

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัย เรื่อง การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคามนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นกรอบคิด และทฤษฎีในการศึกษาวิจัย ตามลำดับดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล
3. เทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม
4. คณะกรรมการชุมชน
5. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
6. แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบคิดในการวิจัย

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) ถือเป็นรูปแบบหนึ่งที่เป็นพื้นฐานการปกครองในระบบประชาธิปไตย และมีความสำคัญต่อการฝึกหัดประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมในชุมชนท้องถิ่นที่จะตอบสนองปัญหาความเป็นอยู่และทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนได้เป็นอย่างดี ซึ่งลำพังเพียงรัฐบาลกลาง ในฐานะที่ต้องดูแลประชาชนโดยรวมทั่วประเทศ ไม่สามารถตอบสนองปัญหาและความต้องการหรือแก้ไขปัญหาได้อย่างทั่วถึง และตรงตามความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ทำให้รัฐบาลได้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารปกครองแบบรวมศูนย์ อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization) มาเป็นการบริหารการปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) มากขึ้น เพื่อให้สิทธิแก่ชุมชนในการตัดสินใจดำเนินการกิจของท้องถิ่น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นการให้ฐานท้องถิ่นเป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศ (โกวิทย์ พวงงาม,

1.1 ความหมายการปกครองท้องถิ่น

ฮอลโลเวย์ (Holloway) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า “เป็นองค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน” (ปธาน สุวรรณมงคล. 2547 : 1 - 2)

วุฒิสภา ต้น ไชย (2547 : 1) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า “การปกครองที่รัฐกลาง หรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชาชนเป็นของตนเองและองค์กรดังกล่าวต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม”

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคนอื่น ๆ (2547 : 22) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า “การปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย”

โกวิท พวงงาม (2550 : 13) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า “องค์กรหนึ่งมีอาณาเขตของตนเอง มีประชากรตามที่หลักเกณฑ์กำหนด มีอำนาจ และมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตน โดยมีหน้าที่ให้บริการในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าว จะมีส่วนร่วมในการในการบริหารและปกครองตนเองด้วยตนเอง”

สรุป จากความหมายที่กล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจในการปกครองและการบริหารงานให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีอาณาเขตแน่นอน และมีผู้บริหารที่ได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน เป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างอิสระตามสมควร และมีการบริหารการคลังของตน ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐและของท้องถิ่นนั้น ๆ รวมทั้งประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเองด้วย

1.2 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการบริหารจัดการภาครัฐในยุคปัจจุบัน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการปกครองและการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น สรุปได้ดังนี้ (ชวงส์ ฉายะบุตร. 2539 : 6 - 29)

1.2.1 เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชนทำให้ประชาชนรู้สึกได้ว่า ตนมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบและห่วงใยต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่ อันนำมาซึ่งความศรัทธา เลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด

1.2.2 ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่ง คือ การปกครองตนเอง โดยการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ผู้บริหารท้องถิ่นได้มาจากการเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น

1.2.3 เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล อันมีเหตุผลจาก

1) ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น
2) รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่น โดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรับรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

3) กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง

1.2.4 สามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

1.2.5 เป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต

1.2.6 สอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

สรุป ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ เป็นสถาบันฝึกสอน การเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง แบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต และสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

1.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2550 : 14) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

- 1) เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในด้านการเงิน บุคลากร ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการให้บริการชุมชน และทำให้เกิดความประหยัด
- 2) เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียวอาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริง และล่าช้า
- 3) เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทั้งในบทบาทฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ

สรุป วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในด้านการเงิน บุคลากร และระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการให้บริการชุมชน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตรงกับความต้องการ และเพื่อเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตย

1.4 ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคนอื่น ๆ (2547 : 22) ได้จำแนกลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขตของการปกครองที่แน่นอน และมีคณะผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างอิสระ และมีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและการจัดหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และจัดทำงบประมาณของตนเอง รวมทั้ง มีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งองค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นนี้จะมีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่นเป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับ

เงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่นเอง

ประธาน สุวรรณมงคล (2547 : 4 - 5) ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. เป็นนิติบุคคล
2. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ
3. ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง
4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง
5. มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ
6. มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้อย่างอิสระ

ตามสมควร

7. มีการกำกับดูแลจากรัฐ

สรุป ลักษณะสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้อย่างอิสระตามสมควร และมีการกำกับดูแลจากรัฐ

2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

2.1 ความเป็นมา

เทศบาล คือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของไทย ถือกำเนิดในสมัยพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) ทรงริเริ่มและแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการศึกษาหาแนวทางในการจัดตั้งองค์กรปกครองรูปแบบเทศบาลขึ้น การดำเนินการของเทศบาลในขณะนั้นก็ยังไม่สมบูรณ์แบบตามหลักการของการปกครองตนเองตามที่มีพระประสงค์ เนื่องจากในขณะนั้น ผู้บริหารเทศบาลมิได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนล้วนแต่เป็นข้าราชการประจำ ทั้งสิ้นจนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร พ.ศ. 2475 ขึ้น ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลก็ยังไม่ได้ออกมาใช้ (สมบูรณ์ เลขสมบูรณ์สุข, 2545 : 1 - 33)

ในปี พ.ศ. 2476 รัฐบาลภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้ตรากฎหมายโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกชื่อ “พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476” กฎหมายเทศบาลฉบับนี้มี

จุดมุ่งหมายในการมอบอำนาจการปกครองตนเองให้แก่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองเพื่อให้เทศบาลเป็นสถาบันการเรียนรู้การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และต่อมาได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2478 โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิมแล้วขึ้นเป็นเทศบาล ขณะนั้นมีจำนวน 35 แห่งดำเนินการเทศบาล และต่อมารัฐบาลได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลหลายครั้งหลายหนกล่าวคือ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งกฎหมายเทศบาลฉบับหลังสุดนี้ ถือเป็นกฎหมายหลักในการดำเนินงานของเทศบาลมาจนถึงปัจจุบันนี้ โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 (สมบูรณ์ เศษ สมบูรณ์สุข. 2545 : 123 - 161)

2.2 การจัดตั้งเทศบาล

เทศบาลมิได้จัดตั้งขึ้นทั่วทั้งประเทศ แต่จะจัดตั้งขึ้นเป็นแห่ง ๆ ไป ตามหลักเกณฑ์ที่ตั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 กล่าวคือ เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร และกำหนดให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง โดยให้เทศบาลมี 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร จัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

2.2.1 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย (มาตรา 9)

2.2.2 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย (มาตรา 10)

2.2.3 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย (มาตรา 11)

ท้องถิ่นซึ่งได้ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้ว อาจถูกเปลี่ยนแปลงฐานะหรือยุบเลิกได้ โดยทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย

ในการยุบเลิกเทศบาล ให้ระบุถึงวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ในประกาศ กระทรวงมหาดไทยด้วย

สรุป เทศบาลจัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร

2.3 โครงสร้างเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดองค์การเทศบาล ประกอบด้วย สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี (มาตรา 14)

สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำในเทศบาล จะมีโครงสร้างทางเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่ง เรียกว่า “พนักงานเทศบาล” โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.3.1 สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามจำนวนดังต่อไปนี้ (มาตรา 15)

- 1) เทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบสองคน
 - 2) เทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบแปดคน
 - 3) เทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนยี่สิบสี่คน
- สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่ง ได้คราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง (มาตรา 16)

2.3.2 นายกเทศมนตรี ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 48 ทวิ)

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ (มาตรา 48 อัฐ)

- 1) เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน
- 2) เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน
- 3) เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

2.3.3 พนักงานเทศบาล เป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานประจำสำนักงานหรือนอกสำนักงานเป็นผู้นำนโยบายของคณะผู้บริหารไปปฏิบัติ โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2542 แบ่งออกเป็น 12 หน่วยงาน ประกอบด้วย

- 1) สำนักปลัดเทศบาล
- 2) สำนัก/กองคลัง หรือฝ่ายการคลัง
- 3) สำนัก/กอง หรือฝ่ายการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
- 4) สำนัก/กอง หรือฝ่ายการช่าง
- 5) สำนัก/กอง หรือฝ่ายการศึกษา
- 6) สำนัก/กอง หรือฝ่ายวิชาการและแผนงาน
- 7) สำนัก/กอง หรือฝ่ายสวัสดิการสังคม
- 8) สำนัก/กอง หรือฝ่ายช่างสุขาภิบาล
- 9) สำนัก/กอง หรือฝ่ายการแพทย์
- 10) สำนัก/กอง หรือฝ่ายการประปา
- 11) หน่วยงานตรวจสอบภายใน
- 12) หน่วยงานแขวง

เทศบาล

สภาเทศบาล

1. สภาเทศบาลตำบล สมาชิก 12 คน
2. สภาเทศบาลเมือง สมาชิก 18 คน
3. สภาเทศบาลนคร สมาชิก 24 คน

สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

นายกเทศมนตรี

มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

รองนายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ตามเกณฑ์

1. เทศบาลตำบล ไม่เกิน 2 คน
2. เทศบาลเมือง ไม่เกิน 3 คน
3. เทศบาลนคร ไม่เกิน 4 คน

ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษา และเลขานุการได้ตามเกณฑ์

1. เทศบาลตำบล ไม่เกิน 2 คน
2. เทศบาลเมือง ไม่เกิน 3 คน
3. เทศบาลนคร ไม่เกิน 5 คน

หน่วยงานตรวจสอบภายใน

ปลัดเทศบาล

รองปลัดเทศบาล



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างของเทศบาล

ที่มา : (โกวิทย์ พวงงาม. 2550 : 114)

2.4 หน้าที่เทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้แบ่งหน้าที่ของเทศบาลออกเป็นหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ และหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ ซึ่งขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล ดังแสดงในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 แสดงหน้าที่ของเทศบาลตำบล

| หน้าที่ที่ต้องทำ (มาตรา 50) | หน้าที่ที่อาจจัดทำ (มาตรา 51) |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน 2. ให้มีและบำรุงทางบก และทางน้ำ 3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล 4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ 5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง 6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษา อบรม 7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ 8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 9. หน้าที่อื่น กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล | <ol style="list-style-type: none"> 1. ให้มีน้ำสะอาดหรือ การประปา 2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม 4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์ 7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น |

ที่มา : (โกวิทย์ พวงงาม, 2550 : 114)

ตารางที่ 2 แสดงหน้าที่ของเทศบาลเมือง

| หน้าที่ที่ต้องทำ (มาตรา 53) | หน้าที่ที่อาจจัดทำ (มาตรา 54) |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล ตามข้อ 1-9 2. ให้น้ำสะอาดหรือการประปา 3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 4. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ 5. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 6. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ 7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 8. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น | <ol style="list-style-type: none"> 1. ให้มีตลาดท่าเทียบเรือและท่าข้าม 2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์ มารดาและเด็ก 5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล 6. ให้มีการสาธารณสุข 7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข 8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา 9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา 10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะสวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น 12. เทศพาณิชย์ |

ที่มา : (โกวิท พวงงาม. 2550 : 114)

ตารางที่ 3 แสดงหน้าที่ของเทศบาลนคร

| หน้าที่ที่ต้องทำ (มาตรา 56) | หน้าที่ที่อาจจัดทำ (มาตรา 57) |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมืองตามข้อ 1-8 2. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก 3. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข 4. การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการ 5. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม 6. จัดให้มีและควบคุมตลาดท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ 7. การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง 8. การส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว | <p>มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมืองตามข้อ 1-12</p> |

ที่มา : (โกวิทย์ พวงงาม. 2550 : 114)

สรุป เทศบาล คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของไทย จัดตั้งขึ้นเป็นแห่ง ๆ ไป ตามสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีหน้าที่ที่ต้องทำและหน้าที่ที่อาจจัดทำ ซึ่งขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล โครงสร้างเทศบาล ประกอบด้วย สภาพเทศบาล และนายกเทศมนตรี สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำในเทศบาล มีโครงสร้างของเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่ง เรียกว่า “พนักงานเทศบาล”

3. เทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม

3.1 ประวัติความเป็นมาของเทศบาลเมืองมหาสารคาม

เทศบาลเมืองมหาสารคาม เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา พุทธศักราช 2479 โดยได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมืองมหาสารคาม เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2479 มีคณะเทศมนตรีชุดแรก เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2480 โดยนายบุญช่วย อัครถาวร เป็นนายกเทศมนตรี สำนักงานเทศบาลเมืองมหาสารคาม ระยะเวลาเริ่มแรกได้อาศัยสถานที่สโมสรเสื่อป่าเป็นที่ทำการของสำนักงานเทศบาลเมืองมหาสารคาม จนถึง พ.ศ. 2483 จึงย้ายไปอยู่สุขศาลา อำเภอเมืองมหาสารคาม เป็นเวลา 5 ปีเศษ แล้วย้ายสำนักงานมาอยู่ชั้นบนตึกแถว 2 ชั้น (ปัจจุบันคือบริเวณตลาดสด) และต่อมาในปี พ.ศ. 2519 ได้ย้ายสำนักงานไปสร้างในที่ดินซึ่งมีผู้อุทิศให้ จำนวน 10 ไร่ เป็นอาคารคอนกรีต 2 ชั้น (อาคารปัจจุบัน) ตั้งอยู่เลขที่ 27 ถนนฝั่งเมืองบัญชา ตำบลตลาด อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม (เทศบาลเมืองมหาสารคาม, 2551 : 10)

3.2 สภาพทั่วไป

ข้อมูลตามแผนพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคามสามปี พ.ศ. 2552 – 2554 (เทศบาลเมืองมหาสารคาม, 2551 : 9 - 20) สรุปได้ดังนี้

3.2.1 ด้านกายภาพ

1) ที่ตั้งและขนาด (Location and area) เทศบาลเมืองมหาสารคาม ตั้งอยู่ในเขตตำบลตลาด อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม อยู่ระหว่างเส้นรุ้งที่ 15 องศา 25 ลิปดา และ 16 องศา 40 ลิปดาเหนือ เส้นแวงที่ 102 องศา 50 ลิปดา และ 103 องศา 30 ลิปดาตะวันออก มีพื้นที่ 24.14 ตารางกิโลเมตร หรือ 15,087.5 ไร่ อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานครประมาณ 475 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลต่าง ๆ ดังนี้

| | | |
|-------------|-----------|--------------------------------|
| ทิศเหนือ | ติดต่อกับ | องค์การบริหารส่วนตำบลแก้ง |
| ทิศใต้ | ติดต่อกับ | องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงนาง |
| ทิศตะวันออก | ติดต่อกับ | องค์การบริหารส่วนตำบลเขวา |
| ทิศตะวันตก | ติดต่อกับ | องค์การบริหารส่วนตำบลท่าสองคอน |

2) ลักษณะภูมิประเทศ (Topography) ลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไปของเทศบาลเมืองมหาสารคาม เป็นที่ราบสูงรูปกระทะคว่ำ มีความสูงจากระดับน้ำทะเลประมาณ 130 – 230 เมตร มีลักษณะดินเป็นดินร่วนปนทราย มีคลองหลายสายซึ่งเป็นแหล่งน้ำสำคัญ

ไหลผ่านตัวเมือง ได้แก่ คลองสมถวิลราษฎร์ อยู่ด้านทิศใต้ของตัวเมือง ห้วยคะคางไหลผ่านตัวเมืองทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ และลำรางกุดนางโย ซึ่งอยู่ทางด้านทิศตะวันออกของตัวเมือง

3) ประชากร มีประชากรจำนวน 40,323 คน แยกเป็น ชาย จำนวน 19,122 คน หญิง จำนวน 21,201 คน (ข้อมูล ณ เดือน มิถุนายน 2551) สืบเนื่องจากเมืองมหาสารคาม เป็นเมืองการศึกษา มีนักเรียน นักศึกษา เข้าศึกษาและพักอาศัยจำนวนมาก โดยไม่ได้ย้ายเข้าทะเบียนราษฎรในเขตเทศบาล ดังนั้น อัตราความหนาแน่นของประชากรในเขตพื้นที่เทศบาล ตามสภาพจริงจึงสูงตามขึ้นไปด้วย

4) การแบ่งเขตการปกครอง เทศบาลเมืองมหาสารคามแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 30 ชุมชน โดยอยู่ในความรับผิดชอบของนายกเทศมนตรีเมืองมหาสารคาม มีประธาน และคณะกรรมการชุมชนควบคุมดูแลภายในเขตชุมชนของตนเอง

3.2.2 ศักยภาพเทศบาลเมืองมหาสารคาม

1) โครงสร้างและการบริหารงานบุคคล เทศบาลเมืองมหาสารคาม แบ่งส่วนการบริหารออกเป็น ได้แก่

