

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “พัฒนาการการบริหารงานตามหลักความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอต จังหวัดลพบุรี” เป็นการศึกษาองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารงานตามหลักความโปร่งใส และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อศึกษาพัฒนาการกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอต ตามหลักความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน และเงื่อนไขปัจจัยที่ก่อให้เกิดการบริหารงานตามหลักความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นกรอบแนวคิดและเป็นแนวทางในการศึกษาดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ
2. ความรู้เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
4. แนวคิดเกี่ยวกับหลักความโปร่งใส
5. แนวคิดเกี่ยวกับหลักการมีส่วนร่วม
6. งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมาย ส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีพื้นฐานที่สำคัญคล้ายคลึงกัน ดังนี้

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2524, น. 15) นิยามไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้ จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

อุทัย หิรัญโต (2523, น. 2) ได้นิยามไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และการดำเนินการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตนเอง การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547, น. 4-5) นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองกันเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานจากหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) หมายถึง การที่รัฐบาลมอบอำนาจการปกครองให้องค์กรอื่น ๆ ที่ไม่ใช่องค์กรส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

วุฒิสาร ตันไชย (2547, น. 1) ได้นิยามไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญขององค์กรดังกล่าวต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา การตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่งไรก็ตาม แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

โกวิท พวงงาม (2548, น. 29) ได้สรุปหลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญมี ดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ของไทยจัดเป็น กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะ

ความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาล ในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใด จึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะ ดำเนินการ ปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชน ในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนด งบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่น แบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบ มหานคร คือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวคิดที่ว่าประชาชน ในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิถีแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึง จำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่น เข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

ปธาน สุวรรณมงคล (2543, น. 164) ได้กล่าวถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนใน ท้องถิ่นว่าเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้การบริหารจัดการท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดกฎระเบียบเนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นต้องคำนึงถึงเสียงเรียกร้อง และการถูกตรวจสอบจากประชาชนผู้ที่เลือกตนเองเข้ามาบริหารท้องถิ่น ตามที่กฎหมายได้เปิด ช่องให้ประชาชนสามารถดำเนินการได้แล้วในขณะนี้ ดังนั้น การบริหารงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาคมท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมคิด ร่วมรับรู้ ร่วมตัดสินใจ ในขั้นตอนที่สำคัญของการทำงาน เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำแผนงาน โครงการ เพื่อจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณของท้องถิ่นนั้นได้ และได้กล่าวว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเป็นองค์กรที่เปิด โดยที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งโดยตรงและทางอ้อม และ กระบวนการของการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเปิดให้ฝ่ายต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วม

ด้วยทั้งในแง่ของการรับฟังความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และร่วมติดตามประเมินผล ซึ่งเป็นการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีได้ทางหนึ่ง

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นรากฐานของการปกครองในระบบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีแนวความคิดที่จะให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง รวมทั้งต้องมียุทธศาสตร์ประกอบที่สำคัญคือ พื้นที่ชัดเจน ถูกต้องตามหลักกฎหมาย มีการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นและมีความเป็นอิสระในการบริหารทั้งงาน คน และงบประมาณ แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

ความหมายของการกระจายอำนาจ

แนวคิดที่ว่าด้วย “การกระจายอำนาจ” (Decentralization) เป็นแนวคิดที่มีการศึกษากันมาอย่างยาวนานและมีผู้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้อย่างน่าสนใจ นักวิชาการไทยหลายท่านได้พยายามอธิบายความหมายของการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้ คือ

ธเนศวร เจริญเมือง (2535, น. 60-61) ได้เขียนไว้ในบทความเรื่อง การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยมีแนวความคิดหรือทัศนคติการกระจายอำนาจไว้อย่างน่าสนใจอย่างยิ่งว่า

...การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักจะ ได้แก่ ระบบสาธารณสุข ปกศ การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สินและการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาดก็คือ การทหารและการต่างประเทศ...

ปรัชญา เวสารัชช์ (อ้างถึงใน ตระกูล มีชัย, 2538, น. 19-20) ได้ให้ความหมายไว้ว่าการกระจายอำนาจในมิติหนึ่ง หมายถึง ความพยายามที่จะมอบหมายอำนาจหน้าที่และความสามารถดำเนินการให้หน่วยงานระดับล่างหรือหน่วยงานอื่น ส่วนอีกมิติหนึ่งการกระจายอำนาจหมายถึงการมอบอำนาจให้ผู้รับมอบอำนาจกระทำการได้ เช่น ให้อำนาจตัดสินใจสั่งการให้อำนาจบริหารงานบุคคลเพิ่มขึ้น ให้สามารถใช้จ่ายเงินได้เองภายในขอบเขตที่กว้างขวางขึ้น โดยได้แบ่งการกระจายอำนาจออกเป็น การกระจายอำนาจทางการเมืองกับการกระจายอำนาจทางการบริหาร

การกระจายอำนาจทางการเมือง หมายถึง การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจดำเนินการในเชิงระบบ ซึ่งกระทบโครงสร้างและอำนาจสัมพันธ์ของหน่วยการเมืองการปกครองที่เป็นตัวอย่างในประเด็นนี้ คือ การกระจายอำนาจจากส่วนราชการต่าง ๆ ในระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจที่รัฐดำเนินการเองไปสู่องค์กรประชาชนมากขึ้น เช่น นโยบายรัฐบาลซึ่งมุ่งให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับแทนที่ข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือยกฐานะสภาตำบลขึ้นเป็นนิติบุคคลมีขอบเขตอำนาจหน้าที่มากขึ้นกว่าเดิม เป็นต้น

ส่วนการกระจายอำนาจทางการบริหาร หมายถึง การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบ และอำนาจดำเนินการให้แก่หน่วยงานระดับรอง ๆ ลงไป ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะให้หน่วยงานแต่ละระดับมีขีดความสามารถตัดสินใจและดำเนินการที่จะเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เช่น หน่วยงานบริการประชาชนควรมีระดับความสามารถและอำนาจในการให้บริการแก่ประชาชนได้เบ็ดเสร็จสมบูรณ์ด้วยตนเองไม่จำเป็นต้องขอคำวินิจฉัย อนุมัติหรือการสนับสนุนจากหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาจนก่อปัญหาการเสียเวลาโดยใช้เหตุ เป็นต้น อำนาจเชิงบริหารที่จัดให้มีการกระจายอำนาจที่สำคัญ ได้แก่ อำนาจการบริหารงานบุคคล อำนาจบริหารการเงินและงบประมาณ รวมทั้งอำนาจการใช้อุดหนุนจัดตั้งกิจการ

ประเวศ วะสี (2537, น. 12-15) เสนอความคิดว่า วัฒนธรรมเป็นเครื่องมือสำคัญของการกระจายอำนาจไปสู่ชุมชนท้องถิ่น สังคมไทยมีการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจและวัฒนธรรม ทำให้เกิดความขึงตึงและความเครียดในสังคม ปิดทางออกอันหลากหลายของชุมชนท้องถิ่น วัฒนธรรมหมายถึง วิถีชีวิตทั้งหมดของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งมีความหลากหลายแตกต่างกันไปในแต่ละกลุ่มและแต่ละท้องถิ่น ทุกชุมชนมีวัฒนธรรมเป็นศักดิ์ศรีของตนเอง ถ้าส่งเสริมวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นก็จะมีศักดิ์ศรี มีพลังและมีทางออกของตนเอง ถ้าเข้าใจวัฒนธรรมจริง ๆ วัฒนธรรมจึงเป็นเรื่องของการกระจายอำนาจไปสู่ชุมชนท้องถิ่น การกระจายสิทธิไปสู่ชุมชน และความเข้มแข็งของชุมชน จะช่วยแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างบูรณาการ เช่น ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรในชนบท การทำลายสิ่งแวดล้อม โสเภณี โรคเอดส์ ยาเสพติด เป็นต้น

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2543, น. 9) ได้ให้ความหมายของคำว่า การกระจายอำนาจ ว่าหมายถึง การที่รัฐส่วนกลางพยายามที่จะมอบหมายอำนาจหน้าที่และความสามารถดำเนินการให้หน่วยงานระดับล่าง คือ ภูมิภาคและท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ รวมทั้งอำนาจตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการได้ด้วยตนเอง โดย “การกระจายอำนาจ” ในที่นี้มีความหมายทั้งมิติในทางบริหาร และมิติในการปกครองในทางการบริหาร หมายถึง การ

มอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจดำเนินการให้แก่หน่วยงานระดับรอง ๆ ลงไป หรือหน่วยงานอื่นมีอำนาจตัดสินใจและดำเนินการได้เบ็ดเสร็จด้วยตนเอง ส่วนในทางการปกครอง หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางอย่างของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นผู้ปฏิบัติจัดทำแทนโดยอิสระโดยอยู่ภายใต้การควบคุม กำกับ ดูแลของส่วนกลาง

ดังนั้น การที่มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้คำนิยามไว้นั้น สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจเป็นวิธีการที่รัฐบาลมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่น คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างและเป็นกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีบทบาทในภารกิจอำนาจหน้าที่บางประการจากรัฐบาลกลางและประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ การตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย การวางแผนการดำเนินการ การติดตามประเมินผล เพื่อให้กิจกรรมต่าง ๆ ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด

2. ความรู้เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างและองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยราษฎรเลือกตัวแทนบริหาร (นายก อบต.) เข้าไปมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจบริหารงานของตำบลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดโครงสร้าง และบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ไว้ดังนี้

1. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล (นายก อบต.) คือ ฝ่ายบริหารของ อบต. ซึ่งมีอำนาจในการบริหารงาน โดยนายก อบต. จะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขต อบต. มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ นอกจากนี้นายก อบต. ยังมีอำนาจในการตั้งทีมงานการบริหารท้องถิ่นได้อีก คือ

ก) รองนายก อบต. ให้อำนาจนายก อบต. ในการแต่งตั้งบุคคล ซึ่งไม่ใช่สมาชิกสภา อบต. เพื่อนำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารงานได้ อีกไม่เกิน 2 คน

ข) เลขานุการนายก อบต. ให้อำนาจนายก อบต. แต่งตั้งบุคคล ซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกสภา อบต. หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเลขานุการนายก อบต. ได้ หนึ่งคน

อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (นายก อบต.)

1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายก อบต. และเลขานุการนายก อบต.

4) วางระเบียบเพื่อให้งานของ อบต. เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

2. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล (สภา อบต.) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะคอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหาร อันเป็นวิธีการแห่งการถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งกำหนดให้สภา อบต. ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หมู่บ้านละ 2 คน ในกรณีที่เขต อบต. ใดมีเพียงหมู่บ้านเดียวให้สภา อบต. มีสมาชิกสภาได้ 6 คน และในกรณีที่เขต อบต. ใดมี 2 หมู่บ้าน ให้แต่ละหมู่บ้านเลือกตั้งสมาชิกสภาหมู่บ้านละ 3 คน รวมเป็น 6 คน โดยดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

สภา อบต. นั้นมีประธานสภาคนหนึ่งและรองประธานสภาคนหนึ่งโดยการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาตามมติของสภา อบต. และสภา อบต. ยังสามารถเลือก ปลัด อบต. หรือ สมาชิกสภาอบต. เพื่อเป็นเลขานุการสภา อบต. ได้อีก 1 คน

อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (สภา อบต.)

1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารงานกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายก อบต. ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อ้างถึงใน โกวิทช์ พวงงาม, 2550, น. 166)

1. อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ อบต. ดังนี้

1.1 มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม (มาตรา 66) ซึ่งถือได้ว่าเป็นกรอบภาระหน้าที่หลักของ อบต.

