

แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน
ขององค์การบริหารส่วนตำบล

โดย

นางหทัยรัตน์ เพชรพนมพร วงษ์ประยูร
กรรมการผู้จัดการ บริษัท บิวตี้ ฮาร์โมนี จำกัด

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 62
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2562 - 2563

หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง “แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล” ลักษณะวิชา การเมือง ของ นางหทัยรัตน์ เพชรพนมพร วงษ์ประยูร เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 62 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2562 – 2563

พลโท

(พิสิทธิ์ ปฐมเอม)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย นางหทัยรัตน์ เพชรพนมพร วงษ์ประยูร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62

งานวิจัยครั้งนี้ จัดทำขึ้นเพื่อ ศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และเพื่อเสนอแนะแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยข้อมูลที่นำมาศึกษา ได้แก่ ศึกษา และวิเคราะห์เอกสารงานวิจัย สื่อสิ่งพิมพ์ทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง เพื่อสังเคราะห์ให้ได้ทราบถึง สภาพปัญหา แนวทาง ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะ ที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยใช้วิธีดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Synthesis) และการวิเคราะห์ข้อมูลตีความ

จากการศึกษา สภาพปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ในด้านโครงสร้างนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ต้องการที่จะยกระดับเป็นเทศบาล เนื่องจากปัญหาเรื่องงบประมาณ ค่าตอบแทน การถูกตรวจสอบจากหลายหน่วยงาน ในด้านของการบริหาร ผู้บริหารจำเป็นจะต้องกำหนดมาตรการในด้านต่าง ๆ ที่ชัดเจน เพื่อให้สามารถนำมาปฏิบัติหรือควบคุมได้จริง การโยกย้ายตำแหน่งอย่างไม่เป็นธรรม เกิดการแบ่งพรรคแบ่งฝ่าย และด้านแผนงาน/โครงการ ประชาชนยังขาดการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ

แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จากการศึกษา พบว่า จะต้องมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจและภารกิจมากขึ้น บุคลากรภายในหน่วยงานควรปฏิบัติงานตามมาตรฐาน ขั้นตอน และระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ต้องมีการจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี การประเมินผลการปฏิบัติงาน จะต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ บุคลากรต้องไม่มีพฤติกรรมในการนำทรัพย์สินของราชการ ไปเป็นของตนเองหรือนำไปให้ผู้อื่น ผู้บริหารจะต้องให้ความสำคัญในการต่อต้านการทุจริตอย่างจริงจัง จะต้องมีการเผยแพร่ข่าวสารผ่านช่องทางที่หลากหลาย สามารถเข้าถึงได้ง่าย และไม่ซับซ้อน ทั้งนี้ ผู้บริหารจะต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวคิด จากเดิมที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลักเพียงอย่างเดียว มาเป็นการเน้นให้ราษฎรเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา แต่ใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือช่วยพัฒนาให้ราษฎรมีความสุข และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

Abstract

Title : Guidelines for increasing the operational efficiency of the administrative organization

Field : Politics

Name : Miss Hathairat Phetpanomporn Wongprayoon

Course NDC **Class** 62

This research Made for Study and analyze problems that affect the efficiency of the sub-district administration organization. And to suggest guidelines for enhancing the performance of the Tambon Administrative Organization The data to be studied were study and analysis of research documents. Related academic publications In order to synthesize to know the condition of the problem and to provide suggestions That affect the efficiency of the operation of the Tambon Administrative Organization. Using qualitative research methods (Qualitative Synthesis) and interpretive data analysis.

From the study of the problems of the Tambon Administrative Organization, it was found that in terms of the structure, the Tambon Administrative Organization Do not want to upgrade to a municipality Due to problems with the compensation budget Being audited by multiple agencies In the field of administration Management is required to define a number of clear measures that can be implemented or controlled. Unfair position relocation Parties were divided into parties. And plans / projects People still lack participation in the project.

Guidelines for enhancing the performance of the Tambon Administrative Organization from the study found that there must be a decentralized authority to the local area. To have more power and missions. The personnel within the organization should strictly follow the established standards, procedures and timing. An annual budget expenditure plan must be established. Performance appraisal Must be fair Do not discriminate Personnel must not have behavior in bringing government property. To own or take it to others Management must take anti-corruption seriously. News must be disseminated through various channels It can be accessed easily and uncomplicated. The management has to change the concept. Originally focused on economic development only. To emphasize the people as the center of development But use the economy as a tool to help people develop happiness And have a better quality of life

คำนำ

การวิจัยเรื่อง “แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล” ฉบับนี้ จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และเพื่อเสนอแนะแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจากผลการวิจัย ได้ทราบว่า สภาพปัญหาขององค์กรในด้านใดบ้าง ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนได้แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้เป็นอย่างดี

งานวิจัยนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 256 – 2563

(นางหทัยรัตน์ เพชรพนมพร วงษ์ประยูร)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62

ผู้วิจัย

กิตติกรรมประกาศ

การวิจัยเรื่อง “แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล” ฉบับนี้สำเร็จลงได้ ด้วยความกรุณาจากทีมงาน คณาจารย์ วปอ. เพื่อนร่วมงาน ที่ช่วยให้คำปรึกษา ในการรวบรวมข้อมูลเป็นอย่างดี

ขอกราบขอบพระคุณ พลโท นักรบ บุญบัวทอง และ พันเอก ถนอม ขำวิเศษ ที่กรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาหลัก คอยให้คำแนะนำ และแนวทางในการทำงานวิจัยในครั้งนี้

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ พันเอก ดร.วันชนะ กลั่นพรมสุวรรณ ผู้ทรงคุณวุฒิที่ปรึกษา ในการทำวิจัยในครั้งนี้ ที่ได้ให้ความช่วยเหลือการทำวิจัยฉบับนี้ ให้เสร็จสมบูรณ์เป็นอย่างดี

(นางหทัยรัตน์ เพชรพนมพร วงษ์ประยูร)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ข
คำนำ	ค
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภาพ	ซ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	2
ขอบเขตของการวิจัย	3
วิธีดำเนินการวิจัย	4
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	4
คำจำกัดความ	4
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	7
องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ	7
ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต	9
หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ	12
คุณธรรม จริยธรรม	30
ความโปร่งใส	34
การปกครองส่วนท้องถิ่น	34
การรับรู้	35
การกระจายอำนาจ	38
หลักธรรมาภิบาล	43
กรอบแนวคิดของการวิจัย	45
บทที่ 3 สภาพปัญหา และแนวทางการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล	46
สภาพปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบล	46
แนวทางการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติ	60
สรุป	75

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 การสังเคราะห์สภาพปัญหา และแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพ ของการดำเนินงาน	77
สภาพปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบล	77
แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กร	82
สรุป	84
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	87
สรุป	87
ข้อเสนอแนะ	92
บรรณานุกรม	94
ประวัติย่อผู้วิจัย	97

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1-1	ผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน ของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ 2562	3
2-1	คุณธรรมนำความรู้ คุณธรรมพื้นฐาน 8 ประการ พฤติกรรมที่แสดงออก และปั้งชี้	32
3-1	คะแนนดัชนี การรับรู้การทุจริต	60
3-2	เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดการประเมินผล	69

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
2-1	กรอบแนวคิดหรือขั้นตอนการวิจัย	45

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบัน การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ได้ถูกกำหนดเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญของ “ยุทธศาสตร์ชาติ” ว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 – 2564) ซึ่งถือเป็นการยกระดับให้การประเมินคุณธรรมและ ความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ให้เป็น “มาตรการป้องกันการทุจริตเชิงรุก” ที่หน่วยงานภาครัฐ ทั่วประเทศจะต้องดำเนินการ โดยมุ่งหวังให้หน่วยงานภาครัฐที่เข้ารับการประเมิน ได้รับทราบผลการประเมินและแนวทางในการพัฒนา และยกระดับหน่วยงานในด้านคุณธรรม และความโปร่งใสในการดำเนินงานได้อย่างเหมาะสม และที่ผ่านมาพบว่า หลายหน่วยงาน นำการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ไปเป็นกรอบในการ พัฒนาและยกระดับการบริหารจัดการให้เป็นไปตาม “หลักธรรมาภิบาล” เกิดการปรับปรุง ประสิทธิภาพในการให้บริการและการอำนวยความสะดวกต่อประชาชน ให้เข้าถึงการบริการ สาธารณะด้วยความเป็นธรรม ผ่านการปฏิบัติงานอย่างมีมาตรฐาน มีการประกาศขั้นตอน และระยะเวลาในการให้บริการอย่างชัดเจน นอกจากนี้ ในด้านบริหารจัดการในหน่วยงานก็ยังคงพบว่า หน่วยงานให้ความสำคัญกับการป้องกันในประเด็นที่อาจเป็นความเสี่ยง หรือเป็นช่องทาง ที่อาจจะก่อให้เกิดการทุจริต การรับสินบน หรือก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน และสามารถยับยั้ง การทุจริตหรือผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างเท่าทันสถานการณ์ ซึ่งเมื่อหน่วยงานภาครัฐ ทั่วประเทศมีการป้องกันการทุจริตเชิงรุกในลักษณะดังกล่าว ก็จะทำให้การทุจริตในภาพรวม ของประเทศลดลงได้ในที่สุด ตลอดจนยังผลักดันให้เกิด ทิศทางการพัฒนาและปรับปรุงการทำงาน ภายในหน่วยงานในภาพรวมของประเทศ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นอีกด้วย (สำนักประเมิน คุณธรรมและความโปร่งใส สำนักงาน ป.ป.ช., 2562 : 1)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นอีกหน่วยงานหนึ่ง ที่อยู่ภายใต้กรอบของ “มาตรการป้องกันการทุจริตเชิงรุก” ในยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งเมื่อพิจารณา ถึงทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และ การกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏอยู่ใน 2 หมวดสำคัญ ได้แก่ หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ และ หมวด 14 การปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญนั้น มีรายละเอียดสำคัญ คือ การขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีบทบาทที่ชัดเจน และกว้างขวางขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตามบทบัญญัติในมาตรา 76 ที่กำหนดว่า “รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการ แผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตาม หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือ และช่วยเหลือกันในการปฏิบัติ

หน้าที่เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายงบประมาณ ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจ หรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซง การปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนการแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดี ความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว” (ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, 2560)

จากมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่า รัฐจะต้องปรับระบบการดำเนินงานและระบบความสัมพันธ์ ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้มีความชัดเจนในเชิงอำนาจหน้าที่ อีกทั้งต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงระบบการทำงานของภาครัฐว่าจะต้องมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม จริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริตของเจ้าหน้าที่พร้อมกับพัฒนาระบบการทำงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน และให้รัฐมุ่งเน้นการทำงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งนี้ ในรายละเอียดยังมีการกำหนดเพิ่มเติมว่า รัฐจะต้องจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเพื่อให้แนวนโยบายแห่งรัฐบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ จึงได้มีการกำหนดรายละเอียดด้านต่าง ๆ ไว้อย่างละเอียดเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานแก่หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น จากเหตุผลดังกล่าวในข้างต้น การที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้นั้น จำเป็นจะต้องมีแนวทางหรือกระบวนการที่ชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานสามารถดำเนินงานได้อย่างมีคุณธรรม ควบคู่กับความโปร่งใสของหน่วยงาน ภายใต้การเผยแพร่ข้อมูลให้กับประชาชนได้รับทราบ ผู้วิจัย จึงได้ตระหนักและมีความสนใจที่จะศึกษาว่า จะมีแนวทางใดบ้างที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยครอบคลุมทั้งด้านคุณธรรม และความโปร่งใสในการดำเนินงาน เพื่อนำมาวิเคราะห์ พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาปรับปรุง เพื่อให้หน่วยงานหรือองค์กรมีผลการปฏิบัติงานเป็นที่ยอมรับ และผ่านเกณฑ์การประเมินของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษา และวิเคราะห์ เอกสารงานวิจัย สื่อสิ่งพิมพ์ทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง เพื่อสังเคราะห์ให้ได้ทราบถึง สภาพปัญหา แนวทาง ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะ ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพ ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร องค์การบริหารส่วนตำบล ในพื้นที่ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ของประเทศไทย รวมทั้งสิ้น 5,170 หน่วยงาน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2563)

2.2 กลุ่มตัวอย่าง คัดเลือกจากหน่วยงานองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีระดับคะแนนผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส ในระดับ 1 และ 2 ในพื้นที่ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ รวมทั้งสิ้น 8 หน่วยงาน เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหา ประกอบกับการสังเคราะห์เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ตารางที่ 1-1 : ผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ 2562

พื้นที่	หน่วยงาน	อำเภอ	จังหวัด	ผลการประเมินคุณธรรม
ภาคเหนือ	1. องค์การบริหารส่วนตำบล ห้วยแก้ว	แม่ฮ่องสอน	เชียงใหม่	96.78
	2. องค์การบริหารส่วนตำบล ป่าตึง	แม่จัน	เชียงราย	94.89
ภาคกลาง	1. องค์การบริหารส่วนตำบล จั้วราย	อินทร์บุรี	สิงห์บุรี	98.73
	2. องค์การบริหารส่วนตำบล วังเย็น	เมืองนครปฐม	นครปฐม	96.04
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1. องค์การบริหารส่วนตำบล ลอมคอม	พล	ขอนแก่น	93.62
	2. องค์การบริหารส่วนตำบล กุดโบท	เสิงสาง	นครราชสีมา	93.44
ภาคใต้	1. องค์การบริหารส่วนตำบล คอโลตันหยง	หนองจิก	ปัตตานี	94.07
	2. องค์การบริหารส่วนตำบล แก้วแสน	นาบอน	นครศรีธรรมราช	93.25

ที่มา : ผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ, 2562

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการประเมินครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเป็นการศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหา และผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสฯ ในภาพรวมของกลุ่มตัวอย่าง ตลอดจนข้อเสนอแนะแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของหน่วยงาน จากนั้น นำข้อมูลมาวิเคราะห์ พร้อมกับสังเคราะห์เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องร่วมด้วย และสรุปผลเพื่อให้ทราบสภาพปัญหา และเสนอแนะแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พร้อมทั้งจะนำไปใช้ประโยชน์ได้ต่อไป

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ได้รับทราบสภาพปัญหาขององค์กร ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. ได้แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

คำจำกัดความ

คุณธรรม	หมายถึง	สภาพคุณงามความดีและความถูกต้องซึ่งบุคคลควรยึดมั่นไว้ เป็นหลักการในการปฏิบัติตนจนเป็นนิสัยความประพฤติดีงาม เพื่อประโยชน์แก่ตนและสังคม ซึ่งมีพื้นฐานมาจากหลักศีลธรรมทางศาสนา ค่านิยมทางวัฒนธรรม ประเพณี หลักกฎหมาย จรรยาบรรณวิชาชีพ การรู้จักไตร่ตรองว่าอะไรควรทำไม่ควรทำ และอาจกล่าวได้ว่าคุณธรรม คือ จริยธรรมที่นำมาปฏิบัติจนเป็นนิสัย เช่น การเป็นคนซื่อสัตย์ เสียสละ และมีความรับผิดชอบ
ความโปร่งใส	หมายถึง	การกระทำการใด ๆ ของภาครัฐทั้งในระดับบุคคลและองค์กร ที่ผู้อื่นสามารถมองเห็นได้ คาดเดาได้ และเข้าใจได้ครอบคลุมถึงทุกการกระทำที่เป็นผลจากการตัดสินใจของผู้บริหาร การดำเนินงานทางธุรกิจ และงานสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ เช่น การมีระบบงานและขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจน (ซึ่งจะดูได้จาก กฎระเบียบ หรือประกาศ) การมีหลักเกณฑ์ประเมินหรือการให้คุณให้โทษที่ชัดเจน การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องอย่างตรงไปตรงมา ความโปร่งใสจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการตรวจสอบความถูกต้อง และช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริต รวมทั้งนำไปสู่การสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกันทั้งระหว่างผู้ปฏิบัติร่วมกันในองค์กร

		<p>เดียวกัน ระหว่างประชาชนต่อรัฐไปจนถึงระหว่างคนในชาติด้วยกัน ดังนั้น ทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชน ควรรวมถึงการปรับปรุงกลไกการทำงานให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย เพื่อประชาชนจะได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวก และช่วยตรวจสอบความถูกต้องในการทำงานได้</p>
การปกครองส่วนท้องถิ่น	หมายถึง	<p>หน่วยงานปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดรูปแบบหนึ่ง โดยปกติการปกครองส่วนท้องถิ่น จะเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ เลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อเลือกผู้บริหารท้องถิ่นอีกทีหนึ่ง (เรียกว่าการเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยอ้อมตามลำดับ) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการบริหารจากรัฐได้ในระดับหนึ่งตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด</p>
การรับรู้	หมายถึง	<p>ขบวนการที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่สิ่งเร้ากระตุ้นการรู้สึกและถูกตีความเป็นสิ่งที่มีความหมาย โดยใช้ความรู้ ประสบการณ์และความเข้าใจของบุคคล การรับรู้เป็นสิ่งที่ต้องเรียนรู้ ดังนั้น ถ้าขาดการเรียนรู้หรือประสบการณ์ จะมีเพียงการรับสัมผัสเท่านั้น</p>
การกระจายอำนาจ	หมายถึง	<p>การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจจากภาครัฐส่วนกลาง ให้แก่องค์กรอื่นใด ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐส่วนภูมิภาค องค์กรอิสระ องค์กรท้องถิ่น องค์กรเอกชน โดยเฉพาะภาคประชาชน ไปดำเนินการแทน ซึ่งการถ่ายโอนดังกล่าว อาจจะมีลักษณะเป็นการถ่ายโอนเฉพาะภารกิจ ซึ่งเป็นการแบ่งภารกิจ ให้แก่องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจดำเนินการ หรือ เป็นการถ่ายโอนโดยยึดพื้นที่เป็นหลัก ซึ่งเป็นการแบ่งพื้นที่เป็นหน่วยงานย่อยในการดำเนินการ</p>
ธรรมาภิบาล	หมายถึง	<p>การปกครอง การบริหาร การจัดการการควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึง การบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน ธรรมที่ใช้ในการบริหารงานนี้มีความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ หาได้มีความหมายเพียงหลักธรรมทางศาสนาเท่านั้น แต่รวมถึง ศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม</p>

และความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวง ซึ่งวิญญูชนพึงมีและ
พึงประพฤติปฏิบัติ อาทิ ความโปร่งใสตรวจสอบได้
การปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก เป็นต้น

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ

ได้มีการศึกษาและการนิยามความหมายของการบริการสาธารณะ จากนักวิชาการชาวไทยและชาวต่างประเทศ ที่ได้ให้คำจำกัดความของการบริการสาธารณะ โดยมีรายละเอียดดังนี้

นักกฎหมายมหาชนชาวฝรั่งเศส ได้ให้ความหมายของการบริการสาธารณะไว้ว่า “บริการสาธารณะเป็นบริการทางเทคนิค (le service technique) เพื่อสาธารณะ เป็นบริการที่สม่ำเสมอและต่อเนื่องเพื่อสนองความต้องการของส่วนรวม โดยองค์กรของรัฐที่มีได้มุ่งหากำไร” (มัวริช โอโรอู และ รังสิกร อุปพงษ์, 2533 : 39)

การบริการสาธารณะ หมายถึง “กิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในฝ่ายควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน” (ประยูร กาณจนะดูล, 2538 : 11)

นิยามความหมายของการบริการสาธารณะตามหลักของกฎหมายฝรั่งเศสไว้ว่า กิจกรรมที่ถือว่าเป็นการบริการสาธารณะนั้น จะต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน ซึ่งก็คือกรณีที่นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเอง อันได้แก่ กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ และยังหมายความถึงกรณีที่รัฐมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย ซึ่งกิจกรรมนั้น ๆ ต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะ และตอบสนองความต้องการของประชาชน (นนทวัฒน์ บรมานันท์, 2541 : 8)

นิยามความหมายของการบริการสาธารณะว่า หมายถึง การตอบสนองความต้องการของสังคมและปัจเจกชนที่เป็นสมาชิกของสังคมในอันที่จะได้รับบริการจากรัฐในเรื่องที่เอกชนหรือวิสาหกิจที่เอกชนไม่อาจตอบสนองได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีบริการสาธารณะในด้านให้ความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ เป็นต้น (ฌ็อง ริเวร์ และ ชาญชัย แสงศักดิ์, 2553 : 16)

โดยสรุปแล้ว การบริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมหรือบริการที่รัฐ หรือ เอกชนจัดให้มีเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน สำหรับการวิจัยครั้งนี้จะนิยามความหมายของการบริการสาธารณะว่าหมายถึง กิจกรรม หรือบริการใด ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม

1. ประเภทของการบริการสาธารณะ

ประเภทบริการสาธารณะออกเป็น 2 ประเภท คือ บริการสาธารณะที่เป็นภาระกิจพื้นฐานของรัฐ และบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจลำดับรองของรัฐ

ประเภทแรก บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Primary Functions of State) เป็นบริการสาธารณะของรัฐ ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ต้องอาศัยอำนาจ

พิเศษตามกฎหมายมหาชน และบริการสาธารณะประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นกิจการที่รัฐทำให้เปล่า โดยประชาชนไม่ต้องเสียค่าตอบแทน เป็นภารกิจเกี่ยวข้องกับการป้องกัน ดูแลความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงปลอดภัย ดังนั้นบริการสาธารณะประเภทนี้ รัฐจึงไม่อาจมอบให้องค์กรใดหรือเอกชนใด ดำเนินการแทน

ประเภทที่สอง บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจลำดับรองของรัฐ (Secondary Functions of State) ซึ่งมีลักษณะเป็นการส่งเสริมสวัสดิภาพที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตของประชาชน อันเป็นภารกิจลำดับรอง เช่น การสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม การสื่อสาร เป็นต้น ซึ่งบริการสาธารณะประเภทนี้ฝ่ายปกครองอาจกระจายให้องค์กรอื่น เช่น ท้องถิ่น หรือ องค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้นเป็นผู้ดำเนินการได้ และในบางกรณีอาจมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้ (ประยูร กาญจนกุล, 2538) ทั้งนี้ แบ่งประเภทของการบริการสาธารณะออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

ประเภทแรก คือ บริการสาธารณะทางปกครอง เป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองทำหน้าที่ จัดบริการเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ส่วนใหญ่จะเป็นการดูแลความปลอดภัย ความสงบสุขของชุมชน การศึกษา สุขภาพอนามัย เป็นต้น บริการสาธารณะทางการปกครองนี้ ส่วนใหญ่รัฐจัดทำให้ประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นการตอบแทน

ประเภทที่สอง คือ บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม เป็นกิจกรรมที่มุ่งการผลิตสินค้า จำหน่ายสินค้าและบริการ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่คล้ายคลึงวิสาหกิจของเอกชน ทั้งด้านวัตถุประสงค์แห่งการบริการ มีวิธีการทำงานที่คล่องตัวและมีเงินทุนจากการเรียกเก็บค่าตอบแทนจาก ผู้ใช้บริการ ดังเช่น การเดินรถโดยสารประจำทาง การให้บริการที่เป็นสาธารณูปโภคต่าง ๆ การผลิต และจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น

ประเภทที่สาม คือ บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม เป็นกิจกรรมที่เป็น การให้บริการทางสังคมและวัฒนธรรมที่ต้องการความเป็นอิสระ มีความคล่องตัวในการทำงาน โดยไม่มุ่งแสวงหาผลกำไร เช่น การแสดงนาฏศิลป์ พิพิธภัณฑสถาน การกีฬา การศึกษาวิจัย เป็นต้น (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2541 : 8)

โดยสรุปประเภทของการบริการสาธารณะสำหรับการวิจัยครั้งนี้ จะหมายถึงความถึง เฉพาะประเภทของการบริการสาธารณะที่รัฐ หรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดบริการเอง ไม่ว่าจะ เป็นบริการที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงปลอดภัยของประเทศและบริการที่ช่วยส่งเสริม คุณภาพ ชีวิตของประชากร

2. องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ

นักวิชาการได้แบ่งองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะไว้ 2 องค์กร คือ ฝ่ายปกครอง เช่น ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ องค์กรมหาชน และองค์กรเอกชน โดยสอดคล้อง กับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ได้แบ่ง องค์กรที่มีบทบาทในการ จัดบริการสาธารณะไว้ 5 รูปแบบมีรายละเอียดดังนี้

บริการสาธารณะที่จัดทำโดยส่วนราชการ เป็นบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครอง เป็นผู้ดำเนินการเองตามอำนาจของกฎหมาย ฝ่ายปกครองแบ่งส่วนราชการในการจัดทำบริการ สาธารณะตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และพระราชบัญญัติ

ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนแรกคือบริการสาธารณะที่จัดทำโดยราชการส่วนกลาง ซึ่งก็ได้แก่ กระทรวง กรมต่าง ๆ มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันภัยพิบัติ เป็นต้น ส่วนที่สองคือบริการสาธารณะที่จัดทำโดยราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ โดยอาศัยหลักการแบ่งอำนาจทางการปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ราชการจากส่วนกลางจะได้รับ การแต่งตั้งไปประจำในเขตปกครองต่าง ๆ หน่วยงานที่เห็นได้ชัดก็เช่น สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานป่าไม้จังหวัด เป็นต้น และส่วนที่สามคือบริการสาธารณะที่จัดทำโดยราชการส่วนท้องถิ่น

บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรที่จัดตั้งโดยภาครัฐ มีความเป็นอิสระและคล่องตัวสูง ทั้งในด้านการบริหารงาน การบริหารบุคคล สามารถเรียกเก็บ ค่าบริการจากผู้ใช้ประโยชน์ได้ ยกตัวอย่าง เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย เป็นต้น

บริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์การมหาชน องค์การมหาชนเป็นรูปแบบขององค์กร การจัดการบริการสาธารณะที่นอกเหนือจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จัดบริการเพื่อสังคม การศึกษา และวัฒนธรรม ได้รับงบประมาณจากภาครัฐ ในการดำเนินงาน เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร แต่มีอำนาจเรียกเก็บค่าบริการ หรือค่าธรรมเนียม ตัวอย่างเช่น สำนักงานบริหารและพัฒนา องค์ความรู้ สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ เป็นต้น

บริการสาธารณะที่จัดทำโดยหน่วยงานรูปแบบพิเศษ หน่วยงานรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit : SDU) เป็นหน่วยงานที่มีลักษณะกึ่งอิสระ ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวงหรืออธิบดี ยกตัวอย่างเช่น สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาระบบราชการ สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นต้น

บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน บริการสาธารณะประเภทที่เอกชน เป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการนั้น เกิดจากบริการสาธารณะบางประเภทที่เอกชนจัดทำได้ดีกว่า หรือมีประสิทธิภาพกว่าองค์กรภาครัฐ โดยภาครัฐเป็นผู้กำกับดูแลเพื่อให้ได้มาตรฐานตามที่กำหนด เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชน บริการ สาธารณะที่จัดทำโดยเอกชนมีหลายรูปแบบ ยกตัวอย่าง เช่น การทำสัญญาจ้างบริการ การให้สัมปทานเอกชน การจ้างเอกชนบริหาร การร่วมลงทุนกับ ภาคเอกชน เป็นต้น (มานิตย์ จุมปา, 2548)

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต

การกระทำทุจริตในภาครัฐทุกรูปแบบนั้น จะสามารถอธิบายได้ด้วยทฤษฎีสำคัญๆ ที่เกี่ยวข้อง 3 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีอุปถัมภ์, ทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการ และทฤษฎีการทุจริต ซึ่งแต่ละ ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตนั้น จะสะท้อนธรรมชาติของมนุษย์ สังคม และตัวผู้กระทำความผิด ได้ดังนี้

ทฤษฎีอุปถัมภ์ (Patron-Client) มีสาเหตุจากความสัมพันธ์ของคน ในสังคมที่มีลักษณะ ที่ไม่เท่าเทียมกัน ส่งผลให้เกิดลักษณะของความสัมพันธ์เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ต่างตอบแทน ทำให้เกิดการเล่นพรรคเล่นพวก เกิดการให้สินบน เกิดการส่งส่วย

ทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการ (Maslow's Hierarchical Theory of Motivation) เป็นการอธิบายเกี่ยวกับการจูงใจ ความต้องการของอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ซึ่งความต้องการของมนุษย์นี้เองที่เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริตขึ้น เพื่อสนองความต้องการ โดยไม่จำกัดวิธีการได้มาซึ่งทรัพย์สินนั้น

ทฤษฎีการทุจริต เป็นการอธิบายถึงปัจจัยแห่งการเกิดขึ้นของการทุจริต ซึ่งประกอบไปด้วยปัจจัย 3 ประการ คือ 1. ความไม่ซื่อสัตย์ เป็นสิ่งผลักดันเริ่มต้นให้บุคคลกระทำการทุจริต โดยมีการหวังผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ เป็นจุดเริ่มต้นของปัจจัยนี้ 2. โอกาส เป็นสิ่งกระตุ้นให้เกิดการทุจริตในภาครัฐจากการหาจุดอ่อนที่เกิดจากการบริหาร และ 3. การจูงใจ เป็นสิ่งกระตุ้นให้กระทำความผิดซึ่งย่อมมีความแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคล โดยมีส่วนเกี่ยวข้องกับทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการ กล่าวคือ ผู้กระทำทุจริตจะสร้างแรงจูงใจในการทุจริต เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตนเองที่ยังบกพร่องอยู่ หรือ เพื่อยกระดับความต้องการของตนให้อยู่ในระดับที่สูงขึ้นไปนั่นเอง

1. สาเหตุของการทุจริต

เมื่อเราได้รู้ถึงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตแล้ว ก็จะสามารถเห็นถึงสาเหตุของการเกิดขึ้นของการทุจริตได้ ซึ่ง Reckless นักอาชญาวิทยาชาวอเมริกันได้อธิบายว่า สาเหตุของการทุจริตเกิดจากระบบการควบคุมภายใน ได้แก่ ความสามารถในการควบคุมตนเองและระบบการควบคุม ภายนอก ได้แก่ กฎเกณฑ์ ระเบียบ จารีตประเพณี ความอ่อนแอ ซึ่งการทุจริตในภาครัฐมีปัจจัยภายในและภายนอก ดังนี้

1.1 สาเหตุที่เกิดขึ้นจากภายในของผู้กระทำเป็นการอธิบายถึงองค์ประกอบของการเกิดการทุจริตที่อยู่ในตัวของผู้กระทำผิด ซึ่งสอดคล้องกับ ทฤษฎีการทุจริต โดยในการเกิดการทุจริตจะเกิดจาก (1) โอกาส ซึ่งมนุษย์ทุกคนล้วนมีความกลัวและความระแวงนานาประการ และจะกระทำการใดภายหลังจากที่ประเมินจนมั่นใจในสิ่งนั้นแล้ว กรณีทุจริตก็เช่นเดียวกัน จะไม่กระทำจนกว่าจะมีช่องโอกาสที่มั่นใจได้ว่าเมื่อกระทำไปแล้วจะไม่ถูกจับได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่อยู่ในตำแหน่งที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบซึ่งมีโอกาสทุจริตได้กว้างขวาง ประกอบกับความง่ายของการทุจริต สิ่งเหล่านี้จะสร้างโอกาสให้แก่การทุจริตได้มากขึ้น (2) สิ่งจูงใจ เป็นการประเมินถึงขนาดของผลประโยชน์ที่จะได้รับ หรือขนาดของผลประโยชน์ที่จะสูญเสียไป เมื่อกระทำการทุจริต (3) การเสี่ยงภัย เป็นการพิจารณาว่า หากทุจริตไปแล้ว ผลที่ได้รับจะคุ้มค่าหรือไม่เมื่อเทียบกับการถูกตรวจพบหรือถูกจับได้ และ (4) ความซื่อสัตย์ ถือเป็นองค์ประกอบที่ถือเป็นตัวสกัดกั้นความต้องการมิให้ปรารถนาผลประโยชน์อื่น ๆ ที่มีขอบ

1.2 สาเหตุที่เกิดขึ้นจากภายนอกหรือสิ่งแวดล้อม สาเหตุภายนอกมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับมูลเหตุภายในทั้งเรื่องโอกาส สิ่งจูงใจ และความซื่อสัตย์ ทั้งยังเป็นการสะท้อนในการอธิบายถึงทฤษฎีอุปถัมภ์ ทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการ โดยอาจจะสรุปได้ 6 ประการ คือ

1.2.1 มูลเหตุทางด้านเศรษฐกิจและการครองชีพ สืบเนื่องมาจากรายได้ไม่ได้สัดส่วนกับการครองชีพ ปัญหาด้านความแตกต่างในฐานะของบุคคล เกิดการแก่งแย่งแข่งขันเพื่อทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด

1.2.2 มูลเหตุทางด้านการเมือง

1.2.3 มูลเหตุจากสภาพแวดล้อมทางสังคม เพราะในปัจจุบันความนิยมในวัตถุ มีอิทธิพลสูงมากในสังคม มีการเอาแบบอย่างกันในทางสังคมที่กินอยู่ฟุ่มเฟือย

1.2.4 มูลเหตุจากการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการปกครอง บังคับบัญชาที่หละหลวม ผู้ใต้ปกครองและผู้บังคับบัญชาไม่สุจริต ไม่กวดขัน ควบคุมทางระเบียบวินัย เกิดความบกพร่องในการบริหารเปิดโอกาสให้แก่การทุจริต ซึ่งบางครั้ง การบริหารงานอย่างเป็นทางการมากเกินไปก็ทำให้การทุจริตมีมากขึ้น

1.2.5 มูลเหตุจากกฎหมายหรือระเบียบมีช่องว่างหรือมีข้อบกพร่อง เนื่องจากการทุจริตเป็นอาชญากรรมที่เห็นไม่ชัดแจ้ง อย่างเช่นการกระทำความผิดอาญาทั่ว ๆ ไป การหา พยานหลักฐานจึงเป็นไปได้โดยยาก ซึ่งขัดหลักการทางวิธีพิจารณาความที่ว่าบุคคลยังบริสุทธิ์อยู่นกว่า จะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดจริง อีกทั้ง ยังมีอุปสรรคจากกฎหมายหมิ่นประมาท และความผิด ของผู้ให้สินบน ที่คอยเป็นสิ่งปิดกั้นการเปิดเผยพฤติกรรมการกระทำความผิด (6) มูลเหตุจากการ มีตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำความผิด ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวของ Lord Acton ที่ว่า “อำนาจนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันและอำนาจสูงสุดนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างที่สุด” ถ้าปราศจากอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่แล้ว การทุจริตก็จะเกิดขึ้นได้ยาก

การทุจริตทุจริตนั้นเกิดจากปัจจัยหลาย ๆ อย่าง อาจเกิดได้จากทั้งสาเหตุภายใน และสาเหตุภายนอกของผู้กระทำความผิดประกอบกัน เพียงสาเหตุใดสาเหตุหนึ่งไม่อาจทำให้การทุจริต เกิดผลสำเร็จได้ ซึ่งโดยการเกิดขึ้นของการทุจริตจะเกิดขึ้นได้ง่ายหรือยากและมีจำนวนมาก หรือน้อยนั้น อาจดูได้จากตัวแปรที่มีผลต่อการเกิดขึ้นของการทุจริต

การผูกขาดในการใช้ดุลยพินิจ เมื่อเข้าสู่ตำแหน่งราชการ ก็ย่อมที่จะได้รับอำนาจ และหน้าที่ตามที่กฎหมายให้ไว้ หากอำนาจและหน้าที่เช่นนั้นรวมศูนย์อยู่ที่บุคคลใดหรือกลุ่มใด ในวงจำกัดแล้ว ก็ย่อมที่จะ สร้างอำนาจผูกขาดในการใช้ดุลยพินิจ โดยอาศัยข้อได้เปรียบทางกฎหมาย เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ อันก่อให้เกิดความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับการใช้อำนาจ หน้าที่นั้นไปในทางไม่ชอบตามมา

การขาดความโปร่งใสและขาดการตรวจสอบ โดยปกติการทุจริตของเจ้าหน้าที่ ของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดานักการเมืองระดับสูงมักจะมีการวางแผนลับซับซ้อนเป็นอย่างดี ซึ่งยากต่อการตรวจสอบ อีกทั้งยังขาดซึ่งกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของบุคคล ที่เกี่ยวข้องที่เพียงพอ ทำให้ปรากฏ ให้เห็นบ่อยครั้งว่า กรณีทุจริตในบางเรื่อง แม้ปรากฏให้เห็นถึง ความเสียหายโดยแพร่หลายแล้ว ก็ไม่สามารถเอาผิดกับผู้ที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งสองตัวแปรมีความสัมพันธ์ ต่อการเกิดขึ้นของการทุจริต โดยหากการออกคำสั่งใด เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจมีการผูกขาด ในการใช้ดุลยพินิจ และกระบวนการในการออกคำสั่งใด ๆ ขาดซึ่งความโปร่งใส ทั้งกระบวนการ ตรวจสอบการใช้อำนาจก็ไร้ประสิทธิภาพแล้ว ก็จะทำให้ง่ายต่อการเกิดการทุจริตคอร์รัปชันขึ้นในการ ออกคำสั่งนั้น ทำให้สร้างสมการ ได้ดังนี้

ทุจริต = (อำนาจผูกขาด + ดุลยพินิจ) - (ความรับผิดชอบ + ความโปร่งใส)
(Corruption) = (Monopoly) + (Discretion) - (Accountability) + (Transparency)

2. แนวคิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐก็เพื่อประโยชน์สาธารณะ หากจะให้การดำเนินการใด ๆ ของรัฐบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้นั้น จะต้องอาศัยอำนาจมหาชน ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจเหนือปัจเจกชน โดยอาจสร้างความกระทบกระเทือน หรือเกิดความเสียหายต่อประชาชนได้ และเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ จำต้องมีระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจกรรมของรัฐ หลักนิติรัฐ เป็นหลักการที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครอง โดยการใช้อำนาจทางปกครอง หรือการที่รัฐจะเข้าไปมีนิติสัมพันธ์ต่อประชาชนได้นั้นจะต้องมีกฎหมายเป็นรากฐาน ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางนิติบัญญัติ ต้องชอบด้วยกฎหมาย ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และการใช้อำนาจรัฐต้องถูกตรวจสอบได้ถึงความถูกต้องชอบธรรม ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางตุลาการ การทุจริตที่เกิดขึ้นในภาครัฐนั้น จะเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองนั้นสามารถจำแนกโดยใช้เกณฑ์องค์การในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองได้เป็น 2 ระบบใหญ่ ได้แก่

2.1 การควบคุมภายใน (control interne) เป็นการให้องค์กร ฝ่ายปกครองนั้นได้ควบคุมกันเอง โดยแบ่งเป็น (ก) การควบคุมบังคับบัญชา (control hierarchies) ซึ่งสามารถควบคุมได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมาย และความเหมาะสม (ข) การกำกับดูแล (tutelae administrative) เป็นกรณีที่ตัวแทนของรัฐเข้ามาดูแลกิจกรรมขององค์กรมหาชนอื่น ซึ่งเป็นการควบคุมที่มีเงื่อนไข (un pavior condition) ตามกรณีและในรูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ไม่อาจควบคุมถึงความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ได้

2.2 การควบคุมภายนอก (control extreme) เป็นการให้องค์กรภายนอก ฝ่ายปกครองมีส่วนในการ ควบคุมการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง โดยแบ่งเป็น (ก) การควบคุมโดยองค์กรพิเศษ ซึ่งในประเทศไทยองค์กรประเภทนี้อยู่ในรูปแบบขององค์กรอิสระ (ข) การควบคุมทางการเมือง (political control) เป็นการใช้อำนาจบนพื้นฐานของการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ (ค) การควบคุมโดยศาล ซึ่งจะควบคุมเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเท่านั้น (ณัฐธิดา พงษ์ประเสริฐ, 2552 : 16-21)

หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ

การใช้อำนาจรัฐไปในทางมิชอบนั้น อาจจำแนกได้ 2 ลักษณะ คือ ใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และใช้อำนาจชอบด้วยกฎหมาย แต่ใช้ดุลยพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่เป็นธรรม ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หรือประมวลกฎหมายอาญาที่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวเนื่องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐแล้ว การใช้อำนาจรัฐในทางมิชอบนั้น บางกรณีเกิดขึ้นจากเจตนาที่สุจริต โดยอาจเกิดจากการประเมิณการณ์ที่ผิดพลาด คลาดเคลื่อน

การที่มีได้ปฏิบัติตามขั้นตอน กระบวนการที่สำคัญก็ได้ บางกรณีเกิดจากเจตนาทุจริตก็ได้ โดยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เกิดจากการทุจริตเท่านั้น มีรายละเอียดดังนี้

หลักการเกี่ยวกับองค์กรหรือบุคคลผู้ทำกำหนดที่ในการตรวจสอบการทุจริต วัตถุประสงค์สำคัญของการตรวจสอบการทุจริตก็คือการป้องปราม กระบวนการทุจริตที่เกิดขึ้น และที่จะเกิดในอนาคต ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย หากปราศจาก (ก) นโยบายที่ชัดเจน โดยรัฐบาลต้องเอาจริงเอาจังกับการขจัดปัญหา การทุจริตในทุกระดับชั้น ทุกสังคม ทั้งต้องสร้างรัฐบาลที่ปราศจากการทุจริต เต็มไปด้วยคุณธรรม (ข) ผู้ทำหน้าที่มีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงใด ๆ ในการดำรงตำแหน่ง (ค) การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ปราศจากการใช้อคติ การครอบงำ ความกลัว มีการทำงานที่รวดเร็ว คล่องตัว มีการร่วมกันทำงานกับหลายภาคส่วน ทั้งการปฏิบัติหน้าที่จะต้องเป็นกลาง และโปร่งใส และ (ง) ตอบสนองต่อประชาชน สาธารณะ โดยมีมาตรฐานในการคัดเลือกผู้ปฏิบัติงานที่มีคุณธรรมมีความโปร่งใส ปราศจากการทุจริต ทั้งจะต้องสามารถตรวจสอบผลการดำเนินงาน และมีการปรับปรุงระบบการทำงานเพื่อลดโอกาสในการเกิดการทุจริตเป็นระยะ (Singapore's Corruption Control Framework, www.cpiib.gov.sg, 2019)

