

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดกรอบแนวคิดและทฤษฎีในการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล
4. คณะกรรมการหมู่บ้าน
5. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
6. เทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

1. ความหมายของธรรมาภิบาล

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544 : 19 - 20) กล่าวถึง , ความหมายของธรรมรัฐ หรือ ธรรมาภิบาล ไว้หลายประการ ดังนี้

1.1 ประชากรรัฐ หมายถึง กระบวนการสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนโดยทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้

1.2 ประชากรรัฐ หมายถึง การที่กลไกของรัฐทั้งการเมืองและการบริหารมีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส รับผิดชอบ หรือ

1.3 ประชากรรัฐ หมายถึง การบริหารหรือการปกครองที่ดี หรือการปกครองหรือการบริหารที่เป็นธรรม โดยจะมีองค์ประกอบ 3 ประการ ความโปร่งใส (Transparency) การตรวจสอบได้ (Accountability) และความมีประสิทธิภาพ (Efficiency)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ระบุหลักการของค่านิยมการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ไว้ดังนี้ การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนส่งเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่อาจจะเข้ามาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกรถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกปัจจุบัน (สุดจิต นิमितกุล. 2543 : 13 - 24)

นุชบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ธี. (2550 : 9) อธิบายว่าการที่สังคมประกอบ ด้วยภาคสำคัญ ๆ 3 ภาค คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน เมื่อพิจารณาถึง ธรรมชาติของภาค ก็จะสามารถถึงความโปร่งใส ความถูกต้องของสามภาคดังกล่าว ธรรมชาติของ ธรรมชาติของประเวศ วะสี จึงเป็นเสมือนพลังผลักดันที่จะนำไปสู่การแก้ ปัญหาของ ประเทศชาติ

ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 1) ได้ให้ความหมายของธรรมชาติของธรรมชาติว่า เป็นกระบวนการ ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนโดยทั่วไปในการที่จะทำ ให้การบริหารราชการแผ่นดิน ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้ ทั้งนี้ยังได้เสนอว่าธรรมชาติของธรรมชาติ เป็นยุทธศาสตร์ที่ถูกต้องในการแก้ ปัญหาเศรษฐกิจของชาติ แนวทางที่ถูกคือทางสายกลาง คือการพึ่งพาตนเอง และเสริมปัญญา ไทยใจสากล ธรรมชาติของชาติเป็นการเคลื่อนไหวอย่างมีพลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาคม ชุมชน เพื่อเข้าไปปัญหา พึ่งพาตนเอง ช่วยตนเอง ปฏิรูปตนเอง ขณะเดียวกันก็ เพื่อความเข้มแข็งที่จะตรวจสอบสิ่งที่ไม่ดีได้อย่างจริงจัง รูปแบบธรรมชาติของชาติ คือ การยกระดับกระบวนการ ความสัมพันธ์ ความร่วมมือของส่วนต่าง ๆ ในสังคม อันได้แก่ ภาครัฐ ภาคสังคม และภาคเอกชน สถาบันสำคัญ ๆ ของประเทศ คือ ชุมชน ประชาคม ภูมิภาคและระดับชาติ ในลักษณะเป็นรูปธรรม มีพลัง

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า การที่กลไกของรัฐทั้งการเมืองและการบริหาร มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก

ปรีชา ช่างขวัญยืน (2542 : 103) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นรัฐที่มุ่งความดีงาม ความมีศีลธรรมเป็นจุดหมายสูงสุด ความมั่งคั่งของรัฐมิไว้เพื่อกระจายทรัพย์สินไปสู่คนทุกหมู่เหล่า ไม่ให้เดือดร้อนด้วยเรื่องการอุปโภค บริโภค ในนโยบายด้านเศรษฐกิจนั้น ต้องได้ทรัพย์สินมาด้วยความชอบธรรม และมีส่วนเกื้อกูลประชาชน การใช้ทรัพย์สินก็ต้องใช้ทรัพย์สินโดยธรรม มุ่งสิ่งที่เป็นธรรม เป็นความดี สนับสนุนให้คนประพฤติดี คนควรบูชาความดีไม่ใช่ทรัพย์สิน ด้วยเหตุนี้ ธรรมาภิบาลจึงมุ่งเน้นสร้างคนให้มีคุณงามความดี ให้นุชาคุณงามความดีมากกว่าจะเน้นระบอบการปกครอง

อานันท์ ปันยารชุน (2541 : 2) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจการซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและภาคเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกัน ได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้ โดยสาระธรรมาภิบาลหรือ Good Governance คือองค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้จะได้ผล หมายถึงการมีบรรทัดฐาน

เกษียร เตชะพีระ (2542 : 30 - 32) กล่าวถึงโดยในความหมายของธรรมาภิบาลหรือธรรมรัฐ โดยได้เสนอความหมายออกเป็น 3 ลักษณะ คือ 1. ธรรมรัฐอำนาจนิยม หมายถึง การมองธรรมรัฐในทัศนะของฝ่ายมันคง เช่น กองทัพ ฝ่ายปกครอง และราชการ โดยสัมพันธ์กับการอธิบายบทบาทของทางราชการ ในการสร้างธรรมรัฐในสังคมไทย ในที่นี้หมายถึง รัฐเป็นเจ้าของธรรม การสร้างธรรมรัฐในภาครัฐ คือการใช้กลไกทางการเมืองอันได้แก่ รัฐธรรมนูญ ระดับภาคีรัฐบาลก็คือการปฏิรูประบบราชการให้มีขนาดเล็กลง และทำให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น การแก้ไขปัญหาคอรัปชั่นในวงราชการ และการสร้างความโปร่งใสในการบริหารงานราชการ โดยเฉพาะระบบข้อมูลสาธารณะที่ประชาชนพึงรู้ 2. ธรรมรัฐเสรีนิยม หมายถึงการมองธรรมรัฐในแง่ของนักธุรกิจ นักจัดการสมัยใหม่ เป็นแนวคิดเรื่องการเปิดเสรี โดยใช้เรื่องของการบริหารให้เกิดผลสำเร็จโดยไม่เกี่ยวกับอุดมการณ์ทางการเมือง ซึ่งมีองค์ประกอบที่จำเป็นต้องมี ได้แก่ การมีส่วนร่วมจากประชาชน (Participation) มีหลักการและมีความรับผิดชอบ (Accountability) การสามารถคาดการณ์ได้ (Predictability) และมีความโปร่งใส (Transparency) ตลอดจนต้องมีระบบกฎหมายที่มี

ความยุติธรรม (Rule of Law) 3. ธรรมนูญชุมชนนิยม หมายถึง ธรรมนูญในแนวคิดเรื่อง การกระจายอำนาจ การเสริมความเข้มแข็งให้แก่ภาคสังคม ที่จะไปตรวจสอบภาครัฐและ เอกชนได้ โดยให้ความสำคัญต่อแนวคิดเรื่องความร่วมมือระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้เกิด การถักทอทางสังคม และการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ภาคประชาสังคม โดยสัมพันธ์กับ ประชาธิปไตย

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 10) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่าเป็น ระบบโครงสร้างกระบวนการและความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชา สังคมในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐ ซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี

ปรัชญา เวสารัชช์ (2542 : 45) กล่าวถึงในความหมายของการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งหมายถึง กลไกการทำงานของหน่วยงานใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล ระบบราชการ หรืออะไรก็ตาม ที่มีรูปแบบวิธีการบริหารจัดการที่ดี โดยพิจารณาถึงสามเรื่องหลัก ๆ ได้แก่ หลักการที่ดี วิธีการที่ดี และผลลัพธ์ที่ดีมีคุณภาพ คือต้องมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล เป็นธรรม โปร่งใส และมีความรับผิดชอบ

ธนาคารโลก ได้ให้ความหมายว่า ธรรมาภิบาลเป็นลักษณะและวิถีทางของ การที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการงานทาง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยนัยของธนาคารโลกเป็นการชี้ให้เห็น ความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลเพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ รัฐบาล สามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ที่ทำ ให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ และสื่อที่มี ความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้ (บุญบง ชัยเจริญวัฒน์ และคณะ. 2550 : 7)

จากความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ที่นักวิชาการ หน่วยงานต่าง ๆ ได้ให้ความหมายไว้ นั้น พอสรุปได้ว่า หลักธรรมาภิบาล หมายถึง หลักการดำเนินงานหรือ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยอาศัยกลไกในการบริหารที่ยึดหลัก 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

2. รัฐธรรมนูญกับการให้พัฒนาธรรมาภิบาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช. 2540 ได้วางระบบบริหาร บ้านเมืองให้เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพิ่มกลไก

การตรวจสอบระบบการเมืองและระบบราชการให้ใช้อำนาจอย่างชอบธรรมและมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารบ้านเมืองมากขึ้น เพื่อการจัดความทุจริตในบ้านเมือง ส่งเสริมให้เกิดการปฏิรูประบบผู้แทน อาจกล่าวได้ว่า มาตรการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญนี้ ได้วางรากฐานของการพัฒนาธรรมาภิบาลของสังคมไทยไว้ ซึ่งสรุปได้พอสังเขป ดังนี้ (ยุทธศักดิ์ พบลาภ และอดุลยเดช ต้นแก้ว. 2551 : 34)

- 2.1 ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 2.2 การปฏิรูประบบราชการ
- 2.3 การปฏิรูปศาลและระบบตรวจสอบ
- 2.4 การปฏิรูประบบผู้แทน
- 2.5 การขจัดความทุจริตในบ้านเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กล่าวถึงการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลไว้ ดังนี้

มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

(2) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจน เหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

(3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อม ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

(4) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน

เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

(5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

(6) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม

(7) จัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระ เพื่อติดตามสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

(8) ดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้วางรากฐานของธรรมาภิบาลไว้อย่างครบถ้วน กล่าวคือ ในแง่ของวัตถุประสงค์การบริหารจัดการ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ยึดประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ของคนทุกภาคในสังคม ในด้านโครงสร้างและกระบวนการ รัฐธรรมนูญได้เพิ่มภาคประชาสังคมเข้าสู่โครงสร้างการจัดการรัฐบาลไทย และเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาค โดยเฉพาะภาคประชาสังคมในทุกด้าน ทั้งระดับชาติท้องถิ่น ชุมชน ในด้านเนื้อหาของธรรมาภิบาลเอง รัฐธรรมนูญก็วางหลักการให้เกิดการประสานประโยชน์ของคนทุกภาคในสังคม เพื่อให้เกิดความสมดุลในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

3. หลักการพื้นฐานของการสร้างธรรมาภิบาล

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ระบุว่าธรรมาภิบาลมีองค์ประกอบ 6 ประการ คือ (กรมศึกษาพระองศ์ : 2554 : เว็บไซต์)

3.1 หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม ไม่เลือกปฏิบัติ และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมายและกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจ หรือตามอำนาจของตัวบุคคล

3.2 หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกัน โดยมีการให้และการรับข้อมูลที่สะดวกเป็นจริง ทันทกรณี ตรงไปตรงมา มีที่มาที่ไปที่ชัดเจนและเท่าเทียม มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

3.3 หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมคิด ร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น การแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการร่วมตรวจสอบ และร่วมรับผิดชอบต่อผลของการกระทำนั้น

3.4 หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ ได้แก่ ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้เป็นการสร้างกลไกให้ผู้รับผิดชอบ ตระหนักในหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

3.5 หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด ให้เกิดประโยชน์คุ้มค่า เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

3.6 หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม สำนึกในหน้าที่ของตนเอง มีความซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย และเคารพในสิทธิของผู้อื่น

4. วัตถุประสงค์ของธรรมาภิบาล

วัตถุประสงค์ของธรรมาภิบาล มีดังนี้ (ชยอนันต์ สมุทวนิช. 2541 : 486)

4.1 Integration เกิดการบูรณาการ 3 อย่าง คือ ภาครัฐ ภาคเอกชนและประชาสังคม ความสัมพันธ์ร่วมกันสร้างประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติ

4.2 Adaptation & Modernization ปรับตัวไปสู่ความทันสมัย โลกาภิวัตน์

4.3 Utilization เกิดประโยชน์สูงสุด ความพึงพอใจร่วมกัน

4.4 Equalization & Participation เกิดความเท่าเทียมกัน สนับสนุนการมีส่วนร่วม

4.5 Contestation & Justice มีการแข่งขัน เกิดความยุติธรรม ลดการเอาเปรียบ การผูกขาด

5. มิติของธรรมาภิบาล

มิติของธรรมาภิบาล จำแนกได้ 4 มิติ ดังนี้ (ยุทศศักดิ์ พบลาภ และอดุลยเดช ตันแก้ว. 2551 : 37)

5.1 มิติทางด้านการเมือง ใช้ในการสร้างความชอบธรรม สร้างประสิทธิภาพในการปกครองของรัฐบาล

5.2 มิติทางด้านเศรษฐกิจ ใช้ในการสร้างความมั่งคั่งทางภาคเอกชน เน้นการแบ่งงานกันทำ การกระจายผลประโยชน์ การกระจายรายได้ เกิดความเป็นธรรมในเรื่องการลงทุน สร้างงานและสร้างเงิน

5.3 มิติทางด้านสังคม ใช้ในการสร้างความรับผิดชอบของภาครัฐที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมให้ประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ข่าวสาร

5.4 มิติทางด้านการบริหารจัดการ ใช้ในการสร้างหลักประกันให้หน่วยงานมีความรับผิดชอบต่อประชาชน สิ่งแวดล้อม