1.2 มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำในเขต อบต. ดังนี้ (มาตรา 67)

1) จัดให้มีการบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัด มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และคนพิการ
7) คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8) บำรุงรักษาศิลปประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ

ท้องถิ่น

9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณ หรือ บุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

1.3 อบต. อาจจัดทำกิจการในเขต อบต. ดังนี้ (มาตรา 68)

1) ให้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ สวนสาธารณะ

- 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 12) การท่องเที่ยว
- 13) การผังเมือง

2. อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

อบต. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (มาตรา 16)

- 1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 2) การจัดให้มี และบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- 3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- 4) การสาธารณสุขโรค และการก่อสร้างอื่น ๆ
- 5) การสาธารณสุขการ
- 6) การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ
- 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 9) การจัดการศึกษา
- 10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและ
ผู้ด้อยโอกาส
- 11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี
ของท้องถิ่น
- 12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 14) การส่งเสริมกีฬา
- 15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 17) การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- 19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- 20) การจัดให้มี และควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน
- 21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 22) การจัดให้มี และควบคุมการฆ่าสัตว์
- 23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย
โรงมหรสพและสาธารณสถานอื่น ๆ

24) การจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

25) การผังเมือง

26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

28) การควบคุมอาคาร

29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน

31) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดอำนาจหน้าที่ของ อบต. ข้างต้นเป็นการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เกณฑ์การแบ่งขนาดของ อบต. ในปัจจุบัน (อ้างถึงใน โกวิทย์ พวงงาม, 2550, น. 154)

ปัจจุบันจึงมีจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนทั้งสิ้น 6,500 แห่ง และมีการเปลี่ยนแปลงการแบ่งระดับ อบต. เป็น 3 ขนาด คือ

1. อบต.ขนาดใหญ่ (ส่วนใหญ่จะเป็น อบต. ชั้น 1 เดิม)
2. อบต. ขนาดกลาง (ส่วนใหญ่จะเป็น อบต. ชั้น 2 และ อบต. ชั้น 3 เดิม) และ
3. อบต.ขนาดเล็ก (ส่วนใหญ่จะเป็น อบต. ชั้น 4 และ อบต. ชั้น 5 เดิม)

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อ้างถึงใน โกวิทย์ พวงงาม, 2550, น. 181)

การที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่และมีภารกิจที่ต้องดำเนินการมากมาย องค์การบริหารส่วนตำบลก็จำเป็นต้องมีแหล่งรายได้ด้วย เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการบริการสาธารณะให้กับประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ดังนี้

1. ภาษีบำรุงท้องที่
2. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
3. ภาษีป้าย
4. ภาษีฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมรวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์
5. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

6. ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากรซึ่งสถานประกอบการตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

7. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา
8. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน
9. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล
10. เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง
11. ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้
12. ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน
13. ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่
14. ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม
15. เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ
16. ภาษีมูลค่าเพิ่ม

อีกทั้งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลจะมอบให้กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม เรียกเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพื่อองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแล้ว ให้กระทรวง ทบวง กรมนั้นส่งมอบให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

1. รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. รายได้จากกิจการเกี่ยวกับพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
4. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
5. เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้บริจาคให้
6. รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดให้
7. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
8. รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล
9. ขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเงินที่กู้นี้ให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล (อ้างถึงใน สนิท จรอนันต์, 2549, น. 71-77)

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำใน 2 ลักษณะคือ การกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบลและการกำกับดูแลองค์กรและบุคคล

1. การกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ การกำกับดูแลภายในองค์การบริหารส่วนตำบลหรือการกำกับดูแลโดยองค์การภายในองค์การบริหารส่วนตำบลและการกำกับดูแลโดยองค์การภายนอกองค์การบริหารส่วนตำบล

1) การกำกับดูแลภายในองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลโดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

(1) การกำกับดูแลก่อนการกระทำ ใช้มาตรการต่าง ๆ ดังนี้

- การอนุญาต การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องขออนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก่อน

- การให้ความเห็นชอบ ก่อนนำแผนพัฒนาตำบลไปใช้ ก่อนนำร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมไปใช้เป็นข้อบังคับ ต้องขอความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2) การกำกับดูแลโดยองค์การภายนอกองค์การบริหารส่วนตำบล

(1) มาตรการทั่วไป

- การอนุมัติ โดยนายอำเภอตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือคำสั่งกระทรวงมหาดไทยของร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจัดทำในรูปของแผนงานหรือโครงการขององค์การบริหารส่วนตำบล หากเห็นว่าถูกต้องก็อนุมัติแล้วส่งคืนให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศใช้เป็นข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป แต่ถ้านายอำเภอเห็นสมควรให้แก้ไขประการใด สภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องพิจารณาทบทวนภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายนั้น

- การอนุญาต ได้แก่ การอนุญาตให้ขยายระยะเวลาการสมัยประชุมวิสามัญออกไปอีก หากมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ได้ยื่นคำร้องต่อนายอำเภอ

- การให้ความเห็นชอบ เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยของร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติยืนยันตามร่างเดิม

และเสนอต่อนายอำเภออีกครั้งหนึ่ง ซึ่งนายอำเภอจะต้องส่งร่างข้อบังคับนั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติเป็นอันแล้ว ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบ ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายนั้นเป็นอันต้องตกไป ถ้าเห็นชอบนายอำเภอจะเป็นผู้ลงนามอนุมัติ นายองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ลงชื่อและประกาศใช้เป็นข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายต่อไป

นอกจากนี้ ยังให้นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบ ซึ่งช่วยให้นายอำเภอสามารถใช้มาตรการกำกับดูแลอื่น ๆ เป็นไปโดยถูกต้อง

(2) มาตรการด้านระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ

1) มาตรการด้านระเบียบ เป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ออกระเบียบกำหนดขอบเขตให้องค์การบริหารส่วนตำบลวินิจฉัยสั่งการเพื่อดำเนินการใด ๆ

- (ก) การจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (ข) การทำงบประมาณ
- (ค) การได้มาซึ่งพัสดุ การซื้อ การจ้าง การควบคุม และการจำหน่ายพัสดุ
- (ง) เงินค่าตอบแทนประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธาน

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(จ) การรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล

- (ฉ) การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ
- (ช) การดำเนินการอื่น ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล

2) มาตรการด้านข้อบังคับ เป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ออกข้อบังคับกำหนดขอบเขตให้องค์การบริหารส่วนตำบลวินิจฉัยสั่งการเพื่อดำเนินการใด ๆ ได้แก่

- (ก) ข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- (ข) ข้อบังคับการประชุมของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

3) มาตรการด้านประกาศ เป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ออกประกาศ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ได้แก่

(ก) การจัดตั้งสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดให้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล

(ข) การเปลี่ยนแปลงรายได้เฉลี่ยของสภาตำบลที่จะจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล

(3) มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน เป็นการกำกับดูแลการเงินและทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กฎหมายกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล และให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยเข้าไปตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วย ระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ยังกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคเป็นผู้ตรวจสอบบัญชีและหลักฐานการรับจ่ายเงิน และนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดยังอาจให้ผู้มีความรู้ด้านบัญชีทำการตรวจสอบบัญชีการเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการภายในอีกด้วย

2. การกำกับดูแลองค์กรและบุคคล กระทำใน 2 ลักษณะ คือ การกำกับดูแลภายในองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบล และการกำกับดูแลโดยองค์กรภายนอกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเรียกว่า ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับส่วนกลาง

1) การกำกับดูแลภายในองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการควบคุมกันเองภายในสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

(1) การควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ โดยการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ และการอนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(2) กรณีที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามี ความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียประโยชน์ของตำบล

2) การกำกับดูแลโดยองค์กรภายนอกองค์การบริหารส่วนตำบล การกำกับดูแลลักษณะนี้เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับส่วนกลาง

(1) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546) กำหนดการกำกับดูแลไว้ดังต่อไปนี้

1) การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามคำแนะนำของนายอำเภอ หากปรากฏว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือ สวัสดิภาพของราษฎรหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวม

2) การให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง

(ก) นายอำเภอมีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง หากสอบสวนแล้วปรากฏว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามในการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือไม่ได้อยู่ในประจำหมู่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกัน 6 เดือน หรือขาดการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลติดต่อกัน 3 ครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

(ข) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง หากสอบสวนแล้วปรากฏว่ามีความประพฤติบกพร่อง

3) การให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พ้นจากตำแหน่งได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ หากปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่

4) การลงคะแนนเสียงถอดถอน โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามวิธีที่กฎหมายกำหนด

(2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามนัยของมาตรา 4 วรรคสอง (9) และมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน และมีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบล มีภารกิจอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานท้องถิ่น โดยมีบทบาท ภารกิจ

อำนาจหน้าที่สำคัญมากขึ้น จากด้านการกระจายอำนาจ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร และอำนาจหน้าที่ ภารกิจ และการจัดเก็บรายได้ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน และมีความสำคัญและเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองของชุมชน

3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือ ธรรมาภิบาล (Good Governance) ได้มีหลายหน่วยงานและหลายองค์กรนำมาประยุกต์ใช้และมีผู้ที่ได้ให้คำนิยามความหมายไว้ ดังนี้

ความหมายของคำว่า ธรรมาภิบาล

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (อ้างถึงใน สุดจิต นิมิตรกุล, 2543, น. 13-14) ได้นิยามความหมายไว้ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความร่วมมือร่วมใจ อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน”

อานันท์ ปันยารชุน (อ้างถึงใน นฤมล ทับจุมพล, 2541) อธิบาย ธรรมรัฐไว้ว่า คือ ผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั้งในภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้ กระทำลงในหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้ โดยสาระ ธรรมรัฐ หรือ Good Governance คือ องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้จะได้ผล หมายถึงการมีบรรทัดฐาน เพื่อให้มีความแน่ใจว่า รัฐบาลจะสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชน

ธีรยุทธ บุญมี (2541, น. 17) อธิบายว่า ธรรมรัฐคือกระบวนการความสัมพันธ์ (interactive relation) ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการ และประชาชนโดยทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้ การบริหารประเทศที่ดีควรเป็นความร่วมมือแบบสี่เสา 2 ทาง ระหว่างรัฐบาลประชาธิปไตยและฝ่ายสังคม เอกชน องค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานรัฐ (NGO) โดยเน้นการมีส่วนร่วม (participation) ความโปร่งใส และตรวจสอบได้ การร่วมกันกำหนดนโยบาย (shared policy making) และการจัดการตนเอง (self-management) ของภาคสังคมเพิ่มมากขึ้น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรมมากขึ้น

จากความหมายและคำนิยามของคำว่า ธรรมาภิบาล ที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ซึ่งมีความหลากหลายขึ้นอยู่กับลักษณะของการปกครอง วัฒนธรรมและวัตถุประสงค์ของแต่ละองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตามคำนิยามของคำว่า ธรรมาภิบาลจะแตกต่างกันบ้าง แต่ก็จะมีหลักการสำคัญที่ตรงกัน จึงอาจสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การปกครองด้วยหลักการบริหารจัดการที่ดีงาม โดยเป็นเรื่องของการพัฒนาและการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติ โดยส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวของประชาชน และมีส่วนร่วมในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การตัดสินใจ การตรวจสอบ สามารถลดการทุจริตคอร์รัปชันลงได้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส โดยจะต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจกันของทุกภาคส่วนในสังคมว่าจะจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน

องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

แม้ว่าความหมายหรือวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในหน่วยงานต่าง ๆ จะต่างกันไป เพราะว่ามีวิธีการจัดการตามหลักธรรมาภิบาลนั้นอาจจะไม่ใช่วิธีที่ดีที่สุดเพียงวิธีเดียว และ องค์ประกอบของธรรมาภิบาลนั้นก็ได้มีการกำหนดแตกต่างกันออกไป แต่บางส่วนมีความคล้ายคลึงกันในการให้ความหมายและองค์ประกอบ ซึ่งมีนักวิชาการต่าง ๆ ได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542, น. 32-33) ได้กล่าวไว้ว่า กระบวนการที่เป็นหัวใจของธรรมาภิบาลนั้นจะต้อง มี 3 ส่วนที่ต้องเชื่อมกัน ก็คือ ส่วนที่หนึ่ง การมีส่วนร่วมของทุกภาคในการบริหารจัดการสังคม (Participation) ส่วนที่สองคือ ความโปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจ (Transparency) ซึ่งทำให้การทุจริตและการบิดเบือนประโยชน์ของภาคอื่น ๆ ไปเป็นของตนกระทำได้อย่างหรือไม่ได้ และส่วนที่สาม คือ ความรับผิดชอบที่ต้องตอบคำถาม (Accountability) และถูกวิจารณ์ได้ รวมทั้งความรับผิดชอบในการตัดสินใจ

ส่วน สุดจิต นิมิตรกุล (2543, น. 13-14) กล่าวถึงองค์ประกอบที่เสนอโดยกระทรวงมหาดไทยซึ่งเน้นไปในทางการบริหาร การปกครอง การพัฒนา และการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นสายงานที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบโดยตรงว่า องค์ประกอบในการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของกระทรวงมหาดไทย มี 11 องค์ประกอบ คือ การมีส่วนร่วม ความยั่งยืน สิ่งที่ชอบธรรม ความโปร่งใส ความเป็นธรรม และความเสมอภาค ความรู้และทักษะเจ้าหน้าที่ ความเสมอภาคทางเพศ ความอดทนอดกลั้น หลักนิติธรรม ความรับผิดชอบ และการเป็นผู้กำกับดูแล

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และ บุญมี ลี (2544, น. 17-18) กล่าวถึง หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นผลจากการประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2542 ว่าประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการคือ หลักนิติธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่า การมีส่วนร่วมและหลักคุณธรรม โดยองค์ประกอบของสำนักงาน ก.พ. นั้นเน้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และการให้บริการของรัฐซึ่งพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรม มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอ การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน ประชาชนตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพ หน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่าง ๆ

2. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ส่วนราชการ จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ

3. หลักความรับผิดชอบต่อ ได้แก่ การได้รับการยอมรับและความพอใจจากผู้รับบริการและผู้ที่เกี่ยวข้อง การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ คุณภาพของงานทั้งทางด้านปริมาณและความถูกต้องครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานและจำนวนการร้องเรียนและกล่าวหาที่ได้รับ

4. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ

5. หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ จำนวนผู้เข้าร่วม

แสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะ หรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพการเข้ามามีส่วนร่วม

6. หลักคุณธรรม ได้แก่ การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ทั้งในและภายนอกองค์กรลดลง คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริการและการจัดการใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและมีระเบียบวินัย

รัชนา ศานติยานนท์ และ คณะ (2544, น. 7-8) กล่าวว่า องค์ประกอบของธรรมาภิบาล มักมีผู้เอ่ยถึงบ่อย ๆ ดังนี้

1. การรับผิดชอบต่อผลของการปฏิบัติ (Accountability) อาจกล่าวได้ว่าการรับผิดชอบต่อการปฏิบัติ เป็นองค์ประกอบที่ได้รับการเอ่ยถึงบ่อยที่สุด เนื่องจากแนวคิดของธรรมาภิบาลในปัจจุบันนี้มีที่มาจากความต้องการลดปัญหาการคอร์รัปชันของรัฐบาล โดยการรับผิดชอบต่อผลของการปฏิบัติ หมายถึง ความสัมพันธ์ที่ขึ้นอยู่กับพันธะผูกพันที่จะต้องแสดงให้เห็นและรับผิดชอบต่อผลของการกระทำที่มีความคาดหวังอย่างเห็นพ้องต้องกัน ในการบริหารรัฐกิจได้มีแรงกดดันให้นำเอาหลักการรับผิดชอบต่อผลของการปฏิบัติมาใช้ในการบริหารจัดการด้วยเหตุผลหลายประการดังนี้

- 1.1 การเรียกร้องให้มีการเน้นการบริหารที่เน้นผลลัพธ์และการปฏิบัติงานในรัฐบาล
- 1.2 การเรียกร้องให้หน่วยงานรัฐบาลมีความยืดหยุ่นและมีความเป็นอิสระมากขึ้น
- 1.3 การให้ความสำคัญกับความโปร่งใสในฐานะที่เป็นลักษณะสำคัญของการ

รับผิดชอบต่อผลของการปฏิบัติ

โดยในการจัดการให้เกิดการรับผิดชอบต่อผลของการปฏิบัติที่สัมฤทธิ์ผลนั้น จำเป็นต้องมีการกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบที่ชัดเจน ความคาดหวังที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ความสมดุลระหว่างความคาดหวังและขีดความสามารถของผู้ปฏิบัติ การรายงานที่มีความน่าเชื่อถือและการประเมินและการปรับที่สมเหตุสมผล

2. ความโปร่งใส (Transparency) ความโปร่งใสเป็นสิ่งสำคัญในการทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อผลของการปฏิบัติ ความโปร่งใส หมายถึง การมีระบบสารสนเทศที่ดี และการเปิดเผยและเผยแพร่สารสนเทศดังกล่าวไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจรับผิดชอบต่อผลของการปฏิบัติงานและการปฏิบัติตามเกณฑ์

3. การมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจในด้านต่าง ๆ การมีส่วนร่วมทำให้รัฐบาลได้รับข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับความต้องการ

และการให้ความสำคัญในเรื่องต่าง ๆ ของประชาชน ชุมชน และหน่วยงานต่าง ๆ รัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับประชาชนจะสามารถตัดสินใจได้ดีกว่าและได้รับการยอมรับมากกว่า

อีกทั้งได้กล่าวถึงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ว่าได้ระบุถึงหลักธรรมาภิบาลว่าควรมีองค์ประกอบหลักสำคัญ 6 ประการ ได้แก่

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ เป็นการตรากฎหมาย และกฎข้อบังคับ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมอันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำนาจหรืออำนาจของตัวบุคคล

2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยทรงศรัทธาให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมโดยทรงศรัทธาให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

4. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจในปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

5. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความชัดเจน

6. หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจในปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น เน้นการกำหนดเป็นกรอบแนวทางให้แก่หน่วยงานราชการต่าง ๆ เพื่อถือปฏิบัติ

ในส่วนของหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 นั้น ได้วางเป้าหมายในการบริหารจัดการที่ดีไว้ในมาตรา 6 และ มาตรา 7 ดังนี้ คือ

มาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

- (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

มาตรา 7 การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ

วาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมภิบาลและการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ

รัฐบาลได้ประกาศเจตนารมณ์ในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 ในการแก้ไขปัญหาทุจริตและประพฤติมิชอบที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง รวมถึงปัญหาความเสื่อมศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดินทำให้มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะฟื้นฟูระบบคุณธรรม จริยธรรม และธรรมภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

วาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมภิบาล และการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐเพื่อทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจ ศรัทธาและไว้วางใจในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐรวมถึงตัวข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในทุกระดับ โดยเฉพาะการใช้อำนาจรัฐและการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ การบริหารราชการแผ่นดินจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ

สำหรับวาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมภิบาล และการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐนี้ มีสาระครอบคลุมยุทธศาสตร์และมาตรการต่าง ๆ อย่างสมดุล ทั้งใน

ส่วนของรูปแบบการผลักดันให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและประมวลจริยธรรม จรรยาบรรณ อย่างจริงจัง (Compliance-based approach) และรูปแบบการเสริมสร้างกระตุ้น ยกระดับให้หน่วยงานภาครัฐและตัวข้าราชการ “ความเข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา” โดยเฉพาะการเตรียมตัวและการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง สามารถไตร่ตรองใช้เหตุผลอย่างรอบคอบ มีการปฏิบัติราชการได้อย่างเหมาะสม กล้าเผชิญกับสิ่งที่ได้ตัดสินใจและกระทำไปให้เกียรติซึ่งกันและกัน ดูแลป้องกันรักษาปกป้องไม่ให้เกิดการปฏิบัติราชการ หรือการปฏิบัติตนเกิดความเสียหายหรือเกิดความเสียหายต่อความไม่ดั่งใจต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น (Integrity-based approach) โดยมีเป้าประสงค์สำคัญรวม 2 ประการได้แก่

1. ลดและปิดโอกาสการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเพื่อสร้างความโปร่งใสซื่อสัตย์ สุจริต ลดความสูญเสียและขจัดครุวัชโรหิต ในการปฏิบัติราชการ

2. สร้างจิตสำนึกในการประพฤติชอบ ให้ยึดมั่นในหลักศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณ ความสุจริต ซื่อตรง เทียงธรรมเป็นกลาง ไม่เลือกปฏิบัติรวมถึงการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด เกิดความคุ้มค่า มีคุณภาพมาตรฐานถูกต้อง ตอบสนองความต้องการของประชาชน และมีความรับผิดชอบต่อสังคม

ในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยองค์ประกอบด้านต่าง ๆ ซึ่งจะต้องมีมาตรการผลักดันให้เกิดขึ้นพร้อมกันไปอย่างเป็นระบบ เริ่มตั้งแต่ในระดับ ตัวบุคคลขึ้นไปยังในระดับองค์กร

การขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาลและการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐดังกล่าวนี้ จำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญในปัจจัยองค์ประกอบ แห่งความสำเร็จ 3 ด้าน คือ

1. การสร้างกลุ่มผู้นำและผลักดันให้เกิดองค์การแห่งสุจริตธรรม มีประสิทธิภาพ และมีศักดิ์ศรี (Organizational Integrity) ในทุกระดับ เพื่อเป็นแบบอย่างของการเรียนรู้และขยายผล

2. การพัฒนาระบบคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลซึ่งเป็นระบบย่อยต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงสอดคล้องกัน ได้แก่ การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยม การฝึกอบรม สร้างทักษะ และพัฒนาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในรูปแบบต่าง ๆ การจัดให้มีการให้คำปรึกษาแนะนำและการจัดการความรู้ที่เกี่ยวข้อง การปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ และการผลักดันให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม จรรยาบรรณ ตลอดจนการวางระบบการบริหารจริยธรรม การวัดผล และการตรวจสอบ

3. การวางระบบสนับสนุน และโครงสร้างพื้นฐานทางด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ได้แก่ การออกกฎหมาย การพัฒนาระบบ และจัดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง การสื่อสารทำความเข้าใจเพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและการติดตามสถานการณ์ของบรรดาองค์กร กลุ่มพลังต่าง ๆ ในสังคมรวมถึงการศึกษาวิจัยเชิงลึกเพื่อสร้างองค์ความรู้ในการพัฒนาขั้นต่อไป (www.igpthai.org/nation_sit/-2k, ออนไลน์)

จากการทบทวนความหมาย องค์ประกอบของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาล จากหนังสือ และเอกสารต่าง ๆ พอสรุปได้ว่า คำว่า ธรรมาภิบาลนั้น มีผู้ได้ให้คำนิยามคือคำที่ หลากหลาย เช่น ธรรมรัฐ ธรรมราชูร์ แต่ความหมายล้วนใกล้เคียงกัน คือ เป็นหลักในการบริหาร ที่ดีทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรต่าง ๆ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละหน่วยงาน ต่างๆนำมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาองค์กรทั้งในด้านความโปร่งใส การมีส่วนร่วมและ ตรวจสอบ ได้ และที่สำคัญที่สุดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้นเป้าหมายหลักอยู่ที่ประโยชน์สุขของประชาชนโดยส่วนรวม

4. แนวคิดเกี่ยวกับหลักความโปร่งใส

ความหมายของ ความโปร่งใส

ความโปร่งใส หมายถึง คุณสมบัติที่แสงผ่านได้ และมองเห็นได้ตลอด (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525, น. 550)

ความโปร่งใส พอเทียบได้ว่า มีความหมายตรงกันข้าม หรือเกือบตรงกันข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชั่น โดยที่การทุจริตคอร์รัปชั่นให้ความหมายในเชิงลบ และมีความน่าสะพรึงกลัวแฝงอยู่ ความโปร่งใสเป็นคำศัพท์ที่ใช้ในแง่บวกและให้ความหมายในเชิงสงบสุข

การทุจริตคอร์รัปชั่น คือ พฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ ในลักษณะซ่อนเร้น เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตน ในทางตรงกันข้าม ความโปร่งใส หมายถึง พฤติกรรมที่รู้เห็นได้ชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

พฤติกรรมคอร์รัปชั่นปรากฏมากในหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่มีการผูกขาดอำนาจหน้าที่ (Monopoly of authority) และการใช้ดุลยพินิจมาก (discretion) แต่มีการตรวจสอบรู้เห็นได้ (accountability) และมีความโปร่งใส (transparency) น้อย

สถาบันที่ศึกษาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันหรือการประพฤตินิชอบในวงราชการ มักนำเอาความคิดเรื่องความโปร่งใส มาใช้บังคับซึ่งความดีประสิทธิภาพของระบบราชการ และการทุจริตคอร์รัปชัน

ประธาน สุวรรณมงคล (2543, น. 146-147) ได้สรุปเรื่องของการสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีว่า

1. ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย และตามความคาดหวังของประชาชน โดยที่การปฏิบัติหน้าที่นั้น สามารถที่จะตรวจสอบได้ ทั้งจากภายในและภายนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ความโปร่งใส (Transparency) ในการปฏิบัติงาน ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย สามารถให้ทุกฝ่ายตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน ในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งและหลังจากที่พ้นจากตำแหน่ง

องค์ประกอบและตัวชี้วัดความโปร่งใส

ความโปร่งใสจากข้อสรุปผลการวิจัยของ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ได้สรุปว่า ปัจจัยที่มีผลกระทบอย่างสำคัญในเรื่องความโปร่งใสประกอบด้วย 4 ตัวแปรหลัก คือ (1) ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง (2) ความโปร่งใสด้านการให้คุณ (3) ความโปร่งใสด้านการให้โทษ (4) ความโปร่งใสด้านการเปิดเผย พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (อ้างถึงใน สถาบันพระปกเกล้า, 2549, น. 59-60)

ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง ประกอบด้วยพฤติกรรม ต่อไปนี้

1. มีการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง เช่น มีคณะกรรมการการตรวจสอบคณะกรรมการสอบสวน เป็นต้น

2. โปร่งใส เห็นระบบงานทั้งหมดได้อย่างชัดเจน

3. ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รับรู้การทำงาน

4. มีเจ้าหน้าที่มาด้วยระบบคุณธรรม มีความสามารถสูงมาอยู่ใหม่มากขึ้น

5. มีการแต่งตั้งกรรมการหรือหน่วยงานตรวจสอบขึ้นมาใหม่

6. มีฝ่ายบัญชีที่เข้มแข็ง

ความโปร่งใส ด้านให้คุณ ประกอบด้วยพฤติกรรม ต่อไปนี้

1. มีค่าตอบแทนพิเศษในการปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ

2. มีค่าตอบแทนเพิ่มสำหรับการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ

3. มีค่าตอบแทนพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่ที่ซื้อสัตย์

4. มีมาตรฐานเงินเดือนสูงพอเพียงกับค่าใช้จ่าย

ความโปร่งใส ด้านการให้โทษ ประกอบด้วยพฤติกรรม ต่อไปนี้

1. มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

2. มีวิธีการพิจารณาลงโทษผู้กระทำผิดอย่างยุติธรรม

3. มีการลงโทษอย่างจริงจัง หนักเบาตามเหตุแห่งการกระทำผิด

4. มีระบบการฟ้องร้องผู้กระทำผิดที่มีประสิทธิภาพ

5. หัวหน้างานลงโทษผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง

6. มีการปรามผู้ส่อทุจริตให้เลิกความพยายามทุจริต

7. มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว

ความโปร่งใส ด้านการเปิดเผย ประกอบด้วยพฤติกรรม ต่อไปนี้

1. ประชาชนได้เข้ามารับรู้ การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบ

2. ประชาชนและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดหา การให้สัมปทาน การออก

กฎระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ

3. ประชาชน สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ได้มีโอกาสควบคุมฝ่ายบริหาร

โดยวิธีการต่าง ๆ มากขึ้น

4. มีการใช้กลุ่มวิชาชีพภายนอกเข้ามาร่วมตรวจสอบ

หลักความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การสร้าง ความโปร่งใส คือ การเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหาวิธีการทำงานที่มีความโปร่งใส โดยมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา ให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลโดยสะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบได้ โดยต้องถือปฏิบัติในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และแนวทางการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่เอกสาร ตลอดจนวิธีการต่าง ๆ เพื่อแสดงถึงความโปร่งใส มีประเด็น ดังต่อไปนี้ สำนักงาน ป.ป.ช. (2550, น. 55)

1. ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

2. มติการประชุมของคณะกรรมการบริหาร ที่มีผลกระทบต่อผลได้ผลเสียของประชาชน

3. มติของสภาที่ผ่านการรับรองแล้ว โดยเฉพาะมติที่กระทบสิทธิหน้าที่ รวมทั้งผลเสียแก่ประชาชน รวมทั้งมติอื่น ๆ ที่ประชาชนควรทราบ

4. วาระการประชุมของสภา จะต้องปิดประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้า เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความสนใจเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมสภา ซึ่งสภาจะต้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

5. ข้อบังคับ กฎหมาย ระเบียบ คำสั่งของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งข่าวสารที่ประชาชนควรรู้และประชาชนต้องปฏิบัติ

6. ขั้นตอนการปฏิบัติงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเงื่อนไขการติดต่อกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การชำระภาษีต่าง ๆ การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร เป็นต้น ให้ประชาชนรู้ว่า มีขั้นตอนการปฏิบัติอย่างไร ต้องใช้เอกสารหลักฐานประกอบอะไร และต้องใช้เวลานานเท่าไร

7. ผลการดำเนินงานตามแผน/โครงการต่าง ๆ ของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรที่จะได้สรุปเสนอให้ประชาชนทราบว่า จะทำอะไร เมื่อไร ให้ประชาชนทราบล่วงหน้า เพื่อจะได้ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานได้

8. เอกสารการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะผลการสอบราคา หรือประกวดราคา ควรเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้ จะทำให้ประชาชนได้ตรวจสอบและเกิดความมั่นใจ

9. ข้อมูลด้าน การเงิน การคลัง ซึ่งเป็นข้อมูลที่เป็นตัวชี้ถึงความสุจริตขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรที่จะได้เปิดเผยเป็นระยะ ๆ ว่า มีรายรับเท่าใด มีรายจ่ายอะไร เท่าใด

10. ข้อมูลอื่น ๆ ที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าควรเปิดเผย และเป็นประโยชน์แก่ประชาชน

ดังนั้น สรุปได้ว่า ความโปร่งใสในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญอย่างมาก และเป็นธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบโดยผ่านสื่อต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งทำให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้ ทำให้การบริหารงานของท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ

5. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

ความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วม สามารถอธิบายได้ในหลายมิติ ทั้งในแง่ของมิติความลึก ทั้งในเชิงกว้าง ดังนี้ ถวิลวดี บุรีกุล (2550, น. 1-2)

1. การมีส่วนร่วม คือ การพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมช่วยเหลือโดยสมัครใจ โดยประชาชนต่อโครงการใดโครงการหนึ่งของโครงการสาธารณะต่าง ๆ ที่คาดว่า จะส่งผลต่อการพัฒนาชาติ แต่ไม่ได้หวังว่าจะให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงโครงการหรือวิจรณ์เนื้อหาของโครงการ
2. การมีส่วนร่วมในความหมายที่กว้าง หมายถึง การให้ประชาชนในชนบทรู้สึกตื่นตัวเพื่อที่จะทราบถึงการรับความช่วยเหลือ และตอบสนองต่อโครงการพัฒนา ขณะเดียวกันก็สนับสนุนความคิดริเริ่มของคนในท้องถิ่น
3. ในเรื่องของการพัฒนาชนบท การมีส่วนร่วม คือ การให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการ และร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนา นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับความพยายามประเมินผลโครงการนั้น ๆ ด้วย
4. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้นอาจจะเข้าใจอย่างกว้าง ๆ ได้ว่า คือ การที่ประชาชนได้เข้าร่วมอย่างแข็งขันในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ ในเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อเขา
5. การมีส่วนร่วมในชุมชน หมายถึง การที่ประชาชนจะมีทั้งสิทธิและหน้าที่ ที่จะเข้าร่วมในการแก้ปัญหาของเขา มีความรับผิดชอบมากขึ้นที่จะสำรวจตรวจสอบความจำเป็นในเรื่องต่าง ๆ การระดมทรัพยากรท้องถิ่น และเสนอแนวทางแก้ไขใหม่ ๆ เช่นเดียวกับการก่อตั้งและดำรงรักษาองค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่น
6. การมีส่วนร่วมนั้นจะต้องเป็นกระบวนการดำเนินการอย่างแข็งขัน ซึ่งหมายถึงว่าบุคคลหรือกลุ่มที่มีส่วนร่วมนั้น ได้เป็นผู้มีความริเริ่มและได้มุ่งใช้ความพยายาม ตลอดจนความเป็นตัวของตัวเองที่จะดำเนินการตามความริเริ่มนั้น
7. การมีส่วนร่วม คือ การที่ได้มีการจัดการที่จะใช้ความพยายามที่จะเพิ่มความสามารถที่จะควบคุมทรัพยากร และระเบียบในสถาบันต่าง ๆ ในสภาพสังคมนั้น ๆ ทั้งนี้โดยกลุ่มที่ดำเนินการและความเคลื่อนไหวที่จะดำเนินการนี้ ไม่ถูกควบคุมโดยทรัพยากรและระเบียบต่าง ๆ

การมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน นับว่าเป็นแนวคิดที่มีการพูดถึงมากเป็นระยะเวลา ยาวนาน แต่ในทางปฏิบัตินั้นพบว่า การดำเนินงานที่นำหลักการและกระบวนการมีส่วนร่วมมาใช้ อย่างจริงจังนั้น เป็นการดำเนินงานที่ต้องผ่านประสบการณ์การเรียนรู้ที่ค่อนข้างยาวนาน และ ปัจจัยสำคัญที่ทำให้สามารถทำงานแบบเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนได้นั้น มีหลายประการ แต่ปัจจัยหนึ่งคือ คุณลักษณะขององค์กรนั้นว่ามุ่งเน้นในเรื่องใด ผู้นำเป็นอย่างไร

และที่สำคัญกว่านั้นคือ ประชาชนมีกระบวนการเรียนรู้แบบใด เป็นต้น ซึ่งความเข้าใจในลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชนที่ทำการศึกษานั้น จะช่วยให้ทราบถึงว่า เงื่อนไขใดบ้างที่จะเอื้อต่อการทำงานแบบมีส่วนร่วมของประชาชน

ปรัชญาของการมีส่วนร่วมของประชาชน

คือ ความเชื่อในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ทุกคนมีเท่าเทียมกัน และความเชื่อต่อความสามารถของทุกคน หากได้รับโอกาสในการพัฒนา อันเป็นรากฐานความคิดสำคัญของการทำงานกับคนและชุมชน เพราะทุกคนต้องการยอมรับและการให้เกียรติ (Respectfully) แม้ว่าจะอยู่ในสถานะใด ๆ ก็ตาม แต่เหนือสิ่งอื่นใด ทุกคนมีความเป็นคนเหมือนกัน ดังนั้นทุกคนจึงมีบทบาทสำคัญในการมีส่วนร่วม เพราะ

1. ทุกคนเป็นสมาชิกของสังคม เป็นสิทธิและหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบต่อสังคม (Social responsibility)

2. ทุกคนมีศักยภาพที่จะแก้ไข พัฒนาและพึ่งพาตนเอง (Self-reliance approach) ดังนั้นการทำงานทุกด้านจึงเกี่ยวข้องกับคนทุกคน จึงเป็นความชอบธรรมที่ทุกคนมีสิทธิในการร่วมคิดร่วมตัดสินใจ และร่วมดำเนินการในกิจกรรม/โครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพราะคนในชุมชนเป็นผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของตนเองดีที่สุด

3. ตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization of Authority) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทในการปกครองตนเอง ถือเป็นกระบวนการเรียนรู้ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

การนำศักยภาพและขีดความสามารถ ความคิดสร้างสรรค์ของประชาชนทุกคนให้มีบทบาทในทุกระดับและขั้นตอนการพัฒนาจึงเป็นทั้งวิธีการ (Means) และเป้าหมาย (Ends) คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกรรมวิธีที่จะทำให้ประชาชนเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กัน ในการแก้ไขปัญหาร่วมกันของชุมชน และจะนำไปสู่การพึ่งตนเองอันเป็นเป้าหมายสูงสุดของการพัฒนาคน

หลักการสำคัญของการทำงานแบบมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมไม่ใช่การร่วมมือ เพราะการมีส่วนร่วมเกิดจากการมีอิสระในการกระทำ แต่ความร่วมมือเกิดจากการถูกขอร้องให้ทำ โดยอาจไม่เต็มใจนัก เพราะฉะนั้นการมีส่วนร่วมต้องเกิดจากความต้องการ และความอยากที่จะเข้าร่วมของบุคคลนั้นเอง แต่ความร่วมมือเกิดจากที่

บุคคลนั้นเข้าร่วมด้วยความต้องการและความอยากให้อาจอเป็นด้วยความ
เกรงใจ ความสงสาร เป็นต้น ดังนั้นการที่จะทำงานกับชุมชนแบบมีส่วนร่วมต้องคำนึงถึงหลักการ 3
ประการ คือ

1. การมีส่วนร่วมต้องเกิดจากเจตนาสมัครใจ และความตั้งใจของประชาชนเองที่จะเข้าร่วม
(Willingness to participate)
2. การมีส่วนร่วมต้องเกิดจากพื้นฐานความเสมอภาค และขีดความสามารถของแต่ละ
คนที่จะเข้ามามีส่วนร่วม (Ability to participate)
3. การมีส่วนร่วมต้องอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพในการตัดสินใจเลือกที่จะเข้าร่วม/
ไม่เข้าร่วม (Freedom to participate) โดยที่ไม่เกิดจากการบังคับหรือขู่เข็ญจากผู้ที่เหนือกว่า

ส่วนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2549, น. 67)
หากพิจารณากระบวนการมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นพลวัต เราอาจจะแบ่งกระบวนการหรือ
ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในลักษณะเป็นกระบวนการต่อเนื่อง 4 ขั้นตอน คือ (1) การมีส่วนร่วมใน
การวางแผน (2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (3) การจัดสรรผลประโยชน์ร่วมกัน (4) การ
ติดตามประเมินผล

การมีส่วนร่วมแบบร่วมกันรับผิดชอบ (จรัส สุวรรณมาลา, 2547, น. 2)

หลักการหรืออุดมการณ์ของการปกครองท้องถิ่น คือการปกครองตนเองของพลเมือง
ในชุมชน การปกครองตนเองของชุมชนอาจมีได้หลายรูปแบบ เช่น การปกครองตนเองของชนเผ่า
แบบดั้งเดิม ที่มีหัวหน้าหรือผู้นำชุมชนที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติเป็นผู้ปกครอง และการปกครอง
ตนเองของชุมชนแบบประชาธิปไตยยุคใหม่ ดังเช่นที่ยึดถือกันในประเทศไทยเราในปัจจุบัน เป็นต้น
หลักการหรืออุดมการณ์การปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยนั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการให้
ประชาชนพลเมืองในชุมชนร่วมกันรับผิดชอบการดำเนินกิจการสาธารณะของชุมชน (Local
public affairs) ซึ่งเรียกว่า “หลักความรับผิดชอบร่วมกันของพลเมือง” หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า
“Collective responsibility” ซึ่งมาจากหลักการประชาธิปไตยแบบสมาคมแบบดั้งเดิมที่เรียกว่า
“Club-like local politics”

หลักความรับผิดชอบร่วมกันของพลเมืองที่ว่าเป็นที่มาของหลักการมีส่วนร่วมของ
พลเมืองในการปกครองท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของพลเมืองในการปกครองท้องถิ่นที่ถูกต้องตาม
อุดมการณ์ของการปกครองตนเอง หรืออาจจะเรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมแบบสร้างสรรค์นั้น เป็น
การมีส่วนร่วมที่มีพื้นฐานมาจากความรับผิดชอบร่วมกัน เรียกว่า “Participation with collective

responsibility” การมีส่วนร่วมที่ว่าเป็นพฤติกรรมกลุ่มของผู้คนในชุมชนที่ร่วมกันคิดและตัดสินใจ เพื่อแสวงหาประโยชน์อันเป็นสาธารณะ (Public interests) ร่วมกัน ลักษณะของการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความรับผิดชอบร่วมกันนั้น ควรจะมีคุณสมบัติทั่วไปอย่างน้อย 5 ประการ คือ

1. คนในชุมชนร่วมกันคิดและกำหนดว่าชุมชนควรมีหรือทำกิจการสาธารณะอะไรบ้าง เช่น จัดการเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน ส่งเสริมวัฒนธรรมท้องถิ่น หรือจัดให้มีบริการสาธารณะพื้นฐานต่าง ๆ ในชุมชน เช่น ถนน ระบบระบายน้ำ ป้องกันน้ำท่วม ฯลฯ เป็นต้น

2. คนในชุมชนร่วมกันสรรหา คัดเลือกบุคคลหรือคณะบุคคลในชุมชนมาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของคนในชุมชนเกี่ยวกับกิจการสาธารณะของชุมชน นับตั้งแต่คิดวางแผน หากกลุ่บายวิธีการต่าง ๆ นานา เพื่อให้ชุมชนสามารถจัดทำกิจการสาธารณะตามความต้องการของพลเมืองในชุมชนนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. คนในชุมชนร่วมกันคิดและกำหนดว่าจะช่วยกันแบกรับภาระหรือค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการจัดทำกิจการสาธารณะของชุมชนตามที่ได้ตกลงกันไว้ได้อย่างไร เช่น จะใช้วิธีเก็บภาษี หรือเก็บค่าบริการหรือช่วยกันออกแรงงาน ที่ดิน ทรัพย์สิน วัสดุ ฯลฯ อย่างไร ใครจะรับภาระมากน้อยต่างกันอย่างไรจึงจะเป็นธรรมและยอมรับร่วมกันได้ เมื่อตกลงกันแล้ว พลเมืองทุกคนก็รับผิดชอบร่วมกัน ใครไม่ให้ความร่วมมือก็ต้องใช้อำนาจมหาชนแทรกแซง หรือบังคับให้ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

4. คนในชุมชนร่วมกันตรวจสอบ เฝ้ามอง แสดงความคิดเห็น (เช่น แสดงความพอใจหรือไม่พอใจ) เกี่ยวกับผลของการดำเนินกิจการสาธารณะของชุมชน ผลักดันให้มีการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่อง ให้กิจการสาธารณะของชุมชนมีความยั่งยืนและเป็นประโยชน์สูงสุดต่อชุมชนในระยะยาว

5. คนในชุมชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ (Ownership) ทรัพย์สินหรือกิจการสาธารณะของชุมชนเสมือนหนึ่งเป็นของตนเอง โดยช่วยกันทำนุบำรุงรักษา ใฝ่ระวังดูแล และให้อยู่ในสภาพที่ดี ใช้การได้และเป็นประโยชน์ต่อชุมชนอยู่เสมอ หวังแทนชุมชนและองค์กรปกครองท้องถิ่นของตนเอง เห็นความสำคัญของการจรรโลงการปกครองท้องถิ่นและกิจการสาธารณะให้มั่นคง ให้ความไว้วางใจ เข้าใจพลเมืองด้วยตนเอง และไว้วางใจในองค์กรปกครองท้องถิ่นของตนเอง

การแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน

การแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจากระดับต่ำสุดไปหาระดับสูงสุด ออกเป็น 6 ระดับ และจำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในแต่ละระดับจะเป็นปฏิภาคกับระดับของการมีส่วนร่วม กล่าวคือ ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้แก่ (1) ระดับการให้ข้อมูล (2) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นของประชาชน (3) ระดับการปรึกษาหารือ (4) ระดับการวางแผนร่วมกัน (5) ระดับการร่วมปฏิบัติและ (6) ระดับการควบคุมโดยประชาชน ดังนี้ ถวิลวดี บุรีกุล (2550, น. 9-11)

1. ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ วิธีการให้ข้อมูลอาจกระทำได้หลายวิธี เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆอย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจดุลพินิจในการให้หรือไม่ให้ข้อมูลดังกล่าวแก่ประชาชน จึงควรมีข้อกำหนดให้รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำและกระทำอย่างทั่วถึงด้วย ยกเว้นข้อมูลบางประเภท เช่น เรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ เป็นต้น

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

3. ระดับการปรึกษาหารือ เป็นระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงกว่าการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นการเจรจากันอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นหรือข้อสงสัยต่าง ๆ เช่น การจัดประชุมการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

4. ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ เหมาะสมที่จะใช้สำหรับการพิจารณา

ประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อนุญาตตุลาการเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกันเป็นอาทิ

5. ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับขั้นที่สูงถัดไปจากระดับการวางแผนร่วมกัน คือเป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

6. ระดับการควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน เพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ เป็นต้น การลงประชามติ 2 ประการ คือ ประการแรก การลงประชามติจะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนได้ดีเพียงใด อย่างน้อยขึ้นอยู่กับความชัดเจนของประเด็นที่จะลงประชามติและการกระจายข่าวสารเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของประเด็นดังกล่าวให้ประชาชนเข้าใจอย่างสมบูรณ์และทั่วถึงเพียงใดและประการที่สอง ในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองแล้ว ผลของการลงประชามติจะมีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม

ส่วน Sherry R. Arnstein (1969, p. 216) เห็นว่าการมีส่วนร่วมมีลักษณะเป็นบันไดการมีส่วนร่วม (participation ladder) 8 ขั้น ใช้อำนาจในการตัดสินใจของประชาชนเป็นเกณฑ์จำแนกระดับการมีส่วนร่วม ตั้งแต่ขั้นต่ำสุด คือประชาชนไม่มีอำนาจตัดสินใจใด ๆ ไปจนถึงขั้นสูงสุด คือ อำนาจเป็นของประชาชน

ขั้นที่ 1-2 รวมเรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมเทียม หรือไม่มีส่วนร่วม หมายถึง ประชาชนยังไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างแท้จริง

ขั้นที่ 3-5 รวมเรียกว่า เป็นการมีส่วนร่วมระดับพิธีกรรมหรือการมีส่วนร่วมบางส่วน หมายถึงเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้บางส่วน บางเรื่องเท่านั้น เพราะบางส่วนผู้มีอำนาจเต็มสงวนเอาไว้แต่ก็นับว่าดีกว่าขั้นที่ 1-2

ขั้นที่ 6-8 รวมเรียกว่าการมีส่วนร่วมระดับอำนาจเป็นของประชาชน ซึ่งเป็นระดับที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากโดยพัฒนามาจากขั้นที่ 6, 7 จนถึงขั้นที่ 8 ขั้นควบคุมโดยประชาชนเป็นการใช้อำนาจตัดสินใจของประชาชน โดยผ่านตัวแทนหรือประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจเอง

เงื่อนไขสำคัญการมีส่วนร่วมของประชาชน

เงื่อนไขสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมี 5 ประการ คือ

1. การยอมรับและยึดมั่นในหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชน

หน่วยงานที่ทำงานต้องยอมรับและยึดมั่นในหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือ

1.1 การรับฟังและเคารพความคิดเห็นของประชาชน

1.2 มีความเชื่อมั่นต่อกระบวนการเรียนรู้ของประชาชน

1.3 การทำงานร่วมกันโดยใช้สติปัญญา ความอดทน การใช้เวลาทำความเข้าใจร่วมกัน เพื่อทำให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

2. การดำเนินงานอย่างมีขั้นตอนและให้ความสำคัญกับกระบวนการเรียนรู้ของประชาชน

กระบวนการทำงานกับประชาชนต้องเป็นการทำงานที่มีขั้นตอนและต่อเนื่อง นับตั้งแต่การศึกษา การวิเคราะห์ชุมชนและกลุ่มคน การประมวลปัญหาความต้องการร่วมกับชุมชน การตรวจสอบข้อมูล การร่วมตัดสินใจ การร่วมวางแผนและปฏิบัติงาน การร่วมกันตรวจสอบการทำงานโดยประชาชน โดยขั้นตอนเหล่านี้ต้องเน้นที่กระบวนการเรียนรู้ให้กับประชาชน เพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้ในระยะยาว

3. การปรับบทบาทของผู้ปฏิบัติงาน

บทบาทของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ต้องปรับบทบาทในการทำงานจากเป็นผู้ดำเนินการหลัก (Main actor) มาเป็นบทบาทผู้เอื้ออำนวย (Facilitator) และบทบาทผู้สนับสนุนทางวิชาการ (Technical Assistant) การปรับบทบาทนี้ต้องทำอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามสถานการณ์ความพร้อมของชุมชนแต่ละแห่ง

4. การปรับระบบการบริหารที่เอื้ออำนวย

หน่วยงานต้องจัดระบบการบริหารงานบางส่วน เพื่อสนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะการวางแผนการทำงานกับชุมชน การติดตามงาน การประเมินผลกิจกรรม และผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และบางครั้งอาจต้องปรับเปลี่ยนระเบียบให้มีความยืดหยุ่นในการทำงาน ขณะเดียวกันหน่วยงานต้องให้ความสำคัญกับการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ มากขึ้น ทั้งภาครัฐด้วยกันเอง ภาคเอกชน หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคมอื่น ๆ ในลักษณะการเป็นพันธมิตร (Partnership)

5. การแสวงหาปัจจัยสนับสนุน

หน่วยงานต้องแสวงหาหน่วยงานสนับสนุนในการทำงานร่วมกับประชาชนให้มากขึ้น ทั้งด้านทรัพยากร ภาษีท้องถิ่น การให้ข้อมูลข่าวสาร ความร่วมมือของสื่อมวลชน สถาบันวิชาการต่างๆทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่ รวมทั้งระเบียบกฎหมายที่เอื้ออำนวย เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์ และให้ข้อเสนอแนะต่อกฎหมาย กฎเกณฑ์ที่จะมีผลบังคับใช้โดยตรง เป็นต้น

ดังนั้น สรุปได้ว่า หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกต้องตามอุดมการณ์ของการปกครองตนเอง หรือเรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมแบบสร้างสรรค์นั้น เป็นการมีส่วนร่วมที่มีพื้นฐานมาจากความรับผิดชอบร่วมกัน โดยผ่านกระบวนการ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ และร่วมประเมินผล ร่วมรับผลประโยชน์ ร่วมตรวจสอบ ร่วมแสดงความคิดเห็น ซึ่งเกิดจากการริเริ่มของคนในท้องถิ่นเอง

6. งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

โกวิทย์ พวงงาม (2549, น. 22-23) ได้ทำการวิจัย เรื่องการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน ปี 2549 ได้สรุปกรอบการมีส่วนร่วมและกรอบด้านความโปร่งใส ไว้ ดังนี้

การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรม เช่น

1. การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา ทั้งแผนพัฒนา 3 ปี และแผนพัฒนาประจำปี โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิดและกำหนดการจัดทำแผนพัฒนา โดยร่วมเสนอปัญหาความต้องการและร่วมเสนอโครงการ กิจกรรมเพื่อการพัฒนา ในรูปแบบกระบวนการประชาคม มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อแผนพัฒนาในภาพรวม ร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2537 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งผู้แทนชุมชนร่วมเป็นคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้เกิดความถูกต้องโปร่งใสและเป็นธรรม

3. การให้ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การแจ้งวาระการประชุมให้ประชาชนทราบทุกครั้ง และอำนวยความสะดวกให้ประชาชนเข้าร่วมสังเกตการณ์การประชุมสภา

4. การให้ประชาชนมีสิทธิในการเสนอข้อบัญญัติ เพื่อให้สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบังคับตำบล ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

5. ประชาชนมีสิทธิถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีความประพฤติเสื่อมเสียได้ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการลงคะแนนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ส่วนกรอบด้านความโปร่งใส เน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแสวงหาวิธีการทำงานที่มีความโปร่งใส โดยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบได้ โดยต้องถือปฏิบัติในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบ ตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และแนวทางการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่เอกสาร ตลอดจนวิธีการต่าง ๆ เพื่อแสดงถึงความโปร่งใส มีประเด็นดังต่อไปนี้

1. การเผยแพร่ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและรายจ่ายเพิ่มเติม
2. การเผยแพร่มติการประชุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชน
3. การเผยแพร่มติของสภาที่ผ่านการรับรองแล้ว โดยเฉพาะมติที่กระทบต่อสิทธิหน้าที่รวมทั้งผลได้ผลเสียแก่ประชาชน รวมทั้งมติอื่น ๆ ที่ประชาชนควรทราบ
4. การเผยแพร่วาระการประชุมของสภาท้องถิ่น จะต้องปิดประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้า เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความสนใจเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมสภาซึ่งสภาต้องอำนวยความสะดวกตามสมควร
5. การเผยแพร่ข้อบัญญัติตำบล กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง รวมทั้งข่าวสารราชการที่ประชาชนควรรู้และประชาชนต้องปฏิบัติ
6. การเผยแพร่ขั้นตอนการปฏิบัติงาน รวมทั้งเงื่อนไขการติดต่อกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การชำระภาษีต่าง ๆ การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร เป็นต้น ให้ประชาชนรู้ว่าขั้นตอนการปฏิบัติอย่างไร ต้องใช้เอกสารอะไร และระยะเวลาานเท่าใด
7. การเผยแพร่ผลการดำเนินงานตามแผนงาน โครงการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
8. การเผยแพร่เอกสารการจัดซื้อ จัดจ้าง โดยเฉพาะการสอบราคาหรือประกวดราคา
9. การเผยแพร่ข้อมูลด้าน การเงิน การคลัง

10. การเผยแพร่ข้อมูลอื่น ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าควรเปิดเผย และเป็นประโยชน์แก่ประชาชน

ดำรงศักดิ์ แก้วเพ็ง (2540, น. 106-111) ศึกษาเรื่อง “การศึกษาประสิทธิภาพการบริหารพัฒนาของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด” ผลการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพการบริหารงานมากกว่าสภาตำบล เพราะโครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเอื้อต่อการบริหารในการจัดเก็บภาษีและมีรายได้จากทรัพยากร มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ มีการพัฒนาบุคลากร ตลอดถึงผู้นำที่มีความเสียสละและมีความเป็นประชาธิปไตย ตั้งใจในการปฏิบัติงาน มีความรู้และประสบการณ์ในการบริหารงาน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีบทบาทที่ถูกต้องในการให้คำปรึกษาแนะนำการบริหารงาน จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถกำหนดปัญหา การวางแผนและการดำเนินโครงการได้ตามแผนพัฒนาตำบลที่ตรงกับความต้องการของชาวบ้าน มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน สามารถกำหนดการใช้จ่ายได้ตามขั้นตอนและตามข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย สามารถจัดทำบัญชี การลงทะเบียนต่างๆ ได้ถูกต้องตามกฎระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ (2549, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ทูนทางสังคมกับการบริหารการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ อำเภอเมืองจังหวัดชลบุรี และองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสายยอด อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการณ์ของทูนทางสังคมในองค์การบริหารส่วนตำบล และศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างทูนทางสังคมกับการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลรวมถึงการนำเสนอแนวทางการนำทูนทางสังคมมาใช้ในการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล จากการศึกษาทั้งสององค์การบริหารส่วนตำบลมีข้อค้นพบว่า

1. ความสำเร็จขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่สามารถได้รับรางวัลธรรมาภิบาลจะต้องมีทูนทางสังคมอยู่ในระดับที่สูงพอควร กล่าวคือจะต้องอาศัยผู้นำและทีมงาน ทูนมนุษย์ การมีส่วนร่วม การให้การรับรู้ร่วมกัน การมีส่วนร่วม และการให้การช่วยเหลือแก่ชุมชนโดยรวมทั้งหมด การพิจารณาจะต้องพิจารณาทุกมิติร่วมกัน โดยทั้ง 6 มิติ ได้แก่ มิติทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมืองการปกครอง เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม อย่างเชื่อมโยงกัน ทั้งในระบบคิดและวิถีปฏิบัติ ซึ่งจะทำให้เกิดผลลัพธ์สุดท้าย คือ ความเต็มใจในการเสียภาษี ความพึงพอใจในการบริหาร การเก็บภาษีเพิ่มมากขึ้น และการใช้จ่ายอย่างโปร่งใส โดยมีเป้าหมายเพื่อการกินดีอยู่ดีของประชาชนในชุมชน

2. การนำทุนทางสังคมมาใช้จะช่วยเป็นการสร้างพลังอำนาจของชุมชน การให้อำนาจและการเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วม จะทำให้ประชาชนได้เกิดการเรียนรู้ มีวัฒนธรรมการพึ่งพาอาศัยกัน ความไว้วางใจกัน ความเป็นเอกภาพเหล่านี้เป็นต้น จะช่วยเป็นพลังผลักดันสร้างสรรค์องค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความเข้มแข็ง

3. องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมีพัฒนาการและบริบทที่แตกต่างกัน การจัดการภายในของตนเองจึงต้องรู้จักการประยุกต์ใช้ทุนทางสังคมให้เกิดประโยชน์ ดังนั้น คณะผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องสนใจ และเอาใจใส่อย่างจริงจัง เพื่อร่วมกันยกระดับศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้สามารถประสานพลังให้เกิดการจัดการอย่างต่อเนื่องยั่งยืน

4. ฐานะการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลจะมีความมั่นคงและยั่งยืน ก็ขึ้นอยู่กับประชาชนในพื้นที่ได้เรียนรู้ในการจัดการตนเอง การกระจายอำนาจ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย จึงเป็นสิ่งที่มีโอกาสจะหลีกเลี่ยงได้ อันจะทำให้ประชาชนได้รู้จักเรียนรู้ในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และเป็นฐานรากที่มั่นคงของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงต่อไป

ธราภรณ์ กิจประเสริฐ (2543, บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง “การตรวจสอบบัญชีการเงินองค์การบริหารส่วนตำบล” ผลการศึกษาพบว่า 1) ความไม่เข้าใจและการขาดความรู้ในระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การบัญชีของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้การปฏิบัติงานการเงินและบัญชีเป็นไปอย่างไม่ถูกต้อง ทำให้เกิดข้อบกพร่องผิดพลาด ในการปฏิบัติงานการเงินและบัญชี 2) การแต่งตั้งผู้ตรวจสอบบัญชีการเงินองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นข้าราชการที่มีงานประจำต้องปฏิบัติมากอยู่แล้ว เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการตรวจสอบบัญชีการเงิน ทำให้ไม่มีเวลาที่จะตรวจสอบการเงินและบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ โดยไม่ได้มีการป้องกันและไม่พร้อมของผู้ตรวจสอบในเรื่องของอัตราค่าจ้าง งบประมาณ และความไม่สะดวกในการเดินทางไปตรวจสอบงานการเงินและบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามแผน และเป้าหมายอย่างมีคุณภาพ เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องผิดพลาดทางการเงินและบัญชี

นวนน้อย ตีรรัตน์ และคณะ (2546, น. 23-28) ได้นำแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและการตรวจสอบจากภาคประชาชน เสนอไว้ในรายงานวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พอสรุปโดยสังเขป ดังนี้

1. ต้องคำนึงถึงว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีอยู่หลากหลายระดับ ซึ่งแต่ละระดับก็มีรูปแบบและความเข้มข้นแตกต่างกันไป โดยควรมีการให้ความรู้และการศึกษาการสร้าง ความเข้าใจเรื่องบทบาทหน้าที่ของ อบต. ให้มีการกระตุ้นการใช้สื่อที่นอกเหนือไปจากการติดป้าย ประกาศ เช่น วิทยุชุมชน เสียงตามสายของหมู่บ้าน หรือสร้างเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อให้ มีการสื่อสารทั้ง 2 ทาง ตลอดจนรัฐควรมีการกระตุ้นให้ อบต. และชุมชนได้จัดกิจกรรมเชิง สร้างสรรค์ที่เป็นประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้น เช่น การจัดเสวนา สภากาแฟ เพื่อพูดคุย ปรึกษาหารือ และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ในชุมชน

2. การเป็นตัวแทนอำนาจรัฐ ของ อบต. ที่มาจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ทำให้ อบต. ถูกมองและทำตัวเสมือนเป็นเจ้านายในพื้นที่มากกว่าจะอยู่ภาคประชาชนอย่างแท้จริง

3. การตรวจสอบที่มีลักษณะเป็นข้อกำหนดจากวัฒนธรรมราชการ เป็นการตรวจสอบ ที่ต้องเป็นไปตามระเบียบ ขั้นตอน ซึ่งบางครั้งเป็นขั้นตอนของกฎระเบียบทางกฎหมายนั้นที่เป็นสิ่ง ที่ห่างไกลจากความเข้าใจของชาวบ้านหรือประชาชน

4. จากลักษณะความสัมพันธ์เชิงอำนาจของ อบต. ประชาชน กลุ่มการเมืองระดับ ท้องถิ่นและระดับชาติ กลุ่มนายทุนและกลุ่มข้าราชการและเจ้าหน้าที่ ที่กล่าวข้างต้น เป็นอุปสรรค สำคัญของการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบและดำเนินการของ อบต.

5. รัฐอันประกอบไปด้วยคณะกรรมการกระจายอำนาจ และกรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ควรปรับเปลี่ยนให้สิทธิทางกฎหมายแก่ประชาคมหมู่บ้านที่สอดคล้อง กับสภาพความจริงของความเป็นวัฒนธรรมชุมชน เพื่อให้มีบทบาทในกระบวนการดำเนินการของ อบต. อย่างแท้จริง

6. รัฐจะต้องสร้างกลไกและหลักประกันในการคุ้มครองพนักงาน อบต. ที่ปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต จะต้องไม่รังแกและอยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมืองท้องถิ่นหรือบุคคลที่ เกี่ยวข้อง

7. ในส่วนของหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการบริหารงานของ อบต. อันประกอบด้วย ป.ป.ช. และ สตง. ควรมีการร่วมมือกันในการสร้างกระบวนการเรียนรู้ของ ประชาชนอย่างรอบด้าน

นุกูล วัฒนากกร (2542, น. 77-80) ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนใน การปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลบางรักน้อย อำเภอเมือง นนทบุรี จังหวัดนนทบุรี” ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมในการไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและการเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภา หรือประชุม คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในระดับต่ำและพบว่าสภาพปัญหาและ

อุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการปกครองท้องถิ่นคือองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ได้ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเห็นเป็นรูปธรรม ในการมีส่วนร่วมต่อการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะการเข้ามีส่วนร่วมรับฟังการประชุมสภาหรือประชุมของคณะกรรมการบริหาร ซึ่งจะเป็นการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องให้กับประชาชนที่เข้าร่วมประชุม รวมทั้งรับฟังข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็น เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา

เบญจวรรณ วันดีศรี (2546, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การศึกษาความเป็นธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด ผลการวิจัย พบว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดร้อยเอ็ดมีธรรมาภิบาลในภาพรวมอยู่ในระดับสูง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านความมีประสิทธิภาพ ด้านความรับผิดชอบ ด้านคุณธรรม ด้านนิติธรรม มีธรรมาภิบาลระดับสูง ส่วนด้านความโปร่งใสด้านการมีส่วนร่วม มีธรรมาภิบาลระดับต่ำ สำหรับปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ และความรู้ความเข้าใจในการปกครองด้วยหลักธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่า มีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ขณะที่อายุระดับการศึกษา ไม่มีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดร้อยเอ็ด

และได้ให้ข้อเสนอแนะว่า องค์การบริหารส่วนตำบลควรมีการประชาสัมพันธ์เปิดเผยข้อมูลข่าวสารการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และจัดระบบสารสนเทศให้ประชาชนได้รับรู้อย่างทั่วถึงโดยใช้สื่อขององค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลมากยิ่งขึ้น ตั้งแต่การมีส่วนร่วมในการบริหารงาน การรับรู้ข่าวสารการแสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจทำอะไร อย่างไรก็ตามขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการตรวจสอบ การประเมินผลงานขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงมีส่วนร่วมในการถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ประชาชนเห็นว่าปฏิบัติงานเสียหาย ล้มเหลว มีพฤติกรรมเสื่อมเสีย ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนเกิดจิตสำนึก ห่วงแหนและรักษาสิทธิและผลประโยชน์ของท้องถิ่นตนเอง

บรรเจิด อนุเวช (2543, น. 116-121) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมและความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา” ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลในทุกกิจกรรม โดยมากกว่าครึ่งหนึ่งเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ชักชวนให้ผู้อื่นไปเลือกตั้ง ร่วมกิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดขึ้น แจ้งความต้องการและให้ข้อคิดเห็นต่อองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ความ

เข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลถูกต้อง ภูมิหลังของประชาชนด้าน เพศ การศึกษา รายได้ ภูมิฐานะและการรับรู้ข่าวสาร มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ยกเว้นในเรื่องอายุ

ภาคภูมิ นิยมวิทย์พันธุ์ (2546, น. 21) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความเป็นธรรมาภิบาลใน องค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง อำเภอบางขันตม จังหวัดปราจีนบุรี มีตัวชี้วัดที่ใช้ใน อบต. ประกอบด้วย ตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส ดังนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบด้วย 1) ฝ่ายบริหาร อบต. ได้ใช้กลไก ประชาธิปไตยในการตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนตำบลหรือไม่ 2) เมื่อมีข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของ อบต. และประชาชน ได้มีการจัดเวทีเพื่อได้สวนสาธารณะว่า ข้อเท็จจริงคืออะไร 3) อบต. ควรจัดให้มีการลงประชามติของประชาชนในโครงการที่ไม่สามารถหา ฉันทามติได้ 4) การให้ประชาชนเข้าร่วมฟังการประชุมของสภา อบต. ได้ ซึ่งมีการระบุไว้ในบันทึก ของกระทรวงมหาดไทยถึง อบต. 5) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนและจัดทำ แผนพัฒนาตำบลเพื่อทำข้อบังคับงบประมาณประจำปีของ อบต. โดยนำแผนที่จัดทำแล้วมาทำ ประชาธิปไตยตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ปี พ.ศ. 2541

ความโปร่งใส ประกอบด้วย 1) การจัดตั้งหน่วยการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน 2) การจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบความโปร่งใสของสมาชิก อบต. ซึ่งกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วม ของประชาชนเป็นกระบวนการที่ให้ประชาชนร่วมตัดสินใจในการดำเนินงาน ร่วมรับรู้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ร่วมแสดงความคิดเห็น ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการลงประชามติ การทำประชา สังคม ประชาคม ซึ่งนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหมายถึงความโปร่งใสในองค์กร ที่พร้อมเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้และ ตรวจสอบได้ ดังนั้น หลักการในการปกครองท้องถิ่นที่ควรควบคู่ไปกับการมีส่วนร่วมเพื่อนำไปสู่ การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล คือ ความโปร่งใส

มนัส สุวรรณ และคณะ (2546, น. 122) ได้ทำการวิจัย เรื่อง การตรวจสอบขององค์กร ภาคประชาชนในระบบการบริหารงานและกิจการสาธารณะของท้องถิ่น ได้เสนอว่า รูปแบบการ ตรวจสอบโดยภาคประชาชนที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ และทำการวิเคราะห์โดยพิจารณา ประกอบกับเงื่อนไขของบริบททางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจของประเทศแล้ว สามารถ นำเสนอรูปแบบการตรวจสอบเป็น 3 กลุ่มใหญ่ คือ

1. รูปแบบของการตรวจสอบโดยประชาชนที่กำหนดรูปแบบหรือกระบวนการไว้อย่าง ชัดเจน เป็นกฎหมายหรือระเบียบที่ต้องปฏิบัติตาม

2. รูปแบบของการตรวจสอบโดยประชาชนที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ หรือความตื่นตัวของภาคประชาชน ซึ่งอาจเป็นการดำเนินการโดยปัจเจกบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ชุมชนท้องถิ่นโดยรวม สื่อมวลชน องค์กรพัฒนาเอกชน และอื่น ๆ

3. รูปแบบของการตรวจสอบโดยประชาชนที่เกิดจากการสร้างความร่วมมือในการทำงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับชุมชน หรือองค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่นนั้น ซึ่งนำไปสู่การตรวจสอบโดยทางอ้อมโดยปริยาย

วาริติน วังชัย (2545, น. 291) ได้ศึกษาถึงระดับและปัจจัยในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี ได้สรุปการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานของ อบต. นั้น โดยได้แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 15 วิธี ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นการดำเนินการโครงการร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล
2. การมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนา
3. การมีส่วนร่วมรับฟังการประชุมสภา อบต.
4. การมีส่วนร่วมคัดค้านข้อบังคับหรือมติของ อบต. ที่ทำความเดือดร้อนแก่ประชาชน
5. การมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการจัดซื้อ/จัดจ้าง
6. การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบพฤติกรรมของสมาชิกสภา อบต.
7. การมีส่วนร่วมขอรับทราบข่าวสารข้อมูล
8. การมีส่วนร่วมตรวจสอบแผนพัฒนา อบต.
9. การมีส่วนร่วมตรวจสอบข้อบังคับและรายงานประจำปีให้เป็นไปตามแผนพัฒนา
10. การมีส่วนร่วมติดตามความก้าวหน้าและการใช้จ่ายเงินงบประมาณ
11. การมีส่วนร่วมเข้าชื่อของผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งเพื่อเสนอข้อบังคับ
12. การมีส่วนร่วมในการร้องเรียนต่อประธานสภา อบต. เมื่อพบว่าผู้บริหารท้องถิ่นทำงานไม่โปร่งใส
13. การมีส่วนร่วมร้องเรียนต่อนายอำเภอกรณีที่คณะกรรมการบริหารไม่สนใจต่อคำคัดค้าน
14. การมีส่วนร่วมฟ้องศาลปกครองกรณีได้รับความเสียหายจากการบริหารงานของ อบต. หรือ พนักงาน อบต.
15. การมีส่วนร่วมเข้าชื่อถอดถอน คณะกรรมการ อบต. หรือสมาชิก อบต.

นอกจากนั้น ยังได้ชี้ให้เห็นว่าปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ อบต. คือ

1. อิทธิพลท้องถิ่น
2. อบต. ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และขาดการประชาสัมพันธ์
3. ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในประเด็นต่าง ๆ คือ เรื่องสิทธิและหน้าที่ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานของ อบต. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการในการตรวจสอบ
4. ประชาชนมีปัญหาในเรื่องภารกิจ เนื่องจากกิจกรรมของ อบต. ดำเนินการในช่วงเวลาเดียวกับการทำงานของประชาชน ปัญหาเรื่องการเดินทางและงบประมาณในการติดตามตรวจสอบ

อรทัย ก๊กผล (2546, น. 79-93) ได้ถอดบทเรียนจากการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน พ.ศ.2546 เสนอองค์ความรู้ในการจัดการด้านความโปร่งใสของเทศบาลเมืองภูเก็ตในขณะนั้นว่า มีความโดดเด่นในด้านการบริหารโครงการอย่างโปร่งใส โดยวิธีการประชาสัมพันธ์และการสร้างความเข้าใจกับประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งพบว่าเป็นหัวใจสำคัญของการสร้างความโปร่งใสในการบริหารงาน ซึ่งมีทั้ง กรณี โครงการจัดซื้อที่ดินเพื่อสร้างอาคารของโรงเรียนเทศบาลปลูกปัญญา โครงการเตาเผาขยะ และบ่อบำบัดน้ำเสียว่ามีวิธีการประชาสัมพันธ์และสร้างความโปร่งใสในการบริหารอย่างไร โดยสรุปว่า มีปัจจัยที่สำคัญในกรณีดังกล่าวด้วยกัน 2 ปัจจัย คือ

ปัจจัยภายใน ได้แก่

1. ผู้นำองค์กร คือนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี เป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์ มีความมุ่งมั่นในการทำงานที่ยึดหลักธรรมาภิบาล และมีภูมิหลังครอบครัวและการศึกษาที่ดี
2. การสร้างระบบการจัดซื้อจัดจ้าง โดยให้หน่วยงานต่าง ๆ เป็นผู้ริเริ่มเสนอโครงการของตนและต้องเสนอผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ซึ่งมีสมาชิกสภาเทศบาลเข้าร่วมพิจารณาด้วย ซึ่งจะทำให้โครงการหรือแผนงานมีการถ่วงรอกและตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง
3. มีการมอบอำนาจของฝ่ายบริหารให้ส่วนราชการได้ปฏิบัติด้วยตนเอง โดยจะไม่เข้าไปก้าวก่ายการทำงาน แต่จะเป็นผู้ที่คอยกำกับและติดตาม โดยใช้การประชุมฝ่ายบริหารกับหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อทบทวนและปรับแนวทางในการทำงานให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในวันพุธของทุก ๆ สัปดาห์

4. การเข้ามาบริหารงานของคณะผู้บริหารเป็นสมัยที่สาม คือ ความต่อเนื่องในการทำงาน ซึ่งจะเกิดบรรยากาศที่เป็นกันเอง สามารถพบปะพูดคุยปัญหาที่เกิดขึ้นในการทำงานได้ตลอดเวลา

5. มีการประชาสัมพันธ์ที่เปิดเผยข้อมูลของการทำงาน โครงการต่าง ๆ ให้ประชาชนทราบแม้จะมีงบประมาณที่จำกัด โดยกระทำมาอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ การจัดรายการวิทยุ จัดทำวารสาร แผ่นพับ และได้มีการปรับปรุงการใช้สื่อต่าง ๆ โดยประเมินจากการลงพื้นที่ชุมชนเพื่อให้สื่อเข้าถึงประชาชน

ปัจจัยภายนอก ได้แก่

1. ปัจจัยเชิงวัฒนธรรม เนื่องจากภูเก็ตรวมถึงสภาพเป็นเกาะ ดังนั้นสภาพความสัมพันธ์กันจึงอยู่ในลักษณะเครือญาติ มีความโอบอ้อมอารี เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ช่วยเหลือกัน

2. ลักษณะการเมืองของภูเก็ตรวมถึงสภาพหนึ่ง ซึ่งหมายถึง ไม่มีการแข่งขันหรือขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรง

3. ภาพลักษณ์ของผู้นำเป็นที่ยอมรับของประชาชน ไม่มีภาพของความทุจริต ด้วยความที่ภูเก็ตเป็นเมืองท่องเที่ยว ทำให้การทำงานของเทศบาลต้องมุ่งมั่นสร้างผลงานให้ดี และต้องปรับตัวทำงานรับมือกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

นอกจากนั้นแล้วยังได้สรุปบทเรียนที่ได้รับจากการประเมินเทศบาลเมืองภูเก็ตไว้ใน 3 ประการด้วยกัน กล่าวคือ

1. ผู้บริหารจะต้องมีความตั้งใจและยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาล โดยกล้านำ กล้าตัดสินใจ ไม่มีผลประโยชน์ใด ๆ ในโครงการของท้องถิ่น ให้โอกาสและไว้วางใจผู้ร่วมงานในการดำเนินการ

2. เน้นการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ประชาชนทราบในการทำงานของเทศบาล เป็นสิ่งที่ช่วยให้เกิดความโปร่งใส และประชาชนมีส่วนร่วม รับรู้และตรวจสอบการดำเนินงานของเทศบาลได้

3. การทำให้ประชาชนยอมรับและเชื่อถือ ซึ่งวิธีที่ดีที่สุด คือ การลงพื้นที่ชุมชน โดยคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อพบปะประชาชนในชุมชนและบอกให้ทราบว่าเทศบาลกำลังดำเนินการโครงการในเรื่องใด ๆ และทำให้ได้รับฟังความคิดเห็นสะท้อนกลับมาปรับปรุงการทำงานให้ดีขึ้น

อรพินท์ สพฤกษ์ชัย และคณะ (2543) ได้กล่าวไว้ใน การประชุมสัมมนาเรื่อง อบต. ที่มีธรรมาภิบาล: การวางรากฐานด้านทุจริต ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เรื่อง สังคมโปร่งใสไร้ทุจริตว่า “ในปัจจุบันแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการที่ดี หรือ ธรรมาภิบาลได้มีบทบาทต่อหลายหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนรวมทั้ง อบต. ด้วย แม้ว่า อบต. ไม่ได้เป็นองค์กรที่เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลาง แต่การนำหลักการธรรมาภิบาลดังที่ปรากฏในระเบียบมา

ประยุกต์ใช้กับรัฐบาลในระดับท้องถิ่น ก็น่าจะเป็นหลักการที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศและสังคม ซึ่งแนวคิดและหลักการการสร้างองค์การบริหารในส่วนของท้องถิ่นให้มีหลักธรรมาภิบาล ก็เป็นที่ยอมรับและมีการศึกษาอย่างแพร่หลายในระดับสากล ในทางปฏิบัติหากสามารถรณรงค์ส่งเสริมให้ อบต. เป็นองค์กรที่มีธรรมาภิบาลก็น่าจะเป็นประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นประเด็นการพัฒนาชุมชน การพัฒนาการเมืองท้องถิ่นและที่สำคัญปัญหาการทุจริตเบาบางลง”

นอกจากนั้น ยังได้กล่าวถึง ตัวชี้วัดที่ทำให้เกิดธรรมาภิบาล ใน อบต. ว่ามี ดังนี้

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การจัดทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับข้อบังคับต่าง ๆ ที่จะมีผลบังคับใช้กับชุมชน

2. ความโปร่งใส ได้แก่ การจัดตั้งหน่วยให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน และการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบความโปร่งใสของสมาชิก อบต.

3. ความรับผิดชอบ ได้แก่ การจัดทำข้อบังคับงบประมาณที่ครอบคลุมปัญหาและกลุ่มเป้าหมาย สมาชิก อบต. ขาดการประชุมไม่เกินร้อยละ 20 การจัดสรรงบประมาณตำบลมากกว่า 70% ของงบประมาณให้แก่โครงการในแผนพัฒนาตำบล

4. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ได้แก่ การพิจารณาการใช้งบประมาณกับผลงานที่ได้ว่าคุ้มกับเงินที่ได้ใช้จ่ายไปหรือไม่

5. การมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ ฝ่ายบริหาร อบต. ได้ใช้กลไกประชาพิจารณ์ในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญต่างๆที่มีผลกระทบต่อประชาชนหรือตำบลหรือไม่ เมื่อมีข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ อบต. และประชาชนได้มีการจัดเวทีเพื่อการไต่สวนสาธารณะว่าข้อเท็จจริงคืออะไร ควรจัดให้มีการลงประชามติของประชาชนในโครงการที่ไม่สามารถหาฉันทามติได้ การให้ประชาชนได้เข้าร่วมรับฟังการประชุมสภา อบต. ได้ ซึ่งมีการระบุไว้ในบันทึกของกระทรวงมหาดไทยถึง อบต. และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนและจัดทำแผนพัฒนาตำบล เพื่อทำข้อบังคับงบประมาณประจำปีของ อบต. โดยนำแผนที่จัดทำแล้วมาทำประชาพิจารณ์ตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2541

6. ความมีคุณธรรม ได้แก่ คณะผู้บริหาร อบต. ไม่ถูกฟ้องหรือร้องเรียนการทุจริต มีการให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาคหรือไม่ ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีได้ไม่ต่ำกว่า 80 %

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาสนใจที่จะศึกษากระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหลักการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลใน 2 หลัก คือ ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วม ดังต่อไปนี้

หลักความโปร่งใส เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ในเรื่องต่าง ๆ เช่น ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย การประชุมสภา

ท้องถิ่น การจัดซื้อจัดจ้าง และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน สามารถให้ประชาชนได้ทราบรายละเอียดได้ตามกระบวนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ประชาชนสามารถตรวจสอบได้

หลักการมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้และเสนอแนะความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่น การจัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำประชาพิจารณ์ การเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในกระบวนการวางแผน จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถนำงบประมาณมาใช้ตรงตามความต้องการของประชาชน เพราะงบประมาณจัดสรรตามแผนพัฒนาที่ประชาชนช่วยกันคิดวิเคราะห์ปัญหา และหาแนวทางแก้ไขโดยเสนอเป็นโครงการต่าง ๆ ตามแผนพัฒนาหรือแผนชุมชน การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น การเข้ามามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้างเป็นคณะกรรมการกิจการสภาวิสามัญ และการมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ในการประชุมสภา ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมที่มีพื้นฐานมาจากความรับผิดชอบร่วมกัน โดยผ่านกระบวนการ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ และร่วมประเมินผล ร่วมรับผลประโยชน์ ร่วมตรวจสอบ ร่วมแสดงความคิดเห็น ซึ่งเกิดจากการริเริ่มของคนในท้องถิ่นเอง

ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาพัฒนาการกระบวนการการบริหารงานตามหลักความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน ศึกษาบริบทชุมชน ทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอตั้งแต่ยุคก่อตั้ง จนถึงปัจจุบัน นอกจากนั้นยังได้ศึกษาเงื่อนไขปัจจัยที่ก่อให้เกิดการบริหารงานตามหลักความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนั้น ผู้ศึกษาจึงได้สร้างเป็นกรอบแนวคิด ไว้ดังนี้

กรอบแนวคิดในการศึกษา