1.1) สำนักปลัดเทศบาล

1.2) สำนักการช่าง

1.3) สำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

1.4) กองคลัง

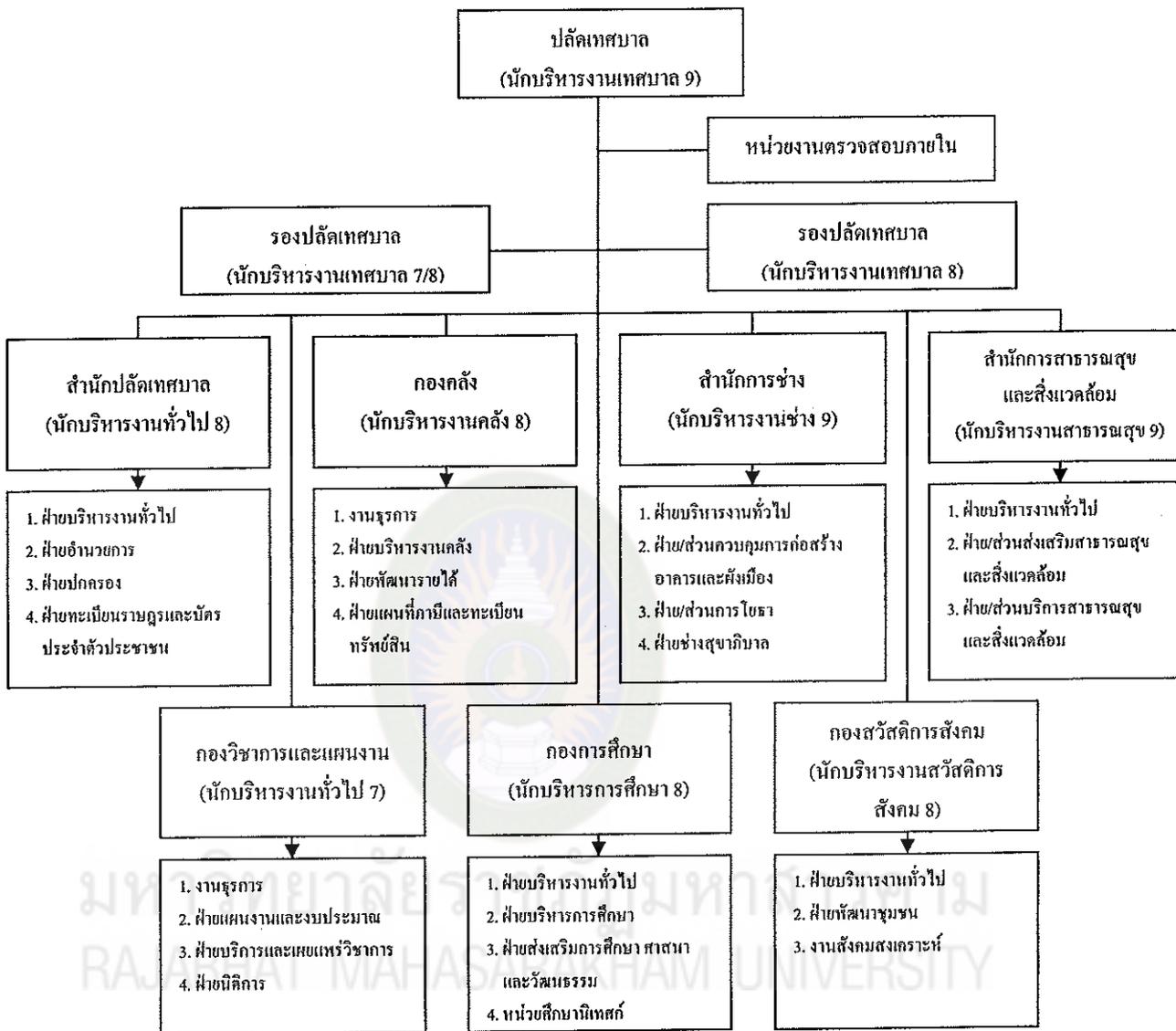
1.5) กองการศึกษา มีโรงเรียนในสังกัด 7 โรงเรียน

1.6) กองวิชาการและแผนงาน

1.7) กองสวัสดิการสังคม

1.8) หน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อปลัดเทศบาล คือหน่วยงานตรวจสอบ

ภายใน



แผนภูมิที่ 2 แสดงอัตรากำลังบุคลากรของเทศบาลเมืองมหาสารคาม

ที่มา : (เทศบาลเมืองมหาสารคาม. 2551 : 7.)

2) อัตรากำลังด้านบุคลากร (เทศบาลเมืองมหาสารคาม : ข้อมูล ณ วันที่ 1 สิงหาคม 2551) ดังแสดงในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 แสดงอัตรากำลังบุคลากรของเทศบาลเมืองมหาสารคาม

| ส่วนราชการ | พนักงานเทศบาล/ ข้าราชการ | | | พนักงาน เทศบาลวิสามัญ | | ลูกจ้างประจำ | | | พนักงานจ้าง | | รวมทั้งสิ้น |
|--------------------|-----------------------------|---------------|-------------|--------------------------|-----|--------------|-----|-------------|-------------|-----|-------------|
| | สามัญ | ครู เทศบาล | ถ่าย โอน | เทศบาล | รร. | เทศบาล | รร. | ถ่าย โอน | เทศบาล | รร. | |
| สำนักปลัดเทศบาล | 26 | - | - | - | - | 4 | - | - | 43 | - | 73 |
| สำนักการช่าง | 17 | - | 2 | - | - | 3 | - | 1 | 67 | - | 90 |
| สำนักการสาธารณสุขฯ | 15 | - | - | - | - | 2 | - | - | 96 | - | 113 |
| กองคลัง | 26 | - | - | - | - | 1 | - | - | 14 | - | 41 |
| กองการศึกษา | 15 | 169 | - | - | - | - | 6 | - | 10 | 34 | 234 |
| กองวิชาการฯ | 10 | - | - | - | - | 1 | - | - | 6 | - | 17 |
| กองสวัสดิการฯ | 7 | - | - | - | - | - | - | 2 | - | - | 9 |
| สถานธนาอนุบาล | - | - | - | - | - | 7 | - | - | - | - | 7 |
| รวม | 116 | 169 | 2 | - | - | 18 | 6 | 3 | 236 | 34 | 584 |

ที่มา : (เทศบาลเมืองมหาสารคาม. 2551 : 16)

3) การคลังเทศบาลเมืองมหาสารคาม การบริหารรายรับและรายจ่าย
ในปีงบประมาณเปรียบเทียบย้อนหลัง 5 ปี ดังนี้

ตารางที่ 5 แสดงสถานการณ์คลังของเทศบาลเมืองมหาสารคาม

| ปีงบประมาณ /รายการ | พ.ศ. 2546 | พ.ศ. 2547 | พ.ศ. 2548 | พ.ศ. 2549 | พ.ศ. 2550 |
|-----------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| รายรับจริง | 253,881,765.00 | 193,473,558.44 | 345,011,030.73 | 349,430,691.15 | 484,583,166.92 |
| รายจ่ายจริง | 237,857,542.93 | 171,662,720.17 | 295,132,995.59 | 328,638,084.55 | 465,177,431.10 |

ที่มา : (เทศบาลเมืองมหาสารคาม. 2551 : 16)

3.3 การดำเนินงานของเทศบาล

3.3.1 การวางแผนเพื่อกำหนดนโยบายและแนวทางในการพัฒนาพื้นที่ ได้
จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศูนย์เทศบาล โดยมีการดำเนินการ ดังนี้

1) การวิเคราะห์ปัญหา ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นจากภาคส่วน

ต่าง ๆ มารวบรวมและวิเคราะห์สภาพปัญหา โดยแยกเป็น 4 มิติ คือ

1.1) การมีสภาพแวดล้อมที่น่าอยู่ มีคุณภาพชีวิตดีครอบคลุมการมีสภาพแวดล้อมทางกายภาพดี ได้แก่ โครงสร้างพื้นฐาน (ถนน ท่อระบายน้ำ ไฟฟ้า ประปา) ที่มาตรฐานเพียงพอ สังคมเข้มแข็งสงบ สะอาด ปลอดภัย มีระเบียบวินัย มีเอกลักษณ์ มีคุณภาพชีวิตที่ดี

1.2) นำภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ มาพัฒนาต่อยอดให้เกิดความเหมาะสม นำมาใช้ประโยชน์กับการผลิต และมีวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนให้มีประสิทธิภาพ

1.3) พัฒนาเศรษฐกิจชุมชนอย่างเป็นระบบ ทั้งให้ความรู้เรื่องอาชีพเดิม เสริมอาชีพใหม่ การผลิตสินค้าและบริการ โดยมีการส่งเสริมการมีตลาดกลาง

1.4) การมีระบบบริหารจัดการที่ดี ให้ชุมชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบ ในการพัฒนาท้องถิ่นด้วยความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม ตรวจสอบได้ ตลอดจนการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานบุคลากรเพื่อสอดคล้องกับภารกิจที่เพิ่มขึ้นและการบริการประชาชนอย่างมีคุณภาพ

2) ขั้นตอนจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแนวทางพัฒนา โดยมีขั้นตอนการจัดทำ ประกอบด้วย 9 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ โดยจัดทำโครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาล และแต่งตั้งคณะกรรมการ นำเสนอคณะผู้บริหารท้องถิ่น หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ กองวิชาการและแผนงาน

ขั้นตอนที่ 2 การรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ ประกอบด้วย

(1) การเก็บรวบรวมข้อมูล โดยรวบรวมข้อมูลจากฐานข้อมูลข่าวสารให้ครบถ้วน ทันสมัย ซึ่งเป็นข้อมูลทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน รวมทั้งเป็นข้อมูลที่ครอบคลุมทั้งในด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม

(2) การรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ เมื่อได้ข้อมูลแล้วก็ จะทำการสรุปรวบรวมข้อมูลสรุปประเด็นปัญหา และจัดลำดับความสำคัญของปัญหา โดยใช้ข้อมูลแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบด้วยวิธี Rating Scales ซึ่งมีเกณฑ์ที่จะใช้ ดังนี้

(2.1) ขนาดของกลุ่มคนที่ได้รับประโยชน์

(2.2) ความร้ายแรงและเร่งด่วนของปัญหา

(2.3) ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

(2.4) การยอมรับร่วมกันของชุมชน

(2.5) ความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาและ

การดำเนินการ

ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนา โดยใช้เทคนิค SWOT Analysis เป็นเครื่องมือ ดังนี้

(1) การวิเคราะห์จุดแข็ง (Strength = S) เป็นการพิจารณาปัจจัยภายในหน่วยงาน คือ ส่วนดี ความเข้มแข็ง ความสามารถ ศักยภาพ และส่วนที่ส่งเสริมความสำเร็จ โดยจะพิจารณาในด้านต่าง ๆ เช่น การบริหาร ระบบข้อมูล กำลังคน การเงิน ภาพลักษณ์ ภูมิปัญหาชาวบ้าน ทรัพยากร ฯลฯ

(2) การวิเคราะห์จุดอ่อน (Weakness = W) เป็นการพิจารณาปัจจัยภายในหน่วยงานว่ามีส่วนเสีย ความอ่อนแอ ข้อจำกัด ความไม่พร้อม โดยจะพิจารณาในด้านต่าง ๆ เช่นเดียวกับจุดแข็ง

(3) การวิเคราะห์โอกาส (Opportunity = O) เป็นการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอก เช่น เหตุการณ์หรือสถานการณ์ต่าง ๆ ของโลก ของประเทศ รวมทั้งของจังหวัดและอำเภอ ที่เกิดขึ้น ส่งผลต่อท้องถิ่นในด้านที่จะเป็นประโยชน์ และเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาท้องถิ่น

(4) การวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคหรือข้อจำกัด (Threat=T) เป็นการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัดต่อการพัฒนาท้องถิ่น โดยคำนึงถึงเหตุการณ์หรือสถานการณ์ต่าง ๆ เช่นเดียวกับการวิเคราะห์โอกาส

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจ

(1) การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) เป็นการกำหนดจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดขึ้นในอนาคต

(2) พันธกิจ (Mission) เป็นการขอบเขตของบทบาทหน้าที่หลักหรือขอบเขตของกิจกรรมเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้

ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นการกำหนดขอบเขตหรือประเภทของกิจกรรมที่ควรค่าแก่การดำเนินงานทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ของท้องถิ่นที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและสอดคล้องกับวิสัยทัศน์และพันธกิจ

ขั้นตอนที่ 6 การกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนา เป็นการกำหนดผลสำเร็จที่ต้องการ โดยกำหนดไว้เป็น 2 ส่วน คือ วัตถุประสงค์โดยรวมของท้องถิ่น และ วัตถุประสงค์เฉพาะส่วนหรือเฉพาะเรื่อง

ขั้นตอนที่ 7 การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา และแนวทางการพัฒนา

(1) ยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นการวางกรอบชี้้นำการกำหนดวิธีการหรือขั้นตอนที่ท้องถิ่นเลือกที่จะปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงซึ่งกันและกันของกระบวนการขั้นตอนในระดับต่าง ๆ และบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ทั้งโดยรวมและเฉพาะส่วนหรือเฉพาะเรื่อง

(2) แนวทางการพัฒนา เป็นการกำหนดแนวทางการดำเนินการให้บรรลุยุทธศาสตร์ และไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนของกิจกรรม

ขั้นตอนที่ 8 การกำหนดเป้าหมายการพัฒนา เป็นการกำหนดปริมาณหรือจำนวนสิ่งที่ต้องการให้บรรลุในแต่ละแนวทางการพัฒนาภายในเวลาที่กำหนด จึงมีความเฉพาะเจาะจงในผลที่คาดว่าจะได้รับในเชิงปริมาณตามช่วงเวลาต่าง ๆ ของกระบวนการดำเนินงาน

ขั้นตอนที่ 9 การอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เมื่อได้ดำเนินการในขั้นตอนที่ 1 - 8 แล้ว คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล จะนำผลที่ได้ในขั้นตอนที่ 1 - 7 มาจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาล และนำร่างแผนฯ เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลเพื่อพิจารณาและปรับปรุงก่อนนำเสนอผู้บริหารเทศบาลพิจารณาอนุมัติ และประกาศใช้เป็นแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลต่อไป ซึ่งเมื่อได้ประกาศใช้แล้วจะต้องดำเนินการแจ้งสภาท้องถิ่น คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด อำเภอ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประกาศให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบ โดยทั่วกัน ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันแต่วันที่ประกาศใช้และปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

3.3.2 การแปลงแนวทางในการพัฒนาพื้นที่ไปสู่การปฏิบัติ โดยการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลสามปี ซึ่งขั้นตอนการดำเนินการประกอบด้วย 7 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผน ประกอบด้วย

(1) ชี้แจงความสำคัญ วัตถุประสงค์ และความจำเป็น รวมทั้งจัดทำโครงการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลสามปี เสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่น

(2) แจกการดำเนินโครงการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลสามปี ต่อคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ประชาคมท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อประสานงาน

ขั้นตอนที่ 2 การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

(1) การเก็บรวบรวมข้อมูล คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลดำเนินการสำรวจและรวบรวมข้อมูลที่เป็น ได้แก่ สภาพและข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของเทศบาล ข้อมูลปัญหาและความต้องการของชุมชนจากการทำประชาคมในชุมชน ข้อมูลแผนงานหรือโครงการของแผนพัฒนาเทศบาลสามปีในปีที่ผ่านมา

(2) การวิเคราะห์ข้อมูล นำข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้มาวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนา

ขั้นตอนที่ 3 การคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา

(1) จัดประชุมคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ส่วนราชการ องค์กรภาคเอกชน องค์กรภาคประชาชน และผู้นำชุมชนในท้องถิ่น เพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาหรือความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และแนวทางการดำเนินการแก้ไข

(2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลนำปัญหาหรือความต้องการ และแนวทางการดำเนินการแก้ไขที่ได้มาวิเคราะห์เกี่ยวกับลักษณะขอบเขต และสาเหตุปัญหาหรือความต้องการ แล้วทำการจัดลำดับความสำคัญตามความจำเป็นเร่งด่วน

ขั้นตอนที่ 4 การตัดสินใจเลือกยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาเป็นการตัดสินใจเลือกยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาที่ผ่านกระบวนการการวิเคราะห์ข้อมูลในขั้นตอนที่ 3 และการคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาในขั้นตอนที่ 4 มาประกอบการตัดสินใจ

ขั้นตอนที่ 5 การจัดทำรายละเอียดโครงการหรือกิจกรรมการพัฒนาถือเป็นกระบวนการที่แปลงรูปจากจุดหมายและแนวทางการพัฒนามาเป็นวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่จะดำเนินการ กล่าวคือ จัดทำรายละเอียดโครงการในด้านเป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์งบประมาณ ระยะเวลา ผู้รับผิดชอบ และตัวชี้วัดความสำเร็จ

ขั้นตอนที่ 6 การจัดทำร่างแผนพัฒนาเทศบาลสามปี ประกอบด้วย

(1) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดทำ

ร่างแผนพัฒนาเทศบาลสามปี โดยมีเค้าโครงประกอบด้วย 7 ส่วน คือ 1) บทนำ 2) สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของเทศบาล 3) ผลการพัฒนาท้องถิ่นในปีที่ผ่านมา 4) สรุปยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา 5) ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี 6) บัญชีโครงการแผนพัฒนาเทศบาลสามปี และ 7) การติดตามและประเมินผลการนำแผนพัฒนาเทศบาลสามปีไปปฏิบัติ

(2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดเวทีประชาคม ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่น ผู้นำชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอร่างแผนพัฒนาเทศบาลสามปีและรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ แล้วนำไปปรับปรุงแผนพัฒนาเทศบาลสามปีให้สมบูรณ์

(3) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น นำร่างแผนพัฒนาเทศบาลสามปีที่ปรับปรุงแล้ว เสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณา

ขั้นตอนที่ 7 การอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาเทศบาลสามปี
คณะกรรมการพัฒนาเทศบาล เสนอร่างแผนพัฒนาเทศบาลสามปีที่ผ่านการพิจารณา ต่อผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาเทศบาลสามปี และประกาศใช้แผนพัฒนาเทศบาลสามปี รวมทั้งแจ้งสภาท้องถิ่น คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด อำเภอ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประกาศให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบ โดยทั่วกันภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ประกาศใช้ และปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

3.3.3 นโยบายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน อยู่ในช่วงการใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางพัฒนาเทศบาล และแผนพัฒนาเทศบาลสามปี (พ.ศ. 2552 - 2554) โดยได้กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาไว้ ดังนี้ (เทศบาลเมืองมหาสารคาม. 2551 : 16)

1) วิสัยทัศน์การพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคาม “เมืองน่าอยู่ คู่การศึกษา พัฒนาสังคม”

2) พันธกิจการพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคาม

2.1) ปรับปรุง และพัฒนาระบบสาธารณูปโภคให้ได้มาตรฐาน และเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน ตลอดจนเพื่อการรับรองการขยายตัวของเมืองในอนาคต

2.2) ปรับปรุง และพัฒนาการบริการสาธารณสุขให้ได้มาตรฐาน และทั่วถึง

2.3) ปรับปรุง และพัฒนาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลให้มีประสิทธิภาพ

2.4) ปรับปรุง และพัฒนาระบบการศึกษา การอนุรักษ์ พัฒนา ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น

2.5) ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาอาชีพ สร้างรายได้ ขยายความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ และประชาชน ในการพัฒนาชุมชนเข้มแข็ง

2.6) พัฒนาบุคลากร และเครื่องมือเครื่องใช้ สถานที่ปฏิบัติงาน ให้มีประสิทธิภาพ เพื่อสอดรับภารกิจและการบริการประชาชน

3) แนวทางการพัฒนา ได้กำหนดแนวทางการพัฒนา โดยแบ่งยุทธศาสตร์การพัฒนา ออกเป็น 5 ด้าน ประกอบด้วย

3.1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

(1) มุ่งพัฒนากิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาศักยภาพและพัฒนาทางกายภาพ การปรับปรุงพื้นที่และการก่อสร้างสาธารณูปการ อันเป็นการส่งเสริมความสะดวกในการอยู่อาศัยและการประกอบอาชีพ

(2) การปรับปรุงและพัฒนาระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน อย่างเพียงพอ มีเส้นทางคมนาคมสะดวกต่อการเดินทาง และให้ประชาชนได้รับการบริการขั้นพื้นฐานที่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน

(3) ผลักดันให้มีการแก้ไขปัญหาราจรที่คับคั่ง โดยจัดระบบอย่างมีประสิทธิภาพ

3.2) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความสะอาด

(1) มุ่งเน้นการร่วมอนุรักษ์ พัฒนา และฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมโดยยึดหลักกรรมมาภิบาล

(2) มุ่งเน้นให้เป็นเมืองนำอยู่ตามวิสัยทัศน์การพัฒนา โดยเร่งการพัฒนาการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบครบวงจร เร่งรัดพัฒนาพื้นที่สีเขียว สร้างบรรยากาศให้สะอาด สดชื่น รวมทั้งสร้างเครือข่ายการพัฒนาสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาค

(3) เร่งปรับปรุงสวนสาธารณะเพื่อให้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจและออกกำลังกายของประชาชนอย่างทั่วถึง พัฒนาคอลงสมถวิลซึ่งเป็นคลองน้ำที่สำคัญของ

ชาวเมืองมหาสารคาม เพื่อให้เป็นคลองสวยน้ำใส เป็นแหล่งน้ำที่สะอาด และพัฒนาต่อไปจนเป็นแหล่งท่องเที่ยวแห่งหนึ่งได้ รวมถึงการจัดการระบบบำบัดน้ำเสีย

(4) พัฒนาและปรับปรุงด้านการรักษาความสะอาด

การกำจัดขยะมูลฝอยให้ทั่วถึง รณรงค์ให้ประชาชนคัดแยกขยะก่อนนำไป ฝังกลบตามหลักสุขภาพีบาล เพื่อมุ่งสู่การเป็นเมืองที่สะอาดที่สุดในประเทศ

3.3) ด้านการศึกษา วัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

(1) มุ่งส่งเสริม สนับสนุนและกำกับดูแลการจัดการศึกษาให้

ทั่วถึง มีคุณภาพและประสิทธิภาพ ส่งเสริมงานวิจัย การสร้างองค์ความรู้ การถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อพัฒนาการศึกษา และเพื่อเติมต่อปัญญาให้สังคม ส่งเสริมการระดมสรรพกำลังทรัพยากร รวมทั้งการมีส่วนร่วมจากชุมชนในการนำไปสู่สังคมแห่งการเรียนรู้และการศึกษา อีกทั้งยังมุ่งมั่นในการสร้าง ดำรง รักษาและสืบสานศิลปวัฒนธรรมประเพณีอันดีงาม รวมไปถึงพัฒนาเอกลักษณ์ของท้องถิ่น เพื่อให้มีวิถีชีวิตที่ดำรงบนพื้นฐานวัฒนธรรมนำสู่สังคมสันติสุขอย่างยั่งยืน

3.4) ด้านสังคมอยู่ดีมีสุข

(1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงาน

ปกครองท้องถิ่น สนับสนุนการจัดกิจกรรมพัฒนาสวัสดิการเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส

(2) ส่งเสริมการพัฒนาอาชีพและผลิตภัณฑ์ชุมชน ดำรงชีวิต

ด้วยหลักเศรษฐกิจพอเพียง พัฒนาด้านสวัสดิการชุมชน สงเคราะห์ช่วยเหลือครอบครัวผู้มียรายได้น้อย และผู้ประสบภัยความเดือดร้อนจากภัยต่าง ๆ

(3) เร่งพัฒนาระบบบริการด้านสุขภาพอนามัย ระบบ

ประกันสุขภาพให้มีคุณภาพเสมอภาคและเป็นธรรม ส่งเสริมพัฒนาสุขภาพีบาลอาหาร ส่งเสริมพัฒนาตลาดสด มุ่งเน้นอนามัยสิ่งแวดล้อมเพื่อป้องกันและควบคุมโรคต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ ตลอดจน จัดระบบและปรับปรุงกลวิธีในการดำเนินงานด้านสาธารณสุข โดยดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชน

(4) ส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็ก เยาวชน และประชาชน

ได้มีการพัฒนาอนามัย โดยการออกกำลังกายและเล่นกีฬาเป็นประจำอย่างต่อเนื่อง โดยให้มีสนามกีฬาและสถานที่ออกกำลังกาย ตลอดจนอุปกรณ์กีฬาและสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างเหมาะสม

3.5) ด้านการพัฒนาและปรับปรุงการบริหารจัดการองค์กร

(1) ส่งเสริมและพัฒนาระบบบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมุ่งเน้นการบริการโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน ให้ความรู้และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน มุ่งปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงความคุ้มค่าและประสิทธิภาพ

(2) พัฒนาระบบจัดทำแผนงาน/โครงการและติดตามประเมินผลโครงการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ พัฒนาประสิทธิภาพบุคลากร สร้างขวัญกำลังใจแก่พนักงาน

(3) จัดหาหรือปรับปรุงเครื่องมือเครื่องใช้ให้มีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงหลักการประหยัดและความคุ้มค่า

สรุป เทศบาลเมืองมหาสารคาม เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา พุทธศักราช 2479 มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจและหน้าที่ในการตัดสินใจในการบริหารงานเทศบาล และอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 30 ชุมชน มีคณะกรรมการชุมชนเป็นผู้ประสานงานในการพัฒนาระหว่างชุมชนกับเทศบาล การดำเนินงานมีการวางแผนเพื่อกำหนดนโยบายในการพัฒนาไว้ในแผนยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา และการแปลงยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยจัดแผนพัฒนาเทศบาลสามปี ด้านการบริหารจัดการ ได้จัดส่วนการบริหาร ออกเป็น 8 ส่วนการบริหาร เพื่อปฏิบัติงานตามภารกิจหน้าที่ ซึ่งปัจจุบันอยู่ในช่วงการใช้แผนยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา และแผนพัฒนาเทศบาลสามปี (พ.ศ. 2552 - 2554) ภายใต้วิสัยทัศน์ “เมืองน่าอยู่ คู่การศึกษา พัฒนาสังคม” ประกอบด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนา 5 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2) ด้านทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความสะอาด 3) ด้านการศึกษา วัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น 4) ด้านสังคมอยู่ดีมีสุข 5) ด้านการพัฒนาและปรับปรุงการบริหารจัดการองค์กร

4. คณะกรรมการชุมชน

4.1 ความเป็นมา

เมื่อประมาณ พ.ศ. 2527 กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยร่วมกับองค์การยูนิเซฟได้เร่งวางแผนแก้ปัญหาชุมชนในเขตเมือง โดยกำหนดให้เทศบาลต่าง ๆ จัดดำเนินการในรูปของชุมชนเมือง และนำร่อง โดยการจัดโครงการพัฒนาเมืองหลักในเขตเทศบาลสำคัญ ๆ ทุกภูมิภาคของประเทศไทย โดยในระยะแรกเทศบาลเมืองมหาสารคาม แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 17 ชุมชน เนื่องจากจังหวัดมหาสารคามได้ชื่อว่าเป็นเมืองแห่งการศึกษา โดยเฉพาะในเขตเมืองมีสถานศึกษาทุกระดับอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดการขยายตัวทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว ส่งผลต่อการจัดให้บริการสาธารณะและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ จึงได้ปรับปรุงเขตการปกครองใหม่ โดยปัจจุบันแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 30 ชุมชน และหน่วยงานที่รับผิดชอบในภารกิจหน้าที่ดังกล่าวนี้ คือ กองสวัสดิการและสังคม

4.2 วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน

4.2.1 สร้างความเข้าใจอันดี และความร่วมมือกันระหว่างผู้อาศัยในชุมชน ดำเนินการพัฒนาตนเองและชุมชน เกี่ยวกับความเป็นอยู่ด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ให้ดีขึ้น

4.2.2 ส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรในชุมชนให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนา มากที่สุด

4.2.3 ส่งเสริมให้รู้จักสิทธิและหน้าที่ของตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

4.2.4 ส่งเสริมให้เข้าใจเกี่ยวกับความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ) การพัฒนาคุณภาพชีวิต และกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะดำเนินการในชุมชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาตนเอง และมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของชุมชน

4.2.5 ส่งเสริมให้มีการทำนุบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของชุมชน

4.2.6 กิจกรรม หน้าที่ที่คณะกรรมการเห็นว่าเป็นประโยชน์

4.3 การเลือกตั้งและแต่งตั้งคณะกรรมการชุมชน

4.3.1 คณะกรรมการชุมชนให้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในชุมชน จำนวน 11 คน

4.3.2 ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการชุมชน จะต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

- 1) มีสัญชาติไทย
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง
- 3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านของชุมชนนั้น ๆ มาไม่น้อยกว่า 1 ปี
- 4) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตย
- 5) ไม่เป็นบุคคลไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ
- 6) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- 7) ไม่ติดยาเสพติดให้โทษ และไม่เป็นโรคติดต่อร้ายแรง
- 8) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- 9) ไม่เคยต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกและถูกคุมขัง เว้นแต่

เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือลหุโทษ

10) ไม่เป็นผู้เสียสิทธิตามมาตรา 68 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 .

4.3.3 คณะกรรมการชุมชนมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่อาจได้รับการเลือกตั้งอีกได้ ถ้าตำแหน่งคณะกรรมการว่างลงเพราะเหตุอื่น นอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้เลื่อนผู้ได้รับเลือกตั้งลำดับต่อไปขึ้นมาแทน หรือให้ประชาชนชุมชนพิจารณาคัดเลือกบุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติขึ้นมาแทนให้เต็มตำแหน่งที่ว่าง พร้อมกับบันทึกรายงานผลการประชาคมเสนอนายกเทศมนตรี ภายใน 7 วัน เพื่อออกประกาศแต่งตั้ง เว้นแต่วาระการดำรงตำแหน่งที่ว่างลงเหลือไม่ถึง 1 ปี

ในหนึ่งรอบปีของวาระการดำรงตำแหน่ง ประธานคณะกรรมการชุมชนให้คณะกรรมการชุมชนร่วมกันพิจารณารับรองการดำรงตำแหน่งเป็นปี ๆ ไปจนกว่าจะครบวาระ

คณะกรรมการชุมชนผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งเข้ามาแทนจะมีวาระอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลือของตำแหน่งที่ว่าง

กรณีที่วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการชุมชนสิ้นสุดลง ให้จัดการเลือกตั้งขึ้นใหม่ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่วาระสิ้นสุดลง

4.3.4 กรณีที่คณะกรรมการชุมชนออกตามวาระ ให้คณะกรรมการชุมชนชุดเดิมปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้ง และนายกเทศมนตรีได้มีประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการชุมชนชุดใหม่

4.3.5 ให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชน

4.3.6 ให้เทศบาลประกาศและปิดประกาศกำหนดการเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชนไว้ ณ สำนักงานเทศบาล และสถานที่เลือกตั้งไม่น้อยกว่า 15 วัน พร้อมทั้งประชาสัมพันธ์การเลือกตั้งตามสมควร

4.3.7 วิธีการเลือกตั้งจะกระทำโดยลับหรือเปิดเผยก็ได้ ในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีคะแนนเสียงเท่ากันให้ใช้วิธีจับสลาก

4.3.8 หากพื้นที่กำหนดระยะเวลาการรับสมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการชุมชนแล้ว ปรากฏว่าจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งมีไม่เกิน จำนวน 11 คน ให้ถือว่าผู้สมัครดังกล่าวได้รับการเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการชุมชนโดยไม่ต้องมีการออกเสียงลงคะแนน

4.3.9 ให้นายกเทศมนตรีเรียกประชุมคณะกรรมการชุมชนครั้งแรก ภายใน 7 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง เพื่อเลือกประธาน รองประธานคณะกรรมการชุมชน และคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ และในครั้งต่อไปให้ประธานคณะกรรมการชุมชนเป็นผู้เรียกประชุม และให้นายกเทศมนตรีประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการชุมชนดังกล่าว ภายใน 3 วัน

4.3.10 คณะกรรมการชุมชนอาจแต่งตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการชุมชนได้ จำนวน 1 - 5 คน ตามความเหมาะสม และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

4.3.11 ให้ผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคม เป็นกรรมการที่ปรึกษาคณะกรรมการชุมชน โดยตำแหน่ง และให้นายกเทศมนตรีแต่งตั้งพนักงานเทศบาลเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการชุมชนคนละไม่เกิน 2 ชุมชน

4.3.12 เมื่อวาระการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการชุมชนทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วยกรณีใดก็ตาม คณะกรรมการชุมชนชุดเดิมต้องส่งมอบงานและทรัพย์สินของชุมชนนั้น ให้คณะกรรมการ ชุมชนชุดใหม่ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่เทศบาลได้มีประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการชุมชนชุดใหม่เรียบร้อยแล้ว

4.4 การดำเนินงานของคณะกรรมการชุมชน

4.4.1 ให้คณะกรรมการชุมชนดำเนินการตามแนวทาง ดังนี้

- 1) ชำรงไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์
- 2) เป็นตัวแทนประสานงานกับหน่วยราชการ องค์กรเอกชนต่าง ๆ

ที่เกี่ยวข้องในอันที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน

3) เป็นตัวแทนในการดำเนินงานร่วมกับเทศบาล เริ่มตั้งแต่การสำรวจ ข้อมูลพื้นฐานต่าง ๆ ภายในชุมชนที่เกี่ยวข้องในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การบริการ พื้นฐาน โดยนำเอาความจำเป็นพื้นฐานที่ได้ปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพสังคมของชุมชนใน เขตเทศบาลมากำหนดเป็นแผนงาน โครงการในการพัฒนาชุมชนภายใต้กรอบแนวคิดเศรษฐกิจ พึ่งตนเอง

4) รับฟังความคิดเห็นและปัญหาความเดือดร้อนของผู้อยู่อาศัยในชุมชน แล้วพิจารณาให้ความช่วยเหลือตามความจำเป็นและความเหมาะสม

5) เสริมสร้างความสามัคคีของผู้อยู่อาศัยในชุมชน เพื่อร่วมกันรับผิดชอบ ในหน้าที่ของตนเองและชุมชน ทั้งในด้านการพัฒนาชุมชน การรักษาความสะอาด ความเป็น ระเบียบเรียบร้อย การศึกษา เศรษฐกิจ สังคม และสุขอนามัย

6) ส่งเสริมศีลธรรม วัฒนธรรม และประเพณีอันดีงามของคนไทย

7) ประสานและติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้าไป ปฏิบัติงานในชุมชน

8) ศึกษาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ภายในชุมชน โดยวิธีการ ตามระบอบประชาธิปไตย

4.4.2 ให้มีการประชุมคณะกรรมการชุมชนอย่างน้อย 2 เดือนต่อครั้ง โดยมีพนักงานของเทศบาลซึ่งเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการชุมชนนั้นเข้าร่วมประชุมด้วย

4.4.3 ในการประชุมคณะกรรมการชุมชนต้องมีกรรมการเข้าประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด

4.4.4 ในการประชุมคณะกรรมการชุมชน ให้ประธานคณะกรรมการทำหน้าที่ เป็นประธานในที่ประชุม หากประธานไม่อยู่หรืออยู่แต่ไม่สามารถจะปฏิบัติหน้าที่ได้ให้ รองประธานคณะกรรมการทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมแทน หากประธานคณะกรรมการ และรองประธานคณะกรรมการไม่อยู่หรืออยู่แต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ผู้มีอาวุโส สูงสุดในที่ประชุมทำหน้าที่ประธานที่ประชุมแทน