หลักการเกี่ยวกับวิธีพิจารณาในการตรวจสอบการทุจริต การจะนำตัวผู้กระทำการทุจริตมาลงโทษได้นั้น จำเป็นที่จะต้องมีความหมาย ที่สามารถเอาผิดได้ทั้งผู้กระทำผิด และสามารถติดตามเอาคืนกับทรัพย์สินจากการทุจริตนั้นได้ ซึ่งเป็นจะการสร้างความเสี่ยงต่อผู้จะทำการทุจริต แต่ทั้งนี้การตรวจสอบทุจริตก็ทำให้แต่เพียงแต่มุ่งจะนำตัวผู้ที่กระทำผิดมาลงโทษเท่านั้น โดยจะต้องคำนึงถึงการคุ้มครองและประกันสิทธิเสรีภาพผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย โดยการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือการพิจารณาในชั้นศาลเกี่ยวกับคดีทุจริตนั้นจะใช้ระบบไต่สวน อันเป็นวิธีพิจารณาที่เน้นการค้นหาความจริงในทางเนื้อหา สามารถรวบรวมพยานหลักฐานทั้งที่เป็นคุณและโทษต่อผู้ถูกกล่าวหา และไม่เคร่งครัดต่อกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญากรรม ซึ่งสร้างความรวดเร็วและเป็นธรรมให้แก่สังคมกว่าการพิจารณาในระบบกล่าวหาที่ใช้ในการพิจารณาคดีอาญาทั่วไป (Koh Teck Hin, 2019)

แนวคิดเกี่ยวกับหลักการข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Government Data) หลักการข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Government data) เป็นแนวคิดที่เกิดจากการผสมผสานของสองแนวความคิดตั้งต้น คือ หลักการรัฐเปิด (Open Government) และหลักการข้อมูลเปิด (Open Data) โดยหลักการรัฐเปิด เป็นหลักการที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่สงครามครั้งที่สองได้ยุติลง พลเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกาในสมัยนั้นมีความรู้สึกที่รู้สึกรู้ว่ารัฐบาลสหรัฐฯ ยังมีข้อมูลที่ปกปิดประชาชนอยู่อีกมาก โดยข้อมูลเหล่านั้นล้วนมีความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับชีวิตและความเป็นอยู่ของพลเมือง ซึ่งวิธีการในการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐ ณ ขณะนั้น ก็ไม่เพียงพอต่อความต้องการของพลเมือง ดังนั้น หลักการรัฐเปิดนี้จึงถือเป็นความรับผิดชอบของภาครัฐในการที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ ต่อประชาชน ھاใช้แต่เพียงให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเหมือนดังเช่นอดีตไม่ ซึ่งต่อมาองค์การความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) ได้ให้ความหมายของ “หลักการรัฐเปิด” ว่าหมายถึง ความโปร่งใสในการดำเนินงานของภาครัฐ ความสามารถในการเข้าถึงการบริการของภาครัฐ และการ ตอบสนองต่อข้อมูลและความต้องการของประชาชน การเพิ่มศักยภาพด้านคุณภาพ ลดโอกาสการทุจริตและการสร้างความไว้วางใจในภาครัฐ ส่วนในหลักการข้อมูลเปิด

(Open Data) นั้น จะเป็นแนวคิดที่เกิดจากการที่ระบบอินเทอร์เน็ตได้มีความแพร่หลายสู่ประชาชนอย่างทั่วถึง ทำให้มีการเผยแพร่ข้อมูลต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง และเป็นอิสระ ซึ่งทำให้เกิดการร่วมกันสร้างนวัตกรรมที่ประชาชนแต่ละคนสามารถที่จะคิด วิเคราะห์ และมีส่วนร่วมสนับสนุนในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และในท้ายที่สุดกลายเป็นกลุ่มสังคมขึ้นมา ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่เคยมีมาก่อนในอดีต หลักการข้อมูลเปิด (Open Data) เป็นความคิดที่ว่าข้อมูลที่ควรจะใช้ได้อย่างอิสระสำหรับทุกคนในการเข้าถึง การใช้งาน และเผยแพร่ตามที่ต้องการ สามารถตีพิมพ์โดยไม่มีข้อจำกัดในด้านลิขสิทธิ์ สิทธิบัตรหรือกลไกอื่น ๆ ผลที่ได้จากข้อมูลภาครัฐที่ให้บริการแก่ประชาชนตามหลักการของข้อมูลเปิด (Open Data) นี้จะเป็นข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ สามารถทำให้เกิดโครงสร้างและเกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน

ความหมายของหลักการข้อมูลรัฐแบบเปิด เมื่อแนวคิดรัฐเปิด (Open Government) และแนวคิดข้อมูลเปิด (Open Data) เมื่อได้มา บรรจบกัน จึงทำให้เกิดรูปแบบของการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Government Data) โดยผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ต โดยมีการสร้างโปรแกรมหนึ่งมาเพื่อเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ โดยมีข้อจำกัดในการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐที่น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยจะให้ความสำคัญที่ข้อมูลภาครัฐ ที่เปิดเผยมานั้นจะต้องทันต่อเหตุการณ์ มิใช่แต่ปรับปรุงการเข้าถึงข้อมูลแต่เพียงเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การสร้างสรรสิ่งใหม่ การสร้างวัฒนธรรมที่มีความกระตือรือร้นในการพัฒนาขึ้นในสังคม จึงเห็นได้ว่า หลักการข้อมูลรัฐเปิด หมายถึง แนวคิดที่เสริมสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และคุณค่า จากข้อมูลภาครัฐทั้งหมด โดยเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่จะต้องเผยแพร่ข้อมูลและข่าวสารที่มีคุณภาพออกสู่สาธารณะเพื่อนำไปสู่การนำไปใช้งานอย่างกว้างขวาง และไม่เสียค่าใช้จ่าย ผ่านทางชุดข้อมูลและหน่วยงานที่มีหน้าที่เฉพาะในการนี้

แนวคิดข้อมูลภาครัฐแบบเปิดนี้เกี่ยวข้องกับนโยบายและการพิจารณาด้านเทคนิค หากสามารถจัดการข้อมูลรัฐได้ตามแนวคิดนี้ จะก่อให้เกิดประโยชน์เป็นอย่างมาก อันรวมไปถึง

1. ความโปร่งใส เนื่องจากประชาชนในสังคมประชาธิปไตยต้องการรู้ถึงสิ่งที่รัฐบาลกำลังดำเนินการ ดังนั้นประชาชนจะต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลของรัฐบาล เพื่อวิเคราะห์และแบ่งปันข้อมูลกับผู้อื่น ๆ ได้ และมีอิสระในการเข้าถึงข้อมูลของรัฐบาล
2. ประสิทธิภาพ ทำให้ข้อมูลง่ายต่อการค้นหา วิเคราะห์ และรวบรวมข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ โดยมีจุดประสงค์ต่อการประสานงานและความมีประสิทธิภาพในการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาล และ
3. นวัตกรรม ในยุคดิจิทัลนี้ ข้อมูลถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญทั้งในด้านสังคมและพาณิชย์ การเปิดเผยข้อมูลของภาครัฐจะสามารถช่วยผลักดันการสร้างธุรกิจด้านนวัตกรรมและการบริการ นอกจากนี้ บรรดากฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะแต่เดิมนั้น จะต้องมีการขออนุญาตก่อนที่จะถูกเปิดเผย แต่สำหรับหลักการของข้อมูลภาครัฐแบบเปิดแล้ว ข้อมูลของทางราชการที่เป็นสาธารณะจะถูกเผยแพร่ โดยจะมีการรวบรวมก่อนที่จะมีการขออนุญาต ซึ่งข้อมูลที่ถูกลบออกมากจะไม่มีการมีสิทธิ์ ซึ่งช่วยให้ทั้งประชาชนและภาครัฐเองสามารถที่จะให้ข้อมูลเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (Halan Yu, 2012)

สาระสำคัญของหลักการข้อมูลภาครัฐแบบเปิด ข้อมูลของภาครัฐจะได้รับการพิจารณาให้เปิดต่อสาธารณะ ในหลักการขั้นพื้นฐานข้อมูลของภาครัฐแบบเปิด (Open Governments Data) นั้น จะประกอบไปด้วยหลักการ

1. ข้อมูลจะต้องสมบูรณ์ โดยข้อมูลสาธารณะทั้งหมดจะต้องนำไปใช้ได้ ข้อมูลจะถูกเก็บไว้ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ หรือมีการบันทึกข้อมูลในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งไม่ได้จำกัดเฉพาะในรูปแบบของเอกสาร ทั้งนี้ อาจรวมไปถึงข้อมูลในรูปแบบของเทปบันทึกเสียงหรือภาพ ข้อมูลภาครัฐทั้งหมดที่ไม่เกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคลหรือความมั่นคงจะต้องถูกเปิดเผย การทำเช่นนี้จะทำให้ผู้ใช้สามารถที่จะเข้าใจขอบเขตของข้อมูลที่มีอยู่ทั้งหมดและสามารถตรวจสอบรายละเอียดของข้อมูลในแต่ละรายการได้ในระดับที่ดีขึ้น

2. ข้อมูลจะต้องเป็นข้อมูลปฐมภูมิ หมายถึง ไม่ผ่านการแก้ไข หรือมีการใส่บทวิเคราะห์ วิจารณ์ต่อข้อมูล ที่นำมาเปิดเผยต่อสาธารณะ โดยต้องมีข้อมูลเดิมที่เก็บรวบรวมไว้โดยรัฐบาล รายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลและเอกสารต้นฉบับที่เกี่ยวกับการบันทึกและเก็บรวบรวมข้อมูลนั้น

3. ข้อมูลจะต้องทันเวลา ข้อมูลถูกเปิดให้ใช้อย่างรวดเร็วที่สุดตามความจำเป็นเพื่อรักษาคุณค่าของ ข้อมูลดังกล่าว โดยจะต้องมีการทำให้ข้อมูลมีความทันสมัยอยู่ตลอดเวลา

4. การเข้าถึงข้อมูลที่ง่าย และมีช่องทางหลากหลาย เหมาะสมตามความต้องการที่หลากหลายของผู้จะใช้ข้อมูลนั้น

5. ข้อมูล จะต้องอยู่ในรูปแบบที่นำไปประมวลผลได้ทันที กล่าวคือ สามารถที่จะใช้ข้อมูลนั้น ผ่านอุปกรณ์ใด หรือโปรแกรมคอมพิวเตอร์ใดได้ทันที

6. การเข้าถึงต้องไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งทุก ๆ คนสามารถนำข้อมูลไปใช้ได้ โดยไม่ต้องมีการลงทะเบียนผู้ใช้ และไม่ต้องมีการขออนุญาตก่อนที่จะเข้าถึงข้อมูลนั้น

7. ข้อมูลจะไม่อยู่ภายใต้ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้าหรือความลับทางการค้าใด ๆ ทั่วยุทธศาสตร์

8. ข้อมูลจะต้องถูกทบทวนได้ กล่าวคือ ต้องมีการตอบสนองต่อผู้ที่พยายามจะใช้ข้อมูล ต้องมีการรับผิดชอบเมื่อมีการไม่ปฏิบัติตามหลักการนี้ ต้องมีระบบตรวจสอบทั้งภายในหน่วยงานและทางศาล ถึงการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ตามหลักการนี้ ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ นอกจากนี้ ยังมีเพิ่มเติมหลักการต่าง ๆ ให้แก่แนวคิดข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Governments Data) เช่น ข้อมูลที่เปิดเผยต้องมั่นคง กล่าวคือ ต้องมีการเปิดเผยในระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควร และเมื่อมีการแก้ไขข้อมูล ก็จะต้องระบุถึงการถูกแก้ไขข้อมูลนั้นด้วยการเข้าถึงข้อมูลต้องไม่เสียค่าใช้จ่าย หรือเสีย ค่าใช้จ่ายที่น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ การเปิดเผยข้อมูลควรจะมีการรับฟังจากประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Open Government Data, 2019)

หลักการขั้นพื้นฐานข้อมูลของภาครัฐแบบเปิด มีความใกล้เคียงกับ “หลักบัญญัติ 10 ประการของสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ (Ten Principles on the Right to Know)” ซึ่งมีหลักการ ดังนี้

1. บุคคลทุกคนมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่จำกัดเชื้อชาติ อาชีพ หรือศาสนา

2. การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเป็นหลักการปฏิบัติทั่วไป การปกปิดข้อมูลเป็นเพียงข้อยกเว้นเท่านั้น

3. ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐที่ใช้เงิน งบประมาณ ทุกแห่ง รวมถึงหน่วยงานเอกชนที่ปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐ เช่น บริษัทเอกชนที่ให้บริการ สาธารณูปโภค พื้นฐาน ไม่ว่าจะประปาหรือไฟฟ้า เป็นต้น

4. การยื่นขอเอกสารข้อมูลข่าวสาร ต้องง่าย เร็ว และไม่มีค่าใช้จ่าย การยื่นเรื่องเพื่อขอให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ง่าย หมายถึง เอกสารที่ผู้ขอจะต้องยื่น ได้แก่ ชื่อและที่อยู่ของผู้ขอ ภัยร้ายละเอียดของข้อมูลข่าวสารที่ขอเท่านั้น การขออาจทำในรูปแบบของเอกสารหรือด้วยวาจาก็ได้ กระบวนการในการเปิดเผยข้อมูลต้องรวดเร็ว และค่าใช้จ่ายในการขอให้เปิดเผยข้อมูล และการได้รับข้อมูลจะต้องไม่มากไปกว่าค่าใช้จ่ายในการทำสำเนาเอกสารที่ต้องการตามต้นทุนที่แท้จริงเท่านั้น

5. เจ้าหน้าที่ต้องให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ที่ร้องขอข้อมูล เช่น หากมีการร้องขอข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐที่ไม่มีข้อมูลที่ต้องการ หน่วยงานดังกล่าวควรที่จะโอนคำร้องดังกล่าวไปยังศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการ ของหน่วยงานที่มีข้อมูลนั้น ๆ เพื่อที่ผู้ยื่นขอจะไม่ต้องยื่นซ้ำ

6. การปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลต้องมีเหตุผลที่เพียงพอ หน่วยงานที่ได้รับการเรียกร้องให้เปิดเผยข้อมูลจะปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลได้ ก็ต่อเมื่อหน่วยงานดังกล่าวสามารถที่จะแสดงเหตุผลอย่างชัดเจนว่าการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายที่เป็นรูปธรรม เช่น ข้อมูลที่มีลักษณะเป็นข้อมูลส่วนบุคคลหรือข้อมูลที่มีการเปิดเผยจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น ทั้งนี้ ลักษณะหรือประเภทของข้อมูลที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยเหล่านี้จะต้องระบุไว้อย่างเจาะจงและชัดเจนในกฎหมาย

7. ผลประโยชน์สาธารณะจะต้องมาก่อนการปกปิดข้อมูลให้เป็นความลับ ข้อมูลจะต้องได้รับการเปิดเผยหากผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับสาธารณชนมากกว่าผลเสียที่อาจเกิดขึ้นกับบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ธุรกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ โดยทั่วไปแล้วข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน การทุจริต คอร์รัปชัน และสุขภาพ เป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะสูง จึงควรได้รับการเปิดเผย

8. บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงกระบวนการอุทธรณ์ที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่ครอบครองข้อมูลปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูล ผู้ร้องขอมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้มีการทบทวนพฤติกรรมของหน่วยงานดังกล่าว

9. หน่วยงานของรัฐควรที่จะเปิดเผยข้อมูลพื้นฐานโดยอัตโนมัติ ตัวอย่างของข้อมูลพื้นฐาน ในที่นี้ ได้แก่ อำนาจและหน้าที่ของหน่วยงาน ซึ่งควรได้รับการเปิดเผยในเว็บไซต์โดยไม่ต้องมีการร้องขอข้อมูลดังกล่าว และควรที่จะใช้ภาษาที่อ่านง่าย มีความชัดเจน และเป็นข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัย

10. สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารควรที่จะได้รับการดูแลโดยหน่วยงานอิสระ ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาความเหมาะสมของการปฏิเสธคำร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือ การส่งเสริมและผลักดันการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้นควรอยู่ภายใต้การกำกับดูแล โดยหน่วยงาน ที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล อย่างเช่นในรูปแบบของคณะกรรมการหรือผู้ตรวจการแผ่นดิน

ความจำเป็นในการใช้หลักการข้อมูลภาครัฐแบบเปิด หลักการข้อมูลภาครัฐแบบเปิดนั้น เป็นการนำแหล่งข้อมูลขนาดใหญ่ที่ยังไม่ได้ถูกเปิดเผย ซึ่งมีบุคลากรและองค์กรจำนวนมากได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลไว้หลากหลายประเภท และข้อมูลของภาครัฐส่วนใหญ่นั้นเป็นข้อมูลสาธารณะตามกฎหมาย ซึ่งสามารถที่จะเปิดเผยข้อมูลเหล่านั้นได้อยู่แล้ว ออกมาเปิดเผย ภาครัฐจึงมีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการนี้ ทั้งในด้านปริมาณของข้อมูลและการเป็นศูนย์กลางในการรวบรวมข้อมูล อันจะส่งผลให้หลายภาคส่วนรวมถึงภาครัฐเองก็ได้รับประโยชน์จากหลักการข้อมูลเปิดนี้ หลักการข้อมูลภาครัฐแบบเปิดนี้กำลังสร้างค่านิยมแก่สังคมขึ้นอย่างกว้างขวาง เช่น ความโปร่งใส และการควบคุมประชาธิปไตย การมีส่วนร่วม การมอบอำนาจการตัดสินใจสู่ประชาชน การปรับปรุงหรือผลิตภัณท์และการบริการรูปแบบใหม่ขึ้นมา การสร้างนวัตกรรมใหม่ การปรับปรุงการให้บริการทางภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ การพัฒนาการบริการของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพที่ดีขึ้น การวัดผลกระทบของนโยบาย ในส่วนของการพัฒนาสู่แนวคิดรัฐเปิด (Open Government) นั้น จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงบวกต่อการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐหลายด้าน อันประกอบไปด้วย

1. สร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและติดตามงาน
2. ลดปริมาณข้อมูลและเอกสารที่ไม่จำเป็นจากประชาชนและธุรกิจในการทำธุรกรรมด้านต่าง ๆ
3. เพิ่มความโปร่งใสในด้านบริการจากภาครัฐเนื่องจากประชาชนมีโอกาสรับรู้ขั้นตอนบริการ
4. ประชาชนและองค์กรธุรกิจมีโอกาสเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับบริการใหม่ ๆ ที่มีคุณค่าต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ประเภทของข้อมูลตามหลักการข้อมูลภาครัฐแบบเปิด ข้อมูลภาครัฐแบบเปิดมีประเภทของข้อมูลที่มีศักยภาพ อันส่งผลต่อการประยุกต์ใช้ในหลากหลายวัตถุประสงค์ คือ

1. ข้อมูลทางวัฒนธรรม โดยอาจเป็นข้อมูลเกี่ยวกับผลงานทางวัฒนธรรมและสิ่งประดิษฐ์ เช่น ชื่อเรื่องและผู้เขียน ซึ่งโดยทั่วไปเก็บรวบรวมในสถานที่จัดแสดงผลงานทางด้านศิลปะ, ห้องสมุด, จดหมายเหตุและพิพิธภัณฑ์
2. ข้อมูลวิทยาศาสตร์ โดยอาจเป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ ตั้งแต่ด้านดาราศาสตร์จนถึงด้านสัตววิทยา
3. ข้อมูลการเงิน เช่น บัญชีรัฐบาล (ค่าใช้จ่ายและรายได้) และข้อมูลเกี่ยวกับตลาดการเงิน (หุ้น, พันธบัตร ฯลฯ)
4. ข้อมูลทางสถิติ เช่น การสำรวจสำมะโนประชากรและตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญ
5. ข้อมูลสภาพอากาศ ได้แก่ ข้อมูลที่ใช้สำหรับทำความเข้าใจและคาดการณ์สภาพอากาศและสภาพภูมิอากาศ

6. ข้อมูลสิ่งแวดล้อม โดยอาจเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ เช่น การมีอยู่และระดับของมลพิษ คุณภาพของแม่น้ำและทะเล

7. ข้อมูลการขนส่ง เช่น ตารางเวลา เส้นทาง และสถิติเกี่ยวกับเวลา (วารสาร สยามโกเศศ, 2562)

การส่งเสริมและคุ้มครองการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเพื่อการตรวจสอบ การทุจริต ในการที่รัฐจะให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเพื่อการตรวจสอบการทุจริตได้นั้น ต้องชั่งน้ำหนักกันระหว่างสิทธิในการรับรู้ของประชาชนกับประสิทธิภาพในการบริหารราชการ ซึ่งมีความจำเป็นต้องให้สิทธิของการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐเพื่อการตรวจสอบการทุจริตอยู่ในจุดที่สมดุล โดยจะต้องไม่มากเกินไปจนทำให้เกิดปัญหาต่อการบริหารราชการอย่างร้ายแรง และไม่น้อยจนทำให้เกิดการทุจริตในการบริหารราชการได้อย่างง่ายดาย ในส่วนต้นนี้จึงจะขอกกล่าวถึง ดังนี้

1. ความจำเป็นในการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐในแบบเปิด (Open Government Data) อันไปการหาจุดสมดุลของการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐ

2. องค์กรภาครัฐที่ควรต้องเปิดเผยข้อมูลเพื่อจุดประสงค์ในการต่อต้านทุจริต อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า องค์กรภาครัฐใดบ้างที่สุ่มเสี่ยง ต่อการเกิดทุจริตขึ้นในการบริหารราชการ ซึ่งจำต้องมีการเปิดเผยข้อมูลต่อประชาชนในการ ดำเนินการขององค์กรนั้น และ

3. ข้อมูลที่ควรต้องเปิดเผยเพื่อจุดประสงค์ในการต่อต้านทุจริต อันบ่งชี้ว่าองค์กร ภาครัฐดังกล่าว ต้องเปิดเผยข้อมูลในการดำเนินการใดบ้าง เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ อันจะเป็นการ ส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนในการตรวจสอบทุจริต

ความจำเป็นในการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Government Data) ในการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐแต่ละครั้งนั้น แม้จะก่อให้เกิดประโยชน์ แต่อีกด้านหนึ่ง ก็สร้างผลกระทบให้แก่ทางภาครัฐด้วย นอกจากนี้ ในบางข้อมูลที่ถูกเปิดเผยออกมา หากเป็นข้อมูล ประเภทข้อมูลส่วนบุคคลแล้ว ก็จะมีปัจเจกชนเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบอีกด้วย ดังนั้น จึงจำต้องศึกษา ถึงหลักการรักษาความลับทางราชการ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และจุดสมดุล ระหว่างหลักการทั้งสาม กล่าวคือ

1. การรักษาความลับของทางราชการ การรักษาความลับทางราชการมาจาก แนวคิดในการปกครองสมัยโบราณ ที่มีกษัตริย์เป็นผู้ปกครองที่ว่า ในการปกครองนั้นประชาชน ผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครองย่อมต้องเชื่อและรับคำสั่งจากกษัตริย์โดยไม่มีสิทธิโต้แย้งกิจการในทาง ปกครองซึ่งถือว่าเป็นเรื่องของผู้ปกครอง เท่านั้น ประชาชนไม่มีสิทธิที่จะรับรู้เรื่องราวใด ๆ ในทาง ปกครอง โดยเฉพาะเรื่องของความสงบเรียบร้อย แนวคิดเช่นนี้ก็ยังมีอิทธิพลในปัจจุบัน แม้อำนาจ การปกครองจะมีได้อยู่กับกษัตริย์เหมือนสมัยในอดีตแล้วก็ตาม เพราะถือว่ากิจกรรมทางปกครอง ที่มีความซับซ้อนนั้น จะเป็นที่รู้กันในวงของชนชั้นปกครองหรือผู้มีหน้าที่ปกครองบ้านเมือง อันได้แก่ ระบบราชการเท่านั้น และเพื่อเป็นการสร้างอำนาจให้แก่ระบบราชการ การรักษาความลับ ทางราชการนี้ก็มักถูกใช้อ้างเพื่อเชื่อมโยงกับเงื่อนไขในการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ เพราะการบริหารราชการนั้นจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานและสามารถที่จะตัดสินใจ โดยไม่ต้องระแวงจากเหตุแทรกแซงใด ๆ เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีความมั่นใจ และทุ่มเทต่อการบริหาร ราชการ โดยหากฝ่ายปกครองต้องเปิดเผยหรือชี้แจงในเรื่องต่าง ๆ แล้ว ก็จะเป็นการเพิ่มภาระในการ

ทำงานและอาจได้รับการคัดค้าน เป็นเหตุให้ประสิทธิภาพ ในการบริหารราชการลดน้อยลง นอกจากนี้ ข้อสำคัญของการรักษาความลับของข้อมูลราชการและการบริหารความเสี่ยงในการบริหารราชการ คือ การตระหนักถึงคุณค่าของข้อมูลและการกำหนดขั้นตอน และความจำเป็นในการป้องกันข้อมูลที่ เหมาะเหมาะสม ซึ่งข้อมูลแต่ละข้อมูลก็มีคุณค่าที่ไม่เท่ากัน และต่างก็อาศัยการป้องกันต่างระดับกัน (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และ ธิปไตร แสละวงศ์) เพราะบางข้อมูลเมื่อเปิดเผยแล้ว อาจก่อให้เกิด ความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงทาง เศรษฐกิจ หรือการคลังของประเทศ บางข้อมูลเมื่อเปิดเผยแล้ว อาจทำให้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่สำเร็จตาม วัตถุประสงค์ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการป้องกัน การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูล หรือบางข้อมูลเมื่อเปิดเผยแล้ว อาจก่อให้เกิดอันตราย ต่อชีวิต หรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร จึงทำให้ต้องมีการจัดประเภทความปลอดภัยของข้อมูลราชการ

2. การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลส่วนบุคคล หมายถึง ข้อเท็จจริง หรือ ความเห็นที่บ่งบอกถึงตัวตน ลักษณะ หรือการดำเนินชีวิตในด้านต่าง ๆ ของบุคคล แนวคิดการ คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลนี้เป็นแนวคิดหนึ่งที่อยู่ในสิทธิส่วนบุคคล (Right of Privacy) ซึ่งเป็นสิทธิ ที่ติดตัวมาแต่กำเนิดของมนุษย์ทุกคน และได้รับการรับรองว่าเป็นสิทธิมนุษยชน โดยสิทธิส่วนบุคคล เป็นการกำหนดวิธีการดำเนินชีวิตในทุก ๆ ด้านของตนโดยปราศจากการรบกวน หรือแทรกแซง จากรัฐหรือปัจเจกชนอื่น ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ ภาวะความสงบสุข และการคุ้มครอง ของบุคคลแต่ละคน และมีลักษณะการได้รับความคุ้มครองสำคัญ 3 ประการคือ

2.1 การปกปิดเป็นความลับ

2.2 การไม่เปิดเผยชื่อ

2.3 ความสันโดษ การกระทำที่ถือว่าเป็นการกระทบสิทธิส่วนบุคคล ได้แก่ การรบกวน แทรกแซงบุคคลอื่นในการที่เขาประสงค์จะอยู่โดยลำพัง หรือกิจกรรมส่วนตัว การเปิดเผย เรื่องส่วนตัวที่อับอายของผู้อื่นต่อสาธารณะ การไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันเป็นเท็จ และการใช้ ชื่อหรือภาพของบุคคลเพื่อประโยชน์ทางการค้าโดยไม่ได้รับความยินยอม (บัญญัติ เขียวต่าย, 2536) ดังนั้น การเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลใด ไม่ว่าจะอยู่ในความครอบครองของรัฐหรือเอกชน ก็ย่อมกระทบ ถึงสิทธิความเป็นส่วนตัวอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำเนินชีวิต และกระทบถึงความปลอดภัย ของบุคคลนั้นโดยปริยาย จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมการเข้าถึงข้อมูล หากข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูล ส่วนบุคคลของผู้อื่น (วีรพงษ์ บึงไกร, 2540 : 23-27)

3. สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Government Data) ในการ ปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น สิทธิของประชาชนที่จะรับรู้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญ อันเป็นรากฐานต่อสิทธิอื่นของประชาชน เช่น สิทธิในการมีส่วนร่วม สิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิในการ แสดงความคิดเห็น เป็นต้น โดยประชาชนจะต้องเป็นพลเมืองที่มีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเป็นอย่างดี เสียก่อน มิเช่นนั้นแล้วประชาชนก็จะมีทัศนคติที่ผิดไปจากข้อเท็จจริง อันส่งผลให้สิทธิของประชาชน ในระบอบประชาธิปไตยเสื่อมค่าลง (กุลพล พลวัน, 2529)

ซึ่ง Ramsey Clark อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมสหรัฐอเมริกา ก็ได้กล่าว
ว่า “ประชาชนจะต้องรู้รายละเอียดในการบริหารรัฐบาล ถ้ารัฐบาลเป็นรัฐบาลของประชาชน
โดยประชาชน และเพื่อประชาชนที่แท้จริง ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นแล้ว กรณีจะไม่มีอะไรที่สามารถทำให้
ระบอบประชาธิปไตยกลายเป็นความมืดมนได้” สอดคล้องกับ James Madison อดีตประธานาธิบดี
สหรัฐอเมริกา ได้กล่าวไว้ว่า “รัฐบาลที่ไม่มีข่าวสารให้แก่ประชาชน หรือไม่มีการให้ประชาชน
ได้รับข่าวสารนั้นเลย จะเป็นฉากเริ่มต้นที่นำไปสู่ละครตลกที่ไร้สาระหรือโศกนาฏกรรมหรือ
ทั้งสองอย่าง” สิทธิของประชาชนในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่สำคัญอยู่ 2 สิทธิ นั่นคือ
สิทธิในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ก็เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึง
สิทธิในการติดต่อสื่อสาร และสิทธิในการติดต่อสื่อสารนั้น ก็ถือเป็นพื้นฐานของกระบวนการทางสังคม
ทั้งยังเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางในการปกครอง รวมถึงการพัฒนากลุ่มสังคม
แห่งข้อมูลข่าวสารที่ทุกคนสามารถที่จะสร้าง เข้าถึง ใช้ประโยชน์ และแบ่งปันข้อมูลหรือองค์ความรู้
ต่าง ๆ ที่ตนเองมีได้ นอกจากนี้ ในปัจจุบันยังผู้ให้ความเห็นเสริมอีกว่า สิทธิเสรีภาพ ในการเชื่อมต่อ
อินเทอร์เน็ตก็ถูกสร้างมาบนหลักการของสิทธิในการติดต่อสื่อสารอีกด้วย สิทธิเสรีภาพในการเชื่อมต่อ
อินเทอร์เน็ตเป็นสิทธิเสรีภาพสมัยใหม่ที่อยู่ในฐานะของสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ที่ประชาชนกำลัง
เรียกร้องให้รัฐสนับสนุนสิทธิดังกล่าวให้ได้อย่างสมบูรณ์ หากใช่เป็นเพียงสิทธิเสรีภาพที่มีขึ้นตาม
ที่กฎหมายบัญญัติเอาไว้ให้แก่ประชาชนเท่านั้น แนวความคิดเรื่องของสิทธิเสรีภาพในการเชื่อมต่อ
อินเทอร์เน็ตนั้น ส่งผลต่อชีวิตของมนุษย์ใน 2 ด้าน คือ แนวคิดเสรีนิยมทางไซเบอร์ (Cyber -
libertarian) อันเป็นแนวคิดที่ส่งอิทธิพลกว่าความรู้ในทาง คอมพิวเตอร์ และพื้นที่ในทางไซเบอร์
(Cyberspaces) ซึ่งรวมถึงการรวมกลุ่มในทางไซเบอร์ด้วย จากที่กล่าวมาข้างต้น สิทธิในการแสดง
ความคิดเห็นที่ดี เสรีภาพในการรับรู้ ข้อมูลข่าวสารที่ดี หรือสิทธิเสรีภาพในการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต
ที่ดี ล้วนเป็นหลักการพื้นฐานอันนำมาสู่การพัฒนาการของหลักการข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open
Government Data) ซึ่งประโยชน์ของหลักการข้อมูลภาครัฐแบบเปิดนี้ ส่งผลทำให้เกิดความโปร่งใส
ในการบริหารจัดการของภาครัฐขึ้น ทั้งยังส่งผลต่อภาคธุรกิจ การพัฒนาทางวิทยาศาสตร์ ที่สามารถ
เห็นข้อมูลจากส่วนต่าง ๆ แล้วนำมาวิเคราะห์เชื่อมโยงจากปรากฏการณ์ทางสังคม การเปลี่ยนแปลง
ของสิ่งแวดล้อม หรือสถิติต่าง ๆ ทำให้เกิดการพัฒนางานองค์ความรู้ใหม่ขึ้นมา สุดท้ายผลดีก็จะตก
แก่สังคมในการที่จะขจัดปัญหาต่าง ๆ ที่สะสม เรื้อรัง ตัวอย่างเช่น ปัญหาการจราจร ปัญหาน้ำท่วม
ปัญหาถนนที่ชำรุด รวมถึงการใช้จ่ายงบประมาณ ของรัฐบาล เป็นต้น (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์,
2534)

4. การสร้างจุดสมดุลระหว่างการรักษาความลับของทางราชการ การคุ้มครอง
ข้อมูลส่วนบุคคล และสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐแบบเปิด สิทธิในการรับรู้เป็นสิทธิที่เกี่ยว
ต่อระบอบประชาธิปไตย และการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐยังเป็นการควบคุมฝ่ายปกครอง
แบบป้องกัน เพราะเป็นการทำให้ความลับทางราชการคลายความศักดิ์สิทธิ์ลง เมื่อการรักษาความลับ
ทางราชการที่มีมากเกินไปเป็น ต้นเหตุให้เกิดการใช้อำนาจที่มีขอบ หากสามารถควบคุมการรักษา
ความลับให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ก็จะเป็นการลดโอกาสของการบิดเบือนการใช้อำนาจ ยิ่งไปกว่านั้น
การให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐก็ยังเป็นมาตรการส่งเสริมการควบคุมแบบแก้ไข กล่าวคือ
เป็นการสร้างเครื่องมือให้แก่ประชาชนในการค้นหาข้อเท็จจริงในการบริหารราชการ แม้ว่าแนวคิด

ในเรื่องการรักษาความลับทางราชการจะมีความจำเป็นต่อการบริหารราชการ แต่ก็ได้สร้างผลเสียต่อการบริหารราชการเช่นเดียวกัน ซึ่ง Jeremy Bentham ได้กล่าวว่า “ความลับเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความร่วมมือเพื่อกระทำหน้าที่ฝ่าฝืนกฎหมาย จึงไม่ควรที่จะนำมาเป็นระบบแบบแผนของรัฐบาลทั่ว ๆ ไป” ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ Woodrow Wilson ที่ว่า “ใคร ๆ ก็รู้ว่าคอร์รัปชันจะเกิดขึ้นในสถานที่ที่เป็นความลับ แต่ไม่ปรากฏในที่ซึ่งเป็นที่เปิดเผย และพวกเราเชื่อมั่นว่าเป็นการสันนิษฐานที่ยุติธรรมว่า ความลับเป็นวิธีการที่ไม่สมควรจะนำมาใช้ในการปกครอง สำหรับภัยอันอาจเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจในทางมิชอบหรือการบิดเบือนการใช้อำนาจ จะเกิดขึ้นอย่างแน่นอน ถ้ายอมให้ข้าราชการหรือรัฐมนตรีได้ดำเนินภารกิจของเขาภายใต้กระบวนการที่เป็นความลับ อันมิอาจตรวจสอบได้” (โกคิน พลกุล, 2524) นอกจากนี้ รายงานกรรมาธิการวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา เมื่อปี ค.ศ. 1965 ได้กล่าวถึง การรักษาความลับในการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารว่า “การปกครองที่เป็นความลับไม่ให้ประโยชน์แก่ผู้ใด การปกครองเช่นนี้เป็นผลร้ายแก่ประชาชน ทั้งที่การปกครองนั้นมีขึ้นเพื่อรับใช้ประชาชน การปกครองเช่นนี้เป็นผลร้ายแก่ตัวรัฐบาลเองในความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และในการดำเนินการปกครอง เช่นนี้ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจ ทำให้เสื่อมความนิยมในหมู่ประชาชน”

จึงเห็นได้ว่า ผลเสียของการรักษาความลับของราชการที่มากเกินไป นอกจากประชาชนจะได้รับผลร้ายแล้ว ยังเป็นสาเหตุที่เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน และท้ายที่สุดก็นำไปสู่ความล้มเหลวของรัฐบาลและความเหลวแหลกของข้าราชการประจำ

จากที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วว่า ข้อมูลแต่ละชนิด หากเมื่อมีการเปิดเผยแล้ว ก่อให้เกิดผลกระทบในด้านที่แตกต่างกันออกไป แต่สิ่งที่สำคัญก็คือ ผลกระทบเหล่านั้นสร้าง คุณประโยชน์ หรือความเสียหายต่อสาธารณะมากกว่ากัน โดยในด้านการตรวจสอบการทุจริตนั้น หลักการข้อมูลภาครัฐแบบเปิดสามารถสร้างคุณประโยชน์ ดังนี้

1. สร้างความโปร่งใสในกิจกรรมต่าง ๆ การตัดสินใจ การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ โดยทำให้เห็นถึงกระแสที่มาที่ไปของเงินงบประมาณ ทำให้เห็นถึงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น ข้อเสนอ ข้อตกลง แผนการต่าง ๆ ผลการประเมิน บทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งง่ายต่อการวิเคราะห์ และเข้าใจถึงการจัดซื้อจัดจ้างในครั้งนั้น ๆ ทำให้เห็นถึงสิ่งที่ผิดปกติต่าง ๆ เช่น ผลประโยชน์ทับซ้อน สภาพของการเกิดการทุจริต การวิ่งเต้น ช่องทางที่สุ่มเสี่ยง รวมถึงหนทางในการจับกุม

2. ช่วยภาครัฐในการปราบปรามการทุจริต โดยให้ความสะดวกในการสืบสวน สอบสวน พยานหลักฐานต่าง ๆ เป็นเครื่องมือสำหรับการกำหนดโทษ ทั้งยังช่วยในการตัดสินใจต่อนโยบายสำหรับการต่อต้านการทุจริต ตลอดจนเป็นส่วนช่วยป้องกันใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3. สร้างการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบในการจัดซื้อจัดจ้าง นโยบายทางการเงิน กระบวนการยุติธรรม การบังคับใช้กฎหมาย การสร้างความโปร่งใสในหน่วยงานของรัฐ และการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน

4. เปิดโอกาสให้ภาคประชาชน และภาคธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการตรวจสอบการทุจริต การร่วมกันสร้างนโยบายในการปราบปรามการทุจริต และการเพิ่มมาตรการเพื่อความโปร่งใส

5. เสริมสร้างความโปร่งใส ความเชื่อมั่น การพัฒนาระบบคุณธรรม หลักการนิติรัฐ แต่ทั้งนี้ ข้อมูลภาครัฐบางข้อมูลแม้ได้มีการเปิดเผยแล้ว จะก่อให้เกิดคุณประโยชน์ตามที่ได้กล่าวมาก็ตาม ในอีกด้านก็สร้างความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การคลังของประเทศ รวมถึงสิทธิ เสรีภาพของปัจเจกชนอีกด้วย ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดกรอบของข้อมูลในหลักการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐแบบเปิด โดยที่ยังคงรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของประเทศ ทั้งยังสร้างการพัฒนา ขจัดปัญหา สร้างการมีส่วนร่วมเอาไว้ นอกจากนี้ ในส่วนของการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลใด หากเป็นไปได้ เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อการคุ้มครองสิทธิหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนรายอื่นแล้ว ก็ย่อมที่จะเปิดเผยข้อมูลนั้นได้ ภายใต้การคำนึงถึงสิทธิส่วนบุคคลของผู้ได้รับผลกระทบ รวมถึงหลักเกณฑ์ในการเก็บรักษา และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล

การให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลภาครัฐนอกจากจะสร้างประโยชน์แก่ประชาชนแล้วยังสร้างประโยชน์สำหรับรัฐบาลอีกด้วย เพราะเป็นการสร้างความใกล้ชิดระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ได้รับความนิยมความเชื่อถือ และความไว้วางใจจากประชาชน เนื่องจากการให้ ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลภาครัฐเป็นการแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสในการบริหารราชการภายใต้การรู้เห็นของประชาชน

จึงสรุปได้ว่า การรักษาความลับทางราชการอยู่ภายใต้แนวคิดของความมีประสิทธิภาพของระบบราชการ หรือการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง แต่ก็อาจสร้างการบิดเบือนการใช้อำนาจไปในทางมิชอบได้โดยง่าย ส่วนการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐ เป็นการแสดงออกถึงเสรีภาพของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย แต่ก็อาจเป็นการเพิ่มภาระให้ในการดำเนินการของรัฐ

เมื่อพิจารณาถึงความมุ่งหมายของระบอบประชาธิปไตยแล้ว ก็ก็จะเห็นถึงการให้ความสำคัญของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่วนประสิทธิภาพของการบริหารราชการนั้น เป็นเรื่องรองลงมา และเมื่อพิจารณาคำว่า “ประสิทธิภาพ” ก็ไม่ได้มีความหมายเฉพาะถึงความสะดวก ความเด็ดขาด และอิสระของระบบราชการเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงการดำเนินงานที่ถูกต้อง รอบคอบและตอบสนองต่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมอีกด้วย ซึ่งการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐภายใต้ขอบเขตที่เหมาะสม จะทำให้การตัดสินใจหรือการดำเนินการของระบบราชการมีคุณประสิทธิภาพมากขึ้น ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น ทั้งนี้ไม่เพียงแต่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในกระบวนการตัดสินใจเพียงเท่านั้น ยังสร้างความ เชื่อมั่นให้แก่ผู้มีอำนาจว่าการดำเนินการอยู่ภายใต้สายตาและการยอมรับของประชาชน

องค์กรภาครัฐที่ควรต้องเปิดเผยข้อมูลเพื่อให้ประชาชนตรวจสอบการทุจริต การทุจริตในปัจจุบันเป็นกระกระทำที่แยบยล ประณีต มีความซับซ้อน และประกอบไปด้วยหลายขั้นตอน ทั้งไม่ปรากฏหลักฐานที่บ่งชี้ถึงการกระทำทุจริตได้อย่างชัดเจนเหมือนกับการก่ออาชญากรรมในรูปแบบปกติ หากมองโดยผิวเผินก็อาจทำให้เข้าใจได้ว่าการทุจริตดังกล่าวนั้น เป็นการกระทำที่เป็นไปโดยปกติ ถูกต้อง และชอบธรรมดีแล้ว ปัจจุบัน การทุจริตในภาครัฐสามารถเกิดขึ้นได้ในองค์กรตามหลักการแบ่งแยกอำนาจทั้งสามองค์กร อันได้แก่ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ และอาศัยการทุจริตที่เกิดขึ้นในแต่ละองค์กรนี้เอง เป็นฟันเฟืองอันนำไปสู่การทุจริตในระดับชาติต่อไป

กล่าวคือ ในกระบวนการของรัฐสภาที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดทุจริต อันได้แก่ การใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ การใช้อิทธิพลในการร่างกฎหมาย อนุมัติงบประมาณ หรือการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ซึ่งมีสาเหตุมาจากความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันระหว่างรัฐบาลและภาคธุรกิจ โดยสังเกตได้จากการใช้จ่ายของพรรคการเมือง หรือความผิดพลาดในระบอบการปกครองในการพิจารณาคดีของศาลในบางคดีถูกกล่าวกันว่าไม่มีความเป็นธรรม ส่งผลให้เกิดความแตกแยกกันในสังคม และกระทบต่อความสามารถในการจัดการกับบรรษัทข้ามชาติที่ก่ออาชญากรรมและการทุจริต อันนำไปสู่อัตราการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และพลเมืองที่ต่ำลง นอกจากนี้ การให้สินบนในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างความสะดวกในการทุจริต ก็ยังเป็นการทำลายความเชื่อมั่นต่อภาครัฐ และในการใช้อำนาจของ ฝ่ายบริหารซึ่งจำเป็นต้องใช้จ่ายงบประมาณ โดยกระบวนการใช้งบประมาณที่สุ่มเสี่ยงต่อการทุจริตที่สุด ก็คือ ขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้าง ถือเป็นจุดอ่อนของการบริหารที่ขัดขวางต่อการแข่งขันทางการค้า และสร้างค่าใช้จ่ายที่สูงเกินควรในการใช้สินค้าและบริการของภาครัฐ นับวันปัญหาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐก็ยิ่งทวีความรุนแรงทั้งในด้านของกระบวนการ ขั้นตอนของการทุจริต ปริมาณและมูลค่าความเสียหาย จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรทั้งสามต้องสร้างความโปร่งใส โดยการเปิดเผยข้อมูลในองค์กรของตนออกสู่สาธารณะ และสร้างความไว้วางใจให้แก่ประชาชน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้เห็นถึงความจำเป็นในทางทฤษฎีของการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลการดำเนินการขององค์กรภาครัฐทั้งในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายตุลาการ และองค์กรฝ่ายบริหาร และเห็นถึงข้อมูลที่องค์กรทั้งสามดังกล่าวควรจะต้องมีการเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึง แม้แนวคิดการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐดังกล่าวนี้ จะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการและล่วงละเมิดถึงสิทธิส่วนบุคคลของผู้ปฏิบัติหน้าที่อยู่บ้าง แต่เมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่ตามมา อาทิ จะเป็นการสร้างองค์ความรู้ถึงระบบการบริหารราชการขององค์กรภาครัฐในส่วนต่าง ๆ สร้างความตระหนักรู้และเผื่อระวังในความเสี่ยงต่อการเกิดการทุจริตขึ้นในภาครัฐ และสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ที่ได้การปกครองและเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง ในการตรวจสอบการทุจริตที่เกิดขึ้นในภาครัฐนั้นแล้ว ก็เห็นได้ว่า มีความคุ้มค่าและสร้างความสงบเรียบร้อยขึ้นในสังคมได้อย่างมากมาย ซึ่งสมควรที่จะต้องให้มีกระบวนการให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลของทาง ภาครัฐมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

จึงสรุปได้ว่า ข้อมูลภาครัฐแบบเปิดนั้นเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สำคัญในการสนับสนุนประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริต เพราะแม้ประชาชนจะมีจิตใจที่แน่วแน่ต้องการที่จะให้บ้านเมืองดำเนินการไปอย่างไรซึ่งการทุจริต แต่หากไม่มีฐานข้อมูลต่าง ๆ ที่แสดงให้ประชาชนเห็นถึงการทุจริตที่เกิดในภาครัฐได้แล้ว ก็เหมือนไร้ซึ่งแรงขับเคลื่อน หรือสิ่งเร้าต่อประชาชน หรือพยานหลักฐานนั้น อันเป็นการยากที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริตที่เกิดได้อย่างแน่นอน ส่งผลทำให้ปัญหาการทุจริตยังคงเป็นปัญหาที่เรื้อรัง เพราะเป็นการแก้ไขปัญหาที่ไม่ตรงจุด

ส่วนที่ 2 การบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ปรากฏอยู่ใน 2

หมวดสำคัญ ได้แก่ หมวด 6 แผนนโยบายแห่งรัฐ และหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญนั้น มีรายละเอียดสำคัญ คือ การขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ให้มีบทบาท ที่ชัดเจน และกว้างขวางขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามบทบัญญัติในมาตรา 76 ที่กำหนดว่า “รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือ และช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนา เจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไป ตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจ หรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนการแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดี ความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว” จากมาตราดังกล่าว จะเห็นได้ว่า รัฐจะต้องปรับระบบการดำเนินงานและระบบความสัมพันธ์ ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้มีความชัดเจนในเชิงอำนาจหน้าที่ อีกทั้งต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังได้กล่าวถึงระบบการทำงานของภาครัฐว่าจะต้องมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม จริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริตของเจ้าหน้าที่พร้อมกับพัฒนาระบบการทำงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน และให้รัฐมุ่งเน้นการทำงานตามหลักการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี ทั้งนี้ ในรายละเอียดยังมีการกำหนดเพิ่มเติมว่า รัฐจะต้องจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเพื่อให้แผนนโยบายแห่งรัฐบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ จึงได้มีการกำหนดรายละเอียดด้านต่าง ๆ ไว้อย่างละเอียดเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานแก่หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

นอกจากนี้ ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ยังได้มีการกำหนดว่า องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา ในพื้นที่ และการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนนี้เองเป็นหลักประกันว่า รัฐจะต้องส่งเสริม และสนับสนุนให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานหลัก โดยให้การกระจายอำนาจเป็นกลไกสำคัญ และเพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม จึงได้มีการกำหนดมาตรา 250 อันเป็นการระบุว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีหน้าที่ในการดูแล และจัดทำบริการสาธารณะ และมีอิสระในการบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ยังได้กำหนดบทบาทเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยกำหนดให้มีการส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และการที่มีอำนาจ หน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จะต้องได้รับการส่งเสริมและสนับสนุน

ให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระ และสามารถพัฒนาระบบการคลังโดยการจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ให้จัดบริการสาธารณะโดยครบถ้วน สามารถที่จะจัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อ การจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะตามอำนาจหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น (อปท.) ของแต่ละรูปแบบ เพื่อให้สอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดย มีการบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่ตลอดจนงบประมาณและบุคลากร รวมทั้งกรณี การร่วมดำเนินการกับเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการที่ เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ดำเนินการเอง ก็สามารถมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ร่วมกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการก็ได้

อย่างไรก็ตาม ในหมวด 14 ตั้งแต่มาตรา 249 – 254 มีสาระสำคัญที่บัญญัติให้ต้องมี “กฎหมายท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ” หรือต้องออกกฎหมายมารองรับอีกหลายฉบับ เพราะบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้บัญญัติสาระของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เพียงหลักการและแนวทางเท่านั้น ส่วนรายละเอียดยังต้องรอความชัดเจนในการออกกฎหมายลำดับรองต่อไป (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, 2560)

สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับล่าสุดนี้ ยังคงแบ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 แบบ คือ 1. แบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด และ 2. รูปแบบพิเศษได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา เนื่องจากการศึกษานี้มีขอบเขตการศึกษาเฉพาะแบบทั่วไป ดังนั้นจึงขอกกล่าวถึงโครงสร้างองค์การ อำนาจหน้าที่และรายได้รายจ่ายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนี้ พอสังเขปดังนี้

โครงสร้างองค์การ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ สำหรับฝ่ายบริหารมีนายกเป็นผู้ใช้อำนาจการบริหารในหน่วยงาน โดยมีข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำ ซึ่งมีปลัดเป็นหัวหน้างานด้านบริหาร ภายในหน่วยงานการแบ่งงานเป็นฝ่ายต่าง ๆ เช่น ด้านการบริหาร ด้านการคลัง ด้านการโยธา ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุขและด้านอื่น ๆ เป็นต้น ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารงานอีกชั้นหนึ่ง

อำนาจหน้าที่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 หมวด 2 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง มีภารกิจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ ดังนี้

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 คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
 11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
 12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
 13. การจัดให้มี และบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
 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 โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
 24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 25. การผังเมือง
 26. การขนส่ง และการวิศวกรรมจราจร
 27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
 28. การควบคุมอาคาร
 29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
 31. กิจอื่นใด ที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (พระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2542)
- กล่าวโดยสรุป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มนี้ มีภารกิจหน้าที่ที่เป็นบริการสาธารณะขนาดเล็ก มุ่งตอบสนองความต้องการภายในขอบเขตของตนเองเป็นสำคัญ มีการให้บริการสาธารณะที่ไม่ยุ่งยาก ไม่ซับซ้อน หากพิจารณาจากขอบข่ายและอำนาจหน้าที่ตามข้อบัญญัติ

ในกฎหมายแล้วก็จะพบว่ากฎหมายได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมหรือให้บริการสาธารณะได้ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

1. อำนาจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ เป็นกิจกรรมที่กฎหมายบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำให้ครบถ้วน หากไม่จัดทำเท่ากับเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

2. อำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำ เป็นกิจกรรมที่กฎหมายให้ดุลพินิจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะจัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ หรือไม่ก็ได้ ขึ้นอยู่กับความพร้อมและการพิจารณาเห็นสมควรว่าเหมาะสมและจำเป็นกับคนในท้องถิ่นนั้น ๆ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547)

อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กฎหมายได้ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนว่ากิจกรรมหรือหน้าที่ด้านใดสามารถดำเนินการได้ หรือกิจกรรมใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ ก็จะเป็นอำนาจของส่วนภูมิภาค หรือรัฐส่วนกลาง ตามหลักการแนวคิดการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ในการกำหนดหรือมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีความเหมาะสมสอดคล้องกับขนาดพื้นที่ ความสามารถ ทั้งทรัพยากรด้านบุคลากร เงิน และความต้องการของประชาชนเป็นหลักทั้งสิ้น

รายได้-รายจ่าย ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 โดยมีการประมาณการรายรับและรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ประมาณการรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจำแนกเป็น

1. หมวดภาษีอากร
2. หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต
3. หมวดรายได้จากทรัพย์สิน
4. หมวดรายได้จากสาธารณูปโภค และกิจการพาณิชย์
5. หมวดเงินอุดหนุน
6. หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด

ประมาณการรายจ่ายทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยรายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน โดยรายจ่ายตามแผนงาน จำแนกเป็นสองลักษณะ คือ

1. รายจ่ายประจำ ประกอบด้วย
 - 1.1 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ
 - 1.2 หมวดค่าจ้างชั่วคราว
 - 1.3 หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ
 - 1.4 หมวดค่าสาธารณูปโภค
 - 1.5 หมวดเงินอุดหนุน
 - 1.6 หมวดรายจ่ายอื่น
2. รายจ่ายเพื่อการลงทุน ประกอบด้วย หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

ทั้งนี้รายละเอียดประเภทรายจ่ายงบกลาง หมวดรายจ่ายต่าง ๆ และเงินนอกงบประมาณให้เป็นไปตามที่กรมการปกครองกำหนด (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2541 และ 2543)

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างของการศึกษานี้ส่วนใหญ่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ประเมินจึงศึกษากฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 กล่าวคือ

รายได้ องค์การบริหารส่วนตำบล มีรายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียม อาทิ ภาษีบำรุงท้องที่, ภาษีโรงเรือนและที่ดิน, ภาษีป้าย, อากรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียม, ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน, ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลกฎหมายรัษฎากรซึ่งสถานประกอบการตั้งอยู่, ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา, ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน, ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล, เงินอากรประทานบัตร, ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้, ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน, ค่าภาคหลวงแร่, ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม, เงินเรียกเก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ, ภาษีมูลค่าเพิ่ม และค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามที่กฎหมายกำหนด

ขณะเดียวกัน องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาแล้ว และจะต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ อาทิ รายได้จากทรัพย์สินขององค์การ, รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การ, รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การ, ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้, เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้, รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้, เงินอุดหนุนจากรัฐบาลร้อยละ 35 และรายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

รายจ่าย องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายจ่าย อาทิ เงินเดือน, ค่าจ้าง, ค่าตอบแทนอื่น ๆ , ค่าใช้สอย, ค่าวัสดุ, ค่าครุภัณฑ์, ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่น ๆ, ค่าสาธารณูปโภค, เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น และรายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนด (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 124 ก, 2546)

ทั้งนี้ บทบาทและความสำคัญขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นด้านงบประมาณในส่วนที่เป็นรายได้ว่า เดิมที่ท้องถิ่น (อบต., เทศบาล, และ อบจ.) มีรายได้คิดเป็นร้อยละ 6 - 9 ของรายได้ของรัฐบาล ต่อมาปี พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 (4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่น ให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 35 ผลปรากฏว่า ในปี พ.ศ. 2544 - 2546 รายได้ของท้องถิ่นคิดเป็นร้อยละ 20.9 21.9 และ 22.2 ของรายได้รัฐบาล ส่วนในปี พ.ศ. 2546 ได้ร้อยละ 27.3 คำนวณเป็นเงินที่ท้องถิ่นได้รับจัดสรรสูงถึง 219,039 ล้านบาท จากงบประมาณมหาศาลข้างต้นทำให้มีการมองว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจกลายเป็นแหล่งหาผลประโยชน์และถ้าขาดการบริหารที่ดีย่อมสร้างความเสียหายให้แก่ประเทศชาติได้

สำหรับปีงบประมาณ 2562 กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (กสถ.) จัดโอนงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นวงเงิน 226,033,086,000 บาท ให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศ ภายหลังจากมีประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจ ให้แก่ อปท. ทั้งหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนฯ หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่ม และ หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินภาษี ทั้งนี้ แบ่งเป็นเงินอุดหนุนสำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และภารกิจการถ่ายโอน 50,022,100,100 บาท และเงินอุดหนุนด้านอื่น ๆ อาทิ

1. โอนบุคลากร 753,294,000 บาท
2. เงินอุดหนุนอาคารเสริม (นมโรงเรียน) 10,450,026,500 บาท
3. เงินอุดหนุนอาคารกลางวัน 22,627,709,700 บาท
4. เงินอุดหนุนเงินเดือนครูและค่าจ้างประจำ 17,148,608,800 บาท
5. เงินอุดหนุนค่าการศึกษาบุตร 121,600,000 บาท
6. เงินอุดหนุนค่าเช่าบ้าน 170,161,000 บาท
7. เงินอุดหนุนค่าบำเหน็จ บำนาญ 3,587,159,300 บาท
8. เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน 3,446,371,600

บาท

9. เงินอุดหนุนศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 12,811,383,600 บาท
10. เงินอุดหนุนส่งเสริมศักยภาพการศึกษาท้องถิ่น 1,086,905,800 บาท
11. เงินอุดหนุนค่าปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน 136,964,500 บาท
12. เงินอุดหนุนการศึกษาแก่เด็กด้อยโอกาส 136,964,500 บาท
13. เงินอุดหนุนค่ารักษาพยาบาลพนักงานท้องถิ่นและลูกจ้าง 6,719,227,000

บาท

14. เงินอุดหนุนด้านสาธารณสุขของสถานีนอนามัยที่ถ่ายโอนมายัง อปท. 44 ล้าน

บาท

15. เงินอุดหนุนอาสาสมัครประจำหมู่บ้าน (อสม.) 7,486,048,800 บาท
16. เงินอุดหนุนเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 65,474,283,600 บาท
17. เงินอุดหนุนเบี้ยยังชีพคนพิการ 18,196,358,400 บาท
18. เงินอุดหนุนเบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ 524,208,000 บาท
19. เงินอุดหนุนบริหารสนามกีฬา 122,711,800 บาท
20. เงินอุดหนุนศูนย์บริการทางสังคม 1,850,000 บาท
21. เงินอุดหนุนสถานสงเคราะห์คนชรา 81,128,600 บาท

ซึ่งสอดคล้องกับภารกิจการส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเข้มแข็ง และมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี

จากที่กล่าวมานี้ แนวคิดการจัดบริการสาธารณะและหลักการข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Government Data) หน่วยงานลักษณะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีภารกิจหน้าที่ที่เป็นบริการสาธารณะ มุ่งตอบสนองความต้องการภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองเป็นสำคัญ มีการให้บริการสาธารณะที่ไม่ยุ่งยาก ไม่ซับซ้อน หากพิจารณาจากข้อข่ายและอำนาจหน้าที่ตาม

ข้อบัญญัติในกฎหมายแล้วก็จะพบว่ากฎหมายได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมหรือให้บริการสาธารณะได้ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

1. อำนาจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ เป็นกิจกรรมที่กฎหมายบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำให้ครบถ้วน หากไม่จัดทำเท่ากับเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

2. อำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำ เป็นกิจกรรมที่กฎหมายให้ดุลพินิจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะจัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ หรือไม่ก็ได้ ขึ้นอยู่กับความพร้อมและการพิจารณาเห็นสมควรว่าเหมาะสมและจำเป็นกับคนในท้องถิ่นนั้น ๆ (อรทัย ก๊กผล, 2547 : 71 - 90)

และจากศึกษาแนวคิดเรื่องการตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ การใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบการแสวงหาผลประโยชน์ รวมทั้งหลักการข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Government Data) จะพบว่า ในส่วนที่กล่าวถึง “องค์กรภาครัฐที่ควรต้องเปิดเผยข้อมูลเพื่อให้ประชาชนตรวจสอบการทุจริต” นั้น ให้น้ำหนักกับความสุ่มเสี่ยงต่อการทุจริตจากการจัดซื้อจัดจ้างอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการศึกษาเรื่อง "European Public Sector Information Platform Topic Report No. 2014/04 Open Data as a Tool to Fight Corruption" ที่กล่าวไว้อย่างชัดเจนแล้วว่า “ในการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งจำเป็นต้องใช้จ่ายงบประมาณ โดยกระบวนการใช้งบประมาณที่สุ่มเสี่ยงต่อการทุจริตที่สุด ก็คือ ขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้าง ถือเป็นจุดอ่อนของการบริหารที่ขัดขวางต่อการแข่งขันทางการค้า และสร้างค่าใช้จ่ายที่สูงเกินควรในการใช้สินค้าและบริการของภาครัฐ” ที่สำคัญ นับวันปัญหาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐก็ยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งในด้านของกระบวนการ ขั้นตอนของการทุจริต ปริมาณและมูลค่าความเสียหาย (Karolis Granickas, 2014)

คุณธรรม จริยธรรม

1. คุณธรรม จริยธรรม

ความหมายของคุณธรรม จริยธรรม คำว่าจริยธรรม ซึ่งตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Morality ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

จริยธรรม คือ “จริยะ” แปลว่าความประพฤติที่ควรประพฤติ “ธรรม” คือความดี เมื่อรวมความหมายของสองคำเข้าด้วยกันคือ ความประพฤติดี กรมวิชาการ (2524 : 3-4) ได้ให้ความหมายจริยธรรมว่าเป็นแนวทางของการประพฤติชอบทั้งกาย วาจา และใจ เพื่อประโยชน์ต่อตนเอง ผู้อื่น และสังคม (โชติ เพชรชื่น, 2524 : 23)

คุณธรรม หมายถึง สิ่งที่บุคคลส่วนใหญ่ยอมรับว่าดีงาม ซึ่งส่งผลให้เกิดการกระทำที่เป็นประโยชน์ และความดีงามที่ดีที่แท้จริงต่อสังคมจริยธรรม หมายถึง สิ่งที่บุคคลหรือสังคมยึดถือเป็นเครื่องมือช่วยตัดสินใจ และกำหนดการกระทำของตนเอง (กระทรวงศึกษาธิการ, 2548 : 2)

จริยธรรม หมายถึง จริยธรรมมีพื้นฐานของความยุติธรรม คือมีการกระจายสิทธิและหน้าที่อย่างเท่าเทียมกัน โดยมีได้หมายถึงเกณฑ์บังคับทั่ว ๆ ไป แต่เป็นเกณฑ์ที่มีความเป็นสากลที่คนส่วนใหญ่รับไว้ในทุกสถานการณ์ ไม่มีการขัดแย้งเป็นอุดมคติ (Kohlberg, 1976 : 4-5)

จริยธรรม หมายถึง จริยธรรมเป็นมโนทัศน์ที่เกี่ยวข้องกับหลักความยุติธรรมในการมีปฏิสัมพันธ์กันในสังคม โดยไม่เกี่ยวข้องกับคุณค่าหรือความรู้สึกส่วนตัวของแต่ละบุคคล เช่น ความรู้สึกส่วนตัวที่จะพัฒนาตนเองถึงจุดสุดยอดแห่งศักยภาพของเขา (Rest, 1977 : 6)

จากความหมายที่ได้กล่าวมาแล้ว สรุปได้ว่า คุณธรรม จริยธรรม หมายถึง คุณลักษณะที่เกี่ยวกับการประพฤติปฏิบัติ ตลอดจนการคิดในทางที่ถูกต้อง ดีงาม มีคุณประโยชน์ทั้งตนเอง ละส่วนรวมสามารถควบคุมตนเองในการประพฤติปฏิบัติ และการปรับตัวเพื่อความสงบสุขในการอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุขในสังคม

2. การส่งเสริมคุณธรรมนำความรู้ คุณธรรมพื้นฐาน 8 ประการ

ขอบข่ายของคุณธรรม จริยธรรม ที่จำเป็นในการดำรงชีวิตอย่างมีความสุขที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ต้องการให้เกิดขึ้นกับผู้เรียน และเยาวชน ได้แก่ ขยัน ประหยัด ซื่อสัตย์ มีวินัย สุภาพ สะอาด สามัคคี และมีน้ำใจ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 ขยัน คือ ผู้ที่มีความตั้งใจเพียรพยายามทำหน้าที่การงานอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ในเรื่องที่ถูกที่ควร สู้งาน มีความพยายาม ไม่ท้อถอย กล้าเผชิญอุปสรรค รักงานที่ทำ ตั้งใจทำหน้าที่อย่างจริงจัง

2.2 ประหยัด คือ ผู้ที่ดำเนินชีวิตความเป็นอยู่อย่างเรียบง่าย รู้จักฐานะทางการเงินของตน คิดก่อนใช้ คิดก่อนซื้อ เก็บออมเงินออมใช้ทรัพย์สินสิ่งของอย่างคุ้มค่า ไม่ฟุ่มเฟือย ไม่ฟุ้งเฟ้อ รู้จักทำบัญชีรายรับ - รายจ่าย ของตนเองอยู่เสมอ

2.3 ซื่อสัตย์ คือ ผู้ที่มีความประพฤติตรงทั้งต่อเวลา ต่อหน้าที่ และต่อวิชาชีพ มีความจริงใจปลอดจากความรู้สึกแค้นเอง หรืออคติ ไม่ใช่เล่นท์กลคดโกงทั้งทางตรงและทางอ้อม รับผิดชอบต่อตนเองปฏิบัติอย่างเต็มที่และถูกต้อง

2.4 มีวินัย คือ ผู้ที่ปฏิบัติตามในขอบเขต กฎ ระเบียบของสถานศึกษา สถาบันองค์กร และประเทศ โดยที่ตนยินดีปฏิบัติตามอย่างเต็มใจ และตั้งใจยึดมั่นในระเบียบแบบแผน ข้อบังคับ และข้อปฏิบัติ รวมถึงการมีวินัยทั้งต่อตนเอง และสังคม

2.5 สุภาพ คือ ผู้ที่มีความอ่อนน้อมถ่อมตน ตามสถานภาพ และกาลเทศะ มีสัมมาคารวะ เรียบร้อย ไม่ก้าวร้าว รุนแรง หรือวางอำนาจข่มผู้อื่นทั้งโดยวาจา และท่าทางเป็นผู้มีมารยาทดีงาม วางตนเหมาะสมกับวัฒนธรรมไทย

2.6 สะอาด คือ ผู้ที่รักษาร่างกาย ที่อยู่อาศัย และสิ่งแวดล้อมได้อย่างถูกต้องตามสุขลักษณะ ผีกฝนจิตไม่ให้ชุ่มฉ่ำ มีความแจ่มใสอยู่เสมอ ปราศจากความมัวหมองทั้งกายใจ และสภาพแวดล้อม มีความผ่องใส เป็นที่เจริญตา ทำให้เกิดความสบายใจแก่ผู้พบเห็น

2.7 สามัคคี คือ ผู้ที่เปิดใจกว้าง รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น รู้บทบาทของตนทั้งในฐานะผู้นำ และผู้ตามที่ดี มีความมุ่งมั่นต่อการรวมพลัง ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เพื่อให้การทำงานสำเร็จลุล่วง สามารถแก้ปัญหาและขจัดความขัดแย้งได้ เป็นผู้มีเหตุผล ยอมรับความแตกต่าง ความหลากหลายทางวัฒนธรรม ความคิดและความเชื่อ พร้อมที่จะปรับตัว เพื่ออยู่ร่วมกันอย่างสันติและสมานฉันท์

2.8 มีน้ำใจ คือ ผู้ให้และผู้อาสาช่วยเหลือสังคม รู้จักแบ่งปัน เสียสละความสุขส่วนตน เพื่อทำประโยชน์ให้แก่ผู้อื่น เห็นอกเห็นใจ และเห็นคุณค่าในเพื่อนมนุษย์ และผู้ที่มีความเดือดร้อน มีความเอื้ออาทรเอาใจใส่ อาสาช่วยเหลือสังคมด้วยแรงกาย และสติปัญญา ลงมือปฏิบัติการ เพื่อบรรเทาปัญหา หรือร่วมสร้างสรรค์สิ่งที่ดีงามให้เกิดขึ้นในชุมชน

ตารางที่ 2-1 : คุณธรรมนำความรู้ คุณธรรมพื้นฐาน 8 ประการ พฤติกรรมที่แสดงออกและตัวบ่งชี้

คุณธรรมพื้นฐาน 8 ประการ	พฤติกรรมที่แสดงออก	ตัวบ่งชี้
1. ขยัน	1. ตั้งใจปฏิบัติงาน 2. มีความเพียรพยายาม 3. ทำงานต่อเนื่อง	มีความตั้งใจเพียรพยายามทำหน้าที่การทำงานอย่างจริงจังและต่อเนื่องในเรื่องที่ถูกต้อง สู้งาน มีความพยายาม ไม่ท้อถอย กล้าเผชิญอุปสรรค รั้งงานที่ทำ ตั้งใจทำหน้าที่อย่างจริงจัง
2. ประหยัด	1. ใช้ทรัพย์สินของตนคุ้มค่า 2. รู้จักเก็บออมถนอมทรัพย์สิน 3. ใช้พลังงาน/ทรัพยากรอย่างประหยัดคุ้มค่า	รู้จักเก็บออม ถนอมใช้ทรัพย์สิน สิ่งของ แต่พอประมาณให้เกิดประโยชน์คุ้มค่า ไม่ฟุ่มเฟือย ฟุ้งเฟ้อ
3. ซื่อสัตย์	1. ปฏิบัติตนเป็นคนพูดจริง ทำจริง 2. ไม่ลักขโมย 3. ซื่อตรงต่อเวลา และหน้าที่	มีความประพฤติตรงทั้งต่อเวลา ต่อหน้าที่ และต่อวิชาชีพ มีความจริงใจปลอดจากความรู้สึกแค้นเอง หรืออคติ ไม่ใช่เล่นกล คดโกงทั้งทางตรงและทางอ้อม รับผิดชอบต่อหน้าที่ของตนเองปฏิบัติอย่างเต็มที่และถูกต้อง
4. มีวินัย	1. ปฏิบัติตามกฎระเบียบของโรงเรียนอย่างเคร่งครัด 2. ปฏิบัติงานด้วยความมุ่งมั่นตั้งใจ 3. เป็นผู้ที่มีวินัยต่อตนเองและสังคม	ปฏิบัติตนในขอบเขต กฎ ระเบียบของสถานศึกษา สถาบัน องค์กร และประเทศ โดยที่ตนยินดีปฏิบัติตามอย่างเต็มที่ และตั้งใจยึดมั่นในระเบียบแบบแผน ข้อบังคับ และข้อปฏิบัติ รวมถึงการมีวินัยทั้งต่อตนเอง และสังคม
5. สุขภาพ	1. มีกิจกรรมกายภาพเรียบร้อย 2. พุดจาไพเราะ 3. แต่งกายสุภาพเรียบร้อย	มีความอ่อนน้อมถ่อมตน ตามสถานภาพ และกาลเทศะ มีสัมมาคารวะ เรียบร้อย ไม่ก้าวร้าว รุนแรง หรือวางอำนาจข่มผู้อื่นทั้งโดยวาจา และท่าทางเป็นผู้มีมารยาทดีงาม วางตนเหมาะสมกับวัฒนธรรมไทย

ตารางที่ 2-1 : คุณธรรมนำความรู้ คุณธรรมพื้นฐาน 8 ประการ พฤติกรรมที่แสดงออกและตัวบ่งชี้ (ต่อ)

คุณธรรมพื้นฐาน 8 ประการ	พฤติกรรมที่แสดงออก	ตัวบ่งชี้
6. สะอาด	<ol style="list-style-type: none"> 1. ร่างกายสะอาด 2. เครื่องแต่งกาย/เครื่องใช้สะอาด 3. รักษาความสะอาดสิ่งแวดล้อม 	รู้จักรักษาร่างกาย ที่อยู่อาศัย และ สิ่งแวดล้อมได้อย่างถูกต้องตาม สุขลักษณะ ผิดผนจิตไม่ให้ขุ่นมัว มีความ แจ่มใสอยู่เสมอ ปราศจากความมัวหมอง ทั้งกาย ใจ และสภาพแวดล้อม มีความ ผ่องใส เป็นที่เจริญตา ทำให้เกิดความ สบายใจแก่ผู้พบเห็น
7. สามัคคี	<ol style="list-style-type: none"> 1. ทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ 2. ไม่ทะเลาะวิวาท 3. รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น 	เปิดใจกว้าง รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น รับบทบาทของตนทั้งในฐานะผู้นำ และ ผู้ตามที่ดี มีความมุ่งมั่นต่อการรวมพลัง ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เพื่อให้การทำงาน สำเร็จลุล่วง สามารถแก้ปัญหาและขจัด ความขัดแย้งได้ เป็นผู้มีเหตุผล ยอมรับ ความแตกต่าง ความหลากหลายทาง วัฒนธรรม ความคิดและความเชื่อ พร้อม ที่จะปรับตัว เพื่ออยู่ร่วมกันอย่างสันติ และสมานฉันท์
8. มีน้ำใจ	<ol style="list-style-type: none"> 1. เอื้ออาทรต่อผู้อื่นด้วยความเต็ม ใจ 2. ให้ความช่วยเหลือผู้อื่นอย่าง สม่ำเสมอ 3. ร่วมบริจาคทรัพย์สิน/สิ่งของ 	ให้และผู้อาสาช่วยเหลือสังคม รู้จัก แบ่งปัน เสียสละความสุขส่วนตน เพื่อทำ ประโยชน์ให้แก่ผู้อื่น เห็นอกเห็นใจ และ เห็นคุณค่าในเพื่อนมนุษย์ และผู้ที่มีความ เดือดร้อน มีความเอื้ออาทรเอาใจใส่ อาสาช่วยเหลือสังคมด้วยแรงกาย และ สติปัญญา ลงมือปฏิบัติการเพื่อบรรเทา ปัญหา หรือร่วมสร้างสรรค์สิ่งที่ดีงามให้ เกิดขึ้นในชุมชน

ที่มา : ออนไลน์, 2020

ความโปร่งใส

ความโปร่งใส (ทางการเมือง) (Political Transparency) หมายถึง ความสามารถของประชาชนในระดับประชาธิปไตยที่จะเข้าถึง และอภิปรายเกี่ยวกับข้อเท็จจริง เอกสาร และข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะ การใช้อำนาจบริหารประเทศของรัฐบาลและทางราชการ ตลอดจนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง และในระบบราชการ โดยที่มาของคำว่าความโปร่งใสนี้มาจากความหมายในทางวิทยาศาสตร์กายภาพที่นำไปใช้อธิบายคุณลักษณะของวัตถุที่มีคุณสมบัติ “โปร่งใส” คือ วัตถุที่แสงสว่างสามารถลอดผ่านผิวของวัตถุทำให้สามารถมองเห็นทะลุพื้นผิวของวัตถุได้นั่นเอง แต่อย่างไรก็ตาม ความหมายในเชิงการเมืองยังมีความหมายที่ลึกกว่าแค่เพียงการมองเห็นการทำงานของรัฐบาล และราชการ แต่ยังรวมถึงการที่ประชาชนสามารถเข้าใจมีส่วนร่วม และควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้อีกด้วย (Kurian, 2011: 1686)

การปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลให้อำนาจหรือการกระจายอำนาจไปให้หน่วยปกครองท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น และชุมชนโดยมีองค์กรผู้รับผิดชอบ มีอิสระในการใช้ ดุลยพินิจมีเจ้าหน้าที่และงบประมาณในการดำเนินงานแยกออกจากราชการส่วนภูมิภาคแต่องค์กรปกครองท้องถิ่นก็มิได้มีอธิปไตยในตัวเอง ยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง ตามวิธีที่เหมาะสมการปกครองท้องถิ่น มีหลายรูปแบบ แต่ที่สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากที่สุด คือ เทศบาล

ความหมาย การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจ หรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นหนึ่ง จัดการปกครองและดำเนินกิจการ บางอย่าง เพื่อผลประโยชน์รัฐ และผลประโยชน์ของท้องถิ่น

หลักการ โดยมีลักษณะเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน มีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเอง และมีคณะผู้บริหารองค์กรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นทั้งหมด หรือบางส่วน

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย เพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร ประหยัด แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง และเป็นโรงเรียนฝึกหัดสอนประชาธิปไตยให้กับประชาชน

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น อาทิเช่น ช่วยในการแก้ปัญหาของท้องถิ่น เพราะประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาดีที่สุดกว่าคนภายนอก ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เท่ากับเป็นการฝึกฝนประชาชนได้รู้การปกครองระดับชาติ แบ่งเบาภาระด้านการเงินและอัตรา กำลังคน หากท้องถิ่นมีความมั่นคงแข็งแรง และมีเสถียรภาพประชาชนย่อมมีความเชื่อมั่นต่อผู้บริหารฯ และมีความรับผิดชอบต่อประชาชน นอกจากเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลแล้วยังฝึกให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง

ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง(กระทรวงมหาดไทย) โดยถือหลักที่ว่า Local Government is creature of State (การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้น โดยรัฐหยิบบั่นให้)

วัตถุประสงค์ในการควบคุม เพื่อป้องกันองค์กรท้องถิ่นบริหารงานผิดพลาด อาจมีผลกระทบต่อประเทศชาติ เพื่อให้มีการบริหารงานที่ได้มาตรฐาน เพื่อส่งเสริมการบริหารให้สอดคล้องกับนโยบายของประเทศ

มาตรฐานในการควบคุม ประกอบด้วย โดยกฎหมาย โดยการตรวจสอบ โดยการยุบสภาท้องถิ่น โดยการจัดสรรเงินอุดหนุน โดยกำหนดระเบียบทางการคลัง โดยกระบวนการในการวางแผนให้สอดคล้องกับแผนชาติ

วิธีการควบคุมของรัฐบาลกลาง (โดยการการมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุม)

1. ด้านตัวบุคคล เกี่ยวโยงกับ
 - 1.1 สมาชิกสภาเทศบาล-ยุบ/ถอดถอน
 - 1.2 คณะเทศมนตรี-ถอดถอน/ยับยั้งการปฏิบัติได้
 - 1.3 พนักงานเทศบาล-ออกระเบียบควบคุมหรือเรียกมาสอบถาม
2. ด้านการเงิน
 - 2.1 งบประมาณ-การกำหนดประเภทรายได้
 - 2.2 เงินอุดหนุน-การจัดสรรให้ตามความจำเป็น
 - 2.3 รายจ่าย-เป็นไปตามระเบียบวิธีการงบประมาณ
3. ด้านกิจการ
 - 3.1 การตราเทศบัญญัติต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน
 - 3.2 การตรวจสอบกิจการ
 - 3.3 การเพิกถอนและระงับการปฏิบัติ

ปัญหา ประกอบด้วย ประชาชนขาดความสนใจ (ขาดการมีส่วนร่วมทางการเมือง) ท้องถิ่นขาดความเป็นระเบียบอิสระในการบริหารงาน รายได้ไม่เพียงพอกับการบริหารงาน มีการควบคุมจากส่วนกลางมากเกินไปทั้งในเรื่อง บริหารการคลังและบุคคล การจัดตั้งหรือขยายเขตท้องถิ่น กระทำได้ยากมาก (ออนไลน์, 2020)

การรับรู้

1. การรับรู้ (Perception)

การรับรู้ หมายถึง การแปลความหมายจากการสัมผัส โดยเริ่มตั้งแต่ การมีสิ่งเร้ามากระทบกับอวัยวะรับสัมผัสทั้งห้า และส่งกระแสประสาท ไปยังสมอง เพื่อการแปลความ

2. กระบวนการของการรับรู้ (Process)

กระบวนการของการรับรู้ เป็นกระบวนการที่คาบเกี่ยวกันระหว่างเรื่องความเข้าใจ การคิด การรู้สึก (Sensing) ความจำ (Memory) การเรียนรู้ (Learning) การตัดสินใจ (Decision making) Sensing ----> Memory -----> Learning -----> Decision making กระบวนการของการรับรู้ เกิดขึ้นเป็นลำดับ สิ่งเร้าไม่ว่าจะเป็นคน สัตว์ สิ่งของ หรือสถานการณ์ มาเร้าอินทรีย์ ทำให้เกิดการสัมผัส (Sensation) และเมื่อเกิดการสัมผัสบุคคล จะเกิดมีอาการแปล การสัมผัสและมีเจตนา (Conation) ที่จะแปลสัมผัสนั้น การแปลสัมผัส จะเกิดขึ้นในสมอง ทำให้เกิดพฤติกรรมต่าง ๆ เช่น

การที่เราได้ยินเสียงดัง ปัง ปัง ๆ สมองจะแปลเสียงดังปัง ปัง โดยเปรียบเทียบกับเสียง ที่เคยได้ยินว่าเป็นเสียงของอะไร เสียงป็น เสียงระเบิด เสียงพลุ เสียงประทัด เสียงของท่อไอเสียรถ เสียงเครื่องยนต์ระเบิด หรือเสียงอะไร ในขณะที่เปรียบเทียบ จิตต้องมีเจตนา ปนอยู่ ทำให้เกิดแปลความหมาย และต่อไปก็รู้ว่า เสียงที่ได้ยินนั่นคือ เสียงอะไร อาจเป็นเสียงป็น เพราะบุคคลจะแปลความหมายได้ ถ้าบุคคลเคย มีประสบการณ์ในเสียงป็นมาก่อน และอาจแปลได้ว่า ป็นที่ตั้งเป็นป็นชนิดใด ถ้าเขาเป็นตำรวจ จากตัวอย่างข้างต้นนี้ เราอาจสรุป กระบวนการรับรู้ จะเกิดได้จะต้องมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

2.1 มีสิ่งเร้า (Stimulus) ที่จะทำให้เกิด การรับรู้ เช่น สถานการณ์ เหตุการณ์ สิ่งแวดล้อม รอบกาย ที่เป็น คน สัตว์ และสิ่งของ

2.2 ประสาทสัมผัส (Sense Organs) ที่ทำให้เกิดความรู้สึกสัมผัส เช่น ตาหู ฟัง จมูกได้ กลิ่น ลิ้นรู้รส และผิวหนังรู้ร้อนหนาว

2.3 ประสบการณ์ หรือความรู้เดิมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งเร้าที่เราสัมผัส

2.4 การแปลความหมายของสิ่งที่เราสัมผัส สิ่งที่เคยพบเห็นมาแล้วย่อมจะอยู่ในความทรงจำของสมอง เมื่อบุคคลได้รับสิ่งเร้า สมองก็จะทำหน้าที่ทบทวนกับความรู้ที่มีอยู่เดิมว่า สิ่งเร้า นั่นคืออะไรเมื่อมนุษย์เราถูกเร้าโดยสิ่งแวดล้อม ก็จะเกิดความรู้สึกจากการสัมผัส (Sensation) โดยอาศัยอวัยวะสัมผัสทั้ง 5 คือ ตา ทำหน้าที่ดูคือ มองเห็น หูทำหน้าที่ฟังคือ ได้ยิน ลิ้นทำหน้าที่รู้รส จมูก ทำหน้าที่ดมคือได้กลิ่น ผิวหนังทำหน้าที่สัมผัสคือรู้สึกได้อย่างถูกต้อง กระบวนการรับรู้ ก็สมบูรณ์แต่จริง ๆ แล้วยังมีการสัมผัสภายในอีก 3 อย่างด้วยที่จะช่วยให้เราสัมผัสสิ่งต่าง ๆ

3. ลำดับขั้นของกระบวนการรับรู้

การรับรู้จะเกิดขึ้นได้ ต้องเป็นไปตามขั้นตอนของกระบวนการดังนี้

ขั้นที่ 1 สิ่งเร้า (Stimulus) มากระทบอวัยวะสัมผัสของอินทรีย์

ขั้นที่ 2 กระแสประสาทสัมผัสวิ่งไปยังระบบประสาทส่วนกลาง ซึ่งมีศูนย์อยู่ที่สมอง เพื่อสั่งการ ตรงนี้เกิดการรับรู้ (Perception)

ขั้นที่ 3 สมองแปลความหมายออกมาเป็นความรู้ความเข้าใจโดยอาศัย ความรู้เดิม ประสบการณ์เดิม ความจำ เจตคติ ความต้องการ ปทัสถาน บุคลิกภาพ เซวรณ์ปัญญา ทำให้เกิดการตอบสนองอย่างใดอย่างหนึ่ง การรับรู้ (Perception)

4. กลไกของการรับรู้

กลไกการรับรู้ เกิดขึ้นจากทั้งสิ่งเร้าภายนอกและภายในอินทรีย์ มีอิทธิพลต่อพฤติกรรม อวัยวะรับสัมผัส (Sensory organ) เป็น เครื่องรับสิ่งเร้าของมนุษย์ ส่วนที่รับความรู้สึกของอวัยวะรับสัมผัสอาจอยู่ลึกเข้าไปข้างใน มองจากภายนอกไม่เห็น อวัยวะรับสัมผัส แต่ละอย่าง มีประสาทรับสัมผัส (Sensory nerve) ช่วยเชื่อมอวัยวะรับสัมผัสกับเขตแดนการรับสัมผัสต่าง ๆ ที่สมอง และส่งผ่านประสาทมอเตอร์ (Motor nerve) ไปสู่อวัยวะมอเตอร์ (Motor organ) ซึ่งประกอบไปด้วยกล้ามเนื้อและต่อมต่าง ๆ ทำให้เกิดปฏิกิริยาตอบสนองของอวัยวะมอเตอร์ และจะออกมาในรูปใด ขึ้นอยู่กับ การบังคับบัญชาของระบบประสาท ส่วนสาเหตุที่มนุษย์เราสามารถไวต่อความรู้สึกก็เพราะ เซลล์ประสาทของประสาทรับสัมผัส แบ่งแยกแตกออกเป็นกิ่งก้านแผ่ไปติดต่อกับ อวัยวะรับสัมผัส และที่อวัยวะรับสัมผัสมีเซลล์รับสัมผัส ที่มีคุณสมบัติเฉพาะตัวจึง สามารถทำให้มนุษย์รับสัมผัสได้ จิตใจติดต่อกับโลกภายนอกได้โดยการสัมผัส คนตาบอดแม้อธิบายให้ฟังว่าสีแดง สีเขียวเป็นอย่างไร

เขาก็จะเข้าใจให้ถูกต้องไม่ได้เลย เพราะเรื่องสีจะต้องรู้ด้วยตา เครื่องมือสัมผัสอย่างหนึ่งก็ทำหน้าที่อย่างหนึ่ง คนหูหนวกย่อมไม่รู้สีถึงสีลาความไพเราะของเสียงเพลง ดังนั้นการสอนจึงเน้นว่า “ให้สอนโดยทางสัมผัส” การรับรู้นับว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของการเรียนรู้ การรับรู้ที่ถูกต้องจึงจะส่งผลให้ได้รับความรู้ที่ถูกต้อง นักเรียนต้องได้การรับรู้ที่ถูกต้อง มิฉะนั้นความรู้ที่รับไปก็ผิดพลาด อวัยวะสัมผัสกับการรับรู้ มนุษย์ย่อมมีพฤติกรรมสนองตอบสิ่งแวดล้อมกระบวนการของการรับรู้เป็นสิ่งแรก ที่มนุษย์สนองตอบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบประสาท อวัยวะสัมผัส เป็นปัจจัยสำคัญของกระบวนการรับรู้ต้องมีความสมบูรณ์จึงจะสามารถรับรู้สิ่งเร้าได้ดีเพราะอวัยวะสัมผัสรับสิ่งเร้า ที่มากระทบประสาทรับสัมผัสส่งกระแสประสาทไปยังสมองเพื่อให้สมองแปลความหมายออกมา เกิดเป็นการรับรู้ และอวัยวะสัมผัสของมนุษย์ มีขีดความสามารถจำกัด กลิ่นอ่อนเกินไป เสียงเบาเกินไป แสงน้อยเกินไปย่อมจะรับสัมผัสไม่ได้ ดังนั้นประเภท ขนาด คุณภาพของสิ่งเร้าจึงมีผลต่อการรับรู้และการตอบสนอง สิ่งเร้าบางประเภทไม่สามารถกระตุ้นอวัยวะสัมผัสของเราได้ เช่น คลื่นวิทยุ

5. องค์ประกอบของการรับรู้

5.1 สิ่งเร้าได้แก่วัตถุ แสง เสียง กลิ่น รสต่าง ๆ อวัยวะรับสัมผัส ได้แก่ หู ตา จมูก ลิ้น ผิวหนัง ถ้าไม่สมบูรณ์จะทำให้สูญเสียการรับรู้ได้

5.2 ประสาทในการรับสัมผัสเป็นตัวกลางส่งกระแสประสาทจากอวัยวะรับสัมผัสไปยังสมองส่วนกลาง เพื่อการแปลความต่อไป

5.3 ประสบการณ์เดิม การรู้จัก การจำได้ ทำให้การรับรู้ได้ดีขึ้น

5.4 ค่านิยม ทศนคติ

5.5 ความใส่ใจ ความตั้งใจ

5.6 สภาพจิตใจ อารมณ์ เช่น การคาดหวัง ความดีใจ เสียใจ

5.7 ความสามารถทางสติปัญญา ทำให้รับรู้ได้เร็ว

6. การจัดระบบการรับรู้

มนุษย์เมื่อพบสิ่งเร้าไม่ได้รับรู้ตามที่สิ่งเร้าปรากฏแต่นำมาจัดระบบตามหลักดังนี้

6.1 หลักแห่งความคล้ายคลึง (Principle of similarity) สิ่งเร้าใดที่มีความคล้ายกันจะรับรู้ว่าเป็นพวกเดียวกัน

6.2 หลักแห่งความใกล้ชิด (Principle of proximity) สิ่งเร้าที่มีความใกล้กันจะรับรู้ว่าเป็นพวกเดียวกัน

6.3 หลักแห่งความสมบูรณ์ (Principle of closure) เป็นการรับรู้สิ่งที่ไม่สมบูรณ์ให้สมบูรณ์ขึ้น

7. ความคงที่ของการรับรู้ (Perceptual constancy)

ความคงที่ในการรับรู้มี 3 ประการ ได้แก่

7.1 การคงที่ของขนาด

7.2 การคงที่ของรูปแบบ รูปทรง

7.3 การคงที่ของสีและแสงสว่าง

การรับรู้ที่ผิดพลาด แม้ว่ามนุษย์มีอวัยวะรับสัมผัสถึง 5 ประเภทแต่มนุษย์ก็ยังรับรู้ผิดพลาดได้ เช่น ภาพลวงตา การรับฟังความบอกล่า ทำให้เรื่องบิดเบือนไป การมีประสบการณ์และค่านิยมที่แตกต่างกัน ดังนั้นการรับรู้ถ้าจะให้ถูกต้อง จะต้องรับรู้โดยผ่านประสาทสัมผัสหลายทางผ่านกระบวนการคิดไตร่ตรองให้มากขึ้น

8. ปัจจัยกำหนดการรับรู้

สิ่งเร้าอย่างเดียวกัน อาจจะทำให้คนสองคน สามารถรับรู้ต่างกันได้ เช่น คนหนึ่งมองว่าคนอเมริกันน่ารัก แต่อีกคนมองว่า เป็นคนอเมริกัน เป็นชาติที่น่ารักน้อยหน้อยก็ได้ เพราะในใจเขาอาจชอบคนอังกฤษก็ได้ เลยชอบชาวอเมริกันน้อยกว่า ซึ่งก็แล้วแต่มุมมองของแต่ละคนแล้วแต่การรับรู้ของแต่ละคน การที่มนุษย์สามารถรับรู้สิ่งต่าง ๆ ได้ต้องอาศัยปัจจัยหลายอย่าง และจะรับรู้ได้ดีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับสิ่งที่มีอิทธิพลต่อ การรับรู้ เช่น ประสบการณ์ วัฒนธรรม การศึกษา เป็นต้น ดังนั้นการที่บุคคล จะเลือกรับรู้สิ่งเร้าใจอย่างใดอย่างหนึ่ง ในขณะที่ขณะหนึ่งนั้นจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้มี 2 ประเภท คือ

8.1 อิทธิพลที่มาจากภายนอก ได้แก่ ความเข้มและขนาดของสิ่งเร้า (Intensively and Size) การกระทำซ้ำ ๆ (Repetition) สิ่งที่ตรงกันข้าม (Contrast) การเคลื่อนไหว (Movement)

8.2 อิทธิพลที่มาจากภายใน ได้แก่ แรงจูงใจ (Motive) การคาดหวัง (Expectancy) ความสนใจ อารมณ์ ความคิดและจินตนาการ ความรู้สึกต่าง ๆ ที่บุคคลได้รับ เป็นต้น ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้ยังแบ่งออกได้อีกเช่นแบ่งปัจจัยของการรับรู้ออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะของผู้รับรู้ และลักษณะของสิ่งเร้า (ออนไลน์, 2020)

การกระจายอำนาจ

1. แนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการกระจายอำนาจ

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า แนวคิดพื้นฐานที่เปรียบเสมือนกับกรอบความคิดใหญ่ในการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็คือ แนวคิดว่าด้วย “การกระจายอำนาจ” (Decentralization) อย่างไรก็ดี แนวคิดและความหมายของการกระจายอำนาจนี้ แม้อุเหมือนจะเป็นแนวคิดที่รับรู้และเข้าใจกันอยู่ แต่หากสำรวจถึงคำอธิบายและการให้นิยามความหมายต่อคำดังกล่าว กลับมิได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหากแต่มีความแตกต่างหลากหลายอยู่ค่อนข้างมาก อีกทั้งยังถูกใช้หรือกล่าวถึงในหลากหลายบริบท หรือแม้กระทั่งการใช้ภายใต้บริบทเดียวกันก็ยังคงมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง ดังนั้น ในเบื้องต้นนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสำรวจถึงคำอธิบายและการให้ความหมายของคำดังกล่าว ตลอดจนกำหนดกรอบแนวคิดเพื่อลดความสับสนที่อาจจะเกิดขึ้นได้

คำดังกล่าวถือเป็นหลักการและคำในภาษาฝรั่งเศสเป็นการเฉพาะ โดยมีความหมายตามหลักภาษาคือ “การเอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง” ปัญหาที่ตามมาต่อไปก็คือ “อำนาจ” ที่กล่าวถึงนี้หมายถึงอำนาจอะไร ในอดีตนั้นการกล่าวถึงอำนาจดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนำมาปรับใช้ในบริบททางการเมืองการปกครองของไทยยังคงเป็นไปอย่างสับสน (โภคิน พลกุล, 2528 : 4, 7) และ อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ, 2533 : 1)

แนวคิดของตะวันตกที่นักวิชาการไทยหยิบยืมมาใช้อธิบายสถานะทางการเมืองและการบริหารปกครองในประเทศไทย และแปลเป็นภาษาไทยว่า “การกระจายอำนาจ” นั้น ผู้คนส่วนใหญ่มักตีความคำว่า “อำนาจ” ในคำกระจายอำนาจที่ได้แปลมาหมายถึง “อำนาจอธิปไตย” ซึ่งมักจะกล่าวกันว่าไม่สามารถแบ่งแยกได้ หรือถ้าตีความตามแบบนักสังคมวิทยาที่มองอำนาจว่าเป็นสถานะที่บุคคลหรือองค์กรหนึ่งมีอิทธิพล (Influence) เหนือความคิดหรือพฤติกรรมของบุคคลหรือองค์กรอื่น ๆ ซึ่งแบ่งปันหรือกระจายอำนาจไปให้ใครมิได้เช่นเดียวกัน จึงทำให้เกิดความสับสนในความหมายของการกระจายอำนาจ อันที่จริงความหมายดั้งเดิมของคำดังกล่าวนี้มีได้เน้นเรื่องอำนาจ (Power) หากแต่เป็นเรื่องของ สถานะศูนย์กลาง (Central) และสถานะกระจายอำนาจ (Decentral) เป็นสำคัญ หากมีเรื่องอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องก็หมายถึง “อำนาจการตัดสินใจ” ในการดำเนินกิจกรรม ดังนั้น จรัส จึงได้เสนอว่า “คำว่า Decentralization จึงควรจะหมายถึงการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ มิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น มิใช่การสร้างอธิปไตย หากแต่เป็นการให้ (ยอมรับ) สิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาค ภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่งๆ ร่วมกัน” (จรัส สุวรรณมาลา, 2538 : 9-10)

หากพิจารณาในแง่นี้จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของ “สถานะ” บางอย่างเพื่อใช้อธิบายถึงลักษณะของการกระจายตัว/จัดสรร/แบ่งปันอำนาจรัฐในทางที่หมายถึงอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินกิจการสาธารณะ ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของ “การจัดสรรแบ่งปันอำนาจ” (distribution of power) กล่าวคือ เมื่อเราพูดถึงการกระจายอำนาจภายใต้บริบทของการบริหารปกครองในพื้นที่ที่เรียกว่าท้องถิ่น (local governance) มันควรจะเป็นเรื่องของ “จัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจ” (distribution) มิใช่การ “แบ่งแยกอำนาจ” (division) กล่าวคือ แม้คำว่า “แบ่งแยกอำนาจ” จะมีการนำไปใช้อธิบายแนวคิดในเรื่องการกระจายตัวของอำนาจทางการบริหารปกครองไปสู่ท้องถิ่นก็ตาม แต่โดยลักษณะทางประวัติศาสตร์แล้ว คำดังกล่าวมักจะนำไปสู่ความสับสนหรือปะปนกับการใช้ในแนวคิดเรื่อง รัฐธรรมนูญกับการแบ่งแยกอำนาจ (constitutional division of power between nation and state) ขณะที่คำว่า “จัดสรร/แบ่งปันอำนาจ” ดูจะมีความสอดคล้องและอยู่ในขอบวงของแนวคิดต่าง ๆ ในเรื่องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นมากกว่า ดังเช่นแนวคิดในเรื่อง (de)centralization, (de)concentration, devolution และ delegation (Samuel Humes IV, 1991 : 3)

จากกรอบเช่นนี้ จึงอาจสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจในความหมายกว้างๆ ก็คือ การจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจ (หรือในภาษากฎหมายของไทยเรียกว่า การวินิจฉัยสั่งการ) อันเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ (public affairs) ของรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานหรือองค์กรอื่น

2. รูปแบบของการกระจายอำนาจ

จากที่นำเสนอมา แม้ว่าจะลดความสับสนในความหมายของการกระจายอำนาจได้บ้าง กระนั้นก็ดี ยังคงมีปัญหาต่อไปว่า ขอบข่ายของแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจนี้ครอบคลุมมิติใดบ้าง และการ “กระจาย” ที่กล่าวถึงนี้กระจายไปยังหน่วยงานหรือองค์กรในลักษณะใด และอำนาจที่กระจายนี้มีความกว้างขวางเพียงใด จากคำถามเช่นนี้ ย่อมหมายความว่า การกระจายอำนาจนั้นมีหลายระดับและหลายรูปแบบ ซึ่งเพื่อป้องกันความสับสนที่อาจจะเกิดขึ้น เราควร

ที่จะกำหนดเงื่อนไขว่า การกระจายอำนาจนั้นควรเป็นเรื่องของ “ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองหนึ่งๆ” (Manor, 1999 : 4-12) ซึ่งจากเงื่อนไขดังกล่าว ในที่นี้ จึงอาจแจกแจงขอบข่ายหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจได้ 5 ลักษณะด้วยกัน ได้แก่

2.1 การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by default) การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ เกิดจากสภาวะการณ์ที่สถาบันหรือองค์กรของรัฐบาลเกิดความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ มิอาจสามารถจะเข้าไปใช้อำนาจหรือมีอิทธิพลในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้ และจากสภาวะที่ประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาล เหล่านี้จึงเป็นผลให้ประเทศที่มีภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวและเข้มแข็ง เช่น สมาคมต่าง ๆ, องค์กรอาสาสมัคร และองค์กรพัฒนาเอกชน เหล่านี้ จำเป็นต้องลุกขึ้นมาดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อชุมชนของตนด้วยตัวเองโดยที่รัฐบาลเองก็ได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น เช่น การจัดให้มีโรงเรียน การจัดระบบสหกรณ์หรือธนาคารชุมชน และการจัดทำโครงการพัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ เป็นต้น

2.2 การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization) การแปรรูปกิจการของรัฐ ได้แก่ การโยกโอน (handover) กิจการบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้า และการประปา เป็นต้น นั้นย่อมหมายความว่า กิจการสาธารณะที่เคยเป็นของรัฐได้ถูกทำให้กลายเป็นสินค้าหรือบริการที่ภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันจัดทำสินค้าหรือบริการเหล่านี้ได้เอง การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้เกิดจากแรงผลักดันของความคิดที่ว่า กิจการบางอย่างนั้น เอกชนสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถให้บริการต่อสังคมโดยรวมได้ดีกว่าการจัดทำโดยภาครัฐ โดยให้กลไกทางการตลาด (market mechanism) เข้ามามีบทบาทมากกว่าที่จะถูกผูกขาดโดยรัฐซึ่งมักจะก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพและการบริการที่มีคุณภาพต่ำ

2.3 การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deacon centration) การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ จะหมายถึง การแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่าง ๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง เพราะตัวองค์กรและบุคลากรตามหลักการแบ่งอำนาจยังคงถือว่าเป็นของส่วนกลาง ซึ่งการกระจายอำนาจในลักษณะนี้มักเกิดขึ้นภายในระบบราชการโดยการแบ่งเอาภารกิจและอำนาจหน้าที่ออกไปยังองค์กรที่ทำงานอยู่ในพื้นที่ท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการและปกครองพื้นที่นั้น ๆ อย่างมีเอกภาพภายใต้องค์กรเดียว บางครั้งจึงเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจทางการบริหาร” (Administrative Decentralization) (Parker, 1995)

2.4 การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจนี้จะมีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ อีกทั้งการกระจายอำนาจจะเน้นในเชิงของ “ภารกิจหน้าที่” มากกว่าการย้าเน้นในเรื่องของ “พื้นที่” ดังเช่นการแบ่งอำนาจ กล่าวคือ การมอบอำนาจเป็นการกระจายอำนาจที่รัฐส่วนกลางอาจมอบอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรกึ่งอิสระ องค์กรมหาชน หรือองค์กรที่จัดทำโครงการเฉพาะกิจต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้น โดยมีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจน

ให้องค์กรเหล่านั้นสามารถที่จะตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ

2.5 การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) การกระจายอำนาจภายใต้แนวคิดเรื่องการโอนอำนาจ ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ จะถูกใช้เพื่ออธิบายถึงสถานะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ ชุมชน หรือท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง และองค์กรที่รับการโอนอำนาจนี้จะมีตัวแทนที่ประชาชนภายในพื้นที่นั้น ๆ เลือกเข้ามาเพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง รวมถึงอำนาจในการตรากฎหมายและออกระเบียบต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่หรือชุมชนของตนได้โดยอิสระ โดยที่ส่วนกลางจะไม่เข้ามามีบทบาทหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการโอนอำนาจ หรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นก็ต้องเป็นไปอย่างจำกัดมาก ซึ่งโดยมากก็มักจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น ดังนั้น จึงมีการเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจในทางการเมือง” หรือ “การกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย” (Political or Democratic Decentralization) ทั้งนี้ การโอนอำนาจเท่าที่ปรากฏจะมีอยู่ด้วยกัน 2 ระดับ ได้แก่

ระดับที่หนึ่ง การโอนอำนาจในทางการเมืองปกครอง (Administrative Devolution) การโอนอำนาจในลักษณะนี้จะสอดคล้องกับการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นตามหลัก “การปกครองตนเอง” (Local-self Government) กล่าวคือ จะเป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระเป็นอย่างสูงในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่และสามารถจัดทำกิจการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตนได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระทั้งในทางการเมืองและบุคลากร กล่าวคือ มีทรัพยากรเป็นของตนเองที่จะใช้เพื่อจัดทำกิจการต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ

ระดับที่สอง การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative Devolution) การโอนอำนาจในลักษณะนี้ถือได้ว่าเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจขั้นสูงสุดที่เป็นไปภายใต้การจัดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐเดี่ยว (unitary system) จนมีลักษณะเข้าใกล้กับระบบสหพันธรัฐ (federal system) (Heywood, 2002 : 167-168) กล่าวคือ เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังพื้นที่หรือท้องถิ่นหนึ่งๆ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับการโอนอำนาจสามารถที่จะกำหนดชะตากรรมในทางการเมืองได้ด้วยตนเอง (Home Rule) ผ่านการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรูปแบบ “สภา” (assembly) ที่เป็นของตนเอง เพื่อทำหน้าที่ออกกฎหมายและกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่ของตน แต่ทั้งนี้ สภาที่ได้รับการโอนอำนาจนี้ก็ยังคงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ และไม่มีสิทธิในการใช้อำนาจอธิปไตยร่วมกับรัฐบาลดังเช่นในระบบสหพันธรัฐ

จากรูปแบบการกระจายอำนาจทั้ง 5 ลักษณะ เมื่อเรานำมาใช้ภายใต้บริบทของการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจจึงควรครอบคลุมเฉพาะรูปแบบที่สามถึงรูปแบบที่ห้าเท่านั้น ขณะที่สองรูปแบบแรกควรจะต้องแยกออกไปเนื่องจากว่าการกระจายอำนาจในรูปแบบแรกหรือการกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยายนั้นเป็นการเกิดขึ้นเองในภาคประชาชนมิใช่เป็นผลจากการดำเนินการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง ขณะที่การกระจายอำนาจในลักษณะของการแปรรูปกิจการภาครัฐนั้น ท้ายที่สุดแล้วมิได้นำไปสู่สถานะของการกระจายอำนาจที่เป็นจริง เพราะจากบทเรียนที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ การดำเนินการแปรรูปนั้นเป็นแต่เพียง “การโยกย้าย” อำนาจและทรัพยากรซึ่งรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางอยู่เดิมไปสู่บริษัทเอกชนขนาดใหญ่ซึ่งก็มีลักษณะรวมศูนย์เช่นกัน

ดังนั้น จากความหมายและขอบข่ายโดยกว้าง เมื่อเราจำกัดกรอบการมอง โดยอยู่บนฐานคิดเรื่องการบริหารปกครองในพื้นที่ท้องถิ่น ทำให้เห็นได้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ แต่เนื่องจากการกระจายอำนาจนั้นมีหลายระดับดังที่นำเสนอ นั้นย่อมนัยความว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่งๆ ก็ย่อมมีอำนาจและความเป็นอิสระที่มากน้อยแตกต่างกันออกไป อีกทั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ก็มักจะมีลักษณะของการผสมผสานแนวคิดการกระจายอำนาจที่ต่างรูปแบบกัน เช่น ในด้านของอำนาจหน้าที่อาจจะไปภายใต้หลักการโอนอำนาจ แต่ในด้านของทรัพยากรทางการคลังก็อาจจะไปภายใต้หลักการหนึ่งก็ได้ หรือในระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ก็อาจจะมี การจัดระบบได้ในหลายลักษณะตามระดับหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจที่ต่างกันออกไป

3. ข้อเสียของการกระจายอำนาจ

ตลอดห้วงทศวรรษที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทย การกระจายอำนาจมักจะถูกกล่าวถึงอยู่เสมอว่าเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นสิ่งที่ดีที่จำเป็นต้องมี และเร่งรัดให้เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองการปกครองของประเทศ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากข้อถกเถียงในเชิงวิชาการ และจากประสบการณ์ที่เกิดขึ้นจริง การกระจายอำนาจก็มีจุดอ่อนหรือข้อเสีย เช่นเดียวกันกับการรวมศูนย์อำนาจ ดังนั้น เพื่อให้มองเห็นถึงข้อถกเถียงที่แวดล้อมเรื่องการกระจายอำนาจได้อย่างรอบด้าน จึงจำเป็นที่จะต้องเรียนรู้ถึงด้านลบของการกระจายอำนาจด้วย ซึ่งในที่นี้เห็นว่า การกระจายอำนาจมีข้อเสียอยู่ด้วยกัน 4 ประการ ดังนี้

3.1 ด้านการเมือง การกระจายอำนาจอาจนำไปสู่สถานะของความไร้เอกภาพและเสถียรภาพในทางการเมืองได้ ดังเช่น กรณีของรัฐเดี่ยว การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นอาจจะเป็นแรงผลักดันไปสู่ความเป็นสหพันธรัฐ ส่วนประเทศที่เป็นสหพันธรัฐอยู่แล้ว ความเป็นเอกภาพก็อาจจะน้อยลงไปอีก นอกจากนี้ ในกลุ่มประเทศที่ความเป็นเอกภาพมีต่ำอยู่แล้ว เช่น ประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มทางศาสนา ที่มีความแตกต่างกันและขัดแย้งกันอยู่แล้ว การกระจายอำนาจอาจทำให้เกิดความไร้เอกภาพในทางการเมืองได้

3.2 ด้านการคลัง การกระจายอำนาจที่มากเกินไป อาจนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพในทางการคลังของประเทศได้ เนื่องจากเมื่อสัดส่วนทางการคลังในภาคสาธารณะส่วนใหญ่อยู่อันดับท้องถิ่น ก็เป็นการยากที่รัฐบาลกลางจะกำหนดทิศทางและควบคุมระบบการคลังของประเทศ

โดยรวมได้ และหากการใช้จ่ายของท้องถิ่นต่าง ๆ ปราศจากวินัยทางการคลัง เช่น การใช้จ่ายอย่างเกินตัว ขณะที่ความสามารถในการจัดเก็บรายได้มีต่ำ ดังที่เคยเกิดขึ้นในประเทศแถบละตินอเมริกา ก็จะทำให้สร้างปัญหาและเกิดภาวะความไร้เสถียรภาพต่อระบบการคลังของประเทศเป็นอย่างมาก

3.3 ด้านความเสมอภาค การกระจายอำนาจยิ่งมากเท่าไร จะนำไปสู่ความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมกันระหว่างพื้นที่หรือท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ง่าย ทั้งในทางเศรษฐกิจ การคลัง คุณภาพชีวิต การบริการสาธารณะ เป็นต้น เนื่องจากอำนาจในทางการเมืองและการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนทรัพยากรทางการบริหาร ขึ้นอยู่กับศักยภาพของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ความแตกต่างและไม่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น

3.4 ด้านปัญหาการใช้ทรัพยากร เมื่อแต่ละชุมชนต่างก็มีความเป็นอิสระในกรอบของตน การใช้ทรัพยากรภายในประเทศอาจมีแนวโน้มที่จะเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ เพราะพื้นที่แต่ละแห่งต่างก็ใช้ทรัพยากรไปตามความต้องการและความจำเป็นของตน อันจะนำไปสู่สถานะต่างคนต่างทำ ทรัพยากรจึงถูกใช้อย่างกระจัดกระจายและไร้ทิศทาง การจะระดมทรัพยากรจากส่วนต่าง ๆ ของประเทศเพื่อเป้าหมายร่วมกัน เช่น การสร้างความเติบโตให้กับระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ ก็เกิดขึ้นได้ยาก (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546)

หลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล (Good Governance) คือ การปกครอง การบริหาร การจัดการการควบคุมดูแล กิจกรรมต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึงการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน ธรรมที่ใช้ในการบริหารงานนี้ มีความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ หากได้มีความหมายเพียงหลักธรรมทางศาสนาเท่านั้น แต่รวมถึง ศิลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวง ซึ่งวิญญูชนพึงมีและพึงประพฤติปฏิบัติ อาทิ ความโปร่งใสตรวจสอบได้ การปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก เป็นต้น ซึ่งธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่นำมาใช้บริหารงานในปัจจุบันอย่างแพร่หลาย ด้วยเหตุเพราะ ช่วยสร้างสรรค์และส่งเสริมองค์กรให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพ อาทิ พนักงานต่างทำงานอย่างซื่อสัตย์สุจริต และขยันหมั่นเพียร ทำให้ผลประกอบการขององค์กรธุรกิจนั้นขยายตัว นอกจากนี้แล้วยังทำให้บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง ศรัทธาและเชื่อมั่นในองค์กรนั้น ๆ อันจะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เช่น องค์กรที่โปร่งใส ย่อมได้รับความไว้วางใจในการร่วมทำธุรกิจ รัฐบาลที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ย่อมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนและประชาชน ตลอดจนส่งผลดีต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและความเจริญก้าวหน้าของประเทศ เป็นต้น (ออนไลน์, 2020)

สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดไว้โดยได้เสนอเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า หลักธรรมาภิบาลนั้นประกอบด้วย 6 หลักการคือ 1. หลักคุณธรรม 2. หลักนิติธรรม 3. หลักความโปร่งใส 4. หลักความมีส่วนร่วม 5. หลักความรับผิดชอบ และ 6. หลักความคุ้มค่า ทั้งนี้ จะเป็นหลักการใดก็ตาม ก็จะทำให้เห็นว่าหลักการทั้งหลายล้วนมีจุดมุ่งหมายที่จะรักษา “ความสมดุล” ในมิติต่าง ๆ ไว้ เช่น หลักคุณธรรมก็คือการรักษาสมดุลระหว่างตนเองกับผู้อื่น คือไม่เบียดเบียน ผู้อื่นหรือตัวเองจนเดือดร้อน ซึ่งการที่มีความโปร่งใส เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม ตรวจสอบ ก็เพื่อมุ่งให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้เห็นถึงความสมดุลดังกล่าวว่าอยู่ในวิสัยที่ยอมรับได้ ส่วนหลักความรับผิดชอบ

ก็ต้องสมดุลกับเสรีภาพที่เป็นสิ่งสำคัญของทุกคน และหลักความคุ้มค่า ก็ต้องสมดุลกับหลักอื่น ๆ เช่น บางครั้งองค์การอาจมุ่งความคุ้มค่าจนละเลยเรื่องความเป็นธรรมหรือโปร่งใส หรือบางครั้งที่หน่วยงานโปร่งใสมากจนคู่แข่งชั้นล่างรู้ความลับที่สำคัญในการประกอบกิจการ ความสมดุลหรือธรรม จึงเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาล โดยหลักของธรรมาภิบาลในภาครัฐประกอบด้วย

1. ยึดมั่นในหลักของวัตถุประสงค์ในการให้บริการแก่ประชาชนหรือผู้ที่มาใช้บริการ (Clear statement-high service quality) “องค์กรจะต้องมีการประกาศ (statement) พันธกิจ และวัตถุประสงค์ ขององค์กรที่ชัดเจน และใช้เป็นแนวทางในการวางแผน การปฏิบัติงานขององค์กรนั้น ๆ”

2. ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพในหน้าที่และบทบาทของตน (Public Statement) “จะทำหน้าที่อย่างไรโดยวิธีอะไรที่จะบรรลุเป้าหมาย” “ผู้บริหารควรแจ้งให้ประชาชนได้ทราบ ในการประกาศสาธารณะ (Public Statement) ถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของตน โดยระบุให้ทราบถึงการปฏิบัติงานที่พอเหมาะกับขนาดและความซับซ้อน (Complexity) ขององค์กร”

3. ส่งเสริมค่านิยม (Values) ขององค์กร และแสดงให้เห็นถึงคุณค่าของธรรมาภิบาล โดยการปฏิบัติหรือพฤติกรรม (Behaviors) (moral integrity and etiquette in the responsiveness to the diverse public) “ผู้บริหารทำตัวเป็นตัวอย่างในการให้บริการแก่ประชาชนทุกชนชั้นอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน”

4. มีการสื่อสารที่ดี การตัดสินใจอย่างโปร่งใส และมีการบริหารความเสี่ยงที่รัดกุม (Providing information to flow two-ways) “ต้องมีระบบตรวจสอบการทำงานทุกอย่าง เพื่อให้แน่ใจว่าทุกอย่างดำเนินไปตามแผนการทำงาน มีการตรวจสอบความถูกต้องของรายงานบัญชีการเงิน รวมทั้งข้อมูลต่าง ๆ ที่ผลิตโดยองค์กร”

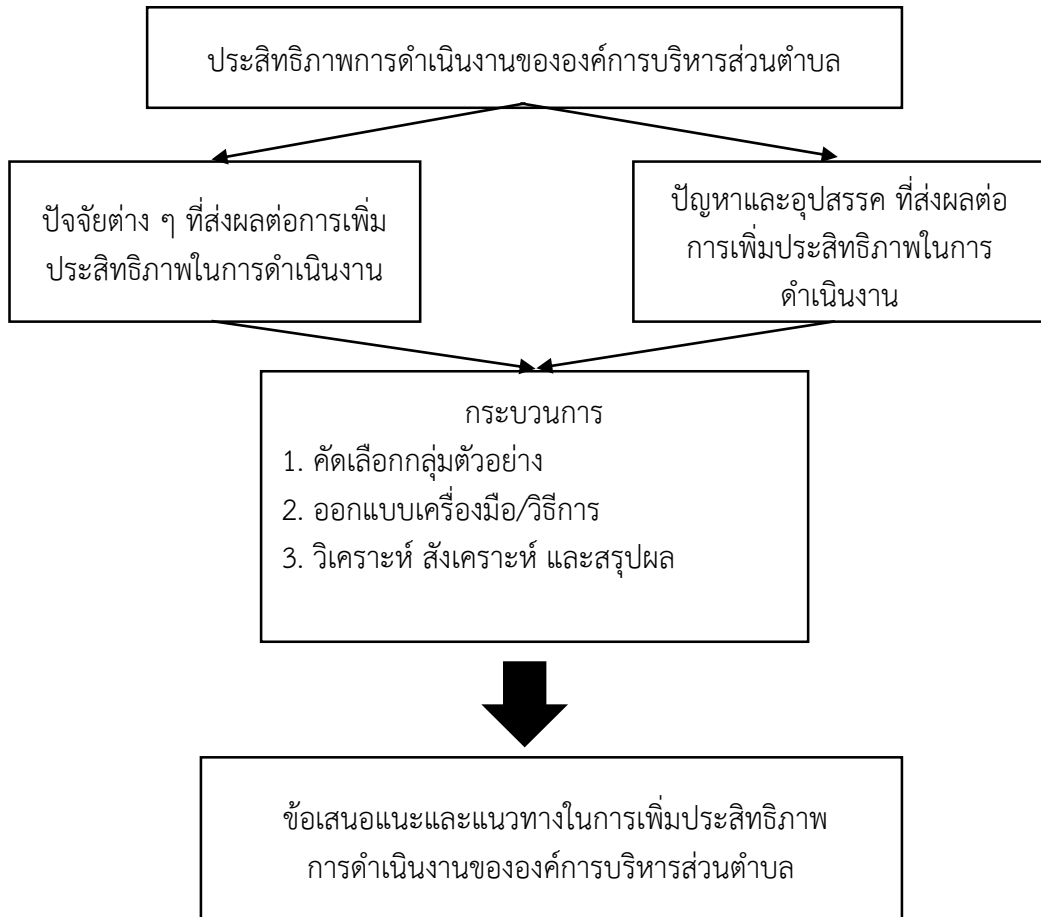
5. พัฒนาศักยภาพและความสามารถของส่วนบริหารจัดการอย่างต่อเนื่องและให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (ผู้บริหารต้องมีความสามารถและพัฒนาตัวเองอย่างต่อเนื่อง) “ผู้บริหารจัดการจะต้องมีความรับผิดชอบในผลงาน โดยการประเมินผลงานเป็นระยะ ๆ ทั้งนี้ รวมทั้งการประเมินความต้องการในการฝึกอบรม หรือการพัฒนาทักษะที่ต้องการใช้ในการปฏิบัติหน้าที่”

6. การเข้าถึงประชาชน และต้องรับผิดชอบต่อการทำงานและผลงานอย่างจริงจัง (ออนไลน์, 2020)

ดังนั้น จากการศึกษาบทความ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า สภาพปัญหาและแนวทางหรือข้อเสนอแนะต่าง ๆ ย่อมส่งผลกระทบต่อการทำงานดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสิ้น และเพื่อให้การศึกษาวเคราะห์สภาพปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนการศึกษาแนวทางและข้อเสนอแนะ เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้ไปใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยจึงได้กำหนดกรอบแนวคิดหรือขั้นตอนการวิจัย เอาไว้ดังนี้

กรอบแนวคิดของการวิจัย

แผนภาพที่ 2-1 : กรอบแนวคิดหรือขั้นตอนการวิจัย



บทที่ 3

สภาพปัญหา และแนวทางการดำเนินงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบล

สภาพปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. สภาพปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

จากการศึกษาของนักวิชาการที่ผ่านมา พบว่า ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) นั้น อาจเกิดจากหลายสาเหตุ อาทิเช่น

สาเหตุที่ 1 สภาพปัญหาและสาเหตุการทุจริตใน อปท. เกิดจากปัญหาด้านงบประมาณ การทำบัญชี การจัดซื้อจัดจ้างและการเงินการคลัง เพราะมีช่องว่างการบริหารด้านการคลัง โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้าง สาเหตุมาจากการที่ อปท. ละเลยไม่ปฏิบัติหรือไม่ทำตามระเบียบฯ และอ้างว่าไม่ทราบเกี่ยวกับเรื่องที่มีการจัดทำและไม่จัดทำโดยในส่วนที่ อปท. ไม่จัดทำซึ่งก่อให้เกิดการทุจริต ดังเช่น

- 1.1 ไม่ทำทะเบียนยืมเงิน
- 1.2 ไม่ทำบัญชีคุมรายรับ
- 1.3 ไม่มีการทำหลักฐานในการเบิกจ่ายพัสดุ
- 1.4 ไม่มีการทำการลงบัญชีรายรับรายจ่าย
- 1.5 ไม่มีการทำรายงานแสดงรายรับรายจ่ายและงบทดลองเป็นรายเดือน
- 1.6 การจัดทำงบแสดงฐานะทางการเงินและรายงานทางการเงินต่าง ๆ
- 1.7 จัดทำการบันทึกข้อตกลงการจ้างเพื่อกำหนดระยะเวลาให้ผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบความชำรุดบกพร่องของงานที่จ้าง
- 1.8 ไม่จัดให้มีหน่วยงานตรวจสอบภายใน
- 1.9 ไม่มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจรับพัสดุ
- 1.10 ไม่จัดให้มีการแต่งตั้งผู้แทนชุมชน หรือผู้แทนประชาคม

สาเหตุที่ 2 สภาพปัญหาและสาเหตุการทุจริตใน อปท. ที่เกิดจากตัวบุคคล โดยผู้บริหาร ท้องถิ่นและพนักงานท้องถิ่นบางส่วนได้ใช้ตำแหน่งของตนแสวงหาประโยชน์ เช่น การเก็บรายได้แล้วไม่ส่งคลัง หรือมีการแก้ไขหลักฐานการเงิน การจ่ายเงินโดยไม่มีหลักฐานการเรียกเงินตอบแทนแลกกับตำแหน่งที่สอบบรรจุ การโยกย้าย การแต่งตั้งการเลื่อนตำแหน่ง นอกจากนี้ บุคลากรในท้องถิ่นทั้งผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น มีญาติหรือพวกพ้องเป็นผู้รับเหมา เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับตนเองและกลุ่มเครือญาติ

สาเหตุที่ 3 สภาพปัญหาการทุจริตใน อบต. เกิดจากขาดการประชาสัมพันธ์ ซึ่งหมายถึงการขาดการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร หรือการใช้ช่องทางชี้แจงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการในการบริหารงานของอบต. โดย อบต. ต้องมีวิธีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับรู้ ทั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์ พบว่าศูนย์ข้อมูลข่าวสารของ อบต. ไม่ค่อยเป็นระบบระเบียบและไม่เป็นปัจจุบัน โดยบางส่วนยังขาดการตรวจสอบเครื่องมืออุปกรณ์ให้มีความพร้อมในการให้บริการ

สาเหตุที่ 4 สภาพปัญหาและสาเหตุการทุจริตใน อบต. ที่เกิดจากการขาดความรู้ ความเข้าใจ และขาดคุณธรรมจริยธรรม โดยมีบาง อบต. ที่มีขนาดเล็ก มีพนักงานท้องถิ่นที่บรรจุเข้ารับราชการโดย มีวุฒิการศึกษาตั้งแต่ระดับ ปวช. ขึ้นไป และผ่านการนิเทศงานมาน้อยหรือไม่มีความรู้เฉพาะด้านดีพอ ตลอดจน ส่วนหนึ่งผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงาน ท้องถิ่นมีพฤติกรรมแสวงหาผลประโยชน์โดยอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายแสดงให้เห็นถึงการไม่มีคุณธรรม จริยธรรม

สาเหตุที่ 5 สภาพปัญหาและสาเหตุการทุจริตใน อบต. ที่เกิดจากช่องว่างของระเบียบและกฎหมายซึ่งเกิดจากช่องว่างกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่ยังไม่มีความชัดเจน และมีความรัดกุมเพียงพอ อีกทั้งโครงสร้างของ อบต. ที่ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง โดยไม่กำหนดวาระ (สมัย) การดำรงตำแหน่ง รวมทั้งกรณีที่มาชิกสภาท้องถิ่นเป็นทีมเดียวกับผู้บริหาร อบต. ทั้งหมดก็จะเป็นช่องทางให้ทุจริตได้ เพราะขาดระบบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ

สาเหตุที่ 6 สภาพปัญหาและสาเหตุการทุจริตใน อบต. ที่เกิดจากการตรวจสอบขาดความหลากหลายในการตรวจสอบจากภาคส่วนต่าง ๆ จากการศึกษาพบว่า ผู้ตรวจสอบ อบต. ที่เป็น สตง. เพียงหน่วยงานเดียว มีกำลังคนไม่เพียงพอไม่สามารถลงไปตรวจได้ทุกพื้นที่ ในส่วนของสำนักงาน ป.ป.ช. ก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน ส่วนฝ่ายสภาท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่กลายเป็นกลุ่มเดียวกับผู้บริหารท้องถิ่นจึงทำให้สมาชิกสภาท้องถิ่นทำให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่นได้น้อย

สาเหตุที่ 7 สภาพปัญหาและสาเหตุการทุจริตใน อบต. ที่เกิดจากอำนาจบารมีอิทธิพลท้องถิ่นจากการศึกษา พบว่า ใน อบต. บางแห่ง ยังมีอิทธิพลหรืออำนาจที่ส่งผลให้เกิดการทุจริตได้ โดยเฉพาะอิทธิพลและอำนาจของฝ่ายการเมืองที่ครอบงำหรือสามารถให้คุณให้โทษต่อเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการท้องถิ่นตลอดจนการใช้อิทธิพลข่มขู่หรือกีดกันผู้เสนอราคารายอื่น ๆ การบีบบังคับให้มีส่วนเกี่ยวข้องตรวจรับงานโครงการต่าง ๆ ตลอดจนบางครั้งประชาชนในท้องถิ่นไม่กล้าที่จะให้การเป็นพยานเพื่อเอาผิดกับผู้ทุจริตและส่วนหนึ่งกับวัฒนธรรมที่ฝังรากลึกจิตใจคนในสังคมไทยมานาน เช่น ความเกรงกลัวอิทธิพล การนับถือผู้มีบารมี การสำนึกบุญคุณของผู้มีพระคุณสิ่งเหล่านี้ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นใช้อำนาจหน้าที่การงานในการแสวงหาผลประโยชน์ (โกวิทย์ พวงงาม, 2560)

นอกจากนี้ปัญหาส่วนหนึ่งของการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ความสัมพันธ์ที่แข็งแกร่งระหว่างนักการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นกลุ่มผลประโยชน์และนักการเมืองระดับท้องถิ่นกับข้าราชการ กลุ่มบุคคลเหล่านี้ยังมีความเข้มแข็งมากกว่าพลังในการตรวจสอบของภาคประชาชนและภาคประชาสังคม ดังนั้นสิ่งที่ต้องส่งเสริมก็คือ การทำให้ภาคประชาชนมีความเข้มแข็งเพื่อคานอำนาจอิทธิพลเพื่อเฝ้าระวังการทุจริตคอร์รัปชันได้

2. สภาพปัจจุบันของการจัดการศึกษาท้องถิ่น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษา มาตั้งแต่ในอดีตและยิ่งมีบทบาทมากยิ่งขึ้นปัจจุบันและอนาคต อันเนื่องมาจากนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้กำหนดไว้ในกฎหมายสำคัญหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 80(4) บัญญัติให้ส่งเสริมสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดและมีส่วนร่วมในการจัด มาตรา 289 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพ ตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา อบรมของรัฐ (วารสารการศึกษาไทย)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 กำหนดให้กระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น รวมทั้งให้กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประสานส่งเสริมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยเป็นผู้จัดและมีส่วนร่วมในการจัด (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ, 2542)

สำหรับพระราชบัญญัติกำหนดแผนขึ้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาและให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความครอบคลุมถึงการถ่ายโอนภารกิจการศึกษา

สภาพปัจจุบันของการจัดการศึกษาท้องถิ่น ปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นจำนวน 7,853 แห่ง ประกอบด้วย อบจ. 75 แห่ง อบต. 6,157 แห่ง เทศบาล 1,619 กรุงเทพมหานคร 1 แห่ง และเมืองพัทยา 1 แห่ง โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษา ระดับอุดมศึกษามีเพียง 6.3 ของนักเรียนทั้งประเทศ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษา ระดับอุดมศึกษามีเพียง 2 แห่ง เท่านั้น คือ กรุงเทพมหานคร มีวิทยาลัยแพทยศาสตร์และวิทยาลัยพยาบาลเกื้อการุณย์ และเทศบาลนครปฐมซึ่งเปิดสอนถึงระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) สำหรับด้านคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากผลการประเมินคุณภาพภายนอกของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) รอบแรก (พ.ศ.2544-2548) พบว่า สถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคุณภาพระดับดีสูงกว่า ในภาพรวมทั้งประเทศและสูงกว่าสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในเกือบทุกมาตรฐาน

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากถึงร้อยละ 96.3 ที่ยังไม่ได้จัดการศึกษาในระบบนั้น ได้มีการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เช่น

1. จัดศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การส่งเสริมการดำเนินงานและการจัดตั้งแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ห้องสมุดประชาชน พิพิธภัณฑ์ ศูนย์กีฬาและนันทนาการ เป็นต้น

2. การใช้ความรู้และการฝึกอบรมอาชีพในสาขาต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและสังคม

3. การจัดอบรมและกิจกรรมให้ความรู้ทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันและการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านต่าง ๆ เช่น สุขอนามัย ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ศิลปวัฒนธรรมและการกีฬา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากจะมีบทบาทในการจัดการศึกษาดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีบทบาทในกรณีมีส่วนร่วมส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาของรัฐในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านงบประมาณและทรัพย์สิน ด้านวิชาการ เช่น การพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน การระดมผู้รู้ในชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการเรียนการสอน นอกจากนี้ยังมีส่วนร่วมเป็นกรรมการสถานศึกษา กรรมการเขตพื้นที่การศึกษา กรรมการที่ปรึกษาหรือกรรมการอื่น ๆ

จากการศึกษาวิจัยที่ผ่านมาพบว่า มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนไม่น้อยที่สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น จนเป็นที่ยอมรับของผู้ปกครองและชุมชน ซึ่งปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญคือ ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีวิสัยทัศน์และเห็นความสำคัญของการศึกษา มีการบริหารงานอย่างต่อเนื่อง และมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทางการศึกษา อย่างไรก็ตามก็ยังพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่งยังมีปัญหาการบริหารจัดการศึกษา เช่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความรู้ความเข้าใจด้านการศึกษา ไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา บุคลากรด้านการศึกษาไม่เพียงพอ ขาดการนิเทศกำกับติดตามและประเมินผลการศึกษา ขาดความชัดเจนในเรื่องความก้าวหน้าทางวิชาชีพของบุคลากรในสำนักงาน/กองการศึกษาและขาดความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาในการถ่ายโอนสถานศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความล่าช้าในการถ่ายโอน อันเนื่องมาจากมีขั้นตอนมากและซับซ้อน แนวนโยบายการถ่ายโอนไม่ชัดเจน ขาดการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดการประชาสัมพันธ์หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม บุคลากรทางการศึกษา กรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครองและประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการถ่ายโอน รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่งยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ด้านการศึกษา

เมื่อวิเคราะห์ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกในการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จะเห็นได้ว่ามีทั้งจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรค ดังนี้

1. ด้านจุดแข็ง อปท. หลายแห่งมีทรัพยากรเพียงพอที่จะสนับสนุนการศึกษาในท้องถิ่น ประกอบกับ อปท. มีพื้นที่ขนาดเล็กและมีโรงเรียนที่อยู่ในความดูแลไม่มาก จึงสามารถสนับสนุนการศึกษาได้อย่างเต็มที่ อปท. สามารถจัดหลักสูตรการเรียนการสอนที่ยืดหยุ่นเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการที่หลากหลาย และวิถีชีวิตของท้องถิ่นได้ดีกว่า เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ และอปท.สามารถมีจุดเน้นด้านการศึกษาที่เฉพาะเจาะจงได้ทั้งในเชิงกลุ่มเป้าหมายและในเชิงเนื้อหา รวมทั้งจุดเน้นในเชิงรูปแบบการจัดการศึกษาซึ่งสามารถกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมกับเนื้อหาและกลุ่มเป้าหมายได้ชัดเจน สามารถสร้างเอกลักษณ์และริเริ่มนวัตกรรมทางการศึกษาได้ นอกจาก อปท. ยังมีพันธะกับประชาชนสูงทั้งพันธะทางสังคมและการเมือง

2. ด้านจุดอ่อน ผู้บริหาร อปท. สมาชิกสภาท้องถิ่นและบุคลากรท้องถิ่นส่วนหนึ่ง ยังไม่เห็นความสำคัญของการศึกษาและไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ด้านการศึกษา และมักจะขาดความต่อเนื่องของนโยบายการศึกษา เมื่อมีการเปลี่ยนผู้บริหาร อปท. ส่วนหนึ่งที่รับถ่ายโอนสถานศึกษายังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจ และประสบการณ์ด้านการศึกษา เนื่องจากอยู่ในช่วงเริ่มแรกของการถ่ายโอน อปท. ส่วนหนึ่งยังมีปัญหาขาดแคลนศึกษานิเทศก์ และขาดการนิเทศอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้สถานศึกษาของ อปท. ยังมีคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาไม่ทัดเทียมกัน เนื่องจาก อปท. มีศักยภาพและความพร้อมแตกต่างกัน ซึ่งส่วนใหญ่ยังมีทรัพยากรจำกัด

3. ด้านโอกาส นโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ซึ่งได้กำหนดไว้ในกฎหมายสำคัญหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และพระราชบัญญัติการศึกษากำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาและได้รับการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรเพื่อการศึกษาเพิ่มเติม

4. อุปสรรค กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เป็นอุปสรรค ซึ่งทำให้การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความคล่องตัว การแทรกแซงการศึกษาโดยการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการบริหารหรือระบบจัดซื้อ จัดจ้าง และการหาประโยชน์จากการศึกษา ประชาชนส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ด้านการศึกษาของ อปท. และบทบาทของประชาชนต่อการจัดการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ยังไม่สามารถมีบทบาทเท่าที่ควรในการประสานส่งเสริม การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น การกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประสบผลสำเร็จได้ จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการศึกษาและรับถ่ายโอนสถานศึกษา เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาเพิ่มมากขึ้นทั้งทางการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยตามความพร้อมเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น เพื่อให้เด็กเยาวชนและประชาชนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงสอดคล้องกับความต้องการที่หลากหลายและวิถีชีวิตของท้องถิ่น โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปรับปรุงแก้ไขจุดอ่อนและภาวะคุกคามที่เป็นอุปสรรค และใช้จุดแข็งและโอกาสที่มีอยู่เพื่อการผลักดันให้การกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ซึ่งจะเกิดประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติอย่างยั่งยืน

3. วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย

วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย เริ่มขึ้นพร้อมกับการมีชุมชนเมื่อหลายร้อยปี ประชาชนพลเมืองและสถาบันทางการเมืองในท้องถิ่น ได้เรียนรู้และถูกหล่อหลอมค่านิยม ท่าที และพฤติกรรมทางการเมืองจากการเปลี่ยนผ่านสภาวะแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ในช่วงหลายร้อยปีที่ผ่านมา ซึ่งน่าจะสรุปเป็นแบบแผน “ห่วงโซ่” วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นที่เกิดขึ้น ในช่วงเวลาของประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองท้องถิ่นของไทย (188 วารสาร มจร. พุทธบัญญัติปริทรรศน์, 2550) แบ่งได้เป็น 5 รูปแบบ ดังนี้

ห่วงโซ่ที่ 1 : องค์กรชุมชน : วัฒนธรรมการเมืองแบบสมาคมดั้งเดิม เมืองค์กรชุมชน ทำหน้าที่เป็นธุระดำเนินกิจกรรมสาธารณะในชุมชน จึงนับเป็นวัฒนธรรมการปกครองตนเอง แบบดั้งเดิม วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นยุคแรกๆ นี้ เมืองค์กรชุมชนจำนวนมากเป็นพลังขับเคลื่อน โดยเป็นการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อดำเนินกิจกรรมสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งในชุมชน วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นยุคแรกๆ นี้เมืองค์กรชุมชนจำนวนมากเป็นพลังขับเคลื่อน โดยเป็นการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อดำเนินกิจกรรมสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งในชุมชน

ห่วงโซ่ที่ 2 : กำนันผู้ใหญ่บ้าน : จุดเริ่มต้นวัฒนธรรมการเมืองแบบรวมศูนย์-แนวตั้ง กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นสถาบันการเมืองที่เป็นทางการ ประเภทแรกที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นในชุมชน เมื่อประมาณ 100 ปีที่แล้ว มีผลทำให้วัฒนธรรมสมาคม-แนวราบ ดั้งเดิม เปลี่ยนรูปไปสู่วัฒนธรรมการเมืองแนวตั้งและรวมศูนย์อำนาจ ในเวลาต่อมา กำนันผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่เชื่อมต่อระหว่างส่วนราชการกับชุมชนระดับล่างสุด

ห่วงโซ่ที่ 3 : การล่มสลายและเปลี่ยนรูปขององค์กรชุมชน : จากองค์กรอิสระ เป็นองค์กรลูกข่ายของส่วนราชการ สถานะขององค์กรชุมชนในยุคนี้อาจเปลี่ยนไปเป็นองค์กร “ลูกข่าย” หรือ “ลูกค้ำ” ของส่วนราชการที่เข้าไปจัดตั้ง องค์กรชุมชนลดการพึ่งตนเองลง เพราะสามารถเข้าถึง แหล่ง แหล่งข้อมูล และมีโอกาสได้เรียนรู้กว้างขวางมากขึ้น รัฐบาลและส่วนราชการก็สามารถส่งมอบ บริการสาธารณะและขับเคลื่อนนโยบายผ่านองค์กรชุมชนไปสู่ครัวเรือนของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ห่วงโซ่ที่ 4 : ท้องถิ่นในฐานะเป็น “ฐานเสียง” ของการเมืองระดับชาติ : การเลือกตั้งระดับชาติมีผลต่อวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นมากเช่นเดียวกัน การแย่งชิงฐานคะแนนเสียงระหว่าง ส.ส. และพรรคการเมืองระดับชาติเข้าไปจัดระบบฐานเสียงของตนเองในท้องถิ่นโดยการดึงกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แกนนำองค์กรชุมชน และผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นเข้าไปเป็นฐานเสียงทางการเมืองของตนเอง มีระบบผลประโยชน์และเครือข่ายความสัมพันธ์แนวตั้งที่มีนักการเมืองและพรรคการเมืองเป็นศูนย์กลาง

ห่วงโซ่ที่ 5 : จุดเริ่มต้นของการเมืองระบบตัวแทน : การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นตามกฎหมายบ้านเมืองยุคใหม่ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ดำเนินกิจกรรมสาธารณะด้านต่าง ๆ ในชุมชนเพียงหน่วยงานเดียว อีกทั้งมีอำนาจระดมทรัพยากร จากประชาชนในท้องถิ่นโดยวิธีการบังคับ (เก็บภาษีค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ฯลฯ เป็นต้น) และมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นใช้บังคับประชาชน เพื่อดำเนินกิจการสาธารณะให้บรรลุเป้าหมาย ได้อีกด้วย (จรัส สุวรรณมาลา, 2550)

4. สภาพปัญหาการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้สรุปปัญหาการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยทำให้การปกครองท้องถิ่นของไทยมีความเป็นประชาธิปไตย และมีความเป็นอิสระมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย พบกับปัญหาที่สำคัญอยู่หลายประการ คือ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2558)

4.1 ประการแรก การขาดกลไกในการประสานเชื่อมโยงองค์กรปกครองท้องถิ่นในที่ช้อนกันทั้ง 2 ระดับที่มีประสิทธิภาพ ทำให้การประสานและเชื่อมโยงแผนการพัฒนาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับไม่เกิดขึ้น นอกจากนั้น การเชื่อมโยงและประสานแผนพัฒนาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับส่วนราชการส่วนภูมิภาคก็ยังไม่ดีเท่าที่ควรด้วยเช่นกัน

4.2 ประการที่สอง การกำหนดให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งทางตรงและมีความเข้มแข็งนั้น ทำให้เมื่อสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งคู่ และกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายบริหาร ไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่น สภาท้องถิ่นจึงทำได้เพียงการเปิดอภิปรายโดยไม่มีผลกระทบ

4.3 ประการที่สาม การกำหนดขนาดโครงสร้างของสภาท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลกระทบต่องบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะมีนัยยะต่อค่าตอบแทนของสมาชิก

4.4 ประการที่สี่ การผูกขาดการใช้อำนาจในการบริหารงานท้องถิ่น กฎหมายได้จำกัดวาระของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ไม่ให้ดำรงตำแหน่งได้เกิน 2 วาระติดต่อกัน ส่งผลให้ผู้สมัครหลายคนถูกตัดสิทธิ์ และนับเป็นการปิดกั้น ทางการเมืองและปิดกั้นผู้บริหารที่มีความสามารถและมีประสบการณ์

สภาพปัญหาสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน ที่ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของบริบทแวดล้อม และความต้องการของประชาชนและสังคมได้อย่างเต็มที่ ทั้งยังส่งผลให้เกิดปัญหาเรื้อรังกับประเทศชาติจึงต้องมีการปฏิรูปครั้งใหญ่เป็น 3 ประการหลัก คือ

1. ปัญหาด้านอำนาจของท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วยปัญหาต่าง ๆ อาทิ ปัญหาด้านอำนาจในการบริหารจัดการตนเองและความเป็นอิสระของท้องถิ่น ได้แก่ ปัญหาการกระจายอำนาจน้อยเกินไป และปัญหาการได้รับการควบคุมตรวจสอบมาก, ปัญหาการมีอำนาจหน้าที่ไม่เหมาะสม มีความทับซ้อนกันของอำนาจระหว่างราชการ ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และปัญหาความไม่ชัดเจนในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น เป็นต้น

2. ปัญหาด้านโครงสร้างของท้องถิ่น ประกอบไปด้วยปัญหาต่าง ๆ อาทิ ปัญหาโครงสร้างของระบบการบริหารท้องถิ่นไม่เป็นประชาธิปไตย ไม่ชัดเจน ทั้งยังมีส่วนคาบเกี่ยว หรือเหลื่อมทับกับระบบการบริหารประเทศในภาพรวม และปัญหาด้านการคัดสรรเลือกตั้ง หรือแต่งตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เข้าสู่อำนาจ

3. ปัญหาด้านการบริหารงานของท้องถิ่น ประกอบไปด้วยปัญหาต่าง ๆ อาทิ ปัญหาการกำหนดนโยบายและแผน การนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ และการควบคุมตรวจสอบ และการประเมินผลการปฏิบัติ, ปัญหาด้านทรัพยากรบุคคลของท้องถิ่น ที่ครอบคลุมปัญหาทรัพยากร

บุคคล ทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายปฏิบัติการ และปัญหาทางด้านการคลังของท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วย ปัญหาด้านรายได้และงบประมาณของท้องถิ่น รวมไปถึงความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ ในการบริหารทรัพยากรต่าง ๆ ของท้องถิ่นอีกด้วย (รศคนธ์ รัตนเสริมพงศ์, 2547)

ความล่าช้าของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของไทยในช่วงปี 2540-2550 ว่ามีสาเหตุที่สำคัญซึ่งสามารถสรุปเป็นมิติของปัญหาได้ดังต่อไปนี้

1. การขาดเอกภาพในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กล่าวคือกระทรวงมหาดไทย ยังคงควบคุมและหาประโยชน์จากท้องถิ่นอยู่เสมอ โดยมีการจัดตั้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ขึ้นมาเมื่อปี 2545 การควบคุมสันนิบาตเทศบาลฯ และสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ และหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะท้องถิ่นอำเภอ ท้องถิ่นจังหวัดนายอำเภอ หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจในการอนุมัติโครงการต่าง ๆ ของท้องถิ่น

2. ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ เนื่องจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมักใช้รูปแบบของการควบคุม มากกว่าการกำกับดูแล ทำให้ท้องถิ่นมักมีข้อจำกัด ในด้านของกฎระเบียบข้อบังคับ เช่น ด้านกฎหมาย มีการกำหนดชัดเจนว่าท้องถิ่นมีหน้าที่ทำอะไรบ้าง

3. ความสับสนในการกระจายอำนาจ ปี พ.ศ. 2546 ได้เร่งรัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงในเวลาอันสั้นเกินควร ในขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ยังไม่ได้ให้มาจากการเลือกตั้ง

4. การทับซ้อนของอำนาจ คือ การที่แต่ละท้องถิ่นมีหน่วยงานหลายประเภทดำรงอยู่ในพื้นที่เดียวกัน เช่น ในจังหวัดมีทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด กับ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในอำเภอก็มีนายอำเภอ กับนายกเทศมนตรีระดับตำบลก็มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งความทับซ้อนดังกล่าวก่อให้เกิดความสับสนในหมู่ ประชาชนและยังขาดเอกภาพ ในการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น อีกด้วย

5. ความล่าช้าในการกระจายอำนาจด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุข สืบเนื่องจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงดำรงอยู่อย่างมั่นคงและยาวนาน ซึ่งที่ผ่านมาข้าราชการเกิดการต่อต้านที่จะย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการทำงานอยู่กับส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคมีความมั่นคง มีงบประมาณมากมาย สามารถที่ไต่เต้าขึ้นไปสู่ตำแหน่งที่สูงกว่า มีความสะดวกในการใช้ชีวิตในเมืองใหญ่ รวมทั้งโอกาสทางการศึกษาของบุตรหลาน

6. การรวมศูนย์อำนาจที่ยังคงอยู่และแยกส่วน โดยเฉพาะข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ขาดการแบกรับภาระความรับผิดชอบ ต้องย้ายไปรับตำแหน่งใหม่อยู่เรื่อย จึงทำให้การบริหารงานขาดความต่อเนื่อง และบ่อยครั้งที่ทำให้แผนพัฒนาของท้องถิ่นมักถูกลบด้วยข้อคิดเห็นของฝ่ายราชการ (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2551)

สรุปได้ว่าปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อาจนำมาจัดเป็นกลุ่มของปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นกลุ่มๆ ดังนี้

1. ปัญหาทางด้านการบริหารงาน เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะมีภาระหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้ประสบปัญหาทางด้านการบริหารงานต่าง ๆ ทำให้การบริหารงานไม่คล่องตัวเท่าที่ควร โดยเฉพาะการกำกับของรัฐบาลส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การดำเนินงาน

จะต้องอยู่ภายในกรอบและขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจมีผลให้การจัดทำบริการสาธารณะไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของราษฎรได้

2. ปัญหาทางด้านการบริหารการเงินการคลัง การดำเนินภารกิจต่าง ๆ กฎหมายต่าง ๆ ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การดำเนินงานทุกประเภทจำเป็นต้องมีรายได้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งมีปริมาณไม่มากนัก ดังนั้น รัฐบาลจึงได้จัดสรรเงินอุดหนุนจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน

3. ปัญหาทางด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์การบริหารงานบุคคลบางประการที่ยังไม่ได้แก้ไขให้เป็นไปตามหลักการตามระบบคุณธรรมมีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ที่มักจะนำเอาระบบอุปถัมภ์มาใช้ทำให้ขวัญและกำลังใจของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกต่ำไม่ตั้งใจที่จะอุทิศตนให้กับการทำงานได้เต็มที่

4. ปัญหาทางด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามหลักการปกครองตนเองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ แต่ในทางปฏิบัติจะพบว่าการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนมีค่อนข้างน้อย คงมีเพียงแต่การไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

5. การทับซ้อนของอำนาจ การที่มีรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาค มีส่วนในการบริหารงาน และแม้แต่ท้องถิ่นเองยังมีการทับซ้อนกันอยู่ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดทับซ้อนพื้นที่กับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งความทับซ้อนดังกล่าวก่อให้เกิดความสับสนในหมู่ประชาชนและยังขาดเอกภาพในการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น อีกด้วย

6. ความล่าช้าในการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุข เนื่องจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ยังดำเนินการด้านนี้อยู่ส่วนหนึ่งเกิดจากข้าราชการเกิดการต่อต้านที่จะย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของนักวิชาการ

แนวคิดต่อการขับเคลื่อนทิศทางการกระจายอำนาจว่า ต้องจำกัดการกระจายอำนาจลงสู่ อปท. และต้องรวมพื้นที่ อปท.ขนาดเล็ก เข้ากับเทศบาลขนาดใหญ่และขนาดกลาง ทิศทางต่อไปต้องเพิ่มการกระจายอำนาจให้แก่ อปท.ขนาดใหญ่ เพิ่มอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการศึกษา การผังเมือง การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดการมลพิษและทรัพยากรธรรมชาติ ฉะนั้นต้องจัดตั้ง ‘จังหวัดปกครองตนเอง’ ให้เป็นหน่วยงานการปกครองที่มีพื้นที่เต็มทั้งจังหวัด” ต้องปรับโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคให้ทำหน้าที่เพียงสนับสนุนทางวิชาการ กำกับมาตรฐาน และการบังคับใช้กฎหมายแก่ อปท. และยังชี้ให้เห็นสาเหตุการกระจายอำนาจหลายประเทศประสบความสำเร็จ เพราะมีกระบวนการกำกับตรวจสอบ แต่ของไทยเป็นแบบสมัครใจ (จรัส สุวรรณมาลา และคณะ, 2547)

แนวทางในการส่งเสริมเรื่องการกระจายอำนาจ ดังนี้

1. การผลักดันเรื่องการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการยังต้องการที่จะรักษาสถานภาพของตนโดยการไม่สนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจ

2. การปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น บุคลากรเหล่านี้ขาดความมั่นใจว่าจะได้รับการดูแลภายใต้ระบบคุณธรรม (Merit system) ข้าราชการที่ถ่ายโอนไปสามารถปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้ถูกกลั่นแกล้งจากนักการเมืองท้องถิ่น ได้รับความก้าวหน้าในหน้าที่การงานตามความรู้ความสามารถ ได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการเหมาะสมกับหน้าที่

3. การพัฒนาขีดความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเร่งพัฒนาขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นให้ได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ปรับปรุงประสิทธิภาพของการใช้จ่ายและการบริหารโครงการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความประหยัดและคุ้มค่า (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2558)

ภาควิชาการพัฒนาชุมชน คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอแนวคิดไว้ว่า

1. หลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นคือ หลักที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจภารกิจมากขึ้น ทำงานแทนภาคส่วนของรัฐ เป็นการแบ่งเบาภารกิจรัฐบาล เพื่อให้งานจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ท้องถิ่นได้ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมกับประชาชนในท้องถิ่น ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมที่จะช่วยกันจัดสรรทรัพยากรของคนในท้องถิ่นเป็นหลัก

2. การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นต้องมีการทำงานระบบธรรมาภิบาล หมายถึงประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกำกับดูแล ให้มีความโปร่งใส และมีความรับผิดชอบต่อคอร์รัปชันในที่สุดมันจะลดลง

3. สังคมไทยยังเพิกเฉยต่อการทุจริตคอร์รัปชัน มองเป็นเรื่องปกติธรรมดา ไม่กระตือรือร้นที่จะช่วยกันคุ้มครองสังคมให้ปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นอันตรายต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นกับสังคมไทย ฉะนั้นสังคมไทยต้องสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคมเพื่อประชาชนจะได้เรียนรู้ได้ตระหนักถึงการทำงานที่ปราศจากการทุจริตและคอร์รัปชัน

4. องค์กรปกครองท้องถิ่นกับชุมชนท้องถิ่นในปัจจุบันก็ยังแยกส่วนกันอยู่ กลุ่มองค์กรชุมชนท้องถิ่นทั้งที่ ซึ่งกลุ่มเหล่านี้ก็มีความเข้มแข็งในตัวของตนเอง มีสวัสดิการชุมชน มีบอร์ดการบริหารจัดการตนเองได้ องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมุ่งเป้าหมายทำให้ชุมชนปกครองท้องถิ่นองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องดึงภาคส่วนที่เราเรียกว่า “ประชาสังคม” ที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นเข้าเป็นเนื้อเดียวกัน ที่จะทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีเป้าหมายงานที่ชัดเจนและก็มีกระบวนการ (โกวิท พวงงาม, 2550)

จากข้อมูลและแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นจากเอกสารและความเห็นของนักวิชาการ ตลอดจนวัฒนธรรมประเพณีการปกครองของไทย ผู้เขียนสรุปเสนอแนะทิศทางและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยในอนาคต ได้ดังนี้

1. กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยรัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. กำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และไม่กระทบต่อความเป็นอิสระ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้เมืองครที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้กำกับดูแล ซึ่งในกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางในการกำกับดูแล เพื่อทำหน้าที่วางกรอบและนโยบายในการจัดทำมาตรฐานการกำกับดูแลท้องถิ่นของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามมาตรฐานการกำกับดูแล

3. กำหนดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและให้ดำรงตำแหน่งนับแต่เลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปีโดยให้มีการกำหนดสมัยการดำรงตำแหน่งไว้ไม่เกิน 2 สมัย เพื่อป้องกันการผูกขาด

4. กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ ให้ชัดเจน โดยให้เป็นอำนาจหน้าที่ประเภทที่ต้องจัดทำด้วยตนเอง เช่น การบริการสาธารณะ การสาธารณสุข โภค และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, เป็นอำนาจหน้าที่ต้องร่วมจัดทำกับหน่วยงานภาครัฐอื่น หรือองค์กรอื่น เช่น กิจกรรมจิตอาสา กิจกรรมบำเพ็ญประโยชน์สาธารณะ และเป็นอำนาจหน้าที่ต้องให้การส่งเสริมและสนับสนุนภารกิจที่เกี่ยวข้องเช่น สนับสนุน งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ และบุคลากรแก่หน่วยงานภาครัฐอื่น หรือองค์กรอื่น

5. กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการและตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น โดยควรกำหนดรูปแบบ และวิธีการให้คล้ายคลึงกับการมีส่วนร่วม หรือการตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นกับการปกครองประเทศ

6. กำหนดให้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัดหรือที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะพื้นที่ก็ได้ในลักษณะเดียวกับกรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา เพิ่มขึ้นในขั้นนี้เพื่อประโยชน์ของรัฐ ท้องถิ่นและประชาชน ในท้องถิ่นที่มีความพร้อม

5. การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล

จากการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงาน (Integrity & Transparency Assessment) หน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ 2562 ได้ผลการประเมินที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ที่สามารถนำไปใช้ในการป้องกันการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การยกระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานที่เพิ่มมากขึ้น มีความเป็นมาตรฐานสากล ทำให้ประชาชนยอมรับและเชื่อมั่นในคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานและมีความพึงพอใจต่อการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐมากขึ้น รวมทั้งได้รับการยอมรับจากนานาชาติเกี่ยวกับความมีคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ที่สำคัญจะส่งผลต่อภาพลักษณ์โดยรวมของประเทศต่อไปในอนาคต ดังนั้นการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล) ซึ่งประกอบไปด้วย 10 ตัวชี้วัด ได้แก่

5.1 การปฏิบัติหน้าที่ (Bribery Fraud) เป็นตัวชี้วัดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินการรับรู้ของบุคลากรภายในหน่วยงานต่อการปฏิบัติงานของบุคลากรอื่นในหน่วยงานของตนเอง ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานโดยยึดหลัก ตามมาตรฐาน ขั้นตอน และระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด และจะต้องเป็นไปอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นผู้มาติดต่อทั่วไป หรือผู้มาติดต่อที่รู้จักกันเป็นการส่วนตัว รวมไปถึงการปฏิบัติงานอย่างมุ่งมั่นเต็มความสามารถ และมีความรับผิดชอบต่องานในหน้าที่ที่รับผิดชอบ ซึ่งล้วนถือเป็นลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างมีคุณธรรม นอกจากนี้ ยังประเมินการรับรู้ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมการเรียกรับเงินทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่น ๆ ของบุคลากรอื่นในหน่วยงาน ทั้งในกรณีที่แลกกับการปฏิบัติหน้าที่ และในกรณีช่วงเทศกาลหรือวาระสำคัญต่าง ๆ ตามขนบธรรมเนียม ประเพณี หรือแม้แต่กรณีเงินทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่น ๆ ต่อบุคคลภายนอก ซึ่งถือเป็นการรับสินบนหรือรับสินบนได้ในอนาคต

5.2 การใช้งบประมาณ (Budget Misallocation) เป็นตัวชี้วัดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินการรับรู้ของบุคลากรภายในหน่วยงานต่อ การดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานของตนเอง ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณ นับตั้งแต่การจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี และเผยแพร่อย่างโปร่งใส ไปจนถึงลักษณะการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานอย่างคุ้มค่า เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และไม่เอื้อประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง การเบิกจ่ายเงินของบุคลากรภายในในเรื่องต่าง ๆ เช่น ค่าทำงานล่วงเวลา ค่าวัสดุอุปกรณ์ หรือค่าเดินทาง ฯลฯ ตลอดจนกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการตรวจรับพัสดุด้วย นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้บุคลากรภายในมีส่วนร่วม ในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานตนเองได้

5.3 การใช้อำนาจ (Power Distortion) เป็นตัวชี้วัดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินการรับรู้ของบุคลากรภายในหน่วยงานต่อการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาของตนเอง ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการมอบหมายงาน การประเมินผลการปฏิบัติงาน การคัดเลือกบุคลากรเพื่อให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งจะต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ รวมไปถึงการใช้อำนาจสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำในธุระส่วนตัวของผู้บังคับบัญชา หรือทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง นอกจากนี้ยังประเมินเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคลที่อาจเกิดการแทรกแซงจากผู้มีอำนาจ การซื้อขายตำแหน่ง หรือการเอื้อผลประโยชน์ให้กลุ่มหรือพวกพ้อง

5.4 การใช้ทรัพย์สินของราชการ (Asset Misappropriation) เป็นตัวชี้วัดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินการรับรู้ของบุคลากรภายในหน่วยงานต่อการใช้ทรัพย์สินของราชการ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของบุคลากรภายใน ในการนำทรัพย์สินของราชการของหน่วยงานไปเป็นของตนเองหรือนำไปให้ผู้อื่น และพฤติกรรมในการขอยืมทรัพย์สินของราชการ ทั้งการยืมโดยบุคลากรภายในหน่วยงานและการยืมโดยบุคคลภายนอกหน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานจะต้องมีกระบวนการในการขออนุญาตที่ชัดเจนและสะดวก นอกจากนี้ หน่วยงานจะต้องมีการจัดทำแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สินของราชการที่ถูกต้อง เพื่อเผยแพร่ให้บุคลากรภายในได้รับทราบและนำไปปฏิบัติ รวมไปถึงหน่วยงานจะต้องมีการกำกับดูแลและตรวจสอบการใช้ทรัพย์สินของราชการของหน่วยงานด้วย

5.5 การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน (Anti – Corruption Improvement) เป็นตัวชี้วัดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินการรับรู้ ของบุคลากรภายในหน่วยงานต่อการแก้ไข ปัญหาคอร์รัปชันของหน่วยงาน ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการให้ความสำคัญของผู้บริหารสูงสุดในการต่อต้านการทุจริตอย่างจริงจัง โดยหน่วยงานจะต้องทบทวนนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริตในหน่วยงาน ให้มีประสิทธิภาพ และจัดทำแผนงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของหน่วยงานเพื่อให้เกิดการ แก้ไขปัญหาคอร์รัปชันได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมไปถึงการประเมินเกี่ยวกับประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันของหน่วยงาน ที่จะต้องทำให้การทุจริตในหน่วยงานลดลงหรือไม่มีเลย และจะต้องสร้างความเชื่อมั่นให้ บุคลากรภายในในการร้องเรียนเมื่อพบเห็นการทุจริตภายในหน่วยงานด้วย นอกจากนี้หน่วยงานจะต้องมี กระบวนการเฝ้าระวัง ตรวจสอบการทุจริตภายในหน่วยงานรวมถึงการนำผลการตรวจสอบของฝ่ายตรวจสอบ จากทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานไปปรับปรุงการทำงานเพื่อป้องกันการทุจริตในหน่วยงาน

5.6 คุณภาพการดำเนินงาน (Service Quality) เป็นตัวชี้วัดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินการรับรู้ของผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงาน ต่อการคุณภาพการดำเนินงาน ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง กับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ โดยยึดหลักตามมาตรฐานขั้นตอน และระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด และจะต้องเป็นไปอย่างเท่าเทียมกันไม่เลือกปฏิบัติ รวมถึงจะต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการ/ให้บริการของหน่วยงานแก่รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างตรงไปตรงมา ไม่ปิดบังหรือบิดเบือนข้อมูล ซึ่งสะท้อนถึงการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีคุณธรรม และยังประเมินการรับรู้เกี่ยวกับประสบการณ์ตรง ในการถูกเจ้าหน้าที่เรียกรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่น ๆ เพื่อแลกกับการปฏิบัติหน้าที่ด้วย นอกจากนี้ ยังประเมินการรับรู้เกี่ยวกับการบริหารงานและการดำเนินงานในภาพรวมของหน่วยงานที่จะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและส่วนรวม เป็นหลัก ไม่มีการเอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

5.7 ประสิทธิภาพการสื่อสาร (Communication Efficiency) เป็นตัวชี้วัดที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อประเมินการรับรู้ของผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงาน ต่อประสิทธิภาพการสื่อสาร ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเผยแพร่ข้อมูลของหน่วยงาน ในเรื่องต่าง ๆ ต่อสาธารณชน ผ่านช่องทางที่หลากหลาย สามารถเข้าถึงได้ง่าย และไม่ซับซ้อน โดยข้อมูลที่ เผยแพร่จะต้องครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลการดำเนินงานของหน่วยงาน และข้อมูลที่สาธารณชนควรรับทราบ รวมถึงการจัดให้มีช่องทางให้ผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถ ส่งคำติชมหรือความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงาน/การให้บริการ และมีการชี้แจงในกรณีที่มีข้อกังวลสงสัยได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังประเมินการรับรู้เกี่ยวกับการจัดให้มีช่องทางให้ผู้มาติดต่อสามารถร้องเรียนการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานด้วย ซึ่งสะท้อนถึงการสื่อสารกับผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างมีประสิทธิภาพ

5.8 การปรับปรุงระบบการทำงาน (Procedure Improvement) เป็นตัวชี้วัดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินการรับรู้ของผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงาน ต่อการปรับปรุงระบบการทำงาน ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงพัฒนาหน่วยงาน ทั้งการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และกระบวนการทำงานของหน่วยงานให้ดียิ่งขึ้น รวมไปถึงการ

นำเทคโนโลยีมาใช้ในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วมากยิ่งขึ้น โดยควรมีกระบวนการเปิดโอกาส ให้ผู้รับบริการหรือผู้มาติดต่อ เข้ามามีส่วนร่วมในการปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงาน เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการด้วย ทั้งนี้ นอกจากหน่วยงานจะต้องปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานให้ดีขึ้นแล้ว ยังควรให้ความสำคัญกับการปรับปรุงการดำเนินงานให้มีความโปร่งใสมากขึ้นอีกด้วย

5.9 การเปิดเผยข้อมูล (Open Data) เป็นตัวชี้วัดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินการเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นปัจจุบันบนเว็บไซต์ของหน่วยงาน เพื่อเปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ ของหน่วยงานให้สาธารณชนได้รับทราบใน 5 ประเด็น คือ

5.9.1 ข้อมูล พื้นฐาน ได้แก่ ข้อมูลพื้นฐาน ข่าวประชาสัมพันธ์และการปฏิสัมพันธ์ข้อมูล

5.9.2 การบริหารงาน ได้แก่ แผนดำเนินงาน การปฏิบัติงาน และการให้บริการ

5.9.3 การบริหารเงินงบประมาณ ได้แก่ แผนการใช้จ่าย งบประมาณประจำปี และการจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดหาพัสดุ

5.9.4 การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล ได้แก่ นโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคล การดำเนินงานตามนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคล และหลักเกณฑ์การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล

5.9.5 การส่งเสริมความโปร่งใสในหน่วยงาน ได้แก่ การจัดการเรื่องร้องเรียน การทุจริต และการเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วม ซึ่งการเผยแพร่ข้อมูลในประเด็นข้างต้น แสดงถึงความโปร่งใสในการบริหารงานและการดำเนินงานของหน่วยงาน

5.10 การป้องกันการทุจริต (Anti – Corruption Practice) เป็นตัวชี้วัดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินการเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นปัจจุบันบนเว็บไซต์ของหน่วยงาน เพื่อเปิดเผยการดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานให้สาธารณชนได้รับทราบในสองประเด็น คือ

5.10.1 การดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต ได้แก่ เจตจำนงสุจริตของผู้บริหาร การประเมินความเสี่ยงเพื่อป้องกันการทุจริต การเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กร และแผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริต

5.10.2 มาตรการภายในเพื่อป้องกันการทุจริต ได้แก่ มาตรการภายในเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสและป้องกันการทุจริตซึ่งการเผยแพร่ข้อมูลในประเด็นข้างต้นแสดงถึงความพยายามของหน่วยงานที่จะป้องกันการทุจริตในหน่วยงานให้ลดน้อยลงหรือไม่สามารถเกิดขึ้นได้ (คู่มือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส, 2562)

6. ค่าคะแนนดัชนี การรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions. Index :. CPI)

จากการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ 2562 (ศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล) พบว่าระดับค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions. Index:.. CPI) ดังนี้

ตารางที่ 3-1 : คะแนนดัชนี การรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions. Index.: CPI)

พื้นที่	หน่วยงาน	อำเภอ	จังหวัด	CPI
ภาคเหนือ	1. องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแก้ว	แม่ออน	เชียงใหม่	96.78
	2. องค์การบริหารส่วนตำบลป่าตึง	แม่จัน	เชียงราย	94.89
ภาคกลาง	1. องค์การบริหารส่วนตำบลจี้วราย	อินทร์บุรี	สิงห์บุรี	98.73
	2. องค์การบริหารส่วนตำบลวังเย็น	เมือง นครปฐม	นครปฐม	96.04
ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ	1. องค์การบริหารส่วนตำบล ลอมคอม	พล	ขอนแก่น	93.62
	2. องค์การบริหารส่วนตำบลกุดโบสถ์	เสิงสาง	นครราชสีมา	93.44
ภาคใต้	1. องค์การบริหารส่วนตำบลคอคอดตันหยง	หนองจิก	ปัตตานี	94.07
	2. องค์การบริหารส่วนตำบลแก้วแสน	นาบอน	นครศรีธรรมราช	93.25

ที่มา : ผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปี งบประมาณ 2562

จากตารางที่ 3-1 ระดับค่าคะแนนดัชนี การรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index. : CPI) พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลจี้วราย อำเภออินทร์บุรี จังหวัดสิงห์บุรี มีค่าคะแนน CPI คือ 98.73 อยู่ในระดับ AA รองลงมาคือ องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแก้ว อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ มีค่าคะแนน CPI คือ 96.78 อยู่ในระดับ AA และองค์การบริหารส่วนตำบลแก้วแสน อำเภอนาบอน จังหวัดนครศรีธรรมราช มีค่าคะแนน CPI คือ 93.25 ซึ่งมีค่าต่ำสุด อยู่ในระดับ A จากการพิจารณาค่าคะแนนดัชนี การรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions. Index.: CPI) ทั้ง 8 หน่วยงาน พบว่าค่าผลการประเมินนั้น ผ่านเกณฑ์การประเมินตามตัวชี้วัดที่กำหนด (ผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ, 2562)

แนวทางการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติ

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

นับแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2554 เป็นต้นมา บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดกรอบความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนและความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติให้มืองค์กรรับผิดชอบในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ท้องถิ่น ตลอดจนรายได้ของท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดรูปแบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระมากขึ้น

นอกจากกฎหมายทั้งสองฉบับแล้ว ยังมีกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง เช่น

1. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542
2. พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542
3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2542

ทำให้เห็นได้ว่า มีการกำหนดตัวบทกฎหมายและกลไกทางกฎหมายเพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปอย่างโปร่งใสและสามารถถูกตรวจสอบจากประชาชนและองค์กรต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคหลังรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกาศใช้ จึงมีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง โดยมีเพียงจะมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นแต่ยังขยายบทบาท หน้าที่ออกไปรวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิต การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นด้วย และเป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาคมท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารและการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 30 (4) และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้อ 5.2 กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ของรัฐทั้งหมดภายในปี 2544 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้ของรัฐ ทั้งภาคเอกชนหมดภายในปี 2549 จึงมีความจำเป็นในการใช้ทรัพยากรรายได้ทั้งที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง และรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมีความโปร่งใสมากที่สุด การวางแผนถือเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าวโดยใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องวางแผนการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาคมทั้งในปัจจุบันและอนาคตมีการปฏิบัติตามแผนงานโครงการที่กำหนดให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในช่วงเวลาที่กำหนด มีการควบคุมติดตาม วัดและประเมินผล โดยการบริหารจัดการตามแผน แผนงาน โครงการนั้นจะต้องเป็นการบริหารจัดการที่ดี มีความโปร่งใส และพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบทั้งโดยหน่วยงานของรัฐ และประชาคม

2. ความหมายของการวางแผน

การวางแผนเป็นการพิจารณาและกำหนดแนวทางปฏิบัติงาน ให้บรรลุเป้าหมายที่ปรารถนาเปรียบเสมือนเป็นสะพานเชื่อมโยงระหว่างปัจจุบันและอนาคต (Where we are to where we want to go) เป็นการคาดการณ์สิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้น ฉะนั้นการวางแผนจึงเป็นกระบวนการทางสติปัญญาที่พิจารณา กำหนดแนวทางปฏิบัติงาน มีรากฐานการตัดสินใจตามวัตถุประสงค์ ความรู้ และการคาดคะเนอย่างใช้ดุลยพินิจ การวางแผนจึงมีความเกี่ยวข้องกับการคาดการณ์ต่าง ๆ ในอนาคตและตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด โดยผ่านกระบวนการคิดก่อนทำ ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าการวางแผนคือ ความพยายามที่เป็นระบบ (Systematic attempt) เพื่อตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับอนาคตเพื่อให้องค์การบรรลุผลที่ปรารถนา

3. ความสำคัญของการวางแผน

3.1 เป็นการลดความไม่แน่นอนและปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นการจัดโอกาสทางการจัดการให้ผู้วางแผนมีสายตากว้างไกลมองเหตุการณ์ต่าง ๆ ในอนาคตที่อาจเกิดขึ้น เช่น การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี ปัญหาความต้องการของประชาชนในสังคมนั้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กร ดังนั้นองค์กรจึงจำเป็นต้องเตรียมตัวและเผชิญกับสิ่งที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความผันผวนของสิ่งแวดล้อมอันได้แก่ สภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เป็นต้น

3.2 ทำให้เกิดการยอมรับแนวความคิดใหม่ ๆ เข้ามาในองค์กร ทั้งนี้ เนื่องจากปรัชญาของการวางแผนยึดถือและยอมรับเรื่องการเปลี่ยนแปลง ไม่มีสิ่งใดอยู่อย่างนิรันดรจึงทำให้มีการยอมรับแนวความคิดเชิงระบบเข้ามาใช้ในองค์กรปัจจุบัน

3.3 ทำให้การดำเนินการขององค์กรบรรลุถึงเป้าหมายที่ปรารถนา ทั้งนี้ เพราะการวางแผนเป็นงานที่ต้องกระทำเป็นจุดเริ่มแรกของทุกฝ่ายในองค์กร ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันการดำเนินการเป็นไปด้วยความมั่นคงและมีความเจริญเติบโต

3.4 เป็นการลดความสูญเปล่าของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน เพราะการวางแผนทำให้มองเห็นภาพรวมขององค์กรที่ชัดเจนและยังเป็นการอำนวยความสะดวกในการจัดระเบียบขององค์กรให้มีความเหมาะสมกับลักษณะงานมากยิ่งขึ้น เป็นการจำแนกงานแต่ละแผนกไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน

3.5 ทำให้เกิดความแจ่มชัดในการดำเนินงานเนื่องจากการวางแผนเป็นการกระทำโดยอาศัยทฤษฎี หลักการ และงานวิจัยหลักการต่าง ๆ มาเป็นตัวกำหนดจุดมุ่งหมายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในอนาคตอย่างเหมาะสมกับสภาพองค์กรที่ดำเนินอยู่

กล่าวโดยสรุปว่า ไม่มีองค์กรใดที่ประสบความสำเร็จได้ โดยปราศจากการวางแผน ดังนั้น การวางแผนจึงเป็นภารกิจอันดับแรกที่มีความสำคัญของกระบวนการจัดการที่ดี

4. ประโยชน์ของการวางแผน

4.1 บรรลุจุดมุ่งหมาย การวางแผนทุกครั้งจะมีจุดหมายปลายทางเพื่อให้องค์การบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดให้ การกำหนดจุดมุ่งหมายจึงเป็นงานขั้นแรกของการวางแผน ถ้าจุดมุ่งหมายที่กำหนดมีความแจ่มชัดก็จะช่วยให้การบริหารแผนมีทิศทางมุ่งตรงไปยังจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ได้

4.2 ประหยัด การวางแผนเกี่ยวข้องกับการใช้สติปัญญาเพื่อคิดวิธีการให้องค์การบรรลุถึงประสิทธิภาพ เป็นการให้งานในฝ่ายต่าง ๆ มีการประสานงานกันดี กิจกรรมที่ดำเนินมีความต่อเนื่องกัน ก่อให้เกิดระเบียบในงานต่าง ๆ ที่ทำ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่าง ๆ อย่างคุ้มค่าว่าเป็นการลดต้นทุนที่ดีก่อให้เกิดการประหยัดแก่องค์กร

4.3 ลดความไม่แน่นอน การวางแผนช่วยลดความไม่แน่นอนในอนาคตลง เพราะการวางแผนเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการคาดการณ์เหตุการณ์ในอนาคตการวางแผนที่มีประสิทธิภาพเป็นผลมาจากการวิเคราะห์พื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้นแล้ว ทำการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคตและได้หาแนวทางพิจารณาป้องกันเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นไว้แล้ว

4.4 เป็นเกณฑ์ในการควบคุม การวางแผนช่วยให้ผู้บริหารได้กำหนดหน้าที่การควบคุมขึ้น ทั้งนี้ เพราะการวางแผนและควบคุมเป็นสิ่งที่แยกกันไม่ออกเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการคู่กันอาศัยซึ่งกันและกัน กล่าวคือถ้าไม่มีการวางแผนก็ไม่สามารถมีการควบคุม กล่าวได้ว่าแผนกำหนดจุดมุ่งหมายและมาตรฐานการปฏิบัติงานในหน้าที่การควบคุม

4.5 ส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมและการสร้างสรรค์ การวางแผนเป็นพื้นฐานด้านการตัดสินใจ และเป็นสิ่งที่ช่วยให้เกิดแนวความคิดใหม่ ๆ (นวัตกรรม) และความคิดสร้างสรรค์ ทั้งนี้ เนื่องจากขณะที่ฝ่ายจัดการมีการวางแผนกันนั้นจะเป็นการระดมปัญญาของคณะผู้ทำงานด้านการวางแผน ทำให้เกิดความคิดใหม่ ๆ และความคิดสร้างสรรค์ นำมาใช้ประโยชน์แก่องค์กร และยังเป็นการสร้างทัศนคติการมองอนาคตระหว่างคณะผู้บริหาร

4.6 พัฒนาแรงจูงใจ ระบบการวางแผนที่ดีจะเป็นการบ่งชี้ให้เห็นถึงความร่วมมรร่วมใจ ในการทำงานของผู้บริหาร และยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกิดขึ้นในกลุ่มคนงานด้วย เพราะเขารู้อย่างชัดเจนว่าองค์การคาดหวังอะไรจากเขาบ้าง นอกจากนั้นการวางแผนยังเป็นเครื่องมือฝึกและพัฒนาแรงจูงใจที่ดีสำหรับผู้บริหารในอนาคต

4.7 พัฒนาการแข่งขัน การวางแผนที่มีประสิทธิภาพ ทำให้องค์การมีการแข่งขันมากกว่าองค์การที่ไม่มีการวางแผน หรือมีการวางแผนที่ขาดประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพราะการวางแผนจะเกี่ยวข้องกับการขยายขอบข่ายการทำงาน เปลี่ยนแปลงวิธีการทำงาน ปรับปรุงสิ่งต่าง ๆ ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

4.8 ทำให้เกิดการประสานงานที่ดี การวางแผนได้สร้างความมั่นใจในเรื่องเอกภาพที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การ ทำให้กิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดวางไว้มุ่งไปที่จุดมุ่งหมายเดียวกัน มีการจัดประสานงานในฝ่ายต่าง ๆ ขององค์การเพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนในงานแต่ละฝ่ายขององค์การ

5. หลักและแนวคิดในการวางแผนพัฒนาตำบล

หลักสำคัญในการวางแผนพัฒนาตำบล มีดังนี้

- 5.1 วิสัยทัศน์ วิเคราะห์ อดีต ปัจจุบัน กำหนดอนาคต
- 5.2 หลักความรอบคอบ (ภารกิจตามกฎหมาย, พื้นที่รับผิดชอบ และกลุ่มเป้าหมาย)
- 5.3 หลักการสนองความต้องการของประชาชน
- 5.4 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 5.5 หลักความเป็นไปได้
- 5.6 หลักความคุ้มค่า

5.7 หลักการประสานงาน

5.8 หลักทิศทางการพัฒนาประเทศ

6. แนวคิดในการพัฒนาตำบล

การพัฒนาในระยะที่ผ่านมาทำให้ “เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน” ซึ่งเป็นการพัฒนาที่ขาดสมดุล มุ่งเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่การพัฒนารัฐและสถานะแวดล้อมของตำบลยังอยู่ในสภาพตั้งรับ และไม่สามารถตามแก้ไขปัญหาได้ทันการ ซึ่งเป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของราษฎร และการพัฒนาตำบลอย่างยั่งยืนในระยะยาว ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 ถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญ ในการวางแผนพัฒนาตำบล โดยเปิดโอกาสให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาไปสู่สังคมที่พึงปรารถนาในอนาคต ขณะเดียวกันได้กำหนดแนวความคิดใหม่ในการพัฒนาตำบลที่มีความสำคัญดังนี้

6.1 ปรับเปลี่ยนแนวคิดจากเดิมที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลักเพียงอย่างเดียว มาเป็นการเน้นให้ราษฎรเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา แต่ใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือช่วยพัฒนา ให้ราษฎรมีความสุข และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้ง ดูแลผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับราษฎรและตำบล ตลอดจนมุ่งการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับสูงเช่นในอดีต

6.2 ปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนาจากการทำงานแยกส่วน มาเป็นลักษณะองค์รวม มีกระบวนการพัฒนาที่ทุกสิ่งทุกอย่างเชื่อมโยงกัน และเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในตำบลมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนของการพัฒนาและครอบคลุมทุกเรื่องเพื่อนำไปสู่เป้าหมายสุดท้ายร่วมกัน

6.3 โดยที่แผนพัฒนาฉบับปัจจุบันได้เน้นการปรับเปลี่ยนวิธีคิดและกระบวนการทำงานใหม่จึงให้ความสำคัญกับการกำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่สำคัญเฉพาะด้านเพื่อให้หน่วยปฏิบัติทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนนำไปใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการ กำหนดเป้าหมายรายละเอียดและจัดลำดับความสำคัญในการทำงานของแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้แผนได้รับการแปลงไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

7. ปัจจัยและสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อการพัฒนาตำบล

7.1 ข้อจำกัดในการวางแผน อย่างไรก็ตามการวางแผนบางครั้งอาจประสบความล้มเหลว หรือขาดประสิทธิภาพขึ้นได้ ดังนั้น เพื่อให้การวางแผนไม่ประสบความล้มเหลว มีข้อพิจารณา ดังนี้

7.1.1 การขาดข้อมูลเชื่อถือได้ ในการวางแผนจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลต่าง ๆ เพื่อนำมาพิจารณากำหนดจุดมุ่งหมายและกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะดำเนินงาน แต่ถ้าขณะที่มีการวางแผนนั้น กลุ่มงานได้ข้อมูลที่มาจากแหล่งที่เชื่อถือไม่ได้ จะทำให้การวางแผนงานนั้นเกิดการผิดพลาด ฉะนั้นข้อมูลนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดแผนงานเป็นอย่างยิ่ง

7.1.2 การวางแผนเป็นกระบวนการมองไปข้างหน้า ถ้าผู้บริหารมีแนวโน้มที่จะทำงานในเชิงรับมากกว่าเชิงรุก เขาจะไม่สามารถทำการวางแผนที่ดีได้เลย ฉะนั้นผู้วางแผนจะต้องเป็นบุคคลที่มีความคิดริเริ่มและเป็นคนที่มีความกระตือรือร้นจะได้สามารถมองหามาตรการประเมินและติดตามแผน ที่วางไว้ได้อย่างเหมาะสมและเข้าใจการดำเนินงานตามแผนอย่างถูกต้อง

7.1.3 การวางแผนเป็นกระบวนการที่จะต้องใช้เวลาและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย การวางแผนอาจจะทำให้การปฏิบัติการบางกรณีล่าช้าไปได้ แต่ก็ก็เป็นความจริงว่าถ้าเราไม่ใช้เวลาในการวางแผนอย่างพอเพียงแล้ว แผนที่กำหนดขึ้นอาจจะจะเป็นแผนที่ใช้ไม่ได้ จึงกล่าวได้ว่าการวางแผนเกี่ยวข้องกับการใช้เวลา และค่าใช้จ่ายในการรวบรวมการวิเคราะห์ สารสนเทศและการประเมินทางเลือกต่าง ๆ ดังนั้นถ้าการจัดการไม่จัดงบประมาณค่าใช้จ่ายอย่างเพียงพอในการวางแผน ไม่ยอมใช้เวลาให้พอเพียงคิดแต่เพียงว่าเสียเวลาสิ้นเปลืองแล้วผลของแผนที่จะออกมาดีนั้นย่อมเป็นไปได้

7.1.4 การดำเนินการภายในองค์การที่เข้มงวดเกินไปในเรื่องต่าง ๆ จะเป็นอุปสรรคในการนำความคิดริเริ่มและแนวความคิดใหม่ ๆ เข้ามาสู่องค์การ ฉะนั้นผู้วางแผนจำเป็นต้องมีการยืดหยุ่นการดำเนินการในบางกรณีบ้าง ซึ่งจะนำผลดีมาสู่องค์การ

7.1.5 การต่อต้านการเปลี่ยนแปลง เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เป็นข้อจำกัดในการวางแผนบางครั้ง เหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในองค์การธุรกิจต่าง ๆ ทั่วโลกเป็นผลกระทบอย่างต่อเนื่องมาจากความผันผวนทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ฉะนั้น ผู้วางแผนไม่สามารถยอมรับเรื่องราวต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ อาจจะนำไปสู่การต่อต้าน จากกลุ่มคนงานและทัศนคติเช่นนี้จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการวางแผน ที่เกิดขึ้นขาดประสิทธิภาพ

7.1.6 ประสิทธิภาพในการวางแผนอาจมีข้อจำกัดมาจากปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้เพราะปัจจัยภายนอกบางอย่างยากแก่การทำนายและคาดการณ์ เช่น การเกิดสงคราม การควบคุมของรัฐบาล หรือภัยธรรมชาติต่าง ๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ผู้วางแผนไม่สามารถควบคุมได้ก็อาจทำให้การดำเนินงานตามแผนประสบปัญหายุ่งยากได้

7.2 การนำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนายี่ห้อไปสู่อุปกรณ์ปฏิบัติและการติดตามประเมินผล

เนื่องด้วยการติดตามและประเมินผลโครงการเป็นหน้าที่ที่สำคัญอย่างหนึ่งในการดำเนินงานพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลการพัฒนา

สำหรับการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 หมวด 6 ข้อ 38 ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นซึ่งมีประธานสภาท้องถิ่นเป็นประธาน (ในฐานะที่สภาท้องถิ่นมีหน้าที่ในการกำกับดูแลตรวจสอบ ติดตามการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร) และคณะกรรมการฯ ประกอบจากหลายฝ่ายด้วยกัน ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาคม หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนฝ่ายบริหาร รวมทั้ง ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่สภาท้องถิ่นคัดเลือก ซึ่งการที่คณะกรรมการมาจากหน่วยงานหลายฝ่ายนี้จะทำให้การติดตามและประเมินผลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และผลของการประเมินสามารถวัดผลบรรลุและวัดความสำเร็จของโครงการเพื่อไปใช้ในการแก้ไขหรือปรับปรุงการปฏิบัติงานของโครงการได้อย่างแท้จริง

8. แนวทางในการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ดังกล่าว ข้อ 39 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

8.1 กำหนดแนวทาง วิธีการในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา

8.2 ดำเนินการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา

8.3 รายงานผลและเสนอความเห็นซึ่งได้จากการติดตาม และประเมินผลแผนพัฒนา ต่อสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นและประกาศผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกัน อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งภายในเดือน ธันวาคมของทุกปี ทั้งนี้ให้ตีพิมพ์ประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

8.4 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยปฏิบัติตามที่เห็นสมควร

9. การติดตามและประเมินผลแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

จุดมุ่งหมายสำคัญของการประเมินผลแผนยุทธศาสตร์นั้น คือ การประเมินว่า มีการนำแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติอย่างแท้จริงเพียงใด และได้ผลเป็นอย่างไรเพื่อจะสามารถวัดความสัมฤทธิ์ผลของแผนยุทธศาสตร์ได้ ในขณะที่เดียวกันก็สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้เป็น สมมุติฐานในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ฉบับต่อไปได้ ดังนั้น การที่จะประเมินผลแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาในภาพรวมได้จำเป็นต้องประเมินผลการปฏิบัติในแต่ละแนวทางการพัฒนาก่อน เพื่อนำไปสู่การวัดความสำเร็จของยุทธศาสตร์ ซึ่งจะแสดงให้เห็นได้ว่าการพัฒนาเป็นไปในแนวทางใด บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาที่ยั่งยืนและตอบสนองต่อวิสัยทัศน์หรือไม่ ดังนั้น ในขั้นต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องติดตามประเมินผลแผนพัฒนาสามปีให้ได้ข้อมูล ข้อเท็จจริง อันจะนำมาสู่บทสรุปที่ไม่บิดเบือนจากผลการปฏิบัติจริงที่เกิดขึ้น

10. แนวทาง และวิธีการขั้นตอนในการติดตามและประเมินผลแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนา

10.1 การติดตาม (Monitoring) การติดตามนั้นจะทำให้เราทราบได้ว่าขณะนี้ ได้มีการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์หรือแผนสามปี ถึงระยะใดแล้ว ซึ่งเทคนิคอย่างง่ายที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการติดตามได้ เช่น Gant Chart ที่จะทำให้หน่วยงานสามารถติดตามได้ว่าการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์หรือแผนสามปีมีการดำเนินการในช่วงใด ตรงกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้หรือไม่แผนปฏิบัติการก็จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการติดตามผลการดำเนินงานดังได้กล่าวมาแล้ว

10.2 การประเมินผล (Evaluation) การประเมินผลแผนยุทธศาสตร์ จำเป็นต้องมีเกณฑ์มาตรฐาน (Standard Criteria) และตัวชี้วัด (Indicators) เพื่อใช้เป็นกรอบในการประเมิน เพื่อให้เกิดความชัดเจน เป็นระบบ มีมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับ โดยประกอบด้วยเกณฑ์ที่สำคัญ ใน 2 ระดับ คือเกณฑ์การประเมินหน่วยงาน และเกณฑ์การประเมินโครงการ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

10.3 เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดการประเมินผลหน่วยงาน ประกอบด้วย 7 เกณฑ์ 22 ตัวชี้วัด ดังนี้

10.3.1 เกณฑ์สัมฤทธิ์ผลและการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็นการประเมินความสำเร็จโดยพิจารณาเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ กับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย โดยเป็นการประเมินผลขององค์กร 2 ส่วน คือ ผลในภาพรวม และระดับปฏิบัติกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย โดยเป็นการประเมินผลขององค์กร 2 ส่วน คือ ผลในภาพรวมและระดับปฏิบัติการ ผลการดำเนินงานจะต้องเปิดเผยให้สาธารณชนทราบอย่างกว้างขวาง อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอและมีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนอาจเป็นทุกไตรมาสหรือผลการดำเนินงานประจำปีสัมฤทธิ์ผล รวมถึงการดำเนินงานที่มุ่งการบรรลุเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ ในระยะยาว โดยมีตัวชี้วัดที่สำคัญ คือ ผลผลิต (Output) ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ผลผลิตในภาพรวม เป็นการประเมินผลผลิตเทียบกับเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ โดยเปรียบเทียบผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริง กับเป้าหมายรวมขององค์กรในสายตาของสมาชิกขององค์กรและประชาชนผู้รับบริการการประเมินผลดังกล่าวมีลักษณะที่เป็นพลวัตร และมีปฏิสัมพันธ์กับสถานะแวดล้อมของภายนอกองค์กร และผลผลิตระดับปฏิบัติการ เป็นการประเมินผลโดยพิจารณาระดับการบรรลุเป้าหมายตามแผนปฏิบัติการ โดยอาจพิจารณาจากผลผลิตต่อหน่วยกำลังคนระดับการบริการต่อหน่วยเวลาสัดส่วนของต้นทุน และผลตอบแทน สถานภาพทางการเงิน สินทรัพย์และหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดผลตอบแทน คุณภาพของผลผลิตและบริการสาธารณะประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรขององค์กร การประหยัดพลังงานและการรักษาภาวะแวดล้อม

10.3.2 เกณฑ์ความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม ประกอบด้วย ตัวชี้วัดที่สำคัญ 4 ประการ คือ

10.3.2.1 การเข้าถึง เน้นความสำคัญในเรื่องโอกาสของประชาชน โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสในสังคมให้ได้รับบริการสาธารณะ

10.3.2.2 การจัดสรรทรัพยากร พิจารณาถึงความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรให้กับประชาชน

10.3.2.3 การกระจายผลประโยชน์ เน้นความเป็นธรรมในการกระจายผลประโยชน์ หรือผลตอบแทนให้แก่สมาชิกในสังคม

10.3.2.4 ความเสมอภาค เน้นความเป็นธรรมเพื่อให้หลักประกันเรื่องสิทธิและโอกาสในการได้รับบริการสาธารณะโดยปราศจากอคติ ไม่แบ่งแยกกลุ่ม

10.3.3 เกณฑ์ความสามารถและคุณภาพในการให้บริการ ประกอบด้วย ตัวชี้วัด 4 ประการ

10.3.3.1 สมรรถนะของหน่วยงาน เป็นตัวชี้วัดความสามารถในการให้บริการและตอบสนองความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย

10.3.3.2 ความทั่วถึงและเพียงพอ พิจารณาถึงความครอบคลุม ความเพียงพอ และความครบถ้วนของการให้บริการทั้งในด้านกลุ่มเป้าหมายที่รับบริการและระยะเวลาที่บริการ

10.3.3.3 ความถี่ในการให้บริการ เป็นตัวชี้วัดระดับการบริการต่อหน่วยเวลา ว่ามีความสม่ำเสมอต่อภารกิจนั้นหรือไม่

10.3.3.4 ประสิทธิภาพการให้บริการ เป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพขององค์กรที่มุ่งเน้นการบริการที่รวดเร็ว ทันเวลา มีการใช้ทรัพยากรที่เหมาะสม ซึ่งในทางปฏิบัติจำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานการบริการไว้เป็นแนวทาง

10.3.4 เกณฑ์ความรับผิดชอบต่อหน่วยงาน ประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 ประการ

10.3.4.1 พันธกิจต่อสังคม เป็นตัวชี้วัดที่แสดงถึงภารกิจของหน่วยงานที่มีต่อสังคม พิจารณาได้จากวิสัยทัศน์ นโยบาย แผนงาน

10.3.4.2 ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ เป็นตัวชี้วัดถึงความรับผิดชอบต่อประชากรกลุ่มเป้าหมาย

10.3.4.3 การให้หลักประกันความเสี่ยง เป็นตัวชี้วัดที่มีความสำคัญเพื่อให้หลักประกันว่าประชาชนผู้รับบริการจะได้รับความคุ้มครองและหรือการชดเชยจากหน่วยงานหากมีความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานของหน่วยงาน

10.3.4.4 การยอมรับข้อผิดพลาด เป็นตัวชี้วัดถึงความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่จะยอมรับต่อสาธารณชนในกรณีเกิดความผิดพลาดในการบริหารหรือการปฏิบัติงาน

10.3.5 เกณฑ์การตอบสนองความต้องการของประชาชน ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สำคัญ 4 ประการ คือ

10.3.5.1 การกำหนดประเด็นปัญหา การกำหนดประเด็นปัญหาที่มาจากประชาชนผู้รับบริการและมีการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญ

10.3.5.2 การรับฟังความคิดเห็น เป็นตัวชี้วัดถึงระบบเปิดกว้างในการรับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะของประชาชนผู้รับบริการ

10.3.5.3 มาตรการเชิงยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหา เป็นตัวชี้วัดถึงความพร้อมในการแก้ปัญหาให้กับประชาชนผู้รับบริการที่มีทั้งมาตรการระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งเปิดกว้างให้สาธารณะได้รับทราบและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

10.3.5.4 ความรวดเร็วในการแก้ปัญหา เป็นตัวชี้วัดการตอบสนองในการแก้ไขปัญหาการให้ความสำคัญและการกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ไม่ละเลยเพิกเฉยต่อปัญหา

10.3.6 เกณฑ์ความพึงพอใจของลูกค้า ประกอบด้วยตัวชี้วัด 2 ประการ คือ

10.3.6.1 ระดับความพึงพอใจ เป็นตัวชี้วัดความเห็นของประชาชนที่มีต่อหน่วยงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับคุณภาพการปฏิบัติงาน

10.3.6.2 การยอมรับหรือคัดค้าน เป็นตัวชี้วัดความเห็นระดับการยอมรับมาตรการนโยบายของหน่วยงานซึ่งพิจารณาจากสัดส่วนการยอมรับคัดค้าน เนื่องมาจากผลกระทบของนโยบายของหน่วยงาน

10.3.7 เกณฑ์ผลเสียหายต่อสังคม ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สำคัญ 2 ประการ คือ

10.3.7.1 ผลกระทบภายนอก เป็นตัวชี้วัดว่าหน่วยงานก่อให้เกิดผลกระทบซึ่งสร้างความเสียหายจากการดำเนินงานแก่ประชาชนหรือไม่ โดยอาจวัดจากขนาดและความถี่จากการเสียหายที่เกิดขึ้น

10.3.7.2 ต้นทุนทางสังคม เป็นตัวชี้วัดผลเสียหายที่สังคมต้องแบกรับ เกณฑ์และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานจะเป็นการพิจารณาเกณฑ์รวม และสามารถใช้เป็นกรอบหรือเครื่องมือในการประเมินผลลัพธ์สุดท้ายและผลกระทบในการดำเนินงานในภาพรวม เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานกับระดับการบรรลุผลและการสนองตอบความพึงพอใจของลูกค้าหรือประชากรกลุ่มเป้าหมาย สำหรับค่าตัวแปร อาจแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับลักษณะกิจกรรมการดำเนินงานของหน่วยงาน

ตารางที่ 3-2 เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดการประเมินผล

เกณฑ์มาตรฐาน (Standard Criteria)	ตัวชี้วัด (Indicators)	ตัวอย่างกรอบตัวแปร (Attributes)
1. สัมฤทธิ์ผลและการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย	1. ผลผลิต 2. ผลลัพธ์	ผลต่างระหว่างเป้าหมายกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
2. ความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม	1. การเข้าถึง 2. การจัดสรรทรัพยากร 3. การกระจายผลประโยชน์ 4. ความเสมอภาค	1. ปริมาณและคุณภาพทรัพยากรที่ได้รับจัดสรรต่อคน 2. ผลประโยชน์ที่แต่ละกลุ่มเป้าหมายได้รับในแต่ละครั้ง 3. การไม่เลือกปฏิบัติและ/หรือการเลือกปฏิบัติที่เป็นคุณ
3. ความสามารถและคุณภาพในการให้บริการ	1. สมรรถนะของหน่วยงาน 2. ความทั่วถึงและเพียงพอ 3. ความถี่ในการให้บริการ ประสิทธิภาพการให้บริการ	1. พื้นที่เป้าหมายและประชากรกลุ่มเป้าหมายที่รับบริการ 2. จำนวนครั้งในการให้บริการ 3. ผลลัพธ์เทียบกับปัจจัยนำเข้า
4. ความรับผิดชอบของหน่วยงาน	1. พันธกิจต่อสังคม 2. ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ 3. การให้หลักประกันความเสี่ยงการยอมรับข้อผิดพลาด	1. การจัดลำดับความสำคัญ 2. ภารกิจหลักและภารกิจรอง 3. การตัดสินใจที่สะท้อนความรับผิดชอบต่อ
5. การสนองตอบความต้องการ	1. การกำหนดประเด็นปัญหา 2. การรับฟังความคิดเห็น 3. มาตรการ/กลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหา 4. ความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหา	1. ระดับการมีส่วนร่วม 2. การปรึกษาหารือ 3. การสำรวจความต้องการ

ตารางที่ 3-2 เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดการประเมินผล (ต่อ)

เกณฑ์มาตรฐาน (Standard Criteria)	ตัวชี้วัด (Indicators)	ตัวอย่างกรอบตัวแปร (Attributes)
6. ความพึงพอใจของ ประชากรกลุ่มเป้าหมาย	1. ระดับความพึงพอใจ 2. การยอมรับ/คัดค้าน	1. สัดส่วนของประชากร กลุ่มเป้าหมายที่พอใจหรือไม่พอใจ 2. ความคาดหวัง 3. ผลสะท้อนกลับ
7. ผลเสียหายต่อสังคม	1. ผลกระทบภายนอก (ทางบวกและทางลบ) 2. ต้นทุนทางสังคม	1. ความสูญเสียของประชากร 2. ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม 3. ค่าเสียโอกาส 4. ความขัดแย้งทางสังคม

ที่มา : ออนไลน์, 2020

10.4 เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดการประเมินผลโครงการ

การประเมินผลโครงการ จำเป็นต้องมีเกณฑ์และตัวชี้วัดเพื่อเป็นเครื่องมือกำหนดกรอบทิศทางในการวิเคราะห์และประเมินผลโครงการ ประกอบด้วยเกณฑ์ที่สำคัญ 8 เกณฑ์ด้วยกัน คือ

10.4.1 เกณฑ์ความก้าวหน้า (Progress) เป็นการพิจารณาเปรียบเทียบผลของการดำเนินกิจกรรมกับเป้าหมายที่กำหนดตามแผนการประเมินความก้าวหน้ามุ่งที่จะตอบคำถามว่า การดำเนินกิจกรรมตามโครงการสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดหรือไม่ เป็นไปตามกรอบเวลาหรือไม่และประสบกับปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง ประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 ประการ คือ

10.4.1.1 ผลผลิตเทียบกับเป้าหมายรวมในช่วงเวลา เป็นการดูสัดส่วนของผลผลิตของโครงการว่าบรรลุเป้าหมายมากน้อยเพียงใด อาทิ ความยาวของถนนที่สร้างได้จำนวนแหล่งน้ำขนาดเล็กเพื่อการเกษตร สัดส่วนปริมาณการทำงานก่อสร้าง เทียบกับเป้าหมายรวมในช่วงเวลาที่กำหนด

10.4.1.2 จำนวนกิจกรรมแล้วเสร็จ เนื่องจากโครงการประกอบด้วยชุดกิจกรรมต่าง ๆ มากมาย จึงจำเป็นต้องมีตัวชี้วัดความก้าวหน้า โดยพิจารณาจำนวนกิจกรรมและประเภทของกิจกรรมที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

10.4.1.3 ทรัพยากรที่ใช้ไปในช่วงเวลา เป็นตัวชี้วัดความก้าวหน้าของการใช้ทรัพยากรในโครงการ ซึ่งครอบคลุมด้านงบประมาณโครงการ ได้แก่ งบประมาณที่อยู่ระหว่างผูกพัน เงินงวดและแผนการใช้จ่ายงบประมาณโครงการและอัตราการใช้บุคลากรสัมพัทธ์กับเวลา ในรูปของ คน - วัน หรือ คน - เดือน

10.4.1.4 ระยะเวลาที่ใช้ไป เป็นตัวชี้วัดความก้าวหน้าเพื่อดูว่า ได้ใช้เวลาไปเท่าใดแล้ว และเหลือระยะเวลาอีกเท่าใดจึงจะครบกำหนดแล้วเสร็จ โดยสามารถใช้เป็นเกณฑ์ประเมินและควบคุมกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายด้านเวลา

10.4.2 เกณฑ์ประสิทธิภาพ (Efficiency) การประเมินประสิทธิภาพเป็นการเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่ได้กับทรัพยากรที่ใช้ไปในการดำเนินงาน ทรัพยากรที่ใช้ นอกจากงบประมาณแล้วยังหมายรวมถึงทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรทางการจัดการและเวลาที่ใช้ไปในการดำเนินงาน ประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 ประการ คือ

10.4.2.1 สัดส่วนผลผลิตต่อค่าใช้จ่าย เป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรทางการเงินของโครงการ เพื่อให้ได้ผลผลิตที่เหมาะสมและคุ้มค่ากับการลงทุน ซึ่งจะช่วยให้เกิดการใช้จ่ายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สมประโยชน์ ลดค่าใช้จ่ายและประหยัดต้นทุนการผลิต

10.4.2.2 ผลผลิตต่อกำลังคน เป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพการผลิตต่อบุคลากร หรือเจ้าหน้าที่โครงการ ซึ่งนอกจากจะเป็นตัวชี้ถึงประสิทธิภาพการดำเนินงานแล้วยังแสดงถึงสมรรถนะและศักยภาพของทรัพยากรบุคคลในการดำเนินโครงการ

10.4.2.3 ผลผลิตต่อหน่วยเวลา เป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพการผลิตในช่วงเวลา อาทิ จำนวนครัวเรือนที่ได้รับการอบรมอาชีพเสริมนอกภาคเกษตรต่อเดือน จำนวนนักเรียนที่เข้าเรียนต่อตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาในแต่ละปี

10.4.2.4 การประหยัดทรัพยากรการจัดการเป็นตัวชี้วัดความสามารถของโครงการในการประหยัดทรัพยากรทางการบริหารจัดการ อาทิ การปรับลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นในการดำเนินโครงการ การตัดทอนขั้นตอนการปฏิบัติซึ่งส่งผลต่อการลดค่าใช้จ่ายของโครงการ การประหยัดค่าพลังงานและค่าสาธารณูปการคิดเป็นร้อยละของค่าใช้จ่ายรวม

10.4.3 เกณฑ์ประสิทธิผล (Effectiveness) การประเมินประสิทธิผลเป็นเกณฑ์พิจารณาระดับการบรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะด้าน โดยดูจากผลลัพธ์จากการดำเนินงาน ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของประชากรกลุ่มเป้าหมายตามโครงการประกอบด้วย ตัวชี้วัด 4 ประการ คือ

10.4.3.1 ระดับการบรรลุเป้าหมาย เป็นตัวชี้วัดว่าโครงการบรรลุเป้าหมายด้านใดบ้างและการบรรลุเป้าหมายส่งผลต่อประชากรเป้าหมายอย่างไร โดยสามารถวัดการเปลี่ยนแปลงในเชิงปริมาณและคุณภาพของประชากรเป้าหมาย

10.4.3.2 ระดับการมีส่วนร่วม เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จ โดยให้ความสำคัญกับมิติการมีส่วนร่วม โดยสามารถอธิบายความสัมพันธ์เชิงเหตุผลได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนส่งผลต่อระดับความสำเร็จมากน้อยเพียงไร และโครงการจะปรับปรุงส่งเสริมการมีส่วนร่วมได้อย่างไร ระดับการมีส่วนร่วมสามารถวัดจาก จำนวนประชากร ความถี่ระดับและกิจกรรม ซึ่งครอบคลุมการร่วมตัดสินใจวางแผนและติดตามผล

10.4.3.3 ระดับความพึงพอใจ เป็นเกณฑ์วัดระดับการยอมรับ โดยอาจพิจารณาสัดส่วนของประชากรเป้าหมายที่พึงพอใจกับบริหารของรัฐ สัดส่วนของครัวเรือนที่พอใจการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โครงการ ระดับความพึงพอใจในมาตรการตามโครงการ

10.4.3.4 ความเสี่ยงของโครงการ เป็นตัวชี้วัดประสิทธิผล เพื่อดูว่าโครงการมีความเสี่ยงในการบรรลุเป้าหมายด้านใดด้านหนึ่งหรือเป้าหมายรวมของโครงการหรือไม่ ซึ่งค่าความเสี่ยงจะประเมินจากการเปลี่ยนแปลงสถานะแวดล้อมของโครงการ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและสิ่งแวดล้อมทั้งระยะสั้นและระยะยาว

10.4.4 เกณฑ์ผลกระทบ (Impacts) เป็นการพิจารณาผลกระทบโดยรวมต่อประชากรกลุ่มเป้าหมาย ชุมชน สังคม และหน่วยงานในภาพรวม เป็นผลกระทบระยะยาว ผลกระทบอาจมีทั้งที่มุ่งหวัง และผลกระทบที่ไม่ได้มุ่งหวัง ซึ่งอาจเป็นผลด้านบวกหรือด้านลบก็ได้ ประกอบด้วยตัวชี้วัด 3 ประการ คือ

10.4.4.1 คุณภาพชีวิต เป็นตัวชี้วัดผลกระทบต่อการพัฒนาหรือยกระดับคุณภาพชีวิตของประชากรกลุ่มเป้าหมาย อาทิ รายได้ ความเป็นอยู่ โอกาสทางการศึกษา การมีงานทำ สุขอนามัย สภาพแวดล้อมชุมชน โดยสามารถวัดจากสัดส่วนครัวเรือนหรือประชากรที่ได้รับบริการจากโครงการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตที่ดี หรือมาตรฐานการดำรงชีพ

10.4.4.2 ทศนคติและความเข้าใจ เป็นตัวชี้วัดผลกระทบ โดยมุ่งเรื่องทัศนคติและความเข้าใจของประชากรกลุ่มเป้าหมายที่มีต่อโครงการ โดยสามารถวัดระดับทั้งเชิงบวกและลบต่อตัวโครงการเอง โดยเฉพาะวัตถุประสงค์และมาตรการนโยบายผลประโยชน์ของโครงการ ความพึงพอใจในการรับบริการ และทัศนคติต่อผู้บริหารและเจ้าหน้าที่โครงการ

10.4.4.3 การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม เป็นตัวชี้วัดผลกระทบ โดยให้ความสำคัญเรื่องการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย โดยเปรียบเทียบระยะก่อนและหลังมีโครงการ อาทิ สัดส่วนของครัวเรือนที่ยอมรับเทคโนโลยีการผลิตที่รักษาสิ่งแวดล้อม จำนวนเกษตรกรที่ทำการเกษตรแบบธรรมชาติมากยิ่งขึ้น การปฏิบัติของเยาวชนโดยเคารพกฎจรรยาบรรณมากขึ้น การออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งมากขึ้น และลดละพฤติกรรมที่ซื้อสิทธิขายเสียง การลดพฤติกรรมการประพฤตินิยมขอในการปฏิบัติหน้าที่

10.4.5 เกณฑ์ความสอดคล้อง (Relevance) เกณฑ์การประเมินความสอดคล้องมุ่งพิจารณาว่าวัตถุประสงค์ของโครงการสอดคล้องกับความต้องการหรือสามารถแก้ไขปัญหาตามที่กำหนดไว้แต่ต้นหรือไม่ ซึ่งจำเป็นต้องมีการประเมินความต้องการที่แท้จริง ตลอดจนจะต้องตอบคำถามด้วยว่า แนวทางและกลยุทธ์ที่ใช้ในการดำเนินงานสอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาที่แท้จริงได้หรือไม่ ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สำคัญ 3 ประการคือ

10.4.5.1 ประเด็นปัญหาหลัก ซึ่งพิจารณาจากจำนวนเรื่องหรือประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น ทั้งที่ได้รับการแก้ไขแล้วและที่ยังไม่สามารถแก้ไข รวมถึงการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาตามความเร่งด่วน ตามความรุนแรงของปัญหา

10.4.5.2 มาตรการหรือกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหา เป็นตัวชี้วัดความสอดคล้องกับการแก้ไขปัญหา ซึ่งเป็นมาตรการทั้งระยะสั้นและระยะยาว โดยสามารถดูได้จากมาตรการที่ผู้บริหารโครงการนำมาใช้ตลอดช่วงระยะเวลาของการดำเนินโครงการ และความสอดคล้องกับปัญหาหลัก

10.4.5.3 ความต้องการหรือข้อเรียกร้องของประชากรกลุ่มเป้าหมายเป็นตัวชี้วัดถึงความต้องการของผู้รับบริการในการแก้ไขปัญหาที่ประสบอยู่ อาทิ คำร้องเรียนข้อร้องทุกข์ ให้แก้ไขปัญหาเพื่อสนองตอบประชากรกลุ่มเป้าหมายตามโครงการที่ไม่ได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินโครงการหรือได้รับความเสียหายจากการดำเนินโครงการซึ่งเป็นตัวชี้วัดความสอดคล้องในการดำเนินโครงการ และสนองตอบต่อสนองต่อความต้องการของประชากรเป้าหมาย

10.4.6 เกณฑ์ความยั่งยืน (Sustainability criteria) เป็นเกณฑ์การพิจารณาที่สืบเนื่องจากความสอดคล้อง โดยพิจารณาระดับความต่อเนื่องของกิจกรรมว่าจะสามารถดำเนินต่อไปได้โดยไม่มีการใช้งบประมาณจากภายนอกโครงการ ความสามารถในการเลี้ยงตัวเองได้นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงความสามารถในการขยายกิจกรรมไปยังพื้นที่แห่งใหม่ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สำคัญ 3 ประการ คือ

10.4.6.1 ความอยู่รอดด้านเศรษฐกิจ เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรทางการเงินของโครงการ อาทิ จำนวนงบประมาณของโครงการ แผนงานใช้จ่ายงบประมาณ ภาระผูกพัน สัดส่วนค่าใช้จ่ายเทียบกับผลผลิตที่ได้ ปริมาณเงินทุนสำรอง แหล่งสนับสนุนงบประมาณ ปริมาณงบประมาณหรือเงินทุนหมุนเวียน จำนวน และขนาดกองทุนดำเนินโครงการ ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ถึงความอยู่รอดทางเศรษฐกิจของโครงการ

10.4.6.2 สมรรถนะด้านสถาบัน (Institutional capacity) เป็นตัวชี้วัดความสามารถของหน่วยงานในการบริหารโครงการ การพัฒนาองค์กรประชาชน การมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องระดับการมีส่วนร่วมของประชากร กลุ่มเป้าหมาย ในกระบวนการตัดสินใจ การวางแผนงานและบริหารโครงการ และการปรับปรุงระเบียบวิธีการปฏิบัติที่เอื้อต่อการดำเนินโครงการ

10.4.6.3 ความเป็นไปได้ในการขยายผล เป็นตัวชี้วัดความยั่งยืน โดยพิจารณาความสามารถในการพึ่งตัวเอง โอกาสและช่องทางในการขยายผลการดำเนินโครงการ กรณีโครงการประสบผลสำเร็จด้วยดี ทั้งการขยายผลตามแนวราบ กล่าวคือ การเพิ่มกิจกรรมโครงการ การเพิ่มจำนวนประชากรเป้าหมาย การขยายกำลังผลิตของโครงการเดิมและการขยายผลในแนวตั้ง ได้แก่ การขยายพื้นที่โครงการ การขยายเครือข่ายโครงการออกไปทั่วภูมิภาค และการยกระดับโครงการเป็นระดับชาติ

10.4.7 เกณฑ์ความเป็นธรรม (Equity) เป็นเกณฑ์ที่มุ่งให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม โดยพิจารณาถึงผลลัพธ์และผลกระทบจากการดำเนินโครงการ โดยยึดหลักการว่า ประชากรกลุ่มเป้าหมายจะได้รับหลักประกันเรื่องความเป็นธรรม ความเสมอภาค ความทั่วถึงในการรับบริการ การจัดสรรคุณค่า และการกระจายผลตอบแทนที่เสมอภาคเท่าเทียมกัน ประกอบด้วยตัวชี้วัด 3 ประการ คือ

10.4.7.1 ความเป็นธรรมระหว่างกลุ่ม เป็นตัวชี้วัดความเป็นธรรม โดยให้ความสำคัญทุกกลุ่มย่อยในสังคมย่อย อาทิ ความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรแหล่งน้ำ แก่กลุ่มเกษตรกรและกลุ่มอาชีพอื่น การจัดหาตำแหน่งให้กับผู้ว่างงานและผู้ถูกเลิกจ้าง มาตรการลดผลกระทบทางสังคม ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจที่จัดให้แก่ประชากรทุกสาขาอาชีพ

10.4.7.2 ความเป็นธรรมระหว่างเพศ เป็นตัวชี้วัดที่ให้ความสำคัญเรื่องความเป็นธรรมระหว่างเพศ ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่มีความสำคัญมากขึ้นในการประเมินโครงการพัฒนา โดยดูว่าการดำเนินโครงการให้ความเสมอภาคระหว่างเพศ หรือมีการเลือกปฏิบัติระหว่างเพศ หรือไม่ โดยสามารถพิจารณาเรื่องความเท่าเทียมในโอกาสสหภาพระหว่าง หญิง/ชาย การปฏิบัติที่เคารพสิทธิของสตรี

10.4.7.3 ความเป็นธรรมระหว่างชนรุ่น เป็นตัวชี้วัดที่เน้นความเป็นธรรมระหว่างชนรุ่น ระหว่างชนรุ่นปัจจุบันและชนรุ่นอนาคต ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับการจัดสรร และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ การจัดหาพลังงาน โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ โครงการที่ผู้ได้รับกระทบจากการตัดสินใจและดำเนินโครงการในปัจจุบัน

10.4.8 เกณฑ์ความเสียหายของโครงการ เป็นเกณฑ์ที่สำคัญในการประเมินโครงการเพื่อเป็นหลักประกันว่า การดำเนินโครงการจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือผลกระทบด้านลบต่อสังคมหรือชุมชน ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่สำคัญ 3 ประการ คือ

10.4.8.1 ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เป็นตัวชี้วัดความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินโครงการโดยเป็นการวัดและประเมินเปรียบเทียบผลที่เกิดขึ้นจริงกับการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ในช่วงก่อนทำโครงการ เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายรับผิดชอบ และมีการชดเชยความเสียหายจากผลกระทบในลักษณะที่เหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้เสียหาย เพื่อเป็นหลักประกันความเสี่ยงให้กับสังคม และเป็นมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้อนุมัติและผู้ดำเนินโครงการ

10.4.8.2 ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ เป็นตัวชี้วัดผลกระทบหรือความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจที่เกิดจากโครงการพัฒนาของรัฐในลักษณะของผลกระทบภายนอก ซึ่งสร้างภาระให้กับประชาชนและชุมชนโดยรอบที่ต้องแบกรับค่าใช้จ่ายเป็นต้นทุนทางสังคมที่ต้องเสียไป อาทิ พื้นที่การเกษตรที่ถูกล้ำหน้าท่วมเสียหายจากโครงการสร้างเขื่อน

10.4.8.3 ผลกระทบด้านสังคมและวัฒนธรรม เป็นตัวชี้วัดความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินโครงการและส่งผลกระทบต่อด้านสังคมและวัฒนธรรมของชุมชน อาทิ การดำเนินงานที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การสูญเสียโครงสร้าง แบบแผนและวิถีการดำเนินชีวิตที่ดี ความเสื่อมถอยของขนบธรรมเนียม วัฒนธรรม ความเชื่อ ความเอื้ออาทร ความร่วมมือและความช่วยเหลือเกื้อกูลของชุมชนดั้งเดิมเกณฑ์และตัวชี้วัดดังกล่าวข้างต้นสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินผลโครงการ ซึ่งครอบคลุมมิติ ด้านเศรษฐกิจ สังคม มิติด้านการบริหารจัดการ มิติด้านทรัพยากร และมิติด้านสิ่งแวดล้อมเกณฑ์และตัวชี้วัด จะเป็นประโยชน์ในการติดตามและประเมินผลโครงการในลักษณะที่เป็นพลวัตรในทุกขั้นตอนของกระบวนการโครงการ เพื่อวัดถึงความสำเร็จและความล้มเหลวของโครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ ซึ่งในทางปฏิบัติจำเป็นต้องนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับลักษณะโครงการ โดยกำหนดและวัดตัวแปรเฉพาะเพื่อประมวลเป็นตัวชี้วัดรวมของแต่ละโครงการต่อไป

สรุป

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสามารถสรุปสภาพปัญหา และแนวทางการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้ดังนี้

1. สภาพปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบล

สภาพปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบล สามารถแบ่งสภาพปัญหาออกเป็น 3 ด้านหลักๆ ด้วยกัน กล่าวคือ

1.1 ปัญหาด้านโครงสร้างองค์กร ปัจจุบันพบว่า การได้รับการกระจายอำนาจน้อยเกินไป อาจส่งผลต่อการบริหารจัดการ เกี่ยวกับการพัฒนาเรื่องต่าง ๆ ในพื้นที่ที่รับผิดชอบ เช่น ด้านการศึกษาไม่เพียงพอ ด้านสาธารณสุขโรคต่าง ๆ ไม่ได้รับการพัฒนาเอาใจใส่ แผนงาน/โครงการขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการ ทั้งนี้ ปัญหาการมีอำนาจหน้าที่ไม่เหมาะสมของแต่ละฝ่าย มีความทับซ้อนกันของอำนาจระหว่างราชการ ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และปัญหาความไม่ชัดเจนในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น เป็นต้น รวมถึงการกำหนดขนาดโครงสร้างของสภาท้องถิ่นยังไม่สอดคล้องกับประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลกระทบต่องบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะมีนัยยะต่อค่าตอบแทนของสมาชิกสภาท้องถิ่น โครงสร้างของระบบการบริหารท้องถิ่นไม่เป็นประชาธิปไตย ไม่ชัดเจน ทั้งยังมีส่วนคาบเกี่ยว หรือเหลื่อมทับกับระบบการบริหารประเทศในภาพรวม ปัญหาด้านการคัดสรรเลือกตั้ง หรือแต่งตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เข้าสู่อำนาจเกิดช่องว่างของระเบียบและกฎหมาย เช่น ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่ยังไม่มีความชัดเจนและไม่มีความรัดกุมเพียงพอ

1.2 สภาพปัญหาด้านการบริหารงานองค์กร การทุจริตใน อปท. ยังเป็นปัญหาที่ยังปรากฏให้เห็นกันอย่างต่อเนื่อง สาเหตุอาจเกิดจากปัญหาด้านงบประมาณ การทำบัญชี การจัดซื้อจัดจ้างและการเงินการคลัง เพราะมีช่องว่างการบริหารด้านการคลัง โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้าง อปท. ละเลยไม่ปฏิบัติหรือไม่ทำตามระเบียบฯ หรือแม้กระทั่งเกิดจากตัวบุคคลโดยผู้บริหารท้องถิ่น และพนักงานท้องถิ่นบางส่วน ได้ใช้ตำแหน่งของตนแสวงหาประโยชน์ เช่น การเก็บรายได้แล้วไม่ส่งคลัง หรือมีการแก้ไขหลักฐานการเงิน การจ่ายเงินโดยไม่มีหลักฐานการเรียกเงินตอบแทนแลกกับตำแหน่งที่สอบบรรจุ การโยกย้าย การแต่งตั้งการเลื่อนตำแหน่ง ปัญหาทางด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์การบริหารงานบุคคล บางประการที่ยังไม่ได้แก้ไขให้เป็นไปตามหลักการตามระบบคุณธรรม มีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ที่มีจะนำเอาระบบอุปถัมภ์มาใช้ ทำให้ขวัญและกำลังใจของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกต่ำ ไม่ตั้งใจที่จะอุทิศตนให้กับการทำงานได้เต็มที่ ดังนั้นควรมีการปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น สร้างความมั่นใจให้กับบุคลากร โดยยึดหลักการบริหารงานที่มีคุณธรรม โปร่งใสในทุก ๆ เรื่อง พิจารณาความก้าวหน้าในหน้าที่การงานตามความรู้ความสามารถ เพื่อให้ได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการที่มีความเหมาะสมกับหน้าที่

1.3 สภาพปัญหาด้านแผนงาน/โครงการ ปัจจุบันพบว่า การดำเนินงานด้านแผนงาน/โครงการขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ หรือความต้องการของประชาชนเท่าใดนัก ซึ่งเกิดจากการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ให้ความรู้ เกี่ยวกับแผนงาน/โครงการต่าง ๆ ที่จะดำเนินการ ขาดการเชิญชวนประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมกันพิจารณา

ความคุ้มค่า ซึ่งปัจจุบัน การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนมีค่อนข้างน้อย คงมีเพียงแต่การไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น เนื่องด้วยยังคงความคิดเดิม ๆ เกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลโครงการ เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารเพียงอย่างเดียว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องให้ภาคประชาชน เข้ามาร่วมในขณะที่ทำหน้าที่ติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างแท้จริง

2. แนวทางการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.1 ปรับเปลี่ยนแนวคิดจากเดิมที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลักเพียงอย่างเดียว มาเป็นการ เน้นให้ราษฎรเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา แต่ใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือช่วยพัฒนา ให้ราษฎรมีความสุข และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งดูแลผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับราษฎรและตำบล ตลอดจนมุ่งการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับสูง เช่นในอดีต

2.2 ปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนาจากการทำงานแยกส่วน มาเป็นลักษณะองค์รวม มีกระบวนการพัฒนาที่ทุกสิ่งทุกอย่างเชื่อมโยงกัน และเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในตำบลมีส่วนร่วม ทุกขั้นตอนของการพัฒนาและครอบคลุมทุกเรื่องเพื่อนำไปสู่เป้าหมายสุดท้ายร่วมกัน โดยที่แผนพัฒนาฉบับปัจจุบันได้เน้นการปรับเปลี่ยนวิธีคิดและกระบวนการทำงานใหม่จึงให้ความสำคัญกับการกำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่สำคัญเฉพาะด้านเพื่อให้หน่วยปฏิบัติทั้งภาครัฐภาคเอกชน และประชาชนนำไปใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการ กำหนดเป้าหมายรายละเอียดและจัดลำดับความสำคัญในการทำงานของแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้แผนได้รับการแปลงไปสู่การปฏิบัติ อย่างเป็นรูปธรรม

2.3 แนวทางในการดำเนินงานที่เหมาะสม ควรจะต้องศึกษา และกำหนดรายละเอียด ในการปฏิบัติให้ครอบคลุมในทุกประเด็น เช่น การปฏิบัติหน้าที่ การใช้งบประมาณ การใช้อำนาจ การใช้ทรัพย์สินของราชการ การแก้ไขปัญหาการทุจริต คุณภาพการดำเนินงาน ประสิทธิภาพ การสื่อสาร การปรับปรุงระบบการทำงาน การเปิดเผยข้อมูล และการป้องกันการทุจริต เป็นต้น

บทที่ 4

การวิเคราะห์สภาพปัญหา และแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพ ของการดำเนินงาน

สภาพปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. ด้านโครงสร้างองค์กร

จากการศึกษา พบว่า สภาพปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ในด้านของโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เป็นประชาธิปไตย กับปัญหาเกี่ยวกับการจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและภายในองค์กร การทบทวนถึงความก้าวหน้าของกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทย โดยมุ่งเน้นไปที่มิติเชิงโครงสร้างนั้น ทำให้เห็นได้ว่านับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ส่งผลให้เกิดความ ก้าวหน้าหลายประการต่อโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ

1.1 โดยหลักการและแนวคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นนั้น กฎหมายที่สำคัญได้ช่วยเสริมสร้างและให้หลักประกันเกี่ยวกับความเป็นอิสระของ ท้องถิ่นให้กว้างขวางมากขึ้น โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีเป้าหมายมุ่งให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหน้าที่ที่กว้างขวาง ความเป็นอิสระ โดยที่การกำกับดูแลจากรัฐ จะเน้นเฉพาะเท่าที่มีความจำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม และประการสำคัญประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

1.2 ในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในช่วงหลังปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ได้ส่งผลให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกรูปแบบ ต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยในระยะเบื้องต้นอาจเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมก็ได้ แต่ในภายหลังดูเหมือนว่าการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ได้สะท้อนให้เห็นว่ารูปแบบซึ่งเป็นที่ต้องการ ก็คือรูปแบบของการมีผู้บริหาร องค์กรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และเป็นฝ่ายบริหารที่มีความเข้มแข็ง (strong executive)

1.3 ในมิติด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายการกระจายอำนาจที่มีส่วนในการ กำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พยายามทำให้โครงสร้างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเป็น “ระบบสองชั้น” โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลเป็นโครงสร้างชั้นล่าง รับผิดชอบภารกิจที่มีความง่ายและไม่ใช้ภารกิจ คาบเกี่ยวระหว่างองค์กร ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นโครงสร้างในชั้นบน ที่จะรับผิดชอบภารกิจที่มีขนาดใหญ่ มีความยาก เป็นภารกิจคาบเกี่ยวระหว่างองค์กร หรือเป็นภารกิจที่เกินกำลังขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในชั้นล่าง จากความก้าวหน้าดังที่ได้กล่าว

มานั้นเป็นสิ่งที่แสดงภารกิจที่เกินกำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในชั้นล่าง จากความก้าวหน้าดังที่ได้กล่าวมา เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่ากระบวนการปรับปรุง โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในช่วงหลังปี พ.ศ. 2540 ได้มุ่งทำให้การ ปกครองท้องถิ่นของไทยมีความเป็นประชาธิปไตย และมีความเป็นอิสระมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด อย่างไรก็ตามภายใต้โครงสร้างที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นนี้ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยยังต้องเผชิญกับปัญหาที่สำคัญอยู่หลายประการ กล่าวคือ

1.3.1 ในความพยายามเพื่อจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของไทยให้เป็นโครงสร้างแบบสองชั้นนั้น แม้จะเป็นหลักการที่ดีที่จะช่วยลดปัญหาความซ้ำซ้อน ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนก็ตาม แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ การขาดกลไกในการประสานเชื่อมโยงองค์กรปกครองท้องถิ่นในทั้ง 2 ระดับที่มีประสิทธิภาพ ทำให้การประสานและเชื่อมโยงแผนการพัฒนาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับไม่เกิดขึ้น นอกจากนั้น การเชื่อมโยงและประสานแผนพัฒนาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนภูมิภาคก็ยังไม่ดีเท่าที่ควรด้วยเช่นกัน

1.3.2 การกำหนดให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งทางตรงและมีความเข้มแข็งนั้น ได้ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง กล่าวคือ เมื่อสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งคู่ และกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายบริหารไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่น สภาท้องถิ่นจึงทำได้เพียงการเปิดอภิปรายโดยไม่มีการลงมติ ต่างจากอดีตที่ฝ่ายสภาท้องถิ่นสามารถลงมติไม่ไว้วางใจได้ หรือสามารถไม่เห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้เช่นกัน นอกจากนั้น อำนาจที่เพิ่มขึ้นของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังส่งผลให้มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณและเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณอันหมายถึงการจัดสรรผลประโยชน์ สามารถแต่งตั้งถอดถอนรองนายกเทศมนตรีและพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการประจำได้ รวมทั้งยังมีอำนาจในการยั้งข้อบัญญัติที่ตราโดยสภาท้องถิ่น ข้อกำหนดทางกฎหมายดังกล่าว เมื่อผนวกกับข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติใน กรณีที่ฝ่ายบริหารสามารถส่งผู้สมัครสภาท้องถิ่นที่มิเกี่ยวข้องกับตน และสามารถชนะการ เลือกตั้งแบบยกทีม ได้ส่งผลกระทบต่อหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล

1.3.3 การกำหนดขนาดโครงสร้างของสภาท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับ ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ หากพิจารณาถึงขนาดของสภาท้องถิ่นแล้ว จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีขนาดและจำนวนสมาชิกที่แปรผันตามจำนวนหมู่บ้านภายในเขตตำบลนั้น ๆ ซึ่งหากพื้นที่ตำบล ใดมีจำนวนหมู่บ้านมาก ก็จะมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งบ่อยครั้งจะมีมากกว่าจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่มีการกำหนดไว้ อย่างตายตัวตามกฎหมาย ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ต้องการที่จะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล ทั้ง ๆ ที่เทศบาลมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมากกว่า ทั้งนี้ด้วย เหตุที่ว่าจะทำให้จำนวนสมาชิกสภาลดลงแต่การคงไว้ซึ่งขนาดของสภาที่ใหญ่เช่นนี้มี ส่งผลกระทบต่องบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะมีนัยยะต่อค่าตอบแทนของสมาชิก

1.4 การที่เจตนาของกฎหมายต้องการให้ผู้บริหารมีความเข้มแข็ง ได้นำมาสู่ความเกรงกลัวที่ว่า หากผู้บริหารมีความเข้มแข็งแล้วอาจมีแนวโน้มของการผูกขาดการใช้อำนาจในการบริหารงานท้องถิ่น ดังนั้น กฎหมายจึงได้จำกัดวาระของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ไม่ให้ดำรงตำแหน่งได้เกิน 2 วาระติดต่อกัน แต่ทว่าข้อกำหนดดังกล่าว ได้ส่งผลให้ผู้สมัครหลายคนถูกตัดสิทธิ์ และนับเป็นการปิดกั้น ทางการเมืองและปิดกั้นผู้บริหารที่มีความสามารถและมีประสบการณ์

2. ด้านการบริหารจัดการองค์กร

ในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ในระดับองค์กร) เมื่อก้าวถึงปัจจัยแห่งความสำเร็จ จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ในระดับองค์กร) มีอยู่ด้วยกัน 7 ประการ ได้แก่

2.1 มีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการทำการวิเคราะห์หาจุดอ่อนจุดแข็ง (SWOT Analysis) ขององค์กร โดยการระดมความคิดเห็นจากบุคลากรในองค์กร เพื่อให้บุคลากรในองค์กรมีทิศทางในการปฏิบัติงานที่มุ่งสู่เป้าหมายเดียวกัน โดยการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นและเสนอแนะแนวทางแก้ไขร่วมกัน ทั้งนี้ได้คำนึงถึงสภาพภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ สภาพแวดล้อม และวัฒนธรรมในการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ นอกจากนี้แล้วยังต้องคำนึงถึงยุทธศาสตร์และเป้าหมายของการดำเนินงานของจังหวัด เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกับแผนพัฒนาในระดับที่สูงกว่า

2.2 การสร้างความรู้ ความเข้าใจและถ่ายทอดประสบการณ์ให้แก่บุคลากรในองค์กร ผู้บริหารขององค์กรทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ โดยผู้บริหารได้นำเอาพื้นฐานความรู้และประสบการณ์เชิงธุรกิจมาประยุกต์ใช้กับการบริหารองค์กร รวมทั้งมีแนวความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นที่เป็นอิสระมุ่งสู่การรับใช้ประชาชนมาถ่ายทอดความรู้และมุมมองให้แก่บุคลากรในองค์กร เพื่อให้ทุกคนมีความรู้และมุมมองในการดำเนินงานเปิดกว้างและไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งเป็นการเพิ่มศักยภาพการทำงานให้แก่บุคลากร

2.3 การส่งเสริมให้เกิดการทำงานร่วมกัน มีการส่งเสริมการทำงานอย่างบูรณาการ โดยการทำงานร่วมกันระหว่างกอง/ฝ่ายต่าง ๆ หรือส่งเสริมการทำงานเป็นทีม มีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานสูงสุด เช่น ในการจัดเก็บภาษีอากร กองคลัง ต้องประสานงานให้ผู้ช่วยพัฒนาชุมชนกองส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ทำงานในพื้นที่ช่วยจัดเก็บภาษีให้ หรือประสานงานให้เจ้าหน้าที่ศูนย์ประสานงานอำเภอจัดเก็บภาษีให้ นอกจากนี้ยังต้องมีการทำงานร่วมกันระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ และประชาชน และทำงานเป็นทีมจากหน่วยงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มศักยภาพการทำงาน

2.4 ลักษณะผู้บริหารมีภาวะความเป็นผู้นำ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีลักษณะความเป็นผู้นำสูง มีความรู้ความสามารถ กล้าคิด กล้าเปลี่ยนแปลง กล้ารับผิดชอบ ในการตัดสินใจในการดำเนินงาน มีความมุ่งมั่นในการทำงาน กระตือรือร้น ใฝ่เรียนรู้ คิดเร็ว ทำเร็ว และมีความคิดริเริ่มในโครงการใหม่ๆ หรือนวัตกรรมเสมอ โดยนำความรู้และประสบการณ์มาประยุกต์ใช้กับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ผู้บริหารยังต้องมีทัศนคติ

ที่เปิดกว้าง รับรู้ รับฟังสิ่งใหม่อยู่ตลอดเวลา ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น มีความเสียสละ และอุทิศตนในการทำงานเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

2.5 บุคลากรในองค์กรมีความรู้ความสามารถและมีความรับผิดชอบ ต้องมีการส่งเสริมให้บุคลากรในองค์กรได้เข้ารับการอบรมและศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น ทำให้บุคลากรสามารถนำความรู้ที่ได้รับมาพัฒนาการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ บุคลากรในระดับปฏิบัติงานต้องมีความรอบรู้ มีความกระตือรือร้นในการทำงาน มีความรับผิดชอบสูง และอุทิศตนทุ่มเทการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร รวมทั้งบุคลากรยังต้องมีความคล่องตัวในการยอมรับกับการเปลี่ยนแปลง มีการเรียนรู้และถ่ายทอดประสบการณ์ร่วมกัน

2.6 การบริหารงานที่มีความคล่องตัว ส่งเสริมให้องค์กรมีการบริหารงานที่มีความคล่องตัว โดยการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบ เพื่อลดขั้นตอนในการทำงานให้สั้นลง ทั้งนี้ผู้บริหารจะเป็นผู้กำหนดนโยบายหรือทิศทางการทำงาน ในขณะที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องนำแผนและนโยบายลงสู่การปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร หากผู้ปฏิบัติงานมีปัญหาอุปสรรคในการทำงานจะร่วมกันแก้ไขปัญหาระหว่างผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน โดยมีการประชุมร่วมกันระหว่างผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานเป็นประจำ

2.7 การรับฟังความคิดเห็นจากภายนอก ในการพัฒนาการทำงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเปิดรับฟังความคิดเห็นจากภายนอก ได้แก่ ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน เพื่อช่วยในการเสริมสร้างความรู้ความสามารถให้แก่บุคลากรภายในองค์กรและเสนอแนะแนวทางในการดำเนินงานและโครงการ เช่น การตั้งสภาที่ปรึกษา รวมทั้งการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชน เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานและเสนอโครงการตรงตามความต้องการของประชาชน เพื่อให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจมากที่สุด นอกจากนี้ยังเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคคลภายนอก เช่น การจัดตั้งสถาบันพัฒนาผู้นำท้องถิ่น โดยมีวิทยากรและผู้ทรงคุณวุฒิมาให้ความรู้และร่วมมือในการดำเนินโครงการ รวมทั้งการศึกษาดูงานหรือโครงการที่ดีและประสบความสำเร็จ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับองค์กรของตน

3. ด้านแผนงาน/โครงการ

สำหรับปัจจัยแห่งความสำเร็จในการบริหารจัดการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ในระดับแผนงาน/โครงการ) ซึ่งปัจจัยแห่งความสำเร็จในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีอยู่ด้วยกัน 5 ประการ ได้แก่

3.1 การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ โครงการที่ประสบความสำเร็จจะต้องเป็นโครงการที่ได้รับความสนใจและความร่วมมือจากประชาชน การที่จะทำให้ประชาชนสนใจและร่วมมือได้ ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดและดำเนินโครงการ เพื่อให้ได้โครงการที่ประชาชนต้องการและพึงพอใจมากที่สุด ดังนั้น ก่อนที่จะเริ่มโครงการใดๆ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานจะต้องสอบถามและรับฟังความคิดเห็นหรือความต้องการของประชาชน เช่น โครงการเสริมสร้างสุขภาพดีถ้วนหน้า โครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต และโครงการส่งเสริมสนับสนุนศิลปวัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น

3.2 การร่วมมือกันทำงานอย่างใกล้ชิดระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน ในการดำเนินโครงการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความต้องการ หรือให้ประชาชนจัดทำโครงการเพื่อของงบประมาณอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระยะเริ่มแรกประชาชนอาจจะยังไม่มีความรู้ความสามารถในการนำเสนอโครงการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมอบหมายเจ้าหน้าที่ให้เป็นผู้รับผิดชอบในการเป็นพี่เลี้ยงเพื่อให้ความรู้แก่ประชาชนในการเขียนโครงการที่ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ นอกจากนี้ยังต้องทำหน้าที่ประสานงาน เสนอแนะ และอำนวยความสะดวกในการดำเนินโครงการให้แก่ประชาชน เช่น การติดต่อวิทยากรมาให้ความรู้แก่ประชาชน และการสนับสนุนให้ชุมชนหันมาช่วยเหลือและร่วมมือกันมากขึ้น เป็นต้น

3.3 การแปลงวิสัยทัศน์ นโยบาย และยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติงานอย่างแท้จริง ในการขับเคลื่อนวิสัยทัศน์ นโยบาย และยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเพื่อนำมาสู่การปฏิบัติเป็นสิ่งสำคัญ และจำเป็น โดยการจัดทำและดำเนินโครงการให้เป็นรูปธรรม เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน และการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างมีคุณภาพ ทั้งนี้ในการดำเนินโครงการใดใดจะต้องคำนึงถึงการบรรลุวิสัยทัศน์ นโยบาย ยุทธศาสตร์และเป้าหมายของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ ซึ่งจะต้องสอดคล้องไปในทิศทางเดียว ดังนั้น การถ่ายทอดวิสัยทัศน์ ขององค์กรและนโยบายของผู้บริหารให้แก่บุคลากรผู้ดำเนินงานเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้โครงการ ประสบความสำเร็จประการหนึ่ง

3.4 การติดตามและประเมินผลโครงการ ในการดำเนินโครงการจะต้องมีการติดตาม และประเมินผล เพื่อให้เกิดการพัฒนาและปรับปรุงการทำงาน และเกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังทำให้ทราบถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้เข้าร่วมโครงการ ซึ่งจะช่วยให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับทราบถึงปัญหา อุปสรรคของการดำเนินโครงการ และสามารถประเมินได้ว่าโครงการที่จัดทำขึ้นประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้แล้ว ควรมีการประเมินผลถึงความคุ้มค่าของงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินโครงการก็จะเป็นประโยชน์ ต่อการจัดสรรงบประมาณให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

3.5 ความเพียงพอของงบประมาณ งบประมาณเป็นปัจจัยหลักในการดำเนินโครงการ ซึ่งการดำเนินให้สำเร็จจะต้องมีการจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมและเพียงพอ นอกจากนี้ จะต้องคำนึงถึงการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ดีขึ้น หากเป็นโครงการที่มีผลให้ประชาชนมีความสุขเพิ่มขึ้น โดยไม่สามารถวัดออกมาในเชิงปริมาณก็ตาม ก็ถือว่าโครงการมีความคุ้มค่าเช่นกัน

แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กร

1. แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพด้านโครงสร้างขององค์กร

สำหรับแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพด้านโครงสร้างขององค์กรนั้น การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยความสำเร็จประการแรก โดยจากการศึกษา พบว่า ในมิติด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายการกระจายอำนาจ ด้วยการกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการบริหารจัดการหรือดำเนินงานให้เป็นไปอย่างเป็นระบบ ซึ่งองค์กรจะต้องมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ตามภารกิจของแต่ละส่วนงานให้ชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน อีกทั้งยังเป็นการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย ทั้งนี้ ในการกำหนดขนาดโครงสร้างของสภาท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ในปัจจุบันสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีขนาดและจำนวนสมาชิกที่แปรผันตามจำนวนหมู่บ้านภายในเขตตำบลนั้น ๆ ซึ่งหากพื้นที่ตำบลใดมีจำนวนหมู่บ้านมาก ก็จะมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งบ่อยครั้งจะมีมากกว่าจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่มีการกำหนดไว้อย่างตายตัวตามกฎหมาย ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ต้องการที่จะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล ทั้ง ๆ ที่เทศบาลมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมากกว่า ทั้งนี้ ด้วยเหตุที่ว่า จะทำให้จำนวนสมาชิกสภาลดลงแต่การคงไว้ซึ่งขนาดของสภาที่ใหญ่เช่นนี้มี ส่งผลกระทบต่องบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะมีนัยยะต่อค่าตอบแทนของสมาชิก ดังนั้น จึงควรที่จะพิจารณาหลักเกณฑ์ในประเด็นนี้ใหม่ โดยทั้งสองโครงสร้างจะต้องยึดหลักการได้มาของสมาชิกสภา ให้เป็นไปในรูปแบบเดียวกัน

2. แนวทางด้านการบริหารจัดการองค์กร

ในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ในระดับองค์กร) เมื่อก้าวถึงแนวทางหรือปัจจัยแห่งความสำเร็จ พบว่า การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาท้องถิ่น เช่น การทำการวิเคราะห์หาจุดอ่อนจุดแข็งขององค์กร ด้วยการระดมความคิดเห็นจากบุคลากรในองค์กร เพื่อให้บุคลากรในองค์กรมีทิศทางในการปฏิบัติงานที่มุ่งสู่เป้าหมายเดียวกัน ทั้งนี้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนา จะต้องคำนึงถึงยุทธศาสตร์ของหน่วยเหนือเป็นหลักอีกด้วย ประกอบกับ ควรจัดการให้ความรู้ให้กับบุคลากรขององค์กรด้วย เพื่อให้ทุกคนมีความรู้และเข้าใจในยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรที่ตนเองปฏิบัติงานอยู่ เพื่อให้เกิดจิตสำนึกและมีเป้าหมายในการพัฒนาเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดจนจะต้องส่งเสริมให้เกิดการทำงานร่วมกัน เช่น มีการส่งเสริมการทำงานอย่างบูรณาการ โดยการทำงานร่วมกันระหว่างกอง/ฝ่ายต่าง ๆ หรือส่งเสริมการทำงานเป็นทีม มีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานสูงสุด รวมถึงผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ จะต้องรับฟังความคิดเห็นจากภายนอก เพื่อเป็นข้อมูลในการพัฒนาการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น รับฟังข้อมูลจากผู้ที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน เพื่อช่วยในการเสริมสร้างความรู้ความสามารถให้แก่บุคลากรภายในองค์กร และเสนอแนะแนวทางในการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผลงานที่มีประสิทธิภาพต่อไป

การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ หรือการจัดทำแผนกลยุทธ์ (Strategic plan) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการฝึกอบรมดังกล่าวต้องเป็นการฝึกอบรมแบบครบวงจร และในบุคลากรทุกระดับ (Full course training) เริ่มตั้งแต่ การจัดฝึกอบรม การประเมินผล การฝึกอบรม การทดสอบภายหลังการฝึกอบรม และการฝึกอบรมภาคปฏิบัติภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหลักสูตรในการจัดฝึกอบรม ไม่ควรเน้นเพียงแค่เฉพาะประเด็นเรื่องระเบียบปฏิบัติทางราชการอย่างที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดำเนินการอยู่เท่านั้น เทคนิคการบริหารจัดการองค์กร การบริหารองค์กรเชิงธุรกิจ การวางแผนการตลาดตามความต้องการของประชาชน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเกิดขึ้นควบคู่ไปด้วยกับประเด็นเรื่องกฎระเบียบทางราชการ การจัดทำแผนกลยุทธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ต้องเกิดจากทุกภาคส่วนในท้องถิ่น มิใช่เกิดจากการร่างของกองหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเท่านั้น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดให้มี “สัปดาห์แห่งการจัดทำแผนกลยุทธ์” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการระดมสมองของบุคลากรจากทุกภาคส่วนในท้องถิ่น และประชาชนเข้ามาร่วมดำเนินการจัดทำแผนฯ การจัดทำแผนฯ ที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน มีผลสำคัญที่จะทำให้แผนกลยุทธ์มีผลในทางปฏิบัติมากขึ้น

3. แนวทางด้านแผนงาน/โครงการ

สำหรับปัจจัยแห่งความสำเร็จและแนวทางด้านแผนงาน/โครงการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ในระดับแผนงาน/โครงการ) นั้น พบว่า กำหนดสัดส่วนของโครงการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีสัดส่วนของโครงการที่มาจากประชาชนร่วมอยู่ด้วย มิใช่เป็นโครงการที่เกิดจากฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เพียงอย่างเดียว และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดลำดับความสำคัญของการใช้งบประมาณไปยังโครงการที่มาจากประชาชนเป็นลำดับต้นๆ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมอบหมายเจ้าหน้าที่ให้เป็นผู้รับผิดชอบในการเป็นที่เลี้ยงเพื่อให้ความรู้แก่ประชาชนในการเขียนโครงการที่ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ นอกจากนี้ยังต้องทำหน้าที่ประสานงาน เสนอแนะ และอำนวยความสะดวกในการดำเนินโครงการให้แก่ประชาชน เช่น การติดต่อวิทยากรมาให้ความรู้แก่ประชาชน และการสนับสนุนให้ชุมชนหันมาช่วยเหลือและร่วมมือกันมากขึ้น ตลอดจนจัดให้มีการสร้างดัชนีชี้วัดความสำเร็จ (KPI) ด้านต่าง ๆ ในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีการประเมินผลทุก ๆ 1 ปี – 2 ปี (การประเมินผลตามดัชนีชี้วัดบ่อยเกินไปจะทำให้เป็นภาระแก่บุคลากรท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลต่อเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรท้องถิ่น) ประกอบกับควรมีแผนในการศึกษาดูงานในท้องถิ่นอื่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี มีโครงการที่ประสบความสำเร็จ และนำมาประยุกต์ใช้กับองค์กรตน ก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะช่วยพัฒนาความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

สรุป

จากการศึกษา สามารถสรุปแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้านโครงสร้างขององค์กร

เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กร เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรที่จะต้องปฏิบัติตามแนวทางในการดำเนินงานด้านโครงสร้าง อาทิเช่น การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจและยุทธศาสตร์ ในการพัฒนาท้องถิ่น จะต้องมีความชัดเจน ครอบคลุมการปฏิบัติงานในทุก ๆ ฝ่ายขององค์กร สำหรับการกำหนดขนาดโครงสร้างของสภาท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ในปัจจุบันสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีขนาดและจำนวนสมาชิกที่แปรผันตามจำนวนหมู่บ้านภายในเขตตำบลนั้น ๆ ซึ่งหากพื้นที่ตำบลใดมีจำนวนหมู่บ้านมาก ก็จะมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งบ่อยครั้งจะมีมากกว่าจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่มีการกำหนดไว้อย่างตายตัวตามกฎหมาย ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ต้องการที่จะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล ทั้ง ๆ ที่เทศบาลมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมากกว่า ทั้งนี้ ด้วยเหตุที่ว่าจะทำให้จำนวนสมาชิกสภาลดลงแต่การคงไว้ซึ่งขนาดของสภาที่ใหญ่เช่นนี้มี ส่งผลกระทบต่องบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะมีนัยยะต่อค่าตอบแทนของสมาชิก ดังนั้น จึงควรที่จะพิจารณาหลักเกณฑ์ในประเด็นนี้ใหม่ โดยทั้งสองโครงสร้างจะต้องยึดหลักการได้มาของสมาชิกสภา ให้เป็นไปในรูปแบบเดียวกัน

2. แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการบริหารจัดการ

ในการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับภารกิจและทิศทางการพัฒนาของประเทศ ด้วยการสร้างระบบคุณธรรมในการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล ด้วยหลักธรรมาภิบาล ในทุกกระบวนการของการบริหารทรัพยากรบุคคลก้าวสู่ธรรมาภิบาลการบริหารทรัพยากรบุคคลยุค 4.0 สร้างระบบการพัฒนาศักยภาพ และผู้นำรองรับการพัฒนากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สู่สากล และขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศที่แข่งขันได้ ปฏิรูประบบบริหารจัดการกำลังคนของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ให้มีประสิทธิภาพ มีความสอดคล้องกับการพัฒนาตามยุทธศาสตร์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และการเพิ่มประสิทธิภาพ การปฏิบัติงานอย่างคุ้มค่าสูงสุด สร้างระบบการเรียนรู้ การจัดการตนเองของบุคลากรทุกระดับตามค่านิยมร่วม และความจำเป็นในการขับเคลื่อนการพัฒนากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และความเปลี่ยนแปลงจากภายนอกอย่างเท่าทัน

การพัฒนาองค์กรด้วยฐานคุณธรรม ความรู้ และสมรรถนะสูง เป็นองค์กรระดับสากลที่สังคมยอมรับ เสริมสร้างขีดความสามารถในการนำองค์กรของผู้นำ เพื่อการขับเคลื่อนกรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่นสู่องค์กรสมรรถนะสูงที่มีคุณธรรม พัฒนาระบบการบริหาร ยุทธศาสตร์ทั่วทั้งองค์กรแบบครบวงจร เพื่อหนุนนำการพัฒนาตาม ความเปลี่ยนแปลงในอนาคต และรองรับการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ เสริมสร้างภาพลักษณ์องค์กรใหม่ พัฒนาระบบ

การบริการลูกค้า และผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอย่างมืออาชีพ พัฒนาระบบการวัดผล การวิเคราะห์ การจัดการข้อมูลและสารสนเทศ ภายในองค์กรให้มี มาตรฐาน และทันสมัย

การส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่นร่วมขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไทย 4.0 สู่ประเทศที่พัฒนาแล้วจากฐานของท้องถิ่น ด้วยการเสริมสร้างศักยภาพ และขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสรรค์สร้าง นวัตกรรมเพื่อการพัฒนาภารกิจ การบริการในระดับพื้นที่รองรับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และไทยแลนด์ 4.0 รวมถึงองค์กรภาคีทุกภาคส่วนหนุนเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่องค์กรดิจิทัล และ องค์กรแห่งนวัตกรรม เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น และพัฒนากลไกเพื่อการกระจาย ทรัพยากร และการบริการตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าถึงความต้องการเร่งด่วน สำคัญของพื้นที่ผ่านการบูรณาการทรัพยากรร่วมกับจังหวัด และองค์กรภาคีเครือข่าย ในรูปแบบภารกิจร่วมประชาธิปไตยท้องถิ่นเป็นฐาน ประชาชนเป็นศูนย์กลาง ระดมพลังจากองค์กรภาคีทุกภาคส่วน ภาคประชาชน ประชาชนในการร่วมกับท้องถิ่น เพื่อการสร้างความอุดมสมบูรณ์ รักษา และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การสร้าง แหล่งพลังงานในท้องถิ่นเพื่อการพึ่งตนเอง และการใช้ประโยชน์ที่ยั่งยืน และสมดุล

การพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐและธรรมาภิบาลในการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย ให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อสร้างพลังการขับเคลื่อนค่านิยม ด้านการทุจริตจากฐานของการพัฒนาท้องถิ่นให้ครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ยกกระดับการจัดการธรรมาภิบาลท้องถิ่น ด้วยการป้องกันการทุจริตในการปกครองท้องถิ่น ที่มีมาตรฐานสากล หนุนเสริมภาพลักษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ร่วมขับเคลื่อนประเทศไทย ซื่อตรง โปร่งใส ให้เป็นที่ประจักษ์ในระดับนานาชาติ สร้างและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐและมาตรฐานธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศด้วยมาตรฐานการให้คำปรึกษาระดับสากล และการประเมินผ่านการมีส่วนร่วม จากองค์กรภาคีทุกภาคส่วน ประกอบกับการสร้างและพัฒนาระบบการประชาธิปไตยแก่เยาวชนในสถานศึกษาของท้องถิ่น และ เยาวชนในท้องถิ่น เพื่อสร้างหลักประกันประชาธิปไตยของท้องถิ่นในอนาคต การพัฒนาระบบการประชาธิปไตย และกระบวนการทางสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เข้มแข็งเพื่อเป็นหลักทางประชาธิปไตยให้กับท้องถิ่น และประชาชน ตลอดจนการเสริมสร้างความสมานฉันท์ และเสริมสร้างความเข้าใจแก่ประชาชน บุคลากรขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

3. แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้านแผนงาน/โครงการ

กำหนดสัดส่วนของโครงการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีสัดส่วนของโครงการที่มาจากประชาชนร่วมอยู่ด้วย มิใช่เป็นโครงการที่เกิดจากฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เพียงอย่างเดียว และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดลำดับความสำคัญของการใช้งบประมาณไปยังโครงการที่มาจากประชาชนเป็นลำดับต้นๆ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมอบหมายเจ้าหน้าที่ให้เป็นผู้รับผิดชอบในการเป็นพี่เลี้ยงเพื่อให้ความรู้แก่ประชาชนในการ

เขียนโครงการที่ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ นอกจากนั้นยังต้องทำหน้าที่ประสานงาน เสนอแนะ และอำนวยความสะดวกในการดำเนินโครงการให้แก่ประชาชน เช่น การติดต่อวิทยากร มาให้ความรู้แก่ประชาชน และการสนับสนุนให้ชุมชนหันมาช่วยเหลือและร่วมมือกันมากขึ้น ตลอดจน จัดให้มีการสร้างดัชนีชี้วัดความสำเร็จ (KPI) ด้านต่าง ๆ ในการบริหารจัดการขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และมีการประเมินผลทุก ๆ 1 ปี – 2 ปี (การประเมินผลตามดัชนีชี้วัดบ่อยเกินไปจะทำให้ เป็นภาระแก่บุคลากรท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรท้องถิ่น) ประกอบ กับควรมีแผนในการศึกษาดูงานในท้องถิ่นอื่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี มีโครงการที่ประสบความสำเร็จ และนำมาประยุกต์ใช้กับองค์กรตน ก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะช่วยพัฒนาความสามารถ ในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

ควรมีการส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่มีคุณภาพเพื่อคุณภาพ ชีวิตของประชาชน ร่วมสนับสนุนการพัฒนาทุนมนุษย์ในระดับท้องถิ่น เพื่อเป็นกำลังหลักในการ เสริมสร้าง ความเข้มแข็งของท้องถิ่นในการพึ่งตนเอง และรองรับการเปลี่ยนแปลง และการแข่งขัน สร้างกลไกมาตรการรองรับการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมเสริมสร้างสวัสดิการ สังคม เสริมความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมระดับพื้นที่ พัฒนาการบริการสาธารณะ ของท้องถิ่นผ่านการร่วมดำเนินการของเอกชนหรือหน่วยงานรัฐ ที่เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการบริการ ประชาชน

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษา แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น จำเป็นจะต้องมีแนวทางหรือกระบวนการที่ชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานสามารถดำเนินงานได้อย่างมีคุณธรรม ควบคู่กับความโปร่งใสของหน่วยงาน ภายใต้การการเผยแพร่ข้อมูลให้กับประชาชนได้รับทราบ ซึ่งจากผลการศึกษา พบว่า

สรุป

1. สภาพปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.1 สภาพปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กร

การกระจายอำนาจที่มีส่วนในการ กำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พยายามทำให้โครงสร้างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเป็น “ระบบสองชั้น” โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลเป็นโครงสร้างชั้นล่าง รับผิดชอบภารกิจที่มีความง่ายและไม่ใช้ภารกิจ คาบเกี่ยวระหว่างองค์กร ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นโครงสร้างในชั้นบน ที่จะรับผิดชอบภารกิจที่มีขนาดใหญ่ มีความยาก เป็นภารกิจคาบเกี่ยวระหว่างองค์กร หรือเป็นภารกิจที่เกินกำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในชั้นล่าง จากความก้าวหน้าที่ได้กล่าวมา เป็นที่สิ่งทีแสดงภารกิจที่เกินกำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในชั้นล่าง ในความพยายามเพื่อจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของไทยให้ เป็นโครงสร้างแบบสองชั้นนั้น แม้จะเป็นหลักการที่ดีที่จะช่วยลดปัญหาความซ้ำซ้อน ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนก็ตาม แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ การขาดกลไกในการประสานเชื่อมโยงองค์กรปกครองท้องถิ่นในทั้ง 2 ระดับที่มีประสิทธิภาพ ทำให้การประสานและเชื่อมโยงแผนการพัฒนาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับไม่เกิดขึ้น นอกจากนั้น การเชื่อมโยงและประสานแผนพัฒนาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนภูมิภาคก็ยังไม่ดีเท่าที่ควรด้วยเช่นกัน และเมื่อพิจารณาจากอำนาจที่เพิ่มขึ้นของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังส่งผลให้มีอำนาจในการจัด ท่างงบประมาณ และเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณอันหมายถึงการจัดสรรผลประโยชน์ สามารถแต่งตั้งถอดถอนรองนายกเทศมนตรีและพิจารณาความดีความ ชอบของข้าราชการประจำได้ รวมทั้งยังมีอำนาจในการยับยั้งข้อบัญญัติที่ตราโดยสภาท้องถิ่น ข้อกำหนดทางกฎหมายดังกล่าว เมื่อผนวกกับข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติใน กรณีที่ฝ่ายบริหารสามารถส่งผู้สมัครสภาท้องถิ่นที่มติดียวกับตนและสามารถชนะการเลือกตั้งแบบยกทีม ได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล การกำหนดขนาดโครงสร้างของสภาท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับ ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ หากพิจารณาถึงขนาดของสภาท้องถิ่นแล้วจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีขนาดและจำนวนสมาชิกที่แปรผันตามจำนวนหมู่บ้าน ภายในเขตตำบลนั้น ๆ ซึ่งหากพื้นที่ตำบล

ใดมีจำนวนหมู่บ้านมาก ก็จะมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งบ่อยครั้งจะมีมากกว่าจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่มีการกำหนดไว้อย่างตายตัวตามกฎหมาย ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ต้องการที่จะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล ทั้ง ๆ ที่เทศบาลมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมากกว่า ทั้งนี้ด้วย เหตุที่ว่าจะทำให้จำนวนสมาชิกสภาลดลงแต่การคงไว้ซึ่งขนาดของสภาที่ใหญ่เช่นนี้มี ส่งผลกระทบต่องบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะมีนัยยะต่อค่าตอบแทนของสมาชิก

1.2 สภาพปัญหาด้านการบริหารจัดการ

การบริหารจัดการองค์กรของผู้บริหาร เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสภาพปัญหาและสาเหตุการทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบล เกิดจากปัญหาด้านงบประมาณ การทำบัญชี การจัดซื้อจัดจ้างและการเงินการคลัง เพราะมีช่องว่างการบริหารด้านการคลัง โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้าง สาเหตุมาจากการที่บุคลากร ละเลยไม่ปฏิบัติหรือไม่ทำตามระเบียบฯ และอ้างว่าไม่ทราบเกี่ยวกับเรื่องที่มีการจัดทำ ทั้งนี้ หน่วยงานอาจจะไม่ได้ดำเนินการในสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ อาทิเช่น ไม่ทำทะเบียนยืมเงิน ไม่ทำบัญชีคุมรายรับ ไม่มีการทำหลักฐานในการเบิกจ่ายพัสดุ ไม่มีการทำการลงบัญชีรายรับรายจ่าย ไม่มีการทำรายงานแสดงรายรับรายจ่ายและงบทดลองเป็นรายเดือน และการจัดทำงบแสดงสถานะทางการเงินและรายงานทางการเงินต่าง ๆ สภาพปัญหาและสาเหตุการทุจริตที่เกิดจากตัวบุคคล โดยผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานท้องถิ่นบางส่วน ได้ใช้ตำแหน่งของตนแสวงหาประโยชน์ เช่น การเก็บรายได้แล้วไม่ส่งคลัง หรือมีการแก้ไขหลักฐานการเงิน การจ่ายเงินโดยไม่มีหลักฐานการเรียกเงินตอบแทนแลกกับตำแหน่งที่สอบบรรจุ การโยกย้าย การแต่งตั้งการเลื่อนตำแหน่ง นอกจากนี้ บุคลากรในท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น มีญาติหรือพวกพ้องเป็นผู้รับเหมา เพื่อเอื้อประโยชน์กับตนเองและเครือญาติ นอกจากนี้ ปัญหาส่วนหนึ่งของการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ความสัมพันธ์ที่แข็งแกร่งระหว่างนักการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นกลุ่มผลประโยชน์และนักการเมืองระดับท้องถิ่นกับข้าราชการ กลุ่มบุคคลเหล่านี้ยังมีความเข้มแข็งมากกว่าพลังในการตรวจสอบของภาคประชาชนและภาคประชาสังคม

1.3 สภาพปัญหาด้านแผนงาน/โครงการ

การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ โครงการที่ประสบความสำเร็จ จะต้องเป็นโครงการที่ได้รับความสนใจและความร่วมมือจากประชาชน การที่จะทำให้ประชาชนสนใจและร่วมมือได้ ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดและดำเนินโครงการ เพื่อให้ได้โครงการที่ประชาชนต้องการและพึงพอใจมากที่สุด ดังนั้น ก่อนที่จะเริ่มโครงการใดใดผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานจะต้องสอบถามและรับฟังความคิดเห็นหรือความต้องการของประชาชน เช่น โครงการเสริมสร้างสุขภาพดีถ้วนหน้า โครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต และโครงการส่งเสริมสนับสนุนศิลปวัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น การร่วมมือกันทำงานอย่างใกล้ชิดระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน ในการดำเนินโครงการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความต้องการ หรือให้ประชาชนจัดทำโครงการเพื่อของบประมาณอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระยะเริ่มแรกประชาชนอาจจะยังไม่มีความรู้ความสามารถในการนำเสนอโครงการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมอบหมายเจ้าหน้าที่ให้เป็นผู้รับผิดชอบในการเป็นพี่เลี้ยง

เพื่อให้ความรู้แก่ประชาชนในการเขียนโครงการที่ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ นอกจากนี้ยังต้องทำหน้าที่ประสานงาน เสนอแนะ และอำนวยความสะดวกในการดำเนินโครงการให้แก่ประชาชน เช่น การติดต่อวิทยากรมาให้ความรู้แก่ประชาชน และการสนับสนุนให้ชุมชนหันมาช่วยเหลือและร่วมมือกันมากขึ้น ตลอดจนการแปลงวิสัยทัศน์ นโยบาย และยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติงานอย่างแท้จริง ในการขับเคลื่อนวิสัยทัศน์ นโยบาย และยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน เพื่อนำมาสู่การปฏิบัติเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น โดยการจัดทำและดำเนินโครงการให้เป็นรูปธรรม เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน และการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างมีคุณภาพ

ทั้งนี้ ในการดำเนินโครงการใด ๆ จะต้องคำนึงถึงการบรรลุวิสัยทัศน์ นโยบาย ยุทธศาสตร์และเป้าหมายของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ ซึ่งจะต้องสอดคล้องไปในทิศทางเดียว ดังนั้น การถ่ายทอดวิสัยทัศน์ขององค์กรและนโยบายของผู้บริหารให้แก่บุคลากร ผู้ดำเนินงานเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้โครงการประสบความสำเร็จประการหนึ่ง ทั้งนี้การติดตามและประเมินผลโครงการ ในการดำเนินโครงการจะต้องมีการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดการพัฒนาและปรับปรุงการทำงาน และเกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังทำให้ทราบถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้เข้าร่วมโครงการ ซึ่งจะช่วยให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับทราบถึงปัญหา อุปสรรคของการดำเนินโครงการ และสามารถประเมินได้ว่าโครงการที่จัดทำขึ้นประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้แล้ว ควรมีการประเมินผลถึงความคุ้มค่าของงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินโครงการก็จะเป็นประโยชน์ต่อการจัดสรรงบประมาณให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และสิ่งที่ต้องตระหนักอีกประการหนึ่งคือ ความเพียงพอของงบประมาณ งบประมาณเป็นปัจจัยหลักในการดำเนินโครงการ ซึ่งการดำเนินให้สำเร็จจะต้องมีการจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมและเพียงพอ นอกจากนี้จะต้องคำนึงถึงการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ดีขึ้น หากเป็นโครงการที่มีผลให้ประชาชนมีความสุขเพิ่มขึ้น โดยไม่สามารถวัดออกมาในเชิงปริมาณก็ตาม ก็ถือว่าโครงการมีความคุ้มค่าเช่นกัน

2. แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากการศึกษา พบว่า หากหน่วยงานสามารถดำเนินงานและบริหารจัดการได้ตามแนวทางที่กำหนดแล้ว จะส่งผลให้หน่วยงานนั้น ๆ สามารถดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ และปราศจากการทุจริต โดยสามารถยึดถือและปฏิบัติตามแนวทาง ดังนี้

2.1 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น คือ ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจภารกิจมากขึ้น ทำงานแทนภาคส่วนของรัฐ เป็นการแบ่งเบาภารกิจรัฐบาล เพื่อทำให้งานจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ท้องถิ่นได้ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมกับประชาชนในท้องถิ่น ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมที่จะช่วยกันจัดสรรทรัพยากรของคนในท้องถิ่นเป็นหลัก

2.2 การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นต้องมีการทำงานระบบธรรมาภิบาล หมายถึง ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกำกับดูแล ให้มีความโปร่งใส และมีความรับผิดชอบการคอร์รัปชันในที่สุดมันจะลดลง

2.3 สังคมไทยยังเพิกเฉยต่อการทุจริตคอร์รัปชัน มองเป็นเรื่องปกติธรรมดา ไม่กระตือรือร้นที่จะช่วยกันคุ้มครองสังคมให้ปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นอันตรายต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นกับสังคมไทย ฉะนั้นสังคมไทยต้องสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคมเพื่อประชาชนจะได้เรียนรู้ ได้ตระหนักถึงการทำงานที่ปราศจากการทุจริตและคอร์รัปชัน

2.4 องค์กรปกครองท้องถิ่นกับชุมชนท้องถิ่นในปัจจุบันก็ยังแยกส่วนกันอยู่ กลุ่มองค์กรชุมชนท้องถิ่นทั้งที่ ซึ่งกลุ่มเหล่านี้ก็มีความเข้มแข็งในตัวของตนเอง มีสวัสดิการชุมชน มีบอร์ดการบริหารจัดการตนเองได้ องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมุ่งเป้าหมายทำให้ชุมชนปกครองท้องถิ่นองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องดึงภาคส่วนที่เราเรียกว่า “ประชาสังคม” ที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่น เข้าเป็นเนื้อเดียวกัน ที่จะทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีเป้าหมายงานที่ชัดเจนและก็มีกระบวนการ

2.5 บุคลากรภายในหน่วยงานควรปฏิบัติงานโดยยึดหลัก ตามมาตรฐาน ขั้นตอน และระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด และจะต้องเป็นไปอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นผู้มาติดต่อทั่วไป หรือผู้มาติดต่อที่รู้จักกันเป็นการส่วนตัว รวมไปถึงการปฏิบัติงานอย่างมุ่งมั่นเต็มความสามารถ และมีความรับผิดชอบต่องานในหน้าที่ที่รับผิดชอบ ซึ่งล้วนถือเป็นลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างมีคุณธรรม นอกจากนี้ จะต้องไม่มีกับพฤติกรรมการเรียกรับเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่น ๆ ของบุคลากรอื่นในหน่วยงาน ทั้งในกรณีที่แลกกับการปฏิบัติหน้าที่ และในกรณีช่วงเทศกาลหรือวาระสำคัญต่าง ๆ ตามขนบธรรมเนียม ประเพณี หรือแม้แต่กรณีเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่น ๆ ต่อบุคคลภายนอก ซึ่งถือเป็นการรับสินบนหรือรับสินบนได้ในอนาคต

2.6 การใช้งบประมาณจะต้องมีการจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี และเผยแพร่อย่างโปร่งใส ไปจนถึงลักษณะการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานอย่างคุ้มค่า เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และไม่เอื้อประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง การเบิกจ่ายเงินของบุคลากรภายในในเรื่องต่าง ๆ เช่น ค่าทำงานล่วงเวลา ค่าวัสดุอุปกรณ์ หรือค่าเดินทาง ฯลฯ ตลอดจนกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการตรวจรับพัสดุด้วย นอกจากนี้ ยังต้องให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้บุคลากรภายในมีส่วนร่วม ในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานตนเองได้

2.7 การมอบหมายงาน การประเมินผลการปฏิบัติงาน การคัดเลือกบุคลากร เพื่อให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งจะต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ รวมไปถึงการใช้อำนาจสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำในธุระส่วนตัวของผู้บังคับบัญชา หรือทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง และกระบวนการบริหารงานบุคคล จะต้องไม่มีการแทรกแซงจากผู้มีอำนาจ การซื้อขายตำแหน่ง หรือการเอื้อผลประโยชน์ให้กลุ่มหรือพวกพ้อง

2.8 บุคลากรภายในหน่วยงาน ต้องไม่มีพฤติกรรมในการนำทรัพย์สินของราชการของหน่วยงานไปเป็นของตนเองหรือนำไปให้ผู้อื่น และพฤติกรรมในการขอยืมทรัพย์สินของราชการ ทั้งการยืมโดยบุคลากรภายในหน่วยงานและการยืมโดยบุคคลภายนอกหน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานจะต้องมีกระบวนการในการขออนุญาตที่ชัดเจนและสะดวก นอกจากนี้ หน่วยงานจะต้องมีการจัดทำแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สินของราชการที่ถูกต้อง เพื่อเผยแพร่ให้บุคลากรภายในได้รับทราบ

และนำไปปฏิบัติ รวมไปถึงหน่วยงานจะต้องมีการกำกับดูแลและตรวจสอบการใช้ทรัพย์สินของราชการของหน่วยงานด้วย

2.9 ผู้บริหารและบุคลากรของหน่วยงาน จะต้องให้ความสำคัญในการต่อต้านการทุจริตอย่างจริงจัง โดยหน่วยงานจะต้องทบทวนนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริตในหน่วยงาน ให้มีประสิทธิภาพ และจัดทำแผนงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของหน่วยงานเพื่อให้เกิดการ แก้ไขปัญหาการทุจริตได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมไปถึงการประเมินเกี่ยวกับประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาการ ทุจริตของหน่วยงาน ที่จะต้องทำให้การทุจริตในหน่วยงาน ลดลงหรือไม่มีเลย และจะต้องสร้างความเชื่อมั่นให้ บุคลากรภายในในการร้องเรียนเมื่อพบเห็นการทุจริตภายในหน่วยงานด้วย นอกจากนี้หน่วยงานจะต้องมี กระบวนการเฝ้าระวัง ตรวจสอบการทุจริตภายในหน่วยงานรวมถึงการนำผลการตรวจสอบของฝ่ายตรวจสอบ จากทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานไปปรับปรุงการทำงานเพื่อป้องกันการทุจริตในหน่วยงาน

2.10 การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ โดยยึดหลักตามมาตรฐาน ขั้นตอน และระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด และจะต้องเป็นไปอย่างเท่าเทียมกันไม่เลือกปฏิบัติ รวมถึงจะต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการ/ให้บริการของหน่วยงานแก่รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างตรงไปตรงมา ไม่ปิดบังหรือบิดเบือนข้อมูล ซึ่งสะท้อนถึงการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีคุณธรรม และยังประเมินการรับรู้เกี่ยวกับประสบการณ์ตรง ในการถูกเจ้าหน้าที่เรียกรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่น ๆ เพื่อแลกกับการปฏิบัติหน้าที่ด้วย นอกจากนี้ ยังประเมินการรับรู้เกี่ยวกับการบริหารงานและการดำเนินงานในภาพรวมของหน่วยงานที่จะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและส่วนรวม เป็นหลัก ไม่มีการเอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

2.11 การเผยแพร่ข้อมูลของหน่วยงาน ในเรื่องต่าง ๆ ต่อสาธารณชนนั้น จะต้องมีการเผยแพร่ผ่านช่องทางที่หลากหลาย สามารถเข้าถึงได้ง่าย และไม่ซับซ้อน โดยข้อมูลที่ เผยแพร่จะต้องครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลการดำเนินงานของหน่วยงาน และข้อมูลที่สาธารณชนควรรับทราบ รวมถึงการจัดให้มีช่องทางให้ผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถ ส่งคำติชมหรือความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงาน/การให้บริการ และมีการชี้แจงในกรณีที่มีข้อกังวลสงสัยได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังประเมินการรับรู้เกี่ยวกับการจัดให้มีช่องทางให้ผู้มาติดต่อสามารถร้องเรียนการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานด้วย ซึ่งสะท้อนถึงการสื่อสารกับผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างมีประสิทธิภาพ

2.12 การปรับปรุงพัฒนาหน่วยงาน ทั้งการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และกระบวนการทำงานของหน่วยงานให้ดียิ่งขึ้น รวมไปถึงการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วมายิ่งขึ้น โดยควรมีกระบวนการเปิดโอกาส ให้ผู้รับบริการหรือผู้มาติดต่อ เข้ามามีส่วนร่วมในการปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการด้วย ทั้งนี้ นอกจากหน่วยงานจะต้องปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานให้ดีขึ้นแล้ว ยังควรให้ความสำคัญกับการปรับปรุงการดำเนินงานให้มีความโปร่งใสมากขึ้นอีกด้วย

2.13 จะต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นปัจจุบันบนเว็บไซต์ของหน่วยงานเพื่อเปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ ของหน่วยงานให้สาธารณชนได้รับทราบประเด็นที่สำคัญ อาทิเช่น ข้อมูล พื้นฐาน ได้แก่ ข้อมูลพื้นฐาน ข่าวประชาสัมพันธ์และการปฏิสัมพันธ์ข้อมูล การบริหารงาน ได้แก่ แผนดำเนินงาน การปฏิบัติงาน และการให้บริการ การบริหารเงินงบประมาณ ได้แก่ แผนการใช้จ่าย งบประมาณ ประจำปี และการจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดหาพัสดุ การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล ได้แก่ นโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคล การดำเนินงานตามนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคล และหลักเกณฑ์การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล การส่งเสริมความโปร่งใสในหน่วยงาน ได้แก่ การจัดการเรื่องร้องเรียนการทุจริต และการเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วม ซึ่งการเผยแพร่ข้อมูลในประเด็นข้างต้น แสดงถึงความโปร่งใสในการบริหารงานและการดำเนินงานของหน่วยงาน

2.14 จะต้องมีการเปิดเผยการดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานให้สาธารณชนได้รับทราบในสองประเด็นหลัก คือ การดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต ได้แก่ เจตจำนงสุจริตของผู้บริหาร การประเมินความเสี่ยงเพื่อการป้องกันการทุจริต การเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กร และแผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริต จะต้องมีมาตรการภายในเพื่อป้องกันการทุจริต ได้แก่ มาตรการภายในเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสและป้องกันการทุจริตซึ่งการเผยแพร่ข้อมูลในประเด็นข้างต้นแสดงถึงความพยายามของหน่วยงานที่จะป้องกันการทุจริตในหน่วยงานให้ลดน้อยลงหรือไม่สามารถเกิดขึ้นได้

2.15 มีการเปิดเผยการดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานให้สาธารณชนได้รับทราบในสองประเด็น คือ การดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต ได้แก่ เจตจำนงสุจริตของผู้บริหาร การประเมินความเสี่ยงเพื่อการป้องกันการทุจริต การเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กร และแผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริต และมีมาตรการภายในเพื่อป้องกันการทุจริต ได้แก่ มาตรการภายในเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสและป้องกันการทุจริตซึ่งการเผยแพร่ข้อมูลในประเด็นข้างต้นแสดงถึงความพยายามของหน่วยงานที่จะป้องกันการทุจริตในหน่วยงานให้ลดน้อยลงหรือไม่สามารถเกิดขึ้นได้

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา พบว่า การให้ข้อเสนอแนะนั้น สามารถแบ่งประเด็นข้อเสนอแนะออกเป็น 2 ประเด็นหลักด้วยกัน กล่าวคือ

1. ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

กระบวนการความคิดของผู้บริหารและบุคลากรในองค์กร จะต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดจากเดิมที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลักเพียงอย่างเดียว มาเป็นการเน้นให้ราษฎรเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา แต่ใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือช่วยพัฒนาให้ราษฎรมีความสุข และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งดูแลผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับราษฎรและตำบล ตลอดจนมุ่งการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับสูงเช่นในอดีต และปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนาจากการทำงานแยกส่วน มาเป็นลักษณะองค์รวม มีกระบวนการพัฒนาที่ทุกสิ่งทุกอย่างเชื่อมโยงกัน และเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในตำบลมีส่วนร่วมทุกชั้นตอน ของการพัฒนาและครอบคลุมทุกเรื่องเพื่อนำไปสู่เป้าหมายสุดท้ายร่วมกัน

2. ข้อเสนอแนะจากการศึกษาวิจัยในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยพบว่ายังขาดข้อมูลผลการประเมินความพึงพอใจ ซึ่งในการศึกษาครั้งต่อไป เห็นควรศึกษาและทำการประเมินความพึงพอใจ และสอบถามความคิดเห็นของผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อนำมาประกอบกับการหาแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพของการทำงานให้กับองค์กรต่อไปด้วย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- ฌอง ริเวอร์ และ ชาญชัย แสงวงศ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2553.
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และธิปไตย แสงวงศ์. การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐและการต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ), 2557.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักการกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2541.
- บัญชา เขียวต่าย. การให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการในประเทศไทย, (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536). หน้า 5-6 58 Teodor Stefanescu, "Considerations Regarding the Protection of Classified Information in Electronic Format," LESIJ NO. XVII 2/2010 (2010).
- ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2548.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา. 2547.
- สุภมาศ พะยอมสวาท. การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ. มหาวิทยาลัยเกริก. 2547.

วารสาร และหนังสือพิมพ์

- กุลพล พลวัน. "เสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศไทยในการแสวงหาข่าวสารอัยการ", ปีที่ 9 ฉบับที่ 104. 2529. หน้า 27.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์. "สิทธิที่จะรู้", ผู้จัดการสุดสัปดาห์. 24-30 มิถุนายน 2534. หน้า 60.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์. "อิสระของข่าวสาร", วารสารนิติศาสตร์. หน้า 144.
- โกคิน พลกุล. "รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง", วารสารนิติศาสตร์. 38 ป.12 ฉ. 1 (2524). หน้า 48.
- มัวริช โอโรอู และ รังสิกร อุปพงศ์. "ทฤษฎีการบริการสาธารณะในฝรั่งเศส", วารสารนิติศาสตร์ ศูนย์วิทยบริการศาลยุติธรรม. หน้า 39.

อรทัย ก๊กผล. “ผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น”, วารสารสถาบันพระปกเกล้า.
ปีที่ 2 เล่มที่ 1 2548. 71 - 90.

วิทยานิพนธ์รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

ณัฐธิดา พงษ์ประเสริฐ. “พันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 : ศึกษากรณีการมีส่วนร่วม ร่วมของภาคประชาสังคมในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริต”. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2552.

วีรพงษ์ บึงไกร. การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. วิทยานิพนธ์ (น.ม. นิติศาสตร์), จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2543.

กฎหมาย

“พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 161, ตอนที่ 114 ก, 2542, หน้า 48.

“พระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล”, ราชกิจจานุเบกษา. (ฉบับที่ 5), เล่ม 124, ตอนที่ 124 ก, 2546.

“ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น”, ราชกิจจานุเบกษา. พ.ศ.2541.

“ระเบียบกระทรวงมหาดไทย. ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541”, ราชกิจจานุเบกษา. แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 และ 3), 2543.

เอกสารไม่ตีพิมพ์

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. “คู่มือสัมมนาหลักสูตรการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทุจริต. 2544”. หน้า 100.

ประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส, สำนัก. คู่มือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ 2562. หน้า 1.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

“คำแนะนำการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544.”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.rta.mi.th/data/Adviec/02_Less_1.pdf, 2562.

วารกรณ์ สามโกเศศ. แนวปฏิบัติและมาตรฐานเชิงเทคนิคสำหรับศูนย์กลางข้อมูลเปิดภาครัฐ (Data.Go.Th), (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : https://data.go.th/Public/Docs/OGD_Guideline%20and%20Technical%20Standards_v1.0.pdf?AspxAutoDetectCookieSupport=1, 2562.

ภาษาต่างประเทศ

- Barber, Benjamin R. “Strong Democracy : Participatory Politics for a New Age”. Los Angeles : University of California Press, 2003.
- Blondel, J. “Comparative Government : An Introduction”. New Jersey : Prentice Hall, 1995.
- Bogdanor, Vernon. “Devolution in the United Kingdom”. London : Oxford University Press, 1999.
- Hague, R and M. Harrop. “Comparative Government and Politics : An Introduction”. London : Palgrave, 2001.
- Harlan Yu, “The New Ambiguity of “Open Government”. UCLA LAW REVIEW DISCLOSURE Disc.178. 2012. หน้า 190.
- “Introduction Note to the G20 Anti-Corruption Open Data Principle”. (Online). Available : <http://www.g20.utoronto.ca/2015/G20-Anti-Corruption-Open-Data-Principles.pdf>. 2562.
- Karolis Granickas, “European Public Sector Information Platform Topic Report No. 2014/04 Open Data as a Tool to Fight Corruption”. (Online). Available : <https://ofti.org/wp-content/uploads/2014/05/221171136-Open-Data-as-a-Tool-toFight-Corruption.pdf>. 2562.
- Koh Teck Hin, "Corruption Control in Singapore," (Online). Available : http://www.unafei.or.jp/English/pdf/RS_No83/No83_17VE_Koh1.pdf. 2562.
- Norman S. Marsh, “Public Access to Government-Held Information”(London : Steven & Son Ltd, 1987).
- (Online). Available : <http://th.wikipedia.org>, 2020.
- (Online). Available : <http://www.nongbualakorn.go.th/index.php?lay=show&ac= article &id=2147495100&Ntype=3>, 2020.
- “Open Government Data”. (Online). Available : <http://www.oecd.org/gov/digital-government/open-government-data.htm>, 2562.
- “Singapore’s Corruption Control Framework”. (Online). Available : www.cpiib.gov.sg/about-corruption/corruption-controlframework, 2562.

ประวัติย่อผู้วิจัย

- ชื่อ : นางหทัยรัตน์ เพชรพนมพร วงษ์ประยูร
- วัน เดือน ปีเกิด : 15 พฤศจิกายน 2510
- การศึกษา : ปริญญาตรี คณะสังคมวิทยาและมนุษยวิทยา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
: ปริญญาโท สาขาการสื่อสารการท่องเที่ยวและบันเทิง
คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก
- ประวัติการทำงานโดยย่อ : ผู้พิพากษาสมทบศาลเยาวชนและครอบครัว จังหวัดสระบุรี
เดือน พฤศจิกายน 2559 - เดือน กรกฎาคม 2561
: ผู้ประนีประนอมศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่าง
ประเทศกลาง
: นายกสมาคมผู้ปกครองและครูโรงเรียนสาธิตแห่ง
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
: ผู้พิพากษาสมทบศาลเยาวชนและครอบครัว จังหวัดสมุทรสาคร
- ตำแหน่งปัจจุบัน : กรรมการผู้จัดการ บริษัท บิวตี้ ฮาร์โมนี จำกัด

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
ผู้วิจัย นางหทัยรัตน์ เพชรพนมพร วงษ์ประยูร **หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62**
ตำแหน่ง กรรมการผู้จัดการ บริษัท บิวตี้ ฮาร์โมนี จำกัด

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบัน การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ได้ถูกกำหนดเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญของ “ยุทธศาสตร์ชาติ” ว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 – 2564) ซึ่งถือเป็นการยกระดับให้การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ให้เป็น “มาตรการป้องกันการทุจริตเชิงรุก” ที่หน่วยงานภาครัฐ ทั่วประเทศจะต้องดำเนินการ โดยมุ่งหวังให้หน่วยงานภาครัฐที่เข้ารับการประเมิน ได้รับทราบผลการประเมินและแนวทางในการพัฒนา และยกระดับหน่วยงานในด้านคุณธรรม และความโปร่งใสในการดำเนินงานได้อย่างเหมาะสม และที่ผ่านมาพบว่า หลายหน่วยงาน นำการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ไปเป็นกรอบในการ พัฒนาและยกระดับการบริหารจัดการให้เป็นไปตาม “หลักธรรมาภิบาล” เกิดการปรับปรุง ประสิทธิภาพในการให้บริการและการอำนวยความสะดวกต่อประชาชน ให้เข้าถึงการบริการ สาธารณะด้วยความเป็นธรรม ผ่านการปฏิบัติงานอย่างมีมาตรฐาน มีการประกาศขั้นตอนและ ระยะเวลา ในการให้บริการอย่างชัดเจน นอกจากนี้ ในด้านบริหารจัดการในหน่วยงานก็ยังคงพบว่า หน่วยงานให้ความสำคัญกับการป้องกันในประเด็นที่อาจเป็นความเสี่ยง หรือเป็นช่องทางที่อาจจะ ก่อให้เกิดการทุจริต การรับสินบน หรือก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน และสามารถยับยั้งการทุจริต หรือผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างเท่าทันสถานการณ์ ซึ่งเมื่อหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศ มีการป้องกันการทุจริตเชิงรุกในลักษณะดังกล่าว ก็จะทำให้การทุจริตในภาพรวมของประเทศลดลงได้ ในที่สุด ตลอดจนยังผลักดันให้เกิด ทิศทางการพัฒนาและปรับปรุงการทำงาน ภายในหน่วยงาน ในภาพรวมของประเทศ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

รัฐจะต้องปรับระบบการดำเนินงานและระบบความสัมพันธ์ ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่นให้มีความชัดเจนในเชิงอำนาจหน้าที่ อีกทั้งต้อง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังได้กล่าวถึงระบบการทำงานของภาครัฐว่าจะต้อง มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม จริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริตของเจ้าหน้าที่พร้อมกับพัฒนา ระบบการทำงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน และให้รัฐมุ่งเน้นการทำงานตามหลักการ บริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี ทั้งนี้ ในรายละเอียดยังมีการกำหนดเพิ่มเติมว่า รัฐจะต้องจัดบริการ สาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเพื่อให้แนวนโยบายแห่งรัฐบรรลุ

เป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ จึงได้มี การกำหนดรายละเอียดด้านต่าง ๆ ไว้อย่างละเอียดเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานแก่หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น จากเหตุผลดังกล่าวในข้างต้น การที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลได้นั้น จำเป็นจะต้องมีแนวทางหรือกระบวนการที่ชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานสามารถดำเนินงานได้อย่างมีคุณธรรม ควบคู่กับความโปร่งใสของหน่วยงาน ภายใต้การเผยแพร่ข้อมูลให้กับประชาชนได้รับทราบ ผู้วิจัย จึงได้ตระหนักและมีความสนใจที่จะศึกษาว่า จะมีแนวทางใดบ้างที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยครอบคลุมทั้งด้านคุณธรรม และความโปร่งใสในการดำเนินงาน เพื่อนำมาวิเคราะห์ พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาปรับปรุง เพื่อให้หน่วยงานหรือองค์กรมีผลการปฏิบัติงานเป็นที่ยอมรับ และผ่านเกณฑ์การประเมินของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษา และวิเคราะห์ เอกสารงานวิจัย สื่อสิ่งพิมพ์ทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง เพื่อสังเคราะห์ให้ได้ทราบถึง สภาพปัญหา แนวทาง ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะ ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร องค์การบริหารส่วนตำบล ในพื้นที่ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก ฉียงเหนือ และภาคใต้ ของประเทศไทย รวมทั้งสิ้น 5,170 หน่วยงาน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2563)

2.2 กลุ่มตัวอย่าง คัดเลือกจากหน่วยงานองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีระดับคะแนนผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส ในระดับ 1 และ 2 ในพื้นที่ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก ฉียงเหนือ และภาคใต้ รวมทั้งสิ้น 8 หน่วยงาน เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหา ประกอบกับการสังเคราะห์เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการประเมินครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเป็นการศึกษาและวิเคราะห์สภาพ ปัญหา และผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส ในภาพรวมของกลุ่มตัวอย่าง ตลอดจน ข้อเสนอแนะแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของหน่วยงาน จากนั้น นำข้อมูลมาวิเคราะห์ พร้อมกับสังเคราะห์เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องร่วมด้วย และสรุปผลเพื่อให้ทราบสภาพปัญหา และเสนอแนะแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พร้อมทั้งจะนำไปใช้ประโยชน์ได้ต่อไป

ผลการวิจัย

จากการศึกษา และสังเคราะห์เอกสารงานวิจัย เกี่ยวกับแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพ การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มีผลการศึกษา พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ในภาพรวม สามารถแบ่งสภาพปัญหาขององค์กรออกเป็น 3 ประเด็นหลักด้วยกัน กล่าวคือ

1. สภาพปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กร เช่น การกำหนดขนาดโครงสร้างของ สภาท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับ ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ปัจจุบันสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีขนาดและจำนวนสมาชิกที่แปรผันตามจำนวนหมู่บ้านภายในเขตตำบลนั้น ๆ ซึ่งหากพื้นที่ตำบล ใดมีจำนวนหมู่บ้านมาก ก็จะมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมากขึ้นตามไป ด้วย ซึ่งบ่อยครั้งจะมีมากกว่าจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่มีการกำหนดไว้อย่างตายตัวตามกฎหมาย ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ต้องการที่จะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล ทั้ง ๆ ที่เทศบาลมีภารกิจ และอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมากกว่า ทั้งนี้ด้วย เหตุที่ว่าจะทำให้จำนวนสมาชิกสภาลดลง แต่การคงไว้ซึ่งขนาดของสภาที่ใหญ่เช่นนี้มี ส่งผลกระทบต่องบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะมีนัยยะต่อค่าตอบแทนของสมาชิก

2. สภาพปัญหาด้านการบริหารจัดการ การบริหารจัดการองค์กรของผู้บริหาร จำเป็น จะต้องมีมาตรการในด้านต่าง ๆ ที่ชัดเจน และสามารถนำมาปฏิบัติหรือควบคุมได้จริง อาทิเช่น มาตรการด้านการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กร หรือกระทั่งการบริหารงานบุคคล ปัจจุบัน พบว่าเกิดการแบ่งพรรคแบ่งฝ่าย เกิดการโยกย้ายตำแหน่งอย่างไม่เป็นธรรม เป็นต้น

3. สภาพปัญหาด้านแผนงาน/โครงการ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนิน โครงการ โครงการที่ประสบความสำเร็จจะต้องเป็นโครงการที่ได้รับความสนใจและความร่วมมือ จากประชาชน การที่จะทำให้ประชาชนสนใจและร่วมมือได้ ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการกำหนด และดำเนินโครงการ เพื่อให้ได้โครงการที่ประชาชนต้องการและพึงพอใจมากที่สุด และในการจัดทำ แผนงาน/โครงการนั้น ผู้บริหารจะต้องกำหนดมาตรการในการควบคุม และกำกับดูแลให้เป็นไปตาม แผนงานที่กำหนด

แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จากการศึกษ พบว่า หากหน่วยงานสามารถดำเนินงานและบริหารจัดการได้ตามแนวทางที่กำหนดแล้ว จะส่งผลให้หน่วยงานนั้น ๆ สามารถดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ และปราศจากการทุจริต โดยสามารถยึดถือ และปฏิบัติตามแนวทาง ดังนี้

1. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น คือ ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจภารกิจมากขึ้น ซึ่งการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นต้องมีการทำงานระบบธรรมาภิบาล ซึ่งหมายถึง ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกำกับดูแล ให้มีความโปร่งใส และมีความรับผิดชอบการคอร์รัปชัน และในที่สุดการคอร์รัปชันก็จะลดลง

2. องค์กรปกครองท้องถิ่นกับชุมชนท้องถิ่นในปัจจุบันก็ยังแยกส่วนกันอยู่ กลุ่มองค์กรชุมชนท้องถิ่นทั้งที่ ซึ่งกลุ่มเหล่านี้ก็มีความเข้มแข็งในตัวของตนเอง มีสวัสดิการชุมชน มีบอร์ดการบริหารจัดการตนเองได้ องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมุ่งเป้าหมายทำให้ชุมชนปกครองท้องถิ่น องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องดึงภาคส่วนที่เราเรียกว่า “ประชาสังคม” ที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นเข้าเป็นเนื้อเดียวกัน ที่จะทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีเป้าหมายงานที่ชัดเจน

3. บุคลากรภายในหน่วยงานควรปฏิบัติงานโดยยึดหลัก ตามมาตรฐาน ขั้นตอน และระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด และจะต้องเป็นไปอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นผู้มาติดต่อทั่วไป หรือผู้มาติดต่อที่รู้จักกันเป็นการส่วนตัว รวมไปถึงการปฏิบัติงานอย่างมุ่งมั่นเต็มความสามารถ และมีความรับผิดชอบต่องานในหน้าที่ที่รับผิดชอบ นอกจากนี้ จะต้องไม่มีกับพฤติกรรมการเรียกรับเงิน ทرف์สินหรือประโยชน์อื่น ๆ ของบุคลากรอื่นในหน่วยงาน ซึ่งถือเป็นการรับสินบนหรือรับสินบนได้ในอนาคต

4. การใช้งบประมาณจะต้องมีการจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี และเผยแพร่อย่างโปร่งใส ไปจนถึงลักษณะการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานอย่างคุ้มค่า เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และไม่เอื้อประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง การเบิกจ่ายเงินของบุคลากรภายในในเรื่องต่าง ๆ เช่น ค่าทำงานล่วงเวลา ค่าวัสดุอุปกรณ์ หรือค่าเดินทาง ฯลฯ ตลอดจนกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการตรวจรับพัสดุด้วย นอกจากนี้ ยังต้องให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้บุคลากรภายในมีส่วนร่วม ในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานตนเองได้

5. การมอบหมายงาน การประเมินผลการปฏิบัติงาน การคัดเลือกบุคลากรเพื่อให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งจะต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ รวมไปถึงการใช้อำนาจสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำในธุระส่วนตัวของผู้บังคับบัญชา หรือทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง และกระบวนการบริหารงานบุคคล จะต้องไม่มีการแทรกแซงจากผู้มีอำนาจ การซื้อขายตำแหน่ง หรือการเอื้อผลประโยชน์ให้กลุ่มหรือพวกพ้อง

7. บุคลากรภายในหน่วยงาน ต้องไม่มีพฤติกรรมในการนำทรัพย์สินของราชการของหน่วยงานไปเป็นของตนเองหรือนำไปให้ผู้อื่น และพฤติกรรมในการขอยืมทรัพย์สินของราชการ ทั้งการยืมโดยบุคลากรภายในหน่วยงานและการยืมโดยบุคคลภายนอกหน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานจะต้องมีกระบวนการในการขออนุญาตที่ชัดเจนและสะดวก ตลอดจนจะต้องมีการจัดทำแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สินของราชการที่ถูกต้อง เพื่อเผยแพร่ให้บุคลากรภายในได้รับทราบ และนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

8. ผู้บริหารและบุคลากรของหน่วยงาน จะต้องให้ความสำคัญในการต่อต้านการทุจริตอย่างจริงจัง โดยหน่วยงานจะต้องทบทวนนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริตในหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพ และจัดทำแผนงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของหน่วยงานเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาการทุจริตได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมไปถึงการประเมินเกี่ยวกับประสิทธิภาพ

การแก้ไขปัญหาการทุจริตของหน่วยงาน ที่จะต้องทำให้การทุจริตในหน่วยงานลดลงหรือไม่มีเลย เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้บุคลากรภายใน ในการร้องเรียนเมื่อพบเห็นการทุจริตภายในหน่วยงานด้วย

9. การเผยแพร่ข้อมูลของหน่วยงาน ในเรื่องต่าง ๆ ต่อสาธารณชนนั้น จะต้องมีการเผยแพร่ผ่านช่องทางที่หลากหลาย สามารถเข้าถึงได้ง่าย และไม่ซับซ้อน โดยข้อมูลที่เผยแพร่จะต้องครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลการดำเนินงานของหน่วยงาน และข้อมูลที่สาธารณชนควรรับทราบ รวมถึงการจัดให้มีช่องทางให้ผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถส่งคำติชมหรือความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงาน/การให้บริการ และมีการชี้แจงในกรณีที่มีข้อกังวลสงสัยได้อย่างชัดเจน

10. จะต้องมีการเปิดเผยการดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานให้สาธารณชนได้รับทราบในสองประเด็นหลัก คือ การดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต ได้แก่ เจตจำนงสุจริตของผู้บริหาร การประเมินความเสี่ยงเพื่อป้องกันการทุจริต การเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กร และแผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริต จะต้องมีการดำเนินการภายในเพื่อป้องกันการทุจริต ได้แก่ มาตรการภายในเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสและป้องกันการทุจริตซึ่งการเผยแพร่ข้อมูลในประเด็นข้างต้นแสดงถึงความพยายามของหน่วยงานที่จะป้องกันการทุจริตในหน่วยงานให้ลดน้อยลงหรือไม่สามารถเกิดขึ้นได้

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา พบว่า การให้ข้อเสนอแนะนั้น สามารถแบ่งประเด็นข้อเสนอแนะออกเป็น 2 ประเด็นหลักด้วยกัน กล่าวคือ

1. ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล กระบวนการความคิดของผู้บริหารและบุคลากรในองค์กร จะต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดจากเดิมที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลักเพียงอย่างเดียว มาเป็นการเน้นให้ราษฎรเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาแต่ใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือช่วยพัฒนาให้ราษฎรมีความสุข และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งดูแลผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับราษฎรและตำบล ตลอดจนมุ่งการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับสูงเช่นในอดีต และปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนาจากการทำงานแยกส่วน มาเป็นลักษณะองค์รวม มีกระบวนการพัฒนาที่ทุกสิ่งทุกอย่างเชื่อมโยงกัน และเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในตำบลมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน ของการพัฒนาและครอบคลุมทุกเรื่องเพื่อนำไปสู่เป้าหมายสุดท้ายร่วมกัน

2. ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยพบว่ายังขาดข้อมูลผลการประเมินความพึงพอใจ ซึ่งในการศึกษาครั้งต่อไป เห็นควรศึกษาและทำการประเมินความพึงพอใจ และสอบถามความคิดเห็นของผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อนำมาประกอบกับการหาแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพของการทำงานให้กับองค์กรต่อไปด้วย