6. แนวคิดเกี่ยวกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

6.1 วัตถุประสงค์และเป้าหมาย

แนวคิดที่สำคัญประการหนึ่งที่ทาง ก.พ.ร. ได้นำมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดิน คือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยยึดถือหลักธรรมาภิบาลที่ดี หรือ Good Governance ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว หลักของ Good Governance ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการให้บริการประชาชนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 โดยมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มาใช้ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยมีการกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐนำไปใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติ โดยมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่สำคัญคือ (ทศพร ศิริสัมพันธ์. 2548 : 67)

6.1.1 เพื่อให้การบริหารราชการเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้

6.1.2 เพื่อให้เกิดการบริหารแบบมุ่งสัมฤทธิ์ผล และมีการจัดทำข้อตกลงผลงานของผู้ปฏิบัติงานทุกระดับ

6.1.3 เพื่อให้การทำงานดำเนินถึงความคุ้มค่าของแผนงาน โครงการ ต่างๆ ที่จะดำเนินการ มีการวางแผนเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า กับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น

6.1.4 เพื่อให้มีการกำหนดระยะเวลาการทำงาน ลดขั้นตอนการทำงาน ที่ไม่จำเป็น การกระจายอำนาจตัดสินใจ ทำให้การปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชน เสร็จสิ้นอย่างรวดเร็ว ในลักษณะของการให้บริการเสร็จสิ้นที่จุดเดียว (One-Stop-Service)

6.1.5 เพื่อให้มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ข้อบังคับให้เหมาะสม เพื่อ ความคล่องตัวในการดำเนินงาน

6.1.6 เพื่อให้การปฏิบัติงานต้องมุ่งเน้นที่ความต้องการและความพึงพอใจ ของประชาชน โดยมีการสำรวจความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนอย่างสม่ำเสมอ เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงการทำงานได้อย่างถูกต้อง

6.1.7 เพื่อให้มีการประเมินผลการทำงาน โดยการตรวจสอบวัดผล การปฏิบัติงานอย่างถูกต้อง โปร่งใส เป็นธรรม

การที่ภาครัฐจะสามารถสร้างการบริหารกิจการงานของบ้านเมืองให้บรรลุ เป้าหมายทั้ง 7 ประการที่กล่าวข้างต้นได้นั้น หลักการที่สำคัญ คือ หลักธรรมาภิบาลนั่นเอง ธรรมาภิบาล เป็นมิติใหม่ของการบริหารงานภาครัฐ เป็นแนวคิดที่ถูก นำมาใช้และอ้างถึงอย่างมากในสาขาวิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

แนวคิดเกี่ยวกับ ธรรมาภิบาล จึงมีความเกี่ยวข้องกับค่านิยม ความเป็น ประชาธิปไตย การปฏิบัติเรื่องสิทธิมนุษยชน ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของ กิจการภาครัฐ การบริหารและการจัดการภาครัฐ การปรับปรุงกระบวนการให้บริการภาครัฐ เพื่อให้กลไกของรัฐบาลตระหนักในเรื่องต้นทุนและผลการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ

6.2 วิธีการปกครอง

วิธีการปกครองประชาชนในมิติทางด้านการเมือง การสร้างธรรมาภิบาลที่ ดีจะต้องมีการปลูกฝังหรือพัฒนาประชาธิปไตยที่มีระบบพรรคการเมืองหลายพรรคมาแข่งขัน กัน มีการเคารพในสิทธิมนุษยชน และมีประชาสังคมที่เข้มแข็ง เปิดโอกาสให้ประชาชนมี ส่วนร่วมในการปกครอง บริหารประเทศ

6.2.1 วิธีการบริหารกิจการของประเทศ ซึ่งเป็นมิติด้านสถาบันที่ เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารจัดการประเทศ ต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีภาวะ ความรับผิดชอบสาธารณะ

6.2.2 คุณภาพของการจัดการและขีดความสามารถขององค์กรภาครัฐที่เป็นส่วนหนึ่งของมิติทางด้านเทคนิคเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้สามารถนำนโยบายและโครงการต่างออกไปปฏิบัติ จัดทำให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม การบริหารงานภาครัฐ มักถูกออกแบบมาเพื่อให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐสามารถใช้อำนาจในการบริหารทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้บรรลุเป้าหมายที่สำคัญคือ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาที่ยั่งยืน และการให้บริการประชาชนอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น สถาบันภาครัฐซึ่งได้แก่ระบบราชการและข้าราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ข้าราชการระดับท้องถิ่นและเจ้าพนักงานในรัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรของรัฐประเภทอื่น ๆ ทั้งหมด ต้องมีขีดความสามารถในการใช้ทรัพยากรบริหารต่าง ๆ อย่างถูกต้อง มีประสิทธิภาพ โดยมีระบบการจัดการทรัพยากรมนุษย์ เงิน โครงสร้างองค์กร และระบบการจัดการ ตลอดจนกระบวนการกำหนดนโยบายที่ดี มีคุณภาพ

ภายในภาครัฐ การที่จะสามารถพัฒนาหรือสร้างธรรมาภิบาลที่ดีให้เกิดขึ้นได้สำเร็จ จะต้องมีการสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบการบริหารงานบุคคล โดยให้มีหลักการที่ถูกต้อง เหมาะสม ชอบธรรม เป็นธรรม มีระบบการเงินที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ เน้นบทบาทของผู้บริหารงานและเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ให้เป็นผู้ให้บริการ ลดการควบคุมของส่วนกลาง ตระหนักและให้ความสำคัญกับทรัพยากรบุคคล เทคโนโลยี เปิดกว้างให้เกิดการแข่งขัน พยายามเปิดโอกาสให้เอกชน ท้องถิ่น ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม หรือดำเนินกิจการหรือจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ แทนรัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงานของรัฐและการให้บริการประชาชน

ดังนั้น การปฏิรูประบบราชการ โดยการสร้างธรรมาภิบาลที่ดี เพื่อนำไปสู่การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีให้เกิดขึ้น จะปรับปรุงการบริหารจัดการทรัพยากรภาครัฐโดยอาศัยหลักความโปร่งใส ตรวจสอบได้ หลักความรับผิดชอบสาธารณะและการให้มีการตรวจสอบ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ หลักการมีส่วนร่วม และการสร้างกรอบทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่เข้มแข็ง

6.3 รูปแบบการบริหารงานภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาล

การจัดการปกครองและการบริหารจัดการงานภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลอาจมีรูปแบบวิธีการหลายวิธี แต่ที่สำคัญคือ ต้องถือว่าองค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาลต้องประกอบด้วยหลักการพื้นฐานที่สำคัญ ดังนี้

6.3.1 การระับผิดชอบสาธารณะ หรือความรับผิดชอบที่ขึ้นต่อ
การตรวจสอบได้

6.3.2 ความโปร่งใส ตรวจสอบได้

6.3.3 การป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

6.3.4 การจัดวิธีการปกครองและการบริหารแบบมีส่วนร่วม

6.3.5 การสร้างกรอบทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่เข้มแข็ง

หลักการข้างต้น จะเป็นตัวชี้วัดได้ว่า รัฐหรือประเทศมีการปกครอง
บริหารกิจการงานที่เป็น Good Governance หรือ Bad Governance ดังจะขอกกล่าวใน
รายละเอียดของหลักการพื้นฐานแต่ละข้อ ดังนี้

6.3.1 การระับผิดชอบสาธารณะ หรือความรับผิดชอบที่ขึ้นต่อ

การตรวจสอบได้ (Accountability) ถือเป็นองค์ประกอบหลักของการสร้างธรรมาภิบาลที่ดี ที่
สำคัญประการแรก

คำว่า “Account” แปลว่า บัญชี ดังนั้น Accountability จึง
หมายถึง ความสามารถในการคิดบัญชีได้ หรือความสามารถในการที่จะถูกตรวจสอบได้
นั่นเอง ดังนั้น ในการสร้างธรรมาภิบาลที่ดีให้เกิดขึ้นในการบริหารกิจการบ้านเมือง การใช้
อำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานหรือบุคคลของรัฐ ทั้งที่มาจาก การเลือกตั้ง หรือแต่งตั้งที่ทำ
หน้าที่เกี่ยวกับการบริหาร การปฏิบัติงานและดำเนินงานของภาครัฐทุกแห่งทุกระดับ ต้องมี
ภาระความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ต้องสามารถตอบคำถามเรื่องผลประโยชน์และการกระทำ
หรือการตัดสินใจใด ๆ ที่กระทำลงไปได้ ว่ามีที่มาที่ไปอย่างไร ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดสรร
การใช้ การกำกับดูแลเรื่องคน เงิน งาน วัสดุสิ่งของ หรือการตัดสินใจในการออกกฎหมาย
กำหนดนโยบาย การสั่งการใด ๆ ลงไป ต้องรับผิดชอบต่อการที่จะถูกตรวจสอบ พร้อมทั้งจะ
ชี้แจงต่อสาธารณะชนและผู้มีอำนาจในการตรวจสอบเสมอ

ตามหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การตรวจสอบ
การใช้อำนาจรัฐอาจทำได้ใน 3 มิติ คือ (ม.ร.ว.พฤษทิสาน ชุมพล. 2548 : 74)

1) ความสามารถในการตรวจสอบในทางกฎหมาย (Legal
accountability) หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ว่าจะมาจากการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้ง ต้อง
สามารถถูกตรวจสอบได้ว่าได้กระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือยึดหลักนิติธรรมเป็น
กรอบในการใช้อำนาจ หรือประพฤติปฏิบัติหรือไม่อย่างไร ถ้ามีการกระทำใด ๆ ที่ไม่ถูกต้อง

ขอบธรรม เป็นที่สงสัย จะต้องมีการตรวจสอบโดยศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม หรือโดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบตามกระบวนการในทางกฎหมาย

ตัวอย่างเช่น ในภาครัฐไทย ประกอบด้วยรัฐบาล

หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรภาครัฐประเภทอื่น ๆ ที่กระจายอยู่ทั่วไปทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ต่างมีภาระหน้าที่ทั้งในด้านการผลิต การจัดทำและให้บริการสาธารณะ และการกำกับดูแลให้เกิดการกระทำบริการสาธารณะ และกิจการต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้กฎกติกาตามนัยของกฎหมาย ดังเช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน กรมควบคุมมลพิษ มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลโรงงานอุตสาหกรรมไม่ให้ปล่อยของเสียออกมาสู่อากาศ แหล่งน้ำสาธารณะ กรมการขนส่งทางอากาศมีอำนาจหน้าที่ดูแล กำกับการให้บริการของสายการบินไม่ให้ผู้ประกอบการเอารัดเอาเปรียบผู้โดยสาร ฯลฯ เป็นต้น จะเห็นว่ารัฐไทย มีทั้งกฎหมายและหน่วยงานพร้อม แต่ตามว่า หน่วยงานรัฐเหล่านี้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสัมฤทธิ์ผลหรือไม่ ถ้าหน่วยงานเหล่านั้นทำหน้าที่อย่างจริงจัง เทียบตรง เป็นธรรม มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ การหลอกลวง เอารัด เอาเปรียบ หรือความเสียหายต่าง ๆ จะไม่เกิดขึ้นในสังคม แต่ถ้าหน่วยงานรัฐไม่ทำหน้าที่ของตนอย่างจริงจัง มีข้อบกพร่องในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ประกอบการบางราย ก็จะทำให้เกิดการกระทำที่เป็นการหลอกลวง เอารัดเอาเปรียบประชาชนผู้บริโภค หรือก่อความเสียหายให้สิ่งแวดล้อมดังที่ปรากฏในสังคมไทย ดังนั้น การที่จะมีการปรับปรุงการทำงานภาครัฐให้มีการบริหารกิจการงานที่ดีหรือเป็น Good Governance ได้จำเป็นอย่างยั้งที่ตรงแก่ใจข้อบกพร่องดังกล่าว

2) ความสามารถตรวจสอบได้ทางการเมือง (Political accountability) หมายถึง กรณีที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลต้องถูกตรวจสอบโดยรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติและสาธารณชน ดังเช่นการกำหนดนโยบายและการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล เช่นการทำสัญญาทางการค้าเสรีแบบทวิภาคีกับต่างประเทศ ไม่ว่ากับประเทศจีน ประเทศออสเตรเลีย ทำไมรัฐต้องทำอย่างเร่งรีบ ไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลให้ฝ่ายต่าง ๆ ทราบ หรือทำไมรัฐบาลต้องตัดสินใจออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2546) อย่างเร่งด่วน เพื่อแก้ไขการจ่ายส่วนแบ่งรายได้ในกิจการ โทรคมนาคมจากค่าสัมปทานมาเป็นภาษีสรรพสามิตในอัตราไม่เกินร้อยละ 50 โดยกระทรวงการคลังได้กำหนดอัตราภาษีที่เหมาะสมคือร้อยละ 2 จากรายรับในการใช้

โทรศัพท์พื้นฐานและร้อยละ 10 จากบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ในกรณีเช่นนี้ รัฐบาลต้องสามารถชี้แจงเหตุผลได้อย่างชัดเจน เป็นที่ยอมรับของสาธารณชน

