

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แผนกลยุทธ์การเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน ปีที่ 3 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาศักยภาพความเข้มแข็งของชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อการแบ่งปันและการปรับตัว ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน อันจะนำไปสู่การเสนอแนวทางในการเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียนการวิจัยได้รวบรวมวรรณกรรมในส่วนของเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างกรอบการวิจัย ซึ่งประกอบไปด้วย

#### 2.1 เอกสารที่เกี่ยวข้อง

##### 2.1.1 การบริหารรัฐกิจแนวใหม่

การบริหารรัฐกิจแนวใหม่เป็นเรื่องของการที่รัฐบาลไม่ควรบริหารงานในลักษณะองค์กรธุรกิจ แต่เป็นการบริหารงานด้วยการยึดหลักประชาธิปไตย หลายประเทศในโลกกำลังดำเนินการอยู่บนพื้นฐานของหลักการนี้ และมีการยอมรับในแนวทางการทำงานที่ยึดหลักประชาธิปไตยมากขึ้น มีการให้ความสำคัญกับเรื่องต่าง ๆ หลายเรื่อง เช่น ความสนใจของสาธารณชน กระบวนการบริหารหรือการปกครอง และการเป็นพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ข้าราชการมีการเรียนรู้เสริมสร้างทักษะใหม่ในการพัฒนานโยบายและปฏิบัติตามนโยบาย มีการรับรู้ มีการเคารพและยอมรับศักดิ์ศรีของการเป็นพลเมืองมากขึ้นโดยปกติข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรู้สึกว่าคุณค่ามากขึ้น เมื่อมีการเพิ่มหรือขยายการให้บริการของตนและมีการติดต่อกับประชาชนมากขึ้น ผู้บริหารจะรู้สึกว่าคุณค่าได้ประโยชน์จากการรับฟังประชาชนมากขึ้น และจากการบริการมากกว่าการกำกับดูแลเท่านั้น ประชาชนและข้าราชการจึงทำงานร่วมกัน และระบุปัญหาและแนวทางแก้ไขร่วมกันด้วยทัศนคติที่กล้ามาแล้วเหล่านี้เป็นสิ่งที่ดีที่กำลังเกิดขึ้น อย่างไรก็ตามเนื่องจากปัญหาในการบริหารงานมีความซับซ้อน และทรัพยากรมีจำนวนจำกัด ทั้งยังมีสาธารณชนคอยวิพากษ์การทำงานของข้าราชการอยู่เสมอ หน่วยงานราชการควรจะดำเนินการอย่างไร คำตอบในเรื่องนี้อาจไม่ง่ายแต่การยอมรับที่จะทำงานเพื่อบริการสาธารณะอาจจะเป็นปัจจัยที่ช่วยทำให้การทำงานประสบความสำเร็จได้ สิ่งที่ยังขาดอยู่คือหลักการที่จะแสดงถึงผลของการมีค่านิยมของการให้บริการสาธารณะ ที่ผ่านมาก็มีการเคลื่อนไหวเพื่อปรับปรุง เปลี่ยนแปลง

การทำงานของหน่วยงานราชการอยู่มาก เช่นเรื่องของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ การทบทวนการทำงาน การบริหารที่มุ่งผลลัพธ์ และการบริหารคุณภาพ เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามในการบริหารรัฐกิจสิ่งที่จัดว่ามีค่ามากที่สุดก็คือการบริการประชาชน

การบริหารรัฐกิจแบบเดิมๆเป็นเรื่องที่รัฐบาลให้ความสนใจอยู่ที่การให้บริการโดยผ่านหน่วยงานของรัฐ มีการกำหนดนโยบายสาธารณะ มีการบริหารงาน และมีการปฏิบัติตามนโยบายที่อาจมีเรื่องทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง และนักบริหารรัฐกิจจะเป็นเพียงผู้มีบทบาทในการปฏิบัติตามนโยบายเสียมากกว่า ผู้บริหารจะรับผิดชอบต่อนักการเมืองที่ถูกเลือกเข้ามาตามวิถีประชาธิปไตยมากกว่ารับผิดชอบต่อประชาชน มีเรื่องของการรายงานตามลำดับขั้นในการทำงานตามแผนงาน และโครงการต่าง ๆ มีการควบคุมโดยผู้บริหารระดับสูง ๆ ต่อไป ค่านิยมสาธารณะจะเป็นเรื่องของประสิทธิภาพและการมีเหตุผล องค์กรจะดำเนินการไปด้วยระบบปิดเพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงสุด การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนมีจำกัด บทบาทของนักบริหารจึงเป็นเพียงการวางแผน จัดองค์กร การจัดหาคะลากร การสั่งการ การประสานงาน การรายงานและการทำงบประมาณ ซึ่งสิ่งที่กล่าวมานี้ล้วนเป็นสิ่งที่ผู้บริหารในองค์กรของรัฐต่างดำเนินการกันอยู่เป็นปกติ

บัดนี้การมีกระแสการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ที่ทำให้ความสำคัญกับหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การให้ความสำคัญกับประชาชน การมุ่งให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีตามแนวคิดของการบริหารแนวใหม่จึงเกิดขึ้น การบริหารรัฐกิจแนวใหม่เป็นการรวมกลุ่มของแนวคิดและการปฏิบัติ เป็นหลักการที่ใช้การดำเนินงานแบบเอกชนและธุรกิจในภาคราชการ หรือทำราชการให้เหมือนธุรกิจแต่ไม่ใช่ให้เป็นองค์กรทางธุรกิจ นักทฤษฎีที่ศึกษาเรื่องของการเป็นพลเมือง เรื่องของชุมชน ประชาสังคม มนุษยวิทยาองค์การและการบริหารรัฐกิจแนวใหม่เป็นผู้ที่ได้มีส่วนในการผลักดันให้เกิดการอภิปรายกันถึงหลักการบริหารแนวใหม่ ๆ ขึ้น ซึ่งอาจมีหลักการหลากหลายแตกต่างกันออกไป (Denhardt and Denhardt, 2003) อาทิ

#### 1) หลักการของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่

1.1) การมุ่งให้บริการแก่ประชาชนไม่ใช่การกำกับ ข้าราชการจึงไม่เพียง แต่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนแต่ต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชนด้วย

1.2) การสำรวจความสนใจและความต้องการของสาธารณชน เพื่อสร้างความสนใจร่วมและรับผิดชอบร่วมกัน

1.3) การให้คุณค่าแก่ประชาชนในฐานะของการเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ โดยข้าราชการจะยอมรับที่จะเป็นผู้ช่วยเหลือสังคมมากกว่าการเป็นผู้จัดการธุรกิจที่คิดและทำเสมือนเงินหลวงเป็นเงินของตนเอง

1.4) การคิดอย่างมีกลยุทธ์ แต่ปฏิบัติอย่างเป็นประชาธิปไตย นโยบายและโครงการต่าง ๆ จะสนองความต้องการของสาธารณชนได้อย่างมีประสิทธิภาพหากมีการทำงานร่วมกัน

1.5) การตระหนักว่าการมีสำนึกรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องง่าย ข้าราชการไม่ควรสนใจแค่เรื่องของการทำงานตามนโยบาย หรือเรื่องการตลาด และการอยู่รอดของตน แต่ต้องสนใจเรื่องของกฎหมาย รัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน สังคม บรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานวิชาชีพ และความสนใจสาธารณะด้วย

1.6) การบริการมากกว่ากำกับ มีการสร้างค่านิยมร่วม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบายถือเป็นการสร้างความสัมพันธ์และค่านิยมร่วมกันด้วย

1.7) การคำนึงว่าประชาชนเป็นผู้มีคุณค่าไม่ใช่แค่ผลผลิต หน่วยงานราชการต่าง ๆ จะประสบความสำเร็จในระยะยาวหากดำเนินการด้วยการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและสร้างการเป็นผู้นำร่วมกันกับประชาชนบนพื้นฐานของการเคารพประชาชน

เมื่อพิจารณาหลักการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ที่กำลังจะพบว่าประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญ เป็นหัวใจของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่นี้ เพราะประชาชนมีฐานะของการเป็นพลเมืองและการเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินกิจกรรมเป็นสิ่งสำคัญ เมื่อเป็นพลเมืองและหุ้นส่วน การปรึกษาหารือ การเปิดเผยข้อมูล การมีส่วนร่วม การทำงานอย่างโปร่งใส การทำงานที่มีหลักการ การยึดหลักนิติธรรมจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จัดเป็นคัมภีร์สำคัญของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ที่ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ทั้งหมด โดยพิจารณาได้จากการมีเจตนารมณ์ที่มุ่งส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีของการเป็นมนุษย์ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การตรวจสอบอำนาจรัฐ การสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ และส่งเสริมการกระจายอำนาจเป็นสำคัญ ทั้งนี้จึงกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้นอกจากมุ่งก่อให้เกิดการปฏิรูปทางการเมืองแล้วยังมุ่งให้เกิดการปฏิรูปทางการบริหารราชการแผ่นดินโดยยึดหลักการบริหารแนวใหม่อีกด้วย อนึ่งหลักการการบริหารแนวใหม่ที่กำลังเป็นกระแสอยู่ในขณะนี้ คือ การบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาล (good governance) ซึ่งองค์การภาครัฐและเอกชนให้ความสนใจและพยายามที่จะนำมาใช้เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ของการทำงานที่ดีที่สุด โดยอยู่บนพื้นฐานของการมีหลักการดังกล่าว

## 2) ธรรมาภิบาลกับการบริหารแนวใหม่

ธรรมาภิบาลจัดเป็นแนวคิดสำคัญในการบริหารงานและการปกครองในปัจจุบัน เพราะโลกปัจจุบันได้หันไปให้ความสนใจกับเรื่องของโลกาภิวัตน์และธรรมาภิบาลหรือการ



บริหารจัดการที่ดี มากขึ้น แทนการสนใจเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมดังแต่ก่อน เพราะกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจมีความสำคัญกระทบถึงกัน การติดต่อสื่อสาร การดำเนินกิจกรรมในที่หนึ่งมีผลกระทบต่ออีกที่หนึ่ง การพัฒนาเรื่องของการเมืองการปกครองได้มุ่งให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางมากขึ้น หากจะให้ประเทศมีการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน การมุ่งดำเนินธุรกิจ หรือปฏิบัติราชการต่างๆโดยไม่ให้ความสนใจถึงเรื่องของสังคม ประชาชน และสิ่งแวดล้อมจึงเป็นไปไม่ได้อีกต่อไป การมีการบริหารจัดการที่ดีจึงเข้ามาเป็นสิ่งที่ทุกภาคส่วนให้ความสำคัญและเริ่มมีการนำไปปฏิบัติกันมากขึ้นดังกล่าวแล้วธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี เป็นประเด็นที่อยู่ในความสนใจของประชาชน โดยเฉพาะข้าราชการและพนักงานบริษัทเอกชนเพราะธรรมาภิบาลเป็นการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตั้งมั่นอยู่บนหลักการบริหารงานที่เที่ยงธรรม สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีจิตสำนึกในการทำงาน มีความรับผิดชอบในสิ่งที่ได้กระทำ พร้อมตอบคำถามหรือตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและพร้อมรับผิดชอบ มีศีลธรรม จริยธรรมในการทำงาน การคำนึงถึงการมีส่วนร่วมในการรับรู้ ตัดสินใจ ดำเนินการและประเมินผล ตลอดจนร่วมรับผลจากการตัดสินใจร่วมกัน นั้น มีการส่งเสริมสถานภาพหญิงชาย และการให้ความสำคัญกับกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งคนด้อยโอกาส ตลอดจนการ สร้างความเท่าเทียมกันทางสังคมในการรับโอกาสต่าง ๆ ที่ประชาชนพึงจะได้รับจากรัฐอีกด้วย ธรรมาภิบาลเป็นทั้งหลักการ กระบวนการและเป็นเป้าหมายไปในตัว การมีธรรมาภิบาลอาจนำมาสู่การมีประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้ในที่สุดและการมีประชาธิปไตยก็นำมาสู่การมีผลทางสังคมคือการมีการพัฒนาประเทศไปในทางที่สร้างความสงบสุขอย่างต่อเนื่องและสถาพร ตลอดจนนำมาสู่การแก้ปัญหาความขัดแย้งต่างๆที่จะเกิดขึ้น ได้โดยสันติวิธีในส่วนของเอกชนก็มีการมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ซึ่งมีการเรียกว่า เป็น corporate governance หรือ บรรษัทภิบาล เป็นการสร้าง หลักของการเติบโตของบริษัท เพื่อความอยู่รอดในโลกของการแข่งขัน ซึ่งต้องมีแนวปฏิบัติสำหรับบุคคลากร เช่น ความโปร่งใส ความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบ และแข่งขันได้ เป็นต้น การมี บรรษัทภิบาลเป็นการดำเนินการไปด้วยหลักธรรมที่ถูกต้อง เพื่อเสริมศักยภาพในการแข่งขัน และเพิ่มประสิทธิภาพ การมีการจัดการที่ดี ช่วยให้ระบบถ่วงดุลที่เกิดขึ้นในองค์กรดีขึ้น ระบบตรวจสอบจะทำให้ดีขึ้น เป็นการใชหลักการอยู่ร่วมกันอย่างสมดุล ให้สิ่งที่ไม่ดีถูกขจัด คงไว้แต่สิ่งที่ดี ตามหลักธรรมะของพระพุทธเจ้าคือ “มัชฌิมาปฏิปทา”

ธรรมาภิบาลไม่ใช่เรื่องใหม่แต่มีสอนอยู่ในหลักศาสนาต่าง ๆ อยู่แล้ว แต่มิได้เรียกอย่างที่เราเรียกกันในปัจจุบันนี้ ในพุทธศาสนามีการสอนเรื่องธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีกันมาตั้งแต่พุทธกาลแล้ว โดยหากเราพิจารณาคำสอนของพระพุทธเจ้า จะเห็นว่าเป็นหลักธรรมที่สอดคล้องกับเรื่องของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่และมีการนำมาใช้ในการบริหารงานอย่างต่อเนื่อง

แม้กระทั่งในศาสนาอื่น ๆ ก็คิดว่ามิได้แตกต่างกันมากนัก มีคำสอนมากมายที่ระบุชัดเจนถึงหลักการธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี อาทิการเป็นคนสมบูรณ์แบบ หรือ ideal person นั้นจะนำหมู่ชนและสังคมไปสู่สันติสุขและสวัสดิ โดยประกอบไปด้วยคุณสมบัติ 7 ประการ (พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต), 2541) ตามหลักสัปปริสธรรม ซึ่งเป็นธรรมของคนดี การรู้หลักและรู้จักเหตุ เป็นกรรูกฏเกณฑ์ของสิ่งทั้งหลาย รู้หน้าที่ของตนเอง อันจะทำให้ปฏิบัติงานตรงตามหน้าที่ มีความสำนึกรับผิดชอบ ความมุ่งหมายและรู้จักผล เข้าใจวัตถุประสงค์ของงานที่ทำ ทำให้ทำงานแล้วเกิดผลสัมฤทธิ์ ก่อให้เกิดประสิทธิผล รู้ตน รู้จักตนเอง ว่าโดยฐานะ เพศ กำลัง ความรู้ความสามารถ เป็นอย่างไร และทำการต่าง ๆ ให้สอดคล้อง รู้ประมาณ รู้จักพอดี รู้กาล รู้กาลเวลาที่เหมาะสม ระยะเวลาที่พึงใช้ในการประกอบกิจ หน้าที่การงาน รู้ว่าเวลาไหนควรทำอะไร อย่างไร วางแผนการใช้เวลา เป็นการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั่นเอง รู้ชุมชน รู้จักถิ่น ที่ชุมชน ชุมชน การอันควรประพฤติในที่ชุมชน รู้ระเบียบวินัย ประเพณี วัฒนธรรม ทำให้ประพฤติตัวถูกหลักนิติธรรม คุณธรรม จริยธรรม ของท้องถิ่นนั้น รู้บุคคล รู้จักและเข้าใจความแตกต่างแห่งบุคคล เป็นการทำงานร่วมกับผู้อื่น ได้อย่างสันติสุขและเกิดสัมฤทธิ์ผลของงานได้ในที่สุด นอกจากนี้ยังมีหลักการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกมากมาย จึงอาจกล่าวได้ว่า ธรรมาภิบาลสำหรับคนไทยแล้วมิใช่เรื่องใหม่แต่อย่างไร เพียงแต่มิได้นำมาปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมในช่วงปีพ.ศ. 2539-2540 แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการที่ดีได้เผยแพร่สู่สังคมไทย โดยองค์กรพัฒนาในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งนักวิชาการที่ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการที่ดีในการสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยได้หยิบยกปัญหาที่เป็นผลกระทบจากการมีระบบบริหารจัดการที่ไม่ดีและแนวทางสร้างระบบที่ดีขึ้นมาเป็นประเด็นในการสร้างความเข้าใจและระดมความเห็นจากประชาชนในภาคส่วนต่างๆ ของสังคมเป็นผลให้ภาคประชาชน ภาคประชาสังคมเกิดการตื่นตัวในเรื่องดังกล่าวอย่างกว้างขวาง องค์กรต่างประเทศที่ให้เงินกู้และเงินช่วยเหลือเช่นธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาเป็นแนวปฏิบัติ เพื่อกำหนดเงินไปใช้อย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีหลักการของการมีธรรมาภิบาลหลายหลักการแตกต่างกันออกไป แต่ก็มักมีหลักการพื้นฐานคล้ายกัน หลักการพื้นฐานที่สำคัญคือ หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส สำนึกรับผิดชอบ และประสิทธิภาพประสิทธิผล คำว่า ธรรมาภิบาล เกิดจากคำว่า “ธรรม” บวกกับ “อภิบาล” (การรักษายิ่งธรรม) มาจากคำภาษาอังกฤษว่า good governance โดยคำว่า governance (การอภิบาล) คือ วิธีการใช้อำนาจเพื่อการบริหารทรัพยากรขององค์กร good governance (ธรรม + อภิบาล = ธรรมาภิบาล) จึงเป็นวิธีการที่ดีในการอำนาจ เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร (โดย ศาสตราจารย์บรรศักดิ์ อูวรรณ โณ ได้ทำการให้คำจำกัดความสั้น ๆ นี้ไว้ในบทบรรยาย

นักศึกษาที่สถาบันพระปกเกล้า) อย่างไรก็ดี คำว่า good governance นี้คณะกรรมการบัญญัติศัพท์ รัฐศาสตร์ของราชบัณฑิตยสถาน ได้บัญญัติว่า “วิธีการปกครองที่ดี” แต่นักวิชาการบางท่านใช้คำว่า “ธรรมรัฐแห่งชาติ” (Boonmi, 2002 อ้างใน จันทอง ประเสริฐ, 2545) ซึ่งไม่ตรงกับความหมาย ในภาษาอังกฤษ เพราะ “ธรรมรัฐ” แปลว่า “รัฐที่มีธรรม” แต่มีการให้ความหมายโดยทางกรมการ ข้าราชการพลเรือนว่า “สุประศาสนการ” ซึ่งต่อมาศาสตราจารย์บรรลือ อูรรณโณ ได้นำเสนอคำว่า “ธรรมาภิบาล” (จันทอง ประเสริฐ, 2545) และทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติได้ใช้คำว่า “การบริการกิจการและสังคมที่ดี” ขณะที่ทางคณะกรรมการพัฒนา ระบบงานใช้คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ดังปรากฏในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ระบบราชการและมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย, 2546) อย่างไรก็ดีตามในที่นี้จะขอใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” เพราะมีการนำมาใช้กันอย่างแพร่หลาย กระชับและเข้าใจกันอยู่มากแล้วในส่วน ของประเทศไทยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ตระหนักถึง ความสำคัญของการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยในช่วงแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้กำหนดแนวทางเพื่อสร้างการบริหารจัดการที่ดีใน ยุทธศาสตร์การพัฒนาประชารัฐ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาประสิทธิภาพของภาคราชการ การสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาได้อย่าง เต็มศักยภาพ ตลอดจนการเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างภาครัฐกับประชาชน เพื่อให้เกิดการ ประสานร่วมมือกันในการพัฒนาประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ยังคง ให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องกับการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี โดยได้ขยายกรอบการดำเนินงาน ให้ครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม ได้แก่ การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในภาครัฐกิจเอกชน การส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของกลไกตรวจสอบทั้งที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกลไกตรวจสอบสาธารณะในภาคประชาชน รวมทั้ง การ ปลุกจิตสำนึกของประชาชนในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม ความพอดี เพื่อเป็นรากฐานสำคัญของการ สร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทย ผลการดำเนินงานในช่วงที่ผ่านมาของหน่วยงาน ราชการจัดว่ามีความสอดคล้องกับทิศทางของแผนพัฒนาฯ ในหลายส่วน โดยเฉพาะเรื่องการ ปฏิรูประบบราชการที่ได้มีการจัดทำแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ รวมทั้งระบบงบประมาณ และระบบกฎหมาย ให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเป็นเครื่องมือสนับสนุนการ พัฒนาประเทศอย่างแท้จริง และมีการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและท้องถิ่นตาม แนวทางการกระจายอำนาจ แต่ยังไม่สามารถบอกได้อย่างชัดเจนถึงประเด็นสำคัญในเรื่องของการ บริหารจัดการที่ดี แต่ได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการ



บ้านเมืองที่ดี ที่ได้รับแนวทางในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีไว้ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และ 9 และใช้เป็นหลักการในการดำเนินการให้มีผลในทางการสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

แนวคิดของ “การปกครอง” “การบริหารจัดการ” หรือ governance ไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นสิ่งที่มาพร้อมกับการมีอารยธรรมของมนุษย์ ดังนั้นเราอาจให้ความหมายของ “การปกครอง” หรือ “การบริหารจัดการ” ว่าเป็นกระบวนการของการตัดสินใจและกระบวนการที่มีการนำผลของการตัดสินใจไปปฏิบัติ คำว่าการปกครองหรือการบริหารจัดการอาจถูกใช้ไปในหลายสถานะ เช่น ในเรื่องของการปกครองหรือการบริหารงานเอกชน การปกครองหรือการบริหารงานในระดับนานาชาติ ระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่นอย่างไรก็ดี มีคนจำนวนมากที่ไม่เข้าใจเรื่องของธรรมาภิบาลแม้กระทั่งคำจำกัดความของธรรมาภิบาล ซึ่งไม่ใช่เรื่องแปลกแต่อย่างใด คำว่า governance เป็นเรื่องของ การอภิบาล เป็นวิธีการใช้อำนาจ ขณะที่ good governance เป็นการรวมคำของ ธรรม และ อภิบาล เป็น ธรรมาภิบาล เป็นวิธีการที่ดีในการอำนาจ เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร โดยหลักธรรมาภิบาลสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ในทุกภาคต่าง ๆ อาทิ ภาครัฐ ธุรกิจ ประชาสังคม ปัจเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายของการใช้หลักธรรมาภิบาลคือเพื่อการมีคุณธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ซึ่งวิธีการที่จะสร้างให้เกิดมีธรรมาภิบาลขึ้นมาได้ก็คือ การมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ ถูกตรวจสอบได้ และการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ แต่อาจประกอบไปด้วยหลักการอื่นๆอีกได้ด้วยแล้วแต่ผู้นำไปใช้ โดยสภาพแวดล้อมของธรรมาภิบาลอาจประกอบไปด้วยกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ประมวลจริยธรรม ประมวลการปฏิบัติที่เป็นเลิศและวัฒนธรรม ซึ่งล้วนเอื้อหรือไม่เอื้อต่อการบริหารจัดการที่ดีธรรมาภิบาลจึงเป็นเรื่องของหลักการบริหารแนวใหม่ ที่มุ่งเน้นหลักการ โดยมีใช้หลักการที่เป็นรูปแบบทฤษฎีการบริหารงาน แต่เป็นหลักการการทำงาน ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้ว จะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุดคือ ความเป็นธรรม, ความสุจริต, ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ธรรมาภิบาล ประกอบไปด้วยหลักการสำคัญหลายประการแล้วแต่วัตถุประสงค์ขององค์กรที่นำมาใช้ หลักการที่มีผู้นำไปใช้เสมอคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน การมุ่งฉันทามติ การมีสำนึกรับผิดชอบ ความโปร่งใส การตอบสนอง ประสิทธิผลและประสิทธิภาพ ความเท่าเทียมกันและการคำนึงถึงคนทุกกลุ่มหรือพหุภาคีและการปฏิบัติตามหลักนิติธรรม แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีนั้นได้ระบุไว้ 6 หลักการดังกล่าวมาแล้วและกลายเป็นหลักการสำคัญที่มีการนำมาใช้ในประเทศไทยอย่างกว้างขวางอยู่ในปัจจุบันนี้ แต่ก็มีคำถามว่าหลักการต่าง ๆ นี้หมายถึงอะไร แล้วจะทราบได้

