

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของพนักงานต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาจากเอกสาร ตลอดจนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กรอบแนวความคิดในการวิจัยที่ใช้เป็น แนวทางการศึกษาดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารองค์กร
3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
4. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
5. บริบทเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวความคิดในการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. แนวความคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2542 : 231) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ การตัดสินใจ ความรู้สึกประทับใจ ที่ไม่ได้มาจากการพิสูจน์ หรือชั่ง น้ำหนักว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่

สงวน สุทธิเลิศอรุณ และคนอื่น ๆ (2522 : 99) ให้ความหมายไว้ว่า คือ การแสดงออกซึ่งวิจารณ์ญาณที่มีต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะความคิดเห็นมีความหมายแคบกว่า เจตคติ

พงษ์ไพบุลย์ สีลาเวทย์ (2528 : 39) ให้ความหมายไว้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านความรู้สึกต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด ด้วยการพูด หรือการเขียน โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม ซึ่งการแสดงความคิดเห็นนี้อาจได้รับหรือปฏิเสธจากบุคคลอื่น ๆ ก็ได้

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2529 : 80 – 81) กล่าวว่า ความคิดเห็นของคนมีหลายระดับ คือ ผิวนิยาม อย่างลึกซึ้ง สำหรับความคิดเห็นที่เป็นทัศนคติ เป็นความคิดเห็นอย่างลึกซึ้ง และติดตัวไปเป็นเวลานาน เป็นความคิดเห็นทั่ว ๆ ไป ไม่เฉพาะอย่างที่มีลักษณะประจำตัวของบุคคล ทุกคน ความคิดเห็นที่ไม่ลึกซึ้ง และเป็นความคิดเห็นเฉพาะอย่าง และอยู่เป็นเวลานาน ๆ เรียกว่า (Opinion) เป็นความคิดเห็นประเภทหนึ่ง ที่ไม่ต้องอยู่บนรากฐานของพยานหลักฐานที่เพียงพอ แก่การพิสูจน์มีความรู้แห่งอารมณ์น้อยและเกิดขึ้นได้ง่ายแต่ก็สลายตัวเร็ว

สุชา จันทร์อม และสุรางค์ จันทร์อม (2530 : 104) ให้ความคิดเห็นว่า เราไม่สามารถแยกทัศนคติ และความคิดเห็นออกจากกันได้ เพราะทัศนคติและความคิดเห็น มีลักษณะคล้าย ๆ กัน แต่ความคิดเห็นจะไม่ลึกซึ้งเหมือนทัศนคติ

ศรีสมบุญณณ์ แยมกมล (2538 : 47) สรุปความคิดเห็นว่า หมายถึง การแสดงออก ด้านความรู้สึกของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ด้วยการพูด การเขียน โดยมีพื้นฐานความรู้เดิม ประสบการณ์ที่บุคคลได้รับ ตลอดจนสภาพแวดล้อมของบุคคลนั้น ได้รับเป็นหลักในการแสดงความคิดเห็น

ธีรศักดิ์ บันฑูปา (2541 : 55) ได้กล่าวไว้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออก ทางด้านความรู้สึกนึกคิด การตัดสินใจ และความเชื่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือ เหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง ด้วยการพูด การเขียน โดยมีอารมณ์ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมในขณะนั้นเป็นพื้นฐานในการแสดงออก ซึ่งอาจถูกหรือไม่ได้ อาจได้รับการยอมรับ หรือปฏิเสธจากคนอื่นได้ ความคิดเห็นจึงอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา

สวณา พรพัฒน์กุล (2542 : 10-11) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออก ทางด้านความรู้สึกที่เกิดกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เป็นความรู้สึกที่ขึ้นอยู่กับจิตใจของเฉพาะบุคคล ซึ่งอาจเป็นไปในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ได้ ปัจจัยที่ทำให้บุคคลมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับ พื้นความรู้ ประสบการณ์ในการทำงาน สภาพแวดล้อม ฯลฯ และการมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบ ซึ่งการแสดงออกเช่นนี้อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธก็ได้

อุทัย หิรัญโต (2540 : 43) สรุปว่า มิติหรือความคิดเห็นต่าง ๆ ของคนเรานั้น เกิดจากการพบปะสังสรรค์ประจำวัน แต่คนเราก็มักมีภูมิหลังทางสังคม จำกัดอยู่ภูมิหลังทางสังคมของแต่ละคน ย่อมเป็นผลถึงการที่คนเรากระทำการตอบสนองต่อเหตุการณ์ และเกิดความคิดเห็นเกี่ยวกับเหตุการณ์นั้น

ดันแคน (Duncan. 1981 : 135) ให้ความหมายว่า ความคิดเห็นเป็นความเชื่อหรือการพิจารณาตัดสิน (Judgment) โดยบุคคลซึ่งอาจไม่เป็นที่ยอมรับในแต่ละช่วงเวลา ความคิดเห็นนี้ ไม่สามารถทดสอบความรู้ความเชื่อมั่นของบุคคลได้ และต้องยอมรับว่าประชาชนทั่วไปนั้น อาจมีความคิดเห็นแตกต่างกัน

ฮิลการ์ด (Hillgard. 1986 : 626) กล่าวว่า ความคิดเห็นคือ การพิจารณาตัดสิน (Judgment) หรือความเชื่อที่นำไปสู่การคาดคะเน หรือแปรผลในพฤติกรรม หรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

โกลาสา (Koiasa. 1989 : 386) ให้ความหมายว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกของบุคคล ในการวิจารณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเป็นการประเมินผล (Evaluation) เกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่งจากเหตุการณ์แวดล้อม

สรุปได้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง อาจเป็นบุคคลหรือสิ่งของ และเป็นตัวที่จะชี้แนวทางในการแสดงพฤติกรรม กล่าวคือ ถ้ามีความคิดเห็นไม่ดี ก็จะมีแนวโน้มที่จะไม่เข้าหาโดยการถอยหนี หรือต่อต้านในการแสดงพฤติกรรมนั้น ๆ ถ้าตัวบุคคลมีเจตคติที่ดีต่อสิ่งใดแล้ว ย่อมมีโอกาสที่จะแสดงพฤติกรรมต่อสิ่งนั้น มากขึ้น ด้วยเหตุนี้การศึกษาพฤติกรรมของมนุษย์

2. ความสำคัญของความคิดเห็น

การศึกษา ความคิดเห็นของพนักงานต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้วิจัยขอแนะนำเสนอความสำคัญของ ความคิดเห็นดังนี้

เบส (Best. 1987 : 53) กล่าวว่า เป็นการสำรวจความคิดเห็น และศึกษาความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด ซึ่งแต่ละคนจะแสดงความเชื่อและความรู้สึกใด ๆ ออกมา โดยคำพูด การเขียน การสำรวจความคิดเห็นจะเป็นประโยชน์ ต่อการวางแผนนโยบายต่าง ๆ เพราะถ้าจะทำให้สำเร็จบรรลุตามเป้าหมายอย่างแท้จริงแล้ว ควรได้รับความร่วมมือจากประชาชน การเผยแพร่โครงการ และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อ โครงการ จะเกิดผลดี จะช่วยให้โครงการนั้นสอดคล้องเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง อันเป็นสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่ใช้ประเมินค่าโครงการ และทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกในการได้เข้ามามีส่วนร่วม ทำให้ไม่เกิดการต่อต้าน เนื่องจากสาธารณชนเกิดการสำนึกในการเป็นเจ้าของ และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ความคิดเห็นของบุคคลสามารถวัดได้หลายวิธี ซึ่งวิธีที่ใช้กันทั่วไปคือ การใช้แบบสอบถาม และการสัมภาษณ์ เบส (Best) ได้เสนอแนะว่าวิธี

ที่ง่ายที่สุด ในการที่จะอธิบายความคิดเห็นคือ การแสดงให้เห็นถึงร้อยละของคำตอบ ในแต่ละข้อความคิดเห็นจะออกมาในลักษณะและจะทำได้ทำตามความคิดเห็นนั้นได้

สุโท เจริญสุข (2520 : 58-59) กล่าวว่า มาตรวัดทัศนคติมีอยู่ด้วยกันหลายแบบ แต่ที่นิยมกันแพร่หลาย ได้แก่ มาตรวัดแบบลิเคิร์ต (Likert Scales) มาตรวัดแบบ เทอร์สตัน (Thurston Scales) มาตรวัดแบบกัทสแมน (Guttman Scales) การใช้มาตรวัดของลิเคิร์ต สามารถใช้จำนวนข้อได้มากกว่า ทำให้ครอบคลุมทุกประเด็นเนื้อหาที่น่าสนใจได้อย่างกว้างขวาง ทั้งเชิงบวกและเชิงลบ เมื่อทำการเปรียบเทียบกับมาตรวัดแบบอื่น

วิเชียร เกตุสิงห์ (2541 : 94-97) กล่าวว่า การจะใช้แบบสอบถามวัดความคิดเห็น จะต้องระบุให้ผู้ตอบตอบว่า เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย กับข้อความที่กำหนด แบบสอบถามประเภทนี้ นิยมสร้างตามแนวคิดของลิเคิร์ต (Likert) ซึ่งแบ่งน้ำหนักของความคิดเห็นออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้คะแนนนั้นขึ้นอยู่กับใจความว่าจะเป็นทางปฏิฐาน (Positive) หรือ (Negative)

สรุปความสำคัญของความคิดเห็นว่า การศึกษาความคิดเห็น จะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนนโยบายต่าง ๆ เพราะถ้าจะทำให้สำเร็จบรรลุตามเป้าหมายอย่างแท้จริงแล้ว ควรได้รับความร่วมมือจากประชาชน การเผยแพร่โครงการ และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการจะเกิดผลดี จะช่วยให้โครงการนั้นสอดคล้องเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารองค์กร

1. ความหมายของการบริหาร

คำว่า “การบริหาร” ในภาษาอังกฤษมักใช้คู่สองคำ คือ “Administration” และ “Management” ความหมายที่ต่างกันของทั้งสองคำนี้ คือ “Administration” นิยมใช้ในทางการบริหารทางราชการ ส่วนคำว่า “Management” นิยมใช้ในทางบริหารธุรกิจ แต่สองคำนี้ก็อาจใช้แทนกันได้ ซึ่งหมายถึงการบริหารเช่นเดียวกัน นักวิชาการได้ให้ความหมายของการบริหารหลายทัศนะแตกต่างกัน ดังนี้

ไซมอน (Herbert A . Simon. 1966 : 3) ได้ให้คำนิยามในความหมายอย่างกว้าง ๆ ว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมของกลุ่มบุคคลที่ร่วมแรงร่วมใจกันปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ที่ตั้งไว้ร่วมกัน

แคมเบล และคณะ (Cambell and Others. 1997 : 6) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับบุคคลอื่น

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 : 6) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์ นำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administration Resources) มาประกอบตามกระบวนการบริหาร (Process of Administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

ภาวีกา ชาราศรีสุทธิ (2537 : 9) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง ศาสตร์ที่ต้องใช้ ศิลปะและเทคนิคอย่างสูงเพื่อการวินิจฉัยตัดสินใจในกระบวนการวางแผนและการควบคุมการ ปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพต่องานนั้น

ประยุทธ์ เจริญสวัสดิ์ (2540 : 3) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง ภาระหน้าที่ ของบุคคล ใดๆ ที่ปฏิบัติตนเป็นผู้บริหารที่จะต้องเข้ามาทำหน้าที่จัดระเบียบและดำรงไว้ซึ่งภาพภายใน (ทั้งคน เงินทุน วัสดุ และการจัดการ) ของกลุ่ม หรือหน่วยงาน เพื่อให้กลุ่มดังกล่าวสามารถ ทำงานจนบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ภาวีกา ชาราศรีสุทธิ และวิบูลย์ โฉมบุตร (2542 : 1) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การจัดการ หรือการควบคุมกิจการต่าง ๆ ของรัฐ เช่น การบริหารการเงินของมูลนิธิ การบริหารกิจการภาษี การบริหารกิจการแพทย์ การบริหารที่ดินรกร้างว่างเปล่า การบริหาร การก่อสร้าง การบริหารกิจการอุตสาหกรรมและอื่น ๆ ที่เป็นงานที่เรียกกันในปัจจุบันว่า รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration)

วัชรวิ บูรณสิงห์ (2543 : 9) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการทางสังคม ซึ่งพิจารณาได้เป็น 3 ทางคือ

1. ทางโครงสร้าง เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและใต้บังคับบัญชา ตามลำดับขั้นตอนของสายบังคับบัญชา
2. ทางหน้าที่ เป็นขั้นตอนของหน่วยงานที่ระบุหน้าที่ บทบาท ความรับผิดชอบ และเครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อให้สำเร็จตามเป้าหมาย
3. ทางปฏิบัติการ เป็นกระบวนการบริหารดำเนินการในสถานการณ์ ที่บุคคลต่อบุคคลกำลังมีปฏิสัมพันธ์ หรือ ร่วมทำปฏิริยาเกี่ยวข้องกับซึ่งกันและกัน

สรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการทางสังคมของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมกันทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนด โดยอาศัยกระบวนการ และทรัพยากรที่มีอยู่ คือเงิน คน วัสดุ อุปกรณ์ อย่างเหมาะสม ดังนั้น การบริหารจึงเป็น กระบวนการที่ผู้บริหารจำเป็นจะต้องใช้ ทั้ง “ศาสตร์” และ “ศิลป์” ในการชักจูงให้คนหันมา

ช่วยเหลืองานของ องค์กรเพื่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกันในการทำงาน ให้ได้รับผลสำเร็จตาม จุดมุ่งหมายที่วางไว้ อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ โดยที่ผู้บริหารต้องทำหน้าที่เป็นทั้งหัวหน้า ผู้นำ และผู้ประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพ

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ความหมายและลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ลักษณะการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีลักษณะที่สำคัญกล่าวคือ การบริหาร ราชการ ส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน เป็นการจัดระเบียบการบริหารราชการ โดยอาศัยการ ผสมผสานระหว่างการรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจ

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองซึ่งรัฐกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นหนึ่ง หรือหลาย ๆ ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการภายในขอบเขตกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้กระทำได้ กำหนด ขอบเขต พื้นที่ไว้แน่ชัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่น เพื่อตอบสนอง ความต้องการของประชาชน มีประชาชนเข้าร่วมดำเนินการ มีความเป็นเอกเทศ หรือความเป็นอิสระ ทางการเงินและอื่น ๆ ในระดับหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะสำคัญพอสรุปได้ ดังนี้