3) ความสามารถตรวจสอบได้ทางการเงิน (Financial accountability) หมายถึง กรณีที่รัฐบาลและหน่วยงานรัฐทุกหน่วยงานต้องถูกตรวจสอบเรื่องการใช้เงินภาษี หรืองบประมาณว่าได้ใช้ตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาหรือไม่ โดยมีหน่วยงานรัฐ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระมีความเป็นกลางอย่างแท้จริง จึงจะสามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ การมีความรับผิดชอบและการถูกตรวจสอบได้ทางการเงิน ยังรวมถึงการที่ต้องมีการรายงานการใช้งบประมาณให้เป็นไปตามกลไกการตรวจสอบที่ถูกต้องตามขั้นตอนและกระบวนการที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้การใช้งบประมาณเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุมัติมา และที่สำคัญ การใช้งบประมาณต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าเมื่อเปรียบเทียบกับผลงานที่ได้ด้วย

6.3.2 ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ (Transparency) ถือเป็นตัวชี้วัดความเป็น Good Governance หรือ Bad Governance ความโปร่งใสในที่นี้หมายถึง การที่สาธารณชนต้องมีโอกาสรับรู้ในเรื่องนโยบายหรือการกระทำต่าง ๆ ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่ารัฐบาลและหน่วยงานรัฐทั้งหลายมีความตั้งใจ จริงจังในการดำเนินการเรื่องนั้นอย่างใสสะอาด โปร่งใส

โดยหลักการ ความโปร่งใสจะเกิดขึ้นได้เมื่อมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการกระทำต่าง ๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ เปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและเปิดโอกาสให้เกิดการแข่งขันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ อย่างเต็มที่

นอกจากนี้ ความโปร่งใสจะเกิดขึ้นได้ ต้องมีการสร้างกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจพิจารณาสั่งการ การดำเนินงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งในส่วนของข้าราชการประจำหรือฝ่ายการเมืองอย่างชัดเจน และตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน พร้อมทั้งมีการชี้แจง เปิดเผยได้อย่างโปร่งใส ต้องสามารถชี้แจงเหตุผลได้ว่าทำไมต้องวินิจฉัยอย่างนั้น ทำไมต้องทำอย่างนี้ และต้องเปิดโอกาสให้มีการร้องอุทธรณ์การวินิจฉัยได้ด้วย

ความโปร่งใสและความสามารถในการตรวจสอบจะเกิดขึ้นได้ต้องมีการเปิดกว้างให้คนนอกภาครัฐหรือนอกราชการเข้ามามีส่วนร่วม เพราะบางครั้งคนที่อยู่นอกภาครัฐ เช่นประชาชน เอกชน คนในชุมชน ชาวบ้านอาจมีข้อมูลดีกว่าทางราชการ และมี

ระบบการตรวจสอบกันเองอย่างน่าเชื่อถือ เช่น การพิสูจน์สัญชาติของคนไร้สัญชาติว่าเขาเป็น ผู้ที่เกิดและโตมาในชุมชนนั้นจริงหรือไม่ คนที่อยู่ในชุมชนนั้นย่อมรู้จักคนที่ขอสัญชาติดีกว่า เจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะข้าราชการที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่นั้น ดังนั้น การที่ให้ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน หรือนายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยอย่างปิดเป็นความลับ โอกาสที่จะเกิดความไม่โปร่งใสมี สูง เพราะระบบเปิดโอกาสให้ แต่ถ้าระบบเปิดให้ชาวบ้านในชุมชนเป็นผู้ร่วมให้ข้อมูล มี การพิจารณาอย่างเปิดเผย ชาวบ้านทั้งหมดหมู่บ้านจะร่วมมือกันขายบัตรประจำตัวให้คนที่ขอ สัญชาติทำได้ยากมาก

อย่างไรก็ตาม จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย การมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยังคงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการรับรู้ข่าวสาร ข้อมูล การแสวงหาข้อมูล การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในนโยบาย โครงการต่าง ๆ ฯลฯ ล้วนเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก

6.3.3 การป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

(Corruptions) ถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอีกประการหนึ่งของ Good Governance ดังนั้น การทุจริตและการประพฤติมิชอบที่ปรากฏในการบริหารรัฐกิจจึงเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญว่า การปกครองและการบริหารบ้านเมืองนั้น ๆ มี Good หรือ Bad Governance ถ้าประเทศไทย ต้องการที่จะปรับปรุงการบริหารบ้านเมืองเพื่อให้มีธรรมาภิบาลที่ดี จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดการทุจริตและการประพฤติมิชอบให้หมดไปจากการบริหารกิจการของรัฐ

ลักษณะการทุจริตคอร์รัปชันที่ปรากฏในสังคมไทยตั้งแต่อดีตจนถึง ปัจจุบัน อาจแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ

รูปแบบที่ 1 เป็นการใช้อำนาจในการอนุมัติอนุญาตเพื่อให้สามารถ ละเว้นจากการที่ต้องทำตามกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ทำให้เกิดการลด ต้นทุน หรือสามารถทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้องได้ เช่น การจ่ายส่วยเพื่อคุ้มครองกิจการที่ผิด กฎหมาย เป็นต้น

รูปแบบที่ 2 เป็นการใช้อำนาจในการสร้างปัญหาอุปสรรค ให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนและภาคธุรกิจที่มารับบริการ เพื่อทำให้มีการให้ค่าน้ำร้อนน้ำชา หรือ เงินใต้โต๊ะ เพื่อให้มีการให้บริการที่รวดเร็ว สะดวกสบายขึ้น

รูปแบบที่ 3 เป็นการใช้อำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์ ในรูปของสิ่งของ บริการ สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ให้เอกชน เช่น การออกใบอนุญาตประกอบ

ธุรกิจ การให้สัมปทาน การจัดซื้อจัดจ้าง การออกกฎหมาย นโยบาย กฎระเบียบที่เอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทหรือกลุ่มธุรกิจเอกชน การสร้างระบบผูกขาดในการดำเนินการให้กับบริษัทใดบริษัทหนึ่ง เป็นต้น การคอร์รัปชันประเภทนี้มีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างมาก

การคอร์รัปชันในสองรูปแบบแรกเกิดขึ้นมาเป็นเวลาช้านาน พบเห็นได้ทั่วไปในวงราชการจนเกือบเป็นเรื่องปกติในสังคมไทย แต่ปัจจุบันมีน้อยลง แต่การคอร์รัปชันประเภทที่ 3 กลับสูงขึ้น การคอร์รัปชันประเภทนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับวงเงินจำนวนมาก และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมักเป็นนักการเมือง ข้าราชการประจำ เจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง เป็นการคอร์รัปชันที่มีกลไกซับซ้อน ทำเป็นเครือข่ายเพื่อสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจรัฐให้สามารถจัดสรรผลประโยชน์ให้กลุ่มตัวเองและพวกพ้อง การคอร์รัปชันประเภทนี้กลายเป็นปัญหาที่เรียกว่าผลประโยชน์ทับซ้อน

ผลประโยชน์ทับซ้อนจึงเป็นสถานการณ์ที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจในการบริหารงานสาธารณะ ได้ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งของตน ตัดสินใจกระทำการหรือไม่กระทำการต่าง ๆ โดยมุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตัวของกลุ่มตน หรือธุรกิจของกลุ่มที่เป็นเป้าหมายมากกว่าเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทยเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นมานานจนยากจะแก้ไข ทั้งนี้อาจเป็นเพราะโครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรมที่เป็นสังคมอุปถัมภ์ ค่านิยมที่ยกย่องคนมีเงินและอำนาจ โครงสร้างทางเศรษฐกิจที่มีลักษณะการผูกขาดโดยกลุ่มทุนขนาดใหญ่ และโครงสร้างทางการเมืองที่อ่อนแอ อาศัยเงินเป็นปัจจัยสำคัญและโครงสร้างการบริหารรัฐกิจที่กำหนดให้อำนาจในการคิด ตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการอยู่ที่ผู้ดำรงตำแหน่ง ราชการและทางการเมืองอย่างมาก โดยไม่มีระบบการตรวจสอบที่ดีพอ ทำให้เอื้ออำนวยต่อการเกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ง่าย อีกทั้งรัฐเองไม่มีความจริงจังและจริงใจที่จะทำการปราบปรามลงโทษผู้กระทำความผิด การปฏิรูปการบริหารงานให้เข้าสู่การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบให้ลดลงหรือหมดไปได้

6.3.4 การจัดวิธีการปกครองและการบริหารแบบมีส่วนร่วม

(Participation) ถือเป็นหลักการหรือตัวชี้วัดของการมีธรรมาภิบาลที่ดีหรือไม่ อีกประการหนึ่ง

การมีส่วนร่วม เป็นเรื่องของการสร้างกรอบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่สร้างกระบวนการในการตรวจสอบนโยบายและการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ การมีส่วนร่วมอาจเกิดขึ้นได้ในหลายระดับ ตั้งแต่ระดับชุมชน ระดับชาวบ้าน โดยผ่านสถาบันในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปจนถึงระดับภูมิภาค และระดับชาติ โดยเฉพาะ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจหรือการดำเนินนโยบาย โครงการต่าง ๆ ของรัฐ ควรต้องมีโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมคิด ตัดสินใจในการกำหนดและดำเนินโครงการเหล่านั้นด้วย

การจัดระบบให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและการบริหารของรัฐบาล อาจทำได้หลายรูปแบบ เช่น การทำประชาพิจารณ์ การรับฟังความคิดเห็น การพูดคุย การจัดประชุมสัมมนา การลงประชามติ ฯลฯ และที่สำคัญต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์ กติกา และวิธีการแนวทางในการดำเนินการขึ้นมาให้ชัดเจน เพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติอย่างถูกต้อง เช่น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดถึงสิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ เช่น

ประชาชนมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ (มาตรา 46)

ประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานรัฐ ในส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ สิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือต่อสภาพชุมชน สิ่งแวดล้อม โดยการแสดงความคิดเห็นให้ทำตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ (มาตรา 59)

แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะมีการบังคับใช้มาเป็นเวลานานแล้ว แต่รัฐกลับไม่ได้ให้ความสำคัญกับการออกกฎหมายใด ๆ มารองรับ ดังนั้น เมื่อประชาชนต้องการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่พวกเขาไม่เห็นด้วยกับรัฐหรือต่อต้านการกระทำโครงการต่าง ๆ ของรัฐมักจะรวมตัวกันชุมนุมประท้วง ซึ่งประชาชนผู้ชุมนุมเรียกร้องมักจะตกเป็นผู้กระทำความผิดและถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ทำไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว หรือเป็นผู้ที่ก่อความวุ่นวายขัดขวางการพัฒนา ซึ่งรัฐควรเร่งให้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการทำประชาพิจารณ์ หรือการลงประชามติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อนำมาซึ่งธรรมาภิบาลที่ดี

6.3.5 การสร้างกรอบทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่เข้มแข็ง
ถือเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างธรรมาภิบาล อีกประการหนึ่ง ทั้งนี้เพราะการมีระบบ

ยุติธรรมและกฎหมายที่สามารถส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาและสร้างระบบการจัดการปกครองและบริหารบ้านเมืองที่ดีนั้น คือการที่รัฐต้องจัดให้มีกฎหมายที่มีความชัดเจนเหมาะสม ทันสมัย สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในทางเศรษฐกิจ สังคม มีไม่มากจนเกินความจำเป็น อีกทั้งยังต้องมีระบบหรือกลไกการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพด้วย เพราะถ้ามีกฎหมายที่ดี แต่ไม่สามารถนำไปบังคับให้เป็นไปตามเป้าหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว กฎหมายก็ไม่ผิดอะไรไปจากเศษกระดาษ ดังนั้น กระบวนการบังคับใช้กฎหมายจะต้องสามารถทำหน้าที่ของตนได้อย่างอิสระ โปร่งใส ชอบธรรม เป็นธรรม เพื่อนำมาซึ่งความเป็นธรรมในสังคมและบ้านเมือง

สรุปได้ว่า การปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐเพื่อให้มาซึ่งธรรมาภิบาล ถือเป็นแนวคิดและหลักการที่ถูกต้องและสมควรให้การสนับสนุนอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพื่อสร้างความเป็นเลิศให้ระบบราชการไทยและทำให้การบริหารงานของรัฐมีเป้าหมายที่ผลประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) ถือเป็นรูปแบบหนึ่งที่เป็นพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีความสำคัญต่อการฝึกหัดประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมในชุมชนท้องถิ่นที่จะตอบสนองปัญหาความเป็นอยู่และทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนได้เป็นอย่างดี ซึ่งถ้าพึ่งเพียงรัฐบาลกลางในฐานะที่ต้องดูแลประชาชนโดยรวมทั่วประเทศ ไม่สามารถตอบสนองปัญหาและความต้องการหรือแก้ไขปัญหาได้อย่างทั่วถึงและตรงตามความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ทำให้รัฐบาลได้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization) มาเป็นการบริหารการปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) มากขึ้น เพื่อให้สิทธิแก่ชุมชนในการตัดสินใจดำเนินการกิจของท้องถิ่น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นการให้ฐานท้องถิ่นเป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550 : 11)

1. ความหมายการปกครองท้องถิ่น

วุฒิสสาร ต้นไชย (2547 : 1) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า “การปกครองที่รัฐกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น

ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชาชนเป็นของตนเอง และองค์กรดังกล่าวต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม”

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

โกวิท พวงงาม (2550 : 13) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า “องค์กรหนึ่งมีอาณาเขตของตนเอง มีประชากรตามที่หลักเกณฑ์กำหนด มีอำนาจและมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตน โดยมีหน้าที่ให้บริการในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าว จะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเองด้วยตนเอง”

จากความหมายที่กล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจในการปกครองและการบริหารงานให้แก่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีอาณาเขตแน่นอน และมีผู้บริหารที่ได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน เป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างอิสระตามสมควร และมีการบริหารการคลังของตน ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อประโยชน์ของรัฐบาลและของท้องถิ่นนั้น ๆ รวมทั้งประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเองด้วย

2. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการบริหารจัดการภาครัฐในยุคปัจจุบัน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการปกครองและการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น สรุปได้ดังนี้ (ชวงค์ ฉายะบุตร, 2539 : 6 - 29)

2.1 เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้ประชาชนรู้สึกได้ว่า ตนมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง

การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบและวางแผนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่ อันนำมาซึ่งความศรัทธา เลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด

2.2 ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่ง คือ การปกครองตนเอง โดยการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ผู้บริหารท้องถิ่นได้มาจากการเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น

2.3 เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล อันมีเหตุผลจาก

2.3.1 ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น

2.3.2 รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการโครงการในท้องถิ่น โดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรับรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

2.3.3 กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง

2.4 สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

2.5 เป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต

2.6 สอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางด้าน การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

สรุปได้ว่า ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เป็นสถาบันฝึกสอน การเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง แบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต และสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

3. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2550 : 14) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

3.1 เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในด้านการเงิน บุคลากร ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการให้บริการชุมชน และทำให้เกิดความประหยัด

3.2 เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียว อาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า

3.3 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบครอบรอบประชาชนไปโดยแก่ประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทั้งในบทบาทฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ และที่สำคัญคือการเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของประชาชน และในที่สุดจะทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองได้ และการที่ปกครองท้องถิ่นช่วยสร้างเสริมความรู้ความเข้าใจในทางการเมือง ถือได้ว่าเป็นสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตยให้ประชาชน

สรุป วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในด้านการเงิน บุคลากร และระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการให้บริการชุมชน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตรงกับความต้องการ และเพื่อเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบครอบรอบประชาชนไปโดย

4. ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคนอื่น ๆ (2547 : 22) ได้จำแนกลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขตของการปกครองที่แน่นอน และมีคณะผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างอิสระ และมีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและการจัดหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และจัดทำงบประมาณของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นนี้จะมีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่น เป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่นเอง

ปธาน สุวรรณมงคล (2547 : 4 - 5) ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

4.1 เป็นนิติบุคคล

4.2 มีอำนาจหน้าที่อิสระ

- 4.3 ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง
- 4.4 ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง
- 4.5 มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ
- 4.6 มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้อย่างอิสระตามสมควร
- 4.7 มีการกำกับดูแลจากรัฐ

สรุป ลักษณะสำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่น คือ มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้อย่างอิสระตามสมควร และมีการกำกับดูแลจากรัฐ

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

1. ความเป็นมา

เทศบาล คือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของไทย ถือกำเนิดในสมัยพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) ทรงริเริ่มและแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการศึกษาคู่ทางในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลขึ้น การดำเนินการของเทศบาลในขณะนั้นที่ยังไม่สมบูรณ์แบบตามหลักการของการปกครองตนเองตามที่มีพระราชประสงค์ เนื่องจากในขณะนั้น ผู้บริหารเทศบาลมิได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ล้วนแต่เป็นข้าราชการประจำทั้งสิ้น จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร พ.ศ. 2475 ขึ้น ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลก็ยังไม่ได้ออกมาใช้ (สมบูรณ์ เฉลสมบูรณ์สุข. 2545 : 1 - 33)

ในปี พ.ศ. 2476 รัฐบาลภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้ตรากฎหมายโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกชื่อ “พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476” กฎหมายเทศบาลฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายในการมอบอำนาจการปกครองตนเองให้แก่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองเพื่อให้เทศบาลเป็นสถาบันการเรียนรู้การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และต่อมาได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2478 โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิมแล้วขึ้นเป็นเทศบาล ขณะนั้นมีจำนวน 35 แห่ง ดำเนินการเทศบาล และต่อมารัฐบาลได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลหลายครั้งหลายหน กล่าวคือได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 และ

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งกฎหมายเทศบาลฉบับหลังสุดนี้ ถือเป็นกฎหมายหลักในการดำเนินงานของเทศบาลมาจนถึงทุกวันนี้ โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 (สมบูรณ์ เลขสมบูรณ์สุข. 2545 : 123 - 161)

2. การจัดตั้งเทศบาล

เทศบาลมิได้จัดตั้งขึ้นทั่วประเทศ แต่จะจัดตั้งขึ้นเป็นแห่ง ๆ ไปตามหลักเกณฑ์ที่ตั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 กล่าวคือ เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร และกำหนดให้เทศบาลเป็นทรวงการเมือง โดยให้เทศบาลมี 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร จัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

2.1 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีการประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย (มาตรา 9)

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

2.3 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย (มาตรา 11)

ท้องถิ่นซึ่งได้ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้ว อาจถูกเปลี่ยนแปลงฐานะหรือยุบเลิกได้ โดยทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย

ในการยุบเลิกเทศบาล ให้ระบุถึงวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทยด้วย

สรุป เทศบาลจัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่ตั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และ เทศบาลนคร

3. โครงสร้างเทศบาล

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

สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่ประจำในเทศบาล จะมีโครงสร้างทางเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่ง เรียกว่า “พนักงานเทศบาล” โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.1 สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามจำนวนดังต่อไปนี้ (มาตรา 13)

3.1.1 เทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบสองคน

3.1.2 เทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบแปดคน

3.2.3 เทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกยี่สิบสี่คน

สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง (มาตรา

16)

3.2 นายกเทศมนตรี

มาตรา 48 ทวิ ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา 48 สัตต ให้นายกเทศมนตรี ดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง และมีระยะเวลาคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552

มาตรา 48 อัฐ นายเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

3.2.1 เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสอง

คน

3.2.2 เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสาม

คน

3.2.3 เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

3.3 พนักงานเทศบาล เป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานประจำสำนักงานหรือนอกสำนักงาน เป็นผู้นำนโยบายของคณะผู้บริหารไปปฏิบัติ โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2542 แบ่งออกเป็น 12 หน่วยงาน ประกอบด้วย

3.3.1 สำนักปลัดเทศบาล

3.3.2 สำนัก/กองคลัง หรือฝ่ายคลัง

3.3.3 สำนัก/กอง หรือฝ่ายการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

3.3.4 สำนัก/กอง หรือฝ่ายการช่าง

3.3.5 สำนัก/กอง หรือฝ่ายการศึกษา

3.3.6 สำนัก/กอง หรือฝ่ายวิชาการและแผนงาน

3.3.7 สำนัก/กอง หรือฝ่ายสวัสดิการสังคม

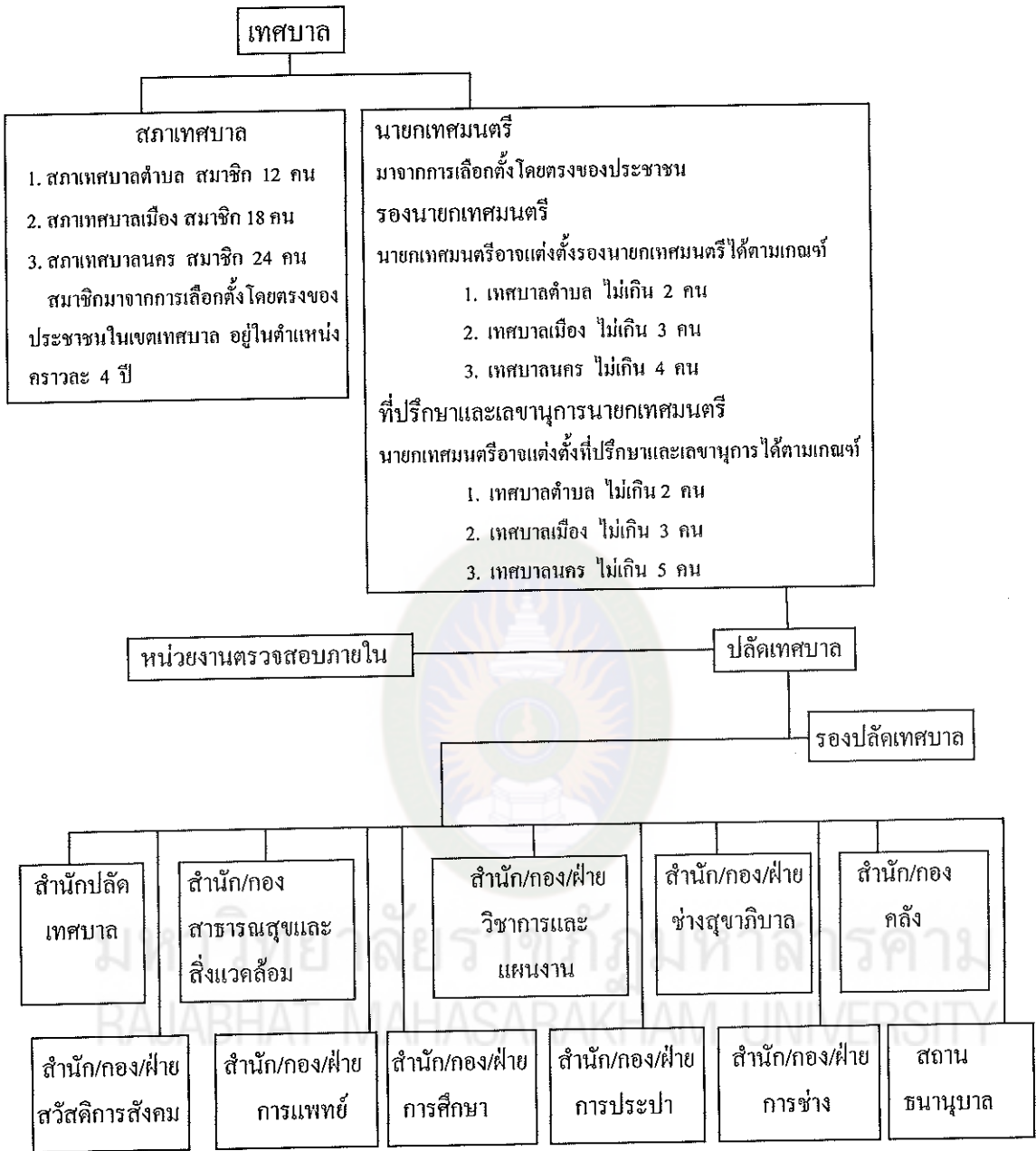
3.3.8 สำนัก/กอง หรือฝ่ายช่างสุขาภิบาล

3.3.9 สำนัก/กอง หรือฝ่ายการแพทย์

3.3.10 สำนัก/กอง หรือฝ่ายการประปา

3.3.11 หน่วยงานตรวจสอบภายใน

3.3.12 หน่วยงานแขวง



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างเทศบาล

ที่มา : โกวิทช์ พวงงาม (2550 : 114)

4. หน้าที่เทศบาล

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

ตารางที่ 1 แสดงหน้าที่ของเทศบาลตำบล

หน้าที่ที่ต้องทำ (มาตรา 50)	หน้าที่ที่อาจทำ (มาตรา 51)
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
2. ให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ	2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะ มูลฝอยสิ่งปฏิกูล	3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของ ราษฎร
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษา อบรม	6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ	7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดย วิธีอื่น
8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญา ท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	
9. หน้าที่อื่น กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ ของเทศบาล	

ที่มา : โกวิทช์ พวงงาม (2550 : 144)

ตารางที่ 2 แสดงหน้าที่ของเทศบาลเมือง

หน้าที่ที่ต้องทำ (มาตรา 53)	หน้าที่ที่อาจทำ (มาตรา 54)
1. มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบลตามข้อ 1-9	1. ให้มีตลาด ทำเทียบเรือและท่าข้าม
2. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้	4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
5. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
6. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ	6. ให้มีการสาธารณสุข
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
8. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
	9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา
	10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
	11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
	12. เทศพาณิชย์

ที่มา : โกวิทย์ พวงงาม (2550 : 145)

ตารางที่ 3 แสดงหน้าที่ของเทศบาลนคร

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

ที่มา : โกวิท วัฒนกุล (2550 : 146)

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

คณะกรรมการหมู่บ้าน

1. ความเป็นมา

ด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิ เสรีภาพ และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยบัญญัติให้ “รัฐต้องส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม การจัดทำบริการ สาธารณะ และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ” และการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ได้กำหนดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศโดยยึด “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกับภายใต้แนวปฏิบัติของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่สำคัญของภาครัฐ ในการกระตุ้น ส่งเสริม สนับสนุน ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการพัฒนาประเทศ ตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน/ชุมชน จนถึงในระดับชาติ รวมทั้ง มาตรา 61/1 แห่งระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม โดย พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ให้อำเภอมีอำนาจหน้าที่ภายในเขตอำเภอ ประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อร่วมกับชุมชนในการดำเนินการให้มีแผนชุมชน เพื่อรองรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด และกระทรวง ทบวง กรม (สำนักบริหารงานปกครองท้องถิ่น. ม.ป.ป. : คำนำ)