อย่างไรว่ามีธรรมาภิบาลแล้วหรือยัง มีมากหรือน้อย ต้องปรับปรุงอะไรอีกบ้าง คำตอบที่อาจเป็นไปได้ก็คือการจัดทำตัวชี้วัดเพื่อผู้ชี้จะได้เข้าใจและนำไปใช้ตรวจสอบตนเองและผู้อื่นหรือหน่วยงานอื่นได้หลักการต่างๆที่อธิบายการมีธรรมาภิบาลและการนำไปประยุกต์ใช้ ธรรมาภิบาลอาจประกอบไปด้วยหลักการต่างๆมากมายแล้วแต่ผู้ที่จะนำเรื่องของธรรมาภิบาลไปใช้ และจะให้ความสำคัญกับเรื่องใดมากกว่ากัน และในบริบทของประเทศ บริบทของหน่วยงาน หลักการใดจึงจะเหมาะสมที่สุด สำหรับประเทศไทยแล้ว เนื่องจากได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ให้ความสำคัญกับหลักการสำคัญ 6 หลักการดังกล่าวแล้วในที่นี้จึงขอนำเสนอรายละเอียดของการพัฒนาดัชนีวัดธรรมาภิบาลบนพื้นฐานของหลักการทั้ง 6 หลักการของสถาบันพระปกเกล้า ดังต่อไปนี้

### 3) 6 หลักการของสถาบันพระปกเกล้า

#### 3.1) ด้านหลักนิติธรรม rule of laws

หลักการสำคัญอันเป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม” ประกอบด้วย 7 หลักการ คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลัก “ไม่มีความผิด และไม่โทษโดยไม่มีความผิด” และ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ

(1) หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรม เพราะหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจการตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ

(2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักนิติธรรมมีความเกี่ยวพันกันกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อันเป็นหลักการสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ



(3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนมีผลมาจากกฎหมาย ที่ได้รับความเห็นชอบ จากตัวแทนของประชาชน โดย ฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษา เรื่องใดเรื่องหนึ่ง ให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้อง ใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้อง ใช้ดุลพินิจ โดยปราศจากข้อบกพร่อง

(4) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่าย นิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็น ตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความ พอสมควรแก่เหตุ

(5) หลักความอิสระของผู้พิพากษา ผู้พิพากษาสามารถทำภาระหน้าที่ ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ โดยผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมาย และ ทำการพิจารณาพิพากษากายใต้มนธรรมของตนเท่านั้น โดยวางอยู่บนพื้นฐานของความ อิสระจาก 3 ประการ กล่าวคือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากรัฐ และความอิสระจากสังคม

(6) หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” เมื่อไม่มี ข้อบัญญัติทางกฎหมายให้เป็นความผิด แล้วจะเอาผิดกับบุคคลนั้น ๆ มิได้

(7) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ หมายความว่า รัฐธรรมนุญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้น และหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนุญกฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผล บังคับ

### 3.2) หลักด้านหลักคุณธรรม (ethics)

ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 หลักการคือหน่วยงานปลอดการทุจริต หน่วยงาน ปลอดจากการทำผิดวินัย และหน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและ จรรยาบรรณ องค์ประกอบของคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากคอร์รัปชัน หรือมี คอร์รัปชันน้อยลง คอร์รัปชัน การฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือ corruption โดยรวมหมายถึง การทำให้ เสียหาย การทำลาย หรือการละเมิดจริยธรรม ธรรมเนียมปฏิบัติและกฎหมาย สำหรับพิษภัยของ คอร์รัปชันได้สร้างความเสียหายและความเดือดร้อน และเป็นพฤติกรรมที่ส่งผลในทางลบต่อ คุณธรรมของการบริหารจัดการอย่างร้ายแรง เมื่อพิจารณาเรื่องของคุณธรรมจึงควรพิจารณาเรื่อง ต่อไปนี้

(1) องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการไม่ ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างโจ่งแจ้งหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายน้อยลง

(2) องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติที่น้อยกว่าหรือไม่ดีเท่าที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติเช่นนี้น้อยลง

(3) องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติที่มากกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติเช่นนี้น้อยลง

(4) องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ใช้วิธีการที่ผิดกฎหมายหรือปฏิบัติเช่นนี้น้อยลง สำหรับการที่หน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณนั้นเป็น การกระทำผิดวิชาชีพนิยม ได้แก่ พฤติกรรมที่สวนทางหรือขัดแย้งกับองค์ประกอบของวิชาชีพนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการมีจรรยาบรรณวิชาชีพ และการประพฤติตามจรรยาบรรณวิชาชีพ

### 3.3) ด้านความโปร่งใส (transparency)

ประกอบไปด้วยหลักการย่อย 4 หลักการคือ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านโครงสร้าง หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้ทุน หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้โทษ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล

(1) ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

(1.1) มีการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง เช่น มีคณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการสอบสวน เป็นต้น

(1.2) โปร่งใส เห็นระบบงานทั้งหมดได้อย่างชัดเจน

(1.3) ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รับรู้การทำงาน

(1.4) มีเจ้าหน้าที่มาด้วยระบบคุณธรรมมีความสามารถสูงมาอยู่ใหม่  
มากขึ้น

(1.5) มีการตั้งกรรมการหรือหน่วยงานตรวจสอบขึ้นมาใหม่

(1.6) มีฝ่ายบัญชีที่เข้มแข็ง

(2) ความโปร่งใสด้านให้ทุน ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

(2.1) มีคำตอบแทนพิเศษในการปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ

(2.2) มีคำตอบแทนเพิ่มสำหรับการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ

(2.3) มีคำตอบแทนพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่ที่ซื่อสัตย์

(2.4) มีมาตรฐานเงินเดือนสูงพอเพียงกับค่าใช้จ่าย

(3) ความโปร่งใสด้านการให้โทษ ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

(3.1) มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

(3.2) มีวิธีการพิจารณาโทษผู้ทำผิดอย่างยุติธรรม

- (3.3) มีการลงโทษจริงจัง หนักเบาตามเหตุแห่งการกระทำผิด
- (3.4) มีระบบการฟ้องร้องผู้กระทำผิดที่มีประสิทธิภาพ
- (3.5) หัวหน้างานลงโทษผู้ทุจริตอย่างจริงจัง
- (3.6) มีการปรามผู้ต่อทุจริตให้เลิกความพยายามทุจริต
- (3.7) มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว
- (4) ความโปร่งใสด้านการเปิดเผย ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้
  - (4.1) ประชาชนได้เข้ามารับรู้ การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบ
  - (4.2) ประชาชนและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดหา การให้สัมปทานการออกกฎระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ
  - (4.3) ประชาชน สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ได้มีโอกาสควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการต่าง ๆ มากขึ้น
  - (4.4) มีการใช้กลุ่มวิชาชีพภายนอก เข้าร่วมตรวจสอบ

#### 3.4) หลักการมีส่วนร่วม (participation)

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ และยังเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ หลักการมีส่วนร่วมประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 4 หลักการคือ

- (1) ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ และยังเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ



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

(3) ระดับการวางแผนร่วมกัน และการตัดสินใจ เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการตัดสินใจ และวางแผนเตรียมโครงการ และเตรียมรับผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ ระดับนี้มักใช้ในกรณีที่เป็นเรื่องซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้ข้อมูลจากเอกสารเพื่อปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นต้น

(4) ระดับการพัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วม สร้างความเข้าใจให้กับสาธารณชน เป็นระดับขั้นที่สูงสุดของการมีส่วนร่วม คือเป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการได้ตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ที่จะได้รับจากการมีส่วนร่วมของประชาชนและได้มีการพัฒนาสมรรถนะหรือขีดความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้นจนอยู่ในระดับที่สามารถมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ และเกิดประโยชน์สูงสุด

### 3.5) หลักการรับผิดชอบ (accountability)

มีความหมายกว้างกว่าความสามารถในการตอบคำถามหรืออธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมได้เท่านั้น ยังรวมถึงความรับผิดชอบในผลงาน หรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ เป็นเรื่องของความพร้อมที่จะรับผิดชอบ ความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้ โดยในแง่มุมมองของการปฏิบัติถือว่า สำนักรับผิดชอบเป็นคุณสมบัติหรือทักษะที่บุคคลพึงแสดงออกเพื่อเป็นเครื่องชี้ว่าได้ยอมรับในการกิจที่ได้รับมอบหมายและนำไปปฏิบัติด้วยความรับผิดชอบ ประกอบด้วยหลักการย่อยดังนี้

(1) การมีเป้าหมายที่ชัดเจน การมีเป้าหมายชัดเจนเป็นสิ่งสำคัญสิ่งแรกของระบบสำนักรับผิดชอบ กล่าวคือ องค์การจะต้องทำการกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของการปฏิบัติการสร้างวัฒนธรรมใหม่ให้ชัดเจนว่าต้องการบรรลุอะไรและเมื่อไรที่ต้องการเห็นผลลัพธ์นั้น

(2) ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน จากเป้าหมายที่ได้กำหนดเอาไว้ ต้องประกาศให้ทุกคนได้รับรู้และเกิดความเข้าใจ ถึงสิ่งที่ต้องการบรรลุ และเงื่อนไขเวลาที่ต้องการให้เห็นผลงาน เปิดโอกาสให้ทุกคนได้เป็นเจ้าของ โครงการสร้างวัฒนธรรมนี้ร่วมกัน เพื่อให้เกิดการประสานกำลังคนร่วมใจกันทำงาน เพื่อผลิตภาพโดยรวมขององค์กร

(3) การปฏิบัติการอย่างมีประสิทธิภาพ ความสำเร็จของการสร้างวัฒนธรรมสำนึกรับผิดชอบ อยู่ที่ความสามารถของหน่วยงานในการสื่อสารสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นในองค์กร ผู้บริหารให้ความสนับสนุน แนะนำ ทำการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพและมีการประสานงานร่วมมือกันทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์กร

(4) การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้อการทำงานอย่างไม่หยุดยั้งปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงนับว่าเป็นเรื่องปกติ และทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงมักจะมีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเสมอ หน่วยงานต้องมีมาตรการในการจัดการกับพฤติกรรม การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเพื่อให้ทุกคนเกิดการยอมรับแนวความคิดและเทคโนโลยีใหม่ ๆ