1. มีพื้นที่ขอบเขตที่แน่นอน
2. เป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถดำเนินการด้านต่าง ๆ ได้อย่างอิสระพอสมควร การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีองค์กรที่สามารถรับผิดชอบกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่ได้รับ มอบหมายได้อย่างเป็นอิสระตามกฎหมายคือ ต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลตั้งขึ้น โดยกฎหมาย แยกออกจากส่วนกลางสามารถก่อพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญาเป็นหนี้ หรือทำนิติกรรม ระบุอื่น ๆ ได้

3. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แยกออกจากราชการของท้องถิ่นได้ภายใน ขอบเขตที่สมควร

4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การดำเนินกิจกรรมของการ ปกครอง ส่วนท้องถิ่นนี้ เป็นกระบวนการที่มีใช้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยสิ้นเชิง แต่เป็น กระบวนการทางการเมือง ซึ่งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยทางตรง หรือทางอ้อม กล่าวคือ มีสถานิติบัญญัติ ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน หรือเลือกตั้งบางส่วน ประชาชนมีโอกาสเข้าร่วม เลือกตัวแทนทำหน้าที่ บริหารกิจกรรมของท้องถิ่น หรือเข้าร่วมกำหนดนโยบาย หรือควบคุม ตรวจสอบการดำเนินการของตัวแทนของตน

5. มีอำนาจอิสระบางประการในการบริหารกิจกรรม เช่น การบริหาร และอื่น ๆ ภายในวงรอบกิจกรรม และขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องได้รับมอบหมายอำนาจดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นอิสระได้พอสมควร โดยไม่จำเป็นต้องรับฟังคำสั่งจากรัฐบาลกลาง หรือหน่วยราชการจากส่วนกลางแต่อย่างใด

6. มีอำนาจในการจัดหา และใช้จ่ายได้อย่างเป็นอิสระ เมื่อเป็นอิสระในการดำเนินการ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีอิสระในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินการ คือ มีแหล่งรายได้ของตนเอง เช่น ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล สามารถจัดเก็บภาษีบางประเภทได้ รวมทั้งหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

รูปแบบของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันมี 4 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด เมื่อเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลจึงเป็นระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้กับชุมชนเมือง เป็นที่นิยมในระบอบการเมืองการปกครองของทุกประเทศ ประชาชนจะมีบทบาทสำคัญในการเสนอตัวสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล เป็นคณะผู้บริหาร และประชาชนในท้องถิ่นจะใช้สิทธิใช้เสียงในการเลือกตั้งบุคคลที่เห็นชอบและสนับสนุน ควบคุมให้มีการปฏิบัติงานเป็นไปตามนโยบายนั้น ๆ จึงถือได้ว่า การปกครองเทศบาล เป็นระบบการปกครองตนเองของคนในท้องถิ่น สนองต่อความต้องการของคนในท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ส่งเสริมการปกครองตามวิถีทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี (สุภัทรมาส จริยเวชวัฒนา, 2546 : 5 - 12)

3. บทบาทหน้าที่ทั่วไปของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 แบ่งอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้ 2 ส่วน คือ หน้าที่บังคับ หรือหน้าที่ ที่จะต้องปฏิบัติ และอำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ ดังนี้

3.1 เทศบาลตำบล

3.1.1 รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

3.1.2 ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

3.1.3 รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้ง
การกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

3.1.4 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

3.1.5 ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

3.1.6 ให้ราษฎรได้รับการศึกษา

3.1.7 ส่งเสริมการพัฒนาศตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

3.1.8 บำรุงศิลปะ จารีต ประเพณี

3.1.9 หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล (8) (9) เพิ่มเติม
โดย พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 มาตรา 11)

3.2 เทศบาลเมือง

3.2.1 กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตร 50

3.2.2 ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

3.2.3 ให้มีโรงพยาบาล

3.2.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์ และรักษาคนเจ็บไข้

3.2.5 ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

3.2.6 ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ

3.2.7 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

3.2.8 ให้มีการดำเนินกิจการ โรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อ ท้องถิ่น (พ.ร.บ.
เทศบาล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2517 มาตรา 3)

3.3 เทศบาลนคร

3.3.1 กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตร 53

3.3.2 จัดให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก

3.3.3 กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

3.3.4 การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ
และสถานบริการอื่น ๆ

3.3.5 จัดการเกี่ยวกับที่อยู่และการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

3.3.6 จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

3.3.7 การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง

3.3.8 การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว (พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 10)

พ.ศ. 2542มาตรา 12)

กฎหมายกำหนดไว้ว่า อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล ตกเป็นของคณะเทศมนตรี ส่วนราชการภูมิภาคที่ประชาชนในเขตเทศบาลต้องติดต่อขอรับบริการก็คือ ที่ว่าการอำเภอ ผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ มีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมดูแลหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในเขตท้องที่ของตนตามกฎหมาย

4. โครงสร้างของเทศบาล

เมืองค์ประกอบ 2 ส่วน คือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาเทศบาล ส่วนฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะเทศมนตรี โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบการจัดองค์การ เพื่อบริหารงานประจำของเทศบาล เป็นการแบ่งส่วนงานตามลักษณะหน้าที่ของงานออกเป็นส่วนย่อย ๆ เช่น สำนักปลัดเทศบาล ฝ่ายคลัง ฝ่ายสาธารณสุข ฝ่ายการศึกษา ฝ่ายช่าง เป็นต้น

เทศบาลทั้ง 3 ประเภท มีโครงสร้างขององค์การเหมือนกัน แต่แตกต่างกันที่ขนาดของสภาเทศบาลและจำนวนเทศมนตรีในคณะเทศมนตรี พิจารณาได้ดังนี้

1. เทศบาลตำบล มีสภาเทศบาล 12 คน คณะเทศมนตรี มีนายกฯ 1 คน เทศมนตรี 2 คน
2. เทศบาลเมือง มีสภาเทศบาล 18 คน คณะเทศมนตรี มีนายกฯ 1 คน เทศมนตรี 3 คน
3. เทศบาลนคร มีสภาเทศบาล 24 คน คณะเทศมนตรี มีนายกฯ 1 คน เทศมนตรี 4 คน

5. ความหมายของเทศบาล

เทศบาล หมายถึง หน่วยการบริการท้องถิ่นของรัฐรูปแบบหนึ่งที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ตามกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลเป็นทบวงทางการเมือง จึงทำให้เทศบาลเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถทำนิติกรรมสัญญาได้

เทศบาลแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสภาเทศบาล

โดยมีจำนวนที่กฎหมายกำหนดและมาจากการเลือกตั้งของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
ในเขตเทศบาลนั้น ๆ

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดขึ้นโดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2494
และพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เทศบาลยังแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และ
เทศบาลนคร การยกฐานะ การเปลี่ยนชื่อ หรือการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล ให้กระทำโดยพระ
ราชกฤษฎีกาต่อมาใน พ.ศ.2543 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11)
พ.ศ.2543 ได้บัญญัติให้เทศบาลมีรูปแบบการบริหาร 2 รูปแบบ โดยรูปแบบแรก เรียกว่า รูปแบบ
คณะเทศมนตรี ประกอบด้วย สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี รูปแบบนี้มีนายกเทศมนตรีมาจาก
การเลือกตั้งทางอ้อม อีกรูปแบบหนึ่งเรียกว่า รูปแบบนายกเทศมนตรี ประกอบด้วยสภา
เทศบาล และนายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง เทศบาลจำนวน 1,129 แห่ง ส่วน
ใหญ่ยังคงใช้รูปแบบแรก ในอนาคตมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนมาเป็นรูปแบบที่สอง โดยประชาชน
ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลนั้นต้องให้ความเห็นชอบ ด้วยการทำประชามติ (พรทิพา สหกล
จักร. 2547 : 3)

6. ความสำคัญของเทศบาล

6.1 เป็นหน่วยงานในสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ
ที่ฝึกหัดหรือปูพื้นฐานการเมืองการปกครอง และการบริหารตามระบอบประชาธิปไตย
ให้ประชาชน

6.2 เป็นหน่วยงานที่แบ่งเบาภาระของรัฐบาล โดยประชาชนในเขตเทศบาลบริหาร
กันเอง

6.3 เป็นหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชน
ในเขตเทศบาล

6.4 เป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบแรกภายใต้การปกครองระบอบ
ประชาธิปไตยของไทย โดยมีวิวัฒนาการสืบเนื่องมาจากความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่น
รูปแบบเทศบาล (Municipality) มาตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
รัชกาลที่ 6 (ครองราชย์ พ.ศ. 2453 ถึง พ.ศ. 2463)

6.5 ประชาชนสนใจ คำนึง และรู้จักกันมากมีจำนวนมาก รองจากรูปแบบองค์การ
บริหารส่วนตำบล

6.6 รัฐบาลหลายยุคหลายสมัยได้ให้ความสำคัญกับรูปแบบเทศบาล ด้วยการแก้ไขปรับปรุงเสมอมา เห็นได้จากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลักของเทศบาล คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จำนวนหลายฉบับล่าสุดคือ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543

6.7 ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 11 ดังกล่าว รูปแบบเทศบาลสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ภายใต้ระบบรัฐสภาที่หัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม

6.8 หลังจากแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 11 แล้ว ทำให้เทศบาลเป็นรูปแบบเดียวเท่านั้นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาสเลือกด้วยการลงประชามติว่าจะเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงหรือทางอ้อมและยังกำหนดเงื่อนไขให้เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง เมื่อเทศบาลหมดวาระ เป็นต้น

6.9 เทศบาลได้รวมตัวกันอย่างเข้มแข็งและต่อเนื่อง เห็นได้จากการรวมตัวเป็นสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.)

7. หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล

เทศบาลนครท้องถิ่นที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลนครได้ จะต้องมียกฐานะดังนี้

7.1 เป็นท้องถิ่นที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

7.2 ราษฎรอาศัยอยู่กันหนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร

7.3 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้

8. ปัญหาที่สะสมมานานของเทศบาล

ชวงส์ ฉายะบุตร (2549 : 372 - 373) ได้กล่าวถึงปัญหาของการปกครองท้องถิ่นไว้ คือ การปกครองท้องถิ่นไทยมีการดำเนินนโยบายมาจากส่วนกลาง มิได้มาจากการเรียกร้องจากประชาชน ที่ต้องการจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองบริหารงาน โดยตนเอง เพื่อความเจริญรุ่งเรือง และความผาสุกของตนเอง สิ่งที่จะช่วยให้บรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าวนี้ได้ อยู่ที่การมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของประชาชนในการเข้าไปมีบทบาท ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง ตลอดจนการเป็นผู้ตรวจสอบ และการเอาใจใส่ต่อการบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นของไทยจึงมีจุดอ่อนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องมาจากประชาชนยังขาดความสำนึกในการปกครองตนเอง และทัศนคติ

เกี่ยวกับการปกครองว่าเป็นของรัฐบาล จึงไม่ให้ความสนใจในการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นหัวใจของการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองที่สำคัญที่สุด ซึ่งพอกับการเมืองระดับชาติ ความตื่นตัวของประชาชนในเรื่องการปกครองตนเองถูกบั่นทอน โดยความไม่มั่นคงและไม่มีเสถียรภาพของการเมืองระดับชาติ ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นการเมือง ในระดับชาติ ความรู้สึกศรัทธาในการปกครองตนเองระดับท้องถิ่นก็ย่อมจะไม่เกิดขึ้น ประกอบกับประชาชนในท้องถิ่นที่มีความรู้ความสามารถไม่อยากทำงานในหน่วยการปกครองท้องถิ่น และประชาชนบางส่วนเบียดหน่วยในพฤติกรรมของสมาชิกสภาในหน่วยการปกครองท้องถิ่นบางหน่วยที่มุ่งหาประโยชน์ใส่ตนและสร้างอิทธิพลทางการเมือง

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2540 : 21) กล่าวว่า ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของเทศบาลคือ ปัญหาประชาชนขาดความสนใจทางการเมือง ขาดบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ไม่สนใจใช้สิทธิเลือกตั้งเท่าที่ควร โดยเฉพาะในเขตเทศบาลที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง มีคนต่างถิ่น อพยพเข้าไปอยู่มาก จึงไม่สนใจติดตามการทำงานของเทศบาลและไม่มีบทบาทตรวจสอบควบคุมการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่น และจากปัญหาความสัมพันธ์ที่ไม่ชัดเจนระหว่างรัฐบาลกลาง กับเทศบาล ทำให้เกิดช่องว่างในทางปฏิบัติ เช่น ในทางกฎหมายตัวแทนรัฐบาลกลางมีอำนาจและหน้าที่ ในการควบคุมการทำงานของเทศบาล แต่ในทางปฏิบัติผู้บริหารเทศบาลอาจมีความใกล้ชิดกับผู้นำของรัฐบาลกลาง ทำให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคไม่กล้าตรวจสอบหรือขัดขวาง ซึ่งนอกจากนี้ยังถูกแทรกแซงและควบคุมโดยรัฐบาลกลางมากเกินไป โดยเฉพาะทางด้านกฎหมาย ทำให้เทศบาลมีอำนาจจำกัดแต่มีหน้าที่มาก มิงบประมาณไม่เพียงพอ และจากปัญหาของรูปแบบของเทศบาล โครงสร้างของเทศบาลที่สภาเทศบาลเป็นผู้เลือกฝ่ายบริหารด้วยเสียงเกินครึ่งหนึ่ง โดยหลักการการทำงานของฝ่ายบริหารถูกควบคุมโดยตรงจากสมาชิกสภา สำหรับฝ่ายค้าน แต่ในทางปฏิบัติจะไม่สามารถทำอะไรได้มากนัก เพราะฝ่ายบริหารมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ใด ๆ ก็ได้ และการลงมติฝ่ายค้านซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยก็ไม่อาจทำอะไรได้ สรุปปัญหาของเทศบาล พบว่า ประชาชนขาดความสนใจในการปกครองท้องถิ่น โดยปล่อยให้เป็นที่หน้าของรัฐ โดยเฉพาะในเขตเทศบาลที่มีอัตรา การเติบโตทางเศรษฐกิจสูง มีคนต่างถิ่นอพยพเข้าไปอยู่มาก จึงไม่สนใจติดตามการทำงานของเทศบาลและไม่มีบทบาทตรวจสอบควบคุมการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่น ประกอบกับประชาชน บางส่วนเบียดหน่วยในพฤติกรรมของนักการเมืองท้องถิ่นที่มุ่งหาประโยชน์ใส่ตนและสร้างอิทธิพลทางการเมือง และเทศบาลยังถูกแทรกแซงและควบคุมโดย