4.4.5 มติที่ประชุมคณะกรรมการชุมชนให้ถือเสียงข้างมาก โดยคณะกรรมการ คนหนึ่งย่อมมีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้ามติที่ประชุมมีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ ประชุมออกเสียงชี้ขาด

4.4.6 ประธานคณะกรรมการอาจคัดเลือกกรรมการหนึ่งหรือสองคนทำหน้าที่ เลขานุการหรือผู้ช่วยเลขานุการ มีหน้าที่ออกหนังสือเชิญประชุมคณะกรรมการชุมชนก่อนวัน

ประชุมอย่างน้อย 24 ชั่วโมงก่อนการประชุมก็ได้

4.4.7 ในการประชุมคณะกรรมการชุมชนแต่ละครั้ง ให้เลขานุการคณะกรรมการทำหน้าที่บันทึกการประชุมไว้เป็นหลักฐาน แล้วรายงานเทศบาลทราบตามลำดับ

สรุป การจัดตั้งชุมชนและแต่งตั้งคณะกรรมการชุมชน เทศบาลเมืองมหาสารคาม ได้ถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ฉบับลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2534 และประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 30 มีนาคม 2534 โดยคณะกรรมการชุมชนได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในชุมชนนั้น ๆ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการรวมตัวกันในการสร้างความเข้าใจอันดี และความร่วมมือกันในการพัฒนาตนเองและชุมชน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม รวมทั้งเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนของตนเอง และช่วยประสานงานระหว่างเทศบาลกับชุมชน

5. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

5.1 ความหมายของความคิดเห็น

จำลอง เงินดี (2540 : 86) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ โดยจำแนกได้เป็น 2 ประการ ดังนี้

- 1) เป็นความเชื่อ ทศนะ การพิจารณา หรือการวินิจฉัย หรือการประเมินอย่างมีรูปแบบในใจเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะ
- 2) เป็นการแสดงออกถึงการพิจารณา หรือคำแนะนำอย่างมีรูปแบบโดยผู้เชี่ยวชาญ หรือการแสดงออก เช่น การตัดสินใจ การพิจารณาคดี หรือการวินิจฉัยอย่างมีรูปแบบด้วยเหตุผลตามกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ที่ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจที่มีกฎหมายรองรับ

ธีรศักดิ์ บันทุปา (2541 : 55) ให้ความหมายของความคิดเห็นว่าเป็น การแสดงออกทางด้านความรู้สึกนึกคิด การตัดสินใจ และความเชื่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งด้วยการพูด การเขียน โดยมีอารมณ์ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมในขณะนั้น อาจเป็นพื้นฐานในการแสดงออก ซึ่งอาจถูกหรือไม่ได้ อาจได้รับการยอมรับ หรือปฏิเสธจากคนอื่นได้ ความคิดเห็นจึงอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ฉบับ พ.ศ. 2542 (2546 : 231) ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า หมายถึง ความเชื่อ การตัดสินใจ ความรู้สึกประทับใจ

ที่ไม่ได้มาจากการพิสูจน์ หรือชั่งน้ำหนักว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่

สวานา พรพัฒน์กุล (2542 : 10 - 11) ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า เป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกที่เกิดกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เป็นความรู้สึกที่ขึ้นอยู่กับจิตใจของเฉพาะบุคคล ซึ่งอาจเป็นไปในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ได้ ปัจจัยที่ทำให้บุคคลมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ในการทำงาน สภาพแวดล้อม ฯลฯ และการมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบซึ่งการแสดงออกเช่นนี้อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธก็ได้

ฮิลการ์ด (Hillgard. 1986 : 626) ให้ความหมายของความคิดเห็น คือ การพิจารณาตัดสินใจ (Judgment) หรือความเชื่อที่นำไปสู่การคาดคะเน หรือแปรผลในพฤติกรรม หรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

โคลาสา (Kolasa. 1989 : 386) ให้ความหมายของความคิดเห็น คือ เป็นการแสดงออกของบุคคลในการวิจารณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเป็นการประเมินผล (Evaluation) เกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่งจากเหตุการณ์แวดล้อม

สรุป จากความหมายของความคิดเห็นที่กล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า ความคิดเห็นหมายถึง การแสดงออกซึ่งความรู้สึก ทัศนคติ ความเชื่อ และค่านิยมของแต่ละบุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของ เรื่องราวหรือสถานการณ์ต่าง ๆ ที่ได้ประสบในสังคม อาจเป็นทั้งทางบวกหรือทางลบ ทั้งนี้เป็นผลจากความเข้าใจ หรือภูมิหลังทางสังคมของแต่ละบุคคล ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงตามกาลเวลาหรือสถานการณ์ ไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว

5.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น

ออสเคมป์ (Oskamp) ได้สรุป ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของแต่ละบุคคลที่แสดงออกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งไม่จำเป็นต้องคล้ายกันหรือเหมือนกันเสมอไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับอิทธิพลต่อการแสดงออกในเรื่องนั้น ๆ ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็น สรุปได้ดังนี้ (จิรายุ ทวีชัยสิน. 2540 : 19 - 20)

1) พันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and Physiological Factor) จากการศึกษา พบว่า ปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระบบความก้าวร้าวของบุคคล และจะมีผลต่อการศึกษา ทัศนคติหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้นๆ ได้ ส่วนปัจจัยด้านสรีระ เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลที่เกิดจากการใช้ยาเสพติด จะมีผลต่อความคิดเห็นและทัศนคติของบุคคล

2) ประสบการณ์ของบุคคล โดยตรง (Direct Personal Experience) คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่าง ๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือ

ได้พบเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ โดยตนเองทำให้เกิดทัศนคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ

3) อิทธิพลจากครอบครัว (Parental Influence) เป็นปัจจัยบุคคล เมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการเลี้ยงดูอบรมของพ่อแม่และครอบครัว

4) ทัศนคติและความคิดเห็นต่อกลุ่ม (Group Determinants of Attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือทัศนคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้นความคิดเห็นและทัศนคติต่าง ๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม

กิตติ สุทธิสัมพันธ์ (2542 : 12 - 13) ได้สรุป ปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งทำให้บุคคลแต่ละคนแสดงความคิดเห็นที่อาจจะเหมือนหรือแตกต่างกันออกไป คือ

1) ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

1.1) ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย คือ เพศ อวัยวะ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของอวัยวะต่าง ๆ คุณภาพสมอง

1.2) ระดับการศึกษา การศึกษามีอิทธิพลต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและศึกษาทำให้บุคคลที่มีความรู้ในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้น และคนที่มีความรู้มากมักจะมีความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ อย่างมีเหตุผล

1.3) ความเชื่อ ค่านิยม และเจตคติของบุคคลต่อเรื่องต่างๆ ซึ่งอาจจะได้จากการเรียนรู้กลุ่มบุคคลในสังคม หรือจากการอบรมสั่งสอนของครอบครัว

1.4) ประสบการณ์ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ ทำให้มีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ และความรับผิดชอบต่องาน ซึ่งจะส่งผลต่อความคิดเห็น

2) ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่

2.1) สื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นของบุคคล เป็นการได้รับรู้ข่าวสาร ข้อมูลต่างๆ ของแต่ละบุคคล

2.2) กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้อง มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล เพราะ เมื่อบุคคลอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใด ก็จะต้องยอมรับและปฏิบัติตามเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมนั้น ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความคิดเห็นไปตามกลุ่มหรือสังคมที่อยู่

2.3) ข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ หรือสิ่งต่าง ๆ ที่บุคคลแต่ละคนได้รับ

ทั้งนี้เพราะข้อเท็จจริงที่บุคคลได้รับแตกต่างกัน ก็จะมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน

สรุป จากปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า บุคคลแต่ละบุคคลมีปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็น แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

- 1) ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ พันธุกรรมและร่างกาย และสิ่งที่แต่ละบุคคลได้เรียนรู้และได้รับจากกระบวนการกล่อมเกลาทางสังคม ซึ่งสิ่งสมจนกลายเป็นลักษณะของแต่ละบุคคล
- 2) ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่บุคคลได้รับรู้

5.3 การวัดความคิดเห็น

วิเชียร เกตุสิงห์ (2541 : 94 - 97) กล่าวว่า การจะใช้แบบสอบถามวัดความคิดเห็น จะต้องระบุให้ผู้ตอบว่า เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนด แบบสอบถามประเภทนี้ นิยมสร้างตามแนวคิดของลิเคิร์ต (Likert) ซึ่งแบ่งน้ำหนักของความคิดเห็นออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับใจความว่าจะเป็นทางปฏิฐาน (Positive) หรือ ปฏิเสธ (Negative)

วัลลภ รัฐรัตนานนท์ (2545 : 102 - 117) ได้เขียนประกอบการเรียนการสอนของ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เรื่อง การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการวัดว่า มาตราวัดเจตคติ หรือทัศนคติ หรือความคิดเห็น ที่นิยมใช้อย่างแพร่หลายมี 4 วิธี คือ

- 1) วิธีแบบสเกลวัดความต่างทางศัพท์ (S-D Scale = Semantic differential scale) เป็นวิธีวัดทัศนคติ หรือความคิดเห็น โดยอาศัยคุณสมบัติที่มีความหมายตรงกันข้าม เช่น ดี - เลว ขยัน - ขี้เกียจ เป็นต้น

- 2) วิธีลิเคิร์ตสเกล (Likert Scale) เป็นวิธีการสร้างมาตรวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นที่นิยมกันมากที่สุด เพราะเป็นวิธีสร้างมาตรวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบสามารถแสดงทัศนคติในทางชอบหรือไม่ชอบ โดยยึดอันดับความชอบหรือไม่ชอบ ซึ่งอาจมีคำตอบในการเลือก 5 หรือ 4 คำตอบ และให้คะแนน 5 4 3 2 1 หรือ +1 +10, -1 -2 ตามลำดับ

- 3) วิธีกัทแมนสเกล (Guttman Scale) เป็นวิธีการสร้างมาตรวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นในแนวเดียวกัน และสามารถจัดอันดับของทัศนคติ สูง-ต่ำ แบบเปรียบเทียบกันและกันได้อย่างต่ำสุดถึงสูงสุด และแสดงถึงการสะสมของข้อความความคิดเห็น

- 4) วิธีเทอร์สโตนสเกล (Thurstone Scale) เป็นวิธีการสร้างมาตรวัด

ออกเป็น

ปริมาณ แล้วเปรียบเทียบตำแหน่งของความคิด หรือทัศนคติในทางเดียว และเสมือนว่าเป็น
สเกลที่มีช่วงห่างเท่ากัน

เบสท์ (Best. 1987 : 171) กล่าวว่า การวัดความคิดเห็น โดยทั่ว ๆ ไปจะต้องมี
องค์ประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่จะถูกวัด สิ่งเร้า และมีการตอบสนอง ซึ่งจะออกมาในระดับ
สูง ต่ำ มาก น้อย ส่วนวิธีวัดความคิดเห็น โยมาร์คจะใช้ตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์
โดยให้ผู้ที่ตอบคำถามเลือกตอบแบบสอบถามและผู้ถูกวัดจะเลือกตอบความคิดเห็นของตน
ในเวลานั้น การใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็น ใช้การวัดแบบลิเคิร์ต โดยเริ่มต้น
การรวบรวมหรือการเรียบเรียงข้อความที่เกี่ยวข้องกับความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบ ตอบว่า
เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนดให้ ซึ่งข้อความแต่ละข้อความจะมีความคิดเห็น
เลือกตอบออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็น
ด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับข้อความว่าเป็น ไปในทางเดียวกัน (เชิงนิยมหรือ
ไม่นิยม) เป็นข้อความเชิงบวก (Positive) หรือข้อความเชิงลบ (Negative)

สรุป การที่จะทราบความคิดเห็นของแต่ละบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งนั้น จะต้อง
เครื่องมือวัดที่เชื่อถือได้ ซึ่งจากการศึกษาผู้วิจัยสรุปได้ว่า การวัดความคิดเห็น โดยทั่วไปจะมี
องค์ประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่จะถูกวัด สิ่งเร้า และมีการตอบสนอง ส่วนวิธีการวัดมีหลาย
วิธี ซึ่งแต่ละวิธีมีวิธีการวัดที่แตกต่างกัน เลือกใช้ตามความเหมาะสมต่อลักษณะการวัดแต่
ละครั้ง

6. แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

6.1 ความเป็นมาของธรรมาภิบาลสากล

คำว่า “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) เป็นคำที่มีผู้ที่กล่าวถึงและนำมาใช้
อย่างเป็นทางการครั้งแรกในปี 1989 ในรายงานเรื่อง Sub Sahara Africa : From Crisis to
Sustainable Growth ซึ่งเป็นรายงานที่ธนาคารโลกพยายามวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวของรัฐ
ในแอฟริกาในการพัฒนาประเทศ โดยได้กล่าวถึงความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลในการฟื้นฟู
เศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย สรุปว่า ภาวะด้อยการพัฒนา
และปัญหาความยากจนที่เกิดขึ้นในประเทศในซีกโลกใต้โดยเฉพาะในแถบละติน - อเมริกา
และแอฟริกา โดยที่องค์การทางการเงินระหว่างประเทศไม่สามารถแก้ปัญหาหรือให้
ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากปัญหา

การบริหารจัดการที่ไม่ดีของประเทศนั้น ๆ ธนาคารโลกจึงได้ใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาอนุมัติให้กู้ โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพการบริการภาครัฐที่ดีขึ้น ยึดหลักนิติธรรม รวมทั้งการจัดคอร์ปชั่นในประเทศเหล่านั้นให้หมดสิ้นไป และต่อมากองการพัฒนาด้านสหประชาชาติ (United Nations Development Program - UNDP) ได้นำแนวคิดธรรมาภิบาลมาวิเคราะห์ในเอกสาร “Governance for Sustainable Human Development” ส่งผลให้นับจากประมาณปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา แนวคิดเรื่องหลักธรรมาภิบาลเริ่มได้รับความสำคัญมากขึ้น และกลายเป็นประเด็นสำคัญในบริบทการพัฒนาในระดับสากล (อรพินท์ สฟโซคชัย. 2541 : 4) ดังปรากฏในข้อสรุปของที่ประชุมองค์การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศในช่วงต้นทศวรรษ 1990 ได้แก่ ธนาคารโลก (World Bank) องค์การพัฒนาด้านสหประชาชาติ (UN) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) เป็นต้น (สุจิตรา บุญยรัตพันธ์. 2549 : 5 - 6)

แนวคิดธรรมาภิบาลปรากฏชัดเจนโดยการกล่าวถึงอีกครั้งในช่วงปี ค.ศ. 1995 โดยธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ซึ่งเป็นอีกหนึ่งองค์การที่ให้ความสำคัญแนวคิดธรรมาภิบาล โดยกำหนดเครื่องบ่งชี้หรือชี้วัดธรรมาภิบาลใน 4 มิติ ประกอบด้วย หลักการตรวจสอบได้ (Accountability) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักความคงเส้นคงวาของกฎหมาย (Predictability) และหลักความโปร่งใส (Transparency) แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลโดยธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย ได้กลายเป็นนิยามหนึ่งที่ได้รับการทดลองใช้เมื่อหลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เกิดภาวะวิกฤติเศรษฐกิจและขยายตัวอย่างรวดเร็วต่อเนื่องจากปี ค.ศ. 1997 การแนะนำ Good Governance แก่ประเทศที่ประสบปัญหาดังกล่าวนั้น เป็นไปภายใต้บทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินและให้คำแนะนำหลักการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะในอินโดนีเซีย สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศไทยด้วย และอีกหนึ่งองค์การโลกบาลที่ให้ความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล ในฐานะเครื่องมือที่ช่วยและส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ เสถียรภาพและความยั่งยืน ได้แก่ คณะกรรมการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) โดยในปี ค.ศ. 1996 กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้มีมติที่จะเผยแพร่หลักการ Good Governance ด้วยวิธีการให้คำแนะนำและใช้หลักการนี้เป็นเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือต่อประเทศที่ต้องการขอกู้ยืมเงินผ่านการแสดงหนังสือเจตจำนง (Letter of Intent) เงื่อนไขเกมบังคับที่ปรากฏผูกพันมากับบทบาทในการให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับหลักการ Good Governance ของ

กองทุนการเงินระหว่างประเทศทำให้ประเทศไทย เป็นตัวอย่างหนึ่งของประเทศที่ประสบปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ จำเป็นต้องขอรับเพื่อขอกู้ยืมเงินมาบรรเทาภาวะปัญหา ในปี ค.ศ. 1997 เช่นเดียวกันกับการขอกู้จากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (สุจิตรา บุญยรัตน์พันธ์. 2549 : 6)

ในปี ค.ศ. 2000 จากการประชุมระดับสูงของคณะกรรมการเพื่อช่วยเหลือการพัฒนา (Development Assistant Committee - DAC) ซึ่งเป็นคณะทำงานชุดหนึ่งขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization Economic Cooperation and Development – (OECD) ได้ระบุถึงหลักการธรรมาภิบาลตามคำนิยามของธนาคารโลกและสรุปว่า หลักการนี้ นอกจากจะหมายถึงการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลและรัฐสภาแล้วนั้น ยังครอบคลุมถึงภาคประชาสังคม รวมทั้ง ภาคประชาชน และยังได้ขยาย Good Governance สู่มิติด้านความคงเส้นคงวาของกฎหมาย (Predictability) ซึ่งเป็นมิติย่อยประเด็นหนึ่งของหลักนิติธรรม (rule of law) และเป็นมิติล่าสุดที่เกิดขึ้นในระหว่างวิกฤติเศรษฐกิจช่วงปลายทศวรรษ 1990 เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบบรรษัทภิบาล และระบบการเงินระหว่างประเทศที่เข้มแข็งและมีเสถียรภาพ (United Nations, 2004 อ้างถึงใน สุจิตรา บุญยรัตน์พันธ์. 2549 : 7) ต่อมาได้แพร่หลายอย่างรวดเร็วในบริบทการพัฒนาที่ยั่งยืน และการช่วยบรรเทาปัญหาความยากจนของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

สรุป หลักธรรมาภิบาลสากล เกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อธนาคารโลกใช้เป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาอนุมัติให้กู้เงินแก่ประเทศในแถบละติน – อเมริกา และแอฟริกา โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพการบริการภาครัฐที่ดียิ่งขึ้น ยึดหลักนิติธรรม รวมทั้งการขจัดคอร์รัปชันในประเทศเหล่านั้นให้หมดสิ้นไป ซึ่งในระยะต่อมาก็มีองค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) และคณะกรรมการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้นำมาเป็นเงื่อนไขสำคัญในการช่วยเหลือต่อประเทศที่ต้องการขอกู้ยืมเงิน

6.2 ความหมายของธรรมาภิบาล

ธนาคารโลก ให้ความหมาย ธรรมาภิบาล ว่า เป็นการใช้อำนาจทางการเมือง เพื่อจัดการงานของบ้านเมือง ด้วยการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ มีระบบยุติธรรม และกระบวนการทางกฎหมายที่เป็นอิสระ เพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปตามสัญญา มีฝ่ายบริหารที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีระบบราชการที่เคารพในสิทธิของผู้คนพลเมือง มีฝ่ายนิติบัญญัติที่รับผิดชอบและมีสื่อมวลชนที่เป็นเสรี (นฤมล ทับจุมพล. 2541 : 15)

ธีรภัทร เสรีรังสรรค์ (2541 : 9) อธิบายคำว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การปกครอง เพื่อศีลธรรมหรือคุณธรรม เป็นกระบวนการของประชาชนที่มีความมุ่งหมายที่จะให้องค์ประกอบทุกส่วนในสังคมได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภายในรัฐหรือร่วมกับภาครัฐ

เสนห์ จามริก (2541 : 18) ให้ความหมาย ธรรมาภิบาล ว่า เป็นระบบ การปกครองที่ดี เพราะ การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความแข็งแรง ซึ่งมีการควบคุมการใช้ อำนาจ ให้เกิดความ โปร่งใส และเป็น ไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่จะ พัฒนาการเปลี่ยนแปลง ไปสู่เป้าหมายมากกว่าเป็นแนวคิดใหม่หรือเป็นระบบที่มีแบบแผน

อรพินท์ สพโชคชัย (2541 : 6) ได้รวมเอาคำว่า “รัฐ” และ “ประชาชน” เข้าไว้ด้วยกัน เพื่อใช้แทน “ธรรมาภิบาล” คือใช้คำว่า “กลไกประชารัฐที่ดี” และอธิบายว่า การที่ ประชาชนในสังคมได้รับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพจากหน่วยงานราชการ ประเทศมีศักยภาพ ในการกำหนดหรือดำเนินนโยบายของวิชาการและเหตุผล การบริหารการคลังของประเทศ ประสบความสำเร็จ

อานันต์ ปันยารชุน (2541 : 2) ให้ความหมาย ธรรมาภิบาล ว่าเป็นผลลัพธ์ของ การจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกัน ได้ กระทำลงไป ในหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่ การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกัน ได้

ประเวศ วะสี (2542 : 18) ได้อธิบายถึงความหมายของธรรมาภิบาล ว่า การที่ สังคมจะประกอบด้วยภาคสำคัญ ๆ 3 ภาค คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน เมื่อพิจารณาถึงธรรมาภิบาลก็จะรวมถึง ความโปร่งใส ความถูกต้องของสามภาคดังกล่าว ธรรมาภิบาลในทัศนะของประเวศ วะสี จึงเป็นเสมือนพลังผลักดันที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหา ของประเทศชาติ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 17) ได้ให้คำนิยามธรรมาภิบาลไว้ว่า มาจากคำว่า ธรรมะ และอภิบาล ซึ่งภาษาอังกฤษใช้คำว่า Good และ Governance เมื่อนำมารวมกันก็ หมายถึง การบริหารจัดการที่ดี ทำให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกคนทุกกลุ่ม (Stakeholder) ได้ในส่วนที่ เขาควรจะได้ ด้วยวิธีการบริหารที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบ ยึดมั่นในหลัก คุณธรรม และตอบสนองความต้องการของคนที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ให้ความหมาย ธรรมาภิบาล ว่าการให้ ความสำคัญกับองค์กรประชาสังคม ซึ่งมีส่วนร่วมในการร่วมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ทั้งนี้

องค์กรรัฐจะอาศัยการบริหารจัดการที่ดี เป็นกลไกเกื้อหนุน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการฟื้นฟูสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนให้ยั่งยืน (สถาบันพระปกเกล้า. 2544 : 2)

โคฟี อันวาน (Kofi Annan) (สถาบันพระปกเกล้า. 2544 : 2) ให้ความหมาย ธรรมนูญว่า เป็นแนวทางการบริหารงานของรัฐที่เป็นการก่อให้เกิดการเคารพ สิทธิมนุษยชนหลักนิติธรรม สร้างเสริมประชาธิปไตย มีความโปร่งใส และเพิ่มประสิทธิภาพ (สถาบันพระปกเกล้า. 2544 : 2)

องค์การสหประชาชาติ หรือ United Nations (UN) ให้ความหมาย ธรรมนูญ หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่จะสามารถชี้แจงกันได้ (สถาบันพระปกเกล้า. 2545 : 7)

ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ให้ความหมายธรรมนูญว่า เป็น ลักษณะการใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อใช้ในการพัฒนา โดยมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการและกระบวนการพัฒนาทั้งในส่วนของภาครัฐ และภาคเอกชน (สุจิตรา บุญยรัตพันธ์. 2548 : 6)

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ให้ความหมายธรรมนูญว่า การบริหารกิจการของ บ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิของผู้คนพลเมืองอย่างเสมอกัน มีระบบตัวแทน ประชาชนที่สะท้อนความคิดของผู้คนได้เที่ยงตรง มีรัฐบาลที่ถืออำนาจเป็นธรรมแต่ใช้อำนาจ อย่างที่ประชาชนจะตรวจสอบได้ โดยอาศัยสื่อมวลชนเสรี ตัวรัฐบาลเองก็มีความเอื้ออาทรต่อ ผู้คนสามัญเป็นอาภรณ์ประดับตน ไม่ดูถูกประชาชนด้วยการเอาความเท็จมาให้ และมีอารยะ พothที่จะแสดงความรับผิดชอบหากบริหารงานผิดพลาดหรือไร้ประสิทธิภาพ (พระมหาธรรมรัตน์ ธรรมยาฤทธิ. 2550 : 14)

สรุป จากความหมายคำว่า ธรรมนูญ ที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ธรรมนูญ มีความหลากหลายในแต่ละมุมมอง ขึ้นอยู่กับลักษณะการปกครอง วัฒนธรรม และวัตถุประสงค์ของประเทศหรือองค์กรต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตามความหมายที่กล่าวข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า “ธรรมนูญ” หมายถึง กฎ กติกา หรือกฎเกณฑ์ในการบริหารหรือการ ปกครองที่ดี เหมาะสม และเป็นธรรม ซึ่งขับเคลื่อน โดยทุกองค์กร ทุกภาคส่วน ร่วมกันในอันที่ จะเป็นพลังผลักดันให้นำไปสู่การสร้างความเป็นธรรม และแก้ไขปัญหาของสังคมส่วนรวม ร่วมกัน

6.3 ทฤษฎีว่าด้วยธรรมาภิบาล

6.3.1 ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (New Institutional Economics) ทฤษฎีนี้พิจารณาว่าแนวคิดเรื่อง “อภิบาล” นั้นเป็นรูปแบบของสถาบันแบบหนึ่งที่พัฒนาต่อออกมาเรื่อย ๆ ขั้นตอนแรก คือ วิธีการวิเคราะห์แบบมหภาคหรือแบบมวลรวม (Harvard tradition) ขั้นที่สอง การปรับราคาให้ถูกต้อง และในขั้นตอนที่สาม เป็นการสร้างสถาบันให้ถูกต้อง ในขั้นนี้จัดอยู่ในสำนักเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ ซึ่งการนำสถาบันเศรษฐศาสตร์เข้ามาเป็นแกนกลางในการวิเคราะห์นี้เป็นประโยชน์อย่างมากในวงการเศรษฐศาสตร์ในปัจจุบัน (อรพินท์ สฟโชคชัย, 2541 : 10)

6.3.2 ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ แบ่ง “อภิบาล” ออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ การเมืองและการบริหารประเทศ กล่าวคือ องค์ประกอบรวมของอำนาจหน้าที่ 3 ด้าน คือ (อรพินท์ สฟโชคชัย, 2541 : 10)

1) อภิบาลด้านเศรษฐกิจ (economic governance) หมายถึง กระบวนการตัดสินใจและกำกับนโยบายที่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจภายในของประเทศ และกระทบถึงความสัมพันธ์กับภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ

2) อภิบาลด้านการเมือง (political governance) หมายถึง กระบวนการกำหนดนโยบายที่มีผลต่อปวงชนในประเทศ

3) อภิบาลด้านการบริหาร (administrative governance) หมายถึง กลไกและกระบวนการในการแปลงนโยบายและทรัพยากรไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และอย่างเที่ยงธรรม

สรุป ทฤษฎีว่าด้วยธรรมาภิบาล ประกอบด้วย 1) ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ มีลักษณะเป็นรูปแบบของสถาบันแบบหนึ่งที่พัฒนาต่อออกมาเรื่อย ๆ โดยต้นทฤษฎีกรรม ขึ้นอยู่กับการปรับตัวปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความสามารถของรัฐหรือเอกชน 2) ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ให้ความสำคัญต่ออภิบาล 3 ด้าน คือ อภิบาลด้านเศรษฐกิจ อภิบาลด้านการเมือง และอภิบาลด้านการบริหาร

6.4 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

อรพินท์ สฟโชคชัย (2541 : 15 - 17) องค์ประกอบของธรรมาภิบาลมี 6 ด้าน ประกอบด้วย

1) การมีส่วนร่วมของสาธารณชน (public participation) เป็นกลไก

กระบวนการที่ประชาชน (ชายและหญิง) มีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน (equity) ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการเข้าร่วมในทางตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านกลุ่มผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน โดยชอบธรรม การให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนและสาธารณชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ รวมทั้งมีรูปแบบการปกครองและบริหารที่กระจายอำนาจ (decentralization) ทำให้สาธารณชนมีส่วนร่วม

2) ความสุจริตและโปร่งใส (honesty and transparency) เป็นกลไกที่มีความสุจริตและโปร่งใสซึ่งรวมถึงการมีระบบกคคคและการดำเนินงานที่เปิดเผย ตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึงและได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเสรี เป็นธรรม ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ การที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลและประชาชนสามารถตรวจสอบและติดตามผลได้

3) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (accountability) เป็นกลไกที่มีความรับผิดชอบในบทบาทภาระหน้าที่ที่มีต่อสาธารณชน โดยมีการจัดองค์กรหรือการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เน้นการดำเนินงานเพื่อสนองตอบความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรม รวมถึงองค์กรหน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องต้องพร้อมและสามารถที่จะถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงานทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ ประสิทธิภาพ และการใช้ทรัพยากรสาธารณะ

4) กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (political legitimacy) เป็นกลไกที่มีองค์ประกอบของผู้ที่เป็นรัฐบาลหรือผู้ที่เข้าร่วมบริหารประเทศที่มีความชอบธรรม เป็นที่ยอมรับของคนในสังคมโดยรวม ไม่ว่าจะ โดยการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง แต่จะต้องเป็นรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนว่ามีความสุจริต มีความเที่ยงธรรม และมีความสามารถที่จะบริหารประเทศได้

5) กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (fair legal framework and predictability) เป็นการที่มีกรอบของกฎหมายที่ยุติธรรมและเป็นธรรมสำหรับกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์มีการบังคับใช้และสามารถใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนซึ่งคนในสังคมทุกส่วนเข้าใจ สามารถคาดหว้งและรู้ว่าเกิดผลอย่างไรหรือไม่เมื่อดำเนินการตามกฎเกณฑ์ของสังคม

6) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดกระบวนการทำงาน การจัดองค์กร การจัดสรรบุคลากร และมีการใช้ทรัพยากรสาธารณะต่าง ๆ อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม มี

การดำเนินการและการให้บริการสาธารณะที่ให้ผลลัพธ์ เป็นที่น่าพอใจและกระตุ้นการพัฒนาของสังคมทุกด้าน (การเมือง สังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ)

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 17) กล่าวว่า กระบวนการที่เป็นหัวใจและเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาล มี 3 ส่วน ที่ต้องเชื่อมโยงกัน คือ

- 1) การมีส่วนร่วมของทุกภาคในการบริหารจัดการสังคม (Participation)
- 2) ความโปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจ (Transparency) ซึ่งทำให้การทุจริตและบิดเบือนผลประโยชน์ของภาคอื่น ๆ ไปเป็นการกระทำได้ยาก หรือไม่ได้
- 3) ความรับผิดชอบที่ต้องตอบคำถาม (Accountability) และถูกวิจารณ์ได้ รวมทั้ง ความรับผิดชอบในผลการตัดสินใจ

สุดจิต นิमितกุล (2543 : 13 – 24) กล่าวว่า องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอ โดยกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะเน้น ไปทางด้านการบริหาร การปกครอง การพัฒนา และการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นสายงานที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบ โดยตรงว่า องค์ประกอบในการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีการกำหนดหลักธรรมาภิบาลไว้ 11 องค์ประกอบ คือ

- 1) การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชน และเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่ม และพลังการทำงานที่สอดคล้องกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน
- 2) ความยั่งยืน (Sustainability) มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักของความสมดุลทั้งในเมืองและชนบท ระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติ
- 3) สิ่งที่ชอบธรรม (Legitimacy) ให้การยอมรับการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน พร้อมทั้งจะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

4) ความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลต่าง ๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการ และสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผย ชัดเจน และเป็นไปตามที่กำหนดไว้

5) ส่งเสริมความเป็นธรรม (Equity) และความเสมอภาค (Equality) มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึง เท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และมีการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ชัดเจน

6) มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากร และวิธีการบริหารกิจการและสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้ และทักษะ เพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับการทำงานได้และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน เพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

7) ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (Promoting Gender Balance) เปิดโอกาสให้สตรี ทั้งในเมืองและชนบท เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

8) การอดทนอดกลั้น (Tolerance) และการยอมรับ (Acceptance) ต่อทัศนคติที่หลากหลายรวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หากดูร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

9) การดำเนินการตามหลักนิติธรรม (Operating by Rule of Law) พัฒนาปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม

10) ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่ที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

11) การเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) แทนการควบคุม โอนงานบางอย่างไปให้องค์กรท้องถิ่น ซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด หรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้เอกชนดำเนินการแทน

บุญบัง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ดี (2544 : 17 – 18) กล่าวว่า หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานข้าราชการพลเรือนเน้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการให้บริการของรัฐ โดยมีหลักการสำคัญที่เป็นองค์ประกอบ 6 ประการ คือ

1) หลักนิติธรรม (Rule of Law) ได้แก่ กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรม มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอ การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบเข้าใจกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และมีส่วนในกรณีต่าง ๆ

2) หลักความโปร่งใส (Transparency) ได้แก่ การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและหน้าที่ของส่วนราชการ จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนหรือสอบสวน เจ้าหน้าที่ของรัฐ เกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการ มีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม และเปิดเผยต่อสาธารณะ

3) หลักความรับผิดชอบต่อ (Accountability) ได้แก่ การได้รับการยอมรับและความพอใจจากผู้รับบริการ และผู้ที่เกี่ยวข้อง การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ของงานที่ปฏิบัติ คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวน ความผิดพลาดที่ได้เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน และจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

4) หลักความคุ้มค่า (Effectiveness) ได้แก่ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพและความมีประสิทธิภาพ ทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ

5) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ได้แก่ ความสัมฤทธิ์ผลของ โครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือผู้ที่ ได้รับผลกระทบ จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น หรือจำนวนข้อเสนอแนะ หรือข้อคิดเห็น ของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม

6) หลักคุณธรรม (Virtues) ได้แก่ การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการ ดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มี การบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข และมีระเบียบวินัย

รัชนา สานติยานนท์ และคนอื่น ๆ (2544 : 7 - 8) กล่าวว่า องค์ประกอบของ ธรรมาภิบาล มีดังนี้

1) การรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน หมายถึง ความสัมพันธ์ที่ขึ้นอยู่กับ พันธะที่จะต้องแสดงให้เห็นและรับผิดชอบต่อผลกระทบที่มีความคาดหวังอย่างเห็นพ้อง ต้องกันในการบริหารรัฐกิจ ได้มีแรงกดดันให้นำหลักการรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติมาใช้ในการ บริหารจัดการ ด้วยเหตุผลหลายประการ ดังนี้

1.1) การร้องเรียนให้มีการเน้นการบริหารที่เน้นผลลัพธ์ และการปฏิบัติ ในภาครัฐบาล

1.2) การร้องเรียนให้หน่วยงานรัฐบาล มีความยืดหยุ่น และความเป็น อิสระมากขึ้น

1.3) การให้ความสำคัญกับความโปร่งใส ฐานะที่เป็นลักษณะสำคัญ ของการรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติ โดยในการจัดการให้เกิดการรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติที่ สัมฤทธิ์ผลนั้นจำเป็นต้องมีการกำหนดบทบาท และความรับผิดชอบที่ชัดเจน ความคาดหวัง เกี่ยวกับผลการปฏิบัติการรายงานที่มีความน่าเชื่อถือ และการประเมินและการปรับที่ สมเหตุสมผล

2) ความโปร่งใส หมายถึง การมีระบบสารสนเทศที่ดี ตลอดจนเผยแพร่ สารสนเทศดังกล่าวไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการตัดสินใจรับผิดชอบต่อ

ประเมินผลการปฏิบัติงานและปฏิบัติตามเกณฑ์

3) การมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจในด้านต่าง ๆ การมีส่วนร่วมทำให้รัฐบาลได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องความต้องการและการให้ความสำคัญในเรื่องต่าง ๆ ของประชาชน ชุมชน หรือหน่วยงานต่าง ๆ รัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับประชาชน จะสามารถตัดสินใจได้ดีกว่า และได้รับการยอมรับมากกว่า

ไชยวัฒน์ คำชู และคนอื่น ๆ (2545 : 44 - 49) กล่าวว่า องค์ประกอบของการสร้างธรรมาภิบาล ได้แก่

1) ภาวะรับผิดชอบ หมายถึง การกำหนดให้บุคคลและองค์กร ทั้งที่มาจาก การเลือกตั้ง และในเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำกิจกรรมหรือการตัดสินใจใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสาธารณะ หรือกระทำในนามของสาธารณะ ในความหมายแคบ ภาวะรับผิดชอบมุ่งเน้นเรื่องความสามารถที่จะอธิบายที่มาที่ไปของการจัดสรรการใช้และการควบคุมอันเป็นเรื่องราวเกี่ยวกับระบบงบประมาณ การบัญชี และการตรวจสอบบัญชี ในความหมายกว้าง ภาวะรับผิดชอบยังหมายรวมถึง การจัดตั้งและการใช้บังคับกฎเกณฑ์ และระเบียบ กติกาต่าง ๆ ของบรรษัทภิบาลด้วย

2) ความโปร่งใส หมายถึง การที่สาธารณชนมีโอกาสรับรู้ นโยบายด้านต่าง ๆ ของรัฐบาล และมีความมั่นใจว่ารัฐบาลมีความตั้งใจจริงในการดำเนินตามนโยบายนั้น ซึ่งจะเกิดขึ้นได้เมื่อประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงาน คำชี้แจง และถ้อยคำแถลงต่าง ๆ ของรัฐบาล และกระบวนการทางการเมือง ในการกำหนดและดำเนินนโยบาย เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม รวมทั้งเปิดให้มีการต่อสู้ แข่งขันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ อย่างเต็มที่ ในการกำหนดทางเลือกของสังคม นอกจากนี้ ความโปร่งใยังทำให้การติดตาม ตรวจสอบของสาธารณชนมีความถูกต้องมากขึ้น และได้มาซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสภาพ เงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

3) การปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบ ความหมายนี้ครอบคลุมรูปแบบการฉ้อราษฎร์บังหลวงเกือบทั้งหมด ทั้งที่อยู่ในภาครัฐและเอกชน ในส่วนของระบบราชการ การทุจริตส่วนใหญ่หมายถึง การกระทำของหน่วยราชการ หรือของข้าราชการที่มีขอบด้วยกฎหมาย การปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบ จึงถือเป็นตัวชี้วัดสำคัญที่แสดงความตั้งใจจริงใจ การสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น

4) การจัดวิธีการปกครองแบบมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสีย เข้ามามีบทบาทและมีอิทธิพลในการตัดสินใจดำเนินนโยบายและมี

ส่วนในการควบคุมสถาบัน ตลอดจนการจัดสรรการใช้และการรักษาทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคน อันจะทำให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เมื่อพิจารณาในบริบทของการจัดการปกครองการบริหารการมีส่วนร่วม จะเห็นว่าการอุดหนุนให้ประชาชนพลเมืองซึ่งรวมผู้หญิงด้วย มีอำนาจมากขึ้น และเน้นความสำคัญของการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง และกิจกรรมต่าง ๆ ในภาคประชาสังคม การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องเกี่ยวกับการสร้างกรอบของกฎหมาย และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะช่วยสร้างข้อเรียกร้องที่ชอบธรรม และก่อให้เกิดกระบวนการติดตาม ตรวจสอบ โยบาย และการดำเนินการของรัฐ การมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นได้ในหลายระดับด้วยกัน นับแต่ระดับรากหญ้า โดยผ่านสถาบันในระดับท้องถิ่นและเทศบาล ไปจนถึงระดับภูมิภาคและระดับชาติ ภายใต้รูปแบบการปกครองที่มีการกระจายอำนาจ และยืดหยุ่น ตลอดจนการมีส่วนร่วมในภาคเอกชน

5) การสร้างกรอบทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้เข้มแข็ง หมายถึง การที่มีระบบยุติธรรม และกฎหมายที่ส่งเสริมการพัฒนา และระบบการปกครองที่ดี กล่าวคือ การมีกฎหมายที่มีความชัดเจน และนำมาใช้อย่างเอกภาพในระบบ และกระบวนการยุติธรรมที่มีความเป็นวัตถุวิสัยและเป็นอิสระ เป็นระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดี จะช่วยส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรม สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาเศรษฐกิจ ถ้าขาดระบบเช่นนี้ไปหรือมีระบบที่อ่อนแอจะทำให้ไม่ค่อยมีใครอยากลงทุน ต้นทุนในการทำธุรกรรมทางเศรษฐกิจถูกบิดเบือนไป และมีพฤติกรรมการแสวงหาประโยชน์จากค่าเช่า จะแพร่กระจายอย่างกว้างขวางและปัญหาการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายจะนำไปสู่การทำของบริษัทรุคถึงที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในทุกระดับ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2546 : 1 - 15) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วยหลักการ 6 ประการ ดังนี้

1) หลักนิติธรรม หมายถึง การปกครองประเทศโดยใช้กฎหมายที่เป็นธรรม โดยการดำเนินการตามกรอบของกฎหมายอย่างไม่ลำเอียงหรือเลือกปฏิบัติ ให้ความเสมอภาค และความเป็นธรรมกับประชาชนทุกคน และกฎหมายที่ยุติธรรมนี้ยังสามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น กฎหมายระเบียบข้อบังคับขององค์การชัดเจน เป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อข้อบังคับนั้น มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และพัฒนา บุคลากรให้มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ

2) หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในเรื่องความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติกับคน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติ

เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมให้ประชาชนได้พัฒนาคุณธรรมตนเองไปพร้อมกัน ทั้งนี้เพื่อสะท้อนคุณค่าที่ดีงามของมนุษย์

3) หลักความโปร่งใส หมายถึง กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์ กติกา มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระ และการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส เช่น การบริหารกิจการต่างๆ สามารถเปิดเผยให้สาธารณะตรวจสอบได้ ประชาชนมีโอกาสดำเนินการร้องเรียนหรือแจ้งข้อร้องเรียน การส่งเสริมให้ประชาชนได้เรียนรู้การทำงานของประเทศบาล

4) หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง ประชาชนทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านสถาบันต่าง ๆ ที่มีอำนาจอันชอบธรรม ร่วมรับรู้และเสนอความเห็นต่อองค์กร เช่น มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาชุมชน มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน มีส่วนร่วมเป็นกรรมการ โครงการต่างๆ มีส่วนร่วมในการประชุมในชุมชน

5) หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตัดสินใจใด ๆ ของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพื้นฐานความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนเองกระทำ ต่อสาธารณชนรวมถึงการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง เช่น การมุ่งมั่นปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถและรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน การมีหน่วยบริการประชาชน การดำเนินการจัดตั้งงบประมาณ ดำเนินกิจกรรมตามแผนฯ การมีวิธีการบริการประชาชนด้วยความจับใจ

6) หลักความคุ้มค่า หมายถึง กลไกที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานที่ตอบสนองความต้องการของสังคม โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่าที่สุด มีการดำเนินการและการให้บริการสาธารณะที่ให้ผลลัพธ์เป็นที่น่าพอใจและกระตุ้นการพัฒนาของสังคมทุกด้าน (การเมือง สังคมวัฒนธรรม และเศรษฐกิจ) เช่น การจัดสรรใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างคุ้มค่า การให้ความสำคัญแก่ประชาชนที่มาใช้บริการ การลดความซับซ้อน และขั้นตอนการปฏิบัติงาน หรือการให้บริการ การสร้างความร่วมมือของพนักงานและทีมงาน การลดความรุ่มร่ามของกฎระเบียบ

สรุป องค์ประกอบของธรรมาภิบาลจากที่กล่าวข้างต้น เป็นกลไกการดำเนินงานที่จะทำให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพ มีการพัฒนาที่ยั่งยืน และสร้างความเป็นธรรมใน

สังคม ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับมุมมองของแต่ละคนว่าให้ความสำคัญในด้านใด แต่โดยส่วนใหญ่จะมีองค์ประกอบที่คล้ายคลึงกันในส่วนของผู้วิจัยเห็นว่าองค์ประกอบของธรรมาภิบาลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นองค์ประกอบที่ครอบคลุมทุกด้าน และมีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้วยหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองมหาสารคามมากที่สุด ซึ่งประกอบด้วยหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

6.5 ธรรมาภิบาลในสังคมไทย

6.5.1 ธรรมาภิบาลกับคำที่ใช้ในภาษาไทย คำว่า Good Governance มีส่วนราชการ และนักวิชาการ บัญญัติศัพท์ที่ใช้ในภาษาไทยไว้มากมาย รวบรวมได้ 9 คำ ดังนี้

ตารางที่ 6 แสดงการบัญญัติคำศัพท์ Good Governance ขึ้นใช้ในภาษาไทย

| คำที่ใช้ | ความหมายหลัก | ผู้ใช้/ปี (อ้างอิง) |
|------------|--|---|
| ธรรมาภิบาล | การบริหารงานที่เป็นธรรม | 1. นฤมล ทับจุมพล / 2541 2. TDRI / 2541 3. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ / 2542 4. ประสิทธิ์ คำราชชัย / 2542 5. อานันท์ ปันยารชุน / 2542 6. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน/2542 7. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ/2542 8. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฯ 9. สำนักนายกรัฐมนตรี / 2542 |
| ธรรมรัฐ | รัฐที่มีการบริหารบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม | 1. ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ / 2540 2. ประเวศ วะสี / 2541 3. ลิขิต ซีรเวคิน / 2541 4. อานันท์ ปันยารชุน / 2541 5. พิทยา ว่องกุล / 2541 6. เหวง โตจิราการ |

ตารางที่ 6 (ต่อ)

| คำที่ใช้ | ความหมายหลัก | ผู้ใช้/ปี (อ้างอิง) |
|---|---|---|
| <p>ธรรมรัฐ</p> | <p>การนำแนวคิดธรรมราชา และแนวคิดเรื่องธรรม ทั้งในศาสนาและ การปกครอง</p> | <p>7. อมรา พงศาพิชญ์ / 2540,2541,2546 8. นฤมล ทับจุมพล 9. ใจ อึ้งภากรณ์ 10. สุรชาติ บำรุงสุข 11. สมชาย ปรีชาศิลปกุล 12. อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (ตั้งแต่คนที่ 5-12 ดูสถาบันพระปกเกล้า. 2549) ปรีชา ช้างขวัญยืน / 2542</p> |
| <p>สุประศาสนการ ธรรมราษฎร์ การกำกับดูแลที่ดี</p> | <p>การบริหารจัดการที่ดี การบริหารจัดการที่ดี การดูแลผลประโยชน์ ส่วนรวมโดยประชาชนมี ส่วนร่วมและตรวจสอบ</p> | <p>ดิณ ปรัชญพฤทธิ / นฤมล ทับจุมพล. 2541 อมรา พงศาพิชญ์ 1. วรภัทร โตรนเกษม / 2541 2. พูลนิจ ปิยะอนันต์ / 2541</p> |
| <p>ประชารัฐ</p> | | <p>1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 2. ประเวศ วะสี / 2541 3. ชัยอนันต์ สมุทวณิช / 2542</p> |
| <p>รัฐบาล การบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคม ที่ดี</p> | | <p>ชัยอนันต์ สมุทวณิช / 2541 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน / 2542</p> |
| <p>กลไกประชารัฐ ที่ดี</p> | <p>ระบบ โครงสร้าง และ กระบวนการต่าง ๆ ที่วาง กฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ทาง</p> | <p>อรพินท์ สฟโชคชัย / 2540</p> |

ตารางที่ 6 (ต่อ)

| คำที่ใช้ | ความหมายหลัก | ผู้ใช้/ปี (อ้างอิง) |
|----------|--|---------------------|
| | เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคส่วนต่าง ๆ จะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข | |

ที่มา : (สมบูรณ์ ศิริประชัย, 2550 : 57 – 59)

6.5.2 ความจำเป็นในการสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย สรุปได้ 2 ประการ ดังนี้

1) สภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก การพัฒนาประเทศต่าง ๆ ของสังคมโลกในศตวรรษที่ 20 เข้าสู่โลกาภิวัตน์ กล่าวคือ เป็นการยุติของสงครามเย็นและการเสื่อมอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์ เกิดการปฏิวัติระบบการผลิตทั้งในภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรมและก่อให้เกิดการขยายตัวของธุรกิจบริการ มีการคิดค้นและพัฒนาเทคโนโลยีอย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง การเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนตามแนวทางการบูรณาการแบบพหุนิยมเสรี การขยายตัวของการศึกษาและสื่อมวลชน การพัฒนาสังคมการเมืองตามแนวทางของสังคมเสรีประชาธิปไตย ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงด้านจำนวนและคุณลักษณะของประชากรของสังคมการเมือง และความเปลี่ยนแปลงทางสังคมวัฒนธรรม ซึ่งสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทำให้ประเทศในสังคมโลกต้องพัฒนาการบริหารจัดการภายในประเทศให้สามารถปรับตัวสอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลง (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549 : 1 - 23)

2) การบริหารกิจการบ้านเมืองในโลกยุคปัจจุบัน มีลักษณะ 3 ประการ ดังนี้

(1) ภาครัฐกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นกรอบแนวคิดที่เกิดขึ้น และได้มีการรณรงค์ให้มีการพัฒนาเสริมสร้างขึ้นในประเทศต่าง ๆ อย่างมาก โดยสถาบันทางเศรษฐกิจและการเงินระดับโลก เช่น ธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) องค์การการค้าระหว่างประเทศ (WTO) ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (ADB-Asian Development Bank) รวมถึง UNDP (United Nations

Development Programme)

(2) การเพิ่มบทบาทของระบบตลาดในการดำเนินกิจกรรมของสังคมนครเมือง กล่าวคือ ในช่วงที่ผ่านมาสังคมนครเมืองไม่มีการขยายตัวมากนัก โครงสร้างไม่ซับซ้อน ภาครัฐได้เข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญในการดำเนินกิจกรรมทางสังคมนครเมือง ปัจจุบันสังคมนครเมืองได้มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนา มาโดยต่อเนื่อง ภาคเอกชนหรือระบบตลาดได้มีการพัฒนาและเข้มแข็งมากขึ้น ในขณะที่ภาครัฐเริ่มมีปัญหาคอขวดในการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ

(3) เครือข่ายกระบวนการประชาสังคมกับบทบาทในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ประชาสังคมเป็นภาครวมของกลุ่มทางสังคมอันหลากหลายต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจการทางสังคมนครเมืองในการของการตรวจสอบ สนับสนุน และถ่วงดุลอำนาจระหว่างภาครัฐและระบบตลาดมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งในส่วนของการให้ข้อเสนอแนะ การเรียกร้องความต้องการ และการแสดงความคิดเห็นต่อ นโยบายและผลการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

3) ปัญหาการบริหารงานภาครัฐของไทย การปฏิรูประบบราชการของไทยที่ผ่านมา แม้จะได้มีแนวคิดการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยที่ผ่านมา ซึ่งเกิดขึ้นครั้งสำคัญในสมัยรัชกาลที่ 5 และมีพัฒนาการเรื่อยมา แต่ก็มีลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไป และหลักการในการปฏิรูปก็เพื่อให้ระบบการบริหารงานภาครัฐมีรูปแบบและแนวทางที่สอดคล้องกับทิศทางของการปฏิรูปที่ได้มีการดำเนินการในประเทศไทยที่พัฒนาแล้ว จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา เริ่มมีการพยายามวางแนวทางหรือมาตรการต่าง ๆ เช่น การจำกัดขนาดกำลังคนภาครัฐ การแก้ไขปัญหาคอขวดและล่าช้าในการดำเนินงาน การปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพการให้บริการประชาชน การปรับเปลี่ยนแนวความคิดและทัศนคติในการทำงานของข้าราชการ เป็นต้น แต่ปัญหาการขาดเสถียรภาพทางการเมืองทำให้ขาดความจริงจังและต่อเนื่องในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้อย่างแท้จริงและเป็นรูปธรรม (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549 : 158 – 233)

6.5.3 ภาครัฐกับธรรมาภิบาลในสังคมไทย

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นการวางรากฐานพื้นฐานทางสังคมที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของสังคมไทย กล่าวคือ ด้านการปฏิรูปการเมือง เป็นตัวเร่งให้เกิดการเติบโตของกระบวนการประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจ เปิดโอกาสกระแสการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในกระบวนการ

มีส่วนร่วมให้เข้มแข็งมากขึ้น และในด้านปฏิรูปสังคมไทย ได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคน ด้วยการปฏิรูปการศึกษาและสาธารณสุข การคุ้มครองทางสังคมอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน ตลอดจนการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 2551 : 36) ส่งผลให้ภาคการเมืองปรับตัว เข้มแข็งและมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ระบบพรรคการเมือง รัฐบาล และระบบรัฐสภา มีความเข้มแข็ง มีเสถียรภาพ รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมีความชัดเจนในเรื่องนโยบายและทิศทางการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตาม จากสภาวะการณ์ที่เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงในสังคมไทยในปัจจุบัน ซึ่งให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับดังกล่าว ยังมีจุดอ่อน คือ ยังมีการรวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และระบบการตรวจสอบถ่วงดุลขาดประสิทธิภาพ

หลังจากเกิดรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไป และตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขึ้นมาใช้แทนจนถึงปัจจุบันนี้ ซึ่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2550 นี้ ยังได้บัญญัติรับรองแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทยไว้หลายมาตรา เช่น กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินดังนี้ คือ พัฒนางานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน ใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ จัดระบบงานราชการและงานรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นการกำหนดเป้าหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้การพัฒนาประเทศนำไปสู่การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย

(1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการวางแผนพัฒนาประเทศ กล่าวคือ เป็นแผนที่ได้ปฏิรูปความคิดและคุณค่าใหม่ของสังคมไทยที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม และมุ่งให้ “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” และใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือช่วยพัฒนาให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนาแบบแยกส่วนมาเป็นบูรณาการแบบองค์รวม เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และ

สิ่งแวดล้อม ซึ่งที่กล่าวข้างต้นนี้เป็นการรากฐานการพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับแนวทางการสร้างธรรมาภิบาลขึ้นในสังคมไทย

(2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) ได้บัญญัติ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ ควบคู่ไปกับกระบวนการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาจากวิกฤติเศรษฐกิจ และสร้างฐานเศรษฐกิจภายในประเทศให้เข้มแข็งและมีภูมิคุ้มกันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกรวมทั้งมุ่งการพัฒนาที่สมดุลทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

(3) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) ได้วางยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์การเปลี่ยนแปลงในกระแสโลกาภิวัตน์ที่ปรับเปลี่ยนเร็วและสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น โดยเสริมสร้างความแข็งแกร่งของโครงสร้างของระบบต่าง ๆ ภายในประเทศให้มีศักยภาพ แข่งขันได้ในกระแส โลกาภิวัตน์ และสร้างฐานความรู้ให้เป็นภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้อย่างรู้เท่าทัน ควบคู่ไปกับการกระจายการพัฒนาที่เป็นธรรม และเสริมสร้างความเท่าเทียมกันของกลุ่มคนในสังคม และความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น พร้อมทั้งฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้คงความสมบูรณ์เป็นรากฐานการพัฒนาที่มั่นคง และเป็นฐานการดำรงวิถีชีวิตของชุมชนและสังคมไทย ตลอดจนการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศทุกระดับ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่มั่นคงและยั่งยืน สามารถดำรงอยู่ในประชาคมโลกได้อย่างมีเกียรติภูมิและมีศักดิ์ศรี

3) ระบบราชการ เพื่อให้การขับเคลื่อนธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคมไทย จึงได้ออกกฎหมายเพื่อใช้ในระบบราชการ ซึ่งเป็นกลไกการบริหารงานภาครัฐ ดังนี้

(1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายฉบับแรกในการสร้างธรรมาภิบาลในระบบราชการ ออกระเบียบนี้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 11(8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

(1.1) ยุทธวิธีการสร้างระบบการบริหารราชการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ประกอบด้วย

(1.1.1) ภาครัฐ ต้องมีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้างและ

กระบวนการทำงานของหน่วยงานและกลไกการบริหารภาครัฐให้เป็นกลไกการบริหาร ทรัพยากรของสังคมที่โปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสมรรถนะ สูง ในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน โดยเน้นการเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยมและ วิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ให้ถือเอาประโยชน์ของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายในการทำงาน และสามารถร่วมทำงานกับประชาชนและภาคเอกชนได้อย่างราบรื่น

(1.1.2) ภาคธุรกิจเอกชน ต้องมีการปฏิรูปและสนับสนุนให้ หน่วยงานของเอกชนและองค์กรเอกชนต่างๆ มีกติกาการทำงานที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบ ต่อสังคม มีระบบตรวจสอบที่มีคุณภาพ มีมาตรฐานให้บริการ ร่วมทำงานกับภาครัฐและ ประชาชนอย่างราบรื่นและไว้วางใจซึ่งกันและกัน

(1.1.3) ภาคประชาชน ต้องสร้างความตระหนักตั้งแต่ ระดับ ปัจเจบุคคลถึงระดับกลุ่มประชาสังคม ในเรื่องสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการของ การสร้างกลไกบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

(1.2) หลักการสร้างระบบการบริหารราชการบ้านเมืองและสังคมที่ ดีกำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐ ดำเนินการบริหารจัดการโดยยึดหลักการ 6 หลัก ได้แก่ หลัก นิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และ หลักความคุ้มค่า โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1.2.1) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับ ต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติ ตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตาม อำนาจใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล

(1.2.2) หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและ ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบวิชาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

(1.2.3) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกัน และกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มี การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชน เข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

(1.2.4) หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

(1.2.5) หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

(1.2.6) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยแรงจูงใจให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ระเบียบฯ ฉบับนี้ไม่นานก็ได้ยกเลิกเพราะเหตุว่า ไม่มี “เจ้าภาพ” ที่แท้จริงที่ทำให้ระเบียบนี้เกิดผลอย่างจริงจัง

(2) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้ออกโดยอาศัยความตามมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 บัญญัติให้การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีเป้าหมายอย่างชัดเจนในการสร้างธรรมาภิบาลขึ้นในสังคมไทย โดยในมาตรา 6 ประกอบด้วยเป้าหมาย 7 ประการ คือ (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติราชการเกินความจำเป็น (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

สรุป การพัฒนาประเทศต่างๆ ในสังคมโลกได้มีการเปลี่ยนแปลงสู่โลกาภิวัตน์ การติดต่อสื่อสาร การดำเนินการที่หนึ่งส่งผลกระทบต่ออีกที่หนึ่งได้อย่างรวดเร็วทั่วถึงกันทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทำให้ประเทศต่างๆ ในสังคมโลกต้องตื่นตัวและได้ทุ่มเทพยายาม เพื่อการปฏิรูปการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมของตนให้

ทันโลกทันสมัย สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและกติกาใหม่ของสังคมโลก รวมถึงประเทศไทย ต้องปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลง โดยการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคมไทย เพื่อให้สอดคล้องกับกระแสการพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมโลก และปฏิรูปกลไกการบริหารงานภาครัฐ ให้มีการขับเคลื่อนการปฏิบัติราชการด้วยหลักธรรมาภิบาล โดยได้วางรากฐานโครงสร้างทางสังคมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดเป้าหมายในการพัฒนาประเทศไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และออกระเบียบเพื่อใช้ในระบอบราชการ จำนวน 2 ฉบับ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งปัจจุบันได้ยกเลิกไปแล้ว และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

7.1 งานวิจัยในประเทศ

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี (2544 : 40) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่า การใช้คำว่า Good Governance มีความหมายหลากหลายตามกลุ่มผู้ใช้ ซึ่งแบ่งออกได้ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มธรรมาภิบาลอำนาจนิยม กลุ่มธรรมาภิบาลเสรีนิยม และกลุ่มธรรมาภิบาลชุมชนนิยม แม้จะแตกต่างกันในส่วนกรอบความคิด แต่ทุกกลุ่มมีเป้าหมายตรงกันที่จะนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการปกครอง ดังนั้น การเร่งรัดหาข้อยุติสำหรับกรอบความหมายของหลักธรรมาภิบาล โดยผสมผสานแนวคิดเพื่อสร้างหลักการที่ชัดเจนและมีเอกภาพ ซึ่งจะเป็นกรอบแม่บทในการสร้างตัวชี้วัดที่มีคุณภาพจึงเป็นเรื่องจำเป็น ส่วนการเรียนรู้การใช้ธรรมาภิบาลจากต่างประเทศ และการนำสาระที่เป็นข้อความมาปรับใช้ ย่อมเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาล แม้ในบางกรณีอาจมีข้อจำกัดเกี่ยวกับ ลักษณะบางประการของวัฒนธรรมไทยที่ไม่เอื้อต่อการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในสังคมไทย แต่ก็อาจผ่อนคลายนโยบายดังกล่าวได้ โดยมีการปรับให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมไทย นอกเหนือจากการให้ความสำคัญกับขั้นตอนการวิเคราะห์ ความจำเป็นในการสร้างตัวชี้วัด ธรรมาภิบาล และวงจรการสร้างตัวชี้วัดแล้ว ควรที่จะนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ เพื่อพัฒนาฐานข้อมูลตัวชี้วัด การจัดทำข้อมูลของตัวชี้วัดธรรมาภิบาล โดยเฉพาะการทบทวนจัดหมวดหมู่ตัวชี้วัด และการคัดเลือกระดับนี้กลาง

ของตัววัดที่เหมาะสม โดยรายงานนี้ยังได้เสนอตัวอย่างฐานข้อมูลที่สามารถจัดพิมพ์รายงานตัววัดได้หลายรูปแบบ เช่น รายงานตัววัดที่จำแนกตามประเภท องค์ประกอบและด้านต่าง ๆ รายงานตัววัดที่สร้างในแต่ละปี รายงานแสดงจำนวนตัววัด และหมวดหมู่ที่แต่ละองค์กรหรือหน่วยงานควรจะไปใช้ และรายงานสรุปตัววัดที่ถึงเวลาต้องทบทวนใหม่ โครงสร้างของคณะกรรมการสร้างตัววัดเป็นเรื่องสำคัญเช่นกัน ดังนั้น การจัดโครงสร้างให้มีขนาดกะทัดรัด ประกอบด้วย ทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีความชำนาญ เพื่อผลักดันให้มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ให้มีผลในทางนโยบายและภาคปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

สถาบันพระปกเกล้า (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี โดยมีขอบเขตการศึกษา คือ การมีกรอบแนวคิดที่สอดคล้องกับการบริหารจัดการที่ดี และแนวทางที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์การจัดการที่ดีของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และ 9 และสะท้อนหลักการบริหารจัดการที่ดี 6 ประการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และวัตถุประสงค์ของการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี ผลการวิเคราะห์ข้อมูลโดยภาพรวม พบว่า หน่วยงานมีระดับความโปร่งใสต่ำสุด ส่วนคะแนนจากหลักนิติธรรมและหลักคุณธรรมอยู่ในระดับมากที่สุด และหลักการมีส่วนร่วมหลักสำนึกรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า มีคะแนนอยู่ในระดับมาก

ชาติชาย นรเศรษฐาภรณ์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ธรรมาภิบาลในความหมายภาครัฐ เอกชน และประชาชน : กรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหิน “หินกรูด” พบว่า หลักนิติธรรมคือศูนย์กลางของหลักต่างๆ ในการสร้างธรรมาภิบาลในมุมมองภาครัฐจะเห็นได้ว่า ในโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูดนี้ ประเด็นในการอ้างอิงและชี้แจงของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะเน้นในเรื่องของสัญญาที่ผูกพันกับคู่สัญญา และโครงการที่ชอบธรรมตามกระบวนการของรัฐธรรมนูญเดิม ในส่วนของภาคเอกชน หลักธรรมาภิบาลที่ภาคเอกชนยึดถือและให้ความสำคัญเป็นพิเศษมากกว่าหลักอื่น ๆ คือหลักนิติธรรมและหลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ในขณะที่หลักการมีส่วนร่วมคือหัวใจของภาคประชาชนในการที่จะสร้างธรรมาภิบาล ภาคประชาชนเห็นว่าประชาชนควรได้รับโอกาสการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย การพิจารณาตลอดจนขั้นตอนการดำเนินโครงการ จากแบบจำลองที่ได้จากการวิเคราะห์ปรากฏการณ์กรณีหินกรูดในทัศนะของภาคประชาชนแล้วหลักอื่น ๆ ที่เป็นองค์ประกอบของการสร้างธรรมาภิบาลเป็นแค่ส่วนประกอบที่อยู่รอบหลักการที่มีส่วนร่วมเท่านั้น

อรพินธ์ เรือขวางเพชร (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ทักษะคติของข้าราชการกรมสรรพากรต่อธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลผู้เสียภาษี : ศึกษาเฉพาะกรณี ส่วนกำกับดูแลผู้เสียภาษี สำนักงานสรรพากรพื้นที่กรุงเทพมหานคร พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีทัศนคติต่อธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลผู้เสียภาษีในด้านต่างๆ (ได้แก่ ด้านสภาพแวดล้อมการทำงาน ความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงาน การปกครองและบังคับบัญชา ความก้าวหน้าในการทำงาน การวางแผนการปฏิบัติ การปฏิบัติงาน การประเมินผลการปฏิบัติงาน) อยู่ในระดับปานกลาง และมีทัศนคติในการปฏิบัติงานการกำกับดูแลผู้เสียภาษีของเจ้าหน้าที่ผู้กำกับดูแล อยู่ในระดับปานกลาง และความพึงพอใจทุก ๆ ด้านมีความสัมพันธ์กับทัศนคติต่อการมีธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลผู้เสียภาษีที่ระดับนัยสำคัญ .05 การทดสอบสมมติฐาน พบว่า ปัจจัยส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ผู้กำกับดูแลต่อเพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา รายได้ ระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ และประสบการณ์การอบรม ไม่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติของข้าราชการกรมสรรพากรต่อธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลผู้เสียภาษี สำหรับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานทุกด้านมีความสัมพันธ์กับทัศนคติของข้าราชการกรมสรรพากรต่อธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลผู้เสียภาษี

สุวรรณ ทองคำ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง สภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี พบว่า

- 1) ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายหลัก ส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมากเกือบทุกหลัก ยกเว้นหลักคุณธรรม บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมากที่สุด
- 2) ผู้บริหารโรงเรียนเกือบทุกคุณลักษณะและสถานภาพส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก ยกเว้นผู้บริหารโรงเรียนที่มีคุณวุฒิทางการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรีส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมากที่สุด
- 3) ผู้บริหารโรงเรียนที่มีวัยวุฒิไม่เกิน 50 ปี ส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากกว่าผู้บริหารโรงเรียนที่มีวัยวุฒิมากกว่า 50 ปี ผู้บริหารที่มีวัยวุฒิทางการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรีส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากกว่าผู้บริหารโรงเรียนที่มีคุณวุฒิทางการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าลงมา ผู้บริหารโรงเรียนที่มีประสบการณ์การบริหารไม่เกิน 10 ปี ส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากที่สุด รองลงมาเป็นผู้บริหารโรงเรียนที่มีประสบการณ์การบริหาร 11 - 20 ปี และมากกว่า 20 ปี ตามลำดับ และผู้บริหารโรงเรียนที่ดำรงตำแหน่งในโรงเรียนขนาดกลางส่วนใหญ่บริหารงาน

ตามหลักธรรมาภิบาลมากที่สุด รองลงมาเป็นผู้บริหารโรงเรียนที่ดำรงตำแหน่งในโรงเรียนขนาดใหญ่และขนาดเล็กตามลำดับ

4) วิทยุติ คุณวุฒิทางการศึกษา ประสบการณ์การบริหาร และขนาดของโรงเรียนที่ผู้บริหารโรงเรียนดำรงตำแหน่งอยู่กับสภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนมีความสัมพันธ์กันทุกด้าน

ภาคภูมิ นิยมวิทยุพันธ์ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความเป็นธรรมาภิบาลในองค์การบริหารตำบล : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลคงบัง อำเภอบึงสามพัน จังหวัดบึงสามพัน พบว่า

ด้านนิติธรรม ประชาชนยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอออกข้อบังคับตำบล โดยส่วนใหญ่ประชาชนมักจะใช้วิธีการร้องเรียนผ่านสมาชิกหรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนการอบรมเรื่องกฎหมายท้องถิ่นพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลคงบังได้ดำเนินการ

ด้านคุณธรรม พบว่า คณะกรรมการบริหารและพนักงานส่วนตำบลไม่เคยถูกร้องเรียนเรื่องทุจริตและให้บริการโดยไม่เลือกปฏิบัติ มีการสื่อสารเพื่อให้เกิดความเข้าใจในแนวทางการปฏิบัติงานที่มีความเป็นธรรมาภิบาล

ด้านความโปร่งใส พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลคงบังได้จัดให้มีกิจกรรมเพื่อประชาสัมพันธ์ข่าวสารขององค์การบริหารส่วนตำบลในหลายรูปแบบ อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้บุคคลหรือองค์กรต่าง ๆ เข้ามาศึกษาและตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคงบัง

ด้านการมีส่วนร่วม พบว่า ในหลายกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในตำบลคงบัง องค์การบริหารส่วนตำบลจะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินงานและตรวจสอบ รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาเป็นกรรมการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง

ด้านความรับผิดชอบ พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีความรับผิดชอบต่อการประชุม โดยไม่ขาดการประชุมบ่อยครั้ง และได้จัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับแผนพัฒนามากกว่าร้อยละ 70 รวมถึงให้ความสำคัญกับประชาชนที่มาใช้บริการเป็นอันดับแรก

ด้านความคุ้มค่า พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลคงบัง ได้ทำการจัดจ้างได้ต่ำกว่าราคากลางที่ตั้งไว้ และได้จัดให้มีการตรวจการใช้งบประมาณอย่างเป็นระบบ โดยมี

หลายฝ่ายเป็นผู้ตรวจสอบ รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบการใช้งบประมาณได้ตลอดเวลา แต่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีการอบรมคณะกรรมการบริหารและพนักงานส่วนตำบลในเรื่องเทคนิควิธีการต่าง ๆ ก่อนข้างน้อย

สุธาวัลย์ เสถียรไทย (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ธรรมชาติและ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดการสิ่งแวดล้อม พบว่า เงื่อนไขหลักที่จำเป็นต่อการเกิดธรรมชาติตลอดจนปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขเหล่านั้น ได้แก่ 1) การมีระบบการ กานและถ่วงดุลอำนาจที่สามารถตรวจสอบได้โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน 2) การมี แรงจูงใจที่เหมาะสม สามารถเอาผิดและชดเชยผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม 3) การสร้างองค์ความรู้กระบวนการเรียนรู้ และค้นหาข้อมูลโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน 4) การป้องกันการคอร์รัปชันและลดอำนาจในการใช้วิจารณญาณของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงการ ลดปัญหาการมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่สวนทางกัน (Conflict of interest) ของหน่วย ราชการ 5) การลดต้นทุนดำเนินการ (transaction cost) ในกระบวนการจัดการต่าง ๆ เพื่อให้ ระบบมีประสิทธิภาพมากขึ้น 6) การส่งเสริมค่านิยมจริยธรรมและคุณธรรม ตลอดจนสร้าง จิตสำนึกที่ถูกต้องให้กับผู้เกี่ยวข้องในทุกระดับ

สุวกิจ ศรีปีดดา (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การปฏิบัติงานตาม หลักธรรมชาติของสถาบันอุดมศึกษา ศึกษาเฉพาะกรณีสถาบันราชภัฏมหาสารคาม พบว่า สถาบันราชภัฏมหาสารคาม มีค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมชาติอยู่ในระดับ ปานกลาง กล่าวคือ มีค่าระดับการปฏิบัติงานเป็นร้อยละ 66.182 กลุ่มตัวอย่างที่มีสถานภาพ แยกต่างหากมีความเห็นเรื่องค่าระดับการปฏิบัติงานแตกต่างกัน กลุ่มตัวอย่างที่มาจากหน่วยงาน แยกต่างหากมีความเห็นเรื่องค่าระดับการปฏิบัติงานแตกต่างกัน เช่นเดียวกัน ข้อเสนอแนะ ในการพัฒนาการปฏิบัติงานของสถาบัน คือ ควรมีการทำงานโดยการมีส่วนร่วม มีความ สามัคคี มีคุณธรรม ซื่อสัตย์ กระจายอำนาจอย่างเสมอภาค พัฒนานวัตกรรมให้มีคุณภาพและมี การประเมินผลงานที่เป็นระบบในการพัฒนาองค์ประกอบที่เป็นปัจจัยสำคัญของธรรมชาติ ในสถาบันอุดมศึกษา ควรปรับปรุงการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ตามลำดับความจำเป็นจากมากไป น้อย ดังต่อไปนี้ 1) ความเป็นธรรม 2) ความโปร่งใส 3) ความมีอิสระ 4) การมีส่วนร่วม 5) ความมีประสิทธิภาพ 6) ความคล่องตัว

เฉลิมชัย สมท่า (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง สภาพการบริหาร โดยใช้หลักธรรมชาติผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต 1 ผลการศึกษา พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นว่าผู้บริหารสถานศึกษาใช้หลัก

ธรรมาภิบาลในการบริหารสถานศึกษา อยู่ในระดับมาก เรียงตามลำดับ คือ หลักคุณธรรม
หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า และหลัก
ความโปร่งใส

พระมหาสนธยา ซาเสน (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ทักษะคติของ
สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมุกดาหารต่อการปฏิรูปการเมืองตามแนว
ธรรมาภิบาล ผลการวิจัย พบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมุกดาหาร
มีทักษะคติต่อการปฏิรูปการเมืองตามแนวคิธรรมาภิบาล อยู่ในระดับปานกลาง ทักษะคติ
ในระดับสูง ได้แก่ ด้านหลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ และหลักความมีส่วนร่วม

นพพล สุรนักครินทร์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การนำหลัก
ธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชน จังหวัดเชียงใหม่
ผลการวิจัย พบว่า การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะ
ของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ในภาพรวมอยู่ในเชิงบวก เมื่อเปรียบเทียบกับธรรมาภิบาล
มาปรับใช้ใน อบต. ไม่แตกต่างกัน แต่ประชาชนที่มีรายได้ต่างกันมีทัศนะต่อการนำหลัก
ธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน อบต.แตกต่างกัน และเมื่อเปรียบเทียบกับปัจจัยด้านขนาดของ
อบต. และการมีส่วนร่วมในการดำเนินการของ อบต. พบว่า ประชาชนมีทัศนะต่อการนำ
หลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน อบต. แตกต่างกัน

สุจิตรา บุญยรัตนพันธุ์ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ประชาชน
และธรรมาภิบาล : การสำรวจทัศนคติของคนไทยในภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
ผลการวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีทัศนคติที่สอดคล้องต่อหลักความรับผิดชอบ
และหลักการมีส่วนร่วม แต่กลับมีทัศนคติที่ส่งเสริมต่อหลักนิติธรรมในระดับที่ต่ำกว่า
เนื่องจากผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ประมาณ 1 ใน 4 ยอมรับการคอร์รัปชันเล็ก ๆ น้อย ๆ และ
ประมาณครึ่งหนึ่งมองว่า การบังคับใช้กฎหมายยุติธรรมบ้าง ไม่ยุติธรรมบ้างก็ถือเป็นเรื่อง
ธรรมดา แม้ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ส่วนใหญ่จะเห็นด้วยว่า ภาครัฐจำเป็นต้องมีความโปร่งใส แต่
ในความเป็นจริงส่วนใหญ่กลับไม่ทราบข้อมูลการทำงานของภาครัฐ ตลอดจนสิทธิขั้นพื้นฐาน
ของตน การสำรวจในครั้งนี้จึงไม่สามารถนำไปสู่ข้อสรุปได้ว่า ประชาชนในภาคเหนือและ
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีค่านิยมและทัศนคติที่สอดคล้องต่อหลักธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง

เดชรัต สุขกำเนิด และคนอื่น ๆ (2549 : 31 – 51) ได้ทำการศึกษาเรื่อง เกี่ยวกับ
ความพยายามที่จะประเมินธรรมาภิบาลของกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย ผ่านตัวชี้วัดที่ได้รับการ
พัฒนาขึ้น โดยกลุ่ม เพื่อส่งเสริมให้กิจการไฟฟ้าพัฒนากระบวนการปฏิบัติสู่ความเป็นเลิศ

และคำนึงถึงการรับผิดชอบต่อสาธารณะ อันจะนำไปสู่แนวทางของการพัฒนาที่ยั่งยืน ผลการศึกษาพบว่า

1) การเข้าถึงข้อมูลและความโปร่งใสขององค์กรกำกับดูแล อยู่ในระดับการประเมินต่ำ-ปานกลาง ถึง ปานกลาง-สูง

2) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำกับดูแล ไม่สามารถประเมินได้ เนื่องจากในช่วงการดำเนินการศึกษาวิจัย ยังไม่มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี จึงไม่สามารถนำตัวชี้วัดมาประเมินได้

3) ระบบการรับผิดชอบต่อสาธารณะและการเยียวยาความเสียหายขององค์กรกำกับดูแล ผลการประเมินอยู่ในระดับตั้งแต่ไม่สามารถประเมินได้ – ปานกลาง

พระมหาธรรมรัตน์ ธรรมยาฤทธิ์ (2550 : 147 - 157) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชน ผลการวิจัย พบว่า

1) ระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย โดยรวม พบว่าอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าอยู่ในระดับปานกลาง 6 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อยดังนี้ ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความรับผิดชอบต่อ ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความโปร่งใส และด้านหลักการมีส่วนร่วม

2) การเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย จำแนกตามอาชีพ การศึกษา และอายุ โดยรวมและรายด้านทุกด้าน พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จักรภัทร ชารีคำ (2550 : 87 - 93) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัย พบว่า

1) ระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า หลักนิติธรรมและหลักการมีส่วนร่วม อยู่ในระดับมาก ส่วนหลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบต่อ และหลักความคุ้มค่า อยู่ในระดับปานกลาง

2) การเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติตามหลัก
 ธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยุหะคีรี จังหวัดมหาสารคาม
 จำแนกตาม เพศและอายุ พบว่า ประชาชนที่มีเพศและอายุที่ต่างกัน มีความคิดเห็น
 ไม่ต่างกัน แต่เมื่อจำแนกตามระดับการศึกษา และอาชีพ โดยรวมพบความแตกต่างกัน
 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

บวร วิเศษสุนทร (2550 : 95 - 100) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของ
 ประชาชนต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง
 จังหวัดหนองคาย ผลการวิจัย พบว่า

1) ระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้
 ในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อ
 พิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมาก 5 ด้านเรียงตามลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย ดังนี้
 หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความคุ้มค่า และหลักการมีส่วนร่วม
 ส่วนหลักความโปร่งใสพบว่าอยู่ในระดับปานกลาง

2) การเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการนำหลัก
 ธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย จำแนก
 ตามเพศ โดยรวมไม่แตกต่างกัน จำแนกตามอายุ และการศึกษา พบว่า มีความแตกต่างกัน
 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ฉลองนพ อัมพรัตน์ (2550 : 80 - 83) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การปฏิบัติงานตาม
 หลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัย พบว่า

1) การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลด้านหลักนิติธรรม โดยรวมอยู่ใน
 ระดับมาก เมื่อพิจารณาจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล
 อยู่ในระดับมาก จำนวน 2 ด้าน ได้แก่ ด้านหลักนิติธรรม และด้านหลักคุณธรรม และอยู่ใน
 ระดับปานกลาง จำนวน 4 ด้าน ได้แก่ หลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้าน
 หลักความรับผิดชอบ และด้านหลักความคุ้มค่า ตามลำดับ

2) การเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของบุคลากรในหน่วยงานต่อ
 การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์
 พบว่า บุคลากรในหน่วยงานที่มีเพศ และระดับการศึกษา มีการปฏิบัติงานตามหลัก
 ธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนบุคลากรในหน่วยงานที่มี
 อายุ และและประสบการณ์ทำงานแตกต่างกัน พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทาง

สถิติที่ระดับ .05

7.2 งานวิจัยต่างประเทศ

ไพ (Pei, 1987 : 40 - 41) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การวัดทางสถิติด้วยวิธี Multivariate regression จาก 83 ประเทศ พบว่า การเพิ่มขึ้นของเสรีภาพทางการเมือง 1 หน่วย หรือเสรีภาพทางเศรษฐกิจ 1 หน่วย มีผลโดยตรงที่ทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของธรรมาภิบาลถึง 3 เท่า ซึ่งหมายถึงการลดของการฉ้อราษฎร์บังหลวงถึง 3 เท่านั่นเอง และสรุปว่าหากจะวัดการฉ้อราษฎร์บังหลวงและธรรมาภิบาล จะพบว่า ประเทศที่มีเสรีภาพทางการเมืองและเสรีภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าจะมีธรรมาภิบาลเพิ่มขึ้นและการฉ้อราษฎร์บังหลวงลดลง

สคูลลี (Scully, 1980 : 54) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่าง ประชาธิปไตยและระดับพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ 115 ประเทศ ตั้งแต่ปี 1960 -1980 พบว่า ประเทศที่มีลักษณะเปิดทางการเมืองสูงหรือมีความเป็นประชาธิปไตยมาก จะสามารถเพิ่มรายได้ประชาชาติจริงต่อปีสูงถึงร้อยละ 2.53 ในขณะที่ประเทศที่ระบบการเมืองปิด จะเพิ่มรายได้ประชาชาติต่อปีได้เพียงร้อยละ 1.41 แสดงว่าประเทศที่เป็นประชาธิปไตยมากกว่าจะมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าประเทศที่เป็นประชาธิปไตยน้อยกว่าถึงร้อยละ 80

พัตแนม (Putnam, 1998 : 44 - 45) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การปกครองท้องถิ่นใน อิตาลี พบว่า แม้ในประเทศเดียวกันมีกฎหมายและการกระจายอำนาจเหมือนกัน แต่การบริหารท้องถิ่นภาคใต้ของอิตาลีกลับมีปัญหาอิทธิพลและการทุจริตน้อยมาก โดยพัตแนมได้แสดงผลการวิจัยไว้ว่า ความสัมพันธ์แนวนราบที่เท่าเทียมกันระหว่างกลุ่มและบุคคลต่าง ๆ ตลอดจนความร่วมมือกันและความเข้มแข็งของกลุ่มประชาคม (Civil society) ในภาคเหนือ ทำให้การบริหารท้องถิ่นภาคเหนือของอิตาลีทั้งในการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนธรรมาภิบาลดีกว่าในภาคใต้ซึ่งมีความสัมพันธ์แบบแนวตั้ง (Vertical relation) ระหว่างเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลกับบริวารและคนในท้องถิ่น

มอเรน ทาเทียน่า (Morren Tatiana, 2001 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง Conceptualizing civil society with in good governance and social policies งานวิจัยแสดงถึงการรวมเอาแนวคิดประชาคมมาอภิปราย ซึ่งได้ถูกหยิบยกมาเป็นคำถามสำคัญหลายประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนาและประชาธิปไตยการนิยามคำว่าประชาสังคม จะสะท้อนแนวความคิดของเราว่าเราคาดหวังว่ามีส่วนร่วมของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นที่ไหน และประชาธิปไตยจึงควรต้องแบ่งและกำหนดแน่วชัดเจนระหว่างภาครัฐกับเอกชน

มากนักน้อยเพียงใด สังคมและรัฐควรมีโครงสร้างอย่างไร เพื่อที่จะปกป้องสิทธิเสรีภาพ อันเป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตย และแนวคิดประชาสังคม สามารถถ่ายทอดไปไม่เฉพาะแก่พื้นที่หนึ่งและรัฐหนึ่งไปสู่ที่อื่นได้หรือไม่ การปกครองและประชาธิปไตยซึ่งอยู่เบื้องหลังแนวคิดสามารถที่จะนำไปใช้ได้โดยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ภายใต้ทฤษฎีการพัฒนาและปฏิบัติได้เพียงพอเพียงใด การศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้สำรวจถึงวิธีการเข้าถึงหลักธรรมาภิบาลและแสดงถึงสังคมที่เป็นตัวอย่างในการเข้าถึงแนวคิดประชาสังคมที่ถูกต้องใช้โดย CIDA และธนาคารโลก

ฟารา อาซามาต (Fara Azamat. 2002 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง Good governance and market-based reforms : a study of Bangladesh ผลการวิจัยพบว่า ธรรมาภิบาล ได้รับการพิจารณาว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งเพื่อใช้พัฒนาประเทศกำลังพัฒนาตัวชี้วัดทั้ง 6 อย่างของหลักธรรมาภิบาล ทำให้ทราบว่าธรรมาภิบาลเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งหลักการเหล่านี้กระจายทั่วไป โดยเฉพาะหลักความรับผิดชอบ หลักการที่ทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง การลดการละเมิดสิทธิมนุษยชน การเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐบาล การมีหลักนิติธรรมที่ใช้ควบคุมการคอร์รัปชัน

การวิจัยครั้งนี้ยังพบอีกว่า การขาดหลักธรรมาภิบาลส่งผลกระทบต่อความสำเร็จและความยั่งยืนในเรื่องของการปฏิรูปตลาดภายในประเทศซึ่งดำเนินการโดยภาคเกษตรกรรมของบังกลาเทศ การปฏิรูปครั้งนี้ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการได้รวบรวมผลิตภัณฑ์ข้าว และปรับปรุงเงื่อนไขหลาย ๆ อย่างเกี่ยวกับข้าว เพื่อให้เกษตรกรได้เพิ่มรายได้ ผลผลิตทางการเกษตรมากขึ้น อย่างไรก็ตามปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นในเร็ว ๆ นี้ก็คือ การขายผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพต่ำ และผลผลิตทางการเกษตรต่ำกว่ามาตรฐาน บางครั้งก็มีราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็น ปัญหาเหล่านี้ไม่เพียงแต่จะทำลายแนวทางการปฏิรูปครั้งนี้ แต่ก็ยังเป็นการทำลายความมั่นคงอีกด้วย และนอกจากนั้นแล้วก็ยังพบอีกว่า ปัญหาหลาย ๆ อย่างนี้เกิดมาจากการขาดหลักนิติธรรม และการควบคุม ตรวจสอบการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ และรวมถึงการนำหลักทั้ง 6 ประการ ของธรรมาภิบาลมาใช้

เวด พี แนนดา (Ved P. Nanda. 2003 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่า ยังไม่มีการสร้างหลักธรรมาภิบาลตามความหมายอย่างแท้จริงตลอดระยะเวลา ค.ศ. 1980-1990 บรรดาประเทศหรือสถาบันที่ให้การสนับสนุนมีแนวโน้มว่าจะให้การช่วยเหลือการปฏิรูปประเทศที่รับการช่วยเหลือเหล่านั้นเพิ่มมากขึ้น แต่ส่วนใหญ่แล้วประเทศผู้รับการช่วยเหลือยังขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง



แผนภูมิที่ 3 แสดงกรอบแนวคิดการวิจัย