

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลสะตอ อำเภอสอยดาว จังหวัดจันทบุรี ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และได้นำเสนอตามหัวข้อต่อไปนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน
 - 1.1 ความหมาย และรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน
 - 1.2 ขั้นตอนการมีส่วนร่วม
 - 1.3 ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. การบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาล
 - 2.1 ความหมายของการบริหารจัดการที่ดี (ธรรมาภิบาล)
 - 2.2 องค์ประกอบของการบริหารจัดการที่ดี (ธรรมาภิบาล)
 - 2.3 แนวคิดการบริหารจัดการที่ดีของรัฐ
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การมีส่วนร่วมของประชาชน

ความหมาย และรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนได้มีนักวิชาการให้ความหมายที่หลากหลายซึ่งผู้วิจัยนำเสนอต่อไปนี้

ไคท์ (Keith, 1972 : 136) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การเกี่ยวข้องทางจิตใจและอารมณ์ (Mental and Emotional Involvement) ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม (Group Situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำใ้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าว

เออร์วิน (Erwin, 1976 : 124) การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการดำเนินการพัฒนา ร่วมคิดร่วมตัดสินใจ แก้ปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้ความชำนาญร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมและสนับสนุนติดตามผล การปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

วิลเลียม ริคเคอร์ (Willam W. Reeder. 1974 : 15) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมในการปะทะสังสรรค์ทางสังคม ซึ่งรวมทั้งการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคล และการมีส่วนร่วมของกลุ่ม

โคเฮน และอัปฮอฟ (Cohen and Uphoff. 1977 : 8) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมในทัศนะของการพัฒนาชนบทว่า การมีส่วนร่วมจะต้องประกอบด้วยการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับประชาชนมี 4 ประการ ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจว่าจะทำอะไร และทำด้วยวิธีการอย่างไร
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ ตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรสนับสนุนโครงการ และการร่วมมือกับองค์กรหรือกลุ่มกิจกรรมเป็นการเฉพาะ

3. การมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากโครงการพัฒนา

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ

เดวิส (Davis. 1981 : 104) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ และอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจ ให้กระทำการบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น อีกทั้งให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกันเป็นกลุ่มด้วย และนอกจากนี้ เดวิส ยังได้อธิบายเพิ่มเติมอีกว่าการมีส่วนร่วมเกิดจากแนวคิดสำคัญ 3 ประการ คือ

1. ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลส่วนบุคคลที่บังเอิญพ้องต้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลของส่วนร่วม
2. ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกัน ที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้นผลักดันให้มุ่งสู่การรวบรวมกลุ่มวางแผน และลงมือกระทำร่วมกัน
3. การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่ม หรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนี้ จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความคิดริเริ่มกระทำที่สนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจการนั้น

เฮล (Hay. 1996 : 112) ได้ให้คำนิยามการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางสังคมว่า เป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยความสมัครใจ ในลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่อกลุ่มคนและระหว่างกลุ่มต่อกลุ่ม ซึ่งเป็นส่วนประกอบของกิจกรรมของกลุ่มนั้น ๆ ซึ่งอาจเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้

อาภรณ์พันธ์ จันท์สว่าง (2522 : 19) อธิบายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นผลมาจากการมีความคิดเห็นต้องกันในเรื่องของความต้องการ และทิศทางของการเปลี่ยนแปลง และความเห็นพ้องต้องกันนั้นจะต้องมีมากพอจนเกิดการริเริ่มโครงการเพื่อการปฏิบัติ กล่าวคือจะต้องเป็นความเห็นพ้องต้องกันของคนส่วนใหญ่ที่จะเข้าร่วมปฏิบัติการณ์นั้น ๆ เหตุผลเบื้องต้นแรกของการที่คนเรามาารวมกันได้ ควรจะต้องมีการตระหนักว่า

ปฏิบัติการทั้งหมดหรือการกระทำทั้งหมดที่ทำโดยหรือทำในนามกลุ่มนั้นจะกระทำผ่านองค์การ (Organization) ดังนั้น องค์การจะต้องเป็นเสมือนตัวนำให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่ต้องการได้

ยูวัฒน์ วุฒิเมธี (2544 : 20) ให้ความเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การปฏิบัติ และรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบถึงตัวประชาชนเอง การที่จะสามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทเพื่อแก้ไขปัญหาและนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดีขึ้นได้นั้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องยอมรับปรัชญาพัฒนาชุมชนที่ว่า มนุษย์ทุกคนมีความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างมีความสุข ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของผู้อื่น และพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของชุมชนขณะเดียวกันต้องยอมรับความบริสุทธิ์ใจด้วยว่ามนุษย์นั้นสามารถพัฒนาได้ ถ้ามีโอกาสและได้รับการชี้แนะอย่างถูกต้อง

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการพัฒนา โดยเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การรับรู้ การปฏิบัติ การแสดงความคิดเห็น การรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น การติดตามตรวจสอบ การประเมินผล และการควบคุมในเรื่องต่าง ๆ อันจะมีผลกระทบถึงตัวประชาชนเอง

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527 : 17) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนนั้นได้เกิดขึ้นในชุมชนต่าง ๆ ทั่วโลก ทั้งซีกตะวันออกและซีกตะวันตก ดังจะเห็นได้จากประเพณี “ลงแขก” (Cooperative Work) ซึ่งมีการปฏิบัติในหมู่เกษตรกรทั่วโลก การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาครอบครัว กลุ่มละแวกบ้าน ชุมชน หมู่บ้าน ตลอดจนสังคมนั้น ได้พัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ในครอบครัวและในสังคมให้เจริญก้าวหน้า และผาสุกเรื่อยมา

นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์ (2527 : 119) ให้ความหมายการมีส่วนร่วม หมายถึงการให้ความสนใจและตกลงใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยความสมัครใจ เกิดการรวมกลุ่มกันวางแผนดำเนินงาน และมีการติดตามการดำเนินงาน/ประเมินผลร่วมกัน นอกจากนั้นการตัดสินใจเลือกกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งยังมาจากความเห็นของสมาชิกกลุ่มเป็นสำคัญ สมาชิกทุกคนจะมีส่วนร่วมคิดร่วมทำและร่วมรับผิดชอบ มีการปะทะสังสรรค์ในกิจกรรมนั้น ๆ ตั้งแต่ต้นจนเสร็จสิ้น

ดังนั้น การมีส่วนร่วม หมายถึง การให้ความสนใจและตกลงใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม โดยความสมัครใจในลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่อกับกลุ่มคน และระหว่างกลุ่มต่อกับกลุ่ม ซึ่งผลของความเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น อีกทั้งทำให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวอีกด้วย

ปรีชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2543 : 138-139) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมใน 2 ลักษณะ ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ตั้งแต่เริ่มจนถึงสิ้นสุดโครงการ ได้แก่ การร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากร และเทคโนโลยีในท้องถิ่น การบริหารจัดการ ติดตามประเมินผล รวมทั้งการรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยโครงการพัฒนาดังกล่าว จะต้องมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน

2. การมีส่วนร่วมในนัยทางการเมือง แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

2.1 การส่งเสริมสิทธิและพลังอำนาจของพลเมือง โดยประชาชน หรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรของชุมชน อันจะก่อให้เกิดกระบวนการและโครงสร้างที่ประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งความสามารถของตน และได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา

2.2 การเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาโดยรัฐ มาเป็นการพัฒนาที่ประชาชนมีบทบาทหลัก โดยการกระจายอำนาจในการวางแผนจากส่วนกลางมาเป็นส่วนภูมิภาคเพื่อให้ภูมิภาคมีลักษณะเป็นเอกเทศ ให้มีอำนาจทางการเมือง การบริหาร มีอำนาจต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน โดยประชาชนสามารถตรวจสอบได้ อาจกล่าวได้ว่า เป็นการเพิ่มอำนาจ (Empowerment) ในการพัฒนาให้แก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของตนเอง ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการพัฒนาที่เท่าเทียมกันของชายหญิง (Gender) ในการดำเนินงานพัฒนาด้วย

วัชร กุลราช (2546 : 11-12) ได้ให้ความหมาย ของการมีส่วนร่วมไว้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึงความร่วมมือ (Cooperating) การมีส่วนร่วมในบางสิ่งบางอย่าง ซึ่งรวมถึงความรับผิดชอบ

การมีส่วนร่วมของประชาชน (United Nation. 1981 : 8 ; อ้างถึงใน วัชร กุลราช. 2546 : 4) สหประชาชาติได้อธิบายถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า เป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการกระทำ และเกี่ยวข้องกับมวลชนในระดับต่าง ๆ ดังนี้

1. กระบวนการตัดสินใจ ซึ่งตัดสินใจเกี่ยวกับจุดประสงค์ทางสังคมและการจัดสรรทรัพยากร

2. การกระทำโดยสมัครใจต่อกิจกรรมและโครงการ

ขั้นตอนการมีส่วนร่วม

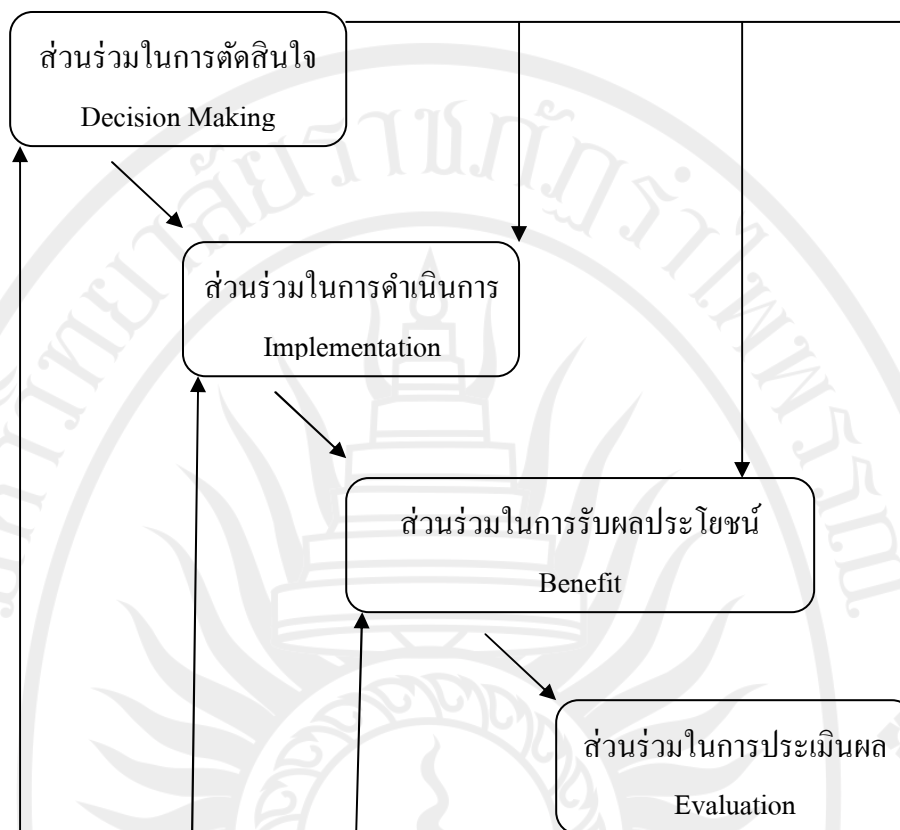
โคเฮน และอัปฮอฟ (Cohen and Uphoff. 1977 : 9-13) ได้สรุปเป็นขั้นตอนการมีส่วนร่วม ดังนี้

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ในกระบวนการของการตัดสินใจ นั้น ประการแรกที่สุดที่จะต้องกระทำคือ การกำหนดความต้องการและการจัดลำดับความสำคัญ ต่อจากนั้นก็เลือกนโยบายและประชากรที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจในช่วงเริ่มต้น การตัดสินใจช่วง ดำเนินการวางแผน และการตัดสินใจในช่วงการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบ ของการดำเนินงานโครงการนั้น จะได้มาจากคำถามที่ว่า ใครจะทำประโยชน์ให้แก่โครงการได้บ้าง และจะทำประโยชน์ได้โดยวิธีใด เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากร การบริหารงานและประสานงาน และการขอความช่วยเหลือ เป็นต้น

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefit) ในส่วนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์นั้น นอกจากความสำคัญของผลประโยชน์ในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพแล้ว ยังจะต้องพิจารณาถึงการ กระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่ม ผลประโยชน์ของโครงการนี้ รวมทั้งผลที่เป็นประโยชน์ใน ทางบวก และผลที่เกิดขึ้นในทางลบที่เป็นผลเสียของโครงการ ซึ่งจะเป็นผลประโยชน์และเป็นโทษ ต่อบุคคลและสังคม

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนั้น สิ่งสำคัญที่จะต้องสังเกตคือ ความเห็น (Views) ความชอบ (Preferences) ความคาดหวัง (Expectations) ซึ่งจะมีอิทธิพลสามารถแปรเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลในกลุ่มต่าง ๆ ได้เพื่อช่วย ให้เข้าใจระดับขั้นของการมีส่วนร่วมตามแนวคิดของ โคอเสนและอัสซอฟได้ง่ายขึ้น จึงขอเสนอวงจร ของการมีส่วนร่วมดังกล่าวประกอบต่อไปนี้



ภาพประกอบ 2 แสดงวงจรการมีส่วนร่วมตามแนวคิดของ Cohen and Uphoff

ที่มา : Cohen and Uphoff. 1977

บัญชากร แก้วส่อง (2531 : 97) ได้สรุปขั้นตอนการมีส่วนร่วม 5 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในขั้นริเริ่มพัฒนาเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา กำหนดความต้องการ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการ และหาแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่ใช้

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินการพัฒนาเป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์ โดยการสนับสนุนทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ และแรงงานหรือการเข้าร่วมบริหารงานประสานงาน และดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในขั้นรับผลประโยชน์จากการพัฒนาเป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนา หรือยอมรับผลกระทบอันเกิดจากการพัฒนา ทั้งด้านวัตถุ และจิตใจที่แสดงออกมาในเชิงรูปธรรมต่อสังคมหรือบุคคล

ขั้นที่ 5 การมีส่วนร่วมในการประเมินผลการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้าร่วมประเมิน อาจปรากฏในรูปของการประเมินย่อย (Formative Evaluation) อันเป็นการประเมินผลก้ำกั้นที่ ทำเป็นระยะ ๆ หรือการประเมินรวบยอด (Summative Evaluation) อันเป็นการประเมินผล โดยรวมหลังจากเสร็จสิ้นโครงการ

องค์ พัฒนจักร (2539 : 34) ได้เสนอขั้นตอนของยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาชนบทไว้ 7 ขั้นตอน ดังนี้

1. การสำรวจขั้นต้น (Preliminary Reconnaissance)
2. การศึกษาเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา (Priority Problem Identification Studies)
3. การแสวงหาแนวทางแก้ไข (Search for Solution)
4. การกำหนดแนวทางแก้ไข (Assessment of Solution)
5. การปฏิบัติตาม โครงการ (Project Implementation)
6. การประเมินโครงการ (Formal Project Evaluation)
7. การพิจารณาทบทวนโครงการเพื่อดำเนินการให้เสร็จสมบูรณ์ (Project Reconsideration of Completion)

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2539 : 41) แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการค้นปัญหาและสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการค้นการวางแผนดำเนินกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน

ชยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ (2544 : 114-131) ได้จัดระดับการมีส่วนร่วมและการให้ความสำคัญของรัฐบาล โดยระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญของรัฐบาลที่มีมากน้อยต่างกัน คือ

1. ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจ หมายถึง ให้ประชาชนเข้าจัดการหรือดำเนินการเอง โดยไม่มีการติดต่อกับรัฐบาลก่อนซึ่งอาจมีการได้ตอบจากรัฐบาล ดังตัวอย่างเช่น การตั้งศาลเตี้ย การเดินขบวน การเข้ายึดสถานที่ราชการเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรม เป็นต้น โดยภาพประกอบ 3 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมของประชาชนกับอำนาจของรัฐซึ่งมีความสัมพันธ์เชิงลบต่อกัน กล่าวคือ ถ้าประชาชนมีส่วนร่วมมาก รัฐบาลก็จะมีอำนาจน้อยลงหรือในทางกลับกัน

ไปหาน้อย ได้แก่ ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจ ประชาชนมีส่วนร่วม ประชาชนเป็นที่ปรึกษา ประชาชนแสดงความคิดเห็น ประชาชนรับทราบ และรัฐบาลใช้อำนาจ

วิธีการแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้หลายวิธีขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดของการแบ่งเป็นสำคัญ การแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้จากระดับต่ำสุดไปหาระดับสูงสุด ออกเป็น 7 ระดับ และจำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในแต่ละระดับจะเป็นปฏิภาคกับระดับของการมีส่วนร่วม กล่าวคือ ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้แก่

1. ระดับการให้ข้อมูลเป็นการให้ประชาสัมพันธ
2. ระดับการเปิดรับความคิดเห็นของประชาชน
3. ระดับการปรึกษาหารือ
4. ระดับการวางแผนร่วมกันจนถึงร่วมกันตัดสินใจ
5. ระดับการร่วมปฏิบัติ
6. ระดับการร่วมติดตามตรวจสอบ
7. ระดับการควบคุมโดยประชาชน

1. **ระดับการให้ข้อมูลเป็นการให้ประชาสัมพันธ** เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ วิธีการให้ข้อมูลอาจกระทำได้หลายวิธี เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ อย่างไรก็ตามเพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจดุลยพินิจในการให้หรือไม่ให้ข้อมูลดังกล่าวแก่ประชาชน จึงควรมีข้อกำหนดให้รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำอย่างทั่วถึง ยกเว้นข้อมูลบางประเภท เช่น เรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ เป็นต้น

2. **ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน** เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่าง ๆ และการบรรยายให้ประชาชนรับฟังเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง เป็นต้น

3. **ระดับการปรึกษาหารือ** เป็นระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงกว่าการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชนเป็นการเจรจากันอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นหรือข้อสงสัยต่าง ๆ เช่น การจัดประชุมการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

4. **ระดับการวางแผนร่วมกัน** เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือเป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผน เตรียมโครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการว่าเหมาะสมที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้สัญญาโศตูลการเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นต้น

5. **ระดับการร่วมปฏิบัติ** เป็นระดับขั้นที่สูงถัดไปจากระดับการวางแผนร่วมกัน คือเป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชน ร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

6. **ระดับร่วมติดตามตรวจสอบ ประเมินผล** เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่มีผู้เข้าร่วมน้อย แต่มีประโยชน์ที่ผู้เกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบสามารถคอยติดตามดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ ได้ รูปแบบของการติดตามตรวจสอบหรือประเมินผลที่มาจากหลายฝ่าย การสอบถามประชาชนโดยการทำการสำรวจเพื่อให้ประชาชนประเมิน เป็นต้น

7. **ระดับการควบคุมโดยประชาชน** เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน เพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ เป็นต้น ข้อสังเกตเกี่ยวกับการลงประชามติ มี 2 ประการ คือ ประการแรกการลงประชามติสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนได้เพียงใด อย่างน้อยขึ้นอยู่กับความชัดเจนของประเด็นที่จะลงประชามติและ การกระจายข่าวสารเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของประเด็นดังกล่าวให้ประชาชนเข้าใจอย่างสมบูรณ์ และทั่วถึงเพียงใด และประการที่สอง ในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองแล้ว ผลของการลงประชามติจะมีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามซึ่งสรุประดับขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้



ภาพประกอบ 4 ระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน

ที่มา : ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ. 2544

โดยสรุปหลักการหรือองค์ประกอบสำคัญของคำว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้แก่ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ในระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน อำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ นั้น จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน การเพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีความยืดหยุ่นได้ กล่าวคือ มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใส และคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม และการมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เนื่องจากประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ โดยที่การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะและเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณา กำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทางทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม ทั้งนี้เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่าย และการสูญเสียเวลา เป็นการสร้างฉันทามติ และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งยังช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า ในกรณีที่ร้ายแรงที่สุด ช่วยให้ความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม และให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน รวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน (วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, ออนไลน์, 2542)

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาลตลอดจนการบริหารงาน หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้การตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง โดยหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมมีมากมาย นับตั้งแต่หน่วยราชการ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชนและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

จากการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นสิ่งสำคัญในการดำเนินกิจกรรม ไม่ว่าจะเป็นการร่วมคิดร่วมทำ และร่วมแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นซึ่งจะทำให้การบริหารจะประสบผลสำเร็จอย่างมี

ประสิทธิภาพ และมีความยั่งยืนกว่าการบริหารงานที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานขององค์กรภาครัฐตอบ สนองต่อปัญหาความต้องการของประชาชนมากที่สุด

ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

วิลเลียม (Willam. 1974 : 114) ได้สรุปปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็น 11 ประการ ได้แก่

1. การปฏิบัติตนให้สอดคล้องตามความเชื่อพื้นฐาน คือ บุคคลและกลุ่มบุคคล ดูเหมือนจะเลือก แบบวิธีปฏิบัติซึ่งสอดคล้องและคล้ายคลึงกับความเชื่อพื้นฐานของตนเอง ถ้าความเชื่อหรือกิจกรรม ที่จะกระทำไม่สอดคล้องกับความเชื่อพื้นฐานของตนเองแล้ว ก็จะทำให้บุคคลนั้นไม่เข้าไปมีส่วนร่วม ในกิจกรรมนั้น ๆ

2. มาตรฐานคุณค่าบุคคลและกลุ่มบุคคลดูเหมือนจะปฏิบัติในลักษณะที่สอดคล้องกับ มาตรฐานคุณค่าของตนเอง หมายความว่า งานหรือกิจกรรมที่ไม่มีมาตรฐานหรือคุณค่าที่สอดคล้อง กับมาตรฐานของบุคคลนั้นก็จะทำให้เขา ไม่เข้าไปมีส่วนร่วม

3. เป้าหมายบุคคลและกลุ่มบุคคล ดูเหมือนจะส่งเสริมป้องกันและรักษาเป้าหมายของตนเอง นั่นคือ เป้าหมายของการมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามกิจกรรมจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมาย ในการดำเนินงานของบุคคลนั้นด้วย

4. ประสบการณ์ที่ผิดปกติธรรมดา พฤติกรรมของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลบางครั้งมีรากฐาน มาจากประสบการณ์ที่ผิดปกติธรรมดา ถ้าประสบการณ์นั้น ๆ ผิดปกติไปจากการปฏิบัติของบุคคล ทั่วไปแล้วก็จะทำให้บุคคลนั้นไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้วย

5. ความคาดหวังของบุคคล หรือกลุ่มบุคคล จะประพฤติตามแบบที่ตนคาดหวังว่า ต้องประพฤติในสถานการณ์เช่นนั้น ทั้งยังชอบปฏิบัติต่อผู้อื่นในลักษณะที่ตนคาดหวังจากผู้อื่นด้วย และถ้ากิจกรรม/การดำเนินงานขององค์กรตรงกับความคาดหวังของบุคคลนั้นก็จะเป็นผลให้เขาเข้าไปมีส่วนร่วม

6. การมองแต่ตนเอง บุคคลและกลุ่มบุคคล มักจะทำสิ่งต่าง ๆ ซึ่งคิดว่าตนเองควรต้อง กระทำเช่นนั้น

7. การบีบบังคับบุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่าง ๆ ด้วยความรู้สึกว่าตนถูกบังคับ ให้ทำ

8. นิสัยและประเพณี บุคคล และกลุ่มบุคคล มักทำสิ่งต่าง ๆ ซึ่งคนมีนิสัยชอบกระทำ เมื่ออยู่ในประสบการณ์นั้น ๆ

9. โอกาส บุคคลและกลุ่มบุคคล มักจะเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบการปฏิบัติงานของสังคม โดยเฉพาะในทางที่เกี่ยวข้องกับจำนวน และชนิด โอกาส ซึ่งโครงการของสังคมเอื้ออำนวยให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกระทำเช่นนั้นเท่าที่พวกเขาได้รับรู้

10. ความสามารถ บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะเข้ามามีส่วนร่วมทำในการกิจกรรมบางอย่างที่ตนเห็นว่าสามารถทำในสิ่งที่ต้องการให้เขากระทำในสถานการณ์เช่นนั้น

11. การสนับสนุนบุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะเริ่มปฏิบัติเมื่อเขารู้สึกว่าเขาได้รับการสนับสนุนที่ดีพอให้กระทำเช่นนั้น

ปรัชญา เวสารัชช์ (2528 : 22-23) ได้กล่าวถึงปัจจัยในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

1. ปัจจัยภายในตัวบุคคล ซึ่งเป็นแรงผลักดันหรือจูงใจที่เกิดขึ้นในตัวบุคคลเองอาจเป็น ความรู้สึก ความคิด ความคาดหวัง ความต้องการ ความสำนึก ที่มีส่วนทำให้บุคคลเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมกิจกรรม

2. ปัจจัยสภาพแวดล้อม ได้แก่ แรงผลักดันทางสภาพแวดล้อมทางกายภาพ สังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

2.1 สภาพแวดล้อมทางกายภาพ ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติหรือที่มนุษย์สร้างขึ้นอันสามารถแตะต้องสัมผัสได้ เช่น ภาวะน้ำท่วม ฝนแล้ง ถนนหนทางไม่ดีลักษณะขาดแคลน สาธารณูปโภค เป็นต้น โดยสรุปถ้าเกิดสภาวะแวดล้อมทางธรรมชาติขึ้นก็จะส่งผลให้การเข้าไปมีส่วนร่วมจะกระทำไม่ได้

2.2 สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ลักษณะการผลิต การจำหน่ายการประกอบ อาชีพเทคโนโลยีการผลิต ภาวะว่างงาน ความรู้ในการผลิต บทบาทของพ่อค้าคนกลาง ราคาสินค้า ภาวะหนี้สิน เป็นต้น โดยสรุปถ้าครอบครัวหรือตัวเขามีปัญหาทางด้านเศรษฐกิจก็จะส่งผลให้เขาไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้

2.3 สภาพแวดล้อมทางสังคม ได้แก่ ลักษณะวัฒนธรรม ประเพณี กระบวนการทางสังคม โครงสร้างทางสังคม เช่น การแบ่งกลุ่ม แบ่งชนชั้นในสังคม บทบาทของผู้นำในชุมชนสถานภาพทางสังคม ซึ่งอาจมีผลส่งเสริมหรืออาจเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม โดยสรุปแล้วถ้าสังคมนั้น ๆ มีลักษณะประเพณี กระบวนการทางสังคมที่แบ่งกลุ่ม แบ่งชนชั้น ก็จะทำให้เขาไม่เข้าไปมีส่วนร่วม

2.4 สภาพแวดล้อมทางการเมืองการปกครองและความมั่นคงปลอดภัย ได้แก่ รูปแบบและลักษณะการเมืองการปกครอง บทบาทข้าราชการ ปัญหาโจรผู้ร้าย ผู้ก่อการร้าย นโยบายและแนวทางปฏิบัติของรัฐบาลในการบริหารและการปกครอง เป็นต้น โดยสรุป หากสังคมหรือชุมชน

นั้นมีลักษณะการปกครองที่ไม่เอื้อให้บุคคลมีเสรีภาพในการดำเนินงาน ตลอดจนมีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นเสมอในสังคม ก็จะส่งผลให้บุคคลนั้นไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือการดำเนินงานด้วย

3. ปัจจัยผลักดันจากบุคคลอื่น ๆ หมายถึง แรงผลักดันหรือแรงจูงใจที่เกิดจากบุคคลอื่น (มิใช่ผู้เข้าร่วมเอง) มีบทบาทในการเป็นผู้ริเริ่ม กระตุ้น ชักชวน อธิบาย และโน้มน้าวในการเข้าร่วมการพัฒนาชุมชน บุคคลอื่นอาจแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มคือ

3.1 บุคคลภายในหมู่บ้าน ได้แก่ ผู้นำที่เป็นทางการ (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน เป็นต้น) และบุคคลที่ไม่เป็นทางการ (พระสงฆ์ คหบดี เป็นต้น)

3.2 บุคคลภายนอกหมู่บ้าน อาจจำแนกเป็นข้าราชการและเอกชน ข้าราชการซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการพัฒนา อาจเป็นข้าราชการกระทรวงมหาดไทย หรือข้าราชการกระทรวงอื่น ๆ ซึ่งรับผิดชอบการปกครองและการพัฒนาในเขตพื้นที่ของตน โดยปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล หน่วยงานหรือบังคับบัญชา สำหรับเอกชนอาจเป็นหน้าที่ของสมาคม มูลนิธิ ชมรม กลุ่มองค์กรระหว่างประเทศ เป็นต้น

4. รางวัลตอบแทน ได้แก่ แรงจูงใจในรูปเงิน วัตถุ ตำแหน่ง สิทธิประโยชน์ เป็นต้น
อนงศ์ พัฒนจักร (2539 : 49-50) ได้จำแนกอุปสรรคและปัญหาของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาออกเป็น 3 ระดับ คือ

1. อุปสรรคที่เกิดจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นแหล่งรวมศูนย์อำนาจไม่ว่าจะเป็นด้านนโยบาย กระบวนการตัดสินใจ กระบวนการวางแผนและการดำเนินงาน อนึ่ง ไม่ว่าจะในด้านทัศนคติ ค่านิยม และทักษะของเจ้าหน้าที่รัฐเคยชินต่อการกระทำ และติดต่อสื่อสาร ในคนกลุ่มเดียวกัน จึงใช้ภาษาเทคนิคของตนแล้วตีความว่า ประชาชนต้องเข้าใจการดำเนินการประเมินผลโครงการ เจ้าหน้าที่องค์กรของรัฐก็มีความคิดว่า ตัวโครงการหรือกิจกรรมต้องบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยไม่คำนึงถึงการพัฒนาคนในชุมชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนรับรู้หรือเกี่ยวข้องแต่อย่างใด ส่วนการปรับเปลี่ยน โยกย้ายตำแหน่ง และประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบต่องานพัฒนาของเจ้าหน้าที่รัฐ ก็ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อชุมชนโดยตรง

2. อุปสรรคที่เกิดจากชุมชน เนื่องจากการพัฒนาที่ผ่านมาชุมชนยังขาดความพร้อมและมีข้อบกพร่องในหลายประการ เช่น การขาดองค์กรท้องถิ่นที่เหมาะสมจึงขาดผู้อุทิศตนและเวลาแก่งานชุมชนอย่างเต็มที่ จนขาดทักษะการทำงาน ขาดการติดต่อสื่อสารที่ดีจึงเป็นอุปสรรค ประชาชนได้รับความรู้ไม่เพียงพอก่อให้เกิดปัญหาสื่อความหมาย การทำความเข้าใจ การขอความคิดเห็นและความคิดริเริ่มใหม่ ๆ อนึ่ง ความแตกต่างกันในกลุ่มชนและผลทางเศรษฐกิจในชุมชนก่อให้เกิดการแตกแยกทางความคิดค่อนข้างมากต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

3. อุปสรรคที่เกิดจากสังคม จะเกิดขึ้นในระดับความสัมพันธ์ของสังคมซึ่งพิจารณาได้ 3 ด้าน คือ ด้านการเมือง กฎหมาย และระบบราชการ ซึ่งผลจากอุปสรรคทั้ง 3 ด้าน จะส่งผลให้เกิดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนกิจกรรมทางราชการ

อภิชัย พันธเสน (2547 : 164-165) ได้นำเสนอถึงสาเหตุที่ทำให้การปกครองท้องถิ่นไม่ประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นเพราะสาเหตุต่าง ๆ ดังนี้

1. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นมีปัญหาเรื่องความมีอิสระในการปกครองตนเอง นอกจากเทศบาลแล้วการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ มักจะถูกควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ของการปกครองส่วนภูมิภาค แม้จะมีการเลือกตั้งสมาชิกบางส่วนก็ตาม แต่เนื่องจากการขาดประสบการณ์และการยืนยันในสิทธิการปกครองของตนเอง และเนื่องจากวัฒนธรรมและมรดกตกทอดของระบบอุปถัมภ์ทำให้การปกครองท้องถิ่นดังกล่าวอยู่ในสภาพอ่อนแอ

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มักมีงบประมาณไม่เพียงพอ โอกาสในการพึ่งตนเองมีน้อย จำต้องพึ่งงบประมาณจากส่วนกลาง ทำให้ส่วนกลางมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดมาในระดับชาติแทนที่จะเป็นความต้องการของท้องถิ่นเอง

3. เจ้าหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นมีเกียรติและศักดิ์ศรีด้อยกว่าเจ้าหน้าที่ หรือข้าราชการของส่วนกลาง ดังนั้น คนดีมีฝีมือจึงไม่สมัครใจรับใช้หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเกิดความเหลื่อมล้ำในด้านคุณภาพและความรู้ทางด้านวิชาการสำคัญ ๆ แม้คนในท้องถิ่นที่มีความสามารถก็ไม่กลับไปทำประโยชน์ให้ท้องถิ่น แต่จะย้ายเข้าไปทำงานในที่เจริญกว่า

4. คนในท้องถิ่นมีความสับสน และไม่คอยให้ความเชื่อถือกับหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนั้น ความจำกัดของงบประมาณ ตลอดจนขีดความสามารถและขอบข่ายของงานปกครองท้องถิ่นไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร เพราะไม่สามารถมีกิจกรรมที่เด่นชัดเท่ากับกิจกรรมของราชการส่วนต่าง ๆ

5. ความตื่นตัวของประชาชนในเรื่องการปกครองตนเองถูกกีดขวางบั่นทอนโดยความผันผวนของการเมืองระดับชาติ การอ้างอิงการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยย้อมไม่มีความหมาย ถ้าการเมืองระดับชาติไม่อยู่ในลักษณะที่จะสร้างศรัทธาให้เกิดแก่ประชาชน สร้างศรัทธาในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นก็จะไม่เกิดขึ้น

วัชร กุลราช (2546 : 13) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นโดยสมัครใจ และความสนใจของบุคคลนั้น ๆ ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากสภาพปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้น โดยธรรมชาติ ตลอดจนปัจจัยอื่น ๆ ในสังคมชุมชนนั้น เช่น ประเพณี ความเชื่อ ค่านิยม และธรรมเนียมปฏิบัติของสังคมนั้น เป็นตัวส่งเสริมหรือต่อต้านต่อกระบวนการดำเนินงาน

ในการมีส่วนร่วม หากสภาพปัญหาและปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมสอดคล้องกับพฤติกรรมของบุคคลก็จะทำให้บุคคลนั้น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

การบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาล

ในการนำเสนอรายงานวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินนโยบายการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลสะตอ อำเภอสอยดาว จังหวัดจันทบุรี ผู้ศึกษาจำเป็นต้องนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ซึ่งเป็นมโนทัศน์ทางวิชาการที่มีความหมายเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับธรรมาภิบาล แต่ในวงการพัฒนามักมีความเข้าใจในความหมายที่แตกต่างจากองค์ความรู้ทางวิชาการที่ถือกันว่าเป็นความหมายกลางของสังคม เช่น มีบางคนใช้การบริหารจัดการที่ดีในความหมายที่เป็นการพัฒนากระบวนการ (Development of Administration = D of A) การพัฒนาระบบบริหารดังกล่าวเป็นเรื่องของการปรับปรุงการบริหารให้ดีขึ้น แต่ยังไม่ใช้ความหมายของการจัดการที่ดีที่ใช้กันอยู่ในวงวิชาการทั่วไป เป็นต้น

เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดี ผู้วิจัยจะขอเสนอความหมายของการบริหารจัดการที่ดี ดังต่อไปนี้

ความหมายของการบริหารจัดการที่ดี (ธรรมาภิบาล)

สมบูรณ์ ศิริประชัย (ออนไลน์ : ม.ป.ป.) กล่าวว่า การบริหารจัดการที่ดี Good Governance ปรากฏอย่างเป็นทางการในรายงานเรื่อง Sub Sahara Africa : From Crisis to Sustainable Growth เมื่อปี ค.ศ. 1989 ซึ่งเป็นรายงานที่ธนาคารโลกพยายามวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวของรัฐในแอฟริกาในการพัฒนาประเทศจึงทำให้ Good Governance เริ่มมีบทบาทในแง่ของโลกาภิวัตน์ เพราะทั้งธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศต่างเชื่อว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืนจักทำไม่ได้ถ้าประเทศนั้น ๆ ปราศจาก Good Governance หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่ามีการผูกโยงคำว่า “การพัฒนา” ให้ควบคู่กับคำว่า “Good Governance” นั่นคือการกำหนดกลไกอำนาจของรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งแง่เศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนา ต่อมาเมื่อมีการนำเข้าแนวคิดการบริหารจัดการที่ดีเข้ามาในประเทศไทย จึงมีผู้แปลศัพท์ Good Governance ไว้ต่าง ๆ คือ

1. สุประศาสนการ
2. การจัดการปกครอง
3. ชรรมราษฎร์
4. การกำกับดูแลที่ดี
5. ประชารัฐ

6. รัฐภิบาล
7. การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี
8. กลไกประชารัฐที่ดี
9. ธรรมภิบาล
10. การบริหารจัดการที่ดี
11. ธรรมรัฐ

แต่คำแปลที่ได้รับความนิยมในระยะแรกก็คือ คำว่า ธรรมรัฐ ต่อมา ได้รับความนิยมใช้คำว่า ธรรมภิบาล เนื่องจากเห็นว่า Good Governance มีความหมายเกี่ยวข้องกับมากกว่าองค์กรของรัฐ และในที่สุดราชบัณฑิตยสถานจึงได้แปลว่า การบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมภิบาล ส่วนความหมาย Good Governance ในเชิงมโนทัศน์ (Concept) นั้น ยังมีนักวิชาการ นักคิด และองค์กรต่าง ๆ ได้ให้ความหมายของการบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมภิบาลไว้ดังนี้

องค์กรสหประชาชาติ (United Nation, 1981 : 12) ให้ความสำคัญกับธรรมภิบาลเพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อกระจายอำนาจอย่างโปร่งใส ธรรมภิบาลคือการมีส่วนร่วมของประชาชน และสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่ชี้แจงได้

แผนงานพัฒนาขององค์การสหประชาชาติ (UNDP) ให้นิยามของธรรมภิบาลว่า หมายถึงการดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และสถาบันต่าง ๆ ที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกันบนหลักของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ขึ้นอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสี่ยงจากคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดการสรรพทรัพยากรเพื่อการการพัฒนาคคน

โคฟี อันนัน อดีตเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ กล่าวว่า การบริหารจัดการที่ดีเป็นแนวทางการบริหารของรัฐที่เป็นการก่อให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม สร้างเสริมประชาธิปไตย มีความโปร่งใส และเพิ่มประสิทธิภาพ

อานันท์ ปันยารชุน (2541 : 8) ได้กล่าวถึง การบริหารจัดการที่ดี ว่าเป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลง

ไปในหลายทาง มีลักษณะของขบวนการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจผสมผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 17) ให้ความหมายของการบริหารจัดการที่ดี หมายถึง การเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารการปกครองประเทศโดยรัฐ ประชาชนและเอกชน ซึ่งขบวนการนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนดี ซึ่งแนวคิดจากการที่ประชาชนเห็นว่า ระบบราชการล่าช้า ทุกส่วนต้องการปฏิรูป ต้องมีการปรับโครงสร้างทางราชการให้ดีขึ้น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และให้มีการตรวจสอบโดยสื่อมวลชน การที่จะสร้างการบริหารจัดการในสังคมไทยได้นั้น ธีรยุทธเสนอให้มีการปฏิรูป 4 ส่วนคือ ปฏิรูปภาคราชการ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคเศรษฐกิจสังคม และปฏิรูปกฎหมาย

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ (2544 : 8) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลไว้ว่า การที่กลไกของรัฐทั้งการเมืองและการบริหาร มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นหลัก

ในการพิจารณาความหมาย ของการบริหารจัดการที่ดีนั้นเราสามารถวิเคราะห์ความหมายได้เป็น 2 แนวทาง คือ การวิเคราะห์ความหมายตามรากศัพท์หรือตัวอักษรและการวิเคราะห์ความหมายจากมโนทัศน์ (Concept) ดังนี้

1. การวิเคราะห์ความหมายตามรากศัพท์หรือตามตัวอักษรมักจะให้ความหมายการบริหารจัดการที่ดีในภาษาไทยในทำนองการพัฒนาการบริหารให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรมากขึ้น เช่น การวางแผนที่ดี การบริหารที่ดี การพัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพมากขึ้น หรือการพัฒนากระบวนการติดตามประเมินผล เป็นต้น ความหมายของการบริหารจัดการที่ดีจากรากศัพท์ตามตัวอักษรนั้น เป็นสิ่งที่มีมาตั้งแต่อดีตในวงการวิชาการ

2. การวิเคราะห์ความหมายของคำว่า การบริหารจัดการที่ดี ซึ่งเป็นคำแปลของราชบัณฑิตยสถานนั้น ก็จะพบว่าเป็นเป็นแนวคิดใหม่ที่พัฒนาขึ้นด้วยธนาคารโลกเพื่อจัดการประเทศลูกหนี้ ช่วงหลังสิ้นสุดยุคสงครามเย็น ทางธนาคารโลกได้พยายามนำเสนอ ผลักดันหลักการพื้นฐานในการบริหารจัดการบ้านเมืองของประเทศลูกหนี้ เช่น ความโปร่งใส หรือหลักการตรวจสอบได้ เพื่อแก้ปัญหาคอร์รัปชันในวงการราชการของประเทศลูกหนี้ของธนาคารโลก ดังนั้นการบริหารจัดการที่ดีจึงมิใช่เป็นเพียงการพัฒนาการบริหารซึ่งเป็นปัญหาเชิงเทคนิค แต่เป็นเรื่องบรรทัดฐานในการบริหารจัดการซึ่งเกี่ยวข้องกับปรัชญาในการบริหาร

บุญบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี (2549 : 7) ให้ความหมายของธรรมาภิบาล คือ การมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจนโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงาน

ตามที่สัญญาไว้กับประชาชน ส่วนการบริหารจัดการที่ดี เป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (“ระเบียบว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง...” 2542 : 24-31) ได้ให้คำนิยามของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาครัฐกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่อย่างสงบสุข มีความรู้จักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนส่งเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

สมบุญ สิริประชัย (ออนไลน์. ม.ป.ป.) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลไว้ว่า เป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยนัยความหมายของธรรมาภิบาลนั้น เป็นการชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลเพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรมมีกระบวนการกฎหมายที่เป็นอิสระ ที่ทำให้มีการดำเนินการเป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการฝ่ายนิติบัญญัติ และสื่อที่มีความรับผิดชอบ และตรวจสอบได้

องค์ประกอบของการบริหารจัดการที่ดี (ธรรมาภิบาล)

ถวิลวดี บุรีกุล (ออนไลน์. 2546) ธรรมาภิบาล ประกอบไปด้วยหลักการสำคัญหลายประการ แล้วแต่วัตถุประสงค์ขององค์กรที่นำมาใช้ หลักการที่มีผู้นำไปใช้เสมอคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน การมุ่งฉันทามติ การมีสำนึกรับผิดชอบ ความโปร่งใส การตอบสนอง ประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพ ความเท่าเทียมกันและการคำนึงถึงคนทุกกลุ่มหรือพหุภาคีและการปฏิบัติตามหลักนิติธรรม แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีนั้น ได้ระบุไว้ 6 หลักการดังกล่าวมาแล้วและกลายเป็นหลักการสำคัญที่มีการนำมาใช้ในประเทศไทยอย่างกว้างขวางอยู่ในปัจจุบันนี้ แต่ก็มีคำถามว่าหลักการต่างๆนี้หมายถึงอะไร แล้วจะทราบได้อย่างไรว่ามีธรรมาภิบาลแล้วหรือยัง มีมากหรือน้อย ต้องปรับปรุงอะไรอีกบ้าง คำตอบที่อาจเป็นไปได้

ก็คือการจัดทำตัวชี้วัดเพื่อผู้ใช้จะได้เข้าใจและนำไปใช้ตรวจสอบตนเองและผู้อื่นหรือหน่วยงานอื่นได้

หลักการต่าง ๆ ที่อธิบายการมีธรรมาภิบาลและการนำไปประยุกต์ใช้ ธรรมาภิบาลอาจประกอบไปด้วยหลักการต่าง ๆ มากมายแล้วแต่ผู้ที่นำเรื่องของธรรมาภิบาลไปใช้ และจะให้ความสำคัญกับเรื่องใดมากกว่ากัน และในบริบทของประเทศ บริบทของหน่วยงาน หลักการใดจึงจะเหมาะสมที่สุด สำหรับประเทศไทยแล้ว เนื่องจากได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ให้ความสำคัญกับหลักการสำคัญ 6 หลักการดังกล่าวแล้วในที่นี้จึงขอนำเสนอรายละเอียดของการพัฒนาดัชนีวัดธรรมาภิบาลบนพื้นฐานของหลักการทั้ง 6 หลักการดังต่อไปนี้

1. หลักนิติธรรม (Rule of Laws) หลักการสำคัญอันเป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม” ประกอบด้วย 7 หลักการ คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ

1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรม เพราะหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจการตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ

1.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักนิติธรรมมีความเกี่ยวพันกันกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อันเป็นหลักการสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ

1.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบ จากตัวแทนของประชาชน โดย ฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้อกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจ โดยปราศจากข้อบกพร่อง

1.4 หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรแก่เหตุ

1.5 หลักความอิสระของผู้พิพากษา ผู้พิพากษาสามารถทำภาระหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ โดยผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมายและ ทำการพิจารณาพิพากษาภายใต้มีโนธรรมของตนเท่านั้น โดยวางอยู่บนพื้นฐานของความอิสระจาก 3 ประการ กล่าวคือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากรัฐ และความอิสระจากสังคม

1.6 หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีความผิดโดยไม่มีกฎหมาย” เมื่อไม่มีข้อบัญญัติทางกฎหมายให้เป็นความผิด แล้วจะเอาผิดกับบุคคลนั้น ๆ มิได้

1.7 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้น และหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญกฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับ

2. หลักด้านหลักคุณธรรม (Ethics) ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 หลักการคือ หน่วยงานปลอดการทุจริต หน่วยงานปลอดจากการทำผิดวินัย และหน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ องค์ประกอบของคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากคอร์รัปชัน หรือมีคอร์รัปชันน้อยลง คอร์รัปชัน การฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือ Corruption โดยรวมหมายถึง การทำให้เสียหาย การทำลาย หรือการละเมิดจริยธรรม ธรรมเนียมปฏิบัติและกฎหมายสำหรับพิชภัยของคอร์รัปชันได้สร้างความเสียหายและความเดือดร้อน และเป็นพฤติกรรมที่ส่งผลในทางลบต่อคุณธรรมของการบริหารจัดการอย่างร้ายแรง เมื่อพิจารณาเรื่องของคุณธรรมจึงควรพิจารณาเรื่องต่อไปนี้

2.1 องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างโจ่งแจ้งหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายน้อยลง

2.2 องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติที่น้อยกว่าหรือไม่ดีเท่าที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติเช่นนี้น้อยลง

2.3 องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติที่มากกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติเช่นนี้น้อยลง

2.4 องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ใช้วิธีการที่ผิดกฎหมายหรือปฏิบัติเช่นนี้น้อยลง

สำหรับการที่หน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณนั้น เป็น การกระทำผิดวิชาชีพนิยมได้แก่ พฤติกรรมที่สวนทางหรือขัดแย้งกับองค์ประกอบของวิชาชีพนิยม โดย เฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการมีจรรยาบรรณวิชาชีพ และการประพฤติตามจรรยาบรรณวิชาชีพ

3. ด้านความโปร่งใส (Transparency) ประกอบไปด้วยหลักการย่อย 4 หลักการคือ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้าน โครงสร้าง หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้คุณ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้โทษ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล

3.1 ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

3.1.1 มีการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง เช่น มีคณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการสอบสวน เป็นต้น

3.1.2 โปร่งใส เห็นระบบงานทั้งหมดได้อย่างชัดเจน

3.1.3 ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รับรู้การทำงาน

3.1.4 มีเจ้าหน้าที่มาด้วยระบบคุณธรรมมีความสามารถสูงมาอยู่ใหม่มากขึ้น

3.1.5 มีการตั้งกรรมการหรือหน่วยงานตรวจสอบขึ้นมาใหม่

3.1.6 มีฝ่ายบัญชีที่เข้มแข็ง

3.2 ความโปร่งใสด้านให้คุณ ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

3.2.1 มีค่าตอบแทนพิเศษในการปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ

3.2.2 มีค่าตอบแทนเพิ่มสำหรับการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ

3.2.3 มีค่าตอบแทนพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่ที่ซื่อสัตย์

3.2.4 มีมาตรฐานเงินเดือนสูงพอเพียงกับค่าใช้จ่าย

3.3 ความโปร่งใสด้านการให้โทษ ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

3.3.1 มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

3.3.2 มีวิธีการพิจารณาลงโทษผู้ทำผิดอย่างยุติธรรม

3.3.3 มีการลงโทษจริงจัง หนักเบาตามเหตุแห่งการกระทำผิด

3.3.4 มีระบบการฟ้องร้องผู้กระทำผิดที่มีประสิทธิภาพ

3.3.5 หัวหน้างานลงโทษผู้ทุจริตอย่างจริงจัง

3.3.6 มีการปรามผู้ส่อทุจริตให้เลิกความพยายามทุจริต

3.3.7 มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว

3.4 ความโปร่งใสด้านการเปิดเผย ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

3.4.1 ประชาชนได้เข้ามารับรู้ การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบ

3.4.2 ประชาชนและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดหา การให้สัมปทาน การออกกฎระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ

3.4.3 ประชาชน สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ได้มีโอกาสควบคุมฝ่ายบริหาร โดยวิธีการต่าง ๆ มากขึ้น

3.4.4 มีการใช้กลุ่มวิชาชีพภายนอก เข้ามาร่วมตรวจสอบ

4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณา กำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม

ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ และยังเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องกับใด ๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ

หลักการมีส่วนร่วมประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 4 หลักการคือ

1. ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ และยังเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องกับใด ๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ

2. ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่าง ๆ และการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง รวมไปถึงการร่วมปรึกษาหารือ เป็นต้น

3. ระดับการวางแผนร่วมกัน และการตัดสินใจ เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการตัดสินใจ และวางแผนเตรียมโครงการ และเตรียมรับผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ ระดับนี้มักใช้ในกรณีที่เป็นเรื่องซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อนุญาโตตุลาการเพื่อปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นต้น

4. ระดับการพัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วม สร้างความเข้าใจให้กับสาธารณชน เป็นระดับขั้นที่สูงที่สุดของการมีส่วนร่วม คือเป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการได้ตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ที่จะได้รับจากการมีส่วนร่วมของประชาชนและได้มีการพัฒนา

สมรรถนะหรือขีดความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้นจนอยู่ในระดับที่สามารถมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ และเกิดประโยชน์สูงสุด

5. หลักสำนึกรับผิดชอบ (Accountability) มีความหมายกว้างกว่าความสามารถในการตอบคำถามหรืออธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมได้เท่านั้น ยังรวมถึงความรับผิดชอบต่อผลงาน หรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ เป็นเรื่องของความพร้อมที่จะรับผิดชอบ ความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้ โดยในแง่มุมมองของการปฏิบัติถือว่าสำนึกรับผิดชอบเป็นคุณสมบัติหรือทักษะที่บุคคลพึงแสดงออกเพื่อเป็นเครื่องชี้ว่าได้ยอมรับในภารกิจที่ได้รับมอบหมายและนำไปปฏิบัติด้วยความรับผิดชอบต่อประกอบด้วยหลักการย่อยดังนี้

5.1 การมีเป้าหมายที่ชัดเจน การมีเป้าหมายชัดเจนเป็นสิ่งสำคัญสิ่งแรกของระบบสำนึกรับผิดชอบกล่าวคือ องค์กรจะต้องทำการกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของการปฏิบัติการสร้างวัฒนธรรมใหม่ให้ชัดเจนว่าต้องการบรรลุอะไรและเมื่อไรที่ต้องการเห็นผลลัพธ์นั้น

5.2 ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน จากเป้าหมายที่ได้กำหนดเอาไว้ ต้องประกาศให้ทุกคนได้รับรู้และเกิดความเข้าใจ ถึงสิ่งที่ต้องการบรรลุ และเงื่อนไขเวลาที่ต้องการให้เห็นผลงาน เปิดโอกาสให้ทุกคนได้เป็นเจ้าของ โครงการสร้างวัฒนธรรมนี้ร่วมกัน เพื่อให้เกิดการประสานกำลังคนร่วมกันทำงาน เพื่อผลิตภาพโดยรวมขององค์กร

5.3 การปฏิบัติการอย่างมีประสิทธิภาพ ความสำเร็จของการสร้างวัฒนธรรมสำนึกรับผิดชอบ อยู่ที่ความสามารถของหน่วยงานในการสื่อสารสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นในองค์กรผู้บริหารให้ความสนับสนุน แนะนำ ทำการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพและมีการประสานงานร่วมมือกันทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์กร

5.4 การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้อการทำงานอย่างไม่หยุดยั้ง ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงนับว่าเป็นเรื่องปกติ และทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงมักจะมีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเสมอ หน่วยงานต้องมีมาตรการในการจัดการกับพฤติกรรมต่อต้านการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเพื่อให้ทุกคนเกิดการยอมรับแนวความคิดและเทคโนโลยีใหม่ ๆ

5.5 การมีแผนการสำรอง ส่วนประกอบสำคัญขององค์กรที่มีลักษณะวัฒนธรรมสำนึกรับผิดชอบ ต้องมีการวางแผนฟื้นฟู ที่สามารถสื่อสารให้ทุกคนในองค์กรได้ทราบและเข้าใจถึงแผน และนโยบายขององค์กร และที่สำคัญคือ ต้องมีการกระจายข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องสมบูรณ์อย่างเปิดเผย

5.6 การติดตามและประเมินผลการทำงาน องค์กรจำเป็นต้องมีการติดตามและประเมินผลการทำงานเป็นระยะๆ อย่างสม่ำเสมอ เพื่อตรวจสอบดูว่าผลงานนั้นเป็นไปตาม

มาตรฐานคุณภาพงานที่กำหนดไว้หรือไม่ ผลงานที่พบว่ายังไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดต้องมีการดำเนินการแก้ไขในทันที ขณะที่ผลงานที่ได้มาตรฐานต้องได้รับการยอมรับยกย่องในองค์กร

6. หลักความคุ้มค่า (Value for Money) หลักการนี้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารการจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด สิ่งเหล่านี้เป็นผลในการปฏิบัติอันเกิดจากการใช้หลักธรรมาภิบาลนั่นเอง ประกอบด้วย

6.1 การประหยัด หมายถึง

6.1.1 การทำงานและผลตอบแทนบุคลากรเป็นไปอย่างเหมาะสม

6.1.2 การไม่มีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์

6.1.3 การมีผลผลิตหรือบริการได้มาตรฐาน

6.1.4 การมีการตรวจสอบภายในและการจัดทำรายงานการเงิน

6.1.5 การมีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ

6.2 การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด หมายถึง

6.2.1 มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

6.2.2 มีการพัฒนาทรัพยากรบุคคล

6.2.3 มีการใช้ผลตอบแทนตามผลงาน

6.3 ความสามารถในการแข่งขัน หมายถึง

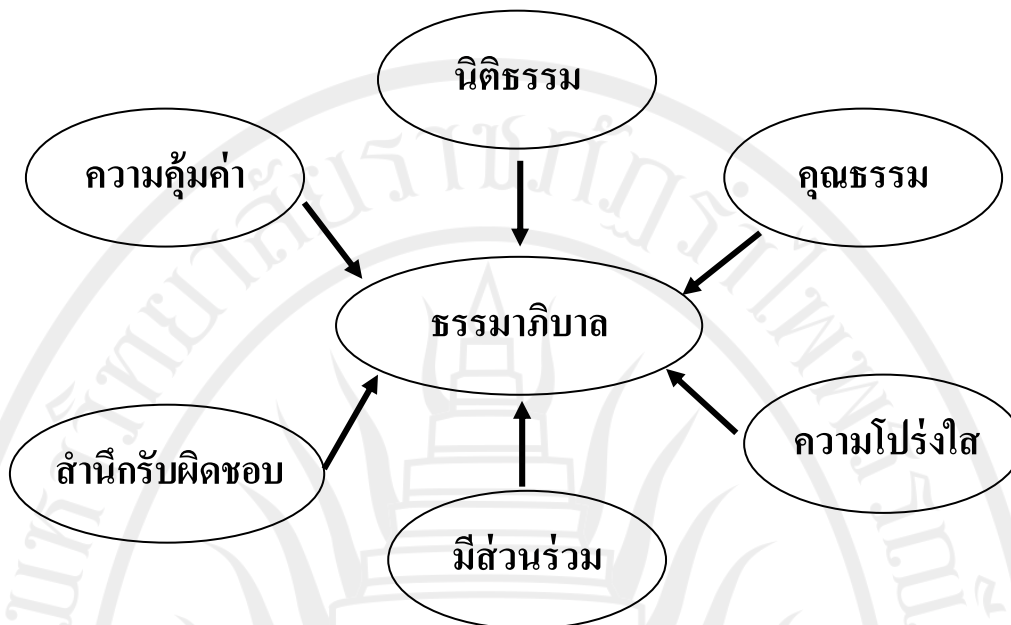
6.3.1 การมีนโยบาย แผน วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมาย

6.3.2 การมีการเน้นผลงานด้านบริการ

6.3.3 การมีการประเมินผลการทำงาน

6.3.4 ผู้บริหารระดับสูงมีสถานะผู้นำ

เมื่อมีหลักการที่เป็นแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลแล้ว หน่วยงานที่ต้องการใช้หลักการบริหารแนวใหม่ที่มุ่งสร้างธรรมาภิบาลสามารถประยุกต์ใช้ได้และวัดระดับการมีธรรมาภิบาลของหน่วยงานตนได้ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ตลอดจนรวบรวมข้อมูลที่มีอยู่แล้วในหน่วยงาน ภาพต่อไปนี้เป็นตัวอย่างของการนำหลักการข้างต้นไปสร้างตัวชี้วัดและนำไปทดสอบจริงในหน่วยงาน และสามารถแสดงผลให้เข้าใจได้ง่าย ทำให้ผู้บริหารสามารถนำไปปรับปรุงแก้ไขการทำงานของหน่วยงานให้มีธรรมาภิบาลมากขึ้นได้



ภาพประกอบ 5 หลักการสำคัญของธรรมาภิบาล

ที่มา : ถวิลวดี บุรีกุล. 2546

องค์ประกอบของการบริหารจัดการที่ดีทั้ง 6 เรื่อง สอดคล้องกับการทำงานของขบวนจังหวัดในฐานะองค์กรของภาคประชาชน คือ หลักความโปร่งใส หลักองค์กรแห่งการเรียนรู้ หลักการมีส่วนร่วม หลักการตรวจสอบได้ หลักนิติธรรม และหลักคุณธรรม เนื่องจากหลักความโปร่งใสเป็นองค์ประกอบที่สำคัญต่องานขบวนจังหวัด ถือเป็นงานสาธารณะ ดังนั้น จึงเป็นสิ่งที่สาธารณะชนทั่วไปต้องรับรู้หรือเข้าถึงเกี่ยวกับข้อมูลของขบวนจังหวัด เพื่อมิให้เกิดการคอร์รัปชันในขบวนจังหวัดนั้น

หลักองค์กรแห่งการเรียนรู้ในเรื่องของการจัดการเรียนรู้นั้นมีความสำคัญต่อขบวนจังหวัด เนื่องจาก การจัดการความรู้นำมาซึ่งความรู้ เป็นต้นทุนทางวัฒนธรรม ที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนขบวนจังหวัด เมื่อเปรียบเทียบกับกองทุนนั้น ๆ ที่ชาวบ้านมีข้อจำกัด เช่น ทุนทางเศรษฐกิจ ทุนมนุษย์ หรือทุนทางสิ่งแวดล้อม

หลักการมีส่วนร่วมถือเป็นหลักพื้นฐานของการทำงานในภาคประชาชนของไทย เนื่องจากการบริหารราชการและการปกครองที่ผ่านมา ของบ้านเมืองอยู่ภายใต้การตัดสินใจของชนชั้นผู้นำไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ นักการเมือง ตั้งแต่รัชการที่ 5 มาจนถึงปัจจุบัน การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินก็ยังคงเป็นลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางที่กรุงเทพฯ และระบบราชการ

หลักความตรวจสอบได้ มีความสำคัญต่อขบวนจังหวัด เนื่องจากขบวนจังหวัดเป็นงานที่มีประชาชนเป็นเจ้าของมิใช่เป็นผู้นำหรือกลุ่มผู้นำกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ดังนั้นการทำงานในขบวนจังหวัดที่จะถูกตรวจสอบและรับผิดชอบจากผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นเสมอ

หลักนิติธรรมมีความสำคัญต่อการทำงานของขบวนจังหวัด เพราะคนทำงานในขบวนจังหวัดส่วนใหญ่ล้วนเกิดมาจากเครือข่ายของสมาชิกที่ทำงานในประเด็นพื้นที่ต่าง ๆ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องการสร้างกติการ่วมกันในการทำงานของขบวนจังหวัด

หลักคุณธรรมมีความสำคัญต่อการทำงานของขบวนจังหวัด เพราะคนทำงานในขบวนจังหวัดต้องมีเจตนาธรรมในการทำงานส่วนรวมถึงจะทำให้ขบวนจังหวัดขับเคลื่อนไปได้อย่างราบรื่น คุณธรรมในที่นี้หมายถึงการทำงาน เพื่อกำหนดกำไร ขาดทุน หรือผลประโยชน์ของตนเองตามที่รู้กันว่าเป็นหลักความคุ้มค่าคือมีประสิทธิภาพทางธุรกิจ

นอกจากหลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารจัดการที่ดีทั้ง 6 ประการที่กล่าวมาแล้วข้างต้นกลไกจังหวัดในฐานะที่เป็นองค์กรของภาคประชาชนภายในร่มของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนซึ่งเป็นองค์กรมหาชนของรัฐจำเป็นต้องพัฒนาหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือความเป็นอิสระในการทำงาน (Autonomy) เนื่องจากกลไกจังหวัดจะได้รับอิทธิพลจากการทำงานแบบราชการซึ่งมีหลักการบางอย่างไม่สอดคล้องต่อการทำงานของภาคประชาชน เช่น การใช้ลักษณะอำนาจนิยมในการบริหารหรือการทำงานที่เน้นกำหนดจากบนลงล่าง เป็นต้น

แนวคิดการบริหารจัดการที่ดีของรัฐ

แนวคิดการบริหารจัดการที่ดีได้ถูกนำมาใช้ในประเทศไทยอย่างเป็นทางการในภาคราชการโดยออกมาเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี สาเหตุการออกกระเปียบสำนักนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดีนั้น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.) ได้ให้เหตุผลว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ในช่วงที่ผ่านมามีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองอย่างมาก บางเรื่องมีผลขยายตัวและสร้างสรรค์ บางเรื่องมีผลในทางชะลอตัวหรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางที่ไม่พึงประสงค์บางครั้งกลายเป็นภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ซึ่งภาควิชาการและผู้ได้รับผลกระทบเห็นว่าสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากความหย่อนประสิทธิภาพของกลไกการบริหารกิจการบ้านเมือง การบริหารราชการ การกำหนดนโยบายสาธารณะ และการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ อันเป็นความรับผิดชอบของภาคราชการทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ ขณะเดียวกันในภาคประชาชนอันเป็นพลังสำคัญที่จำเป็นจะต้องสร้างความตื่นตัวและความรับผิดชอบต่อสังคม ตลอดจนความตระหนักในสิทธิ และหน้าที่ของแต่ละฝ่ายเพิ่มขึ้น หากความอ่อนแอและหย่อนประสิทธิภาพดังกล่าวไม่ได้รับการจัดการแก้ไขอย่างแท้จริงและรีบด่วน โอกาสที่จะนำพาประเทศพ้นตัวจาก

วิกฤติเศรษฐกิจย่อมเป็นไปได้ยาก ทั้งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2542 และมีผลบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวกำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐ ดำเนินการบริหารจัดการที่ดี (“พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน...” 2543 : 1-5) โดยยึดหลักการ 6 หลัก ต่อไปนี้ คือ

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล

2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบวิชาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4. หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวน สาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบ ต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ผลการใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2542 ดังกล่าวไม่อาจจะส่งผลต่อการสร้างการบริหารจัดการที่ดีในประเทศไทยได้อย่างกว้างขวางเนื่องจากแนวการดำเนินงานเป็นเพียง

ระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งมีสถานภาพไม่สูงนักในระบบกฎหมาย ดังนั้นในปี พ.ศ.2546 ทางรัฐบาลจึงได้ยกฐานะการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการที่ดีของรัฐมาเป็นกฎภูมิกาดังจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (“พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมือง...” 2546 : 1-16) เป็นการกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการขึ้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ในรูปแบบกฎหมายเป็นครั้งแรก โดยรวบรวมแนวทางที่ควรปฏิบัติ และกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ในการปฏิบัติราชการให้เกิดความชัดเจน สามารถวัดผลการปฏิบัติราชการที่แน่นอนขึ้น โดยสำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ ได้สรุปสาระสำคัญไว้ดังต่อไปนี้ พระราชกฤษฎีกานี้มี 9 หมวด 53 มาตรา รายละเอียดดังนี้

หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีเป้าหมาย 7 ประการ ดังต่อไปนี้

- 1.1 ก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน
- 1.2 ทำให้ภารกิจของรัฐเกิดผลสัมฤทธิ์
- 1.3 ความมีประสิทธิภาพและความคุ้มค่า
- 1.4 ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน
- 1.5 ปรับปรุงภารกิจให้ทันต่อสถานการณ์
- 1.6 อำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน
- 1.7 ประเมินผลการทำงานอย่างสม่ำเสมอ

หมวด 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชนมีหลักการดำเนินงาน ดังนี้

- 2.1 การให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับบริการจากรัฐ
- 2.2 การดำเนินการให้มีความโปร่งใส
- 2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน

หมวด 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐมีหลักการดำเนินงาน ดังนี้

- 3.1 การปฏิบัติของส่วนราชการต้องสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างชัดเจน
- 3.2 การบริหารราชการแบบบูรณาการ
- 3.3 การพัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้
- 3.4 การทำความตกลงในการปฏิบัติงาน
- 3.5 การกำหนดแผนบริหารราชการ

หมวด 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจภาครัฐ มีหลักการดำเนินงาน ดังนี้

- 4.1 หลักความโปร่งใส
- 4.2 หลักความคุ้มค่า
- 4.3 หลักความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ (หลักความรับผิดชอบ)

หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานมีหลักการดำเนินงาน ดังนี้

- 5.1 การกระจายอำนาจการตัดสินใจ
- 5.2 การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม

หมวด 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการมีหลักการดำเนินงาน ดังนี้

- 6.1 การทบทวนภารกิจ
- 6.2 การทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ

หมวด 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนมีหลักการดำเนินงาน ดังนี้

- 7.1 การกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงาน
- 7.2 การจัดระบบสารสนเทศ
- 7.3 การรับฟังข้อร้องเรียน
- 7.4 การเปิดเผยข้อมูล

หมวด 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการมีหลักการดำเนินงาน ดังนี้

- 8.1 การประเมินผลส่วนราชการ
- 8.2 การประเมินผู้ปฏิบัติงาน

หมวด 9 บทเบ็ดเตล็ด

จากเนื้อหาบทบัญญัติใน 9 หมวดที่มี 53 มาตรานั้นสามารถจัดเป็นภารกิจในการดำเนินงานได้เป็น 13 เรื่อง ด้วยกันคือ

1. การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
2. การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ
3. การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน
4. การพัฒนาคุณภาพการให้บริการ
5. การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน
6. การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ
7. การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

8. การจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน
9. การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเสริมสร้างแรงจูงใจ
10. การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม
11. การวัดต้นทุนต่อหน่วย
12. การประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจ
13. การจัดซื้อจัดจ้างอย่างมีประสิทธิภาพ

ภารกิจที่ 1 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชนนั้น มีการดำเนินงานได้ดังนี้

- 1.1 กำหนดภารกิจต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน
- 1.2 ปฏิบัติภารกิจโดยซื่อสัตย์สุจริต
- 1.3 วิเคราะห์ผลดีผลเสีย รับฟังความคิดเห็นก่อนดำเนินการ
- 1.4 รับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของประชาชน
- 1.5 แก้ไขปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน

ภารกิจที่ 2 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพนั้นมีการดำเนินงานได้ดังนี้

- 2.1 กำหนดเป้าหมายแผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการ งบประมาณ และต้องเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ
- 2.2 การปฏิบัติภารกิจใดที่ควรได้รับอนุญาต อนุมัติ หรือเห็นชอบจากส่วนราชการอื่น ให้แจ้งผลการพิจารณาระหว่างส่วนราชการหรือตามกฎหมายระเบียบกำหนด
- 2.3 รับผิดชอบในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา และการตั้งคณะกรรมการให้ดำเนินการเท่าที่จำเป็น และมติของคณะกรรมการให้ผูกพันกับส่วนราชการที่มีผู้แทนเข้าร่วมเป็นกรรมการ
- 2.4 สั่งราชการตามปกติให้สั่งเป็นลายลักษณ์อักษร หากกระทำไม่ได้หากสั่งด้วยวาจา ให้บันทึกคำสั่งด้วยวาจาไว้และรายงานผลการปฏิบัติโดยอ้างอิงคำสั่งด้วยวาจาด้วย

ภารกิจที่ 3 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานนั้นมีการดำเนินงานได้ดังนี้

- 3.1 กระจายอำนาจตัดสินใจ กำหนดหลักเกณฑ์การควบคุม ติดตาม กำกับดูแลการใช้อำนาจ และการใช้เทคโนโลยีเพื่อลดขั้นตอน เพิ่มประสิทธิภาพ และประหยัดค่าใช้จ่าย โดยไม่เกิดผลเสียหายแก่ทางราชการ

ภารกิจที่ 4 การพัฒนาคุณภาพการให้บริการนั้นมีการดำเนินงานได้ดังนี้

4.1 เผยแพร่ขั้นตอนและวิธีดำเนินการงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชน หรือการประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกันอย่างเปิดเผย ณ ที่ทำการของส่วนราชการ และในเครือข่ายสารสนเทศ

4.2 ทบทวนกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบกิจการ หรือการดำรงชีวิตของประชาชน

4.3 ปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของส่วนราชการอื่น และชี้แจงข้อร้องเรียนที่เกิดจากความเข้าใจผิด หรือไม่เข้าใจกฎระเบียบ ภายใน 15 วัน

ภารกิจที่ 5 การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชนนั้นมีการดำเนินงานได้ดังนี้

5.1 กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของการปฏิบัติราชการ

5.2 ชี้แจงตอบคำถามของประชาชน หรือส่วนราชการด้วยกัน

5.3 จัดทำระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

5.4 ตอบข้อร้องเรียน เอาใจใส่ต่อข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะของประชาชน หรือส่วนราชการด้วยกันเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการ

5.5 เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ เว้นแต่กรณีเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของประเทศ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล

5.6 เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการจัดซื้อจัดจ้าง และสัญญาใดที่ได้อนุมัติให้จัดซื้อจัดจ้าง โดยต้องไม่ก่อให้เกิดความได้เปรียบ เสียเปรียบ หรือเสียหายแก่บุคคลใดในการจัดซื้อ จัดจ้าง

ภารกิจที่ 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการนั้นมีการดำเนินงานได้ดังนี้

6.1 ส่วนราชการทบทวนภารกิจตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) กำหนด กรณีเห็นควรยุบเลิก ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง ภารกิจ ให้ส่วนราชการดำเนินการ และเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อขอความเห็นชอบ

6.2 กรณียุบเลิก โอน รวมส่วนราชการแล้ว ห้ามจัดตั้งส่วนราชการที่มีลักษณะเดียวกัน หรือคล้ายกันขึ้นมาอีก

ภารกิจที่ 7 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ นั้นมีการดำเนินงานได้ดังนี้

7.1 จัดทำแผนปฏิบัติการ กำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ ติดตามประเมินผลการปฏิบัติให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่ กพร. กำหนด รวมทั้งแก้ไข บรรเทา ผลกระทบต่อประชาชนอันเกิดจากการปฏิบัติตามแผน

7.2 บริหารราชการแบบบูรณาการ โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ และสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด และคณะผู้แทนไทยในต่างประเทศ

7.3 พัฒนาความรู้ในส่วนราชการให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ

ภารกิจที่ 8 การจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินนั้นมีการดำเนินงานได้ดังนี้

8.1 คณะรัฐมนตรีจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินตลอดระยะเวลาการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี

8.2 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี จัดทำแผนนิติบัญญัติ โดยมีรายละเอียดกฎหมายที่ต้องจัดทำขึ้นใหม่ แก้ไข ปรับปรุง ยกเลิกให้ สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน

8.3 ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติการ ซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนบริหาร ราชการแผ่นดิน เสนอ รมว.เห็นชอบ สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณดำเนินงาน และส่วน ราชการจัดทำรายงานแสดงผลสัมฤทธิ์ของแผนประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

8.4 กรณีที่กฎหมายกำหนดให้จัดทำแผนรองรับงบประมาณ ให้สำนัก งบประมาณ และ กพร. กำหนดแนวทางการจัดทำแผนตาม มาตรา 16 ให้สามารถใช้ได้กับแผนที่ ต้องจัดทำตามกฎหมายงบประมาณ

8.5 การโอนงบประมาณไปใช้ในภารกิจที่มีได้กำหนดไว้ในแผน จะกระทำ ได้เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติ การปรับแผนปฏิบัตินโยบายทำได้เฉพาะกรณีและขออนุมัติคณะรัฐมนตรี

8.6 ให้หัวหน้าส่วนราชการสรุปผลการปฏิบัตินโยบายและให้ข้อมูลต่อ นายกรัฐมนตรีคนใหม่

ภารกิจที่ 9 การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเสริมสร้างแรงจูงใจนั้นมีการดำเนินงานได้ ดังนี้

9.1 จัดทำความตกลงการปฏิบัตินโยบายเป็นลายลักษณ์อักษร

9.2 ประเมินผลการปฏิบัตินโยบายของส่วนราชการโดยคณะประเมินอิสระ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาที่ กพร. กำหนด

9.3 ประเมินผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับ โดยกระทำเป็นความลับเพื่อประโยชน์ ของทางราชการและประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการเพื่อประโยชน์ในการบริหารงาน บุคคล

9.4 จัดสรรเงินรางวัลให้กับส่วนราชการที่ดำเนินการให้บริการที่มีคุณภาพ ประชาชนพึงพอใจ รวมทั้งส่วนราชการที่สามารถเพิ่มผลงาน ผลสัมฤทธิ์โดยไม่เพิ่มค่าใช้จ่าย หรือสามารถดำเนินการตามแผน

9.5 ลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยได้ตามหลักเกณฑ์

ภารกิจที่ 10 การจัดตั้งศูนย์บริการร่วมนั้นมีการดำเนินงานได้ดังนี้

10.1 จัดตั้งศูนย์บริการร่วมอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน จัดให้มีเจ้าหน้าที่รับ-ส่ง เรื่องต่อให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการตามกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรค

ภารกิจที่ 11 การวัดต้นทุนต่อหน่วยนั้นมีการดำเนินงานได้ดังนี้

11.1 จัดทำบัญชีต้นทุน

11.2 คำนวณรายจ่ายและลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วย

ภารกิจที่ 12 การประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติการกิจ

12.1 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และสำนักงบประมาณร่วมกันประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติการกิจแห่งรัฐ เพื่อรายงาน ครม. เป็นแนวทางพิจารณาว่าภารกิจใดสมควรดำเนินการต่อ หรือยุบเลิก เพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งงบประมาณของส่วนราชการ

ภารกิจที่ 13 การจัดซื้อจัดจ้างอย่างมีประสิทธิภาพ นั้นมีการดำเนินงานได้ดังนี้

13.1 จัดซื้อจัดจ้างอย่างเปิดเผย เที่ยงธรรม กรณีที่ต้องคำนึงถึงคุณภาพ และการดูแลรักษาไม่ต้องถือราคาต่ำสุด และให้ปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาค้นคว้างานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการปฏิบัติ ตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลสะตอน อำเภอสอยดาว จังหวัดจันทบุรี มีดังนี้