หมู่บ้านซึ่งเป็นองค์กรบริหารในระดับรากหญ้า มีความใกล้ชิดกับประชาชน ซึ่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 นอกจากจะกำหนดอำนาจหน้าที่ของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการบริหารงาน “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้กับราษฎรในหมู่บ้านแล้ว ยังได้กำหนดให้มี คณะกรรมการหมู่บ้าน ทำหน้าที่ช่วยเหลือ แนะนำ และให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือที่นายอำเภอมอบหมายหรือที่ผู้ใหญ่บ้านร้องขอและให้คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบในการบูรณาการ จัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านและบริหารกิจกรรมที่ดำเนินงานในหมู่บ้านร่วมกับองค์กรอื่นทุกภาคส่วน ทั้งนี้กรมการปกครองได้มีการฝึกอบรมเพิ่มประสิทธิภาพคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นประจำทุกปี เพื่อให้คณะกรรมการหมู่บ้านได้รับทราบ บทบาท ภารกิจ หน้าที่ และมีส่วนร่วมในการบริหารการพัฒนาหมู่บ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจุบันเทศบาลตำบล

ห้วยโพธิ์ แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 18 หมู่บ้าน และหน่วยงานที่รับผิดชอบในภารกิจหน้าที่ดังกล่าวนี้คือ กองการศึกษา

2. รูปแบบของคณะกรรมการหมู่บ้าน

2.1 คณะกรรมการหมู่บ้าน หรือ กม. ถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขปรับปรุง (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ประกอบด้วย กรรมการ 2 ประเภท คือ

2.1.1 กรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน

2.1.2 กรรมการหมู่บ้านโดยการเลือก ได้แก่ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้เลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวน 2 - 10 คน โดยให้ที่ประชุมเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้กำหนด

2.2 ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่และการประชุมคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551 กำหนดให้กรรมการหมู่บ้านเลือกรองประธานกรรมการหมู่บ้านจากกรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่งคนหนึ่ง และจากกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิอีกคนหนึ่ง โดยให้คณะกรรมการหมู่บ้านเลือกรองประธานคนใดคนหนึ่ง เป็นรองประธานคนที่หนึ่ง และประธานคณะกรรมการหมู่บ้าน เลือกกรรมการหมู่บ้านคนหนึ่ง เป็นเลขานุการคณะกรรมการหมู่บ้าน และให้คณะกรรมการหมู่บ้านคนหนึ่ง เป็นเหรัญญิก ส่วนกรรมการหมู่บ้านคนอื่น ๆ ก็จะแบ่งหน้าที่รับผิดชอบงานของคณะทำงานด้านต่าง ๆ

ดังนั้น รูปแบบคณะกรรมการหมู่บ้านจะมีลักษณะ ดังนี้

- | | |
|--|---------------|
| 2.2.1 ผู้ใหญ่บ้าน | เป็นประธาน |
| 2.2.2 กรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง 1 คน และโดยการเลือก 1 คน | เป็นรองประธาน |
| 2.2.3 ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน | เป็นกรรมการ |
| 2.2.4 สมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น | เป็นกรรมการ |
| 2.2.5 ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน | เป็นกรรมการ |
| 2.2.6 กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ 2-10 คน | เป็นกรรมการ |

- 2.2.7 กรรมการหมู่บ้าน (โดยการเลือกจากประชาชน) เป็นเลขานุการ
 2.2.8 กรรมการหมู่บ้าน (โดยการเลือกจาก กม.) เป็นเหรัญญิก

3 การได้มาและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการหมู่บ้าน

- 3.1 การได้มาของกรรมการหมู่บ้านของผู้นำหรือผู้แทนหรือองค์กรในหมู่บ้าน
 ผู้นำหรือผู้แทนของกลุ่มหรือองค์กรดังต่อไปนี้ มีสิทธิเป็นกรรมการหมู่บ้าน

โดยตำแหน่ง

- 3.1.1 กลุ่มบ้าน ตามประกาศของนายอำเภอ

3.1.2 กลุ่มอาชีพ หรือกลุ่มกิจกรรมที่มาจากการรวมตัวกันของสมาชิก ซึ่ง
 ตั้งขึ้นตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของทางราชการ ตามที่กระทรวงมหาดไทย
 ประกาศ

- 3.1.3 องค์กรที่ได้มีการจดทะเบียนไว้ตามกฎหมายว่าด้วยสภาองค์กรชุมชน

3.1.4 กลุ่มอาชีพ หรือกลุ่มกิจกรรมที่มาจากการรวมตัวกันของสมาชิก
 หรือตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมร่วมกันระหว่างสมาชิกภายในกลุ่ม และต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) เป็นกลุ่มที่มีสมาชิกไม่น้อยกว่าสิบคน
- 2) สมาชิกของกลุ่มไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง มีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้าน
- 3) เป็นกลุ่มที่มีการดำเนินกิจกรรมในหมู่บ้าน อย่างต่อเนื่องมาแล้วไม่

น้อยกว่าหกเดือน

4) เป็นกลุ่มที่มีกฎระเบียบที่กำหนดไว้ชัดเจน และต้องเกิดจากสมาชิก
 ร่วมกันกำหนด

- 3.2 เงื่อนไขเวลาที่ต้องจัดให้มีการเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ

3.2.1 ถ้าตำแหน่งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิครบวาระการดำรงตำแหน่ง
 หรือพ้นจากตำแหน่งพร้อมกันให้ผู้ใหญ่บ้านดำเนินการจัดให้มีการประชุมเลือกกรรมการ
 หมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิครบ
 วาระการดำรงตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งพร้อมกัน โดยความเห็นชอบของนายอำเภอ

3.2.2 ถ้ากรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิว่างลง จนเป็นเหตุให้กรรมการ
 หมู่บ้านที่เหลืออยู่มีจำนวนน้อยกว่า 2 คน และคณะกรรมการหมู่บ้านที่เหลือมีวาระการดำรง
 ตำแหน่งไม่น้อยกว่า 180 วัน ให้ผู้ใหญ่บ้านจัดให้มีการเลือกคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้น
 แทนตำแหน่งที่ว่างภายใน 15 วัน เลือกแทนตำแหน่งที่ว่างโดยให้มีวาระเท่ากัน

3.3 การพ้นจากตำแหน่ง

ข้อ 12 การเป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่งของผู้นำกลุ่มในหมู่บ้านสิ้นสุดลงเมื่อมีการเลือกผู้นำหรือผู้แทนขึ้นใหม่

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่งแล้ว การเป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่งของผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้านต้องสิ้นสุดลง ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- 1) ขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน
- 2) ตาย
- 3) ได้รับอนุญาตจากนายอำเภอให้ลาออก
- 4) นายอำเภอสั่งให้ออกจากตำแหน่งตามมติของคณะกรรมการหมู่บ้าน

เมื่อคณะกรรมการหมู่บ้านเห็นว่ามีผลผลิตในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่หมู่บ้าน หรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยมีกรรมการหมู่บ้านจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการหมู่บ้านเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้คณะกรรมการหมู่บ้านพิจารณา และมีมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการหมู่บ้านเท่าที่มีอยู่

5) เมื่อนายอำเภอมีประกาศให้กลุ่มตามข้อ 4.3.1 สิ้นสุดสภาพของการเป็นกลุ่ม หรือขาดคุณสมบัติของการเป็นกลุ่ม

4. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะทำงานของกรรมการหมู่บ้าน

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551 กำหนดให้คณะกรรมการหมู่บ้านแต่งตั้งคณะทำงานต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือปฏิบัติการกิจของคณะกรรมการหมู่บ้านและผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้

4.1 คณะทำงานด้านอำนวยการ ประกอบด้วย ประธานกรรมการหมู่บ้าน รองประธานกรรมการหมู่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หัวหน้าคณะทำงานด้านต่าง ๆ เลขานุการ คณะกรรมการหมู่บ้าน เภรัญญิกคณะกรรมการหมู่บ้าน มีหน้าที่เกี่ยวกับ

- 4.1.1 งานธุรการ
- 4.1.2 การจัดประชุม
- 4.1.3 การรับจ่ายและเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของหมู่บ้าน
- 4.1.4 การประชาสัมพันธ์

4.1.5 การประสานงานและติดตามการทำงานของคณะทำงานด้านต่างๆ และงานอื่นใดตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการหมู่บ้านมอบหมาย

4.2 คณะทำงานด้านแผนพัฒนาหมู่บ้าน ประกอบด้วยกรรมการหมู่บ้านที่คณะกรรมการหมู่บ้านเลือก มีหน้าที่เกี่ยวกับ

4.2.1 การจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน

4.2.2 ประสานการจัดทำโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาหมู่บ้านกับคณะทำงานด้านต่าง ๆ เพื่อดำเนินการหรือเสนอของงบประมาณจากภายนอก

4.2.3 การรวบรวมและจัดทำข้อมูลต่าง ๆ ของหมู่บ้าน

4.2.4 การติดตามผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาหมู่บ้านและงานอื่นใด ตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการหมู่บ้านมอบหมาย

4.3 คณะทำงานด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย ประกอบด้วย กรรมการหมู่บ้านที่คณะกรรมการหมู่บ้านเลือก กรรมการหมู่บ้านซึ่งเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่เกี่ยวกับ

4.3.1 การส่งเสริมให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

4.3.2 การส่งเสริมอุดมการณ์และวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยให้กับราษฎรในหมู่บ้าน

4.3.3 การส่งเสริมดูแลให้ราษฎรปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎระเบียบข้อบังคับของหมู่บ้าน

4.3.4 การสร้างความเป็นธรรมและประนีประนอมข้อพิพาท

4.3.5 การตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดภายในหมู่บ้าน

4.3.6 การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณประโยชน์ของหมู่บ้าน

4.3.7 การป้องกันบรรเทาสาธารณภัยและภัยอันตรายของหมู่บ้าน

4.3.8 งานอื่นใดตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้าน หรือคณะกรรมการหมู่บ้านมอบหมาย

4.4 คณะทำงานด้านส่งเสริมเศรษฐกิจ ประกอบด้วยกรรมการหมู่บ้านที่คณะกรรมการเลือก

4.4.1 มีหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้าน

4.4.2 การพัฒนาและส่งเสริมการประกอบอาชีพ การผลิตและการตลาดเพื่อเสริมสร้างรายได้ให้กับราษฎรในหมู่บ้าน

4.4.3 งานอื่นใดตามที่ประธานคณะกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการหมู่บ้านมอบหมาย

4.5 คณะทำงานด้านสังคม สิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข ประกอบด้วยกรรมการหมู่บ้านที่คณะกรรมการเลือก มีหน้าที่เกี่ยวกับ

4.5.1 การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมของหมู่บ้าน

4.5.2 การพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ การจัดสวัสดิการในหมู่บ้าน

4.5.3 การสงเคราะห์ผู้ยากจนที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้

4.5.4 การส่งเสริมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
การสาธารณสุข

4.5.5 งานอื่นใดตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการหมู่บ้านมอบหมาย

4.5.6 คณะทำงานด้านอื่น ๆ ที่คณะกรรมการหมู่บ้านเสนอและนายอำเภอเห็นชอบ

5. การบริหารเงินในหมู่บ้าน

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551 กล่าวถึงการบริหารเงินของคณะกรรมการหมู่บ้าน ดังนี้

ข้อ 36 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการคณะกรรมการ โดยความเห็นชอบของนายอำเภอ อาจมีมติให้จัดตั้งกองทุนกลางพัฒนาหมู่บ้าน เพื่อเป็นกองทุนในการบริหารจัดการและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ตลอดจนกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะของหมู่บ้านก็ได้

ข้อ 37 กองทุนกลางพัฒนาหมู่บ้าน อาจมีรายได้ ดังนี้

- (1) เงินที่กลุ่มหรือองค์กรภายในหมู่บ้านจัดสรรให้
- (2) เงินที่ได้รับการอุดหนุนจากส่วนราชการและองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น

- (3) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (4) รายได้จากการจัดกิจกรรมของหมู่บ้าน

ข้อ 38 ให้คณะกรรมการหมู่บ้านโดยความเห็นชอบของ นายอำเภอกำหนดหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินของกองทุนกลางพัฒนาหมู่บ้านไว้ ดังต่อไปนี้

- (1) ค่าใช้จ่ายในการจัดประชุม
- (2) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน
- (3) การจัดสวัสดิการภายในหมู่บ้าน
- (4) การจัดกิจกรรมสาธารณประโยชน์ของหมู่บ้าน
- (5) ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการหมู่บ้านกำหนด

6. การประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551 หมวด 4 กล่าวถึงการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน ดังนี้

ข้อ 40 ให้คณะกรรมการหมู่บ้านประชุมกันเป็นประจำอย่างน้อย เดือนละหนึ่งครั้ง โดยให้มีการประชุมภายในเจ็ดวันหลังจากการประชุมประจำเดือนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่นายอำเภอเรียกประชุม

ข้อ 41 การประชุมให้กระทำโดยเปิดเผยและเปิดโอกาสให้ราษฎร เข้าฟังได้ เว้นแต่คณะกรรมการหมู่บ้านจะลงมติให้ประชุมลับ

ข้อ 42 การประชุมต้องมีกรรมการหมู่บ้านมาประชุมไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการหมู่บ้านทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะเป็นองค์ประชุม

ข้อ 43 การลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ เว้นแต่มีกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ข้อ 44 ในการพิจารณาลงมติเรื่องใด หากที่ประชุมเห็นว่า เป็นเรื่องสำคัญที่จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นของราษฎรในหมู่บ้าน หรือเป็นเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของราษฎรในหมู่บ้าน หรือเป็นเรื่องที่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมประชาคมหมู่บ้าน คณะกรรมการ

อาจมีมติให้มีการประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อรับฟังความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าวได้

ข้อ 45 ราษฎรในหมู่บ้านผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านจำนวนไม่น้อยกว่าสิบคน อาจลงลายมือชื่อทำหนังสือเสนอความคิดเห็นในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจกรรมหรือประโยชน์สาธารณะของหมู่บ้านต่อคณะกรรมการ เพื่อให้มีการพิจารณาในคณะกรรมการหมู่บ้านก็ได้ และคณะกรรมการจะต้องนำเรื่องดังกล่าวบรรจุเข้าวาระการประชุมในคราวต่อไป

7. การควบคุมดูแล

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551 หมวด 5 กล่าวถึงการประชุมควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแล การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้านให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับของทางราชการ และให้ปลัดอำเภอประจำตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ

8. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.)

8.1 ภารกิจตามอำนาจหน้าที่ใน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขปรับปรุง (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

มาตรา 28 ตรี วรรคสอง คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่ช่วยเหลือแนะนำ และให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือที่นายอำเภอมอบหมาย หรือที่ผู้ใหญ่บ้านร้องขอ

มาตรา 28 ตรี วรรคสาม ให้คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน และบริหารจัดการกิจกรรมที่ดำเนินงานในหมู่บ้านร่วมกับองค์กรอื่นทุกภาคส่วน

8.2 ภารกิจตามอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายอื่น ๆ

อำนาจหน้าที่ในการประนีประนอมข้อพิพาทในระดับหมู่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้านมีอำนาจหน้าที่ในการประนีประนอมข้อพิพาทในระดับหมู่บ้าน โดยมีข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 ให้อำนาจไว้

ลักษณะของข้อพิพาทที่จะทำการประนีประนอม ข้อพิพาท
นั้น ๆ เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับ

8.2.1 คดีแพ่งทุกประเภท

8.2.2 คดีอาญาประเภทความผิดที่ขอมความกันได้

8.2.3 คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงให้คณะกรรมการ

หมู่บ้านประนีประนอมข้อพิพาทและ

8.2.4 ข้อพิพาทดังกล่าวที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านหรือ

คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้าน

8.3 การปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐ คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่
ปฏิบัติงานตามมติของนายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง
ทบวง กรม

8.4 การปฏิบัติงานประจำกระทรวง ทบวง กรม คณะกรรมการหมู่บ้านมี
หน้าที่ในการปฏิบัติงานของทุกกระทรวง ทบวง กรม โดยสั่งการผ่าน จังหวัด และอำเภอ

8.5 การกิจเฉพาะตามลักษณะพื้นที่ คณะกรรมการหมู่บ้านเป็น
องค์กรหรือผู้แทนของประชาชน ซึ่งแต่ละพื้นที่จะมีความแตกต่างของลักษณะ โครงสร้างทาง
สังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ประเพณี และสภาพปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนตามกฎหมาย
ประเทศ และภูมิรัฐศาสตร์ เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ

แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมายของความคิดเห็น

จำลอง เงินดี (2540 : 86) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ โดยจำแนกได้

2 ประการ ดังนี้

1.1 เป็นความเชื่อ ทศนะ การพิจารณาหรือการวินิจฉัย หรือการประเมิน
อย่างมีรูปแบบในใจเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะ

1.2 เป็นการแสดงออกถึงการพิจารณาหรือคำแนะนำอย่างมีรูปแบบโดย
ผู้เชี่ยวชาญ หรือการแสดงออก เช่น การตัดสินใจ การพิจารณาคติ หรือการวินิจฉัยอย่างมี
รูปแบบด้วยเหตุผลตามกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ที่ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจที่มีกฎหมายบังคับ

ธีระศักดิ์ บันทุป่า (2542 : 55) ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า เป็น
การแสดงออกทางด้านความรู้สึกนึกคิด การตัดสินใจ และความเชื่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งด้วยการพูด

การเขียน โดยมีอารมณ์ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมในขณะนั้น อาจเป็นพื้นฐานในการแสดงออก ซึ่งอาจถูกหรือไม่ได้ อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นได้ ความคิดเห็นจึงอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา

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

สวนา พรพัฒน์กุล (2542 : 10 - 11) ให้ความหมายของความคิดเห็นว่าเป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกที่เกิดขึ้นกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง 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 ทศนคติ ความเชื่อ และค่านิยมของแต่ละบุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของ เรื่องราวหรือสถานการณ์ต่าง ๆ ที่ได้ประสบในสังคม อาจเป็นทั้งทางบวกหรือทางลบ ทั้งนี้เป็นผลจากความรู้อุบาย หรือภูมิหลังทางสังคมของแต่ละบุคคล ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงตามกาลเวลาหรือสถานการณ์ ไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว

2. ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น

2.1 ออสแคมป์ (Oscamp) ได้สรุปปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของแต่ละบุคคลที่แสดงออกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งไม่จำเป็นต้องคล้ายกันหรือเหมือนกันเสมอไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับอิทธิพลต่อการแสดงออกในเรื่องนั้น ๆ ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็น สรุปได้ดังนี้ (จิรายุ ทรัพย์สิน. 2540 : 19 - 20)

2.1.1 พันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and Physiological Factor) จากการศึกษา พบว่า ปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระบบความก้าวร้าวของบุคคล และจะมีผลต่อการศึกษา ทักษะคิดหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้น ๆ ได้ ส่วนปัจจัยด้านสรีระ เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลที่เกิดจากการใช้ยาเสพติด จะมีผลต่อความคิดเห็นและทักษะคิดของบุคคล

2.1.2 ประสบการณ์ของบุคคลโดยตรง (Direct Personal Experience) คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่าง ๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือได้พบเห็นสิ่งต่าง ๆ โดยตนเอง ทำให้เกิดทัศนคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ

2.2.3 อิทธิพลจากครอบครัว (Parental Influence) เป็นปัจจัยบุคคล เมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการเลี้ยงดูอบรมของพ่อแม่และครอบครัว

2.2.4 ทัศนคติและความคิดเห็นต่อกลุ่ม (Group Determinants of Attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือทัศนคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความคิดเห็นและทัศนคติต่าง ๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม

2.2 กิตติ สุทธิสัมพันธ์ (2542 : 12 - 13) ได้สรุปปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งทำให้บุคคลแต่ละคนแสดงความคิดเห็นที่อาจจะเหมือนหรือแตกต่างกันไป คือ

2.2.1 ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

1) ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย คือ เพศ อวัยวะ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของอวัยวะต่าง ๆ คุณภาพสมอง

2) ระดับการศึกษา การศึกษามีอิทธิพลต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและการศึกษาทำให้บุคคลที่มีความรู้ในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้น และคนที่มีความรู้มากมักจะมีความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ อย่างมีเหตุผล

3) ความเชื่อ ค่านิยมและเจตคติของบุคคลต่อเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอาจจะได้จากการเรียนรู้กลุ่มบุคคลในสังคม หรือจากการอบรมสั่งสอนของครอบครัว

4) ประสบการณ์ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ ทำให้มีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่และความรับผิดชอบต่องาน ซึ่งจะส่งผลต่อความคิดเห็น

2.2.2 ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่

1) สื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ ต่างต่าง ๆ เหล่านี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นของบุคคล เป็นการได้รับรู้ข่าวสาร ข้อมูลต่าง ๆ ของแต่ละบุคคล

2) กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้อง มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล เพราะเมื่อบุคคลอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใด ก็จะต้องยอมรับและปฏิบัติตามเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมนั้น ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความคิดเห็นไปตามกลุ่มหรือสังคมที่อยู่

3) ข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ หรือสิ่งต่าง ๆ ที่บุคคลแต่ละคนได้รับ ทั้งนี้เพราะข้อเท็จจริงที่บุคคลได้รับแตกต่างกันก็จะมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน

สรุป จากปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า บุคคลแต่ละบุคคลมีปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็น แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ 1) ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ พันธุกรรมและร่างกาย และสิ่งที่แต่ละบุคคลได้เรียนรู้และได้รับจากกระบวนการกล่อมเกลาทางสังคม ซึ่งสังคมนกลายเป็นลักษณะของแต่ละบุคคล 2) ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่บุคคลได้รับรู้

3. การวัดความคิดเห็น

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

วัลลภ รัฐฉัตรานนท์ (2545 : 102 - 117) ได้เขียนประกอบการเรียนการสอนของคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เรื่อง การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการวัดว่า มาตราวัดเจตคติ หรือทัศนคติ หรือความคิดเห็น ที่นิยมใช้อย่างแพร่หลายมี 4 วิธี คือ

3.1 วิธีแบบสเกลวัดความต่างทางศัพท์ (S-D scale = Semantic Differential scale) เป็นวิธีวัดทัศนคติ หรือความคิดเห็น โดยอาศัยคุณสมบัติที่มีความหมายตรงกันข้าม เช่น ดี - เลว ชยัน - ขี้เกียจ เป็นต้น

3.2 วิธีลิเคิร์ตสเกล (Likert scale) เป็นวิธีการสร้างมาตรวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นที่นิยมกันมากที่สุด เพราะเป็นวิธีสร้างมาตรวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบสามารถแสดงทัศนคติในทางชอบหรือไม่ชอบ โดยยึดอันดับความชอบหรือไม่ชอบ ซึ่งอาจ

มีคำตอบในการเลือก 5 หรือ 4 คำตอบ และให้คะแนน 5 4 3 2 1 หรือ +1 +10 -1 -2 ตามลำดับ

3.3 วิธีกัทแมนสเกล (Guttman scale) เป็นวิธีการสร้างมาตรวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นในแนวเดียวกัน และสามารถจัดอันดับของทัศนคติสูง – ต่ำ แบบเปรียบเทียบกันและกันได้อย่างต่ำสุดถึงสูงสุด และแสดงถึงการสะสมของข้อความความคิดเห็น

3.4 วิธีเทอร์สโตนสเกล (Thurstone scale) เป็นวิธีการสร้างมาตรวัดออกเป็นปริมาณ แล้วเปรียบเทียบตำแหน่งของความคิด หรือทัศนคติในทางเดียว และเสมือนว่าเป็นสเกลที่มีช่วงห่างเท่ากัน

เบสท์ (Best, 1987 : 171) กล่าวว่า การวัดความคิดเห็นโดยทั่ว ๆ ไปจะต้องมีองค์ประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่จะถูกวัด สิ่งเร้า และมีการตอบสนอง ซึ่งจะออกมาในระดับสูง ต่ำ มาก น้อย ส่วนวิธีวัดความคิดเห็น โดยมากจะใช้ตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่ตอบคำถามเลือกตอบแบบสอบถามและผู้ถูกวัดจะเลือกตอบความคิดเห็นของตนในเวลานั้น การใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นใช้การวัดแบบลิเคิร์ท โดยเริ่มต้นการรวบรวมหรือการเรียบเรียงข้อความที่เกี่ยวข้องกับความคิดเห็น จะต้องระบุให้ผู้ตอบ ตอบว่า เห็นด้วยหรือไม่กับข้อความที่กำหนดให้ ซึ่งข้อความแต่ละข้อความจะมีความคิดเห็นเลือกตอบออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับข้อความว่าเป็นไปในทางเดียวกัน (เชิงนิยมหรือไม่นิยม) เป็นข้อความเชิงบวก (Positive) หรือข้อความเชิงลบ (Negative)

สรุป การที่จะทราบความคิดเห็นของแต่ละบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งนั้นจะต้องมีเครื่องมือวัดที่เชื่อถือได้ ซึ่งจากการศึกษาผู้วิจัยสรุปได้ว่า การวัดความคิดเห็นโดยทั่วไปจะมีองค์ประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่จะถูกวัด สิ่งเร้า และมีการตอบสนอง ส่วนวิธีการวัดมีหลายวิธี ซึ่งแต่ละวิธีมีการวัดที่แตกต่างกัน เลือกใช้ตามความเหมาะสมต่อลักษณะการวัดแต่ละครั้ง

เทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

1. ประวัติความเป็นมาของเทศบาลตำบลห้วยโพธิ์

เทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ เดิมมีฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2548 ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย

เรื่อง การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล โดยในปัจจุบันเป็นเทศบาลขนาดกลาง มีขนาดพื้นที่ประมาณ 63.83 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยหมู่บ้านต่าง ๆ จำนวน 18 หมู่บ้าน 2,762 ครัวเรือน มีประชากรรวม 11,581 คน แยกเป็น ชาย 5,828 คน หญิง 5,753 คน (สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ : ข้อมูล ณ เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2554)

2. สภาพทั่วไป

ข้อมูลตามแผนพัฒนาเทศบาลตำบลห้วยโพธิ์สามปี พ.ศ. 2554 - 2556 พอสรุปได้ดังนี้ (เทศบาลตำบลห้วยโพธิ์. 2553 : 5)

2.1.1 ด้านกายภาพ

1) ที่ตั้งและขนาด

สำนักงานเทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ ตั้งอยู่ในชุมชนบ้านคงพะยอม หมู่ที่ 8 ตำบลห้วยโพธิ์ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ริมถนนสายกาฬสินธุ์-ร้อยเอ็ด โดยอยู่ห่างจากตัวจังหวัดกาฬสินธุ์ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ เป็นระยะทางประมาณ 7 กิโลเมตร มีอาณาเขตพื้นที่ติดต่อกับพื้นที่ใกล้เคียง ดังนี้

ด้านทิศเหนือ ติดต่อกับเขตเทศบาลตำบลหุบ เทศบาลตำบลเหนือ และเทศบาลตำบลเชียงเครือ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

ด้านทิศตะวันออก ติดต่อกับเขตเทศบาลตำบลเชียงเครือ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

ด้านทิศใต้ ติดต่อกับเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหลักเมือง เทศบาลตำบลกมลาไสย และองค์การบริหารส่วนตำบลกมลาไสย อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์

ด้านทิศตะวันตก ติดต่อกับเขตเทศบาลตำบลหุบ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

สภาพพื้นที่มีลักษณะเป็นที่ราบสลับลูกเนิน ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพด้านการเกษตร เช่น ทำนา ทำสวน ทำไร่ และเลี้ยงสัตว์ เป็นหลัก โดยมีแหล่งน้ำที่สำคัญคือ อ่างเก็บน้ำห้วยโพธิ์ ซึ่งเป็นแหล่งน้ำที่หล่อเลี้ยงทางการเกษตรได้ตลอดปี

2) การแบ่งเขตการปกครองและประชากร

ในเขตเทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ มีทั้งสิ้น 18 หมู่บ้าน จำนวนประชากร
ทั้งหมด 11,581 คน แยกเป็น ชาย 5,828 คน หญิง 5,753 คน จำนวนครัวเรือน 2,762
ครัวเรือน ความหนาแน่นเฉลี่ย 181.43 คน/ตารางกิโลเมตร

ตารางที่ 4 แสดงจำนวนประชากร

หมู่บ้าน	ครัวเรือน	ชาย	หญิง	รวม
หมู่ที่ 1 บ้านโหมน	227	531	505	1,036
หมู่ที่ 2 บ้านโหมน	162	379	400	779
หมู่ที่ 3 บ้านดงน้อย	241	462	474	936
หมู่ที่ 4 บ้านเหล่าสูง	196	394	398	792
หมู่ที่ 5 บ้านดงสว่าง	231	480	484	964
หมู่ที่ 6 บ้านดงสว่าง	118	239	224	463
หมู่ที่ 7 บ้านคอนป่อแดง	104	203	215	418
หมู่ที่ 8 บ้านดงพยอม	204	403	394	797
หมู่ที่ 9 บ้านคอนม่วง	129	294	275	569
หมู่ที่ 10 บ้านกลางดง	144	239	239	478
หมู่ที่ 11 บ้านดงบังเก่า	27	57	48	105
หมู่ที่ 12 บ้านคอนป่อแดง	95	173	168	341
หมู่ที่ 13 บ้านดงน้อย	162	365	328	693
หมู่ที่ 14 บ้านใหม่คำ	168	372	353	725
หมู่ที่ 15 บ้านโพธิ์ทอง	77	178	158	336
หมู่ที่ 16 บ้านบ้านโหมนคำ	157	361	374	735
หมู่ที่ 17 บ้านดงสว่าง	175	398	390	788
หมู่ที่ 18 บ้านดงสมบูรณ์	145	284	312	596
รวม	2,762	5,828	5,753	11,581

ที่มา : สำนักทะเบียนท้องถิ่น เทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ 2554

3) การจัดระเบียบการปกครองหมู่บ้าน

ในเขตเทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ มีทั้งสิ้น 18 หมู่บ้าน มีคณะกรรมการหมู่บ้านทั้งหมด 18 คณะ แยกเป็น ชาย 326 คน หญิง 116 คน รวมทั้งสิ้น 442 คน ตารางที่ 5 แสดงจำนวนคณะกรรมการหมู่บ้าน

หมู่บ้าน	ชาย	หญิง	รวม
หมู่ที่ 1 บ้านโหมน	25	7	32
หมู่ที่ 2 บ้านโหมน	20	12	32
หมู่ที่ 3 บ้านดงน้อย	22	-	22
หมู่ที่ 4 บ้านเหล่าสูง	22	3	25
หมู่ที่ 5 บ้านดงสว่าง	15	10	25
หมู่ที่ 6 บ้านดงสว่าง	14	8	22
หมู่ที่ 7 บ้านคอนปอแดง	17	5	22
หมู่ที่ 8 บ้านดงพยอม	19	6	25
หมู่ที่ 9 บ้านคอนม่วง	15	8	23
หมู่ที่ 10 บ้านกลางดง	17	12	29
หมู่ที่ 11 บ้านดงบังเก่า	10	9	19
หมู่ที่ 12 บ้านคอนปอแดง	12	7	19
หมู่ที่ 13 บ้านดงน้อย	20	3	23
หมู่ที่ 14 บ้านใหม่คำ	11	15	26
หมู่ที่ 15 บ้านโพธิ์ทอง	16	9	25
หมู่ที่ 16 บ้านบ้านโหมนคำ	15	9	23
หมู่ที่ 17 บ้านดงสว่าง	21	8	29
หมู่ที่ 18 บ้านดงสมบูรณ์	16	5	21
รวม	326	116	442

2.2 สภาพทางเศรษฐกิจ

2.2.1 อาชีพ

อาชีพทำนา

จำนวน 1,643 ครัวเรือน

อาชีพทำไร่

จำนวน 648 ครัวเรือน

อาชีพเลี้ยงสัตว์	จำนวน	112	ครัวเรือน
อาชีพค้าขาย	จำนวน	415	ครัวเรือน
อาชีพรับจ้าง	จำนวน	427	ครัวเรือน
อาชีพรับราชการ/รัฐวิสาหกิจ	จำนวน	78	ครัวเรือน
อาชีพอื่น ๆ	ว	200	ครัวเรือน
รายได้เฉลี่ยครัวเรือนละ		22,000	บาท/ปี

2.2.2 หน่วยธุรกิจในเขตเทศบาลตำบลห้วยโพธิ์

ธนาคาร	จำนวน	-	แห่ง
โรงแรม	จำนวน	-	แห่ง
สถานีบริการน้ำมัน	จำนวน	2	แห่ง
โรงงานอุตสาหกรรม	จำนวน	23	แห่ง
โรงสีข้าว	จำนวน	30	แห่ง
อุตสาหกรรมในครัวเรือน	จำนวน	50	แห่ง

3. การดำเนินงานของเทศบาล

3.1 ศักยภาพเทศบาลตำบลห้วยโพธิ์

โครงสร้างและการบริหารงานบุคคล เทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ แบ่งส่วน

การบริหารออกเป็น

3.1.1 สำนักปลัด

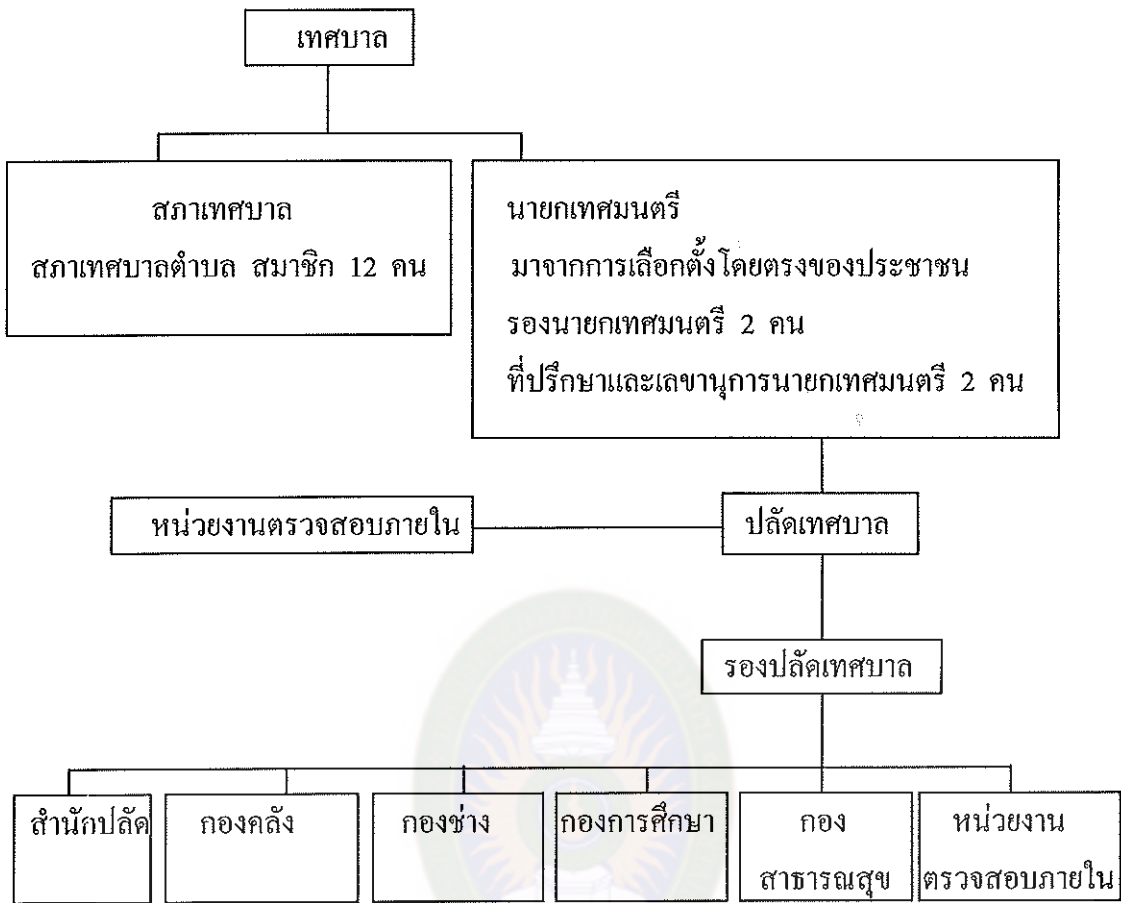
3.1.2 กองคลัง

3.1.3 กองช่าง

3.1.4 กองการศึกษา

3.1.5 กองสาธารณสุข

3.1.6 หน่วยงานตรวจสอบภายใน



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างเทศบาลตำบลห้วยโพธิ์

3.2 วิสัยทัศน์

ชุมชนห้วยโพธิ์ร่วมพัฒนา ชาวประชาามีสุข สุขภาพแข็งแรง ศึกษาและ
กีฬาก้าวหน้า เกษตรอุตสาหกรรมเป็นเลิศ ส่งเสริมอาชีพทั่วถึง วัฒนธรรมดีงาม

3.3 พันธกิจ

- 3.3.1 พัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน
- 3.3.2 ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการ
- 3.3.3 ปรับปรุงระบบสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม
- 3.3.4 พัฒนาการศึกษาและกีฬาของท้องถิ่น
- 3.3.5 พัฒนาการเกษตรและการประกอบอาชีพ
- 3.3.6 ส่งเสริมและอนุรักษ์วัฒนธรรม จารีตประเพณี

3.4 ยุทธศาสตร์

- 3.4.1 การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน
- 3.4.2 การปรับปรุงระบบการบริหารจัดการ
- 3.4.3 การปรับปรุงระบบสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม
- 3.4.4 การพัฒนาการศึกษาและกีฬาของท้องถิ่น
- 3.4.5 การพัฒนาการเกษตรและการประกอบอาชีพ
- 3.4.6 การส่งเสริมและอนุรักษ์วัฒนธรรม จารีตประเพณี

4. นโยบายที่ใช้ในปัจจุบัน

นโยบายที่ใช้ในปัจจุบัน เป็นนโยบายที่เสนอโดยนายกเทศมนตรีคนปัจจุบัน คือ นายสันติชาย ไชยภา ดังนี้ (เทศบาลตำบลห้วยโพธิ์. 2553 : 12 - 13)

- 4.1 นโยบายการพัฒนาด้านการเมืองการบริหาร
- 4.2 นโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน
- 4.3 นโยบายด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต
- 4.4 นโยบายด้านการศึกษา
- 4.5 นโยบายด้านการพัฒนาศาสนา ประเพณีวัฒนธรรม
- 4.6 นโยบายด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อม
- 4.7 นโยบายด้านสาธารณสุข
- 4.8 นโยบายด้านความปลอดภัยและความมั่นคง

สรุป เทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2548 มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจและหน้าที่ในการตัดสินใจในการบริหารงานเทศบาลและอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 18 หมู่บ้าน มีคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นผู้ประสานงานในการพัฒนาระหว่างหมู่บ้านกับเทศบาล การดำเนินงานมีการวางแผนเพื่อกำหนดนโยบายในการพัฒนาไว้ในแผนยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา และการแปลงยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลสามปี ด้านการบริหารจัดการ ได้จัดส่วนราชการออกเป็น 4 ส่วนการบริหาร เพื่อปฏิบัติงานตามภารกิจหน้าที่ ซึ่งปัจจุบันอยู่ในช่วงการใช้แผนยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา และแผนพัฒนาเทศบาลสามปี (พ.ศ. 2554 - 2556) ภายใต้วิสัยทัศน์ “ชุมชนห้วยโพธิ์ร่วมพัฒนา ชาวประชามีสุข สุขภาพแข็งแรง ศึกษาและกีฬาก้าวหน้า เกษตรอุตสาหกรรมเป็นเลิศ ส่งเสริมอาชีพทั่วถึง วัฒนธรรมดีงาม” ประกอบด้วยยุทธศาสตร์

การพัฒนา 8 ด้าน ได้แก่ 1) นโยบายการพัฒนาด้านการเมือง การบริหาร 2) นโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน 3) นโยบายด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต 4) นโยบายด้านการศึกษา 5) นโยบายด้านการพัฒนาศาสนา ประเพณีวัฒนธรรม 6) นโยบายด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อม 7) นโยบายด้านสาธารณสุข 8) นโยบายด้านความปลอดภัยและความมั่นคง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. งานวิจัยในประเทศ

สุจิตรา บุญรัตนพันธุ์ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ประชาชนและชนรมาภิบาล : การสำรวจทัศนคติของคนไทยในภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลการวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีทัศนคติที่สอดคล้องต่อหลักความรับผิดชอบและหลักการมีส่วนร่วม แต่กลับมีทัศนคติที่ส่งเสริมต่อหลักนิติธรรมในระดับที่ต่ำกว่า เนื่องจากมีผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ประมาณ 1 ใน 4 ยอมรับการคอร์รัปชันเล็ก ๆ น้อย ๆ และประมาณครึ่งหนึ่งมองว่า การบังคับใช้กฎหมายยุติธรรมบ้าง ไม่ยุติธรรมบ้างก็ถือว่าเป็นเรื่องธรรมดา แม้ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ส่วนใหญ่จะเห็นด้วยว่า ภาครัฐจำเป็นต้องมีความโปร่งใส แต่ในความเป็นจริงส่วนใหญ่กลับไม่ทราบข้อมูลการทำงานของภาครัฐ ตลอดจนสิทธิขั้นพื้นฐานของตน การสำรวจในครั้งนี้จึงไม่สามารถนำไปสู่ข้อสรุปได้ว่า ประชาชนในภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีค่านิยมและทัศนคติที่สอดคล้องต่อหลักชนรมาภิบาลอย่างแท้จริง

สุรัชย์ นาทองไชย (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องสภาพการบริหารงานของคณะเทศมนตรีตามหลักชนรมาภิบาล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลชัยภูมิ อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างทั้งที่มาจากบุคลากรที่ปฏิบัติงานเทศบาลตำบลชัยภูมิและประชาชนในเขตเทศบาล ต่างมีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันว่า คณะเทศมนตรีบริหารงานตามหลักชนรมาภิบาล และต่างพอใจ เห็นด้วยที่คณะเทศมนตรี นำหลักชนรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงาน ในหลักนิติธรรม มีการออกกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชน โดยความเสมอภาค ถูกต้อง รักษาประโยชน์ของส่วนรวมในหลักความโปร่งใส มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 โดยติดประกาศ ประชุมชี้แจงผ่านหอกระจายข่าว/เสียงตามสาย และวารสาร ในหลักการมีส่วนร่วม มีส่วนร่วมในการจัดทำ

แผนพัฒนา การจัดซื้อ จัดจ้าง การประชุมสภาเทศบาล การเสนอออกกฎหมายข้อบังคับ หลักความรับผิดชอบมีการให้บริการที่มีคุณภาพ เป็นธรรม ทัวถึง และหลักความคุ้มค่า โดยการปฏิบัติกิจกรรมตามลำดับความสำคัญก่อน-หลัง การจัดซื้อ จัดจ้างเป็นไปด้วยความประหยัด มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการใช้งบประมาณ

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

1) ระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพัทลุงภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า หลักนิติธรรมและหลักการมีส่วนร่วม อยู่ในระดับมาก ส่วนหลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า อยู่ในระดับปานกลาง

2) การเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพัทลุงภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามเพศและอายุ พบว่า ประชาชนที่มีเพศและอายุที่ต่างกัน มีความคิดเห็นไม่ต่างกัน แต่เมื่อจำแนกตามระดับการศึกษาและอาชีพ โดยรวมพบความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ฉลองนพ อัมพรรัตน์ (2550 : 80 - 83) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัย พบว่า

1) การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลด้านหลักนิติธรรม โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า มีระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก จำนวน 2 ด้าน ได้แก่ ด้านหลักนิติธรรม และด้านหลักคุณธรรม และอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ และด้านหลักความคุ้มค่า ตามลำดับ

2) การเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของบุคลากรในหน่วยงานต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า บุคลากรในหน่วยงานที่มีเพศ และระดับการศึกษา มีการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนบุคลากรในหน่วยงานที่

มีอายุ และประสบการณ์การทำงานแตกต่างกัน พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

บวร วิเศษสุนทร (2550 : 95 - 100) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองจังหวัดหนองคาย ผลการวิจัย พบว่า

1) ระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมาก 5 ด้านเรียงตามลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้ หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความคุ้มค่า และหลักการมีส่วนร่วม ส่วนหลักความโปร่งใสพบว่าอยู่ในระดับปานกลาง

2) การเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย จำแนกตามเพศ โดยรวมไม่แตกต่างกัน จำแนกตามอายุและการศึกษา พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

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

1) ระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย โดยรวม พบว่า อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าอยู่ในระดับปานกลาง 6 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยดังนี้ ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความโปร่งใส และด้านหลักการมีส่วนร่วม

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

วิจิตราภรณ์ ไชยโคตร (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องการประเมินการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ของเทศบาลตำบลบรบือ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อประเมินการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือ ศึกษา

ปัญหาและข้อเสนอแนะในการบริหารงาน และเพื่อศึกษาเปรียบเทียบผลของการประเมิน การบริหารงานของเทศบาลตำบลบรือของผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานที่มีเพศ อายุ ระดับ การศึกษาและตำแหน่งที่แตกต่างกัน ผลการศึกษาพบว่า 1) ผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารงาน ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย รองลงมาเป็นเพศหญิง มีอายุอยู่ในช่วง 46 ปีขึ้นไป รองลงมาคือช่วง อายุ 36-45 ปี ช่วงอายุ 26-35 ปี และช่วงอายุ 18-25 ปีตามลำดับ ส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษา ระดับต่ำกว่าปริญญาตรี รองลงมาคือระดับปริญญาตรี และน้อยที่สุดคือสูงกว่าปริญญาตรี ผู้ที่ ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นประชาชน รองลงมาคือสมาชิกสภาเทศบาลและหัวหน้าส่วน ราชการ 2) ผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานเห็นว่า มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของ เทศบาลตำบลบรือ โดยรวมและรายด้าน จำนวน 6 ด้าน คือ ด้านนิติธรรม ด้านคุณธรรม ด้านความโปร่งใส ด้านความรับผิดชอบ ด้านการมีส่วนร่วมและด้านความคุ้มค่า อยู่ในระดับ ปานกลาง แต่สมาชิกสภาเทศบาล เห็นว่ามีการบริหารโดยรวมและเกือบทุกด้านอยู่ในระดับดี 3. ผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานที่มีสภาพแตกต่างกันในเรื่องเพศ อายุ ระดับการศึกษาและ ตำแหน่ง เห็นว่ามีการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรือตามหลักธรรมาภิบาลโดยรวมและ ทุกด้านไม่แตกต่างกัน

บุษศักดิ์ พบลาก และอดุลยเดช ต้นแก้ว (2551 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา วิจัยเรื่องการกระจายอำนาจกับการบูรณาการการปกครองตามหลักธรรมาภิบาล กรณีศึกษา : องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี ผลการวิจัยพบว่า

1) ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และสำนักงานเทศบาลตำบล จำนวน 9 แห่ง ได้แก่ เทศบาลนครอุบลราชธานี เทศบาลตำบลอุบล เทศบาลตำบลขามใหญ่ องค์การบริหาร ส่วนตำบลหัวเรือ องค์การบริหารส่วนตำบลปทุม องค์การบริหารส่วนตำบลแจระแม องค์การบริหาร ส่วนตำบลหนองบ่อ องค์การบริหารส่วนตำบลจีเหล็ก องค์การบริหารส่วนตำบล ประอาว รับรู้และปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วยด้านหลักนิติธรรม ด้านหลัก คุณธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม และหลักความรับผิดชอบต่อ

2) พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลและสำนักงานเทศบาล มีความคิดเห็นเกี่ยวกับ การกระจายอำนาจกับการบูรณาการการปกครองตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยได้ดังนี้ คือ ด้านหลัก ความรับผิดชอบต่อ ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักความมี ประสิทธิภาพ ด้านหลักคุณธรรมและด้านหลักนิติธรรม

สุดาภรณ์ คำมุกชิก (2552 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลโนนสะอาด อำเภอโนนสะอาด จังหวัดอุดรธานี ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลโนนสะอาดโดยรวมและเป็นรายด้าน 4 ด้าน อยู่ในระดับมาก ได้แก่ ด้านการประเมินผล ด้านการปฏิบัติการ ด้านผลประโยชน์ และด้านการตัดสินใจ ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษาและอาชีพต่างกัน มีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลโนนสะอาด โดยรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน

ณอมจิต ชนบุญ (2552 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชน ผลการวิจัย พบว่า

1) ระดับการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชน โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และจำแนกเป็นรายด้าน อยู่ในระดับมาก จำนวน 1 ด้าน คือ ด้านหลักความคุ้มค่า และอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 5 ด้าน โดยเรียงค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ หลักการมีส่วนร่วม หลักคุณธรรม หลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ และหลักความโปร่งใส

2) การเปรียบเทียบการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชน จำแนกตามอายุ พบว่า โดยรวมและรายด้าน ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

3) การเปรียบเทียบการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชน จำแนกตามอาชีพ พบว่า โดยรวมและรายด้าน ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

4) การเปรียบเทียบการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชน จำแนกตามระดับการศึกษา พบว่า โดยรวมและรายด้าน ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

5) ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการชุมชนต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม มีดังนี้ ควรมีการเผยแพร่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือเทศบัญญัติให้มากยิ่งขึ้น เช่น การปิดประกาศไว้ทุกชุมชน การจัดอบรมให้ทุกชุมชน ควรมีการจัดสรรงบประมาณให้ครอบคลุมทุกพื้นที่

อย่างเสมอภาค ควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดซื้อและจัดจ้างให้ประชาชนทราบมากยิ่งขึ้น ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดซื้อและจัดจ้างมากยิ่งขึ้น ควรจัดระบบการให้บริการประชาชนโดยจัดแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบให้ชัดเจน และควรมีกระบวนการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้เข้มงวดมากขึ้น

2. งานวิจัยต่างประเทศ

ทาเทียน่า (Tatiana, 2001 : Abstract) ได้ทำการศึกษาเรื่อง Conceptualizing Civil Society within Good Governance and Social Policies งานวิจัยแสดงถึงการรวมเอาแนวคิดประชาคมมาอภิปราย ซึ่งได้ถูกหยิบยกมาเป็นคำถามสำคัญหลายประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนาประชาธิปไตย การนิยามคำว่าประชาสังคม จะสะท้อนแนวความคิดของเราว่าเราคาดหวังว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นที่ไหน และประชาธิปไตยจึงควรต้องแบ่งและกำหนดแน่ชัดระหว่างภาครัฐกับเอกชนมากน้อยเพียงใด สังคมและรัฐควรมีโครงสร้างอย่างไร เพื่อที่จะปกป้องสิทธิเสรีภาพ อันเป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตย และแนวคิดประชาสังคม สามารถถ่ายทอดไปไม่เฉพาะแต่พื้นที่และรัฐหนึ่งไปสู่ที่อื่นได้หรือไม่ การปกครองและประชาธิปไตยซึ่งอยู่เบื้องหลังแนวคิดสามารถที่จะนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ภายใต้ทฤษฎีการพัฒนาและปฏิบัติได้เพียงพอเพียงใด การศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้สำรวจถึงวิธีการเข้าถึงหลักธรรมาภิบาลและแสดงถึงสังคมที่เป็นตัวอย่างในการเข้าถึงแนวคิดประชาสังคมที่ถูกต้องใช้โดย CIDA และธนาคารโลก

อาซามัท (Azamat, 2002 : Abstract) ได้ทำการศึกษาเรื่อง Good Governance and Market-Based Reforms : a Study of Bangladesh ผลการวิจัย พบว่า ธรรมาภิบาลได้รับการพิจารณาว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งเพื่อใช้พัฒนาประเทศกำลังพัฒนาตัวชี้วัดทั้ง 6 อย่างของหลักธรรมาภิบาล ทำให้ทราบว่าธรรมาภิบาลเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งหลักการเหล่านี้กระจายทั่วไป โดยเฉพาะหลักความรับผิดชอบ หลักการที่ทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง การลดการละเมิดสิทธิมนุษยชน การเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐบาล การมีหลักนิติธรรมที่ใช้ควบคุมการคอร์รัปชัน

แนนดา (Nanda, 2003 : Abstract) ได้ทำการศึกษาเรื่องธรรมาภิบาล ผลการวิจัย พบว่า ยังไม่มีการสร้างหลักธรรมาภิบาลตามความหมายอย่างแท้จริงตลอดระยะเวลา ค.ศ. 1980 - 1990 บรรดาประเทศหรือสถาบันที่ให้การสนับสนุนมีแนวโน้มว่าจะให้การช่วยเหลือการปฏิรูปประเทศที่รับการช่วยเหลือเหล่านั้นเพิ่มมากขึ้น แต่ส่วนใหญ่แล้วประเทศผู้รับการช่วยเหลือยังขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้ใช้กรอบแนวคิดหลัก
 ชรรมาภิบาล ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง
 ที่ดี พ.ศ. 2542 มาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังแผนภูมิที่ 3



แผนภูมิที่ 3 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย