พวกเรา

โชคดีที่มีผู้ใหญ่ใจดีได้ให้ความสำคัญกับพวกเราเยาวชน โดยเฉพาะทาง อบต. ได้เปิดโอกาสให้พวกเราได้เสนอความคิดเห็นในเวทีข่วงกำกึ๊ดละอ่อน (ลานความคิดของเด็ก: แปลโดยผู้วิจัย) พวกเราได้คุยกันว่าอยากจัดโครงการแข่งขันกีฬาครอบครัวอบอุ่น ทาง อบต. ก็จัดงบประมาณให้พวกเรามาดำเนินการจัดการแข่งขันเอง พวกเราสนุกสนานมาก และได้สร้างความรักความสามัคคีให้เกิดขึ้นในครอบครัว"

กลุ่มสตรี มีความคิดเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว มีการบริหารจัดการที่ดี คือ การมีจิตสาธารณะ ทุ่มเท เสียสละ ทำงานอย่างจริงจังและจริงใจ ทั้งผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งสมาชิกสภาฯ ซึ่งรวมเป็นทีมงานที่เข้มแข็ง ไม่คอร์รัปชัน โปร่งใสและตรวจสอบได้ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้ความสนใจใฝ่หาความรู้ในการพัฒนาตนเอง ทีมงานมีความคิดไม่หยุดนิ่ง คิดสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ ๆ อยู่เสมอ เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารงานและการทำงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน นอกจากนี้ อบต.ดอนแก้วยังมีชุมชนเข้มแข็ง มีส่วนร่วม มีจิตสาธารณะ และมีทุนทางสังคมมาก ทั้งองค์ความรู้จากปราชญ์พื้นบ้าน และหน่วยงานราชการต่าง ๆ หลากหลายที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้บริหารฝ่ายการเมืองและผู้บริหารฝ่ายข้าราชการประจำ มีภาวะผู้นำแบบประชาธิปไตย เน้นการทำงานแบบกระจายงาน กระจายอำนาจในการตัดสินใจ เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการช่วยเหลือประชาชน ดังเช่นคำกล่าวของนางจันทร์ฟอง เพ็ชรภูมิ ที่กล่าวว่า "ดิฉันเคยยื่นเรื่องขอความช่วยเหลือเรื่องการซ่อมไฟฟ้าสาธารณะที่หน้าบ้านเสีย ปรากฏว่า พอยื่นช่วงเช้า ช่วงสาย ๆ เจ้าหน้าที่ก็ไปซ่อมไฟให้ จึงถามเจ้าหน้าที่ช่างไฟว่าทำไมออกมาซ่อมให้เร็ว ช่างไฟบอกว่า คำร้องต่าง ๆ เมื่อลงรับแล้วเสนอไปให้ที่แผนก หรือที่ส่วนงาน หัวหน้าส่วนงานสามารถสั่งงานได้เลย ไม่ต้องรอถึงผู้บริหาร เพราะนายกได้มีหนังสือเป็นคำสั่งมอบอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ให้รองนายกปฏิบัติแทน บางเรื่องไม่ต้องถึงรองนายก ถึงเพียงระดับหัวหน้าส่วนเท่านั้น เพื่อลดขั้นตอนการทำงาน"

กลุ่มผู้สูงอายุ มีความเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว มีการบริหารจัดการ ที่ดี คือ มีการจัดอบรมและพัฒนาศักยภาพของบุคลากรอยู่เสมอ ทำให้บุคลากรมีประสิทธิภาพ ทั้งคณะผู้บริหารสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและข้าราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังคำกล่าวของพันเอกพิเศษสมเดช ใจแก้ว ที่กล่าวว่า "เห็นผู้บริหารและบุคลากรของอบต.ดอนแก้ว ทำงานแล้วมีความชื่นชม เพราะทุกครั้งที่หมู่ 3 มีปัญหาน้ำท่วมจะเห็นทั้งคณะผู้บริหารและบุคลากรรวมทั้งสมาชิกสภาของหมู่บ้าน จะขมีขมันเอาใจใส่ช่วยกันขุดลอกทางระบายน้ำและสร้างทางระบายน้ำให้ ทำงานกันแบบลืมเวลาเลยทีเดียว เรียกว่าทำงานแบบจริงจังและจริงใจ ทุ่มเทเสียสละ เพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชน"

กลุ่มผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน แสดงความเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว มีการบริหารจัดการที่ดี คือ องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วยังมีศูนย์ราชการหลายแห่งอยู่ในพื้นที่ จึงสามารถทำงานแบบบูรณาการกับหน่วยงานต่าง ๆ ได้ง่าย ซึ่งเอื้อต่อการบริหารงานโดยยึดหลักการมีส่วนร่วมกับทุกภาคส่วน ผู้นำฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำเป็นผู้นำในการปฏิบัติอย่างแท้จริง เนื่องจากผู้นำทั้ง 2 ฝ่าย ปฏิบัติงานในพื้นที่มาเป็นช่วงเวลานาน ทำให้สามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างต่อเนื่องและเป็นที่ยอมรับของชุมชน ผู้บริหารมีลักษณะของการเป็นผู้นำที่ดี คือ เป็นแบบอย่างให้พนักงานได้ยึดถือปฏิบัติ เน้นการกระจายงาน กระจายอำนาจหน้าที่ทั้งในทีมคณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ มีการนำนวัตกรรมใหม่ ๆ มาใช้ในองค์กรและในชุมชน มีทีมงานที่เข้มแข็ง มีความรับผิดชอบ พนักงานเจ้าหน้าที่มีความกระตือรือร้นในการทำงาน มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ มีส่วนร่วมในการเสนอแนวคิดและการบริหารงาน มีวัฒนธรรมองค์กรที่ดี ไม่ทุจริต ไม่คอร์รัปชัน มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ มีการบริหารงานโดยมองบุคลากรทุกคนเป็นทรัพยากรที่มีค่า และเป็นทุนที่สำคัญขององค์กรโดยรับฟังความคิดเห็นของทุกคนตั้งแต่คนงานถึงระดับหัวหน้าส่วน ดังเช่นคำกล่าวของนางบัวจันทร์ สุยะ ที่ระบุว่า "แม้ดิฉันจะมีตำแหน่งเป็นแม่บ้านซึ่งดูแล้วจะเป็นตำแหน่งที่เล็กที่สุดใน อบต. ดิฉันเคยเสนอปรับปรุงวิธีการบริหารจัดการในเรื่อง การรับประทานอาหารกลางวันของบุคลากรที่ทำให้ทุกคนได้นั่งรับประทานโดยพร้อมเพรียงกันและประหยัดงบประมาณ คือ ใช้งบประมาณลดลงแต่มีอาหารรับประทานเพียงพอ โดยทางผู้บริหารได้นำข้อเสนอนี้ไปปรับใช้ และได้ผลเป็นที่พึงพอใจสำหรับผู้ที่รับประทานอาหารกลางวันร่วมกันทุกคน" นอกจากนี้ เงื่อนไขสำคัญที่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการประชาชนคือ การมีเจ้าหน้าที่คอยรับเรื่องราวร้องทุกข์และให้บริการตลอด 24 ชั่วโมง ดังคำกล่าวของนายนิคม ของล้น ที่กล่าวไว้ว่า "หลายปีที่ผ่านมา หากจำไม่ผิดก็ประมาณ 4 ปีก่อน ในขณะที่กระผมนั่งทำงานอยู่ในช่วงเวลาประมาณ 3 ทุ่ม ได้มีโทรศัพท์จากวารสารผู้นำท้องถิ่น โดยคุณชาตรี เพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อนำลงในวารสารผู้นำท้องถิ่นในช่วงเวลานั้น เขาแปลกใจไม่นึกว่าจะมีเจ้าหน้าที่อยู่ เขาเพียงลองสุ่มดู และในวารสารฉบับนั้นก็ได้ลงข้อความตอนหนึ่งให้สมญานาม อบต.ดอนแก้ว ว่าเป็น อบต. Seven Eleven คือทำงานตลอด 24 ชั่วโมง เพราะมีคนอยู่คู่อาคารสำนักงานตลอดเวลา"

ผลจากการระดมความคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลดีต่อการบริหารจัดการของ อบต. ดอนแก้ว ในมุมมองของผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และประชาชนกลุ่มต่าง ๆ สามารถสรุปได้ดังนี้

1. ปัจจัยภายนอกองค์กรที่ส่งผลดีต่อการบริหารจัดการของ อบต.ดอนแก้ว

1.1 มีหน่วยงานราชการหลายแห่งอยู่ในพื้นที่ ทำให้สะดวกต่อการสร้างเครือข่ายการดำเนินงาน

1.2 ชุมชนเข้มแข็ง มีค่านิยมที่ยกย่องคนดีและสนใจตรวจสอบการทำงานของ อบต. อยู่เสมอ

1.3 มีทุนทางสังคมมาก ประชาชนมีความรู้ความสามารถและกระตือรือร้นที่จะร่วมงานกับ อบต.

2. ปัจจัยภายในองค์กรที่ส่งผลดีต่อการบริหารจัดการของ อบต.ดอนแก้ว

2.1 ผู้บริหารมีประสิทธิภาพสูง มีความรู้และประสบการณ์ปฏิบัติงานในพื้นที่มาเป็นช่วงเวลายาวนาน ทำให้สามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างต่อเนื่องและเป็นที่ยอมรับของชุมชน โดยมีวิสัยทัศน์กว้างไกล มักนำนวัตกรรมใหม่ ๆ มาใช้พัฒนาองค์กรและชุมชน

2.2 ผู้บริหารเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ในด้านความเป็นประชาธิปไตย ความสุจริต และความเสียสละทุ่มเทในการทำงาน

2.3 ใช้ระบบการสร้างพลัง (Empowerment) ให้กับทีมงาน โดยผู้บริหารระดับสูงมอบอำนาจให้กับผู้บริหารระดับรอง ๆ ลงมา เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างคล่องตัว ฉับไว และมีประสิทธิภาพ

2.4 ผู้ปฏิบัติงานเป็นทีมงานที่เข้มแข็ง มีคุณธรรมสูง มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

2.5 มีวัฒนธรรมองค์การที่เน้นความโปร่งใส ไม่ทุจริตคอร์รัปชั่น ให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือและพัฒนาประชาชนควบคู่ไปกับการพัฒนาบุคลากรของ อบต.

จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่ส่งผลดีต่อการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วมีหลายประการ ทั้งในส่วนของตัวบุคคลที่มีคุณภาพและมีคุณธรรม รวมทั้งในส่วนของการสร้างวัฒนธรรมองค์กรและวัฒนธรรมชุมชนที่ให้ความสำคัญกับความสุจริต โปร่งใส ตลอดจนการสร้างพลังและกระตุ้นจูงใจให้เกิดการมีส่วนร่วมทั้งภายในและภายนอกองค์กร

5. ปัจจัยที่ส่งผลเสียต่อการบริหารจัดการของ อบต. ดอนแก้ว

กลุ่มพลังมวลชน ให้ความเห็นว่า ผู้บริหารขาดความเข้มแข็งเด็ดขาด สัมพันธภาพระหว่าง อบต.กับหมู่บ้านยังขาดการประสานงานกันระหว่างสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้ใหญ่บ้านบางหมู่บ้าน บางครั้งการประชาสัมพันธ์ยังไม่ทั่วถึง เสียงตามสายบางจุดไม่ได้ยิน ทำให้ประชาชนไม่ทราบว่า อบต.ทำอะไรอยู่หรือมีกิจกรรมอะไรบ้าง ดังคำกล่าวของนางสมศรี ณ เชียงใหม่ ที่ว่า “อบต.ควรออกสำรวจว่าเสียงตามสายจุดไหนที่เสียหรือพื้นที่ส่วนใดไม่ได้ยินเสียงตามสาย ทำให้พลาดโอกาสที่สำคัญหลายอย่าง เช่น ประกาศรับสมัครงานก็ไม่ได้ยิน ข้อมูล

ข่าวสารสำคัญ ๆ ที่ อบต.แจ้งให้ประชาชนทราบในหลายจุดไม่ได้ยินจึงไม่รู้เรื่อง อยากให้ อบต. ติดตั้งเสียงตามสายในจุดที่ยังขาดอยู่" นอกจากนี้กลุ่มพลังมวลชนยังให้ข้อมูลว่า การสำรวจและการให้เงินสงเคราะห์โดยการลงมติประชาคมของหมู่บ้านนั้น ยังมีลักษณะแบบพวกมากลากไป ทำให้คนจนที่ไม่มีพวกพ้องไม่ได้เงินสงเคราะห์ผู้ยากจน ดังที่นายประเสริฐ คำฝั้น ได้แสดงความคิดเห็นว่า "มีผู้ยากจนหลายคนในหมู่บ้านมาบ่นให้ฟังว่า รู้สึกน้อยใจเพราะเขาเป็นคนจน จึงไม่มีพรรคพวก พอ อบต.มาทำประชาคมให้เสนอชื่อและลงมติเรียงลำดับชื่อผู้ยากจนที่ควรได้รับเบี้ยยังชีพของ อบต. ปรากฏว่า พวกที่ได้คือพวกที่มีญาติ มีเพื่อนฝูงเยอะพากันไปยกมือให้กัน ตนเองจึงตกไปอยู่อันดับท้าย ๆ งบประมาณไม่พอก็ไม่ได้รับเบี้ยยังชีพ"

กลุ่มเยาวชน เห็นว่า ปัจจัยที่ส่งผลเสียต่อการบริหารจัดการของ อบต.ดอนแก้ว ได้แก่ งบประมาณมีน้อยกว่าความต้องการพัฒนา เยาวชนไม่ค่อยมีส่วนร่วมในบางกิจกรรม และการจัดการบางอย่างขาดความเข้มงวด ดังคำกล่าวของนายวิทวัช อำภา ที่กล่าวว่า "ถ้ามีการจัดโครงการต่าง ๆ ของเยาวชน อบต.ควรให้ความช่วยเหลือและพัฒนาการจัดการให้มีความเข้มงวดมากกว่านี้ เช่น มีระบบการนัดที่ดี มีการนัดล่วงหน้าโดยให้ระยะเวลาห่างจากวันทำกิจกรรมไม่น้อยกว่า 3 วัน"

กลุ่มสตรี เห็นว่าปัจจัยที่ส่งผลเสียต่อการบริหารจัดการของ อบต.ดอนแก้ว ได้แก่ งบประมาณไม่เพียงพอต่อการพัฒนาซึ่งมีหลายด้าน รวมทั้งการมีบ้านจัดสรรเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ประชาชนที่เข้ามาอยู่ใหม่ไม่ค่อยสนใจให้ความร่วมมือ หรือไม่สนใจที่จะมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งการเสนอความคิดเห็น นอกจากนี้จำนวนเจ้าหน้าที่ก็มีน้อยกว่าจำนวนงานและกิจกรรมพิเศษจากการบูรณาการกับหน่วยงานภายนอกที่มีจำนวนมาก ทำให้บางครั้งงานประจำต้องล่าช้า ดังเช่นคำกล่าวของนางบัวลอย หลักดี ที่กล่าวว่า "ทุกครั้งที่ดิฉันมาประชุมที่ห้องประชุมอาคารบุญญาภรณ์ตอนกลางคืน รวมทั้งคืนที่มีการซ้อมดนตรีของกลุ่มมวลชนสัมพันธ์ที่ดิฉันได้มาร่วมกิจกรรม มักจะพบมีเจ้าหน้าที่นั่งทำงานบนอาคารอยู่ สอบถามได้รับคำตอบว่ายังทำงานไม่เสร็จ หรือมีงานด่วนที่ต้องเตรียมเพื่อทำกิจกรรมในวันรุ่งขึ้นบ้าง ดิฉันไปที่อื่นไม่ค่อยเห็นมีเจ้าหน้าที่ทำงานในช่วงเย็นและกลางคืน โดยมาก 16.30 น. ก็จะไม่เห็นแล้ว"

กลุ่มผู้สูงอายุ มีความเห็นว่า ปัจจัยที่ส่งผลเสียต่อการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ได้แก่ งบประมาณไม่เพียงพอต่อการพัฒนา ดังคำกล่าวของนายบำรุง สวัสดิพงษ์ ที่กล่าวว่า "เนื่องจากงบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลางไม่เพียงพอต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในหมู่บ้านพระนอน หมู่ที่ 5 ยังต้องก่อสร้างโครงการต่างๆไม่ว่าจะเป็นถนนหรือรางระบายน้ำ ทั้งๆที่ อบต.ดอนแก้ว มีศักยภาพในการบริหารจัดการ มีฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่ และส.อบต. ที่เข้มแข็งพร้อมที่จะเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้ก้าวไกล

แต่ปัจจัยดังกล่าวข้างต้นไม่เพียงพอ ทำให้การบริหารจัดการไม่เป็นไปอย่างครบถ้วนสมบูรณ์และรวดเร็ว" นอกจากนี้ยังมีผู้ที่เห็นว่า การตัดสินใจของผู้บริหารยังไม่เด็ดขาด เพราะต้องปรึกษาหารือในทีมงานคณะผู้บริหารหรือปรึกษาหารือในที่ประชุมสภาก่อนตามระบบราชการ ทำให้การแก้ปัญหาหรือสนองตอบความต้องการของประชาชนในบางเรื่องล่าช้า ไม่เป็นที่พึงพอใจของประชาชนบางคน นางติ๊บ ปัญญานาม ได้กล่าวไว้ว่า "เมื่อปีก่อน เห็นว่ากำนันทะเลาะกับนายก อบต. เรื่องที่กำนันต้องการให้นายก อบต. ทำหนังสือขอต่ออายุใบอนุญาตในการขุดทรายริมตลิ่งและเกาะกลางลำน้ำปิงที่กำนันดำเนินการอยู่ แต่นายก ฯ ขอนำเรื่องเสนอที่ประชุมสภา อบต.ก่อนเพื่อนำมติสภาฯมาร่างหนังสือราชการภายนอกที่จะส่งไปยังกรมพาณิชย์นาวี โดยต้องผ่านการตรวจสอบตามลำดับขั้นถึงปลัด อบต. ก่อน นายกฯ จึงจะลงนามได้ แต่กำนันไม่ยอม จึงเป็นเหตุให้ช่วงหลังจากนั้นกำนันไม่ให้ความร่วมมือกับ อบต. ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ "

กลุ่มผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน มีความเห็นว่า ปัจจัยที่ส่งผลเสียต่อการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ได้แก่ งบประมาณล่าช้า เสนอโครงการเข้าแผนพัฒนาแล้วได้รับการตอบสนองช้า เนื่องจากงบประมาณส่วนใหญ่มาจากรัฐบาลจัดสรรให้ ความล่าช้าของงบประมาณขึ้นอยู่กับรายได้ของภาครัฐบาลที่จัดเก็บและจัดสรรส่งมาให้กับ อบต. ซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบทั่วตำบลกว้างขวางแต่งบพัฒนามีน้อยไม่สมดุลกัน ทำให้ทาง อบต. ต้องหางบประมาณจากภายนอกมาพัฒนา นอกจากนี้ ทาง อบต.เองก็มีพื้นที่ไม่เพียงพอในการให้บริการแก่ประชาชน เพราะสถานที่ทำงานคับแคบ อนึ่ง การมีชุมชนบ้านจัดสรรมากขึ้น การมีส่วนร่วมไม่ครอบคลุม เพราะประชาชนในส่วนของบ้านจัดสรรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมน้อย โดยเฉพาะเยาวชนรุ่นใหม่มีส่วนร่วมน้อยเมื่อเทียบกับกลุ่มอื่น ทำให้การมีส่วนร่วมของชุมชนจะเป็นกลุ่มเดิมเป็นส่วนใหญ่ การบริหารงานบางอย่างอิงในกฎระเบียบมากเกินไป รวมทั้งต้องเสนองานตามลำดับบังคับบัญชาทำให้งานล่าช้า ก่อให้เกิดความไม่พึงพอใจขึ้นได้ ดังเช่นคำกล่าวของนางวันดี หน่อคำศักดิ์ ที่กล่าวว่า "การบริหารงานหลายอย่างโดยเฉพาะเรื่องการบริหารงานบุคคลบางอย่างอาจไม่สมบูรณ์ ก่อให้เกิดความผิดพลาด ทั้งวิธีการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ดิฉันเองเคยประสบเรื่องการประเมินผลงานไม่ทัน เพราะขาดการติดตามดูแล หรือเกิดความไม่เข้าใจของเจ้าหน้าที่ จึงทำให้เสียโอกาสด้านเวลาไปอย่างน่าเสียดาย"

ผลจากการระดมความคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลเสียต่อการบริหารจัดการของ อบต. ดอนแก้ว ในมุมมองของผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และประชาชนกลุ่มต่าง ๆ สามารถสรุปได้ดังนี้

1. ปัจจัยภายนอกองค์กรที่ส่งผลเสียต่อการบริหารจัดการของ อบต.ดอนแก้ว

1.1 งบประมาณจากส่วนกลางล่าช้าและไม่เพียงพอ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามแผนพัฒนาตำบล

1.2 ระเบียบปฏิบัติของระบบราชการที่ยุ่งยากซับซ้อน ทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงาน

1.3 การเปลี่ยนแปลงของประชากรที่ย้ายเข้ามาในตำบลดอนแก้วเป็นจำนวนมาก ทำให้ลำบากในการประสานงานอย่างต่อเนื่องหรือสร้างความมีส่วนร่วมในกลุ่มเยาวชนและประชาชนที่ย้ายมาใหม่

2. ปัจจัยภายในองค์กรที่ส่งผลเสียต่อการบริหารจัดการของ อบต.ดอนแก้ว

2.1 อาคารสถานที่ของสำนักงาน อบต.คับแคบ ทำให้มีพื้นที่ไม่เพียงพอต่อการบริการประชาชน

2.2 จำนวนเจ้าหน้าที่มีน้อยกว่าจำนวนงาน โดยเฉพาะงานพิเศษที่บูรณาการกับหน่วยงานภายนอก

2.3 การใช้ระบบประชาธิปไตยในบางกรณี ทำให้ผู้บริหารถูกเข้าใจว่าขาดความเข้มแข็งเด็ดขาด และประชาชนที่มีญาติมิตรจำนวนน้อยขาดเสียงสนับสนุน

2.4 การประสานงานระหว่าง ส.อบต.กับผู้ใหญ่บ้านบางแห่งยังไม่ดีเท่าที่ควร

2.5 การประชาสัมพันธ์แบบเสียงตามสายยังไม่ทั่วถึงทั้งตำบล เนื่องจากบางจุดได้ยินเสียงไม่ชัด

จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่ส่งผลเสียต่อการบริหารจัดการของ อบต.ดอนแก้ว มีทั้งในส่วนของงบประมาณ สถานที่ ตัวบุคคล และในส่วนของระเบียบปฏิบัติของทางราชการ ซึ่งทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนได้อย่างทันท่วงที

6. ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาการบริหารจัดการที่ดีของ อบต.ดอนแก้ว

กลุ่มพลังมวลชน ให้ความเห็นว่า การบริหารภายในองค์กร ควรมีแผนการบริหารงานที่ฉับไว ยืดหยุ่น และทันต่อเหตุการณ์ ใบคำร้องต่าง ๆ ควรดำเนินการแก้ไขให้ทันกับความเดือดร้อนของประชาชน เพิ่มกิจกรรมนันทนาการให้กับเจ้าหน้าที่ เพื่อผ่อนคลายความเครียดหลังทำงาน ทั้งนี้โครงการต่าง ๆ ที่ดำเนินการในชุมชน ควรมีการติดตามตรวจตราอย่างใกล้ชิดเพื่อสรุปผลและประเมินความคุ้มค่า รวมทั้งข้อปรับปรุงแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อบต. ควรสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนปลูกต้นไม้และกำจัดขยะให้หมดสิ้น เพราะยังมีขยะให้เห็นตามที่สาธารณะ การปลูกต้นไม้ก็มีน้อยเกินไป นอกจากนี้ยังควรตรวจดูอาหารสำเร็จรูปในตลาดสดให้ถูกสุขอนามัยและปลอดภัยด้วย ดังเช่นคำกล่าวของนายนิคม คำโพธิ์ ที่กล่าวว่า “วันก่อนไปตลาดป่าแงะ ได้ยินน้องข้าว อายุประมาณ 6 ขวบ ถามแม่ค้าไก่ทอดว่าน้ำมันกระทะนี้ใช้ทอดกี่ครั้ง แม่ค้าตอบทีเล่นทีจริงกับเด็กว่า ใช้จนกว่าน้ำมันจะดำ ใช้ให้คุ้มค่าหลาย ๆ ครั้ง น้องข้าวตอบว่า เดี๋ยวจะไปบอกให้

ทุกคนว่าอย่ามาซื้ออาหารร้านนี้ แม่ค้าโกรธมาก ผมได้ชำเลืองดูก็เห็นว่าน้ำมันที่ใช้ทอดมีสีดำจริง ๆ น่ากลัวมาก แม้แต่เด็ก ป.1 ยังดูออก ซึ่งทาง อบต.ควรตรวจสอบคุณภาพอาหารในตลาดเพื่อสุขภาพของประชาชนด้วย"

กลุ่มเยาวชน ให้ข้อเสนอแนะว่า ควรส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพของผู้นำให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ทาง อบต.ดอนแก้วควรมีการกำหนดทิศทางการพัฒนาที่ชัดเจน ผู้ปฏิบัติงานที่มีอำนาจตัดสินใจ ควรไปสำรวจปัญหาในพื้นที่ต่าง ๆ ด้วยคนเอง เพราะปัญหาบางอย่างสามารถแก้ไขได้ทันทีในพื้นที่ เช่น ไฟฟ้าสาธารณะที่ชำรุดเพียงเล็กน้อยก็สามารถแก้ไขได้ทันทีโดยไม่ต้องรอขอเอกสารอนุมัติจากผู้บังคับบัญชา นอกจากนี้ยังควรมีการริเริ่มโครงการใหม่ ๆ อยู่เสมอ เพื่อการพัฒนา อบต.ให้เจริญยิ่ง ๆ ขึ้นไป ซึ่งนายสมบูรณ์ คำเรืองหนึ่งในกลุ่มเยาวชนได้กล่าวว่า "หากเราไม่คิดอะไรขึ้นใหม่ สิ่งที่เราคิดว่าเป็นเรื่องใหม่ในวันนี้ พอถึงวันพรุ่งนี้ก็จะกลายเป็นเรื่องเก่าทันที"

กลุ่มสตรี ให้ข้อเสนอแนะว่า ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น เน้นการบริการประชาชนให้รวดเร็วและมีมนุษยสัมพันธ์เพิ่มขึ้นเพื่อสร้างความประทับใจแก่ผู้รับบริการ รวมทั้งปลุกจิตสำนึกรักองค์กรและรักท้องถิ่น นอกจากนี้ อบต.ควรจัดอบรมการให้ความรู้แก่ผู้นำชุมชน หรือแกนนำเพื่อเพิ่มศักยภาพในการเป็นผู้นำอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

กลุ่มผู้สูงอายุ ให้ข้อเสนอแนะว่า ควรจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาหมู่บ้านให้มากกว่าเดิม โดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐาน และรีบแก้ไขปัญหาเดิม ๆ ที่เคยเสนอไว้ เพราะถูกโครงการเร่งด่วนดำเนินการแทนหลายโครงการ โครงการสร้างรางระบายน้ำในหมู่บ้านบางแห่งจำเป็นต้องแก้ไขเร่งด่วน เพราะน้ำท่วมบ่อย เกิดจากฝนตกน้ำระบายไม่ทัน ดังคำกล่าวของนายสมบูรณ์ คำเรือง ที่กล่าวว่า "ฝนตกทีไรพ่อนอนไม่ค่อยหลับต้องคอยระวังน้ำจะท่วมบ้าน" นอกจากนี้กลุ่มผู้สูงอายุยังให้ข้อเสนอแนะเรื่องการจัดสรรพื้นที่เพิ่มเติมเพื่อใช้เป็นที่จอดรถสำหรับผู้มาติดต่องานกับ อบต. ดอนแก้ว เนื่องจากสถานที่ตั้งของสำนักงาน อบต. ค่อนข้างคับแคบไม่สามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่มาติดต่องานได้เท่าที่ควร ดังคำกล่าวของนายเป็ง คำมาลัย ผู้สูงอายุที่เคยมาติดต่องานว่า "อบต. ดอนแก้ว อะไรก็ดีหมด เสียอยู่อย่างเดียวหาที่จอดรถได้ยาก"

กลุ่มผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน เสนอแนะว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วควรตั้งทีมงานหรือมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนอย่างชัดเจน เพราะจะได้ไม่มีงานหนักที่ใครคนใดคนหนึ่งหรือส่วนงานใดส่วนงานหนึ่ง ทั้งยังเป็นการให้โอกาสคนทำงานได้เรียนรู้และแสดงความสามารถของแต่ละคนอย่างเท่าเทียมกัน โดยระบบการพิจารณาผลตอบแทนควรให้สัมพันธ์กับภาระงานที่รับผิดชอบ นอกจากนี้นางศรีพรรณ อุ่นเรือน ยังได้กล่าวว่า

อบต.ดอนแก้ว ยังมีโครงการดี ๆ มากมายแต่ขาดการบังคับใช้หรือเผยแพร่เพื่อให้บรรลุผลทั้งตำบล เช่น โครงการชุมชนถังขยะทองคำ ซึ่งเป็นภาระหน้าที่ของ อบต. ที่จะหาวิธีการบริการประชาชนให้ดีขึ้นและเป็นที่พึงพอใจของประชาชนให้มากยิ่ง ๆ ขึ้นไป และควรขยายการประสานงานหรือกิจกรรมไปยังกลุ่มใหม่ ๆ หรือบุคคลใหม่ ๆ ที่ไม่เคยเข้ามามีส่วนร่วมกับ อบต. ให้กลายเป็นเครือข่ายภาคประชาชนที่กว้างขวางครอบคลุมยิ่งขึ้นดังคำกล่าวที่ว่า "ดิฉันอยู่ อบต.ดอนแก้วมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง อบต. ดอนแก้ว ได้เห็นการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆมากมาย ส่วนมากเป็นสิ่งดี ๆ มีความสร้างสรรค์ดีมาก แต่ไม่ค่อยบรรลุผลเท่าที่ควร ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ โครงการชุมชนถังขยะทองคำ หรือการบริหารจัดการขยะโดยชุมชน เป็นโครงการที่ดีมากมีคนมาดูงานเรื่องนี้แทบทุกเดือน แต่ปรากฏว่าในพื้นที่ อบต. ดอนแก้ว มีการดำเนินงานในบางจุดบางหมู่บ้านเท่านั้น ไม่ปฏิบัติเต็มพื้นที่ทั้งตำบล เพราะ อบต. ไม่มีการบังคับ แต่ใช้วิธีการ ให้เข้าร่วมโครงการโดยสมัครใจ ทำให้โครงการบรรลุผลทั้งตำบลช้า" นอกจากนี้ นายอิทธิพล มาชื่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายสังคมสงเคราะห์ ยังให้ข้อเสนอแนะว่า เมื่อผู้บริหารมีนวัตกรรมการบริหารใหม่ ๆ ก็ควรชี้แจงทำความเข้าใจกับบุคลากรให้เข้าใจถูกต้องตรงกันก่อนที่จะประกาศใช้นโยบายอย่างเป็นทางการ เช่น "ผู้บริหารควรสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ขององค์กรและนวัตกรรมการบริหารใหม่ ๆ เช่น อบต.สีขาว ให้บุคลากรทุกคนเข้าใจในความหมายและวิธีการเพื่อทุกคนจะได้ร่วมแรงร่วมใจให้บรรลุเป้าหมาย"

ผลจากการระดมความคิดเกี่ยวกับข้อเสนอแนะเพื่อการบริหารจัดการที่ดีของ อบต.ดอนแก้ว ในมุมมองของผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และประชาชนกลุ่มต่าง ๆ มีประเด็นสำคัญดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารจัดการในองค์กร

1.1 ควรมีการฝึกอบรมและพัฒนาเพื่อเพิ่มศักยภาพการทำงานและการบริการของบุคลากรทุกระดับ

1.2 ควรสร้างความเข้าใจเพื่อมอบอำนาจหน้าที่การทำงานให้ชัดเจนและกระจายงานอย่างเหมาะสม

1.3 ควรปรับปรุงอาคารสถานที่ของสำนักงาน อบต. เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้มาติดต่องาน

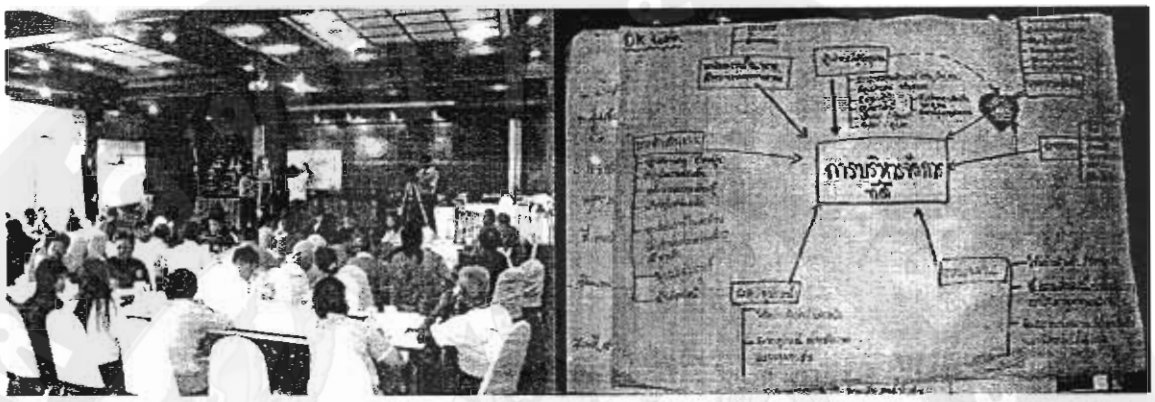
2. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาในชุมชน

2.1 ควรเพิ่มงบประมาณพัฒนาหมู่บ้านให้มากขึ้น และพิจารณาจัดโครงการตามความจำเป็นเร่งด่วน

2.2 ควรเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชากรในตำบลที่ย้ายเข้ามาใหม่

2.3 ควรขยายโครงการนำร่องที่ประสบความสำเร็จแล้วให้เกิดขึ้นทั่วทั้งตำบล

2.4 ควรส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพของผู้นำชุมชนให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น



ภาพ 26 การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) และการเขียนแผนที่ความคิด (Mind Map) ในเวทีระดมความคิด ขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว

เมื่อผู้วิจัยพิจารณาข้อมูลต่าง ๆ จากการประชุมกลุ่มระดมความคิด พบว่า ส่วนใหญ่ให้ข้อมูลในลักษณะที่เป็นเสียงสะท้อนถึงความพึงพอใจด้านการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ซึ่งเมื่อมองผ่านทฤษฎีระบบแล้วจะพบข้อดีทั้งในส่วนของปัจจัยนำเข้า (input) คือ บุคลากรที่มีศักยภาพสูงและมีแรงจูงใจในการทำงานอย่างเต็มกำลัง ในส่วนของกระบวนการ (process) คือ ระบบการทำงานที่โปร่งใสมีประสิทธิภาพ และในส่วนของผลลัพธ์ (output) คือ ผลการปฏิบัติงานที่คุ้มค่ากับทรัพยากรต่าง ๆ ที่ลงทุนลงแรงไปในงาน ส่วนความไม่พึงพอใจส่วนใหญ่จะเกี่ยวเนื่องกับข้อจำกัดที่ต้องขึ้นกับปัจจัยภายนอก เช่น ความล่าช้าของงบประมาณหรือการปฏิบัติตามขั้นตอนของระบบราชการ ตลอดจนข้อจำกัดด้านสถานที่และจำนวนบุคลากรที่มีอัตรากำลังไม่เพียงพอกับปริมาณงาน โดยผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และผู้รับบริการซึ่งเป็นประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ก็ได้มีทัศนะต่อชีวิตความเป็นอยู่และการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วในมุมมองที่ต่างกันไปตามความคาดหวังและสถานภาพของตน คือ

ผู้บริหารจะมองภาพรวมเชิงนโยบาย ตลอดจนคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนในตำบลโดยรวม พยายามใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดผลที่คุ้มค่าที่สุด โดยเน้นการปฏิบัติงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบของข้อบัญญัติตำบล เพื่อให้กระบวนการทำงานมีความโปร่งใสและความมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้องมากที่สุด จึงทำให้เกิดจุดอ่อนเป็นความล่าช้า ไม่เด็ดขาดในมุมมองของผู้ที่ต้องการความรวดเร็วในงานที่เร่งด่วน

ผู้ปฏิบัติงานมีหน้าที่หลักในการรับนโยบายจากผู้บริหารมาขยายผลให้เป็นรูปธรรม โดยเจ้าหน้าที่แต่ละส่วนงานย่อมมีความถนัดในหน้าที่ของตน การทุ่มเททำงานในหน้าที่เป็นอย่างมาก และการให้ความสำคัญกับความถูกต้องของกระบวนการทำงาน ทำให้เกิดข้อดีในด้านประสิทธิภาพประสิทธิผลของงาน ทั้งในส่วนของงานบริการและงานพัฒนา แต่การทำงานร่วมกันของคนหมู่มากก็จะเกิดเป็นข้อจำกัดด้านความล่าช้าของการประสานงานและการขาดความเข้าใจในงานของส่วนอื่น ๆ นอกจากนี้ ปริมาณภารกิจที่ต้องทำเป็นจำนวนมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับบุคลากรที่มีจำนวนเท่าเดิม อาจส่งผลให้คุณภาพของแต่ละงานด้อยลง

กลุ่มพลังมวลชนเป็นตัวแทนของภาคประชาชนที่มีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือด้านกิจกรรมมวลชนสัมพันธ์ของ อบต. ดอนแก้ว จึงเป็นกลุ่มที่มีศักยภาพ มีความกระตือรือร้น และมีความคาดหวังเกี่ยวกับสังคมอุดมคติค่อนข้างสูง ผนวกกับความเคยชินกับการทำงานในรูปแบบที่ค่อนข้างอิสระเสรีในฐานะกลุ่มอาสาสมัคร จึงทำให้หลายความคิดเห็นปรากฏความไม่พึงพอใจในความล่าช้าและความไม่เด็ดขาดของกลุ่มผู้บริหารในเรื่องที่ต้องอาศัยความเห็นชอบจากคนหมู่มากตามนโยบายการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมของผู้บริหาร

กลุ่มเยาวชนเป็นกลุ่มพลังบริสุทธิ์ที่มักจะมาเข้าร่วมกิจกรรมของ อบต. ด้วยความเต็มใจ และเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่มีความกระตือรือร้นในการทำงานให้กับชุมชน กลุ่มเยาวชนจึงแสดงความพึงพอใจเป็นอย่างมากที่ อบต. ดอนแก้วนำองค์ความรู้ใหม่ ๆ มาให้เยาวชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา แต่เนื่องจากความสนใจของกลุ่มนี้จะอยู่ที่กิจกรรมมากกว่าการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ จึงมีการระบุว่างบประมาณในส่วนของกิจกรรมต่าง ๆ มีน้อยกว่าที่ต้องการ

กลุ่มสตรีส่วนใหญ่เป็นกลุ่มแม่บ้านที่เข้าร่วมกิจกรรมของ อบต. อย่างสม่ำเสมอ จึงมีความประทับใจในการทำงานของ อบต. ดอนแก้วค่อนข้างมากและสามารถให้ข้อมูลได้รอบด้าน กลุ่มสตรีมักให้ความสำคัญกับด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมใกล้ตัว ด้วยธรรมชาติของสตรีกลุ่มแม่บ้านที่นิยมการรวมกลุ่ม จึงเกิดความไม่พึงพอใจเป็นพิเศษในเรื่องบางชุมชนที่ย้ายมาใหม่ในบ้านจัดสรรที่ไม่ค่อยสนใจให้ความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของ อบต.

กลุ่มผู้สูงอายุเป็นกลุ่มที่เฝ้ามองพัฒนาการของตำบลดอนแก้วมาตั้งแต่ก่อนที่จะมี อบต. ซึ่งผู้สูงอายุโดยมากจะพึงพอใจกับสภาพแวดล้อมในตำบลดอนแก้วที่มีทั้งความสงบร่มเย็น ความปลอดภัย และความสะดวกสบาย ในขณะเดียวกันก็ยังไม่พึงพอใจในเรื่องการขาดแคลนงบประมาณ การตัดสินใจล่าช้าของผู้บริหาร และความคับแคบไม่สะดวกสบายของสถานที่ตั้งของสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว

หลังจากการสนทนากลุ่มเสร็จสิ้นลง ผู้วิจัยได้สอบถามผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มถึงรายชื่อบุคคลในตำบลดอนแก้ว ผู้มีความรู้หรือประสบการณ์มากเพียงพอที่จะสามารถให้ข้อมูลเชิง

ลึกเกี่ยวกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วได้ ทั้งนี้ ผู้ร่วมสนทนากลุ่มได้ให้รายชื่อผู้บริหาร 1 คน คือ นายนพดล ณ เชียงใหม่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ผู้ปฏิบัติงาน 1 คน คือ นางสาวอารีรัตน์ มาตัน นักวิชาการส่งเสริมสุขภาพ องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว และผู้รับบริการ 4 คน คือ นายพนม ขันแข็ง (ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 10 ตัวแทนจากกลุ่มพลังมวลชน) นางสาวอาภาศิริ เมืองใจ (ตัวแทนจากกลุ่มเยาวชน) นางชื่นจิตร ชัยวงศ์ (สมาชิกกิ่งกาชาดอำเภอแม่ริม ตัวแทนจากกลุ่มสตรี) รศ.ชาลี ลัทธิ (นักพัฒนาอาวุโส ตัวแทนจากกลุ่มผู้สูงอายุ) เมื่อได้สัมภาษณ์ทุกคนตามรายชื่อข้างต้นแล้ว ผู้วิจัยจึงได้ทำการสุ่มแบบบอกต่อ (snowball sampling) โดยให้แต่ละคนระบุรายชื่อผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ที่ผู้วิจัยควรสัมภาษณ์เป็นคนต่อไป หลังจากใช้วิธีการบอกต่อจนรายชื่อผู้ให้ข้อมูลมีความอิ่มตัวแล้ว คือ มีรายชื่อซ้ำกับคนเดิมที่เคยสัมภาษณ์ไปแล้วทั้งหมด ผู้วิจัยจึงหยุดทำการสัมภาษณ์เชิงลึก ซึ่งการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว โดยความสมัครใจให้สัมภาษณ์เชิงลึกจากคณะผู้บริหาร 3 คน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน 18 คน และประชาชนผู้รับบริการ 44 คน ปรากฏผลเป็นมุมมองที่หลากหลาย ผู้วิจัยจึงทำการวิเคราะห์เพื่อสรุปเป็นจุดเด่นและจุดด้อยในด้านการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วในภาพรวม ซึ่งปรากฏผลดังนี้

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในการบริหารงานของ อบต. ดอนแก้ว

1. จุดเด่นในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว

1.1 การประกาศเจตนารมณ์ในการต่อต้านการทุจริตทุกรูปแบบ

จุดเด่นประการสำคัญในการบริหารจัดการของ อบต. ดอนแก้ว คือ นโยบายที่แน่วแน่ในการเน้นความซื่อสัตย์และโปร่งใสในการทำงาน ดังคำกล่าวที่ปรากฏอยู่บ่อยครั้ง จากการสัมภาษณ์ในบริบทต้านเวลา สถานที่ และบุคคลที่แตกต่างกัน โดยนายนพดล ณ เชียงใหม่ นายก อบต.ดอนแก้ว ให้สัมภาษณ์ว่า "การทำงานของคณะผู้บริหารทั้งหมด มองที่ประโยชน์ส่วนรวม เราจะแบ่งกันทำงานและสำคัญที่สุดไม่มีใครรับเงินใต้โต๊ะกันสักคน จะทุ่มเทกันจริง ๆ" ซึ่งความสุจริตใจในการทำงานดังกล่าวทำให้เกิดความสบายใจและความภาคภูมิใจ ดังคำกล่าวที่ว่า "คณะผู้บริหาร สมาชิกสภา และพนักงานเจ้าหน้าที่ทำงานกันอย่างโปร่งใส ทุกคนต่างก็ทำงานด้วยความสบายใจ ไม่มีการระแวงซึ่งกันและกัน ส่งผลให้องค์กรได้รับรางวัลพระปกเกล้าในด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน ทุกครั้งที่ส่งเข้าประกวด อย่างเมื่อวันก่อนนายอิ่นแก้ว บุญสูง รองนายก อบต.ดอนแก้ว บอกว่าผมและคณะผู้บริหารไปหาซื้อเก้าอี้พลาสติกในเมือง

เจ้าของร้านเล่าให้ฟังว่า ก่อนหน้านี้มีเจ้าหน้าที่ของ อบต.ดอนแก้ว มาซื้อถังพลาสติก ได้ต่อรองราคาลง และไม่รับเงินเปอร์เซ็นต์ที่ร้านให้ ทางเจ้าของร้านแปลกใจมากเพราะเขาเคยเห็นแต่พนักงานของรัฐเวลามาซื้อของจะให้ออกบิลเกินราคาของ แต่ที่นี่ต้องขอชื่นชมที่เจ้าหน้าที่ตี" นอกจากนี้ เจตนารมณ์ต่อต้านการทุจริต ทุกรูปแบบของกลุ่มผู้บริหาร ยังแสดงออกในบทสัมภาษณ์อย่างชัดเจน จากการสัมภาษณ์ พ.ต.จามิกร วงศ์ศรี เลขานุการนายก อบต.ดอนแก้ว ได้กล่าวว่า "ทีมงานบริหารได้ให้สัตยาบันแก่กันว่า หากพบเห็นการทุจริตจากผู้ใดหรือรู้เห็นเป็นใจก็ดีจะขอลาออกทันที" ซึ่งนายราชันย์ บัวสุข ส.อบต.หมู่ที่ 3 กล่าวว่า ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็มีการตั้งปณิธานที่จะทำงานโดยสุจริตเช่นกัน ดังคำกล่าวที่ว่า"สมาชิกสภาฯส่วนใหญ่ตั้งใจทำงานเพื่อชุมชนอย่างไม่เห็นแก่อามิสสินจ้างที่ไม่สุจริต"

ส่วนในกลุ่มผู้ปฏิบัติงานนายอานุภาพ เกิดผล นายช่างเขียนแบบ ได้ให้รายละเอียดในเชิงปฏิบัติว่า "ในการยื่นขออนุญาตก่อสร้าง รื้อถอน ดัดแปลงอาคาร เจ้าหน้าที่ไม่มีการรับสินบนหรือค่าใช้จ่ายอื่น รวมถึงการจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานหรือการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ ก็จะไม่มีการหักเปอร์เซ็นต์จากผู้รับจ้างหรือผู้ขาย" และประชาชนโดยนายบรรจบ จันทิมางกูร ประธานกลุ่มนักพัฒนาชุมชนอาวุโส ได้ให้สัมภาษณ์ในประเด็นนี้ว่า "อบต.ได้แต่งตั้งลูกบ้านเป็นคณะทำงานติดตามประเมินผลการดำเนินงานจากทุกหมู่บ้านแยกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อแสดงความสุจริตใจในการทำงาน "

จากข้อมูลที่รวบรวมผ่านการสัมภาษณ์และการสังเกตแบบมีส่วนร่วม ผู้วิจัยวิเคราะห์ได้ว่า ปัจจัยสำคัญที่สุดที่เอื้อให้องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วมีการบริหารจัดการที่ดี คือ การประกาศเจตนารมณ์ในการต่อต้านการทุจริตทุกรูปแบบ ซึ่งแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ด้วยการจัดทำ "ปฏิญญา 3 ฝ่าย" คือ ฝ่ายคณะผู้บริหาร ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และฝ่ายข้าราชการประจำ ร่วมทำปฏิญญากันเป็นลายลักษณ์อักษรว่า "จะทำงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ไม่ทุจริต ไม่คอร์รัปชัน สร้างกระบวนการต่อต้านการทุจริต มีความโปร่งใส สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมทุกระดับ" พร้อมทั้งติดประกาศเป็นแผ่นป้ายขนาดใหญ่บริเวณสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วและติดตั้งทั่วไปในเขตชุมชนตำบลดอนแก้ว ทุกหมู่บ้าน การประกาศปฏิญญาดังกล่าวมีผลทางจิตวิทยา คือ สร้างความตระหนักถึงเจตนารมณ์ในการต่อต้านการทุจริตทุกรูปแบบและเป็นเกราะป้องกันการทุจริตอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากเป็นการกระตุ้นท้าทายให้เกิดการตรวจสอบการทำงานของ อบต.ได้ตลอดเวลา ทั้งในส่วนของผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนประชาชนผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งความชัดเจนของนโยบายดังกล่าวเป็นการเอื้อให้เกิดการปฏิบัติการต่อต้านทุจริตคอร์รัปชั่นในแนวทางเดียวกันทั่วทั้งตำบล ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของศุภชัย ยาวะประภาษ

(2544: 4-34) ที่ได้สรุปการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชั่นในระบบราชการว่าจะต้องแก้ไขระบบต่าง ๆ ดังนี้

1) ระบบกฎหมาย โดยต้องกำหนดโทษอย่างรุนแรง และสร้างระเบียบราชการที่รัดกุม

2) ระบบการบริหารราชการ ทั้งในด้านวิธีการปฏิบัติการ การจัดสรรค่าตอบแทน และค่านิยมของตัวข้าราชการเอง

3) ระบบสังคม โดยสร้างค่านิยมให้มีความซื่อสัตย์ ยกย่องคนดี รังเกียจคนคอร์รัปชั่น ลดความยอมรับได้ต่อสภาพการคอร์รัปชั่นให้น้อยลง พร้อมทั้งสร้างประชาสังคมให้เข้มแข็งเพื่อความพร้อมที่จะตรวจสอบการปฏิบัติงานของข้าราชการ

ทั้งนี้การประกาศเจตนารมณ์ในการต่อต้านการทุจริตของ อบต.ดอนแก้ว ได้ส่งผลดีในด้านการลดปัจจัยภายในบุคคล ปัจจัยภายนอก ตลอดจนโอกาสที่จะทำคอร์รัปชั่น เนื่องจากหากประเมินความคุ้มค่าของการทำการคอร์รัปชั่นติดลบ ก็จะส่งผลให้ไม่กล้ากระทำการทุจริตคอร์รัปชั่น ซึ่งปัจจัยความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชั่น ก็อยู่ที่การเอาจริงเอาจังของผู้นำที่กระทำตนให้เป็นแบบอย่าง ไม่เอาหูไปนาเอาตาไปไร่ และไม่เป็นผู้กระทำเสียเอง

1.2 การบริหารโดยใช้หลักประชาธิปไตยควบคู่ไปกับหลักธรรมาธิปไตย

นอกเหนือจากความโปร่งใสไม่ทุจริตคอร์รัปชั่นแล้ว จุดเด่นในการบริหารจัดการของ อบต.ดอนแก้วอีกประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนและคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ อันเป็นการบริหารตามหลักประชาธิปไตยซึ่งเป็นระบบการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน ภายใต้กรอบของธรรมาธิปไตย คือเน้นความยุติธรรม ความถูกต้องตามกฎหมาย และมีจริยธรรมในการทำงาน ตั้งแต่การเลือกตั้งข้าราชการฝ่ายการเมือง การสอบบรรจุในฝ่ายราชการประจำ การร่วมวางนโยบายการพัฒนาตำบลผ่านการประชาคมหมู่บ้าน การลงมือปฏิบัติงาน และการตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ดังคำพูดที่ได้จากการระดมความคิดและจากการสัมภาษณ์บุคคลในสถานภาพต่าง ๆ ดังนี้

ผู้บริหารโดย พ.ต.จามิกร วงศ์ศรี เลขานุการนายก อบต.ดอนแก้ว ยกตัวอย่างความเป็นธรรมตั้งแต่กระบวนการรับคนเข้าทำงานว่า “ในการประกาศรับสมัครบุคคลเข้าทำงานจะใช้วิธีประกาศเสียงตามสายและติดประกาศประชาสัมพันธ์ให้ทราบโดยทั่วกัน ไม่มีปิดบัง การพิจารณาผลจะพิจารณาคะแนนข้อเขียนและการสัมภาษณ์ พนักงานของ อบต.ดอนแก้วจึงมีทั้งคนในพื้นที่และคนนอกพื้นที่ที่สามารถผ่านการคัดกรองตามกระบวนการ และได้เข้าทำงานใน อบต. ส่วนการปฏิบัติงานจะถือหลักอยู่ด้วยกันเหมือนคนในครอบครัวเหมือนพี่เหมือนน้อง โดยให้พี่

แนะนำสั่งสอนน้องได้ จะส่งเสริมคนดีขยันหมั่นเพียร พิจารณารางวัลประจำปีโดยพิจารณาร่วมกันในรูปคณะกรรมการ"

ทั้งนี้ ในระดับปฏิบัติการ จะมีการบริหารโดยใช้หลักประชาธิปไตยเป็นสำคัญ คือให้ประชาชนเป็นผู้ระดมความคิดผ่านประชาคมหมู่บ้านแล้วมาบรรจุเข้าแผนพัฒนาตำบล ทำให้ อบต.ดอนแก้วสามารถบริหารจัดการให้ประชาชนได้รับการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ตามความจำเป็นอย่างเสมอภาคกันทั่วทั้งตำบล ดังคำกล่าวที่ว่า "ทาง อบต.ดอนแก้วสามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้รับความพึงพอใจจากประชาชน เช่น ด้านสาธารณูปโภคก็สามารถสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ครบถ้วน ด้านการศึกษานางสาวรัชนิกานต์ บัวนาค นักวิชาการศึกษา ก็มีการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและโรงเรียนดอนแก้วเนรมิตปัญญา ด้านคุณภาพชีวิตได้มีการส่งเสริมให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ร่างกายแข็งแรง อยู่ดีมีสุข รวมทั้งตัวผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ก็มีจิตบริการต่อประชาชนอย่างเสมอภาค" ความพึงพอใจของประชาชนที่เห็นได้อย่างเด่นชัด จึงเกิดเป็นเสียงสะท้อนถึงความชื่นชมศรัทธา จากผู้ปฏิบัติต่อผู้บริหารนางสาวจารุวรรณ ยศถามี บุคลากร กล่าว เช่น"คณะผู้บริหารมีหลักคุณธรรมจริยธรรม แสดงให้เห็นถึงการยึดมั่นในสิ่งถูกต้องดีงาม มีความอดทน มีระเบียบวินัยในการทำงาน"

นอกจากนี้ นางสาวสุจิตรา สุวรรณชัย นักวิชาการเงินและบัญชี กล่าวว่า ความเป็นธรรมาธิปไตยในการบริหารงานจะยึดหลักนิติธรรมเป็นสำคัญ คือ การปฏิบัติงานให้ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย ดังเช่น "หลักการทำงานก็จะปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง หากเกิดความไม่แน่ใจก็ได้มีการทำหนังสือหารือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง" และเมื่อเกิดข้อขัดแย้งขึ้นเมื่อใด ก็จะมีการใช้ความรู้ ความเข้าใจด้านกฎหมายเพื่อไกล่เกลี่ยโดยธรรม นายอานุภาพ เกิดผล นายช่างเขียน แบบกล่าว เช่น "ผมทำงานอยู่ส่วนโยธา บ่อยครั้งที่พบประชาชนมีปัญหาข้อขัดแย้ง โดยเฉพาะเรื่องการก่อสร้างชิดแนวเขต เรื่องน้ำฝนจากชายคาบ้านกระเด็นเข้าบ้านข้างเคียง รวมทั้งปัญหาเรื่องน้ำเสียข้างบ้านไหลเข้าบ้านข้างเคียง ต้องช่วยตรวจสอบพร้อมให้ความรู้และความเข้าใจในเรื่องกฎหมายก่อสร้างอาคารให้เข้าใจทั้งสองฝ่าย จึงสามารถเจรจาตกลงกันได้ด้วยดี"

ในส่วนของการบริหารโดยใช้หลักประชาธิปไตยควบคู่ไปกับธรรมาธิปไตยนั้น ผู้วิจัยวิเคราะห์ได้ว่า การบริหารจัดการที่ดีมิใช่เพียงการกระจายอำนาจโดยให้เสรีภาพแก่ประชาชนตามหลักประชาธิปไตยเท่านั้น แต่จะต้องให้ความสำคัญกับความเป็นธรรมคลอดจนการมีส่วนร่วมด้วยสิทธิที่เท่าเทียมกันภายใต้ขอบเขตของกฎหมายด้วย ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ผู้วิจัยได้เทียบเคียงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว กับข้อสรุปของ วรทัต ลัยนันทน์ (2545: 44-45) ที่กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนใน 3 ฐานะ คือฐานะผู้ส่งเสริม ฐานะผู้รับบริการ และฐานะผู้ตรวจสอบ ซึ่งพบความสอดคล้องกันอย่างครบถ้วนทุกประเด็น ดังนี้

1) ฐานะผู้ส่งเสริม กล่าวคือ การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง การสมัครเป็นสมาชิก อบต. การมีส่วนร่วมทางกฎหมายหรือการปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับ และการมีส่วนร่วมในด้านความร่วมมือ สละแรงงานพัฒนาท้องถิ่น ร่วมกิจกรรมของ อบต. ช่วยเผยแพร่ข่าวสารและแสดงความคิดเห็นเพื่อสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนโครงการ เช่น "การจ่ายเงินให้ผู้ด้อยโอกาสที่ผ่านมา เราจะให้ประชาชนใช้ประชามติเสนอกันเองตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและข้อบัญญัติตำบล โดยเราไม่เลือกว่าใครเป็นอย่างไร กรณีคนพิการไม่มีที่อยู่อาศัยหรือที่อยู่อาศัยผุพังเราจะช่วยเหลือซ่อมแซมหรือสร้างใหม่โดยไม่ใช้งบประมาณของ อบต. เลย แต่เราจะใช้วิธีบริจาคร่วมกันเพื่อเป็นการช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ที่จะอยู่ร่วมกันต่อไป" นายนพดล ณ เชียงใหม่ นายก อบต.ดอนแก้ว กล่าว ส่วนนายมงคลวิชญ์ วังผาสุข นิติกรได้ให้ข้อมูลเพิ่มว่า หรือในกรณีตัวอย่างหนึ่งของการมีประชาชนเป็นผู้ส่งเสริม คือ "พี่ลัดดา หมู่ 6 บ้านป่ารวก จะนำคาราโอเกะมาติดตั้งในร้าน จึงได้มาปรึกษากับปลัด อบต. ทางปลัดมอบให้เจ้าหน้าที่สาธารณสุขและผมลงไปดู ปรากฏว่าเป็นห้องโล่ง จึงแนะนำให้ ทำห้องมิดชิดเก็บเสียง พี่ลัดดาก็ปฏิบัติตาม จึงสามารถดำเนินกิจการมาจนทุกวันนี้" และอีกกรณีหนึ่งคือ "กิจกรรมบางกิจกรรมที่ประชาชนสงสัยว่าอาจผิดกฎหมายและระเบียบของตำบล ก็จะปรึกษาผู้นำชุมชน สมาชิกสภา หรือนิติกรของ อบต. เพื่อจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ไม่รบกวนหรือสร้างความเดือดร้อนให้กับผู้อื่น เช่น ป้าไรจะทำน้ำพริกขาย ต้องมีการคั่วพริกให้สุก แต่เนื่องจากว่าบ้านป้าไรอยู่กลางหมู่บ้าน มีบ้านคนอื่นอยู่รายรอบ จึงได้มาปรึกษาเจ้าหน้าที่ส่วนงานสาธารณสุข หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ได้ออกตรวจสถานที่พร้อมนิติกร เห็นว่า หากทำน้ำพริกขายตามสภาพธรรมชาติจะก่อให้เกิดเหตุรำคาญซึ่งขัดต่อข้อบัญญัติตำบล ทางเจ้าหน้าที่ส่วนงานสาธารณสุขจึงแนะนำให้ทำปล่องควันสูง ๆ ไม่ให้รบกวนชาวบ้าน ป้าไรก็ทำตาม จึงทำให้ป้าไรสามารถประกอบกิจการอยู่ได้ เพราะเพื่อนบ้านไม่เดือดร้อน" นางสาวอารีรัตน์ มาตัน นักวิชาการส่งเสริมสุขภาพให้ข้อมูลเพิ่มเติม

2) ฐานะผู้รับบริการ กล่าวคือ การแจ้งปัญหาหรือความเดือดร้อน สะท้อนภาพการบริหารให้ผู้บริหาร อบต.รับรู้ ร่วมกันออกข้อบังคับ และร่วมเป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคา หรือประกวดราคา ดังเช่นคำกล่าวของนางชื่นจิตร ชัยวงค์ ที่ว่า "อบต.ตอนแก้วตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยการทำประชาคมหมู่บ้าน ที่มาจากความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ จึงทำให้ได้รับการบริการตามความต้องการได้ตรงเป้าหมายในทุก ๆ ด้าน" ซึ่งนายนพดล ณ เชียงใหม่ นายก อบต.ดอนแก้ว ได้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับนโยบายการให้บริการเมื่อได้รับการร้องขอจากประชาชนว่า "ผู้บริหารไม่เคยนิ่งนอนใจ

จะรับผิดชอบต่อความเดือดร้อนของประชาชนทุกเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเล็กน้อยหรือเรื่องใหญ่ เช่น สัตว์เลื้อยคลานเข้าบ้าน สุนัขตกบ่อน้ำ แมวลงจากยอดไม้ไม่ได้เพราะกลัวสุนัขกัด รถตกข้างทาง รถเสียยามค่ำคืนไม่ว่าจะเป็นรถในตำบลหรือนอกตำบล เราก็นำรถไปช่วยตึงลากจูงไปให้"

3) ฐานะผู้ตรวจสอบ กล่าวคือ ประชาชนเป็นผู้ตรวจสอบพฤติกรรมของฝ่ายราชการประจำและฝ่ายการเมือง ตรวจสอบการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีว่าตรงกับแผนพัฒนาตำบลหรือไม่ ตรวจสอบการก่อสร้างโครงการและค่าใช้จ่ายงบประมาณว่ามีความโปร่งใสหรือไม่ ตลอดจนคัดค้านข้อบัญญัติหรือมติของ อบต. ที่ทำให้ประชาชนเกิดความเดือดร้อน นายอิ่นแก้ว บุญสูง รองนายก อบต.ดอนแก้ว ได้ยกตัวอย่างของการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะผู้ตรวจสอบ เช่น "อบต.ดอนแก้วให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างทุกโครงการ และให้ประชาชนเป็นคณะกรรมการควบคุมการก่อสร้าง" นอกจากนี้ พ.ต.จามิกร วงศ์ศรี เลขานุการนายก อบต.ดอนแก้ว ยังได้ยกกรณีศึกษาที่ชัดเจน คือ "ในปี 2552 เกิดกรณีประชาชนขอตรวจสอบโครงการทำรางระบายน้ำที่หมู่ 10 บ้านพระเจ้านั่งโก๋น ว่าความยาวที่ขอไว้ช่วงทำแผนยาวรวม 118 เมตร แต่พอทำจริง ๆ ทำไมความยาวเหลือ 78 เมตร เมื่อตรวจสอบพบว่าในแบบแปลนเขียนความยาว 118 เมตร โดยแบ่งเป็น 2 ช่วง คือช่วงแรก 78 เมตร ช่วงที่สอง 40 เมตร ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายระบุว่ายาว 118 เมตร แต่ในประมาณราคาก่อสร้างส่งไปคำนวณราคาแค่ในส่วนของความยาว 78 เมตรแรก สำหรับช่วงที่สอง 40 เมตรนั้น ไม่ได้ส่งประมาณราคาให้เจ้าหน้าที่งบประมาณ จึงทำให้งบประมาณในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายหายไป เมื่อตรวจสอบตามข้อร้องเรียนของประชาชนแล้ว ทางองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วจึงแก้ไขโดยขอจ่ายขาดเงินสะสมเพื่อทำรางระบายน้ำในส่วนที่ขาดหายไปต่อให้จนครบ"

จากปรากฏการณ์ที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจการบริหารตามหลักประชาธิปไตยควบคู่ไปกับธรรมาธิปไตย เป็นจุดเด่นในการทำงานของ อบต.ดอนแก้ว ที่มุ่งเน้นประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ ด้วยการผลักดันให้เกิดกระบวนการพัฒนาตำบลที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งในฐานะผู้ส่งเสริม ในฐานะผู้รับบริการ และในฐานะผู้ตรวจสอบการทำงานของ อบต. ให้เกิดความถูกต้องและเป็นธรรมที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายและข้อบัญญัติตำบล

1.3 การทุ่มเททำงานในหน้าที่อย่างเต็มความสามารถและใช้ทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล

จากประเด็นจุดยืนเรื่องต่อต้านการทุจริตทุกรูปแบบ รวมทั้งการเน้นหลักประชาธิปไตยคู่กับธรรมาธิปไตยในการบริหารและการประเมินผลการปฏิบัติงาน ก่อให้เกิดจุดเด่นประการต่อมา คือ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานทุกระดับของ อบต. ดอนแก้ว เกิดความสบายใจในการ

ปฏิบัติงานตามหน้าที่และสนุกกับการทำงานที่ปรากฏผลอย่างตรงไปตรงมา ตามกำลังกายกำลังใจ และกำลังทรัพย์ที่อุทิศให้กับงาน ทำให้บรรยากาศการทำงานที่พบคือความทุ่มเทเสียสละให้กับงาน และพยายามเพิ่มประสิทธิภาพประสิทธิผลของงานด้วยการใช้งบประมาณและทรัพยากรบุคคลอย่างคุ้มค่าที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทัศนคติเหล่านี้สะท้อนออกมาจากคำพูดที่พบในการสัมภาษณ์ของนายวิเชียร สมศักดิ์ ผู้พบเห็นการทำงานของ อบต. ดอนแก้ว ซึ่งกล่าวว่า "พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีน้ำใจ คอยทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ที่อ่อนแอและช่วยเหลือตนเองไม่ได้หรือได้น้อยในสังคม เคยเห็นผู้ปฏิบัติงานของ อบต. ดอนแก้ว ไปเยี่ยมเพื่อช่วยเหลือและให้กำลังใจแก่ผู้ยากไร้ ผู้พิการ และผู้สูงอายุบ่อย ๆ" ซึ่งในประเด็นความทุ่มเทในการทำงานนี้ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโดยนายสมาน ปราพรหม ให้สัมภาษณ์ว่า "อบต.ดอนแก้ว บริการตลอด 24 ชั่วโมง แม้กระทั่งวันหยุดราชการหรือนอกเวลาราชการ หากได้รับแจ้งปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ไม่ว่าจะไฟฟ้าสาธารณะดับ งูเหลือมเข้าบ้าน รถตกข้างทาง จะมีเจ้าหน้าที่รีบออกดำเนินการแก้ไขและให้ความช่วยเหลือทันที ถึงแม้จะไม่มีคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา"

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ผู้วิจัยพบว่าการทุ่มเททำงานในหน้าที่อย่างเต็มความสามารถและใช้ทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลของ อบต.ดอนแก้ว สามารถอธิบายได้ด้วยคำว่า "ขวัญกำลังใจในการทำงาน" เนื่องจากทุกคนที่ทำงานได้รับรู้ดรงกันว่ายิ่งมีการใช้ทรัพยากรอย่างรู้คุณค่าและทุ่มเทพลังลงไปในงานมากเท่าใด ก็ยิ่งจะมีผลงานปรากฏอย่างน่าภาคภูมิใจมากเท่านั้น เพราะไม่ถูกบั่นทอนด้วยการทุจริตคอร์รัปชันหรือความไม่เป็นธรรมในการประเมินผลงาน ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นภาวะสมดุล (homeostasis) ของระบบสังคม ที่มีสิ่งนำเข้า (input) และส่งออก (output) เท่ากัน ภาวะสมดุลของระบบนี้เองที่ก่อให้เกิดความรู้สึกถึงความคุ้มค่ากับการลงทุนลงแรง เกิดเป็นขวัญกำลังใจและเป็นแรงจูงใจภายใน (intrinsic motivation) ที่ส่งผลให้อยากอุทิศตนเพื่องาน แม้ไม่มีอามิสสินจ้างภายนอกมาล่อใจ

1.4 มีการทำงานแบบพหุภาคีเพื่อประสานเครือข่ายการตรวจสอบและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วมีจุดเด่นที่เห็นได้ชัดอีกประการหนึ่ง คือความพยายามในการประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ตั้งแต่ระดับการวางแผนพัฒนาตำบล การลงมือปฏิบัติงาน และการติดตามตรวจสอบผลงาน ซึ่ง ในส่วนของการทำงานแบบพหุภาคีเพื่อตรวจสอบและพัฒนาอย่างต่อเนื่องนั้น ผู้วิจัยได้เทียบเคียงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว กับข้อสรุปของคะนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ (2542: 22-23; บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ถวิลวดี บุรีกุล, 2548: 9-11) จากสถาบันพระปกเกล้า ที่ได้แบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจากระดับต่ำสุดไปหาระดับ

สูงสุด ออกเป็น 6 ระดับ และจำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมในแต่ละระดับจะเป็นปฏิภาคกับระดับการมีส่วนร่วม กล่าวคือ ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้แก่ ระดับการให้ข้อมูล ระดับการเปิดรับความคิดเห็นของประชาชน ระดับการปรึกษาหารือ ระดับการวางแผนร่วมกัน ระดับการร่วมปฏิบัติ และระดับการควบคุมโดยประชาชน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1) ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสาร ระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ วิธีการให้ข้อมูลอาจจะทำได้หลายวิธี เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่ง อบต.ดอนแก้วก็ได้เน้นการประชาสัมพันธ์ข่าวสารการดำเนินโครงการต่าง ๆ ให้ประชาชนทราบอย่างต่อเนื่อง ดังคำสัมภาษณ์ของนางสาวนิตยา บุญฤทธิ์ ที่กล่าวว่า "เวลา อบต.ทำกิจกรรมโครงการอะไรก็ตาม ก็จะประชาสัมพันธ์ด้วยเสียงตามสายและเว็บไซต์ให้ประชาชนทราบโดยตลอด ตั้งแต่ต้นจนเสร็จสิ้นกิจกรรม"

2) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการเริ่มโครงการต่าง ๆ และการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงการแล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง เช่นนางสาวอารีรัตน์ มาตัน นักวิชาการส่งเสริมสุขภาพ ผู้ปฏิบัติงานของ อบต.ดอนแก้วให้สัมภาษณ์ว่า "การปฏิบัติงานของ อบต. โดยเฉพาะงานบริการประชาชน หรือบริการสาธารณะ จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดทิศทางการทำงานได้อย่างสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน"

3) ระดับการปรึกษาหารือ เป็นระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงกว่าการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นการเจรจากันอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นข้อสงสัยต่าง ๆ เช่น การจัดประชุม การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการและการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น ซึ่งนายสมบุญ แซ่จิว วิศวกรโยธา ของ อบต. ดอนแก้วให้สัมภาษณ์ว่า "การบริหารจัดการของ อบต. เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมผ่านการประชุมเชิงปฏิบัติการและการสัมมนาในโครงการต่าง ๆ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาในทุกด้าน ทั้งในกลุ่มประชาชนและพนักงาน ซึ่งทำให้กลุ่มบุคคลเหล่านี้ได้พัฒนาตนเอง พัฒนาชุมชนได้อย่างเต็มที่ มีการบริหารงานที่โปร่งใสและมีคุณธรรม สร้าง

ความน่าเชื่อถือและศรัทธาทำให้ทุกคนอยากเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย"

4) ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น พ.ต.จามิกร วงศ์ศรี เลขานุการนายก อบต.ดอนแก้ว กล่าวว่า "มีอยู่ครั้งหนึ่งเด็กถูกพ่อเลี้ยงข่มขืนจนตั้งท้อง แม่ของเด็กได้เข้ามาปรึกษา อบต. เพราะว่าไม่รู้จะทำอย่างไร ทาง อบต. ได้ช่วยนำเด็กไว้ที่ปลอดภัย และคอยดูแลโดยการประสานงานกับประชาสงเคราะห์จังหวัด จนเด็กปลอดภัย ส่วนพ่อเลี้ยงถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย"

5) ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับขั้นที่สูงถัดไปจากระดับการวางแผนร่วมกัน คือ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ดังตัวอย่างเช่น "ในครั้งที่ท่านพระครูโสภณบุญญาภรณ์ เจ้าอาวาสวัดโสภณาราม เจ้าคณะอำเภอแม่ริม ยังมีชีวิตอยู่ ท่านได้ร่วมสมทบทุนก่อสร้างห้องประชุมประจำตำบล หนึ่งแสนบาท ประชาชนและคหบดีร่วมสมทบทุนตั้งแต่คนละ 2,000 บาทจนถึง 50,000 บาท นอกจากนั้นประชาชนในตำบลดอนแก้วยังได้จัดตั้งองค์ผ้าป่าเพื่อนำปัจจัยมาร่วมสมทบอาคารห้องประชุมประจำตำบล โดยงบประมาณส่วนที่ขาดนั้น ทางองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วได้ตั้งงบประมาณสมทบ จนภระทั่งอาคารก่อสร้างเสร็จและใช้ชื่อว่า อาคารบุญญาภรณ์รัฐราษฎร์อุปถัมภ์ เพื่อเป็นเกียรติแก่ ท่านพระครูโสภณบุญญาภรณ์ และปัจจุบันห้องประชุมนี้ได้ใช้ประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นอย่างมากมีทั้งทางวัด โรงเรียน ประชาชนและหน่วยงานองค์กรต่าง ๆ มาใช้งาน" นายราชันย์ บัวสุข ส.อบต.หมู่ที่ 3 กล่าว ทั้งนี้ นายปัญญา ยาวิลาศ ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับความรู้สึกที่ได้มีส่วนร่วมทำงานกับ อบต.ดอนแก้ว ว่า "ประชาชนอยากมีส่วนร่วมกับ อบต. อยู่แล้ว จะเห็นได้จากการมีทีมอาสาสมัครต่าง ๆ เข้าทำงานเป็นจำนวนมาก เพื่อช่วยเหลือ อบต.ในการเสริมสร้างให้ประชาชนคือพวกเรานี่แหละที่จะได้กินดีอยู่ดี สุขภาพดี และมีความสุข เป็นชุมชนที่เข้มแข็งต่อไป"

6) ระดับการควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ เป็นต้น ซึ่ง อบต.ดอนแก้วก็ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับสูงสุด ดังเช่นคำกล่าวของนายนพดล ณ เชียงใหม่ นายก อบต.ดอนแก้ว ผู้บริหารที่มีทัศนะว่า "จุดเด่นของ อบต.ดอนแก้ว คือ การทำงานเป็นทีม สามัคคี ให้เกียรติกันและกัน มีการเปิดโอกาสให้ทุกคณะทุกส่วน ทุกฝ่าย เสนอความคิด เสนอแนะหรือแนะนำการทำงานของ อบต. ดอนแก้วได้ ไม่ว่าส่วนภาคประชาชน ภาคราชการและภายในองค์กร

ของเราเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่สนใจการทำงานของ อบต.มาก เช่น การสร้างประปาหมู่บ้านที่สุสานป่าแงะ ประชาชนจะคอยตรวจสอบว่ามีการก่อสร้างตามแบบแปลนหรือไม่ ใช้เหล็กได้ขนาดไหม ใช้ปูนได้มาตรฐานหรือไม่ ท่อถูกต้องตามขนาดที่กำหนดไหม ซึ่งทำให้ผู้รับจ้างต้องระมัดระวังไม่ให้งานผิดพลาด" ทั้งนี้นายศรี บุญชู ประชาชนก็ให้สัมภาษณ์ตรงกันว่า "อบต.เปิดโอกาสให้ทั้งคนภายนอกและภายในร่วมเป็นเครือข่ายการทำงาน"

เมื่อพิจารณาจุดเด่นในด้านการทำงานแบบพหุภาคีเพื่อประสานเครือข่ายการตรวจสอบและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งก่อให้เกิดเครือข่ายการทำงานที่สมบูรณ์ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ กล่าวคือ ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึงจากเสียงตามสายและป้ายประกาศต่าง ๆ ที่มีการประชาสัมพันธ์ทั่วทั้งตำบลดอนแก้ว มีการให้ประชาชนเข้ารับฟังและแสดงความคิดเห็นในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและในโครงการ อบต. สัญจร เพื่อจัดทำแผนพัฒนาตำบล นอกจากนี้ภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนผู้สนใจยังมีโอกาสเป็นเครือข่ายที่มีส่วนร่วมในระดับสูง เช่น การจัดทำโครงการร่วมกันกับหน่วยงานด้านการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ การถ่ายโอนโรงเรียนอนุบาลและสถานีอนามัยจากต้นสังกัดอื่นเข้ามาประสานความรับผิดชอบร่วมกันกับ อบต.ดอนแก้ว การเปิดโอกาสให้ประชาชนลงประชามติเพื่อร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับคนพิการในตำบลดอนแก้ว นอกจากนี้ยังให้ประชาชนเป็นอนุกรรมการควบคุมการก่อสร้างตลอดจนเป็นอนุกรรมการควบคุมการจัดซื้อครุภัณฑ์ต่าง ๆ และเป็นอนุกรรมการดูแลเกี่ยวกับกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับตำบลอีกด้วย ซึ่งผู้วิจัยพบว่าการทำงานแบบพหุภาคีเช่นนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลดีในระยะยาวต่อการพัฒนาแบบบูรณาการ เนื่องจากเป็นการกำหนดทิศทางการพัฒนาในหลายมุมมองและตรงกับปัญหาที่แท้จริงของผู้ที่อาศัยอยู่ในตำบล ตลอดจนเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการร่วมมือร่วมใจของหลาย ๆ ฝ่ายอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

1.5 การมีวิสัยทัศน์กว้างไกลและสร้างสรรค์เทคนิควิธีการใหม่ ๆ มาใช้แก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น

จุดเด่นที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว คือ นโยบายและแผนงานต่าง ๆ ที่แสดงถึงวิสัยทัศน์และความคิดสร้างสรรค์ในการบริหารจัดการ ดังคำพูดที่ปรากฏอยู่บ่อยครั้งในการสัมภาษณ์ของนายนพดล ณ เชียงใหม่ นายก อบต.ดอนแก้ว เช่น "การพัฒนาตำบลควรยึดความต้องการของประชาชนโดยมีนโยบายการบริหารงานชัดเจน ที่สำคัญต้องมีวิสัยทัศน์ และบริหารจัดการไปสู่วิสัยทัศน์นั้นให้ได้ คณะผู้บริหารต้องคำนึงว่า รายจ่ายที่จ่ายออกไปจะต้องให้ประชาชนได้รับประโยชน์ คุ้มค่า เช่น โครงสร้างพื้นฐานเราจะพยายามดำเนินการเองหมดโดยไม่ต้องจ้างเหมา เพราะประหยัดงบประมาณและมีความแข็งแรง ในปัจจุบันเราผลิตท่อซีเมนต์ รางระบายน้ำสำเร็จรูป บ่อพักซีเมนต์ และนำไปติดตั้ง

เองทั้งหมด ซึ่งทำให้รวดเร็ว แข็งแรง ทนทาน ประหยัดงบประมาณได้มาก เงินภาษีของประชาชนควรคืนให้เขาไปอย่างสมบูรณ์และได้รับประโยชน์สูงสุด" และนายมงคลวิชญ์ วังผาสุข นิติกร ก็ยืนยันถึงจุดเด่นด้านวิสัยทัศน์ที่สร้างสรรค์ในการบริหารของ อบต.ดอนแก้ว เช่นกัน ดังคำกล่าวที่ระบุว่า "อบต.ดอนแก้วได้คิดค้นกิจกรรมใหม่ ๆ ให้ชุมชนเกิดการพัฒนาอยู่เสมอ"

ผู้วิจัยพบว่า การมีวิสัยทัศน์กว้างไกลและนำเทคนิควิธีการใหม่ ๆ มาใช้แก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นอย่างสร้างสรรค์นั้น เป็นคุณสมบัติที่สำคัญยิ่งยวดสำหรับผู้นำท้องถิ่น โดยเฉพาะในระบบราชการที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่เหมือน ๆ กันตาม พรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วผลสำเร็จในการพัฒนาแต่ละตำบลที่แตกต่างกันก็ขึ้นอยู่กับว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะกำหนดนโยบาย ในทิศทางใด และให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาหรือการพัฒนาในด้านใด รวมทั้งใช้แนวคิดและเทคนิควิธีการใดมาบริหารจัดการให้ตำบลที่ตนรับผิดชอบดูแลอยู่นั้น มีการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ

2. จุดด้อยในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว

2.1 ปริมาณภาระงานมากเกินกำลังเจ้าหน้าที่และประชาชนพึ่งพิง อบต.มากเกินไป

จุดด้อยประการสำคัญในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว คือ การมีปริมาณงานจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานโครงการต่าง ๆ ที่เป็นความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกและโครงการที่ถูกเสนอมาจากการประชาคมภายในตำบล ในขณะที่อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอ ทำให้บุคลากรส่วนใหญ่ต้องใช้ระบบหมุนเวียนงานและเพิ่มชั่วโมงการทำงานเพื่อให้งานแล้วเสร็จทันกำหนดเวลา นอกจากนี้ภาระงานส่วนหนึ่งยังต้องทุ่มเทให้กับงานจิปาถะที่ประชาชนร้องขอให้ อบต. ช่วยเหลือตลอดเวลา ตามที่ปรากฏในการสัมภาษณ์ของนายสหรัฐ ศรีมูล ผู้ช่วยช่างไฟฟ้า ดังเช่น "อยากให้ชุมชนเป็นแบบสมัยก่อน ที่คนมาร่วมกันพัฒนาหมู่บ้าน ทำงานช่วยเหลือกันแบบลงแขก ไม่อยากให้การพัฒนาต้องพึ่งพา อบต. ชาวบ้านสามารถทำงานได้ นอกจากเหลือบ่ากว่าแรงและใช้งบประมาณมาก ๆ ค่อยให้ อบต. ช่วย" และนายมงคลวิชญ์ วังผาสุข นิติกร ยังแสดงความคิดเห็นว่า "อบต.ไม่ควรเป็นแหล่งรองรับที่ต้องคอยบริการแก่ประชาชนทุกเรื่องมากจนเกินไป แต่ควรเป็นแหล่งสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนได้เข้าบริหารจัดการในเรื่องต่าง ๆ ในพื้นที่เอง โดย อบต. ทำหน้าที่สนับสนุนและส่งเสริม" ซึ่งการช่วยโอบอุ้มประชาชนเป็นอย่างมากนี้ นางสาววันดี หน่อคำศักดิ์ นักบริหารงานสาธารณสุขกล่าวว่าก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าและลดประสิทธิภาพในงานประจำของสำนักงาน ดังที่ปรากฏในคำกล่าวที่ว่า "อบต.ดอนแก้วมีกิจกรรมโครงการมากเกินไป ควรจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนใน

กิจกรรมแต่ละด้าน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ทำงานอย่างมีศักยภาพ และผลของงานออกมาดี" ซึ่งสอดคล้องกับเสียงสะท้อนจากประชาชนของนางชื่นจิตร ชัยวงค์ ว่า "อบต.ดอนแก้ว อาจมีงานมากจนเตรียมงานไม่ทัน ทำให้การประสานงานติดขัดบ้างในบางครั้ง"

ปัญหาเหล่านี้ ผู้วิจัยวิเคราะห์ได้ว่า ปัญหาการขาดความสมดุลด้านภาระงานที่มากเกินกำลังเจ้าหน้าที่นั้น มีสาเหตุจากสองประเด็น ประเด็นแรกคือเกิดจากโครงการเร่งด่วนซึ่งมักเป็นคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาในระดับกรมขึ้นไป จึงเป็นปัจจัยภายนอกที่มิอาจหลีกเลี่ยง สิ่งที่พอจะทำได้คือการบริหารเวลาและจัดลำดับความสำคัญของงานที่รับนโยบายมา ส่วนประเด็นที่สองเกิดจากการที่ประชาชนพึ่งพิงและเรียกร้องให้ อบต.รับผิดชอบมากเกินไป ซึ่งประเด็นนี้เป็นปัญหาที่สามารถบริหารจัดการได้โดยการใช้นโยบาย "วัฒนธรรมชุมชนเข้มแข็ง"

นโยบายวัฒนธรรมชุมชนเข้มแข็ง เกิดจากการเล็งเห็นปัญหาภาระพึ่งพิงที่มากเกินไปของประชาชน คณะผู้บริหารและฝ่ายราชการประจำของ อบต. ดอนแก้ว จึงอยู่ในระยะเริ่มดำเนินการนโยบายดังกล่าว เนื่องจากพบว่าอัตราการขยายตัวของชุมชนเมืองที่มากขึ้นเรื่อย ๆ และการอพยพย้ายถิ่นฐานเข้ามาของประชากรใหม่ ๆ ทำให้ความผูกพันและวิถีชีวิตแบบพึ่งพาตนเองของชุมชนลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิถีชีวิตที่ต้องใช้เวลาส่วนใหญ่ไปกับการดิ้นรนทำมาหาเลี้ยงชีพแล้วผลักภาระด้านการดูแลสิ่งแวดล้อมให้กับ อบต. เกือบทั้งหมดจนกระทั่งกลายเป็นภาระงานที่มากเกินกำลังของเจ้าหน้าที่ จากการสังเกตแบบมีส่วนร่วม ผู้วิจัยพบว่าสิ่งที่ อบต. ดอนแก้วกำลังกระทำเพื่อแก้ไขปัญหานี้คือ การตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยให้แต่ละหมู่บ้านจัดทำโครงการมาว่าจะบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมอย่างไร แล้ว อบต. จึงสนับสนุนงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยี และการอบรมให้ความรู้ที่จำเป็น ซึ่งแต่ละหมู่บ้านก็คิดแนวทางมาต่างกันตามบริบทของสังคม เช่นในเขตชุมชนเมืองที่มีความผูกพันกันน้อย ส่วนใหญ่จะจัดทำโครงการอาสาสมัครดูแลสิ่งแวดล้อมและให้ค่าตอบแทนกลุ่มอาสาสมัครแบบเหมาจ่าย ส่วนในเขตชุมชนชนบทที่มีวัฒนธรรมการลงแขกทำงานร่วมกันในวันสำคัญ จะเสนอโครงการแบบไม่รับค่าตอบแทนเป็นเงิน โดยขอรับการสนับสนุนเป็นอุปกรณ์ตัดหญ้า เมล็ดพันธุ์พืช และปุ๋ยอินทรีย์ เพื่อไปดำเนินการร่วมกัน ซึ่งโครงการทั้งสองลักษณะนี้ ล้วนเป็นจุดเริ่มต้นของการเพิ่มความเข้มแข็งให้แต่ละชุมชนมีกลุ่มจิตอาสาที่มีศักยภาพมากขึ้น และลดภาระของเจ้าหน้าที่ อบต. จากบทบาทของผู้กระทำการทั้งหมด เป็นผู้ให้การสนับสนุนเอื้ออำนวยให้ชุมชนดูแลดนเองมากขึ้น

2.2 ความล่าช้าในด้านงบประมาณและการพิจารณาอนุมัติข้อเสนอบางประการ

นอกเหนือจากปัญหาการมีภาระงานมากเกินอัตรากำลังแล้ว จุดด้อยในการบริหารจัดการของ อบต. ดอนแก้วที่พบจากการให้สัมภาษณ์ของนางสาวอารีรัตน์ มาตัน คือเรื่องความล่าช้าของการโอนงบประมาณจากส่วนกลางและความล่าช้าในการพิจารณาอนุมัติข้อเสนอ

บางประการตามระเบียบราชการ ดังคำกล่าวที่ว่า “การบริหารบางอย่างต้องรองบประมาณจากส่วนกลาง และยึดแนวทางระเบียบขั้นตอนของทางราชการ ทำให้งานล่าช้ากว่าที่ควร”

ผู้วิจัยพบว่า ข้อด้อยในเรื่องการปฏิบัติตามระเบียบราชการในการอนุมัติโครงการต่าง ๆ และความล่าช้าด้านการโอนงบประมาณจากส่วนกลางนั้นเป็นเรื่องสุดวิสัย เนื่องจากเป็นปัญหาที่พบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการทั่วไปเกือบทุกปีงบประมาณ ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ข้อมูลเพิ่มเติมจากการสังเกตแบบมีส่วนร่วม คือ อบต. ดอนแก้ว พยายามบรรเทาปัญหาด้านงบประมาณโดยให้ความสำคัญกับการจัดเก็บรายได้ในรูปของภาษีท้องถิ่น มีการใช้แผนที่ภาษีและระบบการจัดการงบประมาณที่โปร่งใสและรัดกุม ตลอดจนมองหาช่องทางอื่นที่จะได้มาซึ่งรายได้ในการพัฒนา เช่น การจัดทำโครงการร่วมกับองค์กรอิสระ หรือการพัฒนาธรรมาภิบาลในระบบบริหารจัดการ แล้วเข้าประกวดรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีรางวัลตอบแทนอยู่ในหลักล้าน เพื่อนำเงินนอกงบประมาณดังกล่าวเข้าบัญชีนอกงบประมาณเป็นกองทุนสำรองสำหรับโครงการเร่งด่วนต่าง ๆ ในการพัฒนาตำบล

2.3 ความคับแคบของสถานที่ตั้งของสำนักงาน อบต.ดอนแก้ว

สถานที่ตั้งของสำนักงาน อบต. ค่อนข้างคับแคบ ไม่สามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่มาติดต่องานได้เท่าที่ควร ทำให้ประชาชนบางคนหงุดหงิดเมื่อมาติดต่องาน ดังคำกล่าวของนายชาลี ลัทธิ ผู้สูงอายุที่เคยมาติดต่องานว่า “เนื่องจาก อบต.ดอนแก้ว มีเนื้อที่จำกัด จึงสร้างอาคารสูง ๆ ขึ้นไป ทำให้เกิดปัญหาประชาชนเข้าไปติดต่องานชั้น 3 ชั้น 4 ลำบากมาก ที่จอดรถก็ไม่เพียงพอ”

ในส่วนของประเด็นสถานที่ตั้งของสำนักงาน อบต.ดอนแก้วนั้น มีข้อดีคืออยู่ในเขตชุมชนซึ่งมีการคมนาคมสะดวก ประชาชนในตำบลจึงไม่เห็นด้วยที่จะให้ย้ายสถานที่ตั้งสำนักงาน ผู้บริหาร อบต.ดอนแก้วจึงพยายามใช้พื้นที่ที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดและไม่ให้เสียภูมิทัศน์ โดยการสร้างอาคารสำนักงานสูงห้าชั้นและอยู่ในระหว่างการจัดหางบประมาณสำหรับการติดตั้งลิฟต์สำหรับผู้สูงอายุและผู้ที่มีความลำบากในการเดินขึ้นอาคารสูง ส่วนในเรื่องสถานที่จอดรถ ทาง อบต.ดอนแก้วได้ใช้พื้นที่สาธารณะด้านข้าง อบต. ไว้สำหรับจอดรถดับเพลิงและรถบรรทุกที่มีขนาดใหญ่ และสร้างลานจอดรถด้านหลังอาคารเอนกประสงค์เป็นที่จอดรถของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เหลือลานจอดรถภายในสำหรับผู้มาติดต่อราชการ นอกจากนี้ นายก อบต.ดอนแก้วกำลังดำเนินโครงการจัดทำรถปลอดมลพิษสำหรับรับส่งประชาชน เพื่อบรรเทาปัญหาการขาดแคลนที่จอดรถและอำนวยความสะดวกให้กับผู้สูงอายุ ผู้พิการ ตลอดจนประชาชนที่ต้องการติดต่อธุรกรรมกับสำนักงาน อบต. ดอนแก้ว

จากข้อมูลด้านจุดเด่นจุดด้อย อบต. ดอนแก้ว ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า อบต. ดอนแก้ว มีจุดเด่นในด้านการบริหารจัดการของระบบภายในและมวลชนสัมพันธ์ เช่น มีการบริหารบุคลากรที่เน้นความเป็นธรรมและการทำงานเป็นทีม มีกระบวนการทำงานที่โปร่งใสมีประสิทธิภาพ และผลลัพธ์ของงานที่มีประสิทธิผลคุ้มค่า ตลอดจนมีการสร้างสรรค์แนวคิดใหม่ ๆ ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาตำบลอย่างต่อเนื่อง สำหรับจุดด้อยของ อบต.ดอนแก้วส่วนใหญ่มีสาเหตุหลักมาจากระบบภายนอกที่อยู่นอกเหนืออำนาจควบคุม เช่น สภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงจากการอพยพโยกย้ายถิ่นฐาน ภาระงานที่มากเกินอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ ความล่าช้าของการโอนงบประมาณจากส่วนกลางและขั้นตอนการอนุมัติโครงการบางอย่างที่ต้องดำเนินตามระเบียบราชการ ตลอดจนข้อจำกัดด้านพื้นที่ของสำนักงาน ซึ่งเป็นปัญหาที่คณะผู้บริหาร อบต.ดอนแก้ว กำลังอยู่ในระหว่างการแก้ไขเพื่อบรรเทาปัญหาในระยะยาว

หลังจากเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วเสร็จสิ้นลงตามกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งให้ความสำคัญกับความถูกต้อง ความเที่ยงตรง และความเชื่อถือได้ ผู้วิจัยจึงใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (triangulations) โดยการเปรียบเทียบข้อมูลจากแหล่งที่มาแตกต่างกัน ทั้งแหล่งสถานที่และแหล่งบุคคล ตลอดจนใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลในหลาย ๆ วิธี ซึ่งผลการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารร่วมกับการสังเกตการปฏิบัติงานทั้งงานประจำและงานโครงการต่าง ๆ การจัดสนทนากลุ่มระดมความคิด และการสัมภาษณ์เชิงลึกในกลุ่มผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และประชาชนผู้รับบริการ พบประเด็นสำคัญที่สามารถนำมาวิเคราะห์เป็นหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วได้ดังแสดงในตาราง 4

ตาราง 4 สรุปการวิเคราะห์หลักสำคัญในการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ด้วยวิธีการตรวจสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation)

หลักสำคัญในการบริหารจัดการที่ดี	ประเด็นที่พบจากการตรวจสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation)		
	ข้อมูลจากผู้บริหาร	ข้อมูลจากผู้ปฏิบัติงาน	ข้อมูลจากผู้รับบริการ
1. หลักนิติธรรม	ทำงานภายใต้กฎระเบียบ คำสั่งของทางราชการ มีการออกข้อบัญญัติตำบลหลายฉบับมาใช้เพื่อการบริหารงานอย่างเสมอภาคทั่วทั้งตำบล มุ่งบริหารงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และ	มีการทำงานที่ยึดตามระเบียบ กฎหมาย ปรับปรุงวิธีการทำงานใหม่ ๆ โดยอ้างอิงจากข้อกฎหมาย และคำนึงถึงความยุติธรรมต่อประชาชน	อบต. ดอนแก้วมีการทำงานตามขอบเขตของกฎหมาย และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบข้อบัญญัติตำบลและกฎหมายที่สำคัญ
2. หลักคุณธรรม	ประกาศเจตนารมณ์การต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน	มีวัฒนธรรมองค์กรที่ยึดมั่นในสิ่งที่ดีงามและการพัฒนาตนเองไปในทางที่ดี โดยมีผู้บังคับบัญชาปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี	มีค่านิยมส่งเสริมสนับสนุนผู้ที่มีความเสียสละเพื่อส่วนรวมและซื่อสัตย์สุจริต ให้เข้ามาบริหารและปฏิบัติงานในตำบล

ตาราง 4 (ต่อ)

หลักสำคัญในการบริหารจัดการที่ดี	ประเด็นที่พบจากการตรวจสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation)		
	ข้อมูลจากผู้บริหาร	ข้อมูลจากผู้ปฏิบัติงาน	ข้อมูลจากผู้รับบริการ
3. หลักความโปร่งใส	เชิญประชาชนร่วมฟังการประชุมสภา หรือการเสนอโครงการทุกครั้ง แต่งตั้งประชาชนร่วมเป็นกรรมการเปิดซองประมูลโครงการก่อสร้างต่างๆ และเป็นกรรมการควบคุมการก่อสร้าง นอกจากนี้ยังมีการประกาศผลการดำเนินงานโดยเฉพาะเรื่องจัดซื้อจัดจ้างอย่างเปิดเผยทุกโครงการ	เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายตรวจสอบการทำงานได้ตลอดเวลาในทุกโครงการ ประชาชนร่วมจัดซื้อจัดจ้างทุกขั้นตอน มีมาตรการป้องกันการสมยอมราคาในการยื่นซองประมูลราคา พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถรับรู้การทำงานของผู้บริหารทุกขั้นตอน	คณะผู้บริหารแสดงบัญชีรายรับรายจ่ายและผลงานประจำปีของ อบต. คอนแก้ว ให้ประชาชนทุกหมู่บ้านทราบ ในโครงการ อบต. สัญจร และมีหนังสือเชิญให้ประชาชนเข้ารับฟังการประชุมสภาโดยแจ้งทั้งทางจดหมายและเสียงตามสาย
4. หลักความมีส่วนร่วม	ประชาชนร่วมวางแผนผ่านเวทีประชาคมหมู่บ้าน ร่วมเป็นอาสาสมัคร และตรวจสอบการทำงานในรูปของการเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง และเป็นอนุกรรมการควบคุมการก่อสร้าง	ประชาชนมีบทบาทสำคัญในการร่วมแสดงความคิดเห็นในการวางแผนพัฒนาตำบล ร่วมสำรวจพื้นที่เป็นอาสาสมัคร และให้ข้อมูลต่าง ๆ สำหรับการออกแบบหรือประมาณการโครงการก่อสร้าง	มีโครงการข่วงกำก็ด (ลานความคิด) เพื่อให้กลุ่มต่าง ๆ ได้เสนอแนวคิดในการพัฒนาตำบล ประชาชนได้รับเชิญให้เป็นคณะทำงานในโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ของ อบต.คอนแก้ว

ตาราง 4 (ต่อ)

หลักสำคัญในการบริหารจัดการที่ดี	ประเด็นที่พบจากการตรวจสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation)		
	ข้อมูลจากผู้บริหาร	ข้อมูลจากผู้ปฏิบัติงาน	ข้อมูลจากผู้รับบริการ
5. หลักความรับผิดชอบ	อบต.ดอนแก้วมีนโยบายการทำงานที่รับผิดชอบต่อความปลอดภัยในชีวิตความเป็นอยู่ และทรัพย์สินของประชาชน โดยจัดตั้งศูนย์ต่าง ๆ คอยให้บริการประชาชนตามอำนาจหน้าที่	มีแผนเผชิญเหตุ และมีคำสั่งเตรียมพร้อมในกรณีเกิดเหตุร้ายต่าง ๆ โดยมี ส.อบต. ดูแลประชาชนอย่างใกล้ชิด เมื่อมีปัญหาเดือดร้อนจะแจ้งให้ อบต.ทราบทันที และทาง อบต.ก็จะรีบดำเนินการแก้ไข	อบต.ดอนแก้วดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนได้ดี โดยเฉพาะเมื่อมีการขอความช่วยเหลือ ผู้บริหารจะสั่งงานเจ้าหน้าที่รีบปฏิบัติทำให้แก้ปัญหาได้ทันท่วงที
6. หลักความคุ้มค่า	ใช้จ่ายงบประมาณโดยเลือกวิธีที่ประหยัดแต่ได้ผลดีที่สุด เช่น จ้างแรงงานในพื้นที่เพื่อทำการก่อสร้างต่าง ๆ แทนที่จะจ้างผู้รับเหมาภายนอก จัดประชุมอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อเน้นมาตรการประหยัดน้ำ ไฟฟ้า และน้ำมันเชื้อเพลิงของราชการ	อบต.ดอนแก้วเน้นการประหยัดทรัพยากร เช่น สร้างถนนโดยจัดทำวัสดุก่อสร้างเองเพื่อลดต้นทุน และจ้างแรงงานในชุมชน เพื่อลดค่า Factor F ที่ต้องจ่ายให้ผู้รับเหมา เลือกวัสดุคุณภาพดีคุ้มราคา และไม่รับส่วนลดเข้ากระเป๋าตนเอง	อบต.ดอนแก้วทำการก่อสร้างโดยใช้แรงงานท้องถิ่น และไม่ให้มีการสมยอมราคากันในการประมูลงาน เพื่อให้มีการเสนอราคาแข่งขันกันในราคาต่ำสุดภายใต้มาตรฐานคุณภาพงานที่กำหนด

ตาราง 4 (ต่อ)

หลักสำคัญในการบริหารจัดการที่ดี	ประเด็นที่พบจากการตรวจสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation)		
	ข้อมูลจากผู้บริหาร	ข้อมูลจากผู้ปฏิบัติงาน	ข้อมูลจากผู้รับบริการ
7. หลักความสร้างสรรค์	อบต. ดอนแก้วมีความคิดสร้างสรรค์ในการพัฒนางาน โดยออกหาประสบการณ์จากหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับหน่วยงานของตนเอง และนำมาเป็นแนวทางจัดทำโครงการใหม่ ๆ เพื่อปรับปรุงงานของตนเองให้ดีขึ้น	ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์ในการจัดกิจกรรมพัฒนาบุคลากรส่งเสริมให้พนักงานกล้าแสดงออก กล้าแสดงความคิดเห็นและมีช่องทางรับฟังความคิดเห็นในทางสร้างสรรค์ เพื่อก่อให้เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ ในการพัฒนาองค์การ	ประชาชนได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาและการพัฒนาตำบลอย่างสร้างสรรค์ในในเวทีประชาคมและดั้งใจเข้าร่วมการฝึกอบรมต่าง ๆ เพื่อเพิ่มพูนความรู้และพัฒนาศักยภาพให้ตนเองกลายเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีค่าต่อชุมชนต่อไป

เมื่อพิจารณาสามเส้าของข้อมูลในการบริการจัดการของ อบต. ดอนแก้ว ผู้วิจัยพบว่า นอกจากการบริหารจัดการโดยหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งเป็นหลักธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 แล้ว ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และผู้รับบริการกลุ่มต่าง ๆ ของ อบต. ดอนแก้ว ยังเห็นพ้องต้องกันในการระบุถึงหลักการบริหารจัดการที่จำเป็นอีกประการหนึ่งที่เด่นชัด คือ "หลักความสร้างสรรค์" ที่ถูกขับเน้นในหลาย ๆ คำพูด เช่น การมีวิสัยทัศน์ การพัฒนาบุคลากร การนำนวัตกรรมและวิธีการแก้ไขปัญหาอย่างสร้างสรรค์มาใช้เพื่อให้ตำบลดอนแก้วมีการพัฒนายิ่ง ๆ ขึ้นไป

ถึงแม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว มีหลักการบริหารที่ดี 7 หลัก ดังกล่าวแล้ว ก็มิได้หมายความว่าทุกหลักสามารถนำมาใช้ในการบริหารได้เท่ากันหมด จะเห็นได้ว่า การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว จะมีจุดเด่นเรื่องการมีส่วนร่วม เพราะทุก

ขั้นตอนในการบริหาร จะเปิดโอกาสให้ทั้งประชาชน องค์กรพลังมวลชน และหน่วยงานต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วม ดังเช่นคำกล่าวของนายบำรุง สวัสดิพงษ์ สมาชิกกลุ่มนักพัฒนาอาวุโส ของตำบลดอนแก้ว ในเวทีระดมความคิดว่าตนเองได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและเสนอโครงการในแผนพัฒนาตำบล โดยเฉพาะเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน คือการสร้างถนน และตนเองก็ได้เชิญเข้าร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง ดูแลการก่อสร้างจนแล้วเสร็จ ถือว่ามีส่วนร่วมทั้งร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมประเมินผล ว่างานถูกต้องหรือไม่ นอกจากนั้นยังพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ได้ให้กลุ่มคนทุกเพศทุกวัย มีส่วนร่วมในการบริหารงาน จะเห็นว่ากลุ่มอาสาสมัครมีหลายกลุ่ม ทั้งกลุ่มนักพัฒนาอาวุโส ที่สมาชิกเป็นผู้สูงอายุมีส่วนร่วมในการเสนอแนะ ในการปฏิบัติงานของ อบต. และลงเยี่ยมเยือนให้กำลังใจผู้สูงอายุที่บ้าน กลุ่มอาสาสมัครพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ด้อยโอกาสตำบลดอนแก้ว ที่มีสมาชิกกลุ่มทั้งผู้หญิงผู้ชาย ได้มีส่วนร่วมในการทำงานสวัสดิการชุมชน คือ ดูแลคนพิการและออกเยี่ยมคนพิการที่บ้าน กลุ่ม อย.น้อย คือกลุ่มเด็กๆ ที่มีส่วนร่วมในการดูแลและคุ้มครองผู้บริโภค โดยออกตรวจหาสารปนเปื้อนในอาหาร และแนะนำการปฏิบัติที่ถูกต้องในการปรุงอาหาร เช่น การแต่งกาย ใส่หมวกคลุมผม ใส่ผ้ากันเปื้อน เป็นต้น นอกจากมีกลุ่มอาสาสมัครมากมายในการมีส่วนร่วมแล้ว ที่องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วยังมีกิจกรรมโดดเด่นในเรื่องการมีส่วนร่วมคือ ข่วงกำกึ๊ด หรือลานความคิด ที่ให้อิสระทุกคนที่ร่วมพูดคุยระดมความคิดหรือเสนอความคิดเห็นแบบไม่เป็นทางการ แต่นำความคิดเห็นที่ได้จากข่วงกำกึ๊ดมาปฏิบัติ ทำให้ประชาชนทุกเภท ทุกวัย มีโอกาสเสนอความคิดเห็นได้มากขึ้น

นอกจากหลักการมีส่วนร่วมที่เป็นจุดเด่นของการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วแล้ว ยังมีหลักการบริหารงานที่เด่นรองจากการมีส่วนร่วมคือ หลักความคิดสร้างสรรค์ เพราะเมื่อเปิดให้มีส่วนร่วมแล้ว ประชาชนมีอิสระในการเสนอความคิด จึงเกิดความคิดสร้างสรรค์ ทำกิจกรรมต่างๆ ในการพัฒนามากมาย เช่น โครงการชุมชนถังขยะทองคำที่ดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อม โครงการศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ ผู้สูงอายุในชุมชน และโครงการอาสาสมัครพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ด้อยโอกาสตำบลตอนแก้ว ที่ช่วยดูแลคนพิการและผู้สูงอายุ โครงการแก๊สชีวภาพ ที่ประชาชนช่วยกันคิดเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม และผลการแก้ไข ได้พลังงานทดแทนมาใช้ สำหรับภายในองค์การ ผู้บริหารก็เปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมและเสนอความคิดเห็นในการบริหารงานได้ จึงเกิดโครงการ อบต.สีขาว ที่พนักงานช่วยกันคิดในเรื่องการป้องกันการทุจริต โดยเฉพาะเรื่องการสมยอมราคา

เมื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกด้าน และสนับสนุนให้ทุกฝ่ายมีความคิดสร้างสรรค์แล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลตอนแก้วยังเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของ อบต. ทุกช่องทางให้ประชาชนได้ทราบ เพื่อสร้างความโปร่งใส ดังคำกล่าวของนางบัวลอย หลักดี ในโครงการระดม

ความคิดว่า "อบต.มีการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึงหลายๆ ด้าน ไม่ว่าเสียงตามสาย วิทยุชุมชน แผ่นพับ ทำให้ประชาชนรู้เรื่องราว หรือรู้ว่า อบต.กำลังทำอะไรอยู่"

สำหรับหลักการบริหารงานหลักอื่นๆ จะมีปรากฏโดยปกติแบบทั่วไปคือ หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า แต่สำหรับหลักนิติธรรม มีการกล่าวถึงน้อย ทั้งจากการสัมภาษณ์และเวทีระดมความคิด

ดังนั้น จึงสรุปหลักการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว จากหลักที่มีการกล่าวถึงมากที่สุด หรือมีปรากฏมากที่สุดไปหาน้อยที่สุด ดังนี้ หลักการมีส่วนร่วม หลักความคิดสร้างสรรค์ หลักความโปร่งใส หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า และหลักนิติธรรม

ตอนที่ 2 การสังเคราะห์การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ตามข้อมูลจากการวิเคราะห์ในตอนที่ 1

ผู้วิจัยได้นำข้อมูลการวิเคราะห์เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดีและปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการที่ดีตามที่รวบรวมได้ในตอนที่ 1 มาสังเคราะห์เป็นระบบตามกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ดังภาพ 27

ภาพ 27 ระบบการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว

จากภาพ 27 พบว่าการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของ อบต.ดอนแก้ว สามารถอธิบายได้ด้วยทฤษฎีระบบ (system theory) ซึ่งมีกลไกสำคัญอยู่ 3 ส่วน คือ ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลลัพธ์ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ปัจจัยนำเข้า (input) เป็นเสมือนวัตถุดิบที่นำเข้าระบบในสามระดับ ได้แก่

1. ปัจจัยระดับบุคคล (personal level) ประกอบด้วย

1.1 ภาวะผู้นำแบบประสาน (integrated) กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วมีคณะบริหารที่มีความเป็นผู้นำสูง จึงเป็นทั้งผู้นำโดยตำแหน่งและผู้มีบารมีควบคู่กันไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วในปัจจุบัน (นายนพดล ณ.เชียงใหม่) เป็นผู้ที่อิงอำนาจหน้าที่ของตนไว้กับวัตถุประสงค์ นโยบาย ตลอดจนความมุ่งหมายหรืออุดมคติที่มีอยู่ เป็นผู้ที่จะพยายามที่จะรวบรวมผู้ปฏิบัติงานกับองค์การเข้าด้วยกัน ต้องการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้ามามีส่วนร่วม ไม่แสดงความแตกต่างในเรื่องอำนาจหน้าที่มากนัก เป็นผู้ที่ชอบการมีวัตถุประสงค์ร่วมกันหรือมีการรับผิดชอบร่วมกัน

1.2 จิตสาธารณะ (publie mind) กล่าวคือ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำต่างก็ยอมเสียสละความสุขส่วนตัวเพื่อสาธารณประโยชน์ ซึ่งแสดงออกโดยการเสียสละทุ่มเทกำลังกายกำลังใจและกำลังความคิดเพื่อพัฒนาตำบล ทั้งยังแสดงจุดยืนอย่างชัดเจนที่จะไม่ทุจริตคอร์รัปชันหรือเบียดเบียนผู้อื่นเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

1.3 จิตบริการ (service mind) กล่าวคือ บุคลากรทุกระดับในองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว มีความพร้อมที่จะช่วยเหลือผู้อื่นด้วยความเต็มใจ ซึ่งแสดงออกโดยการช่วยเหลือประชาชนอย่างเต็มกำลังความสามารถทั้งในเวลาราชการและนอกเวลาราชการ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนอย่างรวดเร็วที่สุดและดีที่สุดเท่าที่จะทำได้

1.4 เปิดใจกว้าง (open mind) กล่าวคือ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานเปิดใจรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นความคิดเห็นของผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงาน หรือประชาชน

1.5 สมรรถนะสูง (high competency) กล่าวคือ บุคลากรของ อบต. ดอนแก้ว เป็นผู้ที่มีความรู้ ทักษะความสามารถ และคุณสมบัติอื่น ๆ เหมาะสมกับตำแหน่งงาน จึงทำให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล

2. ปัจจัยระดับองค์การ (organizational level) ประกอบด้วย

2.1 การมอบอำนาจ (delegation of authority) กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชามอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยผู้ได้บังคับบัญชามีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจในงานที่ได้รับมอบหมายและในขณะเดียวกันผู้บังคับบัญชาก็ยังต้องรับผิดชอบอยู่เช่นเดิม ผู้บริหารแต่ละระดับขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วได้ใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจมอบอำนาจโดยมีการชี้แจงงานและฝึกผู้ใต้บังคับบัญชาให้ทำงานแทนได้ในเรื่องที่เหมาะสมกับความสามารถกับผู้ได้บังคับบัญชา แล้วจึงมอบอำนาจอย่างเด็ดขาดและติดตามรับผิดชอบผลการดำเนินงานที่มอบอำนาจนั้นต่อไป

2.2 การสร้างพลัง (empowerment) กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วได้สร้างกระบวนวิธีที่ทำให้คนทำงานในองค์กรได้ดึงเอาความสามารถของตนออกมาใช้ในการปรับปรุงและพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น โดยเน้นการทำให้เกิดความตระหนักและความเชื่อมั่น เพื่อให้ได้พัฒนา "ศักยภาพ" ในตน ให้แปรรูปออกมาเป็นพลังที่สร้างสรรค์ในการทำงาน

2.3 การทำงานเป็นทีม (teamwork) คือ องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วได้พยายามเชื่อมโยงและใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดผลเป็นกลุ่มบุคคลที่ร่วมกันทำงานให้สำเร็จ โดยอาศัยความร่วมมือ การให้ข้อมูลแก่กันและกัน และการยอมรับความแตกต่างระหว่างบุคคล เพื่อให้สามารถดึงศักยภาพของทุกคนในทีมงานออกมาให้ได้มากที่สุด

2.4 องค์การแห่งการเรียนรู้ (learning organization) คือ องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วได้สร้างองค์กรที่มีบรรยากาศของการเรียนรู้รายบุคคลและกลุ่ม บุคลากรทุกระดับมีกระบวนการคิดวิเคราะห์เพื่อช่วยให้เข้าใจสถานการณ์รอบตัวเพื่อช่วยองค์การให้รอดพ้นจากความผิดพลาดและเกิดความสำเร็จ ซึ่งเป็นผลให้ทุกคนสามารถรับมือกับความเปลี่ยนแปลงและปรับตัวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ปัจจัยระดับชุมชน (community level) ประกอบด้วย

3.1 ประชาสังคมที่เข้มแข็ง (strong civil society) ตำบลดอนแก้วเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างสูงในกิจการสาธารณะ โดยมีการรวมตัวด้วยความสมัครใจทั้งในเรื่องการเมือง การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม การอบรมเยาวชน ฯลฯ ในลักษณะของสังคมเข้มแข็ง

3.2 วัฒนธรรมชุมชนธรรมาธิปไตย (moral community culture) ชุมชนตำบลดอนแก้วมีพื้นฐานจิตใจและค่านิยมที่ยึดมั่นในคุณธรรม ดังนั้นการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนจะมีวัฒนธรรมการตัดสินใจที่เน้นหลักธรรมาธิปไตย อันเป็นหลักการปกครองที่

ถือความคิดเห็นที่มีเหตุผลที่ถูกต้อง ไม่ขัดต่อความรู้สึกผิดชอบชั่วดีที่สามารถรับรู้ได้ทั่วไป จึงนับเป็นวัฒนธรรมชุมชนที่เน้นสิทธิและสวัสดิภาพของสังคมโดยรวม มากกว่าสิทธิส่วนบุคคลหรือสิทธิของผู้นำ

3.3 ศักยภาพสูง (high potential) กล่าวคือ ตำบลดอนแก้วมีประชาชนที่มีความรู้ความสามารถเป็นจำนวนมาก เนื่องจากเป็นแหล่งประกอบอาชีพขององค์กรภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคเกษตรกรรม จึงมีทั้งองค์ความรู้เชิงวิชาการจากพนักงานของรัฐ ความชำนาญในเชิงการบริหารจัดการจากพนักงานเอกชน และประสบการณ์ชีวิตจากปราชญ์ท้องถิ่น ซึ่งศักยภาพของชุมชนที่มีในระดับสูงเช่นนี้จะเป็นปัจจัยเอื้อให้เกิดการบริหารจัดการที่ได้ผลสัมฤทธิ์สูงจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

3.4 ความหลากหลาย (heterogeneous) เนื่องจากมีสถาบันการศึกษา เขตทหาร และหน่วยงานราชการหลายแห่งที่อยู่ในเขตตำบลดอนแก้ว จึงส่งผลให้เกิดอัตราการอพยพเคลื่อนย้ายของประชากรเพื่อมาเรียนและทำงานเป็นจำนวนมาก ประชากรต่างถิ่นส่วนใหญ่จะอาศัยอยู่ในบ้านพักราชการ บ้านจัดสรร และหอพักต่าง ๆ ในขณะที่ประชากรพื้นเมืองจะอาศัยอยู่ในบ้านเรือนของตนเองที่กระจายอยู่ทั่วไปในชุมชน ประชาชนตำบลดอนแก้วในภาพรวมจึงมีความหลากหลายทั้งคุณวุฒิ วัยวุฒิ ตลอดจนภูมิหลังด้านอุปนิสัยและค่านิยม ซึ่งจะส่งผลดีในแง่ของความสร้างสรรค์ในการระดมความคิดเพื่อพัฒนาตำบลในการประชาคมต่าง ๆ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วได้ต่อยอดความคิดเหล่านั้นให้เป็นแผนพัฒนาตำบลที่มีความหลากหลายและก่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว

กระบวนการ (process)

เป็นการบริหารจัดการปัจจัยนำเข้าระดับต่าง ๆ ให้เกิดผลสำเร็จในการพัฒนาตำบล ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลได้อาศัยหลักธรรมาภิบาล 7 ประการในกระบวนการบริหารจัดการ ได้แก่

1. หลักนิติธรรม (the rule of law) เป็นการตรากฎหมายข้อบัญญัติตำบลให้ทันสมัยและเป็นธรรม การที่ข้อบัญญัติตำบลทุกฉบับขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วมีที่มาจากการประชาคม จึงทำให้ประชาชนในตำบลยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่อำเภอใจหรืออำนาจของผู้บริหารเพียงฝ่ายเดียว

2. หลักคุณธรรม (the rule of integrity) เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ผ่านบันทึกประกาศเจตนารมณ์ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ให้ทั้งสามฝ่ายคือฝ่ายบริหาร

ฝ่ายสภา และฝ่ายราชการประจำยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนมีค่านิยมที่จะให้ความสำคัญกับความซื่อสัตย์สุจริต ขยันอดทน มีวินัย และไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน ผ่านการเข้าร่วมกิจกรรมโครงการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว

3. หลักความโปร่งใส (the rule of transparently) เป็นการสร้างความไว้วางใจ ซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานทุกอย่างให้มีความโปร่งใส มีการประชาสัมพันธ์เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนของโครงการต่าง ๆ ได้ตลอดเวลา

4. หลักการมีส่วนร่วม (the rule of participation) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นผ่านช่องทางต่าง ๆ ตลอดจนการประชาคมเพื่อการตัดสินใจปัญหาสำคัญของท้องถิ่น

5. หลักความรับผิดชอบ (the rule of accountability) เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของตำบล และการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า (the rule of value for money) เป็นการบริหารจัดการเพื่อพัฒนาตำบล โดยรณรงค์ให้ประชาชนและบุคลากรทุกระดับขององค์การบริหารส่วนตำบล ใช้งบประมาณตลอดจนทรัพยากรต่าง ๆ อย่างประหยัดและคุ้มค่า เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

7. หลักความสร้างสรรค์ (the rule of positivism) เป็นการสร้างวิสัยทัศน์และนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อลดปัญหาต่าง ๆ ที่พบในการบริหารจัดการองค์กรและการพัฒนาตำบล โดยมีทัศนคติเชิงบวกในการมองปัญหาว่าเป็นโอกาสในการพัฒนา และสามารถพลิกวิกฤตเป็นโอกาสจนกระทั่งปัญหาต่าง ๆ จบลงได้ด้วยความสัมพันธ์ที่สร้างสรรค์ควบคู่ไปกับผลลัพธ์ที่น่าพึงพอใจ

ผลลัพธ์ (output)

เป็นผลของกระบวนการบริหารจัดการปัจจัยนำเข้าระดับต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้เกิดความอยู่ดีมีสุขของประชาชน ทั้งนี้ผลลัพธ์ ที่สำคัญของการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

1. ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี คือ ประชาชนในเขตรับผิดชอบมีปัจจัยสี่ คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรคอย่างพอเพียง ได้รับการจัดสรรโครงสร้างพื้นฐาน

ต่าง ๆ ตามความจำเป็น มีสาธารณูปโภคสาธารณูปการอย่างเหมาะสม ชุมชนมีความปลอดภัย และประชาชนมีโอกาสที่จะได้รับการพัฒนาในด้านต่าง ๆ อย่างครบถ้วนตามความอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. สนองตอบความต้องการของประชาชนได้ คือ เมื่อประชาชนประสบปัญหาที่เกินกว่าอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถเป็นสื่อกลางในการติดต่อประสานงานกับแหล่งความช่วยเหลืออื่น ๆ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน

3. อำนวยความสะดวกและบริการประชาชนด้วยความรวดเร็ว คือ มีการลดขั้นตอนการทำงาน และพัฒนาระบบงานอยู่เสมอ เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการจากองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยความสะดวกและรวดเร็ว

4. ประชาชนมีความพึงพอใจ ทั้งในส่วนของความพึงพอใจในคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ในตำบลและความพึงพอใจในการติดต่อเพื่อรับบริการจากองค์การบริหารส่วนตำบล

จากมุมมองในด้านระบบ พบว่า ความอยู่ดีมีสุขของประชาชน ทั้งในด้านความเป็นอยู่ที่ดี ได้รับการสนองตอบความต้องการ ความสะดวกรวดเร็วในการได้รับบริการ และความพึงพอใจในการรับบริการจากองค์การบริหารส่วนตำบล ผลลัพธ์เหล่านี้ก็จะกลายเป็นข้อมูลย้อนกลับให้เกิดการคงไว้หรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงปัจจัยนำเข้าและกระบวนการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดียิ่งขึ้นต่อไป

บทที่ 5
การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของ
องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก

องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง ที่ได้รับรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ของกระทรวงมหาดไทย 4 ครั้ง (คือ ปี พ.ศ. 2546 และปี พ.ศ. 2548-2550) และได้รับเกียรติบัตรรางวัลพระปกเกล้า สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน ของสถาบันพระปกเกล้า ในปี พ.ศ. 2547 ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาเชิงคุณภาพเพื่อถอดบทเรียนเกี่ยวกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก โดยใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (triangulations) โดยการเปรียบเทียบข้อมูลจากแหล่งที่มาแตกต่างกัน ทั้งแหล่งสถานที่และแหล่งบุคคล ตลอดจนใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลในหลาย ๆ วิธีต่างกัน เพื่อให้ข้อมูลเกิดความถูกต้อง ความเที่ยงตรง และความเชื่อถือได้ ซึ่งผลการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ร่วมกับการสังเกตการปฏิบัติงานและการดำเนินโครงการที่ประสบความสำเร็จ การจัดสนทนากลุ่มเพื่อระดมความคิด ตลอดจนการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบมีโครงสร้างในกลุ่มผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และประชาชนผู้รับบริการจากองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ผู้วิจัยสามารถนำเสนอข้อค้นพบจากการศึกษาวิจัยโดยแบ่งเป็น 2 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 การวิเคราะห์ข้อมูลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก

1. บริบทในภาพรวมของตำบลขี้เหล็ก
2. วิสัยทัศน์ พันธกิจ นโยบาย และการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก
3. การบริหารจัดการในโครงการที่ประสบความสำเร็จขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก
4. ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มเกี่ยวกับทัศนะที่มีต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก
5. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก

ตอนที่ 2 การสังเคราะห์การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ตามข้อมูลจากการวิเคราะห์ ในตอนที่ 1

ตอนที่ 1 การวิเคราะห์ข้อมูลการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก

เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ประสบผลสำเร็จในการบริหารจัดการที่ดีในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กเป็นหนึ่งในกรณีศึกษา โดยผลการวิจัยตอนที่ 1 จะเป็นการนำเสนอภาพรวมของตำบลขี้เหล็ก วิสัยทัศน์ พันธกิจ และนโยบายในการบริหารงาน ผลการสังเกตการณ์ปฏิบัติงานและการดำเนินโครงการที่ประสบความสำเร็จ ตลอดจนข้อมูลจากการสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์เชิงลึกในผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และผู้รับบริการจากองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ดังรายละเอียดต่อไปนี้

บริบทในภาพรวมของตำบลขี้เหล็ก

ข้อมูลจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา พ.ศ. 2551–2555 และแผนอัตรากำลัง 3 ปีขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ได้ชี้ให้เห็นว่า "ขี้เหล็ก" เป็นตำบลหนึ่งในอำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ห่างจากตัวเมืองเชียงใหม่ไปทางทิศเหนือตามทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 107 (ถนนเชียงใหม่-ฝาง) ประมาณ 30 กิโลเมตร สภาพการคมนาคมโดยทั่วไปอยู่ในระดับดี มีพื้นที่ 64.045 ตารางกิโลเมตร (40,028.125 ไร่) ประกอบด้วยหมู่บ้าน 11 หมู่บ้าน คือ

หมู่ที่ 1 บ้านบวกหมื้อ มีพื้นที่ 3.022 ตารางกิโลเมตร (อยู่ในเขต ทต.สันมหาพน)
หมู่ที่ 2 บ้านแม่มาลัย มีพื้นที่ 3.504 ตารางกิโลเมตร (อยู่ในเขต ทต.สันมหาพน)
หมู่ที่ 3 บ้านดงป่าลัน มีพื้นที่ 2.757 ตารางกิโลเมตร (อยู่ในเขต อบต.ขี้เหล็ก)
หมู่ที่ 4 บ้านหนองโค้ง มีพื้นที่ 1.931 ตารางกิโลเมตร (อยู่ในเขต อบต.ขี้เหล็ก)
หมู่ที่ 5 บ้านทรายมูล มีพื้นที่ 4.563 ตารางกิโลเมตร (อยู่ในเขต อบต.ขี้เหล็ก
หมู่ที่ 6 บ้านร่ำเปิง มีพื้นที่ 1.560 ตารางกิโลเมตร (อยู่ในเขต อบต.ขี้เหล็ก)
หมู่ที่ 7 บ้านแม่ขะจาน มีพื้นที่ 16.351ตารางกิโลเมตร (อยู่ในเขต อบต.ขี้เหล็ก)
หมู่ที่ 8 บ้านปางเปา มีพื้นที่ 11.214ตารางกิโลเมตร (อยู่ในเขต อบต.ขี้เหล็ก)
หมู่ที่ 9 บ้านห้วยไร่ มีพื้นที่ 17.920ตารางกิโลเมตร (อยู่ในเขต อบต.ขี้เหล็ก)
หมู่ที่ 10 บ้านทุ่งสีทอง มีพื้นที่ 1.223 ตารางกิโลเมตร (อยู่ในเขต อบต.ขี้เหล็ก)
หมู่ที่ 11 บ้านปงแสงทอง มีพื้นที่ 11.300ตารางกิโลเมตร (อยู่ในเขต อบต.ขี้เหล็ก)

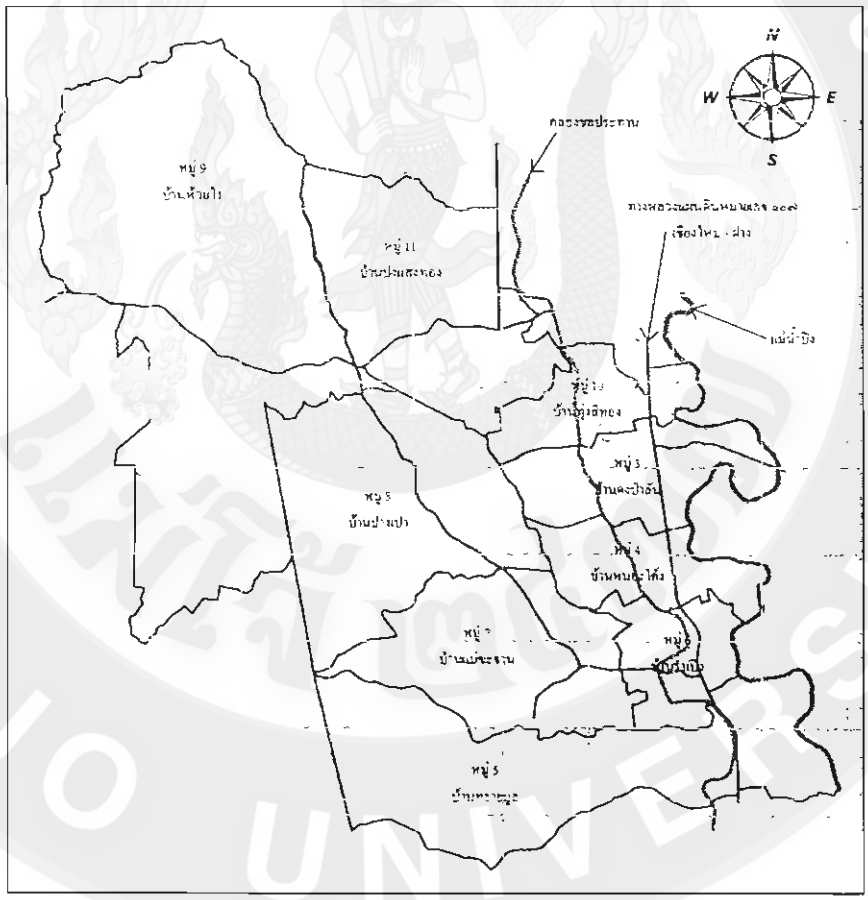
ดังนั้นตำบลขี้เหล็กจึงมีจำนวนหมู่บ้านที่อยู่ในเขตปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก รวมทั้งสิ้น 9 หมู่บ้าน อยู่ในเขตเทศบาลตำบลสันมหาพน 2 หมู่บ้าน คิดเป็นพื้นที่ 60.541 ตารางกิโลเมตร ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่าไม้ประมาณร้อยละ 65 เป็นพื้นที่ราบเพาะปลูกและเป็นพื้นที่อยู่อาศัยของราษฎรประมาณร้อยละ 35 หรือประมาณ 1 ใน 3 ของพื้นที่ทั้งหมด

ทิศเหนือ มีอาณาเขตติดต่อตำบลสันมหาพนและตำบลบ้านช้าง อำเภอแม่แตง

ทิศใต้ มีอาณาเขตติดต่ออำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่

ทิศตะวันออก มีอาณาเขตติดต่ออำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่

ทิศตะวันตก มีอาณาเขตติดต่อตำบลสันป่ายาง ตำบลสบเปิง อำเภอแม่แตง



ภาพ 28 แผนที่ตั้งชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่

ข้อมูลจากสำนักงานทะเบียนอำเภอแม่แตง ณ วันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ.2552 พบว่าตำบลขี้เหล็ก มีจำนวนประชากรรวมทั้งสิ้น 6,945 คน เป็นชาย 3,402 คน หญิง 3,543 คน ประชากรส่วนใหญ่อยู่ในวัยทำงาน คือ อยู่ในช่วงอายุ 25 – 59 ปี นอกจากนี้ยังพบว่า ผู้ที่อาศัยอยู่ในตำบลขี้เหล็ก ส่วนใหญ่เป็นคนไทยพื้นเมืองที่มีภูมิลำเนาอยู่ในตำบลขี้เหล็กแต่กำเนิด

สำหรับในด้านเศรษฐกิจ พบว่า ประชากรส่วนใหญ่ของตำบลขี้เหล็กประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมเป็นหลัก เช่น ปลูกข้าว ยาสูบ ข้าวโพด ทำสวนลำไย พืชผักสวนครัว ฯลฯ โดยข้อมูลจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ปี พ.ศ. 2552 ซึ่งได้สำรวจกลุ่มตัวอย่างในเขตรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ปรากฏการจำแนกอาชีพของครัวเรือนในกาพรวม เรียงจากมากไปน้อยได้ดังนี้คือ ร้อยละ 70 ประกอบอาชีพรับจ้าง ร้อยละ 13 เป็นเกษตรกร ร้อยละ 8 มีอาชีพค้าขาย ร้อยละ 4 รับราชการ ส่วนร้อยละ 5 ประกอบอาชีพอื่น ๆ

โดยสรุปแล้ว ประชากรของตำบลขี้เหล็กมีทั้งหมด 2,780 ครัวเรือน มีฐานะระดับดี (รายได้เฉลี่ยมากกว่า 50,000 บาท/ครอบครัว/ปี) จำนวน950 ครัวเรือน มีฐานะระดับปานกลาง (รายได้เฉลี่ยระหว่าง 20,000-50,000 บาท/ครอบครัว/ปี) จำนวน 811 ครัวเรือน มีฐานะระดับยากจน (รายได้เฉลี่ยน้อยกว่า 20,000 บาท/ครอบครัว/ปี) จำนวน 1,019 ครัวเรือน ซึ่งสามารถสรุปได้ว่าประชากรในตำบลขี้เหล็กมีความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจไม่มากนัก

เนื่องจากข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน(จปฐ., 2552) ระบุว่า ตำบลขี้เหล็กมีอายุของประชากรส่วนใหญ่อยู่ในวัยทำงาน ส่วนกลุ่มเด็กและกลุ่มผู้สูงอายุมีจำนวนน้อย ทำให้พยากรณ์ได้ว่าในอนาคตจะมีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น ในขณะที่มีวัยทำงานลดลง ซึ่งอาจส่งผลให้มีปัญหาด้านภาวะพึ่งพิงและการดูแลประชากรในกลุ่มที่ต้องให้การช่วยเหลือดูแลด้านสวัสดิการต่าง ๆ

ลักษณะด้านสังคมในตำบลขี้เหล็ก มีขนบธรรมเนียมประเพณีที่สำคัญเหมือนกับสังคมไทยพื้นเมืองโดยทั่วไป และให้ความสำคัญกับกิจกรรมทางพุทธศาสนา เนื่องจากภายในตำบลมีวัด จำนวนถึง 9 แห่ง ได้แก่ วัดหนองโค้ง วัดพระธาตุจอมแจ้ง วัดทรายมูล วัดร่ำเปิง วัดแม่ขะจาน วัดห้วยไร่ วัดปางเปา วัดพระพุทธบาทข่วงเปา และวัดสหกรณ์คอนชัย รวมทั้งสำนักสงฆ์ทุ่งสีทอง จำนวน 1 แห่งอีกด้วย

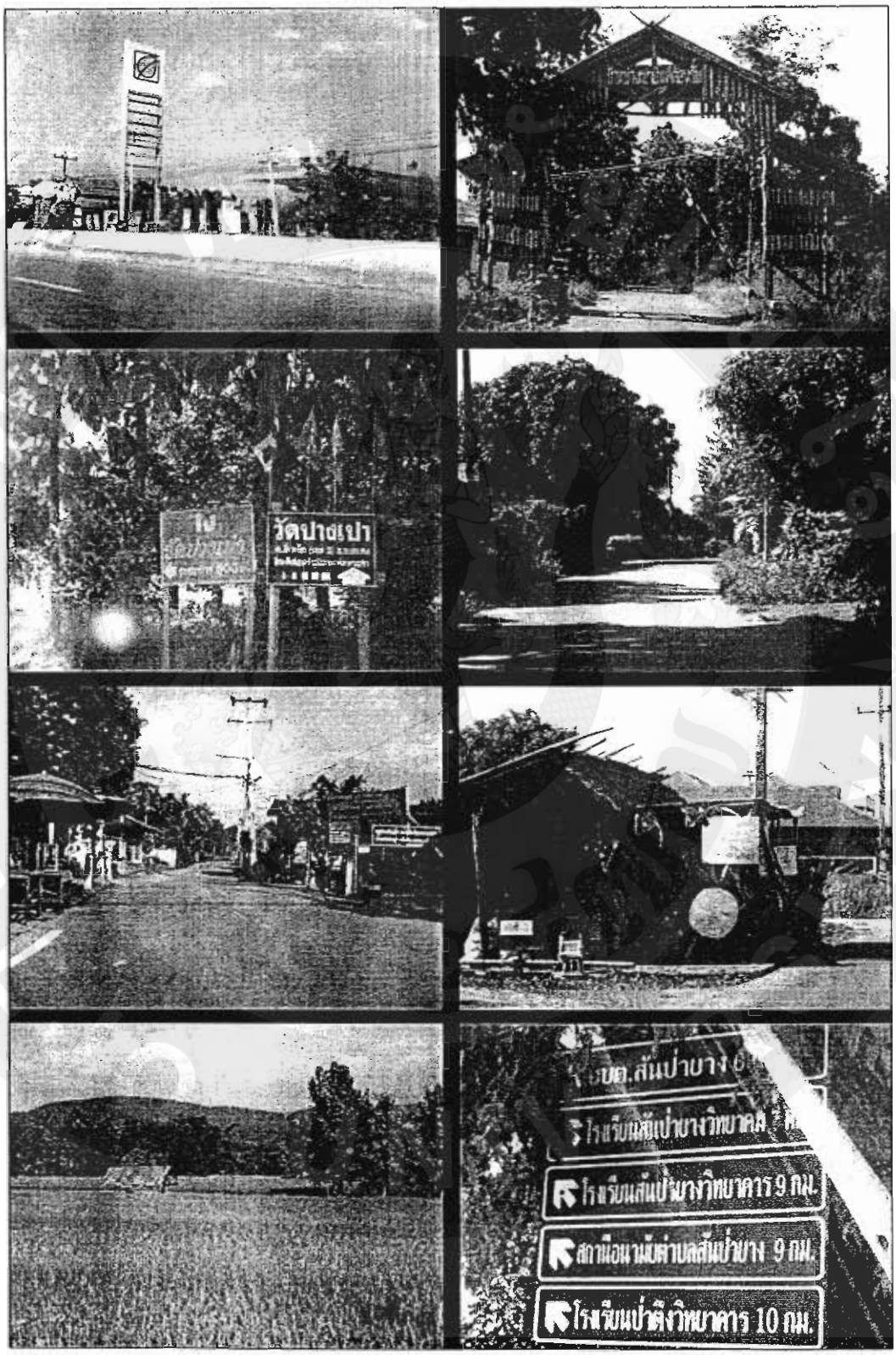
ในด้านการศึกษา พื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก มีโรงเรียนจำนวน 4 โรงเรียน คือ โรงเรียนร่ำเปิงวิทยา โรงเรียนวัดห้วยไร่ โรงเรียนพระปริยัติธรรมวัดหนองโค้ง และโรงเรียนเมฆขจรเชียงใหม่ นอกจากนี้ยังมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 2 แห่ง คือ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านแม่ขะจาน หมู่ที่ 7 และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านห้วยไร่ หมู่ที่ 9 โดยโรงเรียนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ตำบลขี้เหล็กมีนักเรียน 417 คน ครู 27 คน มีอัตราส่วนของครูต่อนักเรียนเท่ากับ 1 : 15.44 คน

ในด้านสาธารณสุข ตำบลขี้เหล็กมีสถานีอนามัยจำนวน 2 แห่ง คือ สถานีอนามัยบ้านร่ำเปิง (อยู่ในเขต อบต. ขี้เหล็ก) และสถานีอนามัยบ้านบวกหมื้อ (อยู่ในเขตเทศบาลตำบลสันมหาพน) โดยมีอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) ทุกหมู่บ้าน มีการป้องกันโรคระบาด เช่น โรคไข้หวัดนก โรคไข้เลือดออก ฯลฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นโรคที่ประชากรตำบลขี้เหล็กเป็น

มาก 3 อันดับแรก จึงเป็นโรคไม่ติดต่อ คือ โรคความดันโลหิตสูง โรคเบาหวาน และโรคมะเร็ง ซึ่งเกี่ยวข้องกับสุขภาวะส่วนบุคคล อันเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กที่จะช่วยวางนโยบายสาธารณสุขเพื่อส่งเสริมป้องกันโรคอย่างเหมาะสมต่อไป

ในด้านทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ ตำบลขี้เหล็กมีทรัพยากรต่าง ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ การมีทรัพยากรน้ำ มีแหล่งต้นน้ำลำธาร มีแม่น้ำปิงไหลผ่าน มีลำห้วยแม่ขะจาน มีทรัพยากรป่าไม้ทั้งป่าสงวนแห่งชาติ และป่าไม้ทั่วไป แต่ในส่วนของทรัพยากรดิน พบว่า ที่ดินอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินยังคงมีปัญหาเรื่องเอกสารสิทธิ์ในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย

โดยสรุปแล้ว ในภาพรวมพบว่า บริบททางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ-สังคมของชุมชนในตำบลขี้เหล็กส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ราบ มีอาณาเขตติดกับย่านชานเมืองของอำเภอรอบนอกของจังหวัดเชียงใหม่ สัดส่วนพื้นที่เป็นเขตชนบทและป่าไม้มากกว่าเขตเมือง การตั้งบ้านเรือนเป็นชุมชนแบบถาวรไม่เคลื่อนย้ายถิ่นฐาน มีสาธารณูปโภคทั่วถึงทุกพื้นที่ และมีโครงสร้างพื้นฐานที่รองรับการคมนาคมได้โดยสะดวกเนื่องจากอยู่ติดกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 107 (ถนนเชียงใหม่-ฝาง) ประชากรส่วนใหญ่เป็นวัยทำงาน ประกอบอาชีพรับจ้างทางเกษตรกรรมและค้าขายตามลำดับ มีทั้งครัวเรือนที่มีฐานะดี ฐานะปานกลาง และฐานะยากจนในจำนวนใกล้เคียงกัน ให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมประเพณีที่เกี่ยวเนื่องกับพุทธศาสนาเนื่องจากมีวัดหรือสำนักสงฆ์ทุกหมู่บ้าน ลักษณะสังคมของตำบลขี้เหล็กเหมือนกับสังคมพื้นเมืองภาคเหนือโดยทั่วไป คือ ผู้คนมีความเป็นมิตร เอื้ออาทรซึ่งกันและกัน มีแนวคิดเชิงอนุรักษ์นิยมโดยเฉพาะในเรื่องการรักษาขนบธรรมเนียมและค่านิยมอันดีงามของท้องถิ่น ทำให้ตำบลขี้เหล็กมีวิถีชีวิตที่เรียบง่ายตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงภายใต้บริบทของสังคมแบบกึ่งเมืองกึ่งชนบท ที่มีวัฒนธรรมความเป็นอยู่แบบชาวชนบทมากกว่าชาวเมือง



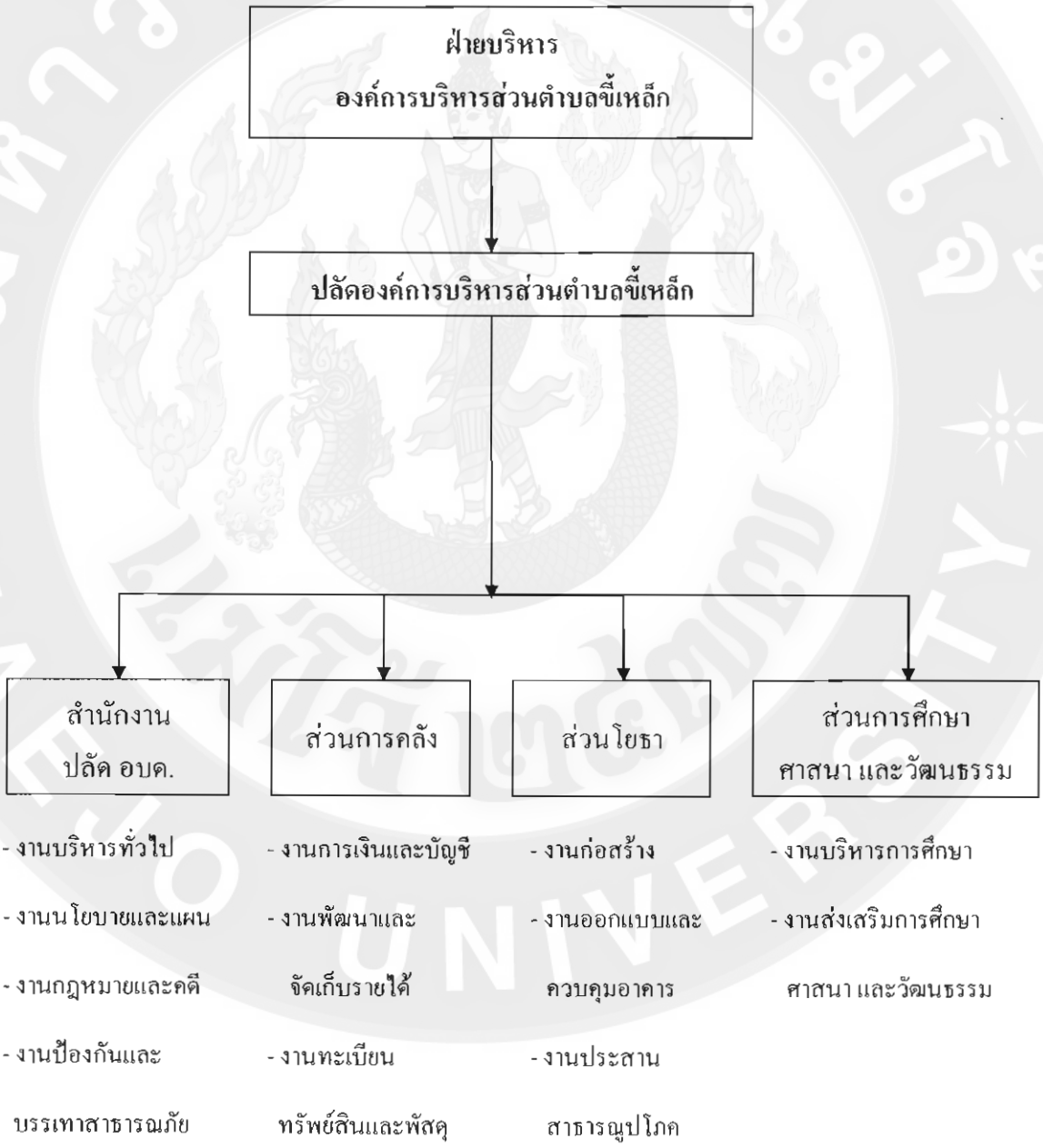
ภาพ 29 บริบทชุมชนโดยรอบองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่

ข้อมูลจากแผนอัตรากำลัง 3 ปี (พ.ศ. 2552-2554) ขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ระบุว่า มีการยกฐานะจากสภาตำบลขี้เหล็กเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก เป็นนิติบุคคลเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2539 โดยใช้ที่ทำการสภาตำบลเดิมซึ่งตั้งอยู่ที่ 59 หมู่ที่ 4 บ้านหนองโค้ง ตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ เป็นสำนักงานที่สร้างจากอาคารไม้ชั้นเดียว และต่อมาได้ทำการก่อสร้างอาคารที่ทำการขึ้นใหม่เป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก 2 ชั้น ในครั้งแรกนั้น กระทรวงมหาดไทยกำหนดโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กเป็น 3 ส่วนงานหลัก คือ สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนการคลัง และส่วนโยธา เหมือนกับองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ และระบุว่าหากองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีภารกิจหรือปริมาณงานมากขึ้นก็ให้เพิ่มส่วนงานขึ้นใหม่ได้ โดยดูสถานะการคลังประกอบ ทั้งนี้การเพิ่มเติมส่วนงานและอัตรากำลังต้องดูแลค่าใช้จ่ายหมวดเงินเดือน ค่าตอบแทน ค่ารักษาพยาบาลและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล รวมแล้วไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก เป็นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ในการกำกับดูแลของนายอำเภอแม่แตง ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่และกระทรวงมหาดไทย มีภารกิจอำนาจหน้าที่ภายใต้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 และระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับและมติ ครม.ที่เกี่ยวข้อง โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กเป็นผู้บริหารสูงสุด

ภาพ 30 ภาพอาคารสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่

จากปี พ.ศ. 2539 จนถึงปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กมีภารกิจและปริมาณงานเพิ่มขึ้น จึงได้เพิ่มส่วนงานขึ้นอีก 1 ส่วนงานคือส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ซึ่งเมื่อรวมกับส่วนงานเดิม 3 ส่วน (สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนการคลัง และส่วนโยธา) รวมเป็น 4 ส่วน ดังภาพ 31



ภาพ 31 โครงสร้างส่วนงานขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก

แต่ละส่วนงาน มีภาระหน้าที่สนับสนุนและอำนวยความสะดวกช่วยเหลือประชาชน ดังนี้

สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

งานบริหารทั่วไป คอยดูแลอำนวยความสะดวกด้านอาคารสถานที่ ด้านบริการต่าง ๆ ให้กับประชาชนผู้มาติดต่องาน

งานนโยบายและแผน มีหน้าที่นำความต้องการหรือโครงการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่ผ่านเวทีประชาคมมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาตำบลและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของตำบลโดยกำหนดเป้าหมายการพัฒนาแต่ละปีให้ประชาชนทราบ

งานกฎหมายและคดี มีหน้าที่ช่วยไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทให้กับประชาชน ไม่ให้ทะเลาะเบาะแว้งกัน จัดหาความรู้ด้านกฎหมายที่ประชาชนควรทราบ เช่น กฎหมายครอบครัว กฎหมายมรดก ให้ประชาชนได้รับรู้ เป็นที่ปรึกษาด้านกฎหมายให้กับประชาชน และมีหน้าที่จัดทำข้อบัญญัติต่าง ๆ ของตำบล เพื่อบังคับใช้กับทุกคนในตำบลหรือตามภารกิจของ อบต.

งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นหน่วยเคลื่อนที่เร็วที่ต้องออกไปกำจัดภัยที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนให้หมดไปโดยเร็ว หรือช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนจากภัยต่าง ๆ หรือที่เรียกว่าสาธารณภัย ทั้งวาตภัย อัคคีภัย อุทกภัย อุบัติภัย และภัยอื่น ๆ โดยเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต้องออกไประงับเหตุ(สาธารณภัย)หรือออกไปช่วยเหลือทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนให้ปลอดภัย

จากภาระหน้าที่ของสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นงานด้านการอำนวยความสะดวกและช่วยให้ประชาชนเข้าใจการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำแผนพัฒนาตำบลโดยบรรจุโครงการพัฒนาตามความต้องการของประชาชน การรับฟังข้อร้องทุกข์ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดภัย เป็นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน ซึ่งภาระดังกล่าวสอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ด้านการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ด้านอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน

ส่วนการคลัง ประกอบด้วย

งานการเงินและบัญชี มีหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนการเงินที่วางไว้ ทั้งแผนด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน แผนด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แผนด้านการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม แผนด้านการศึกษา ตรวจสอบรายรับและรายจ่ายเพื่อให้รู้สถานะทางการคลังได้ตลอดเวลา จัดทำบัญชีประเภทต่าง ๆ ขององค์กรเพื่อไม่ให้เกิดความล้มเหลวด้านการเงินในการพัฒนาตำบล

งานพัฒนาและจัดเก็บรายได้ มีหน้าที่ช่วยหารายได้ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ คอยติดตามและเร่งรัดการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมและใบอนุญาตต่าง ๆ เพื่อให้มีรายได้ไว้ใช้จ่ายในการพัฒนาตำบลอย่างเพียงพอและแก้ไขปัญหาข้อเดือดร้อนให้กับประชาชนตามโครงการต่าง ๆ ที่ประชาชนร้องขอ

งานทะเบียนทรัพย์สินและพัสดุ มีหน้าที่จัดเก็บข้อมูลและขึ้นทะเบียนผู้มีทรัพย์สินโดยเฉพาะอาคารพาณิชย์ บ้านเช่า หอพัก โรงแรม ร้านค้า ป้ายและที่ดินที่เข้าข่ายต้องชำระภาษีให้ฝ่ายงานพัฒนาและจัดเก็บรายได้ใช้เป็นข้อมูลในการจัดเก็บรายได้ได้ครอบคลุมและทั่วถึง ทำให้ฐานรายได้มั่นคงชัดเจน อีกภาระงานหนึ่งก็คือการให้บริการยืมวัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ ตามที่ประชาชนร้องขอ นอกจากนั้นยังมีหน้าที่ในการจัดการวัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างให้เป็นไปด้วยความโปร่งใสและได้ของคุณภาพดี หากเป็นสิ่งก่อสร้างก็ได้งานที่มีมาตรฐานก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนและคุ้มค่ากับงบประมาณที่ใช้

จะเห็นว่างานด้านการคลังเป็นส่วนงานที่มีหน้าที่ในการจัดหางบประมาณและคอยตรวจสอบว่างบประมาณมีเพียงพอต่อการพัฒนาหรือไม่ และจัดหาพัสดุครุภัณฑ์ที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างให้กับประชาชน รวมทั้งให้บริการประชาชนในด้านการยืมพัสดุครุภัณฑ์ ซึ่งเป็นเรื่องของการดอบสนองความต้องการของประชาชน ตามแนวทางการบริหารจัดการที่ดีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ในเรื่องการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน และการบริหารงานเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

ส่วนโยธา ประกอบด้วย

งานก่อสร้าง ทั้งด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ คือ ถนน ไฟฟ้า ประปา ทางระบายน้ำ สะพาน เจ้าหน้าที่ในส่วนงานมีหน้าที่วิเคราะห์ความเหมาะสมในการก่อสร้าง และควบคุมตรวจสอบการก่อสร้างให้ถูกต้องตามแบบแปลนให้งานได้มาตรฐานแข็งแรง เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้บริการด้วยความปลอดภัยและเกิดประโยชน์สูงสุด

งานออกแบบและควบคุมอาคาร มีหน้าที่ออกแบบสถาปัตย์และโครงสร้างงานก่อสร้างทุกอย่างที่เป็นสาธารณะ ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลบริหารจัดการในการก่อสร้างและตรวจสอบให้แบบแปลนอาคารสิ่งก่อสร้างที่ประชาชนขออนุญาตปลูกสร้างในเขตพื้นที่ว่าถูกต้องหรือไม่ โครงสร้างแข็งแรงหรือไม่ และขัดต่อพระราชบัญญัติควบคุอาคาร พ.ศ. 2522 ที่บังคับใช้หรือไม่ เพื่อให้อาคารที่ประชาชนขออนุญาตก่อสร้างเป็นอาคารที่แข็งแรงปลอดภัยไม่เกิดการพังทลายหรือทรุดตัวภายหลังที่ประชาชนเข้าไปพักอาศัย

งานประสานสาธารณูปโภค มีหน้าที่ติดต่อประสานงานเพื่อหาแหล่งน้ำสะอาดไว้ให้ประชาชนทั้งระบบประปาส่วนภูมิภาคและประปาหมู่บ้าน รวมทั้งประสานการขุดเจาะบ่อบาดาลเพื่อป้องกันปัญหาภัยแล้ง

จะเห็นว่าภาระหน้าที่ของส่วนงานโยธาเป็นเรื่องการตอบสนองความต้องการของประชาชนด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านที่อยู่อาศัย ด้านสิ่งแวดล้อมและด้านความปลอดภัย ทำให้ประชาชนมีความสุข มีถนนสัญจรสะดวก มีน้ำอุปโภคบริโภค มีไฟฟ้าแสงสว่างใช้ มีที่อยู่อาศัยที่มีความมั่นคงปลอดภัย จึงถือได้ว่าส่วนงานโยธามีภารกิจสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติหรือการบริหารจัดการที่ดีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการที่ดี พ.ศ.2546 ด้านการบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน

ส่วนการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม ประกอบด้วย

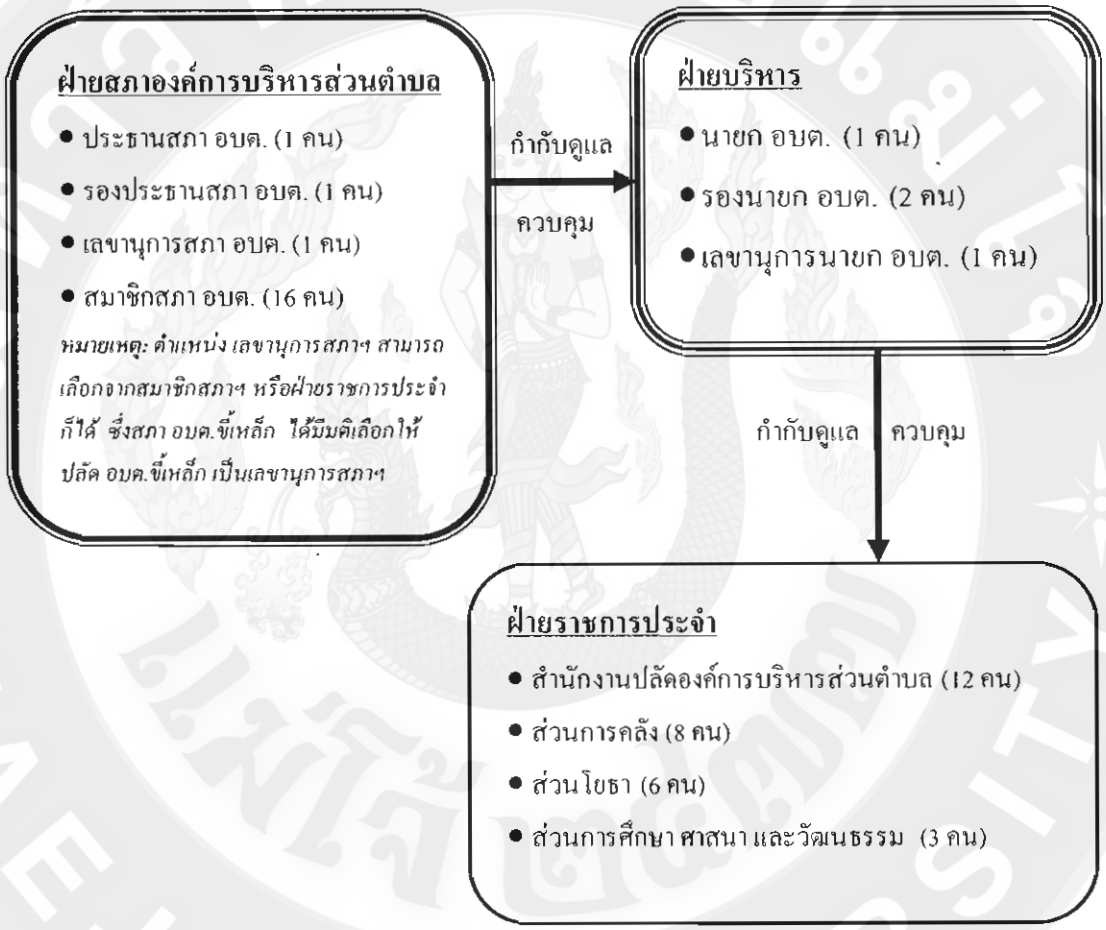
งานบริหารการศึกษา เป็นการบริหารงานทั่วไปของส่วนการศึกษาและพัฒนาบุคลากรด้านการศึกษาให้เป็นบุคคลที่มีคุณภาพ เพื่อสร้างมาตรฐานทางการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ได้มาตรฐาน เด็ก ๆ อ่านออกเขียนได้ตั้งแต่ระดับอนุบาล มีการจัดทำหลักสูตรการเรียนการสอน หลักสูตรผู้ปกครอง สนับสนุนนมและอาหารกลางวันให้เด็กนักเรียน

งานส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ส่งเสริมให้ประชาชนได้มีแหล่งเรียนรู้ทั้งในระบบและนอกระบบ จัดให้มีแหล่งเรียนรู้ชุมชนเป็นที่แลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน เช่น ศูนย์ฟื้นฟู ศาลาสร้างสุข นอกจากนั้นยังให้การสนับสนุนและส่งเสริมกิจกรรมด้านศาสนาและวัฒนธรรมโดยจัดงบประมาณอุดหนุนในกิจกรรมต่าง ๆ ด้านศาสนา ประเพณี วัฒนธรรม รวมทั้งสนับสนุนให้มีดนตรีและการกีฬา ให้ประชาชนและเยาวชนได้ใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ซึ่งเป็นการเสริมสร้างความมีน้ำใจนักกีฬา รู้แพ้ รู้ชนะ รู้อภัย

จากภาระหน้าที่ของส่วนการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม สะท้อนให้เห็นถึงการสร้างปราชญ์พื้นบ้าน ให้ความสำคัญกับสถาบันทางศาสนา สถาบันทางการศึกษาและวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่น ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก และการพัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพถือได้ว่าเป็นการพัฒนาความรู้ให้แก่บุคลากรตามแนวทางและหลักเกณฑ์วิธีการบริหารจัดการที่ดีของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการที่ดี พ.ศ. 2546

องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่มีการบริหารงานโดยฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำ ภายใต้การทำงานที่สัมพันธ์กัน กล่าวคือ ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (มาจากการเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 2 คน) มีหน้าที่กำกับดูแลหรือควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร (ประชาชนเลือกนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จากนั้นนายกฯเลือกรองนายกฯ 2 คน

พร้อมทั้งเลือกเลขานุการนายกฯอีก 1 คน) และฝ่ายบริหารกำกับดูแลหรือควบคุมการทำงานของฝ่ายราชการประจำและบุคลากรทั้งหมดในองค์กร โดยฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและฝ่ายบริหาร เรียกรวมว่า "ฝ่ายการเมือง" และฝ่ายข้าราชการและบุคลากร เรียกว่า "ฝ่ายราชการประจำ" ดังแสดงในภาพ 32



ภาพ 32 แผนภาพอัตรากำลังและความสัมพันธ์ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก

วิสัยทัศน์ในการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก

"ชุมชนน่าอยู่ คู่คุณภาพชีวิตที่ดี มีศูนย์การเรียนรู้ มุ่งสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืน"

องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก มีวิธีการกำหนดวิสัยทัศน์โดยการระดมความคิดระหว่างหัวหน้าส่วน พนักงานผู้ปฏิบัติงาน และคณะผู้บริหาร โดยมองจากสภาพแวดล้อมและทุน

ในชุมชนที่มีอยู่ ด้วยสภาพบริบทโดยทั่วไปของ อบต. ขี้เหล็ก มีสภาพค่อนข้างเป็นชุมชนชนบทมากกว่าเมือง จึงเน้นความต้องการที่จะให้สภาพแวดล้อมตามธรรมชาติยังคงความสวยงานรื่นรมย์อยู่เสมอ นอกจากนี้ นางปรานอม เมฆขจร นายก อบต.ขี้เหล็ก ได้กล่าวว่า "การที่ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้างด้านเกษตรกรรมและมีการค้าขายอยู่บ้าง ประชาชนจึงมีอัธยาศัยไมตรีดี จึงทำให้การระดมความคิดได้วิสัยทัศน์ที่อยู่บนพื้นฐานบริบททางภูมิศาสตร์และสังคมของตำบลขี้เหล็ก"

พันธกิจการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาสาธารณูปโภค อย่างทั่วถึง ภายในเขตรับผิดชอบ
2. สร้างชุมชนที่เข้มแข็ง ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
3. ส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนดำรงชีวิตตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
4. ส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนมีงานทำ มีอาชีพเสริม
5. ส่งเสริมสุขภาพของประชาชนให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพและได้มาตรฐานอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง
6. ส่งเสริม สนับสนุนสวัสดิการแก่เด็ก เยาวชน สตรี ผู้พิการ ผู้สูงอายุ และผู้ด้อยโอกาสทางสังคมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
7. ป้องกันและระงับโรคติดต่อและไม่ติดต่อ
8. ปลูกฝังจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชน
9. อนุรักษ์ ฟื้นฟู ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น
10. ส่งเสริม สนับสนุนการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบของประชาชนทุกเพศทุกกลุ่มอายุ (การเรียนรู้ตลอดชีวิต)
11. ส่งเสริม สนับสนุน ให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
12. นำหลักธรรมาภิบาลมาเป็นหลักการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (องค์กรธรรมาภิบาล)

นโยบายในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก

นางปรานอม เมฆขจร นายกองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กได้วางกรอบนโยบายในการพัฒนา ในช่วงปี 2548-2552 โดยเน้นให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก โดยแบ่งนโยบายเป็น 7 ประการดังนี้

ประการที่ 1 ประสานการดำเนินงานกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

1. การพัฒนาตำบลในด้านต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ต้องได้รับความร่วมมือจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรในตำบลและหมู่บ้านนั้น ๆ จึงเน้นที่การประสานความร่วมมือ

2. จุดมุ่งหมายการปกครองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สอดคล้องกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อดูแลทุกข์สุขของประชาชนในตำบลและหมู่บ้าน ดังนั้นจึงต้องให้เกิดการประสานการดำเนินงานตามแผนงานและโครงการให้เป็นไปด้วยดี

ประการที่ 2 บริหารงานให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยเน้นความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม

1. บริหารงานทุกด้านให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า และหลักความรับผิดชอบ

2. ดำเนินการทุกเรื่องที่สำคัญ ยึดหลักความโปร่งใส โดยเปิดเผยข้อมูลให้ทราบทั่วกัน ด้วยวิธีการปิดประกาศ ประชุมชี้แจง แจกเอกสาร ประกาศเสียงตามสาย หรืออื่น ๆ

3. บริหารงานหรือดำเนินงานเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสิทธิประโยชน์หรือผลกระทบ ให้ประชาชน หรือตัวแทนเข้ามามีส่วนร่วม เช่น เสนอปัญหา ความต้องการ ร่วมเป็นกรรมการ เป็นผู้สังเกตการณ์ เป็นอาสาสมัคร เป็นต้น

ประการที่ 3 ปรับปรุงระบบการทำงานในสำนักงานให้มีประสิทธิภาพและทันสมัยทุกด้าน โดยเฉพาะด้านการให้บริการ

1. ปรับปรุงการทำงานของบุคลากรในสำนักงานให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมการทำงานยุคใหม่ เช่น ให้ความสำคัญกับเรื่องเวลาทำงาน มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ มีจิตสำนึกในการให้บริการพัฒนาปรับปรุงงานที่ตัวเองรับผิดชอบอยู่เสมอ เป็นต้น

2. ปรับปรุงระบบงานให้เอื้อต่อการปฏิบัติหน้าที่คล่องตัว รวดเร็ว ใช้บุคลากรน้อย ลดขั้นตอนหรือให้จบในขั้นตอนเดียว (one stop service)

3. ปรับปรุงสำนักงานให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (learning organization) ที่ทำให้บุคลากรได้เรียนรู้เกี่ยวกับงานในหน้าที่และงานที่เกี่ยวข้องร่วมกัน พร้อมทั้งมีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ความรู้ ข้อมูล ข่าวสาร เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเหมาะสม

4. ปรับปรุงสำนักงานให้เป็นสำนักงานอิเล็กทรอนิกส์ (e-office) ซึ่งเป็นสำนักงานทันสมัย ที่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และให้บริการแก่ประชาชนได้รวดเร็ว

ประการที่ 4 ส่งเสริมสนับสนุนการจัดสวัสดิการและสวัสดิภาพทุกกลุ่มอายุ และทุกรูปแบบ

1. ส่งเสริมการจัดสวัสดิการและสวัสดิภาพของกลุ่มเด็ก กลุ่มเยาวชน กลุ่มพัฒนาสตรี กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส หรือกลุ่มอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้ว เพื่อให้การดำเนินงานของทุกกลุ่มเข้มแข็ง สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นอย่างแท้จริง

2. สนับสนุนให้มีการจัดตั้งกลุ่มหรือองค์กรที่เกี่ยวกับสวัสดิการและสวัสดิภาพตามความต้องการของประชาชนในหมู่บ้านหรือตำบล

ประการที่ 5 สนับสนุนการอนุรักษ์วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและประเพณีท้องถิ่นของทุกหมู่บ้าน

1. สนับสนุนการอนุรักษ์วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และประเพณีท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อให้เกิดการสืบทอดอย่างยั่งยืน

2. สนับสนุนให้มีการนำศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นไปเผยแพร่ให้นักท่องเที่ยวและบุคลากรทั่วไปได้ชมในเทศกาลต่าง ๆ ทั้งภายในอำเภอและต่างอำเภอ

ประการที่ 6 พัฒนากิจกรรมด้านการรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดความยั่งยืน

1. ดำเนินการจัดกิจกรรมในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยให้องค์กรต่าง ๆ และประชาชนในตำบลมีส่วนร่วม

2. สำรวจ ตรวจสอบ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในตำบลที่ต้องคุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาเป็นพิเศษ พร้อมทั้งจัดทำเอกสารเผยแพร่ให้ประชาชนในตำบลทราบ เพื่อจะได้เกิดความรู้สึกรักและหวงแหน มีจิตสำนึกที่จะรักษาไว้ให้ยั่งยืน

ประการที่ 7 ดำเนินการให้วิสัยทัศน์ "ส่งเสริมการศึกษา ท้องถิ่นก้าวหน้า ประชามีสุข" บรรลุผลสูงสุด

ยุทธศาสตร์สำหรับวิสัยทัศน์ด้าน "ส่งเสริมการศึกษา"

1. ส่งเสริม สนับสนุนช่วยเหลือการศึกษาทุกประเภท ทุกรูปแบบและทุกสังกัด รวมทั้งเตรียมความพร้อมในการรับโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามนโยบายของรัฐบาล

2. จัดให้มีแหล่งเรียนรู้ในตำบล เพื่อให้บุคลากรทุกเพศ ทุกวัย ทุกอาชีพ ได้ศึกษาหาความรู้อย่างต่อเนื่อง

3. ส่งเสริมสนับสนุนการให้ความรู้ในวิชาชีพต่าง ๆ ของประชาชนในตำบล

4. ส่งเสริมภูมิปัญญาชาวบ้านให้เกิดการเรียนรู้สืบทอดและนำไปสู่การปฏิบัติจริง

ยุทธศาสตร์สำหรับวิสัยทัศน์ด้าน "ท้องถิ่นก้าวหน้า"

1. ปรับปรุงถนน สาธารณูปโภค สาธารณะประโยชน์ให้ได้มาตรฐาน สวยงาม เพียงพอ และปลอดภัย

2. จัดสภาพแวดล้อมของหน่วยงาน สถานที่สาธารณประโยชน์ให้ร่มรื่น สะอาด สวยงาม

3. จัดระบบการสื่อสารที่ทันสมัย ภายในตำบลให้ทั่วถึง รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

4. ส่งเสริม สนับสนุนให้ทุกหมู่บ้านเป็นชุมชนที่เข้มแข็ง สามารถพัฒนาปรับปรุงในด้านต่าง ๆ ให้เจริญก้าวหน้าได้เป็นอย่างดี

ยุทธศาสตร์สำหรับวิสัยทัศน์ด้าน "ประชามีสุข"

1. ส่งเสริมอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้แก่ประชาชน พร้อมทั้งสร้างระบบเศรษฐกิจชุมชนให้เข้มแข็ง

2. จัดการด้านการบริการสาธารณสุขและการส่งเสริมสุขภาพให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

3. ดูแลเอาใจใส่เรื่องความสงบเรียบร้อย และการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย เพื่อให้อยู่ดีมีสุขถ้วนหน้า

4. ขจัดสิ่งเลวร้ายที่เกิดขึ้นภายในตำบล และทำให้เยาวชนหลุดพ้นจากสารเสพติด

นโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก จะบรรลุตามเป้าหมายได้ ต้องนำนโยบายสู่การจัดทำแผนพัฒนาตำบลของ อบต. ซึ่งนอกเหนือจากการคำนึงถึง วิสัยทัศน์ พันธกิจ และนโยบายในการบริหารงานของผู้บริหารแล้ว การกำหนดแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ยังคำนึงถึงความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขระดับจังหวัด

ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ และกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดเชียงใหม่ โดยกระทำในรูปแบบของกระบวนการมีส่วนร่วมที่ฝ่ายการเมือง ฝ่ายราชการประจำ และตัวแทนภาคประชาชน ได้ร่วมกันวิเคราะห์ปัจจัยและสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อการพัฒนา (SWOT Analysis) เพื่อกำหนดเป็นแผนพัฒนาตำบลที่สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่นและปัญหาที่แท้จริงของชุมชน โดยผู้วิจัยพบข้อมูลจากเอกสาร เรื่อง "ปัจจัยและสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อการพัฒนา" ซึ่งปรากฏในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก พ.ศ. 2551 – 2555 ดังรายละเอียดต่อไปนี้

จุดแข็ง (Strengths)

องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กมีจุดแข็งหลายประการที่ส่งผลต่อการพัฒนาท้องถิ่น เช่น

1. การทำงานในสำนักงานมีลักษณะเกื้อกูลกัน คือการทำงานที่ช่วยเหลือกันและกัน ไม่เกี่ยงกันทำงาน ทำให้การทำงานมีความลื่นไหล ทุกคนสามารถทำงานแทนหรือรับงานแทนกันกรณีที่อีกคนไม่อยู่ได้ ในลักษณะของการทำงานเป็นทีม

2. ผู้บริหารให้ความสำคัญและส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพของบุคลากร โดยส่งบุคลากรเข้ารับการฝึกอบรมต่าง ๆ หรือการศึกษาดูงาน

3. หัวหน้าส่วนแต่ละส่วน คือ ปลัด อบต. หัวหน้าส่วนโยธา และหัวหน้าส่วนการคลัง มีความรู้ความสามารถในการทำงาน และสามารถถ่ายทอดให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ผลงานมีประสิทธิภาพเป็นที่ยอมรับ รวมถึงความเป็นกันเองของผู้บังคับบัญชา ทำให้แต่ละคนทำงานด้วยความรับผิดชอบ รู้หน้าที่ของตนเอง ไม่ใช่เป็นการทำงานแบบรอคำสั่ง หรือทำงานแบบเอาหน้า

4. ความได้เปรียบด้านอุปกรณ์ เครื่องมือสำนักงาน รวมถึงอาคารสถานที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ซึ่งมีเครื่องมือและอุปกรณ์สำนักงานที่ทันสมัย เช่น มีคอมพิวเตอร์ มีเว็บไซต์ของ อบต. รวมถึงอุปกรณ์สื่อสาร และอาคารสถานที่ซึ่งพร้อมรองรับกับกิจกรรมต่าง ๆ ความได้เปรียบดังกล่าวทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กสามารถที่จะพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ สามารถรองรับภารกิจถ่ายโอนต่าง ๆ สามารถทำงานร่วมกับหน่วยงานภายนอกได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการให้บริการทางด้านวิชาการกับหน่วยงานหรือบุคคลภายนอกได้

จุดอ่อน (Weaknesses)

องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กมีจุดอ่อนในการพัฒนาองค์กรและพัฒนาท้องถิ่น คือ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรยังไม่เต็มที่

โอกาส (Opportunities)

องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กมีโอกาสที่เอื้อต่อการพัฒนาหลายประการ อาทิเช่น

1. การได้รับเลือกให้เป็นตำบลนำร่องในหลาย ๆ โครงการของหน่วยงานอื่น ทั้งภาครัฐและภาคประชาชน โดยเฉพาะโครงการพัฒนาคนและสังคม เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ทำให้เป็นโอกาสต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของตำบลขี้เหล็ก

2. ความได้เปรียบด้านพื้นที่ที่รองรับต่อการพัฒนา ซึ่งตำบลขี้เหล็กมีการคมนาคมสะดวกสบาย เป็นตำบลที่ใกล้ตัวเมืองเชียงใหม่ที่สุดของอำเภอแม่แตง มีความพร้อมที่จะรองรับการพัฒนาด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

3. ความสงบเรียบร้อยและปราศจากปัญหาสังคม ตำบลขี้เหล็กเป็นตำบลที่มีความสงบเรียบร้อย ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินสูง และไม่มีปัญหาสังคมที่รุนแรง เช่น ปัญหายาเสพติด ซึ่งตำบลขี้เหล็กไม่ประสบปัญหาเรื่องยาเสพติดเหมือนพื้นที่อื่น สิ่งเหล่านี้จึงเป็นโอกาสของการพัฒนาท้องถิ่น

4. เขตรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ประกอบด้วย 9 หมู่บ้าน ซึ่งมีการคมนาคมและการติดต่อสื่อสารระหว่างหมู่บ้านที่สะดวก แต่ละหมู่บ้านมีพื้นที่ไม่ห่างกันมากนัก จึงเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการพัฒนา ภารบริหารและการปกครอง

5. การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เป็นโอกาสขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งทุกด้าน ทุกขั้นตอน จะเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้กิจกรรมโครงการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากที่สุด อาทิเช่น การก่อสร้างถนนภายในหมู่บ้านจะใช้แรงงานของราษฎรหมู่บ้านนั้น ๆ ซึ่งนอกจากจะเป็นการส่งเสริมให้ราษฎรมีงานทำแล้ว ยังเป็นการให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการและตรวจสอบโครงการด้วยอีกทางหนึ่ง

อุปสรรค (Threats)

องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กประสบกับปัจจัยภายนอกที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาองค์กรและท้องถิ่น คือ ปัญหาภัยธรรมชาติ ทั้งอุทกภัยและวาตภัย ทำให้บ้านเรือนและทรัพย์สิน รวมทั้งพืชผลทางการเกษตรได้รับความเสียหาย นอกจากนี้ยังเกิดปัญหาเรื่องภัยแล้งด้วย ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ต้องหาแนวทางแก้ไขที่ยั่งยืนต่อไป นอกจากนี้ปัญหาเรื่องการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งขาดการให้ความรู้ความเข้าใจในภารกิจแก่

ผู้รับการถ่ายโอนที่เพียงพอ รวมทั้งการที่ถ่ายโอนภารกิจมาแล้ว แต่ยังไม่ถ่ายโอนงบประมาณ ทำให้เกิดเป็นภาระด้านการเงินการคลังแก่องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กซึ่งเป็นผู้รับการถ่ายโอน

โดยสรุปแล้วข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจและนโยบายในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ผู้วิจัยพบสิ่งที่บ่งชี้ถึงการบริหารจัดการที่ดีคือการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการระดมความคิด การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เป็นเครื่องมือช่วยในการบริหารงาน การเน้นผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับประชาชนเป็นหลักหรือเน้นผลลัพธ์มากกว่ากระบวนการ

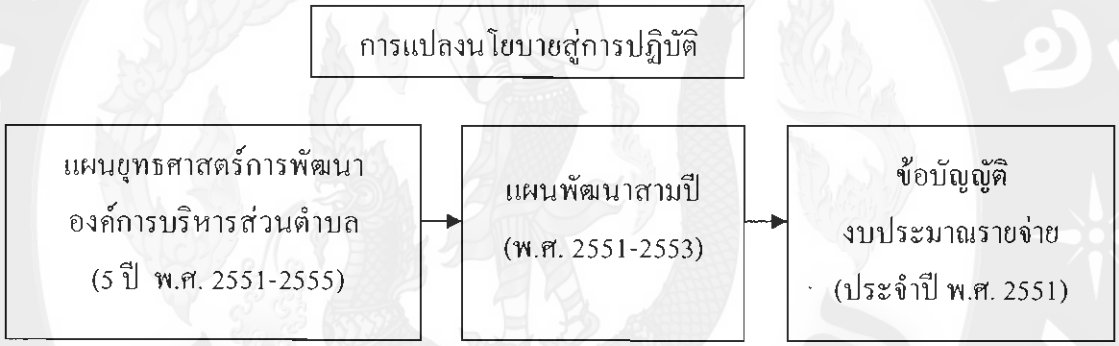
อย่างไรก็ตาม การบริหารงานต้องมีกรอบหรือทิศทางในการดำเนินงาน โดยในบริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลหมายถึง "แผนพัฒนาตำบล" ซึ่งประกอบด้วยแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาตำบลและแผนพัฒนาสามปี ซึ่งทั้งสองแผนมีที่มาจากการประชาคม นอกจากนี้ยังมีแผนชุมชนซึ่งเป็นแผนที่กรมพัฒนาชุมชนกำหนดให้หมู่บ้านหรือชุมชนจัดทำ เพื่อนำไปขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากแหล่งต่าง ๆ และทาง อบต. ขี้เหล็กก็ได้ช่วยแต่ละหมู่บ้านจัดทำแผนชุมชน ซึ่งเป็นแผนที่ได้จากการระดมความคิดของประชาชนในการทำเวทีประชาคม วิเคราะห์ศักยภาพ (SWOT) ของหมู่บ้านและหาแนวทางแก้ไขปัญหาทุกประเด็น จึงถือได้ว่าครอบคลุมทุกด้าน จึงสามารถนำมาบรรจุเข้าแผนพัฒนาสามปีของ อบต. ได้

ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลของอบต.ขี้เหล็ก เริ่มการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาตำบล โดยมีเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนเป็นผู้รวบรวมข้อมูลพื้นฐานของตำบล ทั้งจำนวนประชากร จำนวนหมู่บ้าน อาชีพประชากร สภาพหรือบริบททางชุมชนในตำบล ด้านการศึกษาศาสนา วัฒนธรรมประเพณี ด้านการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม นำมาประกอบกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ นโยบายของผู้บริหาร และนโยบายของรัฐ เพื่อคณะผู้บริหาร สมาชิกสภาและตัวแทนพนักงาน รวมทั้งคณะกรรมการจัดทำแผนจะได้นำมาจัดทำเป็นแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาตำบล โดยกำหนดทิศทางการพัฒนาตำบลเป็นแนวกว้าง ๆ เพื่อเป็นกรอบหรือทิศทางของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งถือว่าเป็นโครงการที่มาจากประชาชนโดยตรง เมื่อจัดทำแผนพัฒนาสามปีเสร็จแล้ว คณะจัดทำแผนและสนับสนุนก็นำโครงการจากแผนพัฒนาสามปีเข้าบรรจุในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากนั้นฝ่ายบริหารนำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเสนอสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กเพื่อพิจารณาภายในวันที่ 15 สิงหาคมของทุกปี เมื่อสภาเห็นชอบทุกวาระแล้วประธานสภาจะนำส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นเสนอนายอำเภอเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อนายอำเภออนุมัติแล้วจะส่งคืนประธานสภาเพื่อมอบให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงนามประกาศใช้ และติดประกาศให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน ทั้งนี้ฝ่าย

บริหารถือว่า ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการบริหารงานและการพัฒนาตำบลแต่ละปี ซึ่งสรุปกระบวนการได้ดังภาพ 33

ภาพ 33 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลสู่ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก

การนำแผนชุมชนแต่ละชุมชนมารวมกันเพื่อจัดทำเป็นแผนพัฒนาตำบลนั้น แสดงให้เห็นว่าแนวทางการพัฒนาทั้งหมดมาจากประชาชน และแผนพัฒนาตำบลนี้ถือว่าเป็นนโยบายหลักในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยผ่านกระบวนการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ ตั้งแต่การจัดทำแผนพัฒนาสามปี จัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่อาศัยความร่วมมือของทุกภาคส่วนในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาครัฐ ซึ่งรวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ที่ช่วยกันขับเคลื่อนตั้งแต่การจัดทำแผนพัฒนาตำบล จนกระทั่งการนำแผนพัฒนาตำบลไปปฏิบัติให้การพัฒนาด้านต่าง ๆ เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม



ภาพ 34 กระบวนการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก

ผู้วิจัยได้ติดตามกระบวนการแปลงวิสัยทัศน์ พันธกิจและนโยบายสู่การปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก โดยเทียบเคียงกับแนวคิดธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดหลักการสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีทั้งหมด 6 ด้าน คือ การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน รวมทั้งการพัฒนาความรู้และการประเมินผลการปฏิบัติราชการ เพื่อเป็นแนวทางในการสังเกตแบบมีส่วนร่วม(Participant Observation) ตลอดจนการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-Participant Observation) ในองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก โดยพบปรากฏการณ์ที่บ่งบอกถึงการบริหารจัดการที่ดี ดังนี้

การร่างข้อบัญญัติตำบล

ข้อบัญญัติตำบลแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ใช้วิธีการเชิญชวนให้ประชาชนเข้าร่วมในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติตำบลโดยทำหนังสือขอความร่วมมือผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านประกาศเสียงตามสายกำหนดวัน เวลา สถานที่ให้ประชาชนเข้าร่วมพิจารณาและเสนอความคิดเห็นข้อบัญญัติตำบลของอบต.ขี้เหล็กส่วนใหญ่เป็นข้อบัญญัติตำบลตามภาระหน้าที่ และตามที่กฎหมายกำหนดให้ ทั้งนี้โดยหลักแล้วการออกข้อบัญญัติตำบลใช้หลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการร่วมร่างร่วมพิจารณา จึงไม่มีข้อร้องเรียนเมื่อข้อบัญญัติตำบลออกบังคับใช้ เช่น ข้อบัญญัติตำบลเรื่องกำจัดลูกน้ำยุงลาย ข้อบัญญัติตำบลเรื่องการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ข้อบัญญัติตำบลเรื่องการควบคุมการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ข้อบัญญัติตำบลเรื่องการกำหนดอัตราเรียกเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียม และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นข้อบัญญัติที่นำโครงการที่เสนอโดยประชาชนมาบรรจุไว้ในข้อบัญญัติ โดยแต่ละปีองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก โดยเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ทีมงาน พร้อมทั้งผู้บริหาร และสมาชิกสภา อบต.ขี้เหล็ก ได้นัดประชุมเพื่อจัดทำเวทีประชาคมแต่ละหมู่บ้าน ประชาชนจะเสนอปัญหาและความต้องการให้ อบต.แก้ไข จากการที่ผู้วิจัยได้เข้าร่วมเวทีประชาคมด้วย เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2552 ได้เห็นบรรยากาศที่ประชาชนได้ช่วยกันเสนอโครงการต่างๆ ส่วนมากประชาชนจะมีความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าด้านอื่นๆ แต่

เจ้าหน้าที่จะพยายามให้ประชาชนได้มองเห็นความสำคัญด้านอื่นด้วย จึงตั้งประเด็นเป็นด้านๆ เช่น ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรมประเพณี ด้านคุณภาพชีวิต ด้านการส่งเสริมอาชีพ และด้านการสาธารณสุข เป็นต้น จึงทำให้ประชาชนได้ช่วยกันค้นหาปัญหาแต่ละด้านพร้อมหาแนวทางแก้ไข จึงทำให้แต่ละหมู่บ้านได้เสนอปัญหาและแนวทางแก้ไขครบทุกด้าน และทาง อบต. ก็ได้นำโครงการเหล่านี้ บรรจุไว้ในแผนพัฒนาและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กต่อไป

จะเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กมีการออกข้อบัญญัติตำบลจำนวนหลายเรื่อง เพื่อให้ประชาชนมีขอบเขตในการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมและการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติไม่มีการปิดบังเนื้อหาสาระของข้อบัญญัติ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสให้ทุกคนทราบได้ เพื่อมุ่งให้ประชาชนเข้าใจและปฏิบัติตามโดยง่ายเช่นกัน ตลอดจนเป็นการมุ่งผลสัมฤทธิ์ในข้อบัญญัติตำบลแต่ละเรื่องและบังคับใช้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน

พบประมวลจริยธรรมของข้าราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ซึ่งได้กำหนดมาตรฐานจริยธรรมสำหรับข้าราชการของ อบต.ขี้เหล็ก ให้เป็นค่านิยมหลัก 10 ประการคือ

1. ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
2. ยึดมั่นในคุณธรรม จริยธรรม
3. มีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ และรับผิดชอบ
4. ยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตนและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน
5. ยึดหลักทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรมและถูกกฎหมาย
6. ให้บริการประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัยและไม่เลือกปฏิบัติ
7. ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง ไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง
8. มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน มีคุณภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้
9. ยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพขององค์กร
10. สร้างจิตสำนึกให้ประชาชนในท้องถิ่น ประพฤติตนเป็นพลเมืองที่ดี ร่วมกันพัฒนาชุมชนให้น่าอยู่ คู่คุณธรรม และดูแลสิ่งแวดล้อม

จะเห็นว่าประมวลจริยธรรมของข้าราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กเป็นเครื่องมือกำกับความประพฤติของข้าราชการ สร้างความโปร่งใส มีมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน และเป็นเครื่องมือการตรวจสอบการทำงานด้านต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ขี้เหล็กเพื่อให้ดำเนินงานเป็นไปตามหลักคุณธรรม จริยธรรม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ป้องกันการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ทำงานเพื่อมุ่งผลประโยชน์สุขของประชาชน และสนองตอบความต้องการของประชาชนเป็นหลัก ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546

การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร

องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารหลายช่องทาง ซึ่งจากคำกล่าวของนายทรงฤทธิ์ เลิศจันทร์ รองนายก อบต.ขี้เหล็ก ได้กล่าวว่า "มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร โดยทำหนังสือขอความร่วมมือกำนันผู้ใหญ่บ้านเพื่อประกาศประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารของ อบต. นอกจากนั้นยังพบป้ายปิดประกาศของอบต.ขี้เหล็กที่ติดตั้งไว้ประจำทุกหมู่บ้าน รวมทั้งป้ายประชาสัมพันธ์ในบริเวณสำนักงานองค์หารบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก มีช่องทางการรับ-ส่งข้อมูลข่าวสารทางเว็บไซต์ของอบต.ขี้เหล็ก มีประกาศผลจัดซื้อจัดจ้าง มีแผ่นพับข่าวสารของโครงการและส่วนงานต่าง ๆ แจกและได้จัดทำรายงานประจำปีเป็นรูปเล่มภายในมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับกิจกรรม/โครงการของแต่ละส่วนงาน พร้อมทั้งรายละเอียดการใช้จ่ายงบประมาณว่าแต่ละโครงการจ่ายเป็นค่าอะไรบ้าง เป็นจำนวนเท่าไร และบอกให้ทราบถึงที่มาของงบประมาณว่าได้มาจากค่าอะไรบ้าง จำนวนเท่าไร รวมทั้งปีมีงบประมาณเท่าใด และด้านรายจ่ายทั้งปีมีค่าใช้จ่ายอะไรบ้างและมีภาพโครงการกิจกรรมต่างๆ รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานรายงานให้ประชาชนทราบ"

จากสิ่งที่พบเห็นแสดงให้เห็นว่าอบต.ขี้เหล็กมีความโปร่งใส ให้ประชาชนได้มีโอกาสรับทราบข้อมูลข่าวสารได้หลายช่องทางซึ่งเป็นหลักการบริหารจัดการที่ดีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 และหลายครั้งทั้งวัด โรงเรียน และหมู่บ้านขอใช้บริการรถประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่ในการประชาสัมพันธ์กิจกรรมหรือเชิญประชาชนร่วมกิจกรรมของวัดและโรงเรียน เป็นการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนและเป็นการช่วยเหลือประชาชนตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546

เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมและภาคีความร่วมมือ

ประชาชนในตำบลขี้เหล็กมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการระดมความคิดเห็นในการจัดทำแผนชุมชน จึงทำให้แผนชุมชนมาจากความคิดของประชาชนในหมู่บ้านอย่างแท้จริง ไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐคอยชี้นำจากการที่ผู้วิจัยได้เข้าร่วมสังเกตในเวทีประชาคมหมู่บ้านเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2552 ได้เห็นบรรยากาศการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอความคิดเห็น ประชาชนต่างเสนอความคิดเห็นมีทั้งความคิดเห็นที่สอดคล้องกันและขัดแย้งกัน สำหรับความคิดเห็นที่

ขัดแย้งกันสามารถหาข้อยุติได้โดยการยกมือลงมติว่าจะให้โครงการหรือกิจกรรมไหนมีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องแก้ไขเป็นลำดับต้นๆ เพื่อเสนอให้ อบต. นำเข้าแผนพัฒนาตำบลต่อไป ดังนั้นโครงการต่างๆ จึงเป็นโครงการที่ได้จากสิ่งที่เกิดขึ้นจริงจากปัญหาจริง ๆ ในหมู่บ้าน

นอกจากนี้ยังพบว่ามีกลุ่มอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุและผู้พิการ กลุ่มอาสาสมัครปสุสัตว์ กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน กลุ่มอาสาสมัครป้องกันฝ่ายพลเรือน ซึ่งพบว่าอาสาสมัครทุกคนที่สอบถามมาสมัครด้วยความเต็มใจและมาร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของอบต.ขี้เหล็กโดยไม่คิดค่าตอบแทน เช่น กลุ่มอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุและผู้พิการได้ลงเยี่ยมผู้สูงอายุและผู้พิการที่บ้าน แนะนำผู้ดูแลผู้สูงอายุและผู้พิการในการดูแลที่ถูกต้อง สอนวิธีทำกายภาพบำบัด ทำให้ผู้สูงอายุและผู้พิการมีความสุข นอกจากนั้นช่างที่เป็นปราชญ์ชาวบ้านได้นำวัสดุอุปกรณ์พื้นบ้าน เช่น กะลามะพร้าวมาทำเป็นที่นวดฝ่าเท้า นำวงล้อรถจักรยานยนต์เก่ามาทำเป็นวงล้อหมุนเพื่อปรับสมรรถภาพกล้ามเนื้อให้แข็งแรง จะเห็นว่าอบต.ขี้เหล็กดึงทรัพยากร ทั้งทรัพยากรบุคคลและทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีการบูรณาการกับหน่วยงานอื่น ๆ เช่น มูลนิธิหยาดฝน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในการจัดตั้งศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้พิการ และศาลาสร้างสุข โดยมีนักพัฒนาชุมชนเป็นผู้ประสานงาน ส่งผลให้ประชาชนได้รับประโยชน์ มีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ถือได้ว่าเป็นการบริหารจัดการที่ดีตามหลักการมีส่วนร่วมและหลักความรับผิดชอบตามธรรมาภิบาลที่กำหนดโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ด้านการบริหารงานเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน

นอกจากนั้นยังพบว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กบริหารงานโดยใช้หลักการกระจายอำนาจความรับผิดชอบ จะเห็นได้จากการมอบอำนาจให้รองนายกดูแลควบคุมเรื่องงานก่อสร้าง เพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติให้เร็วขึ้น และเพื่อให้งานมีประสิทธิภาพประสิทธิผลสูงสุด มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานให้ดีมีมาตรฐานควบคู่ไปกับความพึงพอใจของประชาชน

ความพร้อมในการให้บริการประชาชน

ผู้วิจัยสังเกตเห็นทุกห้องทำงานของอบต.ขี้เหล็กจะมีแผนผังโครงสร้างสายการบังคับบัญชา ตลอดจนขั้นตอนการปฏิบัติงานในแต่ละส่วนงาน เพื่อแสดงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่แต่ละคนตามสายการบังคับบัญชาให้ประชาชนทราบ เป็นการสร้างความเข้าใจและเอื้ออำนวยให้ประชาชนติดต่องานได้รวดเร็วขึ้น นางปรานอม เมฆขจร นายก อบต.ขี้เหล็กให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่าองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กได้มีการระบุโครงสร้างอำนาจหน้าที่ทางเว็บไซต์ของ อบต.ขี้เหล็กเพื่อให้ประชาชนได้ทราบข้อมูลได้กว้างขึ้น และการร้องเรียนทางเว็บไซต์ก็สะดวก ไม่จำกัดเวลา

นอกจากนั้นยังสามารถร้องเรียนทางกล่องรับความคิดเห็นหรือตู้รับเรื่องร้องเรียนได้ 24 ชั่วโมง โดยกล่องดังกล่าวติดตั้งไว้ตรงบริเวณทางเดินนอกอาคารที่ทำการ ทุกประเด็นปัญหาที่ประชาชนร้องเรียนหรือร้องทุกข์ไม่ว่าจะผ่านช่องทางไหนก็ตาม ผู้บริหารจะสั่งการให้ดำเนินการช่วยเหลือเพื่อแก้ไขข้อร้องเรียนต่าง ๆ โดยเร็ว โดยเครื่องมือที่สามารถมองเห็นได้เพื่อใช้ในการช่วยเหลือประชาชนกรณีเร่งด่วนคือ รถกู้ภัย รถดับเพลิง มีสถานที่ทำงานของหน่วยป้องกันและระงับอัคคีภัยและอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ซึ่งอยู่ใกล้ประตูทางเข้า ออก ทำให้สะดวกในการให้บริการ มีอาสาสมัคร อปพร. และเจ้าหน้าที่ป้องกันภัย ประจำอยู่ตลอดเวลา แสดงถึงความพร้อมที่จะทำงาน 24 ชั่วโมง สร้างความอบอุ่นใจให้กับประชาชน ประชาชนมีความรู้สึกปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

การใช้งบประมาณรายจ่าย

จัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแผนสามปีและแผนชุมชน และมีแผนการใช้จ่ายงบประมาณคอยเป็นสิ่งตรวจสอบการใช้จ่ายเป็นช่วง ๆ เพื่อไม่ให้มีการจ่ายงบประมาณเกินรายรับ โดยมีการวางแผนการใช้งบประมาณว่าควรดำเนินโครงการใดก่อนหลังเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์คลังในขณะนั้น ๆ

นางมลทิรา ปาโส หัวหน้าส่วนการคลัง ให้ข้อมูลเกี่ยวกับรายงานการจัดซื้อจัดจ้างว่ามีการรายงานการจัดซื้อจัดจ้างให้ประชาชนทราบและมีการประมูลงานโดยไม่มีการ สมยอมราคา ทำให้มีเงินเหลือจ่ายจากโครงการต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก สามารถนำไปใช้พัฒนาด้านอื่น ๆ ได้อีก นอกจากนั้นผู้วิจัยยังสังเกตเห็นว่าบริเวณที่เครื่องถ่ายเอกสารตั้งอยู่จะมีกล่องใส่กระดาษ 2 กล่องวางอยู่ กล่องที่ 1 เป็นกล่องใส่กระดาษที่ใช้แล้วทั้ง 2 หน้า อีกกล่องหนึ่งเป็นกระดาษที่ใช้แล้วเพียงหน้าเดียวซึ่งยังมีอีกหน้าหนึ่งยังไม่ได้ใช้และสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ จากการสอบถาม นายณัฐชนัน ก้อนจำปา ปลัด อบต. คนปัจจุบัน พบว่ามีนโยบายให้ทุกแผนกนำกระดาษที่เหลือใช้นำกลับมาใช้ใหม่ สำหรับกระดาษที่ใช้แล้วทั้ง 2 หน้า จะนำไปย่อยในเครื่องย่อยกระดาษ เพื่อนำไปขายต่อ สำหรับเงินที่ได้จะนำมารวมเป็นงบกลางไว้ใช้จ่ายในภารกิจที่เบิกจากงบประมาณไม่ได้

จะเห็นว่า อบต.ขี้เหล็กบริหารงบประมาณได้อย่างคุ้มค่า ประหยัดงบประมาณ และสามารถนำงบประมาณเหลือจ่ายไปใช้พัฒนาด้านอื่นได้ตามความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชน

จากปรากฏการณ์ที่เป็นกระบวนการและผลลัพธ์การบริหารงานดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กจึงเป็น อบต.ที่บริหารจัดการภารกิจได้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และนโยบายที่วางไว้โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนจะได้รับจนกระทั่งได้รับรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ของกระทรวงมหาดไทย 4 ครั้ง (คือ ปี พ.ศ. 2546 และปี พ.ศ. 2548-2550) และได้รับเกียรติบัตรรางวัลพระปกเกล้า สำหรับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน ของสถาบันพระปกเกล้า ในปี พ.ศ. 2547

การบริหารจัดการในโครงการที่ประสบความสำเร็จขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก

เพื่อศึกษาการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยจึงได้เลือกวิเคราะห์โครงการที่ประสบผลสำเร็จขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก จำนวน 4 โครงการ คือ โครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.) โครงการศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการและผู้สูงอายุในชุมชน โครงการศาลาสร้างสุข และโครงการ ลด แยก ของเหลือใช้เพื่อกลับนำมาใช้ประโยชน์ใหม่ ซึ่งสามารถสรุปโดยสังเขปได้ดังนี้

1. โครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.)

ผู้สูงอายุในจังหวัดเชียงใหม่ มีแนวโน้มที่จะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และพบว่ายังมีผู้สูงอายุที่ไม่มีผู้ดูแลและช่วยเหลือตนเองไม่ได้จำนวนหนึ่ง ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากไม่สามารถเข้าถึงบริการสำหรับผู้สูงอายุของภาครัฐและเอกชนได้อย่างพอเพียงและทั่วถึง สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเชียงใหม่ จึงจัดให้มีโครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.) ขึ้น

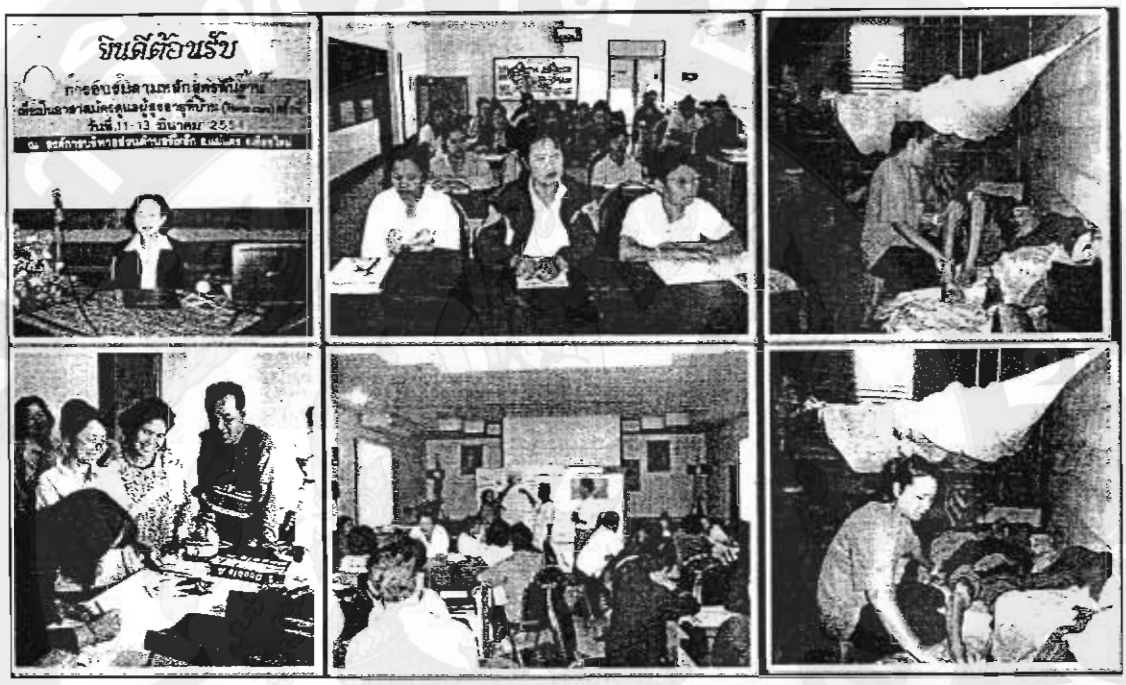
องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก โดยการนำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ได้ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้สูงอายุดังกล่าว จึงเข้าร่วมโครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.) โดยรับสมัครผู้มีจิตสาธารณะ และให้ผู้นำในหมู่บ้าน (สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) รับรองจากทุกหมู่บ้าน จำนวน 40 คน โดยสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเชียงใหม่เป็นผู้สนับสนุนงบประมาณในปีแรก พร้อมทั้งอบรมให้ความรู้เรื่องการดูแลผู้สูงอายุให้กับอาสาสมัคร จากนั้น อาสาสมัครจะลงเยี่ยมและเก็บข้อมูลผู้สูงอายุในพื้นที่ แล้วนำข้อมูลผู้สูงอายุเพื่อแบ่งกลุ่มผู้สูงอายุเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกคือ กลุ่มสีแดง หมายถึง ผู้สูงอายุที่มีความเดือดร้อน มีปัญหาทั้งด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมต้องได้รับการดูแลช่วยเหลือเป็นพิเศษ กับกลุ่มที่สองคือ กลุ่มสีเขียว คือผู้สูงอายุทั่วไปที่ไม่มีปัญหา

สามารถดูแลช่วยเหลือตนเองได้ ครอบครัวไม่เดือดร้อน หลังจากคัดกรองปัญหาของผู้สูงอายุแล้ว จึงกำหนดแผนการให้ความช่วยเหลือและลงเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุ โดยมีภารกิจคือ การลงเยี่ยมเพื่อพูดคุยให้กำลังใจ ตรวจสุขภาพเบื้องต้น (วัดความดันโลหิต วัดอุณหภูมิร่างกาย ชั่งน้ำหนัก) แนะนำวิธีปฏิบัติตนโดยเฉพาะผู้สูงอายุที่กล้ามเนื้ออ่อนแรง แนะนำวิธีทำกายภาพบำบัดด้วยตนเอง และแนะนำญาติในการปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ นำสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุที่เข้าข่ายได้รับการช่วยเหลือ เช่น เครื่องช่วยฟังเสียง (กรณีระบบการได้ยินมีปัญหา) หรือกายอุปกรณ์อื่นที่จำเป็นตามสภาพ หากพบว่าบางคนมีอาการหรือสภาพเกินความสามารถของอาสาสมัครก็จะประสานขอหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องมาช่วยเหลือ นอกจากนั้น บางบ้านที่มีสภาพแวดล้อมไม่ถูกสุขลักษณะ กลุ่มอาสาสมัครจะช่วยทำความสะอาดและซ่อมแซมที่อยู่อาศัยให้ด้วย เพื่อให้มีสภาพดีขึ้น นอกจากนี้ครอบครัวผู้สูงอายุบางครอบครัวที่มีรายได้น้อย ทางกลุ่มอาสาสมัครก็ได้รวบรวมกลุ่มและเสนอองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กให้ช่วยส่งเสริมอาชีพต่อไป ผลจากกิจกรรมในโครงการดังกล่าวทำให้ผู้สูงอายุที่ได้รับการดูแลมีสุขภาพจิตดีขึ้น สังเกตจากใบหน้าที่ยิ้มแย้มแจ่มใสเมื่อกลุ่มอาสาสมัครลงไปเยี่ยม และสังเกตได้ชัดเจนว่าผู้สูงอายุมีสุขภาพกายแข็งแรงขึ้น เพราะกลุ่มอาสาสมัครได้ดูแลตรวจสุขภาพให้ในเบื้องต้น ส่วนผู้สูงอายุที่มีกล้ามเนื้ออ่อนแรง เป็นอัมพฤกษ์ อัมพาต ก็ได้รับการแนะนำให้ทำกายภาพบำบัดด้วยตนเอง ทำให้กล้ามเนื้อแข็งแรงขึ้น และผู้สูงอายุที่เข้าร่วมโครงการทุกรายมีสภาพแวดล้อมดีขึ้นจากการช่วยกันทำความสะอาดและซ่อมแซมที่อยู่อาศัยให้ตามความจำเป็น โดยกลุ่มอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.)

จะเห็นได้ว่าโครงการนี้เกิดขึ้นจากหน่วยงานจากส่วนภูมิภาค คือสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเชียงใหม่ ถ่ายโอนภารกิจให้องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กดำเนินการต่อ และโครงการนี้สามารถประสบผลสำเร็จเพราะผู้บริหารคือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก เป็นผู้มีวิสัยทัศน์ในแนวทางแก้ปัญหาความเดือดร้อนให้กับผู้สูงอายุ ประกอบกับสมาชิกสภาและผู้นำท้องที่ให้ความร่วมมือ โดยสมาชิกสภาบางคนได้สมัครเป็นอาสาสมัครด้วย ทั้งนี้ ตัวจักรที่สำคัญที่ทำให้โครงการสามารถขับเคลื่อนไปได้ตลอดก็คืออาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.) ที่เป็นผู้ที่มีจิตสาธารณะ เสียสละเวลาส่วนตัวเพื่อผู้สูงอายุที่เดือดร้อน ทำให้ผู้สูงอายุ จำนวน 869 คน (ข้อมูลจากบัญชีเลือกตั้งปี 2551) ที่อยู่ในตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ มีสุขภาพกายและสุขภาพจิต ดีขึ้น

โครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.) ได้สะท้อนถึงการนำหลักการบริหารจัดการที่ดีมาใช้ คือ หลักการมีส่วนร่วมที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมโครงการ หลักคุณธรรมคือ อาสาสมัครมีความเมตตากรุณาดูแลช่วยเหลือผู้สูงอายุ หลักความรับผิดชอบที่นายก อบต.ขี้เหล็ก ถือว่าเป็นหน้าที่ต้องดูแลประชาชนทุกกลุ่ม จึงเข้าร่วมโครงการนี้

กับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หลักความคุ้มค่าในการประหยัดงบประมาณในการจ้างเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน และนำอาสาสมัครมาทำงานแทน ทำให้สามารถเข้าถึงผู้สูงอายุได้ทุกคน กลุ่มผู้สูงอายุก็มีความสุขที่มีคนคอยเยี่ยมเยือน ดูแลเอาใจใส่



ภาพ 35 โครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.) องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก

2. โครงการศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการและผู้สูงอายุในชุมชน

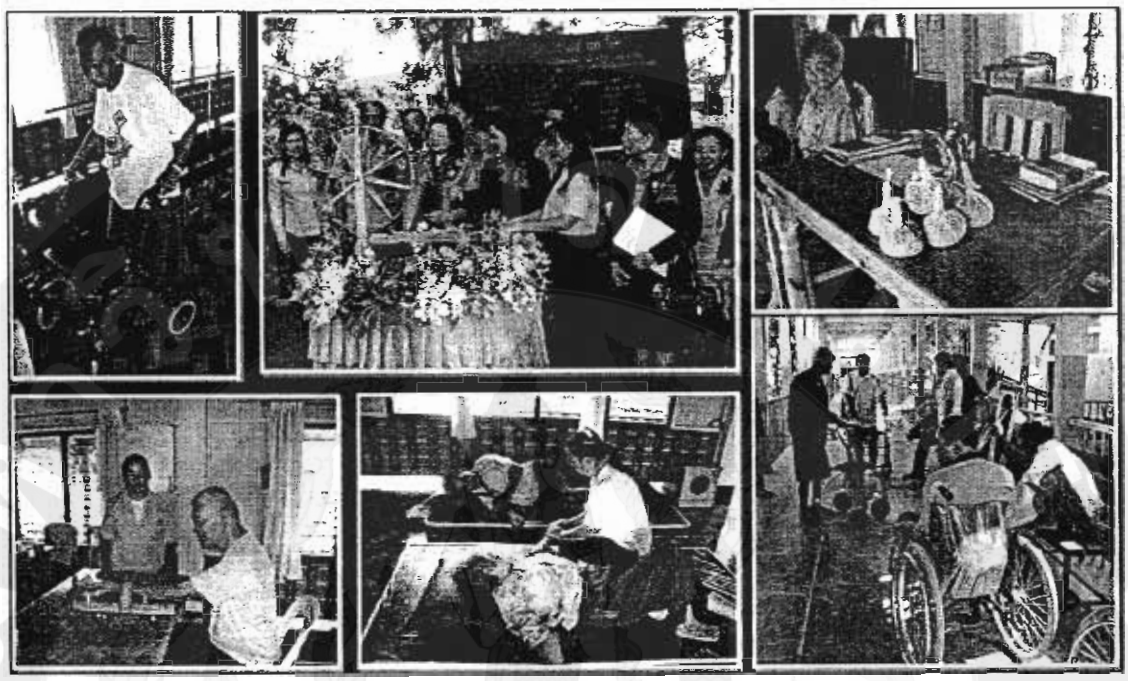
ตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แตง มีประชากรจำนวน 7,068 คน (ข้อมูลจากทะเบียนราษฎร์, 2551) มีคนพิการ 73 คนคิดเป็นร้อยละ 1 ของจำนวนประชากรทั้งหมด และมีผู้สูงอายุ 869 คน คิดเป็นร้อยละ 12 ของจำนวนประชากรทั้งหมด เมื่อพิจารณาข้อมูลดังกล่าว แม้คนพิการดูเหมือนจะมีจำนวนน้อย แต่ก็เป็นบุคคลที่คนในชุมชนต้องให้ความสนใจและช่วยให้คนพิการเหล่านี้อยู่ในชุมชนเหมือนคนทั่วไปได้อย่างมีความสุข ส่วนผู้สูงอายุของตำบลขี้เหล็กมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เนื่องจากสุขภาวะร่างกายและการบริโภคได้รับการดูแลดีกว่าเดิม ทั้งจากสถานีอนามัยบ้านร่ำเปิงและสถานีอนามัยบ้านบวกหมื้อ ที่ได้เข้าไปดูแลสุขภาพประชาชนในพื้นที่อย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง โดยงบประมาณส่วนหนึ่งได้รับการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กร่วมกับศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการหยาดฝน สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้จัดตั้งศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการและผู้สูงอายุ ใน

ชุมชนตำบลขี้เหล็กเมื่อปี 2551 เพื่อเสริมสร้างสมรรถภาพหรือการเสริมสร้างความสามารถของคนพิการและผู้สูงอายุให้มีสภาพดีขึ้น โดยอาศัยวิธีการทางการแพทย์ (บริการทำกายภาพบำบัดให้คำปรึกษาเรื่องสุขภาพอนามัย) ทางการศึกษา (บริการข้อมูลข่าวสารและความรู้ที่เกี่ยวข้องกับคนพิการและผู้สูงอายุ) ทางสังคม (จัดกิจกรรมนันทนาการ ดูแลคนพิการและผู้สูงอายุที่บ้านโดยอาสาสมัครดูแลคนพิการและอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ) และการฝึกอาชีพ เพื่อให้คนพิการ มีงานทำหรือดำรงชีวิตในสังคมทัดเทียมกับคนอื่น และช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถทำกิจวัตรประจำวันได้เอง ลดการพึ่งพาผู้อื่น ให้ผู้สูงอายุและคนพิการได้มีปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่นในสังคม รู้สึกมีความสุขและมีศักดิ์ศรีเทียบเท่าบุคคลอื่นในสังคม

จากรายงานโครงการศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการและผู้สูงอายุในชุมชนตำบลขี้เหล็ก ปี 2552 พบคำบอกกล่าวของผู้ใช้บริการหลายท่านที่ชื่นชมโครงการนี้ เช่น คุณลุงตา ที่ป่วยเป็นอัมพฤกษ์ มือหงิก เดินไม่ได้ ครอบครัวไม่มีเวลาส่งไปเข้ารับกายภาพบำบัดที่โรงพยาบาล เพราะอยู่ไกลบ้าน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้นำคนอื่นได้รับอาสาพาลุงตามาใช้บริการที่ศูนย์ทุกวัน ทำให้ปัจจุบัน ลุงตาสามารถเดินได้และกล้ามเนื้อมือคลายตัวไม่หงิก สามารถทำงานได้เหมือนคนทั่วไป ผู้ใช้บริการอีกคนที่ชื่นชมโครงการนี้คือ น้องสมพงษ์ ที่ครอบครัวเกิดอุบัติเหตุทางรถยนต์ พ่อแม่เสียชีวิต น้องสมพงษ์พิการ เดินไม่ได้ อยู่กับตาที่ชราภาพ เมื่อมาใช้บริการที่ศูนย์นี้แล้ว ปัจจุบันน้องสมพงษ์สามารถเดินได้ด้วยตนเอง ไม่ต้องนั่งรถเข็นตลอดเวลาเหมือนแต่ก่อน นอกจากนี้ยังมีคุณยายแว่นซึ่งเป็นผู้ใช้บริการศูนย์แห่งนี้อีกท่านหนึ่งที่ป่วยเป็นอัมพฤกษ์เดินไม่ได้ เดี๋ยวนี้เดินได้เองและสามารถทำอาหารให้ครอบครัวได้ ทำให้คุณยายมีความสุขที่ชีวิตนี้ยังมีค่าเท่าเทียมกับคนอื่น

โครงการนี้ประสบผลสำเร็จเพราะมีการบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคนพิการและผู้สูงอายุ ตลอดจนการมีผู้บริหารที่เข้มแข็งและช่วยผลักดันให้โครงการดำเนินการต่อไปอย่างยั่งยืน โดยตั้งงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลสนับสนุน ทั้งยังทีมงานทั้งสมาชิกสภาให้ความร่วมมือ มีอาสาสมัครที่มีจิตอาสา ไม่รังเกียจคนพิการและผู้สูงอายุ เป็นทีมงานที่ทำด้วยใจจริงในการทุ่มเทเสียสละเพื่อช่วยเหลือให้ผู้อื่นพ้นทุกข์

โครงการศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการและผู้สูงอายุในชุมชน ได้สะท้อนให้เห็นถึงการนำหลักการบริหารจัดการที่ดีมาใช้บริหารงานคือ หลักการมีส่วนร่วมและการบูรณาการ โดยได้เชิญหลายภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการคือ ศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการหยาดฝน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กลุ่มอาสาสมัครที่มีจิตอาสา พนักงานเจ้าหน้าที่ สมาชิกสภาและคณะบริหาร และใช้หลักคุณธรรมในการให้ความเมตตา ให้ความรัก ความห่วงใยดูแลคนพิการและผู้สูงอายุทุกคนในตำบลอย่างเท่าเทียมกันหมด



ภาพ 36 โครงการศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการและผู้สูงอายุในชุมชนตำบลขี้เหล็ก

3. โครงการศาลาสร้างสุข

สภาพปัจจุบันปัญหาทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ทำให้ประชาชนมีความทุกข์เพิ่มมากขึ้น ทั้งทุกข์กายต้องทำงานหนัก ทุกข์ใจครอบครัวมีปัญหา นอกจากนี้ยังมีปัญหาเด็กและเยาวชนติดเกม มั่วสุมดมกาว ปัญหาค่าครองชีพสูง รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย ปัญหาผู้สูงอายุและคนพิการถูกทอดทิ้ง ซึ่งหากไม่รีบแก้ไขจะกลายเป็นสังคมเสื่อม ผู้คนจะมีสุขภาพจิตย่ำแย่ สุขภาพกายอ่อนแอ

จากสภาพดังกล่าว ศูนย์พัฒนาสังคมหน่วยที่ 13 จังหวัดเชียงใหม่ สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จึงได้จัดโครงการส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์บริการทางสังคมแบบมีส่วนร่วม หรือศาลาสร้างสุข โดยมีวัตถุประสงค์ให้ทุกคน ทุกกลุ่ม ที่มาใช้บริการที่ศาลาสร้างสุขพึงพอใจ มาแล้วมีแต่ความสุข ดังนั้นในศาลาแห่งนี้จึงจัดสัดส่วนของพื้นที่ให้มีกิจกรรมหลากหลาย คือ

1. ห้องซ้อมดนตรีสำหรับเยาวชนและประชาชนได้ใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์ นอกจากนี้การเล่นดนตรีและการได้ฟังดนตรียังเป็นการผ่อนคลายความเครียดได้เป็นอย่างดี

2. ห้องออกกำลังกาย มีอุปกรณ์สำหรับออกกำลังกายที่เหมาะสมกับคนทุกเพศทุกวัย เป็นการสนับสนุนการออกกำลังกายเพื่อคลายเครียดและเพื่อให้มีสุขภาพสมบูรณ์แข็งแรง

3. ห้องบันเทิง ดูหนัง ฟังเพลง และคาราโอเกะ สำหรับผ่อนคลายความเครียดและสร้างความบันเทิง ทำให้สุขภาพจิตดี

4. ห้องสมุดแห่งการเรียนรู้สำหรับนักอ่านและค้นคว้า มีเคเบิ้ลทีวีให้สามารถเรียนรู้ในโลกกว้างได้ มีศูนย์เรียนรู้ชุมชน ส่งเสริมความรู้ให้กับประชาชน มีการเรียนรู้จัดรายการวิทยุชุมชนเพื่อการเสริมทักษะทางภาษาและสังคมของเด็กและเยาวชน

5. ห้องฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการและผู้สูงอายุ ที่มีบริการตรวจสุขภาพและสมรรถนะร่างกาย มีโรงเรียนผู้สูงอายุสำหรับให้ผู้สูงอายุได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ ทำกิจกรรมร่วมกันและฝึกอาชีพที่เหมาะสมตามวัยตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง และเสริมสร้างพื้นฐานอาชีพตามความสนใจ ส่งเสริมการเรียนรู้ทางภูมิปัญญาและวัฒนธรรมล้านนา

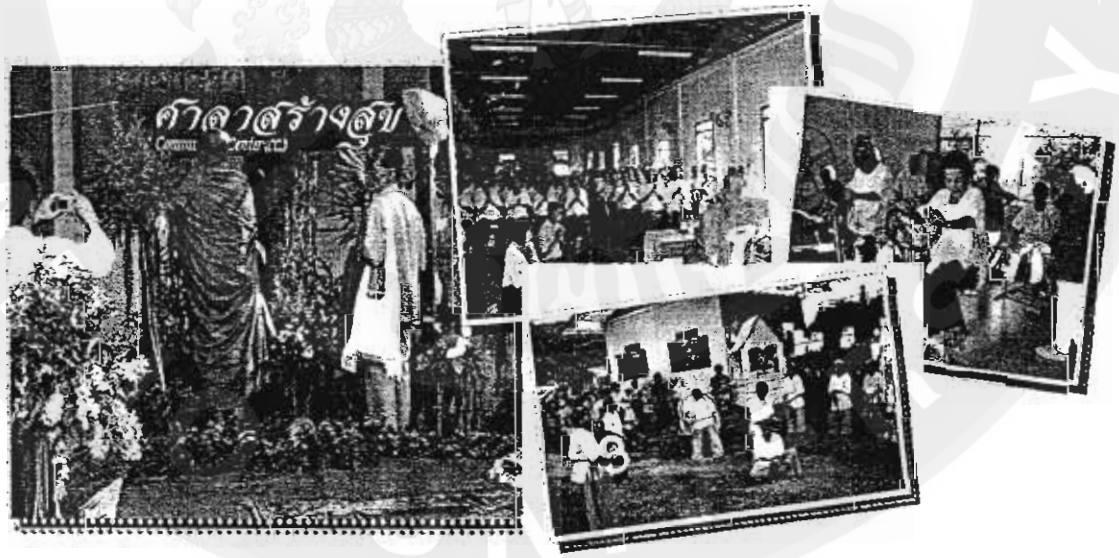
จากการสังเกตแบบมีส่วนร่วมและข้อมูลจากเอกสารรายงานโครงการศาลาสร้างสุข ขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก พบว่า ผู้ที่เข้ารับบริการจากศาลาสร้างสุข มีความอิ่มเอิบใจ มีความสุข มีความรู้ มีทักษะ จิตใจผ่องใส มีร่างกายที่แข็งแรง ซึ่งความสำเร็จของโครงการศาลาสร้างสุขดังกล่าวส่งผลให้ตำบลขี้เหล็กเกิดความเข้มแข็งและเป็นชุมชนแห่งความสุข

เมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้ว สามารถวิเคราะห์ได้ว่า โครงการศาลาสร้างสุข ซึ่งได้จัดสร้างสถานที่เพื่อเป็นศูนย์กลางการทำกิจกรรมร่วมกันของประชาชนและมีการบริการสังคมที่หลากหลาย โดยใช้แนวคิดต่าง ๆ มาบริหารจัดการ เช่น แนวคิด 3 ประสาน คือ ความร่วมมือระหว่างชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องแนวคิด “บวร” คือ นำบ้าน วัด โรงเรียน มาใช้เป็นทรัพยากรหลักในการพัฒนา แนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งในส่วนของคน ชุมชน และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนแนวคิดการพัฒนาแบบองค์รวมโดยมีคนเป็นศูนย์กลาง ทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ ความเอื้ออาทรต่อกัน นำมาซึ่งความพึงพอใจและการมีส่วนร่วม ทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น ปัญหาสังคมลดลง ก่อให้เกิดคนเก่งคนดี มีความสุขและรักษาสิ่งแวดล้อม

โครงการศาลาสร้างสุข จึงเป็นโครงการหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก เพราะผู้นำมีวิสัยทัศน์ นำทุนในสังคมเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนา มีการบูรณาการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ทั้งบุคลากรและงบประมาณ มีการประสานงานที่ดี ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ของศาลาสร้างสุข

ช่วยกันดูแลอาคารสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ ดูแลเรื่องการบริหารจัดการโดยองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นพี่เลี้ยง สนับสนุนงบประมาณบุคลากรและวิชาการ

โครงการศาลาสร้างสุข สะท้อนให้เห็นถึงการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้คือ หลักการมีส่วนร่วมโดยบูรณาการและร่วมโครงการกับหน่วยงานอื่นๆ เช่น ศูนย์พัฒนาสังคมหน่วยที่ 13 จังหวัดเชียงใหม่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และใช้หลักความคิดสร้างสรรค์ในการใช้พื้นที่ศาลาสร้างสุข นำกิจกรรมต่างๆ ทั้งของเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ คนพิการ เพื่อให้เกิดความสุขแก่กลุ่มคนเหล่านั้น เช่น จัดห้องซ้อมดนตรีให้กลุ่มเยาวชน จัดให้มีกิจกรรมนันทนาการทั้งเยาวชนและผู้สูงอายุ มีห้องฟื้นฟูหรือทำกิจกรรมกายภาพบำบัดของคนพิการ เป็นต้น มีโรงเรียนผู้สูงอายุให้ผู้สูงอายุได้มีพบปะคุยกัน เรียนรู้กิจกรรมร่วมกัน ผู้สูงอายุมีความสุข นอกจากนี้ ยังใช้หลักคุณธรรมจากการมีกลุ่มผู้มีจิตอาสาสมัครมาทำงานในศูนย์โดยไม่มีค่าตอบแทน หลักความรับผิดชอบที่นายก อบต.ขี้เหล็ก มีความรับผิดชอบต่อประชาชนทุกกลุ่มให้มีความสุข หลักความคุ้มค่าในการประหยัดงบประมาณในการจ้างเจ้าหน้าที่คอยดูแล และหลักนิติธรรมในการออกกฎระเบียบการใช้ศาลาสร้างสุขร่วมกันของสมาชิกกลุ่มต่างๆ



ภาพ 37 กิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดขึ้นในโครงการศาลาสร้างสุข องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก

โครงการ ลด แยก ของเหลือใช้เพื่อกลับนำมาใช้ประโยชน์ใหม่

ปัญหาขยะในตำบลขี้เหล็กเป็นปัญหาใหญ่ของชุมชน ซึ่งเกิดจากการทิ้งขยะไม่ถูกวิธีของประชาชน ประชาชนไม่มีความรู้เรื่องขยะว่าชนิดใด แบบไหน ที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่หรือสร้างมูลค่าใหม่ได้ จากปัญหาดังกล่าว ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กจึงมีนโยบายในการบริหารจัดการขยะ โดยนำผู้นำหมู่บ้าน บุคลากรสถานศึกษา และพนักงานเจ้าหน้าที่ศึกษาดูงานองค์กรที่ประสบความสำเร็จด้านการจัดการขยะ และสมัครเข้าร่วมโครงการ ลด แยก ขยะของเหลือใช้เพื่อนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ จากนั้นได้จัดอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อให้ความรู้เรื่องขยะแก่ประชาชนที่เข้าร่วมโครงการ ผู้เข้าร่วมโครงการจะคัดแยกขยะในครัวเรือน ขยะเปียกจะทำปุ๋ยหมักโดยองค์การบริหารส่วนตำบลสนับสนุนถังซีเมนต์เพื่อใช้ทำถังหมักปุ๋ย และจัดทำกรงคัดแยกขยะมอบให้โรงเรียน และแจกเมล็ดพันธุ์ผักให้ผู้เข้าร่วมโครงการในการปลูกพืชผักสวนครัวโดยใช้ปุ๋ยหมักที่ได้จากการนำขยะเปียกหมักเป็นปุ๋ยใช้ในครัวเรือน ส่วนขยะแห้งจะขายให้กลุ่มลด แยก ของเหลือใช้ในบริเวณใกล้กับที่ตั้งศาลาสร้างสุข และทางคณะกรรมการได้ให้กลุ่มผู้สูงอายุช่วยกันคัดแยกของเหลือใช้ โดยให้ค่าตอบแทนวันละ 80 บาท ทำให้ผู้สูงอายุมีรายได้เสริม ปัจจุบันโครงการได้ขยายพื้นที่เพิ่มขึ้น ประชาชนรู้จักการคัดแยกขยะมากขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กสนับสนุนงบประมาณให้กับกลุ่ม ลด แยก ของเหลือใช้เป็นประจำทุกปี เพราะสมาชิกเพิ่มขึ้นทุกปี จำนวนขยะในตำบลลดลง สิ่งแวดล้อมดี ไม่มีขยะเน่าเหม็น

โครงการนี้ประสบผลสำเร็จเพราะผู้บริหารให้ความสำคัญ มีเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการเป็นหลักในการดำเนินงาน ประสานงาน และติดตามผล โดยมีประชาชนร่วมกันเป็นคณะกรรมการ บริหารจัดการโดยประชาชน ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น ทำให้ประชาชนลดรายจ่ายจากการจ้างเหมาเก็บขยะ และจากการปลูกผักสวนครัวไว้บริโภคเอง เพิ่มรายได้จากการขายขยะที่คัดแยกแล้ว ผู้สูงอายุมีรายได้เพิ่ม ประชาชนได้รับประโยชน์ ทำให้ผู้เข้าร่วมโครงการเพิ่มขึ้นทุกปี โครงการสามารถดำเนินไปได้อย่างยั่งยืน

โครงการลด แยกขยะของเหลือใช้เพื่อกลับนำมาใช้ประโยชน์ใหม่ เป็นอีกโครงการหนึ่งที่สะท้อนภาพให้เห็นถึงการนำหลักการบริหารจัดการที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาลมาใช้คือ หลักการมีส่วนร่วม โดยนายก อบต.ขี้เหล็ก เข้าร่วมโครงการลด แยกขยะของเหลือใช้เพื่อกลับนำมาใช้ประโยชน์ใหม่ กับสภาอุตสาหกรรม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสถาบันบรรจุภัณฑ์เพื่อสิ่งแวดล้อม โดยมีกลุ่มผู้สูงอายุเข้าร่วมทำการคัดแยกขยะทุกวันพุธของสัปดาห์ ประชาชนมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะในครัวเรือน เกิดหลักความคุ้มค่าในการนำขยะกลับมาใช้