สุภัตรา วิมลสมบัติ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาธรรมาภิบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลเกษไชย อำเภอชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเกษไชย อำเภอชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์ ได้มีการบริหารงานโดยการนำหลักธรรมาภิบาลมาเป็นหลักในการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลเกษไชย สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จทำให้ท้องถิ่นมีการพัฒนาเพิ่มมากขึ้น และได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี

การบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล และจากการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลไทยประสบความสำเร็จได้ เกิดจากปัจจัย 3 ประการ ได้แก่ ปัจจัยด้านผู้นำหรือผู้บริหาร ปัจจัยด้านทีมงานหรือองค์กร และปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการที่จะร่วมมือร่วมใจพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้า ทั้งนี้ ในการดำเนินงานของทั้ง 3 ปัจจัยนั้นมีการนำหลักการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล มากำหนดเป็นแนวนโยบายในการปฏิบัติอันได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า นอกจากนี้ยังเน้นหนักในเรื่องของความซื่อสัตย์และโปร่งใสในการบริหารองค์กร เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก เปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนนั้นได้ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมรับผิดชอบในการดำเนินกิจการสาธารณะของท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยความต้องการของประชาชนสะท้อนถึงการบริหารกิจการสาธารณะในท้องถิ่นว่าเกิดประโยชน์ต่อประชาชนเพียงใด องค์กรบริหารส่วนตำบลไม่สามารถผูกขาดรวมอำนาจทางการเมืองไว้กับผู้บริหารได้อีกต่อไป หากแต่จำเป็นต้องเปิดกว้างเพื่อให้องค์กรชุมชนเข้ามารับรู้ความเป็นไปและเข้าไปมีส่วนร่วมในการคิดและลงมือปฏิบัติอย่างจริงจังเพื่อประโยชน์ในด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป

จิรศักดิ์ สีใจเจริญ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีบ้านโฮ่ง จังหวัดลำพูน พบว่า 1) โครงการหรือกิจกรรมที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด ได้แก่ โครงสร้างพื้นฐาน รองลงมาเป็นการพัฒนา และส่งเสริมอาชีพ และที่มีส่วนร่วมน้อยที่สุด ได้แก่ ประเภทอื่น ๆ โดยจะเข้าไปมีส่วนร่วมในลักษณะของการแสดงความคิดเห็น ข้อเสนอแนะมากที่สุด รองลงมาเป็นการได้รับประโยชน์จากโครงการ หรือกิจกรรม 2) การเข้าไปมีส่วนร่วมโดยสมัครใจมากกว่าถูกผู้อื่นชักชวน ส่วนรูปแบบของการมีส่วนร่วมนั้นจะเข้าร่วมโดยผ่านตัวแทน คือ สมาชิกองค์กรบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในหมู่บ้าน รองลงมาเป็นการมีส่วนร่วมในสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ ที่จัดขึ้นในหมู่บ้าน 3) ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการเปิดโอกาสขององค์กรบริหารส่วนตำบลให้เข้าไปมีส่วนร่วม มีอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างสูง 4) สาเหตุของการเข้าไปมีส่วนร่วม ได้แก่ การที่จะมีโอกาสได้ร่วมรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็ง และจะทำให้การบริหารองค์กรบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพ อีกทั้งจะเป็นวิธีหนึ่งในการควบคุมการทำงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล สาเหตุของการไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรบริหารส่วนตำบลเพราะมีตัวแทนอยู่แล้ว นอกจากนี้ คือไม่เข้าใจขั้นตอนการดำเนินงาน รวมถึงปัจจัยรายได้ขององค์กรบริหารส่วนตำบลที่มีน้อยไม่พอที่จะทะนุบำรุงท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง

สุภัทรมาศ จริยเวชช์วัฒนา (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการบริหารการจัดการของเทศบาลตำบลบ้านฉางตามหลักธรรมาภิบาลพบว่า ในการบริหารการจัดการของเทศบาลตำบลบ้านฉางตามหลักธรรมาภิบาล เทศบาลตำบลบ้านฉางได้จัดทำโครงการตามนโยบาย และเทศบัญญัติในด้านต่าง ๆ และรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชนเพื่อหาจุดยืนและแนวทางร่วมกันพบว่า ยังประสบปัญหาในเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน การทำงานในเทศบาลยังไม่เป็นระบบ โดยพนักงานส่วนหนึ่งยังคงยึดติดกับระบบงานแบบเก่า ไม่ยอมรับระเบียบกฎเกณฑ์ใหม่ ๆ ทางด้านกระบวนการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารเทศบาลตำบลบ้านฉางพบว่า เทศบาลตำบลบ้านฉางมีความเสมอภาคและกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงไม่มีการเลือกปฏิบัติและได้จัดตั้งคณะกรรมการชุมชนร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาและในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้าง กระบวนการต่าง ๆ ส่วนใหญ่มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา พบว่ามีปัญหาในเรื่องของคณะกรรมการชุมชนที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามานั้น บางคนไม่เห็นแก่ประโยชน์ของชุมชน แต่เข้ามาเพื่อหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง

ธานี มะโร (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2549-2551) ขององค์การบริหารส่วนตำบลกำแพงเพชร อำเภอรัตนภูมิ จังหวัดสงขลา” ผลการศึกษาพบว่า 1) ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2549-2551) ขององค์การบริหารส่วนตำบลกำแพงเพชร อำเภอรัตนภูมิ จังหวัดสงขลา อยู่ในระดับปานกลาง 2) เพื่อเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2549-2551) ขององค์การบริหารส่วนตำบลกำแพงเพชร อำเภอรัตนภูมิ จังหวัดสงขลา ตามเพศมีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2549-2551) แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ตามศาสนา มีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2549-2551) แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ตามระดับการศึกษา มีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2549-2551) แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ตามระยะเวลาที่อาศัยในชุมชน (หมู่บ้าน) มีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2549-2551) แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ตามตำแหน่งทางราชการ/สังคม มีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2549-2551) แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 ตามวิธีการติดต่อสื่อสารกับองค์การบริหารส่วนตำบล มีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2549-2551) แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ตามอาชีพ มีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2549-2551) แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ตามรายได้ของครอบครัวต่อเดือน

มีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2549-2551) แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

นันทพล พงศธรวิสุทธิ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลสันนาเม็ง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษากลุ่มประชาชนผู้ใช้บริการพบว่า กลุ่มประชาชนผู้ใช้บริการมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในระดับสูง และเห็นด้วยว่ารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตน เห็นด้วยว่าหลังจากมีการตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาตำบลส่งผลให้เกิดความโปร่งใสในการพัฒนาท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ผลการศึกษาคณะผู้บริหาร สมาชิกสภา พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างในองค์การบริหารส่วนตำบลสันนาเม็ง จำนวน 32 คน พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิผลในการดำเนินงาน บทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบอยู่ในระดับความพึงพอใจสูง

ยุทธพงศ์ นิคม (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผน พัฒนา 3 ปี (พ.ศ. 2549-2551) ขององค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับและเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 3 ปี (พ.ศ. 2549-2551) ขององค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว ที่มีความแตกต่างกันในด้านเพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพ รวมทั้งศึกษาปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา กลุ่มตัวอย่างใช้ในการศึกษา คือ ประชากรจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว จำนวน 341 คน โดยใช้แบบสอบถาม ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี (พ.ศ. 2549-2551) ทั้ง 4 ด้าน คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล โดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อย ผลการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อยมากที่สุด คือ เพศชาย ที่มีอายุ 50 ปีขึ้นไป มีการศึกษาระดับประถมศึกษาและมีอาชีพทำนา/ทำสวน ปัญหา อุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา คือ การประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึง ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา คือ จัดให้มีการประชาสัมพันธ์การจัดทำแผนให้เพิ่มขึ้นอย่างทั่วถึง จัดกิจกรรมส่งเสริมให้ความรู้ในการจัดทำแผนพัฒนา ควรให้ความสำคัญกับความคิดเห็นของประชาชนและนำมาประกอบการพิจารณา ผู้นำชุมชนต้องเป็นกลไกสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนา

สิทธิศักดิ์ สาระอาภรณ์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองเฉลิม อำเภอกงหรา จังหวัดพัทลุง” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองเฉลิม เพื่อเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละกลุ่มประชากร รวมทั้งศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะเพื่อประโยชน์ต่อการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองเฉลิม กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา คือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคลองเฉลิม จำนวน 379 ราย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสอบถาม ผลการวิจัยพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดทำแผน มีค่าเฉลี่ยระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาลักษณะการมีส่วนร่วม แสดงให้เห็นว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในด้านข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดทำแผนสูงสุด รองลงมาคือการมีส่วนร่วมในด้านฟังความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลน้อยที่สุด เปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจำแนกตามลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจและสังคม ปรากฏว่า กลุ่มประชากรที่มีเพศ อายุ การนับถือศาสนา และสำเร็จการศึกษาแตกต่างกันจะมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาแตกต่างกัน แต่กลุ่มประชากรที่ประกอบอาชีพแตกต่างกันจะมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ปัญหาและข้อเสนอแนะสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลคลองเฉลิมควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ ร่วมมือกันแก้ปัญหา รองลงมาคือการชี้แจงงบประมาณรายรับ-รายจ่าย ให้เจ้าหน้าที่ออกไปสำรวจข้อมูลจากประชาชนเพื่อจะได้แก้ปัญหาตรงจุด ตรงเป้าหมาย และองค์การบริหารส่วนตำบลคลองเฉลิมควรเข้าถึงประชาชนมากขึ้น ควรจัดกิจกรรมเพื่อรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะของประชาชน

จตุพร ผ่องสุข (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของ องค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง อำเภอนงพอก จังหวัดร้อยเอ็ด การศึกษาครั้งนี้ มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษา การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล เปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนโดยรวมและจำแนกตามระดับการศึกษาและรายได้ต่อเดือนมีความคิดเห็นด้วยเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง ประชาชนที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นด้วยเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลไม่แตกต่างกัน แต่ประชาชนที่มีรายได้ที่แตกต่างกันมีความคิดเห็นด้วยโดยรวมและรายด้าน 2 ด้าน คือ ด้านหลักความโปร่งใส และด้านหลักความคุ้มค่าแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลัก

ธรรมาภิบาลพบว่า การบริหารงบประมาณ ไม่โปร่งใส การแก้ไขปัญหาไม่ทันต่อความต้องการของประชาชน ส่วนข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบลควรจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นธรรม ควรแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอย่างรวดเร็ว ควรจัดเวทีประชาคมเพื่อรับฟังปัญหาและความต้องการของประชาชน รักษาสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน โดยสรุปประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง อำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับปานกลาง โดยประชาชนที่มีรายได้แตกต่างกัน มีความเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่างแตกต่างกัน ซึ่งข้อสรุปที่ได้สามารถใช้ประโยชน์ต่อการปรับปรุงบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่างให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี