

2004-01-01

## ธรรมรัฐกับประชาธิปไตย : การกีดกัน กระทั่งประเทศไทย

ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ

Follow this and additional works at: <https://digital.car.chula.ac.th/cujss>



Part of the [Social and Behavioral Sciences Commons](#)

---

### Recommended Citation

ฉลิมมีประเสริฐ, ชัยสิทธิ์ (2004) "ธรรมรัฐกับประชาธิปไตย : การกีดกัน กระทั่งประเทศไทย," *Journal of Social Sciences*: Vol. 35: Iss. 2, Article 2.

Available at: <https://digital.car.chula.ac.th/cujss/vol35/iss2/2>

This Article is brought to you for free and open access by the Chulalongkorn Journal Online (CUJO) at Chula Digital Collections. It has been accepted for inclusion in Journal of Social Sciences by an authorized editor of Chula Digital Collections. For more information, please contact [ChulaDC@car.chula.ac.th](mailto:ChulaDC@car.chula.ac.th).

## ธรรมรัฐกับประชาสังคม : ภารกิจใหม่ของ กระทรวงมหาดไทย

ชัยสิทธิ์ เจริญมีประเสริฐ\*

### 1. บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา

ในระหว่างที่ผ่านมา กระทรวงมหาดไทยได้รับการยอมรับเชื่อถือเป็นอย่างดีจากทุกฝ่าย ให้เป็นหน่วยหลักในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎร ข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ เป็นผู้นำการพัฒนา และสามารถสร้างศรัทธาให้กับประชาชน ทั้งนี้ เพราะบทบาทและภารกิจของกระทรวงมหาดไทยที่โดดเด่นไม่น้อยกว่ากระทรวงอื่นๆ และมีความเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประชาชนโดยรวม

อย่างไรก็ดี สถานการณ์ปัจจุบัน บทบาทและภารกิจของกระทรวงมหาดไทยบางประการจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงและปรับตัว เพื่อปฏิสัมพันธ์กับกระแสของความต้องการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพอันจะดำรงความศรัทธา ความยอมรับนับถือจากประชาชน ต่อบทบาท อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบัน และอนาคต

---

\* รองศาสตราจารย์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่สำคัญที่สุด ก็คือ ผลกระทบจากการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและการดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งจะต้องให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ส่วนหนึ่งมุ่งเน้นให้ประชาสังคมเข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น และเสริมสร้างความเข้มแข็งของการปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักธรรมรัฐ ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยในฐานะที่กำกับดูแลและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงต้องดำเนินบทบาทการส่งเสริมธรรมรัฐในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

เนื่องด้วยอุบัติการณ์เหล่านี้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงบทบาทและภารกิจของกระทรวงมหาดไทย ให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับสถานการณ์ จึงนำมาสู่การศึกษาวิจัยเพื่อกำหนดภารกิจ บทบาทของกระทรวงมหาดไทยให้เหมาะสม โดยเฉพาะในเรื่องของการบริหารจัดการที่ดี (good governance) รวมทั้งการส่งเสริมองค์กรประชาสังคม (civil society organization) เพื่อให้การทำงานสามารถตอบสนองความต้องการของสังคม มีความชอบธรรมและรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ (accountability) มีความโปร่งใสและสามารถคาดการณ์ได้ (transparency and predictability) การมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องในการรับรู้ร่วมตัดสินใจและตรวจสอบการจัดการและบริหารงาน (participation) ตลอดจนการดำเนินงานที่เชื่อมโยงและให้ความสำคัญกับหลักการประชาธิปไตยและความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนให้สามารถพึ่งตนเอง และบรรลุถึงความเป็นอยู่ที่ดี (well-being) ให้จงได้

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์บทบาทและภารกิจของกระทรวงมหาดไทยในอดีต ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต

1.2.2 เพื่อแสวงหารูปแบบ (model) การส่งเสริมประชาสังคมเพื่อ

การบริหารจัดการที่ดี (good governance) ในบทบาทและภารกิจของกระทรวงมหาดไทยที่ควรเป็น

1.2.3 เพื่อเสนอแนวทางหรือกระบวนการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทย ตามรูปแบบ (model) การส่งเสริมประชาสังคม เพื่อการบริหารจัดการที่ดี เหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด

1.2.4 เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะทางเลือกสำหรับผู้บริหารของกระทรวงมหาดไทย ในการกำหนดนโยบาย บทบาทและภารกิจที่เหมาะสม รวมทั้งแนวทางที่จะนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนต่อไป

### 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

พื้นที่ศึกษาจะครอบคลุมพื้นที่ที่หน่วยราชการและองค์กรพัฒนาเอกชน ดำเนินโครงการประชาคมจังหวัด อำเภอและตำบล ดังนี้ -

ประชาคมจังหวัด ๒ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดน่าน พิชณุโลก นครปฐม เพชรบุรี กาญจนบุรี ขอนแก่น มหาสารคาม นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา และตรัง

ประชาคมตำบล 14 ตำบล ได้แก่

ภาคเหนือ

- |                |               |              |
|----------------|---------------|--------------|
| 1. ต.สบเมย     | อ.สบเมย       | จ.แม่ฮ่องสอน |
| 2. ต.บ้านแหวน  | อ.หางดง       | จ.เชียงใหม่  |
| 3. ต.ถ้ำทอง    | อ.เมือง       | จ.น่าน       |
| 4. ต.ตะเคียนปม | อ.ทุ่งหัวช้าง | จ.ลำพูน      |

ภาคกลาง

- |                    |                 |              |
|--------------------|-----------------|--------------|
| 5. ต.หนองหญ้าปล้อง | อ.หนองหญ้าปล้อง | จ.เพชรบุรี   |
| 6. ต.บ้านสระ       | อ.สามชุก        | จ.สุพรรณบุรี |
| 7. ต.ดอนคลัง       | อ.ดำเนินสะดวก   | จ.ราชบุรี    |

## ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

|               |           |             |
|---------------|-----------|-------------|
| 8. ต.อุ้มเม่า | อ.ยางตลาด | จ.กาฬสินธุ์ |
| 9. ต.ท่าพระ   | อ.เมือง   | จ.ขอนแก่น   |
| 10. ต.หนองโก  | อ.บรบือ   | จ.มหาสารคาม |
| 11. ต.ผักแว่น | อ.จังหาร  | จ.ร้อยเอ็ด  |

## ภาคใต้

|                |             |                 |
|----------------|-------------|-----------------|
| 12. ต.ศรีบอยา  | อ.เหนือคลอง | จ.กระบี่        |
| 13. ต.ทุ่งใหญ่ | อ.หาดใหญ่   | จ.สงขลา         |
| 14. ต.ไสหมาง   | อ.เชียรใหญ่ | จ.นครศรีธรรมราช |

ทั้งนี้ พื้นที่ประชาคมทั้ง 14 แห่งที่กล่าวมาเป็นพื้นที่เดียวกับตำบลเป้าหมายของโครงการวิจัยประชาคมตำบลทั่วประเทศของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

#### 1.4 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา (Conceptual Framework)

จากหลักการทั้ง 6 ประการของ “ธรรมรัฐ” (good governance) อันได้แก่ การมีส่วนร่วมของสาธารณชน (public participation) ความสุจริต โปร่งใส (honesty and transparency) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (accountability and responsiveness) การมีกลไกทางการเมืองที่ชอบธรรม (political legitimacy) กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมชัดเจน (fair legal framework and predictability) และข้อคำนึงถึงเรื่องของประสิทธิภาพ และประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) พิจารณาได้ว่า ในทางปฏิบัติ ภาพของสังคมที่มี “ธรรมรัฐ” (good governance) คือ ภาพของสังคมที่มีความยุติธรรม เท่าเทียม และประชาชนมีความสุข ซึ่งสังคมที่มีธรรมรัฐนี้ จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม เข้ามาร่วมกัน ในการพัฒนาประเทศและความอยู่ดีกินดีของประชาชนอันเป็นเป้าหมายสุดท้าย

ผลงานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับองค์ความรู้ “ธรรมรัฐ” หลายเรื่อง ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า สังคมธรรมรัฐจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อสังคมได้ดำเนินบทบาทโดยยึดหลักการ 6 ประการของธรรมรัฐอย่างจริงจังและเข้มแข็ง

ภายในกรอบของการวิจัยเรื่องนี้ จะมุ่งเน้นให้เห็นว่า บทบาทและการกิจของกระทรวงมหาดไทยต้องมีความเชื่อมโยง และสนับสนุนส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่เรียกว่ากระบวนการเคลื่อนไหวตามแนวทาง “วิถีประชา” (civic movement) อย่างใกล้ชิดทุกขั้นตอน มีการทำงาน มีความเข้าใจอย่างต่อเนื่องเป็นองค์รวมต่อกระบวนการดังกล่าว แม้ว่าพัฒนาการของแนวคิดและการเคลื่อนไหวตามแนว “วิถีประชา” มักให้ความรู้สึกว่าเป็นกระบวนการชุมชนพลเมืองที่เป็นธรรมชาติอยู่แล้ว สามารถอยู่ได้ด้วยตัวเอง บริสุทธิ และเป็นอิสระจากรัฐค่อนข้างมาก

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาสภาพความเป็นจริงทางสังคม ประเด็นสำคัญของกระบวนการดังกล่าวก็คือ การเคลื่อนไหวตามแนว “วิถีประชา” กับการทำงานของหน่วยงานรัฐบาล และของภาคธุรกิจเอกชนจะต้องสัมพันธ์กัน อันเป็นแนวโน้มที่จะเกิดมากยิ่งขึ้นในอนาคต

การปะทะสังสรรค์ (interaction) ระหว่างภาคีต่างๆ ดังกล่าวจะเป็นไปในระดับและขอบเขตที่กว้างขวางและเข้มข้นมากขึ้นตามระดับพัฒนาการและขอบเขตการเคลื่อนไหวตามแนววิถีประชา (civic movement) อันจะเป็นรากฐานสำคัญที่นำไปสู่ความเป็น “ธรรมรัฐ” ในขอบข่ายระดับประเทศ ที่มีความต่อเนื่องและพัฒนาไปได้อย่างไม่ขาดตอน การทบทวนทำความเข้าใจและปรับบทบาทภารกิจของกระทรวงมหาดไทย จะต้องเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องและเกื้อกูลต่อกระบวนการเคลื่อนไหวดังกล่าว

ในที่นี้อาจจำแนกช่องทาง และโอกาสในการพัฒนาจุดเชื่อมโยงของการปรับบทบาทภารกิจของกระทรวงมหาดไทยออกได้เป็น 6 ส่วน ตามกลุ่มตัวแปรที่เป็นปัจจัยของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาสังคมได้ดังนี้

1) การปรับบทบาทและภารกิจ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยพื้นฐานที่นำไปสู่การริเริ่มกระบวนการประชาคม บทบาทภารกิจของกระทรวงมหาดไทยในส่วนนี้จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาของจิตสำนึก (consciousness) ระบบคุณค่า (value) ปทัสถาน (normative) ที่เหมาะสมของประชาชนต่อการเคลื่อนไหวตามแนวทาง “วิถีประชา” ซึ่งตัวประกอบที่สำคัญในส่วนนี้ได้แก่เรื่องของจิตสำนึกความเป็นพลเมือง (citizenship) จิตสำนึกของความร่วมมือร่วมใจกัน (partnership) ความเลื่อมใสศรัทธา (love & aspiration) ความนับถือซึ่งกันและกันระหว่างพลเมือง (interpersonal trust) จิตสำนึกในผลประโยชน์ส่วนตัวที่ไม่ขัดกับส่วนรวม (enlightened self-interest) และความสามารถในการมองสถานการณ์ปัญหาและวิกฤติให้เป็นโอกาส

2) การปรับบทบาทและภารกิจ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่เป็น “ตัวกระทำการ” (actors) และการเคลื่อนไหวในทางปฏิบัติ บทบาทภารกิจของกระทรวงมหาดไทยส่วนนี้จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระตุ้น สนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาของผู้นำชุมชนท้องถิ่นทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ การมีส่วนร่วมในระดับต่าง ๆ จากประชาชนวงกว้าง กระบวนการก่อรูปวิสัยทัศน์ร่วมกัน การดำเนินกิจกรรมตามแนววิถีประชา การสร้างและพัฒนาเครือข่ายการติดต่อสื่อสาร การสร้างกระบวนการเรียนรู้จากการทำงานจริงอย่างต่อเนื่อง การดำเนินการภายใต้กรอบของการบริหารจัดการที่ดี เป็นต้น

3) การปรับบทบาทและภารกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขอันจำเป็นต่อความยั่งยืนของกระบวนการประชาคม บทบาทภารกิจของกระทรวงมหาดไทยส่วนนี้จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระตุ้นสนับสนุน และส่งเสริมให้การเคลื่อนไหวตามแนวทางวิถีประชา มีความต่อเนื่อง (continuity) หลากหลาย (variety) ความสอดคล้องสัมพันธ์กับสภาพความเป็นจริงทางสังคม (harmony and relevance) การบ่มเพาะทางสังคมอย่างเป็นธรรมชาติภายใต้การบ่มเพาะทาง

ชัยสิทธิ์ เจริญมีประเสริฐ

สังคมอย่างเป็นธรรมชาติ การผลิตซ้ำของอุดมการณ์ที่ได้เลือกสรรแล้ว (reproduction)

4) การปรับบทบาทและภารกิจในส่วนที่เกี่ยวกับปัจจัยที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานของการดำเนินกระบวนการประชาคม บทบาทภารกิจของกระทรวงมหาดไทยส่วนนี้จะเป็นเรื่องของการเตรียมการการจัดหา และสนับสนุนให้เกิดมีพื้นที่สาธารณะ (public space) โครงสร้างเครือข่ายการสื่อสาร (communication network infrastructure) ช่องทางและกลไกทางกายภาพและสังคม (socio-physical mechanism and channels) ช่องทางและกลไกตามบทบัญญัติของกฎหมายและรัฐธรรมนูญ

5) การปรับบทบาทและภารกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยสนับสนุนและช่วยเหลือการดำเนินกระบวนการประชาคม บทบาทภารกิจของกระทรวงมหาดไทยส่วนนี้จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อมโยงและความร่วมมือกับการดำเนินบทบาทภารกิจของหน่วยงานรัฐหน่วยอื่นๆ (Government Organization, GO) องค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Government Organization, NGO) สถาบันการศึกษาและวิชาการ การตอบสนองและการมีส่วนร่วมจากประชาชนวงกว้าง (macro solidarity) การสร้างเครือข่ายสนับสนุนและประสานงานจากระดับนานาชาติ เพื่อกระตุ้น ส่งเสริมและสนับสนุนการเคลื่อนไหวของประชาคม

6) การปรับบทบาทและภารกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยรองรับความชอบธรรมของการดำเนินกระบวนการประชาคม บทบาทภารกิจของมหาดไทยส่วนนี้จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำความเข้าใจและถ่ายทอดความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดการเคลื่อนไหวประชาคม ที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 แนวคิดและทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544) จุดมุ่งหมาย แนวคิด และทิศทาง การเคลื่อนไหวของกระบวนการประชาคมเอง การตอบรับและผลประโยชน์ที่จะ

เกิดขึ้นกับสังคมองค์กรรวม การดำเนินการและการเคลื่อนไหวโดยมีเป้าหมายและทิศทางภายใต้กรอบของธรรมรัฐ (good governance)

ทั้งนี้ การปรับบทบาทภารกิจทั้ง 6 ส่วน จะต้องดำเนินไปอย่างเชื่อมโยงเป็นองค์รวมและสอดคล้องสัมพันธ์กัน เช่นเดียวกับความสอดคล้องสัมพันธ์กันของกลุ่มตัวประกอบประกอบพื้นฐานของกระบวนการเคลื่อนไหวตามแนววิถีประชาธิปไตยที่มีความสอดคล้อง และเชื่อมโยงกันอย่างเป็นองค์รวมและเป็นระบบ โดยไม่สามารถละทิ้งส่วนใดส่วนหนึ่งได้

จากการศึกษาในส่วนของภาคสังคม เพื่อรวบรวมภาพการรับรู้ (perception) และความเข้าใจที่มีต่อประชาชน ภูมิปัญญา และวิถีคิด วิถีมองปัญหาของประชาชน บนกรอบแนวคิดการพัฒนาของกระบวนการประชาสังคม และนำมาสังเคราะห์เข้ากับแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและเป้าหมายที่ต้องการบรรลุ จึงได้กำหนดเป็นตัวแบบเบื้องต้น (model) ที่จะใช้เป็นแนวทางในการศึกษาเพื่อบูรณาการความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงมหาดไทย กับภาคประชาชนโดยผ่านการปรับบทบาทภารกิจของกระทรวงมหาดไทยในส่วนที่จำเป็น และเกี่ยวข้องกับรูปแบบพัฒนาการตามตัวแบบดังกล่าว

ขั้นตอนต่อไปจะเป็นการรวบรวมภาพการรับรู้ และความเข้าใจที่มีต่อการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ช่องทางและกลไกในการดำเนินบทบาท และภารกิจจริงในทางปฏิบัติ และนำมาวิเคราะห์เพื่อให้ทราบถึงทิศทาง สถานะ ศักยภาพ โอกาส อุปสรรค และข้อจำกัดที่กำลังประสบอยู่ จากนั้นจึงทำการสังเคราะห์ (synthesis) ภาพการรับรู้เป็นตัวแบบเบื้องต้น (model) แล้วพัฒนาตัวแบบด้วยการยึดหลักการการผนึกประสานและบูรณาการ (integration) บทบาทภารกิจของกระทรวงมหาดไทยให้เข้ากับรูปแบบพัฒนาการของประชาสังคม เพื่อนำไปทดลองปรับใช้และสัมมนาระดมความคิดเห็นจากภาครัฐและประชาชน กลุ่มประชากรที่เกี่ยวข้องทั้งในพื้นที่และใน ส่วนกลางเพื่อนำมาแก้ไขและพัฒนาหรือปรับปรุงเป็นข้อเสนอแนะเชิงตัวแบบที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ และเสนอต่อกระทรวงมหาดไทยจะได้นำไปปรับใช้ขยายผลในทางปฏิบัติต่อไป

## 1.5 วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ทางคณะผู้วิจัยได้แบ่งระเบียบวิธีศึกษาออกเป็น 2 ขั้นตอนด้วยกัน คือ

1.5.1 การวิจัยเอกสาร (documentary research) ใช้ดำเนินการสืบค้น วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงมหาดไทย ธรรมรัฐ และประชาสังคม ทั้งที่เป็นข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิ โดยใช้การเขียนเชิงพรรณนาความ (descriptive) เป็นหลักเพื่อจำแนกถึงภารกิจและบทบาทของกระทรวงมหาดไทย สภาพความเป็นจริงในด้านภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตลอดจนการให้คำนิยามเชิงปฏิบัติการ และการกำหนดระดับของภารกิจ บทบาท และหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ภายใต้กรอบของการส่งเสริมประชาสังคม เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมรัฐในที่สุด

### 1.5.2 การวิจัยภาคสนาม (field research) ทางคณะผู้วิจัย

ได้ดำเนินการศึกษาในลักษณะต่างๆ ดังนี้ คือ

1) การสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วม (participated observation) ในพื้นที่ที่จะศึกษา โดยทางคณะผู้วิจัยได้คัดเลือกพื้นที่ ต.หนองโก อ.บรบือ จ.มหาสารคาม และพื้นที่ ต.โสหมาก อ.เขยริใหญ่ จ.นครศรีธรรมราช เป็นพื้นที่ตัวอย่างในการดำเนินการศึกษา

2) การสัมภาษณ์อย่างเจาะลึก (indepth interview) ในกลุ่มผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย นักวิชาการ นักธุรกิจ องค์กรพัฒนาเอกชน พระสงฆ์ อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด แกนนำประชาชน ฯลฯ จำนวนทั้งสิ้น 55 คน โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structure)

3) การวิจัยเชิงสำรวจ (survey research) เป็นการเก็บข้อมูลโดยการแจกแบบสอบถามเพื่อสอบถาม (ดูภาคผนวก ก.) ถึงความคิดเห็นเกี่ยวกับธรรมนูญกับประชาสังคม ทั้งในส่วนการดำเนินงานของส่วนราชการ ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ในระดับจังหวัด/อำเภอ และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยดำเนินการติดต่อแจกแบบสอบถามทั้งผ่านสำนักงานจังหวัด และดำเนินการเอง โดยคณะผู้วิจัย ได้รับแบบสอบถามจาก 20 จังหวัดตามขอบเขตการวิจัย จำนวน 1,337 ชุด โดยจำนวนแบบสอบถามแต่ละจังหวัด แยกตามในระดับจังหวัด/อำเภอ และตำบล

### 1.6 การประมวลผลเพื่อการวิเคราะห์ และสังเคราะห์ผลการศึกษา

ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ตัวแปรต้น ลักษณะความเป็นประชาสังคม อันประกอบด้วยปัจจัย 6 ประการ คือ ปัจจัยพื้นฐานของการริเริ่มกระบวนการประชาคม ปัจจัยที่เป็นตัวกระทำการและการเคลื่อนไหวในทางปฏิบัติ ปัจจัยเงื่อนไขที่จำเป็นต่อความยั่งยืนของกระบวนการประชาคม ปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการเคลื่อนไหวประชาคม ปัจจัยสนับสนุนช่วยเหลือการดำเนิน

### ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ

กระบวนการประชาคมและปัจจัยรองรับความชอบธรรมของการดำเนินกระบวนการส่วนตัวแปรตามคือ ความเป็นธรรมรัฐ

การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามนั้น คณะผู้วิจัยใช้โปรแกรมประมวลผลเพื่อการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ (SPSS for Windows, Version 10.0) มีการจัดระดับขั้นของข้อมูลและให้ความหมายในแต่ละปัจจัย โดยจำแนกออกเป็น 7 ระดับ ดังนี้

- 1) ค่าคะแนนเฉลี่ยตั้งแต่ -1.26 จนถึง -2.0 หมายถึง ต้องดำเนินการแก้ไขทันที
- 2) ค่าคะแนนเฉลี่ยตั้งแต่ -0.76 จนถึง -1.25 หมายถึง ต้องดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วน
- 3) ค่าคะแนนเฉลี่ยตั้งแต่ -0.26 จนถึง -0.75 หมายถึง ต้องปรับปรุงแก้ไข
- 4) ค่าคะแนนเฉลี่ยตั้งแต่ -0.25 จนถึง 0.25 หมายถึง พอใช้ หรือปานกลาง
- 5) ค่าคะแนนเฉลี่ยตั้งแต่ 0.26 จนถึง 0.75 หมายถึง ดี
- 6) ค่าคะแนนเฉลี่ยตั้งแต่ 0.76 จนถึง 1.25 หมายถึง ดีมาก
- 7) ค่าคะแนนเฉลี่ยตั้งแต่ 1.26 จนถึง 2.0 หมายถึง ดีอย่างยิ่ง

### 1.7 นิยามศัพท์

**ธรรมรัฐ** (good governance) หมายถึง ภาพรวมของการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองและสังคมทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่นบนพื้นฐานของหลักการ 6 ประการ ที่ดำเนินไปบนรูปแบบการประสานความร่วมมือ และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวข้องทุกกลุ่มทุกระดับเป็นรากฐาน โดยเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมที่ดำเนินไปโดยผ่านหลักการของกฎเกณฑ์ที่ยุติธรรม ความสุจริต ความโปร่งใสตรวจสอบได้ ความรับผิดชอบต่อสังคม กลไกทาง

การเมืองที่ชอบธรรม และการดำเนินงานที่เน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้เกิดสังคมธรรมรัฐอันเป็นเป้าหมาย (instrumental goal) ที่จะนำไปสู่ความอยู่ดีมีสุขของสังคม และประชาชนส่วนรวม (ultimate goal)

### ประชาสังคม (Civil Society) หมายถึง

1) รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคล และกลุ่มบุคคล ที่มีเป้าหมายทั้งที่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม และที่มีเป้าหมายเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง หรือของกลุ่ม โดยที่ผลประโยชน์นั้นไม่ขัดแย้งกับผลประโยชน์ส่วนรวม

2) รูปแบบความสัมพันธ์ที่ดำเนินไปในแนวนานมากกว่าแนวดิ่ง

3) กระบวนการที่แสดงออกถึงความต้องการมีส่วนร่วมจากประชาชนระดับต่าง ๆ ทุกระดับอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประชาชนระดับรากหญ้า (grass root)

4) ขอบเขตอาณาบริเวณของความสัมพันธ์ที่กว้างขวางกว่าความสัมพันธ์ภายในชุมชนใดชุมชนหนึ่ง ซึ่งมีความสัมพันธ์กันเฉพาะในหมู่เครือญาติ (kinship) และสายเลือด

5) รูปแบบความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากสำนักพลเมือง และสำนักของความเท่าเทียม เสรีภาพ และภราดรภาพเป็นกระบวนการที่ริเริ่มโดยปราศจากการจัดตั้งและแทรกแซงจากภาครัฐ แต่เกิดจากตัวของประชาชนเอง

### วิถีประชา (Civic Movement) หมายถึง

1) การเคลื่อนไหวและการดำเนินกิจกรรมทางสังคมของประชาชน และกลุ่มองค์กรประชาชน ทั้งที่มีลักษณะเป็นองค์กร และการมีส่วนร่วมแบบอาสาสมัครที่มุ่งเน้นเป้าหมายและประเด็นทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และทรัพยากรภายในขอบเขตของผลประโยชน์ส่วนรวม

2) การเคลื่อนไหวที่มีการริเริ่ม และดำเนินการโดยประชาชนปราศจากการจัดตั้งและแทรกแซงจากภาครัฐ

### ประชาคม หมายถึง

1) รูปแบบของความสัมพันธ์การเคลื่อนไหวและการติดต่อสื่อสารระหว่างปัจเจกบุคคล และกลุ่มบุคคล ที่มีแรงจูงใจหลักเป็นเรื่องของผลประโยชน์ส่วนรวม ความรักถิ่นฐาน และความเสียสละที่เกิดขึ้นในระดับต่าง ๆ ทั้งที่เป็นระดับประชาคมจังหวัด ประชาคมอำเภอ ประชาคมตำบลหรือประชาคมหมู่บ้าน

2) การเคลื่อนไหวบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง

3) กระบวนการที่ช่วยขยายขอบข่ายการรับรู้ของปัจเจกบุคคลจากที่เคยรับรู้เฉพาะผลประโยชน์ของตนเองหรือของกลุ่ม มาสู่การรับรู้ในเรื่องของความยั่งยืนและผลประโยชน์ของส่วนรวมของชุมชน และของประชาคมในระดับต่าง ๆ ที่มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม

## 2. แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวกับธรรมรัฐและประชาสังคม

### 2.1 “ธรรมรัฐ” จากทัศนะองค์กรระหว่างประเทศ

ในทางปฏิบัติ แนวคิดเรื่อง good governance เป็นที่รู้จักแพร่หลายอย่างกว้างขวาง เมื่อธนาคารโลก (World Bank) ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการกำหนดนโยบายการให้กู้เงินกับประเทศในซีกโลกใต้ ตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1980 เพื่อแก้ปัญหาเรื่องความไร้ประสิทธิภาพและการคอร์รัปชันของรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนา ทั้งนี้เมื่อพิจารณาหาที่มารากฐานของแนวคิดดังกล่าวพบว่า ปัจจุบันการค้นหาคำความหมายและคุณค่าของแนวคิดดังกล่าวมีการศึกษาในวงกว้าง และมีเอกสารอยู่มากมาย โดยการศึกษาประเด็นนี้ส่วนใหญ่เป็นการศึกษาที่ตั้งอยู่บนรากฐานของแนวคิดในการพัฒนาภาครัฐ หรือภาคเอกชนในอดีต เช่น แนวคิดเรื่อง public sector reform, civil service reform.

bureaucratic reform, financial management and budgeting reform, re-engineering, re-inventing เป็นต้น

## 2.2 ลักษณะและองค์ประกอบของ Good Governance

อรพินธ์ สฟโชคชัย (2541) ได้ศึกษารายงานขององค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ซึ่งได้ชี้ให้เห็นถึงคุณลักษณะและองค์ประกอบของ good governance โดยเปรียบเทียบกับ bad governance ไว้ดังนี้

### 2.2.1 Bad Governance

UNDP เชื่อว่าหากสังคมใดมีลักษณะ bad governance จะสามารถดูได้จากตัวชี้วัดหลายประการ อาทิเช่น

- 1) ประชาชนในสังคมได้รับบริการสาธารณะที่ไม่มีคุณภาพจากหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจ
- 2) ประเทศขาดศักยภาพในการกำหนดหรือดำเนินนโยบาย หรือแม้แต่การตัดสินใจด้านนโยบายในแต่ละวันก็มักจะผิดพลาดและสับสน ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานทางวิชาการและเหตุผล
- 3) การบริหารการคลังของประเทศล้มเหลว ซึ่งรวมถึงปัญหาการเงินการคลังของประเทศและการกำหนดงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ไม่สร้างสรรค์ในการพัฒนาประเทศ และการควบคุมการใช้จ่ายที่ไร้ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล
- 4) การกำหนดกฎระเบียบที่ไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างจริงจัง การกำหนดกติกาและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่นำไปสู่การแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินสาธารณะของกลุ่มคนบางกลุ่ม
- 5) ความไม่โปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจ มีการทุจริตและแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินสาธารณะ และพบการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมือง ข้าราชการและนักบริหารในองค์กรต่าง ๆ

## 2.2.2 Good Governance

จนถึงปัจจุบันการนิยามองค์ประกอบของ good governance ยังคงมีการอธิบายที่หลากหลาย และยังสามารถถกเถียงกันได้ อย่างไรก็ตามในภาพรวมมีหลักการใหญ่ที่คล้ายคลึงกัน สรุปได้ว่าการบริหารจัดการที่ดีจะต้องมีลักษณะและเงื่อนไขดังนี้

1) การมีส่วนร่วมของสาธารณะชน (public participation) คือ เป็นกลไกกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน (equity) ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการเข้าร่วมในทางตรง หรือทางอ้อมโดยผ่านกลุ่มผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยชอบธรรม หรือการมีรูปแบบการปกครองและบริหารงานที่กระจายอำนาจ (decentralization) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเสรีนี้รวมถึงการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชน และให้เสรีภาพแก่สาธารณชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์

2) ความสุจริตและโปร่งใส (honesty and transparency) คือเป็นกลไกที่มีความสุจริตและโปร่งใสซึ่งรวมถึงการมีระบบกติกาและการดำเนินการที่เปิดเผย โดยประชาชนสามารถเข้าถึงและได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเสรี เป็นธรรม ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะประชาชนสามารถตรวจสอบการบริหารงาน และติดตามผลได้

3) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (responsiveness and accountability) คือ การเป็นกลไกที่มีความรับผิดชอบต่อบทบาทภาระหน้าที่ต่อสาธารณชน โดยมีการจัดองค์กรหรือการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เน้นด้านการดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรม รวมถึงการมี bureaucratic accountability และ political accountability ซึ่งจะมีความหมายที่มากกว่าการมีความรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาหรือกลุ่มผู้เป็นฐานเสียงที่ให้การสนับสนุนทางการเมือง แต่จะครอบคลุมถึงพันธะ

4) กลไกทางการเมืองที่ชอบธรรม (political legitimacy) คือเป็นกลไกที่มีองค์ประกอบของผู้ที่เป็นรัฐบาล หรือผู้ที่เข้าร่วมบริหารประเทศที่มีความชอบธรรม เป็นที่ยอมรับของคนในสังคมโดยรวมไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง แต่จะต้องเป็นรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนว่ามีความสุจริต มีความเที่ยงธรรม และมีความสามารถที่จะบริหารประเทศได้

5) กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (fair legal framework and predictability) คือมีกรอบของกฎหมายที่ยุติธรรมและเป็นธรรมสำหรับกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์มีการบังคับใช้และสามารถใช้บังคับได้ ซึ่งคนในสังคมทุกส่วนเข้าใจสามารถคาดหวังและรู้ว่าจะเกิดผลอย่างไร สิ่งเหล่านี้เป็นการประกันความมั่นคง ศรัทธา และความเชื่อมั่นของประชาชน

6) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) คือเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดกระบวนการทำงาน การจัดองค์กร การจัดสรรบุคลากร และมีการควบคุมการใช้ทรัพยากรสาธารณะต่าง ๆ อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม มีการดำเนินการและให้บริการสาธารณะที่ให้ผลลัพธ์อย่างคุ้มค่า

### 2.3 “ธรรมรัฐ” ในบริบทสังคมไทย

แนวคิด “การบริหารจัดการที่ดี” ในสังคมไทยน่าจะเริ่มต้นอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2540 จากการประชุมคณะกรรมการ ๕ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นนักวิชาการกลุ่มแรกที่ตีความ good governance ที่เป็นอิสระจากความหมายของธนาคารโลก และ IMF โดยได้ทำจดหมายเปิดผนึกถึงรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นำเสนอ “ข้อเสนอว่าด้วยธรรมรัฐ” เรียกร้องให้รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ คำนึงถึงคนยากจนที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจรุนแรงที่สุดเรียกร้องถึงความรับผิดชอบของรัฐบาลที่บริหารงานผิดพลาด และเรียกร้องให้รัฐสภาลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างขึ้น

ภายหลังการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และการจัดตั้งรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ในเดือนพฤศจิกายน 2540 และหลังการบริหารงานของรัฐบาลชวนได้สามเดือน อีรยุทธ บุญมี (อาจารย์ประจำคณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) ก็ได้เปิดแถลงข่าวเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2541 เรียกร้องให้รัฐบาลชวน สร้าง “ธรรมรัฐแห่งชาติ” หรือ good governance โดยการระดมสมองผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำสถาบันหลัก และเครือข่ายสังคมมาร่วมแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจไทยเรียกร้องให้รัฐบาลแสดงเจตจำนงที่มุ่งมั่นว่าจะปฏิรูปสังคมและวัฒนธรรมของสังคมไทย โดยใช้สโลแกนว่า “ปี 2541 สร้างวิญญานไทย ผลักดันจิตใจสากล”

จากจุดเริ่มต้นที่ธนาคารโลก และองค์กรระหว่างประเทศ เมื่อเข้ามาอยู่ในบริบทสังคมการเมืองไทย good governance ได้ถูกแปลกันไปหลายแบบ เช่น สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) แปล good governance ว่า “ธรรมาภิบาล” อันหมายถึง การบริหารงานที่เป็นธรรม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย แปล good governance ว่า “สุประศาสนการ” อันหมายถึงการปกครองที่ดี คณะรัฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ โดยชัยวัฒน์ สถาอานันท์ แปล good governance ว่า “ธรรมรัฐ” อันหมายถึง รัฐที่มีการบริหารบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม

## 2.4 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับมโนทัศน์ประชาสังคม (Civil Society)

มโนทัศน์ “ประชาสังคม” (civil society) เป็นปรากฏการณ์ที่อาจเรียกได้ว่าเป็นกระแสแนวคิดที่แพร่หลายอย่างมาก ในวงการบริหารและการปกครองทุกระดับนับจากปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา กระแสดังกล่าวดำเนินไปทั้งในประเทศไทย และในระดับสากล แม้ว่าจะมีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์และสังคมที่แตกต่างกันก็ตาม ซึ่งที่มาของแนวความคิด civil society นั้น จากการศึกษา

งานแนวคิดของนักวิชาการตะวันตก พบว่าการก่อตัวของความคิดประชาสังคม (civil society) นับเป็นกระบวนการคิดที่มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องควบคู่กับวิวัฒนาการของ รัฐ สังคม และชุมชน ในแต่ละยุคแต่ละสมัย “ประชาสังคม” เป็นวาทกรรมสำคัญทางการเมืองของยุโรปในคริสต์ศตวรรษที่ 17-18 ซึ่งมโนทัศน์ดั้งเดิมนั้นมีความหมายเดียวกับคำว่า “สังคมการเมือง” (political society)

**นพ.ประเวศ วะสี** ได้ให้ความหมายของ คำว่า ประชาสังคม โดยมองทะลุไปถึงรูปธรรมในการปฏิบัติจริงในรูปของชุมชน โดยใช้คำว่า Community Building แทนคำว่า Civic Tradition หรือ Civility ประชาสังคมของ นพ.ประเวศ วะสี จึงหมายถึง ชุมชน อันเป็นเรื่องของการที่ประชาชนจำนวนหนึ่ง มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีอุดมคติร่วมกันหรือเหมือนกัน มีความเชื่อร่วมกันในบางเรื่อง มีการติดต่อสื่อสารกัน หรือมีการรวมกลุ่มกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีความรัก มิตรภาพ มีการเรียนรู้ร่วมกัน ในการปฏิบัติการบางสิ่งบางอย่าง และมีระบบการจัดการในระดับกลุ่ม ประชาสังคมที่เข้มแข็งต้องมาจากการมีชุมชนที่หลากหลายและเข้มแข็ง (ประเวศ วะสี, 2539)

**นพ.ชูชัย ศุภวงศ์** ได้ให้ความหมายของ “ประชาสังคม” ว่าหมายถึง “การที่ผู้คนในสังคมเห็นวิกฤติการณ์หรือสภาพปัญหาในสังคมที่สลับซับซ้อนยากแก่การแก้ไข มีวัตถุประสงค์ร่วมกันซึ่งนำไปสู่การก่อจิตสำนึก (Civic consciousness) ร่วมกัน มารวมตัวกัน เป็นกลุ่มหรือองค์กร (Civic group) ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคสังคมและประชาชน ในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนกัน (Partnership) เพื่อร่วมกันแก้ปัญหาหรือกระทำการบางอย่างให้บรรลุวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ด้วยความรัก ความสมานฉันท์ ความเอื้ออาทรต่อกัน ภายใต้ระบบการจัดการโดยมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย (ชูชัย ศุภวงศ์, 2539)

**เอนก เหล่าธรรมทัศน์** ได้ให้ความหมายของ “ประชาสังคม” ว่า

ที่มีความผูกพัน และมีความสำนึกร่วมของความเป็นพลเมือง ทั้งนี้มิได้หมายถึง เฉพาะความเป็นชุมชนของชนบทเท่านั้น แต่กินความรวมไปถึงคนชั้นกลางในเมืองที่ไม่จำเป็นต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเป็นเครือญาติหรือเป็นแบบคนคุ้นหน้า (face to face relationship) แต่เป็นความผูกพันของผู้คนที่หลากหลายต่อกันบนฐานแห่งความร่วมมือและการแสวงหาการมีส่วนร่วม และด้วยความสำนึกของความเป็นพลเมืองหรือ Citizenship นั่นเอง”

อนุชาติ พวงสำลี และวีระบุรณ วิสารทกุล ได้ประมวลและสังเคราะห์แนวคิดเกี่ยวกับ “ประชาสังคม” และ “ประชาคม” เพื่อเป็นตัวแบบสำหรับประยุกต์ใช้ในสังคมไทยไว้อย่างเป็นระบบที่ค่อนข้างครบถ้วน มีความเชื่อมโยงชัดเจน และใกล้เคียงกับปรากฏการณ์จริงทางสังคม ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้นำเสนอไว้ใน เอกสารวิชาการเรื่อง “ประชาคมจังหวัด บทสังเคราะห์ความเคลื่อนไหวในระดับพื้นที่ (2540) และปรากฏในหนังสือ และบทความอีกหลายชิ้น โดยเป็นการประมวลระบบคิด และองค์ความรู้เกี่ยวกับคุณสมบัติพื้นฐาน ระบบคุณค่า จริยธรรมของประชาสังคม ความเป็นชุมชน ลักษณะและองค์ประกอบของประชาคม เชื้อนไขและองค์ประกอบของกระบวนการพัฒนาประชาคมจังหวัด เป็นต้น

### 3. การศึกษาธรรมรัฐและประชาสังคมในพื้นที่เป้าหมาย

การศึกษาธรรมรัฐและประชาสังคมในพื้นที่เป้าหมาย คณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง คือ กลุ่มผู้บริหารระดับสูง กลุ่มแกนนำประชาชน และกลุ่มนักวิชาการที่มีต่อความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามแนวทางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ที่สัมพันธ์กับกลุ่มปัจจัยของกระบวนการประชาสังคม คือ ปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานเชิงธรรมรัฐ ปัจจัยบ่งชี้แรกเริ่ม ปัจจัยดำเนินการ ปัจจัยที่จำเป็นต่อความยั่งยืนต่อกระบวนการ

การ และปัจจัยสนับสนุนช่วยเหลือกระบวนการ โดยมีแบบสอบถาม 2 ชุด คือ แบบสอบถามข้าราชการ ประชาชน ฯลฯ ในระดับจังหวัด/อำเภอ และ อีกชุดหนึ่งสอบถามเจ้าหน้าที่ อบต. ประชาชน ฯลฯ ในระดับตำบล โดยมี ข้อคำถามที่คล้ายคลึงกัน โดยแสดงค่าเฉลี่ย ( $\bar{x}$ ) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD.) ตามกลุ่มตัวอย่างจำนวน 1,337 คน ( $n = 1,337$  คน)

### 3.1 การส่งเสริมธรรมรัฐและประชาสังคมในองค์การบริหารส่วน ตำบล

ในส่วนนี้เป็นการสำรวจความเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการบ้านเมือง ที่ดี ตามแนวทางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ใน 6 ประเด็น คือ ปัจจัยพื้นฐานของการริเริ่ม กระบวนการประชาคม ปัจจัยที่เป็นตัวกระทำการและการเคลื่อนไหวในทางปฏิบัติ ปัจจัยเงื่อนไขอันจำเป็นต่อความยั่งยืนของกระบวนการประชาคม ปัจจัยโครงสร้าง พื้นฐานอันจำเป็นต่อการเคลื่อนไหวประชาคม ปัจจัยสนับสนุนช่วยเหลือการ ดำเนินกระบวนการประชาคม และปัจจัยรองรับความชอบธรรมของการดำเนิน กระบวนการ โดยสอบถามกลุ่มตัวอย่างประชาชนที่เข้ารับบริการในองค์การ บริหารส่วนตำบล

จากคำถามเปิดให้กลุ่มตัวอย่างแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทของ องค์การต่าง ๆ ในการส่งเสริมธรรมรัฐและประชาสังคมสรุปได้ดังนี้

1) จังหวัด ควรปรับบทบาทให้เป็นผู้สนับสนุน ส่งเสริมการรวมตัวของ ประชาชนให้เป็นไปอย่างธรรมชาติ โดยการวางแนวทางให้ส่วนราชการในระดับ จังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปสู่การปฏิบัติ และประสาน ความร่วมมือกับหน่วยงานส่วนกลาง และภูมิภาค รวมทั้งสร้างบรรยากาศให้มี การเคลื่อนไหวในกิจกรรมต่าง ๆ ที่ตรงต่อความต้องการขององค์กรประชาชน

2) **อำเภอ** ควรปรับบทบาทให้เข้มข้นในการกระตุ้น เร่งเร้า ให้เกิดการรวมตัวของประชาชนในรูปแบบประชาคมเพื่อสนองกับความต้องการและปัญหาของประชาชน รวมทั้งเชื่อมโยงกิจกรรมการดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ เข้าไปช่วยสนับสนุนการเคลื่อนไหวขององค์กรประชาชนในระดับหมู่บ้านและตำบลมากขึ้น

3) **สถาบันการศึกษาท้องถิ่น** ควรปรับบทบาทเป็นผู้สนับสนุนด้านวิชาการ เทคนิควิทยาการใหม่ ๆ ที่เหมาะสมกับท้องถิ่นอย่างแท้จริง และเพิ่มทักษะความรู้ให้กับประชาชนอย่างต่อเนื่องและเพียงพอ

4) **องค์กรพัฒนาเอกชน** ควรปรับบทบาทเป็นเครือข่ายขององค์กรประชาชนที่จะเชื่อมโยงระบบการผลิต การตลาด ไปสู่ผู้บริโภคภายนอกของชุมชน อย่างแท้จริง

5) **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ควรปรับบทบาทเป็นองค์กรหลักในการส่งเสริม กระตุ้น เร่งเร้า ให้เกิดประชาคม และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดี โปร่งใส และตอบสนองกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

### 3.2 การส่งเสริมธรรมรัฐและประชาคมในจังหวัดและอำเภอ

ในส่วนนี้เป็นการสำรวจความเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ใน 6 ประเด็น คือ ปัจจัยพื้นฐานของการริเริ่มกระบวนการประชาคม ปัจจัยที่เป็นตัวกระทำการและการเคลื่อนไหวในทางปฏิบัติ ปัจจัยเงื่อนไขอันจำเป็นต่อความยั่งยืนของกระบวนการประชาคมปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานอันจำเป็นต่อการเคลื่อนไหวประชาคม ปัจจัยสนับสนุนช่วยเหลือการดำเนินกระบวนการประชาคม และปัจจัยรองรับความชอบธรรมของการดำเนินกระบวนการ โดยสอบถามกลุ่มตัวอย่างประชาชนที่เข้ารับบริการในจังหวัดและอำเภอ

นอกจากนั้น จากคำถามเปิดให้กลุ่มตัวอย่างแสดงความเห็นเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรต่าง ๆ ในการส่งเสริมธรรมรัฐและประชาสังคมสรุปได้ดังนี้

1) จังหวัด ควรปรับบทบาทเป็นผู้ประสานนโยบายแผนงานโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับความเคลื่อนไหวขององค์กรประชาชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการองค์กรระดับท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพโปร่งใสและตรวจสอบได้ อย่างแท้จริง

2) อำเภอ ควรปรับบทบาทเป็นหน่วยงานกระตุ้นเร่งเร้า ให้เกิดการรวมตัวของประชาชนในรูปประชาคมเพื่อเสนอความต้องการและปัญหาของท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาคัดเจน รวมทั้งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างถูกต้องโปร่งใส อย่างแท้จริง

3) สถาบันการศึกษาในท้องถิ่น ควรเป็นหน่วยงานสนับสนุนให้คำปรึกษาแนะนำทางวิชาการให้กับหน่วยงานระดับจังหวัดและอำเภอที่จะส่งเสริมสนับสนุนการเป็นประชาคมในแต่ละระดับ รวมทั้งชี้แนะวิธีการทำงานร่วมกับประชาชนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และให้การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเทคนิควิทยาการสมัยใหม่ที่จะนำมาใช้บริการประชาชนให้มีประสิทธิภาพ

4) องค์กรพัฒนาเอกชน ควรปรับบทบาทเน้นหนักในการสนับสนุนส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็งในชุมชนและองค์กรในชุมชนที่มีอยู่อย่างหลากหลาย รวมทั้งการสร้างเครือข่ายกับองค์กรเหล่านั้น

5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรปรับบทบาทเป็นองค์กรที่จะกระตุ้น เร่งเร้าและสนับสนุนองค์กรประชาชนให้สามารถดำเนินกิจกรรมในรูปของประชาคม และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหาและความต้องการ รวมทั้งจัดทำแผนให้สอดคล้องกับปัญหาดังกล่าว

### 3.3 สรุปปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเป็นประชาคม

ผลการศึกษาชุมชนในเขตพื้นที่ประชาคมจังหวัดและประชาคมตำบล 14 ตำบล จาก 11 จังหวัด ทั้งในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ พบว่า ตำบลเหล่านี้มีระดับการพัฒนาความเป็นประชาคมตำบลที่แตกต่างกัน โดยลักษณะการปฏิสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่มชน และองค์กรในชุมชนของบางตำบลมีระดับความสัมพันธ์แนวราบในระดับหมู่บ้านเท่านั้น ในขณะที่บางตำบลมีระดับความสัมพันธ์ในแนวตั้ง และบางตำบลมีระดับความสัมพันธ์ในทั้งสองลักษณะ การที่ประชาคมของแต่ละตำบลมีพัฒนาการของความเป็นประชาคมแตกต่างกันนั้น อาจเป็นเพราะมีความแตกต่างกันในเรื่องของเงื่อนไขทางสังคม วัฒนธรรม และบริบทของปัญหาที่แต่ละชุมชนเผชิญอยู่

การศึกษาครั้งนี้ได้ข้อสังเกตว่า ชุมชนที่ศึกษามีปรากฏการณ์และลักษณะของความเป็นประชาคมในระดับที่แตกต่างกันตามลำดับพัฒนาการของแต่ละประชาคม และยังพบอีกว่า ประชาคมในระดับตำบลเกิดขึ้นในระดับหมู่บ้านและระดับเครือข่ายหลายหมู่บ้าน บางชุมชนมีประสบการณ์ซึ่งผ่านขั้นตอนการพัฒนาจากกระบวนการเรียนรู้ และมีการสั่งสมประสบการณ์จนสามารถพัฒนาขีดความสัมพันธ์ในระดับที่สูงกว่าระดับตำบลได้ ดังนั้นจึงปรากฏว่า ชุมชนส่วนใหญ่ที่ศึกษามักมีประสบการณ์ของความสัมพันธ์ในแนวราบค่อนข้างมาก โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างหมู่บ้าน ส่วนความสัมพันธ์ในแนวราบในระดับที่สูงกว่าตำบลจะเกิดกับชุมชนที่มีประสบการณ์การต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิในที่ทำกิน การใช้พื้นที่ป่า และพื้นที่ทะเล

ในด้านปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเป็นประชาคม ซึ่งได้แก่ ทุนทางวัฒนธรรม ซึ่งเป็นผลมาจากเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์และภูมิปัญญาของชุมชน สำนักสาธารณะของชุมชนที่ตระหนักถึงการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และความต้องการแก้ปัญหาของชุมชนเพื่อนำไปสู่การพึ่งตนเอง การมีกลุ่มผู้นำที่เข้มแข็ง และมีความหลากหลาย โดยที่ผู้นำเหล่านั้นจะต้องมีวิสัยทัศน์ มีความสามารถ

ในการพัฒนากระบวนการทำงานและการประสานงานกับภายนอกได้เป็นอย่างดี มีกระบวนการเรียนรู้ของคนในชุมชน การเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในการรับฟังและเรียนรู้ปัญหา การมีส่วนร่วมของชุมชนในการคิดและทำกิจกรรมสาธารณะ และที่สำคัญก็คือประชาคมตำบลจะต้องคำนึงถึงการจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ชุมชนอย่างทั่วถึง แต่อย่างไรก็ตามปัจจัยการสนับสนุนจากภายนอก ไม่ว่าจะเป็นความช่วยเหลือจากภาครัฐ จากองค์กรพัฒนาเอกชน และจากภาคเอกชน ต่างก็มีส่วนช่วยให้ประชาคมสามารถจัดสรรทรัพยากรในชุมชนของตนได้อย่างมีความลงตัวมากยิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้ชุมชนที่ศึกษาต่างก็มีเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน มีการเผชิญปัญหาร่วมกันทั้งในทางด้านการประกอบอาชีพ ปัญหาสภาพแวดล้อม และเงื่อนไขทางภูมิศาสตร์ที่มีร่วมกัน

นอกจากนี้เรายังพบอีกว่า ประชาคมตำบลไม่ได้เกิดขึ้นมาอย่างเลื่อนลอย แต่เป็นพัฒนาการร่วมกันโดยความร่วมมือของชุมชนในการแก้ไขปัญหาตนเอง และการจัดกระบวนการบริหารจัดการกิจการด้านต่าง ๆ ในชุมชนที่สามารถสนองตอบความต้องการของชุมชนได้อย่างดีและเหมาะสม อย่างไรก็ตามกระบวนการเป็นประชาคมนั้นสามารถเกิดขึ้นได้แม้ในชุมชนระดับหมู่บ้านหรือในกลุ่มหมู่บ้านของบางตำบล ดังนั้นลักษณะความเป็นประชาคมจึงไม่ได้จำกัดอยู่ภายในพื้นที่ที่รัฐกำหนดให้เป็นตำบลเท่านั้น หากยังสามารถสั่นไหวไปสู่พื้นที่อื่น ๆ ได้ตามแต่ประชาคมนั้นจะพึงเป็น สำหรับข้อสังเกตเกี่ยวกับลักษณะความเป็นประชาคมอีกประการหนึ่งได้แก่ สัดส่วนในเชิงจำนวนและบทบาทของผู้นำอย่างไม่เป็นทางการที่มีความสำคัญ เพราะแสดงให้เห็นถึงความสามารถในการริเริ่มสร้างสรรค์สร้างกิจกรรมเพื่อการพัฒนาที่มีความหลากหลายอันสามารถรองรับต่อความต้องการของชุมชนโดยชุมชน หรือสามารถปรับเปลี่ยนกิจกรรมของหน่วยงานภายนอกที่เข้ามาส่งเสริมให้กระทำ อันอาจก่อประโยชน์ต่อชุมชนและยังสนองตอบต่อความต้องการของชุมชนได้หลายด้าน และครอบคลุมถึงผู้คนได้หลายเพศและหลายวัย สะท้อนให้เห็นว่าชุมชนเหล่านั้นมีแนวร่วมในการพัฒนา

ตนเอง และมีทุนทางสังคมที่สามารถขยายเครือข่ายกิจกรรมได้กว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากนี้หากชุมชนใดที่ผู้นำทั้งอย่างที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการมีสำนึก และประสานความร่วมมือระหว่างกันในการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชน ก็จะทำให้ความเข้มแข็งของชุมชนมีเพิ่มมากขึ้น

#### 4. การปรับบทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการส่งเสริมธรรมรัฐกับประชาสังคม

##### 4.1 ทิศทางในการปรับบทบาทและภารกิจของกระทรวงมหาดไทย เพื่อส่งเสริมธรรมรัฐและประชาสังคม

แม้ว่าโดยหลักการแล้ว ธรรมรัฐและประชาสังคมควรเกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติโดยคนในท้องถิ่นที่ควรจะมีปัญหาก็หาทางแก้ไขให้ถูกต้องและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของพื้นที่ แต่อย่างไรก็ดี การสร้างธรรมรัฐและเสริมความเข้มแข็งของประชาคมนั้น ในทางปฏิบัติยังมีเงื่อนไขและข้อจำกัดอยู่มาก โดยเฉพาะในตัวของคนเอง เช่น ระดับของการศึกษายังคงมีความแตกต่างกัน สภาพแวดล้อมในการทำมาหากินยังคงมีความแตกต่างกัน และสภาพของการเจริญเติบโตที่มีลักษณะกระจุกตัวอันนำมาสู่ความยากจนที่กระจุกกระจายไปทั่วประเทศ เป็นต้น ดังนั้น จึงควรต้องเป็นหน้าที่ของภาครัฐซึ่งได้รับมอบอำนาจมาจากประชาชนในการส่งเสริมสนับสนุนธรรมรัฐและประชาสังคมให้เกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์

กระทรวงมหาดไทยซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการทำนุบำรุงท้องถิ่นและส่งเสริมสนับสนุนการบริหารจัดการและคุณภาพชีวิตของท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนบทบาทภารกิจให้เหมาะสมเพื่อให้เกิดธรรมรัฐและประชาสังคมอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีทิศทางในการปรับบทบาทของกระทรวงมหาดไทยในประเด็นที่เกี่ยวกับการเสริมสร้างธรรมรัฐและประชาสังคม ประชาสังคม ดังนี้

#### 4.1 1 วิสัยทัศน์ของกระทรวงมหาดไทย

จากสถานการณ์และเหตุผลความจำเป็นที่กล่าวมาแล้ว กระทรวงมหาดไทยจึงต้องทบทวนและทำความเข้าใจของสภาพการณ์ในอดีตและปัจจุบัน เพื่อกำหนดทิศทางการทำงานใหม่ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และการเสริมสร้างประชาสังคม โดยการปรับเปลี่ยนวิสัยทัศน์จากการเน้นคุณลักษณะของการ “เป็นผู้ลงมือกระทำเอง” เช่นที่ระบุในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2539 ที่ระบุถึงอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยไว้อย่างครอบคลุม ว่า “กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ พัฒนาการเมืองการปกครอง การปกครองท้องถิ่น การปกครองท้องถื่น การส่งเสริมการศึกษาและการประกอบอาชีพ การพัฒนาชุมชน การรักษาความมั่นคงภายใน การป้องกันสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การที่ดิน การสาธารณสุขโรคและการสาธารณสุขการ การโยธา การราชทัณฑ์ การผังเมือง และการพัฒนาชนบท” มาสู่การเป็นผู้ “สนับสนุน” และ “ดูแลช่วยเหลือ”

#### 4.1.2 หลักการสำคัญที่พึงยึดถือในการบริหารจัดการ

เพื่อให้บทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการสร้างธรรมรัฐบรรลุเป้าหมาย การบริหารของกระทรวงมหาดไทยเองต้องยึดหลักการ 6 ประการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 โดยเคร่งครัด เพื่อสร้างธรรมรัฐให้เกิดภายในองค์กรของกระทรวงมหาดไทยเองและเพื่อนำไปสู่การเปิดโอกาสให้ประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมสร้างธรรมรัฐในบทบาทภารกิจของกระทรวงมหาดไทยด้วย ดังนี้

1) การมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่ชัดเจนเป็นธรรม ตามหลักนิติธรรม ซึ่งหมายถึงมีการตรวจกฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมก็ยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น

2) ยึดหลักคุณธรรม คือการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยยึดถือความถูกต้องดีงามเป็นตัวอย่างอันดีของสังคม ไม่ว่าที่จะกำหนดไว้ในกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือแนวปฏิบัติที่เป็นที่สังคมยอมรับว่าถูกต้องเหมาะสมและปฏิบัติสืบต่อกันมาจนเป็นประเพณี

3) ยึดถือหลักความโปร่งใส คือการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของหน่วยงานในสังกัดให้มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน

4) ยึดถือหลักความมีส่วนร่วม คือการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

5) ยึดถือหลักความรับผิดชอบ คือ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการบริหารงานของตนเอง

6) ยึดถือหลักความคุ้มค่า คือ การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า การผลิตและคิดค้นสินค้า บริการ และวิธีการทำงานที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และการปลูกฝังกระบวนกรทำงานที่ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ

#### 4.1.3 ทิศทางของกระทรวงมหาดไทยในการเสริมสร้างธรรมรัฐและประชาสังคม

1) ควรเน้นดำเนินบทบาทในฐานะผู้อำนวยความสะดวกให้ประชาชน ชุมชน และท้องถิ่นในการพัฒนาตนเอง

2) ควรเน้นบทบาทเป็นผู้ประสานงานกับกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา

3) หน่วยงานสังกัดกระทรวงมหาดไทยโดยเฉพาะในระดับ จังหวัดและอำเภอควรปรับทัศนคติในการทำงานใหม่ ด้วยการปรับเปลี่ยนบทบาทจากการลดอำนาจตนเองไปเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้กับประชาชน

4) ควรกำหนดตัวชี้วัด จังหวัด อำเภอ และท้องถิ่นที่ดี ตามแนวทางของธรรมรัฐและประชาสังคม เช่น การใช้จำนวนองค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้าไปมีส่วนร่วมกับภาคราชการทำงาน การมีบทบาทของสตรีในการบริหารงานของ อบต. เป็นต้น

5) ควรพิจารณาบทบาทของกระเปาะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นที่จะเข้ามามีบทบาทในการพัฒนา

6) ควรทำการศึกษาวิจัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการของหน่วยงานในสังกัดในการปรับและลดบทบาทของกระทรวง ทบวง กรม เหล่านั้น เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง และส่งเสริมบทบาทของท้องถิ่นในการพัฒนา

7) เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของภาครัฐ

8) ต้องรณรงค์สร้างความเข้าใจในหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และสร้างกลไกการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ประชาชนได้รู้สิทธิของตนเองและเสริมสร้างจิตสำนึกของความเป็นพลเมือง รวมทั้งการจัดเวทีระดมความเห็นและความต้องการของประชาชน

9) ควรศึกษาว่า จะมีวิธีการอย่างไรที่จะสร้างกลไกเสริมสร้างวิถีประชา และสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันทั้งในภาคราชการและภาคประชาชน

## 4.2 การสร้างธรรมรัฐในการปฏิบัติงานของกระทรวงมหาดไทย

โดยที่กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงหลักที่มีบทบาทในการสร้างธรรมรัฐและประชาสังคม ดังนั้น ก่อนที่กระทรวงมหาดไทยจะสามารถดำเนินบทบาทดังกล่าวได้อย่างสมบูรณ์และเต็มภาคภูมิ กระทรวงมหาดไทยจึงควรที่จะได้มีการเสริมสร้างธรรมรัฐให้เกิดขึ้นในการทำงานเสียก่อน เพื่อจะได้เป็นการสร้างรากฐานอันมั่นคงและเป็นธรรมเพื่อนำไปสู่การเสริมสร้างบทบาทของประชาสังคมต่อไป โดยมีแนวทางการเสริมสร้างธรรมรัฐในกระทรวงมหาดไทยดังนี้

### 4.2.1 การกำหนดกรอบแห่งการประพฤติปฏิบัติและการจูงใจในการทำงาน

1) ประกาศให้การดำเนินการตามหลักการ 6 ประการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เป็นนโยบายหลักประการหนึ่งที่ทุกส่วนราชการและข้าราชการทุกคนในสังกัดกระทรวงมหาดไทยต้องปฏิบัติโดยเคร่งครัด

2) ตั้งคณะทำงานโดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานทำหน้าที่ให้นโยบาย และกำกับดูแลให้ทุกส่วนราชการและข้าราชการทุกคนปฏิบัติตามนโยบายข้างต้น และคัดเลือกแผนงาน/โครงการ ส่วนราชการและข้าราชการในสังกัดที่มีผลการปฏิบัติงานสอดคล้องกับหลักการ 6 ประการ โดยมีการวางระบบติดตามความคืบหน้าและประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวทุก 3 เดือน เพื่อให้สามารถรายงานผลการปฏิบัติตามระเบียบฯ ต่อคณะรัฐมนตรีได้อย่างเหมาะสมในทุกกรอบปีตามที่ระเบียบฯ กำหนด

3) กำหนดรางวัลซึ่งอาจเป็นการประกาศเกียรติคุณ หรือรางวัลอื่นใด จำนวน 3 ประเภท ให้แก่แผนงาน/โครงการ ส่วนราชการและข้าราชการในสังกัดที่ปฏิบัติตนสอดคล้องกับหลักการ 6 ประการตามระเบียบฯ

โดยให้รางวัลปีละ 1 ครั้ง โดยอาจกำหนดให้แผนงาน/โครงการ ส่วนราชการ และข้าราชการที่ได้รับรางวัลดังกล่าว มีโอกาสได้รับการพิจารณาให้ได้รับบำเหน็จความชอบเป็นพิเศษตามที่รัฐบาลกำหนด เช่น เงินประจำปีตามระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานแบบใหม่ เป็นต้น

4) นำโครงการแผ่นดินธรรมแผ่นดินทองซึ่งกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบมาดำเนินการต่อไปอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้โครงการนี้เป็นกลไกพื้นฐานสร้างความพร้อมให้แก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการสร้างความมั่นคงมั่งคั่งให้กับประเทศชาติ และในการกระตุ้นให้ประชาสังคมเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการบริหารจัดการท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง

5) ประกาศให้สื่อมวลชนและประชาชนได้ทราบความคืบหน้าในการปฏิบัติตามหลักการ 6 ประการ และโครงการแผ่นดินธรรมแผ่นดินทองอย่างกว้างขวางทุกรอบปี

6) ปรับปรุงระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานและการพิจารณาความดีความชอบทั้งในระดับส่วนราชการและระดับตัวข้าราชการในทุกเรื่องให้มีความเชื่อมโยงกับธรรมรัฐ แล้วรับฟังความเห็นจากข้าราชการทุกคน รวมทั้งจากนักวิชาการและประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง จากนั้น ให้ประกาศระบบดังกล่าวที่สร้างขึ้นให้ทราบโดยทั่วกันเพื่อแสดงว่าเป็นกติกาที่ตกลงร่วมกันในการประเมินผลการปฏิบัติงานและให้คุณให้โทษต่อไป ทั้งนี้ คณะกรรมการผู้ประเมินควรมีนักวิชาการและบุคคลภายนอกที่เป็นกลางเข้าร่วมด้วย เพื่อให้ได้ความเห็นที่หลากหลายและผลการประเมินที่เที่ยงธรรม

#### 4.2.2 แนวทางการดำเนินการสร้างธรรมรัฐให้เป็นไปตาม หลักการ 6 ประการในภาพรวมสำหรับกระทรวงมหาดไทย

##### 1) หลักนิติธรรม

ให้มีการทบทวนสังคายนากฎหมาย กฎ ระเบียบ และ

ข้อบังคับที่ใช้ในปัจจุบัน จัดให้มีการพิจารณาพิจารณาในกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่จะออกใหม่หรือที่จะปรับปรุงแก้ไข จัดให้มีศูนย์รวมข้อมูลด้านกฎหมายทั้งในระดับกระทรวงและระดับกรม ที่สามารถเชื่อมโยงเครือข่ายกันได้ทั้งในระดับภายในและกับภายนอก ทบทวนปรับปรุงกระบวนการขั้นตอนการออกกฎหมายฯ ให้สั้น กระทัดรัด เพื่อบังคับใช้ได้ทันความต้องการ สร้างตัวชี้วัดและมีระบบการติดตามผลการบังคับใช้กฎหมาย กฎ ระเบียบฯ เพื่อดูว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบที่ออกไปนั้นมีปัญหาในทางปฏิบัติอย่างไรหรือไม่ จะสมควรดำเนินการปรับปรุงแก้ไขอย่างไร

## 2) หลักคุณธรรม

จัดฝึกอบรมและจัดสัมมนาในหัวข้อการสร้างจิตสำนึกและการพัฒนาตนเองให้เป็นผู้มีความซื่อสัตย์ มีระเบียบวินัย มีความซื่อสัตย์สุจริต กำหนดให้ทุกหลักสูตรการฝึกอบรม ต้องมีหัวข้อวิชาว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี กำหนดจรรยาบรรณข้าราชการทั้งในระดับกระทรวงและกรมเป็นกรอบการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการ จัดกิจกรรมส่งเสริมคุณธรรม เช่น การปฏิบัติธรรม การบำเพ็ญประโยชน์ต่อส่วนรวมการส่งเสริม ยกย่อง เชิดชูเกียรติ ข้าราชการที่ดี ใช้สื่อประชาสัมพันธ์รูปแบบต่าง ๆ เพื่อสร้างจิตสำนึกในด้านคุณธรรม สร้างตัวชี้วัดและมีระบบการติดตามประเมินผลว่าการทำงานและตัวข้าราชการเองประกอบด้วยควมมีคุณธรรมหรือไม่อย่างไร

## 3) หลักความโปร่งใส

วางระบบการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่ายและทั่วถึง ปรับปรุงข้อมูลข่าวสารที่จะเผยแพร่ให้ทันสมัยและเป็นประโยชน์ ปรับปรุงขั้นตอนการทำงานให้สั้น กระทัดรัด ชัดเจน มีผู้รับผิดชอบภารกิจในทุกขั้นตอน จัดทำคู่มือการขอรับบริการต่าง ๆ จัดทำคู่มือการทำงานของข้าราชการทุกกอง/สำนัก จัดทำเอกสารแนวทางการบริหารงานและการบริหารงานบุคคลภายในระดับกรมในเรื่องต่าง ๆ เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดง

ความคิดเห็นและตรวจสอบการทำงานของรัฐได้ รวมทั้งมีระบบการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนผู้มารับบริการ มีระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์และพิจารณาดำเนินการเพื่อให้ความเป็นธรรมทั้งแก่ข้าราชการและผู้มาบริหารจัดการให้รายงานผลการดำเนินงานประจำปีต่อสาธารณะชนและสื่อมวลชน โดยระบุทั้งความก้าวหน้าและปัญหาต่าง ๆ อย่างตรงไปตรงมา สร้างตัวชี้วัดและมีระบบการติดตามประเมินผลเพื่อดูว่าการทำงานและพฤติกรรมของข้าราชการเป็นไปตามหลักความโปร่งใสหรือไม่

#### 4) หลักความมีส่วนร่วม

วางระบบให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายเรื่องสำคัญ ๆ เช่น ในหน่วยงานระดับสำนัก/กอง ให้มีคณะทำงานซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากทุกกลุ่ม/ส่วน/ฝ่ายเพื่อทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นเรื่องสำคัญ ในระดับกรม การกระจายอำนาจการบริหารจัดการให้หน่วยงานระดับล่างมีอำนาจมากขึ้น เพื่อให้ระดับสูงหรือผู้บริหารทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายได้อย่างเต็มที่ และระดับปฏิบัติมีอำนาจที่จะแก้ปัญหาหรือริเริ่มเรื่องใด ๆ ได้อย่างสอดคล้องกับปัญหาที่แท้จริง ตลอดถึงสร้างตัวชี้วัดและมีระบบการติดตามประเมินผลเพื่อดูว่าการทำงานเป็นไปตามหลักความมีส่วนร่วมหรือไม่

#### 5) หลักความรับผิดชอบ

บริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ซึ่งจะมีเครื่องมือช่วยให้งานมีความรับผิดชอบ เช่น การกำหนดเป้าหมายและมาตรฐานของงานทั้งในด้านผลผลิตและผลลัพธ์ที่มีตัวชี้วัดชัดเจน มีการตกลงกติกาและเป้าหมายการทำงานระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา มีการกำหนดผู้รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอน/กิจกรรม/เป้าหมาย เน้นย้ำตลอดเวลาให้ข้าราชการปฏิบัติงานด้วยการยึดจรรยาบรรณที่กำหนด พิจารณาดำเนินการให้คุณให้โทษอย่างเคร่งครัดตามที่กฎหมายกำหนด ไม่เล่นพรรคเล่นพวก หรือสนับสนุนช่วยเหลือ

ในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เสริมสร้างการมีวินัยในเชิงบวก เช่น การส่งเสริมการเคารพปฏิบัติตามวินัยของข้าราชการ การยกย่องคนเก่งคนดีโดยการให้รางวัลทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน รวมทั้งการประกาศเกียรติคุณให้เป็นที่ปรากฏ ในขณะเดียวกัน หากมีกรณีทำผิดวินัย ก็ต้องดำเนินการตามกฎหมายข้าราชการโดยเคร่งครัดเพื่อไม่ให้เป็นอย่างที่ไม่ดี

### ๑) หลักความคุ้มค่า

กวดขันการใช้ทรัพยากรของราชการและของสาธารณะอย่างเหมาะสม เกิดประโยชน์ต่อราชการ/ประชาชน และถูกต้องตามระเบียบของราชการหรือวัฒนธรรมประเพณีอันดีงาม สร้างจิตสำนึกและทำเป็นตัวอย่างของการใช้ทรัพยากรราชการอย่างคุ้มค่า ส่งเสริมให้หน่วยงานต่าง ๆ ภายในกรมหรือระหว่างกรมใช้ทรัพยากรร่วมกัน การใช้ระบบการบริหารแนวใหม่ เช่น ว่าจ้างเอกชนให้บริการทั้งด้านพนักงานขับรถและพาหนะ ใช้เทคโนโลยีช่วยในการทำงานให้มากขึ้น เป็นต้น สร้างตัวชี้วัดและมีระบบการติดตามประเมินผลเพื่อดูว่าการทำงานเป็นไปตามหลักความคุ้มค่าหรือไม่

## 5. สรุปและข้อเสนอแนะ

### 5.1 สรุปผลการศึกษา

#### 5.1.1 การส่งเสริมธรรมรัฐและประชาคมในระดับจังหวัดอำเภอและตำบล

จากการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ตามแนวทางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ใน 5 ประเด็น คือ ปัจจัยพื้นฐานเชิงธรรมรัฐ ปัจจัยชั้นนำแรกเริ่ม ปัจจัยดำเนินการ ปัจจัยที่จำเป็นต่อความยั่งยืนต่อกระบวนการ และปัจจัยสนับสนุนช่วยเหลือกระบวนการ โดยสอบถามจากกลุ่มประชากรในพื้นที่เป้าหมาย อันได้แก่ จังหวัดน่าน พิษณุโลก นครปฐม เพชรบุรี

กาญจนบุรี ขอนแก่น มหาสารคาม นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา และตรัง ทั้งในระดับองค์การบริหารส่วนตำบลกับจังหวัดและอำเภอ พบประเด็นความคิดเห็น ดังนี้

1) องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นใหม่ ยังขาดความพร้อมในหลายด้านที่จะให้บริการแก่ประชาชน และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานอย่างโปร่งใส แต่มีแนวโน้มการพัฒนาองค์กรเป็นไปตามแนวทางการบริหารจัดการที่ดี ในขณะที่หน่วยงานในระดับจังหวัดและอำเภอนั้นเป็นการจัดระเบียบการบริหารราชการที่มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน จึงสามารถที่จะจัดรูปแบบการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล

2) องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน จึงได้รับการตรวจสอบและมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมาก ประกอบด้วยความคุ้นเคยกันเป็นส่วนใหญ่ จึงทำให้ประชาชนไม่มีความแปลกแยกต่อองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนหน่วยงานในระดับจังหวัดและอำเภอเป็นหน่วยงานที่อยู่ห่างไกลจากประชาชนมากกว่า อบต. และมีกฎระเบียบที่ตายตัว ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมและตรวจสอบการทำงานได้น้อย แต่อย่างไรก็ตามทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล และส่วนราชการระดับจังหวัดและอำเภอจำเป็นต้องปรับปรุงบทบาท ในการส่งเสริมประชาคมให้เกิดขึ้นทุกระดับ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น แก้ไขปัญหาและตรวจสอบการทำงาน เพื่อให้เกิดธรรมรัฐในการบริหารบ้านเมืองที่ดี

3) สำหรับปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเป็นประชาคมนั้น ผลการศึกษาชุมชนในเขตพื้นที่ประชาคม 14 ตำบล จาก 11 จังหวัด ทั้งในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ พบว่า ตำบลเหล่านี้มีระดับการพัฒนาความเป็นประชาคมตำบลที่แตกต่างกัน โดยลักษณะปฏิสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่มชน และองค์กรในชุมชนของบางตำบลมีระดับความสัมพันธ์แนว

ราบในระดับหมู่บ้านเท่านั้น ในขณะที่บางตำบลมีระดับความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง และบางตำบลมีระดับความสัมพันธ์ในทั้งสองลักษณะ การที่ประชาคมของแต่ละตำบลมีพัฒนาการของความเป็นประชาคมแตกต่างกันนั้น อาจเป็นเพราะมีความแตกต่างกันในเรื่องของเงื่อนไขทางสังคม วัฒนธรรม และบริบทของปัญหาที่แต่ละชุมชนเผชิญอยู่

การศึกษาครั้งนี้ได้ข้อสังเกตว่า ชุมชนที่ศึกษามีปรากฏการณ์ และลักษณะของความเป็นประชาคมในระดับที่แตกต่างกันมาตามลำดับพัฒนาการของแต่ละประชาคม และยังพบอีกว่าประชาคมในระดับตำบลเกิดขึ้นในระดับหมู่บ้านและระดับเครือข่ายหลายหมู่บ้าน บางชุมชนมีประสบการณ์ซึ่งผ่านขั้นตอนการพัฒนาจากกระบวนการเรียนรู้ และมีการสั่งสมประสบการณ์จนสามารถพัฒนาขีดความสัมพันธ์ในระดับที่สูงกว่าระดับตำบลได้ ดังนั้นจึงปรากฏว่าชุมชนส่วนใหญ่ที่ศึกษาก็มีประสบการณ์ของความสัมพันธ์ในแนวนานก่อนข้างมากโดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างหมู่บ้าน ส่วนความสัมพันธ์ในแนวนานในระดับที่สูงกว่าตำบลจะเกิดกับชุมชนที่มีประสบการณ์การต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิในที่ทำกิน การใช้พื้นที่ป่า และพื้นที่ทะเล

ในด้านปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเป็นประชาคม ซึ่งได้แก่ ทุนทางวัฒนธรรมซึ่งเป็นผลมาจากเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์และภูมิปัญญาของชุมชน สำนักสาธารณะของชุมชนที่ตระหนักถึงการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และความต้องการแก้ปัญหาของชุมชนเพื่อนำไปสู่การพึ่งตนเองการมีกลุ่มผู้นำที่เข้มแข็ง และมีความหลากหลาย โดยที่ผู้นำเหล่านั้นจะต้องมีวิสัยทัศน์ มีความสามารถในการพัฒนากระบวนการทำงานและการประสานงานกับภายนอกได้เป็นอย่างดี มีกระบวนการเรียนรู้ของคนในชุมชน การเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในการรับฟังและเรียนรู้ปัญหา การมีส่วนร่วมของชุมชนในการคิดและทำกิจกรรมสาธารณะ และที่สำคัญก็คือประชาคมตำบลจะต้องคำนึงถึงการจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ชุมชนอย่างทั่วถึง แต่อย่างไรก็ตามปัจจัยการสนับสนุนจากภายนอก ไม่ว่าจะเป็น

เป็นความช่วยเหลือจากภาครัฐ จากองค์กรพัฒนาเอกชน และจากภาคเอกชน ต่างก็มีส่วนช่วยให้ประชาคมสามารถจัดสรรทรัพยากรในชุมชนของตนได้อย่างมีความลงตัวมากยิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้ชุมชนที่ศึกษาต่างก็มีเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน มีการเผชิญปัญหาาร่วมกันทั้งในทางด้านการประกอบอาชีพ ปัญหาสภาพแวดล้อม และเงื่อนไขทางภูมิศาสตร์ที่มีร่วมกัน

นอกจากนี้เรายังพบอีกว่า ประชาคมตำบลไม่ได้เกิดขึ้นมาอย่างเลื่อนลอย แต่เป็นพัฒนาการร่วมกันโดยความร่วมมือของชุมชนในการแก้ไขปัญหาตนเอง และการจัดกระบวนการบริหารจัดการกิจการด้านต่าง ๆ ในชุมชนที่สามารถสนองตอบความต้องการของชุมชนได้อย่างดีและเหมาะสม อย่างไรก็ตามกระบวนการเป็นประชาคมนั้นสามารถเกิดขึ้นได้แม้ในชุมชนระดับหมู่บ้านหรือในกลุ่มหมู่บ้านของบางตำบล ดังนั้นลักษณะความเป็นประชาคมจึงไม่ได้จำกัดอยู่ภายในพื้นที่ที่รัฐกำหนดให้เป็นตำบลเท่านั้น หากยังสามารถสลับไหลไปสู่พื้นที่อื่น ๆ ได้ตามแต่ประชาคมนั้นจะพึงเป็น สำหรับข้อสังเกตเกี่ยวกับลักษณะความเป็นประชาคมอีกประการหนึ่งได้แก่ สัดส่วนในเชิงจำนวนและบทบาทของผู้นำอย่างไม่เป็นทางการที่มีความสำคัญ เพราะแสดงให้เห็นถึงความสามารถในการริเริ่มสร้างสรรค์สร้างกิจกรรมเพื่อการพัฒนาที่มีความหลากหลายอันสามารถรองรับต่อความต้องการของชุมชนโดยชุมชน หรือสามารถปรับเปลี่ยนกิจกรรมของหน่วยงานภายนอกที่เข้ามาส่งเสริมให้กระทำ อันอาจก่อประโยชน์ต่อชุมชนและยังสนองตอบต่อความต้องการของชุมชนได้หลายด้าน และครอบคลุมถึงผู้คนได้หลายเพศและหลายวัย สะท้อนให้เห็นว่าชุมชนเหล่านั้นมีแนวร่วมในการพัฒนาตนเอง และมีทุนทางสังคมที่สามารถขยายเครือข่ายกิจกรรมได้กว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากนี้หากชุมชนใดที่ผู้นำทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการมีสำนึกและประสานความร่วมมือระหว่างกันในการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชน ก็จะทำให้ความเข้มแข็งของชุมชนมีเพิ่มมากขึ้น

### 5.1.2 การศึกษาประชาคมจังหวัด อำเภอและประชาคมตำบล

1) ประชาคมจังหวัดเกิดจากการรวมตัวของประชาชน กลุ่มองค์กรที่หลากหลายในจังหวัด และมีจิตสำนึกร่วมกัน มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเรียนรู้ร่วมกัน และมักจะเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ สำหรับประชาคมตำบลโดยส่วนใหญ่เกิดจากการได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ หรือเอกชนเข้าไปส่งเสริม

2) ความเคลื่อนไหวของกลุ่มจะเป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยหยิบยกประเด็นสาธารณะทั้งประเด็นทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลกระทบต่อประชาชน เช่น วิกฤติทางเศรษฐกิจ การแก้ไขปัญหายาเสพติด และปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาเคลื่อนไหวในรูปแบบต่างๆ เช่น การสนทนาเวทีชาวบ้าน กิจกรรมพัฒนาเยาวชน เป็นต้น

3) การสร้างเครือข่ายของประชาคม มีหลากหลายรูปแบบ เป็นการแลกเปลี่ยนความรู้และช่วยเหลือกันและสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาคม เช่นประชาคมอินโดจีน

4) กระทรวงมหาดไทยมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมประชาคม ในหลายลักษณะ กล่าวคือ สนับสนุนกระตุ้นให้ประชาชนมีความตระหนักของการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของชุมชน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยสามารถดำเนินการได้เป็นอย่างดีในการสนับสนุนการรวมกลุ่มเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ เช่น การส่งเสริมอาชีพ เป็นต้น การส่งเสริมการเรียนรู้ และสรรหาผู้นำชาวบ้านที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามามีบทบาทการเคลื่อนไหวในกลุ่มองค์กรต่างๆ จูงใจให้มีการรวมกลุ่มอย่างหลากหลายต่อเนื่อง และจัดเตรียมเวทีที่จะดำเนินกิจกรรมประชาคม และทำความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานให้เข้าใจต่อบทบาทการส่งเสริมประชาคมอย่างแท้จริง รวมทั้งประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับชาติและจังหวัดในการส่งเสริมงานดังกล่าว

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

### 5.2.1 ข้อเสนอแนะแนวทางส่งเสริมประชาคม

#### 1) แนวทางการส่งเสริมประชาคมในระดับกระทรวง และกรม

1.1) กำหนดนโยบายและส่งเสริมประชาคม เพื่อนำไปสู่ “ธรรมรัฐ” โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ภาคองค์กร และหน่วยงานของท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากขึ้นใน 6 กลุ่มภารกิจ ของกระทรวงมหาดไทย

1.2) ปรับปรุงบทบาทของส่วนราชการระดับกรม เพื่อปฏิบัติหน้าที่สนับสนุน ส่งเสริมประชาสังคม ให้ประชาชนมีการรวมตัวอย่างหลากหลายและเข้มแข็ง รวมทั้งเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภาครัฐมากขึ้น

1.3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถเป็นหน่วยปฏิบัติในการบริการประชาชนในภารกิจของกระทรวงมหาดไทย โดยกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนส่งเสริมมากกว่าเป็นผู้ปฏิบัติเอง

1.4) ประสานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชน องค์กรประชาชน ในทุกระดับ เพื่อส่งเสริมสนับสนุนประชาคม

1.5) ปรับทัศนคติและกระบวนการทำงานของบุคลากร ของกระทรวงมหาดไทยใหม่ ให้สามารถทำงานร่วมกับประชาคมได้อย่างราบรื่น

1.6) ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบให้เอื้อต่อการส่งเสริมประชาคมในการดำเนินงานตามภารกิจของกระทรวงมหาดไทย

#### 2) แนวทางการส่งเสริมประชาคมในระดับจังหวัดและ อำเภอ

2.1) ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระตุ้น เร่งเร้าให้ประชาชนมีการรวมตัวในรูปประชาคมในท้องถิ่นอย่างหลากหลาย

2.2) ประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ องค์กรเอกชน

นักวิชาการให้สอดคล้องกับความเคลื่อนไหวขององค์กรประชาชน และให้การสนับสนุนประชาคม

2.3) สนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวของประชาคมในระดับอำเภอและจังหวัด

2.4) ส่งเสริมเครือข่ายประชาคมในทุกระดับให้เกิดความหลากหลาย ทั้งกิจกรรมและการรวมกลุ่ม

2.5) สร้างบรรยากาศให้เกิดการรวมตัว แสดงความคิดเห็น และจัดให้มีเวทีประชาคมอย่างต่อเนื่อง

3) แนวทางการส่งเสริมประชาคมในระดับตำบลและหมู่บ้าน

3.1) กระตุ้นเร่งเร้าให้ประชาชนมีการรวมตัวอย่างเป็นธรรมชาติในรูปประชาคมหมู่บ้านหรือตำบล

3.2) เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหาความต้องการ การจัดทำแผนงานโครงการที่จะแก้ไขปัญหาให้กับท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.3) ส่งเสริมให้ประชาคมดำเนินกิจกรรมอย่างหลากหลายต่อเนื่อง และให้การสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว

3.4) เผยแพร่ประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของประชาคมไปยังประชาชนอย่างแพร่หลายทั่วถึง

**5.2.2 ข้อเสนอแนะแนวทางในส่วนของปัจจัยสนับสนุนช่วยเหลือการดำเนินกระบวนการประชาคม**

1) การปรับบทบาทของหน่วยงานระดับจังหวัด

1.1) เป็นผู้ประสานงานกับองค์กรระดับจังหวัดและเป็นที่ปรึกษาให้กับองค์กรประชาชนอย่างต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุผลตามแผนพัฒนาจังหวัด โดยมอบหมายให้ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นผู้

ประสานงานระหว่างจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรประชาชน ในการจัดการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด หรือกรณีมีกิจกรรมที่ทางจังหวัดจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกองค์กรในระดับจังหวัด ทั้งนี้ ต้องประชาสัมพันธ์ชี้แจงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรประชาชนได้ทราบและสามารถเข้าหาเพื่อขอคำปรึกษาแนะนำจากผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นได้ตลอดเวลา และมีระบบการติดตามประเมินผลว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรประชาชนมีความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวหรือไม่อย่างไร

**1.2) ปรับทัศนคติและทำที่จากเจ้านายมาเป็นผู้ให้บริการประชาชน** โดยจัดอบรมและรณรงค์ในรูปของสื่อต่างๆ ให้ข้าราชการในจังหวัดได้เข้าใจและเปลี่ยนทัศนคติว่าข้าราชการคือผู้ที่รับใช้ประชาชน และเข้าใจว่าในยุคสมัยปัจจุบันประชาชนคือลูกค้าที่พึงได้รับการเคารพสิทธิตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งให้เข้าใจว่าการสนับสนุนองค์กรประชาชนเป็นวิถีทางของประชาธิปไตยที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารบ้านเมือง ทั้งนี้ ต้องมีระบบการติดตามประเมินผลว่าพฤติกรรมของข้าราชการในระดับจังหวัด จัดระบบให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการให้บริการและพฤติกรรมของข้าราชการในจังหวัด

**1.3) ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ จริงใจ โปร่งใส เสียสละ ห่มเห ดำเนินการอย่างเสมอภาค ใกล้ชิดประชาชน แก้ไขปัญหาในองค์กรรวม พูดภาษาชาวบ้านหรือภาษาท้องถิ่น** (หากสามารถทำได้) โดยบริหารงานโดยยึดหลักการตามรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ ในระดับจังหวัด ควรมีคณะทำงานรับผิดชอบให้นโยบาย กำกับดูแล และติดตามผล ให้การทำงานของจังหวัดเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และให้มีคณะทำงานที่เป็นกลางในการติดตามประเมินผลการทำงานของข้าราชการ ปรับปรุงระบบ (ถ้าหรือวางระบบให้ประชาชนสามารถขอข้อมูลเอกสารของทางราชการ และสามารถให้

ความเห็นและข้อเสนอแนะรวมทั้งร้องเรียนขอความเป็นธรรมในการรับบริหาร  
จากราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4) พัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถ ท้น  
กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วง โดยจัดหลักสูตรฝึกอบรมช่วง 1-3 ปี โดย  
มีเป้าหมายที่จะเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจและความตระหนักในการทำงานหรือ  
บริหารงานโดยยึดหลักการ “การบริหารภาครัฐแนวใหม่” ที่ประกอบด้วย เช่น  
การทำงานโดยยึดองค์ความรู้(knowledge-based management) การบริหาร  
งานแบบอิเล็กทรอนิกส์ (E-management) วางระบบสร้างเสริมประสิทธิภาพ  
ความชำนาญงาน เช่น ให้มีระบบการสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการในระดับ  
จังหวัดภายในระยะเวลาที่กำหนด การวางระบบแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่าง  
จังหวัดกับหน่วยงานอื่น ๆ เช่น สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด เป็นต้น

1.5) ให้ความสำคัญกับงานด้านฐานข้อมูลต่าง ๆ ให้  
มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยจัดทำระบบข้อมูลสารสนเทศภูมิศาสตร์  
(geographic information system-GIS) เพื่อประกอบการวางแผนการ  
ส่งเสริมกิจกรรมของประชาคมในพื้นที่ต่าง ๆ จัดทำระบบข้อมูลสารสนเทศด้าน  
องค์ความรู้ใหม่ ๆ เพื่อให้ประชาคมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้ง  
ประชาชนทั่วไปสามารถขอข้อมูลหรือสืบค้นข้อมูลต่าง ๆ ประกอบการสนับสนุน  
ส่งเสริมธรรมรัฐและประชาคม ทั้งนี้ อาจเชื่อมโยงกับระบบข้อมูลของ อบต. ตาม  
โครงการเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(มพข.) ก็ได้

1.6) กำกับและตรวจสอบหน่วยงานในสังกัดให้  
ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้ อ.ก.พ. จังหวัดเน้นย้ำนโยบายให้  
ข้าราชการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ติดตามกำกับดูแลให้มีเครื่องมือ  
สนับสนุนการทำงานอย่างเพียงพอและเกิดประโยชน์สูงสุด ไม่ให้เครื่องมือการ  
ทำงานไปกระจุกตัวอยู่ที่คน ๆ เดียว หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยไม่มีการใช้  
เครื่องมือเหล่านั้นอย่างเต็มศักยภาพ ให้ทุกหน่วยงานในสังกัดจังหวัดจัดทำ

มาตรฐานของงาน โดยให้นักวิชาการและผู้แทนประชาชนหรือผู้แทนประชาคม/องค์กรประชาชน เข้ามาร่วมในการจัดทำมาตรฐาน เพื่อให้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับและสามารถวัดผลสำเร็จในการทำงานได้อย่างเป็นธรรม

1.7) **กำหนดแนวทางนโยบายที่ชัดเจน สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในจังหวัด มีแผนพัฒนาจังหวัดที่นำไปปฏิบัติเชิง Active มากขึ้น และกำหนดแผนงานและระยะเวลาปฏิบัติและกิจกรรมได้ชัดเจนและสามารถปฏิบัติพร้อมจัดเรียงลำดับความสำคัญของแต่ละแผนงานไว้ด้วย** โดยให้แต่ละจังหวัดประกาศนโยบายการบริการประชาชนให้เป็นที่แพร่หลายทั่วถึง และให้สื่อมวลชนและองค์กรประชาชนเผยแพร่เพื่อกระตุ้นให้หน่วยงานราชการในจังหวัดดำเนินการตามนโยบายอย่างเคร่งครัด ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดทั้งที่เป็นแผนรายปี หรือแผนระยะต่าง ๆ ให้มีผู้แทนประชาชน หรือผู้แทนประชาคม/องค์กรประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความเห็นและเสนอแผนงาน/โครงการอันเป็นที่ต้องการของประชาชนในพื้นที่ ให้นั้นแผนที่มีุงการบริหารงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results-based Management) โดยมีตัวดัชนีชี้วัดสัมฤทธิ์ผล (ผลผลิตและผลลัพธ์) อย่างชัดเจน นอกจากนี้ต้องมีการทบทวนแผนอย่างต่อเนื่อง

1.8) **การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องใกล้ชิดประชาชนมากขึ้น** โดยให้กระทรวงมหาดไทยประกาศเป็นนโยบายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกท้องที่ เพื่อดูแลทุกข์สุขของประชาชนอย่างทั่วถึงและสม่ำเสมอ สามารถศึกษาสภาพปัญหาและข้อเท็จจริงได้อย่างถูกต้อง และสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างตรงจุด

1.9) **การพัฒนาในเนวรุกมากขึ้น** โดยให้นำเอานโยบายและแผนต่าง ๆ ที่จัดทำขึ้นมาปฏิบัติอย่างครบถ้วน และควรศึกษาวิจัยเพื่อหาปัญหาหรือทิศทางใหม่ ๆ ในการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการดำเนินงานพัฒนาในเชิงรุก อย่างไรก็ดี ให้นำผลการศึกษาวิจัยต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่มากมาย

ที่ดำเนินการโดยหน่วยงานต่าง ๆ มาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาหรือแก้ปัญหาในท้องถิ่น โดยหลีกเลี่ยงการศึกษาวิจัยใหม่ กรณีจะศึกษาวิจัยเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ให้ผู้วิจัยระบุว่าการศึกษาวิจัยที่ผ่านมามีอะไรบ้าง และต้องระบุด้วยว่า ได้มีการนำผลการศึกษาวิจัยที่แล้วมาไปใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่อย่างไร ควรหลีกเลี่ยงนโยบายหรือแผนงาน / โครงการพิเศษหรือที่ไม่ได้อยู่ในกรอบนโยบาย หรืออยู่ในแผนงาน/ โครงการที่ได้กำหนดไว้อย่างเป็นระบบ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนหรือไม่เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม

**1.10) เสริมสร้างความเข้าใจให้กับคนในชุมชนมีส่วนเป็นเจ้าของชุมชนและเข้ามามีบทบาทในการดำเนินงาน เพื่อให้รัฐสามารถจัดบริการได้ถูกต้องและตรงความต้องการของคนในชุมชน โดยให้จังหวัดจัดประชุมผู้แทนประชาคมและองค์กรประชาชนเดือนละครั้งเพื่อสร้างความเข้าใจในความจำเป็นที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการทำกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ**

**1.11) ปรับปรุงโครงสร้างของจังหวัดใหม่ให้เหมาะสมกับความเป็นไปได้ในการกำกับดูแลและบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ โดยแยกย่อยจังหวัดที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ให้เล็กลงเป็น 2-3 จังหวัดใหม่ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารงานได้เต็มประสิทธิภาพมากขึ้น สร้างผู้ว่าราชการภาคเพื่อกำกับดูแลการบริหารงานของแต่ละจังหวัดภายใต้ภาคนั้น ๆ ให้มีประสิทธิภาพและให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันมากยิ่งขึ้น**

**1.12) จังหวัดและอำเภอควรมีทีมงานที่ปรึกษา ซึ่งมาจากทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน จากสาขาอาชีพ ต่าง ๆ เพื่อให้มีสายข่าวที่สามารถวิเคราะห์ เฝ้าระวังถึงปัญหาและสะท้อนความต้องการของประชาชนได้กว้างขวางมากขึ้น โดยให้ที่ปรึกษาเหล่านี้ ประสานงานและทำงานร่วมกับทีมเจ้าหน้าที่สำนักงานจังหวัดในกรณีที่มีเหตุการณ์/กิจกรรมสำคัญที่มีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น และให้จังหวัดเตรียมคำตอบแทน**

หรือประโยชน์อื่นใดแก่ทีมที่ปรึกษาดังกล่าว

1.13) หน่วยงานระดับจังหวัด ควรมีสถานที่ตั้งในลักษณะรวมศูนย์ เพื่อสะดวกต่อการติดต่อและเพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงานในจังหวัดได้อย่างเป็นเอกภาพ โดยย้ายหน่วยงานภูมิภาคของส่วนราชการต่าง ๆ มาอยู่ในบริเวณเดียวกับศาลากลางจังหวัด หรืออย่างน้อย ก็อยู่ในพื้นที่ที่จังหวัดสามารถติดต่อประสานงานได้อย่างคล่องตัว กรณีที่ไม่อาจมาตั้งรวมกันได้ ควรวางระบบติดต่อประสานงานทางอิเล็กทรอนิกส์เชื่อมต่อกันได้ (on-line)

## 2) การปรับบทบาทของหน่วยงานระดับอำเภอ

2.1) ประสานงานกับองค์กร ภาควิชาต่าง ๆ ตลอดจนเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล อย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ดำเนินการตามกฎระเบียบต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง โดยจัดให้มีการประชุมประจำเดือนร่วมกันเพื่อแลกเปลี่ยนความเห็น และหาแนวทางร่วมกันในการจัดกิจกรรมหรือแผนงาน/โครงการที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน ประชาคมและองค์กรประชาชน การบริการสาธารณะบางเรื่อง ควรดำเนินการร่วมกันระหว่างภาคีเหล่านี้ โดยให้กระทรวงมหาดไทยปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบต่าง ๆ ให้อำเภอสามารถปฏิบัติงานร่วมกับภาคีต่าง ๆ ดังกล่าวได้อย่างคล่องตัว รวมทั้งการปรับปรุงด้านการเงินการคลังที่เอื้อให้การบริหารจัดการสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2) ให้คำปรึกษาและเผยแพร่องค์ความรู้ และกระตุ้นส่งเสริมองค์กรประชาชน และประชาคม โดยจัดหลักสูตรอบรมและสัมมนาองค์กรประชาชน ผู้แทนประชาคม และองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อเพิ่มพูนความรู้ในเรื่องที่จำเป็น ๆ เช่น นโยบายรัฐบาล รัฐธรรมนูญ ทิศทางการกระจายอำนาจ จริยธรรมในการทำงานกับท้องถิ่น ถ่ายโอนงานหรือมอบหมายงานบางเรื่องให้ภาคีเหล่านี้ไปดำเนินการแทน เช่น การระดมสมองเพื่อการจัด

ทำแผนพัฒนาอำเภอ เป็นต้น

**2.3) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ จริงใจ โปร่งใส เสียสละ ทุ้มเท ดำเนินการอย่างเสมอภาคใกล้ชิดประชาชน** โดยให้มีคณะทำงานระดับอำเภอรับผิดชอบกำหนดนโยบาย แผนงาน/โครงการ เกี่ยวกับการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการ 6 ประการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ให้อำเภอจัดทำมาตรฐานการทำงานเพื่อวัดสัมฤทธิ์ผลของงาน มีตัวชี้วัดที่ชัดเจน ให้อำเภอตั้งคณะทำงานประกอบด้วยนักวิชาการและคนกลางเพื่อติดตามและประเมินผลว่าอำเภอดำเนินการตามระเบียบๆ อย่างถูกต้องเหมาะสมหรือไม่

**2.4) ดำเนินการโดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชน/ท้องถิ่นเป็นหลัก** โดยปฏิบัติงานเต็มเวลาราชการ และอุทิศเวลาราชการตามที่ทางราชการต้องการ มีการพบปะประชาชนให้มากขึ้น และจัดการบริการได้ดีขึ้น และสะดวกกว่าเดิม และมีระบบรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชน

**2.5) ปรับแผนงาน/โครงการต่างๆ ให้เหมาะสมกับท้องถิ่น และมุ่งเน้นการพัฒนาชนบท** โดยในการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ ให้ผู้แทนองค์กรประชาชน ผู้แทนประชาคม ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาร่วมให้ความเห็นและข้อเสนอแนะว่าประชาชนต้องการอะไร และในการตอบสนองความต้องการนั้นๆ ต้องมีกลยุทธ์ แผนงาน และกิจกรรมใดบ้างที่ต้องดำเนินการ

**2.6) ปรับปรุงระเบียบ และระบบงานให้มีมาตรฐาน** เช่นเดียวกับองค์กรภาคเอกชน โดยให้อำเภอเสนอข้อเสนอผ่านจังหวัดไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎ ระเบียบต่างๆ ให้อำเภอสามารถ

ปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัว และสามารถบริหารจัดการที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ได้อย่างจริงจัง

### **3) การปรับบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)**

**3.1) เสริมสร้างขีดความสามารถให้กับบุคลากรของ อบต.** โดยพัฒนาบุคลากรให้มีความสามารถในการติดต่อและประสานงานกับหน่วยต่าง ๆ ได้ดี โดยจัดหลักสูตรฝึกอบรม (หลาย อบต. ร่วมกันจัดก็ได้) เพื่อให้บุคลากรของตำบลมีความรู้และทักษะในงานด้านต่าง ๆ มากยิ่งขึ้นเพิ่มสวัสดิการสิทธิประโยชน์ และค่าตอบแทนต่าง ๆ เพื่อจูงใจให้คนดีคนเก่งมาทำงานใน อบต.

**3.2) กำหนดคุณสมบัติผู้สมัครเป็นกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลให้มีระดับการศึกษาที่เหมาะสมแก่การเป็นผู้บริหารท้องถิ่น** โดยอาจกำหนดโควตาหรือสัดส่วนว่าในจำนวนกรรมการบริหาร อบต. ต้องมีผู้ที่มีวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสาม นอกนั้นมิวฒินะไรก็ได้ เพื่อให้ได้ผู้มีคุณวุฒิที่หลากหลาย

**3.3) เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการประชุมทุกครั้ง** เสนอความต้องการ กำหนดแนวทาง ความต้องการ แนวทางการแก้ปัญหา โดยจัดให้มีการประชุมประจำเดือนเพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัยที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน และเพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนความเห็นในการจัดบริการสาธารณะตามที่ประชาชนต้องการ

**3.4) ปรับปรุงเสริมสร้างการบริหารจัดการและการจัดบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น** โดยจัดหางบประมาณในการดำเนินการให้มากกว่านี้ โดยกระทรวงมหาดไทยอาจเสนอ รัฐบาลขอให้จัดสรรเงินอุดหนุนพิเศษหรือให้มีโครงการพิเศษสนับสนุนการบริการสาธารณะที่จำเป็นเร่งด่วน วางระบบแก้ปัญหาทุกหมู่บ้านอย่างเท่าเทียมกัน เช่น วางระบบ

จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนพิเศษ ตามที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องการจริง ๆ โดยมีโครงการรองรับที่กำหนดเป้าหมาย และสามารถตอบสนองปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนได้อย่างตรงจุดมากที่สุด

**3.5) ประชาสัมพันธ์และให้ข้อมูลข่าวสารแก่ชาวบ้านมากขึ้น** โดยจัดทำ “ศูนย์ข่าวประจำ อบต.” โดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งข้อมูลข่าวสาร หรือหนังสือเอกสารอื่นใดที่เป็นประโยชน์ต่อการสร้างองค์ความรู้ให้กับประชาชน จัดให้มีเวทีชาวบ้านเดือนละสองครั้ง ให้ผู้แทนหมู่บ้านหรือผู้แทนองค์กรประชาชน/ประชาคมมาเล่าสู่กันฟังเกี่ยวกับความคืบหน้าในการทำงาน หรือบอกเล่าสิ่งใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นของตน

**3.6) วางตัวให้เป็นกลางและบริหารโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง** โดยจัดบริการสาธารณะโดยคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ บริหารงานบุคคลด้วยความโปร่งใสโดยเฉพาะการเลือกสรรคนมาทำงานใน อบต. ต้องเปิดกว้างและให้ความเสมอภาคเป็นธรรมกับผู้ที่มีคุณสมบัติตรงตามที่ทางราชการกำหนด ให้เปิดรับสมัครอย่างเป็นทางการ มีคณะกรรมการที่เป็นกลางช่วยกลั่นกรองคัดเลือกคนที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดในการกำหนดนโยบาย แผนงาน และกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้ผู้แทนองค์กรประชาชนและผู้แทนประชาคมเข้าร่วมในทุกขั้นตอนเพื่อเป็นการคานอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น และเพื่อให้เกิดกิจกรรมเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม

**3.7) สร้างความชัดเจนในการทำงานและแยกประเภทงานให้เป็นระบบ** โดยทบทวนการกำหนดขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของ อบต.ใหม่ กำหนดหน้าที่ของฝ่ายต่าง ๆ ใน อบต. เช่น ฝ่ายช่าง ฝ่ายคลัง ให้มีความชัดเจน และตำแหน่งพนักงาน อบต.แต่ละตำแหน่ง ต้องกำหนดหน้าที่ (Job Description) ให้ชัดเจนด้วย

#### 4) การปรับบทบาทสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น

4.1) สนับสนุนช่วยเหลือด้านวิชาการและให้ข้อมูลทางด้านการศึกษากับประชาชนตามที่ประชาชนต้องการ โดยจัดการศึกษาอบรมสำหรับประชาชนนอกสถานที่ เช่น การจัดฝึกอบรมวิชาชีพในสาขาที่คนในท้องถิ่นนั้น ๆ ต้องการ หาความจำเป็นในการให้ความรู้แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง และมีการทบทวนความจำเป็นดังกล่าวทุกปีเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนไป

4.2) เสริมสร้างหลักสูตรการเรียนการสอนในระบบให้สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่นและภูมิปัญญาที่จำเป็นของท้องถิ่นให้รู้จักท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น เพื่อสามารถนำความรู้ไปใช้ในชีวิตประจำวันได้อย่างแท้จริง โดยเน้นด้านจริยธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น การเสริมสร้างเศรษฐกิจท้องถิ่น ใช้วิทยากรในท้องถิ่นเพื่อสามารถถ่ายทอดความรู้และความเข้าใจให้กับประชาชนในท้องถิ่น ให้รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณการปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอน และการจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์ประกอบการเรียนการสอน ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนด/ปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอน สร้างจิตสำนึกของครูอาจารย์โดยการอบรมและแรงจูงใจให้มีความรู้ลึกว่านอกจากหน้าที่สอนแล้ว ควรมีหน้าที่ช่วยพัฒนาท้องถิ่นตามศักยภาพของสถาบันการศึกษานั้น ๆ ด้วย จัดการศึกษาเปรียบเทียบมาตรฐานการศึกษาของแต่ละจังหวัดเพื่อให้จังหวัดนั้น ๆ สามารถปรับปรุงระดับมาตรฐานการศึกษาให้ทัดเทียมกับจังหวัดอื่น ๆ กำหนดกลุ่มเป้าหมายทางการศึกษา ที่ชัดเจน วางแผนการศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดในแต่ละท้องถิ่น

4.3) การเป็นสื่อกลางในการประสานงานระหว่างชุมชนกับหน่วยงานทางราชการ โดยเป็นเจ้าภาพจัดกิจกรรม เช่น นิทรรศการหรือโครงการพิเศษหรือกิจกรรมวันสำคัญ ๆ ของชาติ เพื่อกระตุ้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาท้องถิ่น โดยระดมความร่วมมือจากทุกฝ่าย

ที่เกี่ยวข้อง ให้โรงเรียนเป็นสถานที่ที่ประชาชนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์และบริการได้ในทุก ๆ ด้าน

4.4) เสริมสร้างและส่งเสริมสนับสนุนให้เด็กและเยาวชนและประชาชนทั่วไปมีความรักและใส่ใจ ต่อท้องถิ่นให้มากขึ้น ด้วยการให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนและนักศึกษาที่เป็นคนในท้องถิ่น โดยเป็นทุนที่ผู้รับจะต้องทำงานตอบแทนให้กับท้องถิ่นเพื่อเป็นการใช้ทุนนั้น ๆ ให้โอกาสกับผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษาให้มากขึ้น โดยรัฐบาลสนับสนุนเงินหรือเครื่องมืออุปกรณ์ประกอบการเรียนการสอนให้เพียงพอต่อการให้การศึกษา

#### 5) การปรับบทบาทของภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชน

5.1) ส่งเสริมให้เอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าร่วมปฏิบัติงานอันเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น โดยรัฐบาลและจังหวัดเชิญชวนให้ภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชนมีนโยบาย เป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการให้บริการสาธารณะ ต้องมีการทบทวนการทำงานระหว่างส่วนราชการกับภาคเอกชน/องค์กรพัฒนาเอกชน และระหว่างภาคเอกชน/องค์กรพัฒนาเอกชนด้วยกันเอง เพื่อไม่ให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อนสิ้นเปลืองและประชาชนเกิดความสับสนได้

5.2) ส่งเสริมบทบาทในการป้องกันและแก้ไขการทุจริตประพฤติมิชอบ ในการเรียกร้องความเป็นธรรมและให้คำแนะนำแก่ประชาชน และมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของชุมชน โดยจัดอบรมแนะนำวิธีการเรียกร้องความเป็นธรรม และให้รู้จักกลไกช่องทางในการเรียกร้อง เช่น ศาลปกครอง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ผู้ตรวจการรัฐสภาพันต้น ให้กระทรวงมหาดไทยเสนอรัฐบาลให้มีหลักประกันแก่ภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อให้องค์กรเหล่านี้สามารถเรียกร้องความเป็นธรรมให้แก่

ประชาชนได้อย่างมั่นใจ ไม่ต้องเกรงกลัวต่อความไม่ถูกต้องและความไม่เป็นธรรมทั้งหลาย แจ้งเบาะแสดต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีที่พบการทุจริตประพฤติมิชอบ เพื่อให้ทางราชการดำเนินการต่อไป

**5.3) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น**  
 อย่างเป็นระบบต่อเนื่อง และจริงจัง และคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง โดย เข้าร่วมการวางแผนพัฒนาพื้นที่และทำกิจกรรมเพื่อสังคมให้มากขึ้น มี สถานที่ติดต่อที่ชัดเจนและสะดวก เสนออำเภอ จังหวัด หรือส่วนราชการในส่วนกลางเกี่ยวกับแผนงาน/โครงการที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะชนในท้องถิ่น โดยเสนอให้ภาคเอกชน/องค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้าร่วมในการทำกิจกรรมต่าง ๆ รับฟังความคิดเห็นและเหตุผลจากองค์กร อื่น ๆ รวมทั้งระดมความร่วมมือหรือ ผันิกำลังร่วมกับองค์กรอื่น ๆ

#### **๖) การส่งเสริมธรรมรัฐ**

ส่งเสริมสนับสนุนและรณรงค์ให้หน่วยงานและ ท้องถิ่นบริหารงานตามหลักการ ๖ ประการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ให้มีความสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ ปัญหา และความต้องการของชุมชน อย่างแท้จริง โดยให้คณะทำงานระดับจังหวัดหรือระดับอำเภอที่ตั้งขึ้น เป็นพี่เลี้ยง ให้ความรู้ความเข้าใจ จัดให้มีคณะกรรมการที่เป็นกลางในการติดตามตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น จัดอบรมหลักสูตร ธรรมรัฐให้กับผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของทางราชการทุกระดับหรือสอดแทรก วิชานี้เข้าไปในหลักสูตรอื่น ๆ เช่น หลักสูตรการเป็นผู้บังคับบัญชา ปรับปรุงแก้ไข กฎระเบียบให้สอดคล้องกับหลักการธรรมรัฐ ปรับปรุงวิธีการบริหารจัดการให้ยึด หลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง และมีการประเมินผลว่าการบริหารจัดการ มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากขึ้นหรือไม่อย่างไร ยกย่องเชิดชูผู้ที่ปฏิบัติงาน เป็นตัวอย่างอันดีในการทำงานที่ยึดหลักธรรมรัฐ และวางระบบการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารให้แก่สาธารณชนอย่างชัดเจน

## 7) การส่งเสริมประชาสังคม

7.1) ส่งเสริมประชาคมให้เกิดขึ้นตามธรรมชาติ และสนับสนุนให้ประชาคมมีบทบาทในการสร้างการบริหารจัดการที่ดีในท้องถิ่น โดยวางแผนกลยุทธ์ในการส่งเสริมสนับสนุนการจัดตั้งประชาคมโดยประชาชนเอง อาจสร้างแกนนำในการตั้งประชาคม เพื่อให้เป็นแกนหลักหรือศูนย์กลางในการก่อตั้งประชาคม โดยราชการเข้าไปสนับสนุนเท่าที่จำเป็น เช่น สนับสนุนด้านองค์ความรู้ และสื่อรณรงค์การก่อตั้งประชาคม ให้อำนาจผู้นำประชาคมในการตัดสินใจแก้ปัญหามากขึ้น

7.2) สนับสนุนให้มีการจัดตั้งเครือข่ายประชาคม พร้อมสนับสนุนงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินการ โดยจัดให้ผู้แทนแต่ละประชาคมได้ประชุมหารือร่วมกันในการสร้างเครือข่ายและการประสานงานอย่างเป็นระบบให้แต่ละประชาคมทำแผนประจำปี การขอรับการสนับสนุนด้านงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินกิจกรรมของประชาคม

## 8) การให้บริการของข้าราชการ

8.1) ส่งเสริมคุณภาพคุณธรรมของข้าราชการ โดยปลูกจิตสำนึกของข้าราชการให้มีจิตบริการและทำงานโดยยึดจรรยาบรรณวิชาชีพเป็นที่ตั้ง และจัดให้มีกำลังคนที่มีคุณภาพอย่างเพียงพอต่อปริมาณงาน

8.2) ปรับปรุงการบริการประชาชนให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลโดยลดขั้นตอนและความซ้ำซ้อนในการทำงาน ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงขั้นตอนในการติดต่อรับบริการที่ชัดเจนโปร่งใส สามารถตรวจสอบการให้บริการได้ ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้าช่วยในการให้บริการ จัดหน่วยเคลื่อนที่เพื่อรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ของคนในชุมชน พัฒนารูปแบบการให้บริการให้มีความคล่องตัวและคำนึงถึงลูกค้าเช่นเดียวกับภาคเอกชน ฝึกอบรมกิริยามารยาทของข้าราชการให้ถูกต้องตามหลักการตลาดและจิตวิทยาในการให้บริการสาธารณะ