(5) การมีแผนการสำรอง ส่วนประกอบสำคัญขององค์กรที่มีลักษณะวัฒนธรรมสำนึกรับผิดชอบ ต้องมีการวางแผนฟื้นฟู ที่สามารถสื่อสารให้ทุกคนในองค์กรได้ทราบและเข้าใจถึงแผน และนโยบายของ องค์กร และที่สำคัญคือ ต้องมีการกระจายข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องสมบูรณ์อย่างเปิดเผย

(6) การติดตามและประเมินผลการทำงาน องค์กรจำเป็นต้องมีการติดตามและประเมินผลการทำงานเป็นระยะ ๆ อย่างสม่ำเสมอ เพื่อตรวจสอบว่าผลงานนั้นเป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพงานที่กำหนดไว้หรือไม่ ผลงานที่พบว่ายังไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดต้องมีการดำเนินการแก้ไขในทันที ขณะที่ผลงานที่ได้มาตรฐานต้องได้รับการยอมรับ ยกย่องในองค์กร

### 3.6) หลักความคุ้มค่า (value for money)

หลักการนี้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด สิ่งเหล่านี้เป็นผลในการปฏิบัติอันเกิดจากการใช้หลักธรรมาภิบาลนั่นเอง ประกอบด้วย

#### (1) การประหยัด หมายถึง

- (1.1) การทำงานและผลตอบแทนบุคลากรเป็นไปอย่างเหมาะสม
- (1.2) การไม่มีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์
- (1.3) การมีผลผลิตหรือบริการได้มาตรฐาน
- (1.4) การมีการตรวจสอบภายในและการจัดทำรายงานการเงิน

- (1.5) การมีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ
- (2) การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด หมายถึง
  - (2.1) มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
  - (2.2) มีการพัฒนาทรัพยากรบุคคล
  - (2.3) มีการใช้ผลตอบแทนตามผลงาน
- (3) ความสามารถในการแข่งขัน หมายถึง
  - (3.1) การมีนโยบาย แผน วิสัยทัศน์ พันธกิจและเป้าหมาย
  - (3.2) การมีการเน้นผลงานด้านบริการ
  - (3.3) การมีการประเมินผลการทำงาน
  - (3.4) ผู้บริหารระดับสูงมีสถานะผู้นำ

เมื่อมีหลักการที่เป็นแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลแล้ว หน่วยงานที่ต้องการใช้หลักการบริหารแนวใหม่ที่มีมุ่งสร้างธรรมาภิบาลสามารถประยุกต์ใช้ได้และวัดระดับการมีธรรมาภิบาลของหน่วยงานตนได้ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ตลอดจนรวบรวมข้อมูลที่มีอยู่แล้วในหน่วยงาน ภาพข้างล่างนี้เป็นตัวอย่างของการนำหลักการข้างต้นไปสร้างตัวชี้วัดและนำไปทดสอบจริงในหน่วยงาน และสามารถแสดงผลให้เข้าใจได้ง่าย ทำให้ผู้บริหารสามารถนำไปปรับปรุงแก้ไขการทำงานของหน่วยงานให้มีธรรมาภิบาลมากขึ้นได้

เพื่อให้องค์กรของรัฐ เอกชน และทุก ๆ ส่วนนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ให้กว้างขวางและยั่งยืนจำเป็นต้องมีปัจจัยสำคัญหลายปัจจัย ที่นอกเหนือจากความตระหนักของบุคลากรในหน่วยงานและผู้บริหารแล้ว คือ ความต่อเนื่องหรือความยั่งยืนของการเป็นประชาธิปไตยและความมั่นคงของประเทศ (sustainability of democracy and national security) เพราะประชาธิปไตยค่อนข้างเป็นพลวัต เพราะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา และตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม และยังมีการอภิปรายกันถึงความหมายที่แท้จริงอยู่อย่างกว้างขวาง แต่มิติที่สำคัญของประชาธิปไตยก็คือการแข่งขัน การมีส่วนร่วม และเสรีภาพในทางการเมือง การเป็นประชาธิปไตยและความยั่งยืนของประชาธิปไตยจึงเป็นสิ่งที่จะช่วยให้การบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาลคงอยู่ได้ เนื่องจากทราบได้ที่ไม่เป็นเผด็จการ ประชาชนย่อมมีโอกาสแสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย มีการตรวจสอบการดำเนินการของรัฐ ทำให้เกิดความโปร่งใส ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชนตลอดหน่วยงานต่าง ๆ มีสำนึกรับผิดชอบ ประชาธิปไตยจึงมีข้อดี คือเป็นวิธีส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคคลกลุ่มต่างๆ เพื่อหาแนวทางแก้ไขความขัดแย้งแทนการใช้ความรุนแรง กระบวนการเป็นประชาธิปไตยนำมาสู่การส่งเสริมสันติวิธีในชาติและระหว่างชาติได้ ประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ มี



การลงคะแนนเสียงโดยเท่าเทียมกัน มีการสร้างความเข้าใจร่วมกัน มีการควบคุมทางนโยบาย ประชาธิปไตยนำมาสู่การหลีกเลี่ยงทรราช การมีสิทธิเสรีภาพ มีการแสดงความคิดของตนเอง มีความอิสระทางความคิด มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ปกป้องความสนใจส่วนบุคคล มีความเท่าเทียมกันทางการเมืองและประชาธิปไตยโดยแนวโน้มนำมาสู่การแสวงหาเสรีภาพและความเจริญ และที่สำคัญกระบวนการประชาธิปไตยนำมาสู่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นการสร้างการเจริญเติบโตในด้านการสร้างความรับผิดชอบและสร้างปัญญา ขณะเดียวกันก็นำมาซึ่งแนวทางที่สำคัญที่สุดสำหรับประชาชนในการปกป้องและนำเสนอความสนใจของพวกเขา การใช้กระบวนการประชาธิปไตยเพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมาย การบริหารและทางสังคม ตลอดจนการมีความเป็นธรรมมากขึ้นจัดเป็นเรื่องยาก แต่ก็เป็นที่เข้าใจกันว่า การเมืองแบบประชาธิปไตยทำให้เกิดนิติธรรม เป็นส่งเสริมเสรีภาพทางการเมืองและเสรีภาพของประชาชน เกิดการเลือกตั้งได้ผู้จะทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติได้อย่างเสรีและเป็นธรรมประชาธิปไตยเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดประการหนึ่งของการมีธรรมาภิบาล อันที่จริงแล้วธรรมาภิบาลและประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่เกี่ยวพันกันอยู่ ประเทศใดที่มีได้เป็นประชาธิปไตย การมีธรรมาภิบาลลงเกิดขึ้นได้ยากยิ่ง เพราะไม่มีปัจจัยสำคัญของการเป็นธรรมาภิบาล หรือไม่สามารถที่จะเกิดขึ้นหรือทำให้เกิดขึ้นได้ อาทิเช่น หลักของนิติธรรม นิติรัฐ ผู้มีอำนาจจะใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องมากกว่าเพื่อประชาชนโดยรวม ทั้งนี้เพื่อให้คงความมีอำนาจของตนและพวกต่อไป กฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ จึงเป็นไปเพื่อกำจัดฝ่ายตรงข้ามเสียมากกว่าหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน จะเกิดขึ้นยากมากเพราะตราบใดที่ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นต่อการทำงานของภาครัฐได้ ตราบนั้นผู้มีอำนาจสามารถทำงานได้ยากยิ่ง เพราะต้องคอยตอบคำถาม ต้องให้ข้อมูล ให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดจนกลุ่มต่าง ๆ มาร่วมรับรู้ ตัดสินใจ และที่สำคัญ หากใช้หลักการนี้มาก ๆ การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง หรือถอดถอน อาจนำมาสู่การหลุดจากอำนาจได้ อนึ่งธรรมาภิบาลจะยั่งยืนต้องมีประชาธิปไตยที่ยั่งยืนและความยั่งยืนของประชาธิปไตยจะเกิดได้ต้องมีประชาชนมีจิตสำนึกและพฤติกรรมในการเป็นประชาธิปไตย มีความเชื่อมั่นสถาบันประชาธิปไตย มีประสิทธิภาพทางการเมืองของประเทศ มีทุนทางสังคมสูง มีการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูง มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม ผู้นำเป็นผู้แทนประชาชนอย่างแท้จริง มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

### 2.1.2 ทฤษฎีแนวคิดการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (decentralization) หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง โดยมีใช้ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการภารกิจแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการ

ดูแลมักจะได้แก่ ระบบสาธารณสุข โภค การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตและทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาดก็คือ การทหารและการต่างประเทศ การเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาระดับท้องถิ่น (สีลาภรณ์ บัวสาย, ม.ป.ป.)

1) คุณประโยชน์ของการกระจายอำนาจ มีความสำคัญอย่างน้อย 5 ด้าน ได้แก่

- 1.1) แบ่งเบาภาระของรัฐบาล
- 1.2) ทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ
- 1.3) ส่งเสริมให้คนแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถพัฒนาบทบาทตนเอง ในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน
- 1.4) เป็นพื้นฐานสำคัญของคนในท้องถิ่นในการก้าวขึ้นไปดูแลแก้ไขปัญหาระดับชาติ
- 1.5) เสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและทั้งประเทศ เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ได้รับการแก้ไข สังคมมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลสังคมของตัวเอง

2) ประเด็นสำคัญในการปฏิรูปการกระจายอำนาจ คือ การกระจายอำนาจการคลังท้องถิ่น การสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด และการสร้างศักยภาพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) มีรายละเอียดดังนี้

2.1) การกระจายอำนาจการคลังท้องถิ่น

การกระจายอำนาจต่าง ๆ ให้กับ อปท. จะไม่สามารถดำเนินการสำเร็จได้ หากปราศจากการกระจายอำนาจด้านการคลัง การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ จึงจำเป็นต้องดำเนินการไปพร้อมกันกับการมอบอำนาจในการบริหารจัดการรายได้ อาทิ การเพิ่มประเภทภาษี ค่าธรรมเนียมให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ อปท. มีรายได้เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่และภารกิจ ปัญหาการกระจายอำนาจการคลังของ อปท. ในขณะนี้คือ เรื่องการหาแนวทางการเพิ่มรายได้ที่มาจากการจัดเก็บของท้องถิ่นเอง เพราะหากท้องถิ่นยังคงอาศัยเงินรายได้จากรัฐบาลอยู่ ก็ไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการตนเองได้อย่างแท้จริง ความหมายของการกระจายการคลังสู่ท้องถิ่น คือ เป็นการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจทางการคลังแก่ท้องถิ่น อย่างอิสระตามกรอบที่กำหนด สร้างความรับผิดชอบทางการคลังของท้องถิ่น มอบอำนาจการหารายได้แก่ท้องถิ่น ท้องถิ่นสามารถ

กำหนดการใช้จ่ายทั้งขนาดและประเภทได้ด้วยตัวเอง ท้องถิ่นกำหนดและจัดหางบประมาณได้ด้วยตัวเอง

ประเด็นปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารทางการคลัง คือ ความอิสระทางการคลังด้านการกำหนดรายได้ (revenues assignment) อปท. ในประเทศทุกระดับยังขาดความอิสระทางการคลัง ซึ่งครอบคลุมถึงอำนาจในการจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ ในพื้นที่ บุคลากรขาดทักษะในการจัดเก็บและเพิ่มขนาดรายรับให้แก่ อปท. การมิได้เตรียมความพร้อมในการถ่ายโอนภารกิจทั้งจากหน่วยราชการที่ต้องถ่ายโอน และ อปท. ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณของท้องถิ่นในการรองรับภารกิจจากการถ่ายโอน ไม่มีการศึกษาระดับความสมดุลทางการคลังระหว่างระดับมหภาคและท้องถิ่น ประเด็นปัญหาด้านระบบการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เกณฑ์การจัดประเภทภาษีที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีสภาพและบริบทแตกต่างกัน บางแห่งเป็นเมืองขนาดใหญ่สามารถจัดขยายฐานภาษีได้และจัดเก็บภาษีมีรายได้สูงขึ้นได้ แต่หากเป็นชนบทห่างไกล การให้สิทธิในการจัดเก็บภาษีประเภทหนึ่งอาจทำให้เกิดต้นทุนการบริหารจัดการในการจัดเก็บภาษีที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นด้วย เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ ไม่สะท้อนภาระหน้างานในพื้นที่ทำให้รายได้ของ อปท. ไม่เหมาะสมเพียงพอ การกำหนดฐานภาษีและอัตราภาษีที่มีความเหมาะสม ปัจจุบันมีผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ภาระทางภาษีน้อย และพบปัญหาหลีกเลี่ยงภาษี อปท. ไม่สามารถจัดเก็บภาษีกับหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้ แม้ว่าหน่วยงานต่าง ๆ จะเข้ามาดำเนินงานให้บริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ และได้รับรายได้จากในพื้นที่ ประเด็นที่ต้องศึกษาเพื่อกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น คือ การคลังอิสระของท้องถิ่น (local finance autonomy) และความมีประสิทธิภาพของ อปท. ในการจัดเก็บรายได้ โดยมีข้อเสนอดังนี้

#### (1) การเพิ่มความเป็นอิสระทางการคลังของ อปท.

มีเป้าหมายเพื่อลดการพึ่งพิงรายได้จากการจัดสรรจากรัฐบาล และให้ อปท. มีรายได้เพียงพอต่อการปฏิบัติงานควบคู่กันไป ประกอบด้วยมาตรการ 3 ประการ ได้แก่

(1.1) การพัฒนาฐานภาษีที่มีอยู่เดิม ภาษีที่จัดเก็บภาษีเอง โดย อปท. เพื่อสร้างความรับผิดชอบ (accountability) ระหว่าง อปท. กับประชาชนในพื้นที่ อันได้แก่ ภาษีทรัพย์สิน หรือรายได้จากฐานที่ดิน ภาษี/รายได้จากธุรกิจ (ค่าใบอนุญาต/ค่าธรรมเนียม) ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ (user charges and fees/licenses) ภาษียานยนต์ล้อเลื่อน (vehicle and transportation-related taxes) ภาษีสรรพสามิต (selective exercise taxes)



(1.2) การขยายฐานรายได้ใหม่ ๆ พิจารณาปริมาณรายได้ที่พึงได้รับจากประมาณการค่าใช้จ่ายของภารกิจที่ อปท. นั้น ๆ มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการ อปท. ที่มีการกิจแตกต่างกันย่อมจะได้รับการจัดสรรรายได้ที่แตกต่างกันไปด้วย ต้องพิจารณาภาพรวมของรายได้ ซึ่งมีองค์ประกอบหลัก 3 ส่วน คือ รายได้ที่จัดเก็บเอง รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้ และรายได้จากเงินอุดหนุน โดยให้ความสำคัญกับรายได้ที่จัดเก็บเองเป็นลำดับแรก เพื่อให้ อปท. มีความเป็นอิสระและพึ่งตนเองได้ในระยะยาว

(1.3) การพัฒนาระบบบัญชีและระบบงบประมาณ การพัฒนาระบบสารสนเทศด้านการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น นั้นเป็นเงื่อนไขสำคัญในการวางแผนกลยุทธ์และการปฏิบัติ ดังนั้น การพัฒนาระบบสารสนเทศจะต้องพัฒนาปรับปรุงเพื่อให้ระบบฐานข้อมูลทางการเงินการคลังสามารถสนับสนุน และง่ายต่อการบริหารงานทางการเงินการคลังของท้องถิ่น

## (2) การเพิ่มประสิทธิภาพในระบบการจัดสรรรายได้

(2.1) การจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ ที่มีความชัดเจน เงินอุดหนุนทั่วไป ควรมีเป้าหมายเพื่อให้ อปท. สามารถนำรายได้ที่ได้รับไปใช้ในการให้บริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ เกณฑ์ที่ใช้จัดสรรมักเกี่ยวข้องกับจำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ และระดับรายได้ที่มีอยู่จากการจัดเก็บเองของแต่ละ อปท. เป็นหลักการพื้นฐานทั่วไป อย่างไรก็ตามจากเกณฑ์การจัดสรรรูปแบบดังกล่าวอาจนำไปสู่ความเสียเปรียบในการจัดสรรเมื่อคำนึงถึงสภาพปัญหาที่แท้จริงในพื้นที่ อาทิ ในกรณีท้องถิ่นขนาดเล็ก มีประชากรในพื้นที่น้อย แต่มีปัญหาในการให้บริการสาธารณะภายในพื้นที่อยู่มาก เงินอุดหนุนทั่วไปแบบกำหนดวัตถุประสงค์ มีเงื่อนไขในการใช้จ่าย เป็นเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่ อปท. เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐบาลกำหนดให้ดำเนินการ เพื่อแก้ไขปัญหาการให้บริการบางประเภทในเชิงพื้นที่ของท้องถิ่น อาทิ การส่งเสริมกิจกรรมการดูแลผู้สูงอายุ การดูแลผู้พิการ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเครื่องมือบังคับให้ อปท. ที่ได้รับเงินอุดหนุนชนิดนี้ทำหน้าที่บางประการตามนโยบายของรัฐบาล และจะมีเพียงบาง อปท. เท่านั้นที่จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนนี้ในแต่ละปีแตกต่างกันไปตามนโยบายและแผนงาน โครงการของรัฐบาล เมื่อเงินเหลือต้องส่งคืนรัฐบาล

(2.2) ปฏิรูปโครงสร้างรายได้ของ อปท. ในภาพรวม ภาพรวม คือ รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองในแต่ละปีแม้จะมีจำนวนเพิ่มขึ้น แต่อัตราการขยายตัวต่ำ สัดส่วนรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองมีแนวโน้มลดลง สาเหตุและปัญหา คือ โครงสร้างรายได้ อปท. ไม่เป็นระบบ ภาษีที่เป็นรายได้ของ อปท. ล้าสมัยและมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติ กฎหมายภาษีมียกเว้นและรายละเอียดยาก ซับซ้อนและขัดแย้งกัน ความไม่สอดคล้องเรื่องแหล่งรายได้ ตาม พรบ. กำหนดแผนฯ และกฎหมายจัดตั้ง อปท. การกำหนดแหล่งรายได้ของ อปท. ไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่

ภารกิจและความต้องการใช้เงินของ อบต. ในปัจจุบัน แหล่งรายได้มีการทับซ้อน เนื่องจากภาษีหนึ่งประเภทถูกจัดสรร เป็นแหล่งรายได้ของ อบต. หลายประเภท ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของ อบต. การพึ่งพารายได้จากฐานภาษีการใช้จ่ายมากกว่าฐานทรัพย์สิน

ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างรายได้ คือ ปรับปรุงแหล่งรายได้ในปัจจุบัน เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีป้าย ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน แหล่งรายได้ใหม่ เช่น ภาษีมรดก ภาษีสิ่งแวดล้อม ปรับระบบโครงสร้างรายได้ จัดแบ่งแหล่งรายได้ระหว่าง อบต. และรัฐบาลให้ชัดเจน จัดแบ่งแหล่งรายได้ระหว่าง อบต. ด้วยกันเองให้สอดคล้องตามภารกิจอำนาจหน้าที่โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการใช้เงิน เน้นให้โครงสร้างรายได้ของ อบต. พึ่งพารายได้จากฐานทรัพย์สินเพิ่มขึ้น ปรับปรุงกฎหมายให้มีความชัดเจนและสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน

(2.3) ปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของ อบต. การปรับปรุงประสิทธิภาพภายในองค์กร ได้แก่ ปรับปรุงสถานที่เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน จัดหาบุคลากร เครื่องมือ และวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นและมีประสิทธิภาพมาใช้ในการปฏิบัติงานตามความเหมาะสม พัฒนาองค์ความรู้และจิตสำนึกในการให้บริการแก่บุคลากร ประเมินผลการปฏิบัติงาน และค้นคว้าหาแนวทางการบริหารเพื่อพัฒนางานอย่างต่อเนื่อง

การปรับปรุงประสิทธิภาพภายในองค์กร ได้แก่ จัดเก็บภาษีให้ครบถ้วนและเป็นธรรม ไม่เปิดโอกาสให้มีการหลบเลี่ยงภาษี หรือการหลีกเลี่ยงภาษี ปรับปรุงประเภทและอัตราภาษีให้เหมาะสม ปรับปรุงค่าธรรมเนียมควบคู่กับการเพิ่มคุณภาพการให้บริการ

การดำเนินการในปัจจุบัน “ร่างกฎหมายรายได้ท้องถิ่น” คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจศึกษาและพัฒนาระบบรายได้ท้องถิ่นในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย ศาสตราจารย์พิเศษ สมชัย ฤชุพันธุ์ หนึ่งในสี่ของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ซึ่งได้รับมอบหมายให้ศึกษาวิเคราะห์รูปแบบรายได้และโครงสร้างของกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อการยกร่างกฎหมายรายได้ท้องถิ่น ให้เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีสาระสำคัญของโครงสร้างของกฎหมาย แบ่งเป็น 5 หมวด ประกอบด้วย หมวด 1 โครงสร้างรายได้ของ อบต. หมวด 2 อำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ หมวด 3 คณะกรรมการรายได้ อบต. หมวด 4 การจัดสรรรายได้ให้แก่ อบต. และหมวด 5 การคำนวณสัดส่วนรายได้ของ อบต. นอกจากนั้นมีการกำหนดคณะกรรมการรายได้และอำนาจหน้าที่ในการบริหารการคลังท้องถิ่น เพื่อการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่น และมีกฎหมายออกมารองรับอย่างชัดเจนในอนาคตต่อไป

## 2.2) การสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

กระแสเรียกร้องจากสังคมและประชาชนส่วนหนึ่ง เห็นควรให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรง เพราะเห็นว่าเป็นส่วนหนึ่งของการผลักดันให้เกิดการเพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่น (devolution) ซึ่งจะส่งผลให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั้งองค์การมีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและบริบทแต่ละพื้นที่ได้มากขึ้น อันสอดคล้องกับแนวคิดการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 78 หมวด 5 แนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ได้มีบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อแนวคิดการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวเนื่องกับแนวคิดการมีท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ จังหวัดใดที่มีความพร้อม สามารถพัฒนาให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ได้ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

ความหมาย “ผู้ว่าราชการจังหวัด” หมายถึง ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัด โดยเป็นข้าราชการระดับ 10 (เทียบเท่าอธิบดี) สังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยมาจากสายงานปกครอง หรือกรมการปกครองเกือบทั้งหมด เป็นตัวแทนของฝ่ายบริหารในการบริหารงานระดับภูมิภาค มีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บังคับบัญชา

ความหมายกว้าง หมายถึง ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัดที่ไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการประจำมาจากการแต่งตั้งและสังกัดราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น แต่ยังเป็นข้าราชการการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งทางตรงหรือทางอ้อม และสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ก็ได้เห็นตัวอย่างได้จากผู้ว่าราชการจังหวัดของญี่ปุ่น (Prefecture governor) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและจังหวัดของญี่ปุ่นต่างสังกัดราชการส่วนท้องถิ่น

ปัญหาบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค กับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ความซ้ำซ้อนในบทบาทอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัด กับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด การกำกับดูแล ทั้งในแง่ อบจ. และตัวบุคคลใน อบจ. (ไม่สอดคล้องตามหลักการกระจายอำนาจ) พื้นที่บริหารงานทับซ้อน บทบาทไม่ชัดเจน ราชการส่วนภูมิภาคทำตามนโยบายส่วนกลางเป็นหลัก ไม่สนองตอบความต้องการเชิงบริบทของพื้นที่

การแทรกแซงการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยการเมืองระดับชาติ การเมืองระดับชาติบริหารจัดการนโยบายที่ไม่จำเป็นต่อจังหวัดและท้องถิ่น ผู้ว่าฯ ต้องยึดโยงการควบคุมดูแลการพัฒนาโครงการตามแผนของจังหวัดมากกว่าที่จะจัดสรรเงินตามโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอ ความไม่ต่อเนื่องในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด การโยกย้ายและปรับเปลี่ยนตำแหน่งขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของหน่วยงานส่วนกลาง



### 2.3) อำนาจและหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

เป็นไปตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดไว้ดังนี้

- (1) ดำเนินการพัฒนาระบบ รูปแบบ และโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (2) ส่งเสริมและสนับสนุนในการจัดทำ ประสานและบูรณาการแผนพัฒนาท้องถิ่นและวางระบบในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่น
- (3) ดำเนินการจัดทำ แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งให้คำปรึกษา แนะนำ และกำกับดูแลการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (4) กำหนดแนวทางและจัดทำมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
- (5) ส่งเสริม สนับสนุน และประสานการดำเนินงานด้านการเงิน การคลัง การงบประมาณ การพัสดุ การจัดเก็บรายได้ และการประกอบกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งวางระบบตรวจสอบระบบการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (6) ส่งเสริม สนับสนุน และประสานการจัดการบริการสาธารณะและการศึกษาในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (7) กำหนดแนวทาง วางระบบ และสร้างตัวชี้วัดเพื่อเป็นมาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐาน
- (8) ส่งเสริมภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารงานและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (9) พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (10) พัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและของกรม
- (11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย.

### 2.1.3 แนวคิดการวิเคราะห์ SWOT

นันทิยา หุตานุวัตร และคณะ (2545) ได้กล่าวถึงกระบวนการวิเคราะห์ SWOT ไว้ดังนี้

#### 1) ความหมายของ SWOT

SWOT เป็นคำย่อมาจากคำว่า Strengths Weaknesses Opportunities and Threats ดังนี้ Strengths คือ จุดแข็ง หมายถึง ความสามารถและสถานการณ์ภายในองค์กรที่เป็นบวก ซึ่งองค์กรนำมาใช้เป็นประโยชน์ในการทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ หรือหมายถึงการดำเนินงานภายในที่องค์กรทำได้ดี

Weaknesses คือ จุดอ่อน หมายถึง สถานการณ์ภายในองค์กรที่เป็นลบและด้อยความสามารถ ซึ่งองค์กรไม่สามารถนำมาใช้เป็นประโยชน์ในการทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์

Opportunities คือ โอกาส หมายถึง ปัจจัยและสถานการณ์ภายนอกที่เอื้ออำนวยให้การทำงานขององค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์ หรือหมายถึง สภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการขององค์กร

Threats คือ อุปสรรค หมายถึง ปัจจัยและสถานการณ์ภายนอกที่ขัดขวางการทำงานขององค์กรไม่ให้บรรลุวัตถุประสงค์ หรือหมายถึงสภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นปัญหาต่อองค์กร บางครั้งการจำแนกโอกาสและอุปสรรคเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เพราะทั้งสองสิ่งนี้สามารถเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการเปลี่ยนแปลงอาจทำให้สถานการณ์ที่เคยเป็นโอกาสกลับกลายเป็นอุปสรรคได้ และในทางกลับกัน อุปสรรคอาจกลับกลายเป็นโอกาสได้เช่นกัน ด้วยเหตุนี้องค์กรมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ของตนให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์แวดล้อม

#### 2) กรอบการวิเคราะห์ SWOT

ในการวิเคราะห์ SWOT การกำหนดเรื่อง หัวข้อ หรือประเด็น เป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องคำนึงถึง เพราะว่า การกำหนดประเด็นทำให้การวิเคราะห์และประเมินจุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และอุปสรรคได้ถูกต้องโดยเฉพาะการกำหนดประเด็นหลัก (key word) ได้ถูกต้องทำให้การวิเคราะห์ถูกต้องยิ่งขึ้น การกำหนดกรอบการวิเคราะห์ SWOT ใด ๆ ขึ้นอยู่กับลักษณะธุรกิจ และธรรมชาติขององค์กรนั้น ๆ ในวงการธุรกิจเอกชนมีการคิดค้นกรอบการวิเคราะห์ SWOT ที่มีความหลากหลายรูปแบบ อาทิ

2.1) Mac Millan (1986) เสนอ 5 ประเด็นสำหรับกรอบการวิเคราะห์ SWOT คือ

- (1) เอกลักษณ์ขององค์กร
- (2) ขอบเขตปัจจุบันของธุรกิจ
- (3) แนวโน้มสภาพแวดล้อมที่จะเป็นโอกาสและอุปสรรค

(4) โครงสร้างของธุรกิจ

(5) รูปแบบการเติบโตที่คาดหวัง

2.2) Goodstein et al (1993) เสนอ 5 ประเด็นที่ต้องวิเคราะห์ SWOT คือ

(1) ความสำเร็จของแต่ละประเภทธุรกิจขององค์กรและทรัพยากรขององค์กรที่ยังไม่ถูกใช้

(2) ระบบติดตามประเมินผลสำหรับธุรกิจแต่ละประเภท

(3) กลยุทธ์ขององค์กรในแง่ความคิดริเริ่ม การเผชิญกับความเสี่ยง และการขับเคลื่อนการแข่งขัน

(4) โครงสร้างและระบบการบริหารขององค์กรที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติแผนกลยุทธ์ให้บรรลุเป้าหมาย

(5) วัฒนธรรมองค์กรและวิธีการทำธุรกิจ

2.3) Piercy and Giles (1998) เสนอ 4 ประเด็น ที่ต้องวิเคราะห์ SWOT คือ

(1) ความเฉพาะเจาะจงของตลาดผลิตภัณฑ์

(2) ความเฉพาะเจาะจงของกลุ่มลูกค้า

(3) นโยบายราคาในตลาดที่เกี่ยวข้อง

(4) การสื่อสารทางการตลาดสำหรับลูกค้าที่แตกต่างกัน

2.4) Edwards (1994 อ้างใน นันทิยา หุตานุวัตร และณรงค์ หุตานุวัตร, 2545) เสนอปัจจัยภายนอก 9 ประการ คือ การเมือง เศรษฐกิจ นิเวศวิทยา การแข่งขัน กฎหมาย โครงสร้าง พื้นฐาน สังคม เทคโนโลยี และประชากร

3) ข้อคำนึงในการทำกระบวนการวิเคราะห์ SWOT การวิเคราะห์ SWOT ขององค์กรมีข้อที่ควรคำนึง 4 ประการ คือ

3.1) องค์กรต้องกำหนดก่อนว่าองค์กรต้องการที่จะทำอะไร

3.2) การวิเคราะห์โอกาสและอุปสรรคต้องกระทำในช่วงเวลาขณะนั้น

3.3) องค์กรต้องกำหนดปัจจัยหลัก (key success factors) ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานให้ถูกต้อง

3.4) องค์กรต้องประเมินความสามารถของตนให้ถูกต้องนอกจากข้อที่ควรคำนึงแล้ว ยังมีปัญหาที่ควรระวัง ดังนี้

(1) การระบุจุดอ่อนต้องกระทำอย่างซื่อสัตย์ และบางครั้งจุดอ่อนเฉพาะอย่างเป็นของเฉพาะบุคคล

(2) การจัดการกับกลไกการป้องกันตนเองต้องกระทำอย่างรอบคอบ



(3) แนวโน้มการขยายจุดแข็งที่เกินความเป็นจริง

(4) ความใกล้ชิดกับสถานการณ์ทำให้มอง สถานการณ์ขององค์กรไม่

ชัดเจน

(5) การกำหนดบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวมข้อมูลต้องระบุให้ชัดเจน

(6) ข้อมูลไม่เพียงพอ และข้อมูลสิ่งแวดล้อม ภายนอกเบี่ยงเบนนอกจากนี้

การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมภายนอกอาจเป็นโอกาสหรืออุปสรรคก็ได้

#### 2.1.4 แนวคิดการวางแผนยุทธศาสตร์/กลยุทธ์

“การวางแผนเชิงกลยุทธ์” (strategic planning) หรือ “การบริหารเชิงกลยุทธ์” (strategic management) หรือ “การคิดอย่างกลยุทธ์” (strategic thinking) แนวคิดในด้านกลยุทธ์ดังกล่าวนี้ นับวันจะมีความสำคัญมากขึ้นทุกทีโดยเฉพาะในช่วงที่ประเทศไทยกำลังอยู่ในขั้นตอนของการปรับตัวอย่างรุนแรง เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมในทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ทั้งในระดับโลก ภูมิภาค และภายในประเทศ ความจริงแล้ว “การวางแผนเชิงกลยุทธ์” (strategic planning) เป็นส่วนหนึ่งของ “การบริหารเชิงกลยุทธ์” (strategic management) ทั้งนี้ เนื่องจากว่าองค์ประกอบของการบริหารเชิงยุทธศาสตร์นั้น ส่วนแรกจะเป็นเรื่องของ การวางทิศทาง การบริหารหรือทิศทางกลยุทธ์ (strategic direction) ซึ่งก็เป็นเรื่องของ การวางแผน และอีกส่วนหนึ่งนั้นเป็นเรื่องการดำเนินกลยุทธ์เพื่อที่จะบรรลุสู่เป้าหมายหรือแผนทิศทางที่ได้กำหนดไว้ นั่นเอง การบริหารเชิงกลยุทธ์จึงหมายถึง กระบวนการในการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์นั่นเอง (strategic decision) (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, 2543)

จินตนา บุญบงการ และณัฐพันธุ์ เขจรนันท์ (2546) ได้ให้ความหมายของการจัดการเชิงกลยุทธ์ (strategic management) หมายถึง กระบวนการที่ประกอบด้วย การวิเคราะห์ สภาพแวดล้อมและข้อมูลสำคัญของธุรกิจที่ใช้ในการประกอบการตัดสินใจ การวางแผน การดำเนินงานและควบคุมการปฏิบัติงานเชิงกลยุทธ์ขององค์กร เพื่อที่จะสร้างความมั่นใจว่าองค์กรสามารถที่จะดำเนินการได้อย่างสอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมและสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ตลอดจนสามารถมีการพัฒนาการและสามารถมีการแข่งขันในอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่การจัดการเชิงกลยุทธ์มีเป้าหมายสำคัญ 2 ประการ คือ

(1) สร้างและดำรงรักษาความสามารถในการแข่งขัน (competitive capacity) การเปลี่ยนแปลงตามสภาพแวดล้อมทำให้ธุรกิจต้องปรับตัวอยู่เสมอ การกำหนดและการดำเนินกลยุทธ์ช่วยให้ธุรกิจมีความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงและสามารถพัฒนาตนเองให้มีศักยภาพในการแข่งขันได้อย่างต่อเนื่อง

(2) สร้างคุณค่า (create value) การจัดการเชิงกลยุทธ์ช่วยสร้างคุณค่า (value) แก่เจ้าของหรือผู้ถือหุ้น (shareholder) ตลอดจนสร้างความพอใจให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ของธุรกิจ เช่น พนักงาน ผู้ขายวัตถุดิบ และลูกค้า เป็นต้น

ชัยสิทธิ์ เจริญมีประเสริฐ (2546) กล่าวว่า การบริหารเชิงกลยุทธ์ หมายถึง การดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายหรือเป้าประสงค์ตามพันธกิจ (mission) หรือภารกิจขององค์กร โดยสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะผู้ที่ได้ผลประโยชน์จากองค์กร (stakeholders) นับเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการตัดสินใจ และการกำหนดนโยบายขององค์กร ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริการ (customer) พนักงาน (employee) ชุมชนในท้องถิ่น (community) ผู้ถือหุ้น (stakeholders) องค์กรประชาชน (civil society) ฯลฯ การบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นศาสตร์และศิลป์ในการดำเนินการใน 3 กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกันคือ การวางแผนกลยุทธ์ (strategic planning) การปฏิบัติตามกลยุทธ์ (strategic implementation) และการควบคุมและประเมินผลกลยุทธ์ (strategic control and evaluation) และการวางแผนเชิงกลยุทธ์ (strategic planning) เป็นกระบวนการแรกเริ่มของการบริหารเชิงกลยุทธ์ ซึ่งในกระบวนการวางแผนเชิงกลยุทธ์ประกอบด้วยกิจกรรมที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ จุดมุ่งหมาย (เป้าประสงค์) วัตถุประสงค์ขององค์กร และการกำหนดกลยุทธ์ในการดำเนินงาน

John M. Bryson (1995) กล่าวว่า การวางแผนกลยุทธ์ช่วยเสริมสร้างการสื่อสาร การมีส่วนร่วม การคำนึงถึงความแตกต่างด้านค่านิยมและผลประโยชน์ การเสริมสร้างการตัดสินใจตามหลักพื้นฐานของความมีเหตุผล และที่สำคัญที่สุดคือ การวางแผนกลยุทธ์จะก่อให้เกิดความสำเร็จในการปฏิบัติอย่างแท้จริง

ปกรณั ปรียากร (2545) กล่าวว่า การวางแผนกลยุทธ์ น่าจะถือเป็นแนวคิดร่วมระหว่างองค์การภาครัฐและภาคเอกชน ส่วนเทคนิคเฉพาะขององค์การทั้งสองอาจจะแตกต่างกันไปตามภารกิจและความคาดหวังจากลูกค้าและผู้รับบริการที่แตกต่างกัน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ทั้งองค์การภาครัฐและภาคเอกชน (strategic analysis) ไว้ดังนี้

ตัวแบบการวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ของซุนวู (บุญศักดิ์ แสงระวี, ม.ป.ป.)

- (1) กำหนดจุดมุ่งหมายและภารกิจของการรบ
- (2) ประเมินความเข้มแข็งและความพร้อมของสรรพกำลัง
- (3) ประเมินสถานการณ์ของคู่ต่อสู้
- (4) กำหนดวัตถุประสงค์และกลยุทธ์ต่าง ๆ
- (5) ตัดสินใจเลือกกลยุทธ์และนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ

ตัวแบบการวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ของ Harvard Business School (SWOT model)

- (1) กำหนดจุดมุ่งหมาย/วัตถุประสงค์
- (2) วิเคราะห์สถานการณ์ภายนอก
- (3) วิเคราะห์สถานการณ์ภายใน
- (4) กำหนดกลยุทธ์
- (5) ประเมินความเป็นไปได้และเลือกกลยุทธ์
- (6) นำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ

จากการทบทวนวรรณกรรมสามารถสรุปกระบวนการกำหนดกลยุทธ์ขององค์การภาครัฐและองค์การที่ไม่หวังผลกำไรและนำมาปรับใช้สำหรับการสร้างกรอบแนวคิดของการวิจัยเพื่อกำหนดกลยุทธ์ของชุมชนได้ 6 ขั้นตอน ดังนี้

- (1) การประเมินสภาพแวดล้อมภายนอกและภายใน (assessing the organization's external and internal environments)
- (2) ระบุประเด็นที่จะนำไปสู่การวางกลยุทธ์ (identifying the facing the strategic issue organization) เป็นการประมวล จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัดต่าง ๆ เข้าด้วยกัน หรือการทำ SWOT matrix เพื่อพิจารณา ปัญหา ช่องว่าง และประเด็น ที่ควรที่จะกำหนดกลยุทธ์ทั้งในเชิงรับและเชิงรุก
- (3) การกำหนดกลยุทธ์ (formulating strategies and plans to manage the issue) เป็นการจัดทำข้อเสนอในรูปแบบของทางเลือกต่าง ๆ ที่ควรที่จะดำเนินงาน ทั้งในส่วนของการประจำและงานโครงการ การศึกษาและวิเคราะห์ความเป็นไปได้ การจัดสรรทรัพยากร และการจัดทำเอกสารแผน
- (4) ทบทวนและอนุมัติกลยุทธ์และแผน (reviewing and adopting the strategies and plan) เป็นการขออนุมัติกลยุทธ์และแผนจากผู้บริหารเพื่อนำแผนไปสู่การดำเนินงาน
- (5) การนำแผนไปสู่การดำเนินงาน (developing and effective implementation process) เป็นขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานระดับปฏิบัติที่จะนำแผนกลยุทธ์ไปวางแผนเพื่อการดำเนินงานขององค์การอีกชั้นหนึ่ง
- (6) การประเมินผล (reassessing strategies and the strategic planning process) เป็นขั้นตอนท้ายสุดที่มีความสำคัญ เพราะในการประเมินผลจะนำข้อมูลไปใช้สำหรับการปรับกลยุทธ์และแผนต่อไป



## 2.1.5 ทฤษฎีการมีส่วนร่วม

### 1) ความหมายการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกภาคส่วนร่วมมือกันการตัดสินใจ การดำเนินกิจกรรม การติดตามตรวจสอบ และการประเมินผลร่วมกันเป็นไปอย่างมีอิสรภาพ เสมอภาคนำผลที่ได้มาปรับปรุงแก้ไขพัฒนางานเพื่อพัฒนาหรือใช้ความคิดสร้างสรรค์และความเชี่ยวชาญของแต่ละคนในการแก้ปัญหาของชุมชนและพัฒนางานในกลุ่มให้มีความโปร่งใสและให้มีประสิทธิภาพยิ่ง ๆ ขึ้น (วชิรวัชร งามละม่อม, 2558)

### 2) กระบวนการมีส่วนร่วม

แนวคิดกระบวนการมีส่วนร่วมจากระบบตามแนวคิดของ Cohen, J.M., & Uphoff, N.T. (1980) จะเห็นว่า มีความเป็นระบบในเรื่องของประเด็นสำคัญ โดยเขาได้มีการนำเอากระบวนการมีส่วนร่วมจากนักวิชาการทั้งหลายมาประมวลเป็นแนวคิดหลัก และได้จำแนกรูปแบบกระบวนการมีส่วนร่วม ดังนี้

2.1) ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ในกระบวนการของการตัดสินใจนั้น ประการแรกสุดที่ต้องกระทำ คือ การกำหนดความต้องการและการจัดลำดับความสำคัญ ต่อจากนั้นก็เลือกนโยบายและประชาชนที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจนี้เป็นกระบวนการต่อเนื่องที่ต้องดำเนินการไปเรื่อย ๆ ตั้งแต่การตัดสินใจในช่วงเริ่มต้น การตัดสินใจในช่วงดำเนินการวางแผน และการตัดสินใจในช่วงการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้

2.2) ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน (Implementation) ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของการดำเนินงาน โครงการนั้นได้มาจากคำถามว่าใครจะทำประโยชน์ให้แก่โครงการได้บ้างและจะทำประโยชน์ได้โดยวิธีใด เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากร การบริหารการทำงานและการประสานงานและการขอความช่วยเหลือ เป็นต้น

2.3) ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) ในส่วนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์นอกจากความสำคัญของผลประโยชน์ในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพแล้ว ยังจะต้องพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มด้วย ผลประโยชน์ของโครงการนี้รวมทั้งผลที่เป็นประโยชน์ทางบวกและผลที่เกิดขึ้นในทางลบที่เป็นผลเสียของโครงการ ซึ่งจะเป็นประโยชน์และเป็นโทษต่อบุคคลและสังคมด้วย

2.4) ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) การมีส่วนร่วมในการประเมิน ผลนั้นสิ่งสำคัญจะต้องสังเกต คือ ความเห็น (Views) ความชอบ (Preferences) และความคาดหวัง (Expectation) ซึ่งมีอิทธิพลสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลในกลุ่มต่าง ๆ ได้

### 3) ประเภทการมีส่วนร่วม

เมตต์ เมตต์การุณจิต (2553) ได้กล่าวถึงประเภทของการมีส่วนร่วมโดยสามารถจำแนกการมีส่วนร่วมออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

3.1) การมีส่วนร่วมโดยตรง การมีส่วนร่วมในการบริหารเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการตัดสินใจเป็นสำคัญ ดังนั้น ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบกิจกรรมโดยตรง เช่น ผู้บริหาร หัวหน้าโครงการ มักจะเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในรูปของกรรมการที่ปรึกษาที่ให้ข้อคิด ข้อเสนอแนะ เพราะกิจกรรมบางอย่างอาจมีอุปสรรค ไม่สามารถแก้ปัญหาให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี จึงจำเป็นต้องให้บุคคลอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพื่อให้ผลการตัดสินใจเป็นที่ยอมรับแก่คนทั่วไปหรือเกิดผลงานที่มีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมโดยตรงจึงมีสาระสำคัญอยู่ที่ว่า เป็นการร่วมอย่างเป็นทางการและมักทำเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น คำสั่งแต่งตั้ง หนังสือเชิญประชุม บันทึกการประชุม เป็นต้น

3.2) การมีส่วนร่วมโดยอ้อม การมีส่วนร่วมโดยอ้อมเป็นเรื่องของการทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งให้บรรลุเป้าหมายอย่างไม่เป็นทางการ โดยไม่ได้ร่วมในการตัดสินใจในกระบวนการบริหาร แต่เป็นเรื่องของการให้การสนับสนุน ส่งเสริมให้บรรลุเป้าหมายเท่านั้น เช่น การบริจาคเงิน ทรัพย์สิน วัสดุอุปกรณ์ แรงงาน เข้าช่วยสมทบ ไม่ได้เข้าร่วมประชุมแต่ยินดีร่วมมือ เป็นต้น

### 4) ลักษณะการมีส่วนร่วม

ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม และพรรณทิพย์ เพชรมาก (2551) ได้กล่าวถึงลักษณะการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนไว้ในเอกสารประกอบการสอน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเมืองและชนบท โดยได้ข้อสรุปลักษณะการมีส่วนร่วมแบ่งออกเป็น 6 ลักษณะ ได้แก่

4.1) การรับรู้ข่าวสาร (Public Information) การมีส่วนร่วมแบบนี้ ประชาชนเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย และบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องได้รับการแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการ รวมทั้งผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้ การแจ้งข่าวสารดังกล่าวจะต้องเป็นการแจ้งก่อนที่จะมีการตัดสินใจดำเนินโครงการ

4.2) การปรึกษาหารือ (Public Consultation) เป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมที่มีการจัดการหารือระหว่างผู้ดำเนินการโครงการกับประชาชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบ เพื่อรับฟังความคิดเห็นและการตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติม นอกจากนี้ ยังเป็นช่องทางการกระจายข่าวสารข้อมูลไปยังประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เกิดความเข้าใจ และเพื่อให้มีการให้ข้อเสนอแนะเพื่อประกอบทางเลือกการตัดสินใจ

4.3) การประชุมรับฟังความคิดเห็น (Public Meeting) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนและฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมและผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ใช้เวทีสาธารณะในการทำความเข้าใจ การประชุมรับฟังความคิดเห็นมีหลายวิธีการ เช่น การประชุมระดับชุมชน (Community Meeting) การประชุมรับฟังความคิดเห็นเชิงวิชาการ (Technical Meeting)

4.4) การประชาพิจารณ์ (Public Hearing) เป็นการประชุมที่มีขั้นตอนการดำเนินงานที่เป็นระบบ และมีความชัดเจนมากขึ้น เป็นเวทีในการเสนอข้อมูลอย่างเปิดเผย ไม่มีการปิดบังต่อผู้ที่มีส่วนได้และส่วนเสียของโครงการ การประชาคมและคณะกรรมการจัดประชุมจะต้องมีองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมที่เป็นที่ยอมรับ มีหลักเกณฑ์และประเด็นในการพิจารณาที่ชัดเจน และมีการแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบอย่างชัดเจน

4.5) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) เป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจต่อประเด็นปัญหานั้น ๆ ซึ่งอาจจะดำเนินการโดยการเลือกตัวแทนเข้าไปเป็นกรรมการที่มีอำนาจการตัดสินใจ

4.6) การใช้กลไกทางกฎหมาย รูปแบบนี้ไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงในเชิงการป้องกันและแก้ไข แต่เป็นลักษณะของการเรียกร้องและการป้องกันสิทธิของตนเอง อันเนื่องมาจากการไม่ได้รับความเป็นธรรม เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ตนเองควรจะได้รับ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้หลักเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้หลายประการ และประชาชนสามารถใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญทั้งในรูปแบบของปัจเจกหรือในรูปแบบกลุ่ม องค์กร ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

#### 5) ปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม

ปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ประสบการณ์ต่าง ๆ 2) ปัจจัยด้านชุมชน ได้แก่ ชุมชนให้การสนับสนุนและเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม เลือกให้เป็นตัวแทน ชุมชนมีความสามัคคี และมีกลุ่มต่าง ๆ ที่สนับสนุนผลักดันการมีส่วนร่วม 3) ปัจจัยด้านองค์กร ได้แก่ บรรยากาศองค์กร การติดต่อสื่อสาร กฎระเบียบ การเอาใจใส่กระตือรือร้นในการแก้ปัญหา มีประชาพิจารณ์ ประชาคม 4) ปัจจัยด้านทัศนคติ ได้แก่ เจตคติต่อการมีส่วนร่วม และแรงจูงใจในการทำงาน (วชิรวัชร งามละม่อม, 2558)



## 2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

**ธีรวิสิฐ มุลงามกุลจ์ และคณะ (2556)** บทความนี้เสนอรายงานการศึกษาการเตรียมความพร้อมในการพัฒนาองค์กรสู่ประชาคมอาเซียนขององค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตภาคกลางในสามด้าน ได้แก่ การเตรียมความพร้อมในการพัฒนาองค์กรสู่ประชาคมอาเซียน ปัจจัยการบริหารงาน และแนวทางการเตรียมความพร้อมในการพัฒนาองค์กรสู่ประชาคมอาเซียน คณะผู้วิจัยใช้แบบสอบถามเก็บรวบรวมข้อมูลจาก กลุ่มตัวอย่างองค์กรบริหารส่วนตำบล จำนวน 310 ตัวอย่าง โดยสุ่มจากประชากรประกอบด้วย คณะผู้บริหาร องค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตภาคกลาง จำนวนทั้งหมด 1,359 อบต. ใน 21 จังหวัด ผลการศึกษาพบว่า การเตรียมความพร้อมในการพัฒนาองค์กรสู่ประชาคมอาเซียนขององค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตภาคกลางในภาพรวมมีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลางและเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านองค์กร ด้านกระบวนการ ด้านเทคโนโลยีและด้านกลยุทธ์อยู่ในระดับปานกลางทั้งหมด ปัจจัยการบริหารในการเตรียมความพร้อมฯ พบว่าในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ปัจจัยส่วนบุคคลของผู้บริหารที่มีความสัมพันธ์กับการเตรียมความพร้อมได้แก่ อายุ, การศึกษา, รายได้, และระยะเวลาในการทำงาน ปัจจัยทางการบริหารที่มีความสำคัญต่อการเตรียมความพร้อมฯ เรียงจากปัจจัยที่มีอิทธิพลมากไปน้อย ได้แก่ ด้านการจัดการ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณและด้านเครื่องมืออุปกรณ์ฯ และยังพบว่า ปัจจัยด้านงบประมาณและการจัดการมีอิทธิพลทางอ้อมต่อการเตรียมความพร้อม แนวทางการเตรียมความพร้อมในการพัฒนาองค์กรแห่งการเรียนรู้สู่ประชาคมอาเซียน คือองค์กรควรวางแผนการบริหารงานตามความเหมาะสมของพื้นที่ เน้นการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนให้ความรู้ ความเข้าใจ ถึงวัตถุประสงค์ บทบาท หน้าที่ การเพิ่มโครงสร้างหน่วยงานในองค์กรที่ดูแลเกี่ยวกับอาเซียน โดยเฉพาะให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ และควรสร้างองค์กรให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องและควรเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับอาเซียนให้กับคนในชุมชน

**รักฎา เหมธิโกพงษ์ (2558)** ได้จัดทำโครงการ “แผนกลยุทธ์การเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน (strategic plan to enhance the ability of Chiang Mai local administration in ASEAN community) ” โดย การ วิจัย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมกับศึกษาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพและสนับสนุนด้วยการวิเคราะห์เชิงปริมาณจากข้อมูลปฐมภูมิขององค์กรชุมชนที่เข้าร่วมโครงการด้วยความสมัครใจ จำนวน 4 อำเภอ รวมทั้งสิ้น 52 ชุมชน อาศัยวิธีการวิจัยแบบมีส่วนร่วม (PAR) วิเคราะห์ศักยภาพด้วย SWOT analysis อภิปรายผลด้วยสถิติอย่าง

ง่าย ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ค่าร้อยละ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน เพื่อแสดงให้เห็นถึงปัญหาและผลกระทบ รวมถึงศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระหน้าที่เพิ่มมากขึ้น เพราะต้องดูแลคนในชุมชนที่หลากหลายทั้งคนไทยและคนในประเทศอาเซียนที่เข้ามาอาศัยและทำงานในพื้นที่ ซึ่งหากบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความรู้ความสามารถต่อการเปลี่ยนแปลงในอาเซียนและขาดทักษะในการสื่อสาร (ภาษาอังกฤษ) จะส่งผลทำให้การทำงานเกิดปัญหาและขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการชุมชน ผลการวิเคราะห์ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในหน่วยงาน พบว่า มีจุดแข็งคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างองค์กรในการปรับตัวเข้าสู่อาเซียนที่ชัดเจน แต่ยังคงมีจุดอ่อนคือ รูปแบบการบริหารงานและบุคลากรยัง ไม่มีความเชี่ยวชาญเพียงพอหากจะปรับองค์กรเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ผลการวิเคราะห์ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงาน พบว่า มีโอกาสที่สำคัญคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานจากรัฐบาล แต่ยังคงพบอุปสรรคตรงที่การเมืองไม่กระจายอำนาจอย่างแท้จริงและไม่เปิดโอกาสให้บริหารตนเองให้เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ ซึ่งมีการเข้ามาอาศัยของคนในประเทศอาเซียนนานแล้ว

จากศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ ดังกล่าวสามารถนำมาสร้างเป็นกลยุทธ์ในการเพิ่มขีดความสามารถในกรอบประชาคมอาเซียนได้ จำนวน 4 กลยุทธ์ ได้แก่ 1) กลยุทธ์พลิกฟื้นคือ การนำบริบทด้านสังคมและวัฒนธรรมเป็นตัวหลักในการวางแผนการใช้งบประมาณด้านนี้ 2) กลยุทธ์ตัดทอนคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดกิจกรรมอบรมให้ความรู้และพัฒนาศักยภาพบุคลากรด้านอาชีพ 3) กลยุทธ์เชิงรุกคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรบูรณาการร่วมกับเครือข่ายในการทำงานด้านอาชีพ และ 4) กลยุทธ์การรักษาเสถียรภาพคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพึ่งพาตนเอง โดยการกำหนดนโยบายภายในองค์กรให้สอดคล้องกับกฎหมายและนโยบายรัฐกับประชาชนอาเซียนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ ซึ่งการวิจัยในระยะต่อไปควรที่จะศึกษาผลกระทบของอาเซียนที่มีต่อชุมชนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ กรอบกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 210 ชุมชน ในจังหวัดเชียงใหม่ หลังจากนั้นทำการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เพื่อนำมาเป็นตัวแทนของชุมชนในการวางแผนการกำหนดแผนกลยุทธ์การเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ และควรบูรณาการการทำงานกับชุมชนนอกจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายของการขยายผลการวิจัยให้เกิดประโยชน์ของการนำไปใช้ให้มากขึ้น รวมถึงการวางแผนกลยุทธ์ร่วมกับชุมชนในประเทศอาเซียนทั้ง 9 ประเทศ เพื่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันมากที่สุด

**วีระศักดิ์ สมยานะ (2549)** ประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เชียงใหม่ ปี 2549 การศึกษามีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินการดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วน จังหวัดเชียงใหม่ ปีงบประมาณ 2549 โดยใช้แบบจำลอง CIPP model ผลการศึกษาสรุปได้ว่า เมื่อ ประเมินบริบทขององค์กร (context) ปัจจัยนำเข้า (input) กระบวนการดำเนินงาน (process) และ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน (product) สามารถประเมินได้ว่าการดำเนินงานขององค์การ บริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ปี 2549 อยู่ในเกณฑ์ดีมาก อีกทั้งยังได้ข้อเสนอแนะจากการประเมิน ว่า องค์กรควรจัดทำแผนการดำเนินงานให้ตรงกับวิสัยทัศน์ขององค์กร เพื่อจัดทำโครงการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับแผนงาน อันจะนำมาซึ่งประสิทธิภาพขององค์กรได้มากขึ้น ถึงแม้้องค์กรจะมีการ กำหนดโครงสร้างการดำเนินงานที่เป็นมาตรฐาน แต่หากใช้บุคลากรให้เหมาะสมตามตำแหน่งและ หน้าที่แล้วก็จะสามารถเพิ่มศักยภาพขององค์กรได้มากขึ้น

จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับแผนกลยุทธ์การเพิ่มขีดความสามารถขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ ภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน ได้นำเอาแนวคิดและทฤษฎี ที่ระบุรายละเอียดไว้เบื้องต้นไปใช้ในการวิจัยดังต่อไปนี้ 1) การบริหารรัฐกิจแนวใหม่ และทฤษฎี แนวคิดการกระจายอำนาจ นำไปสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องและชัดเจนต่อแนวทางการทำงานเพื่อ พัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ และรูปแบบที่ควรจะพัฒนาอย่าง สร้างสรรค์ในกรอบประชาคมอาเซียน 2) แนวคิดการวิเคราะห์ SWOT นำไปใช้ในการวิเคราะห์ ศักยภาพ ทั้ง จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค เพื่อพัฒนาการบริหารจัดการขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ ต่อการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และ 3) แนวคิดการวางแผน ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์ นำไปใช้ในการสร้างกลยุทธ์ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถ วางแผนและบริหารจัดการในการทำงานในกรอบประชาคมอาเซียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ใน ส่วนของงานวิจัยที่เกี่ยวข้องได้นำไปเปรียบเทียบกระบวนการและผลการวิจัย พร้อมก็นำไปเป็น ฐานข้อมูลในการปรับประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานวิจัย ซึ่งข้อมูลต่าง ๆ จะถูกนำไปใช้ในการ ออกแบบประชากรและตัวอย่าง ข้อมูลและเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล กรอบแนวคิด ของการวิจัย และการวิเคราะห์ข้อมูลในบทที่ 3 ต่อไป