รัฐบาลกลางมากเกินไป โดยเฉพาะทาง ด้านกฎหมาย ทำให้เทศบาลมีอำนาจจำกัดแต่มีหน้าที่มาก มีงบประมาณไม่เพียงพอ ต้องพึ่งเงินอุดหนุน จากรัฐบาลกลางซึ่งต้องทำตามเงื่อนไขที่รัฐบาล กำหนดไว้ ทำให้ขาดความเป็นอิสระในการกำหนดโครงการต่าง ๆ ด้วยตนเอง

มาตรการที่รัฐบาลกลางใช้แทรกแซงและควบคุมเทศบาลมี 3 ด้าน คือ ด้านการ ปกครองด้านการคลัง และด้านการบริหาร

1. ด้านการปกครอง รัฐบาลกลางสามารถยุบสภาเทศบาล ปลดฝ่ายบริหาร ปลด สมาชิกสภาเทศบาล แต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ควบคุมพนักงานเทศบาล ออกกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ

2. ด้านการคลัง รัฐบาลกลางกำหนดประเภทของภาษีอากร อัตราของภาษีอากร และค่า ธรรมเนียมหลายชนิด ส่งผลให้เทศบาลมีรายได้จำกัด ไม่สามารถหารายได้ทางอื่นที่ กฎหมายมิได้กำหนด ผลก็คือเทศบาลมีรายได้น้อย และต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ซึ่งต้องทำตามเงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนดไว้ การมีรายได้น้อยย่อมทำให้เทศบาลไม่อาจทำงานให้ ท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ และการรับเงินอุดหนุนทำให้เทศบาลขาดความเป็นอิสระในการกำหนด โครงการต่าง ๆ ด้วยตนเอง

3. ด้านการบริหาร รัฐบาลกลางควบคุมการทำงานของสภาเทศบาลและฝ่าย บริหารด้วยการยับยั้งร่างกฎหมายของเทศบาล โดยผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด ยังมีอำนาจแนะนำและตรวจสอบการทำงานของเทศบาล และสามารถเพิก ถอนหรือสั่งระงับการทำงานของฝ่ายบริหารเทศบาลได้ทุกเมื่อ

แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

1. ความหมายของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล หมายถึง การมีส่วนร่วม คือความโปร่งใสตรวจสอบได้และการมี ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน เพื่อให้หลักประกันว่าการดำเนินนโยบายทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจวางอยู่บนฉันทานุมัติ อย่างกว้างขวางของสังคม และให้ความมั่นใจว่า เสี่ยงคนยากจนและคนด้อยโอกาสจะเป็นที่รับฟังในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร (ไชยวัฒน์ คำชู, 2545 : 42 – 43)

Good governance น่าจะเป็นการปรับศัพท์ทางเศรษฐกิจ คือ Economic governance มาเป็นศัพท์ทางรัฐศาสตร์ จึงถือได้ว่า เป็นศัพท์ใหม่และมีความหมายหลายประการแต่ถ้ามอง กันอย่างลึก ๆ แล้วยังน่าจะหมายถึง กระบวนการการปกครองบริหารที่อาศัยปรัชญาหลักการที่

ถูกต้องเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของสังคมและนำมาซึ่งความเจริญในด้านต่าง ๆ ตัวอย่างของหลักการของธรรมรัฐ

ในสมัยโบราณ เช่น หลักทศพิธราชธรรม (ลิจิต ชีรเวคิน. 2541 : 6)

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2541 : 2) อธิบายว่า ธรรมาภิบาลเป็นคำสนธิระหว่าง คำว่า “ธรรม” ซึ่งแปลว่า ความดีหรือเกณฑ์ กับคำว่า “อภิบาล” ซึ่งแปลว่า บำรุงรักษาปกครอง เมื่อรวมกันเป็นคำว่า “ธรรมาภิบาล” หมายถึง การปกครองที่ดี

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ให้คำนิยาม การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หรือธรรมาภิบาลไว้ว่า เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายข้าราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมสร้างความเข้มแข็ง หรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤต หรือภัยอันตราย ที่อาจจะมิมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญความเป็นไทย และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

คณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (อ้างถึงใน พรอัมรินทร์ พรหมเกิด. 2543 : 29) เห็นว่า ธรรมาภิบาล เป็นการบริหารกิจการของบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิ ของพลเมืองอย่างเสมอกัน มีระบบตัวแทนประชาชนที่สะท้อนความคิดของคนได้เที่ยงตรงมีรัฐบาลที่ไม่ถืออำนาจเป็นธรรม แต่ใช้อำนาจอย่างที่ประชาชนจะตรวจสอบได้ โดยอาศัยสื่อมวลชนเสรี รัฐบาลมีความเอื้ออาทรและไม่คู่อุปประชาชนด้วยการเอาความเท็จมาให้ และมีอารยะธรรมพอที่จะแสดงความรับผิดชอบหากบริหารงานผิดพลาด หรือไร้ประสิทธิภาพ

หลักธรรมาภิบาลตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ประกอบด้วย หลักความรับผิดชอบ หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า หลักความโปร่งใส และหลักนิติธรรม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2544 : 29)

2. การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล

รัฐบาลได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2542 ที่มีการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ และให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งการบริหารราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการนี้ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น และประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมและผลักดันให้ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมร่วมกัน เพื่อให้เกิดความสุข ความปลอดภัยแก่ประชาชน และทำให้การเมือง เศรษฐกิจ สังคมมีเสถียรภาพเอื้อต่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนต่อไป ในช่วง 20 ปี ที่ผ่านมามีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางการเมือง การพัฒนาประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน และการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนแปลงนี้ส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต้องตื่นตัว และได้ทุ่มเททรัพยากรเพื่อการปฏิรูปการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมของตนเองให้ทันโลกทันสมัย สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและกติกาใหม่ของสังคมสาเหตุหลักที่ผลักดันให้กระแสการปฏิรูปเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง (บุญบง ชัยเจริญวัฒน์. 2546 : 1-10) ได้แก่ ภาครัฐในโลกยุคใหม่ ต้องปรับลดบทบาทจากผู้ปกครองเป็นผู้ให้บริการและธำรงรักษาความเป็นธรรมในสังคม ภาคประชาชน แลภาคเอกชนมีบทบาทในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมมากขึ้น ภาคเอกชน ได้ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการตามหลักการบริหารงานสมัยใหม่อย่างต่อเนื่องและรวดเร็วเพื่อความอยู่รอดและการแข่งขัน ภาครัฐไม่สามารถปรับตัวให้ได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกที่รวดเร็ว รุนแรง เปิดกว้าง และมีการแข่งขันสูงขึ้น

ผลจากการที่ภาครัฐปรับตัวไม่ทันการณ์ ภาครัฐมีความอ่อนแอต่ำสมัย ไม่สามารถบริหารจัดการประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศตกต่ำ เกิดภาระหนี้ท่วมพัน สังคมเสื่อมศรัทธาในภาครัฐทั้งในเรื่องการบริหารและการทุจริตประพฤติมิชอบ ท่ามกลาง กระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว กติกาของสังคมและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ใช้ จำเป็น ต้องมีการปรับเปลี่ยนตามยุคตามสมัยในสังคมสมัยใหม่ ทุกประเทศมีแนวทางการปรับปรุงการบริหาร กิจการบ้านเมืองและสังคมที่เป็นจุดร่วม

เหมือนกัน คือ ความสงบสุขของประชาชน เสถียรภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองมีการพัฒนาประเทศอย่างสมดุลเท่าทันโลก อันจะนำไปสู่ความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลกได้ประเทศไทยก็มีการปรับเปลี่ยนหลายประการ โดยเฉพาะ การเปลี่ยนแปลงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ของสังคมใหม่ โดยปรากฏใน “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ซึ่งสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ ความพยายามในการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับสังคมไทย โดยเน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐมากขึ้นการประกันและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ภาครัฐมีการบริหารการปกครองที่โปร่งใส สามารถถูกตรวจสอบโดยประชาชนมากขึ้น (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. 2550 : 249) ดังนั้น ภาครัฐในโลกประชาธิปไตยยุคใหม่จึงมีเป้าหมายร่วมกัน 3 ประการ คือ

1. การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ การบริหารโดยมุ่งผลลัพธ์ที่เกิดกับประชาชนหรือผู้บริการการปรับปรุงงานบริการให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน ตามที่ประชาชนต้องการและรายงานผลงานให้สาธารณชนทราบที่ความโปร่งใสในการตัดสินใจ และในกระบวนการทำงานโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ ข้อมูลข่าวสารทางราชการร่วมแสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในการทำงาน รวมทั้งการให้ความสำคัญกับความประหยัด ความมีประสิทธิภาพและความมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารจะบริหารงานอย่าง คล่องตัว แต่ในขณะเดียวกันต้องรับผิดชอบต่อผลงานนั้น ๆ แทนการยึดมั่นในการทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ วิธีการอย่างเดียวกันในอดีต

2. การปรับเปลี่ยนบทบาทภาครัฐ การเน้นงานในหน้าที่หลักของภาครัฐ ซึ่งได้แก่การกำหนดนโยบายที่มองการณ์ไกล มีการบังคับใช้กฎหมายที่ให้ความเสมอภาค เป็นธรรม โดยกระจาย งานให้บริการแก่ราชการส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนและองค์กรบริหารอิสระมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

3. การบริหารแบบพหุพาคี เป็นการบริหารที่ให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายตัดสินใจหรือร่วมปฏิบัติบริการ เพื่อให้การบริหารและการบริการสาธารณะเป็นที่พึงพอใจของประชาชนหรือผู้รับบริการ และเป็นการจัดระบบการบริหารแบบใหม่ที่ไม่ผูกขาด หรือรวมศูนย์อำนาจแบบในอดีตที่ทำให้รัฐไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทันการณ์ หรือมีสภาพความปิดบังซ่อนเร้น ไม่โปร่งใสต่อสาธารณชน

ปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจของสังคมไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2540 ได้ตอกย้ำถึงความจำเป็นที่ต้องบูรณะและสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีขึ้นใหม่

เพื่อสร้างสังคมที่มีเสถียรภาพที่มั่นคงและสันติ ตอบสนองความต้องการบริการของรัฐที่เพิ่มขึ้น แก้ปัญหาของประเทศที่สะสมมานาน สร้างศรัทธาของประชาชนต่อภาครัฐ โดยจะต้องปรับ การบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศให้มีประสิทธิภาพ รัฐบาลและระบบราชการต้องมี วิสัยทัศน์ที่จะปรับระบบการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ตามกระแสประชาธิปไตยและกระแส โลกาภิวัตน์ได้ทันการณ์อย่างเป็นระบบ แนวทางการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา เน้นการพัฒนาทาง เศรษฐกิจ เพื่อเปลี่ยนจากสังคมเกษตรกรรมสู่สังคมอุตสาหกรรม โดยละเลยผลกระทบที่มีต่อ ต้นทุนทางสังคม ซึ่ง ได้แก่ สิ่งแวดล้อม ความสัมพันธ์ของชุมชนและครอบครัว

กระแสประชาธิปไตยและกระแสโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม ความคิดความเชื่อของประชาชน ทำให้คนไทยจำเป็นต้องทบทวนทิศทางการพัฒนาประเทศ กำหนดบทบาทใหม่ที่เหมาะสมของภาครัฐในการทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชน และ กำหนดบทบาทของภาครัฐในการผนึกกำลังกับภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนเพื่อพัฒนา ประเทศ

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้เริ่มปรับแนวคิดการพัฒนา จาก เดิมที่มีจุดมุ่งเน้นหลักเพียงอย่างเดียว คือ การพัฒนาเศรษฐกิจมาเป็นการเน้นคน เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา เพราะคนเป็นปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จของการพัฒนาในทุกเรื่อง เศรษฐกิจเป็นเพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะช่วยให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นเท่านั้น ไม่ใช่เป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ระบุ เจตนารมณ์ของการร่างรัฐธรรมนูญไว้ชัดเจนว่าเพื่อ “เป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ของประชาชน ให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการปกครอง และตรวจสอบเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น” และในหมวดที่ 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยมีการระบุถึงสิทธิ เสรีภาพไว้ถึง 40 มาตรา (มาตรา 26 - 65) โดยในเรื่องสิทธิเสรีภาพนี้รัฐมีหน้าที่ต้องการดำเนินการให้ประชาชนได้รับสิทธิตามที่ กำหนดไว้ และรัฐจะงดเว้นการกระทำการใด ๆ อันเป็นการแทรกแซงเสรีภาพของประชาชน ให้ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน (ภักดี ศรีเมือง, 2549 : 39 - 43)

3. บทบาทภาครัฐต้องปรับเปลี่ยน

ภาครัฐเป็นภาคที่มีความสำคัญที่ยึดโยงภาคต่าง ๆ ในสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างสันติ สงบสุขมีการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพและมีศักยภาพ ภาครัฐก็เหมือนกับสรรพสิ่งทั้งหลายใน

โลกที่จำเป็น ต้องมีการปรับเปลี่ยนอย่างต่อเนื่องให้ทันกับกระแสโลกที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว นับเป็นเวลานานหลายทศวรรษที่มีเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ของประเทศที่บ่งบอกถึงความพยายามในการปรับ เปลี่ยนภาครัฐให้เหมาะสมกับโลกยุคต่าง ๆ ในช่วงก่อนและหลัง พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา

กระแสสังคมไทยได้แสดงเจตนารมณ์อย่างชัดเจนในหลาย ๆ วาระ ถึงความ ต้องการที่จะเห็นการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐ โดยได้กำหนดแนวคิดสรุปได้ดังนี้

1. เป้าหมายสำคัญประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือ การปฏิรูป การเมืองและระบบราชการให้มีความสุจริต โปร่งใส และมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ และสนองความต้องการของประชาชน โดยได้ระบุไว้ชัดเจนในมาตรา 75 ว่า รัฐต้องดูแลให้มีการ ปฏิบัติตามกฎหมาย ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการ ยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็ว เท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการ และงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความ ต้องการของประชาชน

2. ภาครัฐจำเป็นต้องปรับปรุงแนวคิดในการทำงานใหม่ โดยมุ่งการสร้าง ประโยชน์ให้ประชาชนแทนการรักษากฎ ระเบียบ และทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ ล้าสมัย โดยคำนึงถึงผล กระทบต่อประชาชน มุ่งให้บริการประชาชนแทนการเป็นเจ้าขุนมูล นาย ต้องทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ยึดหลักความเสมอภาค เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติหรือ เล่นพรรคเล่นพวก

3. การให้บริการประชาชน นอกจากจะต้องคำนึงถึงสัมฤทธิ์ผลแล้ว ภาครัฐจะต้อง ตระหนัก ถึงเวลา และค่าใช้จ่ายของประชาชนที่มาติดต่อราชการด้วย เพื่อให้ประชาชนในฐานะ ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจ โดยจะต้องปรับปรุงกระบวนการทำงานให้สั้น โปร่งใสและ ให้บริการแบบเบ็ดเสร็จในจุดเดียว

4. การบริหารภายในภาครัฐต้องมีความคล่องตัว มีการใช้ทรัพยากรอย่างมี ประสิทธิภาพมีการออกแบบการทำงานให้สอดคล้องกับความต้องการของแต่ละกลุ่มหรือพื้นที่ เป้าหมาย ซึ่งมีความแตกต่างกัน ซึ่งต่างไปจากรูปแบบ โครงสร้างหน่วยงานและวิธีการทำงาน ปัจจุบันที่มีรูปแบบเดียวเพื่อสะดวกในการบริหาร

5. โดยที่ในปัจจุบัน ภาครัฐมีขนาดใหญ่และมีอำนาจมาก ดังจะเห็นได้จากความ ใหญ่โตของ โครงสร้าง เช่น มีกำลังคนภาครัฐเกือบ 3 ล้านคน เป็นต้น โครงสร้างและบทบาท ภาครัฐที่มีขนาดใหญ่และอำนาจกว้างขวางเช่นนี้ หากไม่มีองค์กรตรวจสอบที่มีอิสระและมี

ประสิทธิภาพเพียงพอ ก็จะไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจได้อย่างทั่วถึงและมี
 ประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้สร้างกลไกอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานภาครัฐ
 ขึ้น ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิ
 มนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการ
 ตรวจสอบแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

4. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล หรือระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ ดี

มีการกล่าวถึงเป็นระยะในแวดวงนักวิชาการตั้งแต่ช่วงก่อนการใช้แผนพัฒนาฯ
 ฉบับที่ 8 ซึ่งได้มีการกล่าวถึงในแผนพัฒนาฯ ฉบับดังกล่าว แต่ยังไม่ค่อยแพร่หลายด้วยเหตุผล
 2 ประการ คือแนวคิดยังขาดความชัดเจนและคนส่วนใหญ่ยังไม่สนใจ เมื่อประเทศไทยต้อง
 ประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ การเงิน และเมื่อรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีนายชวน หลีกภัย
 ได้เข้ามาบริหารประเทศในปลาย พ.ศ. 2540 ภาวะแวดล้อมและเงื่อนไขการถ่วงดุลเศรษฐกิจ
 ทำให้รัฐบาลต้องหันมาให้ความสนใจประเด็นนี้อย่างจริงจัง โดยได้พิจารณาเห็นความจำเป็น
 ที่ประเทศชาติต้องมีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการ
 บูรณะสังคมและประเทศ เพื่อพลิกฟื้นภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ สร้างความเข้มแข็งให้กับ
 เศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศเพื่อสามารถรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ
 ของสังคมได้อย่างทันสถานการณ์ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2542 : 24 - 40)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง
 และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. จุดมุ่งหมาย สร้างกฎเกณฑ์และกลไกที่ดีในการบริหารกิจการบ้านเมืองและ
 สังคม เพื่อให้หน่วยงาน ที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง สามารถส่งสัญญาณเตือนภัยและผู้มีหน้าที่
 เกี่ยวข้องสามารถ ปรับเปลี่ยนกลไกและฟันเฟืองการทำงาน การประสานงานในภาครัฐและ
 ภาคเอกชนรองรับได้อย่างทันท่วงทีในยามที่มีปัญหา พัฒนาศักยภาพของนักวิชาการให้
 สามารถศึกษา ค้นคว้า และเสนอแนะแนวทาง แก้ไขจุดบกพร่องต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการบริหาร
 กิจการบ้านเมืองและสังคมอย่างถูกต้อง กล้าหาญและมีจริยธรรม ปรับปรุงระบบการตัดสินใจ
 และการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนให้รวดเร็ว ชัดเจน และเป็นธรรม
 ขยายโอกาสของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์
 บ้านเมืองเพื่อร่วมกับภาครัฐในการตัดสินใจและแก้ไขปัญหาส่วนรวม ขจัดการทุจริตประพฤติก

มิชอบและการหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์ใส่ตนหรือกิจการที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน เพื่อให้เกิดความสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวมร่วมกัน

2. หลักยึดในการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม 6 ประการ ได้แก่

2.1 หลักนิติธรรม

2.2 หลักคุณธรรม

2.3 หลักความโปร่งใส

2.4 หลักความมีส่วนร่วม

2.5 หลักความรับผิดชอบต่อ

2.6 หลักความคุ้มค่า

3. กลยุทธ์ เพื่อสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกภาคของสังคมจำเป็นต้องร่วมดำเนินการอย่างต่อเนื่องทั้งในระยะเฉพาะหน้า ระยะกลาง และระยะยาว โดยต้องมีการปฏิรูปใน 3 ส่วน ดังนี้

ภาครัฐ ต้องปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้างและกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ให้มีความโปร่งใส ซื่อสัตย์ ซื่อตรงมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ถือเป็นประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุดในการทำงานสามารถทำงานร่วมกับภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนได้อย่างราบรื่น

ภาคธุรกิจเอกชน ต้องปฏิรูปการทำงานโดยยึดกติกาที่โปร่งใสมีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นเป็นธรรมต่อลูกค้า รับผิดชอบต่อสังคม มีมาตรฐานการบริการ มีระบบตรวจสอบที่มีคุณภาพสามารถทำงานร่วมกับภาครัฐและภาคประชาชนได้อย่างราบรื่น

ภาคประชาชน ต้องสร้างเสริมให้ประชาชนเกิดความตระหนักในสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง มีความรู้ความเข้าใจในหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

4. แนวทางปฏิบัติ สร้างความตระหนักร่วมกันในสังคม เพื่อให้เกิดกระบวนการสร้างสรรค์ กลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ที่จำเป็นรวมทั้งการดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เร่งรัดให้เกิดการปฏิรูปการบริหารภาครัฐและการปฏิรูปการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม เร่งรัดแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน เร่งรัดสร้างมาตรฐานการดำเนินธุรกิจ

5. มาตรการ เร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐทำความเข้าใจและตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการ 6 ประการ ตามระเบียบ เร่งรัดการดำเนินการเพื่อออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว เร่งรัดการดำเนินการตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ เร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ส่งเสริมและกำกับให้หน่วยงานของรัฐกำหนดแผนการสร้างความโปร่งใสและป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบในระบบราชการ และรายงานผลการดำเนินการในรอบปีต่อคณะ รัฐมนตรี สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ ให้กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง และหน่วยงานของรัฐอื่น ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานของธุรกิจเอกชน ส่งเสริม สนับสนุนระบบเศรษฐกิจเสรี โดยอาศัยกลไกตลาด ให้คุ้มครองผู้บริโภค ส่งเสริมให้มีมาตรฐานที่ดีในการดำเนินธุรกิจ ระบบราชการใหม่ตามแผนการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ เน้นการเป็นระบบราชการที่มีสมรรถนะสูง มีคุณภาพ และคุณธรรมมีประสิทธิผลเป็นที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงต้องเป็นผู้ที่มีทัศนคติและค่านิยมในการทำงานที่สอดคล้องกับระบบราชการแนวใหม่ดังกล่าว โดยมีวัฒนธรรมการทำงานใหม่ที่เน้นความสามารถและผลงาน เน้นความสุจริต ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ มีความกล้าทำในสิ่งที่ถูกต้อง ซึ่งถือเป็นค่านิยมใหม่ที่สร้างสรรค์และเหมาะสมกับสถานการณ์ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดเป็นหลักในการทำงาน เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐมีทัศนคติและอุดมการณ์ในการทำงานเพื่อส่วนรวม ซื่อสัตย์สุจริต มีจิตบริการไม่เลือกปฏิบัติ มีความรับผิดชอบ ก็จะส่งผลให้งานเกิดประสิทธิภาพ ประชาชนได้รับบริการที่ดี ความเชื่อถือศรัทธาจะเกิดขึ้น สังคมไทยจะมีเสถียรภาพมากขึ้น ดังนั้นค่านิยมสร้างสรรค์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเป็นค่านิยมที่น่าความเจริญรุ่งเรืองและสันติสุขแก่ประเทศชาติอย่างยั่งยืน

วิสัยทัศน์ของแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ได้แก่

1. เป็นระบบที่สร้างประโยชน์ให้ประชาชนและประเทศชาติ
2. เป็นที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชน
3. เป็นระบบที่มีความรับผิดชอบและเป็นที่ยังของของประชาชน
4. เป็นระบบที่เข้มแข็ง ทนทานต่ออุปสรรค กล้าหาญต่อสู้เพื่อคุณธรรม มีเกียรติภูมิและมีศักดิ์ศรี
5. เป็นระบบที่ทันสมัย ทันโลก ทันการณ์
6. เป็นระบบที่มีวัฒนธรรมที่มุ่งความเป็นเลิศของงาน

5. ทฤษฎีเกี่ยวกับตัวชีวิต

เมื่อพิจารณาองค์การในทัศนะของทฤษฎีระบบ อาจกล่าวได้ว่า องค์การประกอบด้วยปัจจัยนำเข้า (input) กระบวนการ (process) และผลผลิต (output) ผู้บริหารมีหน้าที่และความรับผิดชอบ ที่จะทำให้มีปัจจัยนำเข้าที่เหมาะสม พร้อมทั้งจะใช้ในภารกิจที่ต้องกระทำและปัจจัยนำเข้าเหล่านี้ต้องมีคุณภาพ มีจำนวนที่เพียงพอ มีความรับผิดชอบที่จะต้องทำให้กระบวนการในการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและผลผลิตต้องอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดมาตรฐานของผลผลิต เป็นตัวแทนของความคาดหวังของการดำเนินงาน การวัดการปฏิบัติงานในองค์การอาจกระทำที่ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ หรือผลผลิตก็ได้การวัดปัจจัยนำเข้าเป็นสิ่งจำเป็นและส่วนมากจะไม่เพียงพอในการกำกับกับการปฏิบัติงาน เพื่อให้แน่ใจว่าปัจจัยนำเข้าที่มีคุณภาพเหล่านี้จะถูกแปรเปลี่ยนเป็นผลผลิตที่มีคุณภาพ ผู้บริหารจะต้องมีมาตรการในการกำกับและวัดกระบวนการ และผลผลิตที่ผลิตออกมาในการพิจารณาว่าจะกำกับที่ปัจจัยนำเข้า

กระบวนการ และผลผลิต มีเกณฑ์คัดเลือกอยู่อย่างน้อย 4 ข้อ คือ

1. ความเป็นไปได้ทางเทคนิคในการวัด การวัดกระบวนการจะกระทำต่อเมื่อมีความเป็นไปได้ที่จะวัดกระบวนการในระหว่างการปฏิบัติงาน และจะวัดผลผลิตต่อเมื่อสามารถวัดผลผลิตได้อย่างแม่นยำถูกต้อง

2. ความเข้าใจในเหตุและผล หมายถึง ความเข้าใจในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลไปยังผลผลิต การวัดกระบวนการจะกระทำได้ เมื่อมีความเข้าใจในความสัมพันธ์เหตุและผลเท่านั้น

3. ค่าใช้จ่าย ในการวัดกระบวนการหรือผลผลิต มี 2 องค์ประกอบ คือ ค่าใช้จ่ายในการวัด และความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการไม่มีการวัด โดยทั่วไปค่าใช้จ่ายในการกำกับผลผลิตจะน้อยกว่าค่าใช้จ่ายในการกำกับกระบวนการ ดังนั้น หากทุกอย่างเหมือนกัน จึงควรวัดผลผลิตมากกว่าวัดกระบวนการและเมื่อความปลอดภัยหรือคุณภาพเป็นประเด็นสำคัญ การวัดกระบวนการเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

4. ระดับนวัตกรรมที่ต้องการให้เกิดขึ้น การวัดกระบวนการเป็นการบอกให้บุคลากรทราบว่า จะต้องทำอะไร และให้แน่ใจว่ามีการกระทำเช่นนั้นเกิดขึ้น จึงทำให้เกิดนวัตกรรมได้ยาก เพราะทุกอย่างได้มีมาตรฐานในการดำเนินงานไปแล้ว แต่การวัดกระบวนการเป็นสิ่งที่ต้องกระทำ หากความปลอดภัยเป็นประเด็นสำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิบัติงาน และความล้มเหลวในการปฏิบัติมีความเสียหายมาก ในกรณีที่ต้องระดับนวัตกรรมสูง

ก็ไม่ควรวัดกระบวนการแต่ควรวัดผลผลิตแทน

ไซมอนส์ (Simons. 2000 : อ้างถึงใน บุษบง ชัยเจริญวัฒน์. 2544 : 23 - 75)

ได้แนะนำเกณฑ์การคัดเลือกการวัดการปฏิบัติงานขององค์กรไว้ ดังนี้

1. การวัดปัจจัยนำเข้าจะกระทำต่อเมื่อไม่สามารถวัดกระบวนการหรือผลผลิตได้หรือปัจจัยนำเข้ามีมูลค่าสูงเมื่อเทียบกับผลผลิตหรือคุณภาพและความปลอดภัย เป็นประเด็นสำคัญ

2. การวัดกระบวนการจะกระทำต่อเมื่อสามารถวัดกระบวนการได้ และมีค่าใช้จ่ายต่ำหรือการมีมาตรฐานเป็นปัจจัยสำคัญต่อคุณภาพหรือความปลอดภัย หรือสามารถมีความเข้าใจในความสัมพันธ์ทางเหตุและผล (cause - and - effect) หรือการมีกระบวนการที่เป็นของตนเอง หรือการเพิ่มความสามารถของกระบวนการทำให้เกิดความได้เปรียบในเชิงยุทธศาสตร์ (strategic advantage)

3. การวัดผลผลิตจะกระทำต่อเมื่อสามารถวัดได้และมีค่าใช้จ่ายต่ำ หรือมีอาจเข้าใจในความสัมพันธ์ของเหตุและผลอย่างชัดเจน หรือต้องการองศาแห่งนวัตกรรมสูง นอกจากนี้ตัวชี้วัดควรมีทั้งตัวชี้วัดประเภทปริมาณและคุณภาพ โดยเฉพาะตัวชี้วัดประเภทคุณภาพบางตัวควรเป็นตัวชี้วัดที่เป็นผลจากการสำรวจความเห็นของประชาชนในพื้นที่ด้วย เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างตัวชี้วัดที่ใช้ข้อมูลจากการรายงานขององค์กร กับตัวชี้วัดที่ใช้ความเห็นของประชาชนในพื้นที่ตัวชี้วัดที่พัฒนาขึ้นได้ อาศัยแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับผลการสำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภาครัฐและประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับตัวชี้วัด

6. ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วม

6.1 ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมตัวที่ 2 ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จในการมีส่วนร่วม คือ กระบวนการสื่อสารสองทางเพื่อเกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้น เปิดโอกาสให้สาธารณชนได้แสดงความคิดเห็นต่อโครงการนโยบายของรัฐตัวชี้วัดการมีส่วนร่วม มี 4 ตัวคือ

6.1.1 รูปแบบการมีส่วนร่วมที่ผู้บริหารราชการจัดให้มีขึ้น

6.1.2 คุณภาพของการจัดให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการบริหารราชการ

แผ่นดิน

6.1.3 การตอบสนองต่อข้อคิดเห็นของประชาชน

6.1.4 ร้อยละของประชาชนที่มีความพึงพอใจต่อการที่จัดให้มีมีส่วนร่วมในระดับ

มากขึ้นไป

รูปแบบการมีส่วนร่วม กำหนดให้มือน้อย 2 รูปแบบ คือ

1. มีการสำรวจความคิดเห็นโดยวิธีต่อไปนี้ 1) การสัมภาษณ์รายบุคคล 2) การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์หรือโทรสาร ทางระบบอินเทอร์เน็ตหรือทางอื่น 3) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ 4) การสนทนากลุ่มย่อย

2. มีการประชุมปรึกษาหารือโดยวิธีต่อไปนี้ 1) การประชาพิจารณ์ 2) การอภิปรายสาธารณะ 3) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร 4) การประชุมเชิงปฏิบัติการ 5) การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย

6.2 ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมตัวที่ 2 คือ คุณภาพของการจัดให้ทุกภาคส่วน ได้มีส่วนร่วมในการบริหารราชการ ซึ่งจะมียอดประกอบของคุณภาพอย่างน้อย 7 ข้อ คือ

6.2.1 มีการประกาศอย่างแพร่หลายให้ประชาชนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วันถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ และรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้

6.2.2 สถานที่สำหรับรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนมีมากกว่า 1 แห่ง

6.2.3 มีการยื่นข้อเสนอจากประชาชนตั้งแต่ 4 ข้อเสนอขึ้นไป

6.2.4 มีการสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประกาศให้ประชาชนทราบภายใน 15 วันนับแต่วันเสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็น

6.2.5 มีการแจ้งให้ประชาชนทราบถึงผลการตัดสินใจในเบื้องต้นภายใน 7 วัน นับจากวันสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น

6.2.6 ให้เวลากับประชาชนอย่างเพียงพอในการแสดงความคิดเห็น และนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับผลสรุปการรับฟังความคิดเห็นและผลการตัดสินใจในเบื้องต้น

6.2.7 สนับสนุนให้กลุ่มบุคคลหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบและผู้ด้อยโอกาส เข้ามามีส่วนร่วม

6.3 ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมตัวที่ 3 คือ การตอบสนองต่อข้อคิดเห็นของประชาชน ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ 4 ข้อ คือ

6.3.1 ในเอกสารประกอบการตัดสินใจ มีการระบุถึงกระบวนการมีส่วนร่วม และวิธีการระดมความคิดเห็นจากประชาชน

6.3.2 ในเอกสารประกอบการตัดสินใจ มีการสรุปข้อผลลัพท์ต่าง ๆ ที่ได้จากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

6.3.3 ในเอกสารประกอบการตัดสินใจ มีการระบุถึงแนวทางในการนำ
ข้อคิดเห็นจากประชาชนเข้ามาสู่กระบวนการตัดสินใจ

6.3.4 มีการประชุมปรึกษาหารือกับกลุ่มที่นำเสนอความคิดเห็น ยื่นข้อเสนอหลัง
การจัดให้มีส่วนร่วม

ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมตัวสุดท้าย คือ ร้อยละของประชาชนที่มีความพึงพอใจต่อ
การจัดให้มีส่วนร่วมในระดับ 4 ขึ้นไป จากเกณฑ์การวัด 5 ระดับ โดยระดับ 5 เป็นระดับที่มี
ความพึงพอใจมากที่สุด

7. ตัวชี้วัดความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน

ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จของความโปร่งใสในการปฏิบัติงานในการบริหารงาน
ราชการคือ ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก มีกระบวนการตรวจสอบความชัดเจน
และคุณภาพของข่าวสาร ส่วนประชาชนมีความเห็นว่า ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ คือ มี
กระบวนการทำงานกฎเกณฑ์ และกติกาต่าง ๆ กำหนดไว้อย่างชัดเจน และถือปฏิบัติอย่าง
เคร่งครัด ตรงไปตรงมา

ตัวชี้วัดที่พัฒนาขึ้น จะวัดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จทั้ง 2 ความหมาย ซึ่งจะมี
ทั้งหมดอยู่ 8 ตัว คือ

1. การเปิดเผยเอกสารข้อมูลที่ไม่ขึ้นความลับต่อสาธารณชน
2. คุณสมบัติของข้อมูลข่าวสารพื้นฐานที่เผยแพร่ต่อสาธารณชน
3. ขั้นตอนการเข้าถึงข้อมูลเอกสารที่เผยแพร่
4. คุณภาพของการจัดสรรงบประมาณ
5. ความชัดเจนและความโปร่งใสในกระบวนการประมูล ให้ใบอนุญาต ให้
สัมปทาน
6. อัตราส่วนของจำนวนข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์ปชั่นที่เป็นลายลักษณ์
อักษรต่อจำนวนข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ
7. ร้อยละของข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์ปชั่นที่มีมูล
8. ดัชนีการจ่ายสินบน (bribe payers index)

7.1 ตัวชี้วัดความโปร่งใสในการปฏิบัติงานตัวที่ 1 คือ การเปิดเผยเอกสารข้อมูล
ที่ไม่ขึ้นความลับต่อสาธารณชน ได้กำหนดวิธีการเปิดเผยไว้อย่างน้อย 7 ข้อ คือ

- 7.1.1 ดัดประกาศไว้ในสถานที่ราชการ
- 7.1.2 ดัดไปสเตอร์ในที่สาธารณะ

7.1.3 เปิดเผยโดยใช้สื่อวิทยุ

7.1.4 เปิดเผยโดยใช้สื่อโทรทัศน์

7.1.5 เปิดเผยโดยใช้สื่อหอกระจายข่าว

7.1.6 เปิดเผยโดยใช้สื่อหนังสือพิมพ์ จดหมายข่าว

7.1.7 เปิดเผยโดยใช้สื่ออินเทอร์เน็ต

7.2 ตัวชี้วัดความโปร่งใสในการปฏิบัติงานตัวที่ 2 คือ คุณภาพของข้อมูลข่าวสารพื้นฐานที่เผยแพร่ต่อสาธารณชน ได้กำหนดองค์ประกอบไว้ดังนี้

7.2.1 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับโครงสร้างที่ต้องเผยแพร่แก่ประชาชน ต้องประกอบด้วย

- 1) เหตุผลความจำเป็น
- 2) วัตถุประสงค์ของโครงการ
- 3) สาระสำคัญของโครงการ
- 4) ผู้ดำเนินการ
- 5) สถานที่ที่จะดำเนินการ
- 6) ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ
- 7) ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ
- 8) ผลกระทบต่อประชาชน
- 9) ประมาณการค่าใช้จ่าย

7.2.2 ข้อมูลเอกสารสำคัญที่ใช้ประกอบการกำหนดนโยบาย การวางแผนตัดสินใจ หรือเอกสารเกี่ยวกับนโยบาย คำสั่ง รายงาน

7.2.3 มีการรวบรวมรายชื่อเอกสารที่เผยแพร่ไว้ในสถานที่สาธารณะอย่างน้อย 1 แห่ง

7.2.4 สำเนาเอกสารควรมีรวบรวมไว้ในสถานที่สาธารณะอย่างน้อย 1 แห่ง

7.2.5 ข้อมูลข่าวสารควรมีการเผยแพร่ต่อสาธารณะในเวลาที่เหมาะสมล่วงหน้าก่อนการตัดสินใจ

7.3 ตัวชี้วัดความโปร่งใสในการปฏิบัติงานตัวที่ 3 คือ ขั้นตอนการเข้าถึงข้อมูลเอกสารที่เผยแพร่ ซึ่งได้กำหนดขั้นตอนไว้ดังนี้

7.3.1 มีการรวบรวมรายชื่อของเอกสารทั้งหมดที่เผยแพร่ต่อสาธารณชน โดยจัดทำเป็นฐานข้อมูลหรือบัญชีรายชื่อเอกสาร

7.3.2 มีขั้นตอนในการสืบค้นเอกสารที่ง่ายและชัดเจน

7.3.3 ไม่มีค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายในการขอเอกสารดังกล่าว ยกเว้น ค่าถ่ายเอกสาร

7.3.4 มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวางในรูปแบบต่าง ๆ เกี่ยวกับ 3 องค์ประกอบข้างต้นให้สาธารณชนได้รับทราบ

7.4 ตัวชี้วัดความโปร่งใสในการปฏิบัติงานตัวที่ 4 คือ คุณภาพของการจัดสรรงบประมาณซึ่งได้กำหนดองค์ประกอบคุณภาพไว้ 6 ข้อ คือ

7.4.1 ใช้เกณฑ์และกระบวนการในการพิจารณาขอรับการจัดสรรงบประมาณอย่างเคร่งครัด

7.4.2 โครงการที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณฯ ผ่านการกลั่นกรองโดยคณะกรรมการระดับจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายกเทศมนตรีต่าง ๆ เป็นอย่างน้อย

7.4.3 โครงการที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณฯ มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์

7.4.4 โครงการที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณฯ เป็นโครงการที่มีรายงานการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ หรือวิเคราะห์ต้นทุน หรือผลทางด้านสังคมและเศรษฐกิจต่อพื้นที่และประชาชนที่เกี่ยวข้อง

7.4.5 โครงการที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณฯ กระจายไปตามพื้นที่อย่างเหมาะสม

7.4.6 มีกระบวนการติดตามประเมินผลความสำเร็จในการจัดสรรงบประมาณฯ

7.5 ตัวชี้วัดความโปร่งใสในการปฏิบัติงานตัวที่ 5 คือ ความชัดเจนและความโปร่งใสในกระบวนการประมูล ให้ใบอนุญาต ให้สัมปทานที่อยู่ในอำนาจของการบริหารราชการ ได้กำหนดองค์ประกอบไว้ 4 ข้อ คือ

7.5.1 มีการประกาศเปิดรับข้อเสนอ ให้ใบอนุญาต ให้สัมปทานต่อสาธารณะมากกว่า 1 วิธี

7.5.2 มีการให้ข้อมูล เงื่อนไข เกณฑ์ และกระบวนการตัดสินใจ อย่างชัดเจนเท่าเทียมกันและเปิดเผย

7.5.3 ผลการตัดสินใจเป็นที่ยอมรับของสาธารณชน

7.5.4 มีการติดตามผลการดำเนินงานว่าเป็นไปตามข้อกำหนดและเงื่อนไขต่าง ๆ หรือไม่

7.6 ตัวชี้วัดความโปร่งใสในการปฏิบัติงานตัวที่ 6 คือ อัตราส่วนของจำนวนข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นลายลักษณ์อักษรต่อจำนวนข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ

7.7 ตัวชี้วัดความโปร่งใสในการปฏิบัติงานตัวที่ 7 คือ ร้อยละของข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่มีมูลตัวชี้วัด 2 ตัวนี้ควรพิจารณาควบคู่กันไป โดยพิจารณาผลคูณของตัวชี้วัดอัตราส่วนของจำนวนข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นลายลักษณ์อักษรต่อจำนวนข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และร้อยละของข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่มีมูล ซึ่งจะเป็ร้อยละของข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่มีมูลต่อจำนวนข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐวัตถุประสงค์ที่แยกตัวชี้วัดออกเป็น 2 ตัว คือ ต้องการสะท้อนภาพถึงจริยธรรมที่แตกต่างของคน เช่น ในกรณีที่ตัวชี้วัดตัวที่ 6 มีค่าสูง แต่ผลคูณมีค่าต่ำ จะมีความหมายอย่างน้อย 2 ความหมายคือมีการกลั่นแกล้งกัน หรือมีการช่วยเหลือกันในระหว่างการสอบข้อเท็จจริง เป็นประเด็นที่ส่วนกลางจะต้องลงไปสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมในพื้นที่

7.8 ตัวชี้วัดความโปร่งใสในการปฏิบัติงานตัวที่ 8 ซึ่งเป็นตัวสุดท้าย คือ ดัชนีการจ่ายสินบนเป็นตัวชี้วัดที่ประมวลผลมาจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน

8. ตัวชี้วัดความรับผิดชอบในผลงาน

กรอบความคิดที่ใช้พัฒนาตัวชี้วัด คือ ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จในความรับผิดชอบในผลงานที่ได้จากการสำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน ซึ่งต่างมีความเห็นตรงกันว่า คือ การตระหนักในสิทธิ หน้าที่ และความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม ภายใต้กรอบความคิดนี้ ตัวชี้วัดที่พัฒนาขึ้นมีทั้งหมด 9 ตัว คือ

1. ร้อยละของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกำหนดเป้าหมายการปฏิบัติงานในระดับบุคคล
2. ร้อยละของหน่วยงานในสังกัดที่มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานและผลการประเมินตนเองให้สาธารณชนได้รับทราบ
3. คุณภาพการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานย่อยในสังกัด
4. กระบวนการประกันคุณภาพบริการ
5. อัตราส่วนของจำนวนข้อร้องเรียนเกี่ยวกับความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นลายลักษณ์อักษรต่อจำนวนข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ

6. ร้อยละของข้อร้องเรียนเกี่ยวกับความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีมูล
7. การปฏิบัติงานเชิงรุกของผู้บริหาร
8. การดูแลและการพัฒนาขีดความสามารถให้กับกลุ่มผู้ยากไร้ อ่อนแอ

ด้อยโอกาส

9. ร้อยละของประชาชนที่มีความพึงพอใจเกี่ยวกับโครงการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณและทำสำเร็จแล้วในระดับมากขึ้นไป

ตัวชี้วัดตัวที่ 1 และ 2 เป็นตัวชี้วัดที่สามารถประมวลผลได้จากการรายงานการปฏิบัติงานประจำปีโดยตรง

ตัวชี้วัดตัวที่ 3 คือ คุณภาพการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานย่อยในสังกัด ซึ่งได้กำหนดองค์ประกอบไว้ 6 ข้อ คือ

1. ในรายงานมีรายละเอียดเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานและความก้าวหน้าต่าง ๆ ว่า บรรลุตามนโยบาย วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้หรือไม่ รวมถึงการวิเคราะห์และระบุถึงทิศทางและแนวโน้มของการดำเนินงาน โครงการ การตัดสินใจต่าง ๆ ที่จะมีความคืบหน้า

2. มีรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของหน่วยงาน

3. มีการประเมินตนเอง

4. มีกระบวนการที่ชัดเจนในการดำเนินการให้หน่วยงาน บุคคลภายนอกตรวจสอบผลการประเมินตนเอง

5. มีการเผยแพร่รายงานการประเมินตนเองและการตรวจสอบผลการประเมินตนเองให้สาธารณชนได้รับทราบในหลากหลายรูปแบบ

6. มีกลไกในการนำผลการประเมินมาปรับปรุงการปฏิบัติงาน

ตัวชี้วัดความรับผิดชอบในผลงานตัวที่ 4 คือ กระบวนการประกันคุณภาพบริการ ซึ่งได้กำหนดกระบวนการและคุณภาพไว้ ดังนี้

1. มีการกำหนดมาตรฐานการให้บริการอย่างชัดเจนและเปิดเผยต่อสาธารณะ

2. มีกลไกที่เป็นระบบในการติดตามตรวจสอบมาตรฐานการให้บริการ

3. มีการพิจารณาทบทวนผลการติดตามตรวจสอบมาตรฐานการให้บริการเป็นระยะ ๆ ว่าเป็นไปตามมาตรฐานหรือไม่ และจะต้องเปิดเผยข้อมูลนี้ต่อสาธารณะเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

4. มีช่องทางและกระบวนการที่ชัดเจนที่จะทำให้ประชาชนที่ไม่พึงพอใจในคุณภาพและมาตรฐานการบริการสามารถร้องเรียนได้

5. มีกลไกและกระบวนการที่ชัดเจนในการปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานการบริการ

6. ร้อยละ 80 ของประชาชนมีความพึงพอใจในคุณภาพและมาตรฐานการบริการในระดับมากขึ้นไป

ตัวชี้วัดความรับผิดชอบในผลงานตัวที่ 5 และตัวที่ 6 คือ อัตราส่วนของจำนวนข้อร้องเรียน เกี่ยวกับความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่เป็นลายลักษณ์อักษรต่อจำนวนข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐ และร้อยละของข้อร้องเรียนเกี่ยวกับความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีมูลตามลำดับ ความเห็นเกี่ยวกับตัวชี้วัดทั้ง 2 นี้จะเหมือนกับความเห็นเกี่ยวกับตัวชี้วัดตัวที่ 7 และ 8 ของความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน จึงควรใช้ด้วยความระมัดระวังและรอบคอบ

ตัวชี้วัดความรับผิดชอบในผลงานตัวที่ 7 คือการปฏิบัติงานเชิงรุกของผู้บริหาร การปฏิบัติงานเชิงรุก หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อที่จะบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่ง คำร้องหรือการร้องเรียนมายังส่วนกลางที่ผู้บริหารเป็นผู้ริเริ่ม และการจัดทำเอกสารการศึกษา การสัมมนาในประเด็น ที่มีความสำคัญหรือมีผลในระยะยาว การประเมินการปฏิบัติงานเชิงรุกได้กำหนดไว้ 3 ระดับ คือ

1. ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา ไม่มีกรณีใดเลยที่แสดงถึงการปฏิบัติงานเชิงรุก
2. ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา มี 1- 5 กรณีที่แสดงถึงการปฏิบัติงานเชิงรุก
3. ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา มีมากกว่า 5 กรณีที่แสดงถึงการปฏิบัติงานเชิงรุก

ตัวชี้วัดความรับผิดชอบในผลงานตัวที่ 8 คือ การดูแลและการพัฒนาขีดความสามารถให้กับกลุ่มผู้ยากไร้ อ่อนแอ ค้อยโอกาส ซึ่งได้กำหนดองค์ประกอบไว้ 6 ข้อ คือ

1. มีนโยบายที่ระบุเรื่อง กิจกรรม และเวลาที่ชัดเจนในการดูแลและพัฒนาขีดความสามารถให้กับกลุ่มผู้ยากไร้ อ่อนแอ ค้อยโอกาส
2. มีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่อย่างน้อย 1 คน รับผิดชอบในการติดต่อและปรึกษาหารือกับกลุ่มผู้ยากไร้ อ่อนแอ ค้อยโอกาส
3. มีกิจกรรมเพื่อพัฒนาขีดความสามารถให้กับกลุ่มผู้ยากไร้ อ่อนแอ ค้อยโอกาสเช่น หลักสูตรฝึกอบรมต่าง ๆ
4. มีการใช้กลไกการมีส่วนร่วมมากกว่าหนึ่งกลไก เพื่อให้ได้มาซึ่งปัญหาและข้อคิดเห็นของกลุ่มผู้ยากไร้ อ่อนแอ ค้อยโอกาส

5. ให้การสนับสนุนทางด้านเทคนิค กฎหมาย และการเงิน เพื่อพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถของกลุ่มผู้ยากไร้ อ่อนแอ ค้อยโอกาส

6. มีการติดตามประเมินผลโครงการต่าง ๆ ที่ทำให้กับกลุ่มผู้ยากไร้ อ่อนแอ ค้อยโอกาส

ตัวชี้วัดความโปร่งใสในการปฏิบัติงานตัวที่ 9 คือ ร้อยละของประชาชนที่มีความพึงพอใจเกี่ยวกับโครงการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ และทำสำเร็จแล้วในระดับ 4 (มาก) ขึ้นไปจากเกณฑ์การวัด 5 ระดับ โดยระดับ 5 เท่ากับความพึงพอใจมากที่สุด

9. ตัวชี้วัดความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย

จากการสำรวจพบว่า เจ้าหน้าที่ภาครัฐ และประชาชน มีความเห็นตรงกันว่า ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จของความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมายหรือการนำกฎหมายมาใช้กับทุกคนอย่างเป็นธรรม ซึ่งนำไปสู่ตัวชี้วัด 3 ตัวคือ

1. การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม
2. คุณภาพของกระบวนการยุติธรรม
3. ร้อยละของประชาชนที่มีความพึงพอใจต่อกระบวนการยุติธรรมและ

กระบวนการจัดการกับเรื่องราวร้องทุกข์ต่าง ๆ ในระดับมากขึ้นไป

ตัวชี้วัดการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ได้กำหนดองค์ประกอบการเข้าถึงไว้ 3 ข้อ คือ

1. สามารถร้องเรียนได้ในทุกพื้นที่
2. มีที่รับข้อร้องเรียนได้ตลอดเวลา
3. ไม่มีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการร้องเรียน

ตัวชี้วัดคุณภาพของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นตัวชี้วัดตัวที่ 2 ของความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย ได้กำหนดองค์ประกอบคุณภาพไว้ 4 ข้อ คือ

1. กระบวนการยุติธรรมมีความอิสระและเป็นกลาง
2. มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง
3. คู่ความที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงข้อมูลและตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง

ได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว

4. มีกระบวนการ กลไกในการให้ความช่วยเหลือผู้ยากไร้ อ่อนแอ ค้อยโอกาสในกระบวนการยุติธรรม

ตัวชี้วัดความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมายตัวที่ 3 คือ ร้อยละของประชาชนที่มีความพึงพอใจต่อกระบวนการยุติธรรม และกระบวนการจัดการกับเรื่องราวร้องทุกข์ต่าง ๆ ในระดับ 4 (มาก) ขึ้นไป ในเกณฑ์การวัด 5 ระดับ โดยระดับ 5 เป็นความพึงพอใจมากที่สุด

10. อันดับความสำคัญของตัวชี้วัดในแต่ละมิติ

ตัวชี้วัดทั้งหมด มี 24 ตัว แบ่งเป็นตัวชี้วัดในมิติการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน 4 ตัว มิติความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน 8 ตัว มิติความรับผิดชอบในผลงาน 9 ตัว และมิติความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย 3 ตัว มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการนำตัวชี้วัดเหล่านี้ไปใช้อยู่ 2 ประเด็น คือ

1. โดยปกติแล้วตัวชี้วัดต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นตัวชี้วัดที่นำไปใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานด้านประสิทธิภาพ หรือธรรมาภิบาลก็ตาม การวัดและประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นกิจกรรมที่ทำขึ้นมาเพื่อติดตามและปรับปรุงกระบวนการและผลของการปฏิบัติงาน ดังนั้น จึงมีลักษณะของความเป็นพลวัตอยู่ในตัวอยู่แล้ว โดยธรรมชาติส่งผลให้ตัวชี้วัดมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงเกี่ยวกับตัวชี้วัดทั้ง 24 ตัว ประการแรกตัวชี้วัดเหล่านี้เป็นเพียงแค่ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ณ จุดเริ่มต้นของการมีตัวชี้วัด สำหรับการบริหารราชการ และประการที่สองคือ ตัวชี้วัดทั้ง 24 ตัวนี้ สะท้อนถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับมิติต่าง ๆ ของธรรมาภิบาลในการบริหารราชการที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเป็นหลักใหญ่

2. เนื่องจากในปัจจุบันมีหลายหน่วยงานในส่วนกลาง เช่น กรมบัญชีกลาง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น ทำการประเมินจังหวัดในด้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นภาระอย่างมาก

11. ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

- 11.1 รูปแบบการมีส่วนร่วมที่ผู้บริหารราชการจัดให้มีขึ้น
- 11.2 คุณภาพของการจัดให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน
- 11.3 การตอบสนองต่อข้อคิดเห็นของประชาชน
- 11.4 ร้อยละของประชาชนที่มีความพึงพอใจต่อการที่จัดให้มีส่วนร่วมในระดับ

มากขึ้นไป

12. ตัวชี้วัดความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน

- 12.1 การเปิดเผยเอกสารข้อมูลที่ไม่มีชั้นความลับต่อสาธารณชน
- 12.2 คุณสมบัตินี้ของข้อมูลข่าวสารพื้นฐานที่เผยแพร่ต่อสาธารณชน
- 12.3 ขั้นตอนการเข้าถึงข้อมูลเอกสารที่เผยแพร่
- 12.4 คุณภาพของการจัดสรรงบประมาณของจังหวัด
- 12.5 ความชัดเจนและความโปร่งใสในกระบวนการประมูล ให้ใบอนุญาต

ให้สัมปทาน

- 12.6 อัตราส่วนของจำนวนข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นลายลักษณ์อักษร ต่อจำนวนข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐในจังหวัด
- 12.7 ร้อยละของข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่มีมูล
- 12.8 ดัชนีการจ่ายสินบน (bribe payers index)

13. ตัวชี้วัดความรับผิดชอบในผลงาน

13.1 ร้อยละของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกำหนดเป้าหมายการปฏิบัติงานในระดับบุคคล

- 13.2 ร้อยละของหน่วยงานในสังกัดจังหวัดที่มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน
- 13.3 คุณภาพการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานย่อยในสังกัด
- 13.4 กระบวนการประกันคุณภาพบริการ

13.5 อัตราส่วนของจำนวนข้อร้องเรียนเกี่ยวกับความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นลายลักษณ์อักษรต่อจำนวนข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ

- 13.6 ร้อยละของข้อร้องเรียนเกี่ยวกับความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีมูล
- 13.7 การปฏิบัติงานเชิงรุกของผู้บริหาร
- 13.8 การดูแลและการพัฒนาขีดความสามารถให้กับกลุ่มผู้ยากไร้ อ่อนแอ

ด้อยโอกาส

13.9 ร้อยละของประชาชนที่มีความพึงพอใจเกี่ยวกับโครงการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ และทำสำเร็จแล้วในระดับมากขึ้นไป

14. ตัวชี้วัดความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย

14.1 การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

14.2 คุณภาพของกระบวนการยุติธรรม

14.3 ร้อยละของประชาชนที่มีความพึงพอใจต่อกระบวนการยุติธรรม

และกระบวนการจัดการกับเรื่องราวร้องทุกข์ต่าง ๆ ในระดับมากขึ้นไป

15. เกณฑ์การให้คะแนน

ตัวชี้วัดมีคะแนนตั้งแต่ 0 - 5 โดยคะแนน 5 หมายถึง การปฏิบัติงานได้ตามแนวทางที่กำหนดขึ้น หรือคุณภาพของผลผลิตอยู่ในเกณฑ์ดีที่สุด หรือประชาชนมีความพึงพอใจในผลงานการบริการมากที่สุด และคะแนน 0 หมายถึง การที่ไม่ปฏิบัติงานตามที่กำหนดไว้เลย หรือไม่มีองค์ประกอบตามที่กำหนดไว้เลย ในตัวชี้วัดบางตัวมีแนวทางการปฏิบัติงานหรือองค์ประกอบไม่เท่ากัน แปรเปลี่ยนตั้งแต่ 3 ข้อ ถึง 9 ข้อ จึงจำเป็นต้องมีแนวทางการให้คะแนนตัวชี้วัด เพื่อใช้ปฏิบัติงาน ดังนี้

15.1 กรณีแนวทางการปฏิบัติงานหรือองค์ประกอบ มี 3 ข้อ หากปฏิบัติงานหรือมีองค์ประกอบข้อใดข้อหนึ่ง จะได้ 1 คะแนน ปฏิบัติงานหรือมีองค์ประกอบ 2 ข้อใด ๆ ใน 3 ข้อ จะได้ 3 คะแนน และปฏิบัติงานหรือมีองค์ประกอบครบ 3 ข้อ จะได้ 5 คะแนน

15.2 กรณีแนวทางการปฏิบัติงานหรือองค์ประกอบ มี 4 ข้อ หากปฏิบัติงานตามแนวทางการปฏิบัติงานหรือมีองค์ประกอบ 2 ข้อใด ๆ จะได้ 1 คะแนน หากมี 3 ข้อใด ๆ จะได้ 3 คะแนนและหากปฏิบัติงานครบ 4 ข้อหรือมีองค์ประกอบครบ 4 ข้อ จะได้ 5 คะแนน

15.3 กรณีแนวทางการปฏิบัติงานหรือองค์ประกอบ มี 5 ข้อ การให้คะแนนในกรณีนี้ง่ายและตรงไปตรงมา โดยให้คะแนนตามจำนวนข้อที่ปฏิบัติงานตามขั้นตอนแนวทางการปฏิบัติงานหรือในองค์ประกอบที่ได้กำหนดขึ้น

15.4 กรณีแนวทางการปฏิบัติงานหรือองค์ประกอบ มีตั้งแต่ 6 ข้อขึ้นไป การให้คะแนนจะใช้หลักการที่ให้คะแนนเต็ม 5 สำหรับการปฏิบัติงานที่ครบถ้วนตามขั้นตอนแนวทางการปฏิบัติงานหรือมีองค์ประกอบตามที่ได้กำหนดขึ้น เช่น กรณีกำหนดไว้ 7 ข้อ เมื่อมีครบ 7 ข้อ จะได้คะแนนเต็ม และลดลงทีละ 1 คะแนน ตามจำนวนข้อที่ขาดหายไป

16. การตรวจสอบผลการประเมิน อาจจะทำได้ 2 แนวทาง ดังนี้

แนวทางแรก คือ การพิจารณาความสอดคล้องกันระหว่างตัวชี้วัดความพึงพอใจกับตัวชี้วัดที่เป็นจุดมุ่งหมาย (objective) สำหรับแนวทางนี้นั้นผลการสำรวจความพึงพอใจจะต้องถูกส่งตรงมายังหน่วยงานในส่วนกลางที่ทำหน้าที่ตรวจสอบผลการประเมิน และเพื่อให้ผลการประเมินมีความตรง (validity) ตามจุดมุ่งหมายที่ต้องการ วัด ตัวชี้วัดบางตัวที่เป็นเชิงคุณภาพจำเป็นที่จะต้องนำข้อมูล เชิงปริมาณเข้ามาพิจารณาร่วมด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ได้ทราบถึงความถี่ในการปฏิบัติและการกระจายของการปฏิบัติงานไปตามหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดของจังหวัด โดยจะนำผลของความถี่และการกระจายนี้มาเป็นน้ำหนักในการคิดคะแนนของตัวชี้วัดนั้น ๆ

แนวทางที่สอง คือ การสุ่มตรวจหน่วยงานในสังกัดที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของผู้บริหาร โดยตรง ผลการประเมินตามแนวทางนี้อาจไม่สอดคล้องกับผลการสำรวจความพึงพอใจในประเด็นต่าง ๆ ของประชาชน ทั้งนี้เพราะในทัศนะของประชาชนจะให้ความเห็นเกี่ยวกับความพึงพอใจในลักษณะภาพรวมของการดำเนินงาน

บริบท เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

1. ประวัติเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลเมือง ตั้งอยู่ที่อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด มีพื้นที่ครอบคลุมตำบลในเมืองทั้งตำบลภายในเขตเทศบาล เป็นที่ตั้งของหน่วยงานการบริหาร สถานศึกษา สถานพยาบาลและสาธารณสุข ตลอดจนเป็นศูนย์กลางการคมนาคมของจังหวัดร้อยเอ็ด และห้างสรรพสินค้ามากมาย โรงแรมชั้นนำ

เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2479 มีพื้นที่เขตเทศบาล 4.5 ตารางกิโลเมตร โดยมีสำนักงานเป็นอาคารไม้ชั้นเดียวยกพื้นสูงตั้งอยู่บนศาลาจตุรมุขในเกาะกลางบึงพลาญชัย ต่อมาปี พ.ศ. 2499 ได้ก่อสร้างสำนักงานแห่งใหม่ เป็นอาคารคอนกรีตสองชั้นตามแบบแปลนการก่อสร้างสำนักงานเทศบาลทั่วประเทศ ตั้งอยู่ที่ถนนเทวภิบาลบนเนื้อที่ 4 ไร่เศษ ต่อมาเมื่อบ้านเมืองเจริญขึ้นและชุมชนหนาแน่นมากขึ้น จึงได้ทำการขยายเขตเทศบาลออกไปเมื่อวันที่ 5

มีนาคม พ.ศ. 2509 ทำให้มีพื้นที่ 11.63 ตารางกิโลเมตร(พระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ปรากฏในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 23 ตอนที่ 21 วันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2509) และเพื่อพัฒนาและรองรับการบริหารและบริการประชาชนให้มีความสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้ก่อสร้างอาคารสำนักงานเพิ่มเติมอีก 1 หลัง เป็นอาคารคอนกรีต 3 ชั้น ต่อมาเชื่อมด้านหลังของอาคารหลังเดิม ในปี พ.ศ. 2542 และในปี พ.ศ. 2553 ได้ก่อสร้างอาคารศูนย์บริการร่วมเบ็ดเสร็จ เปิดให้บริการเกี่ยวกับการให้บริการประชาชน โดยเปิดบริการเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 (ข้อมูลจากเอกสาร : แผนพัฒนาสามปี เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด พ.ศ. 2557-2559)

2. สภาพทั่วไป

ที่ตั้งและอาณาเขตของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ ตำบลเหนือเมือง
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ ตำบลเหนือเมือง ตำบลรอบเมือง
ทิศใต้	ติดต่อกับ ตำบลรอบเมือง
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ ตำบลรอบเมือง ตำบลดงลาน

3. สภาพภูมิอากาศ

ลักษณะภูมิอากาศโดยทั่วไป มีฝนเฉลี่ยประมาณ 1,400 มิลลิเมตรต่อปี อุณหภูมิเฉลี่ยต่ำสุดประมาณ 14.4 องศาเซลเซียส และสูงสุดประมาณ 40.5 องศาเซลเซียส

4. ประชากร

พ.ศ. 2552	จำนวน 34,510 คน
พ.ศ. 2553	จำนวน 34,636 คน
พ.ศ. 2554	จำนวน 34,763 คน
พ.ศ. 2555	จำนวน 34,592 คน
พ.ศ. 2556	จำนวน 35,077 คน

5. สภาพสังคม

ชุมชนในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด แบ่งเป็น 3 เขต ดังนี้

เขตที่ 1 มี 6 ชุมชน คือ ชุมชนวัดป่าเรไร ชุมชนวัดคุ้ม ชุมชนวัดเหนือ ชุมชน

ท่านคร ชุมชน วัดบึง และ ชุมชนศิริมงคล

เขตที่ 2 มี 8 ชุมชน คือ ชุมชนพระอารามหลวง ชุมชนรอบเมือง ชุมชน
วัดเวฬุวัน ชุมชนศรีอุดม ชุมชนบ้านหนองหญ้าม้า ชุมชนทุ่งเจริญ ชุมชนพิพิธภัณฑ
และชุมชนมั่นคงพัฒนา

เขตที่ 3 มี 6 ชุมชน คือ ชุมชน บ.จ.ส. ชุมชนตลาดหนองแคน ชุมชนจันทร์เกษม
ชุมชนโรงเรียนเมือง ชุมชนราษฎร์อุทิศ และชุมชนโรงพยาบาล

6. วัด

วัดในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด มี 14 วัด คือ วัดบูรพาภิราม วัดบึงพระลานชัย
วัดเหนือ วัดกลางมิ่งเมือง วัดสระทอง วัดสระแก้ว วัดป่าเรไร วัดเวฬุวัน วัดราษฎร์ศิริ
วัดคุ่มวนาราม วัดสว่างอารมณ์ วัดราษฎร์อุทิศ วัดท่านคร และวัดบ้านหนองหญ้าม้า

7. งานประเพณีและเทศกาลท้องถิ่นที่สำคัญ มีดังนี้

งานประเพณีบุญผะเหวด (บุญมหาชาติ) จัดขึ้นในวันศุกร์ เสาร์ และอาทิตย์แรกของ
เดือนมีนาคม ของทุกปี

งานประเพณีสงกรานต์ จัดขึ้นในวันที่ 13-15 เมษายน ของทุกปี

งานเลี้ยงสักการะเจ้าพ่อมเหศักดิ์คานูภาพ จัดขึ้นในพุทธแรก เดือน 6 ของทุกปี

งานเลี้ยงสักการะเจ้าพ่อหลักเมือง จัดขึ้นในวันพุทธแรก เดือน 7 ของทุกปี

งานประเพณีแห่เทียนเข้าพรรษา จัดขึ้นในวันขึ้น 15 ค่ำ เดือน 8 ของทุกปี
(จัดขึ้นก่อนวันเข้าพรรษา 1 วัน)

งานประเพณีกวนข้าวทิพย์ออกพรรษา จัดขึ้นในวันแรม 14 ค่ำ เดือน 11
ของทุกปี (จัดขึ้นก่อนวันออกพรรษา 1 วัน)

งานกฐิน 101 กอง จัดขึ้นในวันเสาร์ที่ 3 หลังงานประเพณีออกพรรษา

งานประเพณี "สมมาน้ำคั้นเพียงเส็งประทีป" จัดขึ้นในวันขึ้น 15 ค่ำ เดือน 12 ของทุกปี

8. การศึกษาเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ได้จัดตั้งโรงเรียนในสังกัด จำนวน 8 แห่ง และศูนย์พัฒนาเด็ก
เล็ก จำนวน 2 แห่ง ดังนี้

1. โรงเรียนเทศบาลวัดสระทอง
2. โรงเรียนเทศบาลวัดบูรพาภิราม

3. โรงเรียนเทศบาลวัดเหนือ
4. โรงเรียนเทศบาลวัดป่าเรไร
5. โรงเรียนเทศบาลหนองหญ้าม้า (โรงเรียนกีฬาท้องถิ่นจังหวัดร้อยเอ็ด)
6. โรงเรียนเทศบาลวัดเวฬุวัน
7. โรงเรียนเทศบาลวัดราษฎร์อุทิศ
8. โรงเรียนอนุบาลเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด
9. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด
10. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กหนองหญ้าม้า

9. หน่วยงานภายในเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ประกอบด้วย

- 9.1 สำนักปลัดเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด
- 9.2 กองคลัง
- 9.3 กองช่าง
- 9.4 กองสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม
- 9.5 สำนักการศึกษา
- 9.6 กองวิชาการและแผนงาน
- 9.7 กองสวัสดิการสังคม

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุวกิจ ศรีปัดดา (2546 : 35) ศึกษาเรื่องการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบัน อุดมศึกษา ศึกษากรณี สถาบันราชภัฏมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า สถาบันราชภัฏมหาสารคาม มีค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลาง กล่าวคือ มีค่าระดับการปฏิบัติงานเป็นร้อยละ 66.18 กลุ่มตัวอย่างที่มีสถานภาพแตกต่างกันมีความเห็นเรื่องค่าระดับการปฏิบัติงานแตกต่างกัน กลุ่มตัวอย่างที่มาจากหน่วยงานแตกต่างกันมีความเห็นเรื่องค่าระดับการปฏิบัติงานแตกต่างกันเช่นเดียวกัน ข้อเสนอแนะในการพัฒนาการปฏิบัติงานของสถาบัน คือ ควรมีการทำงานโดยการมีส่วนร่วม มีความสามัคคี มีคุณธรรม ซื่อสัตย์ กระจายอำนาจอย่างเสมอภาค พัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพและมีการประเมินผลงานที่เป็นระบบ ในการพัฒนาองค์ประกอบที่เป็นปัจจัยสำคัญของธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาควรปรับปรุงการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ตามลำดับความจำเป็นจากมากไปหาน้อยดังต่อไปนี้

1) ความเป็นธรรม 2) ความโปร่งใส 3) ความมีอิสระ 4) การมีส่วนร่วม 5) ความมีประสิทธิผล 6) ความคล่องตัว

นพพล สุรนักครินทร์ (2547 : 54) ศึกษาเรื่องการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่าการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล ตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ในภาพรวมอยู่ในเชิงบวก เมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยด้านบุคคล พบว่า ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา ต่างกัน มีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลไม่แตกต่างกัน และเมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยด้านขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล และการมีส่วนร่วมในการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ประชาชนมีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านความรู้ ความเข้าใจในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น พบว่าประชาชนมีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านความรู้ ความเข้าใจในองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ปัจจัยด้านขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบล

สุรชิต พิสัยพันธ์ (2550 : 65) ได้ศึกษาเรื่องการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดหนองคาย ผลการศึกษาพบว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดหนองคายมีระดับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลัก ภาพรวมอยู่ในระดับมาก สำหรับด้านความรู้ความเข้าใจในการปกครองด้วยหลักธรรมาภิบาลภาพรวมอยู่ในระดับมาก และทัศนคติที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลภาพรวมอยู่ในระดับมาก ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา สถานภาพ สมรส รายได้ต่อเดือน ความรู้ความเข้าใจในการปกครองด้วยหลักธรรมาภิบาล และทัศนคติต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลผลการวิจัยพบว่าไม่มีปัจจัยใดมีความสัมพันธ์กับระดับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ข้อเสนอแนะสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลควรมีการให้ความรู้ต่อประชาชนเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับ การประชาสัมพันธ์เปิดเผยข้อมูลข่าวสารการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและที่สำคัญคือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมวางแผนและร่วมติดตามประเมินผล เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนอย่างแท้จริง

จตุพร ผ่องสุข (2550 : 54-59) ได้ศึกษา การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล

ขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่าง อำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาค้นคว้าปรากฏดังนี้

1. ประชาชนโดยรวม และจำแนกตามระดับการศึกษา และรายได้ต่อเดือนมีความคิดเห็นด้วย เกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสว่างโดยรวม และรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง

2. ประชาชนที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นด้วยเกี่ยวกับการบริหารงาน ตามหลักธรรมาภิบาล ไม่แตกต่างกัน แต่ประชาชนที่มีรายได้ที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นด้วยโดยรวมและรายด้าน 2 ด้าน คือ ด้านหลักความโปร่งใส และด้านหลักความคุ้มค่าแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

3. ปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า การบริหารงบประมาณ ไม่โปร่งใส การแก้ไขปัญหา ไม่ทันต่อความต้องการของประชาชน ส่วนข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล อบต. ควรจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นธรรม ควรแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอย่างรวดเร็ว ควรจัดเวทีประชาคมเพื่อรับฟังปัญหาและความต้องการของประชาชน รักษาสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน

พรนิชา เพิ่มพูน (2551 : 74) ได้ศึกษา การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอศรีบุญเรือง จังหวัดหนองบัวลำภู ผลการศึกษาพบว่าการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอศรีบุญเรือง จังหวัดหนองบัวลำภู โดยรวม พบว่า มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล อยู่ในระดับมากเมื่อทำการวิเคราะห์ระดับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล เป็นรายด้านแล้วพบว่า มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากทุกข้อ โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านหลักนิติธรรม มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักคุณธรรม และการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอันดับน้อยที่สุดคือ ด้านหลักความคุ้มค่า

การเปรียบเทียบคุณลักษณะส่วนบุคคลกับระดับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอศรีบุญเรือง จังหวัดหนองบัวลำภู โดยภาพรวม 6 ด้าน พบว่า เพศ มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 เมื่อพิจารณาการบริหารงานตามหลัก ธรรมาภิบาลในแต่ละด้าน ได้แก่ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ

และด้านหลักความคุ้มค่า พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และตำแหน่ง มีความแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 สำหรับด้านการศึกษา ภาพรวม 6 ด้าน พบว่า ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 เมื่อพิจารณาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในแต่ละด้าน พบว่า ด้านหลักคุณธรรม มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ และด้านหลักความคุ้มค่า ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนอายุ ขนาดขององค์กรบริหารส่วนตำบลที่สังกัด และหน่วยงานที่สังกัดใน องค์กรบริหารส่วนตำบล ไม่มีความแตกต่างกันนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

อรรถยา นรินทร์ (2552 : 54) ได้ศึกษา สภาพการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของ องค์กรบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ผลการศึกษาพบว่า

1) บุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กรบริหารส่วนตำบลเห็นว่าสภาพการดำเนินงานตามหลัก ธรรมาภิบาลขององค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย โดยรวมและ รายด้าน 6 ด้าน อยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับตามค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ได้ดังนี้ด้านการ ดำเนินงานตามหลักนิติธรรม ด้านการดำเนินงานหลักความรับผิดชอบต่อ ด้านการดำเนินงานตาม หลักการมีส่วนร่วม ด้านการดำเนินงานตามหลักความคุ้มค่า ด้านการดำเนินงานตามหลักความ โปร่งใส และด้านการดำเนินงานตามหลักคุณธรรม 2) บุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กรบริหาร ส่วนตำบลที่มีเพศ อายุ รายได้ ระดับการศึกษาตำแหน่งและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเห็นว่า มีการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขอ โดยรวมและรายด้าน 1-5 ด้าน แตกต่างกันอย่างมี นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 แต่สถานภาพสมรสต่างกัน เห็นว่าการปฏิบัติงานตามหลัก ธรรมาภิบาลไม่แตกต่างกัน โดยสรุปสภาพการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของบุคลากร ในองค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย โดยรวมและรายด้านอยู่ใน ระดับมาก โดยรายด้านที่มีสภาพการดำเนินงานต่ำที่สุดคือ ด้านหลักคุณธรรม ข้อเสนอแนะที่ได้ ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้สามารถใช้เป็นประโยชน์และนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนาให้บุคลากร ปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลเพิ่มมากขึ้นต่อไป

นัฐพงษ์ ชูวรเชษฐ์ (2553 : 68) ได้ศึกษา การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย จังหวัดหนองบัวลำภู และจังหวัดอุดรธานี ประชากร ที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้านี้ได้แก่ ข้าราชการ และพนักงาน ที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรบริหารส่วน จังหวัดหนองคาย จังหวัดหนองบัวลำภู และจังหวัดอุดรธานี ผลการศึกษาพบว่าการบริหารงาน ตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย จังหวัดหนองบัวลำภู และจังหวัด

อุดรธานี โดยรวม พบว่า มีการบริหารงานตามหลัก ธรรมาภิบาล อยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับ จากมากไปหาน้อย ได้ดังนี้ ด้านหลักนิติธรรม มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ และน้อยที่สุด ด้านหลักความคุ้มค่า

การเปรียบเทียบระดับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วน จังหวัดหนองคาย จังหวัดหนองบัวลำภู และจังหวัดอุดรธานี พบว่า อายุ ที่ต่างกันมีความ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 เมื่อพิจารณาการบริหารงานตามหลัก ธรรมาภิบาลพบว่า แตกต่างกันในด้านหลักความโปร่งใส และด้านหลักความคุ้มค่า ที่นัยสำคัญ ทางสถิติที่ระดับ .01 ส่วนราชการที่สังกัด ที่ต่างกันมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ .01 เมื่อพิจารณาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลรายด้าน พบว่า แตกต่างกันในด้าน หลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ และด้านหลักความคุ้มค่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

ธนภรณ์ บัวคำภา (2553 : 83) ได้ศึกษา การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของ บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นศึกษากรณีเทศบาลตำบลคู่งตะเภา อำเภอเมือง จังหวัด อุดรดิตต์ ผลการศึกษาพบว่า อดีตนายกององค์การบริหารส่วนตำบลคู่งตะเภาในฐานะผู้นำหลัก ธรรมาภิบาลไปปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล และมีการนำหลักธรรมาภิบาล ไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน ในส่วนของปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำหลัก ธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนตำบลคู่งตะเภา นั้น ประกอบด้วย การมีภาวะผู้นำ ของผู้บริหาร การมีความพร้อมทางด้านทรัพยากร และด้านการเงิน รวมไปถึงจำนวนของ บุคลากร สำหรับปัญหาในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติที่สำคัญ มี 2 ประการ คือ การมี ระบบการให้รางวัลการประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลักการบริหารจัดการที่ดีตาม หลักธรรมาภิบาลที่ไม่ชัดเจน และบุคลากรบางส่วนไม่ยอมรับในการปฏิบัติตามหลัก ธรรมาภิบาล

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา 1) นายกององค์การบริหารส่วนตำบลควรมีการออก กฎระเบียบเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจนในส่วนของรางวัล และการลงโทษบุคลากร ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานได้รับทราบร่วมกันถึงสาเหตุในการได้รับรางวัล หรือการถูกลงโทษ อันเป็นผลให้เกิดความรู้สึกรู้ว่ามีการพิจารณาให้รางวัล หรือมีการตัดสิน ลงโทษอย่างไม่เป็นธรรมลดลง 2) ควรเพิ่มช่องทางการเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดง ความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยผ่านทาง การจัดกล่องรับความ

คิดเห็นทั้งในหมู่บ้าน และในองค์การบริหารส่วนตำบล จากนั้นให้มีการจัดประชุมเพื่อรับฟังปัญหาจากประชาชนเพิ่มเติม พร้อมทั้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลประมวลความคิดเห็นที่ประชาชนได้ส่งมา และในกรณีที่มีข้อท้วงติง หรือมีการขอให้คำแนะนำจากประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบลควรมีการเสนอแนวทางการแก้ไข หรือแนวทางการปฏิบัติที่จะดำเนินการต่อไป 3) ควรมีการจัดอบรมให้ความรู้ ความเข้าใจและสร้างทัศนคติที่ดีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติให้กับบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล และจัดให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านเกณฑ์และได้รับรางวัลจากการประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล และไม่ผ่านเกณฑ์การประกวด เพื่อเป็นการศึกษาถึงแนวทางการปฏิบัติ และแนวทางการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้น พร้อมทั้งเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจแก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล แต่ยังไม่ผ่านเกณฑ์การประกวด 4) ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานอิสระขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบระบบการให้รางวัลการประกวดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล และ ควรมีการคืนรางวัลหากตรวจพบว่ามีผู้ร้องเรียนถึงการกระทำความผิดอย่างร้ายแรงต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล โดยข้อร้องเรียนดังกล่าวนั้นต้องสามารถทำการพิสูจน์ได้ว่ามีการกระทำความผิดอย่างร้ายแรงต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลจริง

สุพจน์ เจริญขำ (2554 : 71) ได้ศึกษา การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของ องค์การบริหารส่วนตำบลปางมะค่า อำเภอลำปาง จังหวัดลำปาง ผลการศึกษา พบว่า 1) ประชาชนมีทัศนคติต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ปางมะค่า อำเภอลำปาง จังหวัดลำปาง โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณารายด้านพบว่าอยู่ในระดับมากทุกด้าน 2) ผลเปรียบเทียบทัศนคติของประชาชนต่อการบริหารงานของตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลปางมะค่า อำเภอลำปาง จังหวัดลำปาง พบว่า ประชาชนที่มีเพศต่างกัน อายุต่างกันและระดับการศึกษาต่างกัน มีทัศนคติ โดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน จึงปฏิเสธสมมติฐานการวิจัย แต่ในส่วนของผู้ที่มีทัศนคติทำงานที่แตกต่างกัน มีทัศนคติต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 จึงยอมรับสมมติฐานการวิจัย (Sig = 0.00) แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลประยุกต์ไปใช้ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลปางมะค่า อำเภอลำปาง จังหวัดลำปาง เพื่อพัฒนาการบริหารงานให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลด้านหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความ

โปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า คือ บุคลากรในองค์กร โดยเฉพาะผู้บริหารต้องมีความรอบรู้ข้อกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ต้องมีความซื่อสัตย์ สุจริต ยึดหลักความถูกต้องเป็นธรรมกับทุกฝ่ายและมีความเสมอภาค เปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบกิจการภายในองค์กรและเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างตรงไปตรงมา เปิดโอกาสให้ประชาชนรับรู้เพื่อเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญ และการมีส่วนร่วมทุกมิติ มีการกำหนดเป้าหมายและมาตรฐาน โดยวางกรอบความรับผิดชอบขององค์กรให้มีขอบเขตที่ชัดเจนครอบคลุมทั้งระบบงาน บริหารงานในองค์กรให้เกิดความคุ้มค่า

คณพศ กิตติสารโ (2554 : 69) ได้ศึกษา การบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาล :กรณีศึกษาองค์กรบริหารส่วนตำบล ในอำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี กลุ่มประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ผู้บริหาร พนักงาน และลูกจ้างขององค์กรบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่า 1) ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีอายุตั้งแต่ 31-40 ปี การศึกษาปริญญาตรี มีรายได้ต่ำกว่า 10,000 บาท มีประสบการณ์ทำงาน 5 - 10 ปี และมีตำแหน่งลูกจ้าง 2) องค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบางกรวยมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาในแต่ละด้านพบว่า ผู้บริหาร พนักงาน และลูกจ้าง ขององค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบางกรวยมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมากทุกด้าน 3) การเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหาร พนักงาน และลูกจ้างต่อการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาล จำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ และประสบการณ์ทำงาน พบว่าผู้บริหาร พนักงาน และลูกจ้าง ขององค์กรบริหารส่วนตำบลมีความคิดเห็นต่อการบริหารงาน ตามหลักธรรมาภิบาลโดยรวม ไม่แตกต่างกัน ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ 4) ปัญหาในการบริหารงานพบว่า บุคลากรบางส่วนยังไม่ทราบข้อกฎหมายหรือหลักธรรมาภิบาล เกี่ยวกับการบริหารงานในแต่ละส่วนขององค์กรบริหารส่วนตำบล บุคลากรบางส่วนยังเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม และบางส่วนยังเห็นแก่พวกพ้องของตนเอง การทำงานในบางเรื่องไม่ค่อยเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมบุคลากรบางส่วนปฏิบัติงานตามความรู้สึกของตนเองโดยไม่คำนึงถึงผลงานที่ออกมาการจัดสรรงบประมาณ

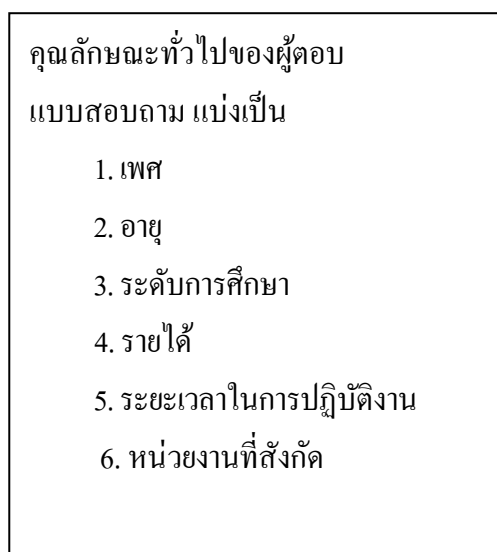
ขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ในเขตการปกครอง ซึ่งมีแนวทางในการบริหารงานดังนี้คือ องค์การบริหารส่วนตำบล ควรจัดอบรมให้บุคคลบางส่วนที่ยัง ไม่ทราบในข้อกฎหมายหรือข้อหลักธรรมาภิบาล ต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไปในทิศทางเดียวกัน คือยึดหลักความถูกต้องตามกฎหมาย และหลักเกณฑ์ ที่ชอบธรรม องค์การบริหารส่วนตำบลควรสร้างทัศนคติด้านคุณธรรมและจริยธรรมให้เกิดขึ้นแก่บุคลากร ส่งเสริมให้บุคลากรเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน เสริมสร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้นแก่บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ควรเปิดเผยงบประมาณประจำปีในการนำไปใช้จ่ายในแต่ละด้าน และการนำงบประมาณไปใช้นั้น ให้มีความคุ้มค่าและมีประโยชน์กับประชาชน และจัดสรรงบประมาณไปพัฒนาชุมชนให้ทั่วถึงตามความเร่งด่วนของชุมชนนั้น ๆ โดยไม่คำนึงถึงคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง

กรอบแนวคิดของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของพนักงานต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้วิจัยใช้กรอบแนวคิดธรรมาภิบาลของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2543 : 2-9) 6 ด้าน ดังนี้

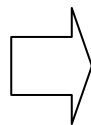
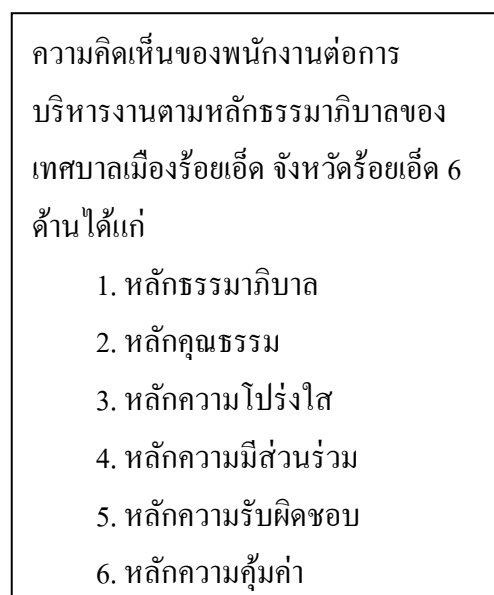
ตัวแปรอิสระ

(Independent Variables)



ตัวแปรตาม

(Dependent Variables)



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย