

การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ศึกษากรณี เทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี

ธนภรณ์ บัวคำภา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม)
คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

2553

การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ศึกษากรณี เทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี
ธนภรณ์ บัวคำภา
คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ดร. พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม)

รองศาสตราจารย์ ประธานกรรมการ
(ดร. สากล จริยวิทยานนท์)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ กรรมการ
(ดร. อาแว มะแต)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ กรรมการ
(ดร. พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต)

รองศาสตราจารย์ คณบดี
(ดร. สุรสิทธิ์ วชิรขจร)

วันที่ ๙ เดือน ๗ พ.ศ. ๒๕๕๓

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษากรณี เทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี
ชื่อผู้เขียน	ชนภรณ์ บัวคำภา
ชื่อปริญญา	ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม)
ปีการศึกษา	2553

การศึกษาเรื่อง “การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษากรณี เทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ และศึกษาเงื่อนไขที่มีผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี

ผู้ศึกษาใช้วิธีการศึกษาโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ประกอบด้วย อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ในฐานะผู้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนต่าง ๆ ภายในองค์การบริหารส่วนตำบล ตัวแทนจากหน่วยงานราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ ผู้นำชุมชนในเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลผู้ศึกษาได้ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

ผลการศึกษาพบว่า อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบในฐานะผู้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล และมีการนำหลักธรรมาภิบาลไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน ในส่วนของปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบนั้น ประกอบด้วย การมีภาวะผู้นำของผู้บริหาร การมีความพร้อมทางด้านทรัพยากร และด้านการเงิน รวมไปถึงจำนวนของบุคลากร สำหรับปัญหาในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติที่สำคัญ มี 2 ประการ คือ การมีระบบการให้รางวัลการประจักษ์องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลที่ไม่ชัดเจน และบุคลากรบางส่วนไม่ยอมรับในการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

1. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ควรมีการออกกฎระเบียบเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจนในส่วนของการให้รางวัล และการลงโทษบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานได้รับทราบร่วมกันถึงสาเหตุในการได้รับรางวัล หรือการถูกลงโทษ อันเป็นผลให้เกิดความรู้สึกว่ามีการพิจารณาให้รางวัล หรือมีการตัดสินลงโทษอย่างไม่เป็นธรรมลดลง

2. ควรเพิ่มช่องทางในการเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยผ่านทางการจัดกล่อรับความคิดเห็นทั้งในหมู่บ้าน และในองค์การบริหารส่วนตำบล จากนั้นให้มีการจัดประชุมเพื่อรับฟังปัญหาจากประชาชนเพิ่มเติม พร้อมทั้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลประมวลความคิดเห็นที่ประชาชนได้ส่งมา และในกรณีที่มีข้อท้วงติง หรือมีการการให้คำแนะนำจากประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบลควรมีการเสนอแนวทางการแก้ไข หรือแนวทางการปฏิบัติที่จะดำเนินการต่อไป

3. ควรมีการจัดอบรมให้ความรู้ ความเข้าใจ และสร้างทัศนคติที่ดีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติให้กับบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล และจัดให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านเกณฑ์และได้รับรางวัลจากการประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผลการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล และไม่ผ่านเกณฑ์การประกวด เพื่อเป็นการศึกษาถึงแนวทางการปฏิบัติ และแนวทางการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้น พร้อมทั้งเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจแก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล แต่ยังไม่ผ่านเกณฑ์การประกวด

4. ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานอิสระขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบระบบการให้รางวัล การประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผลการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล และควรมีการคืนรางวัลหากตรวจพบว่ามีผู้ร้องเรียนถึงการกระทำความผิดอย่างร้ายแรงต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล โดยผู้ร้องเรียนดังกล่าวนั้นต้องสามารถทำการพิสูจน์ได้ว่ามีการกระทำความผิดอย่างร้ายแรงต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลจริง

ABSTRACT

Title of Thesis	Application of the Principle of Good Governance to Work : A Case Study of the Local Administrative Organization in Tambon Khungtapao Municipality, Muang District, Uttaradit Province
Author	Miss Thanaporn Buakampa
Degree	Master of Arts (Social Development)
Year	2010

The study aimed to investigate the application of the principle of good governance to work at local administrative organization in Tambon Khungtapao Municipality, Muang District, Uttaradit Province.

In-depth interview was conducted to collect the data from key informants, a former chairperson of the Tambon Khungtapao Administrative Organization as an applicant of the good governance principle, the personal of the Tambon Khungtapao Municipality, the chief administrator of the Tambon Khungtapao Municipality, Administrative Organization Action heads in the Organization, representation of government agencies related to the Tambon Khungtapao Municipality and community leaders in the Tambon Khungtapao Municipality, Muang District, Uttaradit Province. The data were analyzed qualitatively.

It was found that the former chairperson of the Tambon Khungtapao Administrative Organization as an applicant of the good governance principle had a good knowledge and understanding of the principle and of implementing it. The factors found to contribute to the success in applying good governance to the work at the Tambon Khugtapao Administrative Organization consisted of leadership of the administrator, knowledge and understanding of the good governance principle, and adopting as well as support the principle, of readiness resources

and finance, including sufficient personnel. The two main problems in applying the principle of good governance were that the reward system for the contest of Tambon Administrative Organizations that applied this principle was poorly defined and that same personnel did not accept principle.

Recommendations

1. The chairman of the Tambon Administrative Organization should clearly determine criteria for rewarding and punishing the personnel so that all would know the reason for granting rewards or giving penalties. This would reduce feeling of unfair practice among them.

2. There should be a channel for people in general to express their opinion on the operation of the Tambon Administrative Organization. One channel was to provide an opinion box in the community and at the office of the Tambon Administrative Organization. Also a meeting should be held to listen to the additional problem provided by the people. The Organization should process people's opinions, and in case that they made complaints, it should find some ways to solve the problems.

3. Training should be held for personnel of the Tambon Administrative Organization to have a good knowledge and understanding in and to build a good attitude toward the principle of good governance. There should also be exchange of experience in applying the principle of good governance between the Organizations that met the criteria to get an award and those that didn't. So that the latter could learn from the former, specially about how to apply the principle and how to solve problems that might occur. The morale of the Organizations that did not meet the criteria should be boosted so that they would follow the principle efficiently.

4. An independent organization should be established to check the rewarding system for the contest of Tambon Administrative Organizations that applied the good governance principle. The reward should be called back if there was an already-proved complaint that the principle was seriously violate.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี โดยผู้ศึกษาได้รับความเมตตาจากหลายท่าน จึงขอกราบขอบพระคุณทุกท่าน ดังนี้

ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต อาจารย์ที่ปรึกษาและอาจารย์ผู้ควบคุมวิทยานิพนธ์ของผู้ศึกษา ซึ่งเป็นผู้ที่เสียสละเวลา และมีความอดทนอดกลั้นเป็นอย่างยิ่งในการให้ความรู้ คำแนะนำ แนวความคิด และแนวทางในการปฏิบัติเพื่อให้การทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้สำเร็จ ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. สากล จรรย์วิทยานนท์ ผู้ที่กรุณาให้ความรู้ และคำแนะนำ ตลอดจนชี้ให้เห็นถึงปัญหา และความผิดพลาดที่เกิดขึ้น เพื่อนำไปสู่การแก้ไข ปรับปรุง ให้เป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม และสร้างคุณค่าให้กับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อาแว มะแสด ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำ ทำให้ผู้ศึกษาได้ไตร่ตรอง และมีมุมมองที่กว้างขึ้นจากการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอขอบพระคุณที่กรุณาพิจารณาตรวจสอบวิทยานิพนธ์ให้ถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณ อธิการบดีกองการบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในเทศบาลตำบลคู้งตะเภาทุกท่าน ตัวแทนบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลตำบลคู้งตะเภา และผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู้งตะเภา อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานีทุกท่าน ที่ยินยอมให้สัมภาษณ์เพื่อเก็บเป็นข้อมูลสำหรับการศึกษา และให้คำแนะนำที่ดีทั้งในด้านการศึกษา และการวางตัวระหว่างการเก็บข้อมูล ตลอดจนการอำนวยความสะดวกในการเก็บข้อมูล

ขอขอบพระคุณ คณาจารย์ทุกท่านแห่งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ที่ได้เพียรพยายามถ่ายทอดความรู้แก่ผู้ศึกษา ขอขอบพระคุณ คุณสุริย์พร เชียงนิยม และคุณบุษกร อนันตสุข เจ้าหน้าที่คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมที่ให้ความช่วยเหลือด้านข้อมูลที่จำเป็น และด้านการจัดทำเอกสารที่สำคัญ

ขอขอบพระคุณ คุณกรัณท์รัตน์ ถาวรประเสริฐ บรรณารักษ์ผู้คอยตรวจสอบความเรียบร้อยของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ด้วยความห่วงใยและเอาใจใส่เป็นอย่างยิ่ง ขอขอบคุณ เพื่อน ๆ และพี่ ๆ สาขาพัฒนาสังคม (ภาคปกติ) รุ่น 42 โดยเฉพาะ วรรณลดา ที่คอยให้กำลังใจอย่างสม่ำเสมอ และคอยให้คำแนะนำที่ดีเยี่ยม ด้วยความรักและความจริงใจ ขอขอบคุณ คุณชัยณรงค์ที่คอยให้กำลังใจ และคอยแบ่งเบาระเบียงเรื่องราวต่าง ๆ จากผู้ศึกษาเสมอมา

ท้ายสุด ขอกราบขอบพระคุณ คุณทองเพียร ทาแก้ว และคุณนิกร บัวคำภา คุณแม่และคุณพ่อของผู้ศึกษา ผู้ซึ่งให้ชีวิต ให้ความรักความอบอุ่น ให้กำลังใจ ให้โอกาส และคอยให้อบรมเลี้ยงดูผ่านการสัมผัสกับธรรมชาติ ให้การฝึกฝนทั้งทางกาย และทางใจแก่ผู้ศึกษามาโดยตลอด กระทั่งการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ประสบความสำเร็จ และจบการศึกษาได้ด้วยดี

ธนภรณ์ บัวคำภา

กันยายน 2553

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(5)
กิตติกรรมประกาศ	(7)
สารบัญ	(9)
สารบัญตาราง	(11)
สารบัญภาพ	(12)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	5
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	7
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการนํานโยบายไปปฏิบัติ	8
2.2 แนวคิดและความหมายของธรรมาภิบาล	35
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น	39
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการองค์การบริหารส่วนตำบล	44
2.5 เกณฑ์การประเมินองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี	55
2.6 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	59
บทที่ 3 กรอบแนวคิดและวิธีการศึกษา	65
3.1 กรอบแนวคิดในการศึกษา	66
3.2 นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ	71

3.3 กลุ่มเป้าหมาย	74
3.4 แนวการสัมภาษณ์	75
3.5 การเก็บรวบรวมข้อมูล	78
3.6 การวิเคราะห์ข้อมูล	78
บทที่ 4 เทศบาลตำบลคู้งตะเภา	80
4.1 ภาพรวมของเทศบาลตำบลคู้งตะเภา	81
4.2 หมู่บ้านในเขตเทศบาลตำบลคู้งตะเภา	87
4.3 ลักษณะเชิงองค์กรของเทศบาลตำบลคู้งตะเภา	101
บทที่ 5 ผลการศึกษา	111
5.1 ประวัติของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา	111
5.2 การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา	115
5.3 การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา	123
5.4 เจื่อนใจ/ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ	127
บทที่ 6 ผลการศึกษา	145
6.1 สรุปผลการศึกษา	146
6.2 อภิปรายผลการศึกษา	155
6.3 ข้อเสนอแนะจากการศึกษา	164
6.4 ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาค้างต่อไป	165
บรรณานุกรม	166
ภาคผนวก	171
ประวัติผู้เขียน	183

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1 แสดงความถี่ของเงื่อนไขที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ	23
4.1 แสดงจำนวนประชากรในเทศบาลตำบลคู้งตะเภา	83
4.2 แสดงจำนวนแหล่งน้ำที่สร้างขึ้นในตำบลคู้งตะเภา	85
4.3 แสดงรายชื่อโรงเรียนประถมศึกษาในตำบลคู้งตะเภา	85
4.4 แสดงรายชื่อโรงเรียนมัธยมศึกษาในตำบลคู้งตะเภา	86
4.5 ตารางเปรียบเทียบรายได้ของเทศบาลตำบลคู้งตะเภา ปีงบประมาณ 2549-2550	104
4.6 แสดงผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีตำบลคู้งตะเภา พ.ศ. 2551	110
5.1 แสดงความรู้ ความเข้าใจในการนำหลักธรรมาภิบาล ไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาของผู้บริหาร และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานระดับหัวหน้า	124
5.2 แสดงความคิดเห็นของผู้นำชุมชนในด้านปัจจัยสนับสนุนให้ องค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาได้รับรางวัลชนะเลิศ การประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลักการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาลถึงสามครั้ง	126
6.1 สรุปการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของอดีตนายก องค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา	146
6.2 เงื่อนไขปัจจัยที่มีผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของบุคลากร ในองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา	151

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ใช้ในปี พ.ศ. 2537-2541	52
2.2 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ใช้ในปี พ.ศ. 2542-2546	53
2.3 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ใช้ในปี พ.ศ. 2546-ปัจจุบัน	54
3.1 แผนภาพแสดงกรอบแนวคิดในการศึกษา	70
4.1 แสดงโครงสร้างการบริหารเทศบาลตำบลทุ่งตะเกา	103

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่อยู่เคียงคู่กับสังคมไทยมาเป็นเวลานาน จะเห็นได้จาก หลักฐานทางประวัติศาสตร์ในสมัยอยุธยา มีคำว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” ซึ่งเป็นคำที่เรียกการคอร์รัปชันในสมัยนั้น ความหมายของคำว่า คอร์รัปชัน ตาม พจนานุกรมสังคมศาสตร์ (สังสิต พิริยธรรค์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2537: 14) ให้คำจำกัดความว่าคอร์รัปชัน คือ การใช้อำนาจเพื่อได้ให้มาซึ่งกำไร ตำแหน่ง ชื่อเสียงเกียรติยศ หรือผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มโดยวิธีการที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือมาตรฐานทางศีลธรรม อาจรวมถึงพฤติกรรมเบี่ยงเบนของผู้มีตำแหน่งในราชการ เพื่อให้ได้ผลประโยชน์เข้าตนและพรรคพวก ทั้งในด้านสังคม ด้านการเงิน ด้านตำแหน่ง ส่วน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2532: 25) ได้ให้ความหมายของคอร์รัปชันไว้ว่า คอร์รัปชัน คือ การที่ข้าราชการมีความมั่งหวังและมีอุปนิสัยทั่วไปที่มุ่งแสวงหาอำนาจ ความมั่งคั่งและเกียรติยศจากระบบราชการ เป็นอุปนิสัยที่ข้าราชการแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์จากการปฏิบัติราชการในทางมิชอบ การคอร์รัปชันเป็นความผิดที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายอาญา อันได้แก่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดที่เกี่ยวกับความยุติธรรม ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นการกระทำเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่มีชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เช่น การเบียดบังทรัพย์สินของทางราชการเป็นของตน หรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต การใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ การบอกว่าจะให้ทรัพย์สิน หรือ ประโยชน์แก่เจ้าพนักงาน

ประเภทของคอร์รัปชัน มีอยู่ 3 ประเภท ดังนี้

1. การคอร์รัปชันขนาดเล็กน้อย (Petty Corruption) คือ การรับเงินที่ไม่ชอบธรรม หรือไม่ถูกต้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นจำนวนเงินที่ไม่มากนัก เพื่อดำเนินการบางอย่างให้กับผู้ที่ให้เงิน
2. การคอร์รัปชันขนาดใหญ่ (Big Corruption) ซึ่งมักเป็นการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่รับเงินในรูปแบบของสินบนเป็นเงินจำนวนสูง และโครงการใหญ่ ๆ เช่น บริษัทต่าง ๆ

(Gift) เป็นการคอร์รัปชันอีกประเภทหนึ่ง เป็นการให้ตอบแทนในรูปแบบสิ่งของ หรือการให้ตอบแทนในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การเชิญไปรับประทานอาหาร ซึ่งเป็นการพยายามสร้างความสัมพันธ์อันใกล้ชิด (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2530: 3)

การทวีความรุนแรงของปัญหาการคอร์รัปชัน ส่งผลให้องค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศหลายองค์กรมีความสนใจและศึกษาปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจังมากขึ้น และเล็งเห็นว่าการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันไม่อาจทำได้หากจะใช้กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่จะต้องให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาโดยใช้ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าต้องรวมไปถึงการมีจริยธรรมในการบริหารของระบบราชการ หรือ Good Governance in Bureaucracy หรือ Good Governance ที่เรียกกันว่า ธรรมาภิบาลนั่นเอง

แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่ธนาคารโลก (World Bank) ได้เสนอให้แก่กลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนาดังแต่ปลายปี 1989 เนื่องจากเล็งเห็นความไม่ได้มาตรฐานในการบริหารบ้านเมืองของกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา โดยอธิบายความหมายของ Good Governance ไว้ 3 ลักษณะ คือ 1. โครงสร้างและรูปแบบของระบอบทางการเมือง 2. กระบวนการและขั้นตอนที่ผู้มีอำนาจในทางการเมืองใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อพัฒนาประเทศ 3. ความสามารถของผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศในการวางแผน การกำหนดนโยบาย และการแปลงแผนและนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ตลอดจนการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารประเทศ ซึ่งในเวลาต่อมาธนาคารโลกได้ปรับปรุงแนวทางของ Good Governance โดยต้องมีหลักการสำคัญ ดังนี้ คือ หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักคุณธรรม (Ethics/Integrity) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) และหลักความคุ้มค่า (Value of Money)

แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลในประเทศไทย ได้มีการสอดแทรกในการบริหารราชการแผ่นดินมานานแล้ว แต่ยังไม่ชัดเจนเท่ากับปัจจุบัน หลักธรรมาภิบาล ได้มีการกล่าวถึงเป็นระยะในช่วงก่อนการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 แต่ยังไม่มีความแพร่หลายมากนัก กระทั่งมีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ขึ้น โดยมีสาระสำคัญที่มุ่งเน้นการบริหารบ้านเมืองที่โปร่งใส เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐมากขึ้น รวมถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเน้นเรื่องของแนวคิดการกระจายอำนาจ ก่อให้เกิดการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้คนในท้องถิ่นมีโอกาสในการบริหารภายในท้องถิ่นของตนเองได้

การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองแก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่

พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาลงท้องถิ่นของตน จึงสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต ยิ่งไปกว่านั้นการปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง (สนธิ จรอนันต์, 2549: 6)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบันมีอยู่ 5 รูปแบบ แบ่งออกเป็นรูปแบบทั่วไป 3 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และรูปแบบพิเศษ 2 รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา ซึ่งการปกครองแบบท้องถิ่นที่มีมากที่สุดคือ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) (โกวิทย์ พวงงาม, 2548: 32)

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่สะท้อนถึงความพยายามของรัฐบาลที่จะกระจายอำนาจสู่หน่วยการบริหารระดับตำบล ซึ่งส่งผลให้ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองสู่องค์กรพื้นฐานในระดับตำบล และประชาชนได้รับประโยชน์จากองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการพัฒนาตำบลซึ่งตรงกับปัญหา และความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมแนวคิดและกระแสประชาธิปไตยในสังคมปัจจุบันที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานตำบลจะมีมากขึ้นโดยผ่านผู้แทนของตนในองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ เป็นที่เชื่อได้ว่าความเจริญและการพัฒนาในทิศทางที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบล จะส่งผลให้เกิดความเจริญและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในภาพรวมของประเทศต่อไป (พรทิพย์ คำพอ, 2544: 56)

เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติไว้ และยังมีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติงานส่วนราชการ ส่งผลให้การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐนั้นมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นยังมีการศึกษาประเมินผลในเรื่องของการบริหารจัดการที่ดี โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นซึ่งใช้เกณฑ์การประเมินตามแนวทาง พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เช่น การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ มีประสิทธิภาพและความคุ้มค่า การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การอำนวยความสะดวกประชาชน การพัฒนาความรู้และการประเมินผลการปฏิบัติ

ราชการ แต่ผลการประเมินที่ได้กลับพบว่าจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านเกณฑ์มีจำนวนน้อยกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่ผ่านเกณฑ์ แสดงให้เห็นว่าการนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติยังคงมีปัญหาอยู่มาก

องค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านเกณฑ์และได้รับรางวัลจากการประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลหลายครั้งติดต่อกันนั้นมีอยู่จำนวนน้อย อย่างไรก็ตามองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา (ปัจจุบันได้ปรับเปลี่ยนไปสู่เทศบาลตำบลทุ่งตะเกานับตั้งแต่วันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2551 ที่ผ่านมา) ได้เป็นหนึ่งในองค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านเกณฑ์และได้รับรางวัลการประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลหลายครั้งติดต่อกัน

จากเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจจะทำการศึกษาในส่วนของเทศบาลตำบลทุ่งตะเกา อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี เนื่องจากในระหว่างที่ตำบลทุ่งตะเกายังเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่นั้น เคยได้รับรางวัลชนะเลิศการประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลถึง 3 ครั้ง ได้แก่ รางวัลชนะเลิศการประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ประจำปี 2549 รางวัลชนะเลิศการประกวด องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ประจำปี 2548 และรางวัลชนะเลิศการประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ประจำปี 2546 เพื่อศึกษาถึงวิธีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในเทศบาลตำบลทุ่งตะเกา ในระหว่างที่ยังเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงการศึกษาถึงปัญหา อุปสรรคและการแก้ไขปัญหาจากการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ และยังสามารถนำผลที่ได้จากการศึกษาดังกล่าวไปเป็นแนวทางให้กับท้องถิ่นอื่นในการนำไปประกอบการพิจารณาเพื่อประยุกต์ใช้ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเทศบาลตำบลทุ่งตะเกา อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี
2. เพื่อศึกษาเงื่อนไขที่มีผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเทศบาลตำบลทุ่งตะเกา อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเทศบาลตำบลคู้งตะเภา อำเภอเมือง จังหวัดอุตรดิตถ์
2. ทำให้ทราบถึงเงื่อนไขที่มีผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเทศบาลตำบลคู้งตะเภา อำเภอเมือง จังหวัดอุตรดิตถ์
3. สามารถนำผลที่ได้จากการศึกษาไปใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย และมาตรการ เพื่อการส่งเสริมการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

1.4.1.1 ศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติใน 6 ด้าน ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ของเทศบาลตำบลคู้งตะเภา อำเภอเมือง จังหวัดอุตรดิตถ์

1.4.1.2 ศึกษาเงื่อนไขที่มีผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย เงื่อนไขภายนอก จำแนกเป็นเงื่อนไขสนับสนุน ได้แก่ การน่านโยบายไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นนำทางการเมือง และกฎหมาย การน่านโยบายไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น มีการควบคุมดูแล และประเมินผลนโยบายอย่างสม่ำเสมอ เงื่อนไขอุปสรรค ได้แก่ การน่านโยบายไปปฏิบัติมีการแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบน เงื่อนไขภายใน จำแนกเป็นเงื่อนไขสนับสนุน ได้แก่ ผู้บริหารมีภาวะผู้นำ ผู้บริหารให้การยอมรับและสนับสนุนการน่านโยบายไปปฏิบัติ การมีทรัพยากรด้านงบประมาณ และบุคลากร รวมไปถึงข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอ มีการกำหนดคบทลงโทษและให้รางวัลอย่างเป็นระบบผู้บริหารและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล เงื่อนไขอุปสรรค ได้แก่ การต่อต้านจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงการมีทัศนคติ และพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับการน่านโยบายไปปฏิบัติ

1.4.2 ขอบเขตด้านกลุ่มเป้าหมาย กลุ่มเป้าหมายเพื่อการสัมภาษณ์ ประกอบด้วย 4 ส่วน ดังนี้

1.4.2.1 อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาในฐานะผู้นำหลักธรรมภิบาลไปปฏิบัติ

1.4.2.2 บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในเทศบาลตำบลคู้งตะเภา ได้แก่ ปลัดเทศบาลตำบลคู้งตะเภา รองปลัดเทศบาลตำบลคู้งตะเภา เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน หัวหน้ากองคลัง หัวหน้ากองช่าง และหัวหน้ากองสวัสดิการสังคม รวมจำนวน 6 ท่าน

1.4.2.3 ตัวแทนจากหน่วยงานราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเทศบาลตำบลคู้งตะเภา ได้แก่ เจ้าหน้าที่จากสถานีอนามัยเทศบาลตำบลคู้งตะเภา 2 ท่าน ครูโรงเรียนป่าขนุนเจริญวิทยา และครูจากโรงเรียนปากกล้วยเสริมวิทยา รวมจำนวน 4 ท่าน

1.4.2.4 ผู้นำชุมชนในเทศบาลตำบลคู้งตะเภา อำเภอเมือง จังหวัดอุดรดิตถ์ จำนวน 8 ท่าน

1.4.3 ขอบเขตด้านเวลา ระหว่างปี พ.ศ. 2546-2550

1.4.4 ขอบเขตด้านสถานที่ ศึกษาในเขตเทศบาลตำบลคู้งตะเภา อำเภอเมือง จังหวัดอุดรดิตถ์

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.1.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.1.2 เงื่อนไข/ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.2 แนวคิดและความหมายของธรรมาภิบาล

2.2.1 ความหมายของธรรมาภิบาล

2.2.2 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

2.3.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

2.3.2 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

2.3.3 วัตถุประสงค์และความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

2.3.4 รูปแบบของการปกครองท้องถิ่น

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการองค์การบริหารส่วนตำบล

2.4.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.4.2 บทบาทและความสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.4.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.4.4 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.5 เกณฑ์การประเมินองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี

2.6 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.6.1 งานวิจัยปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.6.2 งานวิจัยปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.1.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Public Policy Implementation)

Pressman และ Wildavsky (1973 อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชชน, 2547: 208) ได้เน้นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการดำเนินงานของรัฐบาลให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ดังนั้น จึงต้องมีนโยบายเกิดขึ้นก่อนแล้วจึงมีการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลลัพธ์ออกมา

Horn และ Meter (1975: 452) ได้ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การกระทำโดยคน หรือกลุ่มของภาครัฐและเอกชนที่มุ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตามการตัดสินใจของนโยบายก่อนหน้านี้ การกระทำนี้มีทั้งความพยายามครั้งเดียวที่จะแปลงการตัดสินใจไปสู่การปฏิบัติ และความพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะทำให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ หรือที่ละน้อยตามที่กำหนดไว้ใน การตัดสินใจของนโยบาย

Bardach (1977 อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชชน, 2547: 208) ได้ชี้ให้เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการทางการเมืองที่จะนำการตัดสินใจเกี่ยวกับทางเลือกของนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จ กิจกรรมในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มุ่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้เป็นกิจกรรมซึ่งรัฐบาลต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

Mazmanian และ Sabatier (1989 อ้างถึงใน มยุรี อนุमानราชชน, 2547: 208) ได้ให้ความคิดเห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง การนำการตัดสินใจกำหนดนโยบายที่ได้กระทำไว้ ซึ่งอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำพิพากษาของศาล คำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ โดยมีกระบวนการซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้ คือ การพิจารณาผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย การยินยอมปฏิบัติตามของผู้ที่เกี่ยวข้อง และการพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการรับรู้ของผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบาย และหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

มยุรี อนุमानราชชน (2547: 208) ได้ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ซึ่งอาจเป็นกฎหมาย หรือคำสั่งของรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทาง/แผนงาน/โครงการ กิจกรรมที่เป็นรูปธรรม ประกอบด้วย การจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ การวางแผนโครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนด การออกแบบองค์การ และการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงานโครงการที่กำหนดไว้

Edwards (1980 อ้างถึงใน สมพร เฟื่องจันทร์, 2540: 156) ได้ให้คำนิยามการนำเอานโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นขั้นตอนของการกำหนดนโยบายระหว่างการกำหนดนโยบายกับผลต่อเนื่อง (consequences) ของนโยบาย ที่จะมีผลกับประชาชน ด้านนโยบายนั้น ๆ ไม่มีความเหมาะสมแนวทางที่เสนอมาเพื่อแก้ไขปัญหาก็คงไม่สัมฤทธิ์ผล ไม่อาจแก้ปัญหาได้ อย่่างไรก็ดี แม้แต่นโยบายที่ถูกกำหนดมาเป็นอย่างดีแต่ถ้าการนำเอานโยบายนั้น ๆ ไปใช้ไม่มีประสิทธิผลพอ ก็ย่อมทำให้จุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ไม่อาจบรรลุได้เช่นกัน

สมพร เฟื่องจันทร์ (2540: 157) ได้ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการ เป็นผลต่อเนื่อง มาจากขั้นตอนการกำหนดนโยบาย มีความต่อเนื่อง นอกจากนั้น ยังเป็นกิจกรรมที่มีการกำหนดเป้าหมายไว้ล่วงหน้าว่าต้องการผลสุดท้ายเป็นเช่นไร

McLaughlin (1975 อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2545: 3) ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการขององค์การที่ต่อเนื่องเป็นพลวัต ซึ่งได้รับการปรุงแต่งและหล่อหลอมโดยปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายและกลยุทธ์ของนโยบาย กับสภาพขององค์การที่รับผิดชอบในการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายนโยบาย โดยพยายามปรับเปลี่ยนประนีประนอมระหว่างเป้าหมายและกลยุทธ์ที่กำหนดไว้กับข้อจำกัด เงื่อนไข และสภาพแท้จริงของหน่วยปฏิบัติ

2.1.2 เงื่อนไข/ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เงื่อนไข/ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย

2.1.2.1 ลักษณะของนโยบาย โดยงานวิจัยที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่า ลักษณะบางประการของนโยบายจะมีส่วนในการกำหนดความสำเร็จ หรือล้มเหลวของนโยบายนั้น ๆ ลักษณะดังกล่าวได้แก่

1) ประเภทของนโยบาย โดย Horn และ Meter (1975 อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2545: 102) ได้ตั้งสมมติฐานว่า การปฏิบัติตามนโยบายจะประสบความสำเร็จมากที่สุด เมื่อนโยบายนั้นเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ น้อยที่สุด ในทางตรงกันข้าม ถ้านโยบายเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงมาก และมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์น้อย โอกาสที่นโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติจะมีน้อย นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงมาก ๆ แต่มีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์มีสูงจะประสบความสำเร็จมากกว่า นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย แต่มีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์มีน้อย

Mazmanian และ Sabatier (1981 อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2545: 102) ให้ข้อสรุปค่อนข้างคล้ายคลึงกัน หลังจากทั้งสองทบทวนผลงานทางวิชาการในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา จึงให้ข้อสรุปว่า นโยบายที่มุ่งหวังจะให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลง

เพียงเล็กน้อยจะมีโอกาสในการประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่มุ่งหวังการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง

2) ผลประโยชน์สัมพัทธ์ของนโยบายนั้น ๆ Horn และ Meter (1975 อ้างถึงใน ศุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 102) กล่าวว่า ปัจจัยความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายอีกปัจจัยหนึ่ง คือ น้ำหนักของผลกระทบทางเศรษฐกิจ และสังคมที่นโยบายนั้นจะผลักดันให้เกิดขึ้นมา

3) ความสอดคล้องกับค่านิยมที่มีอยู่ ประสบการณ์ที่ผ่านมา และความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น Woldrigh (1982 อ้างถึงใน ศุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 103) ยืนยันว่านโยบายจะได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับจิตสำนึกของความสอดคล้องระหว่างนโยบายนั้น กับค่านิยมที่มีอยู่ ประสบการณ์ที่ผ่านมา และความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้นเป็นสำคัญ

4) ความเป็นไปได้ในการทดลองปฏิบัติ Woldrigh (1982 อ้างถึงใน ศุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 103) เสนอว่า ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายบางส่วนจะขึ้นอยู่กับว่านโยบายนั้นสามารถนำมาทดลองปฏิบัติในลักษณะของโครงการทดลองก่อนได้หรือไม่ นโยบายที่สามารถนำมาทดลองปฏิบัติก่อนได้ จะมีโอกาสประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถทำเป็นโครงการทดลองก่อนได้

5) ความเห็นผลของนโยบายนั้น Woldrigh (1982 อ้างถึงใน ศุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 103) ยืนยันว่านโยบายที่สามารถส่งผลที่สามารถเห็นได้ชัดเจนจะมีโอกาสในการประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถชี้ให้เห็นถึงผลที่ชัดเจน

6) คุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับ Vepa (1974 อ้างถึงใน ศุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 104) มีความเห็นว่าการควบคุมดูแลและประเมินผลนโยบายอย่างสม่ำเสมอเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งยวดต่อความสำเร็จของนโยบายนั้น

เช่นเดียวกับ Wolman (1981 อ้างถึงใน ศุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 104) ซึ่งมีความเห็นคล้ายคลึงกันว่า คุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับมีความสำคัญมากต่อความสำเร็จของนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายที่พยายามเสนอการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ และนโยบายที่ทำกันเป็นกิจวัตร และมีมานานแล้ว

2.1.2.2 วัตถุประสงค์ของนโยบาย คือ การมีตัวชี้ที่จะแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบายนั้น ซึ่งลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ เป็นสิ่งที่จะมีผลต่อความสำเร็จของนโยบาย ได้แก่

1) ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ Mazmanian และ Sabatier (1980 อ้างถึงใน ศุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 104) ให้ความเห็นว่านโยบายจะได้รับการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ๆ ด้วย

Woldrigh (1982 อ้างถึงใน ศุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 104) ให้ความเห็นเช่นเดียวกัน โดยกล่าวว่า ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายบางส่วนจะขึ้นอยู่กับความกระฉับกระเฉงของวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

เช่นเดียวกันกับ Vepa (1974 อ้างถึงใน ศุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 104), Edwards (1980 อ้างถึงใน ศุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 104), Horn และ Meter (1975 อ้างถึงใน ศุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 104) ต่างได้ให้ความหมายในทำนองเดียวกันนี้

2) ความสอดคล้องต้องกันของวัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์ของนโยบายนอกจากจะต้องกระฉับกระเฉงชัดแล้ว ยังจะต้องสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้วย นักวิชาการหลายท่านที่มีความเห็นว่า ความสอดคล้องต้องกันของวัตถุประสงค์มีความสำคัญ ได้แก่ Edwards (1980 อ้างถึงใน ศุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 105), Mazmanian และ Sabatier (1981 อ้างถึงใน ศุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 105), Horn และ Meter (1975 อ้างถึงใน ศุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 105)

3) ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์ Woldrigh (1982) ย้ำว่าวัตถุประสงค์นอกจากจะต้องกระฉับกระเฉงชัด และสอดคล้องกันแล้ว ยังต้องง่ายแก่ผู้ที่มีนโยบายไปปฏิบัติที่จะรับรู้

เช่นเดียวกันกับ Edwards (1979 อ้างถึงใน ศุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 105) ที่มีความเห็นว่า ก่อนที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายได้ เขาเหล่านั้นจะต้องรู้ว่านโยบายออกมาแล้ว รู้ว่านโยบายนั้น ๆ มีวัตถุประสงค์เช่นไร

4) ดัชนีชี้ความสำเร็จของนโยบาย Woldrigh (1982 อ้างถึงใน ศุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 105) ย้ำว่า ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับการที่นโยบายนั้นได้แสดงให้เห็นว่าอะไรคือดัชนีที่จะชี้ว่านโยบายนั้นประสบความสำเร็จ

Pressman และ Wildavsky (1973 อ้างถึงใน ศุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 105) กล่าวว่า เราไม่มีทางที่จะรู้ว่าการนโยบายนั้น ๆ สำเร็จหรือล้มเหลว ถ้าเราไม่มีดัชนีที่จะชี้วัด

5) ความเที่ยงตรงของข่าวสารที่มีไปยังผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ Edwards (1979 อ้างถึงใน ศุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 106) กล่าวว่า ถ้าคำสั่ง ข่าวสาร หรือข้อมูลต่าง ๆ ที่ผู้กำหนดนโยบายมีไปยังผู้นำนโยบายไปปฏิบัติยังชัดเจนเท่าไร โอกาสที่นโยบายนั้นจะได้รับการปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีก็มีมากขึ้นเท่านั้น

2.1.2.3 ความเป็นไปได้ทางการเมือง ความสำคัญของสิ่งแวดล้อมทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย อาจจะก่อให้เกิดปัญหาบางประการซึ่งไม่ควรจะมองข้ามไป ตัวแปรต่อไปนี้มีส่วนในการส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ทางการเมืองของนโยบายนั้น ได้แก่

1) การเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน Woldrich (1982 อ้างถึงใน สุภชัย ยาวะประภาส, 2545: 106) แสดงให้เห็นว่า ความสำเร็จของนโยบายจะขึ้นอยู่กับระดับของการสนับสนุน หรือคัดค้านที่กลุ่มธุรกิจเอกชนมีต่อนโยบายนั้น ๆ

2) การสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นโยบายที่ขาดการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากกลุ่มผลประโยชน์ และบุคคลที่สำคัญ ๆ ในวงการรัฐบาลและรัฐสภาจะมีโอกาสอย่างมากที่จะถูกโจมตีจากหลาย ๆ ฝ่ายเมื่อเสนอเข้ามาในกระบวนการทางนิติบัญญัติ และนโยบายนั้นมักจะถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ผิดไปจากจุดมุ่งหมายดั้งเดิม จนบางครั้งทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายที่วางไว้เมื่อร่างนโยบายได้

3) ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล Wolman (1981 อ้างถึงใน สุภชัย ยาวะประภาส, 2545: 107) ชี้ให้เห็นว่า นโยบายที่กลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพลเล็งเห็นว่าจะส่งผลกระทบในทางลบต่อกลุ่มของตนจะประสบปัญหาในการนำไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มดังกล่าวจะใช้อิทธิพลทั้งทางการเมือง และทางเศรษฐกิจเพื่อที่จะยับยั้งการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว

4) การสนับสนุนจากชนชั้นนำ Vepa (1974 อ้างถึงใน สุภชัย ยาวะประภาส, 2545: 108) ย้ำถึงความสำคัญของการสนับสนุนจากชนชั้นนำในประเทศที่มีต่อนโยบายนั้น โดยกล่าวว่า ในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย นโยบาย หากนโยบายไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากชนชั้นนำแล้ว โอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จจะมีน้อย

5) การสนับสนุนจากสื่อมวลชน Horn และ Meter (1975 อ้างถึงใน สุภชัย ยาวะประภาส, 2545: 108) กล่าวว่า การสนับสนุนจากสื่อมวลชนตลอดจนประชาชนโดยทั่วไปจะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนหรือประชาชนโดยทั่วไปมักประสบปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก

6) การสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง Murphy (1971 อ้างถึงใน สุภชัย ยาวะประภาส, 2545: 108) ชี้ให้เห็นว่า การปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายจะขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งว่าชอบ หรือไม่ชอบนโยบายนั้น

2.1.2.4 ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีมักจะเกิดขึ้นรวดเร็วมาก และการเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งมักจะส่งผลอย่างสำคัญต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายต่าง ๆ เพราะฉะนั้น ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยีจึงเป็นสิ่งสำคัญมาก ลักษณะต่าง ๆ ต่อไปนี้จึงเป็นลักษณะที่ควรให้ความสนใจ

1) การร่างนโยบาย Wolman (1981 อ้างถึงใน ศุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 109) กล่าวว่า นโยบายที่มีลักษณะไม่ยุ่งยากสลับซับซ้อน และมีผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินการไม่มากนักจะมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายที่มีโครงสร้างสลับซับซ้อน มีผู้คนหรือหน่วยงานมาเกี่ยวข้องมากมาย

2) ข้อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ Berman (1978 อ้างถึงใน ศุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 109) ให้ความเห็นว่า นโยบายที่ต้องการให้ผู้ปฏิบัติเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมจากที่เคยทำอยู่จนเคยชินจะมีโอกาสที่จะประสบปัญหาในการนำไปปฏิบัติ การปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายจะประสบปัญหากับหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องเผชิญกับปัญหาที่แตกต่างจากแนวทางที่เคยปฏิบัติกันเป็นประจำ

3) ทฤษฎีที่เชื่อถือได้ Pressman และ Wildavsky (1973 อ้างถึงใน ศุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 110) กล่าวว่า ทฤษฎีที่เชื่อถือได้ก็เปรียบเหมือนแผนที่ที่ตนเอง การเดินทางจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่งจะมีปัญหามาก ถ้าปราศจากแผนที่ที่ดี นโยบายก็เปรียบเสมือนสมมติฐานว่า ถ้ามี ก และ ข จะเกิด ค สมมติฐานดังกล่าวควรจะต้องอยู่บนรากฐานของทฤษฎีที่น่าเชื่อถือได้

4) ลักษณะของเทคโนโลยี Vepa (1974 อ้างถึงใน ศุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 110) ยืนยันว่า เทคโนโลยีที่จะนำไปใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้นั้นต้องเป็นเทคโนโลยีที่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือภาวะแวดล้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นข้อเสนอต่าง ๆ ของนักวิชาการหรือที่ปรึกษาชาวต่างประเทศอาจจะไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในประเทศที่กำลังพัฒนาเป็นไปได้

2.1.2.5 ความพอเพียงของทรัพยากร Edwards (1980 อ้างถึงใน ศุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 111) ยืนยันว่านโยบายที่จะประสบความสำเร็จนั้นต้องได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากรทั้งด้าน การเงิน และกำลังคนอย่างเต็มที่ มิฉะนั้น นโยบายนั้นจะปรากฏอยู่บนหน้ากระดาษเท่านั้นเอง ปัจจัยทางด้านทรัพยากรต่อไปนี้ เป็นปัจจัยที่ต้องคำนึงถึงอย่างมาก

1) การสนับสนุนทางการเงิน Mazmanian และ Sabatier (1981 อ้างถึงใน ศุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 111) กล่าวว่า นโยบายจะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินอย่างพอเพียง

2) กำลังและคุณภาพของบุคลากร Edwards (1981 อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2545: 112) ยืนยันว่า จำนวนบุคลากรที่จะนำเอานโยบายไปปฏิบัตินั้นตามปกติมักจะ มีน้อยกว่าจำนวนที่ต้องการสำหรับการปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จ ผลของการขาดแคลนกำลังคน ดังกล่าวจะมีส่วนโดยตรงต่อความไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย

3) ปัจจัยทางด้านบริการ Woldrigh (1982 อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2545: 112) ย้ำว่า ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านบริการต่าง ๆ มีเพียงพอหรือไม่

2.1.2.6 ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โครงสร้างของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น ลักษณะต่อไปนี้จะ เป็นลักษณะที่ควรให้ความสนใจ

1) ประเภทของหน่วยงาน Mazmanian และ Sabatier (1981 อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2545: 113) กล่าวว่า นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้นมักจะเป็นนโยบายที่ มอบหมายให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้วและสนับสนุนนโยบายนั้น และก็เป็นหน่วยงานที่มีกำลังคน และทรัพยากรอื่น ๆ พร้อมอยู่แล้ว หรือไม่ก็ต้องเป็นหน่วยงานที่สร้างขึ้นใหม่โดยแรงผลักดันของกลุ่ม การเมืองที่มีอำนาจขณะนั้น

2) โครงสร้างและลำดับชั้นการบังคับบัญชา ระดับชั้นการบังคับบัญชา รวมทั้งจำนวนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา จะมีผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ

3) ความสามารถของผู้นำ Levin (1980 อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2545: 114) วิเคราะห์โครงการที่ประสบความสำเร็จ 10 โครงการ พบว่าภาวะผู้นำที่เข้มแข็งซึ่งมี ความสามารถในการระดมการสนับสนุนจากแหล่งต่าง ๆ กับความสามารถในการสังเคราะห์เพื่อ สร้างสิ่งใหม่ขึ้นมา เป็นองค์ประกอบร่วมที่สำคัญของทั้ง 10 โครงการ

4) ความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย Horn และ Meter (1975 อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2545: 114) กล่าวว่า ยังมีความสัมพันธ์ดังกล่าวมาก โอกาสที่ นโยบายจะประสบความสำเร็จจะมีมาก

5) ลำดับขั้นของการสื่อสารแบบเปิด Meter และ Horn (1975 อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2545: 114) เสนอว่า การสื่อสารแบบเปิดซึ่งรวมถึงการเปิดโอกาสให้มีการ พุดคุยกับบุคคลภายนอก การเปิดโอกาสให้มีการสร้างสายใยแห่งความสัมพันธ์ทั้งในแนวดิ่ง และ แนวนอน และอื่น ๆ จะมีส่วนสำคัญในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

2.1.2.7 ทศนคติของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายหลายเรื่องจัดอยู่ในจำพวกที่ผู้ ปฏิบัติไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง นโยบายเหล่านี้มักจะนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ซึ่งจะตรงข้ามกับ

นโยบายที่ขัดกับความรู้สึกพื้นฐาน หรือผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติ นโยบายประเภทหลังนี้จะนำไปปฏิบัติอย่างไม่สู้เต็มใจ และอาจบิดเบือนให้เป็นไปในแนวทางที่พวกเขาต้องการ ลักษณะทางทัศนคติต่อไปนี้อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ หรือล้มเหลวของนโยบายได้

1) ทัศนคติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย Horn และ Meter (1975 อ้างถึงใน สุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 115) ยืนยันว่า ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทิศทางของทัศนคติที่มีต่อนโยบายนั้น รวมตลอดถึงความผูกพันที่มีต่อนโยบายมีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในนโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติด้วยดี ต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจ เห็นด้วย และมีความรู้สึกผูกพัน

2) ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ Woldrigh (1982 อ้างถึงใน สุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 115) กล่าวว่า ขอบเขตการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญมาก นโยบายที่มีผลให้ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากแนวทางเดิมที่ปฏิบัติเป็นเวลานานแล้วมักจะประสบความล้มเหลว ส่วนนโยบายที่ไม่กระทบกระเทือนต่อพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติจะมีโอกาสสำเร็จสูง

3) ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ Woldrigh (1982 อ้างถึงใน สุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 115) ย้ำว่า ความขัดแย้งเนื่องจากค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายจะส่งผลไปสู่ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย ถ้าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเพียงแต่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายเท่านั้น ก็จะนำไปสู่การเพิกเฉยละเลย ไม่ปฏิบัติตามนโยบาย หรือเลือกปฏิบัติเฉพาะส่วนที่ไม่ขัดกับคุณค่าที่ตนเองยึดถือ ซึ่งในที่สุดจะทำให้เห็นนโยบายล้มเหลว

4) ผลกระทบที่มีต่องาน อำนาจ ศักดิ์ศรี และผลประโยชน์ของผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติ Woldrigh (1982 อ้างถึงใน สุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 116) กล่าวว่า ผลกระทบที่นโยบายจะมีต่องาน อำนาจ ศักดิ์ศรี หรือผลประโยชน์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญมากต่อความสำเร็จของนโยบายนั้น ๆ การมอบหมายนโยบายให้กับผู้ที่มีความเห็นหรือผลประโยชน์ไม่สอดคล้องกับนโยบายนั้น ๆ ก็เท่ากับเป็นการเรียกร้องหาความยุ่งยากนั่นเอง เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายจะต้องแสวงหาวิธีการนานัปการมาควบคุมพฤติกรรมของผู้ไม่เห็นด้วยเหล่านั้น

2.1.2.8 ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ลักษณะสำคัญต่อไปนี้จะนำไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

1) จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง Wolman (1981 อ้างถึงใน สุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 116) กล่าวว่า ยิ่งจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติให้เป็นไปตาม

นโยบายมีมากขึ้นเท่าใด ปัญหาเรื่องการประสานงานระหว่างหน่วยงานเหล่านั้นก็จะมีมากขึ้นเท่านั้น และยังปัญหาเรื่องการประสานงานมีมากเท่าใด โอกาสที่นโยบายจะล้มเหลวก็จะมีมากขึ้นเท่านั้น

2) จำนวนจุดตัดสินใจ Mazmanian และ Sabatier (1981 อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2545: 117) กล่าวว่า จำนวนจุดตัดสินใจ (Clearance Points) ของนโยบายต่าง ๆ จะมีมากน้อยต่างกัน ยิ่งจำนวนจุดตัดสินใจมีมากเท่าใด ความล่าช้าในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายก็จะมีมากขึ้นเท่านั้น จุดตัดสินใจจำนวนมากนี้เองที่ทำให้ให้นโยบายของรัฐบาลกลางมักจะมีโอกาสในการประสบปัญหามากกว่านโยบายของรัฐบาลท้องถิ่น

3) ความสัมพันธ์ดั้งเดิม ลักษณะของความสัมพันธ์ดั้งเดิมระหว่างหน่วยงานที่ร่วมกันปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายจะมีส่วนอย่างสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น

4) การแทรกแซงของหน่วยงานระดับบน มีผลอย่างมากต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย Mazmanian และ Sabatier (1981 อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2545: 117) จึงชี้ให้เห็นว่า ถึงแม้จะมีจุดตัดสินใจไม่มาก มีลำดับขั้นของการบังคับบัญชาน้อย นโยบายนี้อาจจะประสบปัญหาได้ถ้าถูกแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบนมากเกินไป

มยุรี อนุมานราชชน (2547: 211) กล่าวถึง เงื่อนไข/ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีองค์ประกอบดังนี้

1. สภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงานที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ อุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสิ่งที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของผู้บริหาร เพราะอุปสรรคนั้นมักอยู่ในสภาพแวดล้อมภายนอกตัวนโยบาย และอยู่ภายนอกหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หรืออาจเป็นอุปสรรคทางการเมือง กล่าวคือ แนวทาง/มาตรการที่จำเป็นต้องใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นที่ยอมรับ และถูกคัดค้านโดยกลุ่มที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องหรือกลุ่มที่มีอำนาจขณะนั้น (ได้แก่ พรรคการเมือง สภาทนายความ ทหาร) และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่อาจดำเนินการอะไรได้ นอกจากให้ข้อมูลแก่ผู้กำหนดนโยบายได้รับทราบปัญหาเพื่อนำไปปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้น

2. เวลา และทรัพยากรที่เพียงพอสำหรับดำเนินการตามแนวทาง/แผนงาน/โครงการ เงื่อนไขด้านเวลาและทรัพยากรมักจัดเป็นข้อจำกัดภายนอกตัวนโยบาย นโยบายที่มีความเป็นไปได้ทางด้านการเงิน และทางด้านการเมืองอาจจะไม่สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด เนื่องจากทัศนคติของผู้เกี่ยวข้องคาดหวังจากนโยบายมากเกินไปในระยะเวลาอันสั้น เหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือ ข้อจำกัดด้านงบประมาณอาจทำให้แนวทาง/แผนงาน/โครงการต้องเผชิญปัญหาด้านทรัพยากร

ไม่เพียงพอ สิ่งที่ควรคำนึงถึงก็คืองบประมาณไม่ใช่สิ่งเดียวกันกับทรัพยากร และบวนการแปลงงบประมาณให้เป็นทรัพยากรอาจเกิดความล่าช้า ความกลัวที่จะต้องกึ่งงบประมาณที่ไม่ได้นำไปดำเนินงานในตอนสิ้นปีงบประมาณทำให้หน่วยงานภาครัฐใช้งบประมาณอย่างเร่งรีบ บางครั้งจัดสรรงบประมาณไปในแผนงาน/โครงการที่ไม่เกิดประโยชน์

3. การวางแผนจัดสรรทรัพยากรที่ต้องการใช้ ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องมีการผสมผสานทรัพยากร การไม่มีงบประมาณในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งก่อความเสียหายที่ร้ายแรงน้อยกว่าการไม่มีทรัพยากรที่ต้องการใช้ เพราะงบประมาณอาจจะไม่สามารถแปรเปลี่ยนไปเป็นทรัพยากรที่ต้องการ เช่น ที่ดิน วัสดุอุปกรณ์ หรือแรงงานในขณะที่ดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการ ผู้บริหารโครงการและผู้กร่างโครงการจึงต้องใช้เทคนิคโครงข่ายในการวางแผน และควบคุมกำลังคนและสินค้าคงคลัง เทคนิคเหล่านี้ช่วยแก้ไขปัญหากการมีทรัพยากรมากเกินไป (Bottleneck) และจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมในขณะดำเนินโครงการ

4. นโยบายที่มีพื้นฐานอยู่บนทฤษฎี/หลักสาเหตุและผลลัพธ์ที่เชื่อถือได้ บางนโยบายประสบความสำเร็จ เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายไม่เข้าใจปัญหาที่นโยบายต้องการแก้ไขอย่างเพียงพอว่าอะไรเป็นสาเหตุ อะไรเป็นทางแก้ไขปัญหา อะไรเป็นโอกาส หรืออะไรเป็นอาการของปัญหา

5. ความสัมพันธ์ระหว่างสาเหตุและผลลัพธ์เป็นความสัมพันธ์ทางตรงโดยไม่มีความสัมพันธ์อื่นใดมาแทรกซ้อน Pressman และ Wildavsky (1973 อ้างถึงในมยุรี อนุমানราชชน, 2547: 213) กล่าวว่า นโยบายอาศัยความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลตามลำดับของเหตุการณ์ที่ต่อเนื่องกัน ยิ่งหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในเชิงเหตุผลมากเท่าใด ความสัมพันธ์จะยิ่งสลับซับซ้อน เป็นไปได้ที่ฝ่ายต่าง ๆ จะไม่เข้าใจนโยบายนั้นอย่างถ่องแท้ ทำให้ไม่นำนโยบายไปปฏิบัติได้ไม่ดีเท่าที่ควร หรือมีแนวโน้มที่จะล้มเหลว

6. ความสัมพันธ์แบบพึ่งพาระหว่างหน่วยงานอยู่ในระดับต่ำ โดยทั่วไปการนำนโยบายไปปฏิบัติจนสัมฤทธิ์ผลระดับสูงต้องอาศัยหน่วยงานเดียวเท่านั้นที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจกล่าวว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จต้องไม่พึ่งพาหน่วยงานอื่น ถ้ามีหน่วยงานอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง ความสัมพันธ์ดังกล่าวต้องเป็นความพึ่งพาในระดับต่ำและความสัมพันธ์นั้นต้องไม่ค่อมีความสำคัญนัก การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความยุ่งยากสลับซับซ้อน เพราะต้องทำให้ผู้เกี่ยวข้องจำนวนมากเห็นพ้องกันหรือยอมรับต้นนโยบาย ปัจจัยนี้ทำให้ผลลัพธ์ที่คาดหวังเกิดขึ้นได้ยาก

7. ความเข้าใจและเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์อย่างสมบูรณ์ เป็นสิ่งจำเป็นตลอดระยะเวลาที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ วัตถุประสงค์ของนโยบายควรที่จะกำหนดในลักษณะ

เฉพาะเจาะจงและในลักษณะที่วัดได้เป็นตัวเลข/เชิงปริมาณ วัตถุประสงค์นั้นควรเป็นที่เข้าใจและเห็นพ้องต้องกันในองค์กร รวมทั้งควรสอดคล้องกันและสนับสนุนซึ่งกันและกัน เพื่อนำวัตถุประสงค์มาเป็นแนวทางกำหนดทิศทางและควบคุมโครงการ ในความเป็นจริง เป็นเรื่องยากที่จะกำหนดวัตถุประสงค์ในลักษณะดังกล่าว วัตถุประสงค์ที่เป็นทางการอาจจะไม่สอดคล้องกันเอง และอาจขัดแย้งกันเนื่องจากกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนำวัตถุประสงค์ที่ไม่เป็นทางการของกลุ่มเข้ามารวมไว้ในวัตถุประสงค์ของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ จึงทำให้เกิดความสับสนในวัตถุประสงค์ของนโยบายมากขึ้น วัตถุประสงค์ที่เป็นทางการมักจะไม่เป็นที่เข้าใจกัน เพราะกระทรวง กรม สำนักงานใหญ่ หรือหน่วยงานแม่ มักไม่ค่อยใช้การติดต่อสื่อสารจากล่างขึ้นบน และจากภายนอกองค์กร แม้ว่าวัตถุประสงค์จะเป็นที่เข้าใจและเห็นพ้องต้องกันตั้งแต่ขั้นกำหนดนโยบาย ในการนำนโยบายไปปฏิบัติความเข้าใจและความเห็นพ้องต้องกันอาจแปรเปลี่ยนไปในช่วงอายุของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ เพราะวัตถุประสงค์ของนโยบายอาจจะเป็นวัตถุประสงค์ที่สืบเนื่องกัน เป็นวัตถุประสงค์ที่เพิ่มขึ้นจากวัตถุประสงค์เดิม เป็นวัตถุประสงค์ที่ขยายจากวัตถุประสงค์เดิม และเป็นวัตถุประสงค์ใหม่ซึ่งเข้ามาแทนที่ ลักษณะของวัตถุประสงค์ดังกล่าวอาจทำให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความยุ่งยากและอาจจะทำให้นโยบายนั้น ๆ ไม่ประสบความสำเร็จได้ นอกจากนี้ ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจจะมาจากขั้นตอนอื่น ๆ ในกระบวนการกำหนดนโยบาย

8. การจัดกิจกรรมตามลำดับอย่างเหมาะสม เพื่อให้วัตถุประสงค์ของนโยบายบรรลุสัมฤทธิ์ผล จะต้องกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ ที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องดำเนินงาน กำหนดรายละเอียดและลำดับของกิจกรรมทั้งหมดในการนำนโยบายไปปฏิบัติมักมีปัญหาหรืออุปสรรคต่าง ๆ แต่เทคนิคโครงข่ายอาจนำมาใช้เป็นกรอบในการวางแผนและควบคุมโครงการ โดยระบุกิจกรรมที่ต้องดำเนินการ ผูกความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่าง ๆ และจัดวางลำดับของกิจกรรมอย่างเป็นเหตุเป็นผล หลังจากนั้นก็ต้องมีการจัดการเพื่อให้เกิดความแน่ใจว่ากิจกรรมต่าง ๆ ได้ดำเนินการอย่างถูกต้องตามตารางเวลา และถ้าดำเนินการไม่ถูกต้องก็ต้องได้รับการแก้ไขให้เหมาะสม

9. การติดต่อสื่อสารและประสานงานอย่างเต็มที่ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการบริหารโครงการเป็นสิ่งจำเป็น การติดต่อสื่อสารเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการประสานงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยทั่วไปมักไม่มีการติดต่อสื่อสารที่สมบูรณ์ แม้ระบบสารสนเทศอาจจะช่วยให้ได้ข้อมูลที่ต้องการ แต่ไม่ได้ให้หลักประกันว่าข้อมูล และคำสั่งของผู้ส่งข้อมูลจะมีการนำไปปฏิบัติตามที่กำหนดหรืออย่างที่เข้าใจกัน ทั้งนี้เนื่องมาจากการประสานงานสัมพันธ์กับการใช้อำนาจส่วนตัวของผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ การประสานงานจึงไม่ใช่เพียงการติดต่อสื่อสารกันด้วยข้อมูลหรือการจัดโครงสร้างการบริหารที่เหมาะสมเท่านั้น

10. ผู้มีอำนาจหน้าที่น่านโยบายไปปฏิบัติต้องได้รับการยอมรับอย่างแท้จริง Hood (1976 อ้างถึงใน มยุรี อนุมานราชชน, 2547: 213) ให้ความหมายของ ความเชื่อฟัง/การยอมรับโดยสิ้นเชิง ว่า หมายถึง การไม่ต่อต้านคำสั่งใด ๆ แต่ถ้านโยบายไปปฏิบัติ เกิดการต่อต้านจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ระบบข้อมูลที่มีอยู่ทั้งหมดจะต้องช่วยให้ทราบล่วงหน้าถึงปฏิกิริยาที่ต่อต้านเพื่อสามารถ เข้ามาจัดการควบคุมการต่อต้านนั้นได้ทันที เงื่อนไขที่ทำให้การน่านโยบายไปปฏิบัติเกิดขึ้นได้อย่าง เต็มรูปแบบก็คือ ผู้มีอำนาจหน้าที่น่านโยบายไปปฏิบัติต้องมีอำนาจบารมีในการทำให้นักคนอื่นทั้ง ภายในและภายนอกองค์กรยอมรับตนเอง เพื่อผู้มีอำนาจหน้าที่นั้นจะได้รับความเห็นชอบและสมารถประสานงานนโยบาย/แผนงาน/โครงการ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อความสำเร็จของนโยบาย/แผนงาน/โครงการนั้น

วเรช จันทรศร (2548: 439-449) ได้แสดงทัศนะว่า เงื่อนไข/ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการน่านโยบายไปปฏิบัติ นั้น สามารถจำแนกได้ 12 ด้าน ซึ่งในแต่ละด้านล้วนมีองค์ประกอบย่อยดังต่อไปนี้

1. ด้านนโยบาย มีองค์ประกอบ ได้แก่

- นโยบายที่จะประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ ควรเป็นนโยบายเก่า หรือเคยดำเนินการมาก่อน
- เป็นนโยบายที่มีการระบุแนวทางในการแก้ไขปัญหาชัดเจน
- เป็นนโยบายที่ช่วยให้กำหนดโครงสร้างการปฏิบัติงานได้ง่าย
- เป็นนโยบายที่มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ชัดเจน
- เป็นนโยบายที่มีทฤษฎีรองรับ
- เป็นนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย
- เป็นนโยบายที่สอดคล้องกับนโยบายอื่นๆ
- เป็นนโยบายที่สอดคล้องกับความเป็นจริง
- เป็นนโยบายที่มีตัวชี้วัดและมาตรฐานมีความชัดเจน
- นโยบายดังกล่าวช่วยให้เกิดประสิทธิผลในการดำเนินงาน
- มีการนำมาทดลองใช้ในกลุ่มเป้าหมายบางส่วน

2. ด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ประกอบด้วย

- ขั้นตอนของการปฏิบัติงานมีความชัดเจน
- มีความสอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายหลัก
- มีแนวทางปฏิบัติงานชัดเจน เข้าใจง่าย
- มีกฎระเบียบในการปฏิบัติงานพอดี และมีความยืดหยุ่น

- มีการกำหนดบทลงโทษและการให้รางวัลอย่างเป็นระบบ
 - มีการจัดสรรอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานอย่างชัดเจน
3. ด้านทรัพยากร ประกอบด้วย
- ทรัพยากรทางการเงินมีจำนวนมากพอ
 - มีความพร้อม
 - การจัดสรรทรัพยากรทางการเงินมีความเหมาะสม
 - มีการกระจายทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ
4. หน่วยงาน/องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย
- โครงสร้างของหน่วยงาน/องค์การไม่ซับซ้อน
 - หน่วยงาน/องค์การสามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างดี
 - ไม่มีความซับซ้อนของปฏิสัมพันธ์และเครือข่ายภายในองค์การ
 - มีความยืดหยุ่นในการดำเนินงาน
 - ทุกระเบียบในการดำเนินงานของหน่วยงาน/องค์การมีพอสมควร
 - จำนวนบุคลากรมีน้อย
 - กระบวนการติดต่อสื่อสารเป็นระบบ และไม่เป็นทางการ
 - หน่วยงาน/องค์การมีประสบการณ์ในความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - หน่วยงาน/องค์การมีระบบการสื่อสารแบบเปิด
 - หน่วยงาน/องค์การมีลักษณะของการเรียนรู้
 - หน่วยงาน/องค์การมีมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน
5. ผู้บริหาร และผู้กำหนดนโยบาย ประกอบด้วย
- ผู้บริหารมีภาวะผู้นำ
 - ผู้บริหารมีทักษะ และความสามารถในการบริหารงาน
 - ผู้บริหารรู้จักการใช้อำนาจตามอำนาจหน้าที่
 - มีกระบวนการตัดสินใจไม่ซับซ้อน
 - ผู้บริหารให้ความสนับสนุนในนโยบาย
 - ผู้บริหารมีส่วนร่วมกับนโยบาย
 - ผู้กำหนดนโยบายเข้าใจสภาพการปฏิบัติงาน
 - มีความสามารถในการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงาน
 - สามารถสร้างให้เกิดความผูกพันต่อสมาชิกด้วยกัน
 - มีความสามารถในการแก้ปัญหาความล่าช้าได้อย่างรวดเร็ว

6. บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ประกอบด้วย

- มีการคัดสรรเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมกับงาน
- ผู้ปฏิบัติงานมีบุคลิกภาพที่ดี
- ผู้ปฏิบัติงานมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบาย
- ผู้ปฏิบัติงานมีทักษะ และความรู้ความสามารถ
- ผู้ปฏิบัติงานยอมรับในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย
- ผู้ปฏิบัติงานมีความเต็มใจและพอใจในงานที่ทำ
- ผู้ปฏิบัติงานมีการตอบสนองเป็นไปในทิศทางเดียวกับนโยบาย
- มีการทำงานเป็นทีม
- ผู้ปฏิบัติงานมีความจงรักภักดีต่อองค์กร
- ขอบเขตของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต่อผู้ปฏิบัติงานมีน้อย
- ผู้ปฏิบัติงานสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากนโยบายได้ดี
- ผู้ปฏิบัติงานมีความสามารถในการเจรจาต่อรอง
- ผู้ปฏิบัติงานมีความสามารถในการเรียนรู้จากประสบการณ์ได้อย่างรวดเร็ว
- ผู้ปฏิบัติงานได้รับการฝึกอบรม

7. สภาพแวดล้อม ประกอบด้วย

- สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงน้อย
- ไม่มีการต่อต้านหรือคัดค้านนโยบายจากฝ่ายต่าง ๆ
- ไม่ส่งผลกระทบต่อศีลธรรมของสังคม
- ได้รับการสนับสนุนทางการเมืองและกฎหมาย
- ได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น
- บุคคลภายนอกเข้าไปมีส่วนร่วมได้พอสมควร
- สื่อมวลชนให้ความสนใจต่อปัญหา
- สภาพแวดล้อมของนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติสอดคล้องกัน

8. กลุ่มเป้าหมาย/ประชาชนผู้รับบริการ ประกอบด้วย

- กลุ่มเป้าหมายมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบาย
- ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน
- ประชาชนเข้าใจในประโยชน์และผลเสียที่ตามมา

9. การประสานงานและความร่วมมือ ประกอบด้วย

- การประสานงานมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

- การสื่อสารระหว่างองค์กรมีความสม่ำเสมอ
- จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีน้อย
- ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานมีประสิทธิภาพ

10. การประชาสัมพันธ์ ประกอบด้วย

- รูปแบบของสื่อมีความครอบคลุมทันสมัย และเข้าถึงประชาชนกลุ่มเป้าหมาย
- การประชาสัมพันธ์ส่งเสริมการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

11. การวางแผนและการควบคุม ประกอบด้วย

- มีประสิทธิภาพในการดำเนินการควบคุม
- วิธีการควบคุม ดูแล และการประเมินผลการปฏิบัติงานมีมาตรฐาน
- มีมาตรการในการกระตุ้นส่งเสริม

12. มาตรการในการตรวจตราและประเมินผล ประกอบด้วย

- มีการประเมินผลสะท้อนกลับที่อยู่ในกระบวนการวางแผน และการออกแบบ

แผนงาน/โครงการ

- มีการประเมินผลระหว่างดำเนินการ
- การประเมินผลไม่ส่งผลกระทบต่อบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน

จากทัศนะของนักวิชาการหลายท่านในด้านเงื่อนไขปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นยังมีความหลากหลายอยู่มาก ผู้ศึกษาจึงนำมาจำแนกโดยใช้เกณฑ์ลักษณะร่วมกันขององค์ประกอบเงื่อนไขปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และนำเสนอในรูปแบบของตารางแสดงความถี่ของเงื่อนไขปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความเข้าใจ และเห็นภาพชัดเจนยิ่งขึ้น ดังตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 แสดงความถี่ของเงื่อนไขที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เงื่อนไขที่มีผลต่อการ นำนโยบายไปปฏิบัติ	ผู้แสดงทัศนะเงื่อนไข ที่มีผลต่อการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ	Van Meter and Van Horn	Sabatier and Mazmanian	Woldrich	Vepa	Edwards	Wolman	Pressman and Wildavsky	Levin	นุริ อุนนานราชชน	วรเดช จันทรศรี	ทองใบใจเรี	ก๊วย	เทพศักดิ์พันธุ์	สุพรรณชัย	เบญจเนตร เคน	ทศนิยม	บุญนาค	อริจะ
ด้านนโยบาย																			
1. นโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายเก่า หรือเคยดำเนินการมาก่อน											/								
2. นโยบายมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ชัดเจน		/	/	/	/	/					/			/	/	/		/	/
3. วัตถุประสงค์ของนโยบายสามารถทำให้ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเข้าใจได้ง่าย				/	/						/								
4. นโยบายมีทฤษฎีรองรับ		/						/		/	/								
5. ความสอดคล้องกันของวัตถุประสงค์ของนโยบาย และมีความสอดคล้องกันกับนโยบายอื่น		/									/								
6. นโยบายมีตัวชี้วัดที่ชัดเจน				/				/			/								
7. นโยบายไม่ส่งผลกระทบต่องาน อำนาจ ศักดิ์ศรี ค่านิยม และผลประโยชน์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ				/							/								

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

เจื่อนใจที่มีผลต่อการ น่านโยบายไปปฏิบัติ	ผู้แสดงทัศนะเจื่อนใจ ที่มีผลต่อการน่านโยบาย ไปปฏิบัติ	Van Meter and Van Hom	Sabatier and Mazmanian	Woldrigh	Vepa	Edwards	Wolman	Pressman and Wildavsky	Levin	นยรี อนุมานราชชน	วเรศ จันทรศร	ทองใบ สุธชรี	กล้า ทองงาว	เทพศักดิ์ บุญยรัตน์	สุรพร เลียนสลาข	กานดา วีระพิชญ์เกษม	สุนิตดา เทศนิยม	บุญสนอง รัตนสุนทรกุล	จำรูญ จะโรครัมย์
ด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน																			
1. มีการจัดสรรอำนาจหน้าที่ ระบุกิจกรรมเพื่อให้ บรรลุดุวัตถุประสงค์ และระบุผู้รับผิดชอบในการนำ นโยบายไปปฏิบัติอย่างชัดเจน																			
2. มีการกำหนดบทบาทและภาระให้รางวัล อย่างเป็นระบบ																			
ด้านทรัพยากร																			
1. มีทรัพยากรทางการเงิน																			
และบุคลากรอย่างเพียงพอ																			
2. มีความเหมาะสมของเทคโนโลยี																			
ที่นำมาใช้ในการน่านโยบายไปปฏิบัติ																			

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ผู้แสดงทัศนะเงื่อนไข ที่มีผลต่อการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ	Van Meter and Van Horn	Sabatier and Mazmanian	Woldrich	Vepa	Edwards	Wolman	Pressman and Wildavsky	Levin	มูรี อนุชาธาธน	วเรช จันทรศรี	ทองใบ สุดชาติ	กล้า ทองขาว	เทพศักดิ์ บุญสวัสดิ์พันธุ์	สุพร เลียนสลาย	กานดา วีระพิชญ์เกษม	สุนิดา เทศนิยม	บุญสนอง รัตนสุนทรากุล	จำรูญ จะโรรัมย์ย์
ด้านหน่วยงาน/องค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ																		
1. หน่วยงาน/องค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ										/			/					
มีโครงสร้างไม่กลับซับซ้อน																		
2. จำนวนหน่วยงาน/องค์กรที่มีความเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมีน้อย						/				/								/
3. มีการติดต่อสื่อสารภายใน และภายนอกของหน่วยงาน/องค์กร	/								/									
ผู้บริหาร และผู้กำหนดนโยบาย																		
1. ผู้บริหารมีภาวะผู้นำ		/						/		/	/						/	
2. ผู้บริหารมีส่วนร่วมกับนโยบาย										/			/					
3. ผู้บริหารให้การยอมรับ และสนับสนุนนโยบาย										/								

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

จากตารางที่ 2.1 แสดงให้เห็นว่านักวิชาการและผู้ที่ทำการศึกษาวิจัยในเรื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติหลายท่านมีความเห็นตรงกันว่าเงื่อนไข/ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การมีภาวะผู้นำของผู้บริหาร การมีความรู้ความเข้าใจและให้การยอมรับในนโยบายของผู้มีอำนาจนโยบายไปปฏิบัติ การมีทรัพยากรด้านการเงิน และบุคลากรเพียงพอในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และจากตารางที่ 2.1 ยังแสดงให้เห็นอีกว่าเงื่อนไข/ปัจจัยที่สำคัญหลายประการที่จะส่งผลให้ประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นนำทั้งในทางการเมือง และกฎหมาย การได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น การกำหนดบทลงโทษ และการให้รางวัลอย่างเป็นระบบ การควบคุมดูแล และประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ

ผู้ศึกษามีความเห็นว่างผลสรุปจากตารางที่ 2.1 ซึ่งเป็นเรื่องของเงื่อนไข/ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติดังกล่าว สามารถจำแนกได้เป็นปัจจัยภายนอก และปัจจัยภายใน โดยตัวปัจจัยภายนอก และภายในนั้น มีองค์ประกอบที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว การจำแนกประเด็นเงื่อนไข/ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเด่นชัด และสอดคล้องกับการศึกษา ซึ่งผู้ศึกษาได้นำประเด็นเงื่อนไข/ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติดังกล่าวไปเป็นกรอบในการศึกษาในครั้งนี้ มีรายละเอียดดังนี้

ปัจจัยภายนอก ประกอบด้วย

1 องค์ประกอบที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ได้แก่

1) การนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นนำทั้งทางการเมือง และกฎหมาย ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ใช้อำนาจทางการเมือง เช่น นักการเมืองระดับประเทศ หรือนักการเมืองระดับท้องถิ่น และผู้ใช้อำนาจอธิปไตย เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และศาล มีอำนาจสนับสนุน หรือคัดค้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ แสดงออกโดย การควบคุมนโยบาย การอนุมัติงบประมาณ การแสดงความคิดเห็น และการให้ข้อเสนอแนะแก่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

นักวิชาการหลายท่าน ได้แก่ Vepa (1974 อ้างถึงใน สุขชัย ขาวะประภาส, 2545: 108) และ Wolman (1981 อ้างถึงใน สุขชัย ขาวะประภาส, 2545: 107) ซึ่งเป็นนักวิชาการต่างประเทศ ต่างก็ยืนยันว่า การสนับสนุนจากชนชั้นนำทั้งทางการเมือง และกฎหมาย ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนนักวิชาการไทยที่ให้ทัศนะคล้ายกันนี้ได้แก่ มยุรี อนุমানราชชน (2547: 211) และ วรเดช จันทรร (2548: 446) ยิ่งไปกว่านั้นยังพบว่าผลการศึกษาของสุรพร เสียนสลาย (2539: 272) ที่ได้ทำศึกษาการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ศึกษากรณีนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศ

ไทย ได้แสดงให้เห็นว่าการสนับสนุนจากชนชั้นนำทั้งทางการเมือง และกฎหมาย ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2) การนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้มีอำนาจในการกำหนด ควบคุมนโยบาย อนุมัติงบประมาณทั้งจากส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุนผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยวิธีการให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านทรัพยากร ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ หรืออำนวยความสะดวก และให้ข้อเสนอแนะ หรือให้การช่วยเหลือในวิธีการอื่นใดแก่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

จากผลการศึกษาของกล้า ทองขาว (2535: 342) ที่ได้ทำการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ ความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือ แห่งชาติ ได้แสดงให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติหากได้รับการสนับสนุนจากทั้งส่วนกลางและ ส่วนท้องถิ่น การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะประสบความสำเร็จ

3) การควบคุมดูแล และประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ จะเป็นการ สร้างความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน และหลีกเลี่ยงปัญหาความล่าช้าในการประเมินผลการ ปฏิบัติงาน อันเกิดจากการประเมินผลหน่วยงานของตนเอง

ในส่วนของนักวิชาการที่มีทัศนคติว่าการควบคุมดูแล และประเมินผลการนำนโยบายไป ปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ วรเดช จันทพร (2548: 449) และผลการศึกษาของกล้า ทองขาว (2535: 344) ที่ได้ทำการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ ความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ศึกษากรณีนโยบายรณรงค์เพื่อการเรียนรู้ หนังสือแห่งชาติ พบว่ามาตรการควบคุมประเมินผลเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลในการทำนาย ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2 องค์ประกอบที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จได้แก่

1) มีการแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบน ในการนำนโยบายไปปฏิบัติหากมีการ แทรกแซงจากหน่วยงานภายนอกโดยเฉพาะหน่วยงานระดับบน เช่น หน่วยงานของส่วนกลาง โดย การมีกฎระเบียบข้อบังคับที่ขัดแย้งต่อหน่วยงาน/องค์กรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือมีแนว ทางการปฏิบัติงานที่ขัดแย้งกัน รวมไปถึงการไม่ให้การสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เหล่านี้เป็นอีกหนึ่งสาเหตุสำคัญที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ

ในส่วนของนักวิชาการที่ยืนยันว่า ในการนำนโยบายไปปฏิบัติหากมีการแทรกแซงจาก หน่วยงานระดับบนจะส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จได้แก่ Mazmanian และ Sabatier (1981 อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2545: 117)

ปัจจัยภายใน ประกอบด้วย

1 องค์ประกอบที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ได้แก่

1) ผู้บริหารมีภาวะผู้นำ เป็นกระบวนการที่ผู้บริหารเทศบาลตำบลลี้ดงเตงามีอิทธิพลต่อผู้ร่วมงาน และผู้ตาม โดยเปลี่ยนแปลงความพยายามของผู้ร่วมงาน และผู้ตามให้สูงขึ้นกว่าความพยายามที่คาดหวัง เป็นการพัฒนาความรู้ความสามารถของผู้ร่วมงาน และผู้ตามไปสู่ระดับที่สูงขึ้น และมีศักยภาพมากขึ้น เพื่อให้เกิดการตระหนักรู้ในการกิจและวิสัยทัศน์ของทีมและองค์การ จูงใจให้ผู้ร่วมงาน และผู้ตามมองไกลเกินกว่าความสนใจของพวกเขาไปสู่ประโยชน์ของกลุ่มองค์การ หรือสังคม ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะกระทำโดยผ่านองค์ประกอบ คือ

(1) การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ (Idealized Influence หรือ Charisma Leadership: II หรือ CL) หมายถึง การที่ผู้นำประพฤติตัวเป็นแบบอย่าง หรือเป็นโมเดลสำหรับผู้ตาม ผู้นำจะเป็นที่ยกย่อง เคารพนับถือ ศรัทธา ไว้วางใจ และทำให้ผู้ตามเกิดความภาคภูมิใจเมื่อร่วมงานกัน ผู้ตามจะพยายามประพฤติปฏิบัติเหมือนกับผู้นำและต้องการเลียนแบบผู้นำของเขา สิ่งที่ผู้นำต้องปฏิบัติเพื่อบรรลุถึงคุณลักษณะนี้ คือ ผู้นำจะต้องมีวิสัยทัศน์และสามารถถ่ายทอดไปยังผู้ตาม ผู้นำจะมีความสม่ำเสมอ สามารถควบคุมอารมณ์ได้ในสถานการณ์วิกฤต ผู้นำเป็นผู้ที่ไว้วางใจได้ว่าจะทำในสิ่งที่ถูกต้อง ผู้นำจะเป็นผู้ที่มีศีลธรรมและมีจริยธรรมสูง ผู้นำจะหลีกเลี่ยงที่จะใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน แต่จะประพฤติตนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้อื่นและเพื่อประโยชน์ของกลุ่ม ผู้นำจะแสดงให้เห็นถึงความเฉลียวฉลาด ความมีสมรรถภาพ ความตั้งใจ การเชื่อมั่นในตนเอง ความแน่วแน่ในอุดมการณ์ ความเชื่อและค่านิยมของเขา ผู้นำจะเสริมความภาคภูมิใจ ความจงรักภักดี และความมั่นใจของผู้ตาม และทำให้ผู้ตามมีความเป็นพวกเดียวกันกับผู้นำ โดยอาศัยวิสัยทัศน์และการมีจุดประสงค์ร่วมกัน ผู้นำแสดงความมั่นใจช่วยสร้างความรู้สึกร่วมกันเป็นหนึ่งเดียวกัน เพื่อการบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ ผู้ตามจะเลียนแบบผู้นำและพฤติกรรมของผู้นำจากการสร้างความมั่นใจในตนเอง ประสิทธิภาพและความเคารพในตนเอง ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจึงรักษาอิทธิพลของตนในการบรรลุเป้าหมายและปฏิบัติภาระหน้าที่ขององค์การ

(2) การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration Motivation: IM) หมายถึง การที่ผู้นำจะประพฤติในทางที่จูงใจให้เกิดแรงบันดาลใจกับผู้ตาม โดยการสร้างแรงจูงใจภายใน การให้ความหมายและท้าทายในเรื่องราวของผู้ตาม ผู้นำจะกระตุ้นจิตวิญญาณของทีม (Team Spirit) ให้มีชีวิตชีวา มีการแสดงออกซึ่งความกระตือรือร้น โดยการสร้างเจตคติที่ดีและการคิดในแง่บวก ผู้นำจะทำให้ผู้ตามสัมผัสกับภาพทั้งดงามของอนาคต ผู้นำจะสร้าง และสื่อความหวังที่ผู้นำต้องการอย่างชัดเจน ผู้นำจะแสดงการอุทิศตัวหรือความผูกพันต่อเป้าหมายและวิสัยทัศน์ร่วมกัน ผู้นำจะแสดงความเชื่อมั่นและแสดงให้เห็นความตั้งใจอย่างแน่วแน่ว่าจะสามารถบรรลุเป้าหมายได้ ผู้นำจะช่วย

ให้ผู้ตามมองข้ามผลประโยชน์ของตนเพื่อวิสัยทัศน์และภารกิจขององค์กร ผู้นำจะช่วยให้ผู้ตามพัฒนาความผูกพันของตนต่อเป้าหมายระยะยาว และบ่อยครั้งพบว่า การสร้างแรงบันดาลใจนี้เกิดขึ้นผ่านการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคลและการกระตุ้นทางปัญญา ช่วยให้ผู้ตามจัดการกับอุปสรรคของตนเองและเสริมความคิดสร้างสรรค์

(3) การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation: IS) หมายถึง การที่ผู้นำมีการกระตุ้นผู้ตามให้ตระหนักถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในหน่วยงาน ทำให้ผู้ตามมีความต้องการหาแนวทางใหม่ ๆ มาแก้ปัญหาในหน่วยงาน เพื่อหาข้อสรุปใหม่ที่ดีกว่าเดิม เพื่อทำให้เกิดสิ่งใหม่และสร้างสรรค์ โดยผู้นำมีการคิดและการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีการตั้งสมมติฐาน การเปลี่ยนกรอบ (Reframing) การมองปัญหา และการเผชิญกับสถานการณ์เก่า ๆ ด้วยวิถีทางใหม่แบบใหม่ ๆ มีการจูงใจและสนับสนุนความคิดริเริ่มใหม่ ๆ ในการพิจารณาปัญหา และการหาคำตอบของปัญหา มีการให้กำลังใจผู้ตามให้พยายามหาทางแก้ปัญหาด้วยวิธีใหม่ ๆ ผู้นำมีการกระตุ้นให้ผู้ตามแสดงความคิดและเหตุผล และไม่วิจารณ์ความคิดของผู้ตาม แม้ว่ามันจะแตกต่างไปจากความคิดของผู้นำ ผู้นำทำให้ผู้ตามรู้สึกว่ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่ท้าทายและเป็นโอกาสดีที่จะแก้ปัญหาาร่วมกัน โดยผู้นำจะสร้างความเชื่อมั่นให้ผู้ตามว่าปัญหาทุกอย่างต้องมีวิธีแก้ไข แม้บางปัญหาจะมีอุปสรรคมากมาย ผู้นำจะพิสูจน์ให้เห็นว่าสามารถเอาชนะอุปสรรคทุกอย่างได้ จากความร่วมมือร่วมใจในการแก้ปัญหของผู้ร่วมงานทุกคน ผู้ตามจะได้รับการกระตุ้นให้ตั้งคำถามต่อค่านิยมของตนเอง ความเชื่อและประเพณี การกระตุ้นทางปัญญา เป็นส่วนที่สำคัญของการพัฒนาความสามารถของผู้ตามในการที่จะตระหนัก เข้าใจ และแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง

(4) การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล (Individualized Consideration : IC) ผู้นำจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับบุคคลในฐานะเป็นผู้นำให้การดูแลเอาใจใส่ผู้ตามเป็นรายบุคคลและทำให้ผู้ตามรู้สึกมีคุณค่า และมีความสำคัญ ผู้นำจะเป็นโค้ช (Coach) และเป็นที่ปรึกษา (Advisor) ของผู้ตามแต่ละคน เพื่อการพัฒนาผู้ตามผู้นำจะเอาใจใส่เป็นพิเศษในความต้องการของปัจเจกบุคคล เพื่อความสัมฤทธิ์ผล และเติบโตของแต่ละคน ผู้นำจะพัฒนาศักยภาพของผู้ตามและเพื่อนร่วมงานให้สูงขึ้น นอกจากนี้ผู้นำจะมีการปฏิบัติต่อผู้ตามโดยการให้โอกาสในการเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ สร้างบรรยากาศของการให้การสนับสนุน คำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคลในด้านความจำเป็นและความต้องการ การประพุดติของผู้นำแสดงให้เห็นว่าเข้าใจ และยอมรับความแตกต่างระหว่างบุคคล เช่น บางคนได้รับกำลังใจมากกว่า บางคนได้รับอำนาจการตัดสินใจด้วยตนเองมากกว่า บางคนมีมาตรฐานที่เคร่งครัดกว่า บางคนมีโครงสร้างงานที่มากกว่า ผู้นำมีการส่งเสริมการสื่อสารสองทาง และมีการจัดการด้วยการเดินดูรอบ ๆ (Management by Walking Around) มีปฏิสัมพันธ์กับผู้ตามเป็นการส่วนตัว ผู้นำสนใจในความกังวลของแต่ละบุคคล เห็นปัจเจกบุคคลเป็นบุคคลทั้งครบ (As a

Whole Person) มากกว่าเป็นพนักงานหรือเป็นเพียงปัจจัยการผลิต ผู้นำจะมีการฟังอย่างมีประสิทธิภาพ มีการเอาใจเขามาใส่ใจเรา (Empathy) ผู้นำจะมีการมอบหมายงานเพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาผู้ตาม เปิดโอกาสให้ผู้ตามได้ใช้ความสามารถพิเศษอย่างเต็มที่และเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ ที่ท้าทายความสามารถ ผู้นำจะดูแลผู้ตามว่าต้องการคำแนะนำ การสนับสนุนและการช่วยให้ก้าวหน้าในการทำงานที่รับผิดชอบอยู่หรือไม่ โดยผู้ตามจะรู้สึกว่าเขากำลังถูกตรวจสอบ

นักวิชาการต่างประเทศที่แสดงทัศนะว่า การมีภาวะผู้นำของผู้บริหารจะส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ Mazmanian และ Sabatier (1981 อ้างถึงใน ศุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 114) และ Vepa (1974 อ้างถึงใน ศุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 114) รวมไปถึง Levin (1980 อ้างถึงใน ศุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 114) ต่างก็แสดงทัศนะในทำนองเดียวกันนี้ ซึ่งในส่วนนี้นักวิชาการไทยที่แสดงทัศนะคล้าย ๆ กันกับที่กล่าวมา ได้แก่ วรเดช จันทรร (2548: 443) นอกจากนี้ผลการศึกษาของทองใบ สุดชาติ (2536: 335-336) ที่ได้ศึกษาการนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ กรณีศึกษาวิทยาลัยอีสานใต้ ยังคงยืนยันถึงความสำคัญของการมีภาวะผู้นำของผู้บริหารอันจะส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของบุญสนอง รัตนสุนทรากุล (2545: 71-73) ที่ได้ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับคนพิการไปปฏิบัติ ศึกษาเฉพาะกรณีนโยบายการจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ ต่างยืนยันถึงความสำคัญของการมีภาวะผู้นำของผู้บริหารว่ามีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติเช่นกัน

2) ผู้บริหารและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มีความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในหน่วยงาน/องค์การ ผู้บริหาร และผู้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติต้องทราบถึงความหมาย และแนวทางการปฏิบัติของหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลักเป็นอย่างดี ซึ่งหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลัก ดังกล่าว ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จได้ง่ายมากขึ้น

ในประเด็นดังกล่าวข้างต้นมีนักวิชาการต่างประเทศ ได้แก่ Woldrich (1982 อ้างถึงใน ศุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 115) และนักวิชาการไทย ได้แก่ วรเดช จันทรร (2548: 443) ต่างให้การยืนยันว่า การมีความรู้ความเข้าใจในหลักของการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้บริหาร และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ล้วนแต่มีผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสิ้น ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของสุนิตตา เทคนิยม (2541: 170) ที่ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติ

3) ผู้บริหารให้การยอมรับ และสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวของผู้บริหารต้องมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบาย มีความคิดเห็นที่สอดคล้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงมีความสนใจและเต็มใจที่จะปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงจะประสบความสำเร็จ

นักวิชาการไทยที่ยืนยันว่าการให้การยอมรับ และสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติของตัวผู้บริหารจะส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ วรเดช จันทรร (2548: 443)

4) การมีบุคลากร มีทรัพยากร และ มีงบประมาณอย่างเพียงพอ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แม้ว่าจะมีการถ่ายทอดคำสั่งไปได้อย่างชัดเจนเพียงใด ถ้าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่มีทรัพยากรที่จะใช้เพื่อการปฏิบัติตามนโยบายได้ การนำนโยบายไปปฏิบัติก็ไม่สามารถประสบความสำเร็จ ทรัพยากรที่สำคัญ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในจำนวนที่เหมาะสมและมีประสบการณ์ มีข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางในการปฏิบัติตามนโยบาย มีอำนาจหน้าที่ มีเครื่องอำนวยความสะดวก เช่น อาคาร ที่ดิน และอุปกรณ์ รวมถึงต้องมีเวลาในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเพียงพอ อีกทั้งด้านงบประมาณ ก็ถือเป็นสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง เพราะหากงบประมาณไม่เพียงพอ อาจส่งผลให้แนวทาง/แผนงาน/โครงการต้องเผชิญกับปัญหา สิ่งที่ต้องคำนึงคือ งบประมาณไม่ใช่สิ่งเดียวกันกับทรัพยากร กระบวนการแปลงงบประมาณให้เป็นทรัพยากรอาจเกิดความล่าช้า ปัญหาอีกประการหนึ่งในด้านงบประมาณของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ความกลัวที่จะต้องคืนงบประมาณที่ไม่ได้นำไปดำเนินงานในตอนสิ้นปีงบประมาณ ทำให้หน่วยงานภาครัฐใช้งบประมาณอย่างเร่งรีบ และบางครั้งมีการจัดสรรงบประมาณไปใช้ในแผนงาน/โครงการที่ไม่เกิดประโยชน์

นักวิชาการต่างประเทศที่แสดงทัศนะว่า การมีบุคลากร มีทรัพยากร และ มีงบประมาณอย่างเพียงพอ ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ Mazmanian และ Sabatier (1981 อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2545: 111) และ Edwards (1980 อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2545: 111) ในส่วนของนักวิชาการไทยที่มีทัศนะคล้าย ๆ กัน ในประเด็นนี้ ได้แก่ มยุรี อนุมานราชชน (2547: 211) และ วรเดช จันทรร (2548: 441) ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของเทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์ (2536: 148) ที่ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ กรณีศึกษาสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร พบว่าความพร้อมของทรัพยากรเป็นตัวแปรที่สามารถอธิบายถึงประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ และผลการศึกษาของสุรพร เสียนสลาย (2539: 274) ที่ได้ศึกษาการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ศึกษากรณีนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย

พบว่า การให้การสนับสนุนทรัพยากรงบประมาณ และกำลังคน มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ยิ่งไปกว่านั้น ผลการศึกษาของจำรูญ จะโรครัมย์ (2549: 111) ที่ได้ทำการศึกษาความสำเร็จของการนำนโยบายกระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ไปปฏิบัติ ศึกษากรณีสำนักงานพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ภาคเหนือตอนบน และภาคเหนือตอนล่าง พบว่า การจัดสรรงบประมาณให้จำนวนน้อย เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5) การนำนโยบายไปปฏิบัติมีการกำหนดบทลงโทษ และการให้รางวัลอย่างเป็นระบบ เปรียบเสมือนเป็นข้อบังคับเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามนโยบาย และเป็นการสร้างแรงจูงใจแก่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติให้มีความต้องการที่จะปฏิบัติตามนโยบาย ยกตัวอย่างเช่น การกำหนดให้หน่วยงานของภาครัฐนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ ได้มีการจัดการประกวดหน่วยงานที่น่าหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติแล้วประสบความสำเร็จ โดยมีการมอบรางวัลให้แก่หน่วยงานดังกล่าว เป็นโล่รางวัล และเงินรางวัล อีกทั้งหน่วยงานที่ได้รับรางวัลจะได้รับชื่อเสียง และความไว้วางใจจากประชาชนด้วยเช่นกัน

การกำหนดบทลงโทษ และการให้รางวัลอย่างเป็นระบบนี้ มีนักวิชาการได้แก่ วรเดช จันทรร (2548: 441) ให้การยืนยันว่าเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ กล้า ทองขาว (2535: 344) ที่ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ พบว่า มาตรการควบคุมประเมินผลเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลในการทำนายความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และยังสอดคล้องกับผลการศึกษาของบุญสนองรัตนสุนทรากุล (2545: 72) ที่ได้ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับคนพิการไปปฏิบัติ ศึกษาเฉพาะกรณีนโยบายการจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ พบว่า มาตรการในการให้ทุน ให้โทษ จากการปฏิบัติตามนโยบาย คือ มีการจูงใจให้ปฏิบัติตาม แต่ไม่พบว่ามีมาตรการ หรือรายละเอียดใด ๆ ที่ประกาศเป็นแนวทางเพื่อบังคับใช้สำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตาม เป็นปัญหา และอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

6) บุคลากรผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีทักษะ ความรู้ ความเข้าใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นสิ่งที่จำเป็นและมีความสำคัญต่อการประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะหากบุคลากรผู้นำนโยบายไปปฏิบัติขาดทักษะ ขาดความรู้ความเข้าใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว การนำนโยบายไปปฏิบัติอาจไม่เกิดผล และอาจส่งผลกระทบด้านลบในวงกว้าง

นักวิชาการไทย คือ วรเดช จันทรร (2548: 445) ได้ยืนยันถึงความสำคัญของทักษะ และความรู้ความสามารถของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่ง

สอดคล้องกับผลการศึกษาของสุนิตา เทสนิยม (2541: 170) ที่ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติ พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติ คือ ปัจจัยตัวผู้ปฏิบัติ หมายถึง คุณสมบัติเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่สถานอนามัยที่ปฏิบัติงานวางแผนครอบครัว มีความรู้ความสามารถ และมีความตั้งใจจริงในการปฏิบัติงานวางแผนครอบครัว

3 องค์ประกอบที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จได้แก่

1) การต่อต้านจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงการมีทัศนคติ และพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญมาก นอกจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องทราบในสิ่งที่ตนเองต้องปฏิบัติ และมีความสามารถในการปฏิบัติแล้วยังจะต้องมีความสนใจและตั้งใจในการปฏิบัติด้วยท่าทีหรือทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีค่อนนโยบายขึ้นอยู่กับทัศนะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติว่านโยบายมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนตัว และหน่วยงาน/องค์การอย่างไร หากการนำนโยบายไปปฏิบัติมีผลกระทบต่อรายได้ ผลประโยชน์ ความมั่นคงในงานและอาชีพในอนาคต หรือผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความรู้สึกไม่สบายใจที่จะต้องเรียนรู้ทักษะใหม่ ๆ กลัวที่จะต้องทำหน้าที่ความรับผิดชอบใหม่แตกต่างจากเดิม กลัวในการทำงานให้ได้มาตรฐานสูงกว่าเดิม หรือกลัวในการทำงานร่วมกับผู้ร่วมงานกลุ่มใหม่ ความกลัวเหล่านี้เป็นจะเป็นเหตุให้ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นหลังจากมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นักวิชาการไทย ได้แก่ เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (2551: 267) ได้ยืนยันว่า ทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญมาก ต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในการศึกษาเรื่องของผลกระทบมาภิบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นำเงื่อนไข/ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่กล่าวไว้ข้างต้นไปใช้เพื่อเป็นประเด็นในการศึกษา เหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะผลกระทบมาภิบาลเป็นหนึ่งในนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลให้ความสำคัญต่อการสร้างผลกระทบมาภิบาลในการบริหารงานทั้งภาครัฐ และเอกชน ด้วยเห็นว่า การดำเนินการโดยมีชอบกับผลกระทบมาภิบาลนั้นส่งผลให้เกิดปัญหาความไม่โปร่งใส หรือการทุจริตคอร์รัปชันในทุกระดับ อันเป็นปัญหาร้ายแรงของประเทศ

ดังนั้นผลกระทบมาภิบาลจึงเปรียบเสมือนนโยบายที่รัฐบาลกำหนดให้หน่วยงานของภาครัฐและเอกชนได้นำผลกระทบมาภิบาลไปปฏิบัติควบคู่ไปกับการดำเนินการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนนั้น ๆ การนำเงื่อนไข/ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติมาใช้เพื่อเป็นกรอบในการศึกษาจึงมีความเหมาะสม

2.2 แนวคิดและความหมายของธรรมาภิบาล

2.2.1 ความหมายของธรรมาภิบาล

เจริญ เจษฎาวัลย์ (2547: 15) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า ธรรมาภิบาล คือ โครงสร้างการจัดการองค์การ นโยบาย กระบวนการปฏิบัติ และระบบการควบคุมภายในของ องค์การ ที่ออกแบบมาใช้ชี้นำการปฏิบัติงานทั้งหมดในลักษณะต่อเนื่อง และควบคุมกิจกรรม ทั้งหมดขององค์การด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และด้วยความเอาใจใส่ต่อการปกป้องผลประโยชน์ของ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดและต่อผู้รับผลประโยชน์ โดยการปฏิบัติไปตามกฎหมายและระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดเพื่อจะได้รายงานถึงการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของตน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า ธรรมาภิบาล คือ การบริหารจัดการบ้านเมืองและ สังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาค ประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข มีความรู้ รักสามัคคีเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็ง หรือสร้าง ภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่หากจะมีมาใน อนาคตเพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะ สำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรง เป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

อานันท์ ปันยารชุน (2542: 26) อธิบายความหมายของธรรมาภิบาลว่า ธรรมาภิบาล เป็น ผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ ร่วมกันได้กระทำได้ไปหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่ การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

ธีรยุทธ บุญมี (2541: 17) แสดงทัศนะว่าธรรมาภิบาล เป็นกระบวนการความสัมพันธ์ร่วมกัน ระหว่างภาครัฐ สังคม เอกชน และประชาชนซึ่งทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ มี คุณธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความร่วมมือของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

นายแพทย์ประเวศ วะสี (2541: 78) ได้ให้ความเห็นว่า ธรรมาภิบาล คือ รัฐที่มีความถูกต้อง เป็นธรรม ซึ่งหมายถึงความถูกต้องเป็นธรรมใน 3 เรื่องใหญ่ ๆ คือ

1. การเมืองและระบบราชการที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม ถูกตรวจสอบได้
2. ภาคธุรกิจที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม สามารถตรวจสอบได้

3. สังคมที่เข้มแข็ง ความเป็นประชาสังคม (Civil Society) สามารถตรวจสอบภาครัฐและภาคธุรกิจให้ตั้งอยู่ในความถูกต้องได้

ไชยวัฒน์ คำชู (2545: 42-43) ได้แสดงทัศนะคิดว่า ธรรมนูญ หมายถึง การมีส่วนร่วม คือความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และการมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานเพื่อให้หลักประกันว่าการดำเนินนโยบายทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจวางอยู่บนฉันทานุมัติอย่างกว้างขวางของสังคม และให้ความมั่นใจว่า เสี่ยงคนยากจน และคนด้อยโอกาสจะเป็นที่รับฟังในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร

อมรา พงศาพิชน์ (2541: 17-24) กล่าวว่า ธรรมนูญ หมายถึง การ (กำกับ) ดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวม และการรักษาผลประโยชน์ซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกในสังคม โดยมีกฎกติกาที่ตกลงร่วมกัน การ (กำกับ) ดูแลนี้มีอยู่ในทุกระดับของสังคมและองค์กร เช่น ธรรมนูญของชาติ ธรรมนูญหรือธรรมนูญในองค์กรธุรกิจ องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรบริหารท้องถิ่น หรือแม้แต่ธรรมนูญในครอบครัว ความหมายรูปธรรมของธรรมนูญและธรรมนูญคือกฎกติกาที่ตกลงร่วมกันว่าจะเป็นกฎเกณฑ์ที่จะใช้ในการดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวม

อรพินท์ สพอิชชัย (2540: 11) ได้กล่าวว่า ธรรมนูญ คือ ระบบ โครงสร้าง และกระบวนการต่าง ๆ ที่วางเกณฑ์ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข

พระราชญญวิสิฐ (ม.ป.ป: 19) ได้แสดงทัศนะในเรื่องความหมายของธรรมนูญว่า ธรรมนูญ คือ การสงเคราะห์เข้าในหลักปฏิบัติที่ดีที่ชอบ คือ ที่ถูกต้อง ที่เหมาะสม ที่บริสุทธิ์ และที่ยุติธรรม สำหรับหัวหน้าฝ่ายปกครอง หรือฝ่ายบริหารทุกระดับ ใช้เป็นหลักปฏิบัติงาน บำบัดทุกข์ บำรุงสุข เพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชนโดยส่วนรวม ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี มีประสิทธิภาพสูง

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542: 18) กล่าวว่า หลักธรรมนูญ ในความหมายสากลนี้ มีความหมายรวมถึงระบบโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่าง ๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข

วรภัทร ไชระเกษม (2541: 19) อธิบายว่า ธรรมนูญ หมายถึง การกำกับดูแลที่ดี หรือหมายถึง การใช้สิทธิ์ของความเป็นเจ้าของที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเองโดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร โดยหัวใจสำคัญของ Good Governance คือ ความโปร่งใส (Transparency) ความยุติธรรม (Fairness) และความรับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจ (Accountability)

ดังนั้น ธรรมนูญฉบับนี้ จึงหมายถึง แนวทางในการจัดระเบียบให้สังคมภาครัฐ สังคม เอกชน ภาคประชาชนได้อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข โดยผ่านการมีระบบการเมืองและระบบราชการที่โปร่งใส มีความยุติธรรม มีความรับผิดชอบต่อสังคม และสามารถตรวจสอบการทำงานได้

2.2.2 องค์ประกอบของหลักธรรมนูญ

เจริญ เจษฎาวัลย์ (2547: 15) ได้แสดงทัศนะให้เห็นว่าหลักธรรมนูญ มีองค์ประกอบ ดังนี้

1. คุณค่าจริยธรรม (Ethical Values) หมายถึง การปฏิบัติตามจริยธรรมทางธุรกิจ (Code of Corporate Conduct) และจริยธรรมของพนักงาน (Code of Ethics) ขององค์กร
2. การเปิดใจกว้าง (Openness) หมายถึง Board of Directors และฝ่ายจัดการ มีการเปิดเผยต่อผู้มีส่วนได้เสีย และผู้รับประโยชน์ ในเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจและการปฏิบัติ (Decision-Making Process and Actions) ที่ได้กระทำไปให้ทราบโดยทั่วกันมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ซึ่งรวมถึงการเปิดใจกว้างในการยอมให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติการของกันอย่างละเอียดได้ด้วย
3. ความยุติธรรม (Fairness) หมายถึง ผู้ถือหุ้น หรือผู้มีส่วนได้เสีย จะได้รับการปฏิบัติอย่างทัดเทียมกัน โดยมีกลไกป้องกันมิให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบกันอย่างไม่เป็นธรรม
4. ความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การเปิดเผยดำเนินงาน และรายงานทางการเงินของกิจการอย่างถูกต้อง ครบถ้วน เพียงพอ มีความชัดเจน และเรียบง่าย
5. ความรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง กระบวนการปฏิบัติซึ่งมีความรับผิดชอบต่อสาธารณชนในการตัดสินใจและการกระทำโดยเสนอตัวเองให้มีการตรวจสอบอย่างละเอียดได้ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดๆ ที่มีความเหมาะสม
6. ระบบควบคุมภายในดี (Good System of Control) หมายถึง องค์กรมีมาตรฐานการควบคุมภายในที่มีระเบียบแบบแผนที่สามารถป้องกันความเสี่ยงได้ โดยมีทั้ง Preventive Control, Detective Control, Corrective Control และ Directive Control พร้อม ภายใต้งบประมาณค่าใช้จ่ายของการควบคุม มีไม่มากกว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับการมีระบบควบคุมภายในนั้น
7. ความมีประสิทธิภาพ และความมีประสิทธิภาพ (Efficiency and Effectiveness) หมายถึง องค์กรที่มีธรรมนูญพร้อม ควรต้องมีกลไกการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และสามารถทำงานให้เกิดประสิทธิผลอย่างน้อย ในระดับหนึ่งที่ได้คาดหวังไว้
8. การปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง (Compliance with Applicable Laws and Regulations) หมายถึง องค์กรที่มีธรรมนูญต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบ

ข้อบังคับของภาครัฐที่กำหนดไว้ โดยพยายามไม่บ้ายเบี่ยงหรือหลีกเลี่ยง หรือหลบกฎหมายอย่างไร จริยธรรม

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้อธิบายถึงองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล ว่าหลักธรรมาภิบาลจะต้องมี องค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

1. หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมาย และกฎข้อบังคับ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับ เหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

2. หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงามโดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือ หลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนา ตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพ สุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดย ปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็น ประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมี กระบวนการประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

4. หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็น ในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแสดงความเห็น การไต่สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ

5. หลักความรับผิดชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อ สังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการ เคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์ สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและ บริหารที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ ยั่งยืน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) (2542) ได้อธิบายถึงองค์ประกอบของ หลักธรรมาภิบาลว่า หลักธรรมาภิบาล มีองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

1. หลักนิติธรรม หมายถึง กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้อง คนดีและลงโทษคนไม่ดีได้ มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่

เปลี่ยนไป การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใสและตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของตนเอง เข้าใจ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่าง ๆ

2. หลักความโปร่งใส หมายถึง การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่รัฐ เกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ

3. หลักความรับผิดชอบ การได้รับการยอมรับและความพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ คุณภาพของงานทั้งด้าน ปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน และ จำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

4. หลักความคุ้มค่า ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล รวมถึงการประหยัดงบประมาณ

5. หลักการมีส่วนร่วม ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัด งบประมาณ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือผู้ได้รับผลกระทบ จำนวนผู้เข้าร่วมแสดง ความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม

6. หลักคุณธรรม หมายถึง การร้องเรียน หรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ทั้ง ในและนอกองค์การลดลง คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากร ชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

2.3.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

Wit (1967: 101-103 อ้างถึงใน โกวิทช์ พวงงาม, 2548: 28) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียง บางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่น แล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของ

รัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

Holloway (1959: 101-103 อ้างถึงใน โกวิทช์ พวงงาม, 2548: 28) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

Clark (1957: 87-89 อ้างถึงใน โกวิทช์ พวงงาม, 2548: 28) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้ง และจะอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

Mongtagu (1984: 574 อ้างถึงใน โกวิทช์ พวงงาม, 2548: 28) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ

Robson (1953: 574 อ้างถึงใน โกวิทช์ พวงงาม, 2548: 29) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจการปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

จากนิยามต่าง ๆ ข้างต้น สามารถสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญดังนี้

1. การปกครองชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและ

ความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่ และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น

2) สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4. มืองค์การที่จำเป็นในการบริหาร และการปกครองตนเอง องค์การที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์การฝ่ายบริหาร และองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือกรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหา และวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

2.3.2 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ คือ

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก และขนาด

ใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหาร และเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WTO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากนักน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมือง และการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5. การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การ หรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมด หรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถให้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

นอกจากนี้ คณะกรรมการการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น โดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว ตามคำสั่งที่ 262/2535 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2535 เพื่อศึกษาระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ในทุกรูปแบบ หาแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยกล่าวถึงองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

1. เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง
2. สถานะและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ
3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
4. มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม

5. มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
6. มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
7. มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
8. มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท
9. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

2.3.3 วัตถุประสงค์และความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

2.3.3.1 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

- 1) ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งทางด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ
- 2) เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง
- 3) เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน

2.3.3.2 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

- 1) การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองแก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย
- 2) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล
- 3) การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหของท้องถิ่นของตน
- 4) การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ
- 5) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต
- 6) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

2.3.4 รูปแบบของการปกครองท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบันมีอยู่ 5 รูปแบบ (สนธิ จรอนันต์, 2549: 6) แบ่งออกเป็นรูปแบบทั่วไป 3 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และรูปแบบพิเศษ 2 รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา เดิมรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นมี 6 รูปแบบ คือ มีรูปแบบสุขาภิบาล ซึ่งเป็นรูปแบบที่เก่าแก่ที่สุด ปัจจุบันสุขาภิบาลเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลทุกแห่ง จึงไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลอีกต่อไป

โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ สถาบันท้องถิ่น ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้น ๆ และคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการองค์การบริหารส่วนตำบล

2.4.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งที่ 222/2549 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2499 กำหนดให้มีสภาตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาตำบลหมู่บ้านละ 2 คน มีนายอำเภอเป็นประธาน และให้คณะกรรมการบริหารประจำตำบลและหมู่บ้านตาม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ร่วมปฏิบัติงานด้วย (พรทิพย์ คำพอ, 2544: 5)

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ขึ้นบังคับใช้เมื่อวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2500 มีสาระสำคัญโดยสรุป กล่าวคือให้มี

1. องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อดำเนินกิจกรรมส่วนตำบลโดยมีเขตปกครองตามเขตตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วย สภาตำบล และคณะกรรมการตำบล
2. สภาตำบล ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้นหมู่บ้านละ 1 คน และให้กำหนดผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลนั้นเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง

3. คณะกรรมการตำบล ประกอบด้วย กำนันตำบลท้องที่เป็นประธาน แพทย์ประจำตำบล และผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นเป็นกรรมการกับกรรมการอื่นซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากครูใหญ่โรงเรียนในตำบล หรือบรรดาผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนไม่เกิน 5 คน

ต่อมากระทรวงมหาดไทยยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 และคณะกรรมการพัฒนาตำบล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยคณะกรรมการกระทรวงมหาดไทยที่ 275/ 2509 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509 กำหนดให้มีคณะกรรมการสภาตำบลประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน ครูประชาบาล 1 คน แพทย์ประจำตำบลและราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน เป็นผู้ดำเนินการควบคุมและรับผิดชอบการบริหารงานของสภาตำบล

เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2449 และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511 กำหนดให้มีสภาตำบลประกอบด้วย

1. กรรมการโดยตำแหน่ง คณะกรรมการสภาตำบลมีกำนันท้องที่เป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบล
2. กรรมการโดยเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 1 คน โดยราษฎรเป็นผู้เลือก ทั้งนี้สภาตำบลตาม ปว. 326 ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

เมื่อประมาณเดือนเมษายน 2531 มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล พ.ศ..... เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

1. ให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคลและสามารถยกฐานะขึ้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่นได้
2. สภาตำบลประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลนั้น และแพทย์ประจำตำบลเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน
3. การบริหารงานสภาตำบลมี “คณะกรรมการบริหารสภาตำบล” เป็นผู้บริหาร ประกอบด้วย กำนันท้องที่เป็นประธาน มีผู้ใหญ่บ้าน 2 คน ซึ่งสมาชิกสภาตำบลเป็นผู้เลือก และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 2 คน แต่มีการยุบสภาเสียก่อน ร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้จึงตกไป

ต่อมารัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีนายชวน หลีกภัย ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีผลบังคับใช้ในวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 สรุปสาระสำคัญดังนี้

1. ให้ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326
2. ให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกซึ่งได้รับเลือกหมู่บ้านละ 1 คน
3. สภาตำบลซึ่งมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เหลือไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ให้ยกฐานะเป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล” มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย
 - สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลแพทย์ประจำตำบล และสมาชิกซึ่งได้รับเลือกหมู่บ้านละ 2 คน
 - คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่เกิน 7 คน ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน

ต่อมาในวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2509 กระทรวงมหาดไทย ได้ออกคำสั่ง ที่ 275/2509 เรื่อง ระเบียบการบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) ขึ้น โดยรวมคณะกรรมการตำบล และสภาตำบลเข้าเป็นองค์กรเดียวกัน เช่นเดียวกับแบบการปกครองของสุขาภิบาล ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับสภาพการณ์ยิ่งขึ้น และให้สอดคล้องกับโครงการพัฒนาเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติรับหลักการ

เป็นที่น่าสังเกตว่าคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าวนี้นี้ เป็นเพียงระเบียบปฏิบัติในท้องที่บางแห่ง มิได้เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ได้ระบุไว้

วันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 แก้ไขปรับปรุงระเบียบบริหารของตำบลและให้ปรับปรุงตำบลให้เป็นสภาตำบล ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ ภายใน 3 ปี เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน

อย่างไรก็ตาม ฐานะของสภาตำบลยังไม่ได้เป็นนิติบุคคลแต่ถือเป็นหน่วยหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยย่อยขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0309/ว 438 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2509 ด่วนมาก ที่ มท 0309/ว 99 ลงวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2501 และหนังสือกรมการปกครองที่ มท 0309/10898 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2501

การที่สภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหาร รัฐบาลจึงปรับปรุงฐานะของสภาตำบลเสียใหม่ให้เป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 6 และยกฐานะสภา

ตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 43 ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 44

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 111 ตอนที่ 53 ก. ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2537

เกณฑ์ที่กำหนดให้สภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 40 สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยในวรรคสอง อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

2.4.2 บทบาทและความสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ส่งผลให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนจากทางราชการย้อนหลัง 3 ปีติดกันเฉลี่ยเกิน 150,000 บาท ต่อปีขึ้นไป ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทความสำคัญต่อตำบลและประชาชนหลายประการ ก่อนอื่นนั้นเราจะดูกันถึงหน้าที่ องค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องดำเนินการคือ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และมีหน้าที่ต้องทำกิจการในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- 1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

- 3 ป้องกันโรค และระงับโรคติดต่อ
- 4 ป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย
- 5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

จากบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องการจะทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลที่กล่าวมาแล้วนั้นจะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการในฐานะ

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น นอกจากนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลยังเป็นหน่วยงานที่มีอิสระมากกว่าสภาตำบล นิติบุคคลในการบริหารงานตำบลรวมทั้งมีอำนาจหน้าที่มากกว่าในทุกด้าน

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองที่สะท้อนการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองพื้นฐานของประเทศโดยแท้จริง อันเป็นการตอบสนองต่อนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของรัฐบาลที่จะให้อำนาจการบริหารงานแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารงานที่แก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ และมีอิสระในการตัดสินใจในสิ่งที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นนั้นตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด เหตุผลที่สนับสนุนว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้น อาจพิจารณาได้จากการที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการที่ส่งผลให้เกิดการกระจายอำนาจ คือ

1. องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจในการทำนิติกรรม และสัญญาทางกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องผ่านทางราชการเหมือนในอดีต ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความเจริญก้าวหน้าและตรงต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในตำบลได้

2. คณะกรรมการและผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเกือบทั้งหมด กล่าวคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งของราษฎรหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา 198 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเป็นหลักและมีจำนวนมากกว่าผู้ที่มาจากการแต่งตั้ง นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลก็มีที่มาจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกกันขึ้นมาอีกด้วย

3. อำนาจอิสระของผู้บริหาร มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และกิจกรรมมากขึ้นจากเดิมที่กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 และยังมีอำนาจในพื้นที่ตำบลเพิ่มขึ้น โดยที่หากหน่วยราชการที่ดำเนินการใด ๆ ที่เป็นประโยชน์ในตำบลจะต้องแจ้งองค์การบริหารส่วนตำบลให้ทราบเสียก่อน

4. อำนาจการคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดเก็บภาษีได้เหมือนกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น (เทศบาล และสุขาภิบาล เป็นต้น) เช่น รายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อันเกิดจากการฆ่าสัตว์ และยังได้รับการจัดสรรภาษีโดยตรงจากหน่วยงานราชการที่เก็บภาษีในเขตตำบลนั้นจากภาษีประเภทต่าง ๆ เช่น ค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อน ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น ซึ่งเมื่อหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บได้จัดเก็บแล้วก็จะจัดสรรภาษีเหล่านี้ให้องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการทางกฎหมายตามลำดับและที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ นอกเหนือมากไปกว่าท้องถิ่นก็คือ รายได้จากภาษีที่ได้รับผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นอีกด้วย อาทิ จากอกรังนกนางแอ่น ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล ค่าภาคหลวงไม้

ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมในที่ดิน เป็นต้น

จากความข้างต้นจะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์การที่สะท้อนถึงความพยายามของรัฐบาลที่จะกระจายอำนาจสู่หน่วยการบริหารระดับตำบล ซึ่งส่งผลให้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองสู่องค์กรพื้นฐานในระดับตำบล

2. ประชาชนได้รับประโยชน์จากองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการพัฒนาตำบลซึ่งตรงกับปัญหา และความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมแนวคิด และกระแสประชาธิปไตยในสังคมปัจจุบันที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานตำบลจะมีมากขึ้นโดยผ่านผู้แทนของตนในองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ เป็นที่เชื่อได้ว่าความเจริญและการพัฒนาในทิศทางที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบล จะส่งผลให้เกิดความเจริญและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในภาพรวมของประเทศต่อไป

2.4.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ดังนี้

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนา ตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- 1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำทางดินและที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 3 ป้องกันโรค และระงับโรคติดต่อ
- 4 ป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย
- 5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

- 1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- 5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์
- 6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

มาตรา 71 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อใช้บังคับในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินห้าร้อยบาท

ร่างข้อบังคับตำบลจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะกรรมการบริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบลตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ประธานคณะกรรมการบริหารลงชื่อและประกาศเป็นข้อบังคับตำบลต่อไป

ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับตำบลใด ให้ส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบังคับตำบลดังกล่าว เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับตำบลนั้นใหม่ แต่ถ้าเป็นร่างข้อบังคับตำบลที่กำหนดให้มีโทษปรับตามวรรคหนึ่ง เมื่อนายอำเภอไม่เห็นชอบด้วย ให้ร่างข้อบังคับตำบลนั้นเป็นอันตกไป

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับตำบลตามวรรคสี่แล้ว มีมติยืนยันตามร่างข้อบังคับตำบลเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานคณะกรรมการบริหารลงชื่อและประกาศเป็นข้อบังคับตำบลได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอ แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ยืนยันภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับตำบลคืนจากนายอำเภอ

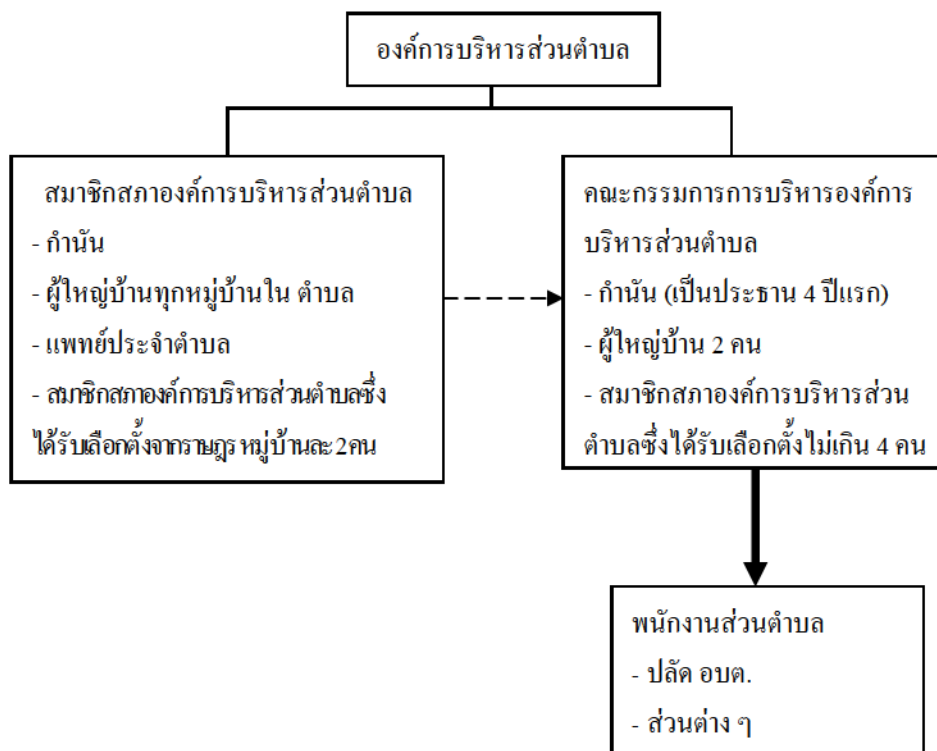
หรือยื่นยันด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างข้อบังคับตำบลนั้นเป็นอันตกไป

มาตรา 73 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำการกิจการร่วมกันได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

2.4.4 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอดีตจนถึงปัจจุบัน ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาแล้วถึงสามรูปแบบ ดังจะเสนอตามลำดับดังนี้

2.4.4.1 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จะมีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบลและสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้น หมู่บ้านละ 2 คน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะเลือกคณะบุคคลขึ้นเป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน 2 คน และสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน นอกจากนี้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะเลือกสมาชิกด้วยกันเป็นประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะต้องไม่เป็นคณะกรรมการการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเวลาเดียวกัน เป็นประธานกรรมการบริหารคนหนึ่ง และเลขานุการคณะกรรมการบริหารอีกคนหนึ่งเช่นกัน ดังแผนภาพ โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537



ภาพที่ 2.1 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ใช้ในปี พ.ศ. 2537-2541
แหล่งที่มา พรทิพย์ คำพอ, 2544: 59.

2.4.4.2 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542) เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ทำให้โครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

1) โครงสร้างสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก 6 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกได้หมู่บ้านละ 3 คน (เดิมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิก ซึ่งมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน)

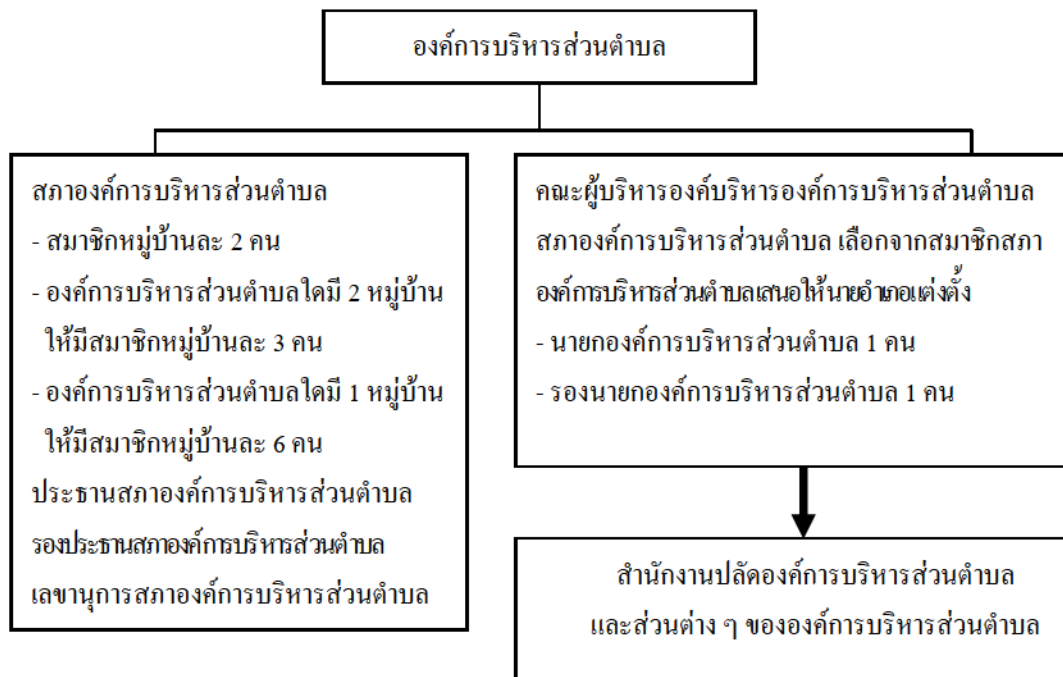
2) โครงสร้างฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหาร 1 คน และกรรมการบริหาร 2 คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือกแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร (เดิมประกอบด้วย กำนันผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน 2 คน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน)

2.4.4.3 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่เกิดจากการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 ประกอบด้วยโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

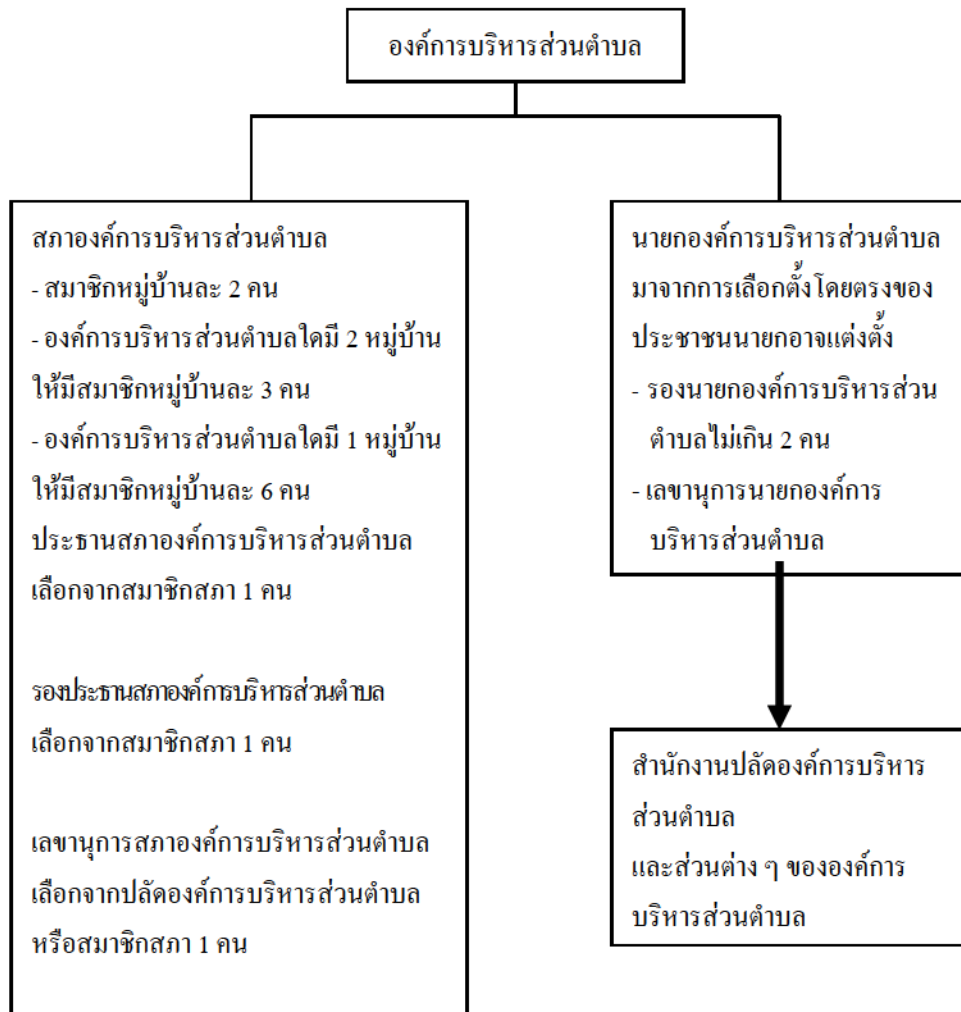
1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน เหมือน โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

2) คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน ดังแผนภาพโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546



ภาพที่ 2.2 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลใช้ในปี พ.ศ. 2542-2546
แหล่งที่มา โกวิทช์ พวงงาม, 2548: 244.

2.4.4.3 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่เกิดจากการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ประกอบด้วยโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล



ภาพที่ 23 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลใช้ในปี พ.ศ. 2546-ปัจจุบัน
แหล่งที่มา โกวิทช์ พวงงาม, 2552: 290.

2.5 เกณฑ์การประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี

ในการประกวดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดำเนินการประกวดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ดังนี้

1. หลักเกณฑ์การให้คะแนน แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

- การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน การให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง และการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน โดยให้คิดสัดส่วนคะแนนร้อยละ 55

- ผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ ประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าในเชิงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้คิดเป็นสัดส่วนคะแนนร้อยละ 45

2. วิธีการประกวด แบ่งประเภทการประกวด คือ

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นการประกวดระดับประเทศ
- เทศบาล เป็นการประกวดระดับภาค
- องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการประกวดระดับจังหวัด

3. คณะกรรมการคัดเลือก

- คณะกรรมการคัดเลือกเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ระดับจังหวัดแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และกรรมการอีก 8 คน โดยแต่งตั้งจากภาคเอกชนมากกว่าภาครัฐ

- คณะกรรมการคัดเลือกเทศบาลระดับภาค รวม 5 ภาค และคณะกรรมการคัดเลือกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระดับประเทศ แต่งตั้งโดยประธานกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย อนุกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิหรือนักวิชาการเป็นประธาน ผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นกรรมการและเลขานุการ และกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ในการประเมินผลการดำเนินงานให้พิจารณาดังนี้

ส่วนที่ 1 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน การให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง และการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน (55 คะแนน)

1. ความซื่อสัตย์และความโปร่งใสในการบริหารราชการ

- ให้ตรวจสอบเอกสารสื่อสิ่งพิมพ์ที่แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบาย ผลการดำเนินการ และการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะที่กำหนดไว้ จำนวน 8 ประเภท เพื่อให้คะแนนตามจำนวนประเภทของสื่อที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ผลิตและเผยแพร่ข้อมูลต่อประชาชน

- ตรวจสอบรายงานของจังหวัด หรืออำเภอเกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชี และรายงานการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรอบ 2 ปี ว่ามีการปฏิบัติผิดระเบียบกฎหมายว่าด้วยการเงิน การบัญชี รายงานทางการเงินและการทุจริตประพฤติดมิชอบ และมีเจตนา รวมทั้งเกิดความเสียหายต่อทางราชการหรือไม่

- ให้ตรวจสอบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ และมีวิธีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารอย่างไร

- ให้ตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมที่ส่งเสริม หรือสนับสนุนการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์การตรวจรับ การจ้างและการแต่งตั้งประชาชนเข้าร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างโดยผ่านประชาคมมากกว่ากิจกรรม

2. การให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง และการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

- ตรวจสอบว่า ผู้บริหารและหน่วยปฏิบัติงานของท้องถิ่นรับฟัง และนำปัญหาความต้องการเกี่ยวกับการบริการสาธารณะของสมาชิกสภาท้องถิ่นและประชาชนเสนอไปปฏิบัติ และรายงานให้สภาท้องถิ่นทราบหรือไม่ อย่างไร โดยการตรวจสอบจากรายงานการประชุมสภาท้องถิ่น เช่น ข้อเสนอขอให้ผู้บริหารท้องถิ่นแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และในการประชุมสภาครั้งต่อมาได้มีการรายงานจากผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหานั้นหรือไม่

- การตรวจสอบรายละเอียดเกี่ยวกับการบันทึกข้อเรียกร้องของประชาชนหรือหน่วยงานที่เรียกร้องไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการรายงานผลการดำเนินการให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทราบ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเอกสารที่มีการบันทึกเรื่องร้องเรียนของประชาชนในเรื่องต่าง ๆ และเอกสารหรือหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รายงานผลการดำเนินการตามข้อเรียกร้องของประชาชน และให้คะแนนตามแบบประเมินที่กำหนด เช่น นาย ก. ได้ร้องเรียนต่อเทศบาลว่าเทศบาลไม่ได้ส่งพนักงานไปจัดเก็บและขนขยะทำให้เกิดขยะสะสม เป็นที่เดือดร้อนแก่ประชาชนเป็นอย่างมาก หากเทศบาลได้มีการจดบันทึกเรื่องร้องเรียนดังกล่าวและมีหนังสือรายงานให้ นาย ก. ทราบว่าเทศบาลได้ดำเนินการแก้ไขไปแล้วหรือไม่ อย่างไร จะได้คะแนน 3 คะแนน แต่หากไม่มีหนังสือรายงานให้ทราบจะได้ 2 คะแนน

- ตรวจสอบเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีว่ามีการตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดไว้ 6 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการวางแผน ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น มากน้อยเพียงใด หากมีครบ 6 ด้าน จะได้ 4 คะแนน

- ตรวจสอบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการประเมินความพึงพอใจของประชาชนในการบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ โดยหากมีการประเมินจะได้ 2 คะแนน หากไม่มีจะไม่ได้คะแนนเลย โดยไม่คำนึงถึงปริมาณการประเมินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

3. การทำกิจกรรมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

- ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งสำเนาเอกสาร หลักฐานหรือสิ่งบ่งชี้ที่แสดงให้เห็นเกี่ยวกับการอนุมัติดำเนินการตามโครงการในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น เอกสารการเบิกจ่ายเงินงบประมาณตามโครงการ ฎีกาเบิกจ่ายเงิน สัญญาการซื้อหรือการจ้าง เอกสารการตรวจรับการจ้าง หรือเอกสารอื่นๆ ที่แสดงให้เห็นว่าได้ดำเนินการแล้วและจะต้องแสดงได้ว่าได้ดำเนินการในงบประมาณที่ผ่านมาจริง โดยให้ถ่ายเอกสารแสดงเฉพาะหน้าที่มีข้อความวันที่ดำเนินการหรืออนุมัติให้เบิกจ่ายเงิน ยกตัวอย่างเช่น การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจให้ถ่ายเอกสารหลักฐาน เช่น ฎีกาเบิกเงิน ถ่ายเฉพาะหน้าฎีกาที่มีชื่อโครงการและลงนามอนุมัติให้เบิกจ่ายเงิน เป็นต้น

4. การกำหนดระยะเวลาการให้บริการ การอนุญาต อนุมัติ การวินิจฉัยสั่งการ

- ตรวจสอบว่าได้มีการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน บริการ อนุญาต อนุมัติ การวินิจฉัยสั่งการ และประกาศให้ประชาชนทราบหรือไม่ เช่น ถ้ามีการกำหนดระยะเวลา ไว้ทุกกิจกรรม และประกาศให้ประชาชนรับทราบครบถ้วนได้ 5 คะแนน

- การตรวจสอบเอกสารหลักฐานว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการทบทวนในเรื่องการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานไว้หรือไม่ ซึ่งหากมีการทบทวนการลดขั้นตอนจะได้ 3 คะแนน

ส่วนที่ 2 ผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ ประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าในเชิงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (45 คะแนน)

1. การจัดทำแผนปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

- การตรวจสอบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดทำแผนปฏิบัติงานครบถ้วนสมบูรณ์ตามระเบียบที่เกี่ยวข้องหรือไม่ ซึ่งถ้ามีการจัดทำแผนได้ครบถ้วนและสมบูรณ์ได้ 3 คะแนน

- การตรวจสอบเอกสารหลักฐานว่าแผนปฏิบัติงานดังกล่าวได้มีการสอบถามความคิดเห็นประชาชนหรือไม่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำแผนปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือไม่ โดยอาจตรวจสอบจากรายงานการประชุมชุมชน หรือหนังสือเชิญให้ประชาชนมาร่วมประชุม และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

- ตรวจสอบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการเผยแพร่แผนปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่ประชาชนได้รับทราบหรือไม่ โดยตรวจสอบจากเอกสาร สื่อสิ่งพิมพ์ หรือสื่อประเภทอื่น ๆ ที่เป็นหลักฐานอื่นกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน

- ตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่แสดงว่ามีการตรวจสอบการปฏิบัติงานตามแผนการปฏิบัติงานครบถ้วนหรือไม่ โดยตรวจสอบจากแผนปฏิบัติการและรายงานผลการตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี) หรือเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

- ตรวจสอบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการปฏิบัติตามแผนการปฏิบัติงานได้มากน้อยเพียงไร ซึ่งถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติตามแผนได้ ร้อยละ 90 ขึ้นไป ได้ 3 คะแนน

3. การบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ

- ตรวจสอบเอกสาร หลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยตรวจสอบจากจำนวนกิจกรรมที่มีความร่วมมือ

- ตรวจสอบเอกสาร หลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง โดยตรวจสอบจากจำนวนกิจกรรมที่มีความร่วมมือ

4. การพัฒนาองค์ความรู้ ความสามารถของบุคลากร (ไม่รวมลูกจ้างชั่วคราว)

- ตรวจสอบเอกสารหรือหลักฐานที่มีการฝึกอบรม และพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดขึ้นเอง

- ตรวจสอบเอกสาร หลักฐานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งบุคลากรเข้ารับการฝึกอบรม หรือพัฒนาที่หน่วยงานอื่นจัดขึ้น

- ตรวจสอบเอกสารหรือหลักฐานว่าในรอบปีที่ผ่านมาว่าบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการฝึกอบรมอย่างทั่วถึงหรือไม่ โดยเปรียบเทียบกับจำนวนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด

5. การวัดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ตรวจสอบรายงานผลการตรวจสอบทางการเงิน และบัญชีของจังหวัด/อำเภอ ในพื้นที่ที่ผ่านมาว่า ผู้ตรวจสอบบัญชีได้มีการทักท้วง หรือตั้งข้อสังเกตว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้

- ตรวจสอบเอกสารหรือหลักฐานการโอนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ว่ามีการโอนงบประมาณจำนวนไม่น้อยเพียงใด และให้คะแนนลดหลั่นตามจำนวนครั้งที่มีการโอน ทั้งนี้ไม่นับรวมการโอนงบประมาณจากเงินที่เหลือจากการจัดซื้อจัดจ้าง
- ตรวจสอบประสิทธิภาพในการบริหารการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตรวจสอบจากเอกสารหรือหลักฐานการเบิกจ่ายเงินและวงเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ

2.6 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.6.1 งานวิจัยปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

ศุเทพ คุณกิตติ (2548: 110-111) ได้ศึกษาเรื่องของหลักธรรมาภิบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลนครขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น จากผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลให้การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลนครขอนแก่นสามารถชนะการประกวดและได้รับรางวัลจากสถาบันหรือองค์กรต่าง ๆ จำนวนหลายครั้ง ได้แก่ ความโปร่งใส และตรวจสอบได้ในการบริหารของเทศบาล ความสนใจ ความตั้งใจจริง และความจริงจังของผู้บริหาร การประชาสัมพันธ์ของเทศบาล การทำงานอย่างตรงไปตรงมาของเทศบาล ความเป็นธรรมและความเสมอภาคในการให้บริการของเทศบาล ความมีศักยภาพของเทศบาล การมีส่วนร่วมของประชาชน ความรับผิดชอบของเทศบาล การบริหารงานโดยยึดหลักการกระจายอำนาจของเทศบาล การมุ่งเน้นให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน ความประทับใจและความเป็นกันเอง ความมีคุณธรรม ความคุ้มค่า การสร้างจิตสำนึก และการนำไปปฏิบัติ ความคิดริเริ่ม สร้างสรรค์ การแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด ความศรัทธาในตัวผู้บริหาร และสมาชิกสภาเทศบาล ความสามัคคี วิสัยทัศน์ของผู้นำ และความเข้มแข็งทางการเมือง

ฤษณัมพันธ์ เมนะสุต และ คนอื่น ๆ (2546: 46) สำหรับองค์กรอิสระ หน่วยงานราชการ และภาคเอกชน รุ่นที่ 1 สถาบันพระปกเกล้า ประจำปี พ.ศ. 2546 ได้ร่วมทำรายงานการศึกษาเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลมี 2 ประการดังนี้

1. คณะผู้บริหาร และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีความต่อเนื่อง มีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างน้อย และในระหว่างสมาชิกสภาด้วยกันไม่มีความแตกแยกเป็นฝักฝ่าย

2. แนวคิด และทัศนคติของสมาชิกสภาและคณะกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ มุ่งประโยชน์ส่วนรวม ไม่มุ่งแสวงหาประโยชน์ส่วนตน ทำให้ไม่เกิดปัญหาความขัดแย้งหรือร้องเรียนปรากฏออกมา

คุณากร กรสิงห์ (2550: 64-66) ได้ศึกษาเปรียบเทียบการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครสวรรค์ พบว่าปัญหาและอุปสรรคในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยพิจารณาในหลักธรรมาภิบาลแต่ละด้าน พบปัญหาดังนี้

1. ปัญหาหลักการมีส่วนร่วม ประชาชน และภาคเอกชนไม่ค่อยเข้ามามีส่วนร่วมมากนัก
2. ปัญหาหลักความโปร่งใส พบว่าการตรวจสอบความโปร่งใสมักจะเป็นการตรวจสอบจากเอกสารเป็นหลัก ไม่ค่อยมีการตรวจสอบการทำงานอย่างต่อเนื่อง และโครงสร้างการควบคุมในองค์กรยังมีจุดอ่อนอยู่มาก
3. ปัญหาหลักนิติธรรม พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ ไม่ค่อยได้มีการเผยแพร่กฎระเบียบต่าง ๆ ให้ประชาชนและองค์กรเอกชนได้รู้มากนัก
4. ปัญหาหลักความรับผิดชอบ พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ไม่ค่อยเอาใจใส่ต่อปัญหาในชุมชนที่เท่าที่ควร
5. ปัญหาหลักคุณธรรม พบว่าการส่งเสริมหลักคุณธรรมไม่ค่อยได้กระทำอย่างต่อเนื่อง และวัฒนธรรมของพนักงาน ไม่กล้าออกมาท้าทายความถูกต้อง
6. ปัญหาหลักความคุ้มค่า พบว่า บางโครงการไม่สามารถทำได้ตรงความต้องการของประชาชน เพราะงบประมาณไม่เพียงพอ
7. ปัญหาหลักความเสมอภาค พบว่าบางครั้งอาจไม่สามารถให้ความเสมอภาคแก่ประชาชนได้ เนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอ นอกจากนี้ผู้บริหารบางคนเลือกที่จะให้กับหมู่บ้านที่เป็นฐานเสียงของตนก่อน จึงทำให้เกิดปัญหาไม่ได้รับความเท่าเทียมกันในบางพื้นที่ (2550: 64-66)

2.6.2 งานวิจัยปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ทองใบ สุธาจารย์ (2536: 335-336) ได้ศึกษาการนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ กรณีศึกษาวิทยาลัยอีสานใต้ พบว่า ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน และภาวะผู้นำเป็นชุดตัวแปรที่มีอิทธิพลสูงสุดต่อความสำเร็จของการนำนโยบายวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ

กล้า ทองขาว (2535: 342-345) ได้ทำการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ พบว่า การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสูงสุด ส่วนการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไป

ปฏิบัติ มาตรการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลในการทำนายความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจริงลงมา

เทพศักดิ์ บุญรัตน์ (2536: 148) ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ กรณีศึกษาสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร พบว่า ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย ความซับซ้อนของโครงสร้าง ความพร้อมของทรัพยากร และการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ เป็นตัวแปรที่สามารถนำไปอธิบายถึงประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติได้

จินตนา สิงห์เทพ (2540: 124) ได้ศึกษาการนำนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ กรณีศึกษาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดขึ้นจากปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ ความไม่ชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานในจังหวัด งบประมาณจัดสรรค่อนข้างล่าช้า และไม่เพียงพอต่อความต้องการในการปฏิบัติตามนโยบาย มีหน่วยงานที่ต้องติดต่อประสานงานหลากหลายหน่วยงาน รวมถึงความรู้ความสามารถและปริมาณของบุคลากรไม่มีความเพียงพอ

สุรพร เสียนสลาย (2539: 272-278) ได้ศึกษาการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ศึกษากรณีนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ หรือไม่สำเร็จของนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีดังนี้

1. ปัจจัยสนับสนุนทางการเมือง พิจารณาได้จาก
 - การจัดลำดับความสำคัญระดับสูงแก่นโยบาย
 - การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของนโยบาย
 - การให้การสนับสนุนทรัพยากร
2. ปัจจัยความชัดเจนของนโยบาย ความชัดเจนในแนวทางและวิธีการทำงาน และมาตรการ
3. ปัจจัยความเหมาะสมของวิธีการทำงานที่นำมาใช้
4. ปัจจัยทรัพยากร ประกอบไปด้วย
 - บุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการชักนำหรือผลักดันให้ผู้ที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุน หรือปฏิบัติงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย
 - งบประมาณ
 - กำลังคน
5. ปัจจัยความผูกพันต่อนโยบายของข้าราชการ คือ การยอมรับแนวความคิดของนโยบาย และมีความเต็มใจที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดผลของข้าราชการ

กานดา วีระพิชญ์เกษม (2545: 52) และคณะ ได้ทำการศึกษาเรื่องการศึกษานโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ กรณีศึกษากองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาส่วนกระทรวงศึกษาธิการ พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวต่อการนำนโยบายกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาไปปฏิบัติ ได้แก่ การได้รับนโยบายที่ชัดเจนเป็นทางการและมีอำนาจในการบริหารจัดการในส่วนที่ต้องรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของภาครัฐ และภาคเอกชน และการปฏิบัติงานเป็นลักษณะงานประจำ มีแผนงานที่ชัดเจน และปัญหาอุปสรรคของการนำนโยบายกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาไปปฏิบัติ คือ ขาดความเอาใจใส่ของผู้บริหารในการกำกับดูแล ขาดระบบการบริหารจัดการฐานข้อมูลและการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการเชื่อมโยงข้อมูล ขาดการประชาสัมพันธ์ และขาดการติดตามประเมินผลเชิงคุณภาพ

สุนิตา เทสนิยม (2541: 170-171) ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติ พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติ มีดังนี้

1. ปัจจัยสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ ความพร้อมของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
2. ปัจจัยตัวผู้ปฏิบัติ หมายถึง คุณสมบัติเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่สถานีอนามัยที่ปฏิบัติงานวางแผนครอบครัว มีความรู้ความสามารถ และมีความตั้งใจจริงในการปฏิบัติงานวางแผนครอบครัว
3. ปัจจัยการให้บริการ หมายถึง การพัฒนาเทคนิคการให้บริการและการประชาสัมพันธ์เผยแพร่งานวางแผนครอบครัว
4. ปัจจัยเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม หมายถึง อิทธิพลทางด้านฐานะทางเศรษฐกิจ การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ที่มีต่อการวางแผนครอบครัวของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น

บุญสนอง รัตนสุนทรากุล (2545: 71-73) ได้ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับคนพิการไปปฏิบัติ ศึกษาเฉพาะกรณีนโยบายการจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับคนพิการไปปฏิบัติ มีเหตุมาจาก

1. ความไม่ชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย
2. มาตรการการให้ทุนและให้โทษจากการปฏิบัติตามนโยบาย คือ มีการจูงใจให้ปฏิบัติตามแต่ไม่พบว่ามีมาตรการ หรือรายละเอียดใด ๆ ที่ประกาศเป็นแนวทางเพื่อบังคับใช้สำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตาม
3. การกำหนดมาตรฐานสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ ไม่ชัดเจน เกิดความสับสน
4. การขาดองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายโดยตรง

จารุณ จะโรรัมย์ (2549: 111) ได้ทำการศึกษาความสำเร็จของการนำนโยบายกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ไปปฏิบัติ ศึกษากรณีสำนักงานพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ ภาคเหนือตอนบน และภาคเหนือตอนล่าง พบว่าปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายกระทรวงพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ไปปฏิบัติ มีดังนี้

1. ไม่มีความเป็นเอกภาพ และบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ ทำให้การปฏิบัติงานในพื้นที่เกิดความสับสนและหลากหลายแนวทาง
2. นโยบายกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีลักษณะกว้างเกินไป ครอบคลุมงานด้านสังคมทุกเรื่องทำให้ยากต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และขาดความชัดเจนเกี่ยวกับจุดมุ่งเน้น
3. นโยบายกระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์บางอย่างเร่งด่วนเกินไป ไม่สอดคล้องกับจำนวนเจ้าหน้าที่ และคุณภาพของบุคลากรแต่ละจังหวัดมีข้อจำกัดต่างกัน
4. การจัดสรรงบประมาณให้สำนักงานพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด จัดสรรให้น้อย มีความล่าช้าของแผนงาน และงบประมาณ

บทที่ 3

กรอบแนวคิดและวิธีการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาอธิบายกรอบแนวคิดและวิธีการศึกษาได้ดังนี้ กรอบแนวคิดในการศึกษา ประกอบด้วย 1. เจื่อนใจ/ปัจจัยภายนอกที่สนับสนุนให้การนำนโยบาย 2. เจื่อนใจ/ปัจจัยภายนอกที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 3. เจื่อนใจ/ปัจจัยภายในที่สนับสนุนให้ให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ 4. เจื่อนใจ/ปัจจัยภายในที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ อันประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติดังกล่าวนี้ อาจมีปัญหา หรืออุปสรรคเกิดขึ้น และอาจมีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

ด้านวิธีการศึกษา ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ได้แก่ อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา อำเภอเมือง จังหวัดอุดรดิตถ์ ในฐานะผู้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในเทศบาลตำบลทุ่งตะเกา อำเภอเมือง จังหวัดอุดรดิตถ์ รวมถึงผู้นำชุมชน และตัวแทนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลตำบลทุ่งตะเกา อีกทั้งยังมีการศึกษาเชิงเอกสารเป็นการเก็บข้อมูลแบบทุติยภูมิร่วมด้วย

และในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลแบบสรุปอุปนัย (Analytic induction) คือ การนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษา มาหาบทสรุปร่วมกันของข้อมูล และหาความสัมพันธ์เชื่อมโยงของข้อมูลเหล่านั้น ร่วมกับการวิเคราะห์ข้อมูลแบบตรวจสอบสามเส้า (Triangulation) คือ วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ กัน เพื่อรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน ผ่านการใช้การสังเกตควบคู่กับการซักถามผู้ให้ข้อมูลสำคัญ หรืออาจซักถามผู้ให้ข้อมูลหลังจากสรุปผลการศึกษา เพื่อความแน่นอนว่าข้อสรุปนั้นเที่ยงตรงตามความเป็นจริงหรือไม่

3.1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเทศบาลตำบลคู้งตะเภา อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดตามหลักธรรมาภิบาลที่กำหนดโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า มาใช้ในการศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเทศบาลตำบลคู้งตะเภา อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี

ในส่วนของการศึกษารูปแบบ/ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ ผู้ศึกษาได้ทำการทบทวนวรรณกรรมในส่วนของการศึกษารูปแบบ/ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากทัศนะของนักวิชาการต่างประเทศ และนักวิชาการไทย รวมถึงได้ทำการทบทวนวรรณกรรมจากผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษารูปแบบ/ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และรูปแบบ/ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ จากนั้นจึงนำรูปแบบ/ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจากทัศนะของนักวิชาการ และจากการศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาแจกแจงความถี่ของรูปแบบ/ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เมื่อแจกแจงความถี่ของรูปแบบ/ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว จึงนำรูปแบบ/ปัจจัยดังกล่าวมาจัดกลุ่ม โดยจำแนกเป็นรูปแบบ/ปัจจัยภายนอก และรูปแบบ/ปัจจัยภายใน ที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ ซึ่งในแบบ/ปัจจัยภายนอก และรูปแบบ/ปัจจัยภายใน ได้มีการจำแนกออกเป็นรูปแบบ/ปัจจัยที่สนับสนุน และรูปแบบ/ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

3.1.1 รูปแบบ/ปัจจัยภายนอกที่สนับสนุนให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ

3.1.1.1 การนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นนำทางการเมือง และกฎหมาย โดยนักวิชาการ และผลการศึกษาที่ยืนยันว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นนำทางการเมือง และกฎหมาย ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ Vepa (1974 อ้างถึงใน สุขชัย ยาวะประภาส, 2545: 108), Wolman (1981 อ้างถึงใน สุขชัย ยาวะประภาส, 2545: 107) มยุรี อนุมานราชชน (2547: 211) วรเดช จันทรร (2548: 446) และผลการศึกษาของสุรพร เสียนสลาย (2539: 272) ที่ได้ทำการศึกษาวเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ศึกษากรณีนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

เกษตรกรรมในประเทศไทย พบว่าการสนับสนุนจากชนชั้นนำทางการเมือง และกฎหมายมีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3.1.1.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติเมื่อได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่าผลการศึกษาของ กล้า ทองขาว (2535: 342) ที่ได้ทำการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ศึกษากรณีนโยบายบรรณรักษ์เพื่อการเรียนรู้หนังสือแห่งชาติได้แสดงให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติหากได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จ

3.1.1.3 การควบคุมดูแลและประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ โดยนักวิชาการและผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องที่ยืนยันว่าการควบคุมดูแลและประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่เสมอมีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ วรเดช จันทรร (2548: 449) และผลการศึกษาของกล้า ทองขาว (2535: 344) ที่ได้ทำการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ศึกษากรณีนโยบายบรรณรักษ์เพื่อการเรียนรู้หนังสือแห่งชาติ พบว่ามาตรการควบคุมประเมินผลเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลในการทำนายความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3.1.2 เงื่อนไขปัจจัยภายนอกที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3.1.2.1 การแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบน นักวิชาการยืนยันว่าในการนำนโยบายไปปฏิบัติหากมีการแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบนมีผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ความล้มเหลว คือ Mazmanian และ Sabatier (1981 อ้างถึงใน สุภชัย ยาวะประภาส, 2545: 117)

3.1.3 เงื่อนไขปัจจัยภายในที่สนับสนุนให้ให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ

3.1.3.1 การมีภาวะผู้นำของผู้บริหาร โดยนักวิชาการ และผลการศึกษาที่ยืนยันว่าการมีภาวะผู้นำของผู้บริหาร เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ Mazmanian และ Sabatier (1981 อ้างถึงใน สุภชัย ยาวะประภาส, 2545: 114) และ Vepa (1974 อ้างถึงใน สุภชัย ยาวะประภาส, 2545: 114) รวมไปถึง Levin (1980 อ้างถึงใน สุภชัย ยาวะประภาส, 2545: 114) และ วรเดช จันทรร (2548: 443) ส่วนผลการศึกษาที่ยืนยันว่าการมีภาวะผู้นำของผู้บริหารเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ผลการศึกษาของทองใบ สุดชาติ (2536: 335-336) ที่ได้ศึกษาการนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ กรณีศึกษาวิทยาลัยอิสานได้ยืนยันว่าการมีภาวะผู้นำของผู้บริหารมีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ

ผลการศึกษาของบุญสนอง รัตนสุนทรากุล (2545: 71-73) ที่ได้ศึกษาถึงปัญหา และอุปสรรคในการนํานโยบายที่เกี่ยวข้องกับคนพิการไปปฏิบัติ ศึกษาเฉพาะกรณีนโยบายการจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ ได้ยืนยันความสำคัญของการมีภาวะผู้นำของผู้บริหาร ว่ามีผลต่อความสำเร็จในการนํานโยบายไปปฏิบัติ

3.1.3.2 ผู้บริหารให้การยอมรับ และสนับสนุนการนํานโยบายไปปฏิบัติ นักวิชาการที่ยืนยันว่าการให้การยอมรับ และสนับสนุนการนํานโยบายไปปฏิบัติของผู้บริหารมีผลต่อความสำเร็จในการนํานโยบายไปปฏิบัติ คือ วรเดช จันทรร (2548: 443)

3.1.3.3 การมีทรัพยากรด้านงบประมาณและบุคลากรอย่างเพียงพอ นักวิชาการและผลการศึกษาที่ยืนยันว่าการมีทรัพยากรด้านงบประมาณและบุคลากรอย่างเพียงพอมีผลต่อความสำเร็จในการนํานโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ Mazmanian และ Sabatier (1981 อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2545: 111) และ Edwards (1980 อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2545: 111) มยุรี อนุมานราชชน (2547: 211) วรเดช จันทรร (2548: 441) ผลการศึกษาของเทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2536: 148) ที่ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนํานโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ กรณีศึกษาสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร พบว่า ความพร้อมของทรัพยากรเป็นตัวแปรที่สามารถอธิบายถึงประสิทธิผลของการนํานโยบายไปปฏิบัติได้ และผลการศึกษาของสุพร เสียนสลาย (2539: 274) ที่ได้ศึกษาการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการนํานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ศึกษากรณีนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย พบว่า การให้การสนับสนุนด้านทรัพยากร งบประมาณ และกำลังคน มีผลต่อความสำเร็จในการนํานโยบายไปปฏิบัติ และผลการศึกษาของจำริญ จะโรรัมย์ (2549: 111) ที่ได้ทำการศึกษาความสำเร็จของการนํานโยบายกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ไปปฏิบัติ ศึกษากรณีสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ภาคเหนือตอนบน และภาคเหนือตอนล่าง พบว่า การจัดสรรงบประมาณให้น้อย เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนํานโยบายไปปฏิบัติ

3.1.3.4 การกำหนดบทลงโทษ และให้รางวัลอย่างเป็นระบบ นักวิชาการที่ยืนยันว่าการกำหนดบทลงโทษและให้รางวัลอย่างเป็นระบบมีผลต่อความสำเร็จในการนํานโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ วรเดช จันทรร (2548: 441) กล่าวว่าองค์ประกอบสำคัญด้านนโยบาย คือการกำหนดภารกิจ และการมอบหมายงาน ประกอบด้วย มีการกำหนดบทลงโทษและการให้รางวัลอย่างเป็นระบบ และผลการศึกษาของบุญสนอง รัตนสุนทรากุล (2545: 72) ที่ได้ศึกษาถึงปัญหา และอุปสรรคในการนํานโยบายที่เกี่ยวข้องกับคนพิการไปปฏิบัติ ศึกษาเฉพาะกรณีนโยบายการจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ พบว่ามาตรการให้ค่าให้โทษจากการปฏิบัติตามนโยบาย คือ มีการจูงใจ

ให้ปฏิบัติตาม แต่ไม่มีการประกาศเป็นแนวทางเพื่อบังคับใช้สำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตาม เป็นปัญหา และอุปสรรคในการน่านโยบายไปปฏิบัติ

3.1.3.5 ผู้บริหาร และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจในการน่านโยบายไปปฏิบัติ นักวิชาการที่ยืนยันว่า การมีความรู้ความเข้าใจในการน่านโยบายไปปฏิบัติของผู้บริหาร และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีผลต่อความสำเร็จในการน่านโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ Woldrigh (1982 อ้างถึงใน ศุภชัย ขาวะประภาส, 2545: 115) และ วรเดช จันทรร (2548: 443)

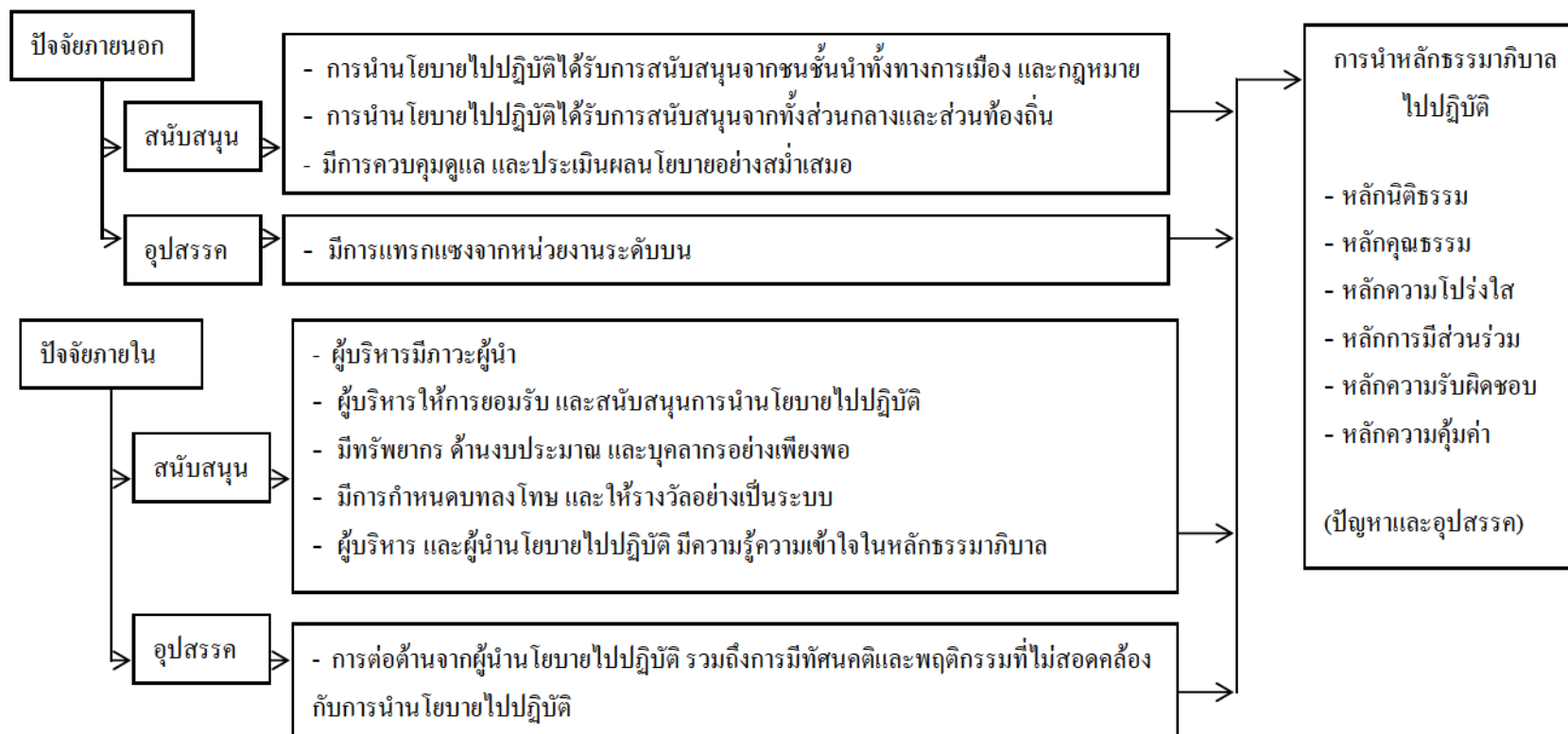
3.1.4 เงื่อนไข/ปัจจัยภายในที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการน่านโยบายไปปฏิบัติ

3.1.4.1 การต่อต้านจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงการมีทัศนคติ และพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับการน่านโยบายไปปฏิบัติ นักวิชาการที่ยืนยันว่า ทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญมากต่อความสำเร็จในการน่านโยบายไปปฏิบัติ คือ เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (2551: 267)

การจำแนกเงื่อนไข/ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการน่านโยบายไปปฏิบัติจากทัศนะของนักวิชาการ สามารถแสดงให้เห็นดังแผนภาพที่ 3.1

เงื่อนไข/ปัจจัยที่มีผลต่อการนำธรรมเนียมปฏิบัติไปปฏิบัติ

การนำธรรมเนียมปฏิบัติไปปฏิบัติ



ภาพที่ 3.1 แผนภาพแสดงกรอบแนวคิดในการศึกษา

3.2 นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการ/กิจกรรมที่ดำเนินการโดยรัฐ หรือเอกชน ซึ่งในภาครัฐนั้นอาจอยู่ในรูปของการนำกฎหมาย คำพิพากษาของศาล คำสั่งของศาล คำสั่งของรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรี ไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินกระบวนการ/กิจกรรม และมีเงื่อนไข/ปัจจัยเข้ามาเกี่ยวข้อง

การนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นนำทั้งทางการเมือง และกฎหมาย หมายถึง หน่วยงาน/องค์กรที่มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัตินั้นได้รับการสนับสนุนทั้งจากชนชั้นนำทางการเมือง เช่น นักการเมืองระดับท้องถิ่น และจากกฎหมาย เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งแสดงออกโดยการควบคุมนโยบาย การอนุมัติงบประมาณ การแสดงความคิดเห็น และการให้ข้อเสนอแนะแก่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนจากทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยงาน/องค์กรที่มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัตินั้นได้รับการสนับสนุนจากทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นให้มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติภายในหน่วยงาน/องค์กร โดยวิธีการให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านทรัพยากร ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ หรืออำนวยความสะดวก และให้ข้อเสนอแนะ หรือให้การช่วยเหลือในวิธีการอื่นใดแก่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

การควบคุมดูแล และประเมินผลนโยบายอย่างสม่ำเสมอ หมายถึง การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในหน่วยงาน/องค์กร มีการควบคุมดูแล และประเมินผลการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติจากหน่วยงานอื่น เพื่อเป็นการสร้างความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน และหลีกเลี่ยงปัญหาความล่าช้าในการประเมินผลการปฏิบัติงานอันเกิดจากการประเมินผลหน่วยงานของตนเอง เช่น การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นทำการประเมินผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ

การแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบน หมายถึง หน่วยงาน/องค์กรที่นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติเพื่อให้ประสบความสำเร็จ ต้องไม่มีการแทรกแซงการปฏิบัติงานจากหน่วยงาน/องค์กรระดับบน เช่น หน่วยงานของส่วนกลาง โดยการมีกฎระเบียบข้อบังคับที่ขัดแย้งต่อหน่วยงาน/องค์กรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือมีแนวทางการปฏิบัติงานที่ขัดแย้งกัน รวมไปถึงการไม่ให้การสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ผู้บริหารมีภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการที่ผู้บริหารเทศบาลตำบลคู่ตะเภามีอิทธิพลต่อผู้ร่วมงาน และผู้ตาม โดยเปลี่ยนแปลงความพยายามของผู้ร่วมงาน และผู้ตามให้สูงขึ้นกว่าความ

พยายามที่คาดหวัง เป็นการพัฒนาความรู้ความสามารถของผู้ร่วมงาน และผู้ตามไปสู่ระดับที่สูงขึ้น และมีศักยภาพมากขึ้น เพื่อให้เกิดการตระหนักรู้ในภารกิจและวิสัยทัศน์ของทีมและองค์กร จูงใจให้ผู้ร่วมงาน และผู้ตามมองไกลเกินกว่าความสนใจของพวกเขาไปสู่ประโยชน์ของกลุ่มองค์กร หรือสังคม ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะกระทำโดยผ่านองค์ประกอบ คือ การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ การสร้างแรงบันดาลใจ การกระตุ้นทางปัญญา และการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล

ผู้บริหาร และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มีความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล ผู้บริหาร และผู้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติต้องทราบถึงความหมายและแนวทางการปฏิบัติของหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลักเป็นอย่างดี ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จได้ง่ายมากขึ้น

ผู้บริหารให้การยอมรับ และสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ผู้บริหารของหน่วยงาน/องค์กรมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบาย มีความคิดเห็นที่สอดคล้องกับแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงมีการกระทำที่แสดงถึงความสนใจและเต็มใจที่จะสนับสนุนในนโยบายนั้น ๆ เช่น การเอื้ออำนวยความสะดวกทางทรัพยากร การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงจะประสบความสำเร็จ

การมีทรัพยากร ด้านงบประมาณ และบุคลากรอย่างเพียงพอ หมายถึง หน่วยงาน/องค์กรในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติมีเครื่องอำนวยความสะดวก เช่น โต๊ะ เก้าอี้ คอมพิวเตอร์ พานหระ หรือ อุปกรณ์อื่นใดที่อำนวยความสะดวก และมีงบประมาณที่เพียงพอ รวมถึงมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในจำนวนที่เหมาะสม และมีประสบการณ์ มีข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางในการปฏิบัติตามนโยบาย

มีการกำหนดบทลงโทษ และให้รางวัลอย่างเป็นระบบ หมายถึง ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัตินั้นมีการกำหนดบทลงโทษเพื่อสร้างข้อบังคับให้แก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงาน/องค์กรที่ไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล และมีการให้รางวัลเพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจแก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงาน/องค์กรที่นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติแล้วประสบความสำเร็จ อาจเป็นรูปแบบของโล่รางวัล หรือเงินรางวัล ซึ่งในส่วนของการรางวัลทางด้านจิตใจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การได้รับชื่อเสียง และการได้รับความไว้วางใจจากประชาชน

การต่อต้านจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงการมีทัศนคติและพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีทัศนคติ และมีพฤติกรรมที่แสดงถึงความไม่เต็มใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น การมีพฤติกรรมไม่เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในนโยบาย การวิพากษ์วิจารณ์นโยบายในด้านลบนอกห้องประชุม เป็นต้น

ธรรมาภิบาล หมายถึง เครื่องมือและแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อย่างจริงจัง และต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ หมายถึง การนำกระบวนการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ เป็นไปตามหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่าไปปฏิบัติในหน่วยงานของภาครัฐ หรือเอกชน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การที่บุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลกิ่งตะเภา อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี มีความรู้ ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล อันประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า และสามารถนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงาน และประชาชนได้

หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมาย และกฎข้อบังคับ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริตใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแสดงความคิดเห็น การได้สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ

หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบ ต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการ เคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิด ประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์ สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้ สมบูรณ์ยั่งยืน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจาก ประชาชนในท้องถิ่นนั้น มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการบริการสาธารณะตามกฎหมาย เพื่อ ประโยชน์สุขของชุมชนในท้องถิ่นนั้น ปัจจุบันราชการส่วนท้องถิ่นมีอยู่ 5 รูปแบบคือ กรุงเทพมหานคร (กทม.) เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

3.3 กลุ่มเป้าหมาย

การศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาเลือกพื้นที่ในการศึกษา คือ เทศบาลตำบลคู้งตะเภา อำเภอมือง จังหวัดอุดรธานี ซึ่งได้รับรางวัลชนะเลิศการประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลักการบริหาร จัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลถึง 3 ครั้ง ได้แก่ รางวัลชนะเลิศ การประกวดองค์การบริหารส่วน ตำบลที่มีหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ประจำปี 2549 รางวัลชนะเลิศ การ ประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ประจำปี 2548 และรางวัลชนะเลิศ การประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลักการบริหารจัดการที่ดีตาม หลักธรรมาภิบาล ประจำปี 2546

กลุ่มเป้าหมายเพื่อการสัมภาษณ์ มีดังนี้

3.3.1 อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา ในฐานะผู้นำหลักธรรมาภิบาลไป ปฏิบัติ

3.3.2 บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในเทศบาลตำบลคู้งตะเภา ในสมัยที่ยังมีฐานะเป็นองค์การ บริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา ได้แก่ ปลัดเทศบาลตำบลคู้งตะเภา รองปลัดเทศบาลตำบลคู้งตะเภา เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน หัวหน้ากองคลัง หัวหน้ากองช่าง และหัวหน้ากองสวัสดิการ สังคม รวมจำนวน 6 ท่าน

3.3.3 ผู้นำชุมชนในเทศบาลตำบลคู้งตะเภาจำนวน 8 ท่าน

3.3.4 ตัวแทนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลตำบลคู้งตะเภา ได้แก่ เจ้าหน้าที่จากสถานีอนามัยเทศบาลตำบลคู้งตะเภา 2 ท่าน บุคลากรครูจากโรงเรียนป่าขนุนวิทยา 1 ท่าน บุคลากรครูจากโรงเรียนปากกล้วยเสริมวิทยา 1 ท่าน รวมจำนวน 4 ท่าน

3.4 แนวการสัมภาษณ์

แนวการสัมภาษณ์สำหรับการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ จำแนกเป็น 3 ชุด ได้แก่

3.4.1 ชุดที่ 1 แนวการสัมภาษณ์อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา อำเภอเมือง จังหวัดอุดรดิษฐ์ ในฐานะผู้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ มีประเด็นคำถามดังนี้

ส่วนที่ 1

ประเด็นประวัติของผู้ให้สัมภาษณ์ ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพก่อนเข้ารับตำแหน่ง 1

ข้อ

ส่วนที่ 2

ประเด็นเงื่อนไข/ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ จำแนกเป็น

ปัจจัยภายนอก (สนับสนุน)

- การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นนำทางการเมือง และกฎหมายหรือไม่ อย่างไร 2 ข้อ

- การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร 2 ข้อ

- มีการควบคุมดูแล และประเมินผลนโยบายอย่างสม่ำเสมอหรือไม่ อย่างไร 2 ข้อ

ปัจจัยภายนอก (อุปสรรค)

- การแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบนหรือไม่ อย่างไร 3 ข้อ

ปัจจัยภายใน (สนับสนุน)

- ท่านเป็นผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำหรือไม่ อย่างไร 13 ข้อ

- ท่านเป็นผู้บริหารที่ให้การยอมรับ และสนับสนุนการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร 3 ข้อ

- การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติมีทรัพยากรด้านงบประมาณ และบุคลากรอย่างเพียงพอหรือไม่ อย่างไร 4 ข้อ

- การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติมีการกำหนดบทลงโทษ และให้รางวัลแก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบหรือไม่ อย่างไร 2 ข้อ

- ท่านเป็นผู้บริหารที่มีความรู้ ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลหรือไม่ อย่างไร 7 ข้อ

ปัจจัยภายใน (อุปสรรค)

- บุคลากรผู้ปฏิบัติงานของท่านมีการต่อต้านจากการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ รวมถึงมีการแสดงทัศนคติ และพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร 2 ข้อ

ส่วนที่ 3

ประเด็นการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

- ท่านมีแนวทางการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หรือไม่ อย่างไร 21 ข้อ

3.4.2 ชุดที่ 2 แนวการสัมภาษณ์บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี ประกอบด้วย ปลัดเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ รองปลัดเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน หัวหน้ากองคลัง หัวหน้ากองช่าง และหัวหน้ากองสวัสดิการสังคม มีประเด็นคำถามดังนี้

ส่วนที่ 1

ประเด็นเงื่อนไข/ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติจำแนกเป็น

ปัจจัยภายนอก (สนับสนุน)

- การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นนำทางการเมือง และกฎหมายหรือไม่ อย่างไร 2 ข้อ

- การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร 2 ข้อ

- การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติมีการควบคุมดูแล และประเมินผลนโยบายอย่างสม่ำเสมอหรือไม่ อย่างไร 2 ข้อ

ปัจจัยภายนอก (อุปสรรค)

- การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติมีการแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบนหรือไม่ อย่างไร

3 ข้อ

ปัจจัยภายใน (สนับสนุน)

- ผู้บริหารของท่านมีภาวะผู้นำหรือไม่ อย่างไร 13 ข้อ
- ผู้บริหารของท่านให้การยอมรับ และสนับสนุนการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร 3 ข้อ

หรือไม่ อย่างไร 3 ข้อ

- การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติมีทรัพยากรด้านงบประมาณ และบุคลากรอย่างเพียงพอหรือไม่ อย่างไร 4 ข้อ

หรือไม่ อย่างไร 4 ข้อ

- การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติมีการกำหนดบทลงโทษ และให้รางวัลแก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบหรือไม่ อย่างไร 2 ข้อ

- ผู้บริหารของท่าน และตัวท่านมีความรู้ ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลหรือไม่ อย่างไร 7 ข้อ

ข้อ

ปัจจัยภายใน (อุปสรรค)

- การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติมีการต่อต้านจากการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ รวมถึงมีการแสดงทัศนคติ และพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานหรือไม่ อย่างไร 2 ข้อ

ส่วนที่ 2

ประเด็นการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

- ท่านมีแนวทางการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หรือไม่ อย่างไร 21 ข้อ

3.4.3 ชุดที่ 3 แนวการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชน และตัวแทนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่จากสถานีอนามัยเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ จำนวน 2 ท่าน และบุคลากรครูจากโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ จำนวน 2 ท่าน

ส่วนที่ 1

ประเด็นที่เป็นปัจจัยส่งผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

- ท่านคิดว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาได้รับรางวัลชนะเลิศการประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ถึง 3 ครั้ง คืออะไรบ้าง 1 ข้อ

ส่วนที่ 2

ประเด็นการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา 8 ข้อ

3.5 การเก็บรวบรวมข้อมูล

แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ จำแนกเป็น 2 แหล่ง คือ

3.5.1 ข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview)

3.5.2 ข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ ข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ เอกสาร บทความ งานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวคิดและความหมายของธรรมาภิบาล แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น แนวคิดเกี่ยวกับการองค์การบริหารส่วนตำบล เกณฑ์การประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี งานวิจัยปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ และงานวิจัยปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3.6 การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ โดยการนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ และทุติยภูมิมาจัดทำให้เป็นระบบ เพื่อเชื่อมโยงและหาความสัมพันธ์ของข้อมูลดังกล่าว ซึ่งรูปแบบในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพนั้นมีหลายรูปแบบ ผู้ศึกษาจึงเลือกนำมาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลในหลายลักษณะ เพื่อให้ได้ผลการศึกษาที่ถูกต้องและชัดเจนมากที่สุด รูปแบบที่ผู้ศึกษาเลือกนำมาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล คือ

3.6.1 การวิเคราะห์ข้อมูลแบบสรุปอุปนัย (Analytic Induction) เป็นวิธีการนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาทั้งจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ และทุติยภูมิ มาวิเคราะห์เพื่อหาบทสรุปร่วมกันของข้อมูล

และหาความสัมพันธ์เชื่อมโยงของข้อมูลเหล่านั้น จากข้อสรุปย่อย กระทั่งนำไปสู่ข้อสรุปที่ใหญ่ขึ้น โดยมีวิธีการดังนี้

3.6.1.1 การศึกษาบริบท และเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ และทุติยภูมิ

3.6.1.2 การจัดกลุ่มข้อมูล เพื่อทำการเชื่อมโยงและหาความสัมพันธ์ของข้อมูลเหล่านั้น

3.6.1.3 นำตรรกะมาใช้ในการเชื่อมโยงชุดของข้อมูลเหล่านั้นเข้าด้วยกัน กระทั่งข้อสรุปย่อยที่เกิดขึ้นนั้นรวมเข้าเป็นบทสรุปร่วมกันในที่สุด

3.6.2 การตรวจสอบสามเส้า (Triangulation)

ด้านข้อมูล (Data Triangulation) เป็นวิธีการตรวจสอบว่าข้อมูลที่ผู้วิจัยได้มานั้นถูกต้องหรือไม่ วิธีการตรวจสอบของข้อมูลนั้น จะต้องตรวจสอบแหล่งที่มา 3 แหล่ง ได้แก่ เวลา สถานที่ และบุคคล

3.6.2.1 การตรวจสอบแหล่งเวลา หมายถึง การตรวจสอบข้อมูลในช่วงเวลาที่ต่างกัน เพื่อให้ทราบว่าข้อมูลที่ได้รับในช่วงเวลาต่าง ๆ นั้นเหมือนกันหรือไม่

3.6.2.2 การตรวจสอบสถานที่ หมายถึง ถ้าต่างสถานที่กัน ข้อมูลที่ได้จะเหมือนกันหรือไม่

3.6.2.3 การตรวจสอบบุคคล หมายถึง ถ้าบุคคลผู้ให้ข้อมูลต่างกัน ข้อมูลจะต่างกันหรือไม่

ด้านวิธีรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation) เป็นวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ กัน เพื่อรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน ผ่านการใช้การสังเกตควบคู่กับการซักถามผู้ให้ข้อมูลสำคัญ หรืออาจซักถามผู้ให้ข้อมูลหลังจากสรุปผลการศึกษา เพื่อความแน่นอนว่าข้อสรุปนั้นเที่ยงตรงตามความเป็นจริงหรือไม่

บทที่ 4

เทศบาลตำบลคู้งตะเภา

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้รวบรวมข้อมูลของเทศบาลตำบลคู้งตะเภา ไว้โดยละเอียด ดังนี้

ข้อมูลภาพรวมในด้านประวัติของเทศบาลตำบลคู้งตะเภา คือ ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลตำบลคู้งตะเภา ทั้งในด้านจำนวนประชากร ด้านเศรษฐกิจ คือ อาชีพของประชากรส่วนใหญ่ และหน่วยธุรกิจในเขตเทศบาลตำบลคู้งตะเภา ด้านทรัพยากรธรรมชาติ คือ แหล่งน้ำที่เกิดจากธรรมชาติ และสร้างขึ้นเอง ด้านสังคม ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับการศึกษา และศาสนา รวมไปถึงสาธารณสุข และการบริการพื้นฐาน

ข้อมูลของหมู่บ้านที่ตั้งอยู่ในเทศบาลตำบลคู้งตะเภา ได้แก่ หมู่บ้านปากกล้วย หมู่บ้านป่าขนุน หมู่บ้านคู้งตะเภา หมู่บ้านหัวหาด หมู่บ้านหาดเสือเต้น และหมู่บ้านบ่อพระ ซึ่งข้อมูลของหมู่บ้านที่ตั้งอยู่ในเทศบาลตำบลคู้งตะเภา นี้ จะกล่าวถึงความเป็นมาของการก่อตั้งหมู่บ้าน ศาสนสถานที่สำคัญประจำหมู่บ้าน และโรงเรียนประจำหมู่บ้าน รวมไปถึงวัฒนธรรม ประเพณีของชาวบ้านทั้งที่ยังคงมีปฏิบัติกันอยู่ และสูญหายไปเหลือไว้แต่เพียงตำนานเล่าขาน

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาได้มีการรวบรวมความรู้ในเรื่องของลักษณะเชิงองค์กรของเทศบาลตำบลคู้งตะเภา อันประกอบไปด้วย ลักษณะการบริหาร สถานภาพทางสังคม โครงสร้าง และกระบวนการบริหารงานของเทศบาลตำบลคู้งตะเภา รายได้ของเทศบาลตำบลคู้งตะเภาในปี พ.ศ. 2549-2550 วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลตำบลคู้งตะเภา อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลคู้งตะเภา และผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลตำบลคู้งตะเภาในปี พ.ศ. 2551

4.1 ภาพรวมของเทศบาลตำบลทุ่งตะเกา

4.1.1 ประวัติของบ้านทุ่งตะเกา

ตำบลทุ่งตะเกาเป็นตำบลหนึ่งในอำเภอเมืองอุดรดิตถ์ เป็นตำบลที่มีขนาดใหญ่ และมีประวัติความเป็นมายาวนานกว่าสองร้อยปี ในปี พ.ศ. 2490 จึงได้แยกการปกครองจากตำบลท่าเสา มาตั้งเป็นตำบลใหม่ ตำบลทุ่งตะเกาแบ่งหน่วยการปกครองออกเป็น 8 หมู่บ้าน มีแหล่งน้ำอุปโภคบริโภคที่สำคัญคือ แม่น้ำน่าน เส้นทางคมนาคมสายหลักคือ ถนนสายเอเชีย หรือทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 11 ชาวบ้านประกอบอาชีพ เกษตรกรรม เป็นส่วนใหญ่

คำว่าทุ่งตะเกา มีที่มาจาก ทุ่งเรือสำเภา มาจากศัพท์ ทุ่ง แปลว่า ส่วนเว้าโค้งที่เข้าไปของฝั่งน้ำ และ ตะเกา แผลงมาจากศัพท์เดิมคือ เรือสำเภา ทุ่งตะเกาเป็นเมืองท่าทางภาคเหนือตั้งอยู่บนฝั่งซ้ายของแม่น้ำน่าน ในอดีตนั้นการเดินทางเพื่อการติดต่อและการค้าขายขนส่งสินค้าทางตอนเหนือที่สะดวกที่สุดมีทางเดียวคือทางน้ำ สำหรับแม่น้ำที่เอื้ออำนวยประโยชน์ที่สามารถให้เรือสินค้าเทียบทำขึ้นลงได้ถึงภาคเหนือตอนกลาง ก็มีเพียงแม่น้ำน่านเท่านั้น เรือสินค้าซึ่งมาจากกรุงเทพมหานคร หรือจากกรุงเทพฯ หรืออยุธยาจะใช้แม่น้ำน่านเป็นเส้นทางเดินเรือมาสิ้นสุดได้แค่ตำบลบางโพธิ์อิฐ

เนื่องด้วยบริเวณโดยรอบของตำบลทุ่งตะเกา เป็นแหล่งสำคัญของการประกอบการค้า การขายสินค้าและการเดินเรือสำเภาเพื่อขนส่งสินค้าเป็นทวีคูณจำนวนมากขึ้นตามลำดับ จึงส่งผลทำให้เรือสำเภาที่บรรทุกสินค้าเสียหลัก มีอันต้องคว่ำอับปาง ตรงบริเวณช่วงโค้งลำแม่น้ำน่าน ซึ่งเป็นที่มาของตำนานกล่าวกันว่า “เรือสำเภาล่ม” ชาวสวนที่อาศัยทำไร่ นาอยู่แถบนั้นจึงเรียกบริเวณนั้นว่า โค้งลำเภาล่ม เวลาต่อมาได้มีผู้คนมาอยู่อาศัยมากขึ้นและเพื่อความสะดวกปาก จึงเรียกเป็น ทุ่งสำเภา และเมื่อเรียกขานกันนานเข้าจึงแผลงมาเป็น ทุ่งตะเกา

ในปัจจุบันตำบลทุ่งตะเกา เป็นตำบลหนึ่งใน 16 ตำบล ของอำเภอเมือง จังหวัดอุดรดิตถ์ อยู่ระหว่างเส้นรุ้งที่ 17 องศา 37 ลิปดา และ 19 องศา 30 ลิปดาเหนือ กับเส้นแวงที่ 100 องศา 05 ลิปดา และ 101 องศา 11 ลิปดาตะวันออก อยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอเมืองอุดรดิตถ์ไปทางทิศตะวันตกประมาณ 13 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อกับตำบลต่าง ๆ ดังนี้ คือ ทิศเหนือ ติดต่อกับตำบลวังสาม และแม่น้ำน่าน ทิศใต้ ติดต่อกับตำบลป่าเช่า อำเภอเมืองอุดรดิตถ์ ทิศตะวันออก ติดต่อกับตำบลผาจุ และ ตำบลป่าเช่า อำเภอเมืองอุดรดิตถ์ และทิศตะวันตก ติดต่อกับแม่น้ำน่าน และเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์

ตำบลทุ่งตะเกา มีพื้นที่ 37.46 ตารางกิโลเมตร หรือ ประมาณ 20,410 ไร่ สภาพภูมิประเทศโดยทั่วไปส่วนใหญ่เป็นที่ราบ และในสวนทิศใต้ของตำบล เป็นลูกคลื่นลอนลาด ทางทิศตะวันออกเป็นที่ดอน และคลื่นเล็กน้อย ตำบลทุ่งตะเกานั้นตั้งอยู่ในแถบร้อนสภาพภูมิอากาศจะเปลี่ยนไปตาม

ฤดูกาลต่าง ๆ ได้แก่ ฤดูร้อนจะเริ่มประมาณกลางเดือนกุมภาพันธ์-กลางเดือนพฤษภาคม อากาศจะร้อนอบอ้าวและแห้งแล้งโดยทั่วไป ฤดูฝนจะเริ่มประมาณเดือนพฤษภาคม-กลางเดือนตุลาคม ซึ่งได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ ส่วนฤดูหนาวจะเริ่มประมาณกลางเดือนตุลาคม-กลางเดือนกุมภาพันธ์ เนื่องจากได้รับอิทธิพลจากหย่อมความกดอากาศสูงจากประเทศจีน และลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ

ปัจจุบันตำบลคู้งตะเภาได้เปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเทศบาลตำบลคู้งตะเภา ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่วันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2551 และมีพลตรี สักดิ์ ศิริมา เป็นนายกเทศมนตรี ซึ่งได้มาจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลคู้งตะเภา พ.ศ. 2551

เทศบาลตำบลคู้งตะเภาประกอบด้วยหมู่บ้าน 8 หมู่บ้าน ได้แก่

หมู่ที่ 1 หมู่บ้านปากกล้วย มีนายสุรินทร์ อรัญสุวรรณค์ ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และหมู่ที่ 2 หมู่บ้านปากกล้วย มีนายไพฑูรย์ พรหมน้อย ดำรงตำแหน่งกำนันตำบลคู้งตะเภา ชาวบ้านส่วนใหญ่ นับถือศาสนาพุทธ นิกายเถรวาท ประกอบอาชีพเกษตรกรรม มีวัดประจำหมู่บ้าน 1 แห่ง และโรงเรียนระดับพื้นฐาน 1 โรงเรียน มีเส้นทางคมนาคมหลัก คือ ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 11

หมู่ที่ 3 หมู่บ้านป่าขุ่น มีนางปนัดดา เลี้ยงประเสริฐ ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ชาวบ้านส่วนใหญ่ นับถือศาสนาพุทธ นิกายเถรวาท ประกอบอาชีพเกษตรกรรม มีวัดประจำหมู่บ้าน 1 แห่ง และโรงเรียนระดับพื้นฐาน 1 โรงเรียน มีเส้นทางคมนาคมหลัก คือ ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 11

หมู่ที่ 4 หมู่บ้านคู้งตะเภา มีนายสมชาย ลำเภาทอง ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ชาวบ้านคู้งตะเภาส่วนใหญ่ นับถือศาสนาพุทธ นิกายเถรวาท มีประเพณีและวัฒนธรรมคล้ายกับหมู่บ้านชนบททั่วไปในแถบภาคกลางตอนบน ประกอบอาชีพเกษตรกรรม มีวัดประจำหมู่บ้าน 1 แห่ง สถานีอนามัย 1 แห่ง และโรงเรียนระดับพื้นฐาน 1 โรงเรียน เส้นทางคมนาคมหลัก คือ ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 11

หมู่ที่ 5 หมู่บ้านหัวหาด มีจำสืบเอกประสิทธิ์ พรหมมณี ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ชาวบ้านส่วนใหญ่ นับถือศาสนาพุทธ นิกายเถรวาท ประกอบอาชีพเกษตรกรรม มีวัดประจำหมู่บ้าน 1 แห่ง และโรงเรียนระดับพื้นฐาน 1 โรงเรียน มีเส้นทางคมนาคมหลัก คือ ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1247 และทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1213

หมู่ที่ 6 หมู่บ้านหาดเสือเต้น มีนายประกอบ สุขคำ ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และหมู่ที่ 8 หมู่บ้านหาดเสือเต้น มีนายแสวง วงสิน ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ชาวบ้านส่วนใหญ่ นับถือศาสนาพุทธ นิกายเถรวาท ประกอบอาชีพเกษตรกรรม มีวัดประจำหมู่บ้าน 1 แห่ง และโรงเรียน

ระดับพื้นฐาน 1 โรงเรียน มีโรงงานอุตสาหกรรม 1 แห่ง มีเส้นทางคมนาคมหลัก คือ ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 102

หมู่ที่ 7 หมู่บ้านบ่อพระ มีนายสมคิด แย้มนุช ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่บ้านบ่อพระเป็นชุมชนขนาดเล็ก ตั้งขึ้นใหม่ไม่ถึงร้อยปี ชาวบ้านส่วนใหญ่อพยพมาจากถิ่นอื่น ชาวบ้านนับถือศาสนาพุทธ นิกายเถรวาท ประกอบอาชีพเกษตรกรรมมีวัดประจำหมู่บ้าน 1 แห่ง และโรงเรียนระดับพื้นฐาน 1 โรงเรียน มีเส้นทางคมนาคมหลัก คือ ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1247

จำนวนประชากรทั้งหมดในเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบมีจำนวน 8,701 คน แบ่งเป็นประชากรชาย จำนวน 4,232 คน ประชากรหญิงจำนวน 4,469 คน ซึ่งในจำนวนประชากรทั้งหมดดังกล่าวมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 6,773 คน แบ่งเป็นประชากรชาย 3,213 คน และประชากรหญิง 3,560 คน ดังตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 แสดงจำนวนประชากรในเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ

หมู่ที่	ชื่อหมู่บ้าน	จำนวนประชากร			จำนวน ครัวเรือน	จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง		
		ชาย	หญิง	รวม		ชาย	หญิง	รวม
1	บ้านปากกล้วย	419	442	861	276	337	364	701
2	บ้านปากกล้วย	518	578	1,096	323	399	472	871
3	บ้านป่าขนุน	863	865	1,728	555	649	667	1,316
4	บ้านทุ่งตะเกียบ	641	782	1,423	506	500	648	1,148
5	บ้านหัวหาด	545	549	1,094	313	404	411	815
6	บ้านหาดเสือเต้น	365	375	740	261	278	303	581
7	บ้านบ่อพระ	537	519	1,056	410	383	408	791
8	บ้านหาดเสือเต้น	344	359	703	330	263	287	550
	รวมทั้งสิ้น	4,232	4,469	8,701	2,974	3,213	3,560	6,773

แหล่งที่มา: เทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ, 2552: 6.

4.1.2 ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ

4.1.2.1 ด้านเศรษฐกิจ

ประชาชนในเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม เพราะพื้นที่ส่วนใหญ่จะเป็นที่ราบ เหมาะแก่การทำการเกษตร รองลงมาเป็นอาชีพรับราชการ อาชีพค้าขาย เป็นเจ้าของกิจการ และอื่น ๆ ตามลำดับ

หน่วยธุรกิจในเขตเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ จำแนกได้ ดังนี้

- 1) สถาบันการเงินหมู่บ้าน 1 แห่ง
- 2) โรงแรม 1 แห่ง คือ โรงแรมอารยเทอเรซ รีสอร์ท ตั้งอยู่ที่ 274 หมู่ที่ 3 ตำบลทุ่งตะเกียบ อำเภอเมือง จังหวัดอุดรดิตถ์
- 3) ปั๊มน้ำมันและก๊าซ 2 แห่ง ได้แก่ ห้างหุ้นส่วนจำกัดอุดรดิตถ์ ป.เจริญกิจ เป็นทั้งปั๊มน้ำมัน และล้างอัดฉีดคาร์แคร์ ตั้งอยู่ที่ 248/1 หมู่ที่ 6 ตำบลทุ่งตะเกียบ อำเภอเมือง จังหวัดอุดรดิตถ์ บริษัทสยามสหบริการจำกัด (มหาชน) ตั้งอยู่ที่ 183 หมู่ที่ 2 เค้นชัย-พิษณุโลก ตำบลทุ่งตะเกียบ อำเภอเมือง จังหวัดอุดรดิตถ์
- 4) โรงงานอุตสาหกรรม 3 แห่ง ได้แก่ บริษัทน้ำตาลไทยเอกลักษณ์ จำกัด ตั้งอยู่ที่ 42/1 หมู่ที่ 8 ตำบลทุ่งตะเกียบ อำเภอเมือง จังหวัดอุดรดิตถ์ หจก.คิเรกแทรค ผลิตภัณฑ์ ชิ้นส่วนอุปกรณ์รถแทรกเตอร์ ตั้งอยู่ที่ 193 หมู่ที่ 2 เค้นชัย-พิษณุโลก ตำบลทุ่งตะเกียบ อำเภอเมือง จังหวัดอุดรดิตถ์ หจก.ยศสวัสดิ์ โลหะกิจและแทรกเตอร์ ผลิตภัณฑ์ โลหะเครื่องจักรกลหนักตั้งอยู่ที่ 1 หมู่ที่ 1 อุดรดิตถ์-เค้นชัย ตำบลทุ่งตะเกียบ อำเภอเมือง จังหวัดอุดรดิตถ์
- 5) ร้านค้า 60 แห่ง
- 6) ร้านซ่อมรถยนต์, รถจักรยานยนต์ 17 แห่ง
- 7) โรงสี 1 แห่ง คือ โรงสีข้าววิสาหกิจชุมชนตำบลทุ่งตะเกียบ ตั้งอยู่ที่หมู่ที่ 4 ตำบลทุ่งตะเกียบ อำเภอเมือง จังหวัดอุดรดิตถ์

4.1.2.2 ด้านทรัพยากรธรรมชาติ

แหล่งน้ำธรรมชาติ คือ แม่น้ำ ลำห้วย จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ แม่น้ำน่าน ไหลผ่าน หมู่ที่ 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8 ยกเว้นหมู่ที่ 7 ห้วยหินลาด ไหลผ่าน หมู่ที่ 7 และบึง หนอง อื่น ๆ จำนวน 5 แห่ง ได้แก่ หนองบึงวังจั่ว ตั้งอยู่หมู่ที่ 1 หนองบึงยายสีตั้งอยู่หมู่ที่ 2 หนองบึงตาคำตั้งอยู่หมู่ที่ 3 หนองปล้อง ตั้งอยู่หมู่ที่ 7 อ่างเก็บน้ำบึงกะโล่ ตั้งอยู่หมู่ที่ 1, 2, 3, 5, 7

แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น ตำบลทุ่งตะเกียบมีแหล่งน้ำที่สร้างขึ้น จำนวน 5 แห่ง ได้แก่ ฝายบ่อน้ำตื้น สระน้ำ อ่างเก็บน้ำ และบ่อบาดาล รายละเอียดและตำแหน่งที่ตั้งของจำนวนแหล่งน้ำที่สร้างขึ้นอธิบายได้ดังตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2 แสดงจำนวนแหล่งน้ำที่สร้างขึ้นในตำบลทุ่งตะเกา

ลำดับ ที่	แหล่งน้ำ ที่สร้างขึ้น	หมู่ที่ 1	หมู่ที่ 2	หมู่ที่ 3	หมู่ที่ 4	หมู่ที่ 5	หมู่ที่ 6	หมู่ที่ 7	หมู่ที่ 8
1	ฝาย	-	-	-	-	-	-	1	-
2	บ่อน้ำตื้น	2	29	22	31	-	27	17	34
3	สระน้ำ	-	-	-	-	-	-	-	-
4	อ่างเก็บน้ำ	-	-	-	-	-	-	1	-
5	บ่อบาดาล	51	251	136	2	-	1	9	-
รวม		53	280	158	33	-	28	28	34

แหล่งที่มา: เทศบาลตำบลทุ่งตะเกา, 2552: 11.

4.1.2.3 ด้านสังคม

การศึกษา เทศบาลตำบลทุ่งตะเกา มีสถานศึกษาที่เปิดการสอนในระดับประถมศึกษาจำนวน 6 แห่ง ได้แก่ โรงเรียนปากกล้วยเสริมวิทยา โรงเรียนป่าขนุนเจริญวิทยา โรงเรียนบ้านทุ่งตะเกา โรงเรียนบ้านหัวหาด โรงเรียนบ้านหาดเสือเต้น และ โรงเรียนบ้านบ่อพระ โดยโรงเรียนทั้ง 6 แห่งดังกล่าว มีจำนวนครูผู้สอน และนักเรียนดังตารางที่ 4.3

ตารางที่ 4.3 แสดงรายชื่อโรงเรียนประถมศึกษาในตำบลทุ่งตะเกา

ลำดับ ที่	ชื่อสถานศึกษา	จำนวนนักเรียน		จำนวนครู	
		ชาย(คน)	หญิง(คน)	ชาย(คน)	หญิง(คน)
1	โรงเรียนปากกล้วยเสริมวิทยา	31	27	3	4
2	โรงเรียนป่าขนุนเจริญวิทยา	65	46	1	8
3	โรงเรียนบ้านทุ่งตะเกา	30	22	3	4
4	โรงเรียนบ้านหัวหาด	36	47	3	5
5	โรงเรียนบ้านหาดเสือเต้น	44	37	1	8
6	โรงเรียนบ้านบ่อพระ	69	46	7	4
รวม		275	225	18	33

แหล่งที่มา: เทศบาลตำบลทุ่งตะเกา, 2552: 7.

เทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ มีสถานศึกษาที่เปิดการสอนในระดับมัธยมศึกษาจำนวน 2 แห่ง ได้แก่ โรงเรียนป่าขนุนเจริญวิทยา และ โรงเรียนบ้านหาดเสือเต้น โดยมีจำนวนครูผู้สอน และนักเรียนดังตารางที่ 4.4

ตารางที่ 4.4 แสดงรายชื่อโรงเรียนมัธยมศึกษาในตำบลทุ่งตะเกียบ

ลำดับ ที่	ชื่อสถานศึกษา	จำนวนนักเรียน		จำนวนครู	
		ชาย(คน)	หญิง(คน)	ชาย(คน)	หญิง(คน)
1	โรงเรียนป่าขนุนเจริญวิทยา	49	39	3	4
2	โรงเรียนบ้านหาดเสือเต้น	39	32	2	4
รวม		88	71	5	8

แหล่งที่มา: เทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ, 2552: 8.

4.1.2.4 ศาสนา

ประชากรส่วนใหญ่ในเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบนับถือศาสนาพุทธ มีศาสนสถานจำนวน 7 แห่ง ได้แก่ วัดปากกล้วย ตั้งอยู่หมู่ที่ 2 หมู่บ้านปากกล้วย วัดใหม่เจริญธรรม ตั้งอยู่หมู่ที่ 3 หมู่บ้านป่าขนุน วัดทุ่งตะเกียบ ตั้งอยู่หมู่ที่ 4 หมู่บ้านทุ่งตะเกียบ วัดป่าสักเกรไร ตั้งอยู่หมู่ที่ 5 หมู่บ้านหัวหาด วัดหาดเสือเต้น ตั้งอยู่หมู่ที่ 6 หมู่บ้านหาดเสือเต้น วัดบ่อพระ ตั้งอยู่หมู่ที่ 7 หมู่บ้านบ่อพระ และวัดหนองปล้อง ตั้งอยู่หมู่ที่ 7 หมู่บ้านบ่อพระ

4.1.2.6 สาธารณสุขและบริการพื้นฐาน

ตำบลทุ่งตะเกียบ มีหน่วยบริการทางสาธารณสุข 1 แห่ง คือ สถานีอนามัยประจำตำบล ตั้งอยู่ที่ หมู่ที่ 4 บ้านทุ่งตะเกียบ ซึ่งให้บริการได้ทั้งตำบล ประชากรในเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบมีการใช้ส้วมราดน้ำทั้งหมด แม้ยังไม่มีหน่วยงานที่ให้บริการด้านความปลอดภัย แต่ทางตำบลทุ่งตะเกียบได้มีการ จัดตั้งกลุ่มตำรวจชุมชน และหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน โดยความร่วมมือของประชาชนในเขตตำบลทุ่งตะเกียบ เพื่อดูแล รักษาความสงบ ปลอดภัยในชีวิต และ ทรัพย์สินของประชาชน

การบริการพื้นฐาน ได้แก่ การคมนาคม การคมนาคมของตำบลทุ่งตะเกียบ ใช้การคมนาคมทางบกเป็นหลัก โดยมีทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1047 ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1213 ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 11 และถนนของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นถนนสายหลักใน

การคมนาคมติดต่อ โดยเส้นทางคมนาคมในการติดต่อระหว่างตำบล คือใช้ทางหลวงท้องถิ่น หมายเลข 1213 ในการติดต่อกับตำบลใกล้เคียงทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 11 และ 1047 ใช้ติดต่อกับตำบลผาจุก ตำบลป่าเช่า และ ตำบลจี่งวาม เส้นทางคมนาคมในการติดต่อภายในหมู่บ้าน มีถนนซึ่งสามารถเชื่อมต่อกันได้ทุกหมู่บ้าน ประกอบด้วย ถนนลาดยาง ถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก และ ถนนลูกรัง ในส่วนของการบริการพื้นฐานด้านการโทรคมนาคมนั้นเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบมีโทรศัพท์สาธารณะที่ให้บริการทุกหมู่บ้านอีกทั้งยังมีหอกระจายข่าว 8 แห่ง โดยมีหมู่บ้านละ 1 แห่ง และมีบริการโทรศัพท์บ้านให้กับประชาชนอีกด้วย การบริการพื้นฐานด้านการประปา เทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบมีประปาหมู่บ้านครบทั้ง 8 หมู่บ้าน จำนวน 16 แห่ง ประกอบด้วย หมู่บ้านปากกล้วย จำนวน 4 แห่ง หมู่บ้านป่าขนุนจำนวน 3 แห่ง หมู่บ้านทุ่งตะเกียบจำนวน 2 แห่ง หมู่บ้านหัวหาดจำนวน 2 แห่ง หมู่บ้านหาดเลื้อยต้นจำนวน 2 แห่ง และหมู่บ้านบ่อพระ จำนวน 3 แห่ง การบริการพื้นฐานด้านไฟฟ้า ประชากรในเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบทุกหมู่บ้านและทุกครัวเรือนมีไฟฟ้าใช้

4.2 หมู่บ้านในเขตเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ

หมู่บ้านในเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบทั้ง 8 หมู่บ้านนั้น มีประวัติความเป็นมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันที่แตกต่างกัน มีการก่อตั้งสถานศึกษา รวมถึงมีการก่อตั้งพุทธศาสนสถานประจำหมู่บ้านแต่ละหมู่บ้าน โดยจะอธิบายอย่างสังเขปดังนี้

4.2.1 หมู่บ้านปากกล้วย

ประกอบด้วย หมู่ที่ 1 มีนายสุรินทร์ อนุรักษ์วรรค์ ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และหมู่ที่ 2 มีนายไพฑูรย์ พรหมน้อย ดำรงตำแหน่งกำนันตำบลทุ่งตะเกียบ หมู่บ้านปากกล้วยนั้นไม่ปรากฏหลักฐานการตั้งหมู่บ้านว่ามีมาตั้งแต่เมื่อใด มีเพียงหลักฐานการอนุญาตให้ตั้งวัดของทางราชการ สามารถสันนิษฐานได้ว่าหมู่บ้านแห่งนี้มีมาก่อน พ.ศ. 2400 แล้ว โดยชาวบ้านปากกล้วยที่เป็นผู้เริ่มมาตั้งรกรากอยู่ที่นี้คือ ผู้ใหญ่ลี นุ่มนวล ซึ่งมีจำนวนประชากรเมื่อแรกตั้งหมู่บ้านประมาณ 30 คน ชื่อหมู่บ้านปากกล้วย มาจากบริเวณที่ตั้งหมู่บ้านมีต้นกล้วยจำนวนมากขึ้นเรียงไปตลอดริมฝั่งแม่น้ำน่าน ซึ่งแถบนั้นเรียกว่า “บ้านบน” และอีกส่วนหนึ่งตั้งอยู่ในที่ราบมีตะกอดแม่น้ำน่านพัดเข้ามา ซึ่งแถบทางเหนือของหมู่บ้านมีที่ตั้งตรงข้ามกับตำบลท่าเสา ได้ถูกเรียกว่า “บ้านล่าง” หรือบ้านป่าพุทรา เนื่องจากแถบนี้นั้นมีต้นพุทราขึ้นเป็นจำนวนมาก ต่อมาในปี พ.ศ. 2462 ผู้ใหญ่เสริม ผู้ใหญ่บ้านปากกล้วย-ป่าพุทราในขณะนั้น ได้ขอให้รวมเปลี่ยนชื่อหมู่บ้านมาเป็นบ้านปากกล้วยแทน และใช้ชื่อนี้มาจนถึงปัจจุบัน หมู่บ้านปากกล้วยนั้น มีบึงน้ำเก่าที่ใช้เพื่อทำการอุปโภคบริโภคมาตั้งแต่อดีต เรียกว่า

“บุงยายสี” ซึ่งปัจจุบันบุงน้ำแห่งนี้ได้มีทางการมาทำการขุดลอกให้เป็นอ่างเก็บน้ำขนาดเล็กสำหรับใช้ในหมู่บ้าน

หมู่บ้านปากกล้วยเป็นหมู่บ้านแรกในตำบลคุ้งตะเกาที่มีอาคารอุโบสถก่ออิฐ โดยอาคารอุโบสถแห่งแรกนี้ได้สร้างขึ้นในปี พ.ศ. 2430 ตั้งอยู่ภายในวัดประจำหมู่บ้าน คือ วัดปากกล้วย ตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2395 อุโบสถดังกล่าวสร้างขึ้นโดยดำริของหลวงพ่อดินทร์ ซึ่งเป็นพระอุปัชฌาย์ และพระเกจิอาจารย์คนสำคัญของอำเภอบางโพในสมัยนั้น ปัจจุบันคืออำเภอเมืองอุดรดิตถ์ พระเกจิอาจารย์ท่านนี้ได้เป็นผู้นำศรัทธาญาติโยมในการเข้าร่วมสร้างอุโบสถหลังจากได้มีโอกาสเข้าเฝ้าถวายพระพรพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ณ พลับพลาบริเวณหาดท่าทราย ตรงข้ามกับวัดปากกล้วย เมื่อครั้งที่พระองค์ได้เสด็จประพาสอุดรดิตถ์ (ธีรจิต แก้วใจ และ จรูญ พรหมน้อย, 2545: 3)

นอกจากหมู่บ้านแห่งนี้จะเป็นหมู่บ้านที่มีอาคารก่ออิฐถือปูนเป็นแห่งแรกแล้ว หมู่บ้านปากกล้วยยังเป็นสถานที่ตั้งของสำนักเรียนพระปริยัติธรรมแห่งแรกของตำบล โดยได้ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2500 ตามดำริของพระมหาจรูญ คุณตะจิตโต (พรหมน้อย) ซึ่งทำให้หลังจากนั้นไม่นาน พระมหาปริชา ปริญาโณ (คือประคอง) ซึ่งเป็นลูกศิษย์ของพระมหาจรูญ และเป็นคนในหมู่บ้านปากกล้วยได้เข้าอุปสมบท และศึกษาพระปริยัติธรรมจนสอบได้เป็นพระภิกษุเปรียญธรรมเก้าประโยคเป็นรูปแรกของจังหวัดอุดรดิตถ์ (สภาวัฒนธรรมจังหวัดอุดรดิตถ์, 2539: 9) หลังจากนั้นจึงได้มีชาวบ้านปากกล้วยเข้ามาอุปสมบทเพื่อศึกษาพระปริยัติธรรมและสอบได้เป็นเปรียญหลายรูป กระทั่งในปี พ.ศ. 2539 สามเณรสัญญา โปร่งใจ (พระมหาสัญญา ปัญญาวิจิตโต) คนในหมู่บ้านปากกล้วย สอบได้เปรียญธรรมเก้าประโยคในขณะที่เป็นสามเณร (ประโยคเก้านาคหลวง) ขณะอายุได้ 21 ปี (สำนักเรียนวัดประยุรวงศาวาสวรวิหาร) ทำให้ท่านเป็นสามเณรชาวอุดรดิตถ์รูปแรกและรูปเดียวในปัจจุบัน (พ.ศ.2553) ที่ได้รับพระบรมราชานุญาตจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงรับเป็นนาคหลวง อุปสมบทในวัดพระศรีรัตนศาสดาราม (เทพประภาส มากคล้าย, 2551: 47)

วัดปากกล้วย ตั้งอยู่ในหมู่ที่ 2 บ้านปากกล้วย เทศบาลตำบลคุ้งตะเกา อำเภอเมือง จังหวัดอุดรดิตถ์ วัดปากกล้วยดำเนินการก่อสร้างขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2395 ครอบคลุมพื้นที่จำนวน 11 ไร่ 3 งาน 85 ตารางวา โดยพุทธศาสนิกชนได้ร่วมใจกันสร้างวัดนี้เพื่อเป็นที่ประกอบศาสนกิจและกิจกรรมของชุมชน ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมาเมื่อ พ.ศ. 2542 ปัจจุบันมี พระครูสุธรรมมาจารย์พร้อม ษะนะปาโล เป็นเจ้าอาวาส

วัดปากกล้วยมีสำนักปฏิบัติธรรมโดยพฤตินัย 1 แห่ง คือ สำนักปฏิบัติธรรมวัดปากกล้วย มีพระเฉลิมโชค ฉันทะชาโต เป็นเจ้าสำนัก โดยสำนักปฏิบัติธรรมนี้มีสำนักอุบาสิกา สำหรับรับสตรีที่สนใจเข้ามาบวชถือศีล 8 มีการจัดแยกส่วนศักดิ์สำนักปฏิบัติธรรมให้เป็นแบบวัดป่า แบ่งพื้นที่ด้าน

ทิศตะวันออกของวัดให้เป็นสำนักเอกเทศ เจ้าสำนักไม่ประสงค์ที่จะรวมสำนักเข้ากับวัดปากกล้วย จึงทำให้สำนักปฏิบัติธรรมวัดปากกล้วยเป็นสาเหตุสำคัญของการคิดแยกเป็นสองพวกของชาวบ้าน เกิดชาวบ้านกลุ่มที่ศรัทธาเจ้าสำนักปฏิบัติธรรม และ ไม่ศรัทธาเจ้าสำนักปฏิบัติธรรม แม้แต่พระองค์เองก็มีการแบ่งฝ่าย เหตุเพราะเจ้าสำนักไม่ยอมให้พระสงฆ์ในสำนักคนร่วมกระทำสังฆกรรมปฏิบัติโมกข์ตามพุทธบัญญัติของพระธรรมวินัยสงฆ์

ปัจจุบันสำนักปฏิบัติธรรมวัดปากกล้วย เป็นที่เคารพและศรัทธาของคนนอกหมู่บ้าน โดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการ และนักธุรกิจในเมือง แต่อย่างไรก็ตาม สำนักปฏิบัติธรรมแห่งนี้ยังไม่ได้รับรองการแต่งตั้งให้เป็นสำนักปฏิบัติธรรมที่ถูกต้องตามกฎหมายเถรสมาคม

โรงเรียนประจำหมู่บ้านปากกล้วย คือโรงเรียนปากกล้วยเสริมวิทยา ตั้งอยู่ที่บ้านปากกล้วย เทศบาลตำบลคู้งตะเภา อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรธานี เขต 1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ โรงเรียนปากกล้วยเสริมวิทยาเป็นโรงเรียนในกลุ่มคู้งตะเภา-ถ้ำลง แบ่งการเปิดการสอนเป็นระดับก่อนประถมศึกษา และระดับประถมศึกษา โรงเรียนปากกล้วยเสริมวิทยามีชื่อเดิมว่า โรงเรียนวัดปากกล้วย เปิดทำการเรียนการสอนครั้งแรกในปี พ.ศ. 2465 โดยอาศัยศาลาการเปรียญวัดปากกล้วย เป็นสถานที่เรียน กระทั่งปี พ.ศ. 2541 จึงได้ย้ายสถานที่เรียนมายังที่ตั้งปัจจุบัน

โรงเรียนปากกล้วยเสริมวิทยาได้เปิดทำการสอนครั้งแรกในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 มีนายจันทร์ พุทธรักจิต ดำรงตำแหน่งครูใหญ่คนแรก ปัจจุบันเปิดทำการสอนเป็น 2 ระดับ คือ ระดับก่อนประถมศึกษา และระดับประถมศึกษา มีนายประเวศ เพ็ชรช้าง ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนปากกล้วยเสริมวิทยา (กลุ่มอำนวยการงานพัฒนาข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศโรงเรียนปากกล้วยเสริมวิทยา, 2552: 2)

4.2.2 หมู่บ้านป่าขนุน

คือ หมู่ที่ 3 มีนางปนัดดา เลี้ยงประเสริฐ ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่บ้านป่าขนุน เดิมเป็นพื้นที่ป่าอุดมสมบูรณ์ เป็นพื้นที่ราบลุ่มจากดินตะกอนแม่น้ำพัดของแม่น้ำน่าน มีบึงน้ำ (แหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่มีน้ำขังตลอดปี) หลายแห่ง คือบึงตาต้า บึงตาค้วน และบึงตาสัก แต่ปัจจุบันเหลือเพียงบึงตาคั่ว เดิมในแถบนี้ไม่มีผู้คนอยู่อาศัย กระทั่งประมาณปี พ.ศ. 2395 เริ่มมีผู้คนโยกย้ายถิ่นฐานมาจับจองพื้นที่ กลายเป็นบริเวณหมู่บ้านป่าขนุนในปัจจุบัน โดยคนกลุ่มแรกที่ย้ายมาตั้งถิ่นฐานแถบนี้เล่ากันว่าคือกลุ่ม ขุนภูมิคุ้มตะเภา เป็นกลุ่มคนที่มิเชื่อสายดั้งเดิมมาจากหมู่บ้านคู้งตะเภา อันเป็นหมู่บ้านที่เก่าแก่ที่สุดแห่งหนึ่งในลุ่มแม่น้ำน่านฝั่งขวาตอนบนรองจากเมืองฝาง ปัจจุบันคือบ้านฝาง ตำบลผาจุ อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี (นุชนารถ พรหมลัก, 2545: 94)

เชื่อกันว่าคนกลุ่มแรกที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานที่หมู่บ้านป่าขนุนนี้คือตระกูลของนายเกาะ และนายมีง มีชานะ โดยสาเหตุที่เข้ามาตั้งบ้านเรือนทำไร่นาแถบนี้เพราะบริเวณหมู่บ้านป่าขนุนในสมัยนั้นเป็นป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์ ดังปรากฏหลักฐานว่าพบไม้ตะเคียนโบราณที่วัดป่าขนุน หรือวัดใหม่เจริญธรรมในปัจจุบัน และชักลากไม้ตะเคียนดังกล่าวขึ้นมาจากแม่น้ำน่าน ซึ่งต้นตะเคียนนั้นมีขนาดใหญ่โตหลายคนโอบ เป็นหลักฐานที่บ่งบอกถึงความอุดมสมบูรณ์ของหมู่บ้านแห่งนี้ได้เป็นอย่างดี

หลังจากตั้งบ้านเรือนในแถบป่าขนุนนี้ ชาวบ้านป่าขนุนก็ถือว่าตนเองเป็นชาวบ้านทุ่งตะเกาเช่นกัน เพราะมีการพบปะสังสรรค์ทำบุญกับชาวหมู่บ้านทุ่งตะเกา ที่วัดทุ่งตะเกาในฐานะญาติพี่น้องเสมอมา จนมาในช่วงหลังบ้านเรือนในแถบป่าขนุนนี้มีมากขึ้น ทั้งจากคนภายนอกที่อพยพมาจากแหล่งอื่น และคนในหมู่บ้านป่าขนุนเอง ทางกรจึงได้แยกกลุ่มบ้านแถบนี้ออกและตั้งเป็นหมู่บ้านใหม่ โดยใช้ชื่อว่า หมู่บ้านป่าขนุน เพราะเป็นคำเรียกที่เรียกกันมาแต่เดิม ที่นิยมเรียกแถบนี้ว่าป่าขนุนก็เพราะตามลักษณะพื้นที่มีต้นขนุนจำนวนมาก เหมือนกับที่เรียกบ้านปากกล้วย หรือบางโพ ที่มีต้นกล้วยหรือต้นโพธิ์ขึ้นเป็นจำนวนมาก

ต่อมาในปี พ.ศ. 2482 นายเกาะ มีชานะ ผู้ใหญ่บ้านป่าขนุน ได้ริเริ่มสร้างวัดประจำหมู่บ้านแห่งใหม่ขึ้นแทนวัดทุ่งตะเกาที่อยู่ไกลหมู่บ้านป่าขนุนออกไปกว่าสิบกิโลเมตร เพื่อความสะดวกในการทำบุญกุศล โดยมีการสร้างศาลาการเปรียญและกลุ่มกุฏิจำนวนหนึ่ง ซึ่งศาลาการเปรียญที่สร้างในครั้งนั้นก็ยังคงอยู่ และใช้เพื่อประโยชน์ในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ของวัด และชุมชนมาตลอดจนถึงปัจจุบัน (เทพประภาส มากคล้าย, 2551: 52)

วัดใหม่เจริญธรรม ดำเนินการก่อสร้างขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2482 ในหมู่ที่ 3 หมู่บ้านป่าขนุน เทศบาลตำบลทุ่งตะเกา อำเภอเมือง จังหวัดอุดรดิษฐ์ ในสมัยนายเกาะ มีชานะ เป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยมีผู้มีจิตศรัทธามอบที่ดินให้สร้างวัด คือ นายเกาะ มีชานะ ผู้ใหญ่บ้าน นานพูน คงนิล และนางหยวกพรมแดง ร่วมกัน มีที่ดินประมาณ 4 ไร่ 2 งาน โดยนายพูน คงนิล และนายบุญ สุขวิทย์ บริจาคเรือนคนละ 1 หลัง สร้างเป็นกุฏิ นางเดียก ไม่ทราบนามสกุล บริจาคบ้าน 1 หลัง สร้างศาลาการเปรียญชั่วคราวขนาดกว้าง 12 วา ยาว 12 วา ต่อมาได้มีการสร้างศาลาการเปรียญหลังใหญ่ขึ้น ขนาดกว้าง 20 วา ยาว 30 วา มีที่ดินทั้งสิ้น 7 ไร่ 2 งาน 13 ตารางวา และได้รับพระราชวิสุงคามสีมา เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2539

โรงเรียนประจำหมู่บ้านคือ โรงเรียนป่าขนุนเจริญวิทยา ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2500 เดิมชื่อว่าโรงเรียนวัดใหม่เจริญธรรม มีนายแฮ ประมวลทรัพย์ ดำรงตำแหน่งครูใหญ่คนแรก โดยเริ่มแรกของการเปิดสอนมีนักเรียนจำนวน 111 คน ครู จำนวน 3 คน เปิดการสอนในระดับประถมศึกษา

ต่อมาได้มีการขยายการสอนจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และได้เปลี่ยนชื่อเป็น โรงเรียนป่าขนุน วิทยา จนถึงปัจจุบัน (โรงเรียนป่าขนุนเจริญวิทยา, 2550: 2)

4.2.3 หมู่บ้านคู้ตะเกา

คือ หมู่ที่ 4 มีนายสมชาย ลำเภอทอง ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่บ้านคู้ตะเกา หรือ บ้านคู้ตะเกา เดิมมีชื่อว่า “ทุ่งบ้านคู้ตะเกา” เป็นหมู่บ้านขนาดใหญ่ในเทศบาลตำบลคู้ตะเกา อำเภอเมือง จังหวัดอุดรดิตถ์ หมู่บ้านนี้ นับเป็นหมู่บ้านในแถบลุ่มแม่น้ำน่านฝั่งขวาตอนบนที่เคยอยู่ในการปกครองของหัวเมืองพิชัย ปัจจุบันคืออำเภอพิชัย จังหวัดอุดรดิตถ์ อันเก่าแก่ที่สุดหมู่บ้านหนึ่ง รองจากเมืองฝางสว่างคบุรี ปัจจุบันคือตำบลผาจุ อำเภอเมือง จังหวัดอุดรดิตถ์ อันมีที่ตั้งอยู่ในแถบแม่น้ำน่านฝั่งขวาตอนบนเช่นกัน

หมู่บ้านคู้ตะเกาเป็นชุมชนคนไทยดั้งเดิมซึ่งตั้งรกรากอาศัยอยู่ทางปลายเหนือสุดของวัฒนธรรมที่ราบลุ่มภาคกลางตอนบน ตัวหมู่บ้านอยู่ติดริมแม่น้ำน่านฝั่งตะวันออก มีภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นที่ราบสองระดับ โดยพื้นที่ติดริมแม่น้ำน่านจะเป็นที่ระดับต่ำมีชั้นลาดจากที่ราบปกติเดิมตัวหมู่บ้านตั้งอยู่บนที่ราบลุ่มชั้นลาดดินตะกอนแม่น้ำพัดของแม่น้ำน่าน แต่ในปัจจุบันบ้านเรือนส่วนใหญ่ได้ย้ายขึ้นมาตั้งถิ่นฐานอยู่บริเวณที่ราบภาคกลางริมทางหลวงแผ่นดินหมายเลขที่ 11 โดยพื้นที่เกษตรกรรมของหมู่บ้านส่วนใหญ่จะอยู่ในพื้นที่ทิศตะวันออกของหมู่บ้าน และที่ราบลุ่มตะกอนแม่น้ำพัดริมแม่น้ำน่านด้านตะวันตกของหมู่บ้าน

สภาพที่ตั้งของหมู่บ้านคู้ตะเกาในอดีตนั้นตั้งอยู่ติดริมแม่น้ำน่าน และใกล้กับชุมชนการค้าที่สำคัญของภาคเหนือ คือ ตำบลท่าเสา โดยในสมัยก่อนนั้นการทำการค้าขาย พ่อค้าแม่ค้ามักจะนิยมขนสินค้าขึ้นมาลงยังท่าเสา และอาศัยเรือเป็นยานพาหนะหลัก เพื่อขนส่งสินค้าไปยังเมืองทางตอนเหนือขึ้นไปจนถึงเมืองหลวงพระบาง โดยทางบก ภาระหนักขึ้นไบนั้นแม่น้ำจะขึ้นและมีเกาะแก่งมาก แต่ถ้าหากเป็นช่วงฤดูฝนจะมีน้ำหลากท่วมเต็มตลิ่งเป็นเว็งน้ำขนาดใหญ่ ซึ่งจะทำให้พ่อค้าแม่ค้าสามารถขนสินค้าขึ้นล่องไปยังเมืองเหนือโดยใช้เรือขนาดใหญ่ได้ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่มาของตำนานเรือสำเภาลุ่มอันกลายมาเป็นชื่อหมู่บ้านคู้ตะเกาในปัจจุบัน

หมู่บ้านคู้ตะเกาในอดีตเป็นพื้นที่ป่าอุดมสมบูรณ์ มีพื้นที่ราบลุ่มอันเกิดจากดินตะกอนแม่น้ำพัดของแม่น้ำน่าน จึงเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การตั้งถิ่นฐาน และการทำการเกษตรมาตั้งแต่สมัยก่อนประวัติศาสตร์ โดยมีหลักฐานปรากฏบริเวณรอบหมู่บ้านคู้ตะเกาที่แสดงให้เห็นถึงการเคลื่อนไหว และการสร้างถิ่นฐานของแหล่งชุมชนมนุษย์สมัยก่อนประวัติศาสตร์อันมีอายุมากกว่า 2,000 ปี เช่น การค้นพบเครื่องมือหินขัด และซากกระดูกมนุษย์ในยุคก่อนประวัติศาสตร์ ที่บ้านบุง

วังจั่ว ซึ่งอยู่ทางทิศใต้ของหมู่บ้าน และ การค้นพบกองมโหระทึกสำริดที่บ้านท่าเสาซึ่งตั้งอยู่ตรงข้ามกับหมู่บ้านคุ้มตะเภาในปี พ.ศ. 2470

เนื่องจากหมู่บ้านคุ้มตะเภาตั้งอยู่ริมแม่น้ำน่าน ในทำเลที่ตั้งอันเป็นเส้นทางคมนาคมสำคัญที่มีความเคลื่อนไหวมาตั้งแต่ยุคก่อนประวัติศาสตร์ ดังนั้นบริเวณแถบนี้จึงมีการเคลื่อนไหวย้ายถิ่นฐานของผู้คนมาโดยตลอด แต่การอพยพตั้งถิ่นฐานของกลุ่มคนที่สืบเชื้อสายมาเป็นชาวบ้านคุ้มตะเภาในปัจจุบันนั้น ไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่ามีการย้ายเข้ามาตั้งถิ่นฐานในพื้นที่หมู่บ้านคุ้มตะเภาตั้งแต่เมื่อใด แต่อย่างไรก็ตาม จากบริบทด้านชาติพันธุ์ และสำเนียงภาษาของชาวบ้านคุ้มตะเภา นั้นทำให้สามารถสันนิษฐานได้อย่างชัดเจนว่าพื้นเพของคนคุ้มตะเภา นั้นเป็น “คนไทยเหนือ” ซึ่งก็คือกลุ่มคนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ปลายดินแดนหัวเมืองทางเหนือของอาณาจักรอยุธยา อันเป็นรอยต่อระหว่างวัฒนธรรมภาคกลางและวัฒนธรรมล้านนา โดยคนคุ้มตะเภาดั้งเดิมนั้นจะมีสำเนียงการพูดคล้ายคนสุโขทัยเดิม คือเมืองฝางสว่างคบุรี และทุ่งยั้ง ในเรื่องนี้ นายพิเศษ เจียจันทร์พงษ์ นักวิชาการด้านประวัติศาสตร์ และผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ประจำกรมศิลปากร สันนิษฐานถึงสำเนียงการพูดของชาวบ้านคุ้มตะเภา นั้น เป็นสำเนียงดั้งเดิมของคนไทยที่ตั้งถิ่นฐานมาตั้งแต่อาณาจักรสุโขทัย คือมีสำเนียงการพูดที่เหนือ ในแบบเดียวกันกับสำเนียงชาวบ้านฝาง บ้านท่าอิฐ บ้านทุ่งยั้ง บ้านท่าเสา และหมู่บ้านในเขตอำเภอพิชัย ที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดอุตรดิตถ์ และน่าเสียงการพูดของชาวบ้านคุ้มตะเภา ยังมีความเหมือนกับสำเนียงพื้นบ้านของชาวสุโขทัย พิษณุโลก พิจิตร อันเป็นกลุ่มหัวเมืองเหนือในสมัยอยุธยา หรือบ้านเมืองที่เคยอยู่ในเขตแคว้นของสุโขทัยแต่เดิม (พิเศษ เจียจันทร์พงษ์, 2543: 139)

โรงเรียนประจำหมู่บ้านคุ้มตะเภา คือ โรงเรียนบ้านคุ้มตะเภา เดิมโรงเรียนบ้านคุ้มตะเภา มีชื่อว่าโรงเรียนวัดคุ้มตะเภา ต่อมาได้ขออนุญาตเปลี่ยนเป็นชื่อโรงเรียนบ้านคุ้มตะเภา เมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2514 โรงเรียนบ้านคุ้มตะเภาได้เปิดการสอนครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2465 โดยใช้ศาลาการเปรียญวัดคุ้มตะเภาเป็นสถานที่ทำการสอน มีการเปิดการสอนตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-5 ต่อมาจึงเปิดการสอนตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-4 มีนายเอี่ยม ศาสตร์จำเริญ ดำรงตำแหน่งครูใหญ่เป็นคนแรก ปัจจุบันได้เปิดการสอนเป็น 2 ระดับ คือระดับก่อนประถมศึกษา และระดับประถมศึกษา มีนายสุชีพ เสาเกิด ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านคุ้มตะเภาคนปัจจุบัน แต่เนื่องจากโรงเรียนบ้านคุ้มตะเภาเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก มีนักเรียนไม่มาก เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ที่พอจะมีฐานะ มักนิยมส่งบุตรหลานเข้าไปเรียนในสถานศึกษาในตัวจังหวัดอุตรดิตถ์ ซึ่งอยู่ห่างจากหมู่บ้านไม่ถึง 10 กิโลเมตร

หมู่บ้านคุ้มตะเภา มีสถานให้บริการสาธารณสุขขั้นมูลฐานจำนวน 1 แห่ง คือสถานอนามัยประจำเทศบาลตำบลคุ้มตะเภา ตั้งอยู่ที่ราชพัสดุ ริมทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1213 อยู่ในกำกับของกระทรวงสาธารณสุข สังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดอุตรดิตถ์ ให้บริการทางสาธารณสุข

มูลฐานด้านการรักษาพยาบาล งานควบคุมป้องกันโรค งานส่งเสริมสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ในเขตเทศบาลตำบลคู้งตะเภา นอกจากการสาธารณสุขขั้นมูลฐานแล้ว ภายในหมู่บ้านคู้งตะเภายังมี ศูนย์ศึกษาสมุนไพรแผนไทย ตั้งอยู่ที่วัดคู้งตะเภา ซึ่งเป็นวัดประจำหมู่บ้าน มีพื้นที่ปลูกสมุนไพรไทยหาที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งในจังหวัดอุดรดิศต์ กว่า 10 ไร่ ภายใต้การดูแลของพระสงฆ์ในวัดคู้งตะเภา ศูนย์ศึกษาสมุนไพรวัดคู้งตะเภาปัจจุบันเป็นศูนย์ศึกษาสมุนไพรในวัดประจำจังหวัดอุดรดิศต์ มีหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ พยายามให้การร่วมมือในการจัดโครงการส่งเสริม และให้ความรู้สมุนไพร เช่น โครงการอนุรักษ์ที่คู้งตะเภา ของมหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิศต์ ในปี พ.ศ. 2545 และโครงการจัดตั้งศูนย์สมุนไพรตำบลคู้งตะเภา ในปี พ.ศ. 2550

หมู่บ้านคู้งตะเภามีวัดประจำหมู่บ้าน 1 แห่ง คือ วัดคู้งตะเภา และไม่ปรากฏศาสนสถานของศาสนาอื่นแต่อย่างใด เนื่องจากชาวหมู่บ้านคู้งตะเภาทั้งหมดนับถือศาสนาพุทธ นิกายเถรวาท สันนิษฐานว่าการนับถือศาสนาพุทธของชาวคู้งตะเภามีมาพร้อม ๆ กับประชากรกลุ่มแรกที่อพยพมาตั้งถิ่นฐานในแถบนี้ วัดคู้งตะเภามีอายุใกล้เคียงกับหมู่บ้านคู้งตะเภา และนับว่าเป็นวัดที่เก่าแก่ที่สุดในเขตปกครองคณะสงฆ์ตำบลคู้งตะเภา ปัจจุบันวัดคู้งตะเภาเป็นสถานที่เก็บรวบรวมโบราณวัตถุของหมู่บ้าน เป็นสถานที่ประกอบกิจกรรม และประเพณีต่าง ๆ เป็นศูนย์กลางในการจัดกิจกรรมของชุมชน เป็นที่ตั้งอาคารธนาคารหมู่บ้านคู้งตะเภา เป็นที่ตั้งของสำนักงานสมพันธ์สหกรณ์การเกษตรเพื่อการพัฒนา เป็นที่ตั้งร้านค้าชุมชนหมู่บ้านคู้งตะเภา เป็นศูนย์สาธิตผลิตภัณฑ์ชุมชนหมู่บ้านคู้งตะเภา เป็นศูนย์ศึกษาการทำสมุนไพรภูมิปัญญาท้องถิ่นซึ่งมีชื่อเสียงด้านสมุนไพรแผนโบราณ และวัดคู้งตะเภายังเป็นศูนย์กลางการศึกษาของคณะสงฆ์ในเขตปกครองคณะสงฆ์ตำบลคู้งตะเภา โดยได้รับการจัดตั้งจากคณะสงฆ์จังหวัดอุดรดิศต์ให้เป็นสำนักศาสนศึกษาประจำตำบล ซึ่งมีผู้สอบผ่านธรรมศึกษาได้มากติดอันดับต้น ๆ ของอำเภอเมือง จังหวัดอุดรดิศต์

ปัจจุบันวัดคู้งตะเภา มี พระครูประดิษฐ์ธรรมรักษ์ (ธง ฐิตธัมโม) พระครูสัญญาบัตรเจ้าอาวาสวัดราษฎร์ ชั้นโท เป็นเจ้าอาวาส และพระสมุห์สมชาย จิระปัญโญ (แสงสิน) พระครูสัญญาบัตร รองเจ้าอาวาสวัดราษฎร์ เป็นรองเจ้าอาวาส

เทพประภาส มากคล้าย (2551: 113) กล่าวถึงประเพณีของชาวคู้งตะเภาว่ายังมีประเพณีบางอย่างคงเหลืออยู่แต่การเล่นแบบโบราณซึ่งเป็นเอกลักษณ์เฉพาะของชาวบ้านคู้งตะเภาได้สูญหายไปหมดแล้ว ประเพณีที่จะกล่าวถึงดังต่อไปนี้ ได้แก่

4.2.3.1 ประเพณีทำบุญกลางบ้าน ของชาวคู้งตะเภานี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับหมู่บ้านในแถบภาคกลาง แต่มีการปรับประยุกต์ขึ้นตอนบางอย่างให้สะดวกขึ้น โดยประเพณีทำบุญกลางบ้านนี้ชาวบ้านคู้งตะเภาจะแยกจัดพิธีเป็นสองครั้งคือ ในต้นเดือน 3 จัดพิธีทำบุญกลางบ้านที่บ้านคู้งตะเภาฝั่งตะวันออก (บ้านเหนือ) และปลายเดือน จัดพิธีทำบุญกลางบ้านที่บ้านคู้งตะเภาฝั่ง

ตะวันตก (บ้านใต้) โดยมีบริเวณในการจัดที่แน่นอน คือ บ้านเหนือจัดที่ทางสามแพร่งเหนือหมู่บ้าน ส่วนบ้านใต้จัดที่ลานข้าวกลุ่มเกษตรกรทำนาทุ่งตะเกา โดยชาวบ้านจะเป็นผู้ร่วมกันกำหนดวันทำบุญ

ขั้นตอนในการประกอบพิธีทำบุญกลางบ้าน เริ่มต้นจากการให้ชาวบ้านเตรียมทำกระทงจากใบตอง มีลักษณะเป็นถาดกบกล้วยรูปสี่เหลี่ยม ปีกธงกบิล 4 ทิศ และใช้ดินเหนียวปั้นเป็นรูปคนให้เท่ากับจำนวนคนในบ้าน รวมถึงการปั้นวัว ควาย ไก่ หรือสัตว์เลี้ยงอื่น ๆ แต่ในส่วนของรูปปั้นคนนั้นจะมีการนำเศษผ้ามาประดิษฐ์เป็นเสื้อผ้าให้กับรูปปั้นด้วย นอกจากนี้ยังมีการใส่ผัก พล่า ปลา ยา พริกแห้ง เกลือ หัวหอม ข้าวสาร แล้วมีการปักธูปลงในกระทง รวมถึงการใส่สตางค์ลงไปในกระทงด้วย เมื่อถึงวันจัดงานทำบุญกลางบ้าน ชาวบ้านทุ่งตะเกาจะถือกระทงนำไปวางไว้บริเวณปราสาทซึ่งตั้งอยู่บริเวณพระพุทธรูป โดยจะมีการก่อเจดีย์ทราย ปักธงบนยอดเจดีย์ และประดับด้วยใบมะพร้าว ธงกบิล ดอกไม้ ฯลฯ พร้อมกับทำกำแพงบลอดทั้ง 4 ทิศ จากนั้นจึงนิมนต์พระสงฆ์จากวัดทุ่งตะเกามาเจริญพระพุทธมนต์พระปริตรในเวลาเย็น ในระหว่างพระสงฆ์เจริญพระพุทธมนต์ เมื่อพระสวดจบบทหนึ่งก็จะมีการตีฆ้อง 3 ครั้ง ครั้นพระสงฆ์เจริญพระพุทธมนต์จบในช่วงค่ำ พระสงฆ์จะสวดบทสุมังคะละคาถา (สุมังคะตั้ง สุมังคะลง) และชาวบ้านก็จะจุดธูปเทียนในกระทง และนำกระทงไปวางไว้ตามทางสามแพร่งหรือสถานที่ที่กำหนดไว้ และมีการละเล่นต่าง ๆ ในเวลากลางคืน ในวันที่สองจะนิมนต์พระสงฆ์มาฉันภัตตาหารเช้า ถวายจุดปัจจัย จึงเป็นอันเสร็จพิธี

ประเพณีทำบุญกลางบ้านนี้มีคติความเชื่อมาจากการผสมผสานความเชื่อเรื่องผีของคนโบราณเข้ากับความเชื่อทางพุทธศาสนา คือ ความเชื่อในเรื่องการขอขมาผีที่ประทานความอุดมสมบูรณ์จนสามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตทางการเกษตรได้ และเป็นการสะเดาะเคราะห์คนในหมู่บ้านทั้งหมด ซึ่งพิธีดังกล่าวยังถือเป็นวิถีชีวิตทางเกษตรกรรมของชาวบ้าน และมีการผสมผสานความเชื่อทางพุทธศาสนา นิยายเกรวาท ด้วยการจัดให้มีการทำบุญเพื่ออุทิศส่วนบุญส่วนกุศลให้กับบรรพบุรุษ และเป็นการทำบุญเพื่อเสริมความเป็นสิริมงคลของชาวบ้าน รวมถึงเพื่อเสริมความอุดมสมบูรณ์ในฤดูเก็บเกี่ยว ประเพณีนี้เป็นประเพณีที่แตกต่างจากประเพณีอื่น ๆ เนื่องจากมีการจัดประเพณีนอกวัด

ประเพณีทำบุญกลางบ้านนี้ ชาวบ้านจะเลือกสถานที่อันมีลักษณะเป็นลานกว้างในหมู่บ้านเพื่อประโยชน์ในการชุมนุมกันของชาวบ้านที่มาร่วมงาน รวมถึงจะมีการได้ถามสารทุกข์สุกดิบซึ่งกันและกัน และจะมีการก่อเจดีย์ทรายเพื่อใช้เป็นเครื่องพุทธบูชาร่วมกัน อีกทั้งการทำกระทงใบตองบรรจุด้วยดินปั้นตามจำนวนผู้อยู่อาศัยในบ้านเรือนของตน ยังเป็นอุบายของคนโบราณในการสำรวจประชากร และสัตว์เลี้ยงในหมู่บ้านทุ่งตะเกาเป็นอย่างดี

4.2.3.2 ประเพณี แรกดักข้าว เมื่อเสร็จฤดูเก็บเกี่ยวและนำข้าวขึ้นยุ้งฉางแล้ว ชาวบ้านทุ่งตะเกามีความเชื่ออย่างหนึ่ง คือ ต้องมีการทำพิธีแรกดักข้าว ซึ่งพิธีดังกล่าวประกอบขึ้นในวันแรกที่จะทำการดักข้าวในฉางอันเป็นข้าวที่เก็บเกี่ยวได้จากปีก่อนออกมาทำการสี โดยกำหนดพิธีวันแรกดักข้าวไว้ตรงกับวัน 3 ค่ำ เดือน 3 ชาวบ้านทุ่งตะเกาเชื่อว่าถ้าดักข้าวเก่าในฉางออกมาสีก่อนวันที่กำหนดนี้ ข้าวในฉางจะถูกผีตะมอย เอาไปกิน อธิบายได้ว่า หากมีการดักข้าวหนึ่งชั้น ข้าวในฉางก็จะหายไปอีกหนึ่งชั้น ประเพณีนี้ถูกปฏิบัติสืบทอดกันมาโดยมีความนัยว่าไม่ให้ข้าวมะลิใหม่มาสีก่อนเวลาอันควร

ประเพณีแรกดักข้าวนี้ เป็นอุบายของคนโบราณ ซึ่งมีความสอดคล้องกับสภาพของข้าวมะลิที่เก็บเกี่ยวในปีก่อน โดยก่อนจะถึงวัน 3 ค่ำ เดือน 3 ข้าวมะลิจะยังไม่แห้งดี ไม่สมควรแก่การบริโภค แต่เมื่อถึงเดือน 3 ข้าวก็จะแห้งพอสมควรที่จะนำไปสีมาเพื่อนำมารับประทานได้ อีกประการหนึ่งคือ เพื่อให้ได้มีการนำข้าวเก่าค้างยุ้งฉางมารับประทานให้หมดก่อน ไม่ให้เหลือทิ้งไว้จะได้ไม่เป็นการได้ใหม่แล้วลืมเก่านั้นเอง

4.2.3.3 ประเพณีก่อเจดีย์ข้าวเปลือก เป็นประเพณีประจำหมู่บ้านทุ่งตะเกา ซึ่งจัดตรงกับวันขึ้น 14-15 ค่ำ เดือน 3 ของทุกปี โดยชาวบ้านจะแบ่งข้าวเปลือกที่ตนเองทำการเพาะปลูกได้ในปีก่อนมาถวายวัด ในวันขึ้น 14 ค่ำ จะมีการเจริญพระพุทธมนต์ฉลององค์พระเจดีย์ข้าวเปลือก แต่อาจจะมีการละเล่นบ้างตามความเหมาะสม และในวันรุ่งขึ้น คือ 15 ค่ำ จะมีการถวายภัตตาหารเช้าแด่พระสงฆ์ในวัด พร้อมกับทำพิธีถวายองค์เจดีย์ข้าวเปลือก จึงถือเป็นการเสร็จพิธี

พิธีก่อเจดีย์ข้าวเปลือกนี้คล้ายพิธีสู่ขวัญข้าว ตามความเชื่อโบราณของคนในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่มีความเชื่อกันว่าทุกสิ่งมี “ขวัญ” สถิตอยู่ เมื่อชาวบ้านทำนาเพาะปลูกข้าวและเก็บเกี่ยวข้าวได้แล้ว ก่อนนำข้าวมาบริโภคหรือจำหน่าย จะมีการทำพิธี “สู่ขวัญข้าว” กล่าวว่าเป็นการบูชาผีที่สถิตอยู่ในข้าว เพื่อแสดงความเคารพต่อสรรพสิ่ง และนอบน้อมต่อธรรมชาติ แต่ต่อมาได้รับวัฒนธรรมแบบชาวพุทธ นิิกายเถรวาท จึงได้ปรับพิธีการบูชาเช่นทรวง และมีการปรับประเพณีนี้ให้เข้ากับวัฒนธรรมความเชื่อดั้งเดิมของตน คือการนำข้าวแรกเกี่ยวไปถวายพระเพื่อเป็นการทำบุญสร้างความเป็นสิริมงคลแทน ชาวบ้านทุ่งตะเกาได้สืบสานประเพณีก่อเจดีย์ข้าวเปลือกนี้เรื่อยมา แต่ด้วยสภาพทางสังคม และการดำรงชีวิตในปัจจุบัน ทำให้การจัดพิธีก่อเจดีย์ข้าวเปลือกในวัดมีผู้มาร่วมงานบางตา แม้ว่าจะมีคนส่วนใหญ่ไม่มาร่วมงาน แต่คนส่วนใหญ่เหล่านั้นก็ยังคงแบ่งข้าวเปลือกฝากมาถวายวัดตามประเพณีทุกปี

4.2.3.4 ประเพณีตรุษไทย (วันปีใหม่ไทย) ตามจารีตประเพณีแต่ดั้งเดิมของไทย ถือเอาวันแรม 1 ค่ำเดือนอ้าย เป็นวันขึ้นปีใหม่ เป็นการสอดคล้องกับคติแห่งพุทธศาสนา ซึ่งถือเอาฤดูหนาวเป็นการเริ่มต้นปี แต่ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นการถือเอาวันขึ้น 1 ค่ำ เดือนห้า เป็นวันขึ้นปีใหม่

ไทย (วันตรุษไทย) ซึ่งเป็นการถือตามปฏิทินทางจันทรคติ และยึดถือมาจนกระทั่งในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าไทยได้ติดต่อกับประเทศต่าง ๆ มากขึ้น และการใช้ปฏิทินทางจันทรคติไม่เหมาะสม ขาดความสะดวก เพราะไม่ลงรอยกับปฏิทินสากล จึงได้มีการประกาศให้ประเทศไทยใช้วันทางสุริยคติตามแบบสากลแทน คือตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2432 และถือเอาวันที่ 1 เมษายน เป็นวันขึ้นปีใหม่ด้วย แต่ชาวกรุงเทพฯ ยังคงรักษารธรรมเนียมตรุษไทยไว้ โดยมีการจัดทำบุญติดต่อกันสองวัน คือ วันแรม 15 ค่ำ เดือน 4 ถึงวันขึ้น 1 ค่ำ เดือนห้า ซึ่งในสมัยโบราณจะมีการ “กวนข้าวแดง” อันมีส่วนประกอบหลัก ๆ คือ ข้าว อ้อย น้ำตาล

การกวนข้าวแดงนี้ ชาวบ้านจะมีการรวมตัวกันมาช่วยกวนข้าวแดง จากนั้นจะมีการนำไปถวายพระสงฆ์ และนำไปแจกจ่ายคนในหมู่บ้าน นอกจากการกวนข้าวแดงแล้ว ยังมีการทำขนมต้ม และขนมจีน โดยแต่ละบ้านจะทำกันเอง และนำมาแจกจ่ายกันในวันทำบุญ

ในปัจจุบันไม่ปรากฏว่ามีการรวมตัวกันของชาวบ้านเพื่อทำการกวนข้าวแดงแล้ว คงเหลือไว้เพียงการทำบุญเลี้ยงพระสงฆ์ตามปกติเท่านั้น แต่ยังคงมีการนำอ้อย ขนมจีน ขนมต้มมาถวายพระในปริมาณมาก ซึ่งอาหารดังกล่าวเป็นเพียงของที่ซื้อหามา ไม่ได้เป็นของที่มาจากความสามัคคีของคนในหมู่บ้านอย่างที่เคยร่วมกันทำ

4.2.4 หมู่บ้านหัวหาด

คือ หมู่ที่ 5 มีเจ้าสิบเอกประสิทธิ์ พรหมมณี ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านหัวหาดนั้น เดิมชื่อว่า หมู่บ้านศิระหาด และใช้กันเรื่อยมาตลอด จนมาในคราวปูนาศ อักษรไชย เป็นผู้ใหญ่บ้านจึงได้เปลี่ยนชื่อมาเป็นหมู่บ้านหัวหาด หมู่บ้านหัวหาด เพื่อให้เรียกง่ายขึ้น เหตุที่ใช้คำว่าหัวหาดหรือศิระหาดนั้น มาจากสภาพภูมิประเทศบริเวณริมแม่น้ำน่าน ของหมู่บ้านที่เป็นลานหาดทรายตะกอนแม่น้ำพัดจากแม่น้ำน่าน ที่ไหลมาทับถมจนเป็นหาดทรายขนาดกว้างใหญ่ตั้งแต่ทางทิศเหนือของหมู่บ้าน จนไปจรดทิศใต้น้ำของหมู่บ้านคือแถบบ้านไร่ทุ่งตะเกา

วัดประหมู่บ้าน คือ วัดป่าสักเกรไร หมู่บ้านหัวหาดเดิมเป็นพื้นที่ป่าสมบูรณ์ไม่มีผู้คนอยู่อาศัย ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช รัชกาลที่ 1 จึงได้เริ่มมีกลุ่มคนเข้ามาตั้งถิ่นฐานในแถบนี้ เล่ากันมาว่าผู้ที่เข้ามาตั้งรกรากนั้นคือต้นตระกูลอักษรไชย ที่เป็นพ่อค้าภาคกลางจากอ่างทอง ทำมาค้าขายสินค้าขึ้นล่องอยู่แถบหัวเมืองฝ่ายเหนือเดินเรือผ่านมาตามแม่น้ำน่านเห็นบริเวณนี้มีพื้นที่อุดมสมบูรณ์ดีจึงเข้ามา จ้างจองปลูกบ้านเรือนขึ้นในปี พ.ศ. 2344 ต้นตระกูลของคนในหมู่บ้านคือปุกร ย่าพัน อักษรไชย ผู้ใหญ่บ้านคนแรก คือ ปุหล่า อักษรไชย ต่อมาปูนาศพี่ของปุหล่า ได้ตั้งสร้างวัดขึ้นชื่อว่าวัดป่าสักเกรไรในปัจจุบัน

บ้านห้วยหาด อยู่ห่างจากตัวเมืองอุตรดิตถ์ เป็นระยะทาง 14 กิโลเมตร เป็นหมู่ที่ 5 ใน ตำบล
 กุ้งตะเภา มีบ้าน จำนวน 255 หลังคาเรือน ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทำไร่ ทำ
 นา เมื่อว่างเว้นจากการทำเกษตรกรรมก็จะหันมารับจ้างทั่วไป

บ้านห้วยหาด ตั้งอยู่ไกลจากตัวเมืองอุตรดิตถ์ประมาณ 14 กิโลเมตร มีเส้นทางคมนาคมที่
 สำคัญคือทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1047 และ 1213 ทิศเหนือติดต่อกับแม่น้ำน่าน ทิศใต้ติดต่อกับ
 บ้านบ่อพระ ตำบลกุ้งตะเภา ทิศตะวันออกติดต่อกับบ้านหาดเสือเต้น ตำบลกุ้งตะเภา ทิศตะวันตก
 ติดต่อกับบ้านกุ้งตะเภา

การคมนาคมบ้านห้วยหาด เดินทางติดต่อทางบกเป็นหลัก มีทางหลวงแผ่นดินหมายเลข
 1040 ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1213 และทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 11 เป็นถนนสายหลักใน
 การติดต่อเข้าสู่ตัวจังหวัด และถนนสายหลักในจังหวัด (ถนนเอเชีย) การติดต่อภายในตำบลกุ้ง
 ตะเภาและตำบลใกล้เคียง ใช้เส้นทางของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท และทางหลวงแผ่นดิน
 หมายเลข 11 และ 1047 เชื่อมโยงระหว่างตำบลผาจุ ตำบลป่าเช่า และตำบลวังงาม การบริการ
 ขนส่งสาธารณะ มีรถประจำทางผ่านตลอดสาย ส่วนการขนส่งผลผลิตการเกษตรนิยมใช้รถไทย
 แลนด์ และกระบะ เข้าสู่ตลาดหรือแหล่งรับซื้อผลผลิตทางการเกษตร

บ้านห้วยหาดมีพื้นที่ทำการเกษตรเป็นส่วนใหญ่ ต้องอาศัยน้ำฝนเป็นหลัก นอกจากนั้นยัง
 อาศัยแหล่งน้ำจากธรรมชาติที่มีอยู่ภายในหมู่บ้าน คือ แม่น้ำน่าน ช่วยในการทำนา ปลูกพืชไร่
 ประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่จะมีฐานะยากจน มีอาชีพหลัก 2 ประเภท คือ อาชีพการเกษตรและ
 อาชีพรับจ้าง การประกอบอาชีพทางการเกษตร ได้แก่ การปลูกพืชไร่ และพืชล้มลุก เช่น ถั่ว
 แดงกวา ต้นหอมผักชี เป็นต้น ส่วนอาชีพรับจ้าง ปัจจุบันส่วนใหญ่จะออกไปรับจ้างในถิ่นอื่น

วัดประจำหมู่บ้านห้วยหาด คือ วัดป่าสักเกรไร เริ่มก่อตั้งและมีพระภิกษุมหาพรหมมาตั้งแต่ปี
 พ.ศ. 2464 วัดดังกล่าวได้สังกัดคณะสงฆ์มหานิกาย มีที่ดินที่ตั้งวัดจำนวน 9 ไร่ 21 ตารางวา
 ประชาชนชาวบ้านห้วยหาดได้ร่วมใจกันสร้างวัดนี้เพื่อเป็นที่ประกอบศาสนกิจ และกิจกรรมของ
 ชุมชน ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา (อนุญาตให้สร้างอุโบสถ) เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2520
 เขตวิสุงคามสีมากว้าง 30 เมตร ยาว 50 เมตร

โรงเรียนประจำหมู่บ้านห้วยหาด คือ โรงเรียนบ้านห้วยหาด ตำบลกุ้งตะเภา อำเภอเมือง
 จังหวัดอุตรดิตถ์ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุตรดิตถ์เขต 1 สำนักงานคณะกรรมการ
 การศึกษาขั้นพื้นฐานกระทรวงศึกษาธิการ โรงเรียนบ้านห้วยหาดเป็นโรงเรียนในกลุ่มกุ้งตะเภา-ถ้ำ
 หลอง แบ่งการเปิดการสอนเป็นระดับประถมศึกษา และระดับก่อนประถมศึกษา โรงเรียนบ้านห้วย
 หาด เดิมชื่อว่า โรงเรียนวัดป่าสักเกรไร หมู่ที่ 5 ตำบลกุ้งตะเภา อำเภอเมือง จังหวัดอุตรดิตถ์ เปิดทำ

การเรียนการสอนครั้งแรกในปี พ.ศ. 2482 โดยอาศัยศาลาการเปรียญวัดป่าสักเรไร เป็นสถานที่เรียน และได้ย้ายเรียนอยู่ที่วัดปากกล้วย จนถึง พ.ศ. 2504 จึงย้ายมายังที่ตั้งปัจจุบัน

โรงเรียนบ้านห้วยหาดได้ดำเนินการจัดการสอน โดยทำการสอนครั้งแรก ตั้งแต่ชั้น ประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 มีนายอนันต์ เอี่ยมสรรพางค์ เป็นครูใหญ่คนแรก ปัจจุบันเปิดทำการสอนเป็น 2 ระดับชั้น คือ ระดับก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษา มีนาย อำนวย คงอินทร์ ดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการ โรงเรียนบ้านห้วยหาด (กลุ่มอำนวยการงานพัฒนาข้อมูล เทคโนโลยีสารสนเทศโรงเรียนบ้านห้วยหาด, 2550: 1)

4.2.5 หมู่บ้านหาดเสือเต้น

คือ หมู่ที่ 6 มีนายประกอบ สุขคำ ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และหมู่ที่ 8 มีนายเสวก วงสิน ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน บ้านหาดเสือเต้น เดิมมีชื่อว่า บ้านหาดวังค้อ ตามคำบอกเล่าในอดีต นั้นกล่าวกันว่าสถานที่ตั้งหมู่บ้านในปัจจุบันนั้นยังเป็นที่ป่าเต็งรัง ด้านทิศเหนือจะเป็นป่าพงอยู่แถบ ริมหาดทรายของแม่น้ำน่าน มีหาดทรายยาวกว่า 50 ไร่ เล่ากันว่าแถบนี้ในอดีตมีสัตว์ป่าอาศัยอยู่ชุกชุม เมื่อถึงเวลากลางคืนจะมีสัตว์ป่าลงมากินน้ำอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแถบเหนือหมู่บ้านเคย มีเสืออาศัยอยู่บริเวณนั้น เมื่อถึงเวลากลางคืนเสือดาวนั้นก็ออกมาหากินน้ำ และมาเล่นทรายที่ ชายหาด บางทีก็กระโดดโลดเต้นเล่นอยู่ตรงนั้น เมื่อถึงเวลาข้างขึ้นมีพระจันทร์เต็มดวง ชาวบ้าน แถบนี้หรือผู้ที่ล่องเรือค้าขายผ่านมาจะสามารถมองเห็นเสือดาวนั้นกระโดดโลดเต้นอย่างชัดเจน ชาวบ้านจึงเรียกหมู่บ้านแถบนี้ว่าบ้านหาดเสือเต้นสืบมา

หมู่บ้านหาดเสือเต้น เมื่อแรกตั้งหมู่บ้านมีเดิมชื่อว่า บ้านหาดวังค้อ อดีตเคยเป็นพื้นที่ป่ารกทึบ โดยเฉพาะริมแม่น้ำน่าน จะเป็นป่าพงไม่มีผู้คนอยู่อาศัย เต็มไปด้วยสัตว์ป่าอุดมสมบูรณ์ ต่อมาในปี พ.ศ. 2345 ช่วงปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช รัชการที่ 1 จึงได้เริ่ม มีผู้คนอพยพย้ายเข้ามาตั้งหลักแหล่งอยู่ในแถบนี้ ในช่วงแรกนั้นมีบ้านเรือนเพียงสองสามหลังคาเรือน ซึ่งเป็นกลุ่มคนเล็ก ๆ ที่เป็นญาติพี่น้องกันทั้งหมด ย้ายบ้านเรือนมาจากบ้านสามบ่อ (หมู่บ้านสามบ่อ ตำบลผาเลือด อำเภอกำแพง จังหวัดอุดรธานีในปัจจุบัน) และบ้านทับใหม่ (หมู่บ้านทับใหม่ ตำบลหาดกรวด อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานีในปัจจุบัน) ต่อมาจึงเริ่มมีผู้คนย้ายเข้ามาอยู่อาศัยเพิ่ม กันเป็นจำนวนมากขึ้น โดยตั้งบ้านเรือนอยู่แถบริมแม่น้ำน่าน ผู้ใหญ่บ้านคนแรกคือผู้ใหญ่ จินดาประทุม ในอดีตเป็นการสัญจรทางน้ำ อาศัยแม่น้ำน่านเป็นหลัก ทางบกก็มีทางเกวียนเล็ก ๆ ต่อมา ทางการได้ตัดถนนเข้าหมู่บ้าน คือ ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1213 และเริ่มมีไฟฟ้าใช้ในปี พ.ศ. 2516 ในสมัยที่มีการสร้างโรงงานน้ำตาลไทยเอกสิทธิ์ที่ด้านเหนือของหมู่บ้าน จนกระทั่งในปี

พ.ศ. 2520 จึงเริ่มมีระบบประปาใช้กันภายในหมู่บ้าน และในปี พ.ศ. 2529 จึงมีถนนลาดยางผ่านตัวหมู่บ้านมาจนถึงปัจจุบัน

บ้านหาดเสือเต้นอยู่ห่างจากตัวเมืองอุตรดิตถ์เป็นระยะทาง 18 กิโลเมตร ทิศเหนือของหมู่บ้านหาดเสือเต้นติดต่อกับแม่น้ำน่าน ทิศใต้ติดต่อกับบ้านบ่อพระ ตำบลทุ่งตะเกา ทิศตะวันออกติดต่อกับบ้านหนองบัว ตำบลผาจุ ทิศตะวันตกติดต่อกับบ้านหัวหาด บริเวณด้านทิศตะวันออกเฉียงเหนือของหมู่บ้านเป็นที่ตั้งของโรงงานน้ำตาลไทยเอกลักษณ์ที่สร้างปัญหาในด้านมลภาวะเป็นพิษ กลิ่นเหม็นของกากน้ำตาล และไอควันของเตาถ่าน และสร้างปัญหาอย่างมากในช่วงฤดูเปิดหีบอ้อยในช่วงเดือนมกราคม ถึงเดือนมีนาคมของทุกปี เนื่องจากมีรถบรรทุกอ้อยวิ่งสัญจรตลอดเวลา จึงก่อให้เกิดมลภาวะทางเสียงต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ริมทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 102 เป็นอย่างมาก

บ้านหาดเสือเต้นมีแหล่งน้ำที่สำคัญคือแม่น้ำน่านพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ทำนา และพืชไร่ เล็ก ๆ น้อย ๆ ทรัพยากรแร่ธาตุที่สำคัญของหมู่บ้านคือ ดินขาว และหินอ่อน ส่วนป่าไม้ของหมู่บ้านส่วนใหญ่เป็นป่าไม้เบญจพรรณ

ประชาชนในพื้นที่นี้ส่วนใหญ่จะมีฐานะยากจน มีอาชีพหลัก 2 ประเภท คือ อาชีพการเกษตรและอาชีพรับจ้าง การประกอบอาชีพทางการเกษตร ได้แก่ การปลูกพืชไร่ และพืชล้มลุก เช่น ถั่ว แตงกวา ต้นหอมผักชี เป็นต้น ส่วนอาชีพรับจ้าง จะเป็นประเภทการรับจ้างรายวัน หรือรับจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมในหมู่บ้าน (โรงงานน้ำตาลไทยเอกลักษณ์)

หมู่บ้านหาดเสือเต้น มีโรงงานน้ำตาลไทยเอกลักษณ์ จำกัด ตั้งอยู่ที่ บ้านหาดเสือเต้น เป็นโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในจังหวัดอุตรดิตถ์ เป็นแหล่งอุตสาหกรรม และแหล่งรายได้ของประชากรในเขตหมู่บ้านประชากรเกินกว่าครึ่งของหมู่บ้านหาดเสือเต้นประกอบอาชีพเป็นลูกจ้างชั่วคราวในโรงงาน รายได้ที่ได้รับเป็นรายได้จากตามสภาพของการจ้างงาน และตามสภาพของการผลิตน้ำตาลในแต่ละปี ซึ่งในปีหนึ่งๆ จะมีการผลิตตั้งแต่เดือนมกราคม ถึงเดือนมีนาคมของทุกปี

วัดประจำหมู่บ้านหาดเสือเต้น คือ วัดหาดเสือเต้น ตั้งอยู่ที่บ้านหาดเสือเต้น หมู่ที่ 6 ตำบลทุ่งตะเกา อำเภอเมือง จังหวัดอุตรดิตถ์ สังกัดเขตการปกครองคณะสงฆ์ตำบลทุ่งตะเกา มีพื้นที่รวม 10 ไร่ 3 งาน 60 ตารางวา ตั้งอยู่กลางหมู่บ้านหาดเสือเต้น ริมถนนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1213 สายป่าขนุน-ห้วยฉลอง ด้านหลังติดแม่น้ำน่าน อาณาเขตครอบคลุมศรัทธาพุทธศาสนิกชน 2 หมู่บ้าน คือ หมู่ 6 และหมู่ 8 ตำบลทุ่งตะเกา ตัววัดห่างจากตัวเมืองอุตรดิตถ์ 13 กิโลเมตร ผู้สร้างวัดคือ พ่อหนู คงรอด และพ่อคำ อินมา ซึ่งเป็นอดีตผู้ใหญ่บ้านหมู่ 6 และ พ่อเถา จินดาประทุม ต่อมาก็มีผู้ศรัทธามาส่งและบูรณะพัฒนาวัดมาตลอดจนถึงปัจจุบัน

โรงเรียนประจำหมู่บ้านหาดเสือเต้นคือ โรงเรียนบ้านหาดเสือเต้น ตั้งอยู่ที่บ้านหาดเสือเต้น ตำบลทุ่งตะเกียบ อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษ เขต 1

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกระทรวงศึกษาธิการ โรงเรียนบ้านหาดเสือเต้น เป็นสถานศึกษาที่เคยได้รับรางวัลโรงเรียนพระราชทานในระดับประถมศึกษา ปัจจุบันโรงเรียนแบ่งการเปิดการสอนเป็นสามระดับคือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น มีนายธรา น่วมศิริ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนหาดเสือเต้น

โรงเรียนบ้านหาดเสือเต้น เดิมชื่อว่า โรงเรียนบ้านจิ้งจอก 2 เปิดทำการสอนครั้งแรกในปี พ.ศ. 2496 โดยอาศัยศาลาการเปรียญวัดหาดเสือเต้นเป็นสถานที่เรียน กระทั่งในปี พ.ศ. 2512 จึงได้ย้ายที่เรียนมายังที่ตั้งปัจจุบัน

4.2.6 หมู่บ้านบ่อพระ

คือ หมู่ที่ 7 มีนายสมคิด แยมนุช ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ในอดีตบริเวณที่ตั้งหมู่บ้านบ่อพระในปัจจุบันนั้น เป็นป่าทึบและมีทางผ่านไปเมืองฝางสว่างคนบุรี ปัจจุบันคือตำบลผาจุ อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี ตามคำบอกเล่าของคนเฒ่าคนแก่กล่าวว่าอดีตแถบที่นากว้างด้านทิศเหนือของบ้านบ่อพระใกล้กับเมืองฝาง เป็นสถานที่รบพุ่งกัน ในสมัยโบราณ เมื่อคราวสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช และพระยามหากษัตริย์ศึกยกทัพมาตีเอาศึกพระฝาง จึงปรากฏว่าได้มีผู้หลบหนีมาอาศัยอยู่ในบริเวณนั้นเสมอ

ตามประวัติกล่าวไว้ว่า เคยมีพระภิกษุจาริกธุดงค์ผ่านมาพักแรมและได้ขุดบ่อน้ำขึ้นมาเพื่อให้ชาวบ้านที่สัญจรผ่านไปอาศัยดื่มกิน ต่อมาเมื่อมีคนมาอาศัยอยู่แถบนี้มากขึ้นจึงเรียกบริเวณแถบหมู่บ้านนี้ว่า “บ้านบ่อพระ”

อีกตำนานหนึ่งกล่าวไว้ว่าพระธุดงค์ได้ขุดบ่อน้ำและพบพระพุทธรูปในหลุมที่ขุด ดังนั้นจึงเรียกขานกันต่อมาว่า “บ้านบ่อพระ”

หมู่บ้านบ่อพระมีประชากรอพยพย้ายถิ่นฐานมาจากหลายท้องที่ที่มาจับจองพื้นที่และได้รับการจัดสรรที่ดินจากสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้อยู่อาศัยและทำกิน ลักษณะการตั้งบ้านเรือนจึงกระจายเป็นกลุ่มบ้าน ภายในแต่ละกลุ่มบ้านจะเป็นเครือญาติกัน แต่ละกลุ่มจะมีผู้นำแบบไม่เป็นทางการของตนเอง และบริหารความคิดของกลุ่มตนเอง วิธีการดำรงชีวิตของประชากรแตกต่างกันออกไปตามลักษณะของกลุ่มบ้านแต่ค่อนข้างจะเหมือนเมือง

หมู่บ้านบ่อพระตั้งอยู่ไกลจากตัวเมืองอุดรธานีประมาณ 21 กิโลเมตร มีเส้นทางคมนาคมที่สำคัญ คือ ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1047 ลักษณะของพื้นที่ตั้งหมู่บ้านเป็นที่ราบขรุขระ พื้นดินเป็นดินลูกรังชุดเชิงคาน เนื้อดินมีปริมาณก้อนกรวดก้อนหินอยู่มาก ดินเชิงคานนี้

เหมาะสำหรับทำถนนหรือทำเป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ลักษณะเนื้อดินตอนบนมีความหนาประมาณ 30 เซนติเมตร มีธาตุอาหารน้อย ไม่เหมาะสมกับการปลูกพืช ส่วนเนื้อดินตอนล่างลึกตั้งแต่ 30 เซนติเมตร ลงไปเป็นดินดาน หมู่บ้านบ่อพระมีอาณาเขตติดต่อกับหมู่บ้านใกล้เคียงดังนี้ ทิศเหนือ ติดต่อกับบ้านหาดเสือเต้น ทิศใต้ติดต่อกับบ้านห้วยบง ตำบลป่าเช่า ทิศตะวันออกติดต่อกับบ้านเด่นกระต่าย ตำบลผาจุ ทิศตะวันตกติดต่อกับบ้านป่าขนุน

ประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่จะมีฐานะยากจน มีอาชีพหลัก 2 ประเภท คืออาชีพการเกษตร ได้แก่ การปลูกพืชไร่ และพืชล้มลุก เช่น ถั่ว แตงกวา ต้นหอมผักชี เป็นต้น และอาชีพรับจ้าง ซึ่งปัจจุบันจะออกไปรับจ้างในถิ่นอื่น

วัดประจำหมู่บ้าน คือ วัดบ่อพระ เริ่มก่อตั้งและมีพระภิกษุมหาจำพรรษาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 เหตุที่ก่อตั้งวัดแห่งนี้เพราะว่าเมื่อก่อนนี้ไม่มีวัดอยู่ใกล้หมู่บ้าน ทำให้การไปทำบุญของบรรดาญาติโยมนั้นมีความยากลำบาก จึงได้จัดตั้งวัดแห่งนี้ขึ้นเพื่อให้ประชาชนทำบุญกุศลได้สะดวกขึ้น

โรงเรียนประจำหมู่บ้านบ่อพระ คือ โรงเรียนบ้านบ่อพระ ตั้งอยู่ติดกับวัดบ่อพระ ตำบลทุ่งตะเกา อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี ก่อตั้งขึ้นเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2518 เมื่อแรกก่อตั้งได้อาศัยอาคารเรียนชั่วคราว หลังคามุงหญ้าคา ไม่มีฝา ที่ก่อสร้างขึ้นในบริเวณวัดบ่อพระ ในปีแรกโรงเรียนได้เปิดสอนในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 2 มีนายธีรจิตร แก้วใจ ดำรงตำแหน่งเป็นครูใหญ่คนแรก ปัจจุบันได้เปิดทำการสอนเป็น 2 ระดับชั้น คือ ระดับก่อนประถมศึกษา และระดับประถมศึกษา มีนายรัตนศักดิ์ มณีรัตน์ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านบ่อพระ (กลุ่มอำนวยการงานพัฒนาข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศโรงเรียนบ่อพระ, 2549: 2)

4.3 ลักษณะเชิงองค์กรของเทศบาลตำบลทุ่งตะเกา

4.3.1 ลักษณะการบริหาร สถานภาพทางสังคม โครงสร้าง และกระบวนการบริหารงาน

บุคคลของเทศบาลตำบลทุ่งตะเกา

เทศบาลตำบลทุ่งตะเกา ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารงานของเทศบาลตำบลทุ่งตะเกา ออกเป็น 5 กองและมีบุคลากรตำแหน่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

สำนักปลัดเทศบาลตำบล มีจำนวน 6 อัตรา ประกอบด้วย พนักงานเทศบาล จำนวน 2 อัตรา พนักงานจ้างตามภารกิจจำนวน 1 อัตรา พนักงานจ้างทั่วไป จำนวน 3 อัตรา โดยมีอำนาจหน้าที่ในส่วน ของงานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ งานทะเบียนราษฎร งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง งานวิเคราะห์นโยบายและงานจัดทำงบประมาณ งานนิติกร และงานประชาสัมพันธ์

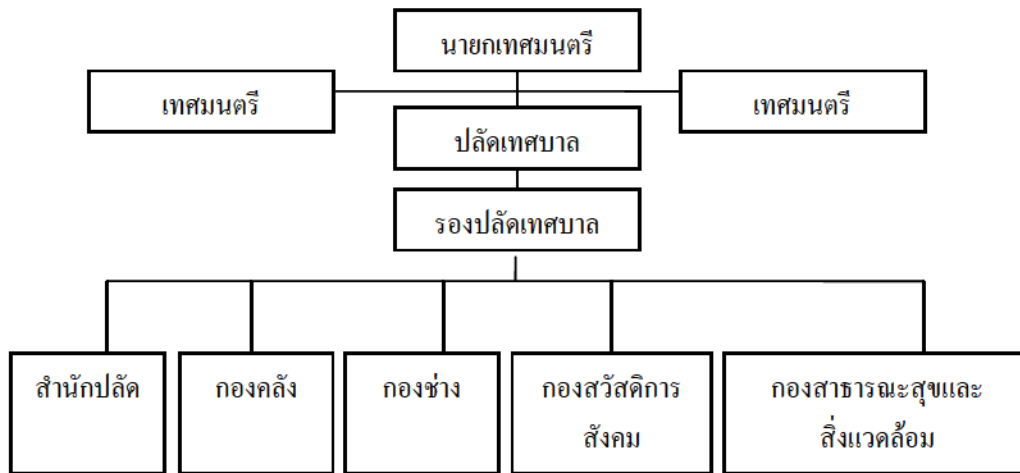
กองคลัง มีจำนวน 7 อัตรา ประกอบด้วย หัวหน้ากองคลัง จำนวน 1 อัตรา พนักงานเทศบาล จำนวน 2 อัตรา ลูกจ้างประจำ จำนวน 2 อัตรา พนักงานจ้างตามภารกิจ จำนวน 1 อัตรา พนักงานจ้างทั่วไป จำนวน 1 อัตรา โดยมีอำนาจหน้าที่ในส่วนของ การปรับปรุงและพัฒนาการจัดเก็บรายได้ การประเมินภาษี การตรวจสอบและจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ งานเช่าทรัพย์สินต่าง ๆ และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยกองคลังมีหน่วยงานในสังกัด ได้แก่ งานธุรการ งานผลประโยชน์ งานการเงินและบัญชี งานภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน และงานพัสดุ

กองช่าง มีจำนวน 6 อัตรา ประกอบด้วย หัวหน้ากองช่าง จำนวน 1 อัตรา พนักงานเทศบาล จำนวน 1 อัตรา พนักงานจ้างตามภารกิจ จำนวน 3 อัตรา พนักงานจ้างทั่วไป จำนวน 1 อัตรา โดยมีอำนาจหน้าที่ในส่วนของ การให้คำแนะนำ และปรึกษาเกี่ยวกับงานด้านวิศวกรรม งานธุรการ งานงานสถาปัตยกรรม งานตรวจสอบแบบแปลน งานผังเมือง งานสาธารณูปโภค งานสวนสาธารณะ งานสถานที่และไฟฟ้า การขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร งานออกแบบ งานคำนวณ งานประเมินราคาทางวิศวกรรม การควบคุมซ่อมแซม บำรุงรักษา และงานสวนสาธารณะ

กองสวัสดิการสังคม มีจำนวน 23 อัตรา ประกอบด้วย หัวหน้ากองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม) พนักงานเทศบาล จำนวน 3 อัตรา ลูกจ้างประจำ จำนวน 1 อัตรา พนักงานสูบน้ำ (ลูกจ้างประจำถ่ายโอน) จำนวน 5 อัตรา ผู้ดูแลเด็ก (พนักงานจ้างตามภารกิจ) จำนวน 10 อัตรา ผู้ดูแลเด็ก (พนักงานจ้างทั่วไป) จำนวน 2 อัตรา พนักงานจ้างตามภารกิจ จำนวน 1 อัตรา พนักงานจ้างทั่วไป จำนวน 1 อัตรา โดยมีอำนาจหน้าที่ในส่วนของ การส่งเสริมกิจการโรงเรียน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ส่งเสริมการเกษตรและงาน ปศุสัตว์ งานส่งเสริมกลุ่มอาชีพและพัฒนากิจการสตรี งานสวัสดิการพัฒนาชุมชนและสังคมสงเคราะห์

กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีจำนวน 5 ประกอบด้วย หัวหน้ากองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม พนักงานเทศบาล (เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ช่วยราชการ) พนักงานจ้างทั่วไป จำนวน 5 อัตรา โดยมีอำนาจหน้าที่ในส่วนของ งานธุรการ งานแผนงานสาธารณสุข งานสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อม อาหารและโภชนาการ งานรักษาความสะอาด งานกำจัดขยะมูลฝอย งานบำบัดน้ำเสีย งานการควบคุมการประกอบกิจการที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือเป็นเหตุให้เกิดความรำคาญ งานเผยแพร่และอบรม ส่งเสริมสุขภาพ งานอนามัยแม่และเด็ก งานอนามัยโรงเรียน งานสาธารณสุขมูลฐาน งานป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ งานควบคุมการฆ่าสัตว์และโรงฆ่าสัตว์ งานควบคุมและรับผิดชอบโรคสัตว์ งานรักษาพยาบาลในและนอกสถานที่ รวมถึงงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

โครงสร้างการบริหารเทศบาลตำบลคู้งตะเภาที่ได้อธิบายไปแล้วในข้างต้น สามารถแสดงเป็นภาพของโครงสร้างเพื่อให้เกิดความเข้าใจได้อย่างลึกซึ้งยิ่งขึ้น ดังภาพที่ 4.1



ภาพที่ 4.1 แสดงโครงสร้างการบริหารเทศบาลตำบลทุ่งตะเกา

แหล่งที่มา: เทศบาลตำบลทุ่งตะเกา, 2552: 12

ระดับการศึกษาของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในเทศบาลตำบลทุ่งตะเกา มีดังนี้ ระดับต่ำกว่ามัธยมศึกษา จำนวน 8 คน ระดับมัธยมศึกษา 8 คน ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ จำนวน 2 คน ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง จำนวน 9 คน ระดับปริญญาตรี จำนวน 21 คน รวมจำนวนบุคลากรทั้งสิ้น จำนวน 48 คน

4.3.2 รายได้ของเทศบาลตำบลทุ่งตะเกา

เทศบาลตำบลทุ่งตะเกา มีรายได้ประจำปีงบประมาณ 2550 รวมทั้งสิ้น จำนวน 38,140,262.18 บาท จากรายได้ที่ทางเทศบาลตำบลทุ่งตะเกาจัดเก็บเอง จำนวน 556,008.67 บาท ประกอบด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย จากรายได้ที่ส่วนราชการต่าง ๆ จัดเก็บให้ จำนวน 10,168,921.15 บาท ประกอบด้วย ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดิน ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล ค่าปรับผู้กระทำความผิดกฎหมายจราจรทางบก เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (ทั่วไป, เฉพาะกิจ) จำนวน 24,802,993.16 บาท รายได้อื่น ๆ (ค่าธรรมเนียม, รายได้จากทรัพย์สิน, รายได้เบ็ดเตล็ด) จำนวน 2,612,339.20 บาท ดังตารางที่ 4.5

ตารางที่ 4.5 ตารางเปรียบเทียบรายได้ของเทศบาลตำบลคู้งตะเภา ปีงบประมาณ 2549-2550

รายได้	ปี 2549	ปี 2550	สัดส่วนรายได้	
	(บาท)	(บาท)	เพิ่มขึ้น/ลดลง (บาท)	เพิ่มขึ้น/ลดลง (ร้อยละ)
1.เทศบาลตำบลจัดเก็บเอง	542,834.66	556,008.67	13,174.01	2.43
2.ส่วนราชการต่างๆจัดเก็บให้	11,603,949.71	10,168,921.15	-1,435,028.56	-12.37
3.เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	14,460,820.38	24,802,993.16	10,342,172.78	71.52
4.อื่นๆ	1,479,722.60	2,612,339.20	1,132,616.60	76.54
รวม	28,087,327.35	38,140,262.18	10,052,934.83	35.79

แหล่งที่มา : เทศบาลคู้งตะเภา, 2552: 15.

4.3.3 วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์การพัฒนา และอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลคู้งตะเภา

4.3.3.1 วิสัยทัศน์การพัฒนาตำบลคู้งตะเภา “มุ่งมั่นพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ให้บริการด้วยน้ำใจและไมตรี สร้างความสามัคคีสมานฉันท์ในชุมชน พื้นีวิถีชีวิตชุมชนและวัฒนธรรมให้เฟื่องฟู นำความรู้สู่เกษตรกร ลดทอนต้นทุน เพิ่มพูนผลผลิต ส่งเสริมแนวคิดตาม โครงการเศรษฐกิจพอเพียง เร่งพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีสู่สังคม สร้างสมประสบการณ์เรียนรู้ให้เด็ก และเยาวชน คิดค้นแหล่งท่องเที่ยวให้เป็นหนึ่งในตำบล ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา”

4.3.3.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาตำบลคู้งตะเภา เทศบาลตำบลคู้งตะเภาได้กำหนด ยุทธศาสตร์การพัฒนาตำบลโดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่ตำบลคู้งตะเภา เป็นหลัก ซึ่งในการดำเนินการพัฒนานั้นสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และนโยบายของผู้บริหารเทศบาลตำบล คู้งตะเภาเป็นสำคัญ จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาในด้านต่างๆ จำนวน 8 ด้าน ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการบริหารและการจัดการ ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสาธารณสุข ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการศึกษา ประเพณี ศิลปวัฒนธรรม ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยุทธศาสตร์การ

พัฒนาด้านการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคมและ
ทรัพยากรมนุษย์ ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาสุขภาพ

แนวทางการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลคู้งตะเภา นั้น ได้มีการกำหนดแนว
ทางการพัฒนาท้องถิ่นทั้งสิ้น 23 แนวทาง 145 โครงการจำแนกตามยุทธศาสตร์การพัฒนาได้ดังนี้

1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาการบริหาร การเมือง และการให้บริการประชาชน

แนวทางที่ 1 การพัฒนาความรู้ กระทำได้โดย จัดการฝึกอบรม พัฒนาความรู้ให้กับ
ผู้บริหารสมาชิก/พนักงาน และเจ้าหน้าที่ มีการสนับสนุนการศึกษาต่อ ให้กับผู้บริหาร สมาชิก
พนักงาน และเจ้าหน้าที่ มีการสนับสนุนการศึกษาดูงานนอกสถานที่ให้กับผู้บริหาร สมาชิก
พนักงาน และเจ้าหน้าที่ จัดการฝึกอบรมพัฒนาความรู้ให้กับประชาชนเกี่ยวกับการเมือง การ
ปกครองประชาธิปไตย

แนวทางที่ 2 การจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ ครุภัณฑ์ กระทำได้โดย การจัดหาวัสดุ อุปกรณ์
ครุภัณฑ์ สื่อโฆษณา และอื่น ๆ การปรับปรุง และซ่อมแซมวัสดุ อุปกรณ์ ครุภัณฑ์และอื่น ๆ

แนวทางที่ 3 การปรับปรุงอาคารสถานที่ กระทำได้โดย การก่อสร้าง ปรับปรุง
ซ่อมแซมอาคารสำนักงาน และอาคารสาธารณประโยชน์ การก่อสร้าง ปรับปรุงภูมิทัศน์ การจัดทำ
ป้ายประชาสัมพันธ์ และป้ายประกาศต่าง ๆ

แนวทางที่ 4 การจัดกิจกรรม และโครงการ กระทำได้โดย การจัดทำโครงการ
เทศบาลสัญญาการจัดโครงการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี การจัดทำโครงการพัฒนา
ระบบสารสนเทศและ ICT การโครงการกำหนดมาตรฐานและปรับปรุงระบบการปฏิบัติงาน การ
ส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตย และการเลือกตั้งทุกระดับ การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม
ในการพัฒนาตำบลผ่านกระบวนการประชาคม การสนับสนุนกิจกรรมของหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่
การสนับสนุนโครงการอื่น ๆ ตามนโยบายของรัฐบาล กลุ่มจังหวัด จังหวัด อำเภอ การสนับสนุน
โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการพระราชทาน ราชพิธี

แนวทางที่ 5 การจ่าย ค่าตอบแทน เงินเดือน ค่าจ้าง สวัสดิการ และอื่น ๆ กระทำได้
โดย การจ่ายเงินเป็นค่า สวัสดิการ เงินเดือนพนักงาน ค่าจ้างลูกจ้าง ค่าตอบแทนสมาชิกและ
ผู้บริหาร การจ่ายเงินเป็นค่าสาธารณูปโภค และค่าใช้จ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการ การจ่ายเงินเป็น
ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ

2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

แนวทางที่ 1 การก่อสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซมเส้นทางคมนาคม กระทำได้โดย การ
ก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก และถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ ถนนลูกรัง ถนนลาดยาง การ
ปรับปรุง และซ่อมแซม ถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก และถนนคอนกรีตเสริมไม้ไผ่ ถนนลูกรัง

ถนนลาดยาง การก่อสร้าง ปรับปรุงซ่อมแซมสะพาน การก่อสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซมรางระบายน้ำ การก่อสร้างปรับปรุง ซ่อมแซมท่อระบายน้ำ การก่อสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซมผนังกันตลิ่งพัง

แนวทางที่ 2 การพัฒนาระบบไฟฟ้า กระทำได้โดย การติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะเพิ่มเติม การขยายเขต ปรับปรุง ซ่อมแซม ไฟฟ้าสาธารณะ การติดตั้งระบบไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ การสนับสนุนการใช้ไฟฟ้าและพลังงานทางเลือก

แนวทางที่ 3 การพัฒนาระบบการสื่อสาร กระทำได้โดย การปรับปรุง ซ่อมแซมและจัดหาอุปกรณ์วิทยุสื่อสาร การปรับปรุง ซ่อมแซมและจัดหาอุปกรณ์เสียงตามสาย หอกระจายข่าวประจำ การก่อสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซม หอกระจายข่าวประจำตำบล การมีส่วนร่วมในกิจกรรมวิทยุชุมชน การก่อสร้าง ปรับปรุง ป้ายและบอร์ด ประชาสัมพันธ์ประจำหมู่บ้าน การพัฒนาศูนย์อินเทอร์เน็ตตำบลและอินเทอร์เน็ตหมู่บ้าน การติดตั้งโทรศัพท์สาธารณะประจำหมู่บ้าน

3) ยุทธศาสตร์การส่งเสริมสุขภาพและอนามัย

แนวทางที่ 1 การพัฒนาความรู้ กระทำได้โดยการฝึกอบรมความรู้เรื่องโรคระบาด โรคติดต่อ โรคไม่ติดต่อ การฝึกอบรมความรู้เรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค การฝึกอบรมความรู้เรื่องระบบหลักประกันสุขภาพ การฝึกอบรมความรู้เรื่อง พระราชบัญญัติสาธารณสุข การฝึกอบรมแกนนำสุขภาพตำบลสูงตะเภา การฝึกอบรมฟื้นฟูประสิทธิภาพอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน

แนวทางที่ 2 การจัดกิจกรรม และโครงการ กระทำได้โดย การจัดทำโครงการป้องกันโรคระบาด โรคติดต่อ โรคไม่ติดต่อ การจัดทำโครงการส่งเสริมการออกกำลังกาย การสนับสนุนกิจกรรมศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน การจัดทำโครงการจัดกิจกรรมกีฬา และ นันทนาการ การจัดทำโครงการสนับสนุนอุปกรณ์กีฬา และ นันทนาการ การจัดทำโครงการก่อสร้างสนามกีฬา และสถานที่ออกกำลังกาย การจัดทำโครงการสนับสนุนกิจกรรมอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน กิจกรรมอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน น้อย การจัดทำโครงการสนับสนุนกิจกรรมระบบหลักประกันสุขภาพ

4) ยุทธศาสตร์การพัฒนาการศึกษา ศาสนา ประเพณี และวัฒนธรรม

แนวทางที่ 1 การสนับสนุน วัสดุอุปกรณ์ และงบประมาณ กระทำได้โดย การสนับสนุนอาหารกลางวันให้กับนักเรียน และเด็กเล็ก การสนับสนุนอาหารเสริม (นม) ให้กับนักเรียน และเด็กเล็ก การสนับสนุน วัสดุ อุปกรณ์ สื่อการเรียนการสอน และ เทคโนโลยีสารสนเทศ ให้กับโรงเรียน และศูนย์เด็กเล็ก การสนับสนุนเงินสงเคราะห์ให้กับเด็กเรียนดีแต่ยากจน การสนับสนุนวัสดุ เครื่องใช้ให้กับเด็กเล็ก การสนับสนุนส่งเสริมประเพณีท้องถิ่นต่าง ๆ การสนับสนุนกิจกรรมวันสำคัญ งานรัฐพิธี การสนับสนุนกิจกรรมของวัดต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ การสนับสนุนกิจกรรมสภาวัฒนธรรมตำบลอำเภอ การสนับสนุนกิจกรรมผู้สูงอายุ การสนับสนุนกิจกรรมศูนย์

เยาวชน การสนับสนุนกิจกรรมศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน การสนับสนุนกิจกรรมพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรม การสนับสนุนกิจกรรมตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง การสนับสนุนกิจกรรมพัฒนาความรู้ให้กับเด็กนักเรียน การสนับสนุนโครงการศึกษาค้นคว้าวิจัยเพื่อพัฒนาท้องถิ่น การสนับสนุน ให้เด็กนักเรียนในโรงเรียนและเด็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมีน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภคที่สะอาดถูกสุขลักษณะ การส่งเสริมสวัสดิการที่ดีให้กับเด็กนักเรียนในโรงเรียนและเด็กในศูนย์พัฒนาเด็ก การส่งเสริมกิจกรรมของกลุ่มพัฒนาสตรีภายในตำบลทุ่งตะเกา

แนวทางที่ 2 การก่อสร้างและปรับปรุงอาคารสถานที่ กระทำได้โดย การก่อสร้างปรับปรุงซ่อมแซม ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การก่อสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซมห้องสมุดประจำหมู่บ้าน การก่อสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซมศูนย์การเรียนรู้ชุมชน

5) ยุทธศาสตร์การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แนวทางที่ 1 การพัฒนาความรู้กระทำได้โดย การฝึกอบรมสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การศึกษาดูงานองค์กรซึ่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดีเด่น

แนวทางที่ 2 การจัดกิจกรรม และโครงการกระทำได้โดย การจัดทำโครงการก่อสร้าง ปรับปรุง สวนสาธารณะ และสวนหย่อม การจัดทำโครงการส่งเสริมการปลูกต้นไม้และพัฒนาพื้นที่สีเขียว การจัดทำโครงการณรงค์ประหยัดพลังงาน การจัดทำโครงการรณรงค์อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดทำโครงการบริหารจัดการขยะและสิ่งปฏิกูล การจัดทำโครงการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ การจัดทำโครงการส่งเสริมการปลูกหญ้าแฝก การจัดทำโครงการส่งเสริมการใช้เกษตรอินทรีย์ชีวภาพเพื่อลดการตกค้างของสารพิษในธรรมชาติ

6) ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

แนวทางที่ 1 การแก้ปัญหาด้านการประกอบอาชีพ กระทำได้โดย การก่อสร้างปรับปรุง ซ่อมแซมร้านค้าชุมชน การจัดตั้งตลาดกลางในการจำหน่ายสินค้า การปรับปรุงและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ และโฮมสเตย์ การก่อสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซมลานตากผลผลิตทางการเกษตร การก่อสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซมอาคารจำหน่ายสินค้าและแสดงผลผลิต การก่อสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซมโรงสีชุมชน การก่อสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซมโกดังเก็บผลผลิตทางการเกษตร การก่อสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซมโรงเรียนเกษตรกร การสนับสนุน โครงการลดต้นทุนการผลิตภาคการเกษตร การจัดอบรมส่งเสริมความรู้วิชาการและเทคโนโลยีทางการเกษตร การจัดอบรมส่งเสริมความรู้การใช้สารธรรมชาติและจุลินทรีย์ทดแทนสารเคมี การส่งเสริมการแปรรูปผลิตผลทางการเกษตร การส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์เศรษฐกิจ การส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจ การส่งเสริมโครงการหมู่บ้านเศรษฐกิจชุมชน การส่งเสริมโครงการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคพืช

และแมลงศัตรูพืช การสนับสนุนเมล็ดพันธุ์พืช (ธนาคารพันธุ์ข้าว) การสนับสนุนปุ๋ย การสนับสนุนยาปราบศัตรูพืช การสนับสนุนวัคซีนป้องกันโรคระบาดสัตว์เลี้ยง การสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนส่งเสริมอาชีพ และธนาคารหมู่บ้าน การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์การประกอบอาชีพ การสนับสนุนการผลิตเครื่องจักรกลทางการเกษตรโดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น การสนับสนุนกิจกรรมการของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล

แนวทางที่ 2 การแก้ไขปัญหาด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน กระทำได้โดยการฝึกอบรมและสนับสนุนกิจกรรม สมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน การฝึกอบรมและสนับสนุนกิจกรรมอาสาสมัครป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การฝึกอบรมและสนับสนุนกิจกรรมหน่วยกู้ชีพฉุกเฉินประจำตำบล การฝึกอบรมและสนับสนุนกิจกรรมลูกเสือชาวบ้าน การฝึกอบรมและสนับสนุนกิจกรรมอาสาสมัครตำรวจบ้าน การช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย และอื่นๆ

แนวทางที่ 3 การแก้ไขปัญหาด้านการขาดแคลนน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค กระทำได้โดยการก่อสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซม จัดหา ภาชนะกักเก็บน้ำ การก่อสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซมระบบประปา การก่อสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซมบ่อบาดาล บ่อน้ำตื้น การก่อสร้างปรับปรุง ซ่อมแซมระบบท่อส่งน้ำ การสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของประปาหมู่บ้าน

แนวทางที่ 4 การแก้ไขปัญหาด้านการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร กระทำได้โดยการก่อสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซมศาลาลำเหมือง การก่อสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซมฝาย ทำนบกั้นน้ำ การขุดลอกแหล่งน้ำธรรมชาติ การก่อสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซมคลองส่งน้ำ การก่อสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซมอ่างเก็บน้ำ การก่อสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซมสถานีสูบน้ำ การสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของสถานีสูบน้ำ

7) ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคมและทรัพยากรมนุษย์

แนวทางที่ 1 การพัฒนาความรู้ กระทำได้โดยการฝึกอบรมให้ความรู้แก่ผู้นำชุมชน และฝ่ายปกครอง การฝึกอบรมความรู้และพัฒนาอาชีพให้กับผู้ด้อยโอกาสในสังคม การฝึกอบรมความรู้และพัฒนาอาชีพให้กับผู้ผ่านการต้องขังในเรือนจำ การฝึกอบรมความรู้และพัฒนาอาชีพให้กับนักเรียน

แนวทางที่ 2 การจัดกิจกรรม และโครงการ กระทำได้โดยการส่งเสริมกิจกรรมของผู้นำ การส่งเสริมอาชีพให้กับผู้ผ่านการต้องขังในเรือนจำ การส่งเสริมอาชีพให้กับนักเรียนในช่วงปิดภาคเรียน

แนวทางที่ 3 การให้การสงเคราะห์ กระทำได้โดย การสนับสนุนเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุ การสนับสนุนเบี้ยยังชีพแก่ผู้พิการ การสนับสนุนเบี้ยยังชีพแก่ผู้ป่วยเอดส์ การสนับสนุนเบี้ยยังชีพแก่ผู้ยากไร้

8) ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหายาเสพติด

แนวทางที่ 1 การพัฒนาความรู้ กระทำได้โดย การอบรมความรู้เกี่ยวกับโทษของยาเสพติดให้กับประชาชนและเยาวชน การอบรมความรู้เกี่ยวกับการบำบัดและฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด

แนวทางที่ 2 การจัดกิจกรรม และโครงการ กระทำได้โดย การณรงค์ให้ประชาชนลด ละ เลิก การสูบบุหรี่ และดื่มสุรา การรณรงค์ต่อต้านยาเสพติด การสนับสนุนกิจกรรมศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดระดับตำบล อำเภอ การการจัดกิจกรรมนันทนาการให้ประชาชนและเยาวชนใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์

4.3.4 การเลือกตั้งนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ

การเลือกตั้งนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ พ.ศ. 2551 เป็นการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล ของเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี ที่กำหนดให้มีขึ้นในวันอาทิตย์ที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2551

การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลเป็นครั้งแรกของเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ หลังจากองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ เมื่อวันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2551 ตามนัยแห่งมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกนายกเทศมนตรี 1 คน จากผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีจำนวน 4 คนและเลือกสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 12 คน เขตละ 6 คน จากผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งทั้ง 2 เขตจำนวน 29 คน โดยเขต 1 มีผู้ลงสมัคร 13 คน และเขต 2 มีผู้ลงสมัคร 16 คน จากผลการนับคะแนนเลือกนายกเทศมนตรีในการเลือกตั้งครั้งนี้ผลปรากฏว่า ว่าที่นายกเทศมนตรี ผู้นำกลุ่มทุ่งตะเกียบได้รับคะแนนเลือกตั้งมากที่สุด ทำให้ ได้เป็นนายกเทศมนตรีคนแรกของเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ โดยสามารถเอาชนะคะแนนของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบร่วม 2 สมัย และยังสามารถครองเสียงข้างมากในสภาเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบได้อย่างขาดลอย

ตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง แบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในจังหวัดอุดรธานี เทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบได้ กำหนดให้แบ่งเขตเลือกตั้งครั้งนี้ออกเป็น 2 เขตเลือกตั้ง โดย หมู่ที่ 1,2,3,7 ของตำบลทุ่งตะเกียบอยู่ในเขตเลือกตั้งที่ 1 และหมู่ที่ 4,5,6,8 อยู่ในเขตเลือกตั้งที่ 2 โดยมีหน่วยเลือกตั้งจำนวน 10 หน่วย ในทั้ง 8 หมู่บ้านของตำบลทุ่งตะเกียบ

ผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีตำบลทุ่งตะเกา พ.ศ. 2551 (เรียงตามลำดับหมายเลขประจำตัวผู้สมัคร) มีดังนี้ คือ เบอร์ 1 ว่าที่นายกเทศมนตรี ผู้นำกลุ่มทุ่งตะเกา ได้คะแนนอันดับสูงสุดเป็นผลให้ชนะการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีตำบลทุ่งตะเกา และอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา เบอร์ 4 กลุ่มทุ่งตะเกาคนนั้น ได้คะแนนอันดับต่ำสุด (ทั้งหมดเป็นนามสมมติ) ดังตารางที่ 4.6

ตารางที่ 4.6 แสดงผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีตำบลทุ่งตะเกา พ.ศ. 2551

เบอร์	ชื่อ	กลุ่มการเมือง	คะแนน	อันดับ ที่	ผล
1	ว่าที่นายกเทศมนตรี	ทุ่งตะเกา	2,390	1	ชนะการเลือกตั้ง
2	ผู้สมัครรับการเลือกตั้งท่านที่ 1	(อิสระ)	198	3	-
3	ผู้สมัครรับการเลือกตั้งท่านที่ 2	(อิสระ)	20	4	-
4	อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา	คนทุ่งตะเกา	1,640	2	-

บทที่ 5

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วย ผลของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของอดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลคู้้งตะเภาในฐานะผู้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ ผลของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลคู้้งตะเภา เจื่อนไข/ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ อันประกอบด้วย ปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ และปัจจัยภายในที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

5.1 ประวัติของอดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลคู้้งตะเภา

อดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลคู้้งตะเภา อายุ 51 ปี เป็นชาวตำบลคู้้งตะเภาโดยกำเนิด สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษาจากโรงเรียนวัดท้ายตลาด ระดับมัธยมศึกษาจากโรงเรียนอุดรดิตถ์ กระทั่งประ โยคมัธยมศึกษาตอนต้น จากนั้นได้สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษาจากมหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา กรุงเทพมหานคร

ก่อนที่จะเข้าสู่การเมืองท้องถิ่น เคยได้รับตำแหน่งเป็นข้าราชการครู ณ โรงเรียนพร้อมพรรณวิทยา กรุงเทพมหานคร จากนั้นจึงผันตัวเองมาเป็นตัวแทนจำหน่ายชิงเกอร์ กรุงเทพมหานคร ต่อมาได้เปลี่ยนการประกอบอาชีพมาเป็นซูเปอร์ไวเซอร์ของบริษัทเคมีภัณฑ์ กรุงเทพมหานคร หลังจากนั้นจึงกลับมาทำงานอยู่ที่โรงงานน้ำตาลไทยเอกลักษณ์ จังหวัดอุดรดิตถ์

ช่วงก่อนเข้ารับตำแหน่งนายกองค้การบริหารส่วนตำบลนั้น อดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลคู้้งตะเภาไม่ค่อยได้มีบทบาทในชุมชนเท่าใดนัก แต่เนื่องจากน้องชายของอดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลคู้้งตะเภา ได้ดำรงตำแหน่งกำนันตำบลคู้้งตะเภาอยู่ก่อนแล้ว อดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลคู้้งตะเภา จึงได้มีโอกาสให้ความช่วยเหลือและแสดงความคิดเห็นในเรื่องของภารกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในตำแหน่งกำนันให้กับน้องชายอย่างใกล้ชิด

อดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกามีความใฝ่ฝันตั้งแต่วัยเด็กว่าอยากเป็นนักการเมืองท้องถิ่น เมื่อโอกาสมาถึง คือ น้องชายของตนเองที่ดำรงตำแหน่งกำนัน และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่งหมดวาระลง อดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกาจึงได้ตัดสินใจลงสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในหมู่บ้าน กระทั่งได้รับเลือกเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในที่สุด

ในปี พ.ศ. 2543 อดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกา ได้รับเลือกจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหาร ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนแปลงชื่อตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในปี พ.ศ. 2546 และได้ดำรงตำแหน่งจนหมดวาระลงในปี พ.ศ. 2547

หลังจากนั้นจึงได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งนายกองค้การบริการส่วนตำบลโดยตรงเป็นครั้งแรก อดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกา ผู้มีอุดมการณ์ และความมุ่งมั่นที่จะดำรงเป็นนักการเมืองท้องถิ่นต่ออยู่แล้ว จึงได้ตัดสินใจเป็นหนึ่งในผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งนี้ มีผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งอีกหนึ่งท่านที่มีความโดดเด่น เนื่องจากเป็นบุคคลที่ได้รับความนิยมชมชอบจากประชาชนเป็นจำนวนมาก เหตุเพราะเป็นผู้ที่อยู่ในแวดวงข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ และมีอุปนิสัยที่เป็นกันเอง ชอบแสดงความใกล้ชิดสนิทสนมกับชาวบ้านอย่างสม่ำเสมอ จึงนับเป็นคู่แข่งที่สร้างความกังวลใจให้กับอดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกาอยู่ไม่น้อย

แต่ก่อนจะมีการเลือกตั้งนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกาเพียงไม่นาน คู่แข่งของอดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกาก็ถูกตัดสิทธิ์การลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากขาดคุณสมบัติในด้านการศึกษา

ช่วงนั้นคู่แข่งของผมถูกตัดสิทธิ์ไม่ให้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เหตุเพราะเขาขาดคุณสมบัติในเรื่องของวุฒิการศึกษา คือ ระดับการศึกษาไม่ถึง โดยตามกฎหมายของการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้กำหนดไว้ว่าผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีความรู้ในระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6 ขึ้นไป คือจบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 เป็นอย่างต่ำ ถึงแม้ทางคู่แข่งเขาจะมียศเป็นถึงพันตรี แต่เขาก็ไม่จบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะว่า สมัยก่อนนักเรียนนายสิบยุคแรก ๆ นั้นเปรียบเทียบกับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ในปัจจุบัน เมื่อนักเรียนนายสิบ จบนายสิบ กระทรวงศึกษาธิการไม่มีการเทียบวุฒิในชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ให้ทางคู่แข่ง เขาจึงมีคุณสมบัติไม่ครบครับ (อดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกา, 2552: สัมภาษณ์)

ในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งนี้ มีผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเพียงสองท่าน แต่เนื่องด้วย ผู้สมัครท่านหนึ่งได้ถูกตัดสิทธิ์การลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะขาดคุณสมบัติทางการศึกษา ตามระเบียบ จำต้องให้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เหลืออยู่เพียงท่านเดียวนั้น ได้รับคะแนนเสียงเกินกว่าร้อยละ 20 ของผู้ที่มาใช้สิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จึงจะสามารถตัดสินได้ว่า ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เหลืออยู่นั้นผ่านการรับเลือกอย่างแท้จริง แต่กฎระเบียบข้อบังคับที่กล่าวข้างต้นนี้ไม่ได้สร้างความหนักใจให้แก่นายอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบแต่อย่างใด

ผมคิดว่า จากการที่ผมได้เคยคลุกคลีการทำงานในส่วนของตรงนี้มาพอสมควร อีกทั้งผลงานที่ออกสู่สายตาประชาชนในสมัยที่ผมทำงานผ่านการร่วมมือกันระหว่างฝ่ายองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนก็มีอยู่ไม่น้อย ทำให้ผมค่อนข้างมั่นใจว่าจะได้รับคะแนนเสียงเกินกว่าร้อยละ 20 ครับ (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ, 2552: สัมภาษณ์)

ทางด้านของผู้ถูกตัดสิทธิ์ในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แม้จะถูกตัดสิทธิ์เนื่องจากขาดคุณสมบัติแล้ว แต่ยังคงต่อสู้ดิ้นรนกับทางคณะกรรมการเลือกตั้งเพื่อให้ตนเองได้กลับเข้าสู่การมีรายชื่อเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอีกครั้งหนึ่ง โดยให้เหตุผลว่า ทางคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ให้เป็นธรรมแก่ตนเอง เพราะตนเองเป็นถึงผู้มีตำแหน่งหน้าที่ในทางราชการ มียศเป็นถึงพันตรี ฉะนั้นการอ้างเหตุว่าตนเองขาดคุณสมบัติด้านวุฒิการศึกษา เป็นการกระทำที่เข้าข่ายกลั่นแกล้งในทางการเมือง

ทางด้านอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบมีการกล่าวอ้างถึงพฤติกรรมการฉ้อโกงต่อผู้ของคู่แข่งที่มีต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งในหลายประเด็น ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ การใช้เส้นใช้สาย ในการกดดันคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่เพียงเท่านั้น แต่ยังมีการให้ข้อมูลกับทางชาวบ้านว่า ตนเองถูกใส่ร้าย ถูกกลั่นแกล้งในทางการเมือง และพูดโน้มน้าวชาวบ้านว่า ตนเองเป็นถึงข้าราชการระดับยศพันตรี จะขาดคุณสมบัติด้านการศึกษาได้อย่างไร โดยอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบได้เล่าย้อนหลังถึงเหตุการณ์ในครั้งนั้นอย่างอัดอั้นใจว่า

หลังจากที่ทางคู่แข่งเขาถูกตัดสิทธิ์ทางการเมือง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้ยกเลิกการลงสมัคร เขาก็ไปร้องให้คร่ำครวญกับชาวบ้านว่าผมใช้อิทธิพล ใช้เงินซื้อคณะกรรมการเลือกตั้ง เพราะเขาเห็นว่าผมสนิทกับนายอำเภอเขาจึงใช้ประเด็นนี้ในการกล่าวหาว่าผมกลั่นแกล้งเขา ชาวบ้านที่ได้ยินได้ฟังส่วนใหญ่ก็เห็นพ้องไปกับเขา เชื่อว่าผมกลั่นแกล้ง เพราะ

ชาวบ้านเขาคิดกันว่าทางคู่แข่งเขาเป็นนักเรียนนายสิบ แล้วก็ได้รับราชการทหารจนกระทั่งได้เลื่อนยศเป็นถึงพันตรี ฉะนั้นคุณสมบัติด้านการศึกษาคงถึงอยู่แล้ว (อดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกา, 2552: สัมภาษณ์)

ครั้นเมื่อถึงวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งก็พบว่ายังต้องมีทั้งชื่อ และเบอร์ของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค้การบริการส่วนตำบลอยู่ครบทั้งสองท่าน ซึ่งโดยปกติแล้วหากมีการคัดสิทธิการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค้การบริการส่วนตำบลแล้ว ผู้ถูกคัดสิทธิจะต้องถูกถอดชื่อถอดเบอร์ในการลงสมัครรับเลือกตั้งออก เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนขึ้นกับประชาชนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

จากเหตุการณ์ดังกล่าว อดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกาได้อ้างถึงพฤติกรรมของคู่แข่งว่าการที่ยังคงมีทั้งรายชื่อ และเบอร์ของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค้การบริการส่วนตำบลของคู่แข่งอยู่ ไม่ได้ถูกถอนชื่อ ถอนเบอร์ เป็นเพราะคู่แข่งเป็นบุคคลที่มีอำนาจ มีอิทธิพลในพื้นที่ ทางคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่สามารถถอดชื่อ ถอนเบอร์บุคคลท่านนี้ได้

ทางคู่แข่งเป็นนายกองค้การบริการส่วนตำบลออก ที่เขากล้าทำอย่างนั้นเพราะเขาถือว่าตัวเองมีบารมีอยู่พอสมควร หากเขาไม่ต้องการให้มีการถอดชื่อ ถอนเบอร์ ทางคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ต้องทำตามที่เขาต้องการ อีกทั้งก่อนหน้านี้เขายังประชาสัมพันธ์กับชาวบ้านว่า ยังไงก็ขอให้เลือกเขา เพราะหากเลือกเขาด้วยคะแนนเสียงที่ท่วมท้น เขจะนำเรื่องไปเสนอแก่ทางกองทัพอไป (อดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกา, 2552: สัมภาษณ์)

อย่างไรก็ตาม ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าอดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกาได้รับคะแนนเสียงเกินกว่าร้อยละ 20 ของผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกาทั้งหมด แม้ว่าการเลือกตั้งในครั้งนั้น ผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงโดยการกากบาทในช่องงดออกเสียง มากกว่าการกากบาทลงคะแนนเสียงให้แก่อดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกาก็ตาม

นับได้ว่าอดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกาได้เป็นนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกาคนแรกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนทางด้านคู่แข่งของนายอดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกานั้นก็ไม่สามารถฉีกรัฐธรรมนูญคัดค้านผลการเลือกตั้งดังกล่าวได้ อดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกาจึงได้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกาในปี พ.ศ. 2547 จนกระทั่งปี พ.ศ. 2551 ก็ได้หมดวาระลง

ในขณะที่อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาได้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาอยู่นั้น ทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาได้รับรางวัลชนะเลิศการประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผลการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลประจำปี 2546 ได้รับรางวัลชนะเลิศการประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผลการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลประจำปี 2548 และได้รับรางวัลชนะเลิศการประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผลการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลประจำปี 2549 ดังนั้นผู้ศึกษาจึงทำการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เคยดำรงตำแหน่งและปฏิบัติงานอยู่จริงในขณะนั้น ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล คณะผู้บริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความสอดคล้องตามประเด็นของการศึกษา ประกอบการวิเคราะห์

5.2 การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่ง

ตะเกา

การศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา พบว่าจากการสัมภาษณ์อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาในฐานะผู้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาได้อธิบายถึงหลักธรรมาภิบาลในด้านของแนวทางการประยุกต์ใช้กับองค์การ ทั้ง 6 หลัก อันประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ได้พอสังเขป โดยเริ่มจากการอธิบายถึงความรู้ความเข้าใจในด้านหลักนิติธรรม อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกากล่าวว่า ตนเองจะอ้างอิงกฎหมาย ไม่ว่าจะปฏิบัติสิ่งใดจะคำนึงถึงการยึดถือระเบียบแบบแผน และอำนาจหน้าที่ของคน ขององค์กรตามที่กฎหมายกำหนด “เราจะต้องดูตามระเบียบคำสั่ง ว่ามีขั้นตอนอย่างไร สิ่งสำคัญอยู่ที่ เราต้องบริหารงานแบบไม่ผิดกฎระเบียบ ไม่ผิดคำสั่ง และไม่ล้ำอำนาจหน้าที่ของเรา” (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา, 2552: สัมภาษณ์)

ในด้านหลักคุณธรรม อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาให้สัมภาษณ์ว่า ตนเองมีการปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงหลักคุณธรรมและหลักนิติธรรมเป็นหลัก เพราะหลักที่สำคัญทั้งสองดังกล่าวเป็นสิ่งที่ดำเนินมาคู่กัน การให้คุณ ให้โทษแก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ต้องมีการผ่านการพิจารณาอย่างละเอียดถึงที่มาที่ไป แม้แต่การเสนอขึ้นเงินเดือน การให้โบนัส ก็ต้องผ่านการประเมินที่ถูกต้องมาก่อน โดยทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาจะมีการประเมินปีละ 2 ครั้ง ซึ่งมีมาก่อนที่ทางส่วนกลางจะออกกฎหมาย ที่เป็นเช่นนั้นได้ก็เพราะอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

คู่แข่งเก่าเคยทำงานในบริษัทใหญ่โต มีประสบการณ์ในการทำงานมาก จึงเป็นพื้นฐานให้อดีตนายกองการบริการส่วนตำบลคู่แข่งเก่ามีความรู้ด้านการประเมินบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน และนำมาปรับใช้กับการประเมินบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลคู่แข่งเก่า

คงไม่ใช่เพราะความเก่ง แต่อาจเป็นความโชคดียิ่งกว่า ที่ผมผ่านประสบการณ์มาหลายด้าน จากหลายที่ หลักคุณธรรมที่นำมาใช้อย่างเห็นได้ชัด ก็คือ เรามีการกำหนดโซนนิ่งในเรื่องของการจัดเก็บภาษี ซึ่งค่อนข้างเป็นที่แรก ๆ ที่มีการกำหนดโซนนิ่งอย่างนี้ วิธีการ คือ เราต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน โดยแบ่งตามความสำคัญของย่านธุรกิจ ถนนสายหลัก ถนนสายรอง ถนนสายนี้เข้าสู่โรงงานอุตสาหกรรมหรือไม่ ถ้าเส้นนี้เข้าสู่โรงงานอุตสาหกรรม ปริมาณการค้าขายของร้านค้าตรงนั้นก็จะมีปริมาณสูง เรื่องของภาษีโรงเรือน ที่ดิน เขาก็น่าจะมิกำลังที่จะชำระมากกว่าร้านค้าที่อยู่ในเขตประชากรที่มีฐานะยากจนกว่าอย่างร้านค้าที่อยู่ในซอยเล็ก ๆ ก็น่าจะมีการค้าไม่ค่อยดี นี่คือแนวในการกำหนดเขตโซนนิ่งตามหลักคุณธรรม ไม่ใช่ว่าจะไปเบียดเบียนคนนั้นคนนี้ (อดีตนายกองการบริการส่วนตำบลคู่แข่งเก่า, 2552: สัมภาษณ์)

การอธิบายถึงแนวทางการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมของอดีตนายกองการบริการส่วนตำบลคู่แข่งเก่าสอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของผู้นำชุมชนท่านหนึ่ง ที่ให้การยืนยันว่าอดีตนายกองการบริการส่วนตำบลคู่แข่งเก่าปฏิบัติงานโดยอาศัยหลักนิติธรรม “การออกข้อบังคับและคำสั่งของอดีตนายกองการบริการส่วนตำบลคู่แข่งเก่ามีการคำนึงถึงประชาชนเป็นหลัก โดยนำเกณฑ์จากหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการออกข้อบังคับ และคำสั่งภายใต้รัฐธรรมนูญ” (ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู่แข่งเก่า ท่านที่ 1, 2552: สัมภาษณ์)

อย่างไรก็ตาม มีการวิพากษ์วิจารณ์จากผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู่แข่งเก่าจำนวน 2 ท่าน ที่ให้สัมภาษณ์ว่า อดีตนายกองการบริการส่วนตำบลคู่แข่งเก่ามีการปฏิบัติหน้าที่ไม่สอดคล้องกับหลักคุณธรรม และหลักนิติธรรม โดยผู้นำชุมชนท่านแรกกล่าวอ้างถึงพฤติกรรมอันไม่เหมาะสมของอดีตนายกองการบริการส่วนตำบลคู่แข่งเก่าในประเด็นการบังคับใช้กฎระเบียบของโครงการเบี้ยผู้สูงอายุ เช่นการให้เบี้ยผู้สูงอายุที่เป็นข้าราชการบำนาญ

ข้อบังคับถูกบังคับใช้ในทางมิชอบ อย่างเรื่องของดอกเบี้ยผู้สูงอายุที่ให้กับคนชราอายุ 60 ปี ขึ้นไป เขาก็ให้เบี้ยกับญาติพี่น้องเขา คนที่เขารู้จักบางคนเป็นข้าราชการบำนาญ เขาก็ให้ ซึ่งตามกฎหมายได้ห้ามไว้ ส่วนคนไหนที่เขาไม่รู้จัก ไม่สนิทสนมเขาก็ไม่ให้เบี้ยผู้สูงอายุ (ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู่แข่งเก่า ท่านที่ 1, 2552: สัมภาษณ์)

ส่วนการวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติงานของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา จากผู้นำชุมชนอีกท่านหนึ่งในประเด็นการประพุดิตนไม่สอดคล้องกับหลักคุณธรรมนั้น มีการกล่าวอ้างว่าอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกามีคดียุทธการเกี่ยวกับการทุจริตงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา

อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาท่านนี้มีข่าวดังในเรื่องของการปฏิบัติงานทุจริต คือ เขาทุจริตงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาเข้ากระเป๋าดำเอง และพวกพ้อง จำนวน 16 ล้านบาท จึงมีการสอบสวน แต่พอเรื่องดังมากขึ้น เขาเลยใช้เงินวิ่งเต้น ประกอบกับเขามีพวกพ้อง เป็นคนมีสี มีอิทธิพลจำนวนมากเรื่องจึงเงียบไป (ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลทุ่งตะเกา ท่านที่ 3, 2552: สัมภาษณ์)

ในด้านหลักความโปร่งใส อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกากล่าวว่า หากทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาจะดำเนินการในเรื่องใด ประชาชนก็ต้องได้มีโอกาสรับทราบในเรื่องที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกานั้นจะดำเนินการ เช่น เรื่องของการจัดซื้อจัดจ้าง เรื่องการคัดเลือกบุคลากรผู้ปฏิบัติงานเข้าทำงาน หรือเรื่องอื่นใด ทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาจะมีการแจ้งให้ประชาชนทราบ โดยการส่งประกาศ และการติดประกาศ “ในช่วงแรกทางองค์การของเราไม่มีอินเทอร์เน็ต เพราะฉะนั้นเราจะทำงานส่งประกาศตามป้ายไปยังสถานที่ทางราชการ และที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ที่ทำการกำนัน รวมถึงการส่งประกาศให้กับทางจังหวัดทางอำเภอ ผู้ประกอบการ และติดประกาศไว้ตามชุมชน” (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา, 2552: สัมภาษณ์)

อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนถึงความคิดเห็นที่มีต่อพฤติกรรมด้านการปฏิบัติตามหลักความโปร่งใสของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาพบว่า มีผู้นำชุมชนสองท่านจากจำนวนแปดท่านยืนยันว่าอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาไม่มีการปฏิบัติตามหลักความโปร่งใส เห็นได้จากการโยกย้ายบุคลากรผู้ปฏิบัติงานออกจากตำแหน่ง โดยไม่มีการชี้แจงสาเหตุอย่างชัดเจน และยังมีการปฏิบัติอันไม่เหมาะสมในเรื่องของการประเมินผลงานของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา

มีการไล่แม่บ้านออกจากตำแหน่ง โดยที่แม่บ้านไม่ได้มีความผิดร้ายแรง จากนั้นก็คัดเลือกหาบุคคลที่สนิทสนมกับตนเองเข้ามาทำงานแทนแม่บ้านคนเก่า ในส่วนของพนักงานประจำ หากพนักงานคนใดไม่มีแนวความคิดเห็นเป็นไปในทางเดียวกันกับเขา ก็อาจมีปัญหาในการได้รับพิจารณาเลื่อนขั้น หากกล่าวถึงเรื่องของการประเมินผลการทำงานของพนักงานใน

องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ จะพบว่ามีกระบวนในลักษณะตนเองตอบเอง แทนที่
การประเมินเป็นอย่างไร ก็สามารถผ่านเกณฑ์ได้ทุกกรณี ไม่ต้องห่วงว่าหากมีบุคคลจาก
หน่วยงานภายนอกมาทำการประเมินแล้วจะไม่ผ่านการประเมิน เพราะเขาจะเชิญเพียง
บุคคลภายนอกที่สนิทสนมรู้เห็นเป็นใจกันมาทำการประเมินเท่านั้น (ผู้นำชุมชนในเขต
เทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ ท่านที่ 1, 2552: สัมภาษณ์)

การให้สัมภาษณ์จากผู้นำชุมชนอีกท่านหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงการไม่ปฏิบัติตามหลักความ
โปร่งใสของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบโดยกล่าวอ้างว่า การทำงานในส่วนของ
การสร้าง หรือซ่อมแซมระบบสาธารณูปโภค ในสมัยที่อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
ตะเกียบยังเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบอยู่นั้น ไม่มีการจัดการประมูล หรือเปิดซอง
ประมูลให้ประชาชนได้รับทราบ และการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมต่าง ๆ ไม่มีการแจ้งให้
ประชาชนทราบถึงรายชื่อของผู้ที่จะเข้ามาดำเนินงาน และปฏิบัติงาน

การรับเหมาก่อสร้างทางองค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการโดยไม่มีการจัดการประมูล
หรือเปิดซองประมูลให้ทราบ การก่อสร้าง การซ่อมแซมถนน ประปาเหล่านี้ ทางองค์การ
บริหารส่วนตำบลเขาก็ทำกันเอง ไม่ได้มาปรึกษาใคร หากมีการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรม
ที่จัดขึ้นโดยองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ มักจะไม่มีการแสดงรายชื่อของกลุ่มผู้ดำเนิน
โครงการ หรือกิจกรรมให้ประชาชนได้มีโอกาสตรวจสอบ (ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบล
ทุ่งตะเกียบ ท่านที่ 4, 2552: สัมภาษณ์)

ในด้านหลักการมีส่วนร่วม ทางอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบอธิบายให้
ทราบว่า การมีส่วนร่วมนั้นสามารถยกตัวอย่างได้หลายด้าน ในที่นี้จะยกตัวอย่างการมีส่วนร่วมใน
เรื่องของการจัดซื้อจัดจ้าง โดยทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบได้มีการจัดทำประชาคมเพื่อ
สอบถามความคิดเห็นจากประชาชนในหมู่บ้าน หรือการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในด้านของการ
วางแผนพัฒนา ทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ดังจะเห็นได้จากการนำเอาแผน 5 ปี มาใช้
ซึ่งแผน 5 ปีดังกล่าว มาจาก กระบวนการประชาคมของหมู่บ้าน แต่ละหมู่บ้าน คือการนำแผนของ
หมู่บ้านมารวมเป็นแผนตำบล จากนั้นได้มีการจัดทำประชาคมระดับตำบล และนำข้อมูลที่ได้จาก
การจัดทำประชาคมมาจัดลำดับความสำคัญของข้อมูลซึ่งเป็นข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่าประชาชน
ต้องการอะไรในการจัดประชาคมนั้น โดยข้อมูลที่ได้จากประชาชนในการจัดทำประชาคมที่พบเห็น
เป็นประจำ คือ เรื่องของความต้องการสร้างถนน ไฟฟ้า ประปา

เมื่อมีการจัดทำประชาคมเพื่อสอบถามความคิดเห็นของชาวบ้าน จะพบว่าชาวบ้านมักมองสิ่งที่ใกล้ตัวเขาก่อน นั่นคือต้องการไฟฟ้า ต้องการถนน ต้องการประปาต้องการระบบสาธารณสุขโรค ซึ่งทุกหมู่บ้านจะให้ความสำคัญกับการสร้างถนนเป็นอันดับหนึ่ง ประเด็นตรงนี้ก็就会被นำมาเป็นข้อครหาให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลคู่แข่งเถาว่าเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำเป็นแต่ถนน (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู่แข่งเถา, 2552: สัมภาษณ์)

อย่างไรก็ตาม ทางองค์การบริหารส่วนตำบลคู่แข่งเถาได้มีการจัดหาแนวทาง และวิธีการในการจัดการเรื่องของการต้องการของประชาชนให้มีความสอดคล้องกับความต้องการพื้นฐานทางด้านสังคม โดยการนำบุคคลที่มีบทบาทในชุมชนแต่ละด้าน เข้าร่วมการจัดทำประชาคมกับประชาชนด้วย

เราต้องมีเกณฑ์ว่าจะทำอะไร ให้แผนการพัฒนาของเราจับกันให้หมด ไม่ให้ถูกมองว่าเราเป็นนายกที่เอาแต่สร้างถนน กระบวนการจัดการของเราก็คือ ชักนำพระสงฆ์เข้ามามีส่วนร่วม ชักนำหมอเข้ามามีส่วนร่วม ชักนำครูเข้ามามีส่วนร่วม ชักนำผู้อื่นที่เขามีบทบาทในทางสังคมทางชุมชนของเราเข้ามามีส่วนร่วม คือ อาจจะต้องมีการชี้แนะกันไม่ใช่ชี้แนะโดยเรา แต่เป็นการชี้แนะโดยสังคม โดยจะชักนำกลุ่มคนดังกล่าวเข้ามามีส่วนร่วม และแสดงความคิดเห็นให้ชาวบ้านได้เปิดใจรับรู้ว่าความจริงแล้ว เราจะต้องเอาเรื่องของการพัฒนาคุณภาพชีวิต เรื่องของการศึกษาเรื่องของการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ เรื่องของการดูแลเด็กเล็กเหล่านี้มาเป็นประเด็นที่สำคัญอันดับต้น ๆ เมื่อชาวบ้านได้รับรู้ความจริงเหล่านี้โดยผ่านการแสดงความคิดเห็นจากบุคคลที่มีบทบาทในทางสังคมหลายท่านที่เราเชิญมา ชาวบ้านเขาก็เปลี่ยนความคิด เกิดเป็นแผนพัฒนาของตำบลที่ค่อนข้างจะสมบูรณ์ ได้แก่ แผน 1 ปี แผน 3 ปี และ แผน 5 ปี (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู่แข่งเถา, 2552: สัมภาษณ์)

ในการจัดการประชุม หรือจัดการประชาคม ทางองค์การบริหารส่วนตำบลคู่แข่งเถาได้จัดเวียนกันไป ครั้งละ 1 หมู่บ้าน ให้ครบทั้ง 8 หมู่บ้าน ในระดับตำบลได้มีการจัดประชุมที่อาคารเทศบาล ซึ่งในการประชุมจะมีคณาจารย์จากโรงเรียนในพื้นที่เข้าร่วมประชุมด้วย

หากมีผู้เข้าร่วมประชุมเป็นครู เป็นพระสงฆ์ หรือหมอ จะช่วยสะท้อนปัญหาให้ชาวบ้านได้รับรู้ว่า ปัญหานั้นมันเป็นปัญหาของพวกเขาหรือหรือไม่ มันมีประเด็นใดที่จะเป็นชนวนนำไปสู่การเกิดปัญหา เมื่อชาวบ้านได้ยินได้ฟังก็เกิดการจุดประกายความคิดของชาวบ้านขึ้นมา ทำให้เขาคิดว่าเป็นปัญหาของเขาจริงหรือไม่ เมื่อเขาเห็นว่าเป็นปัญหาของเขาจริง เขาก็จะยอมรับแทนที่ปัญหานั้นจะถูกจัดให้เป็นปัญหาที่ต้องเร่งแก้ไขอันดับที่ 8 ก็จะเลื่อนขึ้นมาอยู่ในอันดับที่ 2 หรือ อันดับที่ 3 คราวนี้เป็นผลดีอย่างมากต่อองค์การบริหารส่วนตำบลคู่แข่งเถา เพราะเมื่อ

นำขั้นตอนดังกล่าวไปอ้างอิงเพื่อของบประมาณมาใช้ดำเนินการ จะทำให้การจัดการงบประมาณโดยคณะผู้บริหารผ่านการอนุมัติจากสภาอย่างรวดเร็ว เนื่องจากมีหลักฐานยืนยันถึงการมีที่ไปที่มาของแผนที่ชัดเจน (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา, 2552: สัมภาษณ์)

การให้สัมภาษณ์ของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาด้านการปฏิบัติตามหลักการมีส่วนร่วม สอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของผู้นำชุมชนจำนวนสองท่าน โดยท่านแรกกล่าวอ้างว่าประชาชนได้มีโอกาสเข้าร่วมในการทำประชาคม และเสนอแผนการพัฒนา

ในการเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาเกิดขึ้นบ่อย อย่างเช่น ในครั้งที่ผ่านมามีโอกาสเข้าร่วมประชาคมหมู่บ้าน โดยมีผู้นำชุมชนและลูกบ้านเข้าร่วมในการประชุมแผนการพัฒนา 3 ปี คือทุกคนได้มีส่วนร่วมในการเสนอแผนการพัฒนา (ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู้งตะเภา ท่านที่ 5, 2552: การสัมภาษณ์)

ส่วนผู้นำชุมชนอีกท่านหนึ่ง ที่ยืนยันถึงพฤติกรรมการปฏิบัติตามหลักการมีส่วนร่วมของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาได้ให้สัมภาษณ์ว่าอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา มีการจัดทำประชาคมหมู่บ้านเดือนละ 2-3 ครั้ง และยังมีการจัดหาอุปกรณ์ในการอำนวยความสะดวก เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในหมู่บ้าน

ทางอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาเขามีการเปิดโอกาสให้ผู้นำชุมชน และประชาชนเข้าร่วมกันทำประชาคมหมู่บ้าน โดยจัดขึ้นเดือนละ 2-3 ครั้ง จึงทำให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการวางแผนเพื่อพัฒนาหมู่บ้าน ซึ่งในการทำประชาคมแต่ละครั้งเขาจะมีการสนับสนุนในส่วนของลำโพง ไมค์ เสียงตามสาย บางครั้งจะมีอาหารว่างให้กับผู้ร่วมทำประชาคม เพื่อเป็นแรงจูงใจให้ประชาชนอยากเข้าร่วมทำประชาคม (ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู้งตะเภา ท่านที่ 8, 2552: การสัมภาษณ์)

อย่างไรก็ตาม มีผู้นำชุมชนถึงสี่ท่านจากแปดท่าน แสดงความเห็นต่างออกไปว่าในการปฏิบัติตามหลักการมีส่วนร่วมของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา นั้น มีความไม่เหมาะสม เช่น เรื่องของการเชิญให้เข้าร่วมประชุม หรือประชาคม แต่ไม่เคยเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น เป็นเพียงการเชิญไปเพื่อฟังผลสรุปที่องค์การบริหารส่วนตำบลตัดสินใจกันไว้แล้วเท่านั้น โดยผู้นำชุมชนท่านแรกแสดงความคิดเห็นว่า

ไม่ค่อยเปิดโอกาสให้ผู้นำชุมชน และประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม หรือรับรู้การทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนของการเปิดรับความคิดเห็นที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลคู่แข่งจากหน่วยงานอื่น ก็มีให้เห็น แต่เราก็คงทราบว่าคนจากหน่วยงานอื่นที่เขาอนุญาตให้มาแสดงความคิดเห็นก็เป็นพวกพ้องของเขา แล้วก็มาจัดฉากประชุมสัมมนา ว่ามีการแสดงความคิดเห็นจริง จากนั้นจึงถ่ายรูปกันไว้เป็นหลักฐาน เพื่อนำไปใช้ในการต่อรองของงบประมาณ คนจากหน่วยงานอื่นที่มาถ้าไม่ใช่คนที่เขารู้จักสนิทสนมด้วย เขาก็ไม่ให้แสดงความคิดเห็น (ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู่แข่ง ตะเภ่า ท่านที่ 1, 2552: การสัมภาษณ์)

ผู้นำชุมชนท่านที่สอง จากจำนวนผู้นำชุมชนสี่ท่าน แสดงความคิดเห็นถึงพฤติกรรมการปฏิบัติตามหลักการมีส่วนร่วมของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู่แข่งตะเภ่าในทำนองเดียวกันว่า “มีการเชิญเข้าร่วมทำประชาคม เพื่อแจ้งแผนงานให้ทราบ ส่วนการทำแผนเขาก็ทำกันเอง เราไม่ได้มีส่วนในการเสนอความคิดเห็น แค่ออกเชิญไปรับรู้เท่านั้น” (ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู่แข่งตะเภ่า ท่านที่ 2, 2552: การสัมภาษณ์)

ผู้นำชุมชนท่านต่อไป แสดงความคิดเห็นสนับสนุนผู้นำชุมชนท่านที่สองว่า “การจัดกิจกรรมส่วนใหญ่ ชาวบ้านจะไม่ได้เข้าร่วม แต่ผู้นำชุมชนจะไปเป็นตัวแทน เพื่อรับรู้ข้อมูลแผนงานที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาวางแผนไว้แล้ว” (ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู่แข่งตะเภ่า ท่านที่ 4, 2552: การสัมภาษณ์)

เช่นเดียวกันกับผู้นำชุมชนท่านสุดท้ายที่ให้การยืนยันถึงพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมในการปฏิบัติตามหลักการมีส่วนร่วมของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู่แข่งตะเภ่าว่า “การเชิญไปประชุม ไม่มีโอกาสได้ใช้สิทธิ์เพื่อแสดงความคิดเห็น เพราะเชิญเราไปเป็นผู้ร่วมรับฟังเพียงเท่านั้น” (ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู่แข่งตะเภ่า ท่านที่ 7, 2552: การสัมภาษณ์)

จากการให้สัมภาษณ์ แสดงให้เห็นว่าผู้นำชุมชนจำนวนครึ่งหนึ่ง คือสี่ท่านในแปดท่านต่างก็ยืนยันถึงพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติตามหลักการมีส่วนร่วมของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู่แข่งตะเภ่าอาจเป็นไปได้ว่าการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู่แข่งตะเภ่ายังไม่เป็นที่ยอมรับของผู้นำชุมชน และอาจเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคู่แข่งตะเภ่า

ในด้านหลักความรับผิดชอบ อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู่แข่งตะเภ่าได้แสดงความเห็นว่า หลักความรับผิดชอบมีความสำคัญมากที่สุดต่อตนเองและองค์การบริหารส่วนตำบลคู่แข่งตะเภ่า เป็นหลักที่ตนเองยึดถือ และปฏิบัติตามโดยตลอด การยึดถือหลักความรับผิดชอบเป็นสำคัญนี้ ส่งผลให้ตนเอง และองค์การบริหารส่วนตำบลคู่แข่งตะเภ่าเป็นตัวอย่างที่น่าชื่นชม และเป็นที่น่าเชื่อถือของประชาชน รวมถึงการเป็นตัวอย่างที่ดีแก่องค์กรอื่น หลักความรับผิดชอบที่ตนยึดถือ และ

ปฏิบัติมาโดยตลอดนั้นเปรียบเสมือนแรงผลักดันให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาได้รับรางวัลชนะเลิศของการประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ถึง 3 สมัย ในด้านหลักความคุ้มค่า อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาได้ยกตัวอย่างให้เห็นถึงการประยุกต์ใช้หลักความคุ้มค่าว่า ในการสร้างถนน ตนเองจะพิจารณาถึงจำนวนผู้ใช้นั้นว่ามีผู้ใช้นาน้อยเพียงใด มีความจำเป็นในการสร้างถนนเส้นนั้นหรือไม่ ซึ่งในการตัดสินใจสร้างถนนจำเป็นต้องคำนึงถึงมูลค่า และจำนวนคนที่ได้ใช้ถนนเส้นดังกล่าวเป็นหลัก

เราจะเลือกสร้างถนน 1 เส้น ถนนเส้นนี้หากไปบ้านคนเพียง 3 หลังคาเรือน แต่เป็นบ้านของผู้ใหญ่ แต่ถ้าสร้างอีกเส้นจะไปยังบ้านของคน 7-8 หลังคาเรือนก่อน ถึงแม้บ้านของผู้ใหญ่จะมีชาวบ้านใช้นั้นมากเพราะมาติดต่อกับผู้ใหญ่ หรือมาด้วยธุระอะไรก็ตาม แต่เราต้องคำนึงถึงมูลค่าในการใช้ถนนว่ามีความบ่อยมากน้อยเพียงใด ใช้เป็นประจำหรือไม่ ซึ่งคำตอบก็คือชาวบ้านเขาไม่ได้ใช้ถนนเส้นทางบ้านของผู้ใหญ่เป็นประจำทุกวัน แต่หากเราสร้างถนนเข้าบ้าน 7-8 หลังคาเรือนเป็นที่แน่นอนว่าชาวบ้านเขาจะได้ใช้ทุกวัน และยังไปกว่านั้น หากสร้างถนนเข้าบ้านหลังคาเรือนที่ทำการเกษตรจนพืชผลด้วยแล้ว มูลค่าของการสร้างถนนย่อมเพิ่มขึ้น นี่คือหลักความคุ้มค่า (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา, สัมภาษณ์)

อีกตัวอย่างหนึ่งที่อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาแสดงให้เห็นว่าตนนั้นให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามหลักของความคุ้มค่า นั่นคือ การพิจารณาจำนวนตำแหน่งของพนักงานกับปริมาณงานที่จะรับได้ รวมถึงการพิจารณาในส่วนของการจ้าง งบประมาณที่จะจ่ายให้กับพนักงาน

ในส่วนของการบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา เงินค่าจ้างเราต้องให้พนักงานไม่เกินร้อยละ 40 ของรายได้ เราจึงมีความจำเป็นจะต้องทำการพิจารณาถึงการรับพนักงานเข้ามาปฏิบัติงานว่ามีความคุ้มค่าหรือไม่ หากมีความคุ้มค่าแล้ว คุ้มค่ามากน้อยเพียงใด เมื่อเรารับพนักงานมาหนึ่งตำแหน่งกับปริมาณงานที่จะให้เขาทำงานมีความเหมาะสมหรือไม่ ทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาของเราจะมีพนักงานที่เป็นลูกจ้างมากกว่า เพราะค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ จะมีปริมาณน้อยกว่าข้าราชการ (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา, 2552: สัมภาษณ์)

หลักความคุ้มค่านี้ รวมไปถึงการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด และเกิดประโยชน์สูงสุด โดยทางผู้นำชุมชนท่านหนึ่งแสดงความเห็นว่า อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกามีนโยบายการประหยัดไฟฟ้า โดยการเปิดไฟฟ้าตามกำหนดเวลา

เขามีการใช้ไฟฟ้าอย่างประหยัด เพราะเขาจะเปิดแอร์เฉพาะช่วงบ่าย ไฟฟ้าก็จะเปิดช่วงหลังสิบโมงเช้า แต่พอใกล้พักเที่ยงเขาก็จะปิดแอร์ และเปิดอีกครั้งหลังจากพักทานอาหารกลางวันเสร็จสิ้น หลังจากช่วงสี่โมงเย็นไปแล้ว เขาก็จะปิดแอร์อีกครั้งแม้ว่าจะมีพนักงานปฏิบัติงานอยู่ก็ตาม ส่วนน้ำเขาก็จะใช้กันปกติ (ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู้งตะเภา ท่านที่ 5, 2552: การสัมภาษณ์)

อย่างไรก็ตาม มีผู้นำชุมชนท่านหนึ่งได้แสดงความเห็นต่างออกไปในเรื่องของพฤติกรรมการใช้ไฟฟ้าขององค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาในสมัยที่อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา

ไม่ประหยัดน้ำ มีการเปิดไฟโดยไม่คำนึงถึงความจำเป็น บางครั้งเปิดทิ้งไว้ในช่วงพักเที่ยง บางครั้งมีคนนั่งทำงานอยู่คนเดียว แต่เปิดไฟทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เป็นแบบนี้อาจ เพราะว่าเขามีความสามารถในการหางบประมาณมาจ่ายตรงนี้ได้ จึงไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องของการประหยัด (ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู้งตะเภา ท่านที่ 1, 2552: การสัมภาษณ์)

5.3 การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา

จากการสัมภาษณ์อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้า ประกอบด้วย ปลัดเทศบาลตำบลคู้งตะเภา รองปลัดเทศบาลตำบลคู้งตะเภา เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน หัวหน้ากองคลัง หัวหน้ากองช่าง และหัวหน้ากองสวัสดิการสังคม พบว่า ในจำนวนผู้บริหาร และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้า รวม 7 ท่าน มีเพียง 2 ท่าน ที่สามารถอธิบายถึงความหมายของหลักธรรมาภิบาล และยกตัวอย่างการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลที่ตนเองเคยนำไปปฏิบัติให้เห็นอย่างชัดเจน คือ อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา ท่านที่ 2 ส่วนท่านที่สามารถอธิบายถึงหลักธรรมาภิบาล และอธิบายถึงหลักการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาล พร้อมยกตัวอย่างที่ตนเองเคยนำไปปฏิบัติเพื่อประกอบการอธิบายให้เห็นภาพได้ แต่ไม่ครบตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลัก มีจำนวน 2 ท่าน คือ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา ท่านที่ 4 และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา ท่านที่ 5 ดังตารางที่ 5.1

ตารางที่ 5.1 แสดงความรู้ ความเข้าใจในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนตำบลคิ่งตะเกาของผู้บริหาร และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานระดับหัวหน้า

ชื่อ – สกุล (นามสมมติ)	ความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล
1. อธิบดีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคิ่งตะเกา	สามารถอธิบายถึงหลักธรรมาภิบาล และการประยุกต์ใช้ธรรมาภิบาลได้ โดยมีการยกตัวอย่างประกอบการอธิบายให้เห็นอย่างชัดเจน
2. บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลคิ่งตะเกา	อธิบายว่า หลักธรรมาภิบาล คือการปกครองอย่างโปร่งใส มีส่วนร่วมและตรวจสอบได้ แต่การประยุกต์ใช้เป็นเรื่องของระดับหัวหน้า ตนเองไม่ได้ประยุกต์ใช้ ท่านที่ 1
3. บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลคิ่งตะเกา	สามารถอธิบายถึงหลักธรรมาภิบาล และการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลได้ โดยมีการยกตัวอย่างประกอบการอธิบายให้เห็นอย่างชัดเจน ท่านที่ 2
4. บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลคิ่งตะเกา	ไม่สามารถอธิบายถึงหลักธรรมาภิบาล และการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลได้ โดยให้เหตุผลว่าจำเป็นต้องมีเอกสารประกอบการอธิบาย ท่านที่ 3
5. บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลคิ่งตะเกา	สามารถอธิบายถึงหลักธรรมาภิบาล และการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลได้ เฉพาะในส่วนของหลักนิติธรรมหลักความโปร่งใส และหลักการมีส่วนร่วม ท่านที่ 4
6. บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลคิ่งตะเกา	สามารถอธิบายถึงหลักธรรมาภิบาล และการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลได้ เฉพาะในส่วนของหลักนิติธรรมหลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า ท่านที่ 5
7. บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลคิ่งตะเกา	ไม่สามารถอธิบายถึงหลักธรรมาภิบาล และการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลได้ โดยให้เหตุผลว่าเป็นเรื่องของระดับผู้บริหาร ไม่ใช่เรื่องของระดับหัวหน้า ท่านที่ 1

จากตารางที่ 5.1 แสดงให้เห็นว่าผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบมีความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล แต่ในส่วนของผู้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ คือ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้า มีเพียงสองท่าน จากหกท่าน ที่มีความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลเพียงบางส่วน เช่น หลักความโปร่งใส และหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งผลการศึกษาี้แสดงให้เห็นว่าบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าส่วนใหญ่ขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ในขณะที่อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบอยู่นั้น ยังขาดความรู้ ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล และการขาดความรู้ ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหนานี้ อาจส่งผลกระทบต่อผลการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

การศึกษาเงื่อนไขปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลจากการสอบถามความคิดเห็นจากผู้นำชุมชนทั้ง 8 ท่าน ถึงประเด็นปัจจัยสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ได้รับรางวัลชนะเลิศการประกวด องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ถึงสามครั้ง พบว่ามีผู้นำชุมชนถึง 5 ท่าน ได้แก่ ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ ท่านที่ 3, 5, 7 และ 8 ได้แสดงความคิดเห็นตรงกันว่าปัจจัยที่สนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ได้รับรางวัลชนะเลิศการประกวด องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ถึงสามครั้ง คือ การร่วมมือ ร่วมใจสามัคคีกัน ระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและประชาชนในท้องถิ่น ดังตารางที่ 5.2

ตารางที่ 5.2 แสดงความคิดเห็นของผู้นำชุมชนในด้านปัจจัยสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบลคู่เกาะได้รับรางวัลชนะเลิศการประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผลการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ถึงสามครั้ง

ปัจจัยสนับสนุน	ชื่อ-สกุล (นามสมมติ)	ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู่เกาะ ท่านที่ 1	ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู่เกาะ ท่านที่ 2	ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู่เกาะ ท่านที่ 3	ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู่เกาะ ท่านที่ 4	ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู่เกาะ ท่านที่ 5	ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู่เกาะ ท่านที่ 6	ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู่เกาะ ท่านที่ 7	ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู่เกาะ ท่านที่ 8
1. ความรวดเร็วในการประสานงานของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู่เกาะ		/		/					
2. การได้งบประมาณรวดเร็ว		/		/					
3. การได้งบประมาณเป็นจำนวนเงินสูง		/		/					
4. การร่วมมือ ร่วมใจสามัคคีกันระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านและประชาชนในท้องที่			/	/		/		/	/
5. องค์การบริหารส่วนตำบลคู่เกาะ มีการทำงานอย่างโปร่งใส เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลขององค์การบริหารส่วนตำบลคู่เกาะ									/
6. ไม่มีความคิดเห็น					/		/		

5.4 เงื่อนไข/ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

ทางผู้ศึกษาได้มีการนำผลการศึกษาจากการศึกษาเชิงเอกสาร และจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญมาอธิบายโดยการเรียงข้อมูล และจำแนกข้อมูลตามประเด็นของการศึกษาเรื่อง เงื่อนไข/ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติซึ่งจำแนกได้เป็น ปัจจัยภายนอก และปัจจัยภายใน โดยในส่วนของปัจจัยภายนอก และปัจจัยภายในที่กล่าวถึงนี้ ได้มีการจำแนกออกเป็นปัจจัยที่สนับสนุนให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ และปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการประสบความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

ปัจจัยภายนอกที่สนับสนุนให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ประกอบด้วย การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุน จากชนชั้นนำทางการเมือง และกฎหมาย และได้รับการสนับสนุนจากทั้งทางส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น รวมถึงมีการควบคุมดูแล และประเมินผลการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ

ในส่วนของปัจจัยภายนอกที่เป็นอุปสรรคต่อการประสบความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ คือ มีการแทรกแซงการทำงานจากหน่วยงานระดับบน

ปัจจัยภายในที่สนับสนุนให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ประกอบด้วย ผู้บริหารมีภาวะผู้นำ ในที่นี้หมายถึง การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ (Idealized Influence) การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration Motivation) การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) และการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล (Individualized Consideration) ส่วนปัจจัยภายในที่สนับสนุนต่อไป คือ ผู้บริหารให้การยอมรับ และสนับสนุนการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ การมีทรัพยากรด้านงบประมาณ และบุคลากรอย่างเพียงพอ มีการกำหนดบทลงโทษ และให้รางวัลอย่างเป็นระบบ ผู้บริหาร และผู้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติมีความรู้ ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล

ในส่วนของปัจจัยภายในที่เป็นอุปสรรคต่อการประสบความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ คือ การต่อต้านจากผู้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ รวมถึงการมีทัศนคติ และพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

จากการวิเคราะห์ข้อมูลตามประเด็นการศึกษาที่ได้เสนอข้างต้น สามารถแสดงรายละเอียดได้ดังนี้

5.4.1 ปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

5.4.1.1 ปัจจัยภายนอกที่สนับสนุนให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ประเด็นแรกที่จะกล่าวถึง เป็นเรื่องของการได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นนำทางการเมือง และกฎหมาย รวมไปถึงการได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น

จากการที่ผู้ศึกษาได้ทำการทบทวนวรรณกรรม พบว่า ปัจจัยข้างต้นดังกล่าวมีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ แต่จากการให้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกท่าน พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขณะนั้น ต้องปฏิบัติงานต่าง ๆ ด้วยหน่วยงานเองมาโดยตลอด ไม่เคยได้รับความช่วยเหลือ หรือได้รับการสนับสนุนใดจากชนชั้นนำทางการเมือง เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือชนชั้นนำทางกฎหมาย เช่น นักกฎหมาย ทนายความ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญหลายท่านให้ข้อมูลที่สอดคล้องกันว่า ในส่วนของการสนับสนุนจากชนชั้นนำในทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นในด้านการให้คำปรึกษา การจัดการหาทรัพยากร หรืองบประมาณ ล้วนแต่ไม่มีความจำเป็น เพราะทางองค์การบริหารส่วนตำบลคู่เกาะนั้นมีความพร้อมในด้านดังกล่าวอยู่แล้ว แต่ในส่วนของ การสนับสนุนจากชนชั้นนำทางกฎหมาย ทางองค์การบริหารส่วนตำบลคู่เกาะยังคงมีความต้องการอยู่ เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลคู่เกาะในขณะนั้น ยังขาดความรู้ ความเข้าใจ ในด้านกฎหมายอยู่มาก และการขาดความรู้นี้อาจมีผลกระทบอันเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคู่เกาะ ส่วนการได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นนั้น กล่าวได้ว่า ทางองค์การบริหารส่วนตำบลคู่เกาะไม่เคยได้รับการสนับสนุนจากทางส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน ที่เป็นเช่นนั้นเพราะทางองค์การบริหารส่วนตำบลคู่เกาะ เป็นองค์กรที่มีความพร้อมในหลายด้าน ทั้งด้านการวางแผนงาน การบริหารงาน การดำเนินงาน และการให้ความร่วมมือกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลคู่เกาะ กล่าวได้ว่าการปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานจากส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นนั้น มีเพียงรูปแบบของการร่วมกันจัดกิจกรรมแบบบูรณาการ

ทางองค์การบริหารส่วนตำบลคู่เกาะของเรามีความพร้อมหลายด้าน จึงไม่เกิดผลกระทบใดจากการไม่ได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น จะมีก็แต่การจัดกิจกรรมในลักษณะของการบูรณาการร่วมกันมากกว่า อย่างกรณีที่เราจัดกิจกรรมการออกเผยแพร่ความรู้

ในด้านสุขภาพ การป้องกันโรคติดต่อให้กับชาวบ้าน เราก็จะร่วมกับทางสาธารณสุขจังหวัด หรือกรณีที่เรจัดกิจกรรมออกเผยแพร่ความรู้ด้านการเกษตรให้กับเกษตรกร เราก็จะร่วมกับทางมหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ อย่างนี้เป็นต้น (บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลคู่เกาะ ท่านที่ 5, 2552: สัมภาษณ์)

5.4.1.2 ปัจจัยภายนอกที่สนับสนุนให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จที่จะกล่าวถึงต่อไป คือ การควบคุมดูแล และประเมินผลการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ จากการศึกษาข้อมูลเชิงเอกสารพบว่า การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบนั้น ได้มีกรรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานจากภายนอก เข้ามาทำหน้าที่ประเมินผล การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ โดยจะมีการประเมินผลปีละ 1 ครั้ง ซึ่งก่อนจะมีการประเมินนั้น ทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะนำเอกสารที่อธิบายถึงเกณฑ์การประเมินผลการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ มอบให้กับทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุกตำบล

โดยเอกสารดังกล่าวมีการจำแนกเกณฑ์การประเมินระดับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 เป็นส่วนของตัวชี้วัดตามหลักธรรมาภิบาล และส่วนที่ 2 เป็นส่วนของตัวชี้วัดด้านบทบาทการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียดพอสังเขปดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 ตัวชี้วัดตามหลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยจะมีการหยิบยกตัวอย่างให้ทราบเป็นบางส่วนเริ่มจาก

หลักนิติธรรม มีตัวชี้วัด ได้แก่ การออกข้อบังคับตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอแนะ หรือแสดงความคิดเห็น หรือไม่ และมีการเรียกร้องเรื่องการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล หรือไม่

หลักคุณธรรม มีตัวชี้วัด ได้แก่ พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลมีการปฏิบัติงานด้วยความขยันขันแข็งและตรงต่อเวลา หรือไม่ คณะผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต หรือไม่

หลักความโปร่งใส มีตัวชี้วัด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่สำคัญที่ประชาชนควรทราบ เช่น ข้อบังคับตำบล ข้อบังคับงบประมาณ และการจัดซื้อจัดจ้าง ให้ประชาชนได้รับทราบ หรือไม่ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีวิธีการมากกว่าหนึ่งวิธีการหรือไม่

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน มีตัวชี้วัด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้าง ผ่านการแต่งตั้งตัวแทนชุมชนร่วมเป็นกรรมการ หรือไม่ องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือไม่

หลักความรับผิดชอบ มีตัวชี้วัด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลมีกิจกรรมให้บริการประชาชนนอกสถานที่ หรือจัดองค์การบริหารส่วนตำบลเคลื่อนที่เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนหรือไม่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีการเข้าร่วมประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกครั้ง หรือไม่

หลักความคุ้มค่า มีตัวชี้วัด ได้แก่ การดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลมีการจัดลำดับก่อนหลังตามความจำเป็นเร่งด่วน หรือไม่ องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการแต่งตั้งสมาชิก หรือบุคคลอื่น เพื่อทำการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือไม่

ส่วนที่ 2 ตัวชี้วัดด้านบทบาทการพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านการพัฒนาสังคม ด้านการเมืองการบริหาร ด้านการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยจะมีการหยิบยกตัวอย่างให้ทราบเป็นบางส่วนเริ่มจาก

ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ มีตัวชี้วัด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลมีการส่งเสริมกิจกรรมเพื่อรณรงค์ป้องกันยาเสพติด หรือไม่ และมีวิธีส่งเสริมอย่างไรบ้าง องค์การบริหารส่วนตำบลมีการจัดทำสถิติ หรือทะเบียนผู้เป็นโรคติดต่อในพื้นที่ หรือไม่

ด้านการเมืองการบริหาร มีตัวชี้วัด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลมีการจัดการส่งเสริมการให้ความรู้เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน หรือไม่ ถ้ามีใช้วิธีการใดบ้าง

ด้านการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีตัวชี้วัด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลมีกิจกรรมรณรงค์ปลูกฝังจิตสำนึกในการอนุรักษ์บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือไม่ องค์การบริหารส่วนตำบลมีกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย น้ำเสีย หรือกิจกรรมขึ้นเพื่อจัดการสภาพแวดล้อมของชุมชนหรือไม่

ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน มีตัวชี้วัด ได้แก่ มีการกำหนดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องของถนน ไฟฟ้าสาธารณะ การระบายน้ำ สะพาน ไว้ในแผนพัฒนาหรือไม่ การก่อสร้างถนน สะพานเป็นไปตามที่กำหนดไว้หรือไม่

การประเมินผลในแต่ละตัวชี้วัด จะแบ่งผลออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับที่ 1 หมายถึง ระดับไม่ดี ผลคือ ไม่ผ่านเกณฑ์ ระดับที่ 2 หมายถึง ระดับพอใช้ ผลคือ ไม่ผ่านเกณฑ์ ระดับที่ 3 หมายถึง ระดับดี ผลคือ ผ่านเกณฑ์ เมื่อทางองค์การบริหารส่วนตำบลส่งคะแนนที่ได้รับเกณฑ์การประเมินดังกล่าวจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ทางองค์การบริหารส่วนตำบลส่งคะแนนก็จะนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานในด้านที่กำหนดให้อยู่ในเกณฑ์ที่ดี และมีโอกาสสูงในการผ่าน

เกณฑ์การพิจารณาเรื่ององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

5.4.1.3 ปัจจัยภายนอกที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ คือ มีการแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบน

ในประเด็นดังกล่าวนี้ จากการสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญหลายท่านแสดงความเห็นสอดคล้องกันว่าตลอดระยะเวลาที่ได้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบไม่เคยถูกแทรกแซงการปฏิบัติงานจากหน่วยงานที่มีระดับสูงกว่า หรือจากหน่วยงานอื่น เพราะแต่ละหน่วยงานก็ล้วนแต่มีอำนาจหน้าที่ต้องรับผิดชอบของตนเองอยู่แล้ว จึงไม่มีการมาก้าวล่วงหน่วยงานอื่น

อย่างไรก็ตามมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านหนึ่ง ได้แสดงความเห็นต่างออกไป โดยกล่าวว่าทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ครั้งหนึ่งเคยถูกแทรกแซงการปฏิบัติงานจากหน่วยงานอื่น หน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยงานระดับอำเภอ แต่ไม่สามารถเปิดเผยชื่อหน่วยงานได้ โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญดังกล่าวอ้างว่าหน่วยงานที่ทำการแทรกแซงนั้น ได้ใช้วิธีการออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรมาถึงองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบจัดหางบประมาณเพื่อนำไปใช้ในการอุดหนุนงบประมาณของทางอำเภอ แต่แท้จริงแล้วหน้าที่ในการจัดหางบประมาณอุดหนุนดังกล่าวเป็นหน้าที่ของทางอำเภอโดยตรง แต่เนื่องจากทางอำเภอขาดแคลนงบประมาณ และไม่สามารถจัดหางบประมาณมาทดแทนได้ทัน จึงมีการออกคำสั่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบทำการจัดหางบประมาณอุดหนุนไปให้แทน

การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล อย่างแรกต้องคำนึงก่อนว่าเรามีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานส่วนนั้นหรือไม่ งานนั้นอยู่ในขอบข่ายความรับผิดชอบของเราหรือไม่ แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องบางหน่วยงานก็ขาดความเข้าใจตรงนี้ เมื่อเขาเล็งเห็นว่าทางเรามีความสามารถในการจัดหางบประมาณ เขาก็ออกคำสั่งที่ไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ แต่เราก็ต้องทำตาม เพราะไม่สามารถขัดคำสั่งได้ (บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ท่านที่ 4, 2552: สัมภาษณ์)

5.4.2 ปัจจัยภายในที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

5.4.2.1 ปัจจัยภายในที่สนับสนุนให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ประเด็นแรกที่จะกล่าวถึง เป็นเรื่องของภาวะผู้นำของผู้บริหาร ซึ่งประกอบด้วยการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ (Idealized Influence) การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration

Motivation) การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) และการคำนึงถึงปัจเจกบุคคล (Individualized Consideration)

จากการทบทวนวรรณกรรมผู้ศึกษา พบว่าการมีภาวะผู้นำของผู้บริหารเป็นปัจจัยสำคัญในการสนับสนุนให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญหลายท่านมีการแสดงความเห็นที่สอดคล้องกันถึงบุคลิกของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบว่าเป็นผู้ที่มีความเชื่อมั่นในตนเองทั้งในเรื่องของการวางแผนงาน และการปฏิบัติงานโดยจะมีการวางแผนงานไว้อย่างรัดกุม มีแผน A แผน B ซึ่งแผนงานที่วางแผนไว้นั้นจะมีความสอดคล้องกับข้อจำกัดบางประการที่เกิดจากทำงานร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนเกิดความสบายใจ และให้การยอมรับ รวมไปถึงการให้ความร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนตำบลในที่สุด วิธีการวางแผนงานลักษณะนี้ส่งผลให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานมีความเชื่อมั่นว่าการปฏิบัติงานนั้นจะประสบความสำเร็จ

ในส่วนของการปฏิบัติงาน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่ แสดงความเห็นว่อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบมีแนวทางการทำงานที่ควรแก่การนำมาเป็นแบบอย่างเนื่องจากอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบมีความทุ่มเทเอาใจใส่ในการทำงาน มาทำงานตรงเวลา มีความกระตือรือร้นในการทำงาน และมักจะอยู่เป็นเพื่อนกับบุคลากรผู้ปฏิบัติงานจนถึงเวลาค่ำ เพื่อคอยอยู่ให้ความช่วยเหลือบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่อาจประสบกับปัญหา และอุปสรรคขณะปฏิบัติงาน อีกทั้งอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเองมีลักษณะของการให้กำลังใจ และสร้างความมั่นใจในการปฏิบัติงานให้กับบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งลักษณะดังกล่าวแสดงออกผ่านทางคำพูด ชื่นชม และให้ความไว้วางใจต่อบุคลากร ผู้ปฏิบัติงาน ยกย่องบุคลากรผู้ปฏิบัติงานว่ามีความสามารถ แสดงความเชื่อมั่นในตัวบุคลากรผู้ปฏิบัติงานว่าจะสามารถฝ่าฟัน และเอาชนะอุปสรรคต่าง ๆ ได้อย่างแน่นอน ไม่เพียงเท่านั้น อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลยังแสดงออกถึงความต้องการจะช่วยเหลือ และให้คำแนะนำปรึกษาช่วยแก้ไขปัญา แก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานเมื่อพบกับอุปสรรค ผ่านทางการติดตามผลงานของบุคลากร ผู้ปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิด พร้อมทั้งสอบถามถึงความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ เมื่อบุคลากรผู้ปฏิบัติงานแจ้งต่ออดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้ทราบถึงปัญหา และอุปสรรคที่เกิดขึ้น ทางอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ และหาแนวทางการแก้ไขปัญาอุปสรรคเหล่านั้น โดยทันที ไม่เคยเกี่ยงว่าเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ไม่ใช่ของผู้บริหาร

แนวทางการปฏิบัติงานของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ เป็นการสร้างขวัญ และกำลังใจแก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานเป็นอย่างมาก

ยิ่งถ้าหากปัญหาที่พนักงานได้รับเป็นปัญหาที่มีความเกี่ยวข้องกับมวลชน เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณที่เพิ่มมากขึ้นก็ยิ่งมีความจำเป็นที่ผมจะต้องอยู่ร่วมกันกับพนักงาน เพื่อคอยให้คำแนะนำปรึกษาเขา เพื่อให้งานดำเนินต่อไปได้ ตัวผมเองจะอยู่ที่ทำงานถึงหกโมงเย็น ทางพนักงานก็ทำงานของเขา ใครที่ทำเสร็จแล้วก็กลับบ้าน การที่ผมทำงานอยู่กับเขาจนเย็นค่ำ ทำให้เป็นผลดีเพราะถ้างานมีปัญหาเขาจะมีคนช่วยแก้ไข บางครั้งมีปัญหาการทำงานจากนอกสถานที่ เช่น ปัญหาการทำนา ทางนักวิชาการเข้ามาแจ้งกับผมที่องค์การบริหารส่วนตำบล ผมก็ออกไปพร้อมกับนักวิชาการเลย ไปช่วยเขาแก้ไขไปไปสั่งการหน่วยงานชาวบ้านจะได้สบายใจ (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา, 2552: สัมภาษณ์)

บทให้สัมภาษณ์ของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลข้างต้น สอดคล้องกับบทให้สัมภาษณ์ของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานท่านหนึ่ง ซึ่งมีความเห็นว่า “เวลาเจออุปสรรค จะมีการพูดคุยกัน ให้คำปรึกษาตลอด อยู่ทำงานเป็นเพื่อนกับเรา แม้ว่าจะเป็นเวลาเลิกงานแล้ว ซึ่งหากช่วงเวลาดังกล่าวเราประสบปัญหาในการทำงานท่านจะคอยช่วยเหลือคอยให้คำแนะนำปรึกษาเราทันที ทำให้เรามั่นใจว่า แม้มีอุปสรรคเพียงใด เราก็จะทำงานสำเร็จได้” (บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาท่านที่ 4, 2552: สัมภาษณ์)

นอกจากอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาจะมีการทำแผนงานและมีวิธีการปฏิบัติที่ดี แล้วยังมีเป้าหมายที่ชัดเจนในการบริหารงานอีกด้วย กล่าวคือ อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภามีการดำเนินงานโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพที่เกิดจากการปฏิบัติงานเป็นหลัก เพราะเมื่อมีการทำงานของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ ความสำเร็จจากการปฏิบัติงานก็ย่อมจะเกิดง่ายขึ้น

เครื่องมือที่อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบล นำไปใช้เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ ก็คือ การเลือกผู้ปฏิบัติที่มีความเหมาะสมกับการปฏิบัติงานซึ่งเป็นเรื่องของความถนัดของแต่ละบุคคล หากบุคลากรผู้ปฏิบัติงานท่านหนึ่งมีความรู้ความสามารถในด้านคอมพิวเตอร์มากเป็นพิเศษ ก็อาจจะต้องมาทำงานในส่วนของการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารขององค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาผ่านระบบอินเทอร์เน็ต เพื่อเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในการสืบค้นข้อมูลขององค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา

ประเด็นข้างต้นที่กล่าวถึงนั้นได้แสดงถึงมโนทัศน์อย่างมีอุดมการณ์ของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาได้เป็นอย่างดีแล้ว ยังมีในอีกประเด็นหนึ่งที่ทำให้การสนับสนุนการมีอริทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา นั่นก็คือ ทศนคติในเรื่องของการให้ความสำคัญกับการสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ดี โดยอดีตนายกองค์

บริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียงจะใช้วิธีการแสดงตัวอย่างให้เห็น และว่ากล่าวตักเตือนบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ถึงการปฏิบัติตัวในที่ทำงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการไม่ทานอาหารว่างในขณะที่ปฏิบัติงานอยู่ การไม่อ่านหนังสือพิมพ์ หรือเล่นอินเทอร์เน็ตในขณะที่ปฏิบัติงาน หรือจะเป็นการแสดงออกถึงความเอาใจใส่ประชาชนที่เข้ามาติดต่อขอความช่วยเหลือจากหน่วยงาน

พนักงานรุ่นแรก ๆ ที่ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าฝ่ายจะมีอายุน้อย ทำให้ผมแนะนำหรือตักเตือนเขาถึงวิธีการปฏิบัติตัวในที่ทำงานได้ง่ายขึ้น อย่างเช่น บางทีจะมีการทานขนมที่โต๊ะทำงานบ้าง เล่นอินเทอร์เน็ตบ้าง อ่านหนังสือพิมพ์ในเวลางานบ้าง ตรงนี้เราก็จะตักเตือนเขา และเราก็ต้องทำตัวเป็นแบบอย่างให้เขาดูด้วย ว่าเราก็ไม่ทำแบบนั้นเหมือนกันนะ เมื่อเขาเห็นอย่างนั้น เขาก็จะเชื่อเรา และทำตามเรา อย่างบางครั้งมีชาวบ้านเข้ามาติดต่อกับเรา ก็ต้องให้ความสนใจเขา ดูแลเขา ถามเขาว่ามาติดต่อเรื่องอะไร มีอะไรให้เราช่วยเหลือได้บ้าง ปฏิบัติต่อเขาดี ๆ ด้วยรอยยิ้มเมื่อเราทำแบบนี้ พนักงานเขาก็จะทำตามเรา และทำเป็นนิสัย เมื่อถึงเวลาที่เปิดรับพนักงานใหม่ ก็จะเปิดรับปีละ 2-3 คน พนักงานรุ่นที่เขาก็จะแนะนำรุ่นน้องอย่างที่เราแนะนำเขาไว้ รุ่นน้องเห็นรุ่นพี่ทำเป็นแบบอย่าง และเราก็ทำด้วย เขาก็จะทำดี ทำเป็นนิสัยเหมือนรุ่นพี่เขา (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียง, 2552: สัมภาษณ์)

นอกจากการถ่ายทอดพฤติกรรมในเชิงการสร้างวัฒนธรรมองค์กรให้กับบุคลากรผู้ปฏิบัติงานแล้ว อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียง ยังมีแนวทางในการถ่ายทอดวิสัยทัศน์ในการทำงานของตนเองให้กับบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน โดยใช้วิธีการแบ่งขอบเขตอำนาจของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานออกเป็นประเภท และพิจารณาว่าบุคลากรผู้ปฏิบัติงานประเภทใดควรได้รับวิสัยทัศน์ในระดับใด ผ่านวิธีการใด ซึ่งอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียง เปรียบให้เห็นภาพว่าวิธีการนี้เหมือนกับไข่มุก คือตนเองเป็นหัวหน้าเปรียบเสมือนไข่มุกแดงที่อยู่ตรงกลาง มีวงแหวนรอบไข่มุกแดงเป็นวงแหวนที่ 1 เปรียบเสมือนหัวหน้างาน และวงแหวนรอบที่ 2 เป็นไข่มุกขาวเปรียบเสมือนบุคลากรในระดับปฏิบัติงาน โดยการถ่ายทอดวิสัยทัศน์ของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียง ที่เปรียบเสมือนเป็นไข่มุกแดงนี้ จะกระทำต่อหัวหน้างานที่เปรียบเสมือนเป็นวงแหวนรอบที่ 1 เพียงระดับเดียวเท่านั้น และจะใช้วิธีการถ่ายทอดวิสัยทัศน์ในการทำงานผ่านการพูดคุยกันในช่วงเช้าของแต่ละวัน ระหว่างการร่วมกันทานกาแฟ อันเป็นบรรยากาศที่ผ่อนคลาย และให้ความรู้สึกเป็นกันเอง ในส่วนของการถ่ายทอดวิสัยทัศน์ในการทำงานไปยังวงแหวนรอบที่ 2 ซึ่งเปรียบเสมือนบุคลากรในระดับปฏิบัติงานนั้น เป็นหน้าที่ของหัวหน้างาน หรือ วงแหวนรอบที่ 1 จะต้องเป็นผู้ดำเนินการต่อไป

หากกล่าวถึงการสร้างแรงบันดาลใจ แรงจูงใจ และสร้างกำลังใจในการทำงานของอดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบที่มีต่อบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน พบว่าพฤติกรรมที่แสดงออกที่มีความชัดเจนของอดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ได้แก่ การพูดโน้มน้าวใจให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานมีความเชื่อมั่นในตนเอง ทั้งในด้านของความสามารถในการทำงาน และการมีความสำคัญต่อหน่วยงาน โดยอดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ได้ให้ความสำคัญต่อบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในทุกตำแหน่งหน้าที่ และมักจะกล่าวเสมอว่าบุคลากรผู้ปฏิบัติงานทุกท่านล้วนมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อหน่วยงาน หากบุคคลในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งขาดหายไปองค์กรก็ไม่สามารถดำรงอยู่ได้

ตัวผมเองจะคอยให้กำลังใจกับพนักงานอยู่เสมอ พยายามพูดคุยกับเขา เพราะเราก็เข้าใจว่าเขามาทำงานตรงนี้นั้นค่อนข้างจะหนัก อาจที่ถอยบ้าง เราก็จะพยายามบอกเขาว่า ให้เขาเข้มแข็งอดทน หากทางองค์กรขาดคนมีความสามารถมากอย่างเขาไปต้องลำบากมาก ผมจะให้ความสำคัญกับทุกคน แม้แต่แม่บ้านก็ต้องให้เกียรติเขา ให้ความสำคัญกับเขา เพราะถ้าไม่มีเขาสถานที่ทำงานในองค์กรก็จะไม่สะอาด ไม่สวยงาม พนักงานก็จะไม่มีความสุขในการทำงาน (อดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ, 2552: สัมภาษณ์)

แม้ว่าจะมีการให้กำลังใจ และสร้างแรงจูงใจในการทำงานให้กับบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน แต่อดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบก็ไม่ลืมที่จะเข้มงวดกับการตั้งมาตรฐานในการทำงาน โดยจะตั้งมาตรฐานในการทำงานของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานไว้สูงพอสมควร ที่เป็นเช่นนั้นก็เพื่อให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานได้รับการกระตุ้นให้มีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน บุคลากรผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ให้ข้อมูลที่สอดคล้องกันในกรณีของการตั้งมาตรฐานในการปฏิบัติงานขั้นสูงของอดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบว่า “ถ้ามีการตั้งมาตรฐานไว้สูง ก็ต้องให้ไ้ทำงานในระดับนี้ขึ้นไป ต้องมีการทำงานที่ดีต้องแก้ไขน้อยที่สุดมาตรฐานตรงนี้จะทำให้เรามีแรงกระตุ้นในการทำงาน เราก็จะกระตือรือร้นมากขึ้น” (บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์กรการบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ท่านที่ 5, 2552: สัมภาษณ์)

อย่างไรก็ตามได้มีบุคลากรผู้ปฏิบัติงานบางส่วนมีความเห็นว่า การตั้งมาตรฐานที่สูงจนเกินไป เป็นการสร้างแรงกดดันในการทำงาน และส่งผลให้เกิดภาวะความเครียด ทำลายบรรยากาศในการทำงาน

บ่อยครั้งที่อดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบแสดงให้เห็นว่าบุคลากรผู้ปฏิบัติงานเห็นว่าการทำงานโดยใช้เงินภาษีของประชาชนต้องตระหนักถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ไม่ใช่คำนึงถึงความสะดวกสบายของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานเป็นหลัก แม้ว่า

องค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ๆ จะมีการจัดหาซื้อรถประจำตำแหน่งให้กับอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานระดับหัวหน้า แต่อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบล คຸ້ງตะเกาไม่ปฏิบัติเช่นนั้น เพราะเล็งเห็นว่า ตนเอง และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานทุกท่าน ต่างก็มีพาหนะ เป็นของตนเองอยู่แล้ว หากต้องมีรถประจำตำแหน่งอีก จะเป็นการสิ้นเปลือง และไม่เกิดประโยชน์ ใด ๆ ต่อประชาชน ซึ่งทางบุคลากรผู้ปฏิบัติงานต่างก็เข้าใจ และเห็นชอบกับอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคຸ້ງตะเกา เมื่อไม่ได้นำงบประมาณไปจัดซื้อรถประจำตำแหน่งแล้ว ก็จะมีงบประมาณคงเหลือ อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคຸ້ງตะเกาจึงนำงบประมาณดังกล่าวนี้ไปซื้อรถกระบะเพื่อใช้ในการเก็บขยะให้กับประชาชน ส่วนงบประมาณที่เหลือจึงนำไปสมทบกับงบประมาณส่วนอื่นเพื่อไปใช้ในการบริหารจัดการต่อไป

โดยปกติรถเก็บขยะขององค์การบริหารส่วนตำบล จะใช้รถหกล้อ เพราะปริมาณของขยะในชุมชนมีมาก แต่ในตำบลคຸ້ງตะเกามีปริมาณของขยะน้อย เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลคຸ້ງตะเกาได้มีการณรงค์ให้ประชาชนทำการคัดแยกขยะก่อนนำมาทิ้ง ขยะประเภทขวด กล่อง กระป๋อง ก็นำไปขาย ขยะประเภทเศษอาหารก็นำไปหมักเพื่อทำปุ๋ย ส่วนขยะที่นำไปใช้ประโยชน์ไม่ได้แล้วจึงนำมาทิ้ง ส่งผลให้ปริมาณขยะมีไม่มาก ไม่จำเป็นต้องใช้รถหกล้อขนขยะ ใช้รถกระบะก็เพียงพอ

ผมมีนโยบายให้ใช้ถุงขยะแทนถังขยะ คือชาวบ้านเขาต้องมีการคัดแยกขยะก่อนจะนำมาทิ้ง เช่น ขวดพลาสติก ถูพลาสติก โฟม กล่องกระดาษ ก็ต้องแยกไว้ขาย ส่วนเศษอาหาร เปลือกผลไม้ก็ให้เอาไปหมักไว้ทำปุ๋ย หรือ ไปเทไว้ได้ดินไม้เป็นปุ๋ยก็ได้ ขยะที่เหลือจากนั้นก็เอามาใส่ถุงทิ้ง ทางเราก็จะเอารถกระบะไปเก็บขยะที่หน้าบ้าน พอทำแบบนี้ขยะก็จะมีปริมาณน้อยลง ไม่จำเป็นต้องใช้รถหกล้อ (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคຸ້ງตะเกา, 2552: สัมภาษณ์)

ในแต่ละครั้งที่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลประสบกับปัญหา และอุปสรรคในการปฏิบัติงาน อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคຸ້ງตะเกาจะใช้วิธีการเรียกบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าเข้าประชุมเพื่อชี้แจงให้ทราบถึงปัญหา และอุปสรรคที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นเป็นการประชุมในลักษณะของการสอบถามความคิดเห็นถึงแนวทางการแก้ไขปัญหา และอุปสรรคที่ประสบอยู่จากบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้างาน นับว่าเป็นอีกหนึ่งวิธีการกระตุ้นทางปัญญาให้กับบุคลากรผู้ปฏิบัติงานผ่านการร่วมกันแสดงความคิดเห็น การวิเคราะห์ปัญหาว่าเกิดจากอะไร บุคลากรผู้ปฏิบัติงานระดับหัวหน้าแต่ละท่านจะมีแนวทางการจัดการกับปัญหาอย่างไร และวิธีใดเป็นวิธีที่ดี

ที่สุดในการนำมาปรับใช้เป็นรูปธรรม โดยบุคลากรผู้ปฏิบัติงานระดับหัวหน้าท่านหนึ่งได้กล่าวถึงวิธีการร่วมแสดงแนวทางในการแก้ไขปัญหา และอุปสรรคแต่ละด้านให้ฟังว่า

บรรยากาศไม่เรียกได้ว่าเป็นการประชุมเสียทีเดียว แต่จะเป็นทำนองเรียกพนักงานระดับหัวหน้าเข้าพบในห้องของท่านนายกประมาณ 5-6 คน เพื่อปรึกษาหารือกันมากกว่า ทางท่านนายกจะแจ้งให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้น และให้แต่ละคนแสดงความคิดเห็นว่าควรจะทำอย่างไร ใครเห็นด้วยก็สนับสนุนกันไป ใครคัดค้านก็แสดงเหตุผลมาและช่วยกันเลือกทางออกที่ดีที่สุด (บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ท่านที่ 4, 2552: สัมภาษณ์)

แนวทางในการวิเคราะห์ปัญหา และอุปสรรคที่เกิดขึ้นของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบที่นำมาปรับใช้กับองค์กรนั้น นอกจากจะให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าเข้าร่วมวิเคราะห์ปัญหาแล้ว บางครั้งอาจมีการเชิญเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นเข้าร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาคด้วย ซึ่งการจะเชิญเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นเข้าร่วมวิเคราะห์ปัญหาหรือไม่ นั้น ขึ้นอยู่กับปัญหา และอุปสรรคที่พบว่ามีความเกี่ยวข้องในวงกว้างหรือไม่

เราต้องนำประเด็นที่อาจจะเป็นปัญหามาพูดคุยกันก่อนว่าเป็นอย่างไร เวลาเราจะแก้ไขปัญหา ก็ต้องให้ตรงกับเป้าหมายในใจของเรา บางครั้งปัญหาเกี่ยวข้องกับสาธารณสุข เราก็ต้องเชิญบุคคลจากหน่วยงานเขามาร่วมเสนอแนวทางแก้ไขด้วย บางครั้งเกี่ยวกับการศึกษา เราก็ต้องเชิญครู อาจารย์มาแสดงความคิดเห็นร่วมกัน แนวความคิดที่ผ่านทางสาธารณสุขบ้าง ทางครูอาจารย์บ้าง ทางนักวิชาการบ้าง ก็จะกลายเป็นแนวความคิดของพวกเรา เป็นแนวทางแก้ไขปัญหา และอุปสรรคขององค์กร (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ, 2552: สัมภาษณ์)

การบริหารงานด้วยความเอาใจใส่ ทুমเท และให้ความสำคัญกับบุคลากรผู้ปฏิบัติงานทุกฝ่ายทุกระดับของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบส่งผลให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานรับรู้ถึงความหวังใจ ความเป็นกันเอง และมีความรู้สึกเหมือนได้ร่วมทำงานกับพี่น้องมากกว่าจะเป็นการทำงานกับเจ้านาย และลูกน้อง ซึ่งนับว่าเป็นการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคลที่มีต่อบุคลากรผู้ปฏิบัติงานของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ การทำงานร่วมกันแบบที่แบบนี้นี่ สร้างความสนิทสนมระหว่างผู้ร่วมงานได้มาก ถึงขั้นมีการพูดคุยให้คำปรึกษากันระหว่างหัวหน้างาน และผู้ร่วมงานในเรื่องส่วนตัว หรือเรื่องครอบครัวได้ ซึ่งความสนิทสนมนี้เป็นผลดีต่อการปฏิบัติงาน เพราะเมื่อมีหัวหน้างาน และผู้ร่วมงานที่คอยรับฟังการปรับทุกข์ เป็นคู่คิด

ช่วยเหลือกันในเรื่องส่วนตัว บุคลากรผู้ปฏิบัติงานจะมีความผ่อนคลาย สบายใจ ไม่รู้สึกโดดเดี่ยว และมีกำลังใจในการปฏิบัติงาน

ผมจะคอยไถ่ถามสารทุกข์สุกดิบกับพนักงานเสมอ เรื่องสุขภาพบ้าง เรื่องครอบครัวบ้าง เพราะอยากให้เขาารู้สึกว่าเราใส่ใจเขา ห่วงใยเขา ให้เขามองเราเป็นพี่น้อง เป็นครอบครัวเดียวกัน มากกว่าจะมองเป็นเจ้านาย ในบางกรณีที่เป็นพนักงานระดับปฏิบัติงานที่เป็นผู้หญิงก็ต้องให้หัวหน้างานเขาที่เป็นผู้หญิงเหมือนกันไปดูแล (อดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา, 2552: สัมภาษณ์)

บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าท่านหนึ่งได้แสดงความเห็นสอดคล้องกับประเด็นนี้ด้วยเช่นกัน

แม้อยู่ในฝ่ายของหัวหน้าการคลัง แต่ก็ดูแลห่วงใยลูกน้องเหมือนเขาเป็นคนในครอบครัวของเรา เราต้องรู้จักสังเกตเขา เพราะบางทีเขามีปัญหาบางอย่างไม่บอกเราตรง ๆ เราต้องใส่ใจเขา ถ้าเรายังถ้าเห็นเขาซึม ๆ ต้องรีบไถ่ถามว่าเป็นอะไร มีอะไรไม่สบายใจ เขาก็จะกล้าพูดคุยกับเรา ปรับทุกข์กับเรา เราก็ต้องรับฟัง และแนะนำช่วยเหลือเขา อย่างน้อยก็ต้องให้กำลังใจเขา สร้างความเข้าใจกับเขา หากเราจะคิดว่าเรื่องงานกับเรื่องส่วนตัวต้องแยกกันให้ได้ แต่ในความเป็นจริงมันไม่สามารถแยกกันได้ มันต้องไปควบคู่กัน หากมีปัญหาครอบครัว มีปัญหาในเรื่องการทำงาน สภาพจิตใจย่อมไม่พร้อมกับการทำงาน บางทีก็ต้องเรียกมาคุยเป็นการส่วนตัว เพราะอยากให้เขามีความสุขในการทำงาน (บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา ท่านที่ 5, 2552: สัมภาษณ์)

ไม่เพียงแต่จะสร้างความรู้สึกถึงการเป็นครอบครัวเดียวกันให้กับบุคลากรผู้ปฏิบัติงานแล้ว อดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกายังให้การสนับสนุน และส่งเสริมบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่มีความสามารถพิเศษ อันเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงาน หรือองค์การอีกด้วย “พนักงานที่มีความโดดเด่น เราก็ต้องชมเชยให้กำลังใจ แล้วก็ยกย่อง ชมในที่ประชุม ส่วนใหญ่เราก็จะกินข้าวกัน แล้วก็จะเป็นพวก โบ๊ตส์ การเลื่อนขั้น” (อดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา, 2552: สัมภาษณ์)

บุคลากรผู้ปฏิบัติงานท่านหนึ่งได้กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า

บุคคลที่โดดเด่น ก็จะมีประกาศให้เลื่อนขั้นเลื่อน โบนัส แต่ส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีการอบรมเพิ่มเติมความสามารถ แต่จะเป็นการเรียนรู้กันเองมากกว่า อย่างในเรื่องคอมพิวเตอร์ ท่านจะให้งานที่เหมาะสมกับคน จะให้คนใช้คอมพิวเตอร์เป็นท่ามากกว่า ไม่ได้ไปพยายามให้คนใช้คอมพิวเตอร์ไม่เป็น มาทำให้เป็น (บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา ท่านที่ 4, 2552: สัมภาษณ์)

5.4.2.2 ปัจจัยภายในที่สนับสนุนให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จประเด็นต่อไปที่จะกล่าวถึง เป็นเรื่องของ การให้การยอมรับ และสนับสนุนการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของผู้บริหาร

จากการสัมภาษณ์อดีตนายกององค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาผู้เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าอดีตนายกององค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา มีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในหน่วยงานว่าการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติเป็นผลดีต่อหน่วยงาน เพราะเป็นการสร้างความภาคภูมิใจให้กับบุคลากรผู้ปฏิบัติงานอีกทางหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีการทำงานร่วมกันอย่างสามัคคี มีการทุ่มเทอย่างเต็มที่ในการทำงาน และผลที่ได้รับคือ การได้รับรางวัล แต่อีกนัยหนึ่ง การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติก็มีผลกระทบในด้านลบต่อบุคลากรผู้ปฏิบัติงานบางส่วนเช่นกัน

พนักงานส่วนใหญ่เขาก็เต็มใจที่เราให้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ แต่พนักงานในระดับล่างบางคนก็มีความรู้สึกท้อแท้ และพรั่นว่าทำไมต้องทำงานหนักขนาดนี้ ที่แย่กว่านั้น คือพนักงานบางคนกลับมีความคิดเห็นว่าตัวผมต้องการให้เขาทำงานหนักเพื่อผมจะได้หน้าได้ตาจากการได้รางวัล บางทีพนักงานระดับล่างบางคนก็คิดเปรียบเทียบการทำงานหนักของตนเองกับการทำงานของพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่ตั้งอยู่ใกล้เคียงกัน แล้วพรั่นว่าองค์กรบริหารส่วนตำบลนั้นทำงานง่าย ๆ สบาย ๆ ไม่ต้องมีพิธีรีตองมากมาย ทำไมเขาต้องลำบากขนาดนี้ แต่เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วพนักงานที่พรั่นจะเป็นพนักงานส่วนน้อย แต่พนักงานส่วนใหญ่เขาก็เข้าใจตรงนี้ (อดีตนายกององค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา, 2552: สัมภาษณ์)

อย่างไรก็ตาม อดีตนายกององค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาได้ยืนยันว่า การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในหน่วยงานเป็นผลดีมากกว่าผลเสีย และการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัตินั้นมีความเหมาะสมในการนำมาใช้ในหน่วยงาน

ในความเป็นจริงแล้วสมควรอย่างยิ่งที่จะนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติกับทุกหน่วยงานของทางราชการ เพราะว่าประชาชนได้รับผลประโยชน์สูงสุดจากการบริหารแบบธรรมาภิบาล คือได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคกัน ไม่แบ่งกลุ่มแบ่งก้อน ปัญหาของชาวบ้านก็ได้รับการแก้ไขอย่างเหมาะสม เพราะมีการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ, 2552: สัมภาษณ์)

5.4.2.3 ปัจจัยภายในที่สนับสนุนให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ที่มีความสำคัญประเด็นต่อมา เป็นเรื่องของความพร้อมทางด้านทรัพยากร ด้านการเงิน และบุคลากร รวมไปถึงความเพียงพอของข้อมูลข่าวสาร

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่า ทรัพยากรที่ใช้ในหน่วยงานจะไม่มีขาดแคลน เพราะนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความสนใจใส่ใจเรื่องนี้อยู่เสมอ สอดคล้องกับความเห็นของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานท่านหนึ่งที่ชื่นชมอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบต่อการดูแลเอาใจใส่ในประเด็นดังกล่าวว่า

หากเกี่ยวกับเรื่องวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ทางนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสนับสนุนอย่างเต็มที่ เขามักจะบอกอยู่เสมอว่า หากวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการทำงานมีอยู่ครบถ้วน พนักงานจะไม่พบกับความยุ่งยากในการทำงาน เพราะถ้าทำงานแล้วมาติดตรงนั้นไม่มีตรงนั้นไม่เพียงพอ มันก็ไม่สนุก ไม่มีอารมณ์จะทำงานตั้งแต่ทำงานมาจะไม่มีการขาดแคลนเพราะเขาจะเตรียมการเรียบร้อย (บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ท่านที่ 5, 2552: สัมภาษณ์)

หากกล่าวถึงด้านงบประมาณ จากการให้สัมภาษณ์อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบได้ให้การยืนยันว่า องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ได้รับงบประมาณค่อนข้างที่จะมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น โดยในส่วนของจังหวัดอุดรธานี มีองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับงบประมาณสูงมาก รวบรวม 3 องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบเป็นหนึ่งในองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับงบประมาณสูงนั้น เป็นผลให้ทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบมีงบประมาณเพียงพอต่อการนำไปใช้พัฒนาตำบลทุ่งตะเกียบ แต่เมื่อถามถึงงบประมาณที่นำไปใช้ในการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลว่าด้านใดมีการใช้งบประมาณสูงสุดทางอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบเองก็ไม่สามารถหาข้อสรุปได้ โดยให้เหตุผลว่าการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในทุกด้านแล้วแต่มีความเกี่ยวข้องกัน การที่จะระบุให้ชัดเจนไปเลยว่าการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลข้อใดใช้งบประมาณสูงสุดจึงเป็นสิ่งที่ไปได้ยาก

อย่างไรก็ตาม มีบุคลากรผู้ปฏิบัติงานจำนวนหนึ่ง มีความเห็นตรงกันว่า การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วม ใช้งบประมาณมากที่สุด เพราะมีความเกี่ยวข้องกับการประชาสัมพันธ์ การจัดทำป้าย การจัดการด้านเอกสาร แผ่นพับ สปอร์ตโฆษณา ซึ่งอาจจะต้องมีค่าอาหาร ค่าของว่างที่จัดให้กับผู้เข้ามามีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบอยู่ด้วย

ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบนี้ มีบุคลากรผู้ปฏิบัติงานหลายท่านแสดงความเห็นว่า ทางหน่วยงานขาดแคลนบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน โดยเฉพาะผู้ชำนาญทางด้านกฎหมาย และทางด้านสาธารณสุข และในจำนวนบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่มีอยู่ในขณะนั้น หลายท่านขาดความรู้ความสามารถในการใช้คอมพิวเตอร์ แม้ว่าจะมีบุคลากรผู้ปฏิบัติงานหลายท่านแสดงความเห็นตรงกันในประเด็นดังกล่าว แต่ทางอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบกลับให้การยืนยันว่า ทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบในสมัยที่ตนเองยังดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบอยู่นั้น ไม่มีรายงานการขาดแคลนผู้ชำนาญการในส่วนของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในด้านกฎหมาย สาธารณสุข หรือผู้ที่มีความสามารถทางการใช้คอมพิวเตอร์แต่อย่างใด เนื่องจากบุคลากรผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่จะปฏิบัติงานแทนกันได้

ผมจะใช้ระบบของบริษัทเข้ามา ดังนั้นการขาดแคลนบุคลากรจะไม่เกิดขึ้น สมัยที่เป็นผม นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่นั้นจะมี 5 ส่วน คือ สำนักปลัด การคลัง โยธา สวัสดิการ สังคม และสาธารณสุข แล้วก็มีหัวหน้าแค่ 3 คน ปลัดก็จะควบสาธารณสุข การคลังก็จะควบสวัสดิการสังคม กรมโยธาก็จะควบคุม ดูแล สิ่งการในส่วนของเขา ถามว่าขาดแคลนพนักงานไหม ตอบได้ว่าไม่ขาดแคลนแน่นอนเพราะสมัยนั้นงานที่ทำยังไม่ล้นมือ (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ, 2552: สัมภาษณ์)

การสืบหาข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบมีการสืบหาข้อมูลทั้งจาก แหล่งปฐมภูมิ และทุติยภูมิ คือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากการสอบถามโดยตรงจากชาวบ้าน จากการสืบค้นทางอินเทอร์เน็ต “ข้อมูลที่เป็นจำเป็นในการปฏิบัติงาน ส่วนใหญ่เราจะทำการขอหนังสือจากทางอำเภอ ทางจังหวัด บางครั้งก็สืบหาข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตโดยจะนำออกมาใช้เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องเท่านั้น” (บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ท่านที่ 5, 2552: สัมภาษณ์)

5.4.2.4 ปัจจัยภายในที่สนับสนุนให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ อีกประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญคือการกำหนดบทบาท และการให้รางวัลอย่างเป็นระบบ

จากการทบทวนวรรณกรรม ผู้ศึกษาพบว่าหากหน่วยงานใดมีการกำหนดบทลงโทษ และให้รางวัลแก่ผู้ปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ จะเป็นปัจจัยสนับสนุนให้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ แต่จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญหลายท่านได้แสดงความเห็นสอดคล้องกันว่าในองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบนั้น ไม่ได้มีการกำหนดบทลงโทษ และแนวทางการให้รางวัลแก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานอย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร ในการลงโทษส่วนใหญ่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าจะให้วิธีการว่ากล่าวตักเตือน หรือเรียกเข้าพบเป็นการส่วนตัวเพื่อสอบถามถึงสาเหตุของพฤติกรรมการทำงานที่บกพร่องของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นว่ามีสาเหตุมาจากเรื่องใด พร้อมทั้งมีการให้คำปรึกษาเพื่อช่วยเหลือในการหาแนวทางแก้ไข ปัญหา แก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานนั้นด้วย ที่เป็นเช่นนี้เพราะบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้า และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานระดับปฏิบัติงานต่างมีความสนิทสนมกัน จึงปฏิบัติต่อกันเหมือนทุกคนคือคนในครอบครัว อีกทั้งผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าแต่ละท่านต่างมีทัศนคติว่า ลูกน้องเปรียบเสมือนลูกหลาน หากเขาทำงานบกพร่องก็ต้องให้คำแนะนำปรึกษา และช่วยกันแก้ไขปัญหากหากเป็นปัญหาในเรื่องงานก็จะมีการแนะนำเพิ่มเติมให้ และหากเป็นเรื่องส่วนตัว เช่น เรื่องลูก เรื่องภรรยา สามี ก็จะคอยรับฟังและให้กำลังใจ ทัศนคติเช่นนี้สืบเนื่องมาจากความเชื่อของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบว่าหากบุคลากรผู้ปฏิบัติงานจะมีผลงานที่ดีได้ ต้องเป็นบุคลากรผู้ปฏิบัติงานมีความพร้อมทางด้านสุขภาพจิต และสุขภาพกาย

เราไม่ได้ทำงานคนเดียว เพราะฉะนั้นเวลาลูกน้องของเราประสบปัญหาเราก็ต้องให้ความช่วยเหลือเขา บางทีพนักงานมาใหม่เขายังเด็กอยู่ พบปัญหาในการทำงานบ้าง มีปัญหาครอบครัวบ้าง ก็ต้องเรียกมาคุยเป็นการส่วนตัว ให้กำลังใจเขา เรื่องบางเรื่องเขาอาจไม่ยอมเปิดเผย เราก็เข้าใจและพยายามให้กำลังใจเขามาก ๆ เขาจะได้มีกำลังใจทำงาน (บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ท่านที่ 5, 2552: สัมภาษณ์)

ในส่วนของการให้รางวัลนั้น ทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบไม่ได้มีการตั้งกฎกติกาไว้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรว่าหากปฏิบัติงานได้ในระดับดีเพียงใด จึงจะได้รางวัลเป็นเงิน เป็นใบประกาศนียบัตรความดี ความขยัน แต่ถ้าหากบุคลากรผู้ปฏิบัติงานท่านใดปฏิบัติงานในระดับดี ขยัน และเป็นที่รักของผู้ร่วมงาน ทางบุคลากรระดับหัวหน้า โดยเฉพาะนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบจะมีการกล่าวชมเชยบุคลากรผู้ปฏิบัติงานนั้นในที่ประชุม และมีการพิจารณาเลื่อนขั้นให้ เพื่อเป็นกำลังใจแก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่มีความตั้งใจ ทুমเทให้กับการปฏิบัติงาน และมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีกับผู้ร่วมงาน “พนักงานที่มีความดีความเด่นในตัวเอง เราก็

จะต้องชมเชยเขา ให้กำลังใจเขา ยกย่องเขาในที่ประชุมว่าเขาเป็นตัวอย่างที่ดีแก่พนักงานคนอื่น แล้วจะมีการพิจารณาโบนัส หรือการเลื่อนขั้นให้เขา เพื่อให้เขามีกำลังใจในการทำสิ่งดี ๆ ให้กับองค์กร” (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา, 2552: สัมภาษณ์)

5.4.2.5 ปัจจัยภายในที่สนับสนุนให้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ประเด็นสุดท้ายที่จะกล่าวถึง คือ การมีความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ จากการศึกษาพบว่าผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภามีความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล แต่ในส่วนของผู้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ คือ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้า มีเพียงสองท่าน จากหกท่าน ที่มีความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลเพียงบางส่วน เช่น หลักความโปร่งใส และหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งผลการศึกษานี้แสดงให้เห็นว่าบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าส่วนใหญ่ขององค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา ในขณะที่อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาอยู่นั้น ยังขาดความรู้ ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล และการขาดความรู้ ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้านี้ อาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

5.4.2.6 ปัจจัยภายในที่เป็นอุปสรรคต่อการประสบความสำเร็จของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ คือ การต่อต้านจากผู้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ รวมถึงการมีทัศนคติและพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภากล่าวถึงพฤติกรรมของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานบางส่วนว่า มีการแสดงออกถึงความไม่พอใจในการปฏิบัติงานออกมาในรูปแบบของการพ่ำนเพระงานมีมาก และมีการเปรียบองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา กับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ๆ ถึงจำนวนงานที่มีมากกว่า ถึงขั้นตั้งกลุ่มต่อต้านตนเอง แต่ตนเองก็เข้าใจ และไม่มี ความกังวลว่ากลุ่มดังกล่าวจะเป็นอุปสรรคในการทำงาน เพราะเป็นกลุ่มบุคลากรผู้ปฏิบัติงานจำนวนน้อย

อย่างไรก็ตาม อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาได้มีการพูดคุยปรับความเข้าใจในเรื่องของการปฏิบัติงานต่อบุคลากรผู้ปฏิบัติงานเหล่านั้น เพื่อบรรเทาความอึดอัดคับข้องใจของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานดังกล่าว

ในบางครั้งเขาก็นำเรื่องการทำงานไปพูดกับชาวบ้าน กับคนในท้องถิ่น หรือถึงขั้นไปพูดกับพ่อ แม่ เขาก็มี พ่อพ่อ แม่เขาได้ฟังอาจเกิดความรู้สึกว่าเราไม่ดูแลลูกเขาให้ลูกเขาทำงานหนักจนเกินไป เป็นเพราะพนักงานส่วนใหญ่เป็นคนในพื้นที่ เมื่อมีการทำงานที่เข้มงวด เขาก็จะรู้สึกว่ารากคั่นเขามากจนเกินไป...แต่ผู้บริหารชุดใหม่ (ชุดปัจจุบันที่กำลังปฏิบัติหน้าที่อยู่)

เขาใช้นโยบายหาเสียงทำนองว่า ต่อไปพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาะจะไม่ต้องทำงานหนักเหมือนที่ผมให้เขาทำ ถ้าผมไม่ได้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาะแล้วพนักงานจะทำงานกันอย่างสบาย ๆ ซึ่งตอนนี้ก็สบายจริง ๆ คือ ไม่มีอะไรทำกันเลย ปัญหาของชาวบ้านก็ไม่ได้รับการแก้ไข อย่างเช่น น้ำประปาไม่พอใช้ ไม่ทั่วถึงทำให้ส่วนของพนักงานบางคนก็เริ่มไม่อยากรอยู่ เพราะมันต้องผ่านขั้นตอนจะสั่งการ โดยตรงไม่ได้ความภาคภูมิใจในตัวเองของพนักงานที่เคยมีก็ลดลง (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาะ, 2552: สัมภาษณ์)

อย่างไรก็ตามมีผู้นำชุมชนท่านหนึ่งแสดงความเห็นถึงพฤติกรรมต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาะว่าพฤติกรรมต่อการต่อต้านดังกล่าว มีสาเหตุจากพฤติกรรมการปฏิบัติงานที่ไม่เหมาะสมของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนั่นเอง

พนักงานในองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาะมีหลายคนเคยมาพูดคุยกับผมว่าเขาไม่เต็มใจ ไม่สะดวกใจ อีกข้อใจในการทำงานกับอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาะ ที่เป็นแบบนี้เพราะอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาะเขามีความเข้มงวดในการปฏิบัติงานมากจนเกินไป รวมถึงมีการตั้งมาตรฐานในการปฏิบัติงานไว้สูงกระทั่งแปรเปลี่ยนเป็นความกดดันให้กับพนักงาน อีกทั้งอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาะมีพฤติกรรมการปฏิบัติงาน แบบทำงานเอาหน้า โดยให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานต้องทำงานหนักจนไม่ได้พักผ่อน เลิกงานไปเป็นเวลา (ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลทุ่งตะเกาะ ท่านที่ 7, 2552: สัมภาษณ์)

บทที่ 5

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วย ผลของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของอดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลคู้้งตะเภาในฐานะผู้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ ผลของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลคู้้งตะเภา เจื่อนไข/ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ อันประกอบด้วย ปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ และปัจจัยภายในที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

5.1 ประวัติของอดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลคู้้งตะเภา

อดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลคู้้งตะเภา อายุ 51 ปี เป็นชาวตำบลคู้้งตะเภาโดยกำเนิด สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษาจากโรงเรียนวัดท้ายตลาด ระดับมัธยมศึกษาจากโรงเรียนอุดรดิตถ์ กระทั่งประ โยคมัธยมศึกษาตอนต้น จากนั้นได้สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษาจากมหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา กรุงเทพมหานคร

ก่อนที่จะเข้าสู่การเมืองท้องถิ่น เคยได้รับตำแหน่งเป็นข้าราชการครู ณ โรงเรียนพร้อมพรรณวิทยา กรุงเทพมหานคร จากนั้นจึงผันตัวเองมาเป็นตัวแทนจำหน่ายชิงเกอร์ กรุงเทพมหานคร ต่อมาได้เปลี่ยนการประกอบอาชีพมาเป็นซูเปอร์ไวเซอร์ของบริษัทเคมีภัณฑ์ กรุงเทพมหานคร หลังจากนั้นจึงกลับมาทำงานอยู่ที่โรงงานน้ำตาลไทยเอกลักษณ์ จังหวัดอุดรดิตถ์

ช่วงก่อนเข้ารับตำแหน่งนายกองค้การบริหารส่วนตำบลนั้น อดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลคู้้งตะเภาไม่ค่อยได้มีบทบาทในชุมชนเท่าใดนัก แต่เนื่องจากน้องชายของอดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลคู้้งตะเภา ได้ดำรงตำแหน่งกำนันตำบลคู้้งตะเภาอยู่ก่อนแล้ว อดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลคู้้งตะเภา จึงได้มีโอกาสให้ความช่วยเหลือและแสดงความคิดเห็นในเรื่องของภารกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในตำแหน่งกำนันให้กับน้องชายอย่างใกล้ชิด

อดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกามีความใฝ่ฝันตั้งแต่วัยเด็กว่าอยากเป็นนักการเมืองท้องถิ่น เมื่อโอกาสมาถึง คือ น้องชายของตนเองที่ดำรงตำแหน่งกำนัน และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่งหมดวาระลง อดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกาจึงได้ตัดสินใจลงสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในหมู่บ้าน กระทั่งได้รับเลือกเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในที่สุด

ในปี พ.ศ. 2543 อดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกา ได้รับเลือกจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหาร ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนแปลงชื่อตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในปี พ.ศ. 2546 และได้ดำรงตำแหน่งจนหมดวาระลงในปี พ.ศ. 2547

หลังจากนั้นจึงได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งนายกองค้การบริการส่วนตำบลโดยตรงเป็นครั้งแรก อดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกา ผู้มีอุดมการณ์ และความมุ่งมั่นที่จะดำรงเป็นนักการเมืองท้องถิ่นต่ออยู่แล้ว จึงได้ตัดสินใจเป็นหนึ่งในผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งนี้ มีผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งอีกหนึ่งท่านที่มีความโดดเด่น เนื่องจากเป็นบุคคลที่ได้รับความนิยมชมชอบจากประชาชนเป็นจำนวนมาก เหตุเพราะเป็นผู้ที่อยู่ในแวดวงข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ และมีอุปนิสัยที่เป็นกันเอง ชอบแสดงความใกล้ชิดสนิทสนมกับชาวบ้านอย่างสม่ำเสมอ จึงนับเป็นคู่แข่งที่สร้างความกังวลใจให้กับอดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกาอยู่ไม่น้อย

แต่ก่อนจะมีการเลือกตั้งนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกาเพียงไม่นาน คู่แข่งของอดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกาก็ถูกตัดสิทธิ์การลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากขาดคุณสมบัติในด้านการศึกษา

ช่วงนั้นคู่แข่งของผมถูกตัดสิทธิ์ไม่ให้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เหตุเพราะเขาขาดคุณสมบัติในเรื่องของวุฒิการศึกษา คือ ระดับการศึกษาไม่ถึง โดยตามกฎหมายของการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้กำหนดไว้ว่าผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีความรู้ในระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6 ขึ้นไป คือจบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 เป็นอย่างต่ำ ถึงแม้ทางคู่แข่งเขาจะมียศเป็นถึงพันตรี แต่เขาก็ไม่จบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะว่า สมัยก่อนนักเรียนนายสิบยุคแรก ๆ นั้นเปรียบเทียบกับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ในปัจจุบัน เมื่อนักเรียนนายสิบ จบนายสิบ กระทรวงศึกษาธิการไม่มีการเทียบวุฒิในชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ให้ทางคู่แข่ง เขาจึงมีคุณสมบัติไม่ครบครับ (อดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกา, 2552: สัมภาษณ์)

ในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งนี้ มีผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเพียงสองท่าน แต่เนื่องด้วย ผู้สมัครท่านหนึ่งได้ถูกตัดสิทธิการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะขาดคุณสมบัติทางการศึกษา ตามระเบียบ จำต้องให้ผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เหลืออยู่เพียงท่านเดียวนั้น ได้รับคะแนนเสียงเกินกว่าร้อยละ 20 ของผู้ที่มาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จึงจะสามารถตัดสินได้ว่า ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เหลืออยู่นั้นผ่านการรับเลือกอย่างแท้จริง แต่กฎระเบียบข้อบังคับที่กล่าวข้างต้นนี้ไม่ได้สร้างความหนักใจให้แก่นายอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบแต่อย่างใด

ผมคิดว่า จากการที่ผมได้เคยคลุกคลีการทำงานในส่วนของตรงนี้มาพอสมควร อีกทั้งผลงานที่ออกสู่สายตาประชาชนในสมัยที่ผมทำงานผ่านการร่วมมือกันระหว่างฝ่ายองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนก็มีอยู่ไม่น้อย ทำให้ผมค่อนข้างมั่นใจว่าจะได้รับคะแนนเสียงเกินกว่าร้อยละ 20 ครับ (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ, 2552: สัมภาษณ์)

ทางด้านของผู้ถูกตัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แม้จะถูกตัดสิทธิเนื่องจากขาดคุณสมบัติแล้ว แต่ยังคงต่อสู้ดิ้นรนกับทางคณะกรรมการเลือกตั้งเพื่อให้ตนเองได้กลับเข้าสู่การมีรายชื่อเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอีกครั้งหนึ่ง โดยให้เหตุผลว่า ทางคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ให้เป็นธรรมแก่ตนเอง เพราะตนเองเป็นถึงผู้มีตำแหน่งหน้าที่ในทางราชการ มียศเป็นถึงพันตรี ฉะนั้นการอ้างเหตุว่าตนเองขาดคุณสมบัติด้านวุฒิการศึกษา เป็นการกระทำที่เข้าข่ายกลั่นแกล้งในทางการเมือง

ทางด้านอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบมีการกล่าวอ้างถึงพฤติกรรมการฉ้อโกงต่อผู้ของคู่แข่งที่มีต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งในหลายประเด็น ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ การใช้เส้นใช้สาย ในการกดดันคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่เพียงเท่านั้น แต่ยังมีทำให้ข้อมูลกับทางชาวบ้านว่า ตนเองถูกใส่ร้าย ถูกกลั่นแกล้งในทางการเมือง และพูดโน้มน้าวชาวบ้านว่า ตนเองเป็นถึงข้าราชการระดับยศพันตรี จะขาดคุณสมบัติด้านการศึกษาได้อย่างไร โดยอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบได้เล่าย้อนหลังถึงเหตุการณ์ในครั้งนั้นอย่างอัดอั้นใจว่า

หลังจากที่ทางคู่แข่งเขาถูกตัดสิทธิทางการเมือง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้ยกเลิกการลงสมัคร เขาก็ไปร้องให้คร่ำครวญกับชาวบ้านว่าผมใช้อิทธิพล ใช้เงินซื้อคณะกรรมการเลือกตั้ง เพราะเขาเห็นว่าผมสนิทกับนายอำเภอเขาจึงใช้ประเด็นนี้ในการกล่าวหาว่าผมกลั่นแกล้งเขา ชาวบ้านที่ได้ยินได้ฟังส่วนใหญ่ก็เห็นพ้องไปกับเขา เชื่อว่าผมกลั่นแกล้ง เพราะ

ชาวบ้านเขาคิดกันว่าทางคู่แข่งเขาเป็นนักเรียนนายสิบ แล้วก็ได้รับราชการทหารจนกระทั่งได้เลื่อนยศเป็นถึงพันตรี ฉะนั้นคุณสมบัติด้านการศึกษาคงถึงอยู่แล้ว (อดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกา, 2552: สัมภาษณ์)

ครั้นเมื่อถึงวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งก็พบว่ายังต้องมีทั้งชื่อ และเบอร์ของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค้การบริการส่วนตำบลอยู่ครบทั้งสองท่าน ซึ่งโดยปกติแล้วหากมีการคัดสิทธิการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค้การบริการส่วนตำบลแล้ว ผู้ถูกคัดสิทธิจะต้องถูกถอดชื่อถอดเบอร์ในการลงสมัครรับเลือกตั้งออก เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนขึ้นกับประชาชนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

จากเหตุการณ์ดังกล่าว อดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกาได้อ้างถึงพฤติกรรมของคู่แข่งว่าการที่ยังคงมีทั้งรายชื่อ และเบอร์ของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค้การบริการส่วนตำบลของคู่แข่งอยู่ ไม่ได้ถูกถอนชื่อ ถอนเบอร์ เป็นเพราะคู่แข่งเป็นบุคคลที่มีอำนาจ มีอิทธิพลในพื้นที่ ทางคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่สามารถถอดชื่อ ถอนเบอร์บุคคลท่านนี้ได้

ทางคู่แข่งเป็นนายกองค้การบริการส่วนตำบลออก ที่เขากล้าทำอย่างนั้นเพราะเขาถือว่าตัวเองมีบารมีอยู่พอสมควร หากเขาไม่ต้องการให้มีการถอดชื่อ ถอนเบอร์ ทางคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ต้องทำตามที่เขาต้องการ อีกทั้งก่อนหน้านี้เขายังประชาสัมพันธ์กับชาวบ้านว่า ยังไงก็ขอให้เลือกเขา เพราะหากเลือกเขาด้วยคะแนนเสียงที่ท่วมท้น เขจะนำเรื่องไปเสนอแก่ทางกองทัพอไป (อดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกา, 2552: สัมภาษณ์)

อย่างไรก็ตาม ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าอดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกาได้รับคะแนนเสียงเกินกว่าร้อยละ 20 ของผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกาทั้งหมด แม้ว่าการเลือกตั้งในครั้งนั้น ผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงโดยการกากบาทในช่องงดออกเสียง มากกว่าการกากบาทลงคะแนนเสียงให้แก่อดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกาก็ตาม

นับได้ว่าอดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกาได้เป็นนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกาคนแรกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนทางด้านคู่แข่งของนายอดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกานั้นก็ไม่สามารถฉีกรัฐธรรมนูญคัดค้านผลการเลือกตั้งดังกล่าวได้ อดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกาจึงได้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกาในปี พ.ศ. 2547 จนกระทั่งปี พ.ศ. 2551 ก็ได้หมดวาระลง

ในขณะที่อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาได้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาอยู่นั้น ทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาได้รับรางวัลชนะเลิศการประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผลการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลประจำปี 2546 ได้รับรางวัลชนะเลิศการประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผลการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลประจำปี 2548 และได้รับรางวัลชนะเลิศการประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผลการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลประจำปี 2549 ดังนั้นผู้ศึกษาจึงทำการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เคยดำรงตำแหน่งและปฏิบัติงานอยู่จริงในขณะนั้น ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล คณะผู้บริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความสอดคล้องตามประเด็นของการศึกษา ประกอบการวิเคราะห์

5.2 การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่ง

ตะเกา

การศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา พบว่าจากการสัมภาษณ์อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาในฐานะผู้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาได้อธิบายถึงหลักธรรมาภิบาลในด้านของแนวทางการประยุกต์ใช้กับองค์การ ทั้ง 6 หลัก อันประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ได้พอสังเขป โดยเริ่มจากการอธิบายถึงความรู้ความเข้าใจในด้านหลักนิติธรรม อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกากล่าวว่า ตนเองจะอ้างอิงกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นปฏิบัติสิ่งใดจะคำนึงถึงการยึดถือระเบียบแบบแผน และอำนาจหน้าที่ของคน ขององค์กรตามที่กฎหมายกำหนด “เราจะต้องดูตามระเบียบคำสั่ง ว่ามีขั้นตอนอย่างไร สิ่งสำคัญอยู่ที่ เราต้องบริหารงานแบบไม่ผิดกฎระเบียบ ไม่ผิดคำสั่ง และไม่ล้ำอำนาจหน้าที่ของเรา” (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา, 2552: สัมภาษณ์)

ในด้านหลักคุณธรรม อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาให้สัมภาษณ์ว่า ตนเองมีการปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงหลักคุณธรรมและหลักนิติธรรมเป็นหลัก เพราะหลักที่สำคัญทั้งสองดังกล่าวเป็นสิ่งที่ดำเนินมาคู่กัน การให้คุณ ให้โทษแก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ต้องมีการผ่านการพิจารณาอย่างละเอียดถึงที่มาที่ไป แม้แต่การเสนอขึ้นเงินเดือน การให้โบนัส ก็ต้องผ่านการประเมินที่ถูกต้องมาก่อน โดยทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาจะมีการประเมินปีละ 2 ครั้ง ซึ่งมีมาก่อนที่ทางส่วนกลางจะออกกฎหมาย ที่เป็นเช่นนั้นได้ก็เพราะอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

คู่แข่งเก่าเคยทำงานในบริษัทใหญ่โต มีประสบการณ์ในการทำงานมาก จึงเป็นพื้นฐานให้อดีตนายกองการบริการส่วนตำบลคู่แข่งเก่ามีความรู้ด้านการประเมินบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน และนำมาปรับใช้กับการประเมินบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลคู่แข่งเก่า

คงไม่ใช่เพราะความเก่ง แต่อาจเป็นความโชคดียิ่งกว่า ที่ผมผ่านประสบการณ์มาหลายด้าน จากหลายที่ หลักคุณธรรมที่นำมาใช้อย่างเห็นได้ชัด ก็คือ เรามีการกำหนดโซนนิ่งในเรื่องของการจัดเก็บภาษี ซึ่งค่อนข้างเป็นที่แรก ๆ ที่มีการกำหนดโซนนิ่งอย่างนี้ วิธีการ คือ เราต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน โดยแบ่งตามความสำคัญของย่านธุรกิจ ถนนสายหลัก ถนนสายรอง ถนนสายนี้เข้าสู่โรงงานอุตสาหกรรมหรือไม่ ถ้าเส้นนี้เข้าสู่โรงงานอุตสาหกรรม ปริมาณการค้าขายของร้านค้าตรงนั้นก็จะมีปริมาณสูง เรื่องของภาษีโรงเรือน ที่ดิน เขาก็น่าจะมิกำลังที่จะชำระมากกว่าร้านค้าที่อยู่ในเขตประชากรที่มีฐานะยากจนกว่าอย่างร้านค้าที่อยู่ในซอยเล็ก ๆ ก็น่าจะมีการค้าไม่ค่อยดี นี่คือแนวในการกำหนดเขตโซนนิ่งตามหลักคุณธรรม ไม่ใช่ว่าจะไปเบียดเบียนคนนั้นคนนี้ (อดีตนายกองการบริการส่วนตำบลคู่แข่งเก่า, 2552: สัมภาษณ์)

การอธิบายถึงแนวทางการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมของอดีตนายกองการบริการส่วนตำบลคู่แข่งเก่าสอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของผู้นำชุมชนท่านหนึ่ง ที่ให้การยืนยันว่าอดีตนายกองการบริการส่วนตำบลคู่แข่งเก่าปฏิบัติงานโดยอาศัยหลักนิติธรรม “การออกข้อบังคับและคำสั่งของอดีตนายกองการบริการส่วนตำบลคู่แข่งเก่ามีการคำนึงถึงประชาชนเป็นหลัก โดยนำเกณฑ์จากหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการออกข้อบังคับ และคำสั่งภายใต้รัฐธรรมนูญ” (ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู่แข่งเก่า ท่านที่ 1, 2552: สัมภาษณ์)

อย่างไรก็ตาม มีการวิพากษ์วิจารณ์จากผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู่แข่งเก่าจำนวน 2 ท่าน ที่ให้สัมภาษณ์ว่า อดีตนายกองการบริการส่วนตำบลคู่แข่งเก่ามีการปฏิบัติหน้าที่ไม่สอดคล้องกับหลักคุณธรรม และหลักนิติธรรม โดยผู้นำชุมชนท่านแรกกล่าวอ้างถึงพฤติกรรมอันไม่เหมาะสมของอดีตนายกองการบริการส่วนตำบลคู่แข่งเก่าในประเด็นการบังคับใช้กฎระเบียบของโครงการเบี้ยผู้สูงอายุ เช่นการให้เบี้ยผู้สูงอายุที่เป็นข้าราชการบำนาญ

ข้อบังคับถูกบังคับใช้ในทางมิชอบ อย่างเรื่องของดอกเบี้ยผู้สูงอายุที่ให้กับคนชราอายุ 60 ปี ขึ้นไป เขาก็ให้เบี้ยกับญาติพี่น้องเขา คนที่เขารู้จักบางคนเป็นข้าราชการบำนาญ เขาก็ให้ ซึ่งตามกฎหมายได้ห้ามไว้ ส่วนคนไหนที่เขาไม่รู้จักรู้จัก ไม่สนิทสนมเขาก็ไม่ให้เบี้ยผู้สูงอายุ (ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู่แข่งเก่า ท่านที่ 1, 2552: สัมภาษณ์)

ส่วนการวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติงานของอดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกา จากผู้นำชุมชนอีกท่านหนึ่งในประเด็นการประพฤติดนไม่สอดคล้องกับหลักคุณธรรมนั้น มีการกล่าวอ้างว่าอดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกามีค้ความเกี่ยวกับการทุจริตงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา

อดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาท่านนี้มีข่าวดังในเรื่องของการปฏิบัติงานทุจริต คือ เขาทุจริตงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาเข้ากระเป๋าดัวเอง และพวกพ้อง จำนวน 16 ล้านบาท จึงมีการสอบสวน แต่พอเรื่องดังมากขึ้น เขาคงใช้เงินวิ่งเต้น ประกอบกับเขามีพวกพ้อง เป็นคนมีสี มีอิทธิพลจำนวนมากเรื่องจึงเงียบไป (ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลทุ่งตะเกา ท่านที่ 3, 2552: สัมภาษณ์)

ในด้านหลักความโปร่งใส อดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกากล่าวว่า หากทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาจะดำเนินการในเรื่องใด ประชาชนก็ต้องได้มีโอกาสรับทราบในเรื่องที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกานั้นจะดำเนินการ เช่น เรื่องของการจัดซื้อจัดจ้าง เรื่องการคัดเลือกบุคลากรผู้ปฏิบัติงานเข้าทำงาน หรือเรื่องอื่นใด ทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาจะมีการแจ้งให้ประชาชนทราบ โดยการส่งประกาศ และการติดประกาศ “ในช่วงแรกทางองค์การของเราไม่มีอินเทอร์เน็ต เพราะฉะนั้นเราจะทำงานส่งประกาศตามป้ายไปยังสถานที่ทางราชการ และที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ที่ทำการกำนัน รวมถึงการส่งประกาศให้กับทางจังหวัดทางอำเภอ ผู้ประกอบการ และติดประกาศไว้ตามชุมชน” (อดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกา, 2552: สัมภาษณ์)

อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนถึงความคิดเห็นที่มีต่อพฤติกรรมด้านการปฏิบัติตามหลักความโปร่งใสของอดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกาพบว่า มีผู้นำชุมชนสองท่านจากจำนวนแปดท่านยืนยันว่าอดีตนายกองค้การบริการส่วนตำบลทุ่งตะเกาไม่มีการปฏิบัติตามหลักความโปร่งใส เห็นได้จากการโยกย้ายบุคลากรผู้ปฏิบัติงานออกจากตำแหน่ง โดยไม่มีการชี้แจงสาเหตุอย่างชัดเจน และยังมีการปฏิบัติอันไม่เหมาะสมในเรื่องของการประเมินผลงานของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา

มีการไล่แม่บ้านออกจากตำแหน่ง โดยที่แม่บ้านไม่ได้มีความผิดร้ายแรง จากนั้นก็คัดเลือกหาบุคคลที่สนิทสนมกับตนเองเข้ามาทำงานแทนแม่บ้านคนเก่า ในส่วนของพนักงานประจำ หากพนักงานคนใดไม่มีแนวความคิดเห็นเป็นไปในทางเดียวกันกับเขา ก็อาจมีปัญหาในการได้รับพิจารณาเลื่อนขั้น หากกล่าวถึงเรื่องของการประเมินผลการทำงานของพนักงานใน

องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ จะพบว่ามีกระบวนในลักษณะตนเองตอบเอง แทนที่
การประเมินเป็นอย่างไร ก็สามารถผ่านเกณฑ์ได้ทุกกรณี ไม่ต้องห่วงว่าหากมีบุคคลจาก
หน่วยงานภายนอกมาทำการประเมินแล้วจะไม่ผ่านการประเมิน เพราะเขาจะเชิญเพียง
บุคคลภายนอกที่สนิทสนมรู้เห็นเป็นใจกันมาทำการประเมินเท่านั้น (ผู้นำชุมชนในเขต
เทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ ท่านที่ 1, 2552: สัมภาษณ์)

การให้สัมภาษณ์จากผู้นำชุมชนอีกท่านหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงการไม่ปฏิบัติตามหลักความ
โปร่งใสของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบโดยกล่าวอ้างว่า การทำงานในส่วนของ
การสร้าง หรือซ่อมแซมระบบสาธารณูปโภค ในสมัยที่อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
ตะเกียบยังเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบอยู่นั้น ไม่มีการจัดการประมูล หรือเปิดซอง
ประมูลให้ประชาชนได้รับทราบ และการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมต่าง ๆ ไม่มีการแจ้งให้
ประชาชนทราบถึงรายชื่อของผู้ที่จะเข้ามาดำเนินงาน และปฏิบัติงาน

การรับเหมาก่อสร้างทางองค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการโดยไม่มีการจัดการประมูล
หรือเปิดซองประมูลให้ทราบ การก่อสร้าง การซ่อมแซมถนน ประปาเหล่านี้ ทางองค์การ
บริหารส่วนตำบลเขาก็ทำกันเอง ไม่ได้มาปรึกษาใคร หากมีการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรม
ที่จัดขึ้นโดยองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ มักจะไม่มีการแสดงรายชื่อของกลุ่มผู้ดำเนิน
โครงการ หรือกิจกรรมให้ประชาชนได้มีโอกาสตรวจสอบ (ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบล
ทุ่งตะเกียบ ท่านที่ 4, 2552: สัมภาษณ์)

ในด้านหลักการมีส่วนร่วม ทางอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบอธิบายให้
ทราบว่า การมีส่วนร่วมนั้นสามารถยกตัวอย่างได้หลายด้าน ในที่นี้จะยกตัวอย่างการมีส่วนร่วมใน
เรื่องของการจัดซื้อจัดจ้าง โดยทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบได้มีการจัดทำประชาคมเพื่อ
สอบถามความคิดเห็นจากประชาชนในหมู่บ้าน หรือการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในด้านของการ
วางแผนพัฒนา ทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ดังจะเห็นได้จากการนำเอาแผน 5 ปี มาใช้
ซึ่งแผน 5 ปีดังกล่าว มาจาก กระบวนการประชาคมของหมู่บ้าน แต่ละหมู่บ้าน คือการนำแผนของ
หมู่บ้านมารวมเป็นแผนตำบล จากนั้นได้มีการจัดทำประชาคมระดับตำบล และนำข้อมูลที่ได้จาก
การจัดทำประชาคมมาจัดลำดับความสำคัญของข้อมูลซึ่งเป็นข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่าประชาชน
ต้องการอะไรในการจัดประชาคมนั้น โดยข้อมูลที่ได้จากประชาชนในการจัดทำประชาคมที่พบเห็น
เป็นประจำ คือ เรื่องของความต้องการสร้างถนน ไฟฟ้า ประปา

เมื่อมีการจัดทำประชาคมเพื่อสอบถามความคิดเห็นของชาวบ้าน จะพบว่าชาวบ้านมักมองสิ่งที่ใกล้ตัวเขาก่อน นั่นคือต้องการไฟฟ้า ต้องการถนน ต้องการประปาต้องการระบบสาธารณสุขโรค ซึ่งทุกหมู่บ้านจะให้ความสำคัญกับการสร้างถนนเป็นอันดับหนึ่ง ประเด็นตรงนี้ก็就会被นำมาเป็นข้อครหาให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลคู่แข่งเถาว่าเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำเป็นแต่ถนน (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู่แข่งเถา, 2552: สัมภาษณ์)

อย่างไรก็ตาม ทางองค์การบริหารส่วนตำบลคู่แข่งเถาได้มีการจัดหาแนวทาง และวิธีการในการจัดการเรื่องของการต้องการของประชาชนให้มีความสอดคล้องกับความต้องการพื้นฐานทางด้านสังคม โดยการนำบุคคลที่มีบทบาทในชุมชนแต่ละด้าน เข้าร่วมการจัดทำประชาคมกับประชาชนด้วย

เราต้องมีเกณฑ์ว่าจะทำอะไร ให้แผนการพัฒนาของเราจับกันให้หมด ไม่ให้ถูกมองว่าเราเป็นนายกที่เอาแต่สร้างถนน กระบวนการจัดการของเราก็คือ ชักนำพระสงฆ์เข้ามามีส่วนร่วม ชักนำหมอเข้ามามีส่วนร่วม ชักนำครูเข้ามามีส่วนร่วม ชักนำผู้คนที่เขามีบทบาทในทางสังคมทางชุมชนของเราเข้ามามีส่วนร่วม คือ อาจจะต้องมีการชี้แนะกันไม่ใช่ชี้แนะโดยเรา แต่เป็นการชี้แนะโดยสังคม โดยจะชักนำกลุ่มคนดังกล่าวเข้ามามีส่วนร่วม และแสดงความคิดเห็นให้ชาวบ้านได้เปิดใจรับรู้ว่าความจริงแล้ว เราจะต้องเอาเรื่องของการพัฒนาคุณภาพชีวิต เรื่องของการศึกษาเรื่องของการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ เรื่องของการดูแลเด็กเล็กเหล่านี้มาเป็นประเด็นที่สำคัญอันดับต้น ๆ เมื่อชาวบ้านได้รับรู้ความจริงเหล่านี้โดยผ่านการแสดงความคิดเห็นจากบุคคลที่มีบทบาทในทางสังคมหลายท่านที่เราเชิญมา ชาวบ้านเขาก็เปลี่ยนความคิด เกิดเป็นแผนพัฒนาของตำบลที่ค่อนข้างจะสมบูรณ์ ได้แก่ แผน 1 ปี แผน 3 ปี และ แผน 5 ปี (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู่แข่งเถา, 2552: สัมภาษณ์)

ในการจัดการประชุม หรือจัดการประชาคม ทางองค์การบริหารส่วนตำบลคู่แข่งเถาได้จัดเวียนกันไป ครั้งละ 1 หมู่บ้าน ให้ครบทั้ง 8 หมู่บ้าน ในระดับตำบลได้มีการจัดประชุมที่อาคารเทศบาล ซึ่งในการประชุมจะมีคณาจารย์จากโรงเรียนในพื้นที่เข้าร่วมประชุมด้วย

หากมีผู้เข้าร่วมประชุมเป็นครู เป็นพระสงฆ์ หรือหมอ จะช่วยสะท้อนปัญหาให้ชาวบ้านได้รับรู้ว่า ปัญหานั้นมันเป็นปัญหาของพวกเขาหรือหรือไม่ มันมีประเด็นใดที่จะเป็นชนวนนำไปสู่การเกิดปัญหา เมื่อชาวบ้านได้ยินได้ฟังก็เกิดการจุดประกายความคิดของชาวบ้านขึ้นมา ทำให้เขาคิดว่าเป็นปัญหาของเขาจริงหรือไม่ เมื่อเขาเห็นว่าเป็นปัญหาของเขาจริง เขาก็จะยอมรับแทนที่ปัญหานั้นจะถูกจัดให้เป็นปัญหาที่ต้องเร่งแก้ไขอันดับที่ 8 ก็จะเลื่อนขึ้นมาอยู่ในอันดับที่ 2 หรือ อันดับที่ 3 คราวนี้เป็นผลดีอย่างมากต่อองค์การบริหารส่วนตำบลคู่แข่งเถา เพราะเมื่อ

นำขั้นตอนดังกล่าวไปอ้างอิงเพื่อของบประมาณมาใช้ดำเนินการ จะทำให้การจัดการงบประมาณโดยคณะผู้บริหารผ่านการอนุมัติจากสภาอย่างรวดเร็ว เนื่องจากมีหลักฐานยืนยันถึงการมีที่ไปที่มาของแผนที่ชัดเจน (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา, 2552: สัมภาษณ์)

การให้สัมภาษณ์ของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาด้านการปฏิบัติตามหลักการมีส่วนร่วม สอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของผู้นำชุมชนจำนวนสองท่าน โดยท่านแรกกล่าวอ้างว่าประชาชนได้มีโอกาสเข้าร่วมในการทำประชาคม และเสนอแผนการพัฒนา

ในการเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาเกิดขึ้นบ่อย อย่างเช่น ในครั้งที่ผ่านมามีโอกาสเข้าร่วมประชาคมหมู่บ้าน โดยมีผู้นำชุมชนและลูกบ้านเข้าร่วมในการประชุมแผนการพัฒนา 3 ปี คือทุกคนได้มีส่วนร่วมในการเสนอแผนการพัฒนา (ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู้งตะเภา ท่านที่ 5, 2552: การสัมภาษณ์)

ส่วนผู้นำชุมชนอีกท่านหนึ่ง ที่ยืนยันถึงพฤติกรรมการปฏิบัติตามหลักการมีส่วนร่วมของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาได้ให้สัมภาษณ์ว่าอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา มีการจัดทำประชาคมหมู่บ้านเดือนละ 2-3 ครั้ง และยังมีการจัดหาอุปกรณ์ในการอำนวยความสะดวก เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในหมู่บ้าน

ทางอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาเขามีการเปิดโอกาสให้ผู้นำชุมชน และประชาชนเข้าร่วมกันทำประชาคมหมู่บ้าน โดยจัดขึ้นเดือนละ 2-3 ครั้ง จึงทำให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการวางแผนเพื่อพัฒนาหมู่บ้าน ซึ่งในการทำประชาคมแต่ละครั้งเขาจะมีการสนับสนุนในส่วนของลำโพง ไมค์ เสียงตามสาย บางครั้งจะมีอาหารว่างให้กับผู้ร่วมทำประชาคม เพื่อเป็นแรงจูงใจให้ประชาชนอยากเข้าร่วมทำประชาคม (ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู้งตะเภา ท่านที่ 8, 2552: การสัมภาษณ์)

อย่างไรก็ตาม มีผู้นำชุมชนถึงสี่ท่านจากแปดท่าน แสดงความเห็นต่างออกไปว่าในการปฏิบัติตามหลักการมีส่วนร่วมของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา นั้น มีความไม่เหมาะสม เช่น เรื่องของการเชิญให้เข้าร่วมประชุม หรือประชาคม แต่ไม่เคยเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น เป็นเพียงการเชิญไปเพื่อฟังผลสรุปที่องค์การบริหารส่วนตำบลตัดสินใจกันไว้แล้วเท่านั้น โดยผู้นำชุมชนท่านแรกแสดงความคิดเห็นว่า

ไม่ค่อยเปิดโอกาสให้ผู้นำชุมชน และประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม หรือรับรู้การทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนของการเปิดรับความคิดเห็นที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลคู่แข่งจากหน่วยงานอื่น ก็มีให้เห็น แต่เราก็คงทราบว่าคนจากหน่วยงานอื่นที่เขาอนุญาตให้มาแสดงความคิดเห็นก็เป็นพวกพ้องของเขา แล้วก็มาจัดฉากประชุมสัมมนา ว่ามีการแสดงความคิดเห็นจริง จากนั้นจึงถ่ายรูปกันไว้เป็นหลักฐาน เพื่อนำไปใช้ในการต่อรองของงบประมาณ คนจากหน่วยงานอื่นที่มาถ้าไม่ใช่คนที่เขารู้จักสนิทสนมด้วย เขาก็ไม่ให้แสดงความคิดเห็น (ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู่แข่ง ตะเภ่า ท่านที่ 1, 2552: การสัมภาษณ์)

ผู้นำชุมชนท่านที่สอง จากจำนวนผู้นำชุมชนสี่ท่าน แสดงความคิดเห็นถึงพฤติกรรมการปฏิบัติตามหลักการมีส่วนร่วมของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู่แข่งตะเภ่าในทำนองเดียวกันว่า “มีการเชิญเข้าร่วมทำประชาคม เพื่อแจ้งแผนงานให้ทราบ ส่วนการทำแผนเขาก็ทำกันเอง เราไม่ได้มีส่วนในการเสนอความคิดเห็น แค่ออกเชิญไปรับรู้เท่านั้น” (ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู่แข่งตะเภ่า ท่านที่ 2, 2552: การสัมภาษณ์)

ผู้นำชุมชนท่านต่อไป แสดงความคิดเห็นสนับสนุนผู้นำชุมชนท่านที่สองว่า “การจัดกิจกรรมส่วนใหญ่ ชาวบ้านจะไม่ได้เข้าร่วม แต่ผู้นำชุมชนจะไปเป็นตัวแทน เพื่อรับรู้ข้อมูลแผนงานที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาวางแผนไว้แล้ว” (ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู่แข่งตะเภ่า ท่านที่ 4, 2552: การสัมภาษณ์)

เช่นเดียวกันกับผู้นำชุมชนท่านสุดท้ายที่ให้การยืนยันถึงพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมในการปฏิบัติตามหลักการมีส่วนร่วมของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู่แข่งตะเภ่าว่า “การเชิญไปประชุม ไม่มีโอกาสได้ใช้สิทธิ์เพื่อแสดงความคิดเห็น เพราะเชิญเราไปเป็นผู้ร่วมรับฟังเพียงเท่านั้น” (ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู่แข่งตะเภ่า ท่านที่ 7, 2552: การสัมภาษณ์)

จากการให้สัมภาษณ์ แสดงให้เห็นว่าผู้นำชุมชนจำนวนครึ่งหนึ่ง คือสี่ท่านในแปดท่านต่างก็ยืนยันถึงพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติตามหลักการมีส่วนร่วมของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู่แข่งตะเภ่าอาจเป็นไปได้ว่าการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู่แข่งตะเภ่ายังไม่เป็นที่ยอมรับของผู้นำชุมชน และอาจเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคู่แข่งตะเภ่า

ในด้านหลักความรับผิดชอบ อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู่แข่งตะเภ่าได้แสดงความเห็นว่า หลักความรับผิดชอบมีความสำคัญมากที่สุดต่อตนเองและองค์การบริหารส่วนตำบลคู่แข่งตะเภ่า เป็นหลักที่ตนเองยึดถือ และปฏิบัติตามโดยตลอด การยึดถือหลักความรับผิดชอบเป็นสำคัญนี้ ส่งผลให้ตนเอง และองค์การบริหารส่วนตำบลคู่แข่งตะเภ่าเป็นตัวอย่างที่น่าชื่นชม และเป็นที่น่าเชื่อถือของประชาชน รวมถึงการเป็นตัวอย่างที่ดีแก่องค์กรอื่น หลักความรับผิดชอบที่ตนยึดถือ และ

ปฏิบัติมาโดยตลอดนั้นเปรียบเสมือนแรงผลักดันให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบได้รับรางวัลชนะเลิศของการประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ถึง 3 สมัย ในด้านหลักความคุ้มค่า อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบได้ยกตัวอย่างให้เห็นถึงการประยุกต์ใช้หลักความคุ้มค่าว่า ในการสร้างถนน ตนเองจะพิจารณาถึงจำนวนผู้ใช้นั้นว่ามีผู้ใช้นาน้อยเพียงใด มีความจำเป็นในการสร้างถนนเส้นนั้นหรือไม่ ซึ่งในการตัดสินใจสร้างถนนจำเป็นต้องคำนึงถึงมูลค่า และจำนวนคนที่ได้ใช้ถนนเส้นดังกล่าวเป็นหลัก

เราจะเลือกสร้างถนน 1 เส้น ถนนเส้นนี้หากไปบ้านคนเพียง 3 หลังคาเรือน แต่เป็นบ้านของผู้ใหญ่ แต่ถ้าสร้างอีกเส้นจะไปยังบ้านของคน 7-8 หลังคาเรือนก่อน ถึงแม้บ้านของผู้ใหญ่จะมีชาวบ้านใช้นั้นมากเพราะมาติดต่อกับผู้ใหญ่ หรือมาด้วยธุระอะไรก็ตาม แต่เราต้องคำนึงถึงมูลค่าในการใช้ถนนว่ามีความบ่อยมากน้อยเพียงใด ใช้เป็นประจำหรือไม่ ซึ่งคำตอบก็คือชาวบ้านเขาไม่ได้ใช้ถนนเส้นทางบ้านของผู้ใหญ่เป็นประจำทุกวัน แต่หากเราสร้างถนนเข้าบ้าน 7-8 หลังคาเรือนเป็นที่แน่นอนว่าชาวบ้านเขาจะได้ใช้ทุกวัน และยังไปกว่านั้น หากสร้างถนนเข้าบ้านหลังคาเรือนที่ทำการเกษตรจนพืชผลด้วยแล้ว มูลค่าของการสร้างถนนย่อมเพิ่มขึ้น นี่คือหลักความคุ้มค่า (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ, สัมภาษณ์)

อีกตัวอย่างหนึ่งที่อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบแสดงให้เห็นว่าตนนั้นให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามหลักของความคุ้มค่า นั่นคือ การพิจารณาจำนวนตำแหน่งของพนักงานกับปริมาณงานที่จะรับได้ รวมถึงการพิจารณาในส่วนของการจ้าง งบประมาณที่จะจ่ายให้กับพนักงาน

ในส่วนของการบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ เงินค่าจ้างเราต้องให้พนักงานไม่เกินร้อยละ 40 ของรายได้ เราจึงมีความจำเป็นจะต้องทำการพิจารณาถึงการรับพนักงานเข้ามาปฏิบัติงานว่ามีความคุ้มค่าหรือไม่ หากมีความคุ้มค่าแล้ว คุ้มค่ามากน้อยเพียงใด เมื่อเรารับพนักงานมาหนึ่งตำแหน่งกับปริมาณงานที่จะให้เขาทำงานมีความเหมาะสมหรือไม่ ทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบของเราจะมีพนักงานที่เป็นลูกจ้างมากกว่า เพราะค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ จะมีปริมาณน้อยกว่าข้าราชการ (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ, 2552: สัมภาษณ์)

หลักความคุ้มค่านี้ รวมไปถึงการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด และเกิดประโยชน์สูงสุด โดยทางผู้นำชุมชนท่านหนึ่งแสดงความเห็นว่า อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบมีนโยบายการประหยัดไฟฟ้า โดยการเปิดไฟฟ้าตามกำหนดเวลา

เขามีการใช้ไฟฟ้าอย่างประหยัด เพราะเขาจะเปิดแอร์เฉพาะช่วงบ่าย ไฟฟ้าก็จะเปิดช่วงหลังสิบโมงเช้า แต่พอใกล้พักเที่ยงเขาก็จะปิดแอร์ และเปิดอีกครั้งหลังจากพักทานอาหารกลางวันเสร็จสิ้น หลังจากช่วงสี่โมงเย็นไปแล้ว เขาก็จะปิดแอร์อีกครั้งแม้ว่าจะมีพนักงานปฏิบัติงานอยู่ก็ตาม ส่วนน้ำเขาก็จะใช้กันปกติ (ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู้งตะเภา ท่านที่ 5, 2552: การสัมภาษณ์)

อย่างไรก็ตาม มีผู้นำชุมชนท่านหนึ่งได้แสดงความเห็นต่างออกไปในเรื่องของพฤติกรรมการใช้ไฟฟ้าขององค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาในสมัยที่อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา

ไม่ประหยัดน้ำ มีการเปิดไฟโดยไม่คำนึงถึงความจำเป็น บางครั้งเปิดทิ้งไว้ในช่วงพักเที่ยง บางครั้งมีคนนั่งทำงานอยู่คนเดียว แต่เปิดไฟทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เป็นแบบนี้อาจเพราะว่าเขามีความสามารถในการหางบประมาณมาจ่ายตรงนี้ได้ จึงไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องของการประหยัด (ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู้งตะเภา ท่านที่ 1, 2552: การสัมภาษณ์)

5.3 การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา

จากการสัมภาษณ์อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้า ประกอบด้วย ปลัดเทศบาลตำบลคู้งตะเภา รองปลัดเทศบาลตำบลคู้งตะเภา เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน หัวหน้ากองคลัง หัวหน้ากองช่าง และหัวหน้ากองสวัสดิการสังคม พบว่า ในจำนวนผู้บริหาร และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้า รวม 7 ท่าน มีเพียง 2 ท่าน ที่สามารถอธิบายถึงความหมายของหลักธรรมาภิบาล และยกตัวอย่างการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลที่ตนเองเคยนำไปปฏิบัติให้เห็นอย่างชัดเจน คือ อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา ท่านที่ 2 ส่วนท่านที่สามารถอธิบายถึงหลักธรรมาภิบาล และอธิบายถึงหลักการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาล พร้อมยกตัวอย่างที่ตนเองเคยนำไปปฏิบัติเพื่อประกอบการอธิบายให้เห็นภาพได้ แต่ไม่ครบตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลัก มีจำนวน 2 ท่าน คือ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา ท่านที่ 4 และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา ท่านที่ 5 ดังตารางที่ 5.1

ตารางที่ 5.1 แสดงความรู้ ความเข้าใจในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนตำบลคิ่งตะเกาของผู้บริหาร และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานระดับหัวหน้า

ชื่อ – สกุล (นามสมมติ)	ความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล
1. อธิบดีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคิ่งตะเกา	สามารถอธิบายถึงหลักธรรมาภิบาล และการประยุกต์ใช้ธรรมาภิบาลได้ โดยมีการยกตัวอย่างประกอบการอธิบายให้เห็นอย่างชัดเจน
2. บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลคิ่งตะเกา	อธิบายว่า หลักธรรมาภิบาล คือการปกครองอย่างโปร่งใส มีส่วนร่วมและตรวจสอบได้ แต่การประยุกต์ใช้เป็นเรื่องของระดับหัวหน้า ตนเองไม่ได้ประยุกต์ใช้ ท่านที่ 1
3. บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลคิ่งตะเกา	สามารถอธิบายถึงหลักธรรมาภิบาล และการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลได้ โดยมีการยกตัวอย่างประกอบการอธิบายให้เห็นอย่างชัดเจน ท่านที่ 2
4. บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลคิ่งตะเกา	ไม่สามารถอธิบายถึงหลักธรรมาภิบาล และการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลได้ โดยให้เหตุผลว่าจำเป็นต้องมีเอกสารประกอบการอธิบาย ท่านที่ 3
5. บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลคิ่งตะเกา	สามารถอธิบายถึงหลักธรรมาภิบาล และการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลได้ เฉพาะในส่วนของหลักนิติธรรมหลักความโปร่งใส และหลักการมีส่วนร่วม ท่านที่ 4
6. บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลคิ่งตะเกา	สามารถอธิบายถึงหลักธรรมาภิบาล และการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลได้ เฉพาะในส่วนของหลักนิติธรรมหลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า ท่านที่ 5
7. บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลคิ่งตะเกา	ไม่สามารถอธิบายถึงหลักธรรมาภิบาล และการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลได้ โดยให้เหตุผลว่าเป็นเรื่องของระดับผู้บริหาร ไม่ใช่เรื่องของระดับหัวหน้า ท่านที่ 1

จากตารางที่ 5.1 แสดงให้เห็นว่าผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบมีความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล แต่ในส่วนของผู้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ คือ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้า มีเพียงสองท่าน จากหกท่าน ที่มีความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลเพียงบางส่วน เช่น หลักความโปร่งใส และหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งผลการศึกษาี้แสดงให้เห็นว่าบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าส่วนใหญ่ขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ในขณะที่อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบอยู่นั้น ยังขาดความรู้ ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล และการขาดความรู้ ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหนานี้ อาจส่งผลกระทบต่อผลการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

การศึกษาเงื่อนไขปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลจากการสอบถามความคิดเห็นจากผู้นำชุมชนทั้ง 8 ท่าน ถึงประเด็นปัจจัยสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ได้รับรางวัลชนะเลิศการประกวด องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ถึงสามครั้ง พบว่ามีผู้นำชุมชนถึง 5 ท่าน ได้แก่ ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ ท่านที่ 3, 5, 7 และ 8 ได้แสดงความคิดเห็นตรงกันว่าปัจจัยที่สนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ได้รับรางวัลชนะเลิศการประกวด องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลถึงสามครั้ง คือ การร่วมมือ ร่วมใจสามัคคีกัน ระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและประชาชนในท้องถิ่น ดังตารางที่ 5.2

ตารางที่ 5.2 แสดงความคิดเห็นของผู้นำชุมชนในด้านปัจจัยสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบลคู่เกาะได้รับรางวัลชนะเลิศการประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผลการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ถึงสามครั้ง

ปัจจัยสนับสนุน	ชื่อ-สกุล (นามสมมติ)	ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู่เกาะ ท่านที่ 1	ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู่เกาะ ท่านที่ 2	ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู่เกาะ ท่านที่ 3	ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู่เกาะ ท่านที่ 4	ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู่เกาะ ท่านที่ 5	ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู่เกาะ ท่านที่ 6	ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู่เกาะ ท่านที่ 7	ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลคู่เกาะ ท่านที่ 8
1. ความรวดเร็วในการประสานงานของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู่เกาะ		/		/					
2. การได้งบประมาณรวดเร็ว		/		/					
3. การได้งบประมาณเป็นจำนวนเงินสูง		/		/					
4. การร่วมมือ ร่วมใจสามัคคีกันระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านและประชาชนในท้องที่			/	/		/		/	/
5. องค์การบริหารส่วนตำบลคู่เกาะ มีการทำงานอย่างโปร่งใส เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลขององค์การบริหารส่วนตำบลคู่เกาะ									/
6. ไม่มีความคิดเห็น					/		/		

5.4 เจื่อนไข/ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

ทางผู้ศึกษาได้มีการนำผลการศึกษาจากการศึกษาเชิงเอกสาร และจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญมาอธิบายโดยการเรียงข้อมูล และจำแนกข้อมูลตามประเด็นของการศึกษาเรื่อง เจื่อนไข/ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติซึ่งจำแนกได้เป็น ปัจจัยภายนอก และปัจจัยภายใน โดยในส่วนของปัจจัยภายนอก และปัจจัยภายในที่กล่าวถึงนี้ ได้มีการจำแนกออกเป็นปัจจัยที่สนับสนุนให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ และปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการประสบความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

ปัจจัยภายนอกที่สนับสนุนให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ประกอบด้วย การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุน จากชนชั้นนำทางการเมือง และกฎหมาย และได้รับการสนับสนุนจากทั้งทางส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น รวมถึงมีการควบคุมดูแล และประเมินผลการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ

ในส่วนของปัจจัยภายนอกที่เป็นอุปสรรคต่อการประสบความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ คือ มีการแทรกแซงการทำงานจากหน่วยงานระดับบน

ปัจจัยภายในที่สนับสนุนให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ประกอบด้วย ผู้บริหารมีภาวะผู้นำ ในที่นี้หมายถึง การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ (Idealized Influence) การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration Motivation) การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) และการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล (Individualized Consideration) ส่วนปัจจัยภายในที่สนับสนุนต่อไป คือ ผู้บริหารให้การยอมรับ และสนับสนุนการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ การมีทรัพยากรด้านงบประมาณ และบุคลากรอย่างเพียงพอ มีการกำหนดบทลงโทษ และให้รางวัลอย่างเป็นระบบ ผู้บริหาร และผู้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติมีความรู้ ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล

ในส่วนของปัจจัยภายในที่เป็นอุปสรรคต่อการประสบความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ คือ การต่อต้านจากผู้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ รวมถึงการมีทัศนคติ และพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

จากการวิเคราะห์ข้อมูลตามประเด็นการศึกษาที่ได้เสนอข้างต้น สามารถแสดงรายละเอียดได้ดังนี้

5.4.1 ปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

5.4.1.1 ปัจจัยภายนอกที่สนับสนุนให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ประเด็นแรกที่จะกล่าวถึง เป็นเรื่องของการได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นนำทางการเมือง และกฎหมาย รวมไปถึงการได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น

จากการที่ผู้ศึกษาได้ทำการทบทวนวรรณกรรม พบว่า ปัจจัยข้างต้นดังกล่าวมีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ แต่จากการให้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกท่าน พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขณะนั้น ต้องปฏิบัติงานต่าง ๆ ด้วยหน่วยงานเองมาโดยตลอด ไม่เคยได้รับความช่วยเหลือ หรือได้รับการสนับสนุนใดจากชนชั้นนำทางการเมือง เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือชนชั้นนำทางกฎหมาย เช่น นักกฎหมาย ทนายความ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญหลายท่านให้ข้อมูลที่สอดคล้องกันว่า ในส่วนของการสนับสนุนจากชนชั้นนำในทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นในด้านการให้คำปรึกษา การจัดการหาทรัพยากร หรืองบประมาณ ล้วนแต่ไม่มีความจำเป็น เพราะทางองค์การบริหารส่วนตำบลคู่เกาะนั้นมีความพร้อมในด้านดังกล่าวอยู่แล้ว แต่ในส่วนของ การสนับสนุนจากชนชั้นนำทางกฎหมาย ทางองค์การบริหารส่วนตำบลคู่เกาะยังคงมีความต้องการอยู่ เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลคู่เกาะในขณะนั้น ยังขาดความรู้ ความเข้าใจ ในด้านกฎหมายอยู่มาก และการขาดความรู้นี้อาจมีผลกระทบอันเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคู่เกาะ ส่วนการได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นนั้น กล่าวได้ว่า ทางองค์การบริหารส่วนตำบลคู่เกาะไม่เคยได้รับการสนับสนุนจากทางส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน ที่เป็นเช่นนั้นเพราะทางองค์การบริหารส่วนตำบลคู่เกาะ เป็นองค์กรที่มีความพร้อมในหลายด้าน ทั้งด้านการวางแผนงาน การบริหารงาน การดำเนินงาน และการให้ความร่วมมือกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลคู่เกาะ กล่าวได้ว่าการปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานจากส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นนั้น มีเพียงรูปแบบของการร่วมกันจัดกิจกรรมแบบบูรณาการ

ทางองค์การบริหารส่วนตำบลคู่เกาะของเรามีความพร้อมหลายด้าน จึงไม่เกิดผลกระทบใดจากการไม่ได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น จะมีก็แต่การจัดกิจกรรมในลักษณะของการบูรณาการร่วมกันมากกว่า อย่างกรณีที่เราจัดกิจกรรมการออกเผยแพร่ความรู้

ในด้านสุขภาพ การป้องกันโรคติดต่อให้กับชาวบ้าน เราก็จะร่วมกับทางสาธารณสุขจังหวัด หรือกรณีที่เรจัดกิจกรรมออกเผยแพร่ความรู้ด้านการเกษตรให้กับเกษตรกร เราก็จะร่วมกับทางมหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ อย่างนี้เป็นต้น (บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลคู่เกาะ ท่านที่ 5, 2552: สัมภาษณ์)

5.4.1.2 ปัจจัยภายนอกที่สนับสนุนให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จที่จะกล่าวถึงต่อไป คือ การควบคุมดูแล และประเมินผลการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ จากการศึกษาข้อมูลเชิงเอกสารพบว่า การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบนั้น ได้มีกรรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานจากภายนอก เข้ามาทำหน้าที่ประเมินผล การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ โดยจะมีการประเมินผลปีละ 1 ครั้ง ซึ่งก่อนจะมีการประเมินนั้น ทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะนำเอกสารที่อธิบายถึงเกณฑ์การประเมินผลการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ มอบให้กับทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุกตำบล

โดยเอกสารดังกล่าวมีการจำแนกเกณฑ์การประเมินระดับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 เป็นส่วนของตัวชี้วัดตามหลักธรรมาภิบาล และส่วนที่ 2 เป็นส่วนของตัวชี้วัดด้านบทบาทการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียดพอสังเขปดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 ตัวชี้วัดตามหลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยจะมีการหยิบยกตัวอย่างให้ทราบเป็นบางส่วนเริ่มจาก

หลักนิติธรรม มีตัวชี้วัด ได้แก่ การออกข้อบังคับตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอแนะ หรือแสดงความคิดเห็น หรือไม่ และมีการเรียกร้องเรื่องการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล หรือไม่

หลักคุณธรรม มีตัวชี้วัด ได้แก่ พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลมีการปฏิบัติงานด้วยความขยันขันแข็งและตรงต่อเวลา หรือไม่ คณะผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต หรือไม่

หลักความโปร่งใส มีตัวชี้วัด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่สำคัญที่ประชาชนควรทราบ เช่น ข้อบังคับตำบล ข้อบังคับงบประมาณ และการจัดซื้อจัดจ้าง ให้ประชาชนได้รับทราบ หรือไม่ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีวิธีการมากกว่าหนึ่งวิธีการหรือไม่

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน มีตัวชี้วัด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้าง ผ่านการแต่งตั้งตัวแทนชุมชนร่วมเป็นกรรมการ หรือไม่ องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือไม่

หลักความรับผิดชอบ มีตัวชี้วัด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลมีกิจกรรมให้บริการประชาชนนอกสถานที่ หรือจัดองค์การบริหารส่วนตำบลเคลื่อนที่เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนหรือไม่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีการเข้าร่วมประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกครั้ง หรือไม่

หลักความคุ้มค่า มีตัวชี้วัด ได้แก่ การดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลมีการจัดลำดับก่อนหลังตามความจำเป็นเร่งด่วน หรือไม่ องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการแต่งตั้งสมาชิก หรือบุคคลอื่น เพื่อการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือไม่

ส่วนที่ 2 ตัวชี้วัดด้านบทบาทการพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านการพัฒนาสังคม ด้านการเมืองการบริหาร ด้านการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยจะมีการหยิบยกตัวอย่างให้ทราบเป็นบางส่วนเริ่มจาก

ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ มีตัวชี้วัด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลมีการส่งเสริมกิจกรรมเพื่อรณรงค์ป้องกันยาเสพติด หรือไม่ และมีวิธีส่งเสริมอย่างไรบ้าง องค์การบริหารส่วนตำบลมีการจัดทำสถิติ หรือทะเบียนผู้เป็นโรคติดต่อในพื้นที่ หรือไม่

ด้านการเมืองการบริหาร มีตัวชี้วัด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลมีการจัดการส่งเสริมการให้ความรู้เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน หรือไม่ ถ้ามีใช้วิธีการใดบ้าง

ด้านการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีตัวชี้วัด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลมีกิจกรรมรณรงค์ปลูกฝังจิตสำนึกในการอนุรักษ์บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือไม่ องค์การบริหารส่วนตำบลมีกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย น้ำเสียหรือกิจกรรมอื่นเพื่อจัดการสภาพแวดล้อมของชุมชนหรือไม่

ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน มีตัวชี้วัด ได้แก่ มีการกำหนดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องของถนน ไฟฟ้าสาธารณะ การระบายน้ำ สะพาน ไว้ในแผนพัฒนาหรือไม่ การก่อสร้างถนน สะพานเป็นไปตามที่กำหนดไว้หรือไม่

การประเมินผลในแต่ละตัวชี้วัด จะแบ่งผลออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับที่ 1 หมายถึง ระดับไม่ดี ผลคือ ไม่ผ่านเกณฑ์ ระดับที่ 2 หมายถึง ระดับพอใช้ ผลคือ ไม่ผ่านเกณฑ์ ระดับที่ 3 หมายถึง ระดับดี ผลคือ ผ่านเกณฑ์ เมื่อทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบได้รับเกณฑ์การประเมินดังกล่าวจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบจะนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานในด้านที่กำหนดให้อยู่ในเกณฑ์ที่ดี และมีโอกาสสูงในการผ่าน

เกณฑ์การพิจารณาเรื่ององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

5.4.1.3 ปัจจัยภายนอกที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ คือ มีการแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบน

ในประเด็นดังกล่าวนี้ จากการสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญหลายท่านแสดงความเห็นสอดคล้องกันว่าตลอดระยะเวลาที่ได้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบไม่เคยถูกแทรกแซงการปฏิบัติงานจากหน่วยงานที่มีระดับสูงกว่า หรือจากหน่วยงานอื่น เพราะแต่ละหน่วยงานก็ล้วนแต่มีอำนาจหน้าที่ต้องรับผิดชอบของตนเองอยู่แล้ว จึงไม่มีการมาก้าวล่วงหน่วยงานอื่น

อย่างไรก็ตามมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านหนึ่ง ได้แสดงความเห็นต่างออกไป โดยกล่าวว่าทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ครั้งหนึ่งเคยถูกแทรกแซงการปฏิบัติงานจากหน่วยงานอื่น หน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยงานระดับอำเภอ แต่ไม่สามารถเปิดเผยชื่อหน่วยงานได้ โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญดังกล่าวอ้างว่าหน่วยงานที่ทำการแทรกแซงนั้น ได้ใช้วิธีการออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรมาถึงองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบจัดหางบประมาณเพื่อนำไปใช้ในการอุดหนุนงบประมาณของทางอำเภอ แต่แท้จริงแล้วหน้าที่ในการจัดหางบประมาณอุดหนุนดังกล่าวเป็นหน้าที่ของทางอำเภอโดยตรง แต่เนื่องจากทางอำเภอขาดแคลนงบประมาณ และไม่สามารถจัดหางบประมาณมาทดแทนได้ทัน จึงมีการออกคำสั่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบทำการจัดหางบประมาณอุดหนุนไปให้แทน

การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล อย่างแรกต้องคำนึงก่อนว่าเรามีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานส่วนนั้นหรือไม่ งานนั้นอยู่ในขอบข่ายความรับผิดชอบของเราหรือไม่ แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องบางหน่วยงานก็ขาดความเข้าใจตรงนี้ เมื่อเขาเล็งเห็นว่าทางเรามีความสามารถในการจัดหางบประมาณ เขาก็ออกคำสั่งที่ไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ แต่เราก็ต้องทำตาม เพราะไม่สามารถขัดคำสั่งได้ (บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ท่านที่ 4, 2552: สัมภาษณ์)

5.4.2 ปัจจัยภายในที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

5.4.2.1 ปัจจัยภายในที่สนับสนุนให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ประเด็นแรกที่จะกล่าวถึง เป็นเรื่องของการมีภาวะผู้นำของผู้บริหาร ซึ่งประกอบด้วยการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ (Idealized Influence) การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration)

Motivation) การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) และการคำนึงถึงปัจเจกบุคคล (Individualized Consideration)

จากการทบทวนวรรณกรรมผู้ศึกษา พบว่าการมีภาวะผู้นำของผู้บริหารเป็นปัจจัยสำคัญในการสนับสนุนให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญหลายท่านมีการแสดงความเห็นที่สอดคล้องกันถึงบุคลิกของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบว่าเป็นผู้ที่มีความเชื่อมั่นในตนเองทั้งในเรื่องของการวางแผนงาน และการปฏิบัติงานโดยจะมีการวางแผนงานไว้อย่างรัดกุม มีแผน A แผน B ซึ่งแผนงานที่วางแผนไว้นั้นจะมีความสอดคล้องกับข้อจำกัดบางประการที่เกิดจากทำงานร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนเกิดความสบายใจ และให้การยอมรับ รวมไปถึงการให้ความร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนตำบลในที่สุด วิธีการวางแผนงานลักษณะนี้ส่งผลให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานมีความเชื่อมั่นว่าการปฏิบัติงานนั้นจะประสบความสำเร็จ

ในส่วนของการปฏิบัติงาน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่ แสดงความเห็นว่อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบมีแนวทางการทำงานที่ควรแก่การนำมาเป็นแบบอย่างเนื่องจากอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบมีความทุ่มเทเอาใจใส่ในการทำงาน มาทำงานตรงเวลา มีความกระตือรือร้นในการทำงาน และมักจะอยู่เป็นเพื่อนกับบุคลากรผู้ปฏิบัติงานจนถึงเวลาค่ำ เพื่อคอยอยู่ให้ความช่วยเหลือบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่อาจประสบกับปัญหา และอุปสรรคขณะปฏิบัติงาน อีกทั้งอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเองมีลักษณะของการให้กำลังใจ และสร้างความมั่นใจในการปฏิบัติงานให้กับบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งลักษณะดังกล่าวแสดงออกผ่านทางคำพูด ชื่นชม และให้ความไว้วางใจต่อบุคลากร ผู้ปฏิบัติงาน ยกย่องบุคลากรผู้ปฏิบัติงานว่ามีความสามารถ แสดงความเชื่อมั่นในตัวบุคลากรผู้ปฏิบัติงานว่าจะสามารถฝ่าฟัน และเอาชนะอุปสรรคต่าง ๆ ได้อย่างแน่นอน ไม่เพียงเท่านั้น อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลยังแสดงออกถึงความต้องการจะช่วยเหลือ และให้คำแนะนำปรึกษาช่วยแก้ไขปัญห แก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานเมื่อพบกับอุปสรรค ผ่านทางการติดตามผลงานของบุคลากร ผู้ปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิด พร้อมทั้งสอบถามถึงความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ เมื่อบุคลากรผู้ปฏิบัติงานแจ้งต่ออดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้ทราบถึงปัญหา และอุปสรรคที่เกิดขึ้น ทางอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ และหาแนวทางการแก้ไขปัญหอุปสรรคเหล่านั้น โดยทันที ไม่เคยเกี่ยงว่าเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ไม่ใช่ของผู้บริหาร

แนวทางการปฏิบัติงานของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ เป็นการสร้างขวัญ และกำลังใจแก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานเป็นอย่างมาก

ยิ่งถ้าหากปัญหาที่พนักงานได้รับเป็นปัญหาที่มีความเกี่ยวข้องกับมวลชน เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณที่เพิ่มมากขึ้นก็ยิ่งมีความจำเป็นที่ผมจะต้องอยู่ร่วมกันกับพนักงาน เพื่อคอยให้คำแนะนำปรึกษาเขา เพื่อให้งานดำเนินต่อไปได้ ตัวผมเองจะอยู่ที่ทำงานถึงหกโมงเย็น ทางพนักงานก็ทำงานของเขา ใครที่ทำเสร็จแล้วก็กลับบ้าน การที่ผมทำงานอยู่กับเขาจนเย็นค่ำ ทำให้เป็นผลดีเพราะถ้างานมีปัญหาเขาจะมีคนช่วยแก้ไข บางครั้งมีปัญหาการทำงานจากนอกสถานที่ เช่น ปัญหาการทำนา ทางนักวิชาการเข้ามาแจ้งกับผมที่องค์การบริหารส่วนตำบล ผมก็ออกไปพร้อมกับนักวิชาการเลย ไปช่วยเขาแก้ไขไปไปสั่งการหน่วยงานชาวบ้านจะได้สบายใจ (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา, 2552: สัมภาษณ์)

บทให้สัมภาษณ์ของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลข้างต้น สอดคล้องกับบทให้สัมภาษณ์ของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานท่านหนึ่ง ซึ่งมีความเห็นว่า “เวลาเจออุปสรรค จะมีการพูดคุยกัน ให้คำปรึกษาตลอด อยู่ทำงานเป็นเพื่อนกับเรา แม้ว่าจะเป็นเวลาเลิกงานแล้ว ซึ่งหากช่วงเวลาดังกล่าวเราประสบปัญหาในการทำงานท่านจะคอยช่วยเหลือคอยให้คำแนะนำปรึกษาเราทันที ทำให้เรามั่นใจว่า แม้มีอุปสรรคเพียงใด เราก็จะทำงานสำเร็จได้” (บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาท่านที่ 4, 2552: สัมภาษณ์)

นอกจากอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาจะมีการทำแผนงานและมีวิธีการปฏิบัติที่ดี แล้วยังมีเป้าหมายที่ชัดเจนในการบริหารงานอีกด้วย กล่าวคือ อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภามีการดำเนินงานโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพที่เกิดจากการปฏิบัติงานเป็นหลัก เพราะเมื่อมีการทำงานของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ ความสำเร็จจากการปฏิบัติงานก็ย่อมจะเกิดง่ายขึ้น

เครื่องมือที่อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบล นำไปใช้เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ ก็คือ การเลือกผู้ปฏิบัติที่มีความเหมาะสมกับการปฏิบัติงานซึ่งเป็นเรื่องของความถนัดของแต่ละบุคคล หากบุคลากรผู้ปฏิบัติงานท่านหนึ่งมีความรู้ความสามารถในด้านคอมพิวเตอร์มากเป็นพิเศษ ก็อาจจะต้องมาทำงานในส่วนของการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารขององค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาผ่านระบบอินเทอร์เน็ต เพื่อเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในการสืบค้นข้อมูลขององค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา

ประเด็นข้างต้นที่กล่าวถึงนั้นได้แสดงถึงมโนทัศน์อย่างมีอุดมการณ์ของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาได้เป็นอย่างดีแล้ว ยังมีในอีกประเด็นหนึ่งที่ทำให้การสนับสนุนการมีอริทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา นั่นก็คือ ทศนคติในเรื่องของการให้ความสำคัญกับการสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ดี โดยอดีตนายกองค์

บริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียงจะใช้วิธีการแสดงตัวอย่างให้เห็น และว่ากล่าวตักเตือนบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ถึงการปฏิบัติตัวในที่ทำงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการไม่ทานอาหารว่างในขณะที่ปฏิบัติงานอยู่ การไม่อ่านหนังสือพิมพ์ หรือเล่นอินเทอร์เน็ตในขณะที่ปฏิบัติงาน หรือจะเป็นการแสดงออกถึงความเอาใจใส่ประชาชนที่เข้ามาติดต่อขอความช่วยเหลือจากหน่วยงาน

พนักงานรุ่นแรก ๆ ที่ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าฝ่ายจะมีอายุน้อย ทำให้ผมแนะนำหรือตักเตือนเขาถึงวิธีการปฏิบัติตัวในที่ทำงานได้ง่ายขึ้น อย่างเช่น บางทีจะมีการทานขนมที่โต๊ะทำงานบ้าง เล่นอินเทอร์เน็ตบ้าง อ่านหนังสือพิมพ์ในเวลางานบ้าง ตรงนี้เราก็คงตักเตือนเขา และเราก็ต้องทำตัวเป็นแบบอย่างให้เขาดูด้วย ว่าเราก็ไม่ทำแบบนั้นเหมือนกันนะ เมื่อเขาเห็นอย่างนั้น เขาก็จะเชื่อเรา และทำตามเรา อย่างบางครั้งมีชาวบ้านเข้ามาติดต่อกับเรา ก็ต้องให้ความสนใจเขา ดูแลเขา ถามเขาว่ามาติดต่อเรื่องอะไร มีอะไรให้เราช่วยเหลือได้บ้าง ปฏิบัติต่อเขาดี ๆ ด้วยรอยยิ้มเมื่อเราทำแบบนี้ พนักงานเขาก็จะทำตามเรา และทำเป็นนิสัย เมื่อถึงเวลาที่เปิดรับพนักงานใหม่ ก็จะต้องเปิดรับปีละ 2-3 คน พนักงานรุ่นที่เขาก็จะแนะนำรุ่นน้องอย่างที่เราแนะนำเขาไว้ รุ่นน้องเห็นรุ่นพี่ทำเป็นแบบอย่าง และเราก็ทำด้วย เขาก็จะทำดี ทำเป็นนิสัยเหมือนรุ่นพี่เขา (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียง, 2552: สัมภาษณ์)

นอกจากการถ่ายทอดพฤติกรรมในเชิงการสร้างวัฒนธรรมองค์กรให้กับบุคลากรผู้ปฏิบัติงานแล้ว อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียง ยังมีแนวทางในการถ่ายทอดวิสัยทัศน์ในการทำงานของตนเองให้กับบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน โดยใช้วิธีการแบ่งขอบเขตอำนาจของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานออกเป็นประเภท และพิจารณาว่าบุคลากรผู้ปฏิบัติงานประเภทใดควรได้รับวิสัยทัศน์ในระดับใด ผ่านวิธีการใด ซึ่งอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียง เปรียบให้เห็นภาพว่าวิธีการนี้เหมือนกับไข่ดาว คือตนเองเป็นหัวหน้าเปรียบเสมือนไข่แดงที่อยู่ตรงกลาง มีวงแหวนรอบไข่แดงเป็นวงแหวนที่ 1 เปรียบเสมือนหัวหน้างาน และวงแหวนรอบที่ 2 เป็นไข่ขาวเปรียบเสมือนบุคลากรในระดับปฏิบัติงาน โดยการถ่ายทอดวิสัยทัศน์ของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียง ที่เปรียบเสมือนเป็นไข่แดงนี้ จะกระทำต่อหัวหน้างานที่เปรียบเสมือนเป็นวงแหวนรอบที่ 1 เพียงระดับเดียวเท่านั้น และจะใช้วิธีการถ่ายทอดวิสัยทัศน์ในการทำงานผ่านทางการพูดคุยกันในช่วงเช้าของแต่ละวัน ระหว่างการร่วมกันทานกาแฟ อันเป็นบรรยากาศที่ผ่อนคลาย และให้ความรู้สึกเป็นกันเอง ในส่วนของการถ่ายทอดวิสัยทัศน์ในการทำงานไปยังวงแหวนรอบที่ 2 ซึ่งเปรียบเสมือนบุคลากรในระดับปฏิบัติงานนั้น เป็นหน้าที่ของหัวหน้างาน หรือ วงแหวนรอบที่ 1 จะต้องเป็นผู้ดำเนินการต่อไป

หากกล่าวถึงการสร้างแรงบันดาลใจ แรงจูงใจ และสร้างกำลังใจในการทำงานของอดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาที่มีต่อบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน พบว่าพฤติกรรมการแสดงออกที่มีความชัดเจนของอดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา ได้แก่ การพูดโน้มน้าวใจให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานมีความเชื่อมั่นในตนเอง ทั้งในด้านของความสามารถในการทำงาน และการมีความสำคัญต่อหน่วยงาน โดยอดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา ได้ให้ความสำคัญต่อบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในทุกตำแหน่งหน้าที่ และมักจะกล่าวเสมอว่าบุคลากรผู้ปฏิบัติงานทุกท่านล้วนมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อหน่วยงาน หากบุคคลในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งขาดหายไปองค์กรก็ไม่สามารถดำรงอยู่ได้

ตัวผมเองจะคอยให้กำลังใจกับพนักงานอยู่เสมอ พยายามพูดคุยกับเขา เพราะเราก็เข้าใจว่าเขามาทำงานตรงนี้นั้นค่อนข้างจะหนัก อาจที่ถอยบ้าง เราก็จะพยายามบอกเขาว่า ให้เขาเข้มแข็งอดทน หากทางองค์กรขาดคนมีความสามารถมากอย่างเขาไปต้องลำบากมาก ผมจะให้ความสำคัญกับทุกคน แม้แต่แม่บ้านก็ต้องให้เกียรติเขา ให้ความสำคัญกับเขา เพราะถ้าไม่มีเขาสถานที่ทำงานในองค์กรก็จะไม่สะอาด ไม่สวยงาม พนักงานก็จะไม่มีความสุขในการทำงาน (อดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา, 2552: สัมภาษณ์)

แม้ว่าจะมีการให้กำลังใจ และสร้างแรงจูงใจในการทำงานให้กับบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน แต่อดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาก็ไม่ลืมที่จะเข้มงวดกับการตั้งมาตรฐานในการทำงาน โดยจะตั้งมาตรฐานในการทำงานของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานไว้สูงพอสมควร ที่เป็นเช่นนั้นก็เพื่อให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานได้รับการกระตุ้นให้มีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน บุคลากรผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ให้ข้อมูลที่สอดคล้องกันในกรณีของการตั้งมาตรฐานในการปฏิบัติงานขั้นสูงของอดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาว่า “ถ้ามีการตั้งมาตรฐานไว้สูง ก็ต้องให้ไ้ทำงานในระดับนี้ขึ้นไป ต้องมีการทำงานที่ดีต้องแก้ไขน้อยที่สุดมาตรฐานตรงนี้จะทำให้เรามีแรงกระตุ้นในการทำงาน เราก็จะกระตือรือร้นมากขึ้น” (บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา ท่านที่ 5, 2552: สัมภาษณ์)

อย่างไรก็ตามได้มีบุคลากรผู้ปฏิบัติงานบางส่วนมีความเห็นว่า การตั้งมาตรฐานที่สูงจนเกินไป เป็นการสร้างแรงกดดันในการทำงาน และส่งผลให้เกิดภาวะความเครียด ทำลายบรรยากาศในการทำงาน

บ่อยครั้งที่อดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาแสดงให้เห็นว่าบุคลากรผู้ปฏิบัติงานเห็นว่าการทำงานโดยใช้เงินภาษีของประชาชนต้องตระหนักถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ไม่ใช่คำนึงถึงความสะดวกสบายของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานเป็นหลัก แม้ว่า

องค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ๆ จะมีการจัดหาซื้อรถประจำตำแหน่งให้กับอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานระดับหัวหน้า แต่อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบล คຸ້ງตะเกาไม่ปฏิบัติเช่นนั้น เพราะเล็งเห็นว่า ตนเอง และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานทุกท่าน ต่างก็มีพาหนะ เป็นของตนเองอยู่แล้ว หากต้องมีรถประจำตำแหน่งอีก จะเป็นการสิ้นเปลือง และไม่เกิดประโยชน์ ใด ๆ ต่อประชาชน ซึ่งทางบุคลากรผู้ปฏิบัติงานต่างก็เข้าใจ และเห็นชอบกับอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคຸ້ງตะเกา เมื่อไม่ได้นำงบประมาณไปจัดซื้อรถประจำตำแหน่งแล้ว ก็จะมีงบประมาณคงเหลือ อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคຸ້ງตะเกาจึงนำงบประมาณดังกล่าวนี้ไปซื้อรถกระบะเพื่อใช้ในการเก็บขยะให้กับประชาชน ส่วนงบประมาณที่เหลือจึงนำไปสมทบกับงบประมาณส่วนอื่นเพื่อไปใช้ในการบริหารจัดการต่อไป

โดยปกติรถเก็บขยะขององค์การบริหารส่วนตำบล จะใช้รถหกล้อ เพราะปริมาณของขยะในชุมชนมีมาก แต่ในตำบลคຸ້ງตะเกามีปริมาณของขยะน้อย เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลคຸ້ງตะเกาได้มีการณรงค์ให้ประชาชนทำการคัดแยกขยะก่อนนำมาทิ้ง ขยะประเภทขวด กล่อง กระป๋อง ก็นำไปขาย ขยะประเภทเศษอาหารก็นำไปหมักเพื่อทำปุ๋ย ส่วนขยะที่นำไปใช้ประโยชน์ ไม่ได้แล้วจึงนำมาทิ้ง ส่งผลให้ปริมาณขยะมีไม่มาก ไม่จำเป็นต้องใช้รถหกล้อขนขยะ ใช้รถกระบะก็เพียงพอ

ผมมีนโยบายให้ใช้ถุงขยะแทนถังขยะ คือชาวบ้านเขาต้องมีการคัดแยกขยะก่อนจะนำมาทิ้ง เช่น ขวดพลาสติก ถังพลาสติก โฟม กล่องกระดาษ ก็ต้องแยกไว้ขาย ส่วนเศษอาหาร เปลือกผลไม้ก็ให้เอาไปหมักไว้ทำปุ๋ย หรือ ไปเทไว้ได้ดินไม้เป็นปุ๋ยก็ได้ ขยะที่เหลือจากนั้นก็เอามาใส่ถุงทิ้ง ทางเราก็จะเอารถกระบะไปเก็บขยะที่หน้าบ้าน พอทำแบบนี้ขยะก็จะมีปริมาณน้อยลง ไม่จำเป็นต้องใช้รถหกล้อ (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคຸ້ງตะเกา, 2552: สัมภาษณ์)

ในแต่ละครั้งที่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลประสบกับปัญหา และอุปสรรคในการปฏิบัติงาน อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคຸ້ງตะเกาจะใช้วิธีการเรียกบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าเข้าประชุมเพื่อชี้แจงให้ทราบถึงปัญหา และอุปสรรคที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นเป็นการประชุมในลักษณะของการสอบถามความคิดเห็นถึงแนวทางการแก้ไขปัญหา และอุปสรรคที่ประสบอยู่จากบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้างาน นับว่าเป็นอีกหนึ่งวิธีการกระตุ้นทางปัญญาให้กับบุคลากรผู้ปฏิบัติงานผ่านการร่วมกันแสดงความคิดเห็น การวิเคราะห์ปัญหาว่าเกิดจากอะไร บุคลากรผู้ปฏิบัติงานระดับหัวหน้าแต่ละท่านจะมีแนวทางการจัดการกับปัญหาอย่างไร และวิธีใดเป็นวิธีที่ดี

ที่สุดในการนำมาปรับใช้เป็นรูปธรรม โดยบุคลากรผู้ปฏิบัติงานระดับหัวหน้าท่านหนึ่งได้กล่าวถึงวิธีการร่วมแสดงแนวทางในการแก้ไขปัญหา และอุปสรรคแต่ละด้านให้ฟังว่า

บรรยากาศไม่เรียกได้ว่าเป็นการประชุมเสียทีเดียว แต่จะเป็นทำนองเรียกพนักงานระดับหัวหน้าเข้าพบในห้องของท่านนายกประมาณ 5-6 คน เพื่อปรึกษาหารือกันมากกว่า ทางท่านนายกจะแจ้งให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้น และให้แต่ละคนแสดงความคิดเห็นว่าควรจะทำอย่างไร ใครเห็นด้วยก็สนับสนุนกันไป ใครคัดค้านก็แสดงเหตุผลมาและช่วยกันเลือกทางออกที่ดีที่สุด (บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ท่านที่ 4, 2552: สัมภาษณ์)

แนวทางในการวิเคราะห์ปัญหา และอุปสรรคที่เกิดขึ้นของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบที่นำมาปรับใช้กับองค์กรนั้น นอกจากจะให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าเข้าร่วมวิเคราะห์ปัญหาแล้ว บางครั้งอาจมีการเชิญเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นเข้าร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาคด้วย ซึ่งการจะเชิญเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นเข้าร่วมวิเคราะห์ปัญหาหรือไม่ นั้น ขึ้นอยู่กับปัญหา และอุปสรรคที่พบว่ามีความเกี่ยวข้องในวงกว้างหรือไม่

เราต้องนำประเด็นที่อาจจะเป็นปัญหามาพูดคุยกันก่อนว่าเป็นอย่างไร เวลาเราจะแก้ไขปัญหา ก็ต้องให้ตรงกับเป้าหมายในใจของเรา บางครั้งปัญหาเกี่ยวข้องกับสาธารณสุข เราก็ต้องเชิญบุคคลจากหน่วยงานเขามาร่วมเสนอแนวทางแก้ไขด้วย บางครั้งเกี่ยวกับการศึกษา เราก็ต้องเชิญครู อาจารย์มาแสดงความคิดเห็นร่วมกัน แนวความคิดที่ผ่านทางสาธารณสุขบ้าง ทางครูอาจารย์บ้าง ทางนักวิชาการบ้าง ก็จะกลายเป็นแนวความคิดของพวกเรา เป็นแนวทางแก้ไข ปัญหา และอุปสรรคขององค์กร (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ, 2552: สัมภาษณ์)

การบริหารงานด้วยความเอาใจใส่ ทুমเท และให้ความสำคัญกับบุคลากรผู้ปฏิบัติงานทุกฝ่ายทุกระดับของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบส่งผลให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานรับรู้ถึงความหวังใจ ความเป็นกันเอง และมีความรู้สึกเหมือนได้ร่วมทำงานกับพี่น้องมากกว่าจะเป็นการทำงานกับเจ้านาย และลูกน้อง ซึ่งนับว่าเป็นการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคลที่มีต่อบุคลากรผู้ปฏิบัติงานของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ การทำงานร่วมกันแบบที่แบบนี้นี่ สร้างความสนิทสนมระหว่างผู้ร่วมงานได้มาก ถึงขั้นมีการพูดคุยให้คำปรึกษากันระหว่างหัวหน้างาน และผู้ร่วมงานในเรื่องส่วนตัว หรือเรื่องครอบครัวได้ ซึ่งความสนิทสนมนี้เป็นผลดีต่อการปฏิบัติงาน เพราะเมื่อมีหัวหน้างาน และผู้ร่วมงานที่คอยรับฟังการปรับทุกข์ เป็นคู่คิด

ช่วยเหลือกันในเรื่องส่วนตัว บุคลากรผู้ปฏิบัติงานจะมีความผ่อนคลาย สบายใจ ไม่รู้สึกโดดเดี่ยว และมีกำลังใจในการปฏิบัติงาน

ผมจะคอยไถ่ถามสารทุกข์สุกดิบกับพนักงานเสมอ เรื่องสุขภาพบ้าง เรื่องครอบครัวบ้าง เพราะอยากให้เขารู้สึกว่าเราใส่ใจเขา ห่วงใยเขา ให้เขามองเราเป็นพี่น้อง เป็นครอบครัวเดียวกัน มากกว่าจะมองเป็นเจ้านาย ในบางกรณีที่เป็นพนักงานระดับปฏิบัติงานที่เป็นผู้หญิงก็ต้องให้หัวหน้างานเขาที่เป็นผู้หญิงเหมือนกันไปดูแล (อดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา, 2552: สัมภาษณ์)

บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าท่านหนึ่งได้แสดงความเห็นสอดคล้องกับประเด็นนี้ด้วยเช่นกัน

แม้อยู่ในฝ่ายของหัวหน้าการคลัง แต่ก็ดูแลห่วงใยลูกน้องเหมือนเขาเป็นคนในครอบครัวของเรา เราต้องรู้จักสังเกตเขา เพราะบางทีเขามีปัญหาบางอย่างไม่บอกเราตรง ๆ เราต้องใส่ใจเขา ถ้าเรายังถ้าเห็นเขาซึม ๆ ต้องรีบไถ่ถามว่าเป็นอะไร มีอะไรไม่สบายใจ เขาก็จะกล้าพูดคุยกับเรา ปรับทุกข์กับเรา เราก็ต้องรับฟัง และแนะนำช่วยเหลือเขา อย่างน้อยก็ต้องให้กำลังใจเขา สร้างความเข้าใจกับเขา หากเราจะคิดว่าเรื่องงานกับเรื่องส่วนตัวต้องแยกกันให้ได้ แต่ในความเป็นจริงมันไม่สามารถแยกกันได้ มันต้องไปควบคู่กัน หากมีปัญหาครอบครัว มีปัญหาในเรื่องการทำงาน สภาพจิตใจย่อมไม่พร้อมกับการทำงาน บางทีก็ต้องเรียกมาคุยเป็นการส่วนตัว เพราะอยากให้เขามีความสุขในการทำงาน (บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา ท่านที่ 5, 2552: สัมภาษณ์)

ไม่เพียงแต่จะสร้างความรู้สึกถึงการเป็นครอบครัวเดียวกันให้กับบุคลากรผู้ปฏิบัติงานแล้ว อดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกายังให้การสนับสนุน และส่งเสริมบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่มีความสามารถพิเศษ อันเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงาน หรือองค์การอีกด้วย “พนักงานที่มีความโดดเด่น เราก็ต้องชมเชยให้กำลังใจ แล้วก็ยกย่อง ชมในที่ประชุม ส่วนใหญ่เราก็จะกินข้าวกัน แล้วก็จะเป็นพวก โบ๊ตส์ การเลื่อนขั้น” (อดีตนายกองค้การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา, 2552: สัมภาษณ์)

บุคลากรผู้ปฏิบัติงานท่านหนึ่งได้กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า

บุคคลที่โดดเด่น ก็จะมีประกาศให้เลื่อนขั้นเลื่อน โบนัส แต่ส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีการอบรมเพิ่มเติมความสามารถ แต่จะเป็นการเรียนรู้กันเองมากกว่า อย่างในเรื่องคอมพิวเตอร์ ท่านจะให้งานที่เหมาะสมกับคน จะให้คนใช้คอมพิวเตอร์เป็นท่ามากกว่า ไม่ได้ไปพยายามให้คนใช้คอมพิวเตอร์ไม่เป็น มาทำให้เป็น (บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา ท่านที่ 4, 2552: สัมภาษณ์)

5.4.2.2 ปัจจัยภายในที่สนับสนุนให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จประเด็นต่อไปที่จะกล่าวถึง เป็นเรื่องของการให้การยอมรับ และสนับสนุนการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของผู้บริหาร

จากการสัมภาษณ์อดีตนายกององค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาผู้เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าอดีตนายกององค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภามีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในหน่วยงานว่าการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติเป็นผลดีต่อหน่วยงาน เพราะเป็นการสร้างความภาคภูมิใจให้กับบุคลากรผู้ปฏิบัติงานอีกทางหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีการทำงานร่วมกันอย่างสามัคคี มีการทุ่มเทอย่างเต็มที่ในการทำงาน และผลที่ได้รับคือ การได้รับรางวัล แต่อีกนัยหนึ่ง การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติก็มีผลกระทบในด้านลบต่อบุคลากรผู้ปฏิบัติงานบางส่วนเช่นกัน

พนักงานส่วนใหญ่เขาก็เต็มใจที่เราให้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ แต่พนักงานในระดับล่างบางคนก็มีความรู้สึกท้อแท้ และพรั่นว่าทำไมต้องทำงานหนักขนาดนี้ ที่แย่กว่านั้น คือพนักงานบางคนกลับมีความคิดเห็นว่าตัวผมต้องการให้เขาทำงานหนักเพื่อผมจะได้หน้าได้ตาจากการได้รางวัล บางทีพนักงานระดับล่างบางคนก็คิดเปรียบเทียบการทำงานหนักของตนเองกับการทำงานของพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่ตั้งอยู่ใกล้เคียงกัน แล้วพรั่นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นทำงานง่าย ๆ สบาย ๆ ไม่ต้องมีพิธีรีตองมากมาย ทำไมเขาต้องลำบากขนาดนี้ แต่เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วพนักงานที่พรั่นจะเป็นพนักงานส่วนน้อย แต่พนักงานส่วนใหญ่เขาก็เข้าใจตรงนี้ (อดีตนายกององค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา, 2552: สัมภาษณ์)

อย่างไรก็ตาม อดีตนายกององค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาได้ยืนยันว่า การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในหน่วยงานเป็นผลดีมากกว่าผลเสีย และการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัตินั้นมีความเหมาะสมในการนำมาใช้ในหน่วยงาน

ในความเป็นจริงแล้วสมควรอย่างยิ่งที่จะนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติกับทุกหน่วยงานของทางราชการ เพราะว่าประชาชนได้รับผลประโยชน์สูงสุดจากการบริหารแบบธรรมาภิบาล คือได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคกัน ไม่แบ่งกลุ่มแบ่งก้อน ปัญหาของชาวบ้านก็ได้รับการแก้ไขอย่างเหมาะสม เพราะมีการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ, 2552: สัมภาษณ์)

5.4.2.3 ปัจจัยภายในที่สนับสนุนให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ที่มีความสำคัญประเด็นต่อมา เป็นเรื่องของความพร้อมทางด้านทรัพยากร ด้านการเงิน และบุคลากร รวมไปถึงความเพียงพอของข้อมูลข่าวสาร

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่า ทรัพยากรที่ใช้ในหน่วยงานจะไม่มีขาดแคลน เพราะนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความดูแลเอาใจใส่เรื่องนี้อยู่เสมอ สอดคล้องกับความเห็นของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานท่านหนึ่งที่ชื่นชมอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบต่อการดูแลเอาใจใส่ในประเด็นดังกล่าวว่า

หากเกี่ยวกับเรื่องวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ทางนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสนับสนุนอย่างเต็มที่ เขามักจะบอกอยู่เสมอว่า หากวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการทำงานมีอยู่ครบถ้วน พนักงานจะไม่พบกับความยุ่งยากในการทำงาน เพราะถ้าทำงานแล้วมาติดตรงนั้นไม่มีตรงนั้นไม่เพียงพอ มันก็ไม่สนุก ไม่มีอารมณ์จะทำงานตั้งแต่ทำงานมาจะไม่มีการขาดแคลนเพราะเขาจะเตรียมการเรียบร้อย (บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ท่านที่ 5, 2552: สัมภาษณ์)

หากกล่าวถึงด้านงบประมาณ จากการให้สัมภาษณ์อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบได้ให้การยืนยันว่า องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ได้รับงบประมาณค่อนข้างที่จะมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น โดยในส่วนของจังหวัดอุดรธานี มีองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับงบประมาณสูงมาก รวบรวม 3 องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบเป็นหนึ่งในองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับงบประมาณสูงนั้น เป็นผลให้ทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบมีงบประมาณเพียงพอต่อการนำไปใช้พัฒนาตำบลทุ่งตะเกียบ แต่เมื่อถามถึงงบประมาณที่นำไปใช้ในการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลว่าด้านใดมีการใช้งบประมาณสูงสุดทางอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบเองก็ไม่สามารถหาข้อสรุปได้ โดยให้เหตุผลว่าการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในทุกด้านแล้วแต่มีความเกี่ยวข้องกัน การที่จะระบุให้ชัดเจนไปเลยว่าการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลข้อใดใช้งบประมาณสูงสุดจึงเป็นสิ่งที่ไปได้ยาก

อย่างไรก็ตาม มีบุคลากรผู้ปฏิบัติงานจำนวนหนึ่ง มีความเห็นตรงกันว่า การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วม ใช้งบประมาณมากที่สุด เพราะมีความเกี่ยวข้องกับการประชาสัมพันธ์ การจัดทำป้าย การจัดการด้านเอกสาร แผ่นพับ สปอร์ตโฆษณา ซึ่งอาจจะต้องมีค่าอาหาร ค่าของว่างที่จัดให้กับผู้เข้ามามีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบอยู่ด้วย

ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบนี้ มีบุคลากรผู้ปฏิบัติงานหลายท่านแสดงความเห็นว่า ทางหน่วยงานขาดแคลนบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน โดยเฉพาะผู้ชำนาญทางด้านกฎหมาย และทางด้านสาธารณสุข และในจำนวนบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่มีอยู่ในขณะนั้น หลายท่านขาดความรู้ความสามารถในการใช้คอมพิวเตอร์ แม้ว่าจะมีบุคลากรผู้ปฏิบัติงานหลายท่านแสดงความเห็นตรงกันในประเด็นดังกล่าว แต่ทางอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบกลับให้การยืนยันว่า ทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบในสมัยที่ตนเองยังดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบอยู่นั้น ไม่มีรายงานการขาดแคลนผู้ชำนาญการในส่วนของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในด้านกฎหมาย สาธารณสุข หรือผู้ที่มีความสามารถทางการใช้คอมพิวเตอร์แต่อย่างใด เนื่องจากบุคลากรผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่จะปฏิบัติงานแทนกันได้

ผมจะใช้ระบบของบริษัทเข้ามา ดังนั้นการขาดแคลนบุคลากรจะไม่เกิดขึ้น สมัยที่เป็นผม นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่นั้นจะมี 5 ส่วน คือ สำนักปลัด การคลัง โยธา สวัสดิการ สังคม และสาธารณสุข แล้วก็มีหัวหน้าแค่ 3 คน ปลัดก็จะควบสาธารณสุข การคลังก็จะควบสวัสดิการสังคม กรมโยธาก็จะควบคุม ดูแล สิ่งการในส่วนของเขา ถามว่าขาดแคลนพนักงานไหม ตอบได้ว่าไม่ขาดแคลนแน่นอนเพราะสมัยนั้นงานที่ทำยังไม่ล้นมือ (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ, 2552: สัมภาษณ์)

การสืบหาข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบมีการสืบหาข้อมูลทั้งจาก แหล่งปฐมภูมิ และทุติยภูมิ คือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากการสอบถามโดยตรงจากชาวบ้าน จากการสืบค้นทางอินเทอร์เน็ต “ข้อมูลที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน ส่วนใหญ่เราจะทำการขอหนังสือจากทางอำเภอ ทางจังหวัด บางครั้งก็สืบหาข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตโดยจะนำออกมาใช้เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องเท่านั้น” (บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ท่านที่ 5, 2552: สัมภาษณ์)

5.4.2.4 ปัจจัยภายในที่สนับสนุนให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ อีกประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญคือการกำหนดบทบาท และการให้รางวัลอย่างเป็นระบบ

จากการทบทวนวรรณกรรม ผู้ศึกษาพบว่าหากหน่วยงานใดมีการกำหนดบทลงโทษ และให้รางวัลแก่ผู้ปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ จะเป็นปัจจัยสนับสนุนให้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ แต่จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญหลายท่านได้แสดงความเห็นสอดคล้องกันว่าในองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบนั้น ไม่ได้มีการกำหนดบทลงโทษ และแนวทางการให้รางวัลแก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานอย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร ในการลงโทษส่วนใหญ่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าจะให้วิธีการว่ากล่าวตักเตือน หรือเรียกเข้าพบเป็นการส่วนตัวเพื่อสอบถามถึงสาเหตุของพฤติกรรมการทำงานที่บกพร่องของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นว่ามีสาเหตุมาจากเรื่องใด พร้อมทั้งมีการให้คำปรึกษาเพื่อช่วยเหลือในการหาแนวทางแก้ไข ปัญหา แก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานนั้นด้วย ที่เป็นเช่นนี้เพราะบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้า และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานระดับปฏิบัติงานต่างมีความสนิทสนมกัน จึงปฏิบัติต่อกันเหมือนทุกคนคือคนในครอบครัว อีกทั้งผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าแต่ละท่านต่างมีทัศนคติว่า ลูกน้องเปรียบเสมือนลูกหลาน หากเขาทำงานบกพร่องก็ต้องให้คำแนะนำปรึกษา และช่วยกันแก้ไขปัญหากหากเป็นปัญหาในเรื่องงานก็จะมีการแนะนำเพิ่มเติมให้ และหากเป็นเรื่องส่วนตัว เช่น เรื่องลูก เรื่องภรรยา สามี ก็จะคอยรับฟังและให้กำลังใจ ทัศนคติเช่นนี้สืบเนื่องมาจากความเชื่อของอดีตนายกองการบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบว่าหากบุคลากรผู้ปฏิบัติงานจะมีผลงานที่ดีได้ ต้องเป็นบุคลากรผู้ปฏิบัติงานมีความพร้อมทางด้านสุขภาพจิต และสุขภาพกาย

เราไม่ได้ทำงานคนเดียว เพราะฉะนั้นเวลาลูกน้องของเราประสบปัญหาเราก็ต้องให้ความช่วยเหลือเขา บางทีพนักงานมาใหม่เขายังเด็กอยู่ พบปัญหาในการทำงานบ้าง มีปัญหาครอบครัวบ้าง ก็ต้องเรียกมาคุยเป็นการส่วนตัว ให้กำลังใจเขา เรื่องบางเรื่องเขาอาจไม่ยอมเปิดเผย เราก็เข้าใจและพยายามให้กำลังใจเขามาก ๆ เขาจะได้มีกำลังใจทำงาน (บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ท่านที่ 5, 2552: สัมภาษณ์)

ในส่วนของการให้รางวัลนั้น ทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบไม่ได้มีการตั้งกฎกติกาไว้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรว่าหากปฏิบัติงานได้ในระดับดีเพียงใด จึงจะได้รางวัลเป็นเงิน เป็นใบประกาศนียบัตรความดี ความขยัน แต่ถ้าหากบุคลากรผู้ปฏิบัติงานท่านใดปฏิบัติงานในระดับดี ขยัน และเป็นที่รักของผู้ร่วมงาน ทางบุคลากรระดับหัวหน้า โดยเฉพาะนายกองการบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบจะมีการกล่าวชมเชยบุคลากรผู้ปฏิบัติงานนั้นในที่ประชุม และมีการพิจารณาเลื่อนขั้นให้ เพื่อเป็นกำลังใจแก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่มีความตั้งใจ ทুমเทให้กับการปฏิบัติงาน และมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีกับผู้ร่วมงาน “พนักงานที่มีความดีความเด่นในตัวเอง เราก็

จะต้องชมเชยเขา ให้กำลังใจเขา ยกย่องเขาในที่ประชุมว่าเขาเป็นตัวอย่างที่ดีแก่พนักงานคนอื่น แล้วจะมีการพิจารณาโบนัส หรือการเลื่อนขั้นให้เขา เพื่อให้เขามีกำลังใจในการทำสิ่งดี ๆ ให้กับองค์กร” (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา, 2552: สัมภาษณ์)

5.4.2.5 ปัจจัยภายในที่สนับสนุนให้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ประเด็นสุดท้ายที่จะกล่าวถึง คือ การมีความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ จากการศึกษาพบว่าผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภามีความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล แต่ในส่วนของผู้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ คือ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้า มีเพียงสองท่าน จากหกท่าน ที่มีความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลเพียงบางส่วน เช่น หลักความโปร่งใส และหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งผลการศึกษานี้แสดงให้เห็นว่าบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าส่วนใหญ่ขององค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา ในขณะที่อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาอยู่นั้น ยังขาดความรู้ ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล และการขาดความรู้ ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้านี้ อาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

5.4.2.6 ปัจจัยภายในที่เป็นอุปสรรคต่อการประสบความสำเร็จของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ คือ การต่อต้านจากผู้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ รวมถึงการมีทัศนคติและพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภากล่าวถึงพฤติกรรมของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานบางส่วนว่า มีการแสดงออกถึงความไม่พอใจในการปฏิบัติงานออกมาในรูปแบบของการพ่ร้างบ่นเพราะงานมีมาก และมีการเปรียบองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา กับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ๆ ถึงจำนวนงานที่มีมากกว่า ถึงขั้นตั้งกลุ่มต่อต้านตนเอง แต่ตนเองก็เข้าใจ และไม่มี ความกังวลว่ากลุ่มดังกล่าวจะเป็นอุปสรรคในการทำงาน เพราะเป็นกลุ่มบุคลากรผู้ปฏิบัติงานจำนวนน้อย

อย่างไรก็ตาม อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาได้มีการพูดคุยปรับความเข้าใจในเรื่องของการปฏิบัติงานต่อบุคลากรผู้ปฏิบัติงานเหล่านั้น เพื่อบรรเทาความอึดอัดคับข้องใจของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานดังกล่าว

ในบางครั้งเขาก็นำเรื่องการทำงานไปพูดกับชาวบ้าน กับคนในท้องถิ่น หรือถึงขั้นไปพูดกับพ่อ แม่ เขาก็มี พ่อพ่อ แม่เขาได้ฟังอาจเกิดความรู้สึกว่าเราไม่ดูแลลูกเขาให้ลูกเขาทำงานหนักจนเกินไป เป็นเพราะพนักงานส่วนใหญ่เป็นคนในพื้นที่ เมื่อมีการทำงานที่เข้มงวด เขาก็จะรู้สึกว่ารากคั่นเขามากจนเกินไป...แต่ผู้บริหารชุดใหม่ (ชุดปัจจุบันที่กำลังปฏิบัติหน้าที่อยู่)

เขาใช้นโยบายหาเสียงทำนองว่า ต่อไปพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาะจะไม่ต้องทำงานหนักเหมือนที่ผมให้เขาทำ ถ้าผมไม่ได้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาะแล้วพนักงานจะทำงานกันอย่างสบาย ๆ ซึ่งตอนนี้ก็สบายจริง ๆ คือ ไม่มีอะไรทำกันเลย ปัญหาของชาวบ้านก็ไม่ได้รับการแก้ไข อย่างเช่น น้ำประปาไม่พอใช้ ไม่ทั่วถึงทำให้ส่วนของพนักงานบางคนก็เริ่มไม่อยากรอยู่ เพราะมันต้องผ่านขั้นตอนจะสั่งการ โดยตรงไม่ได้ความภาคภูมิใจในตัวเองของพนักงานที่เคยมีก็ลดลง (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาะ, 2552: สัมภาษณ์)

อย่างไรก็ตามมีผู้นำชุมชนท่านหนึ่งแสดงความเห็นถึงพฤติกรรมต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาะว่าพฤติกรรมต่อการต่อต้านดังกล่าว มีสาเหตุจากพฤติกรรมการปฏิบัติงานที่ไม่เหมาะสมของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนั่นเอง

พนักงานในองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาะมีหลายคนเคยมาพูดคุยกับผมว่าเขาไม่เต็มใจ ไม่สะดวกใจ อีกข้อใจในการทำงานกับอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาะ ที่เป็นแบบนี้เพราะอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาะเขามีความเข้มงวดในการปฏิบัติงานมากจนเกินไป รวมถึงมีการตั้งมาตรฐานในการปฏิบัติงานไว้สูงกระทั่งแปรเปลี่ยนเป็นความกดดันให้กับพนักงาน อีกทั้งอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาะมีพฤติกรรมการปฏิบัติงาน แบบทำงานเอาหน้า โดยให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานต้องทำงานหนักจนไม่ได้พักผ่อน เลิกงานไปเป็นเวลา (ผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลทุ่งตะเกาะ ท่านที่ 7, 2552: สัมภาษณ์)

บทที่ 6

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่องการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษากรณีเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ และศึกษาเงื่อนไขที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ อำเภอเมืองจังหวัดอุดรธานี

ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ประกอบด้วย อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบในฐานะผู้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน หัวหน้ากองคลัง หัวหน้ากองช่าง และหัวหน้ากองสวัสดิการสังคม รวมจำนวน 6 ท่าน ผู้นำชุมชนในเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ จำนวน 8 ท่าน ตัวแทนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ ได้แก่

เจ้าหน้าที่จากสถานีอนามัยเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ จำนวน 2 ท่าน บุคลากรครูจากโรงเรียนป่าขุ่นเจริญวิทยาจำนวน 1 ท่าน และบุคลากรครูจากโรงเรียนปากส้วยเสริมวิทยา จำนวน 1 ท่าน รวมกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด จำนวน 19 ท่าน

การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้ศึกษาได้ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการนำข้อมูลที่ได้จากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ และทุติยภูมิ มาจัดทำให้เป็นระบบหมวดหมู่ ตามลักษณะของเหตุปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ ผ่านการวิเคราะห์ข้อมูลแบบสรุปอุปนัย (Analytic Induction) คือ การนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษา มาหาบทสรุปร่วมกันของข้อมูล และหาความสัมพันธ์เชื่อมโยงของข้อมูลเหล่านั้น

6.1 สรุปผลการศึกษา

6.1.1 การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของอดีตนายกองการบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา

เมื่อครั้งที่เทศบาลตำบลทุ่งตะเกา ยังเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาอยู่นั้น เคยได้รับรางวัลชนะเลิศการประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ถึงสามครั้ง ภายใต้การบริหารของอดีตนายกองการบริหารส่วนตำบล โดยสรุปผลการศึกษาในประเด็นการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ ได้ดังตารางที่ 6.1

ตารางที่ 6.1 สรุปการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของอดีตนายกองการบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา

สรุปการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเทศบาลตำบลทุ่งตะเกา		
การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล	เห็นด้วย/ชื่นชม	คัดค้าน/ท้วงติง
ด้านหลักนิติธรรม		
มีการอ้างอิงกฎหมายไม่ว่าจะปฏิบัติ สิ่งใดจะคำนึงถึงการยึดถือระเบียบ แบบแผน และอำนาจหน้าที่ของคน ขององค์กรตามที่กฎหมายกำหนด	มีผู้นำชุมชนท่านหนึ่งให้การ ยืนยันว่าอดีตนายกองการ บริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา ปฏิบัติงานโดยอาศัยหลักนิติ ธรรม	
ด้านหลักคุณธรรม		
มีการปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงหลัก คุณธรรมและหลักนิติธรรมเป็นหลัก เพราะหลักที่สำคัญทั้งสองดังกล่าว เป็นสิ่งที่ดำเนินมาคู่กัน การให้คุณ ให้โทษแก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ต้อง มีการผ่านการพิจารณาอย่างละเอียด ถึงที่มาที่ไป แม้แต่การเสนอขึ้น เงินเดือน การให้โบนัส ก็ต้องผ่าน การประเมินที่ถูกต้องมาก่อน โดย ทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่ง ตะเกาจะมีการประเมินปีละ 2 ครั้ง ซึ่งมีมาก่อนที่ทางส่วนกลางจะออก กฎหมายข้อบังคับ	มีผู้นำชุมชนสองท่านให้การ ยืนยันว่าอดีตนายกองการ บริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกามี พฤติกรรมอันไม่เหมาะสม ใน ประเด็นของการบังคับใช้ กฎระเบียบของโครงการเบี้ย ผู้สูงอายุ เช่น การให้เบี้ย ผู้สูงอายุที่เป็นข้าราชการ บำนาญ และมีการกล่าวอ้างว่า อดีตนายกมึคคิดความเกี่ยวกับการ ทุจริตงบประมาณของ องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่ง ตะเกา	

ตารางที่ 6.1 (ต่อ)

สรุปการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเทศบาลตำบลคิ่งตะเกา		
การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล	เห็นด้วย/ชื่นชม	คัดค้าน/ท้วงติง
ด้านหลักความโปร่งใส		
หากทางองค์การบริหารส่วนตำบลคิ่งตะเกาจะดำเนินการในเรื่องใด ประชาชนต้องได้มีโอกาสรับทราบในเรื่องที่องค์การบริหารส่วนตำบลคิ่งตะเกานั้นจะดำเนินการ เช่น เรื่องของการจัดซื้อจัดจ้าง เรื่องการคัดเลือกบุคลากรผู้ปฏิบัติงานเข้าทำงาน หรือเรื่องอื่นใด ทางองค์การบริหารส่วนตำบลคิ่งตะเกาจะมีการแจ้งให้ประชาชนทราบ โดยการส่งประกาศ และการติดประกาศ		มีผู้นำชุมชนสองท่าน แสดงความเห็นว่าคุณคิ่งตะเกาไม่มีการปฏิบัติตามหลักความโปร่งใส เห็นได้จากการโยกย้ายบุคลากรผู้ปฏิบัติงานออกจากตำแหน่งโดยไม่มีการชี้แจงสาเหตุอย่างชัดเจน และยังมีกรณีปฏิบัติอันไม่เหมาะสมในเรื่องของการประเมินผลงานของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลคิ่งตะเกา อีกทั้งยังมีการกล่าวอ้างว่า การทำงานในส่วนของการสร้าง หรือซ่อมแซมระบบสาธารณูปโภคนั้นไม่มีการจัดการประมูล หรือเปิดซองประมูลให้ประชาชนได้รับทราบ และการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ไม่มีการแจ้งให้ประชาชนทราบถึงรายชื่อของผู้ที่จะเข้ามาดำเนินงาน และปฏิบัติงาน

ตารางที่ 6.1 (ต่อ)

สรุปการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเทศบาลตำบลคู้งตะเภา		
การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล	เห็นด้วย/ชื่นชม	คัดค้าน/ท้วงติง
หลักการมีส่วนร่วม		
การมีส่วนร่วมในที่นี้จะยกตัวอย่างการมีส่วนร่วมในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้าง โดยทางองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาได้มีการจัดทำประชาคมเพื่อสอบถามความคิดเห็นจากประชาชนในหมู่บ้านหรือการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในด้านของการวางแผนพัฒนาทางองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาในการจัดการประชุม หรือจัดการประชาคม ทางองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาได้จัดเวียนกันไปครั้งละ 1 หมู่บ้าน ให้ครบทั้ง 8 หมู่บ้าน ในระดับตำบลได้มีการจัดประชุมที่อาคารเทศบาล ซึ่งในการประชุมจะมีคณาจารย์จากโรงเรียนในพื้นที่เข้าร่วมประชุม	มีผู้นำชุมชนสองท่านให้การยืนยันว่าประชาชนได้มีโอกาสเข้าร่วมในการทำประชาคม และเสนอแผนการพัฒนา มีการจัดทำประชาคมหมู่บ้านเดือนละ 2-3 ครั้ง และยังมีการจัดหาอุปกรณ์ในการอำนวยความสะดวก เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในหมู่บ้าน	มีผู้นำชุมชนที่ท่านแสดงความเห็นต่างออกไปว่าในการปฏิบัติตามหลักการมีส่วนร่วมของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีความไม่เหมาะสม เช่น เรื่องของการเชิญให้เข้าร่วมประชุม หรือประชาคม แต่ไม่เคยเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น ชาวบ้านจะไม่ได้เข้าร่วม แต่ผู้นำชุมชนจะไปเป็นตัวแทนเพื่อรับรู้ข้อมูลต่าง ๆ จากทางองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นเพียงการเชิญไปเพื่อฟังผลสรุปที่องค์การบริหารส่วนตำบลตัดสินใจกันไว้แล้วเท่านั้น

ตารางที่ 6.1 (ต่อ)

สรุปการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเทศบาลตำบลคู้งตะเภา		
การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล	เห็นด้วย/ชื่นชม	คัดค้าน/ท้วงติง
ด้านหลักความรับผิดชอบ หลักความรับผิดชอบมีความสำคัญมากที่สุดต่ออดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา และองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาเป็นหลักที่ตนเองยึดถือและปฏิบัติมาโดยตลอด การยึดถือหลักความรับผิดชอบเป็นสำคัญนี้ ส่งผลให้อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา และองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาเป็นตัวอย่างที่น่าชื่นชม และเป็นที่น่าเชื่อถือของประชาชน รวมถึงการเป็นตัวอย่างที่ดีแก่องค์กรอื่น หลักความรับผิดชอบที่ตนยึดถือ และปฏิบัติมาโดยตลอดนั้นเปรียบเสมือนแรงผลักดันให้องค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาได้รับรางวัลชนะเลิศของการประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ถึง 3 สมัย		

ตารางที่ 6.1 (ต่อ)

สรุปการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเทศบาลตำบลคู้งตะเภา		
การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล	เห็นด้วย/ชื่นชม	คัดค้าน/ท้วงติง
ด้านหลักความคุ้มค่า		
ในการสร้างถนน มีการพิจารณาถึงจำนวนผู้ใช้นั้นเส้นนั้นมีผู้ใช้มากน้อยเพียงใด มีความจำเป็นในการสร้างถนนเส้นนั้นหรือไม่ ซึ่งในการตัดสินใจสร้างถนนจำเป็นต้องคำนึงถึงความถี่ และจำนวนคนที่ได้ใช้ถนนเส้นดังกล่าวเป็นหลัก มีการพิจารณาจำนวนตำแหน่งของพนักงานกับปริมาณงานที่จะรับได้ รวมถึงการพิจารณาในส่วนของค่าจ้าง งบประมาณที่จะจ่ายให้กับพนักงาน	หลักความคุ้มค่านี้ รวมไปถึงการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด และเกิดประโยชน์สูงสุด โดยทางผู้นำชุมชนท่านหนึ่ง ได้แสดงความเห็นว่า มีนโยบายการประหยัดไฟฟ้า โดยการเปิดไฟฟ้าตามกำหนดเวลา	ผู้นำชุมชนท่านหนึ่งได้แสดงความเห็นต่างออกไปในเรื่องของพฤติกรรมการใช้ไฟฟ้าของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา คือ ไม่ประหยัดน้ำ มีการเปิดไฟโดยไม่คำนึงถึงความจำเป็น บางครั้งเปิดทิ้งไว้ในช่วงพักเที่ยง บางครั้งมีคนนั่งทำงานอยู่คนเดียว แต่เปิดไฟทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

6.1.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา ประกอบด้วย ปัจจัยภายนอกที่สนับสนุนให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ปัจจัยภายนอกที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ ปัจจัยภายในที่สนับสนุนให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ปัจจัยภายในที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ สามารถอธิบายรายละเอียดได้ดังตารางที่ 6.2

ตารางที่ 6.2 เจื่อนไข/ปัจจัยที่มีผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา

เจื่อนไข/ปัจจัยที่มีผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา	
ปัจจัยภายนอกที่สนับสนุนให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ	
การได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นนำ	ไม่เคยได้รับการสนับสนุน มีเพียงการ
ทางการเมือง และกฎหมาย รวมไปถึง	จัดกิจกรรมร่วมกันแบบบูรณาการเท่านั้น
การได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลาง	
และส่วนท้องถิ่น	
ปัจจัยภายในที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ	
การแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบน	ถูกแทรกแซงจากหน่วยงานระดับอำเภอ
	โดยออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษร
	ให้จัดทำงบประมาณอุดหนุนแทน
ปัจจัยภายในที่สนับสนุนให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ	
การมีภาวะผู้นำของผู้บริหาร	
การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์	มีการคำนึงถึงประสิทธิภาพที่เกิดจากการปฏิบัติงาน
	มีการวางแผนงานอย่างรัดกุม และมีการปฏิบัติงานที่เข้มงวด
	ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างให้กับบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน
	ในเรื่องของการมีความกระตือรือร้นในการทำงาน
	ให้ความสำคัญกับการสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ดี
การสร้างแรงบันดาลใจ	การพูดโน้มน้าวใจให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานมีความ
	เชื่อมั่นในตนเองในการปฏิบัติงาน
	การเอาใจใส่ และให้ความสำคัญกับบุคลากร
	ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับอย่างเท่าเทียมกัน

ตารางที่ 6.2 (ต่อ)

เงื่อนไข/ปัจจัยที่มีผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา (ต่อ)	
การกระตุ้นทางปัญญา	เปิดโอกาสให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้า มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา และแนวทางแก้ไข และมีส่วนร่วมการตัดสินใจเลือกแนวทางแก้ไขปัญหา ที่เหมาะสมที่สุดให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา
การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล	ปฏิบัติงานร่วมกันเหมือนพี่น้อง ให้การสนับสนุน และส่งเสริมบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ที่มีความสามารถพิเศษ อันเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงาน มีการชมเชย ให้กำลังใจแก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน และพิจารณาโบนัส การเลื่อนขั้นที่เหมาะสม
ปัจจัยภายในที่สนับสนุนให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ	
การให้การยอมรับ และสนับสนุนการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของผู้บริหาร	
มีความพอใจในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ	
ในหน่วยงาน	
มีความเห็นว่าการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ	
ส่งผลให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์สูงสุด	
และได้รับการแก้ไขปัญหอย่างเหมาะสมจากการ	
บริหารงานแบบมีส่วนร่วม	
การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติอาจเกิดความขัดแย้งบ้าง	
โดยเฉพาะเรื่องผลประโยชน์	

ตารางที่ 6.2 (ต่อ)

เงื่อนไข/ปัจจัยที่มีผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา (ต่อ)	
ความพร้อมทางด้านทรัพยากร ด้านการเงิน และบุคลากร รวมไปถึงความเพียงพอของข้อมูลข่าวสาร	ทรัพยากรในหน่วยงานได้รับการดูแลจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาอยู่เสมอ จึงไม่มีการขาดแคลนงบประมาณในองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา มีอย่างเพียงพอ เพราะเป็นหนึ่งในสามขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอุดรธานีที่ได้รับงบประมาณสูงมาก ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทางด้านคอมพิวเตอร์ ขาดแคลนผู้ชำนาญการทางกฎหมาย และสาธารณสุข การสืบหาข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติมีความเพียงพอ โดยมีการสืบหาข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การสอบถามจากประชาชนโดยตรง และการสืบค้นทางอินเทอร์เน็ต
การกำหนดบทลงโทษ และการให้รางวัลอย่างเป็นระบบ	ไม่มีการกำหนดบทลงโทษ และแนวทางการให้รางวัลอย่างชัดเจน เป็นลายลักษณ์อักษร ในการปฏิบัติ การลงโทษมีเพียงการว่ากล่าวตักเตือนตามความเหมาะสม ส่วนการให้รางวัลเป็นลักษณะของการยกย่อง ชมเชย การมอบประกาศนียบัตร มีการพิจารณาให้โบนัส และเลื่อนขั้น ให้กับบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่มีผลงานดี และเป็นที่รักของผู้ร่วมงาน

ตารางที่ 6.2 (ต่อ)

เงื่อนไข/ปัจจัยที่มีผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา (ต่อ)

การมีความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

มีการปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาตามที่กฎหมายกำหนด
มีการคำนึงถึงหลักคุณธรรม นิติธรรมเป็นหลัก
การพิจารณาให้ทุนให้โทษแก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน
ต้องผ่านการประเมินอย่างถูกต้อง
มีการจัดทำประชาคมเพื่อสอบถามความคิดเห็น
จากประชาชนในหมู่บ้าน และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในด้านการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา ผ่านการประชาคมหมู่บ้าน
และการประชาคมตำบล
ผู้บริหาร และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานระดับหัวหน้า
จำนวน รวม 11 ท่าน มีเพียง 2 ท่าน ที่สามารถอธิบาย
ถึงหลักธรรมาภิบาล และอธิบายถึงการประยุกต์ใช้
หลักธรรมาภิบาลพร้อมการยกตัวอย่างที่ตนเองเคย
ปฏิบัติตามประกอบการอธิบายให้เห็นภาพอย่างชัดเจน

ปัจจัยภายในที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

การต่อต้านจากผู้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติรวมถึงการมีทัศนคติ และพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้อง
กับการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

บุคลากรผู้ปฏิบัติงานบางส่วนมีการแสดงออกถึง
ความไม่พอใจในการปฏิบัติงานออกมาในรูปแบบ
ของการพ้อบ่น และเปรียบเทียบการทำงานหนัก
ขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา
กับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น

6.2 อภิปรายผลการศึกษา

จากการศึกษาเรื่อง “การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษากรณี เทศบาลตำบลคู้งตะเภา อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี”

6.2.1 ประเด็นการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของอดีตนายกองการบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา

ภายใต้การบริหารของอดีตนายกองการบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาได้รับรางวัลชนะเลิศการประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ถึงสามครั้ง สามารถอภิปรายได้ดังนี้

ด้านหลักนิติธรรม อดีตนายกองการบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภายืนยันว่ามีคำเนืงถึงการยึดถือระเบียบแบบแผน และอำนาจหน้าที่ของคน ขององค์กรตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีผู้นำชุมชนท่านหนึ่งยืนยันว่าอดีตนายกองการบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาปฏิบัติงานโดยอาศัยหลักนิติธรรม จะเห็นได้ว่ามีเพียงท่านเดียวที่แสดงความเห็นสนับสนุนว่าพฤติกรรมดังกล่าวได้เกิดขึ้นจริง ในขณะที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านอื่นไม่ขอยืนยันถึงการเกิดขึ้นของพฤติกรรมการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมนี้

ด้านหลักคุณธรรม อดีตนายกองการบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภายืนยันว่าตนเองมีการปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงหลักคุณธรรมและหลักนิติธรรมเป็นหลัก การให้ทุน ให้โทษแก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ต้องมีการผ่านการพิจารณาอย่างละเอียดถึงที่มาที่ไป การเสนอขึ้นเงินเดือน การให้โบนัส ต้องผ่านการประเมินที่ถูกต้องมาก่อน และทางองค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาจะมีการประเมินปีละ 2 ครั้ง ซึ่งมีมาก่อนที่ทางส่วนกลางจะออกกฎหมายข้อบังคับ แม้อดีตนายกองการบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาจะมีการกล่าวอ้างว่าตนเองได้ปฏิบัติตามหลักคุณธรรมอย่างเคร่งครัด โดยไม่มีผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านใดยืนยันว่าอดีตนายกองการบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภามีพฤติกรรมการปฏิบัติตามหลักคุณธรรมแม้แต่ท่านเดียว แต่กลับมีผู้นำชุมชนทั้งสองท่าน ได้กล่าวอ้างถึงพฤติกรรมของอดีตนายกองการบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาว่ามีการปฏิบัติหน้าที่ไม่สอดคล้องกับหลักคุณธรรม และหลักนิติธรรม ในประเด็นการบังคับใช้กฎระเบียบของโครงการเบี้ยผู้สูงอายุ เช่นการให้เบี้ยผู้สูงอายุที่เป็นข้าราชการบำนาญ และมีการกล่าวอ้างว่าอดีตนายกองการบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภาไม่มีความเกี่ยวกับการทุจริตงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลคู้งตะเภา

เห็นได้ว่าการปฏิบัติงานของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียงอาจไม่เป็นที่ยอมรับของผู้ให้ข้อมูลสำคัญเพราะขาดการแสดงถึงพฤติกรรมที่ปฏิบัติตามหลักคุณธรรม และนิติธรรมอย่างเห็นได้ชัด แต่กลับมีพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักคุณธรรม และนิติธรรมดังกล่าวแทน

ด้านหลักความโปร่งใส อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียงยืนยันว่าหากทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียงจะดำเนินการในเรื่องใด ประชาชนก็ต้องได้มีโอกาสรับทราบในเรื่องที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียงนั้นจะดำเนินการ เช่น เรื่องของการจัดซื้อจัดจ้าง เรื่องการคัดเลือกบุคลากรผู้ปฏิบัติงานเข้าทำงาน หรือเรื่องอื่นใด ทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียงจะมีการแจ้งให้ประชาชนทราบ โดยการส่งประกาศ และการติดประกาศ โดยไม่มีผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านใดยืนยันถึงพฤติกรรมการปฏิบัติตามหลักความโปร่งใสดังกล่าว แต่กลับพบว่า มีผู้นำชุมชนสองท่าน กล่าวอ้างว่าอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียงไม่มีการปฏิบัติตามหลักความโปร่งใส เห็นได้จากการโยกย้ายบุคลากรผู้ปฏิบัติงานออกจากตำแหน่งโดยไม่มีการชี้แจงสาเหตุอย่างชัดเจน และยังมีการปฏิบัติอื่นไม่เหมาะสมในเรื่องของการประเมินผลงานของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียง อีกทั้งยังมีการกล่าวอ้างว่า การทำงานในส่วนของการสร้าง หรือซ่อมแซมระบบสาธารณูปโภค ไม่มีการจัดการประมูล หรือเปิดซองประมูลให้ประชาชนได้รับทราบ และการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมต่าง ๆ ไม่มีการแจ้งให้ประชาชนทราบถึงรายชื่อของผู้ที่จะเข้ามาดำเนินงาน และปฏิบัติงาน

แสดงให้เห็นว่าพฤติกรรมของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียงอาจไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติตามหลักความโปร่งใสตามที่อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียงได้กล่าวอ้างไว้

ด้านหลักการมีส่วนร่วม อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียงอธิบายให้ทราบว่า ได้มีการจัดทำประชาคมเพื่อสอบถามความคิดเห็นจากประชาชนในหมู่บ้าน หรือการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในด้านของการวางแผนพัฒนา ทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียง ดังจะเห็นได้จากการนำเอาแผน 5 ปี มาใช้ ซึ่งแผน 5 ปีดังกล่าว มาจากกระบวนการประชาคมของหมู่บ้าน แต่ละหมู่บ้าน คือการนำแผนของหมู่บ้านมารวมเป็นแผนตำบล จากนั้นได้มีการจัดทำประชาคมระดับตำบล ซึ่งทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียงได้มีการจัดหาแนวทาง และวิธีการในการจัดการเรื่องของการต้องการของประชาชนให้มีความสอดคล้องกับความต้องการพื้นฐานทางด้านสังคม โดยการนำบุคคลที่มีบทบาทในชุมชนแต่ละด้าน เข้าร่วมการจัดทำประชาคมกับประชาชน ในการจัดการประชุม หรือจัดการประชาคม ทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียงได้จัดเวียนกันไป ครั้งละ 1 หมู่บ้าน ให้ครบทั้ง 8 หมู่บ้าน ในระดับตำบลได้มีการจัดประชุมที่อาคารเทศบาล ซึ่งในการ

ประชุมจะมีคณาจารย์จากโรงเรียนในพื้นที่เข้าร่วมประชุม การให้สัมภาษณ์ของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบมีความสอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของผู้นำชุมชนจำนวนสองท่านที่ให้การยืนยันว่าประชาชนได้มีโอกาสเข้าร่วมในการทำประชาคม และเสนอแผนการพัฒนา มีการจัดทำประชาคมหมู่บ้านเดือนละ 2-3 ครั้ง และยังมีการจัดหาอุปกรณ์ในการอำนวยความสะดวกเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในหมู่บ้าน

อย่างไรก็ตาม มีผู้นำชุมชนถึงสี่ท่าน แสดงความเห็นต่างออกไปว่าในการปฏิบัติตามหลักการมีส่วนร่วมของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบนั้น มีความไม่เหมาะสม เช่น เรื่องของการเชิญให้เข้าร่วมประชุม หรือประชาคม แต่ไม่เคยเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น ชาวบ้านจะไม่ได้เข้าร่วม แต่ผู้นำชุมชนจะไปเป็นตัวแทน เพื่อรับรู้ข้อมูลต่าง ๆ จากทางองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นเพียงการเชิญไปเพื่อฟังผลสรุปที่องค์การบริหารส่วนตำบลตัดสินใจกันไว้แล้วเท่านั้น

จะเห็นได้ว่ามีผู้ให้ข้อมูลสำคัญเพียงสองท่าน ที่ยืนยันถึงการมีพฤติกรรมในการปฏิบัติตามหลักการมีส่วนร่วมของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบในขณะที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญถึงสี่ท่านกลับให้การยืนยันว่าอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบมีพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติตามหลักการมีส่วนร่วม

ด้านหลักความรับผิดชอบ อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบได้แสดงความเห็นว่า หลักความรับผิดชอบมีความสำคัญมากที่สุดต่อตนเองและองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบเป็นหลักที่ตนเองยึดถือ และปฏิบัติตามโดยตลอด การยึดถือหลักความรับผิดชอบเป็นสำคัญนี้ ส่งผลให้ตนเอง และองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบเป็นตัวอย่างที่น่าชื่นชม และเป็นต้นแบบของประชาชน รวมถึงการเป็นตัวอย่างที่ดีแก่องค์กรอื่น หลักความรับผิดชอบที่ตนยึดถือ และปฏิบัติตามโดยตลอดนั้นเปรียบเสมือนแรงผลักดันให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบได้รับรางวัลชนะเลิศของการประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผลการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ถึง 3 สมัย แต่อย่างไรก็ตามพบว่าไม่มีผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านใดยืนยันถึงพฤติกรรมการปฏิบัติตามหลักความรับผิดชอบของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบแม้แต่ท่านเดียว

ด้านหลักความคุ้มค่า อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบได้ยกตัวอย่างให้เห็นถึงการประยุกต์ใช้หลักความคุ้มค่าว่า ในการสร้างถนน ตนเองจะพิจารณาถึงจำนวนผู้ใช้ถนนเส้นนั้นว่ามีผู้ใช้น้อยเพียงใด มีความจำเป็นในการสร้างถนนเส้นนั้นหรือไม่ ซึ่งในการตัดสินใจสร้างถนนจำเป็นต้องคำนึงถึงความถี่ และจำนวนคนที่ได้ใช้ถนนเส้นดังกล่าวเป็นหลัก อีกตัวอย่างหนึ่งที่อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบแสดงให้เห็นว่าตนนั้นให้ความสำคัญกับการปฏิบัติ

ตามหลักของความคุ้มค่า นั่นคือ การพิจารณาจำนวนตำแหน่งของพนักงานกับปริมาณงานที่จะรับได้ รวมถึงการพิจารณาในส่วนของการจ้างงบประมาณที่จะจ่ายให้กับพนักงาน

หลักความคุ้มค่านี้ รวมไปถึงการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด และเกิดประโยชน์สูงสุด โดยทางผู้นำชุมชนท่านหนึ่ง คือ นายสุรัชย์ ได้แสดงความเห็นว่าอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบนโยบายการประหยัดไฟฟ้า โดยการเปิดไฟฟ้าตามกำหนดเวลา

อย่างไรก็ตาม มีผู้นำชุมชนอีกท่านหนึ่ง ได้แสดงความเห็นต่างออกไปในเรื่องของพฤติกรรมการใช้ไฟฟ้าขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ คือ ไม่ประหยัดน้ำ มีการเปิดไฟโดยไม่คำนึงถึงความจำเป็น บางครั้งเปิดทิ้งไว้ในช่วงพักเที่ยง บางครั้งมีคนนั่งทำงานอยู่คนเดียว แต่เปิดไฟทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

แสดงให้เห็นว่ามีผู้ให้ข้อมูลสำคัญยืนยันถึงพฤติกรรมการปฏิบัติตามหลักความคุ้มค่าของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบท่านหนึ่ง และก็มีผู้ให้ข้อมูลสำคัญยืนยันถึงพฤติกรรมการไม่ปฏิบัติตามหลักความคุ้มค่าของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบท่านหนึ่ง แต่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านอื่นไม่มีการแสดงความเห็นถึงพฤติกรรมนี้

การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ด้าน อันประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่าของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบตามที่อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบได้กล่าวอ้างว่าตนมีการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอย่างครบถ้วนนั้น ยังคงมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวนหนึ่งกล่าวอ้างถึงพฤติกรรมอื่นไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่าการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ อาจยังไม่เป็นที่ยอมรับของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาในประเด็นของการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ด้าน แสดงให้เห็นว่า แม้แต่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับรางวัลชนะเลิศการประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผลการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลถึง 3 ปี คือในปี พ.ศ. 2546 ปี พ.ศ. 2548 ปี พ.ศ. 2549 ก็ยังพบว่ามีพฤติกรรมการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ซึ่งหากพิจารณาถึงองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่ไม่สามารถผ่านเกณฑ์การคัดเลือกการประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผลการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ยังมีอยู่จำนวนมาก แต่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านเกณฑ์ และได้รับรางวัลชนะเลิศการประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผลการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ถึง 3 ปี ก็ยังพบว่ามีพฤติกรรมการปฏิบัติงานที่ไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล อาจเป็นไปได้ว่า แนวทางการประเมินองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผลการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลมีข้อบกพร่อง

6.2.2 ประเด็นของผลการศึกษาถึงปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอกที่สนับสนุน และเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ มีดังนี้

ปัจจัยภายนอกที่สนับสนุนให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จประเด็นแรก กล่าวถึงการได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นนำทางการเมือง และกฎหมาย รวมไปถึงการได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น ตามสมมติฐานของ Vepa (1974 อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2545: 108) ที่กล่าวถึงความสำคัญของการสนับสนุนจากชนชั้นนำที่มีต่อนโยบาย สอดคล้องกับสมมติฐานของมยุรี อนุมานราชชน (2547: 211) และ วรเดช จันทรร (2548: 446) ที่กล่าวว่า นโยบายจะประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติต้องได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นนำทางการเมือง และทางกฎหมาย รวมไปถึงการได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น แต่จากผลการศึกษาของเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ เมื่อครั้งยังเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบอยู่ นั้น พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบไม่เคยได้รับการสนับสนุนใด ๆ จากชนชั้นนำทางการเมือง และทางกฎหมาย รวมไปถึงการได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาจึงไม่สอดคล้องกับสมมติฐานของมยุรี อนุมานราชชน (2547: 211) และวรเดช จันทรร (2548: 446) ดังกล่าว อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับผลการศึกษาของ กล้า ทองขาว (2535: 342) ที่ได้ทำการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ พบว่า การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสูงสุด

ปัจจัยภายนอกที่สนับสนุนให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จอีกประเด็นหนึ่งคือ การควบคุมดูแล และประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ จากการศึกษาข้อมูลเชิงเอกสารพบว่า การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบนั้น ได้มีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานจากภายนอก เข้ามาทำหน้าที่ประเมินผล การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ โดยจะมีการประเมินผลปีละ 1 ครั้ง ซึ่งก่อนจะมีการประเมินนั้น ทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะนำเอกสารที่อธิบายถึงเกณฑ์การประเมินผลการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ มอบให้กับทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุกตำบล เมื่อทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบได้รับเกณฑ์การประเมินดังกล่าวจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบก็จะนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน สอดคล้องกับทัศนะของวรเดช จันทรร (2548: 449) ที่กล่าวว่าเงื่อนไข/ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้าน การวางแผนและการควบคุม ประกอบด้วย การมีวิธีการควบคุม ดูแล และประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างมีมาตรฐาน

และสอดคล้องกับผลการศึกษาของกล้า ทองขาว (2535: 344) ได้ทำการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ กรณีศึกษานโยบายธรรมาภิบาลเพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ พบว่า มาตรการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลในการทำนายความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยภายนอกที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ คือ การแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบน จากการศึกษาพบว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญหลายท่านแสดงความเห็นสอดคล้องกันว่าตลอดระยะเวลาที่ได้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบไม่เคยถูกแทรกแซงการปฏิบัติงานจากหน่วยงานที่มีระดับสูงกว่า หรือจากหน่วยงานอื่น เพราะแต่ละหน่วยงานก็ล้วนแต่มีอำนาจหน้าที่ต้องรับผิดชอบของตนเองอยู่แล้ว จึงไม่มีการมาก้าวก่ายหน่วยงานอื่น

อย่างไรก็ตามมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านหนึ่ง ได้แสดงความเห็นต่างออกไป โดยกล่าวว่าทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ครั้งหนึ่งเคยถูกแทรกแซงการปฏิบัติงานจากหน่วยงานระดับบน หน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยงานระดับอำเภอ แต่ไม่สามารถเปิดเผยชื่อหน่วยงานได้ โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญดังกล่าวอ้างว่าหน่วยงานที่ทำการแทรกแซงนั้น ได้ใช้วิธีการออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรมาถึงองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบจัดหางบประมาณเพื่อนำไปใช้ในการอุดหนุนงบประมาณของทางอำเภอ แต่แท้จริงแล้วหน้าที่ในการจัดหางบประมาณอุดหนุนดังกล่าวเป็นหน้าที่ของทางอำเภอโดยตรง แต่เนื่องจากทางอำเภอขาดแคลนงบประมาณ และไม่สามารถจัดหางบประมาณมาทดแทนได้ทัน จึงมีการออกคำสั่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบทำการจัดหางบประมาณอุดหนุนไปให้แทน

ดังนั้นผลการศึกษากองการบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบจึงไม่สอดคล้องกับสมมติฐานของ Mazmanian และ Sabatier (1981 อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2545: 117) ที่กล่าวว่า การแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบนมีผลอย่างมากต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย เพราะผลการศึกษาได้ยืนยันว่าแม้มีการแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบน แต่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบก็สามารถประสบความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติได้

ปัจจัยภายในที่สนับสนุนให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ประเด็นแรก กล่าวถึงการมีภาวะผู้นำของผู้บริหาร ซึ่งประกอบด้วย การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ (Idealized Influence) การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration Motivation) การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) และการคำนึงถึงปัจเจกบุคคล (Individualized Consideration)

ตามการวิเคราะห์ของ Levin (1980 อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2545: 114) จากการวิเคราะห์โครงการที่ประสบความสำเร็จ 10 โครงการ พบว่าภาวะผู้นำที่เข้มแข็งซึ่งมีความสามารถ

ในการระดมการสนับสนุนจากแหล่งต่าง ๆ กับความสามารถในการสังเคราะห์เพื่อสร้างสิ่งใหม่ขึ้นมา เป็นองค์ประกอบร่วมที่สำคัญของทั้ง 10 โครงการ และตามทัศนะของวรเดช จันทรศร (2548: 443) กล่าวว่า เจื่อนใจ/ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้านผู้บริหาร และผู้กำหนดนโยบาย ประกอบด้วย การมีภาวะผู้นำของผู้บริหาร จากผลการศึกษารองการบริหาร ส่วนตำบลทุ่งตะเกียบว่ามีลักษณะของการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ การสร้างแรงบันดาลใจ การกระตุ้นทางปัญญา และคำนึงถึงปัจเจกบุคคล ผลการศึกษาจึงสอดคล้องกับการวิเคราะห์ของ Levin (1980 อ้างถึงใน สุภชัย ยาวะประภาส, 2545: 114) และ ทัศนคติของ วรเดช จันทรศร (2548: 443) อีกทั้งผลการศึกษายังมีความสอดคล้องกับผลการศึกษาของทองใบ สุคชารี (2536: 335-336) ได้ศึกษาเรื่องการนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ กรณีศึกษาวิทยาลัยอีสานใต้ พบว่า ภาวะผู้นำเป็นชุดตัวแปรที่มีอิทธิพลสูงสุดต่อความสำเร็จของการนำนโยบายวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ และสอดคล้องกับผลการศึกษาของบุญสนอง รัตนสุนทรากุล (2545: 71-73) ที่ได้ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับคนพิการไปปฏิบัติ ศึกษาเฉพาะกรณี นโยบายการจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ พบว่าการมีภาวะผู้นำของผู้บริหารมีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติเช่นกัน

ปัจจัยภายในที่สนับสนุนให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ประเด็นที่สอง กล่าวถึงการให้การยอมรับ และสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้บริหาร จากการสัมภาษณ์นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ พบว่ามีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในหน่วยงานว่าเป็นผลดีต่อหน่วยงาน เพราะเป็นการสร้างความภาคภูมิใจให้กับบุคลากร ผู้ปฏิบัติงานอีกทางหนึ่ง สอดคล้องกับทัศนะของวรเดช จันทรศร (2548: 443) ที่กล่าวว่าเจื่อนใจ/ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้านผู้บริหาร และผู้กำหนดนโยบาย ประกอบด้วย ผู้บริหารให้ความสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยภายในที่สนับสนุนให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ประเด็นที่สาม กล่าวถึงการมีความพร้อมทางด้านทรัพยากร ด้านการเงิน และบุคลากร รวมไปถึงความเพียงพอของข้อมูลข่าวสาร จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญหลายท่าน พบว่า ทรัพยากรที่ใช้ในหน่วยงานจะไม่มีการขาดแคลน เพราะนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบให้ความดูแลเอาใจใส่เรื่องนี้อยู่เสมอ หากกล่าวถึงด้านงบประมาณ จากการให้สัมภาษณ์นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ได้ให้การยืนยันว่า องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ได้รับงบประมาณค่อนข้างที่จะมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น มีบุคลากรผู้ปฏิบัติงานหลายท่านแสดงความคิดเห็นว่า ทางหน่วยงานขาดแคลนบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน โดยเฉพาะผู้ชำนาญทางด้านกฎหมาย และทางด้านสาธารณสุข และในจำนวนบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่มีอยู่ในขณะนั้น หลายท่านขาดความรู้

ความสามารถในการใช้คอมพิวเตอร์ มีการสืบหาข้อมูลทั้งจาก แหล่งปฐมภูมิ และทุติยภูมิ คือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากการสอบถามโดยตรงจากประชาชนในหมู่บ้าน จากการสืบค้นทางอินเทอร์เน็ต

ผลการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบกล่าวถึงความสอดคล้องกับสมมติฐานของ Mazmanian และ Sabatier (1981 อ้างถึงใน สุขชัย ยาวะประภาส, 2545: 111) และ Edwards (1980 อ้างถึงใน สุขชัย ยาวะประภาส, 2545: 111) ที่กล่าวว่า นโยบายจะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติได้ต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินอย่างเพียงพอ และสอดคล้องกับทักษะของมยุรี อนุমানราชชน (2547: 211) ที่กล่าวถึงความสำคัญของงบประมาณ และทรัพยากร อีกทั้งผลการศึกษา ยังสอดคล้องกับทักษะของวรเดช จันทรศร (2548: 441) ที่กล่าวว่าเงื่อนไขปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้านทรัพยากร ประกอบด้วย การมีทรัพยากรทางการเงิน และจำนวนคนมากพอ

แต่ผลการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบมีความไม่สอดคล้องกับทักษะของวรเดช จันทรศร (2548: 441) ที่กล่าวว่าเงื่อนไขปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้านองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย จำนวนของบุคลากรที่ไม่เพียงพอ จะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ผลการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบมีความสอดคล้องกับผลการศึกษาของ เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2536: 148) ที่ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ กรณีศึกษาสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร พบว่า ความพร้อมของทรัพยากร เป็นตัวแปรที่สามารถนำไปอธิบายถึงประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติได้ สอดคล้องกับผลการศึกษาของสุรพร เสียนสลาย (2539: 274) ที่ได้ศึกษาการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ศึกษากรณีนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ หรือไม่สำเร็จของนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปัจจัยหนึ่ง คือ งบประมาณ

ปัจจัยภายในที่สนับสนุนให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จประเด็นที่สี่ กล่าวถึง การกำหนดบทลงโทษ และการให้รางวัลอย่างเป็นระบบ จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญหลายท่านได้แสดงความเห็นสอดคล้องกันว่าในองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบนั้น ไม่ได้มีการกำหนดบทลงโทษ และแนวทางการให้รางวัลแก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานอย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งไม่สอดคล้องกับ ทักษะของวรเดช จันทรศร (2548: 441) ที่ยืนยันว่าการกำหนดบทลงโทษและให้รางวัลอย่างเป็นระบบ เป็นสิ่งสำคัญอันจะส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และไม่สอดคล้องกับผลการศึกษาของบุญสนอง รัตนสุนทรากุล (2545: 72) ที่ได้ศึกษาถึง

ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับคนพิการไปปฏิบัติ ศึกษาเฉพาะกรณีนโยบายการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ พบว่า การไม่มีมาตรการ หรือรายละเอียดใดที่ประกาศเป็นแนวทางเพื่อใช้บังคับสำหรับผู้ปฏิบัติตามเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการประสบผลสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยที่สนับสนุนให้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จประเด็นสุดท้ายกล่าวถึงการมีความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลผู้บริหารและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ จากการสัมภาษณ์อดีตนายกองจัดการบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบในประเด็นความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล พบว่าอดีตนายกองจัดการบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบได้อธิบายถึงหลักธรรมาภิบาลในด้านของแนวทางการประยุกต์ใช้กับองค์การ ทั้ง 6 หลัก อันประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่าได้พอสังเขป เมื่อกล่าวโดยรวมในเรื่องของความรู้ ความเข้าใจในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบของผู้บริหาร และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานระดับหัวหน้า เป็นผลชัดเจนว่าในจำนวนของผู้บริหาร และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานระดับหัวหน้ารวมจำนวน 11 ท่าน มีเพียง 2 ท่าน ที่สามารถอธิบายถึงหลักธรรมาภิบาล และอธิบายถึงการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลพร้อมการยกตัวอย่างที่ตนเองเคยปฏิบัติมาประกอบการอธิบายให้เห็นภาพอย่างชัดเจน ส่วนท่านที่สามารถอธิบายถึงหลักธรรมาภิบาล และอธิบายถึงการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลพร้อมการยกตัวอย่างที่ตนเองเคยปฏิบัติมาประกอบการอธิบายให้เห็นภาพได้ แต่ไม่ครบทั้ง 6 หลัก ตามหลักธรรมาภิบาล มีจำนวน 3 ท่าน

ผลการศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบมีความสอดคล้องกับทัศนะของวรเดช จันทรศร (2548: 445) ที่กล่าวว่าเงื่อนไขปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านผู้บริหาร และผู้กำหนดนโยบาย ประกอบด้วย ผู้บริหารมีทัศนะ และความสามารถในการบริหารงาน และมีความสอดคล้องกับผลการศึกษาของสุนิดา เทสนิยม (2541: 170) ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติ พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติ ที่สำคัญปัจจัยหนึ่ง คือ ปัจจัยตัวผู้ปฏิบัติ หมายถึง คุณสมบัติเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่สถานีอนามัยที่ปฏิบัติงานวางแผนครอบครัว มีความรู้ความสามารถ และมีความตั้งใจจริงในการปฏิบัติงานวางแผนครอบครัว

ปัจจัยภายในที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ คือ การต่อต้านจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติรวมถึงการมีทัศนคติ และพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ อดีตนายกองจัดการบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบได้กล่าวถึงพฤติกรรมของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานบางส่วนว่า มีการแสดงออกถึงความไม่พอใจในการปฏิบัติงานออกมาในรูปแบบของ

การพร่ำบ่นเพราะงานมีมาก และมีการเปรียบองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ กับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ๆ ถึงจำนวนงานที่มีมากกว่า ถึงขั้นตั้งกลุ่มต่อต้านตนเอง แต่ตนเองก็เข้าใจ และไม่มี ความกังวลว่ากลุ่มดังกล่าวจะเป็นอุปสรรคในการทำงาน เพราะเป็นกลุ่มบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน จำนวนน้อย ผลการศึกษาจึง ไม่สอดคล้องกับทฤษฎีของเรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2551: 267) ที่ได้ กล่าวไว้ว่า ทักษะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญมาก ต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไป ปฏิบัติ เพราะทางองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบแม้มีปัญหาในเรื่องของทักษะของผู้นำ นโยบายไปปฏิบัติก็สามารถประสบผลสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติได้

จากการสอบถามความคิดเห็นจากผู้นำชุมชนทั้ง 8 ท่าน ถึงประเด็นปัจจัยสนับสนุนให้ องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ได้รับรางวัลชนะเลิศการประกวด องค์การบริหารส่วนตำบลที่มี หลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ถึงสามครั้ง พบว่ามีผู้นำชุมชนถึง 5 ท่าน ได้แสดง ความคิดเห็นตรงกันว่าปัจจัยที่สนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบ ได้รับรางวัล ชนะเลิศการประกวด องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ถึงสามครั้ง คือ การร่วมมือ ร่วมใจสามัคคีกัน ระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและประชาชนในท้องที่

6.3 ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

จากการศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ศึกษากรณี เทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี ในครั้งนี้ ผู้ศึกษาพบสิ่งที่ ควรนำมาเป็นข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ต่อเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ ดังนี้

1. นายกององค์การบริหารส่วนตำบล ควรมีการออกกฎระเบียบเป็นลายลักษณ์อักษรอย่าง ชัดเจนในส่วนของการให้รางวัล และการลงโทษบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ได้รับทราบร่วมกันถึงสาเหตุในการได้รับรางวัล หรือการถูกลงโทษ อันเป็นผลให้เกิดความรู้สึก ว่ามีการพิจารณาให้รางวัล หรือมีการตัดสินลงโทษอย่างไม่เป็นธรรมลดลง
2. ควรเพิ่มช่องทางในการเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยผ่านทางการจัดกล่องรับความคิดเห็นทั้งในหมู่บ้าน และใน องค์การบริหารส่วนตำบล จากนั้นให้มีการจัดประชุมเพื่อรับฟังปัญหาจากประชาชนเพิ่มเติม พร้อม ทั้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลประมวลความคิดเห็นที่ประชาชนได้ส่งมา และ ในกรณีที่มีข้อท้วง ท้วง หรือมีการขอให้คำแนะนำจากประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบลควรมีการเสนอแนวทางการ แก้ไข หรือแนวทางการปฏิบัติที่จะดำเนินการต่อไป

3. ควรมีการจัดอบรมให้ความรู้ ความเข้าใจ และสร้างทัศนคติที่ดีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติให้กับบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล และจัดให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านเกณฑ์ และได้รับรางวัลจากการประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล และไม่ผ่านเกณฑ์การประกวด เพื่อเป็นการศึกษาถึงแนวทางการปฏิบัติ และแนวทางการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้น พร้อมทั้งเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจแก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล แต่ยังไม่ผ่านเกณฑ์การประกวด

4. ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานอิสระขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบระบบการให้รางวัลการประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล และควรมีการคืนรางวัลหากตรวจพบว่ามีผู้ร้องเรียนถึงการกระทำความผิดอย่างร้ายแรงต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล โดยข้อร้องเรียนดังกล่าวนั้นต้องสามารถทำการพิสูจน์ได้ว่าการกระทำความผิดอย่างร้ายแรงต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลจริง

6.4 ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาค้างต่อไป

จากการศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษากรณี เทศบาลตำบลคู้งตะเภา อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี ในครั้งนี้ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาค้างต่อไป ดังนี้

1. ควรศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ได้มีการรับรางวัลชนะเลิศการประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลมากกว่าสองครั้ง เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลให้การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ และศึกษาความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในประเด็นที่มาที่ไปของความสำเร็จนั้น

2. ควรศึกษาถึงสาเหตุของการขาดความเข้าใจ และขาดการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในหน่วยงาน ทั้งในระดับของผู้บริหาร และในระดับของบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขต่อไป

บรรณานุกรม

- กฤษณ์สัมพันธ์ เมนะสุด และ คนอื่น ๆ. 2546. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล (Local Administrative Organization and Good Governance). กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- กล้า ทองขาว. 2534. การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- กานดา วีระพิชญ์เกษม. 2545. การศึกษานโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติกรณีศึกษา กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาส่วนกระทรวงศึกษาธิการ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- กลุ่มอำนวยการงานพัฒนาข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศโรงเรียนบ่อพระ. 2549. เอกสารข้อมูลสารสนเทศโรงเรียนบ่อพระ ประจำปีการศึกษา 2549. อุดรดิตถ์: โรงเรียนบ้านบ่อพระ.
- กลุ่มอำนวยการงานพัฒนาข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศโรงเรียนปากกล้วยเสริมวิทยา. 2550. เอกสารข้อมูลสารสนเทศโรงเรียนปากกล้วยเสริมวิทยา ประจำปีการศึกษา 2550. อุดรดิตถ์: โรงเรียนปากกล้วยเสริมวิทยา.
- โกวิท พวงงาม. 2546. อบต.ในกระบวนทัศน์ใหม่. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- โกวิท พวงงาม. 2548. การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมติใหม่ในอนาคต. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. 2541. ธรรมนูญภาคเมือง: บทบาทภาคีเมือง. รัฐสภาสาร. 46 กันยายน:1-13.
- จอร์ แก้วสว่าง. 2543. ปัจจัยที่มีผลต่อระดับความสำเร็จของการนำ HR Scorecard มาใช้ในองค์กรภาครัฐ กรณีศึกษา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.). กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- คณะกรรมการอำนวยการจัดงานเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. 2543. วัฒนธรรมพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ เอกลักษณ์และภูมิปัญญา จังหวัดอุดรดิตถ์. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงศึกษาธิการ กรมศิลปากร.

- คุณากร กรสิงห์. 2550. การศึกษาเปรียบเทียบการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครสวรรค์. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- จินตนา สิงหเทพ. 2540. การนำนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (The Implementation of Natural Resources and Environmental Policy : A Case Study of Phanakhon Sri Ayudhaya Province). กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- เจริญ เจษฎาวัลย์. 2545. การวางมาตรฐานธรรมาภิบาล (Setting Good Governance Standards). นนทบุรี: พอดี.
- เจริญ เจษฎาวัลย์. 2547. การตรวจสอบธรรมาภิบาล : ทฤษฎีและภาคปฏิบัติ (Governance Audit: Theory and Practice). นนทบุรี: พอดี.
- จำรูญ จะโรรัมย์. 2549. ความสำเร็จของการนำนโยบายกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ภาคเหนือตอนบนและภาคเหนือตอนล่าง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ชนะศักดิ์ ยูวบูรณ์. 2543. กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดีในการปกครองที่ดี (Good Governance). กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์
- ไชยวัฒน์ คำชู. 2545. การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.
- ทองใบ สุดชาติ. 2536. การนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาสภวิทยาลัยอีสานใต้. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์. 2536. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- เทพประภาส มากคล้าย. 2551. สารการเรียนรู้ท้องถิ่น : ประเพณี วัฒนธรรม และพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของวัด และหมู่บ้านทุ่งตะเกา. อุดรดิตถ์: วัดทุ่งตะเกา.
- เทศบาลตำบลทุ่งตะเกา. 2552. ข้อมูลเทศบาลตำบลทุ่งตะเกา. อุดรดิตถ์: เทศบาลตำบลทุ่งตะเกา.
- ธีรจิต แก้วใจ และจรูญ พรหมน้อย. 2539. ฉลองวัดปากกล้วย 150 ปี กิ่งสู่เหย้า ชาวบ้านปากกล้วย. อุดรดิตถ์: องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. 2529. เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน Current political issue. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

- ธีรยุทธ บุญมี. 2541. **สังคมเข้มแข็ง ธรรมชาติแห่งชาติ**. กรุงเทพมหานคร: สายธาร.
- นฤมล ทับจุมพล. 2541. **แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วย ธรรมชาติแห่งชาติ ในการจัดการปกครอง (Governance)**. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นุชนารถ พรหมลัก. 2545. **การประเมินโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง: กรณีศึกษาบ้านป่าขุ่น หมู่ที่ 3 ตำบลทุ่งตะเกียบ อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี**. สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ. มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี. (อัครา).
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2542. **การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- บุญช่วย เรืองคำ. 2550. **พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ท้องถิ่นบ้านทุ่งตะเกียบ หมู่ที่ 4**. อุดรธานี: สำนักงานที่ทำการผู้ใหญ่บ้านทุ่งตะเกียบ. (อัครา).
- บุญสนอง รัดนสุนทรกุล. 2545. **ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับคนพิการไปปฏิบัติ ศึกษาเฉพาะกรณีนโยบายการจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์. 2546. **รายงานการวิจัยตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (Indicators of Good Governance)**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- ประเวศ วะสี. 2541. **ธรรมชาติเปลี่ยนประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: อัมรินทร์พรินต์ติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง.
- พรทิพย์ คำพอ. 2544. **ความรู้เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล**. กรุงเทพมหานคร: วชิรวิทย์สาส์น รัชดา.
- พิเศษ เจียรจันทร์พงษ์. 2543. **วัฒนธรรม พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ เอกลักษณ์และภูมิปัญญา จังหวัดอุดรธานี**. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงศึกษาธิการ กรมศิลปากร.
- มยุรี อนุমানราชชน. 2547. **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด กระบวนการและการวิเคราะห์**. พิมพ์ครั้งที่ 2. เชียงใหม่: คณินิจการพิมพ์.
- มหาวิทยาลัยสยาม. คณะบริหารธุรกิจ. ศูนย์พัฒนาการเรียนการสอน. (2552). **ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership)**. ค้นวันที่ 10 กรกฎาคม 2552 จาก <http://gotoknow.org/blog/theories/236686>
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. 2551. **การนำนโยบายไปปฏิบัติ**. กรุงเทพมหานคร: บริษัทการพิมพ์.
- วรภัทร โตรณะเกษม. 2542. **การสร้าง Good Governance ในภาคเอกชน**. กรมบัญชีกลาง. พฤษภาคม-มิถุนายน: 19-28.

- วรเดช จันทรศร. 2548. ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (An Integrated Theory of Public Policy Implementation). กรุงเทพมหานคร: สหายบล็อก และการพิมพ์.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2532. ถิ่นนิยมของข้าราชการไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาชนบท: สาเหตุและแนวทางแก้ไข. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์.
- ศราวุธ จันมนี และคณะ. 2537. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายเร่งรัดออก
 โฉดที่ดินไปปฏิบัติ กรณีศึกษา จังหวัดลำปาง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรบัณฑิต
 บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สุภชัย ยาวะประภาส. 2545. นโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย.
- สถาบันพระปกเกล้า. 2547. วัตรระดับการบริหารจัดการที่ดี 2547. กรุงเทพมหานคร: พิมพ์ดี.
- สนิท จรอนันต์. 2549. ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น (ฉบับปรับปรุง). พิมพ์ครั้งที่ 2.
 กรุงเทพมหานคร: สุขุมและบุตร.
- สภาวัฒนธรรมจังหวัดอุดรธานี. 2539. มูทิดาจิตสามเณร ป.ธ.๕ บ้านปากกล้วย. กรุงเทพมหานคร:
 เลียงเชียง.
- สมบุญ เดชสมบุญสุข. 2548. หลักปฏิบัติงานและความรู้เทศบาล. กรุงเทพมหานคร:
 สุตรไพศาล.
- สมพร เพื่องจันทร์. 2539. นโยบายสาธารณะ ทฤษฎีและการปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร: โอ.เอส.
 พรินต์ติ้ง เฮาส์.
- สังสิต พิริยธรรงค์ และ ผาสุข พงษ์ไพจิตร. 2537. คอร์ปชันกับประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร:
 179 การพิมพ์.
- สุนิดา เทสนิยม. 2541. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไป
 ปฏิบัติ. ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สุภางค์ จันทวานิช. 2546. การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพ
 มหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุพร เสียนสลาย. 2539. การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ : ศึกษากรณี
 นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตร
 บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สุเทพ คุณกิตติ. 2548. หลักธรรมาภิบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลนคร
 ขอนแก่น อำเภอมือง จังหวัดขอนแก่น. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัย
 ราชภัฏเลย.

สุดจิต นิมิตรกุล. 2543. **กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี ในการปกครองที่ดี (Good Governance)**. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2545. **คู่มือการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

อมรา พงศาพิชญ์. 2541. **รัฐธรรมนูญและธรรมราชฎีก์กับองค์กรประชาสังคม**. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อมรา พงศาพิชญ์ และนิตยา ภัทรสิริดาพันธุ์. 2541. **รายงานผลการวิจัยเรื่อง องค์การให้ทุนเพื่อประชาสังคมในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อรพินท์ สฟโชคชัย. 2540. **สังคมเสถียรภาพและกลไกประชาธิปไตยที่ดี. รายงานที่ดีอาร์ไอ**.

อานันท์ ปันยารชุน. 2542. **มุมมองนายอานันท์**. กรุงเทพมหานคร: มติชน. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546. ค้นวันที่ 20 มกราคม 2552 จาก <http://www.local.moi.go.th/sao.stru..pdf>

อุดม รัตนสังข์. 2547. **การจัดการความขัดแย้งของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา อำเภอเมืองจังหวัดอุดรดิษฐ์. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิษฐ์**.

Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. 1975. “ **The Policy implementation process: A Conceptual Framework**”. **Administrative and Society**. 6 (February): 445-488.

ภาคผนวก

แนวการสัมภาษณ์

ชุดที่ 1 แนวการสัมภาษณ์สำหรับอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกียบในฐานะผู้นำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

ส่วนที่ 1

ประเด็นประวัติ

1. กรุณาเล่าถึงประวัติของท่าน เช่นอายุ ระดับการศึกษา อาชีพก่อนเข้ารับตำแหน่ง และระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งทั้งหมด

ส่วนที่ 2

ประเด็นเงื่อนไข/ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

1. การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นนำทางการเมือง และกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

1.1 ผู้ให้การสนับสนุนการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติเป็นใคร (ระบุชื่อ และตำแหน่งหน้าที่ในทางการเมือง หรือกฎหมาย)

1.2 มีพฤติกรรมในการให้การสนับสนุนอย่างไรบ้าง (จัดหาวัสดุ อุปกรณ์ เอื้ออำนวยสถานที่ แนะนำ ให้คำปรึกษา จัดหางบประมาณ หรือจัดหาบุคลากร เป็นต้น)

2. การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร

2.1 ผู้ให้การสนับสนุนการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติเป็นใคร (ระบุชื่อ และตำแหน่งหน้าที่ส่วนกลาง หรือส่วนท้องถิ่น)

2.2 มีพฤติกรรมในการให้การสนับสนุนอย่างไรบ้าง (จัดหาวัสดุ อุปกรณ์ เอื้ออำนวยสถานที่ แนะนำ ให้คำปรึกษา จัดหางบประมาณ หรือจัดหาบุคลากร เป็นต้น)

3. มีการควบคุมดูแล และประเมินผลการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอหรือไม่ อย่างไร

3.1 หน่วยงานที่เข้ามาประเมินผลการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ คือหน่วยงานใดบ้าง

3.2 มีการเข้ามาประเมินผลการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติบ่อยครั้งหรือไม่ เพียงใด

4. การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ มีการแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบนหรือไม่ อย่างไร

4.1 ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติหน่วยงานของท่านเคยถูกหน่วยงานในระดับที่สูงกว่าแทรกแซงการปฏิบัติงานหรือไม่

4.2 หน่วยงานที่แทรกแซงนั้นเป็นหน่วยงานระดับใด

4.3 พฤติกรรมการแทรกแซงนั้นเป็นอย่างไร โปรดอธิบาย

5. ท่านเป็นผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำหรือไม่ อย่างไร

การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์

5.1 ท่านมีวิธีการถ่ายทอดวิสัยทัศน์ไปยังบุคลากรผู้ปฏิบัติงานหรือไม่ อย่างไร

5.2 ในการกำหนดวิสัยทัศน์ของหน่วยงาน ท่านได้มีการเปิดโอกาสให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์ดังกล่าวหรือไม่ โดยวิธีการใด

5.3 ท่านมีวิธีการในการสร้างความมั่นใจกับบุคลากรผู้ปฏิบัติงานว่าจะสามารถเอาชนะอุปสรรค และปัญหาต่าง ๆ ได้ผ่านวิธีการใด

5.4 ท่านมีความรู้สึกว่าการที่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานมีท่าทีต่อท่านอย่างไร (ภูมิใจที่ได้ร่วมงานด้วย มีความเคารพนับถือ และอื่น ๆ)

การสร้างแรงบันดาลใจ

5.5 ท่านมีวิธีการสร้างค่านิยมในการทำงาน โดยให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม มากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัวอย่างไร

5.6 ท่านมีวิธีการตั้งมาตรฐานในการทำงานไว้สูงเพื่อกระตุ้นและท้าทายความสามารถของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานหรือไม่ อย่างไร

5.7 ท่านมีการค้นหาวิธีการใหม่ ๆ ในการทำงานให้ประสบความสำเร็จหรือไม่ อย่างไร

การกระตุ้นทางปัญญา

5.8 ท่านมีการแจ้งให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานทราบถึงปัญหาที่หน่วยงานของท่านกำลังประสบอยู่หรือไม่ โดยวิธีการใด

5.9 ท่านได้ใช้วิธีการตั้งคำถามเพื่อนำไปสู่การมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานหรือไม่ อย่างไร

5.10 ท่านสนับสนุนให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานพูดคุย วิเคราะห์ในประเด็นที่อาจจะเป็นปัญหาต่อหน่วยงานในภายภาคหน้าหรือไม่ อย่างไร

การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล

5.11 ในการมอบหมายงานให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ท่านได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถของแต่ละบุคคลหรือไม่ อย่างไร

5.12 ท่านได้มีการแนะนำ หรือจัดหาผู้ช่วยในการแนะนำบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในเรื่องที่จะเป็นประโยชน์ต่อความก้าวหน้าของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานเป็นรายบุคคลหรือไม่ อย่างไร

5.13 ท่านมีการส่งเสริม และสนับสนุนให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่มีความสามารถพิเศษ อันเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานได้เจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานหรือไม่ อย่างไร

6. ท่านเป็นผู้บริหารที่ให้การยอมรับ และสนับสนุนการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

6.1 ท่านมีความคิดเห็นว่าการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในหน่วยงานของท่านส่งผลกระทบอย่างไรต่อหน่วยงานของท่าน (ระบุผลดี และผลเสีย)

6.2 ท่านมีความคิดเห็นว่าการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในหน่วยงานของท่านมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

6.3 การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในหน่วยงานของท่านส่งผลกระทบต่อการทำงานในด้านอื่น ๆ ของท่านหรือไม่ อย่างไร

7. การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ หน่วยงานของท่านมีงบประมาณ และบุคลากรอย่างเพียงพอหรือไม่

7.1 การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ หน่วยงานของท่าน ใช้งบประมาณเพื่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านใดมากที่สุด

7.2 ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ หน่วยงานของท่าน เคยขาดแคลนในด้านทรัพยากรหรือไม่ (ทรัพยากรในที่นี้หมายถึง โต๊ะ เก้าอี้ คอมพิวเตอร์ อุปกรณ์ที่ใช้ในสำนักงาน พาหนะ รวมถึงอุปกรณ์ที่จำเป็นอื่น ๆ) และการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในด้านใดใช้ทรัพยากรมากที่สุด และเป็นทรัพยากรใด

7.3 ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ หน่วยงานของท่าน เคยขาดแคลนในด้านบุคลากรหรือไม่ และการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านใด ใช้บุคลากรมากที่สุด

7.4 ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ หน่วยงานของท่านมีการสืบหาข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติจากแหล่งใดบ้าง โดยวิธีการใด

8. มีการกำหนดบทลงโทษ และให้รางวัลแก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบหรือไม่ อย่างไร

8.1 มีการกำหนดบทลงโทษ และเกณฑ์การให้รางวัลแก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่

8.2 บทลงโทษ และเกณฑ์การให้รางวัลดังกล่าวมีรายละเอียดพอสังเขปอย่างไร

9. ท่านเป็นผู้บริหารที่มีความรู้ ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลหรือไม่ อย่างไร

9.1 หลักธรรมาภิบาลคืออะไร

9.2 หลักนิติธรรมคืออะไร

9.3 หลักคุณธรรมคืออะไร

9.4 หลักความโปร่งใสคืออะไร

9.5 หลักการมีส่วนร่วมคืออะไร

9.6 หลักความรับผิดชอบคืออะไร

9.7 หลักความคุ้มค่าคืออะไร

10. ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ มีการต่อต้านจากบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน รวมถึงมีการแสดงทัศนคติ และพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

10.1 ท่านคิดว่าบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของท่านมีทัศนคติอย่างไรต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

10.2 ท่านคิดว่าบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของท่านมีพฤติกรรมที่แสดงถึงการต่อต้าน หรือมีพฤติกรรมที่แสดงถึงความไม่สอดคล้องต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

ส่วนที่ 3

ประเด็นการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

1. ท่านมีแนวทางการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลัก หรือไม่ อย่างไร

หลักนิติธรรม

1.1 ในการออกกฎระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานของท่านมีแหล่งที่มาอย่างไร

1.2 มีการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจอย่างชัดเจนหรือไม่

1.3 ท่านมีแนวทางการประยุกต์ใช้หลักนิติธรรมอย่างไร

หลักคุณธรรม

1.4 หน่วยงานของท่านเคยมีบุคลากรผู้ปฏิบัติงานกระทำผิดทางวินัยหรือไม่ อย่างไร

1.5 หน่วยงานของท่านเคยมีบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่กระทำผิดกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

1.6 ท่านมีแนวทางการประยุกต์ใช้หลักคุณธรรมอย่างไร

หลักความโปร่งใส

1.7 ท่านมีแนวทางในการคัดเลือกบุคคลเข้ามาเป็นบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานอย่างไร

1.8 หากบุคลากรผู้ปฏิบัติงานของท่านมีการกระทำผิด ท่านมีการลงโทษอย่างจริงจังหรือไม่ และหากบุคลากรผู้ปฏิบัติงานของท่านปฏิบัติงานด้วยประสิทธิภาพ ท่านมีการลงโทษ หรือว่ากล่าวตักเตือนอย่างเหมาะสม หรือไม่ อย่างไร

1.9 หน่วยงานของท่านได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามารับรู้การทำงานของหน่วยงานของท่านหรือไม่ อย่างไร

1.10 ท่านมีแนวทางการประยุกต์ใช้หลักความโปร่งใสอย่างไร

หลักการมีส่วนร่วม

1.11 หน่วยงานของท่านได้มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานอื่น หรือประชาชนหรือไม่ อย่างไร

1.12 หน่วยงานของท่านได้มีการให้ข้อมูลกับหน่วยงานอื่น หรือประชาชนหรือไม่ อย่างไร

1.13 ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผน การตัดสินใจในการดำเนินงานของหน่วยงานของท่านหรือไม่ อย่างไร

1.14 ท่านมีแนวทางการประยุกต์ใช้หลักการมีส่วนร่วมอย่างไร

หลักความรับผิดชอบ

1.15 ในการปฏิบัติงาน หน่วยงานของท่านมีแผนสำรองในการปฏิบัติงานหรือไม่ อย่างไร

1.16 ในการปฏิบัติงาน ท่านได้แสดงให้เห็นบุคลากรผู้ปฏิบัติงานเห็นว่ามีเป้าหมายที่ชัดเจนในการปฏิบัติงานแต่ละครั้งหรือไม่ อย่างไร

1.17 ท่านมีการสร้างความรู้สึกร่วมให้กับบุคลากรผู้ปฏิบัติงานว่าเป็นเจ้าของหน่วยงานร่วมกันหรือไม่ อย่างไร

1.18 ท่านมีแนวทางการประยุกต์ใช้หลักความรับผิดชอบอย่างไร

หลักความคุ้มค่า

1.19 หน่วยงานของท่านมีแนวทางการประหยัดทรัพยากรอย่างไร

1.20 หน่วยงานของท่านมีแนวทางในการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดอย่างไร

1.21 ท่านมีแนวทางการประยุกต์ใช้หลักความคุ้มค่าอย่างไร

ชุดที่ 2 แนวการสัมภาษณ์สำหรับบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ อำเภอเมือง จังหวัดอุดรดิตถ์ ประกอบด้วย ปลัดเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ รองปลัดเทศบาลตำบลทุ่งตะเกียบ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน หัวหน้ากองคลัง หัวหน้ากองช่าง และหัวหน้ากองสวัสดิการสังคม

ส่วนที่ 1

ประเด็นเงื่อนไขปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

1. การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นนำทางการเมือง และกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

1.1 ผู้ให้การสนับสนุนการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติเป็นใคร (ระบุชื่อ และตำแหน่งหน้าที่ในทางการเมือง หรือกฎหมาย)

1.2 มีพฤติกรรมในการให้การสนับสนุนอย่างไรบ้าง (จัดหาวัสดุ อุปกรณ์ เอื้ออำนวยสถานที่ แนะนำ ให้คำปรึกษา จัดหางบประมาณ หรือจัดหาบุคลากร เป็นต้น)

2. การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร

2.1 ผู้ให้การสนับสนุนการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติเป็นใคร (ระบุชื่อ และตำแหน่งหน้าที่ส่วนกลาง หรือส่วนท้องถิ่น)

2.2 มีพฤติกรรมในการให้การสนับสนุนอย่างไรบ้าง (จัดหาวัสดุ อุปกรณ์ เอื้ออำนวยสถานที่ แนะนำ ให้คำปรึกษา จัดหางบประมาณ หรือจัดหาบุคลากร เป็นต้น)

3. มีการควบคุมดูแล และประเมินผลการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอหรือไม่ อย่างไร

3.1 หน่วยงานที่เข้ามาประเมินผลการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ คือหน่วยงานใดบ้าง

3.2 มีการเข้ามาประเมินผลการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติบ่อยครั้งหรือไม่ เพียงใด

4. การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ มีการแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบนหรือไม่ อย่างไร

4.1 ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติหน่วยงานของท่านเคยถูกหน่วยงานในระดับที่สูงกว่าแทรกแซงการปฏิบัติงานหรือไม่

4.2 หน่วยงานที่แทรกแซงนั้นเป็นหน่วยงานระดับใด

4.3 พฤติกรรมการแทรกแซงนั้นเป็นอย่างไร โปรดอธิบาย

5. ผู้บริหารของท่านมีภาวะผู้นำหรือไม่ อย่างไร

การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์

5.1 ผู้บริหารของท่านมีวิธีการถ่ายทอดวิสัยทัศน์ไปยังบุคลากรผู้ปฏิบัติงานหรือไม่ อย่างไร

5.2 ในการกำหนดวิสัยทัศน์ของหน่วยงาน ผู้บริหารของท่านได้มีการเปิดโอกาสให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์ดังกล่าวหรือไม่ โดยวิธีการใด

5.3 ผู้บริหารของท่านมีวิธีการในการสร้างความมั่นใจกับบุคลากรผู้ปฏิบัติงานว่าจะสามารถเอาชนะอุปสรรค และปัญหาต่าง ๆ ได้ผ่านวิธีการใด

5.4 ท่านคิดว่าบุคลากรผู้ปฏิบัติงานมีท่าทีต่อผู้บริหารของท่านอย่างไร (ภูมิใจที่ได้ร่วมงานด้วย มีความเคารพนับถือ และอื่น ๆ)

การสร้างแรงบันดาลใจ

5.5 ผู้บริหารของท่านมีวิธีการสร้างค่านิยมในการทำงาน โดยให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม มากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัวอย่างไร

5.6 ผู้บริหารของท่านมีวิธีการตั้งมาตรฐานในการทำงานไว้สูงเพื่อกระตุ้นและท้าทายความสามารถของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานหรือไม่ อย่างไร

5.7 ผู้บริหารของท่านมีการค้นหาวิธีการใหม่ ๆ ในการทำงานให้ประสบความสำเร็จหรือไม่ อย่างไร

การกระตุ้นทางปัญญา

5.8 ผู้บริหารของท่านมีการแจ้งให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานทราบถึงปัญหาที่หน่วยงานของท่านกำลังประสบอยู่หรือไม่ โดยวิธีการใด

5.9 ผู้บริหารของท่านได้ใช้วิธีการตั้งคำถามเพื่อนำไปสู่การมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานหรือไม่ อย่างไร

5.10 ผู้บริหารของท่านสนับสนุนให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานพูดคุย วิเคราะห์ในประเด็นที่อาจจะเป็นปัญหาต่อหน่วยงานในภายภาคหน้าหรือไม่ อย่างไร

การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล

5.11 ในการมอบหมายงานให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ผู้บริหารของท่านได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถของแต่ละบุคคลหรือไม่ อย่างไร

5.12 ผู้บริหารของท่านได้มีการแนะนำ หรือจัดหาผู้ช่วยในการแนะนำบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในเรื่องที่จะเป็นประโยชน์ต่อความก้าวหน้าของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานเป็นรายบุคคลหรือไม่ อย่างไร

5.13 ผู้บริหารของท่านมีการส่งเสริม และสนับสนุนให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่มีความสามารถพิเศษอันเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานได้เจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานหรือไม่ อย่างไร

6. ผู้บริหารของท่านเป็นผู้บริหารที่ให้การยอมรับ และสนับสนุนการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

6.1 ผู้บริหารของท่านมีความคิดเห็นว่าการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในหน่วยงานของท่านส่งผลกระทบอย่างไรต่อหน่วยงานของท่าน (ระบุผลดี และผลเสีย)

6.2 ผู้บริหารของท่านมีความคิดเห็นว่าการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในหน่วยงานของท่านมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

6.3 การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในหน่วยงานของท่านส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานในด้านอื่น ๆ ของท่านหรือไม่ อย่างไร

7. การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ หน่วยงานของท่านมีงบประมาณ และบุคลากรอย่างเพียงพอหรือไม่

7.1 การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ หน่วยงานของท่าน ใช้งบประมาณเพื่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านใดมากที่สุด

7.2 ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ หน่วยงานของท่าน เคยขาดแคลนในด้านทรัพยากรหรือไม่ (ทรัพยากรในที่นี้หมายถึง โต๊ะ เก้าอี้ คอมพิวเตอร์ อุปกรณ์ที่ใช้ในสำนักงาน พาหนะ รวมถึงอุปกรณ์ที่จำเป็นอื่น ๆ) และการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในด้านใดใช้ทรัพยากรมากที่สุด และเป็นทรัพยากรใด

7.3 ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ หน่วยงานของท่าน เคยขาดแคลนในด้านบุคลากรหรือไม่ และการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้านใด ใช้บุคลากรมากที่สุด

7.4 ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ หน่วยงานของท่านมีการสืบหาข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติจากแหล่งใดบ้าง โดยวิธีการใด

8. มีการกำหนดบทลงโทษ และให้รางวัลแก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบหรือไม่ อย่างไร

8.1 มีการกำหนดบทลงโทษ และเกณฑ์การให้รางวัลแก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่

8.2 บทลงโทษ และเกณฑ์การให้รางวัลดังกล่าวมีรายละเอียดพอสังเขปอย่างไร

9. ท่านมีความรู้ ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลหรือไม่ อย่างไร

9.1 หลักธรรมาภิบาลคืออะไร

9.2 หลักนิติธรรมคืออะไร

9.3 หลักคุณธรรมคืออะไร

9.4 หลักความโปร่งใสคืออะไร

9.5 หลักการมีส่วนร่วมคืออะไร

9.6 หลักความรับผิดชอบคืออะไร

9.7 หลักความคุ้มค่าคืออะไร

10. ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ มีการต่อต้านจากบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน รวมถึงมีการแสดงทัศนคติ และพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

10.1 ท่านคิดว่าบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของท่านมีทัศนคติอย่างไรต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

10.2 ท่านคิดว่าบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของท่านมีพฤติกรรมที่แสดงถึงการต่อต้าน หรือมีพฤติกรรมที่แสดงถึงความไม่สอดคล้องต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

ส่วนที่ 3

ประเด็นการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

1. ท่านมีแนวทางการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลัก หรือไม่ อย่างไร

หลักนิติธรรม

1.1 ในการออกกฎระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานของท่านมีแหล่งที่มาอย่างไร

1.2 มีการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจอย่างชัดเจนหรือไม่

1.3 ท่านมีแนวทางการประยุกต์ใช้หลักนิติธรรมอย่างไร

หลักคุณธรรม

1.4 หน่วยงานของท่านเคยมีบุคลากรผู้ปฏิบัติงานกระทำผิดทางวินัยหรือไม่ อย่างไร

1.5 หน่วยงานของท่านเคยมีบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่กระทำผิดกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

1.6 ท่านมีแนวทางการประยุกต์ใช้หลักคุณธรรมอย่างไร

หลักความโปร่งใส

1.7 หน่วยงานของท่านมีแนวทางในการคัดเลือกบุคคลเข้ามาเป็นบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานอย่างไร

1.8 หากบุคลากรผู้ปฏิบัติงานของท่านมีการกระทำผิด ผู้บริหารของท่านมีการลงโทษอย่างจริงจังหรือไม่ และหากบุคลากรผู้ปฏิบัติงานของท่านปฏิบัติงานด้วยประสิทธิภาพ ผู้บริหารของท่านมีการลงโทษอย่าง หรือว่ากล่าวตักเตือนหรือไม่ อย่างไร

1.9 หน่วยงานของท่านได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามารับรู้การทำงานของหน่วยงานของท่านหรือไม่ อย่างไร

1.10 ท่านมีแนวทางการประยุกต์ใช้หลักความโปร่งใสอย่างไร

หลักการมีส่วนร่วม

1.11 หน่วยงานของท่านได้มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานอื่น หรือประชาชนหรือไม่ อย่างไร

1.12 หน่วยงานของท่านได้มีการให้ข้อมูลกับหน่วยงานอื่น หรือประชาชนหรือไม่ อย่างไร

1.13 ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผน การตัดสินใจในการดำเนินงานของหน่วยงานของท่านหรือไม่ อย่างไร

1.14 ท่านมีแนวทางการประยุกต์ใช้หลักการมีส่วนร่วมอย่างไร

หลักความรับผิดชอบ

1.15 ในการปฏิบัติงาน หน่วยงานของท่านมีแผนสำรองในการปฏิบัติงานหรือไม่ อย่างไร

1.16 ในการปฏิบัติงาน ผู้บริหารของท่านได้แสดงให้เห็นบุคลากรผู้ปฏิบัติงานเห็นว่ามีเป้าหมายที่ชัดเจนในการปฏิบัติงานแต่ละครั้งหรือไม่ อย่างไร

1.17 ผู้บริหารของท่านมีการสร้างความรู้สึให้กับบุคลากรผู้ปฏิบัติงานว่าเป็นเจ้าของหน่วยงานร่วมกันหรือไม่ อย่างไร

1.18 ท่านมีแนวทางการประยุกต์ใช้หลักความรับผิดชอบต่ออย่างไร

หลักความคุ้มค่า

1.19 หน่วยงานของท่านมีแนวทางการประหยัดทรัพยากรอย่างไร

1.20 หน่วยงานของท่านมีแนวทางในการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดอย่างไร

1.21 ท่านมีแนวทางการประยุกต์ใช้หลักความคุ้มค่าอย่างไร

ชุดที่ 3 แนวการสัมภาษณ์สำหรับผู้นำชุมชน และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลตำบลทุ่งตะเกา

ส่วนที่ 1

ประเด็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา

1. ท่านคิดว่ามีปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อความสำเร็จในการได้รับรางวัลชนะเลิศการประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลในปี พ.ศ. 2549 พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2546

ส่วนที่ 2

ประเด็นการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา

1. ท่านคิดว่าอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา มีการออกกฎระเบียบข้อบังคับที่สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนหรือไม่

2. ท่านคิดว่าอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในขณะนั้นเคยถูกร้องเรียนในกรณีการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่

3. ท่านคิดว่าอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในขณะนั้น มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้การทำงานของหน่วยงานหรือไม่ อย่างไร

4. ท่านคิดว่าอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา มีการลงโทษบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่ทำผิดอย่างจริงจังและสมเหตุสมผลหรือไม่ แม้กระทั่งการเลื่อนขั้น การมอบรางวัลให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่เก่งและดี มีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

5. ท่านคิดว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกามีการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานอื่น หรือประชาชนหรือไม่ อย่างไร

6. ท่านคิดว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผน การตัดสินใจในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลทุ่งตะเกาในสมัยที่ยังเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกาหรือไม่ อย่างไร

7. ท่านคิดว่าอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในขณะนั้นมีแนวทางการปฏิบัติที่แสดงถึงการประหยัดน้ำ ไฟ หรือ ทรัพยากรที่ใช้ในหน่วยงานหรือไม่ อย่างไร

8. ท่านคิดว่ามีพฤติกรรมใดที่อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งตะเกา และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในขณะนั้นกระทำไม่เหมาะสม หรือสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนหรือไม่ อย่างไร

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล

ประวัติการศึกษา

ประสบการณ์การทำงาน

ธนภรณ์ บัวคำภา

ศิลปศาสตรบัณฑิต (พัฒนาสังคม)

มหาวิทยาลัยนเรศวร

ปีทีสำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2550

(เกียรตินิยมอันดับ 2)

-