

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง การพัฒนาองค์ประกอบและตัวชี้วัดธรรมาภิบาลเพื่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดและความหมายเกี่ยวกับธรรมาภิบาล
2. ธรรมาภิบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. แนวคิดและหลักการในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
5. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ
6. แนวคิดในการจัดการทรัพยากรป่าไม้
7. แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่
8. แนวคิดการพัฒนาตัวชี้วัด
9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดและความหมายเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

##### ความหมายของธรรมาภิบาล

Good Governance เป็นคำภาษาอังกฤษ และได้ถูกนำมาใช้ในการให้ความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี นักวิชาการหลายท่านได้ใช้คำว่า ธรรมาภิบาล ธรรมาภิบาล การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นต้น

ประมวล รุจนเสรี (2542 : 289) ให้ความหมายว่า ธรรมาภิบาล คือ วิธีที่จะทำให้รัฐกับประชาม รัฐกับสังคม หรือรัฐกับชุมชนนั้น มีรูปแบบความสัมพันธ์มีการปฏิบัติต่อกันอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อจะยังเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด (2543 : 29) ให้ความหมายว่า ธรรมาภิบาลเป็นการบริหารกิจการของบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิของความเป็นพลเมืองอย่างเสมอกัน มีระบบตัวแทนประชาชนที่สะท้อนความคิดของคนได้เที่ยงตรง มีรัฐบาลที่ไม่ถืออำนาจ เป็นธรรม แต่ใช้อำนาจ

โดยที่ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ รัฐบาลมีความเอื้ออาทรและไม่ดูถูก ประชาชนด้วยการเอาความเท็จมาให้ และมีอารยะพอที่จะแสดงความรับผิดชอบหากบริหารงาน ผิดพลาดหรือไร้ประสิทธิภาพ

ชัยสิทธิ์ เถลิงมีประเสริฐ (2546 : 131) ให้ความหมายว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง ระบบการปกครองที่อำนาจรัฐตอบสนองต่อปัญหาความต้องการของคนส่วนใหญ่ โดยมีประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนเป็นตัวเชื่อม

ระพี สาคริก (2547 : 38-39) ให้ความหมายว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การปกครองโดยใช้หลักธรรมเป็นพื้นฐาน การใช้หลักธรรมคุ้มครอง รักษา จึงเป็นสิ่งที่หลายคนกำลังต้องการ ทั้งนี้อาจมีสาเหตุ สืบเนื่องมาจากการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมปัจจุบัน โดยเฉพาะผู้นำขาดการหลักธรรมมาใช้ปฏิบัติต่อผู้อื่น ทำให้ผู้ปฏิบัติงานอยู่ภายใต้ร่มเงาได้รับความเดือดร้อนทางจิตใจและร่างกาย

ลิขิต ชีรเวทิน (2548 : 8) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล คือ กระบวนการบริหารประเทศโดยใช้หลักเกณฑ์ความถูกต้องเพื่อประโยชน์ของสังคมและประชาชน ไม่ละเมิดกฎหมายและหลักนิติธรรม

ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 9-11) ให้ความหมายว่า ธรรมาภิบาล คือ การบริหารจัดการประเทศที่ดีในทุก ๆ ด้าน และทุก ๆ ระดับ การบริหารจัดการที่ดีดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีหลักคิดว่า ทั้งประชาชน ข้าราชการที่บริหารประเทศ เป็นหุ้นส่วน (Partnership) กันในการกำหนดชะตากรรมประเทศ แต่การเป็นหุ้นส่วนไม่ใช่การประกันว่าจะเกิดธรรมรัฐขึ้น แต่ยังคงหมายถึงการมีกฎเกณฑ์กติกาที่จะก่อให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ความเป็นธรรมและการมีส่วนร่วมของสังคมในการกำหนดนโยบายบริหาร ตรวจสอบ และประเมินผลอย่างจริงจัง

โทมัส จี เวียส (Thomas G. Weiss. 2000 : 795 ) กล่าวว่า ธรรมาภิบาลเป็นแนวทางการบริหารงานของรัฐที่เป็นการก่อให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม สร้างเสริมประชาธิปไตยมีความโปร่งใสและเพิ่ม ประสิทธิภาพ

จากความหมายของธรรมาภิบาลดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง กระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจ สังคม เพื่อการพัฒนาประเทศ โดยใช้หลักธรรมเป็นแนวทางในการพัฒนา ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม การเมืองอย่างสมดุล เพื่อให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและรวมกัน เป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

#### **แนวคิดธรรมาภิบาล**

ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นแนวคิดที่ใหม่ และมีกรอบแนวคิดที่น่าสนใจในด้านการมุ่งเน้นการบริหารการปกครอง ที่นุ่มนวลและยืดหยุ่นกว่า การปกครอง (Government) และ

มีความหมายที่กว้างไปถึงศิลปะในการปกครอง เพื่อที่จะสร้างหลักประกันว่ามีธรรมาภิบาล และมีประสิทธิภาพ ซึ่งก็สอดคล้องกับหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ และการบริหารการปกครองนี้เอง ที่นำไปสู่การพยายามลดบทบาทการแทรกแซงและจำกัดขนาดของรัฐและระบบราชการให้มีขนาดเล็กลง นอกจากนี้ยังมีการเน้นพันธะความรับผิดชอบและความโปร่งใส รวมทั้งการนำเอาเทคนิควิธีในการดำเนินงานที่มุ่งถึงผลสัมฤทธิ์มาประยุกต์ใช้และมีความพยายามกระจายอำนาจไปยังระดับท้องถิ่น รวมทั้งมุ่งเสริมสร้างบทบาทความเข้มแข็งและมีกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชนโดยตรง ตลอดจนการสนับสนุนให้องค์กรทางสังคม ให้เข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการชุมชนของตนเองมากขึ้น (จุมพล หนีพพานิช. 2550 : 157-159)

แนวคิดธรรมาภิบาลปรากฏเป็นครั้งแรกในรายงานธนาคารโลกเมื่อ ปี ค.ศ. 1989 ซึ่งเป็นแนวคิดหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการทำงานของภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงองค์กรสังคมต่าง ๆ อย่างแพร่หลาย สำหรับประเทศไทยเริ่มมีการนำใช้ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และหลังจากภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจและสังคมในปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ทั้งนี้เนื่องจากหลักการที่แสดงเจตจำนงกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ที่ระบุว่าให้รัฐบาลไทยให้คำมั่นว่าจะต้องสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงภาวะวิกฤติดังกล่าวที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมาเป็นผลส่วนหนึ่งที่เกิดจากความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี ที่เรียกว่า Bad Governance ของภาครัฐ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2546 : 17-18)

ธรรมาภิบาลในประเทศไทยได้กลายเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการที่เกื้อหนุนสังคมประชาธิปไตย โดยได้มีการเสนอและกล่าวถึงแนวคิดนี้อย่างกว้างขวาง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2544 – 2549) เพื่อรองรับกฎหมายแม่บทอันเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้บังคับอยู่ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางรากฐานที่สอดคล้องกับหลักการของธรรมาภิบาลถือเป็นแนวทางสำคัญต่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ ในการทำหน้าที่เป็นเครื่องมือและแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เป็นการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เกิดความชอบธรรมทางกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน (สถาบันพระปกเกล้า. 2544 : 7)

ในขณะที่ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544 : 1-2) กล่าวว่า แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับสังคมไทย แต่เป็นการสะสมความรู้ที่เป็นวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมวลมนุษย์นับเป็นพัน ๆ ปี ถือเป็นหลักการสำหรับการอยู่ร่วมกันในบ้านเมือง

และสังคมอย่างมีความสุข อีกทั้งสามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีของสังคมได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ ได้เสนอแนวคิดยุทธศาสตร์มาภิบาล ไว้ 3 ประการ ดังนี้

1. ธรรมนูญมาภิบาล หมายถึง กระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนโดยทั่วไปในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้

2. ธรรมนูญมาภิบาล หมายถึง การที่กลไกของรัฐทั้งการเมืองและการบริหารมีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ

3. ธรรมนูญมาภิบาล หมายถึง การบริหารหรือการปกครองที่ดี หรือการปกครอง หรือการบริหารที่เป็นธรรม โดยจะมีองค์ประกอบ 3 ประการคือ ความโปร่งใส (Transparency) การตรวจสอบได้ (Accountability) และความมีประสิทธิภาพ (Efficiency)

#### วัตถุประสงค์ของธรรมนูญมาภิบาล

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดขอบเขต แบบแผน วิธีปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ภายใต้ธรรมนูญมาภิบาล ให้บรรลุเป้าหมาย ภายใต้วัตถุประสงค์รวม 7 ประการ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2552 : 8-10)

1. การบริหารราชการที่มุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen Centered) เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและก่อให้เกิดผลกระทบในทางที่ดีต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน

2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ โดยยึดการบริหารแบบบูรณาการ ซึ่งมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน ที่สอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการไว้ล่วงหน้า ที่สามารถแสดงผลและวัดผลงานได้อย่างชัดเจน

3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ในการดำเนินการกิจของรัฐ จะต้องมีการเปรียบเทียบต้นทุน ค่าใช้จ่าย ที่ใช้ในการดำเนินงาน ทั้งภายในหน่วยงานของตนเอง และระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นการดำเนินการกิจในลักษณะเดียวกัน เพื่อดูผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นว่ามีความคุ้มค่ากับเงินลงทุนที่เกิดจากการนำภาษีของประชาชนไปดำเนินการ หากไม่คุ้มค่าก็ไม่ควรดำเนินการต่อไป

4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น โดยลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการลงจากที่เป็นอยู่เดิมมอบอำนาจการตัดสินใจให้กับผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน จัดบริการให้ประชาชน สามารถรับบริการให้แล้วเสร็จในที่เดียวกัน เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น

5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ โดยจะต้องมีการทบทวน และปรับปรุงกระบวนการขั้นตอนทำงานใหม่อยู่เสมอ ส่วนราชการจึงควรจัดลำดับความสำคัญและความจำเป็นของงานหรือโครงการที่จะทำให้ออกคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และงบประมาณของประเทศ ซึ่งอาจมีผลต้องพิจารณาขยับเลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็น และการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ให้เหมาะสม

6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ต้องมุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชน ผู้รับบริการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อที่จะได้จัดสิ่งอำนวยความสะดวกและเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ให้ประชาชนทราบและเข้าใจง่ายเวลามาติดต่อราชการ

7. มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ส่วนราชการจะต้องสร้างระบบการควบคุมตนเอง โดยมีการตรวจสอบ ติดตาม วัดผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งจะทำให้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังช่วยให้การพิจารณาให้บำเหน็จความชอบ และรางวัลแก่ข้าราชการเป็นไปตามผลการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง

สัมฤทธิ์ ยศสมบัติ (2549 : 296-297) กล่าวว่า การดำเนินงานตามแนวคิดธรรมาภิบาล เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้นั้นต้องมีการปฏิรูปใน 3 ภาคส่วน เพื่อเกิดผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง ทั้งในระยะเฉพาหน้า ระยะกลาง ระยะยาว ดังนี้

1. ภาครัฐ ต้องคำนึงถึงบทบาท หน้าที่ โครงสร้าง และกระบวนการทำงานของหน่วยงาน และกลไกการบริหารภาครัฐให้เป็นกลไกการบริหารทรัพยากรของสังคมให้โปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสมรรถนะสูง ในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน โดยเน้นการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ค่านิยม และวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ให้ถือเอาประโยชน์ของประชาชนและภาคเอกชนได้อย่างราบรื่น

2. ภาคเอกชน ต้องมีการปฏิบัติงานในเชิงสนับสนุนให้หน่วยงานเอกชนและองค์การเอกชนมีคติการทำงานที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น ซื่อตรง เป็นธรรมต่อลูกค้า มีความรับผิดชอบต่อสังคม มีระบบตรวจสอบที่มีคุณภาพ มีมาตรฐานการให้บริการ ร่วมทำงานกับภาครัฐและประชาชนอย่างราบรื่น และไว้วางใจซึ่งกันและกัน

3. ภาคประชาชน ต้องสร้างความตระหนักตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลถึงระดับกลุ่มในเรื่องสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบต่อเศรษฐกิจสังคม และการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ความเข้าใจในหลักของการสร้างกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

สรุปได้ว่า ธรรมนูญฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างกลไกที่ดีในการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมให้เกิดความสันติสุข โดยให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสามารถปรับเปลี่ยน กลไกและระบบการทำงานและการประสานงานในภาครัฐและเอกชนรองรับได้อย่างทันท่วงทีใน ยามที่มีปัญหา เพื่อส่งสัญญาณต่อการปรับระบบบริหารราชการแผ่นดินได้ทุกขณะ ภายใต้ วัตถุประสงค์ประการสำคัญ คือ การเกิดประโยชน์ร่วมกันทั้งภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาครัฐ อย่างแท้จริง

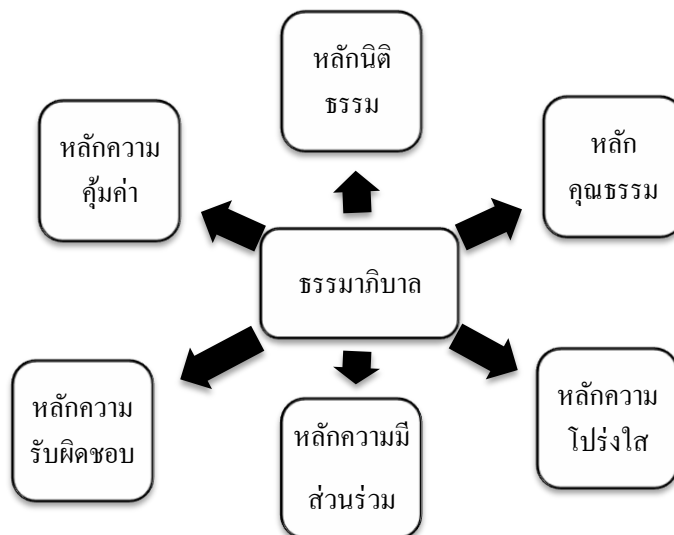
### องค์ประกอบของธรรมนูญ

สาระสำคัญอันเป็นองค์ประกอบหลักของธรรมนูญแต่ละองค์ประกอบมี ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2544 : 56-57)

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัย และเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดย ถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล
2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยบรรจงทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึด หลักการนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนา ตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพ สุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ
3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดย ปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความ โปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็น ประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมี กระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้
4. หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอ ความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวน สาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ
5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกใน ความรับผิดชอบต่อสังคมการใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ไข ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำ ของตน
6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากร ที่มีจำกัดเพื่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรจงทำให้คนไทย มีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์ สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้

สมบูรณยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับที่คณะกรรมการการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (UNESCAP) ได้วางหลักการของธรรมาภิบาลที่จะต้องมียอดประกอบ 6 ประการ เช่นกัน คือ (โกวิท พวงงาม. 2543 : 36-37)

1. หลักนิติธรรม (Rule of Law)
2. หลักคุณธรรม (Virtues)
3. หลักความโปร่งใส (Transparency)
4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation)
5. หลักความรับผิดชอบ (Accountability)
6. หลักความคุ้มค่า (Effectiveness)



ภาพที่ 2 ธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2542 ภายใต้ปัจจัยพื้นฐาน 6 ประการ ที่มา : สถาบันพระปกเกล้า (2546 : 15-16)

ในขณะที่กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่สำคัญในการปฏิบัติงานให้ เป็นไปตามธรรมาภิบาลซึ่งจะเน้นไปทางด้านการบริหาร การปกครอง การพัฒนา และการกระจาย อำนาจ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดธรรมาภิบาลที่ต้องยึดถือ 11 องค์ประกอบ ดังนี้ (สุดจิต นิमितกุล. 2543 : 13-14)

1. การมีส่วนร่วม (Participation) ทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงาน เพื่อให้ เกิดความริเริ่มและพลังการทำงานที่ประสานกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน

2. ความยั่งยืน (Sustainability) มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักของความสมดุลทั้งในเมืองและชนบท ระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติ

3. ความชอบธรรม (Legitimacy) ให้การยอมรับ (Acceptance) การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตัวไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

4. ความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลต่าง ๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการ และสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจนและเป็นไปตามที่กำหนดไว้

5. ส่งเสริมความเป็นธรรม (Equity) และความเสมอภาค (Equality) มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติและมีระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ชัดเจน

6. ความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากร และวิธีการบริหารกิจการและสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับการทำงานได้และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

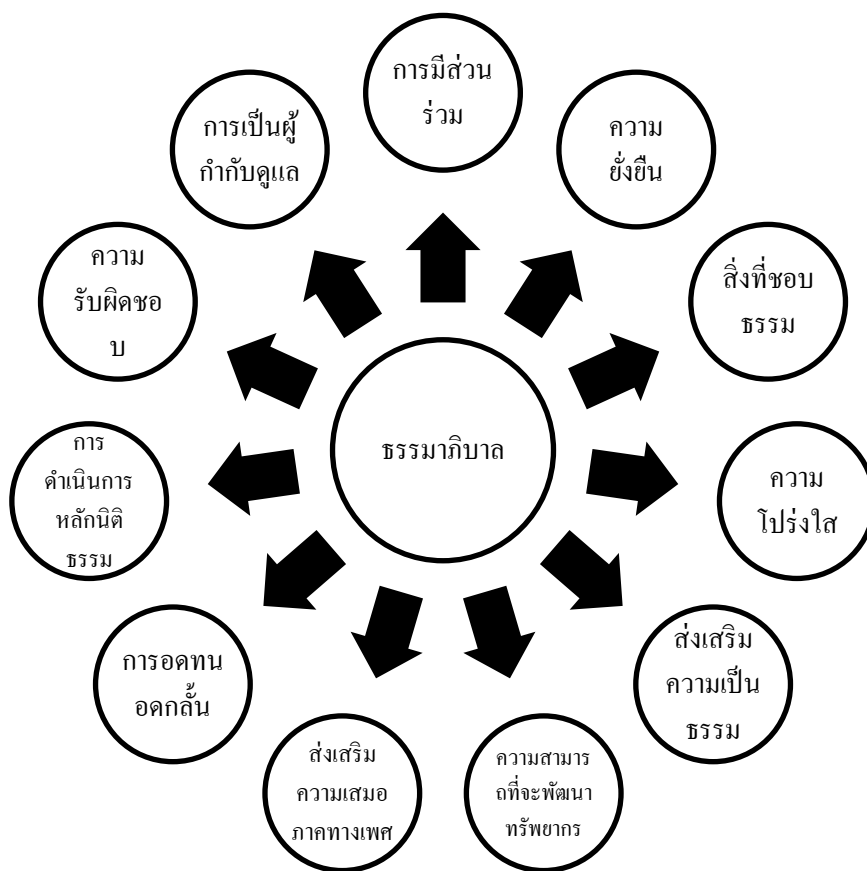
7. ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (Promoting Gender Balance) เปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

8. การอดทนอดกลั้น (Tolerance) และการยอมรับ (Acceptance) ต่อทัศนคติที่หลากหลาย รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หากจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

9. การดำเนินการหลักนิติธรรม (Operating by Rule of Law) พัฒนา ปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม

10. ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่ที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัววัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

11. การเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) แทนการควบคุม โอนงานบางอย่างไปให้องค์กรท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด หรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้ออกชนดำเนินการแทน



ภาพที่ 3 ธรรมาภิบาลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย 11 องค์ประกอบ  
ที่มา : สถาบันพระปกเกล้า (2546 : 16-17)

ซึ่งสอดคล้องกับที่สำนักงานพัฒนาโครงการขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Development Program : UNDP) ได้กำหนดโครงสร้างและรายละเอียดอันเป็นองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ 8 ประการ ดังนี้ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. 2541 : 1-65)

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ประชาชนทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อม โดยฝ่ายสถาบันต่าง ๆ ที่มีอำนาจชอบธรรม (Legitimate Intermediate Institution)

2. กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of Law) คือ การปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐาน และทุกคนเคารพกฎหมายโดยที่กรอบกฎหมายที่ใช้อยู่ในประเทศต้องมีความยุติธรรม และถูกนำไปใช้กับทุกคน รวมทั้งกลุ่มต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอเท่าเทียมกัน

3. ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) คือ กระบวนการทำงานมีกฎเกณฑ์กติกาต่าง ๆ ที่มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในสังคม สามารถโอนได้อย่างเป็นอิสระ (Free

Flow of Information) ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของทางราชการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

4. การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus Orientation) ได้แก่ การที่จะทำการตัดสินใจดำเนินนโยบายใด ๆ ของภาครัฐต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างกันของกลุ่มคนในสังคมให้เกิดความร่วมมือกัน (Broad Consensus) อย่างกว้างขวางบนพื้นฐานของสิ่งที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยส่วนรวม

5. กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) หมายถึง มีกระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง โดยมีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม เช่น การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพ การมีคณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม การมีระบบราชการที่สุจริต โปร่งใสตรวจสอบได้ การมีกระบวนการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง การมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทำหน้าที่ได้สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ

6. ความเสมอภาค (Equity) ประชาชนทุกคนมีความเท่าเทียมกันที่จะเข้าถึงโอกาสต่าง ๆ ในสังคม เช่น โอกาสการพัฒนาหรือมีความเป็นอยู่ที่ดี โดยรัฐบาลเป็นผู้จัดสรรสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการโดยเท่าเทียมกัน

7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) กระบวนการและสถาบันต่าง ๆ เช่น รัฐบาลจัดสรรใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพ และก่อประโยชน์สูงสุด

8. พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) การตัดสินใจใด ๆ ของภาครัฐภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำ โดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองกระทำต่อสาธารณะชนหรือผู้มีส่วนได้เสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลัก และมีจิตใจเสียสละ เห็นคุณค่าของสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

9. การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision) คือ การมีผู้นำและประชาชนในประเทศมีวิสัยทัศน์ในการสร้างธรรมาภิบาลและพัฒนาอย่างยั่งยืน

สถาบันพระปกเกล้าได้ศึกษาและพัฒนาระบบธรรมาภิบาลในประเทศไทย ในหัวข้อเรื่อง จัปชีพจรประเทศไทย – ตัวชี้วัดประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลภายใต้โครงการวิจัยการวัดระดับธรรมาภิบาล พบว่า ต้องเพิ่มเติมจากหลักการเดิมที่ผ่านตัวชี้วัด 6 ประการ เป็น 13 ประการ ได้แก่ (วิภาส ทองสุทธิ. 2551 : 185-186)

1. กระบวนการประชาธิปไตย (Democratic Process)
2. หลักนิติธรรม (Rule of law)

3. หลักความพร้อมรับผิด (Accountability)
4. ความโปร่งใส (Transparency)
5. การกระจายอำนาจ (Decentralization)
6. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation)
7. ความเชื่อมั่นในรัฐบาลและองค์กรต่างๆ (Trust in Government & Agencies)
8. การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ (Economic Development)
9. ความเป็นธรรมและความเสมอภาค (Justice and Equity)
10. ความปลอดภัย (Safety)
11. การสนับสนุนทางสังคม (Social Support)
12. สังคมแห่งการเรียนรู้ (Learning Society)
13. สิ่งแวดล้อม (Environment)

รัชนา สานติยานนท์ และคณะ (2542 : 24-25) กล่าวสรุปองค์ประกอบสำคัญของ  
 ธรรมาภิบาลในองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ทั้งที่เป็นงานธุรกิจ  
 บริการทุกชนิดนั้น มีองค์ประกอบเด่นชัดอยู่ 6 ประการ คือ

1. รับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่ใช้ในธรรมาภิบาล เพราะเป็น  
 เรื่องของการตระหนักในสิทธิ หน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจในปัญหา  
 ของสาธารณะของบ้านเมือง กระจือหรือร้อนในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนมีความเคารพใน  
 ความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลกระทบจากการกระทำของตน

2. ความโปร่งใส หมายถึง การมีระบบสารสนเทศที่ดีและเปิดเผยต่อสาธารณะ มีการสร้าง  
 ความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของทุกวงการ มีการ  
 เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึง  
 ข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

3. การมีส่วนร่วม เป็นการมีโอกาสร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายเปิดโอกาส  
 ให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ

4. หลักนิติธรรม คือ การมีกฎหมายข้อบังคับที่เป็นธรรมสังคมยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย  
 นั้น ๆ ด้วยความพอใจภายในกรอบ มิใช่ทำตามอำเภอใจ

5. หลักคุณธรรม คือ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามขยันประหยัด ซื่อสัตย์ อุดมทุน สุจริต  
 มีระเบียบ

6. หลักความคุ้มค่า คือ ความสามารถในการใช้ของอย่างคุ้มค่า มีคุณภาพ และอยู่ร่วมกับ  
 ธรรมชาติได้อย่างยั่งยืน

โดยสรุป ธรรมนูญการเมืองสำคัญประกอบที่สำคัญหลากหลาย ตามสถานะขององค์กร ทั้งที่เป็น องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และมีหลากหลายสาขา แต่ทุกองค์ประกอบสามารถบูรณาการเพื่อนำไป ใช้ได้ เนื่องจากสามารถครอบคลุมได้ทุกองค์กร อย่างไรก็ตามในภาพที่คล้ายคลึงกัน คือ ธรรมนูญบาลจะต้องมีลักษณะและเงื่อนไข ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation) คือ เป็นกลไกกระบวนการที่ ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน

2. มีความสุจริตและโปร่งใส (Honesty and Transparency) คือ เป็นกลไกที่มีระบบกติกา และการดำเนินการที่เปิดเผยม โดยประชาชนสามารถเข้าถึงและได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเสรี เป็น ธรรม ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ตรวจสอบการบริหารและติดตามผลได้

3. พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Responsiveness and Accountability) คือ การเป็น กลไกที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม มีหน้าที่ต่อสาธารณชน มีการดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการของ กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรม รวมถึงการมีความรับผิดชอบต่อประชาชนสังคมโดยรวม

4. กลไกทางการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) คือ เป็นกลไกที่มีองค์ประกอบ ของผู้ที่เป็นรัฐบาลหรือผู้ที่เข้าร่วมบริหารประเทศที่มีความชอบธรรมเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม โดยรวม ไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง

5. กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair Legal Framework and Predictability) คือ มีกรอบ ของกฎหมายที่ยุติธรรมและเป็นธรรมสำหรับกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์มีการบังคับใช้ และสามารถบังคับใช้ได้

6. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) คือ กลไกที่มี ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นการจัดการกระบวนการทำงาน การจัดองค์กร การจัด สรรบุคลากร และมีการควบคุมการใช้ทรัพยากรสาธารณะต่าง ๆ อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม

ส่วนงานวิจัยนี้ ศึกษาธรรมนูญในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในประเทศไทยโดยใช้กรอบปัจจัยพื้นฐานหลัก 6 ประการ ได้แก่ หลักหลักนิติธรรม หลัก คุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หลักความมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า เพื่อ สร้างกลไกหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ที่มุ่งเน้นการจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยอย่างมีธรรมนูญบาลเป็นสำคัญ

### **ธรรมนูญบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้การกำกับดูแลของกรมส่งเสริม การปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ภายใต้ระบบการปกครองแบบกระจายอำนาจ

(Decentralization) ส่งผลให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วนของสังคม ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน ซึ่งในทางทฤษฎีแล้ว ลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นประการสำคัญ คือ ความเป็นอิสระในการบริหารงานเพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตรงตามความต้องการที่แท้จริง ภายใต้กำกับดูแลขององค์กรหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจ โดยมุ่งเน้นให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปโดยถูกต้องภายใต้หลักนิติรัฐ (สถาบันพระปกเกล้า. 2548 : 1)

ระบบการปกครองภายใต้รูปแบบการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 รูปแบบ คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศทั้งสิ้นถึง 7,853 แห่ง ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2554 : ออนไลน์)

1. องค์กรบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 76 แห่ง
2. เทศบาล ได้แก่ เทศบาลนคร จำนวน 27 แห่ง เทศบาลเมือง จำนวน 145 แห่ง และเทศบาลตำบล จำนวน 1,838 แห่ง
3. องค์กรบริหารส่วนตำบล จำนวน 5,765 แห่ง
4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จำนวน 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่หนึ่งที่มีความสำคัญ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถือปฏิบัติเพื่อส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ และนอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน ซึ่งการจัดการทรัพยากรป่าไม้ก็เป็นหนึ่งในหลักการด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ถ่ายโอนอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจการบริหารจัดการดูแลทรัพยากรป่าไม้ในเขตชุมชนภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ม.ป.ป. : 1)

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ถือเป็นแนวคิดที่

เกี่ยวกับธรรมาภิบาลที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ภายใต้เจตนารมณ์ในการปฏิรูปสังคม การเมืองและการปกครอง เพื่อให้เกิดการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจอธิรัฐ ซึ่งกลไกทั้งหลายเหล่านี้ ล้วนแล้วแต่เป็นการสร้างระบบธรรมาภิบาลให้เกิดในสังคมไทย ที่สะท้อนแนวคิดและคุณค่าของธรรมาภิบาลในอันที่จะมีส่วนช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งแห่งสังคมประชาธิปไตยทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น (วิภาส ทองสุทธิ. 2551 : 225)

ธรรมาภิบาลในระดับชาติ กรณีประเทศสิงคโปร์ได้ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลในทุก ๆ ด้าน ถือเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของการพัฒนาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการบริหารประเทศที่ปราศจากการทุจริตคอร์รัปชันที่ติดอันดับต้น ๆ ของโลก (วิภาส ทองสุทธิ. 2551 : 95) และในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีของเวียดนามเป็นเมืองหลวงของประเทศออสเตรเลียที่ได้รับฉายาว่าเป็นนครแห่งธรรมาภิบาลท้องถิ่น อันเป็นที่รู้จักของคนทั่วโลกว่าเป็นเมืองแห่งสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สุดแห่งหนึ่งของยุโรป (สถาบันพระปกเกล้า. 2552 : 31) ในขณะที่ธรรมาภิบาลในประเทศไทยที่ใช้บังคับโดยทั่วไปในหน่วยงานภาครัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ระบุถึงหลักสำคัญของธรรมาภิบาล 6 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลัก ความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ต่อมากระทรวงมหาดไทยในฐานะกำกับดูแลหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอองค์ประกอบธรรมาภิบาลเพื่อเสริมสร้างแนวทางการกระจายอำนาจที่มุ่งเน้นด้านการบริหาร การปกครอง การพัฒนา เป็นหลัก รวม 11 องค์ประกอบ ได้แก่ การมีส่วนร่วม ความยั่งยืน ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม มีความโปร่งใส ส่งเสริมความเป็นธรรม มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากรและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ การอดทนอดกลั้น การดำเนินการตามหลักนิติธรรม ความรับผิดชอบ และการเป็นผู้กำกับดูแล

ธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกรูปแบบ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงได้จัดตั้งศูนย์ประสานราชการใสสะอาด เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 ภายใต้แผนกลยุทธ์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นใสสะอาด พ.ศ. 2548-2551 และได้กำหนด หลักเกณฑ์ ธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบในประเทศไทยถือปฏิบัติ นอกจากนั้นยังได้กำหนดให้มีการมอบ รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีธรรมาภิบาล หรือที่รู้จักกันในนามรางวัลธรรมาภิบาลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีคะแนนทั้งจากการนำเสนอข้อมูลและผลงานดีเด่นจากเกณฑ์ชี้วัดตามแบบประเมิน

ธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กลายเป็นที่ยอมรับว่าเป็นหลักเกื้อหนุนสังคมประชาธิปไตยในระบบรากหญ้า พร้อมกับมีตัวชี้วัดที่เด่นชัดเพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาการบริหารด้านการปกครองอย่างเป็นรูปธรรม แต่อย่างไรก็ตามหลักการพื้นฐานของธรรมาภิบาลที่สำคัญเหนือสิ่งอื่นใด นอกจากจะเป็นเรื่องเชิงนโยบายและเกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครองแล้ว ธรรมาภิบาลยังมีความเป็นพลวัตสูง มีการไหลเลื่อนปรับเปลี่ยนไปตามกระแสการพัฒนาแห่งยุคโลกาภิวัตน์ สำหรับพัฒนาต่อยอดกระบวนการทางความคิดและปฏิบัติตามธรรมาภิบาลได้อย่างไม่มีที่สิ้นสุด (วิภาส ทองวิสุทธิ. 2551 : 178) การดำเนินงานที่ผ่านมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหาร การเมือง และการปกครอง นับว่าประสบผลสำเร็จพอสมควร แต่มีข้อสังเกตในประเด็นสำคัญที่พบจากการศึกษา คือ ไม่มีตัวชี้วัดที่ดีและเหมาะสมและนำไปใช้ได้กับทุกหน่วยงาน (One Fit-All) หรือองค์กรที่มีปัญหาด้านอื่นได้ นอกจากการบริหารด้านการเมืองการปกครอง ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า การจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทยในรอบ 30 ปี ที่ผ่านมา ประสบกับความล้มเหลวจนเสียดุลยภาพทางธรรมชาติไปจนถึงขั้นใกล้วิกฤติ และหากไม่ได้รับการแก้ไขเสียตั้งแต่บัดนี้ก็จะส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้าน (นิวัติ เรืองพานิช. 2536 : 18) ซึ่งสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2549 : 22) ได้รายงานการจัดลำดับความสำคัญด้วยมูลค่าความเสียหายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่า ทรัพยากรป่าไม้ได้รับความเสียหายมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่ง ในช่วง ปี พ.ศ. 2542 –2546 โดยมีมูลค่าการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้มีค่าเฉลี่ย 80,813 ล้านบาทต่อปี

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรป่าไม้ในเขตที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายได้มอบภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ปฏิบัติ นั้น ผู้วิจัยเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องมีการพัฒนาองค์ประกอบและตัวชี้วัดธรรมาภิบาลด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่เหมาะสมและเชื่อถือได้ โดยพิจารณาปัจจัยพื้นฐาน 6 องค์ประกอบหลัก อันได้แก่หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นเครื่องมือวัดระดับศักยภาพของชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาป่าชุมชนในเขตพื้นที่

## ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

### ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ดำรง ลัทธพิพัฒน์ (2518 :133) ได้ให้ความหมายว่า คือ กระบวนการปกครองของตนเองโดยประชาชนในหน่วยชุมชนหรือหน่วยการปกครอง (Political Subdivisions) ต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั่วไปตามพื้นที่ของประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล ฯลฯ

วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ (2530 : 343) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการจัดระเบียบ การปกครองตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) โดยรัฐหรือรัฐบาลกลางมอบ อำนาจให้ประชาชน ให้ท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองตนเองโดยมีอิสระตามสมควรภายในขอบเขต ของกฎหมาย การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นทำให้เกิดสภาพการปกครองตนเอง หรือ การปกครอง ตนเองในท้องถิ่น (Local Self Government)

อุทัย หิรัญโต (2523 : 4) ให้ความหมายว่า หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ หน่วยปกครองระดับรองของรัฐ หรือกระจายอำนาจให้ประชาชนท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการ ปกครองและดำเนินการบางอย่างเพื่อผลประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของท้องถิ่น โดยตรง การบริหารงานท้องถิ่นจะต้องมีองค์การที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งเข้ามาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตาม ความเหมาะสม

วิลเลียม วี ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway. 1974 : 101-103) ให้ความหมายว่า หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

โจน เจ คลาร์ก (Jones J. Clarke. 1957 : 87-89) ให้ความหมายว่า หมายถึง การปกครอง ระดับรองของประเทศหรือรัฐ ที่มีหน้าที่ ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการให้ บริการประชาชนในเขต พื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ จัดตั้งและอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

เดเนียล วิท (Daniel Wit. 1967 : 14-27) ให้ความหมายว่า หมายถึง การปกครองที่รัฐบาล กลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยปกครองท้องถิ่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล กลาง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนให้ท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมด หรือบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นเป็นรัฐบาลที่มาจากประชาชนในท้องถิ่น มี อำนาจในการตัดสินใจและดำเนินการในท้องถิ่นตนเอง

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองระดับรองของรัฐซึ่งรัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อ กระจายอำนาจการปกครองทั้งทางการเมืองและการบริหาร ให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครอง และดำเนินการบางอย่างเพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบต่อความต้องการของตนเอง โดยมีอำนาจ อิสระในการปกครองตนเอง สามารถกำหนดนโยบายและบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือ ความต้องการของตนเอง ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ โดยมี องค์การที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามความมุ่งหมายของ ท้องถิ่นนั้น ๆ

### หลักการสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายใต้หลักการปกครองตนเองอย่างอิสระแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยรัฐบาลกลาง ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักการสำคัญ 12 ประการ ดังนี้ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2541 : 35)

1. การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีองค์กรหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นแกนนำในการบริหารและการจัดกิจการสาธารณะบางอย่างแทนรัฐบาลในส่วนกลาง
2. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอาจแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ฝ่ายบริหารอาจมาจากการเลือกตั้งทางตรงหรือทางอ้อมก็ได้
3. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานในท้องถิ่นของตน การกำกับดูแลจากรัฐบาลในส่วนกลางจะต้องมีอยู่ในวงจำกัด ขณะเดียวกันอำนาจการบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตภายในกรอบที่รัฐบาลกลางกำหนด และหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นควรต้องมีลักษณะที่เป็นเอกภาพหรือเป็นแบบอย่างเดียวกันทั่วประเทศ
4. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล คือมีอำนาจในการทำนิติกรรมสัญญาตามกฎหมายกับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐและเอกชน ซึ่งการทำนิติกรรมสัญญาอาจมีขอบเขตหรือวงเงินจำกัดมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับขนาด ความรู้ความสามารถของผู้บริหารและฐานะทางเศรษฐกิจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่ง
5. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสังกัดการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มิใช่การบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ซึ่งการบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเป็นหลักการบริหารราชการแบบรวมอำนาจซึ่งตรงข้ามกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นแบบการกระจายอำนาจ
6. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับอำนาจหน้าที่จากรัฐบาลในส่วนกลางให้เพียงพอกับขนาด ความรู้ความสามารถ และฐานะทางเศรษฐกิจ ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ต้องมีขีดการให้อำนาจหน้าที่แก่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมากจนไม่อาจปฏิบัติได้ แต่ควรให้อำนาจหน้าที่อย่างเหมาะสมโดยคำนึงถึงความสำเร็จของงาน
7. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการบริหารท้องถิ่น โดยเฉพาะสิทธิที่ตรากฎหมายหรือกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่และเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่น
8. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณและแหล่งรายได้ของตนเอง เช่น การจัดเก็บภาษี การกู้ยืมเงิน หรือ การทำธุรกิจ เป็นต้น และต้องไม่พยายามขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เพราะหากยังได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลก็ยังคงถูกควบคุม กำกับ ดูแล จากรัฐบาล

9. ข้าราชการประจำต้องไม่เข้าไปเป็นหัวหน้าหรือมีบทบาทสำคัญในหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ยกเว้นในระยะเริ่มแรกที่ต้องเข้าไปทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำและให้คำปรึกษาด้านวิชาการ

10. ประชาชนในท้องถิ่นต้องมีบทบาทสำคัญในหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นทุกขั้นตอน ตั้งแต่การคิด การวางแผน การตัดสินใจ และการลงมือปฏิบัติ

11. รัฐบาลในส่วนกลางต้องมีเจตนารมณ์พร้อมทั้งลงมือปฏิบัติ เพื่อให้บังเกิดผลอย่างชัดเจนในการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างจริงและต่อเนื่อง

12. หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีจิตสำนึกในการรักและหวงแหนชุมชนหรือท้องถิ่นของตน พร้อมทั้งมีจิตสำนึกของการเสียสละและร่วมกันทำงานเพื่อส่วนรวม ตลอดจนมีความซื่อสัตย์สุจริตและอดทน แต่ความรักและหวงแหนก็ไม่ควรมีมากเกินไปควรคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวมควบคู่ไปด้วย

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (ม.ป.ป. : 12-13) ได้สรุปหลักการสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดอยู่ในรูปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง หากมีอำนาจมากเกินไป หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็กลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเองสิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรก คือ สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น หมายถึง เป็นอำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ประเภทที่สอง คือ สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น หมายถึง อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตาม

อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองส่วนท้องถิ่น แบบองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีคณะผู้บริหารเป็นฝ่ายบริหาร และสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่า ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วย การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์และ ความต้องการของชุมชน และอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงด้วย

#### **ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น**

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญหลายประการ ดังนี้ (มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมาธิราช. 2546 : 828-829)

1. การปกครองท้องถิ่น เป็นกลไกที่ช่วยให้ประชาชนได้มีส่วนมีเสียงในการเสนอ ความต้องการของตน ปกป้องผลประโยชน์ และสนับสนุนกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ตน และชุมชน ที่เป็นเช่นนี้ได้เพราะหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดย่อม ซึ่งประชาชนสามารถ สอดส่องดูแลการกระทำของตัวแทนตนได้อย่างใกล้ชิด และสามารถเปลี่ยนตัวแทนได้หากเห็นว่า ผลประโยชน์ของตนไม่ได้รับการตอบสนอง

2. การปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ส่งเสริมแนวทาง ประชาธิปไตยฉบับย่อ เพราะมีขอบเขตไม่กว้างใหญ่เกินไป และไม่ซับซ้อนเกินไป ประชาชนย่อม สามารถสังเกตกระบวนการประชาธิปไตยแต่ละขั้นตอนได้ชัดเจนกว่ากระบวนการระดับประเทศ และประชาชนสามารถตระหนักถึงความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของตนเอง บทบาทของตัวแทนที่ เข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการประชาธิปไตย

3. การปกครองท้องถิ่น เป็นการลดภาระของรัฐบาลกลาง การที่รัฐบาลกลางได้ผลักภาระ การบริการส่วนหนึ่งให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบ และเป็นการแก้ไขปัญหาการท่วมเท ความสนใจอยู่ที่รัฐบาลกลางเพียงอย่างเดียว

4. การปกครองท้องถิ่น เป็นจุดรองรับและรวบรวมปัญหาและตอบสนองความต้องการ เบื้องต้นของประชาชน เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด และยังเป็นองค์กรที่ สะท้อนประเด็นปัญหาเพื่อเป็นสัญญาณเบื้องต้นให้แก่รัฐบาลกลางอาจต้องรับและรับแก้ไขเพื่อ

คลี่คลายปัญหา รวมถึงอาจวางมาตรการป้องกันปัญหาลักษณะเดียวกันที่อาจก่อตัวในท้องถิ่นอื่นด้วย สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในระบบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นการเปิดโอกาสในคนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ด้านบริการสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่ ภายใต้สิทธิที่กฎหมายรับรอง ทั้งทางด้านความมีอิสระทางปกครองตนเองและสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ภายใต้กรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้

### องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ (การปกครองท้องถิ่นไทย, 2555 : ออนไลน์)

1. สถานะทางกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักการไว้ ถือได้ว่าเป็นการรับรองสถานะทางกฎหมายของระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) หมายความว่า ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไปตามปัจจัยต่างเช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ และความสามารถในการปกครองตนเอง รวมถึงขนาดของพื้นที่ที่เชื่อมต่อระบบการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ
3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ หมายความว่า การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นอยู่กับการกำหนดนโยบายด้านการปกครองของรัฐบาล
4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายจัดตั้งของแต่ละประเภทในระบบการปกครองท้องถิ่น เพื่อมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายที่เหมาะสมสำหรับบริบทของท้องถิ่นนั้น ๆ
5. การเลือกตั้ง สมาชิกและคณะผู้บริหารขององค์กรมาจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองโดยประชาชน
6. อิสระในการปกครองท้องถิ่น มีอิสระในการปกครองตนเองภายใต้กรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เช่น สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ
7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดหารายได้ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด เพื่อนำมาพัฒนาความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่นตนเอง
8. การควบคุมดูแลของรัฐ ท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งตามกฎหมายจัดตั้งแล้ว แม้มีอิสระด้านการปกครองตนเอง แต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม

## แนวคิดและหลักการในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ด้านการ จัดการทรัพยากรธรรมชาติ

#### ความหมายของการกระจายอำนาจ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2545 : 5) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจบางส่วนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองและการบริหารให้แก่ประชาชนหรือหน่วยงานของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเรียกว่า หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐบาลในท้องถิ่น (Local Government) เพื่อให้ดำเนินกิจการ สาธารณะและให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547 : 19) กล่าวว่า การที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วน ซึ่งมีใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติและมีใช้อำนาจในทางตุลาการ แต่เป็นอำนาจในทางบริหารหรือจัดทำ บริการสาธารณะต่าง ๆ เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับกองกำลังในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยให้มีองค์กรนิติบุคคลที่มีองค์กรเจ้าหน้าที่ทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินงานบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอิสระในการปกครองตนเอง ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางและราชการส่วน ภูมิภาค หากแต่อยู่ภายใต้การควบคุมอย่างบางเบาของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2551 : 186) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจ รัฐจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นเพื่อเป็นการลดการรวมศูนย์อำนาจของส่วนกลาง

สรุปได้ว่า การที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนในทางบริหารหรือจัดบริการ สาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างอิสระในการปกครองตนเองโดยไม่อยู่ภายใต้ การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค หากแต่อยู่ภายใต้การควบคุม บางอย่าง

#### แนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นมีประวัติความเป็นมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระ จุฬจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ครั้นสมัยในรูปสุขาภิบาล พ.ศ. 2475 เปลี่ยนเป็นรูปแบบเทศบาล จนกระทั่ง พ.ศ. 2540 มีการปฏิรูปการเมืองไทย ได้มีกฎหมายบัญญัติให้มีการกระจายอำนาจสู่ ท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้ถูกต้องและ ทันเวลา แนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่บนพื้นฐานประโยชน์ สำคัญอย่างน้อย 5 ประการ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2545 : 156)

1. เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางหรือหน่วยบริหารราชการส่วนกลาง
2. เป็นการทำให้ปัญหาในท้องถิ่น ได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพและ

เป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น

3. เป็นการส่งเสริมให้คนในแต่ละท้องถิ่น ได้แสดงความสามารถ และพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง

4. เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่น อันเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยและเป็นพื้นฐานสำคัญให้คนในท้องถิ่น ได้ก้าวขึ้นไปดูแลปัญหาในระดับชาติต่อไป

5. เป็นการส่งเสริมความมั่นคงและความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนที่จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

#### **ลักษณะของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2545 : 6)

1. การกระจายภารกิจหน้าที่ เป็นการที่รัฐถ่ายโอนหน้าที่ที่มีความใกล้ชิด เป็นประโยชน์กับท้องถิ่น และอยู่ในขีดความสามารถที่ท้องถิ่นจะทำได้

2. การกระจายการตัดสินใจ การใดที่รัฐได้ถ่ายโอนหน้าที่ให้กับท้องถิ่นแล้ว ต้องถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจให้หน้าที่นั้น ๆ ด้วย เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามภารกิจหน้าที่นั้นได้

3. การกระจายทรัพยากรการบริหาร การที่รัฐต้องจัดสรรทรัพยากรการบริหาร เช่น บุคลากร ภาษีอากร เงินอุดหนุน เป็นต้น ให้กับท้องถิ่นอย่างเหมาะสมกับภารกิจหน้าที่ที่มอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ

4. การกระจายความรับผิดชอบ เมื่อรัฐได้ถ่ายโอนหน้าที่ อำนาจหน้าที่ อำนาจการตัดสินใจและทรัพยากรการบริหารไปให้ท้องถิ่นแล้ว อีกสิ่งหนึ่งที่ต้องควบคู่กับมาก็ คือ ความรับผิดชอบต่อหน้าที่และประชาชน (Accountability) ที่ท้องถิ่นต้องมีในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติและตามที่ให้สัญญาแก่ประชาชนในช่วงการหาเสียงเลือกตั้ง และการแถลงนโยบายต่อสภา

5. การกระจายความพร้อม เป็นการที่รัฐต้องกระจายความรู้ ความชำนาญ ทักษะ ที่หน่วยงานของรัฐในส่วนกลางมีอยู่ให้กับท้องถิ่นเพื่อสร้างความพร้อมให้กับท้องถิ่น โดยหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่สนับสนุน ส่งเสริมความเข้มแข็งให้ท้องถิ่น

#### **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ**

องค์ประกอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นอย่างมาก ในมาตรา 290 (3) อนุมาตราคือ 1-3) และ 2550 มาตรา 290 (4อนุมาตรา) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1. การจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

2. การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในเขตพื้นที่

3. มีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่

4. การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยชุมชน ที่ให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม รัฐควรมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อเพิ่มศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้หลักการพื้นฐาน 3 ประการ คือ

1. หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนและสมดุล โดยเฉพาะในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการสงวนบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ

2. การพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยการควบคุมและจำกัดภาวะมลพิษที่มีต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิต

3. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการใช้ประโยชน์และมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐ

#### **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้**

ปัจจุบันปัญหาจากการลดลงของพื้นที่ป่าไม้อย่างรวดเร็ว ส่งผลกระทบต่อสภาพสังคม เศรษฐกิจทั้งระดับครัวเรือน ระดับชุมชน และระดับประเทศ รัฐได้ตระหนักว่าลำพังแต่รัฐฝ่ายเดียวไม่สามารถฟื้นคืนป่าให้กลับมามีความสมบูรณ์ได้ ดังที่ ประเวศ วะสี (2554 : 2) กล่าวไว้ในเวทีชุมชนท้องถิ่นว่า การบริหารประเทศที่รวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลางไปไม่รอด ก่อให้เกิดปัญหาทั้งความขัดแย้ง คอร์รัปชั่น การขาดสมรรถนะของภาครัฐที่รวมศูนย์ และความรุนแรงต่าง ๆ ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีที่ภาคประชาชนในเขตพื้นที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วม โดยให้ชุมชนต้องแสดงบทบาทการเป็นเจ้าของและบำรุงรักษาป่าภายในเขตพื้นที่ของตน เพื่ออำนาจประโยชน์ต่อชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น.ม.ป.ป. : 1 - 2)

เลิฟแลนซ์ และ แรมโบ (Lovelance and Rambo (1986 : 81) ได้เสนอแนวทางการจัดการปัญหาทรัพยากรว่า เป็นปัญหาที่มีความจำเป็นและต้องให้ความสำคัญทางด้านพฤติกรรมส่วนบุคคล

และองค์ประกอบทางด้านสังคม ซึ่งมีผลกระทบต่อการวางแผน และการดำเนินการ โดยต้องทำ ความเข้าใจ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างระบบนิเวศทางธรรมชาติกับสังคมมนุษย์ ซึ่งสังคมมนุษย์มี ความจำเป็นต้องอาศัยระบบนิเวศทางธรรมชาติเพื่อการดำรงอยู่ ดังนั้น ในการจัดการทรัพยากร จึงควรมีการพิจารณาถึงปัจจัยทางด้านสังคมด้วย โดยควรดำเนินการ ดังนี้

1. ศึกษาข้อมูลพื้นฐานด้านสังคมของมนุษย์
2. ทำความเข้าใจกลุ่มบุคคลที่มีภูมิหลังทางสังคมที่แตกต่างกัน
3. ทำความเข้าใจ วัฒนธรรมในการใช้ที่ดินของประชาชน
4. ให้ความสนใจ ต่อคนกลุ่มน้อย และคนชนบท
5. มีการเรียนรู้ตัวอย่างจากพื้นที่อื่น

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมาย พบว่า กฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงพื้นที่ป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 บัญญัติไว้ว่า ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ ดังนี้

- (7) คຸ້ມครอง คູແລ และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ ภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

- (7) คຸ້ມครอง คູແລ และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ทั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายใต้อำนาจแห่ง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามบทบัญญัติ

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจ และหน้าที่ใน การจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม

มาตรา 17 ภายใต้อำนาจแห่ง มาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจ และหน้าที่ใน การจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (5) การคຸ້ມครอง คູແລ และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหา

แต่ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวน แห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งกำหนดให้หัวหน้าผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเจ้า

พนักงานท้องถิ่นตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ณ วันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 แต่งตั้ง ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค้ำการบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหาร ส่วนตำบล เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจและหน้าที่ในเขตท้องถิ่นของตนตามกฎหมายนี้ ในการอนุญาตทำไม้หวงห้าม ดูแล รักษา ห้ามมิให้มีการแผ้วถาง เผาป่า หรือทำลายป่าด้วยวิธีต่าง ๆ รวมทั้งการยึดครองป่าอยู่อาศัย และทำประโยชน์เพื่อตนเอง (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม. ม.ป.ป. : 27) ดังนั้น เพื่อเป็นการเสริมเสริมศักยภาพความเข้มแข็งด้านการบริหารจัดการ ทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดง ความคิดเห็นประกอบการพิจารณาตัดสินใจในเชิงนโยบาย ในการดำเนินกิจการภาครัฐด้านการออก ข้อบังคับท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับ บทบาทหน้าที่ของชุมชนแต่ละแห่งตามความจำเป็นในการดำเนินภารกิจงานพัฒนาป่าชุมชน

สรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านทรัพยากรป่าไม้ เพื่อการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ ประโยชน์จากป่าไม้ในเขตพื้นที่ของตนเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการตนเอง ชุมชน และประเทศ ภายใต้ภารกิจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

## แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

### แนวคิดและความหมาย

การบริหาร (Administration) มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน Administratae หมายถึง ช่วยเหลือ (Assist) หรืออำนวยความสะดวก (Direct) ส่วนคำว่า การจัดการ ตรงกับภาษาอังกฤษใช้คำว่า Management ส่วนใหญ่นิยมใช้ในภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อ มุ่งแสวงหากำไร (Profits) หรือกำไรสูงสุด (Maximum Profits) สำหรับผลประโยชน์ที่จะตกแก่ สาธารณะถือเป็นผลพลอยได้ (By Product) แม้ว่าวัตถุประสงค์จะแตกต่างจากการบริหารจัดการ ภาครัฐในแง่วัตถุประสงค์หลัก คือ เพื่อให้บริการสาธารณะทั้งหลาย (Public Services) แก่ประชาชน แต่ปัจจุบันการบริหารจัดการภาครัฐมุ่งเน้นถึงกระบวนการทัศน์ใหม่เพื่อปรับเปลี่ยนบทบาทให้ เอื้ออำนวย (Facilitator) การพัฒนาเศรษฐกิจ (จุมพล หนิมพานิช. 2553 : 657)

วิวัฒนาการของการบริหารจัดการเกิดจากแนวคิดที่ว่า มนุษย์เป็นสัตว์สังคมซึ่งจะต้องอยู่ ร่วมกันเป็นกลุ่ม และจะต้องมีผู้นำกลุ่มมีวิธีการควบคุมดูแลกันภายในกลุ่มเพื่อให้เกิดความสุขและ ความสงบเรียบร้อย นับแต่ปลายทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา การบริหารจัดการเริ่มเข้ามามีบทบาท มากขึ้นในภาครัฐ เพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในภาครัฐที่มีพื้นฐานอยู่ที่ระบบตลาด

หรือที่เรียกว่า การบริหารการปกครองแบบผู้ประกอบการ หรือการบริหารจัดการภาครัฐใหม่ (Owen E, Hughes. 1994 : 58-59)

เทอร์รี่ จอร์จ (Terry George R. 1977 : 4) กล่าวถึง การบริหารการจัดการ ว่าเป็น กระบวนการวางแผนการจัดองค์การ การกระตุ้นและการควบคุมให้บรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกัน โดยใช้ทรัพยากรบุคคลและอื่น ๆ

จุมพล หนิมพานิช (2553 : 8-9) ได้ให้ความหมายว่า การบริหารจัดการ หมายถึง ศิลปะของการบริหารจัดการ ปฏิบัติการ หรือการอำนวยความสะดวก เกี่ยวกับบางสิ่งที่เป็นเรื่องของธุรกิจ โดยมีหน้าที่ทางการบริหารจัดการที่สำคัญ ๆ ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การประสานงาน การควบคุม และการอำนวยความสะดวกกิจกรรม โครงการอุตสาหกรรม หรือธุรกิจ ด้วยความรับผิดชอบในผลลัพธ์ โดยใช้เครื่องมือที่จะทำให้เป้าหมายที่ตั้งไว้บรรลุผลอย่างสุขุมรอบคอบ

ธงชัย สันติวงษ์ (2557 : ออนไลน์) กล่าวถึงการบริหารจัดการว่าเป็นกระบวนการของกิจกรรมที่ต่อเนื่องและประสานงานกัน ซึ่งผู้บริหารต้องเข้ามาช่วยเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร เพื่อสาระหลัก 4 ประการคือ

1. การบริหารจัดการสามารถประยุกต์ใช้กับองค์กรใดองค์กรหนึ่งได้
2. เป้าหมายหมายของการการบริหารจัดการคือ การสร้างกำไร
3. การบริหารจัดการเกี่ยวข้องกับการเพิ่มผลผลิต (Productivity) โดยมุ่งสู่ประสิทธิภาพ (Efficiency) ด้วยวิธีการใช้ทรัพยากรโดยประหยัดที่สุด และประสิทธิผล (Effectiveness) เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย คือ ประโยชน์สูงสุด
4. การบริหารจัดการสามารถนำมาใช้สำหรับผู้บริหารในทุกระดับชั้นขององค์กรได้

มาร์รี (Mary Parker Follett. 1977 : 80) ได้สรุปความหมายของการบริหารจัดการไว้ว่าเป็นเทคนิคการทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยผู้อื่น

สรุปได้ว่า การบริหารจัดการ คือ กระบวนการทำงานอย่างมีระบบโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเพื่อให้งานบรรลุผล โดยมุ่งเน้นต่อกิจกรรมนั้น ๆ จะได้รับการดำเนินงานหรือการปฏิบัติการในลักษณะที่จะทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### **ลักษณะและความสำคัญของการบริหารจัดการ**

ธงชัย สันติวงษ์ (2543 : 21-22) กล่าวว่า ลักษณะของการบริหารจัดการมี 3 ด้าน คือ

1. ด้านที่เป็นผู้นำหรือหัวหน้างาน งานบริหารจัดการ หมายถึง ภาระหน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ปฏิบัติตนเป็นผู้นำภายในองค์กร
2. ด้านของภารกิจหรือสิ่งที่ต้องทำ งานบริหารจัดการ หมายถึง การจัดระเบียบทรัพยากรต่าง ๆ ในองค์กร และการประสานกิจกรรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

3. ด้านของความรับผิดชอบ งานบริหารจัดการ หมายถึง การต้องทำให้งานต่าง ๆ สำเร็จ ลุล่วงไปด้วยดีด้วยการอาศัยบุคคลต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2555 : 26) กล่าวถึงความสำคัญของการบริหารจัดการไว้ ดังนี้

1. เป็นวิธีการหรือแนวทางหนึ่งของการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชนเท่านั้น แต่การบริหารจัดการยังมีความสำคัญในลักษณะที่มีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการให้เป็นระบบ เป็นวิชาการ และมีทิศทางที่ชัดเจน

2. มีความครอบคลุมครบถ้วนทั้งการบริหารเพื่อการพัฒนาและการพัฒนาการบริหารเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม ตลอดจนช่วยเพิ่มความมั่นใจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการอีกด้วย

3. ทำให้การบริหารงานของหน่วยงานของรัฐเกิดประสิทธิผล อันส่งผลให้ประเทศชาติเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคงและประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2555 : 32) ได้รวบรวมปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการซึ่งเกิดจากหลายคิด ได้แก่

แนวคิดของ เฮนรี ฟาโยล (Henry Fayol) กล่าวว่า การบริหารจัดการ ประกอบไปด้วย 5 ขั้นตอนดังนี้

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดองค์กร (Organizing)
3. การบังคับการ (Commanding)
4. การประสานงาน (Coodinating)
5. การควบคุมงาน (Controlling)

แนวคิดของ ลูเทอร์ กุลิก (Luther Gulick) และลินคอล์น เออร์วิค (Lyndall Urwick) กล่าวว่า การบริหารจัดการ ประกอบไปด้วย 7 ขั้นตอน ดังนี้

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดองค์กร (Organizing)
3. การจัดการคน (Staffing)
4. การอำนวยการ (Directing)
5. การประสานงาน (Coordinating)
6. การรายงาน (Reporting)
7. การงบประมาณ (Budgeting)

ปัจจุบันการบริหารจัดการมีความสำคัญต่อการบริหารงานภาครัฐ เนื่องจากเป็นวิธีการหรือแนวทางหนึ่งของการบริหารภาครัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐนำมาใช้เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกให้ประชาชน ส่งผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพอย่างเป็นระบบ มีทิศทางที่ชัดเจน และครอบคลุมครบถ้วนทั้งการบริหารเพื่อการพัฒนา และการพัฒนาการบริหาร เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน รวมถึงการเพิ่มความมั่นใจให้แก่การปฏิบัติราชการอีกด้วย ทั้งนี้ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการประกอบไปด้วย 11 ขั้นตอนหรือกระบวนการบริหารจัดการที่เรียกว่า แฟ้มส์-โพสคอร์ด (PAMS-POSDCoRB) ได้แก่ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2555 : 27-28)

1. การบริหารนโยบาย (Policy)
2. การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority)
3. การบริหารคุณธรรม (Morality)
4. การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society)
5. การวางแผน (Planning)
6. การจัดองค์กร (Organizing)
7. การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing)
8. การอำนวยการ (Directing)
9. การประสานงาน (Coordinating)
10. การรายงาน (Reporting)
11. การงบประมาณ (Budgeting)

นอกจากนี้ ปัจจัยที่ต้องนำมาพิจารณาเพื่อวิเคราะห์ศักยภาพขององค์กรภาครัฐ เพื่อให้รู้ถึงปัจจัยภายในและภายนอกที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันที่ส่งผลต่อการดำเนินงานในด้านความพร้อมและสมรรถนะขององค์กรที่สามารถนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย และความคาดหวังในการพัฒนาขององค์กรจากตัวแบบ 7 ปัจจัย หรือ 7S Model ของ R. Waterman ดังนี้ (อุบลทิพย์ จางวิบูลย์, 2555 : 5-7)

1. ระบบการปฏิบัติงาน (System) การจัดระบบการทำงาน (Working System) มีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานตามกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ที่กำหนด เช่น ระบบการเงินและบัญชี (Accounting and Financial System) ระบบพัสดุ (Supply System) ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology System) ระบบการติดตามและประเมินผล (Monitoring and System)

2. โครงสร้างองค์กร (Structure) องค์กร คือ โครงสร้างที่ตั้งขึ้นตามกระบวนการ โดยรับบุคลากรเข้ามาทำงานร่วมกันในฝ่ายต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ ดังนั้น การจัดองค์กรจึงเป็น

ความพยายามของผู้บริหารที่จะต้องหาบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ เพื่อมอบหมายงาน (Delegation) และอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติ (Authority) จึงต้องมีความชัดเจน มีความหมาย ต่อบุคลากรต่อบุคลากรที่ทำงานร่วมกันและประสานงานซึ่งกันและกัน ได้แก่

- 2.1 จุดประสงค์ และการวางแผนการปฏิบัติงาน
- 2.2 กิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ และหน้าที่หลัก
- 2.3 ขอบเขตของอำนาจ หน้าที่ กฎ ระเบียบ ที่บุคลากรจะต้องปฏิบัติตาม
- 2.4 ความสามารถในการปรับเปลี่ยนบทบาท โครงการองค์กรให้เป็นไปตามยุคสมัย

ต้องเปลี่ยนกระบวนการคิดให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization)

การจัดองค์กรที่ดีจะมีส่วนช่วยให้องค์กรขนาดใหญ่ เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน (Work Flow) ลดความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งในหน้าที่ บุคลากรทราบขอบเขตความรับผิดชอบ สะดวก ในการติดต่อประสานงาน ผู้บริหารสามารถตัดสินใจในการบริหารจัดการได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว

3. กลยุทธ์ขององค์กร (Strategy) การบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นกระบวนการที่จะช่วยให้ผู้บริหารตอบคำถามที่สำคัญ เช่น องค์กรอยู่ที่จุดใด มีเป้าหมายอยู่ที่ไหน พันธกิจคืออะไร ควรจะเป็นอะไร ใครเป็นผู้รับบริการ ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งโดย

3.1 ช่วยให้องค์กรกำหนดและพัฒนาข้อได้เปรียบทางการแข่งขันและเป็นแนวทางที่บุคคลภายในองค์กรประสบความสำเร็จในการให้บริการประชาชน

3.2 ส่งเสริมให้เกิดการคิดค้นสิ่งใหม่ และวิธีการที่เป็นระบบที่มีความสัมพันธ์กับกลยุทธ์

3.3 ผู้บริหารทุกระดับมีส่วนร่วมในการดำเนินการและเข้าใจแผนกลยุทธ์ มีวิสัยทัศน์ เป้าหมายร่วมกัน มีความเป็นเจ้าของและผูกพันกับการดำเนินการตามกลยุทธ์ที่ร่วมกันกำหนด

4. บุคลากร (Staff) ทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จของการดำเนินงานขององค์กร จึงต้องมีการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ เพื่อวิเคราะห์ความต้องการทรัพยากรมนุษย์ในอนาคต ตลอดจนการตัดสินใจเกี่ยวกับส่วนประกอบของงานที่สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กร และคุณลักษณะของบุคลากรที่เหมาะสมกับงานแต่ละประเภท

5. ทักษะ ความรู้ ความสามารถ (Skill) ทักษะในการปฏิบัติงานของบุคคลในองค์กร แยกเป็น 2 ด้านหลัก คือ ทักษะด้านงานอาชีพ (Occupational Skills) เป็นทักษะที่จะทำให้บุคลากรประสบความสำเร็จในงานอาชีพ และทักษะความถนัด ความชาญฉลาดพิเศษ (Aptitudes and Special Talents) ซึ่งมีความสำคัญต่อการเลือกงานอาชีพ

6. รูปแบบการบริหารจัดการ (Style) แบบแผนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานหรือรูปแบบการบริหารจัดการของผู้นำมีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์กร ผู้นำที่ประสบ

ความสำเร็จจะต้องวาง โครงสร้างวัฒนธรรมองค์กรด้วยการเชื่อมโยงความเป็นเลิศและพฤติกรรมทางจรรยาบรรณให้เกิดขึ้น ซึ่งความเป็นผู้นำจำแนกได้ 3 รูปแบบ คือ

6.1 ผู้นำแบบเผด็จการ (Autocratic Leader) คือ บุคคลที่สั่งการในสิ่งที่ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องกระทำและคาดหวังว่าต้องเชื่อฟังโดยไม่มีข้อสงสัย

6.2 ผู้นำแบบมีส่วนร่วม (Participative Leader) คือ บุคคลที่ยอมให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แต่อาจจะรักษาอำนาจหน้าที่ของการตัดสินใจที่สำคัญเอาไว้

6.3 ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leader) คือ บุคคลที่พยายามจะทำในสิ่งที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาส่วนใหญ่ต้องการ ในสถานการณ์ปัจจุบันผู้นำแบบนี้มีความสำคัญมาก การดำเนินงานแบบทีมงานจะส่งผลให้การทำงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

7. ค่านิยมร่วม (Shared Values) ระบบการบริหารและวิธีการปฏิบัติของบุคลากรและผู้บริหารภายในองค์กร โดยมีค่านิยมและบรรทัดฐานที่ยึดถือร่วมกันเรียกว่า วัฒนธรรมองค์กร ค่านิยมที่หน่วยงานสร้างขึ้นโดยมากได้รับอิทธิพลจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น ผลผลิต ลักษณะของการแข่งขัน ประเภทลูกค้า และเทคโนโลยี ดังนั้น องค์กรที่ประสบสูงจะมุ่งค่านิยมที่โดดเด่น เช่น การบริการ คุณภาพผลผลิตและบริการ การคิดค้นสิ่งใหม่ๆ ความรวดเร็วหรือประสิทธิภาพในการผลิตและการให้บริการ

## แนวคิดในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

### ความหมายของการจัดการป่าไม้และป่าชุมชน

ปราณี พรณวิเชียร (2528 : 14) ได้รวบรวมความหมายและคำจำกัดความของการจัดการป่าไม้และป่าชุมชนไว้ ดังนี้

การจัดการ หมายถึง กระบวนการ กิจกรรม หรือการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติในอันที่จะเชื่อได้ว่ากิจกรรมจะสามารถทำงาน โดยบรรลุเป้าหมายขององค์กรได้จากการร่วมมือของกลุ่ม

การจัดการ คือ การประสมประสานทรัพยากรต่าง ๆ ที่คนมีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรได้

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (ม.ป.ป. : 3-5) ได้ให้ความหมายของคำว่า ป่าไม้และป่าชุมชนไว้ ดังนี้

ป่าไม้ คือ พื้นที่ที่ปกคลุมด้วยไม้ป่าหลากหลายชนิดและขนาดใหญ่ลดหลั่นกันจนถึงเท้าหัวเข่าหมุด รวมทั้งมีสัตว์ป่านานาชนิดเป็นองค์ประกอบหนึ่งด้วย

ป่าชุมชน หมายถึง ระบบนิเวศป่าไม้ทั้งทางบกและทางน้ำที่ตั้งอยู่รอบชุมชนหรืออยู่ใกล้ชุมชน โดยชุมชนได้ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากระบบนิเวศป่าไม้ ทั้งในการดำรงชีวิตประจำวันของ

ชุมชน รวมทั้งในด้านเชิงเศรษฐกิจและการรักษาระบบนิเวศ โดยชุมชนเป็นผู้วางแผนการจัดการดูแล และควบคุมการใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศป่าไม้ ภายใต้ข้อบังคับที่ชุมชนเป็นผู้กำหนด โดยการกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

สรุปได้ว่า การใช้ทรัพยากรป่าไม้และป่าชุมชน คือ กระบวนการใช้ทรัพยากรป่าและป่าชุมชนแบบยั่งยืน เพื่อให้ทรัพยากรในป่าและในป่าชุมชนสามารถคงศักยภาพของระบบนิเวศป่าไม้ และตอบสนองความต้องการของมนุษย์ตลอดไปอย่างไม่มีปัญหาใด ๆ

นอกจากนั้น ป่าไม้หรือต้นไม้ยังมีส่วนสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับดำรงชีวิตของมนุษย์โดยหน้าที่ซึ่งจำแนกออกได้เป็นหลักใหญ่ ๆ อยู่ 3 ประการด้วยกันคือ

1. ป่าไม้ทำหน้าที่อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่จำเป็นเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของมนุษย์ ได้แก่ ช่วยส่งเสริมให้ฝนตก ขบวนการปรุงอาหารและสังเคราะห์แสงของต้นไม้ ช่วยให้อากาศออกซิเจนหมุนเวียนอยู่ในอากาศสำหรับมนุษย์และสัตว์ได้ใช้ในการหายใจ รวมทั้งป่าไม้ยังช่วยควบคุมมิให้ดินพังทลายเพราะน้ำฝนและลม อันเป็นเหตุของน้ำท่วม ฝนแล้ง และภัยพิบัติอื่น ๆ เป็นต้น

2. ป่าไม้ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้แก่มวลมนุษย์ ให้มนุษย์ได้มีไม้ไว้ใช้ในการก่อสร้าง ทำเครื่องมือเครื่องใช้ในการทำมาหากิน ทำยานพาหนะไว้ใช้ในการติดต่อสื่อสาร รวมทั้งให้มนุษย์ได้มีอาหารเพื่อใช้ในการบริโภคและนำไปจำหน่าย ได้ปลูกพืชเลี้ยงสัตว์ และอื่น ๆ

3. ป่าไม้ก่อให้เกิดประโยชน์ทางด้านสังคมให้แก่มนุษย์ เช่น ให้มนุษย์ได้ใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ หรือได้ใช้ป่าไม้เป็นห้องสมุดขนาดใหญ่สำหรับการศึกษาหาความรู้ด้านต่าง ๆ เป็นต้น

พื้นที่ป่าไม้ส่วนใหญ่ของประเทศไทย มักจะถูกนำไปจัดการ โดยมีจุดหมายหลาย ๆ อย่างพร้อมกันไป เช่น มุ่งหมายในการผลิตไม้เพื่อใช้สอยไปพร้อม ๆ กับการอนุรักษ์ป่าต้นน้ำ การนันทนาการหรือการพักผ่อนหย่อนใจไปในคราวเดียวกัน ดังนั้น เพื่อให้เกิดการจัดการป่าไม้ที่เหมาะสมจะต้องมีความพร้อมด้านข้อมูลของชุมชน เช่น จำนวนประชากร เศรษฐกิจ สังคม เพื่อให้สามารถวิเคราะห์และคาดการณ์ล่วงหน้าถึงการพัฒนาในด้านอื่น ๆ ของสังคมด้วย ได้แก่ การพัฒนาแหล่งน้ำ การคมนาคม เป็นต้น ซึ่งอาจจะนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาการจัดการป่าไม้ให้ประชาชนที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในอนาคต เป็นต้น

อำนาจ คอวนิช (2539 : 9 - 12) กล่าวว่า จุดมุ่งหมายในการจัดการทรัพยากรป่าไม้มี 4 ประการดังนี้ คือ

1. เพื่อให้สภาพป่าที่ได้รับการจัดการนั้น ดำรงอยู่ในสภาพป่าที่อุดมสมบูรณ์ (Normal Forest)

2. เพื่อให้ป่าได้รับการจัดการ สามารถอำนวยความสะดวกอันทรงคุณค่าในทางเศรษฐกิจ คือ สามารถผลิตไม้และของป่าให้ได้มากที่สุด และมีคุณภาพดีที่สุด โดยสม่ำเสมอ

3. เพื่อให้ป่าที่ได้รับการจัดการ สามารถทรงอิทธิพลต่อดิน ฟ้าอากาศ ควบคุมความชุ่มชื้น ควบคุมปริมาณของน้ำฝน และป้องกันผิวน้ำดินมิให้เกิดอันตราย จากการกัดเซาะของน้ำฝนและลมได้

4. เพื่อที่กำหนดแนวทางให้ถูกต้องเหมาะสม กับความต้องการตามหลักวิชาการปลูกบำรุง การจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย

นิวัต เรืองพานิช (2536 : 17 - 21) กล่าวว่า ป่าไม้เป็นระบบธรรมชาติที่สำคัญยิ่ง ทำหน้าที่ ให้บริการแก่สังคมอยู่ 2 ประการ คือ ให้ไม้และของป่าสำหรับใช้สอย และทำหน้าที่ป้องกันและรักษา ความสมดุลของธรรมชาติ การจัดการป่าไม้จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงทั้งการอนุรักษ์และการพัฒนา ทรัพยากรป่าไม้ไปพร้อมๆ กัน โดยแบ่งพื้นที่ป่าไม้ออกเป็น 2 ประเภท ตามศักยภาพและความเหมาะสม ของพื้นที่ป่า นั้น ๆ ป่าทำหน้าที่ผลิตไม้และของป่า เรียกว่า ป่าเศรษฐกิจ ปกติอาจเป็นป่าธรรมชาติ (Natural Forest) หรือ ป่าปลูก (Man - Made Forest) ก็ได้ พื้นที่ป่าเหล่านี้ควรได้รับการพัฒนาให้ ได้ ผลผลิตจากป่าเพิ่มมากขึ้น สำหรับป่าที่ทำหน้าที่ป้องกันภัยและรักษาสมดุลของธรรมชาติที่เรียกว่า ป่าอนุรักษ์นั้น มักเป็นป่าธรรมชาติที่สมบูรณ์ มีความหลากหลายในชนิดพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ ประกอบด้วยพืชและสัตว์ที่หายาก มีสภาพธรรมชาติที่สวยงาม มักอยู่บนที่สูง มีความลาดชันมาก และเป็นแหล่งต้นน้ำ ลำธาร พื้นที่ป่าธรรมชาติที่มีลักษณะดังกล่าว จำเป็นต้องได้รับการอนุรักษ์และ ปกป้องรักษาไว้ ประเทศไทยได้จัดป่าลักษณะดังกล่าวไว้เป็นอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเป็นลุ่มน้ำชั้นหนึ่ง ซึ่งต้องเน้นเรื่องอนุรักษ์เป็นสำคัญ ดังนั้น แนวทางการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ในอนาคตต้องมีการวางแผนทั้งที่เป็นแผนเชิงรับและเชิงรุก ดังนี้

1. การอนุรักษ์และการจัดการพื้นที่ป่าธรรมชาติเพื่อรักษาระบบนิเวศ โดยเน้นการจัดการ ป่าไม้ในรูปของอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร โดยจะไม่มี การผลิตไม้ออกจากป่าธรรมชาติอีกต่อไป จัดได้ว่าเป็นแผนรับ เพื่อป้องกันและฟื้นฟูป่าธรรมชาติที่ เหลืออยู่ให้คงอยู่ตลอดไปให้ได้

2. ฟื้นฟูระบบนิเวศป่าไม้ ซึ่งเป็นประการสุดท้ายของระบบธรรมชาติของประเทศไทย โดยมีหน่วยงานดูแลเป็นการเฉพาะและมีผู้รับผิดชอบพื้นที่ป่าทุกแห่ง โดยอาศัยความเข้าใจ และ การสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่

3. อนุรักษ์และสร้างแนวร่วมในด้านการอนุรักษ์ และฟื้นฟูระบบนิเวศป่าไม้ โดย การเข้าถึงประชาชน และองค์กรพัฒนาภาคเอกชนอย่างกว้างขวาง

4. สนองความต้องการใช้ไม้และลดการสั่งไม้จากต่างประเทศ โดยส่งเสริมให้มีการปลูก ป่า ทั้งในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกบุกรุกและในที่ดินกรรมสิทธิ์ เพื่อผลิตไม้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การปลูกสร้างสวนป่า การปลูกป่าโดยใช้ระบบวนเกษตร หรือแบบผสมผสาน รวมทั้งส่งเสริม

กิจกรรมในด้านวนศาสตร์ชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนให้มีป่าของชุมชนเกิดขึ้นให้มากที่สุด ทั้งนี้ไม้ที่ใช้สอยในอนาคตจะต้องได้มาจากป่าปลูกเท่านั้น จึงจัดได้ว่าเป็นแผนรุกเข้าไปเพิ่มเนื้อที่ป่าไม้ในเขตป่าไม้ที่ถูกบุกรุก โดยร่วมมือกับราษฎรที่อาศัยในป่ารวมทั้งรุกเข้าไปในที่ดินกรรมสิทธิ์ปลูกป่าเพิ่มขึ้นอีกทางหนึ่งด้วย

5. ส่งเสริมพัฒนาอาชีพ เพิ่มรายได้ให้ประชาชน โดยอาศัยทรัพยากรป่าไม้ การใช้ระบบวนเกษตร การผลิตไม้จากการทำสวนป่า และส่งเสริมให้เกิดป่าชุมชน ตลอดจนช่วยปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เป็นการเปลี่ยนภาพพจน์ของป่าไม้จากด้านลบมาเป็นด้านบวกให้มากยิ่งขึ้น

6. ร่วมมือกับประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน เปลี่ยนแปลงและพัฒนาอาชีพราษฎรจากการลักลอบตัดไม้และการล่าสัตว์มาเป็นการปลูกต้นไม้แลเลี้ยงสัตว์ไว้ในสอยและเพิ่มพูนรายได้

**หลักการจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ม.ป.ป. : 23-25) ได้กำหนดนโยบาย และมาตรการด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้ภายใต้ต้นนโยบายและมาตรการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไว้ ดังนี้

1. เป้าหมาย รักษาพื้นที่ป่าไม้ที่เหลืออยู่ และเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้ได้อย่างน้อยร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศโดยการป้องกันรักษาป่าและการฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรม
2. การจัดการป่าอนุรักษ์ให้มีประสิทธิภาพ โดยการสร้างแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์ป่า
3. การประสานความร่วมมือระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชน และภาคเอกชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และการพัฒนาการปลูกป่า โดยการส่งเสริมบทบาทของเอกชนต่อการป่าไม้ และการบริหารจัดการขัดแย้ง

## แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่

### แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่

ที่มาของแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ เกิดขึ้นเมื่อต้นทศวรรษ 1990 เพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม ที่ไม่สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในภาครัฐภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ได้ โดย Owen E, Hughes (1994 : 58-59) กล่าวว่า การบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่จะแตกต่างจากการบริหารจัดการงานภาคแบบดั้งเดิมอย่างไร แต่ก็มีประเด็นร่วมอยู่หลายประการ ดังนี้

1. ตัวแบบการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมให้ความสำคัญในเรื่องของบัจจายนำเข้า และกระบวนการปรับเปลี่ยนมาเป็นการให้ความสนใจเรื่องของการทำให้ผลลัพธ์สัมฤทธิ์ผล รวมทั้งการที่ตัวผู้บริหารจะต้องมีความรับผิดชอบ (ส่วนตัว) เพิ่มขึ้น

2. การบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ ได้มีการแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจที่จะทำให้ การจัดองค์กร บุคลากร การบริหารงานบุคลากร หรือการว่าจ้างและเงื่อนไข หรือสภาพการณ์ มีความยืดหยุ่นคล่องตัวมากขึ้น

3. การบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ กำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กรและบุคคลได้มี การกำหนดไว้ในลักษณะที่มีความชัดเจน ขณะเดียวกันสามารถวัดหรือประเมินผลการปฏิบัติงานได้ ง่าย และมีตัวดัชนีหรือตัวชี้วัดระบุหรือแสดงไว้ นอกจากนี้ยังมีการประเมินแผนงานที่มีระบบ

4. การบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ มีที่ปรึกษาระดับอาวุโสที่ได้รับการคาดหวังว่าจะมี ความผูกพันหรือความรับผิดชอบในการทำงานเมื่อตั้งรัฐบาลมากกว่าจะมีการวางตัวเป็นกลาง

5. การบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องเผชิญกับการทำทดสอบทาง การตลาด (ให้รัฐมาทำหน้าที่เป็นกลไกในการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ โดยเน้นพันธะของการทำงาน ตามหลักเหตุผลและความโปร่งใส)

6. การบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ภาครัฐต้องลดบทบาทลง การลดค่าใช้จ่ายในกิจกรรม ภาครัฐลง และเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน

แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ มีความเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับธรรมาภิบาล ในแง่ที่ต้องมีกลไกที่สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคมในการบริหารกิจกรรม และกิจกรรมสาธารณะในรูปของการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชน รวมถึงการกระจายอำนาจของ ภาครัฐ ซึ่งหมายถึงการสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็น องค์กรอิสระในรูปแบบใหม่ที่เน้นพันธะของการทำงานตามหลักเหตุผลและ ความ โปร่งใส

สถานการณ์ของสังคมโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี ของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ส่งผลให้ สังคมการเมืองการปกครองเกือบทุกแห่งได้เผชิญกับปัญหาสำคัญที่คล้ายคลึงกัน อันได้แก่ การมี รัฐบาลและระบบราชการที่ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความยืดหยุ่น ทำงาน ค่าใช้จ่าย ไม่ทันกาล เนื่องจากรัฐบาลและระบบราชการในรูปแบบดังกล่าว ล้วนเป็นกลไกและ กระบวนการที่ออกแบบและกำหนดขึ้น เพื่อใช้ในบริบทของสังคมยุคอุตสาหกรรมในอดีต ที่มี การปฏิบัติงานภายใต้ระบบประชาธิปไตยโดยตัวแทนเน้นการจัดการ โครงสร้างอำนาจในแนวตั้ง หรือที่เรียกว่า Top-Down (สุพจน์ ทรายแก้ว, 2555 : ออนไลน์)

สุพิน เกษาคุปต์ (2555 : ออนไลน์) กล่าวว่า ระบบการบริหารราชการในอดีตส่งผลให้ เกิดปัญหาหลายด้านในปัจจุบัน เช่น ปัญหาของระบบราชการเอง ได้แก่ การขาดประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ มีค่าใช้จ่ายสูง คุณภาพต่ำ ตอบสนองความต้องการไม่ตรงจุดเพราะมุ่งหวังแต่สร้าง อาณาจักรของหน่วยราชการเอง ปัญหาด้านโครงสร้าง ได้แก่ มีการรวมศูนย์อำนาจ มีการจัดส่วน

ราชการและการแบ่งงานที่สลับซับซ้อน และพฤติกรรมข้าราชการแบบเข้าขามเย็นขาม ทั้งนี้ควรมีการเปลี่ยนแปลงระบบราชการให้เป็นไปตามบริบทของสังคมโลก เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารจัดการงานของรัฐตามธรรมาภิบาล ที่มีการยอมรับบทบาทที่เท่าเทียมกันของทุกภาคส่วนในสังคม โดยการลดบทบาทของภาครัฐและเพิ่มบทบาทภาคเอกชนและองค์กรประชาชน และพยายามสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ในสังคม แม้ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน แต่ค่อนข้างเป็นอิสระจากรัฐ โดยมีแนวทางการปฏิรูปเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย ดังนี้

1. ให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-Centered) และยึดประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลัก
2. คิดเชิงกลยุทธ์ มุ่งไปข้างหน้า (Future-Oriented) และเปิดมุมมองให้กว้าง (Outside-In Approach)
3. บริหารงานบนมาตรฐานขององค์ความรู้และข้อมูลสารสนเทศ
4. ทำงานเชิงรุก กล้าคิด กล้าทำ ท้าทาย ไม่ยึดติดกับรูปแบบเดิมเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น

บาเทอร์แมน และ สเนล (Bateman and Snel 1, 2004 : 5-22) ได้เสนอแนวคิดด้านการบริหารงานเพื่อความได้เปรียบในสภาวะโลกที่มีการแข่งขันในระดับสูง ให้มีพลังการขับเคลื่อนขั้นพื้นฐานสู่ความสำเร็จ คือ สร้างนวัตกรรม คุณภาพ ความรวดเร็ว และความสามารถในการแข่งขันด้านต้นทุน หลักการของ Bateman and Snel ถูกมาปรับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับการทำงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้ในทางปฏิบัติ ดังนี้

1. นวัตกรรม คือ การแนะนำสิ่งใหม่ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็สามารถที่จะหาสิ่งใหม่ๆ ในงานศึกษาวิจัยนี้ก็คือ ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ที่กำหนดกรอบตัวชี้วัดที่เหมาะสมและเชื่อถือได้
2. คุณภาพ คือ การบริหารงานที่มุ่งเน้นความมีคุณค่าแก่สังคมในเชิงสาธารณะ นำเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับของประชาชนได้ในระยะยาว หลักการนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำมาปรับใช้กับการบริหารงานโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน
3. ความรวดเร็ว คือ ความสามารถในการตอบสนองข้อเรียกร้องของสภาวะแวดล้อมของปัจเจกชน ชุมชน สังคม และประเทศในภาพรวมได้ หลักการนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำมากำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นให้ทันต่อสถานการณ์ความสัมพันธ์ของทรัพยากรป่าไม้ในชุมชนที่เผชิญอยู่อย่างเท่าทันสถานการณ์
4. ความสามารถในการแข่งขันด้านต้นทุน คือ การบริหารงานที่ให้ผลสูงแต่ต้นทุนต่ำ ซึ่ง้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำมาปรับใช้เพื่อให้เกิดความคุ้มค่า ในด้านความรับผิดชอบ

ต่อชุมชน เพื่อสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืน

สรุปได้ว่า การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ที่อาศัยตัวชี้วัดปัจจัยพื้นฐานหลัก 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักความมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า เพื่อให้เกิดหลักความสำนึกในความรับผิดชอบต่อปัญหาของทรัพยากรป่าไม้ในชุมชน ตามหลักการ Bateman and Snell ทั้ง นวัตกรรม คุณภาพ ความรวดเร็วและความสามารถในการแข่งขันด้านต้นทุนที่สามารถนำองค์กรปกครองท้องถิ่นสู่การบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ได้

## แนวคิดการพัฒนาตัวชี้วัด

### ความหมายและลักษณะของตัวชี้วัด

ตัวชี้วัด ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Indicator มีความหมายว่า เป็นสิ่งที่แสดงสถานะหรือสภาพการณ์ที่เกิดขึ้น หรือเปลี่ยนแปลงไปหรือสะท้อนลักษณะการดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ประเทศไทยเรามีนักวิชาการและหน่วยงานให้คำในภาษาไทยอยู่หลายคำแล้วแต่จะเรียกไว้ใกล้เคียงกันเช่น ตัวชี้วัด ตัวบ่งชี้ ตัวชี้นำ ดัชนี และเครื่องชี้วัด (อุบลทิพย์ จางวิบูลย์, 2555 : 8) ส่วนการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยเลือกใช้คำว่า ตัวชี้วัด

ศิริชัย กาญจนวาสิ (2546 : 19) ได้ให้ความหมายว่า ตัวชี้วัด หมายถึง ตัวประกอบตัวแปร หรือ ค่าที่สังเกตได้ ซึ่งใช้บ่งชี้บอกสถานภาพหรือสะท้อนลักษณะดำเนินงานหรือผลการดำเนินงาน

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2555 : ออนไลน์) ได้ให้ความหมายว่า ตัวชี้วัดเป็นเครื่องบ่งบอกให้ทราบถึงผลสัมฤทธิ์ของงานนั้น ๆ หรือ ตัวกำหนดที่แสดงหรือบ่งบอกให้เห็นถึงผลงานหรือผลผลิตจากงานในด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผล และหรือตัวชี้วัด คือ ค่าตัวเลขที่มาจากการสังเกต (Observation) ซึ่งพิจารณาแล้วว่าสามารถจะวิเคราะห์ วัด ประเมินผล หรือสะท้อนสิ่งที่นักประเมินต้องการทราบได้อย่างเป็นรูปธรรม เช่น ตัวชี้วัดของความเคร่งศาสนา คือ ความสม่ำเสมอในการเข้าวัด หรือความสม่ำเสมอในการปฏิบัติธรรม

วันเพ็ญ ผ่องกาย (2557 : ออนไลน์) ได้ให้ความหมายว่า ตัวชี้วัด คือ ตัวแปรประกอบหรือองค์ประกอบที่มีค่าแสดงถึงลักษณะหรือปริมาณของระบบการดำเนินงานส่วนใดส่วนหนึ่งในช่วงใดเวลาหนึ่ง ซึ่งเป็นสารสนเทศที่บ่งบอกสถานะหรือสภาพการณ์ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งที่เราสนใจ ซึ่งการนำตัวแปรหรือข้อเท็จจริงต่างๆ มาสัมพันธ์กันเพื่อให้เกิดคุณค่าจะสะท้อนให้เห็นสภาพการณ์ที่ต้องการศึกษาโดยรวม

กึ่งดาว จินดาเทวิน (2552 : 52) ได้สรุปว่า ตัวชี้วัด ว่าเป็นค่าสังเกตของตัวแปร หรือองค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นคุณลักษณะของสิ่งที่กำลังศึกษาเป็นองค์รวมอย่างกว้าง ๆ ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะเชิงคุณภาพและหรือเชิงปริมาณที่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะนำไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ วางแผน ดำเนินงานและกำกับ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

สรุปได้ว่า ตัวชี้วัด คือ ตัวแปรประกอบและองค์ประกอบที่มีค่าที่แสดงให้เห็นถึงคุณลักษณะของการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงหรือผลการดำเนินงาน เพื่อแสดงผลสำเร็จของการดำเนินงานที่บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ และสามารถจำแนกเป็นผลผลิต (Outputs) หรือผลที่เกิดขึ้นโดยตรงจากการปฏิบัติงานได้

ตัวชี้วัดนอกจากจะเป็นเครื่องมือที่ชี้ให้เห็นสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือบอกทิศทางสิ่งใดสิ่งหนึ่งในประเด็นที่สนใจแล้วยังเป็นสารสนเทศที่ช่วยในการวินิจฉัยสถานะที่เป็นปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ตัวชี้วัดมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ ดังนี้ (กึ่งดาว จินดาเทวิน. 2552 : 53 -54)

1. ต้องกำหนดเป็นปริมาณหรือตัวเลขได้ มิใช่การบรรยายข้อความเพียงอย่างเดียวและการตีความค่าตัวเลขของตัวชี้วัดแต่ละตัวจะต้องนำมาเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่จัดทำไว้ มิฉะนั้นจะไม่สามารถบอกได้ว่าค่าตัวเลขที่ได้นั้นสูงหรือต่ำ ได้มาตรฐานหรือไม่เพียงใด

2. ค่าหรือคุณลักษณะที่ได้จากตัวชี้วัด มีความหมายภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ คือ

2.1 เงื่อนไขของเวลากำกับ คือ ตัวชี้วัดจะบอกเฉพาะในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับตัวแปร หรือข้อมูลว่าจัดเก็บในช่วงใด ตัวชี้วัดอาจมีค่า 1 สัปดาห์ 3 เดือน รอบปีการศึกษา หรือช่วง 5 ปีก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่จะนำข้อมูลมาใช้และตีค่า

2.2 เงื่อนไขของสถานที่กำกับ คือ ตัวชี้วัดจะบอกความหมายเฉพาะในเขตพื้นที่ หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของระบบ หรือหน่วยงานที่ต้องการตรวจสอบ

2.3 บอกถึงการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงาน สภาพการดำเนินงานเป็นอย่างไร บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่

ครรชิต พุทธโกษา (2554 : 104) กล่าวว่า ตัวชี้วัดที่ดีควรมีคุณลักษณะ ดังนี้

1. มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับกลยุทธ์ เป้าประสงค์ พันธกิจ และวิสัยทัศน์ขององค์กร
2. สะท้อนผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน (Output Outcome) มากกว่ากระบวนการ
3. นำไปวัดผลการปฏิบัติงานได้จริง
4. สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ สามารถควบคุมให้เกิดผลได้โดยตรง
5. มีความสมจริง เหมาะสม และไม่ใช้ต้นทุนวัดที่สูงเกินไป

6. สามารถวัดผลการปฏิบัติงานได้ภายในเวลาที่กำหนดและปรับปรุงตัวชี้วัดให้ทันสมัยอยู่

เสมอ

7. สามารถเปรียบเทียบได้

8. มีความครบถ้วนสมบูรณ์ ครอบคลุมประเด็นและมิติต่าง ๆ ที่ต้องการจะวัด

9. เฉพาะเจาะจง ชัดเจน

10. สามารถทำความเข้าใจได้ง่าย

11. เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

12. มีหน่วยวัดที่คงเส้นคงวา บิดเบือนยาก

13. มีคุณสมบัติทั้งเหตุ (Lead) และผล (Lag)

จอห์น สโตน (John Stone. 1981 : 2-6) กล่าวสรุปลักษณะที่สำคัญของตัวชี้วัดไว้

5 ประการ คือ

1. ตัวชี้วัดต้องระบุสารสนเทศ หรือสภาพที่ศึกษาอย่างกว้าง ๆ มีความถูกต้องแม่นยำพอสมควร แต่ไม่จำเป็นต้องแม่นยำอย่างละเอียดถี่ถ้วน

2. ตัวชี้วัดแตกต่างจากตัวแปร แม้ว่าตัวชี้วัดจะให้สารสนเทศแสดงคุณลักษณะเกี่ยวกับสิ่งที่ศึกษาเหมือนตัวแปร ซึ่งให้ค่าที่แสดงถึงปริมาณ ลักษณะของปรากฏการณ์ที่นักวิจัยสนใจศึกษา แต่ตัวชี้วัดก็ไม่เหมือนตัวแปร เพราะตัวแปรจะให้สารสนเทศของสิ่งที่ต้องการศึกษาเฉพาะด้านเดียวไม่สามารถสรุปสภาพโดยรวมทุกด้านได้ แต่ตัวชี้วัดเป็นการรวมตัวแปรที่เกี่ยวข้องกันนำเสนอเป็นภาพกว้าง ๆ ของสิ่งที่ต้องการศึกษา โดยความหมายนี้ตัวชี้วัดจึงเป็นตัวแปรประกอบ (Composite variable) หรือองค์ประกอบ (Factor) ก็ได้และไม่จำเป็นต้องมีตัวเดียว ตัวชี้วัดอาจมี 20-30 ตัวที่สร้างจากตัวแปรหลายร้อยตัวก็ได้ในการศึกษา

3. ค่าของตัวชี้วัด (Indicator Value) ต้องแสดงสภาพที่ศึกษาเป็นตัวเลขเท่านั้น ไม่ว่าสิ่งที่ศึกษาจะเป็นสภาพเชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพ การแปลความหมายค่าของตัวชี้วัดต้องแปลความหมายเทียบกับเกณฑ์หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้แล้วในตอนสร้างตัวชี้วัด ดังนั้น การสร้างตัวชี้วัดต้องมีการกำหนดความหมายและเกณฑ์อย่างชัดเจน ความหมายของตัวชี้วัดในประเด็นนี้แยกความแตกต่างระหว่างตัวแปรและตัวชี้วัดออกกันได้ชัดเจนขึ้น การวัดตัวแปรต้องได้ค่าที่มีความหมาย โดยไม่ต้องมีเกณฑ์ในการแปลความหมาย แต่ตัวชี้วัดต้องมีการกำหนดเกณฑ์ หรือมาตรฐานควบคู่กับการแปลความหมาย

4. ค่าของตัวชี้วัดแสดงสารสนเทศ ณ จุดเวลา หรือช่วงเวลา (Time Point / Time Period) ตัวชี้วัดแสดงค่าของสิ่งที่ศึกษาเฉพาะจุดหรือช่วงเวลาที่กำหนด ตัวชี้วัดบางตัวอาจให้สารสนเทศเฉพาะปีใดปีหนึ่ง หรือเดือนใดเดือนหนึ่งและตัวชี้วัดบางตัวอาจให้สารสนเทศเกี่ยวกับการพัฒนา

หรือการดำเนินงานในช่วง 5 เดือน หรือ 3 ปีก็ได้ นอกจากนี้ตัวชี้วัดอาจให้สารสนเทศประกอบด้วยค่าเป็นอนุกรมเวลา (Time Series) ก็ได้ เมื่อนำตัวชี้วัดที่ได้จากจุดเวลา หรือช่วงเวลามาเปรียบเทียบกันจะแสดงถึงสภาพความเปลี่ยนแปลงของสิ่งที่ต้องการศึกษาได้

5. ตัวชี้วัดเป็นหน่วยพื้นฐาน (Basic Units) สำหรับการพัฒนาทฤษฎีการวิจัยเพื่อพัฒนาทฤษฎีใหม่ มีการดำเนินงานที่สำคัญเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับตัวแปร 4 ขั้นตอน คือ

5.1 การบรรยายสภาพปรากฏการณ์สิ่งที่ต้องการศึกษา

5.2 การให้คำนิยาม หรือแนวคิดของสิ่งที่ต้องการศึกษา หรือการนิยามเชิงทฤษฎีเป็นภาพกว้างๆ เหมือนกับการให้คำนิยามของตัวชี้วัด ซึ่งแตกต่างจากการให้นิยามของตัวแปร

5.3 การกำหนดนิยามเชิงปฏิบัติการของสิ่งที่ต้องการศึกษา ในขั้นตอนนี้ นักวิจัยต้องกำหนดนิยามชัดเจนว่าสิ่งที่ต้องการศึกษานั้นวัดได้จากตัวแปรอะไร และ

5.4 การวางแผนเก็บรวบรวมข้อมูลและการสร้างตัวแปรสิ่งที่ศึกษาวิจัย

การดำเนินงานทั้ง 4 ขั้นตอนนี้ การกำหนดนิยามเชิงทฤษฎีและการกำหนดนิยามเชิงปฏิบัติการควรจะต้องสอดคล้องตรงกัน แต่ในความเป็นจริงมีความแตกต่างระหว่างนิยามทั้งสองแบบ นิยามเชิงทฤษฎีบอกความหมายของนิยามอย่างกว้าง แต่นิยามเชิงปฏิบัติการบอกความหมายที่ชัดเจนของตัวแปร เมื่อนักวิจัยวิเคราะห์ข้อมูล โดยศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรและพบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรดังนั้น จึงควรเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นตัวชี้วัด โดยตัวชี้วัดเป็นหน่วยพื้นฐานสำหรับการวิจัยเพื่อสร้างทฤษฎี

ดังนั้น ตัวชี้วัดที่ดี (Characteristics of a Good Key Performance Indicators) ควรจะประกอบไปด้วยปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้ (พสุ เดชะสุนทร. 2545 : 66-69)

1. มีความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ ภารกิจ และกลยุทธ์ขององค์กร

2. ควรแสดงถึงสิ่งที่มีความสำคัญเท่านั้น ซึ่งตัวชี้วัดที่มีความสำคัญนั้นจะมี 2 ลักษณะ ได้แก่ ตัวชี้วัดที่แสดงถึงผลการดำเนินงานที่สำคัญขององค์กร หรือที่เรียกว่า Performance Indicators และตัวชี้วัดที่ใช้วัดกิจกรรมหรืองานที่มีความสำคัญแต่อาจจะไม่ค่อยผิดพลาด แต่ถ้ากิจกรรมเหล่านี้มีความผิดพลาดเมื่อไร จะก่อให้เกิดปัญหาอย่างใหญ่หลวงต่อองค์กร ซึ่งตัวชี้วัดในลักษณะนี้เรียกว่า Danger Indicators ตัวอย่างเช่น การขั้บรถยนต์ตัวชี้วัดที่แสดงถึง Performance ของรถยนต์ ได้แก่ ในเรื่องของความเร็ว อัตราเร่ง อัตราการใช้น้ำมัน แต่ภายในรถยนต์แต่ละคันยังมีตัวชี้วัดที่แสดงถึงการทำงานที่มีความสำคัญ และถ้ามีความผิดพลาดเมื่อไรย่อมจะส่งผลกระทบต่อรถยนต์ทั้งคัน เช่น ที่วัดความร้อนของเครื่องยนต์ หรือ ไฟสัญญาณเตือนในเรื่องของน้ำมันเครื่อง เป็นต้น

3. ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่เป็นด้านการเงิน และไม่ใช่มูลค่าทางการเงิน

4. ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่เป็นเหตุ (Lead Indicators) และผล (Lag Indicators)

5. ตัวชี้วัดที่สร้างขึ้นจะต้องมีบุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบทุกตัว

6. ตัวชี้วัดที่สร้างขึ้นมา ควรเป็นตัวชี้วัดที่องค์กรสามารถควบคุมได้อย่างน้อยร้อยละ 80 ทั้งนี้ เนื่องด้วยถ้าภายในองค์กรประกอบด้วยตัวชี้วัดที่ไม่สามารถควบคุมได้มากเกินไปจะทำให้ตัวชี้วัดนั้นไม่สามารถแสดงถึงความสามารถในการดำเนินงานที่แท้จริงขององค์กร

7. เป็นตัวชี้วัดที่สามารถวัดได้และเป็นที่น่าสนใจของบุคคลทั่วไป ไม่ใช่ตัวชี้วัดที่ผู้ที่เกี่ยวข้องมีเพียงแต่ผู้จัดการทำตัวชี้วัดเท่านั้น

8. จะต้องช่วยให้ผู้บริหารและพนักงานสามารถติดตามการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้ดีในการใช้ตัวชี้วัดให้เกิดประโยชน์นั้น ไม่ใช่ใช้ตัวชี้วัดเมื่อต้องการประเมินผลเท่านั้น แต่ควรจะใช้ตัวชี้วัดในการติดตามการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่สำคัญสำหรับองค์กร องค์กรบางแห่งนำผลของตัวชี้วัดใส่ไว้ในระบบ Internet ภายในองค์กร โดยมีรูปภาพที่เข้าใจง่ายและประกอบด้วยสีสากล ได้แก่ สีเขียว ซึ่งแสดงว่าตัวชี้วัดนั้นบรรลุเป้าหมาย ปลอดภัย สีเหลือง ซึ่งแสดงว่าผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดนั้น เริ่มมีปัญหาเกิดขึ้น ผู้บริหารและพนักงานสามารถที่จะเข้ามาตรวจสอบตัวชี้วัดแต่ละตัว ทำให้สามารถทราบได้ว่าการดำเนินงานของตนเอง หน่วยงานของตนเอง และองค์กรเป็นอย่างไร

9. ตัวชี้วัดที่ดีจะต้องไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในองค์กร ซึ่งเป็นข้อที่ควรระวังในการจัดทำตัวชี้วัดเนื่องจาก

9.1 เมื่อมีตัวชี้วัด โดยเฉพาะตัวชี้วัดของหน่วยงานแต่ละหน่วยงาน จะทำให้แต่ละหน่วยงานต้องมีการแข่งขันทรัพยากรภายในองค์กรกัน เพื่อที่จะทำให้แต่ละฝ่ายบรรลุถึงเป้าหมายของตัวชี้วัดของตนเอง

9.2 การมีตัวชี้วัดของแต่ละหน่วยงาน ทำให้เกิดการไม่ร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานแต่ละหน่วยงาน เนื่องจากหน่วยงานทั้งหลายจะไม่ร่วมมือหรือช่วยเหลือกัน เพราะการช่วยเหลือหน่วยงานอื่นจะทำให้หน่วยงานของตนไม่บรรลุเป้าหมายที่กำหนดขึ้น ซึ่งแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาที่สามารถดำเนินการได้ ดังนี้

9.2.1 สร้างตัวชี้วัดที่แสดงถึงการร่วมมือกันระหว่างกันระหว่างหน่วยงาน 2 หน่วยงาน เพื่อกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างงานขึ้นมา เช่น ตัวชี้วัดที่แสดงถึงจำนวนของชิ้นงานหรือรายได้ที่เกิดขึ้น จากการทำงานร่วมกันของหน่วยงาน 2 หน่วยงาน เป็นต้น

9.2.2 กำหนดเป็นข้อบังคับให้ชัดเจนว่า สำหรับแต่ละบุคคลหรือแต่ละหน่วยงาน นอกเหนือจากจะมีตัวชี้วัดของหน่วยงานของตนจะต้องรับผิดชอบโดยตรงแล้ว ยังต้องมีตัวชี้วัดที่แสดงถึงการสนับสนุนการทำงานของหน่วยงานอื่นด้วย เพื่อให้ไม่ให้งานมุ่งเน้นที่ตัวชี้วัดของตนเองมากเกินไป

อีเวลล์ และ โจนส์ (Ewell and Jones. 1994 : 231) กล่าวว่า ตัวชี้วัดที่มีประสิทธิภาพ (Effective Indicators) ต้องมีลักษณะ 6 ประการ ดังนี้

1. สามารถนำไปใช้ปฏิบัติในเชิงนโยบายได้ (Policy Leverage)
2. สามารถแปลความหมายได้ถูกต้อง (Interpretability)
3. สามารถวัดได้ครอบคลุมทั้งหมด (Blance of Perspective)
4. มีเกณฑ์การเปรียบเทียบที่เหมาะสม (Appropriate Standards of Comparison)
5. มีคุณสมบัติที่ดีในเรื่องของความเที่ยงตรงและความเชื่อมั่น (Technical Adequacy)
6. สามารถปฏิบัติได้จริง (Practicability)

ในส่วนของตัวชี้วัดในด้านที่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะเป็นเสมือนระบบการวัดที่เปรียบเทียบ ปัจจัย กระบวนการ ผลผลิต และผลลัพธ์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ต้องการวัด โดยแปลข้อมูลให้ง่ายต่อการเข้าใจและเกี่ยวข้องเข้ากับปรากฏการณ์หรือเรื่องทั่วๆ ไป รวมถึงสิ่งจำเป็นสำหรับเรื่องที่ต้องการตอบสนอง ในประเด็นที่อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลทางนโยบาย ดังที่ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2547 : 14 -15) ได้สรุปว่าลักษณะตัวชี้วัดที่ดีว่า ต้องครอบคลุมในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ตัวชี้วัดควรจะต้องตอบสนองผู้ใช้ และต้องสนองประโยชน์ต่อกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งจะต้องให้ข้อมูลที่มีความหมายต่อผู้ตัดสินใจ และอยู่ในรูปแบบที่ผู้ตัดสินใจและสาธารณะชนเข้าใจ อีกทั้งต้องสะท้อนต่อเป้าหมายที่ต้องการจะบรรลุด้วย

2. ตัวชี้วัดควรจะสัมพันธ์กับนโยบาย และสัมพันธ์กับกับประเด็นนโยบาย นั่นคือ ไม่เพียงแต่ตัวชี้วัดจะต้องมีความสัมพันธ์กับนโยบายในเชิงวิชาการเท่านั้น แต่ตัวชี้วัดต้องสามารถแปลความหมายได้ในแง่ของแนวโน้ม หรือการก้าวไปสู่เป้าหมายของนโยบายนั้น ๆ ด้วย

3. ตัวชี้วัดควรมีจำนวนไม่มาก ในเรื่องแต่ละเรื่องแม้จะมีองค์ประกอบหลายตัว แต่ตัวชี้วัดที่ดีควรรวมองค์ประกอบเหล่านั้นและมีเพียงเล็กน้อย ซึ่งการนำเสนอข้อมูลและตัวชี้วัดที่มีปริมาณมากเกินไปจะไร้ประโยชน์สำหรับผู้บริหารและประชาชนทั่วไป เนื่องจากสับสนและกินเวลาในการทำความเข้าใจ

4. มีมิติเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ เครื่องชี้วัดเชิงปริมาณมีข้อได้เปรียบที่วัดได้ง่าย ชัดเจน แต่ไม่ครบถ้วนจำเป็นต้องเพิ่มมิติเชิงคุณภาพ โดยยึดถือความต้องการของประชาชน (ผู้ใช้บริการ) เป็นหลัก

พระมหาสุทิตย์ อาภากรโ (อบอุ้น) (2553 : 22-24) ได้รวบรวมข้อสรุปคุณสมบัติของตัวชี้วัดที่ดีและมีประสิทธิภาพไว้หลายประการ ได้แก่

1. ตัวชี้วัดที่ต้องมีความตรง (Validity) หมายถึง จะต้องบ่งชี้ได้ตามคุณลักษณะที่ต้องการวัดได้อย่างถูกต้องแม่นยำ โดยมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ

1.1 มีความตรงประเด็น (Relevant) ตัวชี้วัดต้องชี้วัดได้ตรงประเด็นมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์ หรือเกี่ยวข้องโดยตรงกับคุณลักษณะที่มุ่งวัด เช่น GPA ใช้เป็นตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนโดยทั่วไป

1.2 ความเป็นตัวแทน (Representative) ตัวชี้วัด จะต้องมีความเป็นตัวแทนคุณลักษณะที่มุ่งวัด หรือมีมุมมองที่ครอบคลุมองค์ประกอบที่สำคัญของคุณลักษณะที่มุ่งวัดอย่างครบถ้วน เช่น อุณหภูมิร่างกายเป็นตัวชี้วัดสภาวะการมีไข้ของผู้ป่วย

2. ความเที่ยง (Reliability) ตัวชี้วัดที่ดีจะต้องบ่งชี้คุณลักษณะที่มุ่งวัดได้อย่างน่าเชื่อถือคงเส้นคงวา หรือบ่งชี้ได้คงที่เมื่อทำการวัดซ้ำในช่วงเวลาเดียวกันซึ่งมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

2.1 ความเป็นปรนัย (Objectivity) ตัวชี้วัดต้องชี้วัดได้อย่างเป็นปรนัย การตัดสินใจเกี่ยวกับค่าของตัวชี้วัดควรขึ้นอยู่กับสถานะที่เป็นอยู่ หรือคุณสมบัติของสิ่งนั้นมากกว่าที่จะขึ้นอยู่กับความรู้สึกตามอัตวิสัย

2.2 มีความคลาดเคลื่อนต่ำ (Minimum Error) ตัวชี้วัด ต้องชี้วัดได้อย่างมีความคลาดเคลื่อนต่ำ ค่าที่ได้จะต้องมาจากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ

3. ความเป็นกลาง (Neutrality) ตัวชี้วัดที่ดี จะต้องบ่งชี้ด้วยความเป็นกลาง ปราศจากความลำเอียง (Bias) ไม่น้อมเอียงเข้าหาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ไม่ชี้นำ โดยการเน้นการบ่งชี้เฉพาะลักษณะความสำเร็จ หรือความล้มเหลวหรือความไม่ยุติธรรม

4. ความไว (Sensitivity) ตัวชี้วัดที่ดี จะต้องมีความไวต่อคุณลักษณะที่มุ่งวัด สามารถแสดงความผันแปร หรือความแตกต่างระหว่างหน่วยวิเคราะห์ได้อย่างชัดเจน โดยตัวชี้วัดจะต้องมีมาตรฐานและหน่วยวัดที่มีความละเอียดเพียงพอ สามารถที่จะวัดความแตกต่างระหว่างหน่วยวิเคราะห์ได้อย่างถูกต้อง

5. สะดวกในการนำไปใช้ (Practicality) ตัวชี้วัดที่ดีจะต้องสะดวกในการนำไปใช้ ซึ่งมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

5.1 เก็บข้อมูลง่าย (Availability) ตัวชี้วัดที่ดี จะต้องสามารถนำไปใช้วัด หรือเก็บข้อมูลได้สะดวก สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลจากการตรวจ นับ วัด หรือสังเกตได้ง่าย

5.2 แปลความหมายง่าย (Interpretability) ตัวชี้วัดที่ดี ควรให้ค่าการวัดที่มีจุดสูงสุดและต่ำสุดเข้าใจง่ายและสามารถสร้างเกณฑ์ตัดสินคุณภาพได้ง่าย

6. ความเป็นวัตถุวิสัย (Objectivity) หมายถึง การตัดสินเกี่ยวกับค่าของตัวชี้วัดมิได้เกิดจากการคิดเอาเองของผู้วิจัย แต่ขึ้นอยู่กับสถานะที่เป็นอยู่หรือเป็นรูปธรรม

7. ค่าของมาตรวัด หรือตัวชี้วัดที่ได้ ควรมีความหมายหรือการตีความได้อย่างสะดวก กล่าวคือ ค่าของมาตรวัดควรมีจุดสูงสุดและต่ำสุดที่ง่ายต่อความเข้าใจ

8. ความถูกต้องในเนื้อหาของตัวชี้วัดที่นำมาใช้ (Content Validity) ในการพัฒนาตัวชี้วัด จะต้องศึกษาให้แน่ชัดว่าเนื้อหาในเรื่องที่ศึกษานั้นคืออะไร ตัวชี้วัดที่ดีต้องมีความถูกต้องในเนื้อหาที่ต้องการวัด

### ประโยชน์ของตัวชี้วัด

ตัวชี้วัดมีประโยชน์ต่อการบริหารจัดการองค์กร เนื่องจากตัวชี้วัดจะเป็นเครื่องชี้บอกถึงผลการดำเนินงานหรือกิจกรรมว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใด ดังที่ พระมหาสุทิตย์ อากาศโร (อบอุ้น) (2553 : 9-21) กล่าวว่า การสร้างและพัฒนาตัวชี้วัดมีประโยชน์ ดังนี้

1. เพื่อเป็นการกำหนดทิศทางและเป้าหมายในการดำเนินงานให้เกิดความชัดเจนต่อกระบวนการพัฒนาและการวางแผนด้านต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับบุคคล ระดับกลุ่ม องค์กร เครือข่าย ระดับชุมชนท้องถิ่น ระดับจังหวัด ภาค หรือส่วนกลาง ระดับสังคม ประเทศ จนถึงระดับมวลชน

2. เพื่อทำสิ่งที่เป็นนามธรรมให้มองเห็นเป็นรูปธรรม เพื่อให้ทราบถึงเกณฑ์ที่สามารถวัดได้ในเชิงปริมาณและเป็นรูปธรรมที่สามารถสัมผัสได้หรือเป็นที่รับรู้เข้าใจได้ รวมถึงการวัดจาก ความถี่หรือร้อยละของการแสดงออกจากพฤติกรรมภายนอกที่สังเกตเห็นได้ เพื่อช่วยในการอธิบายปรากฏการณ์ได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

3. เพื่อเป็นประโยชน์ในการติดตามประเมินผลการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามห้วงระยะเวลา ตั้งแต่เริ่มโครงการ ระหว่างโครงการ และสิ้นสุดโครงการ ซึ่งตัวชี้วัดเป็นข้อบ่งชี้การทำงานเพื่อให้เกิดการพัฒนาหรือปรับปรุงแก้ไข อันนำไปสู่การพัฒนาตามทิศทางที่กำหนดไว้

4. เพื่อเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการเรียนรู้เชิงประเมิน ตัวชี้วัดที่เหมาะสมสำหรับชุมชนนั้นควรสะท้อนภาพความจริงทั้งหมดอย่างรอบด้าน จึงต้องมีการประเมินจากภายในหรือการประเมินตนเอง และภายนอกในลักษณะของการตีค่า

5. เพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นในศักยภาพของตนเองให้กับชุมชนและสังคม เนื่องจากตัวชี้วัดสามารถบ่งชี้ถึงความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาของชุมชนและสังคมให้เห็นเป็นรูปธรรมได้ ดังนั้น การมีตัวชี้วัดเป็นเครื่องกำกับการบริหารจัดการชุมชนเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีและยอมรับทั่วไป จึงเป็นการยกระดับทางปัญญานำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอย่างเป็นรูปธรรมที่ชุมชนสามารถนำไปเผยแพร่ขยายสู่สังคมในวงกว้างได้

6. เพื่อถกทอความสัมพันธ์ของภาคีเครือข่ายในการพัฒนา การสร้างและพัฒนาตัวชี้วัดในด้านใดด้านหนึ่งนั้น ก่อให้เกิดภาคีเครือข่ายที่มีเป้าหมายและทิศทางการทำงานในแนวทางเดียวกัน แต่เมื่อต่างกลุ่มต่างมีพฤติกรรมที่แตกต่างกันการที่จะทำให้แต่ละกลุ่ม หรือแต่ละองค์กร

ต่างมีเป้าหมายเดียวกันย่อมต้องมีจารีต หรือกติกาให้เป็นที่ยึดถือปฏิบัติบนฐานคิดของการยึดผลประโยชน์ร่วมกันอันเป็นที่ตั้ง เปรียบเสมือนการมีเพื่อนกัลยาณมิตรที่คอยแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างการทำงาน ซึ่งถือเป็นเป้าหมายรายทางที่มีคุณค่า ก่อนที่จะไปสู่การได้บรรลุเป้าหมายปลายทาง

7. เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาองค์กรและชุมชน การสร้างและพัฒนาตัวชี้วัดเป็นเสมือนกระบวนการแห่งการเรียนรู้และการพัฒนาที่ช่วยกระตุ้นองค์กรหรือชุมชนได้ตระหนักสถานะการดำรงอยู่ของตนเองมากขึ้น และปรารถนาที่จะแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นด้วยการค้นหาศักยภาพและทุนที่มีภายในองค์กรหรือชุมชน เพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมในการพัฒนาตามเกณฑ์ชี้วัด เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ในแง่ของการพัฒนาทุกระดับในภาพกว้าง

จากการศึกษาลักษณะของตัวชี้วัดที่ดี สรุปได้ว่า เป็นสารสนเทศที่แสดงให้เห็นถึงสภาพของสิ่งที่ต้องการศึกษาซึ่งกำหนดในมิติเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพได้ มีความครบถ้วนสมบูรณ์ครอบคลุมประเด็นและมิติต่างๆ ที่ต้องการวัดสามารถนำไปเปรียบเทียบได้ และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

#### แนวทางในการพัฒนาตัวชี้วัด

การพัฒนาตัวชี้วัดเพื่อเป็นการเครื่องมือในการวัดผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้น มีข้อพิจารณาใน 4 ประเด็น ดังนี้ (John Stone. 1981 : 97)

1. วิธีการกำหนด หรือนิยามของตัวชี้วัด
  2. การคัดเลือกตัวแปรที่เป็นองค์ประกอบของสิ่งที่ศึกษา
  3. การกำหนดวิธีรวมตัวแปร
  4. การกำหนดน้ำหนักความสำคัญของตัวแปรแต่ละตัวที่จะนำมารวมเป็นตัวชี้วัด
- นงลักษณ์ วิรัชชัย (2545 : 34-46) ได้สรุปกระบวนการพัฒนาตัวชี้วัด ไว้ 6 ขั้นตอน ได้แก่

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนาตัวชี้วัด (Statement of Purposes) เป็นขั้นตอนที่ผู้วิจัยกำหนดไว้ล่วงหน้าว่าจะนำตัวชี้วัดที่พัฒนาขึ้นไปใช้ประโยชน์ในเรื่องอะไร และอย่างไร

2. การนิยามตัวชี้วัด (Definition) ในการนิยามตัวชี้วัดนั้นสามารถทำได้ 3 วิธี ดังนี้

2.1 การนิยามเชิงปฏิบัติ (Pragmatic Definition) เป็นวิธีการนิยามที่ใช้ในกรณีที่มีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับตัวแปรย่อยที่เกี่ยวข้องกับตัวชี้วัดไว้พร้อมแล้ว ผู้วิจัยเพียงแต่พิจารณาคัดเลือกตัวแปรจากฐานข้อมูลที่มีอยู่ นำมาพัฒนาตัวชี้วัด โดยกำหนดวิธีการรวมตัวแปรย่อยและกำหนดน้ำหนักความสำคัญของตัวแปรย่อย วิธีการนิยามตัวชี้วัดนี้อาศัยการตัดสินใจ และประสบการณ์ของนักวิจัยเท่านั้น ซึ่งอาจทำให้ได้นิยามที่ลำเอียงเพราะไม่มีการอ้างอิงทฤษฎี หรือตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรแต่อย่างใด จึงเป็นการนิยามที่มีจุดอ่อนมากที่สุดเมื่อเทียบ

กับแบบอื่น และไม่ค่อยมีผู้นิยมใช้ ถ้าจำเป็นต้องใช้ ผู้วิจัยควรพยายามปรับปรุงจุดอ่อน โดยการใช้ตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรหรือการใช้กรอบกับวิจารณ์ญาณในการเลือกตัวแปร

2.2 การนิยามตามทฤษฎี (Theoretical Definition) เป็นวิธีที่วิจัยใช้ทฤษฎีรองรับสนับสนุนการตัดสินใจของผู้วิจัย ใช้วิจารณ์ญาณน้อยกว่าการนิยามแบบอื่น การนิยามตัวชี้วัดโดยใช้การนิยามเชิงทฤษฎีนี้ ผู้วิจัยอาจทำได้สองแบบ แบบแรกเป็นการใช้ทฤษฎีและงานวิจัยเป็นพื้นฐานสนับสนุนทั้งหมด ตั้งแต่การกำหนดตัวแปรย่อย การกำหนดวิธีการรวมตัวแปรย่อย และการกำหนดน้ำหนักตัวแปรย่อย คือ การใช้สูตรการสร้างตัวชี้วัดตามที่มีผู้พัฒนาไว้แล้ว และอีกวิธีเป็นการใช้ทฤษฎีและเอกสารงานวิจัยเป็นพื้นฐานสนับสนุนในการคัดเลือกตัวแปรย่อย ส่วนในการกำหนดน้ำหนักตัวแปรย่อยนั้น ใช้ความคิดเห็นผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญประกอบในการตัดสินใจ วิธีนี้เป็นวิธีที่ยังไม่มีผู้ใดกำหนดสูตรการสร้างตัวชี้วัดไว้ก่อน

2.3 การนิยามตามข้อมูลเชิงประจักษ์ (Empirical Definition) เป็นการนิยามที่ผู้วิจัยกำหนดว่าตัวชี้วัดประกอบด้วยตัวแปรอะไร และกำหนดรูปแบบวิธีการรวมตัวแปรให้ได้ตัวชี้วัดโดยมีทฤษฎี เอกสาร หรืองานวิจัยเป็นพื้นฐานแต่การกำหนดน้ำหนักตัวแปรแต่ละตัวที่นำมารวมกันในการพัฒนาตัวชี้วัดนั้น อาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ ประเด็นที่น่าสังเกตเกี่ยวกับการนิยามเชิงประจักษ์ คือ การกำหนดน้ำหนักตัวแปร จากความเป็นจริงมิใช่จากทฤษฎี หรือจากการกำหนดนิยามเชิงประจักษ์นี้มีความสำคัญสองส่วน คือ การกำหนดโมเดล โครงสร้างความสัมพันธ์ว่าตัวชี้วัดประกอบด้วยตัวแปรย่อยอะไร โดยมีทฤษฎีเป็นพื้นฐานรองรับ โมเดลที่ได้เป็น โมเดลการวัด (Measurement Model) ที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรย่อยซึ่งเป็นตัวแปรสังเกตได้ (Observed Variable) กับตัวชี้วัดที่เป็นตัวแปรแฝง (Latent Variable) ส่วนที่สองเป็นการกำหนดน้ำหนักความสำคัญของตัวแปรย่อยจากข้อมูลเป็นการกำหนดน้ำหนักความสำคัญของตัวแปรย่อยจากข้อมูลเชิงประจักษ์โดยการวิจัย คือ ผู้วิจัยต้องรวบรวมข้อมูลตามโมเดลที่พัฒนาขึ้น แล้วนำมาวิเคราะห์ให้ได้ค่าน้ำหนัก วิธีวิเคราะห์ที่นิยมใช้กันมากที่สุด คือ การวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor Analysis) ในขณะที่การวิเคราะห์องค์ประกอบตามหลักสถิติทำได้สองแบบ คือ การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจ (Exploratory Factor Analysis) และการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (Confirmatory Factor Analysis) และสามารถตรวจสอบความตรงของโมเดลโดยพิจารณาจากความสอดคล้องระหว่างโมเดลตามทฤษฎีกับข้อมูล เมื่อพบว่าโมเดลมีความตรง จึงนำสมการแสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรและค่าน้ำหนักความสำคัญของตัวแปรแฝงต่อไป

3. การรวบรวมข้อมูล (Data Collection) เป็นการดำเนินการวัดตัวแปรย่อยได้แก่การสร้างเครื่องมือสำหรับการทดลองใช้ และการปรับปรุงเครื่องมือ การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ การกำหนดกลุ่มประชากรและกลุ่มตัวอย่าง การออกแบบภาคสนามเพื่อใช้เป็นเครื่องมือเก็บข้อมูล

และการตรวจสอบคุณภาพของข้อมูลที่เป็นตัวแปรย่อย ซึ่งนำมารวมเป็นตัวชี้วัด

4. การสร้างตัวชี้วัด (Construction) เป็นการสร้างสเกลตัวชี้วัดตามนิยามที่ได้กำหนดไว้ว่า ประกอบด้วยตัวแปรอะไรรวมกันในลักษณะใด และมีการกำหนดน้ำหนักความสำคัญของตัวแปร รวมกันอย่างไร โดยการนำตัวแปรย่อยที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลมาวิเคราะห์ให้ได้ตัวชี้วัดใช้วิธีการรวมตัวชี้วัดที่มีการกำหนดน้ำหนักความสำคัญ

5. การตรวจสอบคุณภาพของตัวชี้วัด (Quality Check) เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อ ตรวจสอบคุณภาพของตัวชี้วัดที่พัฒนาขึ้น ครอบคลุมถึงการตรวจสอบคุณภาพของตัวแปรย่อย และ ตัวชี้วัดด้วย ตัวชี้วัดที่พัฒนาขึ้นจะมีคุณภาพดีเพียงใด ขึ้นอยู่กับคุณลักษณะของตัวชี้วัดนั้นว่าจะมี ความเหมาะสมตามเกณฑ์ต่อไปนี้หรือไม่ ได้แก่ ความเที่ยง (Reliability) ความตรง (Validity) ความ เป็นไปได้ (Feasibility) ความเป็นประโยชน์ (Utility) ความเหมาะสม (Appropriateness) ความ เชื่อถือได้ (Credibility) ความคงเส้นคงวา (Consistency) ความเป็นมาตรฐานที่เปรียบเทียบได้ (Standardization) ซึ่งได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบคุณภาพของตัวชี้วัดไว้ว่า

- 5.1 มีความเที่ยงตรงและความเชื่อมั่น
- 5.2 ความเป็นไปได้ใน การนำไปปฏิบัติ
- 5.3 มีความครอบคลุมในสิ่งที่ต้องการวัด
- 5.4 มีประโยชน์และคุ้มค่าต่อหน่วยงานที่ต้องการนำตัวชี้วัดไปใช้
- 5.5 มีความเหมาะสมกับเวลาและสถานที่

6. การจัดเข้าบริบทและการนำเสนอรายงาน (Contextualization and Presentation)

เป็นขั้นตอนการสื่อสารระหว่างตัวผู้พัฒนาตัวชี้วัด กับผู้ใช้ตัวชี้วัดหลังจากที่ได้สร้างและตรวจสอบ ตัวชี้วัดแล้วผู้วิจัยต้องวิเคราะห์ให้ได้ค่าของตัวชี้วัดที่เหมาะสมกับบริบท

#### การตรวจสอบคุณภาพของตัวชี้วัด

พลู เตชะสุรินทร์ (2545 : 68 -69) กล่าวว่า การสร้างตัวชี้วัดแต่ละตัวควรจะมีการทดสอบ คุณภาพของตัวชี้วัดด้วย โดยแนวทางในการทดสอบตัวชี้วัดแต่ละตัวสามารถจัดทำได้โดย การพิจารณาตัวชี้วัดแต่ละตัว โดยการเปรียบเทียบกับเกณฑ์ต่าง ๆ แล้วให้คะแนนคุณภาพของ ตัวชี้วัดแต่ละตัวภายใต้กฎเกณฑ์นั้น ๆ เกณฑ์ที่มักนิยมใช้ในการทดสอบคุณภาพตัวชี้วัด ได้แก่

1. ความพร้อมของข้อมูล (Data Availability) โดยประเมินว่าภายใต้ตัวชี้วัดแต่ละตัวมี ข้อมูลเพียงพอหรือไม่
2. ความถูกต้องของข้อมูล (Data Accuracy) เป็นการประเมินว่าข้อมูลที่มีอยู่ของตัวชี้วัดแต่ ละตัวมีความถูกต้องและแม่นยำเพียงใด
3. ความทันสมัยของข้อมูล (Timeliness of Data) เป็นการประเมินว่าข้อมูลที่มีอยู่ของ

ตัวชี้วัดแต่ละตัวมีความทันสมัยหรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากบางครั้งข้อมูลที่มีอยู่พร้อมและถูกต้องแต่ปรากฏว่าเป็นข้อมูลของ 2 ปีที่แล้ว

4. ต้นทุนในการจัดหาข้อมูล (Cost of Data) เป็นการประเมินว่าถ้าต้องการข้อมูลมาสำหรับตัวชี้วัดแต่ละตัว ต้นทุนในการจัดหาหรือเก็บข้อมูลเพียงใดและมีความคุ้มหรือไม่ที่จะหาข้อมูลมาเพื่อตัวชี้วัดนั้น ๆ

5. ความชัดเจนของตัวชี้วัด (Clarity) เป็นการประเมินว่าตัวชี้วัดนั้นๆ มีความชัดเจนเป็นที่เข้าใจร่วมกันของทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องหรือไม่

6. ตัวชี้วัดนั้นสะท้อนให้เห็นถึงผลการดำเนินงานที่แท้จริงหรือไม่ (Validity) หรือแสดงให้เห็นถึงสิ่งที่ต้องการที่จัดจริงหรือไม่

7. ตัวชี้วัดนั้นสามารถนำไปใช้ในการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานกับองค์กรหรือหน่วยงานอื่นหรือกับผลการดำเนินงานในอดีตได้หรือไม่ (Comparability)

8. ตัวชี้วัดนั้นมีความสัมพันธ์กับตัวชี้วัดอื่นในเชิงเหตุและผลหรือไม่ (Relationships with Other)

การสร้างตัวชี้วัดเพื่อวัดผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมายนั้น สามารถดำเนินการควบคุมและตรวจสอบคุณภาพของตัวชี้วัดในแต่ละขั้นตอน ดังนี้ (กิ่งดาว จินดาเทวิน. 2552 : 58 – 59)

1. การตรวจสอบคุณภาพตัวแปรและการคัดเลือกตัวแปร ผู้พัฒนาตัวชี้วัดจะต้องมีกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีที่ชัดเจน มีคุณภาพและนิยามเชิงปฏิบัติการที่ถูกต้องต้องรัดกุม สอดคล้องกับเป้าหมายในการนำตัวชี้วัดไปใช้ประโยชน์ รวมถึงลักษณะ ประเภท ระดับการวัด กรอบแนวคิดในการเลือกตัวแปรและการแสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่จะช่วยให้ข้อมูลที่ได้มีคุณภาพ ได้ตัวชี้วัดที่มีความเที่ยงตรงภายใน (Internal Validity) มากขึ้น การดำเนินการที่ขาดการตรวจสอบอย่างระมัดระวังจะทำให้ความเที่ยงตรงภายในลดลง

2. การตรวจสอบคุณภาพการรวมตัวแปร โดยวิธีการรวม หรือสังเคราะห์ตัวแปร มีหลายวิธีแต่ละวิธีมีเงื่อนไขและความเหมาะสมในการนำไปใช้ประโยชน์แตกต่างกัน การพิจารณารายละเอียดเหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้ได้ตัวชี้วัดที่มีคุณภาพสอดคล้องกับเป้าหมายในการนำไปใช้มากขึ้น

3. การตรวจสอบคุณภาพการกำหนดน้ำหนักตัวแปร แม้จะไม่มีหลักเกณฑ์ที่ตายตัวแต่ละการเลือกวิธีการที่เหมาะสมกับธรรมชาติของตัวแปรและเป้าหมายในการนำไปใช้ประโยชน์เป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณาตรวจสอบ

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### งานวิจัยเกี่ยวข้องภายในประเทศ

อุบลวรรณ สุภาแสน (2543 : 96-99) ได้ศึกษาเรื่อง บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในตำบลศรีบัวบาน อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน ผลการวิจัยพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลศรีบัวบานประสบผลสำเร็จในระดับค่อนข้างสูง ในด้านการมีบทบาทในการจัดการป่าตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ภายใต้กฎหมายจัดตั้ง คือ พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 290 ด้านการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในองค์กรปกครองท้องถิ่น ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ ภายใต้การมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชนและประชาชน เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดประชาชน และเป็นองค์กรของทางราชการที่เริ่มต้นการจุดประกายในการสร้างความร่วมมือจัดการป่าไม้ในระดับตำบลเนื่องจากที่ผ่านมาพบว่าภายในตำบลมีการร่วมมือในการจัดการจัดการป่าไม้ในระดับหมู่บ้านเท่านั้น ด้านองค์กรประชาชนภายใต้ความร่วมมือของประชาชนประสบผลสำเร็จในระดับที่ดีในฐานะเป็นองค์กรหลักในชุมชน ได้ตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดจากป่าถูกทำลาย จากบทเรียนที่ประชาชนได้รับคือ ความแห้งแล้ง และปัญหาภัยธรรมชาติจึงเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดการป่าไม้ในเขตตำบลศรีบัวบาน ภายใต้สิทธิของประชาชนที่กฎหมายรับรองและให้อำนาจไว้ตามรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติว่า ประชาชนในท้องถิ่นให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น โดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตนเอง และรับรองสิทธิแก่องค์กรประชาชนดังไว้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 46 ที่ว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน รวมถึงการรับรองสิทธิขององค์กรประชาชนต่อองค์กรภาครัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ในมาตรา 56 วรรคแรกไว้ คือ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐ และชุมชนในการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิการและคุณภาพชีวิตของคนย่อมได้รับการคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ข้อสังเกตงานวิจัยนี้ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลศรีบัวบาน และองค์กรประชาชนและประชาชนได้ร่วมกันแก้ไขปัญหาในการจัดการป่าที่ประสบผลสำเร็จในระดับค่อนข้างสูงและระดับดี

ตามลำดับได้ เนื่องจากได้ดำเนินการและปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาโดยตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานที่กฎหมายได้รับรองสิทธิไว้ ที่สร้างบทเรียนจากเงื่อนไข และความสำเร็จของการจัดการป่าในชุมชนของตำบลศรีบัวบาน รวม 8 ประการดังนี้

1. มีความเป็นชุมชนสูง ดูจากความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างคนในชุมชน
2. มีทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า ในสภาพที่ยังใช้ได้ หรือพอจะฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพที่สมบูรณ์ได้
3. มีจิตสำนึกในการรักษาป่า ซึ่งอาจเกิดจากปัจจัยต่าง ๆ คือ จิตสำนึกอันเกิดจากความเชื่อ และการผลิตซ้ำของอุดมการณ์สืบทอดต่อกันมา เกิดจากความจำเป็น ในการป้องกันและรักษาคุณภาพระบบนิเวศของชุมชน เกิดจากการต่อต้านการรุกรานจากภายนอก การแย่งชิงทรัพยากรกับชุมชนใกล้เคียงเกิดจากปัญหาภัยแล้ง

4. การมีผลประโยชน์ร่วมกัน
5. การมีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง
6. การมีจัดตั้งองค์กรประชาชน
7. มีจารีตของการจัดการทรัพยากร โดยถือว่าทรัพยากรเป็นสิทธิและทรัพย์สินร่วมกันของชุมชน

8. มีระบบการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม

สุวิษ เลิศธนาไพจิตร (2544 : 101-108) ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาทางกฎหมายในการพัฒนาป่าชุมชน ผลการวิจัยพบว่า วิถีชีวิตด้านทรัพยากรป่าไม้ที่ประเทศไทยประสบปัญหาอยู่นั้นเกิดจากการที่รัฐเป็นผู้บริหารจัดการทั้งหมดแต่ฝ่ายเดียว ส่งผลให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงตามลำดับ แต่ในบางพื้นที่ที่ประชาชนและชุมชนได้ร่วมกันดูแลจัดการในรูปแบบป่าชุมชน โดยที่กฎระเบียบที่ชุมชนใช้บังคับนั้นสอดคล้องกับวัฒนธรรมท้องถิ่น มีสภาพป่าที่อุดมสมบูรณ์ไม่ถูกบุกรุกทำลาย รวมถึงมีการใช้ประโยชน์จากป่าอย่างเหมาะสม แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนให้สามารถดูแลจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างสมดุลและยั่งยืนตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายป่าชุมชนที่ได้ร่วมกันจัดทำระหว่างภาครัฐและประชาชนยังไม่บรรลุผลสำเร็จ ซึ่งประกอบไปด้วย 3 ฉบับ คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับกรมป่าไม้ซึ่งผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีทั้งหมด 27 มาตรา มีสาระสำคัญที่เน้นการปลูกและบำรุงป่าเพื่อใช้สอยในครัวเรือน ส่งเสริมรักษาสภาพแวดล้อม ลดการบุกรุกทำลายป่า

2. ร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชน โดยมีข้อกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการชี้แจงให้ประชาชนทราบภายใน 2 ปี แต่พระราชบัญญัติใช้บังคับ มีทั้งหมด 45 มาตรา มีสาระสำคัญคือ การกำหนดพื้นที่ป่าชุมชนได้ทุกพื้นที่ถ้าประชาชนต้องการให้เป็น

ป่าชุมชน ไม่ว่าจะเป็นที่อุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าก็ไม่มีการยกเว้น และเมื่อกำหนดเป็นเขตป่าชุมชนแล้วมีผลเป็นการเพิกถอนเขตพื้นที่ป่าตามกฎหมายอื่นและให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน

3. ร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (คณะรัฐมนตรีรับหลักการ) โดยมีข้อกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลที่ให้มีการออกกฎกระทรวงและให้อธิบดีกรมป่าไม้ออกระเบียบที่ใช้เกี่ยวกับพระราชบัญญัตินี้ภายใน 2 ปี นับแต่พระราชบัญญัติใช้บังคับ ภายใต้หลักการและเหตุผลคือ ให้นำราษฎรในชุมชนที่มีวิถีชีวิตสัมพันธ์กับป่าไม้ได้มีส่วนร่วมจัดการป่าไม้และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืนเพื่อรักษาระบบนิเวศป่า ทั้งนี้ให้เป็นไปตามธรรมเนียมประเพณีที่หลากหลายของชุมชน อีกทั้งเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของราษฎรในชุมชนให้ดีขึ้น

กล่าวโดยสรุป หลักการร่างกฎหมายป่าชุมชนทั้งสามฉบับมีการกำหนดพื้นที่ป่าชุมชนเป็นเขตป่าชุมชน มีการจัดการและวิถีควบคุมดำเนินป่าชุมชนตามภูมิปัญญาท้องถิ่น จารีตประเพณีท้องถิ่นทัศนคติความเชื่อที่มีอยู่ในชุมชน การยึดถือในหลักการป่าเป็นของชุมชน เพื่อชุมชน และโดยชุมชนยังไม่เป็นที่ยอมรับ โดยพื้นฐานกฎหมายป่าชุมชนจึงเป็นเพียงบทยกเว้นมากกว่าส่งเสริมการพัฒนาป่าชุมชน

นพวรรณ เสวตานนท์ (2546 : 94-106) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา จังหวัดสงขลา ผลการศึกษาพบว่าพื้นที่ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภาจำแนกพื้นที่การใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าออกเป็น 3 เขต ได้แก่ เขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ประมาณร้อยละ 64.04 เขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจประมาณร้อยละ 32.5 2 และเขตพื้นที่ป่าที่เหมาะสมแก่การเกษตรประมาณร้อยละ 3.44 ของพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ นับแต่ปี พ.ศ. 2531 กรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่บางส่วนของป่าสงวนแห่งชาติให้กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรนำไปให้กับราษฎรเพื่อใช้เป็นที่ทำกิน ปัจจุบันเหลือพื้นที่ป่าไม้รวมทั้ง 3 ป่า เหลือเพียงร้อยละ 25.70 เมื่อเทียบกับนโยบายการป่าไม้แห่งชาติ 2528 ที่กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้อย่างน้อย ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ ทำให้พื้นที่ป่าไม้ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภา น้อยกว่านโยบายที่กำหนดไว้ถึง ร้อยละ 14.30 และสภาพปัญหาปัจจุบัน พบว่า สภาพป่าไม้ในพื้นที่ลุ่มน้ำคลองอู่ตะเภาอยู่ในขั้นวิกฤติ คือ มีพื้นที่ป่าอยู่เพียงร้อยละ 13.39 ซึ่งตามหลักการโดยทั่วไปแล้วผืนป่าที่เหลืออยู่ไม่สามารถรักษาสสมดุลของระบบนิเวศได้ เนื่องจากพื้นที่ป่าไม้ถูกบุกรุกทำลายเกิดขึ้นตลอดเวลาส่งผลให้ในรอบ 20 ปี ที่ผ่านมาได้เกิดปัญหาอุทกภัยขึ้นบ่อยครั้ง แต่ละครั้งทำความเสียหายให้กับราษฎรที่อยู่บริเวณพื้นที่ราบลุ่มทางด้านตอนท้ายของคลองอู่ตะเภาเป็นอย่างมาก ส่งผลต่อเศรษฐกิจโดยรวมของอำเภอหาดใหญ่ ทรุดตัวลงอย่างมาก สภาพปัญหาจากพื้นที่ป่าไม้ลดลงของบริเวณพื้นที่คลองอู่ตะเภา พบปัญหาหลัก

อันเป็นปัจจัยสำคัญหลายประการ ได้แก่

1. ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตพื้นที่ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ เนื่องจากประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารด้านป่าไม้ยังไม่ทั่วถึง ประชาชนขาดความรู้ด้านป่าไม้ ประชาชนขาดจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และผู้นำชุมชนไม่ให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาด้าน ป่าไม้ และที่สำคัญเกิดความขัดแย้งในชุมชนอยู่ในระดับค่อนข้างสูง

2. นโยบายแห่งรัฐไม่ชัดเจน ระเบียบกฎหมายไม่เอื้ออำนวยในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ร่วมกับประชาชน และขาดงบประมาณแม้ว่าหน่วยงานภาครัฐ จะได้พยายามแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างจริงจัง ทั้งในด้านการป้องกัน การปราบปราม การปลูกป่า และการประชาสัมพันธ์

อุดม สอนศรี และคณะ (2548 : 84-93) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษามูลค่าและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเสริมสร้างการอนุรักษ์ป่าชุมชนบ้านร่องกอกอย่างยั่งยืน ตำบลนาบัว อำเภอนครไทย จังหวัดพิษณุโลก ผลการศึกษาวิจัย พบว่าการดำเนินงานของชุมชนบ้านร่องกอก โดยแกนนำของหมู่บ้าน ได้รวมตัวกันเพื่อแก้ไขปัญหาสภาพป่าเสื่อมโทรมในพื้นที่ ดังนี้

1. จัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์เพื่อดูแลป่า
2. จัดอบรมให้ความรู้ประชาชนให้รู้ถึงกฎระเบียบและแนวทางการปฏิบัติที่ประชาชนสามารถนำไปปฏิบัติได้

3. การมีส่วนร่วมของประชาสังคมในชุมชน เช่น ผู้นำชุมชน อบต. โรงเรียน กลุ่มเครือข่ายสิ่งแวดล้อมภาคประชาชน และกลุ่มอนุรักษ์ป่าต้นน้ำ ทำกิจกรรมร่วมกันเพื่ออนุรักษ์ป่า เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สภาพพื้นที่ป่ากลับมีความอุดมสมบูรณ์กลับมาอีกครั้งได้

ข้อสังเกตงานวิจัยนี้ คือ องค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งได้แก่ ผู้นำชุมชน อบต. โรงเรียน กลุ่มเครือข่ายสิ่งแวดล้อมภาคประชาชน และกลุ่มอนุรักษ์ป่าต้นน้ำ ทำกิจกรรมร่วมกันเพื่ออนุรักษ์ป่าได้ร่วมกันแก้ไขปัญหาในการจัดการป่าที่ประสบผลสำเร็จในระดับค่อนข้างสูง และความสำเร็จของการจัดการป่าในชุมชนของตำบลนาบัวมี ดังนี้

1. มีผู้นำที่มีศักยภาพในการรวมกลุ่มสูงดูจากกลุ่มคนในชุมชนเช่นกลุ่มเครือข่ายสิ่งแวดล้อมภาคประชาชน และกลุ่มอนุรักษ์ป่าต้นน้ำ
2. มีทรัพยากรป่า ในสภาพที่ยังใช้ได้ หรือพอจะฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพที่สมบูรณ์ได้
3. มีจิตสำนึกร่วมกันในการอนุรักษ์ป่า ซึ่งอาจเกิดจากปัจจัยต่าง ๆ คือ จิตสำนึกอันเกิดจากประเพณี ความเชื่อ
4. มีการใช้ประโยชน์ร่วมกันในทรัพยากรป่าไม้ภายใต้กฎ ข้อบังคับ ที่ยอมรับจากกลุ่มและใช้บังคับอย่างได้ผลเป็นรูปธรรม
5. ส่งเสริมความรู้กับประชาชนด้านทรัพยากรป่าไม้อย่างมีระบบ สามารถปฏิบัติได้จริง

นันทมิตร นันทะเสน และคณะ (2548 : 121-126) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การสร้างความร่วมมือทางสังคมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าและน้ำในพื้นที่ตำบลไหล่น่าน อำเภอเวียงสา จังหวัดน่าน ผลการศึกษาพบว่า ในอดีตชุมชนตำบลไหล่น่านเป็นชุมชนเกษตรกรรมที่อาศัยทรัพยากรป่า ที่ดิน และน้ำในการดำรงชีวิต เช่น ใช้ทรัพยากรป่าไม้เพื่อการสร้างบ้าน เพื่อการพาณิชย์ ใช้ทรัพยากรดินมาพื้นที่การเกษตร ใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตรและมีการก่อสร้างฝายกั้นน้ำเพื่อกักเก็บน้ำไว้ใช้อุปโภค บริโภค และเพื่อการเกษตร และในแม่น้ำมีปลาและสัตว์น้ำเพื่อใช้ในการบริโภค แต่ปัจจุบันประสบปัญหาทรัพยากรป่าไม้ถูกทำลาย ปัญหาการลดลงสัตว์น้ำ ปัญหาน้ำท่วมชุมชน ประกอบกับส่วนราชการ ไม่ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาที่เกิดขึ้นมากนักจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชนประกอบกับการเพิ่มขึ้นของประชากรและการพัฒนาแบบทุนนิยมที่ไหลเข้ามาสู่ชุมชนส่งผลให้เกิดวิกฤติชุมชน

แนวทางในการแก้ไขปัญหาเกิดจาก กลุ่มแกนนำชุมชนที่มองเห็นปัญหาที่จะเกิดในอนาคต จึงได้เกิดแนวคิดในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าและน้ำเพื่อตอบสนองต่อ การแก้ไขและวิถีชีวิตของชุมชน ด้วยวิธีดำเนินการดังนี้ คือ การพัฒนาทั้งผลิตซ้ำเดิมและพัฒนาขึ้นมาใหม่ เช่น โครงสร้างภูมิสถาปัตยกรรมในเขตพื้นที่อนุรักษ์ การขยายเขตพื้นที่อนุรักษ์ การพัฒนาภูมิสถาปัตยกรรมทางสังคม การพัฒนาพื้นที่เขตอนุรักษ์ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว การพัฒนาการบริหารจัดการ การส่งเสริม ป้องกัน และฟื้นฟูทรัพยากรป่าและน้ำ การพัฒนาการสื่อสารสาธารณะและการประชาสัมพันธ์ การพัฒนาจิตวิญญาณหรือจิตสำนึกของคนในชุมชน การบูรณาการในหลักสูตรท้องถิ่นของโรงเรียน ประถมศึกษาและการพัฒนาการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าและน้ำ โดยใช้รูปแบบการบริหารกลุ่มหรือองค์กรชุมชน การใช้ภูมิสถาปัตยกรรม การใช้ความเชื่อประเพณีท้องถิ่น และการจัดการทรัพยากรป่าและน้ำ ที่ใช้ฐานทรัพยากรป่าและน้ำและด้านทรัพยากรมนุษย์และสังคม ภายใต้กระบวนการ ประสังคมหรือเวทีสาธารณะ การจัดทำแผน แลกเปลี่ยนเรียนรู้ การสร้างแกนนำ การสร้างนโยบายสาธารณะ การประยุกต์ใช้ความเชื่อจารีตและภูมิปัญญาท้องถิ่น การยกย่องเชิดชูผู้ทำความดี การเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของชุมชนกับชุมชนหรือองค์กรอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน การใช้ภูมิสถาปัตยกรรม และการมีส่วนร่วมของชุมชนมีความสำเร็จจากผลการดำเนินงาน ดังนี้

1. ชุมชน ได้แนวคิดหรือหลักการในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่า ไม้และแม่น้ำ (วังปลา) อย่างเป็นระบบมากขึ้นเพื่อให้เกิดผลในการปฏิบัติได้อย่างยั่งยืนมากขึ้น

2. การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าและแม่น้ำ (วังปลา) ส่งผลให้เกิดผลดีอย่างมากต่อความอุดมสมบูรณ์ของป่าและน้ำ โดยมีจำนวนปลาและสัตว์น้ำเพิ่มขึ้น มีเห็ด หน่อไม้ พืชอาหารป่าเพิ่มขึ้น มีรายได้เพิ่มขึ้นจากการหาอาหารในป่า มีการอนุรักษ์วัฒนธรรมประเพณีของชุมชน ส่งผลต่อสภาพจิตใจของคนในชุมชน มีแหล่งพักผ่อนหย่อนใจหรือแหล่งท่องเที่ยวเกิดขึ้นในชุมชน

3. มีกฎกติกาทางสังคมภายใต้สิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ที่ถือปฏิบัติและทำให้ชุมชนก้าวไปสู่ทิศทางเดียวกันต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และแม่น้ำที่เหมาะสมกับสภาพชุมชน และมีสภาพบังคับในพื้นที่ของชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม และมีการนำกระบวนการขยายเครือข่ายและเชื่อมต่อกันเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าและแม่น้ำ (วังปลา) ในพื้นที่หรือลำน้ำติดต่อกัน รวมถึงการขยายผลสู่การพัฒนาเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

สถาบันพระปกเกล้า (2548 : 111-118) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง โครงการขยายผลเพื่อนำตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีระดับองค์กรไปสู่ภาคปฏิบัติ โดยพัฒนาดัชนีชี้วัดตามกรอบปัจจัยพื้นฐาน 6 ประการและผนวกเข้ากับหลักการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ (New Public Management) 4 หลักการ รวม 10 ประการ และแต่ละองค์ประกอบมีตัวชี้วัด ดังต่อไปนี้

1. หลักนิติธรรม พัฒนาตัวชี้วัด 7 ข้อ ได้แก่
  - 1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ
  - 1.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
  - 1.3 หน่วยงานมีความผูกพันต่อกฎหมายของเจ้าหน้าที่
  - 1.4 หน่วยงานได้ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา
  - 1.5 ผู้มีอำนาจตัดสินใจในหน่วยงานมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่
  - 1.6 หน่วยงานยึดหลัก ไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย
  - 1.7 หน่วยงานยึดหลักการทำงานภายใต้กฎ ระเบียบสูงสุด
2. หลักคุณธรรม พัฒนาตัวชี้วัด 4 ข้อ ได้แก่
  - 2.1 การปลอดต่อการทุจริต
  - 2.2 การปลอดจากการทำผิดวินัย
  - 2.3 การปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ
  - 2.4 ความเป็นกลางของผู้บริหาร
3. หลักความโปร่งใส พัฒนาตัวชี้วัด 4 ข้อ ได้แก่
  - 3.1 ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง
  - 3.2 ความโปร่งใสด้านระบบการให้ข้อมูล
  - 3.3 ความโปร่งใสของระบบการให้โทษ
  - 3.4 ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยมีส่วนร่วม
4. หลักความมีส่วนร่วม พัฒนาตัวชี้วัด 4 ข้อ ได้แก่
  - 4.1 การรับฟังความคิดเห็น
  - 4.2 การมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล

- 4.3 การมีส่วนร่วมในระดับวางแผน ตัดสินใจ
- 4.4 พัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วมสร้างความเข้าใจให้กับสาธารณชน
- 5. หลักการนี้กแห่งความรับผิดชอบ พัฒนาตัวชีวิต 6 ข้อ ได้แก่
  - 5.1 การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ
  - 5.2 การมีเป้าหมายที่ชัดเจน
  - 5.3 การสร้างความเป็นเจ้าของร่วม
  - 5.4 การมีระบบติดตามประเมินผล
  - 5.5 หน่วยงานมีการจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน
  - 5.6 หน่วยงานมีแผนสำรอง
- 6. หลักความคุ้มค่า พัฒนาตัวชีวิต 3 ข้อ ได้แก่
  - 6.1 การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด
  - 6.2 การประหยัด
  - 6.3 มีศักยภาพในการแข่งขัน
- 7. หลักการจัดการทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง กระบวนการที่สร้างให้บุคลากรในองค์กรได้มีโอกาสเรียนรู้ร่วมกัน โดยการศึกษาอบรมปฏิบัติทดลอง การพัฒนาให้เกิดความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร พัฒนาตัวชีวิต 10 ข้อ ได้แก่
  - 7.1 การจัดการอย่างบูรณาการ
  - 7.2 การติดต่อสื่อสารในองค์กร
  - 7.3 การบริหารด้านการปฏิบัติงานอย่างคุ้มค่า
  - 7.4 การสร้างสรรค์และเสริมสร้าง
  - 7.5 การเชื่อมโยงในการทำงาน
  - 7.6 การพัฒนาความสามารถ
  - 7.7 การปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง
  - 7.8 การสร้างความไว้วางใจ
  - 7.9 การเข้าหน้าที่
  - 7.10 ความผูกพันหน่วยงาน
- 8. หลักการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ หมายถึง องค์กรที่มีการเสริมสร้างจัดหาและแลกเปลี่ยนความรู้ ตลอดจนนำความรู้ใหม่มาจากบุคคลภายนอก และภายในองค์กรจากบุคคลมาปรับปรุงพฤติกรรมการทำงาน พัฒนาตัวชีวิต 7 ข้อ ได้แก่

- 8.1 การปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อม
- 8.2 การพัฒนาการเรียนรู้
- 8.3 มีการนำองค์ความรู้มาใช้ในการปฏิบัติ
- 8.4 การเสริมสร้างความสามารถ
- 8.5 การจัดการความรู้
- 8.6 การใช้เครื่องมือและเทคโนโลยี
- 8.7 การสร้างวัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้

9. หลักการบริหารจัดการ หมายถึง การบริหารจัดการภาครัฐยุคใหม่เน้นประชาชนเป็นหัวใจของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ ในฐานะที่เป็นพลเมืองและเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินกิจกรรม การปรึกษาหารือ การเปิดเผยข้อมูล การมีส่วนร่วม การทำงานอย่างโปร่งใส การทำงานที่มีหลักการ การยึดหลักนิติธรรมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พัฒนาตัวชี้วัด 8 ข้อ ได้แก่

- 9.1 มีการวางแผนภูมิการทำงานและทบทวนภารกิจ
- 9.2 สำรวจความสนใจ/ศึกษาความต้องการของประชาชน
- 9.3 มีกลยุทธ์ในการบริหาร
- 9.4 การบริหารแบบมีส่วนร่วม
- 9.5 การศึกษาวิจัย
- 9.6 การคาดคะเนความเสี่ยง
- 9.7 การกระจายอำนาจ
- 9.8 บริการประชาชนมิใช่การกำกับ

10. หลักการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร หมายถึง การนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่มีความเร็วสูง เพื่อให้ได้สารสนเทศมาเพิ่มประสิทธิภาพของการเรียนรู้ มีผลกระทบทางบวกต่อความสามารถในการบริหารจัดการและการเป็นองค์กรเรียนรู้ ช่วยเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างเทคโนโลยีสารสนเทศและความเป็นองค์กรเรียนรู้ พัฒนาตัวชี้วัด 4 ข้อ ได้แก่

- 10.1 มีการจัดชุดข้อมูล
- 10.2 องค์กรมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารไปใช้จริง
- 10.3 องค์กรมีการพัฒนาระบบเครือข่ายสารสนเทศ
- 10.4 มีการสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างภายในและระหว่างองค์กรอื่นๆ ด้วยกัน

การพัฒนาตัวชี้วัดจาก 10 องค์กรประกอบหลัก จากหน่วยงานที่ผู้วิจัยต้องการศึกษา ได้แก่ สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองลำปางควบคู่ไปกับสถานีตำรวจอำเภอหาดใหญ่ กรมศุลกากร และ

สำนักงานคลังจังหวัดสุพรรณบุรี สำนักงานที่ดินจังหวัดขอนแก่นและสำนักงานพัฒนาข้าราชการพลเรือน จังหวัดนนทบุรี จำแนกองค์ประกอบย่อยและเก็บข้อมูลจากการสุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มประชาชนผู้รับบริการ กลุ่มเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน และกลุ่มผู้บริหารหน่วยงาน เพื่อทบทวนตัวชี้วัด และจัดทำตัวชี้วัดเพิ่มเติมระดับของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและมุ่งเน้นในเรื่องของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ที่สามารถนำไปใช้และเผยแพร่ และให้ความรู้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานที่สนใจ และประชาชนทั่วไป ภาพรวมของหน่วยงานที่ศึกษาวิจัย พบว่า มีระดับนิติธรรมและการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้สูงมากที่สุด (0.71) ระดับการใช้เทคโนโลยีและการสื่อสาร การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และคุณธรรมอยู่ในระดับมาก (0.67, 0.65 และ 0.65 ตามลำดับ) ระดับความคุ้มค่า การมีส่วนร่วม และความโปร่งใส อยู่ในระดับปานกลาง (0.59, 0.55 และ 0.46 ตามลำดับ) ซึ่งหลักความโปร่งใสได้จัดเป็นหลักการที่มีคะแนนเฉลี่ยน้อยที่สุดในทั้ง 10 หลัก จากผลการวิเคราะห์ในรายละเอียดพบว่า หลักการย่อยของหลักโปร่งใสในส่วนองค์การย่อยดังนี้ ด้านการให้ทุน (0.40) การเปิดเผยข้อมูล (0.41) การให้โทษ (0.48) ส่วนหลักการสำนึกรับผิดชอบมีคะแนนน้อยที่สุดในองค์ประกอบย่อยของการมีแผนสำรอง มีระดับคะแนนน้อย (0.36) และหลักการบริหารในองค์ประกอบของการกระจายอำนาจมีคะแนนเฉลี่ยในระดับปานกลาง (0.48) และหลักการมีส่วนร่วมในส่วนของการให้ข้อมูลข่าวสาร (0.44) และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (0.48)

ผู้วิจัยได้ตั้งข้อสังเกตว่า หลักการสำนึกแห่งความรับผิดชอบต่อในองค์ประกอบย่อย คือ การมีแผนสำรองมีคะแนนน้อยที่สุด (0.36) แสดงถึงหลักการบริหารงานในภาครัฐแบบเดิมอาจส่งปัญหาต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีได้ ดังนั้น หน่วยงานควรเร่งปฏิรูปตนเอง เพื่อการพัฒนาให้สอดคล้องกับบริบท กระแสสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งรวมถึงนโยบายของรัฐบาล นอกจากนั้น การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีแบบเดิมนั้นไม่อาจสนองต่อผลสัมฤทธิ์ของงานตามที่คาดหวังได้ และงานวิจัยดังกล่าวยังได้เสนอหลักการเพื่อพัฒนาตัวชี้วัดให้เกิดความสมบูรณ์เพิ่มขึ้น ควรทำการศึกษาเพิ่มเติม โดยการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ ควบคู่ไปด้วยตลอดจนให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยกันวิเคราะห์วิจารณ์ผล เพื่อปรับปรุงให้ดีขึ้นต่อไป

สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (2548 : 120-122) ได้ศึกษาเรื่อง การพัฒนารูปแบบและแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของจังหวัด โดยกำหนดกระบวนการงานที่เลือกมาศึกษา 5 กรณี แต่ในการศึกษาครั้งนี้ขอศึกษาใน 2 กรณี ได้แก่ 1) การพัฒนารูปแบบและแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้ได้รูปแบบที่เป็นแบบอย่างที่ดี (Vest Practice) ที่สามารถสรุปรูปแบบได้ ดังนี้

กรณีที่ 1 การพัฒนารูปแบบและแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (สำนักงานที่ดิน จังหวัดสงขลา) ได้กำหนดกระบวนการทำงานทำงานที่ลดขั้นตอน ได้แก่ จำนวน ขาย ให้ ใถ่ถอน ประเมินราคาที่ดิน การรังวัดแบ่งแยกที่ดิน สอบเขตและรวมโฉนดที่ดิน การออกโฉนดที่ดินเฉพาะ รายขั้นตอนการติดต่อรับบริการจากสำนักงานที่ดินมีหลายขั้นตอน ลดให้เหลือน้อยลง บางจุดไม่อาจ ลดขั้นตอนได้ก็ปรับปรุงช่องทางให้สะดวกขึ้น เช่น การไหลคืบคำขอและกรอกเอกสารล่วงหน้า ยกเว้นที่ต้องเซ็นชื่อต่อหน้าเจ้าหน้าที่ มีระบบคิว นัดจดทะเบียนล่วงหน้าเพื่อที่จะให้เจ้าหน้าที่ได้ เตรียมเอกสารไว้ล่วงหน้า เจ้าหน้าที่หมุนเวียนให้บริการต่อเนื่องตลอดทั้งวัน คิดตั้งกล่องรับฟัง ความคิดเห็น ประชาสัมพันธ์ทางวิทยุกระจายเสียง เปิดรับฟังและตอบปัญหาประชาชน บันทึกลับ ข้อมูลการถือครองที่ดินในศูนย์ข้อมูลของกรมที่ดินและสำนักงานทั่วประเทศ มอบหมายหน้าที่แทน กันได้กรณีการลงนามในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเมื่อหัวหน้าฝ่ายทะเบียนไม่อยู่ เป็นต้น

กรณีที่ 2 การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน (สำนักงาน ประกันสังคมจังหวัดลำปาง)

1. การวางระบบราชการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ปรับปรุงการบริการโดยลด ขั้นตอน ระยะเวลาการทำงาน ประชาชนรับรู้และเข้าถึงข้อมูลได้หลายช่องทาง มีเอกสาร ประชาสัมพันธ์ ประกาศขั้นตอนและระยะเวลาในการบริการแต่ละเรื่องอย่างชัดเจน มีเจ้าหน้าที่ ประจำจุดประชาสัมพันธ์ตลอดเวลาทำการ มีป้ายประชาสัมพันธ์ข่าวสารที่ทันต่อเหตุการณ์ และมี ช่องทางติดต่อสอบถามเรื่องบริการได้หลายช่องทาง

2. เปิดช่องทางให้ประชาชนเลือกใช้บริการได้หลายทาง ได้แก่ บริการแบบจุดเดียว (On-Line Service) อินเทอร์เน็ต บริการช่วงพักเที่ยง บริการยื่นคำขอทางไปรษณีย์ โทรศัพท์ และ โทรสาร การจัดหน่วยบริการเคลื่อนที่ในงานบางส่วนนอกสถานที่

3. มีระบบรับฟังความคิดเห็นและตอบข้อเรียกร้องของประชาชน วัดความพึงพอใจของ ผู้ใช้บริการ โดยรับฟังความคิดเห็นจากผู้ใช้บริการ จัดทำแผนปรับปรุงการบริหารให้สอดคล้องกับ ความต้องการของผู้ใช้บริการ มีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานและจัดทำรายงาน

4. จัดเจ้าหน้าที่ที่มีความพร้อม จัดอบรมเจ้าหน้าที่ให้สามารถทำงานแทนกันได้สร้าง จิตสำนึกในการให้บริการ จัดเจ้าหน้าที่ดูแลขณะบริการเป็นครั้งคราวและมีแผนสับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ ประจำงานประชาสัมพันธ์

จากการศึกษาการพัฒนารูปแบบและแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของจังหวัด สิ่งที่สำคัญอันนำไปสู่ความสำเร็จประกอบไปด้วยปัจจัยหลายด้าน ได้แก่ ปัจจัยด้านผู้บริหารที่ต้องมี ความคิดที่มุ่งให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง การให้บริการต้องเอาใจใส่ผู้ให้บริการ มีการจัดการอบรม เพื่อพัฒนาในส่วนของบุคลากรให้มีความพฤติกรรมเชิงบวกต่อผู้ให้บริการ มีการนำเทคโนโลยีมาใช้

จัดการให้บริการ และความสำเร็จของการปฏิบัติที่เป็นแบบอย่างที่ดี คือ การลดขั้นตอน ระยะเวลา การให้บริการ ใช้ระบบบัตรคิวและจัดผังการปฏิบัติงานที่ชัดเจน มีสถานที่ เอกสาร สิ่งอำนวยความสะดวก การประชาสัมพันธ์ และมีระบบการรับฟังความคิดเห็นเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนา

สรุปได้ว่า ปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือ ภาวะผู้นำที่มีบทบาทหลักที่ส่งเสริมให้เกิดการคิดค้นสิ่งใหม่ ด้วยวิธีการที่มีความสัมพันธ์กับกลยุทธ์ตามบทบาทหน้าที่ของบุคลากรที่ร่วมทำงานกันในฝ่ายต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ร่วมกัน โดยผู้นำต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีวิสัยทัศน์เกี่ยวกับงาน และมีความสามารถเกี่ยวกับการสร้างวัฒนธรรมองค์กรให้เกิดค่านิยมร่วมเพื่อจูงใจให้บุคลากรทำงานจนเกิดผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สายยนต์ สิริรัตน์ และคณะ (2549 : 98-107) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องกระบวนการเรียนรู้เพื่อเสริมสร้างศักยภาพเด็กและเยาวชนในการสืบทอดดูแลรักษาป่าชุมชน บ้านห้วยสะพานสามัคคี โดยแบ่งกลุ่มตัวอย่างออกเป็นเด็กที่มีอายุตั้งแต่ 10-14 ปี จำนวน 86 คน และเยาวชนอายุตั้งแต่ 15-20 ปี จำนวน 26 คน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เด็กและเยาวชนสามารถสืบทอดดูแลรักษาป่าชุมชนอย่างมีส่วนร่วมกับชุมชนบ้านสะพานสามัคคี ผลการวิจัยพบข้อมูล ดังนี้

สภาพปัญหาป่าของชุมชนบ้านห้วยสะพานสามัคคี

1. พื้นที่ป่าอันเป็นที่สาธารณะประโยชน์ถูกบุกรุกโดยนายทุน

2. ป่าอันเป็นแหล่งกำเนิดของน้ำและสายน้ำที่เคยไหลริน ฝนฟ้าที่เคยตกต้องตามฤดูกาล เริ่มหมดไป ความแห้งแล้งเข้ามาปกคลุมป่า ทำให้เกิดความแห้งแล้งก่อให้เกิดความเดือดร้อนด้านการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภค

3. สัตว์ป่าที่เคยมีเริ่มหมดไป

แนวทางการแก้ไขปัญหา

1. ความเข้มแข็งของแกนนำหมู่บ้านรวมตัวกันภายในชุมชน โดยการจัดประชุมเพื่อปรึกษาหารือกันลงมติว่า ต้องเรียกร้องเอาที่ดินบริเวณป่าไม้ที่ถูกบุกรุก และเป็นพื้นที่ดินที่เป็นสาธารณะประโยชน์คืนจากกลุ่มนายทุน

2. แกนนำหมู่บ้านหาทางพบปะผู้นำประเทศ คือ ขอเข้าพบ ฯพณฯ เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีขณะนั้น เพื่อแจ้งปัญหาความเดือดร้อนของชาวบ้านห้วยสะพาน

3. แกนนำหมู่บ้านเข้าแจ้งความร้องทุกข์เพื่อดำเนินคดีกับกลุ่มนายทุน ตลอดจนเรียกนายทุนและผู้บุกรุกตลอดจนฝ่ายที่ไม่เข้าร่วมอุดมการณ์ กับผู้นำหมู่บ้านเพื่อทำความเข้าใจและความเข้าใจกันหลายครั้ง จนในที่สุดกลุ่มนายทุนและผู้บุกรุกยินยอมหยุดการบุกรุกพร้อมทั้งคืนที่ดินสาธารณะประโยชน์ทั้งหมดให้กับชุมชนบ้านห้วยสะพาน

การดำเนินงานของชุมชนบ้านห้วยสะพานสามัคคีที่ประสบผลสำเร็จ

1. การมีส่วนร่วมของกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชน ได้แก่ ผู้นำชุมชน กลุ่มผู้สูงอายุ ตัวแทนกลุ่มแม่บ้านเกษตรกร ตัวแทนกลุ่มสตรีอาสา คณะกรรมการป่าชุมชนบ้านสะพานสามัคคี ข้าราชการครู ในชุมชน ประชาชน กลุ่มเด็กและเยาวชน และชุมชนกลุ่มต่าง ๆ ดังกล่าว เห็นคุณค่าและโยชน์จากทรัพยากรป่า จึงส่งผลให้เกิดพลังชุมชนที่เข้มแข็งพร้อมขับเคลื่อนเพื่อเรียกร้องทรัพยากรป่าที่สูญเสียไปอันเกิดจากการบุกรุกและนายทุนที่ถูกครอบงำด้วยประโยชน์ส่วนตัว แม้จะเกิดความสูญเสียทางด้านทรัพย์สินและชีวิตก็ตาม โดยการนำปัจจัยภายในและภายนอกที่เอื้อต่อการเรียกร้องสิทธิอันชอบธรรมกลับคืนมา

2. เป็นชุมชนต้นแบบด้านการเสริมสร้างศักยภาพเด็กและเยาวชน ที่มีความรัก และความผูกพันกับป่า จนเป็นที่ประจักษ์ต่อสายตาของประชาชนทั่วไป ขยายผลต่อชุมชนอื่นให้เข้ามาศึกษาดูงานมีทั้งหน่วยงานภาครัฐและองค์กรต่าง ๆ และที่สำคัญ ได้รับการยอมรับให้มีการถ่ายทอดทางโทรทัศน์ช่อง 3 รายการทุ่งแสงตะวัน และช่อง 11 รายการสารคดีเกี่ยวกับป่าชุมชน ความคาดหวังของแกนนำชุมชน ต้องการนำทุนทางสังคมทั้งหมดที่มีอยู่ให้แก่เด็กและเยาวชน ในชุมชนเป็นผู้ทำหน้าที่สืบทอดดูแลรักษาป่าให้คงอยู่ตลอดไป

ข้อสังเกต งานวิจัยนี้มีข้อจำกัดด้านมิติของหน่วยงานราชการ หรือหน่วยงานผู้มีหน้าที่กำกับดูแลเกี่ยวกับป่าไม้ ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีแก้ไขปัญหาของชุมชนด้านการบุกรุกทรัพยากรป่าไม้ในเขตพื้นที่สาธารณะประโยชน์อันเกิดจากนายทุนและผู้บุกรุก ภาพรวมที่เกิดขึ้นกับชุมชนห้วยสะพานสามัคคีในทางบวกนั้น คือ ความเข้มแข็งของแกนนำในขณะที่เกิดปัญหา มีความตั้งใจที่แท้จริงในการแก้ไขปัญหาเพื่อส่วนร่วมของชุมชน แต่หากมองในแง่มุมมองของหน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องและอยู่ในพื้นที่โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วทำให้เห็นจุดบกพร่องด้านการปฏิบัติหน้าที่ตามธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชนอย่างชัดเจน

สุพรรณิ ไชยอำพร และกาญจน ทองทั่ว (2549 : 112-115) ทำการศึกษาเรื่อง การจัดการป่าด้วยวิถีชุมชน : กรณีศึกษาบ้านเตยงาม ตำบลน้ำสวย อำเภอเมืองใน จังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาพบว่า สภาพความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่า เกิดจากสาเหตุหลัก คือ การดำเนินนโยบายของรัฐที่ผิดพลาด ส่งผลให้สภาพป่าขาดความเหมาะสมมากจนเกินความสามารถที่ป่าจะฟื้นตัวเองได้ตามธรรมชาติ จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้มีผลกระทบต่องานวิถีชีวิตของชุมชนประกอบกับการเพิ่มขึ้นของประชากรและการพัฒนาแบบทุนนิยมที่ไหลเข้ามาสู่ชุมชนส่งผลให้เกิดวิกฤติชุมชน

แนวทางในการแก้ไขปัญหาเกิดจาก การรวมตัวกันของชุมชนในการจัดการป่า โดยการให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการทำงานทุกขั้นตอน เช่น การร่วมประชุม ร่วมร่างกฎระเบียบ ร่วมทำการลาดตระเวน ร่วมกันทำแนวกันไฟร่วมปลูกป่า การสร้างศาลา ร่วมกันบริจาคเงิน สิ่งของ แรงงาน

ร่วมกันรับประโยชน์ในรูปการหาของป่า และร่วมรับประโยชน์ในรูปการหาของป่า พร้อมกับ การวางแผนขั้นตอนการดำเนินงานที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชน เช่น พิธีเช่น ไหว้ปู่ตา พิธีกรรม ในการตัดไม้

ปัญหาอุปสรรคของกระบวนการจัดการทรัพยากรป่าในชุมชน มีดังนี้

ด้านตัวบุคคล เนื่องจากคณะกรรมการที่ดำเนินงานในปัจจุบันมีอายุเฉลี่ย 40-70 ปี ไม่มีเยาวชนเข้าร่วมดำเนินงาน จึงจำเป็นต้องสร้างผู้นำเพื่อสืบทอดและดูแลป่าต่อไป และคณะกรรมการ ที่ดำเนินการปัจจุบันทำงานในลักษณะอ้อมตัวแล้วไม่มีการค้นคว้าพัฒนากิจกรรมใหม่

ด้านกระบวนการ

ในอดีตสภาพป่าเสื่อมโทรมและเมื่อทุกคนร่วมกันฟื้นฟูสภาพป่าให้กลับมาสมบูรณ์อีกครั้งหนึ่ง ทำให้มีอาหารป่าเกิดขึ้นมากมาย เช่น เห็ด มัน กลอย ไช้ผดแดงและแมลงต่าง ๆ ทำให้ ชาวบ้านวางกฎระเบียบที่เคร่งครัด จนทำให้เกิดข้อห้ามใช้ประโยชน์อย่างเคร่งครัดทุกกรณี เป็นเวลา 10 ปี ขณะเดียวกันก็ขาดงบประมาณในการที่จะเผยแพร่ข้อมูลในกรณีมีผู้มาดูงานจำนวนมากทั้งจาก หมู่บ้านอื่นและหน่วยงานอื่น ชาวบ้านขาดความรู้ทางวิชาการ เช่น ชื่อต้นไม้ที่เป็นทางการ หรือชื่อ ตามหลักวิทยาศาสตร์ เนื่องจากขาดการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับที่อยู่ในฐานะกำกับดูแล ส่งผลให้ชาวบ้านมีความรู้สึกเหมือนไม่ได้รับการดูแล

ข้อสังเกต งานวิจัยนี้มีข้อจำกัดด้านการมีส่วนร่วมของภาครัฐ เช่น หน่วยงานระดับอำเภอที่ ทำหน้าที่กำกับดูแลไม่สนับสนุนการทำงานของชาวบ้าน ส่งผลให้ชาวบ้านเกิดความรู้สึกว่าไม่ได้รับการดูแล จึงทำให้กระบวนการจัดการทรัพยากรป่าของชุมชนมีจุดด้อยด้านข้อมูลในเชิงวิชาการ เช่น ข้อมูลที่เป็นชื่อต้นไม้ ทั้งชื่อสามัญ และชื่อทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งความรู้สึกของชาวบ้านในลักษณะ เช่นนี้อาจส่งผลต่อความศรัทธา ที่อาจทำให้ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนกับภาครัฐได้ในอนาคต

วิชิต หล่อจิระชูณกุล และคณะ (2549 : 87-91) ศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนาตัวชี้วัดเพื่อ การบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาคมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักธรรมาภิบาลในมิติที่ เหมาะสมสำหรับการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค ผลการวิจัยพบว่า มิติที่เหมาะสมของ ธรรมาภิบาลสำหรับการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาคประกอบด้วย 4 มิติ ได้แก่

1. มิติด้านความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย

1.1 การเปิดเผยเอกสารข้อมูลที่ไม่ขึ้นความลับต่อสาธารณะ

1.2 คุณสมบัติของข้อมูลข่าวสารที่เผยแพร่ต่อสาธารณะชน

1.3 ขั้นตอนการเข้าถึงข้อมูลเอกสารที่เผยแพร่

1.4 คุณภาพของการจัดสรรงบประมาณของจังหวัด

1.5 ความชัดเจนและความโปร่งใสใน การประมูลให้ใบอนุญาตให้สัมปทาน

- 1.6 การดำเนิน โครงการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ
- 1.7 การทุจริตคอร์ปชั่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 1.8 การย้ายสินบน
2. มิติด้านการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน ประกอบด้วย
  - 2.1 รูปแบบการมีส่วนร่วมที่ผู้บริหารราชการส่วนภูมิภาคจัดให้มีขึ้น
  - 2.2 คุณภาพของการจัดให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน
  - 2.3 การตอบสนองต่อข้อคิดเห็นของประชาชน
3. มิติด้านความรับผิดชอบต่อผลงาน ประกอบด้วย
  - 3.1 โครงการ/ผลงานของส่วนราชการ/ผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่นในพื้นที่
  - 3.2 ประโยชน์และความคุ้มค่าของโครงการ ผลงานที่มีในพื้นที่
4. มิติด้านความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย ประกอบด้วย
  - 4.1 การนำกฎหมายมาบังคับใช้กับทุกคนอย่างเสมอภาค
  - 4.2 ปัญหาผู้มีอิทธิพลรุนแรงในพื้นที่
  - 4.3 สภาพแวดล้อมและความปลอดภัยของท้องถิ่น

ตัวบ่งชี้เป็นสิ่งที่บ่งบอกหรือกำหนดเป็นปริมาณหรือสามารถทำให้เป็นปริมาณได้ มิใช่การบรรยายข้อความ ในการตีความหมายค่าตัวเลขของตัวบ่งชี้แต่ละตัวจะต้องนำมาเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่สร้างขึ้น จึงจะสามารถบอกได้ว่าค่าตัวเลขที่ได้สูงหรือต่ำมีความหมายว่าอย่างไร และในการกำหนดเกณฑ์การแปลความหมายระบบตัวเลขของตัวชี้วัดที่สร้างขึ้นต้องมีความชัดเจน

1. ค่าของตัวชี้วัดเป็นค่าชั่วคราวไม่ถาวร มีการผันแปรตามเวลาและสถานที่ นั่นคือตัวชี้วัดจะบ่งชี้บอกความหมาย มีเงื่อนไขของเวลาและสถานที่กำกับ กล่าวคือ ตัวชี้วัดจะบ่งบอกความหมายเฉพาะในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง และเฉพาะเขตพื้นที่หรือบริเวณใดส่วนหนึ่งของระบบที่ต้องการตรวจสอบ ตัวชี้วัดอาจจะมีช่วงเวลาเป็นเดือนหรือเป็นปีก็ได้ เช่น ตัวชี้วัดในช่วง 3 เดือนหรือช่วง 5 ปี ของจังหวัด เขต ภูมิภาค หรือประเทศใด ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระยะเวลาและสถานที่ที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการจัดทำตัวชี้วัดนั้น ๆ

2. ตัวชี้วัดเป็นสิ่งที่บ่งบอกสถานะของสิ่งที่วัดในลักษณะกว้าง ๆ หรือให้สภาพเชิงสรุปโดยทั่วไปมากกว่าที่เป็นภาพที่เฉพาะเจาะจงในรายละเอียดส่วนย่อย

อิสรภาพ มาเรื่อน (2550 : 114-120) ทำการวิจัยเรื่อง ภูมิปัญญาในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าและน้ำ ตำบลไหล่น่าน อำเภอเวียงสา จังหวัดน่าน ผลการศึกษา พบว่า พัฒนาการของกระบวนการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าและน้ำ เริ่มจากการประสบปัญหาหรือวิกฤติที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของทรัพยากรป่าและน้ำในพื้นที่ซึ่งปัญหาเหล่านี้มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชนในด้าน

ต่าง ๆ ชุมชนจึงได้รวมตัวกันหาทางแก้ไขปัญหาโดยได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ ภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชน จนนำไปสู่ การพัฒนารูปแบบการอนุรักษ์ป่าชุมชนและการอนุรักษ์แม่น้ำ ผ่านพิธีกรรมการบวชป่าชุมชน การสืบชะตาแม่น้ำและการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำ ซึ่งเป็นกิจกรรมหลักที่มีรูปธรรมในทางปฏิบัติที่ชัดเจนและสอดคล้องกับวิถีชุมชน ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อการนำภูมิปัญญา มาใช้ในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าและน้ำ ประกอบด้วยปัจจัยภายใน ได้แก่ ความรัก ความหวงแหน ในทรัพยากรป่าและน้ำของชุมชน ความเข้มแข็ง อำนาจ บารมี ความเชื่อถือศรัทธาและความมี วิสัยทัศน์ของผู้นำชุมชน ที่มีต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าและน้ำ การสร้างให้การอนุรักษ์ทรัพยากร ป่าและน้ำ เป็นนโยบายสาธารณะหรือพันธะสัญญา ของชุมชน และการเปิดโอกาสให้สมาชิกใน ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าและน้ำในทุกขั้นตอน ส่วนปัจจัยภายนอก ได้แก่ การได้รับการสนับสนุนจากองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชน ที่ให้ การสนับสนุนองค์ความรู้ วิธีการบริหารจัดการ และให้การสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงาน

**งานวิจัยที่เกี่ยวข้องจากต่างประเทศ**

คาร์ทเลด (Carthledge. 1996 : 156-158) ศึกษาข้อค้นพบจากผลงานวิจัยในด้านการอนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน Doko Gamo ในประเทศ Ethiopia พบว่า ภูมิปัญญา พื้นบ้านมีผลต่อการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแบบยั่งยืน และมีผลต่อความมั่นคง ทางสังคมภูมิปัญญาพื้นบ้านที่สำคัญที่มีผลต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแบบยั่งยืน และมีผลต่อ ความมั่นคงทางสังคม เช่น การจัดบรรทัดฐานในการใช้ทรัพยากร (Social Norms) การใช้ ความเคารพต่อการให้ทรัพยากร (Respect for Leadership) หรือที่เรียกว่ากำหนดกฎเกณฑ์เพื่อใช้ บังคับในทางที่ส่งผลดีต่อทรัพยากรธรรมชาติตามบริบทที่เหมาะสมตามหลักวิชาการ การใช้ ความตระหนักต่อระบบนิเวศ (Ecological Awareness) นอกจากนี้ยังพบว่า สังคมมีการถ่ายทอด ภูมิปัญญาให้กับในชุมชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่าง ยั่งยืน

ดิคซอน และ แอสเทอร์ (Dixon and Easter. 1986 : 143-145) ทำการศึกษาเกี่ยวกับปัญหา ของทรัพยากรป่าต้นน้ำ พบว่า ต้นน้ำลำธารเกิดการเสื่อมโทรมอย่างรุนแรงนั้น มิได้เป็นปัญหาเฉพาะ ทางด้านชีวกายภาพเท่านั้น แต่เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และ สถาบันที่เกี่ยวข้องด้วย ข้อสังเกตประการสำคัญที่ค้นพบ คือ การแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของ ต้นน้ำลำธารในอดีตมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาเฉพาะด้านชีวกายภาพเท่านั้น โดยมองข้ามประเด็นทาง สังคมและวัฒนธรรมของชุมชน ในพื้นที่ทั่วไปจึงพบว่า ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ข้อเสนอเพื่อ การดำเนินการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดผลดีต่อการพัฒนาแบบยั่งยืน นั้นจำเป็นต้องทำความเข้าใจปฏิสัมพันธ์ระหว่างระบบนิเวศทางธรรมชาติกับระบบสังคมมนุษย์

เนื่องจากทั้งสองระบบดังกล่าวจะมีปฏิสัมพันธ์ในรูปของการแลกเปลี่ยนพลังงาน สารวัตถุ และ  
ข่าวสาร

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า ในประเทศไทย ได้มีผู้ศึกษาเกี่ยวกับ  
ธรรมาภิบาลในเรื่องเชิงนโยบายที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองในด้านการเมืองการปกครอง  
ด้านบุคลากร การปฏิบัติงานภายในองค์กร และด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติใน  
ภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังคงขาดความชัดเจนของการศึกษาในประเด็นของ  
ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักนิติธรรม  
หลักคุณธรรม หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส และหลักความคุ้มค่า  
ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์ร่วมกันของคนในชุมชนอย่างแท้จริง ภายใต้หลักการที่ว่า งาน  
บริการสาธารณะเป็นหัวใจของงานในท้องถิ่น ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มี  
การพัฒนาองค์ประกอบและตัวชี้วัดธรรมาภิบาลเพื่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือ เพื่อใช้สำหรับเป็นแนวทางในการประเมินการจัดการทรัพยากร  
ป่าไม้และนำไปสู่การพัฒนาการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ รวมถึงการกำหนดนโยบายเพื่อ  
การอนุรักษ์และพัฒนาการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ของตนเองได้อย่างเหมาะสม ย่อมจะส่งผล  
ดีต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนให้เกิดความเข้มแข็งและมีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ อย่างยั่งยืนได้ต่อไป