ใหม่หรือขายได้เงินในแต่ละครอบครัวที่เข้าร่วมโครงการ และลดรายจ่ายโดยการปลูกพืชผักสวนครัวบริโภคเองในบ้าน โดยใช้ปุ๋ยหมักจากขยะเปียก

ภาพ 38 โครงการ ลด แยก ขยะของเหลือใช้เพื่อนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก

จากโครงการที่ประสบความสำเร็จขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ สามารถวิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี ได้ดังตาราง 5

ตาราง 5 ปัจจัยที่เอื้อให้โครงการเกิดความสำเร็จจากการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่

ปัจจัยที่ทำให้เกิดผลสำเร็จ	โครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน	โครงการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการและผู้สูงอายุในชุมชน	โครงการศาลาสร้างสุข	โครงการ ลด แยก ของเหลือใช้เพื่อกลับนำมาใช้ประโยชน์ใหม่
ปัจจัยภายในที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการของ อบต. ขี้เหล็ก	-อำนาจหน้าที่ในการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ -ผู้บริหารมอบอำนาจให้กลุ่มอาสาฯ ดำเนินงานโดยมีที่ปรึกษาหลัก คือ นายกฯและปลัดฯ -ดราข้อบัญญัติตำบลที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการทำงานอย่างต่อเนื่อง	-อำนาจหน้าที่ในการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ -นายกฯและปลัดฯ ดำเนินการเชิงรุกเพื่อสร้างเครือข่ายการดูแลฟื้นฟูผู้สูงอายุและผู้พิการในตำบล -ผู้บริหารมอบอำนาจให้ผู้นำในพื้นที่และประชาชน ตั้งแต่เริ่มวางแผนและดำเนินการ	-อำนาจหน้าที่ในด้านคุณภาพชีวิต การศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ด้านส่งเสริมอาชีพ และด้านสวัสดิการสังคม -นายกฯ ประสานงานด้านความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกเพื่อนำโครงการและงบประมาณมาจัดทำโครงการศาลาสร้างสุข -จัดสร้างพื้นที่สำหรับประชาชนทุกช่วงวัย	-อำนาจหน้าที่ในการรักษาความสะอาด ถนน ทางน้ำ ทางเดิน ที่สาธารณะ กำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล -นายกฯและปลัดฯ สร้างทีมงานแก้ไขปัญหาขยะในพื้นที่ -ผู้บริหารนำทีมศึกษาดูงาน แล้วมอบงบประมาณและอำนาจบริหารจัดการให้กับทีมงาน
ปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวกับวัฒนธรรมชุมชน	-คนในชุมชนมีความเมตตาอาทรเสียสละและตระหนักในความรับผิดชอบต่อสังคม -มีกลุ่มอาสาสมัครและ ส.อบต.แต่ละหมู่บ้านเป็นแกนนำขับเคลื่อนโครงการ	- คนในชุมชนส่วนใหญ่มีความรักผูกพันเหมือนเครือญาติที่ห่วงใยกันและมีจิตสาธารณะ -มี ส.อบต.และอาสาสมัครดูแลคนพิการและผู้สูงอายุเป็นกำลังสำคัญในการดำเนินโครงการ	- ประชาชนมีพื้นฐานในการรวมกลุ่มกันทำกิจกรรมเป็นหมู่คณะและชื่นชอบความสนุกสนานบันเทิง -มีแกนหลักเป็นผู้นำกลุ่มต่าง ๆ คือ กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มสตรี และกลุ่มเยาวชน	- มีการปลูกผักสวนครัวรั้วกินได้ตามวิถีชนบทมาก่อนจึงสามารถต่อยอดเป็นการผลิตปุ๋ยหมักจากขยะเปียกได้สำเร็จ - ผู้คนมีจิตสาธารณะและมีแกนนำหมู่บ้านที่เข้มแข็ง

ข้อมูลโดยภาพรวมของทุกโครงการจากตาราง 5 สามารถนำมาแยกวิเคราะห์เป็นประเด็นการบริหารจัดการที่ดี และประเด็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดความสำเร็จจากการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ได้ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. การบริหารจัดการที่ดี

1.1 การปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น โครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านและโครงการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการและผู้สูงอายุในชุมชน เป็นหน้าที่ขององค์การบริการส่วนตำบลในการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ส่วนโครงการลด แยกของเหลือใช้เพื่อกลับนำมาใช้ประโยชน์ใหม่ เป็นอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสะอาดถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล เป็นต้น

1.2 นโยบายการบริหารจัดการที่เน้นมนุษยธรรมในการบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ซึ่งจะเห็นได้จากทุกโครงการที่สะท้อนความพยายามที่จะช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาสในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะผู้สูงอายุและผู้พิการในตำบล

1.3 การทำงานอย่างเปิดเผยและมีการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง ทั้งนี้ จากการสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม พบว่า อบต.ขี้เหล็กมีความโปร่งใสในการทำงานและได้ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการผ่านสื่อหลายชนิด เช่น เสียงตามสาย เอกสาร และการใช้สื่ออินเตอร์เน็ตในการเผยแพร่ข้อมูลทุกโครงการ

1.4 การประสานความร่วมมือกับภาคประชาสังคมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการหยาดฝน สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ช่วยเหลือในด้านงบประมาณและองค์ความรู้ในการจัดตั้งศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการและผู้สูงอายุในชุมชน หรือศูนย์พัฒนาสังคมหน่วยที่ 13 จังหวัดเชียงใหม่ ได้สนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์บริการทางสังคมแบบมีส่วนร่วมหรือศาลาสร้างสุขตำบลขี้เหล็ก นอกจากนี้ยังมีความร่วมมือจากภาคเอกชนและภาคประชาชนเป็นผู้ขับเคลื่อนโครงการ เช่น บริษัทที่มารับซื้อขยะและประชาชนที่ร่วมกันคัดแยกขยะในโครงการลด แยก ของเหลือใช้เพื่อกลับนำมาใช้ประโยชน์ใหม่

1.5 การสร้างความตระหนักถึงความรับผิดชอบร่วมกันเมื่อเกิดปัญหาในชุมชน ดังเช่นการรวมกลุ่มอาสาสมัครช่วยเหลือผู้สูงอายุและคนพิการในตำบลตามโครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้านและโครงการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการและผู้สูงอายุในชุมชน หรือความรับผิดชอบของ อบต. และประชาชนในการลดปัญหาขยะด้วยการดำเนินโครงการลด แยก ของเหลือใช้เพื่อกลับนำมาใช้ประโยชน์ใหม่

1.6 การพัฒนาต่อยอดการทำงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่น การต่อยอดโครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน เป็นโครงการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการและผู้สูงอายุในชุมชน และขยายผลเป็นโครงการศาลาสร้างสุขตามลำดับ หรือการต่อยอดปลูกผักสวนครัวรั้วกินได้ที่มีอยู่เดิมของประชาชนในตำบลขี้เหล็กเป็นการทำปุ๋ยหมักจากขยะเปียกในโครงการลด แยก ของเหลือใช้เพื่อกลับนำมาใช้ประโยชน์ใหม่ ซึ่งการทำงานในลักษณะของการต่อยอดโครงการเดิมนี้จะเป็นการใช้งบประมาณน้อยแต่ได้ผลสัมฤทธิ์สูงอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนกว่าโครงการที่ต้องเริ่มดำเนินการใหม่ทั้งหมดโดยไม่มีพื้นฐานเดิม

1.7 ปฏิสัมพันธ์ที่สร้างสรรค์ในชุมชน เช่น การที่ผู้บริหาร พนักงานเจ้าหน้าที่และประชาชนทุกช่วงวัยทุกสถานะอยู่ร่วมกันด้วยความเอื้ออาทร มีการแสดงออกอย่างเป็นรูปธรรมของจิตสาธารณะในการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในสังคมให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ดังที่ปรากฏเด่นชัดในโครงการศาลาสร้างสุข โครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน และโครงการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการและผู้สูงอายุในชุมชน

2. ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดความสำเร็จจากการบริหารจัดการที่ดี

2.1 ผู้บริหารมีความเป็นผู้นำแบบสร้างแรงบันดาลใจในการเปลี่ยนแปลง ซึ่งพบว่าในทุกโครงการที่ประสบความสำเร็จขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กจะมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกลไกสำคัญในการริเริ่ม ขับเคลื่อน และประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

2.2 ความมุ่งมั่นตั้งใจทำงานตามที่ได้รับมอบหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสามารถสังเกตพบว่าผู้ปฏิบัติการทุกระดับขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กทั้งที่เป็นพนักงานประจำและ ส.อบต. จะมีการร่วมมือกันดูแลความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของประชาชนในแต่ละหมู่บ้านเป็นอย่างดีภายใต้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บริหารและผู้บังคับบัญชา โดยมีการพัฒนาตนเองอยู่เสมอในการนำองค์ความรู้และแนวคิดใหม่ ๆ มาพัฒนางานที่รับผิดชอบให้ดียิ่ง ๆ ขึ้นไป

2.3 วัฒนธรรมชุมชนที่สามัคคี กลมเกลียว และเอื้ออาทร อันเป็นลักษณะเด่นของชุมชนในตำบลขี้เหล็กซึ่งเป็นชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบทที่ยังคงมีวิถีชีวิตที่เรียบง่าย มีสัมพันธภาพที่ดีต่อกัน และมีความร่วมแรงร่วมใจกันในการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในสังคม

ผลการวิเคราะห์โครงการที่ประสบความสำเร็จขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กข้างต้น พบลักษณะที่สะท้อนถึงการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลหลายประการ ทั้งหลัก “นิติธรรม” ในการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล “หลักคุณธรรม” จากนโยบายการบริหารจัดการที่เน้นมนุษยธรรมในการช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนของ

ผู้ด้อยโอกาสในสังคม "หลักความโปร่งใส" ที่มีการดำเนินงานอย่างเปิดเผยและพร้อมรับการตรวจสอบ "หลักความมีส่วนร่วม" จากการการสร้างเครือข่ายความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม "หลักความรับผิดชอบ" ในการสร้างความตระหนักถึงความรับผิดชอบร่วมกันเมื่อเกิดปัญหาในชุมชน "หลักความคุ้มค่า" จากการต่อยอดการพัฒนาจากโครงการเดิมที่มีอยู่ทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงในขณะที่มีการใช้งบประมาณอย่างประหยัด นอกจากนี้ยังมีประเด็นสำคัญในการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก อีกประการหนึ่ง คือ การมีปฏิสัมพันธ์ที่สร้างสรรค์ในชุมชน ดังที่แสดงออกในการริเริ่มพัฒนาหลาย ๆ โครงการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเกื้อกูลซึ่งกันและกันในการแก้ปัญหาและสร้างความอยู่ดีมีสุขแก่ประชาชนตำบล

นอกจากนี้ ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดความสำเร็จจากการบริหารจัดการที่ดี พบกลไก 3 ระดับ ได้แก่ "ระดับบุคคล" คือ ความสามารถในการบริหารจัดการแบบสร้างแรงบันดาลใจในการเปลี่ยนแปลงและความมีจิตสาธารณะของผู้บริหาร "ระดับองค์การ" คือ การร่วมมือกันทำงานอย่างเต็มความสามารถตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้ง "ระดับชุมชน" คือ ความเข้มแข็งของวัฒนธรรมชุมชนที่ให้ความสำคัญสูงสุดกับความสามัคคีและความเอื้ออาทร

ข้อมูลจากการสังเกตการบริหารจัดการในโครงการที่ประสบความสำเร็จขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก แสดงให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กมีการดำเนินงานตามแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 อย่างครบถ้วน โดยมีหลักฐานเชิงประจักษ์ที่แสดงถึงการบริหารตามหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า เป็นต้น

ผู้วิจัยจึงดำเนินการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับทัศนะที่มีต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก โดยใช้วิธีการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ในเวทีระดมความคิดเรื่อง เรื่อง "การบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่" ในวันอังคารที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2552 เวลา 09.00 น. – 11.00 น. ณ สำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก และเวลา 18.00 – 20.00 น. ณ ศาลาสร้างสุข ตำบลขี้เหล็ก โดยมีการแบ่งกลุ่มย่อยเป็น ประชาชน 4 กลุ่ม คือ กลุ่มพลังมวลชน กลุ่มเยาวชน กลุ่มสตรี และกลุ่มผู้สูงอายุ ตลอดจนกลุ่มผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานที่รวมกันเป็น 1 กลุ่ม เนื่องจากผู้บริหารมีเพียง 3 คน แต่ข้อกำหนดของการสนทนากลุ่มที่เหมาะสมควรมีผู้เข้าร่วมในแต่ละกลุ่ม จำนวน 8 – 12 คน รายละเอียดของประชาชนแต่ละกลุ่มมีดังนี้

กลุ่มพลังมวลชน ได้แก่ กลุ่มประชาชนที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาตำบลขี้เหล็ก เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ครูอาจารย์ ปราชญ์ชาวบ้านที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น ตลอดจนกลุ่มอาสาสมัครและประชาชนทั่วไปที่เคยร่วมปฏิบัติงานในโครงการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก

กลุ่มเยาวชน ได้แก่ กลุ่มประชาชนที่มีอายุระหว่าง 15 – 25 ปี ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีจำนวนค่อนข้างน้อยในตำบลขี้เหล็กเมื่อเทียบกับประชากรในช่วงอายุอื่น ๆ ส่วนใหญ่เป็นคนท้องถิ่นที่อยู่ในวัยเรียนและวัยทำงาน ซึ่งกลุ่มเยาวชนที่ตอบรับเข้ามาร่วมระดมความคิดในการวิจัยครั้งนี้เป็นผู้ที่เคยมีประสบการณ์ในการร่วมกิจกรรมโครงการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก

กลุ่มสตรี ตำบลขี้เหล็กมีประชากรชายและหญิงในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน แต่หน้าที่ในการสืบทอดวัฒนธรรมประเพณีต่าง ๆ ของตำบลขี้เหล็กส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ของเพศหญิง ซึ่งรวมกลุ่มกันอย่างเข้มแข็งในรูปของ กลุ่มแม่บ้านตำบลขี้เหล็ก

กลุ่มผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุในตำบลขี้เหล็ก แม้จะมีจำนวนน้อย แต่ก็เป็นกลุ่มที่มีประสบการณ์มากและเห็นพัฒนาการของตำบลขี้เหล็กมาตั้งแต่ต้น จึงสามารถให้ข้อมูลได้อย่างครอบคลุมทั้งในเชิงกว้างและเชิงลึก

ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มเกี่ยวกับทัศนะที่มีต่อการบริหารงานของ อบต.ขี้เหล็ก

เป้าหมายและความคาดหวังเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ในตำบลขี้เหล็ก

กลุ่มพลังมวลชน คาดหวังให้องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ช่วยเหลือทุกกลุ่มให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีงานทำ มีรายได้เสริม มีการพัฒนาความรู้เกษตรกรโดยใช้เกษตรอินทรีย์ให้เกษตรกรมีรายได้จากผลผลิตที่ดีขึ้น ประชาชนอยู่ดีมีสุข ปราศจากโรคภัยไข้เจ็บ มีน้ำสะอาดอุปโภคบริโภคอย่างทั่วถึงโดยเฉพาะน้ำประปา นอกจากนี้ยังอยากให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดกิจกรรมต่าง ๆ และงานรื่นเริงในตำบลเป็นประจำทุกปี รวมทั้งดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะเรื่องขยะที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นทุกวัน ตลอดจนหาวิธีผันน้ำจากลำเหมืองหรือลำห้วยในช่วงฤดูฝนลงอ่างเก็บน้ำห้วยลำลูกกาซึ่งอยู่ในเขตตำบลขี้เหล็ก เพื่อให้ชาวนาสามารถนำน้ำไปใช้ประโยชน์ได้ เพราะปัจจุบันน้ำจากลำห้วยต่าง ๆ ไหลลงสู่ลำน้ำแม่ขะจานและลงแม่น้ำปิงหมด

นายหิรัญ ใสส่อง ตัวแทนกลุ่มเยาวชนของตำบลขี้เหล็ก ได้ให้ข้อมูลว่ากลุ่มเยาวชนต้องการให้ตำบลขี้เหล็กเป็นตำบลที่ให้ความสนใจกับเยาวชนมากกว่านี้ และมีกิจกรรมสำหรับเยาวชนให้เยาวชนได้มีเวทีแสดงออกมากขึ้น ดังเช่นคำกล่าวที่ว่า "เยาวชนในตำบลขี้เหล็กมีมาก แต่

เราไม่ค่อยได้รวมกลุ่มกัน เพราะขาดผู้ประสานงานและผู้สนับสนุน หากได้รับการสนับสนุน เยาวชนมีโอกาสได้แสดงความคิดเห็น ได้แสดงออก จะทำให้พวกเรามีพัฒนาการที่ดีขึ้น ทั้งด้านสังคมและความคิดสร้างสรรค์"

นางจันทร์ตา ปัญญา ตัวแทนกลุ่มสตรี กล่าวว่าต้องการให้ตำบลขี้เหล็กมีความเจริญการสัญจรไปมาสะดวก ถนนหนทางแข็งแรงได้มาตรฐาน มีการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีรายได้เพิ่ม จัดหาอุปกรณ์ช่วยเหลือผู้พิการให้ครบทุกคน มีชมรมดนตรีพื้นเมืองให้เป็นที่รวมกลุ่มของผู้สูงอายุ และประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารมากยิ่งขึ้น โดยระบุว่า "อยากให้ องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ส่งเสริมให้ประชาชนมีรายได้เสริม เพราะปัจจุบันประชาชนที่หาเช้ากินค่ำมีมากพอสมควร"

นายสมพร วงศ์ษา ตัวแทนกลุ่มผู้สูงอายุ ได้เสนอความคิดเห็นและมีคาดหวังให้ชีวิตความเป็นอยู่โดยทั่วไปของกลุ่มผู้สู.อายุในตำบลดีขึ้น มีความสงบร่มเย็น มีสถานบริการสาธารณสุขดีขึ้น มีอาสาสมัครดูแลดีขึ้น มีการตรวจสุขภาพนอกพื้นที่ครอบคลุมยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังอยากให้สภาพเศรษฐกิจดีขึ้น ประชาชนมีรายได้เพิ่ม มีถนนหนทางที่ดีและได้มาตรฐานกว่าเดิม นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลควรดูแลผู้สูงอายุ โดยจัดสวัสดิการต่าง ๆ ให้นอกจากเบี้ยยังชีพ เช่น การพัฒนาโรงเรียนผู้สูงอายุที่จัดขึ้นทุกวันพุธที่ศาลาสร้างสุข ดังคำกล่าวที่ระบุว่า "อยากให้ถึงวันพุธเร็ว ๆ มาโรงเรียนผู้สูงอายุที่ศาลาสร้างสุข แล้วมีความสุข มีความสามัคคีกัน"

สำหรับกลุ่มผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน นายอเนก คงสมัย ส.อบต.หมู่ที่ 6 ให้ข้อมูลว่า มีความคาดหวังให้ประชาชนตำบลขี้เหล็กอยู่ดีกินดี มีชีวิดที่สุขสงบร่มเย็น มีการคมนาคมที่สะดวกและได้มาตรฐาน ดังคำกล่าวที่ว่า "เมื่อเราได้รับการคัดเลือกจากประชาชนมาแล้ว เราก็ต้องดูแลประชาชนให้ดี ต้องเข้าถึงประชาชน ทราบความต้องการของประชาชน เพื่อสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ได้ ทั้งความเป็นอยู่ให้อยู่ดีมีสุข กินอิ่ม นอนสบาย และมีความเจริญในหมู่บ้าน"

ผลการสนทนากลุ่มสรุปได้ว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความพึงพอใจกับชีวิตความเป็นอยู่ในตำบลขี้เหล็ก ที่มีทั้งความสงบร่มเย็นแบบชนบทและมีความสะดวกสบายในด้านสาธารณูปโภคสาธารณูปการแบบชุมชนเมือง แต่สิ่งที่ประชาชนคาดหวังคือ กลุ่มพลังมวลชนต้องการกิจกรรมการพัฒนาเพิ่มขึ้น กลุ่มเยาวชนต้องการเวทีในการแสดงออก กลุ่มสตรีคาดหวังเรื่องการสร้างรายได้เสริม ผู้สูงอายุต้องการพัฒนาสาธารณูปโภค เศรษฐกิจ และสวัสดิการสังคม ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของอบต.คาดหวังเกี่ยวกับความอยู่ดีมีสุขของประชาชน

ความเข้าใจเกี่ยวกับ "การบริหารจัดการที่ดี" ในองค์การบริหารส่วนตำบล

นางประเสริฐ การใจสม กลุ่มพลังมวลชน มีทัศนะว่า การบริหารจัดการที่ดีในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะต้องเตรียมความพร้อมของบุคลากรให้ปฏิบัติงานได้เต็มความสามารถ ด้วยความทุ่มเทเสียสละ มีกฎระเบียบที่ชัดเจน มีความโปร่งใสในการบริหารงาน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น โดยให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล นำข้อมูลหรือความต้องการของประชาชนเสนอต่อองค์การบริการส่วนตำบล เพื่อวางแผนการปฏิบัติงานอย่างรัดกุมต่อไป โดยระบุว่า "การบริหารจัดการที่ดี ต้องมีการเตรียมพร้อมของบุคลากร ที่จะทำงานได้อย่างเต็มที่ มีกฎระเบียบไว้เป็นกรอบในการปฏิบัติ"

กลุ่มเยาวชน ให้ความเห็นว่า การบริหารจัดการที่ดีในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะต้องรวมกลุ่มต่าง ๆ ให้เข้มแข็ง ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา มีการช่วยเหลือผู้สูงอายุ ผู้พิการ และเด็ก เช่น พัฒนาศูนย์เด็กเล็กภายในตำบล จัดกิจกรรมของเยาวชนทุกปี จัดโครงการส่งเสริมรายได้ระหว่างปิดภาคเรียน ส่งเสริมอาชีพให้ประชาชน สอนประชาชนให้มีการคัดแยกขยะเพื่อเพิ่มมูลค่าขยะ ทำให้ประชาชนมีรายได้เสริมจากการคัดแยกขยะและช่วยรักษาสิ่งแวดล้อม ดลอดจนเฝ้าระวังโรคในฤดูต่าง ๆ ให้ความรู้ในเรื่องการป้องกันโรคระบาด และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการแข่งขันกีฬาต้านยาเสพติด

นางบัวลอย โสภา กลุ่มสตรี ให้ความเห็นว่า การบริหารจัดการที่ดีในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยทั่วไปนั้น ควรมีความโปร่งใส นำข่าวสารต่าง ๆ มาแจ้งให้ประชาชนทราบ ไม่ทุจริตคอร์รัปชัน การพัฒนาทุกด้านประชาชนต้องมีส่วนร่วม ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ควรรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และให้ประชาชนเข้ารับฟังการประชุมสภาได้ รวมทั้งมีการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชน เช่น "มีการจัดหาอาชีพเสริมให้ประชาชนมาก ๆ และหาตลาดให้ด้วย ประชาชนจะได้อยู่ดีกินดี"

นายพนัส ลิมปิษเฐียร กลุ่มผู้สูงอายุ เห็นว่า การบริหารจัดการที่ดีในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยทั่วไปนั้น ผู้บริหารและสมาชิกสภาควรมีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงาน เอาใจใส่ต่อประชาชน สามารถแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้ มีความซื่อสัตย์สุจริต ทำงานด้วยความโปร่งใส พนักงานเจ้าหน้าที่มีจิตบริการที่ดี ทำงานรวดเร็ว อำนวยความสะดวกแก่ผู้มาติดต่องานเป็นอย่างดี มีความพร้อมในการทำงาน มีกฎระเบียบเป็นกรอบในการปฏิบัติงาน ประชาชนมีส่วนร่วม โดยเฉพาะเวทีประชาคมและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานทุกครั้ง ดังคำกล่าวที่ว่า "ความรู้สึกของประชาชนในการบริหารงานที่ดี คือ มีความโปร่งใส เปิดเผย เอาใจใส่ประชาชน มีความซื่อสัตย์สุจริต และแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้" ส่วนนายทอง เหลืองอร่าม ผู้สูงอายุ ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า "การบริหารจัดการที่ดี ต้องมีการประเมินว่างานที่ทำแต่ละปี

แต่ละโครงการบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์หรือไม่ ไม่ใช่ว่ามีงบประมาณก็ทำ ๆ ไปอย่างเดียว ต้องหันหลังมามองด้วยว่าทำแล้วประชาชนพึงพอใจไหม"

นายทรงฤทธิ์ เลิศจันทร์ รองนายก อบต.ขี้เหล็ก กลุ่มผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน มีทัศนะว่า การบริหารจัดการที่ดีในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยทั่วไปนั้น ผู้บริหารต้องซื่อสัตย์สุจริต ใช้หลักคุณธรรมควบคู่กับหลักนิติธรรม มีการจัดโครงสร้างสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน กระจายการทำงานให้เจ้าหน้าที่ ทำงานเป็นทีม มองคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา มีการวางแผนที่ดี ให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ รายงานผลการปฏิบัติงานให้ประชาชนทราบทุกระยะ ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยคำนึงถึงผลที่คุ้มค่า ยั่งยืน และเกิดประโยชน์สูงสุด ดังคำกล่าวที่ระบุว่า"ต้องวิเคราะห์ ทำ SWOT ทุกหมู่บ้าน เพื่อจะได้รู้ว่าหมู่บ้านไหนควรได้รับความช่วยเหลืออะไร โดยมีองค์ประกอบในการบริหารคือ คน งบประมาณ วิธีการจัดการ และวัสดุอุปกรณ์ เมื่อแก้ไขปัญหาเสร็จต้องประเมินผล จะทำให้สามารถช่วยให้ประชาชนอยู่ดีกินดี มีคุณภาพชีวิตดีขึ้น"

โดยสรุปแล้ว ทั้งผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติการ และประชาชนผู้รับบริการ มีความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดีในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยทั่วไปในแนวคิดคล้าย ๆ กัน คือ ควรมีการปฏิบัติงานด้วยความทุ่มเทเสียสละและซื่อสัตย์สุจริต เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างตรงประเด็น ซึ่งจากข้อมูลข้างต้นสามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบได้ว่า การบริหารจัดการที่ดีโดยทั่วไปในมุมมองของฝ่ายการเมือง ฝ่ายราชการประจำ และประชาชนในตำบลขี้เหล็ก มีความสอดคล้องกันกับหลักธรรมาภิบาลของตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งสามารถเทียบเคียงคำสำคัญได้ เช่น กฎระเบียบที่ชัดเจนกับหลักนิติธรรม ความซื่อสัตย์สุจริตกับหลักคุณธรรม การเปิดเผยกับหลักความโปร่งใส การให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นกับหลักความมีส่วนร่วม การเอาใจใส่ประชาชนกับหลักความรับผิดชอบ และประโยชน์สูงสุดกับหลักความคุ้มค่า

ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการของ อบต. ขี้เหล็ก

นางนวลจันทร์ วงศ์สุวรรณี กลุ่มพลังมวลชน ให้ความเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กมีการบริหารจัดการที่เข้าถึงประชาชนทุกระดับ มีการประชาสัมพันธ์ที่ดี ใช้งบประมาณพัฒนาทั่วถึงทุกหมู่บ้านโดยเน้นการสอบถามความต้องการของประชาชนก่อน มีการประหยัดงบประมาณด้วยการใช้แรงงานราษฎรในการก่อสร้าง ส่งเสริมอาชีพเพื่อสร้างรายได้แก่ประชาชน ดูแลคุณภาพชีวิตให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข ประสานงานกับสถานีอนามัยในการทำงานป้องกันโรค นอกจากนี้ยังดูแลด้านสวัสดิการสังคม ทั้งในเรื่องเบี้ยยังชีพและการจัดให้มีศาลาสร้าง

สุขให้ประชาชนได้คลายเครียด เพิ่มพูนความรู้ มีที่ออกกำลังกาย มีห้องดนตรี มีศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ ทำให้ประชาชนมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตดี โดยเน้นว่า "องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก มีการประสานงานที่ดีระหว่างประชาชนกับองค์กร เพราะเวลาองค์การบริหารส่วนตำบลมีข่าวหรือมีงานมีกิจกรรมอะไร ทางสมาชิกสภาหรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลประจำหมู่บ้านก็จะนำข่าวนั้นมาบอกพวกเรา และหากพวกเรามีเรื่องอะไรก็จะบอกผ่านสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลไป"

กลุ่มเยาวชน ให้ความเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กมีการบริหารจัดการที่เน้นการช่วยเหลือดูแลด้านสวัสดิการให้แก่ประชาชนเป็นอย่างดีในทุกช่วงวัย เช่น มีการจัดตั้งกลุ่มอาสาสมัครดูแลผู้พิการ มีการแจกเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอย่างยุติธรรม ส่งเสริมให้เยาวชนใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ในด้านดนตรีและกีฬา มีโครงการศาลาสร้างสุขที่มีห้องกิจกรรมต่าง ๆ คือห้องฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ ห้องออกกำลังกายของประชาชนทั่วไป ห้องซ้อมดนตรีของเยาวชน ห้องสภาเด็ก และห้องเรียนผู้สูงอายุ ที่ใช้ทำกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งการออกกำลังกาย นันทนาการ และการเรียนรู้ด้านงานฝีมือต่าง ๆ ทำให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพกายแข็งแรง สุขภาพจิตดี นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมด้านวัฒนธรรมท้องถิ่น เช่น โครงการจัดงานประดู่สู่อำเภอแม่แตง หรืองานศตวรรษมุณีศรีแม่แตง เพื่อเป็นการเผยแพร่ชื่อเสียงของอำเภอแม่แตง ซึ่งการบริหารงานต่าง ๆ ได้สั่งการอย่างเป็นลำดับขั้น คือ จากผู้บริหารองค์การบริการส่วนตำบล สู่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และตัวแทนหมู่บ้านตามลำดับ

กลุ่มสตรี โดยนางบุญธรรม ดวงชุ่ม ให้ความเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กมีการบริหารจัดการที่โปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ทุกอย่าง ชี้แจงรายละเอียดทุกโครงการได้ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอัธยาศัยดี บริการรวดเร็วทันใจ ผู้บริหารเป็นกันเองกับผู้ใต้บังคับบัญชา คือ ใช้ทั้งพระเดชและพระคุณในการปกครองตามความเหมาะสม มีการใช้งบประมาณในการพัฒนาด้านต่าง ๆ เหมาะสม ครอบคลุมและคุ้มค่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการทำงาน โดยมีการแต่งตั้งประชาชนเป็นคณะกรรมการโดยเฉพาะโครงการก่อสร้างพื้นฐานทุกโครงการ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากทุกเวที รวมทั้งเวทีประชาคม ดังเช่นคำกล่าวที่ว่า "ทุกวันนี้ช่วงเย็นพวกเราจะออกมาเต้นแอโรบิคกัน เพราะได้รับงบประมาณอุดหนุนโครงการออกกำลังกายของกลุ่มแม่บ้าน ที่พวกเราได้เสนอความคิดให้องค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อครั้งที่องค์การบริหารส่วนตำบลมาจัดประชุมประชาคมเพื่อจัดทำแผนพัฒนา ทางกลุ่มของเราได้เสนอแนวคิดนี้ที่เวทีประชาคม ทุกคนเห็นด้วย เราจึงได้จัดทำโครงการเข้าแผนพัฒนาตำบล และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ทุกวันนี้พวกเราได้ออกกำลังกายหลังจากทำงานเหนื่อยทั้งวัน สนุกและหายเหนื่อย"

กลุ่มผู้สูงอายุ โดยนายทอง เหลืองอร่าม ให้ความเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กมีการบริหารจัดการที่ถูกต้องตามระเบียบ มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ ผู้บริหารมีข้อมูลในพื้นที่ จึงสามารถทำงานได้ตามเป้าหมาย แก้ไขปัญหาได้ตรงจุด ตรงประเด็น ทำให้ประชาชนได้รับการตอบสนองความต้องการและได้รับความสะดวกสบาย โดยยกตัวอย่างเปรียบเทียบว่า "องค์การบริหารส่วนตำบล เปรียบเหมือนถังขยะใบใหญ่ ขยะก็เปรียบได้กับปัญหา ใครมีปัญหาก็โยนลงมาที่องค์การบริหารส่วนตำบล ให้องค์การบริหารส่วนตำบลแก้ไข ที่สำคัญคือผู้บริหาร สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานเจ้าหน้าที่มีข้อมูลด้านต่าง ๆ ของตำบลทั้งหมด สามารถมองได้ว่าปัญหานั้น ๆ จะแก้ไขตรงไหนอย่างไร ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคือแม่บ้าน ต้องคอยตรวจตราการทำงานของเจ้าหน้าที่ทุกแผนกเพื่อบริการประชาชน ฝ่ายโยธาก็ทำงานได้ดี ไม่คอรัปชั่น แผนกอื่น ๆ ก็ทำงานมีหลักฐานตรวจสอบได้ เปิดเผยข้อมูล"

กลุ่มผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน โดยนางมลทิรา ปาโส หัวหน้าส่วนการคลัง ให้ความเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กมีการบริหารจัดการโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล การทำงานทุกขั้นตอนมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ บุคลากรในองค์กรและผู้บริหารทำงานร่วมกันแบบพี่น้อง เจ้าหน้าที่ทุกคนตั้งใจทำงาน มีการประชุมปรึกษาหารือและเตรียมความพร้อมในการจัดกิจกรรมโครงการต่าง ๆ และประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบทุกเรื่อง โดยระบุว่า "การทำงานของเจ้าหน้าที่ สมาชิกสภา และผู้บริหาร เข้าใจและประสานงานร่วมกัน มีแนวคิดในการทำงานในทิศทางเดียวกัน ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน" และนายบรรเจิด ซองซะลัย นายช่างเขียนแบบ ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า ในเรื่องการประสานความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ เช่น "จะเห็นว่าหน่วยงานต่าง ๆ ในตำบลของเราจะทำงานช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทั้งหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ สถานีอนามัย โรงเรียน และตำรวจ จะร่วมมือกันทำงานด้านต่าง ๆ เช่น รณรงค์ป้องกันภัย รณรงค์ป้องกันโรคติดต่อหรือโรคระบาดต่าง ๆ"

จากข้อสรุปเกี่ยวกับการบริหารจัดการของตำบลขี้เหล็ก พบว่าผู้เข้าระดมความคิดส่วนใหญ่จะมีทัศนคติในเชิงบวก และให้คำตอบที่สอดคล้องกับอุดมคติที่แต่ละกลุ่มมีเกี่ยวกับ "การบริหารจัดการที่ดี" ตามที่ได้ให้คำตอบไปในหัวข้อก่อนหน้านี้ นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตประการสำคัญที่ผู้วิจัยค้นพบคือ ประชาชนทุกกลุ่มมีความพึงพอใจที่องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กได้ ให้ความสำคัญกับกลุ่มของตน และความรู้สึกเหล่านี้เป็นแรงเสริมให้ประชาชนต้องการมีส่วนร่วมในการทำงานกับองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กมากยิ่งขึ้น

ปัจจัยที่ส่งผลดีต่อการบริหารจัดการของ อบต.ขี้เหล็ก

กลุ่มพลังมวลชน โดยนางสุชาดา อินต๊ะ ได้ให้ข้อมูลว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กมีปัจจัยที่ส่งผลดีต่อการบริหารจัดการ คือ นายกและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีมนุษยสัมพันธ์ดี เข้าถึงประชาชน ผู้บริหารมีแนวคิดการทำงานแปลกใหม่อยู่เสมอ โดยเน้นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมพนักงานเจ้าหน้าที่มีการทำงานเป็นทีมอย่างทุ่มเท เสียสละ และมีความรับผิดชอบสูง ทั้งยังกล่าวเพิ่มเติมว่า"ดิฉันได้เข้าร่วมประชาคมทุกครั้ง เพราะองค์การบริการส่วนตำบลเปิดโอกาสให้พวกเราได้เสนอความคิดเห็นในการพัฒนาหมู่บ้านของเราได้ การแก้ไขปัญหาจะมีใครรู้ดีกว่าเราซึ่งเป็นคนในพื้นที่ เมื่อเรารู้ปัญหาดี เราก็ต้องมาบอกว่าเรามีปัญหาอะไรพร้อมเสนอวิธีแก้ไข แต่เราไม่มีเงิน องค์การบริหารส่วนตำบลมีเงินที่จะมาช่วยได้ แต่บางอย่างเราไม่รู้จะแก้ไขอย่างไร จึงบอกให้องค์การบริหารส่วนตำบลหาวิธีแก้ไขให้ด้วย"

กลุ่มเยาวชน ให้ความเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กมีปัจจัยที่ส่งผลดีต่อการบริหารจัดการ คือ มีการบริหารงานบุคคลที่ผู้บังคับบัญชาดูแลให้ทำงานอย่างเป็นระบบตามแผนที่วางไว้ ผู้บังคับบัญชาให้ความเป็นกันเองทำให้บุคลากรทำงานได้อย่างมีความสุข ทีมงานทำงานแบบโปร่งใส ตรงไปตรงมา ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งนี้ ผู้เกี่ยวข้องทุกคนทำงานอย่างกระตือรือร้น เต็มความสามารถ ไม่ละทิ้งงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำงานเข้าถึงประชาชน ทำให้ประชาชนยอมรับและเป็นผู้ให้คำปรึกษาแก่ประชาชนได้ รวมทั้งมีแนวคิดใหม่ ๆ ให้แก่เยาวชนเสมอ

ส่วนนางศิริลักษณ์ สุภา กลุ่มสตรี ให้ความเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กมีปัจจัยที่ส่งผลดีต่อการบริหารจัดการ คือ ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์กว้างไกล กล้าคิดกล้าทำ กล้าแสดงออก คณะผู้บริหาร สมาชิกสภา และพนักงานเจ้าหน้าที่ มีความรับผิดชอบสูง ขยัน เสียสละ บริการดี ทำงานรวดเร็ว ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบความโปร่งใสและความซื่อสัตย์สุจริตของผู้ปฏิบัติงาน โดยพบว่ามีการพิจารณารับพนักงานเข้าทำงานตามความสามารถและความถนัดของบุคคล เจ้าหน้าที่มีการทำงานเป็นทีม มีความคิดสร้างสรรค์สร้างนวัตกรรมอยู่เสมอ นอกจากนี้ยังมีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ทุกกลุ่มองค์กรทั้งในและนอกเขตตำบล ดังคำกล่าวที่ว่า "ท่านนายกของเราเก่ง มีมนุษยสัมพันธ์ดี ไปสร้างสัมพันธภาพที่ดีต่อหน่วยงานต่าง ๆ และสามารถดึงโครงการที่มีประโยชน์ต่อประชาชนมาทำในตำบล เช่น กิจกรรมต่าง ๆ ในศาลาสร้างสุข ทั้งเรื่องฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ อุปกรณ์การออกกำลังกาย อุปกรณ์ดนตรี ล้วนแต่ใช้งบประมาณจากหน่วยงานอื่นทั้งสิ้น รวมทั้งคิดจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุด้วย"

กลุ่มผู้สูงอายุ นายเสงี่ยม เมืองธรรม ตัวแทนกลุ่มผู้สูงอายุให้ความเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กมีปัจจัยที่ส่งผลดีต่อการบริหารจัดการ คือ ผู้บริหารมีมนุษยสัมพันธ์ดี มี

ภาวะผู้นำ สามารถบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ได้ดี ดึงโครงการและงบประมาณจากหน่วยงานอื่น ๆ มาทำในพื้นที่ เพื่อประโยชน์ของประชาชน ทั้งยังมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่เข้มแข็ง มนุษยสัมพันธ์ดี ลงพื้นที่พบประชาชนบ่อย สามารถให้คำปรึกษากับชุมชนได้ สนองตอบนโยบายของผู้บริหารและประชาชนได้อย่างรวดเร็ว เป็นผู้ประสานงานที่ดี และมีทีมงานที่เข้มแข็ง มีความรับผิดชอบ โดยระบุว่า "นายกมีภาวะผู้นำ ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้สูงอายุ และชักชวนหน่วยงานอื่นมาช่วยทำงานได้ เปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกมาสอนและเพิ่มทักษะด้านต่าง ๆ ให้ประชาชน" (อำพร เทพสุรินทร์, ระดมความคิด) และมีคำกล่าวที่เสริมว่า "นายกดูแลผู้สูงอายุดี มีโรงเรียนผู้สูงอายุที่สร้างความสุข สร้างมิตรภาพ ให้ความสบายใจ คลายเครียด ได้ทำกิจกรรมหลายอย่าง พวกเรามาด้วยความภูมิใจ กลับไปอย่างมีความสุข"

กลุ่มผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน โดยนายทรงฤทธิ์ เลิศจันทร์ รองนายก อบต.ขี้เหล็ก แสดงความเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กมีปัจจัยที่ส่งผลดีต่อการบริหารจัดการ คือ ทีมงานมีความเข้มแข็ง ทั้งในส่วนของข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ ใช้หลักการทำงานแบบมีส่วนร่วม มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมวางแผน ร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล แผนชุมชน และแผนยุทธศาสตร์ต่าง ๆ โดยเน้นในส่วนของกระบวนการทำงานที่ดี คือ "การทำงานเป็นทีม ทำให้งานเกิดความสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี (ทิพวรรณ โสรา, ระดมความคิด) และมีการให้รายละเอียดว่า "ฝ่ายบริหาร สมาชิกสภา เจ้าหน้าที่ และประชาชน มีส่วนร่วมในการทำงานทุกขั้นตอน มีการประชุมปรึกษาหารือกัน การทำงานจะไปในทิศทางเดียวกัน พูดกันแบบพี่แบบน้อง มีการบริหารภายในองค์กรให้ดีถ้วนทั่ว และมีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารโครงการต่าง ๆ ให้ประชาชนได้รับทราบ มีการทำประชาคมทุกหมู่บ้าน โครงการไหนสำคัญเร่งด่วนจะให้ทำก่อน ทั้งหมดที่กล่าวมาจะทำให้การบริหารจัดการประสบความสำเร็จ"

ผลจากการระดมความคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลดีต่อการบริหารจัดการของ อบต. ขี้เหล็ก ในมุมมองของผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และประชาชนกลุ่มต่าง ๆ สามารถสรุปได้ดังนี้

1. ปัจจัยภายนอกองค์กรที่ส่งผลดีต่อการบริหารจัดการของ อบต. ขี้เหล็ก

1.1 มีหน่วยงานราชการภายนอกหลายแห่ง ที่ยินดีเป็นเครือข่ายการดำเนินงาน

1.2 ชุมชนสนใจที่จะมีส่วนร่วมตรวจสอบความโปร่งใสและความซื่อสัตย์สุจริตของผู้ปฏิบัติงาน

2. ปัจจัยภายในองค์กรที่ส่งผลดีต่อการบริหารจัดการของ อบต. ขี้เหล็ก

2.1 ผู้บริหารเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพสูง มีวิสัยทัศน์และมีมนุษยสัมพันธ์ดี

2.2 ผู้ปฏิบัติงานปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย และมีการทำงานอย่างทุ่มเทเต็มความสามารถ

2.3 มีวัฒนธรรมองค์การที่เน้นความสามัคคี ซื่อสัตย์ โปร่งใส และมีจิตบริการ (Service Mind)

จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่ส่งผลดีต่อการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กมีหลายประการ ทั้งในส่วนของตัวบุคคลที่มีคุณภาพและมีคุณธรรม รวมทั้งในส่วนของการสร้างวัฒนธรรมองค์กรและวัฒนธรรมชุมชนที่ให้ความสำคัญกับความสามัคคี ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทำงานด้วยความเสียสละทุ่มเท ตลอดจนให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทั้งภายในและภายนอกองค์กร

ปัจจัยที่ส่งผลเสียต่อการบริหารจัดการของ อบต. ขี้เหล็ก

นางแสวง ใสศรี กลุ่มพลังมวลชน ให้ความเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กมีปัจจัยที่ส่งผลเสียต่อการบริหารจัดการ คือ งบประมาณมีจำกัดไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน ขาดการประสานงานและความร่วมมือระหว่างผู้ปกครองท้องถิ่นกับผู้ปกครองท้องที่ ตลอดจนการทำงานที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันระหว่างผู้บริหารฝ่ายการเมืองกับพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ โดยกล่าวว่า “การทำงานหากฝ่ายบริหารไม่ลงรอยกับเจ้าหน้าที่ แบ่งเป็นฝักเป็นฝ่ายแบบนี้ ก็จะทำให้ชาวบ้านเสียโอกาสในการพัฒนา”

กลุ่มเยาวชน เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กมีปัจจัยที่ส่งผลเสียต่อการบริหารจัดการ คือ งบประมาณไม่เพียงพอในการทำกิจกรรม เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานล่าช้าในบางครั้ง มีการแสดงความคิดเห็นไม่ตรงกันในบางเรื่องระหว่างผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังใช้ระบบเครือญาติและพวกพ้องซึ่งมีผลกระโยชน์ส่วนตนเข้าไปเกี่ยวข้อง และพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบางคนไม่ให้ความช่วยเหลือในปัญหาต่าง ๆ เท่าที่ควร

นางจันทร์ตา ปัญญา กลุ่มสตรี เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กมีปัจจัยที่ส่งผลเสียต่อการบริหารจัดการ คือ งบประมาณที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอต่อการพัฒนาในพื้นที่ ผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องที่ ไม่ค่อยประสานงานกัน มีเพียงบางหมู่บ้านเท่านั้นที่ทำงานร่วมกันได้ แต่ส่วนใหญ่ยังแยกกันต่างคนต่างทำ นอกจากนี้ประชาชนโดยทั่วไปยังขาดจิตสาธารณะ ยังมีความเห็นแก่ตัวและไม่มีการรวมกลุ่มที่เข้มแข็ง ดังคำกล่าวที่ว่า “งานบ้านตั๋วจะฮื้อเปิ้นไป แต่งานบ้านเปิ้นตั๋วบ่าไปจ้วยกั๋น” (งานในหมู่บ้านตนเองจะให้คนอื่นไปช่วย แต่พอบ้านคนอื่นมีงานตนเองไม่ยอมไปช่วยเขา: แปลโดยผู้วิจัย)

กลุ่มผู้สูงอายุ โตยนายบุญมี เมืองธรรม มีความเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กมีปัจจัยที่ส่งผลเสียต่อการบริหารจัดการ คือ ประชาชนหลายกลุ่มในตำบลยังมีส่วนร่วมน้อย ต้องสร้างความตระหนักเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากกว่าที่เป็นอยู่ การประสานงานระหว่างสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาชนในหมู่บ้านยังไม่ดีเท่าที่ควร สวัสดิการสังคมยังไม่ทั่วถึง ส่วนมากมักจะเป็นกลุ่มเดิม ๆ บางกลุ่ม นอกจากนี้ งบประมาณยังไม่เพียงพอกับความจำเป็นในการพัฒนา และมีการใช้งบประมาณด้านโครงสร้างพื้นฐานมากเกินไป ทำให้การพัฒนาด้านอื่น ๆ ถูกละเลย เช่น "ในหมู่บ้านมีปัญหาเรื่องขยะ ยังไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง อยากให้องค์การบริหารส่วนตำบลดูแลด้านนี้ด้วย" และนางประนอม โกฏิคำ ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า "สวัสดิการต่าง ๆ ยังไม่เพียงพอ เช่น แว่นตา เพราะผู้สูงอายุหลายคนมีปัญหาเรื่องสายตา แต่ที่แจกให้ไม่เพียงพอและ ไม่ทั่วถึง"

กลุ่มผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กมีปัจจัยที่ส่งผลเสียต่อการบริหารจัดการ คือ งบประมาณมีน้อย ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาต่าง ๆ และงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้แต่ละงวด ส่งถึงองค์การบริหารส่วนตำบลล่าช้า ทำให้การดำเนินงานโครงการต่าง ๆ ต้องเร่งทำในช่วงปลายปีงบประมาณ ทั้งนี้ ในขณะที่งานมีมากขึ้น แต่จำนวนบุคลากรมีเท่าเดิม จึงไม่เพียงพอต่อการบริการประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กยังขาดวัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัยและขาดบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้งานบริการประชาชนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศมีน้อย นอกจากนี้ อาคารสถานที่ยังมีความคับแคบ ไม่สะดวกต่อการติดต่อประสานงานกับประชาชนหรือจัดประชุมในงานใหญ่ ๆ ที่มีผู้ร่วมประชุมจำนวนมาก

ผลจากการระดมความคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลเสียต่อการบริหารจัดการของ อบต.ขี้เหล็ก ในมุมมองของผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และประชาชนกลุ่มต่าง ๆ สามารถสรุปได้ดังนี้

1. ปัจจัยภายนอกองค์กรที่ส่งผลเสียต่อการบริหารจัดการของ อบต.ขี้เหล็ก

1.1 งบประมาณจากส่วนกลางล่าช้าและไม่เพียงพอ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามแผนพัฒนาตำบล

1.2 การประสานงานระหว่างผู้ปกครองท้องที่ (กำนันผู้ใหญ่บ้าน) กับประชาชนยังไม่ดีเท่าที่ควร

1.3 ประชาชนโดยทั่วไปยังขาดจิตสาธารณะ และไม่มีการรวมกลุ่มที่เข้มแข็ง

2. ปัจจัยภายในองค์กรที่ส่งผลเสียต่อการบริหารจัดการของ อบต.ขี้เหล็ก

2.1 สำนักงาน อบต.มีพื้นที่คับแคบและมีเทคโนโลยีสารสนเทศไม่เพียงพอกับความต้องการ

2.2 มีการใช้งบประมาณด้านโครงสร้างพื้นฐานมากเกินไป ทำให้การพัฒนาด้านอื่น ๆ ถูกละเลย

2.3 จำนวนบุคลากรมีไม่เพียงพอต่อปริมาณงานที่ต้องรับผิดชอบในการบริการประชาชน

2.4 ขาดการประสานความร่วมมือระหว่างผู้นำท้องถิ่น (ส.อบต.) กับผู้ปกครองท้องที่

2.5 มีความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำ

จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่ส่งผลเสียต่อการบริหารจัดการของ อบต.ขี้เหล็ก มีทั้งในส่วนของงบประมาณ สถานที่ ตัวบุคคล และในส่วนของความขัดแย้งในการทำงานที่แสดงออกให้ประชาชนหลายกลุ่มได้พบเห็นและพยายามเรียกร้องให้เกิดการพัฒนาแก้ไขไปในทางที่ดีขึ้น

ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาการบริหารจัดการที่ดีของ อบต.ขี้เหล็ก

กลุ่มพลังมวลชน โดยนายภานุวัตร สมยา ให้ข้อเสนอแนะว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กควรนำแผนชุมชนที่แต่ละหมู่บ้านจัดทำขึ้นมาใช้ในการบริหารงานให้มากกว่าเดิม และควรมีการวางแผนนโยบายให้ชุมชนบริหารจัดการได้ด้วยตนเอง เน้นการดูแลสิ่งแวดล้อมให้มากกว่านี้ และเพิ่มการกระจายความช่วยเหลือไปยังประชาชนทุกกลุ่ม โดยกล่าวว่า "ปัจจุบันนโยบายของรัฐมีแต่การให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ป่วยเอดส์ แต่ลืมคิดว่ายังมีประชาชนที่มีความลำบากอีกหลายกลุ่มที่ไม่ได้รับการดูแล เช่น คนยากจน คนไร้ที่อยู่อาศัย เด็กกำพร้า องค์การบริหารส่วนตำบลควรปิดช่องว่างนี้ ให้ประชาชนผู้เดือดร้อนทุกคนได้รับการดูแลเอาใจใส่"

กลุ่มเยาวชน ให้ข้อเสนอแนะว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กควรมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคลากรบางคนในองค์กร เช่น ไม่ดื่มสุราก่อนลงพื้นที่พบประชาชน ควรปรับปรุงด้านโครงสร้างพื้นฐานให้ดีขึ้น สนับสนุนด้านกีฬาให้มากขึ้น และพาเยาวชนไปศึกษาดูงานด้านการรวมกลุ่มเยาวชนของพื้นที่อื่นบ้าง นอกจากนี้ยังควรเพิ่มสื่อเทคโนโลยีไว้ที่ศาลาสร้างสุขเพื่อให้ประชาชนใช้ในการค้นคว้าหาข้อมูลต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง และประชาชนเองก็ควรเสียสละเวลาเพื่อเข้าร่วมกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มากกว่าเดิม

กลุ่มสตรี ให้ข้อเสนอแนะว่า การบริหารจัดการที่ดีในองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กนั้น ควรมุ่งเน้นที่ผลงานซึ่งจะต้องทำให้ประชาชนอยู่ดีกินดี มีรายได้พอเลี้ยงชีพ ครอบครัวไม่ต้องทะเลาะเบาะแว้งด้วยความตึงเครียดจากการไม่มีเงินเลี้ยงชีพของสมาชิกในครอบครัว โดย

ในส่วนของการบริหารนั้น ควรเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยผู้ปฏิบัติงานมีความโปร่งใส ไม่คอร์รัปชัน และมีการประชาสัมพันธ์เรื่องต่าง ๆ ที่ควรทราบให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง

กลุ่มผู้สูงอายุ ให้ข้อเสนอแนะว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ควรลดงบประมาณด้านโครงสร้างพื้นฐานลงและเพิ่มด้านคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมให้มากขึ้น ควรจัดทำโครงการออกพบประชาชนในพื้นที่บ่อย ๆ ตลอดจนส่งเสริมการเพิ่มศักยภาพให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งด้านการอบรมและศึกษาดูงาน

กลุ่มผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน เสนอแนะว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กควรจัดหาอัตรากำลังเพิ่มให้รองรับงานที่มากขึ้น เพื่อการบริการประชาชนด้วยความสะดวกและรวดเร็ว ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในองค์กรให้มากกว่าเดิม จัดหาที่ดินเพิ่มเติมหรือขยายสถานที่ทำงานเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนผู้มาติดต่องาน ควรเน้นการพัฒนาด้านคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม มากขึ้นกว่าเดิม และควรมีการจัดรายการวิทยุชุมชน หรือตั้งสถานีวิทยุชุมชนเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบลเอง เพื่อเผยแพร่ข่าวสารให้ประชาชนทราบในวงกว้าง

ผลจากการระดมความคิดเกี่ยวกับข้อเสนอแนะเพื่อการบริหารจัดการที่ดีของ อบต. ขี้เหล็ก ในมุมมองของผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และประชาชนกลุ่มต่าง ๆ มีประเด็นสำคัญดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารจัดการในองค์กร

1.1 ควรจัดหาอัตรากำลังเพิ่มให้รองรับงานที่มากขึ้น และเพิ่มการประชาสัมพันธ์ข่าวสารของ อบต.

1.2 ควรส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในองค์กรให้มากกว่าเดิม

1.3 ควรปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่บางคนให้เหมาะสมในการพบปะติดต่อกับประชาชน

1.4 ควรปรับปรุงอาคารสถานที่ของสำนักงาน อบต. เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้มาติดต่องาน

2. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาในชุมชน

2.1 ควรนำแผนชุมชนของแต่ละหมู่บ้านมาใช้อย่างจริงจังเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างตรงประเด็น

2.2 ควรลดงบประมาณด้านโครงสร้างพื้นฐานลงและเพิ่มด้านคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมให้มากขึ้น

2.3 ควรเพิ่มการกระจายความช่วยเหลือไปยังประชาชนทุกกลุ่ม

2.4 ควรส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพของกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชนให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น

เมื่อผู้วิจัยพิจารณาข้อมูลต่าง ๆ จากกลุ่มระดมความคิด พบว่า ส่วนใหญ่พึงพอใจกับการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ซึ่งเมื่อมองผ่านทฤษฎีระบบแล้วจะพบข้อดีทั้งในส่วนของปัจจัยนำเข้า (input) คือ บุคลากรที่มีศักยภาพสูงและมีแรงจูงใจในการทำงานจากผู้นำที่เข้มแข็ง ในส่วนของกระบวนการ (process) คือ ระบบการทำงานที่โปร่งใสมีประสิทธิภาพ และได้ผลลัพธ์ (output) คือ ผลการปฏิบัติงานที่คุ้มค่ากับทรัพยากรที่เสียไป สำหรับความไม่พึงพอใจส่วนใหญ่จะเกี่ยวเนื่องกับข้อจำกัดของงบประมาณ สถานที่ วัสดุอุปกรณ์ และพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของบุคลากรเป็นรายบุคคล โดยผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และผู้รับบริการซึ่งเป็นประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ก็ได้มีทัศนะต่อการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กในมุมมองที่ต่างกันไปตามความคาดหวังและสถานภาพของตน คือ

ผู้บริหาร เป็นผู้สร้างวิสัยทัศน์และกำหนดนโยบายในการพัฒนาตำบล โดยอาศัยข้อมูลจากการลงพื้นที่พบประชาชน และพยายามทำงานเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนภายใต้ข้อจำกัดของงบประมาณและบุคลากร ด้วยการเป็นสื่อกลางเชื่อมประสานหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในและนอกพื้นที่ตำบลขี้เหล็ก เพื่อจุดมุ่งหมายหลักคือความอยู่ดีมีสุขของประชาชน ผู้บริหารของตำบลขี้เหล็กจึงได้รับการชื่นชมอย่างเป็นเอกฉันท์ถึงประสิทธิภาพในการทำงานและการมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีเยี่ยม

ผู้ปฏิบัติงาน มีหน้าที่หลักในการรับนโยบายจากผู้บริหารมาขยายผลให้เป็นรูปธรรม โดยเจ้าหน้าที่แต่ละส่วนงานพยายามปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเต็มความสามารถ แต่การทำงานร่วมกับผู้บริหารที่เน้นการให้บริการประชาชนและมีวิสัยทัศน์กว้างไกลกว่าการทำเพียงเฉพาะงานตามหน้าที่ ด้วยเหตุนี้ข้าราชการประจำจึงต้องปรับตัวด้วยการทำงานหนักขึ้นและลดขั้นตอนการทำงานเพื่อให้การตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นไปอย่างฉับไวมากขึ้น การปรับตัวดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งไม่ลงรอยระหว่างข้าราชการกลุ่มอนุรักษ์นิยมกับผู้บริหารที่ใช้การปฏิรูปการทำงานราชการแนวใหม่ที่เน้นประชาชนมากกว่าระเบียบแบบแผนตามระบบราชการแบบดั้งเดิม นอกจากนี้ ปริมาณภารกิจที่ต้องทำเป็นจำนวนมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับบุคลากรที่มีจำนวนเท่าเดิม อาจส่งผลให้คุณภาพและความรวดเร็วของแต่ละงานด้อยลง

กลุ่มพลังมวลชนเป็นตัวแทนของภาคประชาชนที่มีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือด้านกิจกรรมมวลชนสัมพันธ์ของ อบต.ขี้เหล็ก โดยเป็นกลุ่มที่มีศักยภาพ มีความกระตือรือร้น และมีความคาดหวังเกี่ยวกับสังคมอุดมคติค่อนข้างสูง จึงแสดงความพึงพอใจเป็นอันมากในเรื่องการทำงานของนายกฯ และปลัด อบต.ขี้เหล็กที่เน้นการลงพื้นที่พบปะแก้ปัญหาให้ประชาชนโดยตรง

กลุ่มเยาวชนเป็นกลุ่มพลังบริสุทธิ์ที่มักจะมาเข้าร่วมกิจกรรมของ อบต.ด้วยความเต็มใจ และเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่มีความกระตือรือร้นในการทำงานให้กับชุมชน และแสดงความต้องการพัฒนาศักยภาพของกลุ่มเยาวชนตำบลขี้เหล็กด้วยการใช้เวทีของสภาเด็กและเยาวชนตำบลขี้เหล็กเพื่อเสนอความคิดเห็นในการพัฒนาเยาวชนในตำบล

กลุ่มสตรี ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มแม่บ้านที่มีความจำเป็นในการหาเลี้ยงชีพและดูแลครอบครัว จึงแสดงออกถึงความต้องการพัฒนาอาชีพให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น รวมทั้งต้องการมีส่วนร่วมรับรู้การทำงานของ อบต. มากยิ่งขึ้น

กลุ่มผู้สูงอายุ ได้รับการดูแลให้เกียรติเป็นอย่างดีจาก อบต. ขี้เหล็ก จึงมีความพึงพอใจในการบริหารจัดการของ อบต. เป็นอย่างมาก และต้องการให้การดูแลกระจายไปทั่วถึงทุกกลุ่ม

หลังจากการสนทนากลุ่มเสร็จสิ้นลง ผู้วิจัยได้สอบถามผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มถึงรายชื่อบุคคลในตำบลขี้เหล็ก ผู้มีความรู้หรือประสบการณ์มากเพียงพอที่จะสามารถให้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กได้ ทั้งนี้ผู้ร่วมสนทนากลุ่มได้ให้รายชื่อผู้บริหาร 1 คน คือ นางประนอม เมฆขจร นายกองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ผู้ปฏิบัติงาน 1 คน คือ นางศิริลักษณ์ ทรายเหนือ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก และผู้รับบริการ 4 คน คือ นายอนันต์ สิริภาคย์โภคิน (ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 3 ตัวแทนจาก กลุ่มพลังมวลชน) นายหิรัญ ใสส่อง (ประธานสภาเด็กและเยาวชนตำบลขี้เหล็ก ตัวแทนจากกลุ่มเยาวชน) นางบัวลอย โสภา (รองประธานกลุ่มแม่บ้านหมู่ที่ 7 ตำบลขี้เหล็ก ตัวแทนจากกลุ่มสตรี) นายบุญมี เมืองธรรม (ประธานโรงเรียนผู้สูงอายุ ตัวแทนจากกลุ่มผู้สูงอายุ) เมื่อสัมภาษณ์ทุกคนตามรายชื่อข้างต้นแล้ว ผู้วิจัยจึงได้ทำการสุ่มแบบบอกต่อ (snowball sampling) โดยให้แต่ละคนระบุรายชื่อผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ที่ผู้วิจัยควรสัมภาษณ์เป็นคนต่อไป หลังจากใช้วิธีการบอกต่อจนรายชื่อผู้ให้ข้อมูลมีความอิ่มตัวแล้ว คือ มีรายชื่อซ้ำกับคนเดิมที่เคยสัมภาษณ์ไปแล้วทั้งหมด ผู้วิจัยจึงหยุดทำการสัมภาษณ์เชิงลึก ซึ่งการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก โดยความสมัครใจให้สัมภาษณ์เชิงลึกจากคณะผู้บริหาร 3 คน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน 10 คน และประชาชนผู้รับบริการ 52 คน ปรากฏผลดังนี้

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในการบริหารงานของ อบต. ขี้เหล็ก

จุดเด่นในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก

1. การมีค่านิยมหลักของการทำงานที่เน้นความสุจริตโปร่งใส

นางประนอม เมฆขจร นายก อบต.ขี้เหล็ก ให้ข้อมูลว่าจุดเด่นประการสำคัญในการบริหารจัดการของ อบต. ขี้เหล็ก คือ นโยบายที่แน่วแน่ในการเน้นความซื่อสัตย์และโปร่งใสในการทำงาน ดังคำกล่าวที่ปรากฏอยู่บ่อยครั้ง จากการสัมภาษณ์ในบริบทด้านเวลา สถานที่ และบุคคลที่แตกต่างกัน โดยผู้บริหารให้สัมภาษณ์ว่า "อบต.ขี้เหล็กมีความโปร่งใสเนื่องจากมีการประชาสัมพันธ์กิจกรรมและโครงการต่าง ๆ ให้ประชาชนทราบ หากมีข้อสงสัยก็สามารถขอข้อมูลหรือตรวจสอบการทำงานได้ และยังมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ทั้งเรื่องการจัดซื้อ จัดจ้าง รายรับรายจ่ายของ อบต. ให้ประชาชนทราบ"

ส่วนในกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน นางสาวจิติรันต์ ศรีนวล นักวิชาการศึกษา ได้ให้รายละเอียดในเชิงปฏิบัติว่า ผู้บริหาร อบต.ขี้เหล็กมีความโปร่งใสในการดำเนินงาน ด้วยการส่งเสริมการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน โดยเฉพาะเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง คือ ได้มีการประชาสัมพันธ์โครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ และสรุปผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ ดังคำกล่าวว่า "ผู้บริหารมีความโปร่งใส ไม่ยักยอกเงิน และชี้แจงรายละเอียดในการเงินได้ ไม่เรียกร้องหรือแสวงหาผลประโยชน์จากพนักงานห้างร้านต่าง ๆ"

นอกจากนี้ ประชาชนผู้รับบริการยังระบุว่า อบต.ขี้เหล็กมีการประชาสัมพันธ์เสียงตามสายเกี่ยวกับการจัดซื้อ จัดจ้าง และประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ง่าย มีการชี้แจงการดำเนินงานทุกขั้นตอนให้ทุกคนทราบในการประชุมสภา มีการสรุปรายรับ-รายจ่าย ของ อบต. ให้ประชาชนทราบทุกปี ซึ่งเจ้าหน้าที่ อบต.จะมีการแจ้งให้ประชาชนทราบทุกครั้ง เมื่อมีการพิจารณางบประมาณ เมื่อมีการประกาศสอบราคา และเมื่อทำกิจกรรมหรือโครงการเสร็จ ทั้งยังมีการประชาสัมพันธ์โดยส่งข้อมูลข่าวสารผ่านทางผู้ใหญ่บ้าน ส.อบต. ใช้รถโฆษณากิจกรรมต่าง ๆ ติดประกาศ และแจ้งทางเสียงตามสายของตำบล

จากข้อมูลที่รวบรวมผ่านการสัมภาษณ์และการสังเกตแบบมีส่วนร่วม ผู้วิจัยวิเคราะห์ได้ว่า ปัจจัยสำคัญที่สุดที่เอื้อให้องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กมีการบริหารจัดการที่ดี คือ การประกาศมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ตามนัยมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และได้พัฒนามาเป็นการจัดทำ "ประมวลจริยธรรมของข้าราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2552" ตามเจตนารมณ์ของ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 279 ที่บัญญัติให้มีประมวลจริยธรรมเพื่อกำหนดจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท โดยให้มีกลไกและระบบในการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ ทั้งนี้ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย

ประกาศมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมฯ และประมวลจริยธรรมฯ ดังกล่าวมีผลในการเป็นเครื่องมือกำกับความประพฤติของข้าราชการ ที่สร้างความโปร่งใส และมีมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนเป็นสากล เนื่องจากมีการระบุเป็นลายลักษณ์อักษรที่บังคับใช้อย่างจริงจังทั้งในส่วนมาตรฐานจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก ในส่วนจรรยาวิชาชีพขององค์กรและในส่วนจรรยาวิชาชีพเฉพาะของข้าราชการ อบต.ขี้เหล็ก ซึ่งบุคลากรใน อบต.ขี้เหล็กได้ยึดถือเป็นหลักการและแนวปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอทั้งในระดับองค์กรและในระดับบุคคล ประมวลจริยธรรมฯ ที่มีมาตรการลงโทษอย่างรุนแรงดังกล่าว จึงเป็นเครื่องมือป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันและป้องกันการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของบุคลากรทุกระดับ ด้วยเหตุนี้ ความสุจริตโปร่งใสในการทำงานจึงกลายเป็นค่านิยมและวัฒนธรรมองค์การของ อบต.ขี้เหล็กในที่สุด

2. การบริหารจัดการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยยึดกรอบของกฎหมายอย่างเป็นธรรม

นอกเหนือจากความสุจริตโปร่งใสในการทำงานแล้ว ผู้วิจัยพบว่า การบริหารจัดการของ อบต. ขี้เหล็ก มิใช่เพียงการกระจายอำนาจแก่ประชาชนตามหลักประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังให้ความสำคัญกับความเป็นธรรมตลอดจนการมีส่วนร่วมด้วยสิทธิที่เท่าเทียมกันภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ผู้วิจัยได้เทียบเคียงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก กับข้อสรุปของ วรทัด ลัยนันทน์ (2545: 44-45) ที่กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนใน 3 ฐานะ พบความสอดคล้องกันอย่างครบถ้วนทุกประเด็น ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในฐานะผู้ส่งเสริม กล่าวคือ การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง การสมัครเป็นสมาชิก อบต. การมีส่วนร่วมทางกฎหมายหรือการปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับ และการมีส่วนร่วมในด้านความร่วมมือ สละแรงงานพัฒนาท้องถิ่น ร่วมกิจกรรมของ อบต. ช่วยเผยแพร่ข่าวสารและแสดงความคิดเห็นเพื่อสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนโครงการ นางปรานอม เมฆขจร นายก อบต.ขี้เหล็ก ให้ข้อมูลว่า “คณะผู้บริหาร อบต. ทำงานโดยมีหลักความมีส่วนร่วม โดยจะเน้นให้ทุกภาคส่วน เช่น สถานีตำรวจ สถานีอนามัย โรงเรียน วัด ผู้สูงอายุ กลุ่มพัฒนา

สตรี อสม. สภาวัฒนธรรมตำบล เยาวชน ให้เข้ามาร่วมคิดร่วมทำ ร่วมแก้ปัญหา โดยใช้เวทีการประชุมสภาและการเชิญประชุม"

2. การมีส่วนร่วมในฐานะผู้รับบริการ กล่าวคือ แจ้งปัญหาหรือความเดือดร้อนสะท้อนภาพการบริหารให้ผู้บริหาร อบต.รับรู้ ร่วมกันออกข้อบังคับ และร่วมเป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคา หรือประกวดราคา ซึ่งมีนายเสาร์ สอนง่าย ผู้รับบริการของ อบต.ขี้เหล็ก ให้สัมภาษณ์ในประเด็นนี้ว่า "แต่ก่อนผมมีร่างกายปกติ สามารถทำงานเลี้ยงชีพได้ไม่ต้องเป็นภาระใคร ตั้งแต่ขาพิการไม่สามารถทำงานได้เหมือนเดิม รู้สึกลำบากมาก แต่ก็ยังดีที่ อบต. มีเบี้ยยังชีพมาให้ อย่างน้อยก็มีค่าข้าวสาร ส่วนกับข้าวก็หาผักหาไม้ริมทาง หรือที่ปลูกไว้เอง กินไปวัน ๆ"

ส่วนนายนิกร รังแก้ว ผู้รับบริการ อบต.ขี้เหล็กอีกหนึ่งท่านได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า "ปลัดฯ ลงพื้นที่คลุกคลีกับชุมชนและมีการบริหารงานที่ดี ช่างโยธาทำงานใส่ใจด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นอย่างดี คณะกรรมการสามารถแก้ไขปัญหาจุดต่าง ๆ ได้"

3. การมีส่วนร่วมในฐานะผู้ตรวจสอบ กล่าวคือ ประชาชนเป็นผู้ตรวจสอบพฤติกรรมของฝ่ายราชการประจำและฝ่ายการเมือง ตรวจสอบการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีว่าตรงกับแผนพัฒนาตำบลหรือไม่ ตรวจสอบการก่อสร้างโครงการและค่าใช้จ่ายงบประมาณว่ามีความโปร่งใสหรือไม่ ตลอดจนคัดค้านข้อบังคับหรือมติของ อบต.ที่ทำให้ประชาชนเกิดความเดือดร้อน นายทรงฤทธิ์ เลิศจันทร์ รองนายก อบต.ขี้เหล็กได้กล่าวถึงการทำงานดังกล่าวเปรียบเสมือน ดังคำกล่าวที่ระบุว่า "การทำงานจะมีการประสานสัมพันธ์ให้ชุมชนได้รับทราบทุกเรื่อง ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของ อบต.ทุกขั้นตอน และสามารถตรวจสอบได้ เจ้าหน้าที่ทุกคนตั้งใจทำงาน"

จากปรากฏการณ์ที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การบริหารจัดการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยยึดกรอบของกฎหมายอย่างเป็นธรรม เป็นจุดเด่นในการทำงานของ อบต.ขี้เหล็ก ที่มุ่งเน้นความเป็นประชาธิปไตยที่เป็นธรรม ด้วยการผลักดันให้เกิดกระบวนการพัฒนาตำบลที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งในฐานะผู้ส่งเสริม ในฐานะผู้รับบริการ และในฐานะผู้ตรวจสอบการทำงานของ อบต. ให้เกิดความถูกต้องและเป็นธรรมที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายและข้อบัญญัติตำบล

3. การทุ่มเททำงานในหน้าที่อย่างเต็มความสามารถและใช้ทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล

จุดเด่นประการต่อมาขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก คือ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานทุกระดับของ อบต.ขี้เหล็ก ได้ทุ่มเทเสียสละกำลังกายกำลังใจและกำลังทรัพย์ให้กับงาน

ในหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของงานในระดับสูงและเน้นความคุ้มค่าของผลที่ได้รับ ดังคำกล่าวของนายพีรพัฒน์ พีรพัฒน์สกุล เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบาย ที่กล่าวว่า "อบต.ขี้เหล็กบริหารงานอย่างคุ้มค่า เช่น โครงการก่อสร้างถนนจะพิจารณาดำเนินการที่ประชาชนได้รับประโยชน์มาก ๆ คือ มีประชาชนใช้เส้นทางนั้นมาก ๆ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่า" ส่วนนายอนันต์ สิริภาคย์โภคิน ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 3 กล่าวว่าการทำงานอย่างทุ่มเทดังกล่าวได้ปรากฏเป็นเสียงสะท้อนจากความภาคภูมิใจของผู้ปฏิบัติงานและความพึงพอใจของประชาชนที่ให้สัมภาษณ์ว่า "การเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อเข้ามาทำงานให้กับท้องถิ่น ใจต้องมาก่อน ทุ่มเทเพื่อประชาชนก่อน คิดว่าตนเองเกิดและตายที่นี่ จะพัฒนาให้ดีขึ้นอย่างไร ให้มีความตระหนักต่อบ้านเกิดเมืองนอนมาก ๆ" สำหรับ นายเสาร์ สอนง่าย กลุ่มพลังมวลชน ให้ข้อมูลว่า "ทุกวันนี้ผมจะไปหาหมอหรือไปร่วมกิจกรรมกับองค์การบริหารส่วนตำบลก็ไปได้สบายเพราะมีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลประจำหมู่บ้านผม คือ นายอเนก คงสมัย ซึ่งเขาใจดีมาก นำรถส่วนตัวออกมารับ–ส่ง พวกเราที่ไม่มีรถและไม่ค่อยมีเงินจ้างเหมารถไป คนอย่างนี้ลงสมัครเมื่อไหร่ชาวบ้านก็เลือกเมื่อนั้น"

4. ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์กว้างไกลและมีปฏิสัมพันธ์ที่สร้างสรรค์กับทุกภาคส่วน

นางปรานอม เมฆขจร นายก บต.ขี้เหล็ก กล่าวว่าจุดเด่นที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก คือ นโยบายและแผนงานโครงการต่าง ๆ ที่แสดงถึงวิสัยทัศน์และความคิดสร้างสรรค์ของผู้บริหารในการพัฒนาตำบล ดังคำพูดที่ปรากฏอยู่บ่อยครั้งในการสัมภาษณ์ เช่น "คณะผู้บริหารขยันมาทำงานทุกวัน มีความอดทนต่อความยากลำบาก สามารถรับกับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ และทำตัวให้เป็นแบบอย่างที่ดีแก่พนักงานสมาชิกสภา และประชาชนทั่วไป โดยเน้นการบริหารงานเพื่อให้มีการพัฒนาที่ดี ใช้นวัตกรรมใหม่ ๆ มาช่วย ตามความเหมาะสมกับสถานที่ เวลา และโอกาส"

ทั้งนี้ นางศิริลักษณ์ สุภา เลขานุการนายก อบต.ขี้เหล็ก ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่าได้มีการระบุเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ในการพัฒนาตำบล ว่า "อบต. ขี้เหล็ก อนุมัติโครงการต่าง ๆ ที่ผ่านการคิดวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ผู้ที่ได้รับประโยชน์ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ รวมถึงการคาดการณ์ถึงอนาคตที่รองรับ เช่น การก่อสร้างปรับปรุงอาคารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ก็จะคำนึงถึงนักเรียนเดิมและนักเรียนที่จะเข้าใหม่ รวมทั้งดูสถานการณ์อนาคตว่าจำนวนนักเรียนจะเพิ่มขึ้นหรือไม่" และยังปรากฏคำสัมภาษณ์ของนายบุญมี เมืองธรรม ผู้สูงอายุ ที่ระบุถึงการประสานเครือข่ายความสัมพันธ์ที่สร้างสรรค์ในระดับหน่วยงานอีกด้วย เช่น "นายกเป็นผู้มีมนุษยสัมพันธ์ สามารถนำโครงการจากหน่วยงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มาสร้างศาลาสร้างสุข และเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกเข้ามาเพิ่มทักษะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนทำ

ให้พวกเราได้มีกิจกรรมหลาย ๆ อย่างในศาลาสร้างสุข ได้ความรู้ ได้ความสุข ได้มิตรภาพ ได้ทำกิจกรรม ทำแล้วสบายใจคลายเครียด มาด้วยความภูมิใจ กลับไปอย่างมีความสุข"

ผู้วิจัยพบว่า การมีวิสัยทัศน์กว้างไกลและการมีปฏิสัมพันธ์ที่สร้างสรรค์กับทุกภาคส่วนนั้น เป็นคุณสมบัติที่สำคัญยิ่งยวดสำหรับผู้นำท้องถิ่น โดยเฉพาะในระบบราชการที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่เหมือน ๆ กันตาม พรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว ผลสำเร็จในการพัฒนาแต่ละตำบลที่แตกต่างกันก็ขึ้นอยู่กับว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะกำหนดนโยบายในการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและพัฒนาตำบลที่ตนรับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล

จุดด้อยในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก

1. ความขัดแย้งภายในองค์การและความติดขัดในการประสานงาน

จุดด้อยประการสำคัญในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก คือ ความขัดแย้งในการทำงานระหว่างบุคลากร และการมีเจ้าหน้าที่บางส่วนสร้างความไม่พึงพอใจให้กับประชาชน ดังคำกล่าวของนายหิรัญ ใสส่อง ที่ระบุว่า "การติดต่อประสานงานบางครั้งก็ไม่ค่อยดีเท่าไหร่ เพราะบางคนไม่เป็นกันเอง ถือตัว และชอบโยนงานให้คนโน้นคนนี้ จนเรางงไปหมดว่าจะให้เราติดต่องานกับใครกันแน่" และข้อมูลจากนางธีรวรรณ แหวนวงษ์ ซึ่งผู้วิจัยพบว่าเกิดจากปัญหาด้านระบบงานในองค์กร เช่น "การแบ่งงานภายในองค์กรยังไม่ชัดเจน" ซึ่งในบางครั้งนางสริยา ชัยวงค์ กล่าวว่าอาจเกิดจากตัวบุคคลที่ทำงานข้ามขั้นตอน คือ "การทำงานในบางครั้งอาจส่งผ่านงานหรือเส้นทางเดินของงานไม่เป็นไปตามระบบ ทำให้การทำงานติดขัดหรือผิดพลาด" นอกจากนี้ยังพบปัญหาในการสื่อสารที่ไม่ชัดเจน นางศศินันท์ มโนรส กล่าว เช่น "การทำงานหลายครั้งต้องผิดพลาดเพราะขาดการประสานงาน ในบางครั้งต้องมีการสื่อสารหรือคำสั่งที่ชัดเจน และควรพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถแก้ปัญหาการทำงานได้ทุกด้าน"

2. การพัฒนาที่ยังไม่ครอบคลุมทุกความต้องการของประชาชนทุกด้าน

นอกเหนือจากปัญหาด้านการบริหารจัดการภายในองค์การแล้ว จุดด้อยในการบริหารการพัฒนาของ อบต.ขี้เหล็กที่พบจากการให้สัมภาษณ์ของนายดนัย ตุ้ยงาม คือ เรื่องการพัฒนาที่ไม่ครอบคลุมและไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน เช่น "ตอนนี้ อบต. จัดให้มีสนามกีฬาในตำบล มีโรงเรียนผู้สูงอายุ แต่ก็ยังมีปัญหาน้ำประปาหมู่บ้านไม่สะอาด อยากให้ทาง อบต. ดูแลเรื่องน้ำให้สะอาดด้วย เพราะมีความจำเป็นกับชาวบ้านมากกว่า" โดยมีประชาชน

คือนายนิกร รังแก้ว ให้ข้อเสนอแนะว่า "ควรมีการวางนโยบายให้ชุมชนบริหารจัดการด้วยตนเอง จะทำให้การพัฒนาชุมชนช่วยแก้ไขความเดือดร้อนให้ประชาชนได้ดีขึ้น"

3. บุคลากรบางส่วนมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม

จุดด้อยอีกประการหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กคือเรื่อง บุคลากรที่แสดงพฤติกรรมไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นที่พึงพอใจของประชาชน เช่น "ผู้ที่เป็นแกนนำของตำบลยังมีการเลี่ยงภาษีอยู่นิดหน่อย" นายอนันต์ สิริภาคย์โภคิน กล่าว พร้อมทั้งนายแสวง ใสศรี ได้กล่าวถึง การทำงานที่ไม่เต็มที่เช่น "สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งไม่ค่อยติดตามปัญหาในหมู่บ้าน" นอกจากนี้นายดนัยเทพ คำมูล ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่ายังมีปัญหาพฤติกรรมส่วนบุคคลที่บั่นทอนภาพลักษณ์ขององค์การโดยรวม เช่น "มีการแข่งกีฬาคู่ยาเสพติด เพราะมีการดื่มสุราในงานแข่งขันกีฬาประจำตำบล บางครั้งมีการนำสุรามาให้เป็นรางวัลในการแข่งขันกีฬาด้วย" ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะแสดงออกเฉพาะเมื่อไม่ได้อยู่ต่อหน้าผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชา

จากข้อมูลด้านจุดเด่นจุดด้อยขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กสามารถสรุปได้ว่า อบต. ขี้เหล็ก มีจุดเด่นที่ผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำสูง ทุ่มเททำงาน และพยายามหาเครือข่ายภายนอกมาสนับสนุนการพัฒนาตำบล สำหรับจุดด้อยของ อบต. ขี้เหล็ก ส่วนใหญ่มีสาเหตุหลักมาจากความขัดแย้งภายในอันเนื่องมาจากบุคลากรบางส่วนที่ไม่ปฏิบัติตามระบบงานและประมวลจริยธรรมที่กำหนดไว้ โดยไม่มีผู้ร้องเรียนหรือห้ามปราม จนกระทั่งก่อให้เกิดความไม่พึงพอใจของประชาชน

หลังจากรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ครบถ้วนทุกประเด็นแล้ว ผู้วิจัยจึงใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (triangulations) โดยการเปรียบเทียบข้อมูลจากแหล่งที่มาแตกต่างกันทั้งแหล่งสถานที่และแหล่งบุคคล ตลอดจนใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลในหลาย ๆ วิธี เพื่อให้เกิดมุมมองที่หลากหลายในการตรวจสอบความถูกต้องเชื่อถือได้ของข้อมูลเชิงคุณภาพ ซึ่งผลการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารร่วมกับการสังเกตการปฏิบัติงานทั้งงานประจำและงานโครงการต่าง ๆ การจัดสนทนากลุ่มระดมความคิด และการสัมภาษณ์เชิงลึกในกลุ่มผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และประชาชนผู้รับบริการ พบประเด็นสำคัญที่สามารถนำมาวิเคราะห์เป็นหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กได้ดังแสดงในตาราง 6

ตาราง 6 สรุปการวิเคราะห์หลักสำคัญในการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ด้วยวิธีการตรวจสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation)

หลักสำคัญในการบริหารจัดการที่ดี	ประเด็นที่พบจากการตรวจสามเส้าด้านข้อมูล (data triangulation)		
	ข้อมูลจากผู้บริหาร	ข้อมูลจากผู้ปฏิบัติงาน	ข้อมูลจากผู้รับบริการ
1. หลักนิติธรรม	มีการดำเนินงานตามกฎระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อย่างเคร่งครัด ทำงานตามขอบเขตของกฎหมายและตามอำนาจหน้าที่ โดยไม่แสวงหาผลประโยชน์เพื่อตัวเอง	พนักงานเจ้าหน้าที่ได้เน้นการทำงานตามกรอบของกฎหมายและภารกิจถ่ายโอน มีการตรวจสอบงานให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามระเบียบและความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย	อบต.ขี้เหล็กมีการทำงานตามระเบียบบังคับใช้ข้อบัญญัติตำบลทุกอย่างเท่าเทียมและมีการแนะนำข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของ อบต. ให้ประชาชนทราบ
2. หลักคุณธรรม	ใช้คุณธรรมจริยธรรมในการบริหารงาน ทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่ใช้อำนาจหรืออิทธิพลบังคับและจัดงบประมาณลงแต่ละหมู่บ้านด้วยความเป็นธรรมตามความจำเป็น ถือประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ	ผู้บริหารมักจะให้กำลังใจแก่เจ้าหน้าที่ในการทำงาน ทั้งยังกำกับดูแลด้านการปฏิบัติงานและด้านสวัสดิการให้พนักงานเป็นอย่างดี ช่วยเหลือประชาชนอย่างฉับไวทุกครั้งที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อน และเต็มใจให้บริการประชาชน	กระจายงบประมาณไปทุกชุมชนด้วยความเสมอภาค ดูแลทุกข์สุขของประชาชนทุกด้านโดยไม่หยิ่งยโสหรือข่มเหงรายฎร ช่วยงานในชุมชนเสมอต้นเสมอปลาย ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส ได้รับการดูแลเป็นอย่างดี

ตาราง 6 (ต่อ)

หลักสำคัญในการบริหารจัดการที่ดี	ประเด็นที่พบจากการตรวจสามเส้าด้านข้อมูล (data triangulation)		
	ข้อมูลจากผู้บริหาร	ข้อมูลจากผู้ปฏิบัติงาน	ข้อมูลจากผู้รับบริการ
3. หลักความโปร่งใส	พนักงานเจ้าหน้าที่มีความโปร่งใสในการทำงาน มีการให้บริการข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนสามารถขอดูได้ เช่น แผนพัฒนาตำบล ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและประกาศการจัดซื้อจัดจ้าง การประชุมทุกครั้งก็เปิดให้มีการสอบถามการทำงานของทุกฝ่าย	อบต.ขี้เหล็กให้โอกาสบุคคลภายนอกเข้ามาตรวจสอบการทำงานได้ เพราะเน้นยึดหลักความถูกต้องโปร่งใส ประชาชนได้เข้าไปร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและเป็นกรรมการควบคุมการก่อสร้าง มีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา	ประชาชนได้เข้าร่วมกิจกรรมต่างๆของ อบต. เพื่อรับรู้เรื่องต่าง ๆ และเป็นการตรวจสอบไปในตัว ทั้งยังคอยติดตามตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารพนักงานและส.อบต. อย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน
4. หลักความมีส่วนร่วม	ประชาชนได้ร่วมเสนอปัญหา ร่วมแก้ปัญหา ร่วมทำการตรวจสอบ เช่น การสร้างถนน การจัดทำแผนพัฒนา การควบคุมการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต่างๆ	ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาและความต้องการ มีส่วนร่วมสังเกตการในการประชุมสภาและร่วมแสดงความคิดเห็นในการเสนอโครงการต่าง ๆ	อบต.เปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมตรวจรับงานในโครงการต่าง ๆ และร่วมเสนอความคิดเห็นในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน ทั้งยังให้ประชาชนเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภา อบต.

ตาราง 6 (ต่อ)

หลักสำคัญในการบริหารจัดการที่ดี	ประเด็นที่พบจากการตรวจสามเส้าด้านข้อมูล (data triangulation)		
	ข้อมูลจากผู้บริหาร	ข้อมูลจากผู้ปฏิบัติงาน	ข้อมูลจากผู้รับบริการ
5. หลักความรับผิดชอบ	อบต.ขี้เหล็กเน้นการเอาใจใส่ความเดือดร้อนของประชาชน บริหารงานโดยยึดผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก และพยายามช่วยเหลือประชาชนเท่าที่อำนาจความรับผิดชอบของอบต.จะกระทำได้	พนักงานเจ้าหน้าที่และ ส.อบต.ส่วนใหญ่มีความรับผิดชอบในการทำงานตามหน้าที่โดยไม่ต้องรอคำสั่งให้ออกไปปฏิบัติงาน โดยการทำงานจะเน้นปฏิบัติหน้าที่อย่างสม่ำเสมอและดูแลควบคุมงานทุกส่วน	อบต.แก้ไขปัญหารวดเร็วฉับไว ส.อบต. จะคอยดูแลแต่ละหมู่บ้านว่ามีปัญหาอะไรบ้างเพื่อรายงานผู้บริหารให้ดำเนินการช่วยเหลือและจะมีเจ้าหน้าที่คอยรับเรื่องร้องเรียนเพื่อนำไปแก้ไขทันที
6. หลักความคุ้มค่า	อบต.ขี้เหล็กมีการดำเนินงานโดยคิดวิเคราะห์ถึงผลที่จะได้รับเสมอ เพื่อใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์มากที่สุด เช่น ให้เจ้าหน้าที่หนึ่ง คนทำงานในหลายหน้าที่ มีการตั้งงบประมาณจัดซื้อจัดจ้างในราคาที่เหมาะสมไม่เกินความเป็นจริง	มีการวางแผนการปฏิบัติงานไม่ให้ผิดพลาด เพราะความผิดพลาดทำให้เสียทั้งงบประมาณและเวลา รวมทั้งมีมาตรการประหยัดพลังงานไฟฟ้า ใช้วัสดุสำนักงานอย่างคุ้มค่า เช่น ใช้กระดาษสองหน้า และใช้งบประมาณอย่างประหยัด	ประชาชนที่มีความรู้ในเรื่องราคาวัสดุก่อสร้างต่าง ๆ จะช่วยแนะนำให้ อบต.ซื้อของราคาถูกแต่คุณภาพดี มีการร่วมแรงร่วมใจกันพัฒนาตำบลเพื่อให้ใช้งบประมาณของอบต.น้อยที่สุด และส่งเสริมการนำของเหลือใช้มาประยุกต์ให้เป็นประโยชน์

ตาราง 6 (ต่อ)

หลักสำคัญในการบริหารจัดการที่ดี	ประเด็นที่พบจากการตรวจสามเส้าด้านข้อมูล (data triangulation)		
	ข้อมูลจากผู้บริหาร	ข้อมูลจากผู้ปฏิบัติงาน	ข้อมูลจากผู้รับบริการ
7. หลักความสร้างสรรค์	ทำงานเชิงรุก ใช้นวัตกรรมใหม่ ๆ มาบริหาร และพัฒนาตนเองให้ทันสมัยกับโลกข้อมูลข่าวสาร โดยศึกษาเทคโนโลยีต่าง ๆ ให้มากขึ้น ตลอดจนสนับสนุนให้นำเทคโนโลยีมาใช้ในการทำงานมากขึ้น	ผู้ปฏิบัติงานมีความคิดสร้างสรรค์ในการนำเทคนิคการทำงานใหม่ ๆ มาใช้เพื่อให้ประหยัดเวลาและงบประมาณ มีการใฝ่หาความรู้อยู่เสมอเพื่อนำไปปรับปรุงและพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพ	ประชาชนมีการคิดเชิงรุกและคิดนอกกรอบ มีความสามัคคีพร้อมเพรียงในการเข้ามามีส่วนร่วมกับ อบต. ในการเสนอแนะแนวทางใหม่ ๆ ในการแก้ปัญหาและพัฒนาตำบล

เมื่อพิจารณาสามเส้าของข้อมูลในการบริการจัดการของ อบต.ขี้เหล็ก ผู้วิจัยพบว่า นอกจากการบริหารจัดการโดยหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งเป็นหลักธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 แล้ว ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และผู้รับบริการกลุ่มต่าง ๆ ของ อบต.ขี้เหล็ก ยังเห็นพ้องต้องกันในการระบุถึงหลักการบริหารจัดการที่จำเป็นอีกประการหนึ่งที่เด่นชัด คือ "หลักความสร้างสรรค์" ที่ถูกขับเน้นในหลาย ๆ คำพูด เช่น การมีวิสัยทัศน์ การทำงานเชิงรุก การนำนวัตกรรม เทคโนโลยีและวิธีการแก้ไขปัญหาอย่างสร้างสรรค์มาใช้เพื่อการพัฒนาตำบล

สรุปผลการศึกษาค้นพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กใช้หลักการบริหารจัดการที่ดี 7 หลัก เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว แต่วิธีการใช้แต่ละหลักต่างกันบ้าง เช่น หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กเน้นการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานราชการหรือองค์กรอื่นๆ เป็นหลัก และหลักการบริหารงานในระดับรองลงมาที่ปรากฏจากการสังเกต การสัมภาษณ์และการระดมความคิดคือ หลักความโปร่งใส โดยเฉพาะเรื่องการ

ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบหลายช่องทาง ทั้งแผ่นพับ รถประชาสัมพันธ์เสียงตามสายประจำหมู่บ้าน วิทยุชุมชน และการลงประชุมพบปะพูดคุย นำข่าวสารไปแจ้งให้ประชาชนในหมู่บ้านทราบ ทำให้ประชาชนมีความเข้าใจในกิจกรรมและการบริหารงานของอบต. นอกจากนั้น อบต.ขี้เหล็ก ยังนำหลักความคุ้มค่ามาใช้โดยเฉพาะโครงการสร้างกลุ่มอาสาสมัครต่างๆ โดยไม่ต้องใช้งบประมาณขององค์การจ้างเจ้าหน้าที่ ใช้หลักคุณธรรมในการลงไปดูแลผู้ด้อยโอกาส ทั้งผู้สูงอายุและคนพิการ หลักความรับผิดชอบที่นายกให้การดูแลเอาใจใส่ตามอำนาจหน้าที่ ใช้หลักความสร้างสรรค์ในการให้ประชาชนทุกกลุ่มคิดกิจกรรมที่จะก่อให้เกิดความสุขแก่ประชาชนในศาลาสร้างสุขได้ และใช้หลักนิติธรรมโดยให้ทุกกลุ่มออกกฎระเบียบในการใช้ศาลาสร้างสุขร่วมกัน

สรุป องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก มีการบริหารจัดการโดยใช้หลักธรรมาธิบาลมาบริหารจัดการ โดยเรียงจากมากไปหาน้อยดังนี้ หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักความสร้างสรรค์ (เป็นหลักที่ปรากฏขึ้นใหม่) และหลักนิติธรรม กล่าวถึงน้อยที่สุด

จะเห็นว่าทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว และองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กใช้หลักการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ข้อ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และมีปรากฏการณ์เกิดขึ้นใหม่อีก 1 หลักคือ หลักความสร้างสรรค์ในการคิดกิจกรรม/โครงการต่างๆ เพื่อให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข

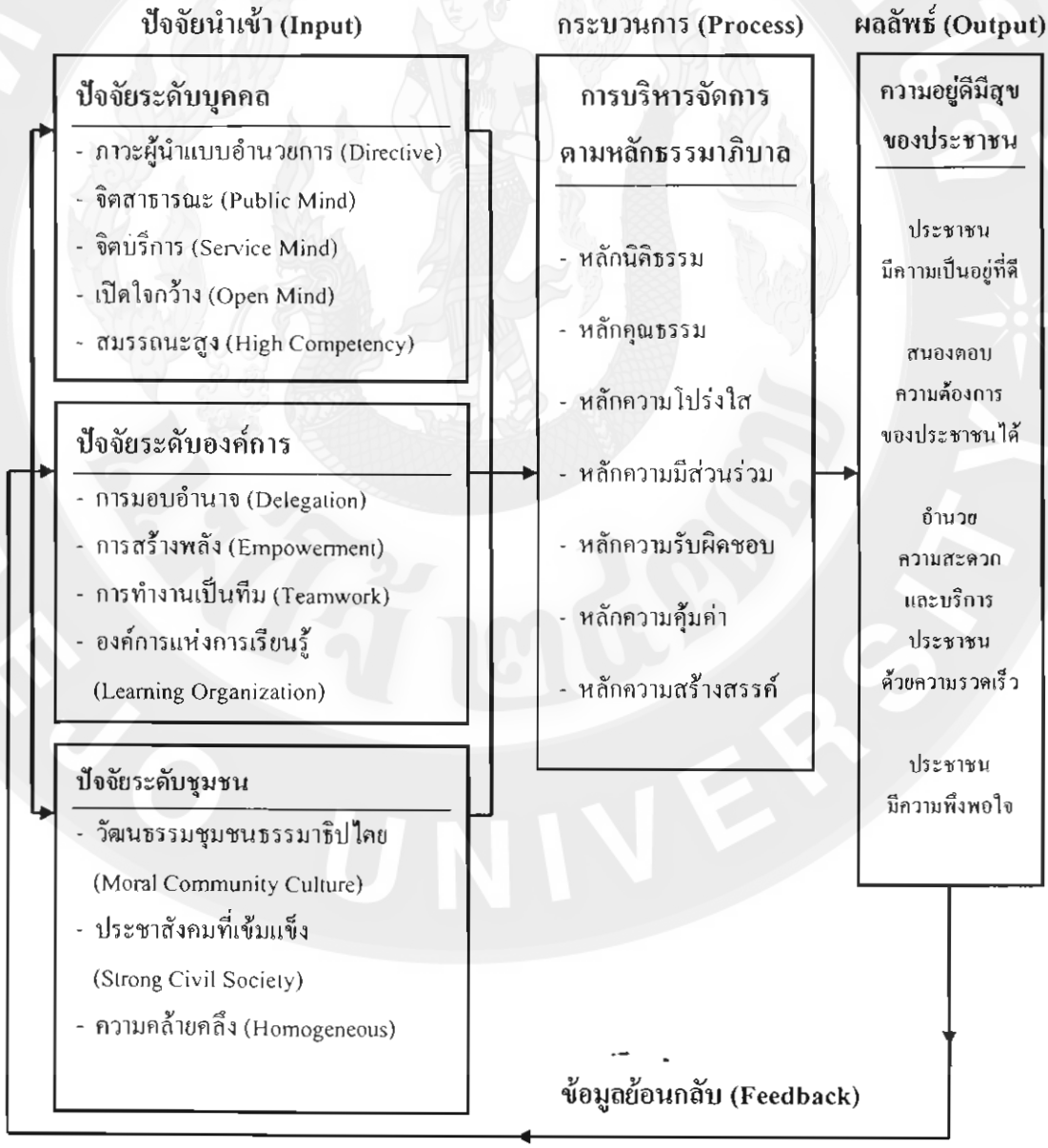
ถึงแม้จะใช้หลักการบริหารงานทั้งหมด 7 หลัก เหมือนกันแล้ว แต่มีความแตกต่างในการนำหลักแต่ละหลักมาใช้มากน้อยต่างกัน เช่น หลักการมีส่วนร่วม อบต.ดอนแก้วเน้นประชาชนมีส่วนร่วม แต่ อบต.ขี้เหล็กเน้นการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานราชการหรือองค์กรอื่นๆ และหลักอื่นๆ ที่นำมาใช้ จะให้ความสำคัญต่างกันโดยเรียงลำดับการให้ความสำคัญและการนำมาใช้จากมากไปหาน้อย ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ใช้หลักการบริหารงานที่สำคัญที่สุดคือ การมีส่วนร่วม ถัดไปคือความสร้างสรรค์ ความโปร่งใส คุณธรรม ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่า และหลักนิติธรรม

2. องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ใช้หลักการบริหารงานที่สำคัญที่สุดคือ การมีส่วนร่วม ถัดไปคือความโปร่งใส ความคุ้มค่า คุณธรรม ความรับผิดชอบ ความสร้างสรรค์ และหลักนิติธรรม

ตอนที่ 2 การสังเคราะห์การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ตามข้อมูลจากการวิเคราะห์ ในตอนที่ 1

ผู้วิจัยได้นำข้อมูลการวิเคราะห์เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดีและปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กตามที่รวบรวมได้ในตอนที่ 1 มาสังเคราะห์เป็นระบบตามกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ดังภาพ 39



ภาพ 39 ระบบการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก

จากภาพ 39 พบว่าการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของ อบต.ขี้เหล็ก สามารถอธิบายได้ด้วยทฤษฎีระบบ (system theory) ซึ่งมีกลไกสำคัญอยู่ 3 ส่วน คือ ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลลัพธ์ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ปัจจัยนำเข้า (Input) เป็นเสมือนวัตถุดิบที่นำเข้าระบบในสามระดับ ได้แก่

1. ปัจจัยระดับบุคคล (personal level) ประกอบด้วย

1.1 ภาวะผู้นำแบบอำนวยการ (instrumental behavior or directive) กล่าวคือ ผู้นำมีบทบาทในการสั่งการต่างๆ ตั้งแต่การวางแผน การจัดรูปงาน การควบคุม และการดูแลประสานงาน การดำเนินการของผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้นำจะมีบทบาทในการกำหนดดำเนินงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเกือบทั้งหมด และผู้ตามหรือลูกน้องจะรู้ตามเฉพาะสิ่งที่ตนต้องทำหรือสิ่งที่ผู้นำคาดหวังจากผู้ตาม ซึ่งเป็นลักษณะเด่นของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ซึ่งเน้นกฎระเบียบนโยบายการทำงานที่ชัดเจน และเป็นคนสำคัญที่สุด (key person) ในการกำหนดทิศทางการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก

1.2 จิตสาธารณะ (public mind) กล่าวคือ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำต่างก็ยอมเสียสละความสุขส่วนตัวเพื่อสาธารณประโยชน์ ซึ่งแสดงออกโดยการเสียสละทุ่มเทกำลังกายกำลังใจและกำลังความคิดเพื่อพัฒนาตำบล ทั้งยังแสดงจุดยืนอย่างชัดเจนที่จะไม่ทุจริตคอร์รัปชันหรือเบียดเบียนผู้อื่นเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

1.3 จิตบริการ (service mind) กล่าวคือ บุคลากรทุกระดับในองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก มีความพร้อมที่จะช่วยเหลือผู้อื่นด้วยความเต็มใจ ซึ่งแสดงออกโดยการช่วยเหลือประชาชนอย่างเต็มกำลังความสามารถทั้งในเวลาราชการและนอกเวลาราชการ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนอย่างรวดเร็วที่สุดและดีที่สุดเท่าที่จะทำได้

1.4 ปิดใจกว้าง (open mind) กล่าวคือ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานเปิดใจรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นความคิดเห็นของผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงาน หรือประชาชนผ่านการประชาคมและการระดมความคิดต่าง ๆ

1.5 สมรรถนะสูง (high competency) กล่าวคือ นายกฯ และปลัด อบต.ขี้เหล็ก เป็นผู้ที่มีความรู้ ทักษะความสามารถ และคุณสมบัติอื่น ๆ เหมาะสมกับตำแหน่งงานในฐานะผู้นำ จึงทำให้สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล

2. ปัจจัยระดับองค์การ (Organizational Level) ประกอบด้วย

2.1 การมอบอำนาจ (delegation of authority) กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชามอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยผู้ใต้บังคับบัญชามีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจในงานที่ได้รับมอบหมายและในขณะเดียวกันผู้บังคับบัญชาก็ยังต้องรับผิดชอบอยู่เช่นเดิม ผู้บริหารแต่ละระดับขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กได้ใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจมอบอำนาจโดยมีการชี้แจงงานและฝึกผู้ใต้บังคับบัญชาให้ทำงานแทนได้ในเรื่องที่เหมาะสมกับความสามารถกับผู้ใต้บังคับบัญชา โดยเฉพาะงานประจำตามหน้าที่ แล้วจึงมอบอำนาจอย่างเด็ดขาดและติดตามรับผิดชอบผลการดำเนินงานที่มอบอำนาจนั้นต่อไป

2.2 การสร้างพลัง (empowerment) กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กได้สร้างกระบวนวิธีที่ทำให้คนทำงานในองค์กรได้ดึงเอาความสามารถของตนออกมาใช้ในการปรับปรุงและพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น โดยเน้นการทำให้เกิดความตระหนักและความเชื่อมั่น เพื่อให้ได้พัฒนา "ศักยภาพ" ในคน ให้แปรรูปออกมาเป็นพลังที่สร้างสรรค์ในการทำงาน ทั้งงานประจำและงานโครงการต่าง ๆ ที่ต่อยอดเพิ่มเติมจากผลงานเดิม

2.3 การทำงานเป็นทีม (teamwork) คือ องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กได้พยายามเชื่อมโยงและใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดผลเป็นกลุ่มบุคคลที่ร่วมกันทำงานให้สำเร็จ โดยอาศัยความร่วมมือ การให้ข้อมูลแก่กันและกัน และการยอมรับความแตกต่างระหว่างบุคคล เพื่อให้สามารถดึงศักยภาพของทุกคนในทีมงานออกมาให้ได้มากที่สุด

2.4 องค์การแห่งการเรียนรู้ (learning organization) คือ องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กได้สร้างองค์กรที่มีบรรยากาศของการเรียนรู้รายบุคคลและกลุ่ม บุคลากรทุกระดับความกระตือรือร้นที่จะพัฒนาศักยภาพของตนเองและมีกระบวนการคิดวิเคราะห์เพื่อช่วยให้เข้าใจความผิดพลาดที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน และมีการถ่ายทอดความรู้เพื่อความสะดวกในการหมุนเวียนงาน (job rotation) หรือการทำงานแทนกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ปัจจัยระดับชุมชน (community level) ประกอบด้วย

3.1 ประชาสังคมที่เข้มแข็ง (strong civil society) ตำบลขี้เหล็กเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างสูงในกิจการสาธารณะ โดยมีการรวมตัวด้วยความสมัครใจทั้งในเรื่องการเมือง การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ ในลักษณะของสังคมเข้มแข็ง

3.2 วัฒนธรรมชุมชนธรรมาธิปไตย (moral community culture) ชุมชนตำบลขี้เหล็กมีพื้นฐานจิตใจและค่านิยมที่ยึดมั่นในคุณธรรม ดังนั้นการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนจะมีวัฒนธรรมการตัดสินใจที่เน้นหลักธรรมาธิปไตย อันเป็นหลักการปกครองที่ถือความคิดเห็นที่มีเหตุผลที่ถูกต้อง ไม่ขัดต่อความรู้สึกผิดชอบชั่วดีที่สามารถรับรู้ได้ทั่วไป จึง

นับเป็นวัฒนธรรมชุมชนที่เน้นสิทธิและสวัสดิภาพของสังคมโดยรวม มากกว่าสิทธิส่วนบุคคลหรือสิทธิของผู้นำ

3.3 ความคล้ายคลึง (homogeneous) เนื่องจากประชาชนตำบลขี้เหล็กส่วนใหญ่เป็นชาวไทยพื้นเมืองที่อยู่อาศัยในพื้นที่มาแต่เดิม ประชาชนตำบลขี้เหล็กในภาพรวมจึงมีความคล้ายคลึงกันทั้งคุณวุฒิ วัยวุฒิ ตลอดจนภูมิหลังด้านอุปนิสัยและค่านิยม ซึ่งจะส่งผลดีในแง่การควบคุมอำนวยการ และการบริหารในแบบสั่งการหรือชี้นำให้เกิดการพัฒนาอย่างมีเอกภาพไปในทิศทางเดียวกัน

กระบวนการ (Process)

เป็นการบริหารจัดการปัจจัยนำเข้าระดับต่าง ๆ ให้เกิดผลสำเร็จในการพัฒนาตำบล ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลได้อาศัยหลักธรรมาภิบาล 7 ประการในกระบวนการบริหารจัดการ ได้แก่

1. หลักนิติธรรม (the rule of law) เป็นการตรากฎหมายข้อบัญญัติตำบลให้ทันสมัยและเป็นธรรม การที่ข้อบัญญัติตำบลทุกฉบับขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กมีที่มาจากการประชาคม จึงทำให้ประชาชนในตำบลยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่อำเภอใจหรืออำนาจของผู้บริหารเพียงฝ่ายเดียว

2. หลักคุณธรรม (the rule of integrity) เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ผ่านประมวลจริยธรรมของข้าราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก

3. หลักความโปร่งใส (the rule of transparently) เป็นการสร้างความไว้วางใจ ซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานทุกอย่างให้มีความโปร่งใส มีการประชาสัมพันธ์เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนของโครงการต่าง ๆ ได้ตลอดเวลา

4. หลักการมีส่วนร่วม (the rule of participation) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นผ่านช่องทางต่าง ๆ ตลอดจนการประชาคมเพื่อการตัดสินใจปัญหาสำคัญของท้องถิ่น

5. หลักความรับผิดชอบ (the rule of accountability) เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของตำบล และการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า (the rule of value for money) เป็นการบริหารจัดการเพื่อพัฒนาตำบล โดยรณรงค์ให้ประชาชนและบุคลากรทุกระดับขององค์การบริหารส่วนตำบล ใช้งบประมาณตลอดจนทรัพยากรต่าง ๆ อย่างประหยัดและคุ้มค่า เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

7. หลักความสร้างสรรค์ (the rule of positivism) เป็นการสร้างวิสัยทัศน์และนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อลดปัญหาต่าง ๆ ที่พบในการบริหารจัดการองค์กรและการพัฒนาตำบล โดยมีปฏิสัมพันธ์ที่สร้างสรรค์กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

ผลลัพธ์ (output)

เป็นผลของกระบวนการบริหารจัดการปัจจัยนำเข้าระดับต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้เกิดความอยู่ดีมีสุขของประชาชน ทั้งนี้ผลลัพธ์ ที่สำคัญของการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

1. ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี คือ ประชาชนในเขตรับผิดชอบมีปัจจัยสี่ คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรคอย่างพอเพียง ได้รับการจัดสรรโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ตามความจำเป็น มีสาธารณูปโภคสาธารณูปการอย่างเหมาะสม ชุมชนมีความปลอดภัย และประชาชนมีโอกาสที่จะได้รับการพัฒนาในด้านต่าง ๆ อย่างครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. สนองตอบความต้องการของประชาชนได้ คือ เมื่อประชาชนประสบปัญหาที่เกินกว่าอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถเป็นสื่อกลางในการติดต่อประสานงานกับแหล่งความช่วยเหลืออื่น ๆ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน

3. อำนวยความสะดวกและบริการประชาชนด้วยความรวดเร็ว คือ มีการลดขั้นตอนการทำงาน และพัฒนาระบบงานอยู่เสมอ เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการจากองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยความสะดวกและรวดเร็ว

4. ประชาชนมีความพึงพอใจ ทั้งในส่วนของความพึงพอใจในคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ในตำบลและความพึงพอใจในการติดต่อเพื่อรับบริการจากองค์การบริหารส่วนตำบล

จากมุมมองในด้านระบบ พบว่า ความอยู่ดีมีสุขของประชาชน ทั้งในด้านความเป็นอยู่ที่ดี ได้รับการสนองตอบความต้องการ ความสะดวกรวดเร็วในการได้รับบริการ และความพึงพอใจในการรับบริการจากองค์การบริหารส่วนตำบล ผลลัพธ์เหล่านี้ก็จะกลายเป็นข้อมูลย้อนกลับให้เกิดการคงไว้หรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงปัจจัยนำเข้าและกระบวนการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดียิ่งขึ้นต่อไป

บทที่ 6

สรุป อภิปรายผล การวิจัยและข้อเสนอแนะ

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยศึกษาจากข้อเท็จจริงจากปรากฏการณ์ การบริหารจัดการในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลของจังหวัดเชียงใหม่ที่ได้รับรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ของกระทรวงมหาดไทยอย่างน้อย 3 ปีติดต่อกัน ร่วมกับรางวัลพระปกเกล้าสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน ของสถาบันพระปกเกล้า แล้วนำข้อมูลจากเอกสาร จากการสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม จากการสนทนากลุ่ม และจากการสัมภาษณ์เชิงลึกมาวิเคราะห์หาข้อสรุปในด้านการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของกรณีศึกษา เพื่อสามารถนำไปเป็นข้อเสนอ (proposition) สำหรับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

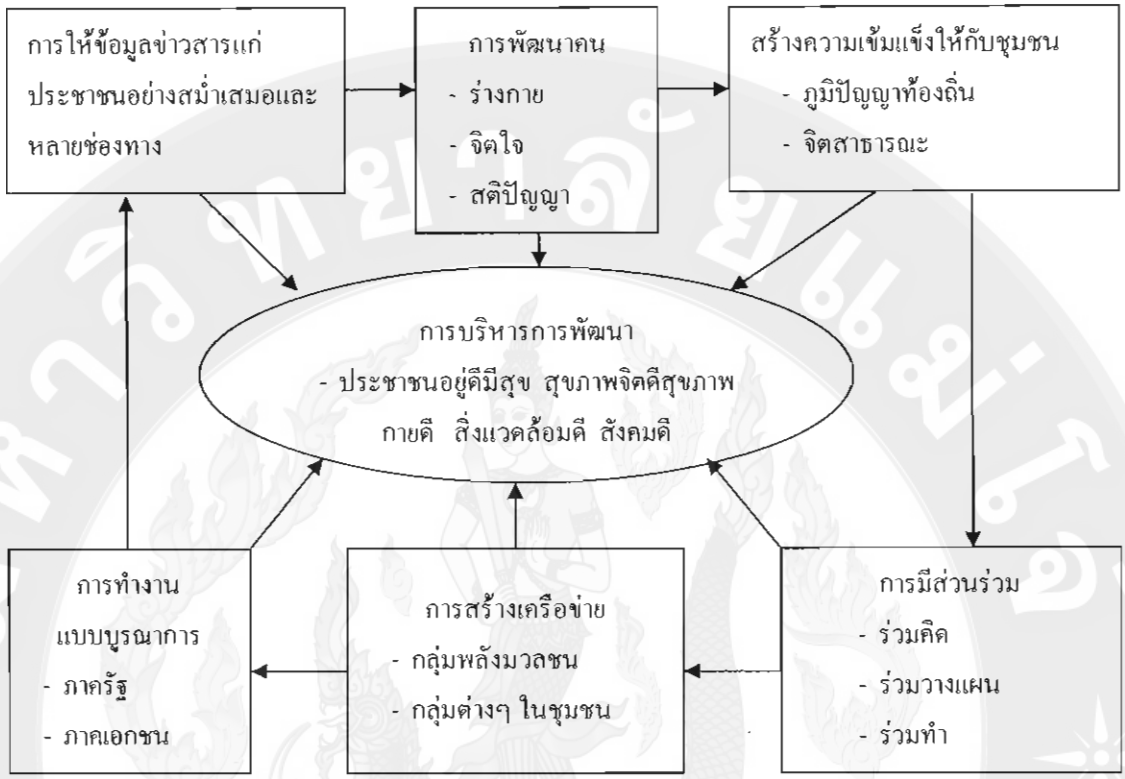
สรุป และอภิปรายผลการวิจัย

การศึกษาเรื่อง การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ ผู้วิจัยสามารถสรุปผลและอภิปรายผล โดยแยกตามวัตถุประสงค์ ได้ดังนี้

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล สามารถสรุปและอภิปรายผล ดังนี้

ผลการวิจัยพบว่า การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ และองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ มีแนวทางในการบริหารจัดการ เป็น 2 ส่วน คือ

1. การบริหารการพัฒนา (Administrative Development) เป็นการบริหารงานในพื้นที่ ชุมชน หมู่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข สุขภาพจิตดี สุขภาพกายดี สิ่งแวดล้อมดี และสังคมดี ซึ่งมีวิธีการบริหารงาน ดังแสดงในภาพ 40



ภาพ 40 แสดงหลักของการบริหารการพัฒนา และความสัมพันธ์ขององค์ประกอบหลักในการบริหารการพัฒนาของ อบต.ดอนแก้ว และ อบต.ขี้เหล็ก จังหวัดเชียงใหม่

การบริหารการพัฒนา (Administrative Development) เป็นการบริหารงานภายนอกองค์กร เน้นที่ชุมชนและประชาชนเป็นหลัก เพื่อให้ประชาชนมีชีวิดความเป็นอยู่ดีขึ้น โดยมีหลักการบริหารที่มีองค์ประกอบสัมพันธ์กันดังรายละเอียดต่อไปนี้

1.1 สร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน โดยนำภูมิปัญญาท้องถิ่นและบุคลากร ผู้มีจิตสาธารณะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนา

1.2 การพัฒนาคน หมายถึง ประชาชนทั่วไปที่อยู่ในพื้นที่ โดยพัฒนาทั้งด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา หากประชาชนมีร่างกายแข็งแรง สุขภาพจิตดี และมีปัญญาเฉลียวฉลาด จะสามารถเป็นส่วนสำคัญในการช่วยกันระดมความคิด ระดมสมองในการพัฒนาได้

1.3 การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างสม่ำเสมอและหลากหลายช่องทาง เป็นการสร้างความโปร่งใสให้ประชาชนได้ทราบเรื่องราวต่าง ๆ ในการดำเนินกิจกรรมทุกอย่างในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่ปิดบัง เป็นการสร้างความศรัทธาให้กับประชาชน

1.4 การให้มีส่วนร่วม เปิดเวทีให้ทุกภาคส่วนทุกเพศทุกวัยในพื้นที่ได้แสดงความคิดเห็น เช่น โครงการข่วงกำกึ๊ด ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมวางแผนและร่วมทำ

1.5 การสร้างเครือข่าย โดยสร้างกลุ่มพลังมวลชนและกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นในชุมชน เพื่อเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาด้านต่าง ๆ ตามความถนัดของกลุ่ม เช่น กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ก็จะช่วยทำงานด้านการสาธารณสุข คือ ด้านป้องกันโรค ควบคุมโรค กลุ่มอาสาสมัครพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ด้อยโอกาส ก็จะช่วยงานด้านสวัสดิการสังคมในชุมชน เช่น การดูแลคนพิการ การลงเยี่ยมบ้านดูแลผู้สูงอายุ เป็นต้น

1.6 การทำงานแบบบูรณาการ เป็นการแสวงหาความร่วมมือทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในการทำงานร่วมกันในพื้นที่ ทั้งด้านบุคลากรและงบประมาณ อาทิ หน่วยงานต่างๆของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ให้การช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส เด็ก สตรี และผู้สูงอายุในตำบล ศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการหยาดฝนเริ่มก่อตั้งศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการและผู้สูงอายุทั้งของตำบลดอนแก้วและตำบลขี้เหล็ก โดยใช้งบประมาณบางส่วนจากศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการหยาดฝน การทำงานร่วมกับทหารกองพันพัฒนาที่ 3 กับองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วและกลุ่มอาสาสมัครพัฒนาคุณภาพชีวิดผู้ด้อยโอกาสในการสร้างและและซ่อมแซมที่อยู่อาศัยให้คนพิการ

2. การบริหารจัดการองค์กร (Organizational Administration) มุ่งเน้นการบริหารจัดการด้านบุคลากรและระบบการทำงาน เพื่ออำนวยความสะดวกและบริการประชาชนอย่างรวดเร็วและสนองตอบความต้องการของประชาชน โดยบริหารอย่างโปร่งใส ทำงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ไม่ทุจริต ไม่คอร์รัปชั่น เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สร้างความมีส่วนร่วม เน้นการทำงานเป็นทีม สามารถทำงานแทนกันได้ มีการประชุมวางแผนปฏิบัติงานในแต่ละแผนก เพื่อระดมความคิดในการทำงาน และรับฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะซึ่งกันและกัน เน้นความรับผิดชอบต่องานที่ทำหรือต่องานที่ได้รับมอบหมาย และนำระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารงานบุคคล โดยมีความคิดสร้างสรรค์ ส่งเสริมให้บุคลากรคิดนอกกรอบ สร้างนวัตกรรมและสร้างวัฒนธรรมองค์กรขึ้นใหม่เพื่อสนับสนุนการทำงานเพื่อประชาชน

ผู้วิจัยจึงสามารถสรุปการวิเคราะห์หลักสำคัญในการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยวิธีการตรวจสามเส้าด้านข้อมูล จากผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และผู้รับบริการขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นกรณีศึกษา ได้ดังตาราง 7

ตาราง 7 สรุปการวิเคราะห์หลักสำคัญในการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว และองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ด้วยวิธีการตรวจสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation)

หลักสำคัญในการบริหารจัดการที่ดี	ประเด็นที่พบจากการตรวจสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation)		
	ข้อมูลจากผู้บริหาร	ข้อมูลจากผู้ปฏิบัติงาน	ข้อมูลจากผู้รับบริการ
1. หลักนิติธรรม	บริหารงบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่นภายใต้กรอบของหน้าที่ตามกฎหมายและข้อบัญญัติตำบล	รับนโยบายมาจากผู้บริหารเพื่อนำมาปฏิบัติตามหน้าที่และตามแนวทางที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติตำบล	ใช้สิทธิ์ตามกฎหมายในการร่วมกำหนดข้อบัญญัติตำบลผ่านการประชาคมของแต่ละหมู่บ้าน
2. หลักคุณธรรม	เน้นความซื่อสัตย์สุจริต เน้นประโยชน์ประชาชนส่วนรวม	ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ ไม่คอร์รัปชันเสียสละเพื่อส่วนรวม	อบต. มีความซื่อสัตย์สุจริต เสียสละเพื่อส่วนรวม
3. หลักความโปร่งใส	มีนโยบายที่เน้นให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับอบต.มากที่สุด	ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับ อบต.ตามพรบ.ข้อมูลข่าวสาร	รู้ข้อมูลข่าวสารและตรวจสอบการทำงานของ อบต.ได้
4. หลักความมีส่วนร่วม	เน้นความมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอนตั้งแต่เริ่มกำหนดนโยบายจนถึงการตรวจสอบงานในขั้นตอนสุดท้าย	ให้ประชาชนร่วมออกความคิดเห็นในการระบุปัญหาเพื่อจัดทำโครงการต่าง ๆ โดยให้ร่วมปฏิบัติงานและตรวจสอบผลงาน	ประชาชนทุกกลุ่มได้มีส่วนร่วมในการออกความเห็นและเสนอปัญหาเพื่อกำหนดทิศทางการทำงานของ อบต.

ตาราง 7 (ต่อ)

หลักสำคัญในการบริหารจัดการที่ดี	ประเด็นที่พบจากการตรวจสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation)		
	ข้อมูลจากผู้บริหาร	ข้อมูลจากผู้ปฏิบัติงาน	ข้อมูลจากผู้รับบริการ
5. หลักความรับผิดชอบ	มีการรณรงค์ในเรื่องชุมชนน่าอยู่ โดยเน้นความรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน	เน้นความรับผิดชอบในหน้าที่การทำงานตามที่ได้รับมอบหมาย โดยมุ่งทำงานบริการประชาชนทั้งในเวลาและนอกเวลาราชการ	มีความประทับใจและพึงพอใจการให้บริการของ อบต. ทั้งในส่วนของการบริการชุมชนและการพัฒนาท้องถิ่น
6. หลักความคุ้มค่า	แสดงเจตนารมณ์ชัดเจนในเรื่องการเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานโดยมุ่งบริหารงบประมาณที่มีอยู่จำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนมากที่สุด	เจ้าหน้าที่และพนักงานทุกระดับ เน้นการเพิ่มศักยภาพการทำงานและต่อต้านการทุจริต เพื่อให้งบประมาณถูกใช้เพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างคุ้มค่าที่สุดและมีประสิทธิภาพสูงสุด	ประชาชนได้ร่วมเสนอโครงการพัฒนาต่าง ๆ ผ่านประชาคม และช่วยปฏิบัติงาน ตลอดจนตรวจสอบให้ผลการดำเนินงานทุกอย่างของ อบต. มีความคุ้มค่าต่อส่วนรวม
7. หลักความสร้างสรรค์	มีวิสัยทัศน์กว้างไกลและคิดนวัตกรรม มาใช้สำหรับลดปัญหาที่เกิดจากข้อจำกัดในการบริหารงาน	ใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ และหาแนวปฏิบัติงานใหม่ ๆ เพื่อลดขั้นตอนและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน	เสนอโครงการใหม่ๆ และวิธีแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในการจัดทำข้อบัญญัติและแผนพัฒนาตำบล

ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่าการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลในการบริหารงาน ควรประกอบด้วยหลักสำคัญเจ็ดประการคือ

"หลักนิติธรรม" ในการกำหนดและปฏิบัติตามข้อบัญญัติตำบล

"หลักคุณธรรม" ในการปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

"หลักความโปร่งใส" ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับทราบโดยทั่วกัน

"หลักความมีส่วนร่วม" ในการปฏิบัติงานแบบพหุภาคี ให้เกิดการประสานความร่วมมือกันทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

"หลักความรับผิดชอบ" ในการดูแลแก้ไขปัญหาและพัฒนาตำบลตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

"หลักความคุ้มค่า" โดยพยายามใช้วิธีการที่สิ้นเปลืองทรัพยากรน้อยที่สุดแต่ได้รับผลประโยชน์มากที่สุด เพื่อรักษาผลประโยชน์ทั้งของทางราชการและประโยชน์ของประชาชน

"หลักความสร้างสรรค์" ในการสรรค์สร้างนวัตกรรมการแก้ปัญหาในรูปของโครงการต่าง ๆ ที่สามารถบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชนได้อย่างเหมาะสมตามบริบทของท้องถิ่น

องค์ประกอบในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลเจ็ดประการที่ได้จากการตรวจสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) จากผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และผู้รับบริการในองค์การบริหารส่วนตำบลตอนแก้วและองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก สามารถจัดหมวดหมู่ของหลักธรรมาภิบาลที่ค้นพบแยกตามประเด็นด้านบุคลากร วิธีการบริหารจัดการ และผลลัพธ์จากการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังแสดงในภาพ 41

ภาพ 41 แสดงแผนภาพสรุปความเชื่อมโยงด้านหลักการบริหารจัดการที่ดีในองค์กรของ อบต.ดอนแก้ว และ อบต.ขี้เหล็ก จังหวัดเชียงใหม่

จากภาพ 41 สามารถอธิบายความเชื่อมโยงของหลักธรรมาภิบาลทั้งเจ็ดประการคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า และหลักความสร้างสรรค์ จำแนกตามปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลลัพธ์ ตามทฤษฎีระบบได้ดังนี้

ส่วนที่ 1 ปัจจัยนำเข้า (Input) หมายถึงบุคลากรที่เกี่ยวข้องการการบริหาร ซึ่งในองค์กรประกอบด้วย ฝ่ายบริหารคือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานายกองค์การบริหารส่วนตำบลและที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายและบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบาย ฝ่ายสภา คือประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการทำงานฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามแผนพัฒนาและข้อบัญญัติของตำบล และช่วยปฏิบัติงานตามแผนในกิจกรรม/โครงการต่างๆของตำบลและหมู่บ้าน และฝ่ายข้าราชการพนักงานและลูกจ้างคือ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนราชการทุกส่วนงาน พนักงาน/ข้าราชการและลูกจ้างของหน่วยงาน มีหน้าที่นำนโยบายของฝ่ายบริหารไปปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรม รวมทั้งให้ข้อมูลข้อเสนอแนะ ข้อคิดเห็นแก่ฝ่ายบริหารและสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้บรรลุผลในการบริหารงานที่ก่อให้เกิดประโยชน์สุขและความพึงพอใจแก่ประชาชน สำหรับในชุมชนนั้น บุคลากรที่สำคัญคือแกนนำชุมชนและปราชญ์พื้นบ้าน โดยบุคลากรทั้งหมดที่กล่าวถึงทั้งในองค์กรและในชุมชน จะต้องมีคุณสมบัติดังนี้

1. เป็นผู้มีจิตบริการหรือจิตสาธารณะเป็นมิตร ให้เกียรติผู้อื่น และมีอัธยาศัยดี
2. เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ ทักษะ และวิสัยทัศน์ในการทำงาน
3. ทำงานกับคนทุกเพศ ทุกวัย ทุกชั้นวรรณะ ทุกศาสนาได้อย่างไม่เลือกปฏิบัติ
4. การทำงานโดยมีเป้าหมายเพื่อส่วนรวม
5. เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต ไม่ทุจริตคอร์รัปชัน ประหยัด
6. มีความขยันหมั่นเพียร ทำงานรวดเร็ว
7. เป็นผู้มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่
8. เป็นผู้เปิดใจกว้าง ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น
9. มีคุณธรรม จริยธรรมและมีจิตสำนึกที่ดี

ดังนั้น บุคลากรที่จะทำให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีได้ ต้องมีลักษณะทั้งการมุ่งความสำเร็จในงานและการมุ่งความสัมพันธ์กับคน เพื่อที่จะสามารถนำมาปรับใช้ในแต่ละสถานการณ์ได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้เงื่อนไขสำคัญคือ บุคลากรจะต้องมีจิตสาธารณะ รู้จักการกระจายอำนาจ และสร้างสรรค์วัฒนธรรมการทำงานที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผลด้วย

ส่วนที่ 2 กระบวนการ (Process) หมายถึงวิธีการบริหารงานที่จะทำให้งานสำเร็จบรรลุตามวัตถุประสงค์ ต้องใช้วิธีการบริการงานผสมผสานหลายวิธีการ ในงาน/กิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ โดยวิธีการบริหารงานดังนี้

1. การบริหารโดยยึดระเบียบ คำสั่ง หนังสือสั่งการ กฎหมาย ข้อบังคับ
2. การบริหารแบบประชาธิปไตย อย่างเสมอภาค ให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม เปิดโอกาสให้ทุกคนแสดงความคิดเห็นร่วมแสดงออก ร่วมกิจกรรม
3. นำทุนหรือทรัพยากรในสังคมในชุมชนมาใช้ในกาบริหารงาน
4. การพัฒนาความรู้และเพิ่มทักษะให้กับบุคลากรและประชาชน ใช้เทคโนโลยีช่วยในการบริหารงานและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร
5. การลงพื้นที่บ่อย ๆ เพื่อทราบปัญหาโดยตรงและหาแนวทางแก้ไขได้ทันท่วงที
6. การทำงานแบบบูรณาการกับทุกภาคส่วนโดยมีการติดต่อประสานงานที่ดี
7. ลดขั้นตอนในการทำงานในส่วนของกฎระเบียบปฏิบัติ ให้กระชับ รัดกุม
8. สร้างค่านิยม ไม่ทุจริตคอร์รัปชัน นำหลักคุณธรรมจริยธรรมมาใช้ในการทำงาน

จากวิธีดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการที่ดีต้องมีวิธีการหรือหลักในการบริหารงานหลาย ๆ รูปแบบ เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ เหมาะสมกับบริบทของแต่ละท้องถิ่นแต่ละองค์กร ทั้งนี้ต้องมีลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยในลักษณะของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญโดยมีเงื่อนไขในการบริหารงานเช่นเดียวกับในส่วนของบุคลากร คือ จะต้องเป็นการปฏิบัติงานด้วยจิตสาธารณะ รู้จักการกระจายอำนาจ และสร้างสรรค์วัฒนธรรมการทำงานที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล

ส่วนที่ 3 ผลลัพธ์ (Output) หมายถึง ผลการดำเนินงานทั้งรูปธรรมและนามธรรม ซึ่งเป็นผลที่เกิดจากการกระทำหรือวิธีการบริหารงานของทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภาและข้าราชการหรือพนักงานลูกจ้าง ที่ดำเนินการแล้ว ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นและถาวร ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านรูปธรรมและนามธรรม

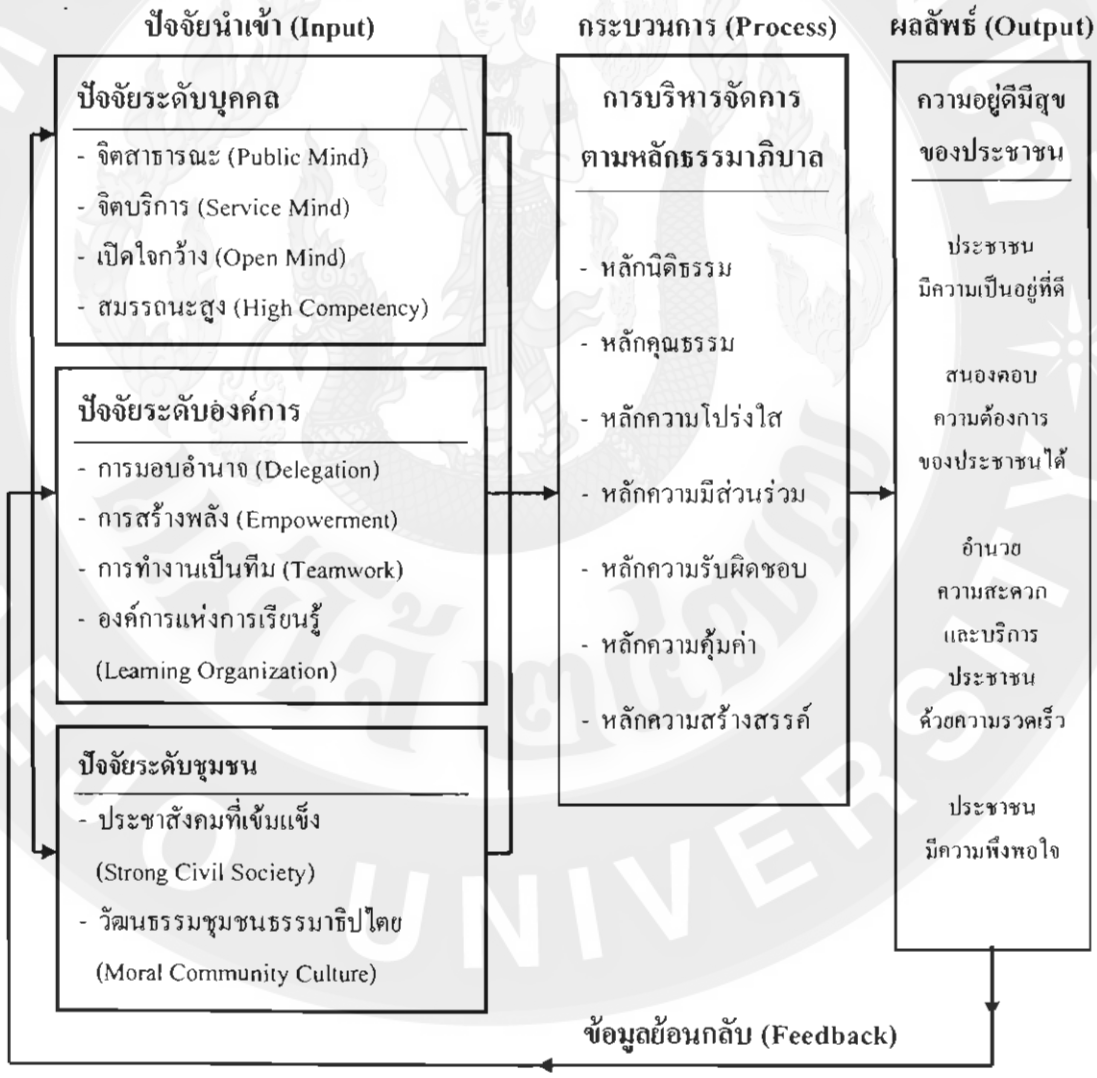
ผลที่เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมเป็นผลที่สามารถมองเห็นหรือสัมผัสได้ เช่น ชุมชนสะอาดจากการบริหารจัดการขยะโดยชุมชน สิ่งแวดล้อมไม่ถูกทำลายและประชาชนช่วยกันรักษาวัฒนธรรมประเพณีไม่ให้สูญหาย การบริหารงานที่ก่อให้เกิดการบูรณาการให้ความร่วมมือกันระหว่างองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ในการทำงาน ทำให้งานประสบผลสำเร็จ บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ และตามความต้องการของประชาชน มีผลสัมฤทธิ์ทำให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตอย่างอยู่ดีมีสุข และเกิดการพัฒนาที่มองเห็นได้ชัดเจน

นอกจากผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมแล้ว การบริหารจัดการที่ดียังก่อให้เกิดผลที่เกิดขึ้นเป็นนามธรรม ผลลัพธ์ประเภทนี้ไม่สามารถมองเห็นได้ด้วยตา แต่สามารถรับทราบการเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาได้จากพฤติกรรมการแสดงออกและสภาพแวดล้อม เช่นผลจากการบริหารงานก่อให้เกิดคนมีคุณธรรม จริยธรรม ทั้งในองค์กรและนอกองค์กร ประชาชนเกิดจิตสาธารณะก่อให้เกิดความสามัคคีเกิดจิตสำนึกทั้งในตัวบุคลากรในองค์การและประชาชนมีการพัฒนาตนเองโดยการศึกษาหาความรู้เพิ่มขึ้น มีความคิดสร้างสรรค์และสร้างองค์กรให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

ด้วยเหตุนี้ ผลลัพธ์จากการบริหารจัดการที่ดีได้ ต้องมีทั้งผลที่เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมและผลที่เกิดขึ้นเป็นนามธรรม โดยมีเงื่อนไขที่บ่งชี้ความสำเร็จในการบริหารงานเช่นเดียวกับในส่วนของบุคลากรและส่วนของวิธีการบริหารงาน คือ จะต้องเป็นผลงานที่ส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดจิตสาธารณะ อันเป็นผลจากการกระจายอำนาจ ภายใต้วัฒนธรรมการทำงานที่เน้นประสิทธิภาพประสิทธิผลทั้งในองค์กรและในท้องถิ่น

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้วิจัยได้นำข้อมูลการวิเคราะห์เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลทั้งเจ็ดประการที่ค้นพบ มาวิเคราะห์ตามทฤษฎีระบบเพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ ปรากฏผลดังภาพ 42



ภาพ 42 ระบบการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่

จากมุมมองในด้านระบบ พบว่า ความอยู่ดีมีสุขของประชาชน ทั้งในด้านความเป็นอยู่ที่ดี ได้รับการสนองตอบความต้องการ ความสะดวกรวดเร็วในการได้รับบริการ และความพึงพอใจในการรับบริการจากองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วและองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก ซึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเพียงสองแห่งในจังหวัดเชียงใหม่ที่ได้รับรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ของกระทรวงมหาดไทยอย่างน้อย 3 ปีติดต่อกัน ร่วมกับรางวัลพระปกเกล้าสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน ของสถาบันพระปกเกล้า ความอยู่ดีมีสุขของประชาชนดังกล่าว เป็นผลลัพธ์จากการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลทั้งเจ็ดประการคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า และหลักความสร้างสรรค์ ซึ่งการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลเกิดจากปัจจัยในระดับต่าง ๆ คือ ปัจจัยระดับบุคคล ปัจจัยระดับองค์การ และปัจจัยระดับชุมชน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ปัจจัยระดับบุคคล (Personal Level) ประกอบด้วย

1.1 จิตสาธารณะ (Public Mind) กล่าวคือ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำต่างก็ยอมเสียสละความสุขส่วนตัวเพื่อสาธารณประโยชน์ ซึ่งแสดงออกโดยการเสียสละทุ่มเทกำลังกายกำลังใจและกำลังความคิดเพื่อพัฒนาตำบล ทั้งยังแสดงจุดยืนอย่างชัดเจนที่จะไม่ทุจริตคอร์รัปชันหรือเบียดเบียนผู้อื่นเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

1.2 จิตบริการ (Service Mind) กล่าวคือ บุคลากรทุกระดับในองค์การบริหารส่วนตำบล มีความพร้อมที่จะช่วยเหลือผู้อื่นด้วยความเต็มใจ ซึ่งแสดงออกโดยการช่วยเหลือประชาชนอย่างเต็มกำลังความสามารถทั้งในเวลาราชการและนอกเวลาราชการ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนอย่างรวดเร็วที่สุดและดีที่สุดเท่าที่จะทำได้

1.3 เปิดใจกว้าง (Open Mind) กล่าวคือ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานเปิดใจรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นความคิดเห็นของผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงาน หรือประชาชน

1.4 สมรรถนะสูง (High Competency) กล่าวคือ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ที่มีความรู้ ทักษะความสามารถ และคุณสมบัติอื่น ๆ เหมาะสมกับตำแหน่งงาน จึงทำให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล

2. ปัจจัยระดับองค์การ (Organizational Level) ประกอบด้วย

2.1 การมอบอำนาจ (Delegation of Authority) กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชามอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยผู้ใต้บังคับบัญชามีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจในงานที่ได้รับมอบหมายและในขณะเดียวกันผู้บังคับบัญชาก็ยังต้อง

รับผิดชอบอยู่เช่นเดิม ผู้บริหารแต่ละระดับขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจมอบอำนาจโดยมีการชี้แจงงานและฝึกผู้ใต้บังคับบัญชาให้ทำงานแทนได้ในเรื่องที่เหมาะสมกับความสามารถกับผู้ใต้บังคับบัญชา แล้วจึงมอบอำนาจอย่างเด็ดขาดและติดตามรับผิดชอบผลการดำเนินงานที่มอบอำนาจนั้นต่อไป

2.2 การสร้างพลัง (Empowerment) กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลได้สร้างกระบวนวิธีที่ทำให้คนทำงานในองค์กรได้ดึงเอาความสามารถของคนออกมาใช้ในการปรับปรุงและพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น โดยเน้นการทำให้เกิดความตระหนักและความเชื่อมั่น เพื่อให้ได้พัฒนา "ศักยภาพ" ในตน ให้แปรรูปออกมาเป็นพลังที่สร้างสรรค์ในการทำงาน

2.3 การทำงานเป็นทีม (Teamwork) คือ องค์การบริหารส่วนตำบลได้พยายามเชื่อมโยงและใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดผลเป็นกลุ่มบุคคลที่ร่วมกันทำงานให้สำเร็จ โดยอาศัยความร่วมมือ การให้ข้อมูลแก่กันและกัน และการยอมรับความแตกต่างระหว่างบุคคล เพื่อให้สามารถดึงศักยภาพของทุกคนในทีมงานออกมาให้ได้มากที่สุด

2.4 องค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) คือ องค์การบริหารส่วนตำบลได้สร้างองค์กรที่มีบรรยากาศของการเรียนรู้รายบุคคลและกลุ่ม บุคลากรทุกระดับมีกระบวนการคิดวิเคราะห์เพื่อช่วยให้เข้าใจสถานการณ์รอบตัวเพื่อช่วยองค์การให้รอดพ้นจากความผิดพลาดและเกิดความสำเร็จ ซึ่งเป็นผลให้ทุกคนสามารถรับมือกับความเปลี่ยนแปลงและปรับตัวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ปัจจัยระดับชุมชน (Community Level) ประกอบด้วย

3.1 ประชาสังคมที่เข้มแข็ง (Strong Civil Society) ตำบลตอนแก้วและตำบลขี้เหล็กเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างสูงในกิจการสาธารณะ โดยมีการรวมตัวด้วยความสมัครใจทั้งในเรื่องการเมือง การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม การอบรมเยาวชน ในลักษณะของสังคมเข้มแข็ง

3.2 วัฒนธรรมชุมชนธรรมาธิปไตย (Moral Community Culture) ชุมชนตำบลตอนแก้วและตำบลขี้เหล็กมีพื้นฐานจิตใจและค่านิยมที่ยึดมั่นในคุณธรรม ดังนั้นการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนจะมีวัฒนธรรมการตัดสินใจที่เน้นหลักธรรมาธิปไตย อันเป็นหลักการปกครองที่ถือความคิดเห็นที่มีเหตุผลที่ถูกต้อง ไม่ขัดต่อความรู้สึกผิดชอบชั่วดีที่สามารถรับรู้ได้ทั่วไป จึงนับเป็นวัฒนธรรมชุมชนที่เน้นสิทธิและสวัสดิภาพของสังคมโดยรวม มากกว่าสิทธิส่วนบุคคลหรือสิทธิของผู้นำ

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ข้อเสนอ (proposition) สำหรับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล

ผลจากการศึกษาการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยศึกษาจากข้อเท็จจริงจากปรากฏการณ์ การบริหารจัดการในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลของจังหวัดเชียงใหม่ที่ได้รับรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ของกระทรวงมหาดไทยอย่างน้อย 3 ปีติดต่อกัน ร่วมกับรางวัลพระปกเกล้าสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนของสถาบันพระปกเกล้า ผู้วิจัยได้ค้นพบข้อเสนอ (Proposition) เกี่ยวกับประเด็นสำคัญอันเป็นเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ความสำเร็จที่ต่อเนื่องและยั่งยืนของการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. หลักธรรมาภิบาลสำหรับการบริหารจัดการในองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดเชียงใหม่ ควรมีอย่างน้อย 7 ประการ คือ นอกจากหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดเป็นเกณฑ์ชี้วัดการบริหารจัดการที่ดีในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังควรมีหลักธรรมาภิบาลประการที่เจ็ดคือ “หลักความสร้างสรรค์” ซึ่งหมายความรวมถึงความคิดสร้างสรรค์ และปฏิสัมพันธ์ที่สร้างสรรค์ระหว่างผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน กับประชาชนในพื้นที่ จึงจะก่อให้เกิดนวัตกรรมโครงการใหม่ ๆ ที่เกิดจากการประสานความร่วมมือ ร่วมคิดร่วมทำการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง เป็นการต่อยอดจากอำนาจหน้าที่พื้นฐานที่ถูกกำหนดจากส่วนกลาง ซึ่งอาจไม่สอดคล้องหรือไม่ตอบสนองกับบริบทของแต่ละพื้นที่ที่มีความต่างกัน

2. บุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดเชียงใหม่ที่ส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ควรมีคุณสมบัติอย่างน้อย 4 ประการ คือ จิตสาธารณะ จิตบริการ เปิดใจกว้าง และสมรรถนะสูง เนื่องจากงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นงานที่มุ่งเน้นการพัฒนาให้เกิดความอยู่ดีมีสุขของประชาชน บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องมีจิตสาธารณะในการทำงานเพื่อมุ่งเน้นประโยชน์สุขของสาธารณชนโดยรวม มีจิตบริการคือมีความกระตือรือร้นที่จะช่วยเหลือผู้อื่นให้มีสภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีการเปิดใจกว้างรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอจากผู้คนรอบด้านเพื่อนำมาพัฒนาการปฏิบัติงาน และมีสรรถนะหรือความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งที่รับผิดชอบ

3. กระบวนการดำเนินงานในองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดเชียงใหม่ที่ส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ควรมีลักษณะสำคัญอย่างน้อย 4 ประการ คือ การมอบอำนาจ การสร้างพลัง การทำงานเป็นทีม การเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ เนื่องจากการมอบอำนาจจะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานและกลุ่มพลังมวลชนได้มีส่วนร่วมมากขึ้น อันเป็นกระบวนการสร้างพลังให้แก่บุคลากรและชุมชน ซึ่งการได้รับความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อให้เกิดการทำงานเป็นทีม ที่มีการพัฒนาศักยภาพของทีมด้วยการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันจนกระทั่งกลายเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ที่พร้อมสำหรับการพัฒนาตำบลอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลยิ่ง ๆ ขึ้นไป

4. บริบทของชุมชนที่เอื้อให้องค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดเชียงใหม่เกิดการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ควรมีคุณสมบัติอย่างน้อย 2 ประการ คือ ประชาสังคมที่เข้มแข็ง และวัฒนธรรมชุมชนธรรมาธิปไตย เนื่องจากประชาสังคมที่เข้มแข็งจะกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมและตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้การประชาคมต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่บนหลักธรรมาธิปไตย คือหลักแห่งความถูกต้องเป็นธรรม ไม่ใช่หลักอัตตาธิปไตยที่เน้นอำนาจเผด็จการของผู้นำ และต่างจากหลักโลกาธิปไตยที่อาศัยการทำตามคนหมู่มากโดยไม่พิจารณาถึงเหตุผลและความชอบธรรม ดังนั้นชุมชนธรรมาธิปไตยที่มีประชาสังคมที่เข้มแข็งจึงเป็นบริบทสำคัญที่สร้างความโปร่งใสและมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ในการบริหารจัดการ

5. ภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เอื้อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ควรมีความสอดคล้องกับลักษณะของประชากรในชุมชน โดยมีเงื่อนไขดังนี้

5.1 หากประชาชนในชุมชนมีความหลากหลาย (Heterogeneous) และมีศักยภาพสูง (High Potential) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลควรมีภาวะผู้นำแบบประสาน(Integrated) กล่าวคือ ผู้นำแบบประสานจะมีความเป็นประชาธิปไตยสูงและสามารถสร้างข้อสรุปเชิงนโยบายซึ่งเป็นที่ยอมรับในวงกว้างสำหรับการพัฒนาชุมชนที่มีความหลากหลายด้านสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้การที่มีกลุ่มพลังมวลชนและปราชญ์ท้องถิ่นที่มีความรู้ความสามารถอยู่เป็นจำนวนมาก การใช้ภาวะผู้นำแบบประสานความร่วมมือจากทุกฝ่ายจึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการดึงศักยภาพของชุมชนให้ออกมาร่วมพัฒนาตำบล ดังเช่นตำบลดอนแก้วที่มีหน่วยงานราชการ คหบดี และผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งยังมีบริบทชุมชนที่หลากหลาย มีประชากรที่อพยพโยกย้ายมาเพื่อเรียนและทำงานในตำบลดอนแก้วตลอดเวลา ตลอดจนมีกลุ่มพลังมวลชนที่เข้มแข็ง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วจึงใช้ภาวะผู้นำแบบประสานในการดึงความร่วมมือจากบุคลากรและประชาชนออกมาโดยเน้นกระบวนการประชาธิปไตยที่ไม่ชี้นำ และให้กลไกของประชาสังคมเป็นผู้กำหนดทิศทางในการพัฒนาจนกระทั่งได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย

5.2 หากประชาชนในชุมชนมีความคล้ายคลึงกัน (Homogeneous) และมีศักยภาพที่ไม่โดดเด่นมากนัก นายกองค์การบริหารส่วนตำบลควรมีภาวะผู้นำแบบอำนวยการ **(Directive)** กล่าวคือ ผู้นำแบบอำนวยการจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการชี้นำแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นและมีบทบาทหลักในการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา โดยเฉพาะท้องถิ่นที่มีบริบทชุมชนที่คล้ายคลึงกันทั้งทางด้านภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ และสังคม โดยประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้มีศักยภาพที่โดดเด่น การพัฒนาประชาชนควบคู่ไปกับการประสานงานเพื่อสร้างเครือข่ายกับหน่วยงานภายนอกจึงเป็นแนวทางที่ก่อให้เกิดความสำเร็จสูงและรวดเร็วกว่าการสร้างกลุ่มพลังมวลชนให้เข้มแข็งเพียงอย่างเดียว ดังเช่น ตำบลขี้เหล็กมีประชากรส่วนใหญ่เป็นชนพื้นเมืองที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและรับจ้าง เมื่อมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กที่ใช้ภาวะผู้นำแบบอำนวยการในการเข้าไปสร้างความมีส่วนร่วมในชุมชน ผ่านโครงการศาลาสร้างสุขที่ได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ก็ได้เป็นจุดเปลี่ยนในการดึงความร่วมมือจากบุคลากรและประชาชนออกมาโดยเน้นกระบวนการทำงานเชิงรุกและชี้นำให้ประชาชนเกิดความตระหนักในการร่วมกันดูแลซึ่งกันและกันในตำบล

อภิปรายผลการวิจัย

ผลการวิจัยสามารถสรุปเป็นข้อเสนอ (Proposition) เกี่ยวกับประเด็นสำคัญที่ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ความสำเร็จอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนของการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ ดังต่อไปนี้

1. หลักธรรมาภิบาลสำหรับการบริหารจัดการที่ดีในองค์การบริหารส่วนตำบลควรมีอย่างน้อย 7 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า และหลักความสร้างสรรค์

พบว่าผลการวิจัยสอดคล้องกับองค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติสำหรับการสร้างระบบบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้น (ชนะศักดิ์ ยุวบูรณ์, 2543: 3-12) ทั้งนี้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ได้ระบุถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

นอกจากหลักธรรมาภิบาลพื้นฐานทั้งหกประการแล้ว ผู้วิจัยยังค้นพบว่าการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ มีหลักธรรมาภิบาลประการที่เจ็ด คือ

"หลักความสร้างสรรค์" (Rule of Positivism) ซึ่งหมายความรวมถึงความคิดสร้างสรรค์ และปฏิสัมพันธ์ที่สร้างสรรค์ระหว่างผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน กับประชาชนในพื้นที่ จึงจะก่อให้เกิดนวัตกรรมโครงการใหม่ ๆ ที่เกิดจากการประสานความร่วมมือ ร่วมคิดร่วมทำการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง เป็นการต่อยอดจากอำนาจหน้าที่พื้นฐานที่ถูกกำหนดจากส่วนกลาง ซึ่งอาจไม่สอดคล้องหรือไม่ตอบสนองกับบริบทของแต่ละพื้นที่ที่มีความต่างกัน โดยหลักความสร้างสรรค์ในนิยามดังกล่าวนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542: 34) ที่ได้กล่าวไว้ว่า สาระของธรรมาภิบาล คือ การบริหารจัดการทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่สร้างความสมดุลระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ของสังคมให้ดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและสังคมมีเสถียรภาพ ความสมดุลของการจัดสรรทรัพยากรของสังคมให้ทุกภาคส่วนมีส่วนได้ที่เหมาะสมและยอมรับได้เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งที่เป็นสาระของธรรมาภิบาล อนึ่ง หลักความสร้างสรรค์ดังกล่าวยังสอดคล้องกับที่สถาบันพระปกเกล้า (2548: ส3-ส5) ได้ศึกษาองค์ประกอบของธรรมาภิบาลในแนวของหลักการบริหารภาครัฐกิจแนวใหม่ (New Public Management) ที่มีส่วนประกอบของหลักการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่มีการจัดการอย่างบูรณาการแบบสร้างสรรค์และสร้างเสริม ตลอดจนหลักการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ที่มีการปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดการพัฒนาและสร้างเป็นวัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืนบนพื้นฐานความต้องการของประชาชน

2. บุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลที่ส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ควรมีคุณสมบัติอย่างน้อย 4 ประการ คือ มีจิตสาธารณะ มีจิตบริการ เปิดใจกว้าง และมีสมรรถนะสูง

ผลการวิจัยในส่วนนี้สามารถอธิบายได้ว่า การบริหารจัดการที่ดี มีองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งคือ ตัวบุคคลที่ทำงานในองค์กร ทั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้บริหาร รวมทั้งข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานและลูกจ้าง ซึ่งต้องปฏิบัติตนต่อประชาชนด้วยการทำงานที่ไม่เลือกปฏิบัติ ให้บริการด้านต่าง ๆ โดยเน้นความเสมอภาคกับประชาชนทุกคน ตลอดจนมีการทำงานที่มุ่งเป้าหมายที่ชุมชน ไม่คิดถึงประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีส่วนหนึ่งก็คือ ส่งเสริมความเป็นธรรม (Equity) และความเสมอภาค (Equality) มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติ และมีความรับผิดชอบต่อประชาชน เพราะความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ (สุตจิต นิมิตกุล, 2543: 13-24) ซึ่งนอกจากการทำงานด้วยความทุ่มเทเสียสละแล้ว การทำงานที่ไม่เลือกปฏิบัติ การมีคุณธรรม จริยธรรมและรับผิดชอบ ยังเป็นสิ่งที่เอื้อให้เกิดการจัดการให้มีประสิทธิผลหรือการมีสมรรถนะสูง ดังเช่น งานที่กระจายลงสู่ชุมชนโดยไม่เลือกปฏิบัติเฉพาะพวก

พ้องและกระจายงานด้วยความเป็นธรรม อาทิ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ดำเนินการครบทุกหมู่บ้าน จะทำให้งานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ตามแผนการพัฒนาประจำปี (ทองใบ สุดชารี; 2549: 63)

นอกจากนี้ คุณสมบัติดังกล่าวของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการบริหารจัดการที่ดีในจังหวัดเชียงใหม่ ยังสอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดแนวทางให้ส่วนราชการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะการบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เป็นการกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการในความหมายของการบริหารราชการให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน ว่าต้องอยู่ในแนวทางที่ถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับบริการจากรัฐ ดังที่ ชุติมา หาญเผชิญ (2550: ระบบออนไลน์) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารจัดการภาครัฐยุคใหม่ ต้องมีกลยุทธ์เน้นความต้องการของลูกค้าหรือประชาชน นั่นก็คือการทำงานที่ยึดประชาชนเป็นหลัก และระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เน้นใช้คนน้อยแต่มีคุณภาพ โดยมีกลไกในการเร่งพัฒนาคุณภาพของข้าราชการให้มีทัศนคติที่เอื้อต่องานบริการประชาชน ซึ่งทีมงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองกรณีศึกษาทำงานด้วยความเป็นมิตรกับประชาชน ให้เกียรติประชาชน และมีอัธยาศัยไมตรี มีการทำงานที่ทุ่มเทเสียสละด้วยจิตบริการเพื่อแก้ไขปัญหาข้อเดือดร้อนของประชาชน ถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปการบริหารภาครัฐดังที่สำนักงานข้าราชการพลเรือน (กพ.) จัดให้มีการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐโดยมีวัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐให้เป็นระบบที่เกื้อกูลและไวต่อปัญหาความต้องการของประชาชน ยืดหยุ่นและปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เป็นระบบที่ได้รับความเชื่อถือศรัทธาของประชาชน เมื่อทีมงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองกรณีศึกษามีการทำงานแบบทุ่มเทเสียสละ จึงสามารถแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดขึ้นได้ทันท่วงที และก่อให้เกิดความเชื่อมั่นศรัทธาตามวัตถุประสงค์การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐของสำนักงานข้าราชการพลเรือน

สรุปได้ว่าบุคลากรมีคุณสมบัติ 4 ประการที่สนับสนุนให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีคือ

1. มีจิตสาธารณะคือ คิดที่จะทำทุกอย่างเพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวม ไม่คิดถึงส่วนตนเป็นหลัก

2. มีจิตบริการคือ การมีความเมตตากรุณา เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ชอบช่วยเหลือผู้อื่นเสมอ

3. เปิดใจกว้างคือ ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นทุกระดับ

4. มีสมรรถนะสูงคือ มีความรู้ ความสามารถ การปรับตัว เรียนรู้และเข้าใจในบริบทที่รายล้อม และแก้ไขสถานการณ์ต่างๆ ได้

3. กระบวนการดำเนินงานในองค์การบริหารส่วนตำบลที่ส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ควรมีลักษณะอย่างน้อย 4 ประการ คือ การมอบอำนาจ การสร้างพลัง การทำงานเป็นทีม และการเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้

ผลการวิจัยในส่วนนี้สามารถอภิปรายได้ว่า การบริหารจัดการที่ดี โดยมองที่หลักการหรือวิธีการบริหารงานนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองกรณีศึกษาได้มีหลักการหรือวิธีการบริหารจัดการที่ดีหลายด้าน คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมตั้งแต่เสนอโครงการ จนถึงการติดตามประเมินผล ส่งผลให้ประชาชนได้มีการเรียนรู้และพัฒนาความคิดสร้างสรรค์และมีการนำทุนในสังคมมาใช้ในการบริหารงาน เช่น การนำปราชญ์ชาวบ้านเป็นผู้ถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านศาสนา วัฒนธรรม ประเพณีให้คนรุ่นหลังได้สืบทอดต่อไป ซึ่งเป็นการพัฒนาความรู้ (Knowledge) และเพิ่มทักษะ (Skill) ให้กับประชาชนในโครงการต่างๆ สร้างความรู้ความเข้าใจ ส่งผลให้ประชาชนให้ความร่วมมือ นำไปสู่การปฏิบัติที่ถาวรและเกิดความยั่งยืนของโครงการ ทั้งนี้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานได้มีการลงพื้นที่บ่อย ๆ เพื่อรับทราบปัญหาข้อเดือดร้อนของประชาชน แล้วนำมาแก้ไขได้ตรงประเด็น โดยเน้นความโปร่งใส ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้หลายช่องทาง มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบโดยตลอด และเน้นการบูรณาการเพื่อนำสิ่งที่ดีที่สุดจากหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ มาเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานขององค์กร

จากมุมมองดังกล่าวข้างต้น ได้สอดคล้องกับระบบการบริหารราชการยุคใหม่ที่ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการงานของภาคราชการมากขึ้น ทั้งบทบาทและภารกิจประเภทต่างๆ ที่ภาครัฐดำเนินการอยู่ เพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดความโปร่งใส ดำเนินให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน ดังที่องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองกรณีศึกษาได้เปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมตั้งแต่เสนอโครงการจนถึงการติดตามประเมินผล

นอกจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานและกิจกรรมในองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังใช้วิธีการนำทุนในสังคมในชุมชนมาใช้ในการบริหารงาน ซึ่งสอดคล้องกับวิธีการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐ (สุเทพ เชาวลิต, 2549: 47-49) ในการบริหารภายในภาครัฐต้องมีความคล่องตัว มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงทรัพยากรในชุมชน รวมทั้งปราชญ์พื้นบ้านด้วย เพื่อให้การทำงานสอดคล้องกับความต้องการของแต่ละกลุ่มหรือแต่ละพื้นที่เป้าหมาย และนำการบริหารแบบพหุภาคีให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ หรือร่วมปฏิบัติการ เป็นการจัดระบบการบริหารแบบใหม่ เพื่อเป็นการพัฒนาความรู้ (Knowledge) และ

เพิ่มทักษะ (Skill) ให้กับประชาชน ดังเช่น โกวิทย์ พวงงามและคณะ (2552: 6) ได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาธรรมาภิบาลในด้านระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างว่าให้มีการอบรมคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะที่เป็นประชาคม โดยการฝึกอบรมเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในหน้าที่และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่เน้นความก้าวหน้าของการพัฒนามนุษย์ โดยจะปฏิรูปการศึกษาครั้งใหญ่เพื่อพัฒนาคนไทยทุกคนให้พร้อมสำหรับความเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ ทุกคนสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้เพื่อสามารถสนับสนุนการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยต้องเสริมสร้างให้ประชาชนเกิดความรู้ ความตระหนักในสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542: 31)

วิธีการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นกรณีศึกษาในการวิจัยครั้งนี้มีการผสมผสานหลายรูปแบบ โดยมีจุดร่วมกันคือ เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนแสดงความคิดเห็นในการบริหารงาน การนำทุนทรัพย์หรือทรัพยากรในสังคมในชุมชนมาใช้ในการบริหารงาน ซึ่งสอดคล้องกับการบริหารในระบบราชการยุคใหม่ ที่ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการงานของภาคราชการมากขึ้น เพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดความโปร่งใส ดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน ลดขั้นตอนในการทำงาน เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร สร้างความเข้าใจและการทำงานแบบบูรณาการกับทุกภาคส่วน โดยมีการติดต่อประสานงานที่ดี ซึ่งสอดคล้องกับการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐของสำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) โดยมีวัตถุประสงค์ให้เป็นระบบที่เกื้อกูลและไวต่อปัญหาความต้องการของประชาชน ยืดหยุ่นและปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและการสร้างค่านิยมไม่ทุจริตคอร์รัปชัน นำหลักคุณธรรมจริยธรรมมาใช้ในการบริหาร และบริหารโดยยึดหลักระเบียบ คำสั่ง กฎหมายข้อบังคับ เป็นการสร้างระบบที่ได้รับความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐของสำนักงานข้าราชการพลเรือน(กพ.) สำหรับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดแนวทางให้ส่วนราชการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการบริหารการบ้านเมืองที่ดีโดยเน้นการบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนซึ่งมีหลักการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่มีการเชื่อมโยงในการทำงาน สร้างความผูกพันและไว้วางใจในองค์กร ตลอดจนการเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ที่มีการจัดการความรู้ที่ดีเพื่อส่งเสริมความสามารถในการทำงาน ดังเช่นที่ค้นพบในการวิจัยครั้งนี้ว่ากระบวนการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ควรมีการมอบอำนาจ การสร้างพลัง การทำงานเป็นทีม และการเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้

4. บริบทของชุมชนที่เอื้อให้องค์การบริหารส่วนตำบลเกิดการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ควรมีลักษณะอย่างน้อย 2 ประการ คือ ประชาสังคมเข้มแข็ง(Strong Civil Society) และวัฒนธรรมชุมชนธรรมาธิปไตย (Moral Community Culture)

ผลการวิจัยในส่วนนี้สามารถอภิปรายได้ว่า ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการที่ดี ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่คือ ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในตำบลดอนแก้วและตำบลขี้เหล็กเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ประชาชนพึงพอใจ และมีกลุ่มเป้าหมายชัดเจน ทำให้ประชาชนโดยรวมมีความเป็นอยู่ที่ดีทั้งสุขภาพกายและสุขภาพจิต มีเศรษฐกิจดี คุณภาพชีวิตดี และการรณรงค์ให้ประชาชนมีองค์ความรู้ในสิ่งแวดล้อมรอบตัว ทำให้ประชาชนมีจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองกรณีศึกษาได้ทำหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 กำหนดหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำตามมาตรา 67 (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก และกำหนดหน้าที่อาจจัดทำในเขตพื้นที่ได้ตามมาตรา 68 (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร (2)ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น (3)ให้มีและรักษาทางระบายน้ำ ซึ่งล้วนแต่เป็นภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานที่มีความจำเป็นต่อชีวิตประจำวันของประชาชน เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดการให้มีโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ครบถ้วนถือว่าเป็นการบริหารจัดการที่ดีสำหรับประชาชน

สำหรับการทำงานที่มีกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจนทั้งประชาชน วัดและโรงเรียนตลอดทั้งกลุ่มและหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ ถือได้ว่าใช้หลักความรับผิดชอบ ตามหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ทั้งยังสามารถทำให้ประชาชนมีความรับผิดชอบ มีจิตสำนึกและมีองค์ความรู้เพิ่มขึ้น โดยยึดหลักการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2548: ส3-ส5)

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองกรณีศึกษา มุ่งให้ประชาชนอยู่ดี มีความสุข มีรายได้เพิ่ม เศรษฐกิจดี และมีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาวิจัยของนพรัตน์ ขำพลับและคณะ (2546: 18-19) ที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างธรรมาภิบาลกับหน่วยงานบริการภาครัฐว่า เนื่องจากรัฐเป็นผู้นำบทบาทสำคัญในการจัดให้มีสินค้าสาธารณะ(Public Goods) ได้แก่สินค้าและการบริการพื้นฐานในสังคม ประชาชนจึงมีความคาดหวังให้การบริหารและจัดการในภาครัฐมีประสิทธิผลสูงเพื่อสนองตอบความต้องการต่าง ๆ และเพื่อเป็นหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืน ดังนั้น การที่องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองกรณีศึกษาบริหารงาน

แล้วทำให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข มีคุณภาพชีวิดที่ดี ถือได้ว่ามีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542

อนึ่ง ผลการวิจัยที่พบว่า บริบทของชุมชนที่เอื้อให้องค์การบริหารส่วนตำบลเกิดการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ควรมีลักษณะอย่างน้อย 2 ประการ คือ ประชาสังคมเข้มแข็ง(Strong Civil Society) และวัฒนธรรมชุมชนธรรมาธิปไตย (Moral Community Culture) นั้น สอดคล้องกับแนวคิดของ เกรียงศักดิ์ เจริญวงค์ศักดิ์ (2541 อ้างใน สถาบันพระปกเกล้า, 2548: 2-5) ที่ได้ศึกษาเรื่องธรรมรัฐภาคเมือง: บทบาทภาคีเมือง และกล่าวถึงองค์ประกอบสำคัญของธรรมรัฐ 9 ประการตามความหมายของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations and Development Programme: UNDP) ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายที่ยุติธรรม ความเปิดเผยโปร่งใส การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม กลไกทางการเมืองที่ชอบธรรม ความเสมอภาค ประสิทธิภาพและประสิทธิผล พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม และการมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ ซึ่งสามารถสรุปได้เป็นความเข้มแข็งของประชาสังคมในชุมชนที่เน้นความเป็นธรรมนั้นเอง

5. ภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เอื้อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ควรมีความสอดคล้องกับลักษณะของประชากรในชุมชน โดยมีเงื่อนไขดังนี้

5.1 หากประชาชนในชุมชนมีความหลากหลายและมีศักยภาพสูง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลควรมีภาวะผู้นำแบบประสาน (Integrated)

5.2 หากประชาชนในชุมชนมีความคล้ายคลึงกันและมีศักยภาพที่ไม่โดดเด่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลควรมีภาวะผู้นำแบบอำนวยการ (Directive)

ผลการวิจัยในส่วนนี้สามารถอภิปรายได้ว่า คุณสมบัติของภาวะผู้นำที่กล่าวมาข้างต้น เป็นคุณสมบัติที่ส่งเสริมสนับสนุนหรือเอื้อต่อการบริหารงานและการทำงานให้ประสบผลสำเร็จ ตามแนวคิดผู้นำในทฤษฎี Path-Goal Theory ที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านสถานการณ์ที่เกิดขึ้นใน สองส่วน คือ คุณลักษณะของผู้ใต้บังคับบัญชาและลักษณะสภาพแวดล้อม

การที่องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วมีประชาชนที่หลากหลายและมีศักยภาพสูง เนื่องจากเป็นที่ตั้งของส่วนราชการหลายแห่งและมีประชากรแฝงที่อพยพเคลื่อนย้ายเป็นจำนวนมาก จึงต้องการผู้นำแบบประสานเพื่อดึงเอาศักยภาพของชุมชนมาใช้ให้ได้มากที่สุด ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็กมีประชาชนส่วนใหญ่ที่เป็นชาวพื้นเมืองท้องถิ่นที่มีวิถีชีวิตเรียบง่ายแบบชนบทมากกว่าเมือง จึงเหมาะสมกับผู้นำแบบอำนวยการหรือสั่งการเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่เหมาะสมกับบริบทของชุมชนในตำบล

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

ข้อเสนอ (Proposition) เกี่ยวกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ ที่ค้นพบในการวิจัยครั้งนี้ สามารถนำไปใช้ในบริบทต่าง ๆ ได้ดังนี้ คือ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

นโยบายระดับชาติ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุดในประเทศไทย ถือได้ว่าเป็นฐานรากของการปกครองของประเทศ ดังนั้นการปกครองของประเทศจะมั่นคงได้เมื่อฐานรากทางการปกครองมีความมั่นคง จึงจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการที่ดีในองค์การบริหารส่วนตำบล จากการศึกษาค้นพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นกรณีศึกษามีการบริหารจัดการที่ดี เพราะใช้หลักการบริหารจัดการที่ดี 7 หลัก ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และเพิ่มหลักความสร้างสรรค์อีกหนึ่งหลัก นอกจากนั้นยังพบว่าบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นกรณีศึกษา เป็นผู้มีจิตสาธารณะ มีจิตบริการ เปิดใจกว้าง มีสมรรถนะสูง มีการทำงานเป็นทีม มีการมอบอำนาจ มีการสร้างพลังในการทำงานและเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีลักษณะเป็นผู้นำแบบประสานและแบบอำนวยการ ในบริบทของชุมชนที่มีประชาสังคมที่เข้มแข็งและมีวัฒนธรรมชุมชนแบบธรรมาธิปไตย

เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบล กระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ควรดำเนินการดังนี้

1. สนับสนุนให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จากเดิมตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบพิเศษ 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา โดยรูปแบบกรุงเทพมหานคร เป็นรูปแบบการปกครองที่ให้ท้องถิ่นปกครองตนเองแบบมีอำนาจเบ็ดเสร็จ คือประชาชนเป็นผู้เลือกผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยตรงเพื่อมาบริหารงาน สำหรับเมืองพัทยาเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษด้านการเป็นเมืองเศรษฐกิจ จึงให้มีการจ้างนักบริหารมืออาชีพให้ดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทยา ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีปลัดที่มิได้เป็นข้าราชการ อาจเป็นนักธุรกิจหรือใครก็ได้ที่มีความสามารถบริหารให้เมืองพัทยาเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญและมีเศรษฐกิจดี นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยควรสนับสนุนให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบพิเศษขึ้นอีกรูปแบบหนึ่ง เรียกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสีขาว คือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปลอดการทุจริต คอร์รัปชั่น โดยยกฐานะท้องถิ่นที่ได้รับคะแนนการประเมินการบริหารจัดการที่ดี ตั้งแต่ร้อยละ 90 ขึ้นไปติดต่อกัน 6 ปี และไม่มีการทุจริตคอร์รัปชั่นในองค์การ ตั้งแต่ 6 ปี ติดต่อกันขึ้นไป โดยดูจากไม่มีการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับเรื่องการทุจริตคอร์รัปชั่น เพื่อส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นมีการบริหารจัดการที่ดีอย่างยั่งยืน เพื่อด้องการพัฒนาและยกฐานะองค์การเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือท้องถิ่นสีขาว และกระทรวงมหาดไทยต้องกำหนดอัตราการอุดหนุนงบประมาณให้กับท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนี้ในอัตราต่อรายหัวประชาชนมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการที่ดีอย่างยั่งยืนและมีงบประมาณในการพัฒนาเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนมากขึ้น

2. รัฐควรเพิ่มหลักการบริหารจัดการที่ดีจากเดิม ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มีอยู่ 6 หลัก เพิ่มเป็น 7 หลัก โดยเพิ่มหลักความสร้างสรรค์เป็นหลักที่ 7 เพราะความสร้างสรรค์ก่อให้เกิดแนวคิดใหม่ที่ดีในการบริหารงาน เกิดนวัตกรรมใหม่ขึ้นในองค์การ ในชุมชน จากการศึกษาพบว่า อบต.ทั้ง 2 กรณีศึกษามีนวัตกรรมการพัฒนาเกิดขึ้นกับหลายโครงการ หลายรูปแบบที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน เช่น โครงการอาสาสมัครพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ด้อยโอกาสตำบลดอนแก้ว โครงการ อบต.สีขาวด้านการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชั่นของ อบต.ดอนแก้ว โครงการศาลาสร้างสุข ของ อบต.ขี้เหล็ก เป็นต้น

นโยบายระดับท้องถิ่น ควรนำหลักการบริหารจัดการที่ดี 7 หลัก (นิติธรรม คุณธรรม โปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่า และความสร้างสรรค์) บรรจุเป็นนโยบายในการบริหารงาน ในการแถลงนโยบายการบริหารงานต่อสภา และนำบรรจุในจรรยาบรรณขององค์การ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานและผู้บริหารรวมทั้งสมาชิกสภาทุกคนถือปฏิบัติ เพราะถึงแม้ กพร. จะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐด้องนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในหน่วยงานแล้วก็ตาม เพื่อให้ทุกคนตระหนักและถือเป็นหัวใจสำคัญต้องปฏิบัติ จึงด้องกำหนดเป็นนโยบายและจรรยาบรรณที่ชัดเจนอีกครั้งหนึ่ง และให้มีการประเมินการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล 7 หลักเป็นรายไตรมาส เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง ทำให้กลายเป็นวัฒนธรรมองค์กรในลำดับต่อไป

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สามารถนำผลการวิจัยนี้ไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติได้ดังนี้

1. ยึดคุณสมบัติของบุคลากรที่ส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี ที่ค้นพบจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ การมีจิตสาธารณะ จิตบริการ เปิดใจกว้าง และมีสมรรถนะสูง มาใช้เป็นเครื่องมือในการสรรหาหรือคัดเลือกบุคลากรให้มีสมรรถนะที่เหมาะสมกับงานของท้องถิ่น คือ เป็นคนที่มีจิตสาธารณะ มีคุณธรรม มีความรับผิดชอบ ยึดหลักนิติธรรม โปร่งใส รู้จักการทำงานเป็นทีมที่เน้นการมีส่วนร่วม และเป็นผู้ที่มีความคิดสร้างสรรค์ โดยการสร้างเกณฑ์ชี้วัดจากคุณสมบัติเหล่านี้ เช่น คุณสมบัติด้านจิตสาธารณะ คือ เคยให้ความช่วยเหลือบุคคลอื่นหรือสังคม ด้านการให้ข้อคิด ข้อเสนอแนะที่ดี การช่วยแก้ปัญหาความเดือดร้อนโดยการบริจาคทรัพย์ การใช้แรงกายช่วยเหลือ การให้กำลังใจ การดูแลเอาใจใส่ผู้ที่ด้อยโอกาสและบุคคลรอบข้าง เป็นต้น

2. ใช้หลักการบริหารจัดการที่ดีทั้ง 7 หลัก (นิติธรรม คุณธรรม โปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่า และความสร้างสรรค์) และคุณสมบัติบุคลากรที่ส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี 4 ประการ (จิตสาธารณะ จิตบริการ เปิดใจกว้าง และมีสมรรถนะสูง) ที่ค้นพบจากการศึกษาวิจัย นำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดหลักสูตรการฝึกอบรมปฐมนิเทศผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการคัดเลือกใหม่ หรือปฐมนิเทศข้าราชการพนักงาน ลูกจ้างที่บรรจุใหม่ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดธรรมาภิบาลในองค์การ

ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยครั้งต่อไป

ข้อค้นพบของการวิจัยในครั้งนี้ สามารถใช้เป็นฐานข้อมูลในการวิจัยครั้งต่อไปได้ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. ควรศึกษาว่าองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ และองค์การบริหารส่วนตำบลขี้เหล็ก อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ มีวิธีการหรือเทคนิคในการให้บุคลากรหรือประชาชนมีความสร้างสรรค์เกิดขึ้นได้อย่างไร จึงทำให้เกิดนวัตกรรมต่างๆ มากมาย

2. จากการศึกษาครั้งนี้ค้นพบว่า วัฒนธรรมองค์กรและวัฒนธรรมชุมชน เป็นปัจจัยเอื้อต่อการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว และองค์การบริหารส่วน

ตำบลขี้เหล็ก ในการศึกษาครั้งต่อไปควรศึกษาวิธีการสร้างวัฒนธรรมองค์กรและวัฒนธรรมชุมชนที่เอื้อต่อการบริหารจัดการที่ดีของ อบต.ทั้ง 2 แห่ง

3. จากการศึกษาค้นพบว่า คุณลักษณะของบุคลากร 4 ประการ (จิตสาธารณะ จิตบริการ เปิดใจกว้าง และมีสมรรถนะสูง) เป็นปัจจัยที่เอื้อหรือสนับสนุนให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี ดังนั้นควรศึกษาเพิ่มเติมในเชิงลึกว่า องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 2 แห่ง มีวิธีการสรรหาและสร้างให้บุคลากรมีคุณลักษณะดังกล่าวได้อย่างไร

บรรณานุกรม

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2550. **การคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2550**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

_____. 2551. **การคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2551**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

กฤษณ์สัมพันธ์ เมนะสุต และคณะ. 2546. **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

โกวิทย์ พวงงาม. 2546. **การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับมิติใหม่การเลือกตั้งท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

_____. 2549. **มิติใหม่การปกครองท้องถิ่น: วิสัยทัศน์กระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

โกวิทย์ พวงงาม และคณะ. 2552. **รายงานการศึกษาวิจัย (Final Report) โครงการการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและความโปร่งใสในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มิสเตอร์ก็อปปี้.

คณะกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา และ สถาบันพระปกเกล้า. 2548. **คู่มือการศึกษา "การมีส่วนร่วมของประชาชน" "การกระจายอำนาจ" และ "หลักธรรมาภิบาล"**. กรุงเทพฯ: ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์.

คนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม. 2544. "กฎหมายและนโยบายในเรื่องธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยช่วงเปลี่ยนผ่านที่วกวนสับสนคลุมเครือ" น.125. <u>ใน</u> **ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ: สายธารา.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. 2534. **วัฒนธรรมไทยกับขบวนการเปลี่ยนแปลงสังคม**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชนะศักดิ์ ยุวบูรณ์. 2543. **กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดีในการปกครองที่ดี (Good Governance)**. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.

ชุติมา หาญเผชิญ. 2550. "การบริหารภาครัฐแนวใหม่". [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา http://person.ddc.moph.go.th/bwc/knowledge/freshy_1.ppt/ (28 มิ.ย. 2550).

ถวิล ธาราโภชน์ และ ศรัณย์ ดำริสุข. 2545. **พฤติกรรมมนุษย์กับการพัฒนาตน**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: ทิพยวิสุทธิ์.

ทวี ทองสว่าง, ประสงค์ ชิงชัย และ วัชระ มานิตราษฎร์. 2546. **การเมืองการปกครองของไทย**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมวิชาการ.

ทองใบ สุดชารี. 2543. "ภาวะผู้นำและการจูงใจ". น.3. ใน **เอกสารคำสอนรายวิชา Leadership and Motivation techniques**. อุบลราชธานี: คณะวิทยาการจัดการ สถาบันราชภัฏอุบลราชธานี.

_____. 2549. **ภาวะผู้นำ กลไกขับเคลื่อนองค์การแห่งการเรียนรู้อุบลราชธานี**. พิมพ์ครั้งที่ 2. อุบลราชธานี: คณะบริหารธุรกิจและการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี.

นงลักษณ์ ฮวบเจริญ. 2543. **ภาวะผู้นำกับประสิทธิผลในการบริหารงานของหัวหน้าพยาบาลโรงพยาบาลชุมชนเขต 1**. กรุงเทพฯ: วิทยานิพนธ์ปริญญาโท. มหาวิทยาลัยมหิดล.

นพพล สุรนัคครินทร์. 2547. **การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชน จังหวัดเชียงใหม่**. เชียงใหม่: วิทยานิพนธ์ปริญญาโท. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

นพรัตน์ ขำพลับและคณะ. 2546. "ดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลกับหน่วยงานบริการภาครัฐ". น.1-2. ใน **รายงานการศึกษาตามหลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูงการบริหารเศรษฐกิจสาธารณะสำหรับนักบริหารระดับสูง**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

นฤมล ทับจุมพล. 2541. **แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วยธรรมรัฐแห่งชาติ ในการจัดการปกครอง (Governance)**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2542. **การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: วิญญชน.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ถวิลวดี บุรีกุล. 2548. **ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม = Participation Democracy**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และ บุญมี ลี้. 2544. **รายงานการวิจัยตัวชี้วัดธรรมาภิบาล**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.

ปัณรส มาลากุล ณ อยุธยา. 2548. **เอกสารบรรยายการสัมมาเชิงวิชาการ เรื่องการบริหารภาครัฐแนวใหม่**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปรีชา อุปโยคิน, อภิสม อินทรลาวัณย์ และ ธันวา เอี่ยมงาม. 2547. "สถานการณ์และเงื่อนไขการกระจายอำนาจด้านสุขภาพในท้องถิ่น: กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่". น.25. ใน **รายงานการวิจัย**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข.

ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม. 2548. **ปาฐกถา เรื่อง "ธรรมาภิบาลกับการปกครองท้องถิ่นในอนาคต".**

ไพโรจน์ พรหมสาส์น. 2541. "การบริหารงานที่ดีมีประสิทธิภาพ". **วารสารพัฒนาชุมชน** 3 (7 กรกฎาคม): 16-17.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2541. **การบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลสำหรับพนักงานส่วนตำบล**. พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี: ศูนย์ผลิตเอกสารมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

มานิตย์ จุมปา. 2546. **คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ยุคลธร เตชะวนากร. 2545. **แม่ค้าตลาดน้ำ: วิถีชีวิตและการธำรงเอกลักษณ์ของชุมชน**. กรุงเทพฯ: วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รังสรรค์ ประเสริฐศรี. 2548. **พฤติกรรมองค์การ Organizational Behavior**. กรุงเทพฯ: เพียร์สัน เอ็ดดูเคชั่น อินโดไชน่า.

ล้วน สายยศ และ อังคณา สายยศ. 2538. **เทคนิคการวิจัยทางการศึกษา**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: สุวีริยาสาส์น.

ลิขิต ธีรเวคิน. 2525. **การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท**. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วรทัต ลัยนันทน์. 2545. **การมีส่วนร่วมการปกครองส่วนท้องถิ่น อบต.** กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.

วรภัทร โตธนะเกษม. 2541. "การสร้างGood governanceในภาคเอกชน". **ผู้จัดการรายวัน** 17-19 เมษายน: 5, 9, 13.

วรลักษณ์ มนัสเอื้อศิริ. 2541. "ธรรมรัฐภาคราชการ". **พัฒนาชุมชน** 37 (มิถุนายน): 13-17.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2545. **การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น: สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และ ไทย**. กรุงเทพฯ: โฟร์เพซ.

ศุภชัย ยาวะประภาษ. 2544. "คอร์รัปชั่นและการซื้อขายตำแหน่งในวงราชการ" น.4-34. ใน **รายงานการวิจัยคอร์รัปชั่นในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ..

สถาบันพระปกเกล้า. 2548. **โครงการขยายผลเพื่อนำตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีระดับองค์กรไปสู่การปฏิบัติ**. นนทบุรี: พิมพ์ดี.

สถาบันพระปกเกล้า. 2551. **หนังสือส่ง เรื่องเกณฑ์ประเมินในโครงการรางวัลพระปกเกล้า สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สถาบันราชประชาสมาลัย. 2549. "ธรรมาภิบาลบันตาลสุข" สถาบันราชประชาสมาลัย (ยุคใหม่)". [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา http://www.Thaileprosy.org/index.php? lay=show_ae=article&ID=159251+ntype=1 (18 กรกฎาคม 2549).

สมยศ นาวีการ. 2524. **พฤติกรรมองค์การ**. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.

สัญญา สัญญาวิวัฒน์. 2550. **ทฤษฎีสังคมวิทยาเนื้อหาและแนวการใช้ประโยชน์เบื้องต้น**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุชาดา รัตนภูมิพงษ์. 2546. **วัฒนธรรมชุมชนในฐานะที่เป็นทรัพยากรการท่องเที่ยว: ศึกษากรณีแหล่งโบราณคดีบ้านปราสาท ตำบลธารปราสาท อำเภอโนนสูง จังหวัดนครราชสีมา**. กรุงเทพฯ: วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยมหิดล.

สุดจิต นิมิตกุล. 2543. **กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดีในการปกครองที่ดี (Good Governance)**. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.

สุดฤทัย สุริยกานต์. 2542. **ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำกับหน้าที่การบริหารงานของหัวหน้ากลุ่มงานการพยาบาล โรงพยาบาลชุมชน เขต 8**. กรุงเทพฯ: วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยมหิดล.

สุทัศนา สุทธิกุลสมบัติ. 2549. "ธรรมาภิบาล (Good Governance) คืออะไร". [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา http://www.krusakon.com/article/ good.dpt/ (18 กรกฎาคม 2549).

สุภางค์ จันทวานิช. 2551. **วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ**. พิมพ์ครั้งที่ 16. กรุงเทพฯ: ศานสุทธาการพิมพ์.

สุรเชษฐ เวชชพิทักษ์. 2533. **รากฐานแห่งชีวิดวัฒนธรรมชนบทกับการพัฒนา**. กรุงเทพฯ: หมู่บ้าน.

สุเทพ เชาวลิด. 2549. **การบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่**. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่. 2544. **คู่มือการฝึกอบรมพนักงานส่วนตำบลประจำปี 2544**. เชียงใหม่: ศูนย์ผลิตเอกสารสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่.

_____. 2547. **คู่มือการฝึกอบรมพนักงานส่วนตำบลที่บรรจุใหม่**. เชียงใหม่: ศูนย์ผลิตเอกสารสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่.

_____. 2552. **คู่มือการฝึกอบรมพนักงานส่วนตำบลประจำปี 2552**. เชียงใหม่: ศูนย์ผลิดเอกสารสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่.

เหวง โตจิราการ. 2541. **"ธรรมรัฐแก้ปัญหาได้จริงหรือ?". โครงการวิถีทัศน์ ธรรมรัฐ:จุดเปลี่ยนประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง.

อมรา พงศาพิชญ์ และ นิตยา ภัทรลีรดะพันธุ์. 2541. **รายงานผลการวิจัย เรื่อง "องค์การให้ทุนเพื่อประชาสังคมในประเทศไทย"**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อมรา พงศาพิชญ์. 2543. "ธรรมนูญกับประชาสังคมและองค์กรประชาสังคม". น.15. ใน **เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ แปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.

อรพินท์ สพโชคชัย. 2540. "สังคมเสถียรภาพและกลไกประชารัฐที่ดี (Good Governance)". **เอกสารรายงาน TDRI** 20 (ธันวาคม): 5-6.

อรพินท์ สพโชคชัย, ชนิดา ชัยชาติ และ ใจจินต์ พลายเวช. 2540. **รายงานผลการศึกษาโครงการศึกษารูปแบบและแนวทางการส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล (ระยะที่สอง)**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

อรพินท์ สพโชคชัย และคณะ. 2543. **แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้สำหรับการบริหารงานส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

อานันท์ ปันยารชุน. 2542. การปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการแข่งขันที่เป็นธรรมในภาคธุรกิจ. **วารสารบทบัณฑิตย์** (ธันวาคม): 5-10.

โอพาร อ่องพะ และคณะ. 2550. **การศึกษารูปแบบในการพัฒนายกระดับศักยภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการเข้าไปหนุนเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลพื้นที่อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. (เอกสารอัดสำเนา).

เอกชัย เครืออินต๊ะ. 2540. **วัฒนธรรมชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยง**. กรุงเทพฯ: วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยมหิดล.

Szilagyi, Andrew D. Jr., and Wallace Jr. Marc J. 1990. **Organizational Behavior and Performance.** 5 ed. California: Goodyear Publishing Company.

Easton, David. 1965. **A Systems Analysis of Political life**. New York: Wiley.

Reddin, William J. 1970. **Managerial Effectiveness**. New York: Mcgraw-Hill Book Co.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในการตรวจสอบเครื่องมือวิจัย

รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในการตรวจสอบเครื่องมือวิจัย

1. รศ.ไพรัช ตระการศิรินนท์
   คณบดีคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
   ประธานคณะกรรมการบริหารหลักสูตรบัณฑิตศึกษา สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
   คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

2. รศ.สมศักดิ์ เกี่ยวกิ่งแก้ว
   คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยนอร์ท-เชียงใหม่
   กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการกลาง องค์การบริหารส่วนตำบล (ก.อบต.) เชียงใหม่
   พ.ศ. 2543 – 2551

3. ผศ.ประชันย์ รักพงษ์
   ผู้ช่วยอธิการบดี มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่
   เลขานุการศูนย์พัฒนาการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้าประจำ จังหวัดเชียงใหม่

4. นางมณฑิรา อินจ่าย
   อาจารย์ประจำวิชาการวัดและการทดสอบทางจิตวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร
   รางวัลผลงานวิชาการดีเด่นอันดับ 1 ในการประชุมวิชาการสุขภาพจิตนานาชาติ พ.ศ. 2547

5. นายธัญศักดิ์ แสงศรีจันทร์
   ปลัดเทศบาลตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่
   คณะกรรมการกลาง องค์การบริหารส่วนตำบลในส่วนกลาง (ก.อบต.กลาง) พ.ศ. 2543 – 2550

ภาคผนวก ข

รายชื่อผู้ช่วยวิจัย

รายชื่อผู้ช่วยวิจัย

1. นางสาวอรชุฎา ณะวิชัย
   นิสิตปริญญาโท สาขาวิชาพัฒนาสังคม คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร
   ทำหน้าที่เป็นผู้นำการสนทนากลุ่มย่อย (Focus group)

2. นางสาวอรวรรณ สิงเต
   นักศึกษาปริญญาโท สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
   ทำหน้าที่เป็นผู้นำการสนทนากลุ่มย่อย (Focus group)

3. นางสายฝน สุยะหล้า
   เจ้าหน้าที่งานสภา องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่
   ทำหน้าที่เป็นผู้นำการสนทนากลุ่มย่อย (Focus group)

4. นางสาวจรรยา ชินสี
   นักวิชาการศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่
   ทำหน้าที่เป็นผู้นำการสนทนากลุ่มย่อย (Focus group)

5. นางศิรัญญา สุนทร
   นักวิชาการประชาสัมพันธ์ องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่
   ทำหน้าที่เป็นผู้นำการสนทนากลุ่มย่อย (Focus group)

6. นางสาวฉิชาภา สุดด้วงแก้ว
   ผู้ช่วยเจ้าพนักงานการเงินและบัญชี องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม
   ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยถ่ายภาพนิ่งและบันทึกเสียง

7. นายทนันชัย ศรีวิชัยนันที
   พนักงานขับรถ องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่
   ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยถ่ายภาพเคลื่อนไหวและบันทึกเสียง

ภาคผนวก ค

รายชื่อผู้ให้ข้อมูลการวิจัยตำบลดอนแก้ว

รายชื่อผู้ให้ข้อมูลการวิจัยตำบลดอนแก้ว

ที่	ชื่อ - นามสกุล	ตำแหน่ง	วิธีการให้ข้อมูล	
			สนทนากลุ่ม	สัมภาษณ์
ผู้บริหาร				
1	นายนพดล ณ เชียงใหม่	นายก อบต.ดอนแก้ว	✓	✓
2	นายอิ่นแก้ว บุญสูง	รองนายก อบต.ดอนแก้ว	✓	✓
3	พ.ต.จามิกร วงศ์ศรี	เลขานุการนายก อบต.ดอนแก้ว	✓	✓
ผู้ปฏิบัติงาน				
4	นายมงคลวิชญ์ วังผาสุข	นิติกร	✓	✓
5	นางสาววันดี หน่อคำศักดิ์	นักบริหารงานสาธารณสุข	✓	✓
6	นางกอบกุล แกล้วกล้า	ผู้จัดการศูนย์เด็ก	✓	
7	นายดิลกรัฐ สงวนสัตย์	นักวิชาการเกษตร		✓
8	นายอิทธิพล มาชื่น	เจ้าหน้าที่ฝ่ายสังคมสงเคราะห์	✓	
9	นายนิคม ของล้น	เจ้าหน้าที่งานพิมพ์	✓	
10	นางสาวศศิวิมล ศรีวิชัย	เจ้าหน้าที่งานข่าว	✓	
11	นางสาวจุฬาวรรณ สืบยิ้ม	เจ้าหน้าที่สื่อสารมวลชน		✓
12	นางศรีพรรณ อุ่นเรือน	ภารโรง	✓	
13	นางบัวจันทร์ สุยะ	แม่บ้าน	✓	
14	นายอานุภาพ เกิดผล	นายช่างเขียนแบบ		✓
15	นางสาวอารีรัตน์ มาตัน	นักวิชาการส่งเสริมสุขภาพ	✓	✓
16	นางสาวรัชนิกานต์ บัวนาค	นักวิชาการศึกษา		✓
17	นางสาวจารุวรรณ ยศถามี	บุคลากร		✓
18	นางศิริญญา สุนทร	นักวิชาการประชาสัมพันธ์		✓
19	นายสมบุญ แซ่จิว	วิศวกรโยธา		✓
20	นางสาวสุจิตรา สุวรรณชัย	นักวิชาการเงินและบัญชี		✓
21	นายสมาน ปราพรหม	คนงานทั่วไป		✓
22	นางอัจฉริกา เดิมศรี	เจ้าหน้าที่งานรับส่ง		✓
23	นายสหรัฐ ศรีมูล	ผู้ช่วยช่างไฟฟ้า		✓
24	นายจิรวุฒิภัทร ทรายคำ	ส.อบต. หมู่ที่ 1		✓
25	นางอุไร ทนทะนาน	ส.อบต. หมู่ที่ 1		✓
26	นางปทิตตา สุคด้วงแก้ว	ส.อบต. หมู่ที่ 2	✓	✓
27	นายสุรัตน์ สุรินทร์แก้ว	ส.อบต. หมู่ที่ 2 (รองประธานสภา)		✓

ที่	ชื่อ - นามสกุล	ตำแหน่ง	วิธีการให้ข้อมูล	
			สนทนากลุ่ม	สัมภาษณ์
28	นายฉัตรมงคล ชัยวงค์	ส.อบต. หมู่ที่ 3		✓
29	นายราชันย์ บัวสุข	ส.อบต. หมู่ที่ 3		✓
30	นายสุรเชษฐ์ นิลคำ	ส.อบต. หมู่ที่ 4		✓
31	นายธรรมพร ตันตรา	ส.อบต. หมู่ที่ 4 (ประธานสภา)		✓
32	นายภักดี หลักดี	ส.อบต. หมู่ที่ 5		✓
33	นายสนั่น ยาวิละ	ส.อบต. หมู่ที่ 5		✓
34	นางทองเพียร ขัดผาบ	ส.อบต. หมู่ที่ 6		✓
35	นายเสรี พรหมา	ส.อบต. หมู่ที่ 6		✓
36	นายสมาน วิชัยยา	ส.อบต. หมู่ที่ 7		✓
37	นายเชาว์ พงษ์ตะวัน	ส.อบต. หมู่ที่ 7		✓
38	นายชุมพล กันธวัง	ส.อบต. หมู่ที่ 8		✓
39	นางศรีนวล วังผาสุข	ส.อบต. หมู่ที่ 8		✓
40	นายจันทร์ คำคง	ส.อบต. หมู่ที่ 9		✓
41	นางจรัสศรี เหมือนวงค์	ส.อบต. หมู่ที่ 9		✓
42	นายประเสริฐ เทพทอง	ส.อบต. หมู่ที่ 10		✓
43	นางผุสดี บุญยงค์	ส.อบต. หมู่ที่ 10		✓
ผู้รับบริการ				
44	นายสมพร เรือนทอง	กลุ่มพลังมวลชนอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน(อปพร.)		✓
45	นายยุทธภูมิ พรหมมา	กลุ่มพลังมวลชน		✓
46	นายอมร ศรีวิชัย	กลุ่มพลังมวลชน		✓
47	นายสมพร ต้นดี	กลุ่มพลังมวลชน อาสาสมัครปศุสัตว์ (อสป.)		✓
48	นางวันเพ็ญ หลักดี	กลุ่มพลังมวลชน อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน(อสม.).		✓
49	นายจำนงค์ เรือนเงิน	กลุ่มพลังมวลชน		✓
50	นายดวงดี เขื่อนคุ้ม	กลุ่มพลังมวลชน		✓
51	พระใบฎีกา เจริญศักดิ์ สิริภทฺโท	เจ้าอาวาสวัดดอนแก้ว	✓	✓
52	พระใบฎีกา ตุรงค์ ทนฺตจิตฺโต	เจ้าอาวาสวัดปิยาราม	✓	
53	นางกมลวรรณ พิมพ์ทอง	กลุ่มพลังมวลชน อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพล(อปพร.)		✓

ที่	ชื่อ - นามสกุล	ตำแหน่ง	วิธีการให้ข้อมูล	
			สนทนากลุ่ม	สัมภาษณ์
54	นายพิพัฒน์ อินเหลา	กลุ่มพลังมวลชน อาสาสมัครปฏิสัตว์ (อศป.)		✓
55	นายวงกต สมทรัพย์	กลุ่มอาชีพ(มะค่าลายคำ)	✓	
56	นางอรทัย วงค์อนุกูล	กลุ่มอาชีพ(ไม้ไผ่ขด)	✓	
57	นายประเสริฐ อธิพรหม	ผอ. โรงเรียนบ้านศาลา	✓	
58	นายนิคม คำโพธิ์	อาจารย์ 3 ระดับ 7 โรงเรียนบ้านศาลา	✓	
59	นายสุนันต์ ปัญญานาม	อาจารย์ 3 ระดับ 7 โรงเรียนบ้าน พระนอน	✓	
60	นางศิริวรรณ กอบบุญมา	กลุ่มพลังมวลชน สมาชิกกิ่งกาชาด อำเภอแม่ริม		✓
61	นายมงคล ฉากว้าง	กลุ่มพลังมวลชน		✓
62	นางสมศรี ณ เชียงใหม่	ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 1	✓	✓
63	นางศิริเพ็ญ ปัญญาเพิ่ม	ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 1		✓
64	นายประเสริฐ คำฝั้น	ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 7	✓	
65	นายประเสริฐ ลาครอศรี	ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 8		✓
66	นายพนม ขันแข็ง	ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 10	✓	✓
67	นายพิษณุ สิงห์ใส	กลุ่มเยาวชน		✓
68	นางสาวฤทัยชนก ยะไวทย์	กลุ่มเยาวชน	✓	
69	นางสาวภาวิณี เรือนคำ	กลุ่มเยาวชน	✓	
70	นายสมบูรณ์ คำเรือง	กลุ่มเยาวชน	✓	
71	นางสาวกาญจนา ขันแข็ง	กลุ่มเยาวชน	✓	
72	นางสาวอาภาศิริ เมืองใจ	กลุ่มเยาวชน	✓	✓
73	นางสาวสุกัญญา พิมพ์ทอง	กลุ่มเยาวชน	✓	
74	นายวิทวัช อำภา	กลุ่มเยาวชน	✓	
75	นางสาวธารวิมล ชัยวงค์	กลุ่มเยาวชน	✓	
76	นางสาวสุริยฉาย คำจันทร์	กลุ่มเยาวชน		✓
77	นางสาวพิมพ์พรรณ คำจันทร์	กลุ่มเยาวชน		✓
78	นางสาวนิตยา บุญฤทธิ์	กลุ่มเยาวชน		✓
79	นางสาวชลภัทร ทินกร ณ อยุธยา	กลุ่มเยาวชน		✓
80	นางสาวนิอารีย์ บุญมา	กลุ่มเยาวชน		✓
81	นางสาวพรรณิการ์ ดวงสนิท	กลุ่มเยาวชน		✓

ที่	ชื่อ – นามสกุล	ตำแหน่ง	วิธีการให้ข้อมูล	
			สนทนากลุ่ม	สัมภาษณ์
82	นายชยกร ชัยวงค์	กลุ่มเยาวชน		✓
83	นางสาวหทัยรัตน์ สุภาอินทร์	กลุ่มเยาวชน		✓
84	นางวงเดือน ทินกร ณ อยุธยา	กลุ่มสตรี สมาชิกกิ่งกาชาด อ.แม่ริม	✓	✓
85	นางจันทร์ฟอง เพ็ชรภูมิ	กลุ่มสตรี สมาชิกกิ่งกาชาด อ.แม่ริม	✓	
86	นางบัวจันทร์ เรือนสุวรรณ	กลุ่มสตรีสมาชิกกิ่งกาชาด อ.แม่ริม	✓	
87	นางบัวลอย หลักดี	กลุ่มสตรี สมาชิกกิ่งกาชาด อ.แม่ริม	✓	
88	นางชื่นจิตร ชัยวงค์	กลุ่มสตรี สมาชิกกิ่งกาชาด อ.แม่ริม	✓	✓
89	นางแก้วกัลยา ลัดดาพันธ์	กลุ่มสตรี	✓	
90	นางคำมา วงค์งาม	กลุ่มสตรี	✓	
91	นางศรีธร ก้านคำ	กลุ่มสตรี	✓	
92	นางประนอม ปัญญา	กลุ่มสตรี		✓
93	นางพิมพ์พรรณ ดวงสนิท	กลุ่มสตรี		✓
94	นางศรีกุล หิมาลัย	กลุ่มสตรี		✓
95	นางจันทร์ตา รักร่วม	กลุ่มสตรี	✓	
96	นางสุรีรัตน์ สิงห์แก้ว	กลุ่มสตรี		✓
97	นางแรมใจ กาบคำ	กลุ่มสตรี		✓
98	นางศรัญญา ทองคำ	กลุ่มสตรี		✓
99	นางดวงจันทร์ สิงห์น้อย	กลุ่มสตรี		✓
100	นางจันทร์ตา เรือนทอง	กลุ่มสตรี สมาชิกกิ่งกาชาด อ.แม่ริม		✓
101	นางสาวสมศรี คำโพธิ์	กลุ่มสตรี สมาชิกกิ่งกาชาด อ.แม่ริม		✓
102	พันเอกพิเศษสมเดช ใจแก้ว	กลุ่มผู้สูงอายุ นักพัฒนาชุมชนอาวุโส	✓	
103	นางติ๊บ ปัญญานาม	กลุ่มผู้สูงอายุ ปราชญ์ชาวบ้าน	✓	✓
104	นายเปลี่ยน ขบวนงาม	กลุ่มผู้สูงอายุ อาสาพัฒนาชุมชน	✓	
105	นายบำรุง สวัสดิพงษ์	กลุ่มผู้สูงอายุ นักพัฒนาอาวุโส	✓	✓
106	นายสมบูรณ์ บุญเรือง	กลุ่มผู้สูงอายุ ปราชญ์ชาวบ้าน	✓	✓
107	นายเป็ง คำมาลัย	กลุ่มผู้สูงอายุ ปราชญ์ชาวบ้าน	✓	
108	นายคำปัน ใจเที่ยง	กลุ่มผู้สูงอายุ ปราชญ์ชาวบ้าน	✓	
109	นายพรหมวรรณ ถากว้าง	กลุ่มผู้สูงอายุ อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน	✓	
110	นางศรีพรรณ เขื่อนคำ	กลุ่มผู้สูงอายุ สมาชิกกิ่งกาชาด อ.แม่ริม	✓	

ที่	ชื่อ - นามสกุล	ตำแหน่ง	วิธีการให้ข้อมูล	
			สนทนากลุ่ม	สัมภาษณ์
111	นายบรรจบ จันทิมางกูร	กลุ่มผู้สูงอายุ ประธานกลุ่มนักพัฒนาชุมชนอาวุโส		✓
112	รองศาสตราจารย์ชาลี ลัทธิ	กลุ่มผู้สูงอายุนักพัฒนาชุมชนอาวุโส		✓
113	จ่าสิบเอกชาญนรงค์ เนตรปัญญา	กลุ่มผู้สูงอายุ ปราชญ์ชาวบ้าน		✓
114	นายศรี บุญชู	กลุ่มผู้สูงอายุ ผู้ทรงคุณวุฒิ		✓
115	นายวิเชียร สมศักดิ์	กลุ่มผู้สูงอายุ ผู้ทรงคุณวุฒิ		✓
116	นายปัญญา ยาวิลาศ	กลุ่มผู้สูงอายุ ผู้ทรงคุณวุฒิ		✓
117	นายบุญปั๋น วงค์งาม	กลุ่มผู้สูงอายุ ผู้ทรงคุณวุฒิ		✓

ภาคผนวก ง
รายชื่อผู้ให้ข้อมูลการวิจัยตำบลขี้เหล็ก

รายชื่อผู้ให้ข้อมูลการวิจัยตำบลขี้เหล็ก

ที่	ชื่อ - นามสกุล	ตำแหน่ง	วิธีการให้ข้อมูล	
			สนทนากลุ่ม	สัมภาษณ์
ผู้บริหาร				
1	นางประนอม เมฆขจร	นายก อบต.ขี้เหล็ก	✓	✓
2	นายทรงฤทธิ์ เลิศจันทร์	รองนายก อบต.ขี้เหล็ก	✓	✓
3	นางศิริลักษณ์ สุภา	เลขานุการนายก อบต.ขี้เหล็ก	✓	✓
ผู้ปฏิบัติงาน				
4	นางศิริลักษณ์ ทรายเหนือ	ปลัด อบต.ขี้เหล็ก ดำรงตำแหน่ง 15 ก.ค. 2540 – 30 พ.ย. 2551		✓
5	นายณัฐชนัน ก้อนจำปา	ปลัด อบต.ขี้เหล็ก ดำรงตำแหน่ง 1 ธ.ค. 2551 – ปัจจุบัน	✓	
6	นางชลีรัตน์ สิทธิมงคล	เจ้าพนักงานพัสดุ		✓
7	นางมลทิรา ปาใส	หัวหน้าส่วนการคลัง	✓	
8	นางสาวทิพวรรณ โสรา	เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี	✓	✓
9	นายบรรเจิด ซองชะลัย	นายช่างเขียนแบบ	✓	
10	นางสาวฐิติรัตน์ ศรีนวล	นักวิชาการศึกษา		✓
11	นางสาวพิรจิต พวงเงิน	ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่ธุรการ		✓
12	นางกาญจนา ใจดี	เจ้าพนักงานธุรการ	✓	
13	นางสริยา ชัยวงค์	เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี		✓
14	นายพีรพัฒน์ พีรพัฒน์สกุล	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน		✓
15	นายธวัชชัย แก้วดี	วิศวกรโยธา		✓
16	นายธวัชชัย จิระแปง	ผู้ช่วยประชาสัมพันธ์		✓
17	นางสาวธีรวรรณ แหวนวงษ์	นักวิชาการเกษตร		✓
18	นางสาวอัมรินทร์ แสงดวงดาว	นักพัฒนาชุมชน		✓
19	นางสาวศศินันท์ มโนรส	เจ้าหน้าที่พัสดุ		✓
20	นางนงลักษณ์ จันทวงค์	ส.อบต. หมู่ที่ 4	✓	
21	นายอเนก คงสมัย	ส.อบต. หมู่ที่ 6	✓	

ที่	ชื่อ - นามสกุล	ตำแหน่ง	วิธีการให้ข้อมูล	
			สนทนากลุ่ม	สัมภาษณ์
ผู้รับบริการ				
22	นายอนันต์ สิริภาคย์โภคิน	ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 3		✓
23	นายนิกร รังแก้ว	ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 8		✓
24	นายแสวง ใสศรี	ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 9	✓	✓
25	นายอุ่นเรือน กาวิชัย	ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 9		✓
26	นายสมบูรณ์ ตุ่นตามเชื้อ	ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 11		✓
27	นายดนัยเทพ คำมูล	กลุ่มพลังมวลชน		✓
28	นางแก้วพา ใจคำ	กลุ่มพลังมวลชน		✓
29	นายภานุวัตร สมยา	กลุ่มพลังมวลชน	✓	✓
30	นางบานเย็น กิติกรรณ์	กลุ่มพลังมวลชน		✓
31	นายประเสริฐ การใจสม	กลุ่มพลังมวลชน	✓	
32	นางหน่อย วงค์สร้อย	กลุ่มพลังมวลชน		✓
33	นางละมัย ขัดศรี	กลุ่มพลังมวลชน	✓	
34	นางสุชาดา อินต๊ะ	กลุ่มพลังมวลชน	✓	
35	นางสายสวัสดิ์ ปัญทา	กลุ่มพลังมวลชน	✓	
36	นางนวลจันทร์ วงค์สุวรรณ	กลุ่มพลังมวลชน	✓	
37	นายอินทอง ใจดี	กลุ่มพลังมวลชน	✓	
38	นางสุมาลี ชัยวงค์	กลุ่มพลังมวลชน	✓	
39	นายสมเดช อินธนะ	กลุ่มพลังมวลชน	✓	
40	นายมนัส กันธิ	กลุ่มพลังมวลชน	✓	
41	นายมงคล อินทจักร	กลุ่มพลังมวลชน		✓
42	นายตี๋ บัวลอย	กลุ่มพลังมวลชน		✓
43	นายปัญญา ธรรมเจริญ	กลุ่มพลังมวลชน		✓
44	นายเสาร์ สอนง่าย	กลุ่มพลังมวลชน		✓
45	นายจรัญธร แอบเงิน	กลุ่มพลังมวลชน		✓
46	นายดนัย ตุ้ยงาม	กลุ่มพลังมวลชน		✓
47	นายคำปัน เหล็กคง	กลุ่มพลังมวลชน		✓
48	นายหิรัญ ใสส่อง	กลุ่มเยาวชน	✓	✓
49	นายภูชพงษ์ ปลอดภัย	กลุ่มเยาวชน		✓
50	นายศราวุฒิ ใสส่อง	กลุ่มเยาวชน		✓

ที่	ชื่อ - นามสกุล	ตำแหน่ง	วิธีการให้ข้อมูล	
			สนทนากลุ่ม	สัมภาษณ์
51	นายพีระ วงค์หลาย	กลุ่มเยาวชน		✓
52	นางสาวฐิติมา วงค์หลาย	กลุ่มเยาวชน		✓
53	นางสาววรารักษ์ จันทวงศ์	กลุ่มเยาวชน		✓
54	นายณัฐพล ชัยแสวง	กลุ่มเยาวชน	✓	✓
55	นายศรีพันธ์ ซองชะลัย	กลุ่มเยาวชน		✓
56	นางสาวปภัสสร อุ่นใจ	กลุ่มเยาวชน		✓
57	นายรัฒนนท์ จารุตจารีต	กลุ่มเยาวชน		✓
58	นางสาวณัฐนรี ดวงชุ่ม	กลุ่มเยาวชน	✓	
59	นางสาวสุนิษา สือรี	กลุ่มเยาวชน	✓	
60	นายศักดา ปัญญา	กลุ่มเยาวชน	✓	
61	นางสาวทัศนีย์ รังแก้ว	กลุ่มเยาวชน	✓	
62	นางสาวกมลชนก บุญสูง	กลุ่มเยาวชน	✓	
63	นายฐานันดร กันธวงศ์	กลุ่มเยาวชน	✓	
64	นางสาวสุนีย์ ดงรำคาญ	กลุ่มเยาวชน		✓
65	นางบัวลอย โสภา	กลุ่มสตรี	✓	✓
66	นางอุษา ไชยวรรณ	กลุ่มสตรี		✓
67	นางอรอนงค์ ช่างสาร	กลุ่มสตรี		✓
68	นางงามเนตร ใจงาม	กลุ่มสตรี		✓
69	นางวิไลรัตน์ คำตื้อ	กลุ่มสตรี		✓
70	นางชุดิมา เลิศจันทร์	กลุ่มสตรี		✓
71	นางอารีย์ สารี	กลุ่มสตรี		✓
72	นางจิราพร เสกศรีสมพงษ์	กลุ่มสตรี		✓
73	นางสาวรัชนี พุทธา	กลุ่มสตรี		✓
74	นางณัฏสุชา ยิ้มแย้ม	กลุ่มสตรี		✓
75	นางทิพาพร ใจตี๊ะ	กลุ่มสตรี		✓
76	นางสุจิรา อินชน	กลุ่มสตรี		✓
77	นางบุญธรรม ดวงชุ่ม	กลุ่มสตรี	✓	
78	นางศรีทอน ไชยเลิศ	กลุ่มสตรี	✓	
79	นางศิริลักษณ์ สุภา	กลุ่มสตรี	✓	
80	นางพรรณี อินแหลง	กลุ่มสตรี	✓	

ที่	ชื่อ - นามสกุล	ตำแหน่ง	วิธีการให้ข้อมูล	
			สนทนากลุ่ม	สัมภาษณ์
81	นางปราณี ชมพูเทพ	กลุ่มสตรี	✓	
82	นางสันสนีย์ อุดมไตรศริก	กลุ่มสตรี	✓	
83	นางจันตา ปัญญา	กลุ่มสตรี	✓	
84	นางสุพัฒน์ วิชาคุณ	กลุ่มสตรี		✓
85	นางเหรียญทอง ปลอดภัย	กลุ่มสตรี		✓
86	นางนิมิต กาญใจเย็น	กลุ่มสตรี		✓
87	นางแก้วพา ใจคำ	กลุ่มสตรี		✓
88	นางประนอม โภฏิคำ	กลุ่มผู้สูงอายุ	✓	✓
89	นางมูล จันทร์คี	กลุ่มผู้สูงอายุ		✓
90	นางอุ่น จีนทราย	กลุ่มผู้สูงอายุ		✓
91	นายสมพร นุติพันธ์	กลุ่มผู้สูงอายุ		✓
92	นายลัย ใจดี๊ะ	กลุ่มผู้สูงอายุ		✓
93	นายสุรชัย ไชยวงษ์	กลุ่มผู้สูงอายุ		✓
94	นางติ๊บ หลวงราช	กลุ่มผู้สูงอายุ		✓
95	นายทวี ดวงสร้อย	กลุ่มผู้สูงอายุ		✓
96	นายพนัส ลิมปิษเฐียร	กลุ่มผู้สูงอายุ	✓	
97	นายทอง เหลืองอร่าม	กลุ่มผู้สูงอายุ	✓	
98	นายสุรินทร์ ศิริกร	กลุ่มผู้สูงอายุ	✓	
99	นางฟอง แสงดาว	กลุ่มผู้สูงอายุ	✓	
100	นางเสงี่ยม เสมอคำ	กลุ่มผู้สูงอายุ	✓	
101	นางสมบูรณ์ หล้าสุรินทร์	กลุ่มผู้สูงอายุ	✓	
102	นางแสงหล้า ปันควง	กลุ่มผู้สูงอายุ		✓
103	นางเสาร์คำ นวลดันดา	กลุ่มผู้สูงอายุ	✓	
104	นางสมบูรณ์ ใสส่อง	กลุ่มผู้สูงอายุ		✓
105	นางเสงี่ยม เมืองธรรม	กลุ่มผู้สูงอายุ	✓	
106	นางสมพร วงศ์ษา	กลุ่มผู้สูงอายุ	✓	
107	นางอำพร เทพสุรินทร์	กลุ่มผู้สูงอายุ	✓	
108	นายบุญมี เมืองธรรม	กลุ่มผู้สูงอายุ	✓	✓
109	นายดวงคำ สุนันต๊ะ	กลุ่มผู้สูงอายุ		✓

ภาคผนวก จ

การประเมินแบบบรรยาย (Essay evaluation)

การประเมินแบบบรรยาย (Essay evaluation)

คำชี้แจง: โปรดบรรยาย **จุดเด่นและจุดด้อยในการบริหารจัดการของ อบต.ดอนแก้ว** ลงในช่องว่าง

ชื่อ-นามสกุลของผู้ประเมิน..... วันที่.....

ที่อยู่ของผู้ประเมิน.....

สถานภาพของผู้ประเมิน ❑ผู้บริหาร ❑เจ้าหน้าที่/ผู้ปฏิบัติงาน ❑ประชาชน/ผู้รับบริการ

จุดเด่นในการบริหารจัดการของ อบต.ดอนแก้ว

.....

.....

.....

.....

จุดด้อย - สิ่งที่ควรจะมีการพัฒนาปรับปรุงในการบริหารจัดการของ อบต.ดอนแก้ว

.....

.....

.....

.....

ความคิดเห็นอื่น ๆ ที่มีต่อ อบต.ดอนแก้ว

.....

.....

.....

ภาคผนวก ฉ

แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured interview form)

แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured interview Form)

โครงการวิจัย เรื่อง การบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดเชียงใหม่

ชื่อ-สกุลผู้สัมภาษณ์.....

วันเดือนปีที่สัมภาษณ์..... เวลา..... สถานที่สัมภาษณ์.....

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

1.1 ชื่อ-นามสกุลของผู้ให้สัมภาษณ์ (นาย/นาง/นางสาว).....

1.2 อายุ.....ปี

1.3 การศึกษา ❑ประถมศึกษา ❑มัธยมศึกษา ❑ปริญญาตรี ❑อื่น ๆ (ระบุ.....)

1.4 อาชีพ/ตำแหน่งหน้าที่การงาน.....

1.5 สถานะทางการบริหารจัดการใน อบต.

❑ผู้บริหาร (นายก อบต./ รองนายก อบต./ เลขานุการคณะผู้บริหาร อบต.)

❑ผู้ปฏิบัติงาน (ฝ่ายสภา ตำแหน่ง...../ฝ่ายสำนักงาน ตำแหน่ง.....)

❑ผู้รับบริการ (กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน/เยาวชน/ผู้สูงอายุ/กลุ่มสตรี/กลุ่มแกนนำ/ประชาชน)

1.6 ระยะเวลาที่ปฏิบัติงานตามสถานะข้อ1.6 ตั้งแต่ต้นจนถึงปัจจุบัน นาน.....ปี.....เดือน

1.7 ที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน บ้านเลขที่..... หมู่ที่..... ตำบล..... อำเภอ.....

1.8 ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ อบต. (ดอนแก้ว/ขี้เหล็ก) ตั้งแต่ต้นจนถึงปัจจุบัน .....ปี.....เดือน

ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการ ใน อบต. (ดอนแก้ว/ขี้เหล็ก)

2.1 ท่านมีความคิดเห็นว่าชีวิตความเป็นอยู่ในตำบลนี้เป็นอย่างไร

.....

.....

.....

.....

2.2 ท่านคิดว่า อบต.(ดอนแก้ว/ขี้เหล็ก) ได้ตอบสนองความต้องการอะไรของประชาชนบ้าง

.....

.....

.....

.....

2.3 ท่านคิดว่าการบริหารจัดการที่ดีในการพัฒนาตำบลควรเป็นอย่างไร

.....

.....

.....

.....

2.4 จุดเด่นในการบริหารของ อบต. (ดอนแก้ว/ขี้เหล็ก) คืออะไร

.....

.....

.....

.....

.....

2.5 จุดด้อยในการบริหารของ อบต. (ดอนแก้ว/ขี้เหล็ก) คืออะไร

.....

.....

.....

.....

.....

2.6 ท่านพึงพอใจการบริหารจัดการของ อบต. (ดอนแก้ว/ขี้เหล็ก) หรือไม่
โปรดอธิบายเหตุผลประกอบ

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2.7 ท่านมีข้อเสนอแนะอะไรบ้างที่จะทำให้อบต. (ดอนแก้ว/ขี้เหล็ก) มีการบริหารหรือการพัฒนาที่ดีขึ้น

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ส่วนที่ 3 ความคิดเห็นเกี่ยวกับคณะผู้บริหาร (นายกอบต., รองนายกอบต. และเลขานุการฯ)

3.1 ท่านมีความพึงพอใจการทำงานของคณะผู้บริหาร อบต.หรือไม่ โปรดอธิบายเหตุผลประกอบ

.....

.....

.....

.....

.....

3.2 ท่านคิดว่าคณะผู้บริหาร อบต. ทำงานโดยมี "หลักนิติธรรม" หรือการทำงานตามขอบเขตของกฎหมายหรือไม่ โปรดอธิบายและยกตัวอย่าง

.....

.....

.....

.....

.....

3.3 ท่านคิดว่าคณะผู้บริหาร อบต. ทำงานโดยมี "หลักคุณธรรม" หรือมีจริยธรรมในการทำงานหรือไม่ โปรดอธิบายและยกตัวอย่าง

.....

.....

.....

.....

.....

3.4 ท่านคิดว่าคณะผู้บริหาร อบต. ทำงานโดยมี "หลักความโปร่งใส" หรือ เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบการทำงานได้หรือไม่ โปรดอธิบายและยกตัวอย่าง

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3.5 ท่านคิดว่าคณะผู้บริหาร อบต. ทำงานโดยมี "หลักความมีส่วนร่วม" หรือเปิดโอกาสให้บุคคลทั้งภายในและภายนอก อบต. ได้ร่วมเป็นเครือข่ายการทำงานหรือไม่ โปรดอธิบายและยกตัวอย่าง

.....

.....

.....

.....

.....

3.6 ท่านคิดว่าคณะผู้บริหาร อบต. ทำงานโดยมี "หลักความรับผิดชอบ" หรือการดูแลเอาใจใส่ต่อปัญหาความเดือดร้อนในตำบลหรือไม่ โปรดอธิบายและยกตัวอย่าง

.....

.....

.....

.....

.....

3.7 ท่านคิดว่าคณะผู้บริหาร อบต. ทำงานโดยมี "หลักความคุ้มค่า" หรือมีการใช้งบประมาณและทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดในการพัฒนาให้เกิดประโยชน์มากที่สุดหรือไม่ โปรดยกตัวอย่าง

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3.8 ท่านคิดว่าหลักการทำงานอื่น ๆ ที่คณะผู้บริหาร อบต.ควรมีเพิ่มเติมในการทำงาน คืออะไรบ้าง โปรดอธิบายและยกตัวอย่างประกอบ

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ส่วนที่ 4 ความคิดเห็นเกี่ยวกับผู้ปฏิบัติงานของ อบต. (ปลัดฯ พนักงานเจ้าหน้าที่ และ ส.อบต.)

4.1 ท่านมีความพึงพอใจการทำงานของผู้ปฏิบัติงานของ อบต. (ดอนแก้ว/ขี้เหล็ก)หรือไม่ โปรดอธิบายเหตุผลประกอบ

.....

.....

.....

.....

.....

4.2 ท่านคิดว่าผู้ปฏิบัติงานของ อบต. ทำงานโดยมี "หลักนิติธรรม" หรือการทำงานตามขอบเขตของกฎหมายหรือไม่ โปรดอธิบายและยกตัวอย่าง

.....

.....

.....

.....

.....

4.3 ท่านคิดว่าผู้ปฏิบัติงานของ อบต. ทำงานโดยมี "หลักคุณธรรม" หรือมีจริยธรรมในการทำงานหรือไม่ โปรดอธิบายและยกตัวอย่าง

.....

.....

.....

.....

.....

4.4 ท่านคิดว่าผู้ปฏิบัติงานของ อบต. ทำงานโดยมี "หลักความโปร่งใส" หรือ เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบการทำงานได้หรือไม่ โปรดอธิบายและยกตัวอย่าง

.....

.....

.....

.....

.....

.....

4.5 ท่านคิดว่าผู้ปฏิบัติงานของ อบต. ทำงานโดยมี "หลักความมีส่วนร่วม" หรือเปิดโอกาสให้บุคคลทั้งภายในและภายนอก อบต. ได้ร่วมเป็นเครือข่ายการทำงานหรือไม่
โปรดอธิบายและยกตัวอย่าง

.....

.....

.....

.....

.....

4.6 ท่านคิดว่าผู้ปฏิบัติงานของ อบต. ทำงานโดยมี "หลักความรับผิดชอบ" หรือการดูแลเอาใจใส่ต่อปัญหาความเดือดร้อนในตำบลหรือไม่ โปรดอธิบายและยกตัวอย่าง

.....

.....

.....

.....

.....

4.7 ท่านคิดว่าผู้ปฏิบัติงานของ อบต. ทำงานโดยมี "หลักความคุ้มค่า" หรือมีการใช้งบประมาณและทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดในการพัฒนาให้เกิดประโยชน์มากที่สุดหรือไม่ โปรดยกตัวอย่าง

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

4.8 ท่านคิดว่าหลักการทำงานอื่น ๆ ที่ผู้ปฏิบัติงานของ อบต.ควรมีเพิ่มเติมในการทำงาน คืออะไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ส่วนที่ 5 ความคิดเห็นเกี่ยวกับประชาชนในตำบล

(กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มพลังมวลชน ประชาชนทั่วไปในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล)

5.1 ท่านมีความพึงพอใจลักษณะในภาพรวมของประชาชนในตำบลหรือไม่ โปรดอธิบายเหตุผล

.....

.....

.....

.....

.....

5.2 ท่านคิดว่าประชาชนในตำบลได้ส่งเสริมการทำงานโดย "หลักนิติธรรม" หรือการทำงานตามกฎหมายของ อบต. หรือไม่ โปรดยกตัวอย่าง

.....

.....

.....

.....

.....

5.3 ท่านคิดว่าประชาชนในตำบลได้ส่งเสริมการทำงานโดย "หลักคุณธรรม" หรือจริยธรรมในการทำงานของ อบต.หรือไม่ โปรดยกตัวอย่าง

.....

.....

.....

.....

.....

5.4 ท่านคิดว่าประชาชนในตำบลได้ส่งเสริมการทำงานโดย "หลักความโปร่งใส" หรือตรวจสอบการทำงานของ อบต.หรือไม่ โปรดยกตัวอย่าง

.....

.....

.....

.....

.....

.....

5.5 ท่านคิดว่าประชาชนในตำบลได้ส่งเสริมการทำงานโดย "หลักความมีส่วนร่วม" หรือได้ร่วมทำงานกับ อบต. หรือไม่ โปรดยกตัวอย่าง

.....

.....

.....

.....

.....

5.6 ท่านคิดว่าประชาชนในตำบลได้ส่งเสริมการทำงานโดย "หลักความรับผิดชอบ" หรือมีการดูแลใส่ใจปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ ในตำบลหรือไม่ โปรดยกตัวอย่าง

.....

.....

.....

.....

.....

.....

5.7 ท่านคิดว่าประชาชนในตำบลได้ส่งเสริมการทำงานโดย "หลักความคุ้มค่า" หรือมีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดในการพัฒนาให้เกิดประโยชน์มากที่สุดหรือไม่ โปรดยกตัวอย่าง

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

5.8 ท่านคิดว่าหลักการอื่น ๆ ที่ประชาชนควรมีเพิ่มเติมในการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีของ อบต. คืออะไรบ้าง โปรดอธิบาย

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ภาคผนวก ช

ประวัติผู้วิจัย

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ - สกุล นางอุบล ยะไวทย์ณะวิชัย

เกิดเมื่อ 27 มีนาคม 2503

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2521 มัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนวัฒโนทัยพายัพ จังหวัดเชียงใหม่

พ.ศ. 2526 ปริญญาตรี ศิลปศาสตรบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ (การเมืองการปกครอง) มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พ.ศ. 2547 ปริญญาโท รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ประวัติการทำงาน

พ.ศ. 2531 - 2539 เจ้าหน้าที่ธุรการ สุขาภิบาลแม่ริม อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่

พ.ศ. 2539 - ปัจจุบัน นักบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว) อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่