

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลนาตาล อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาประกอบ การวิจัยดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล
3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
4. คณะกรรมการหมู่บ้าน
5. เทศบาล
6. เทศบาลตำบลนาตาล
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

##### 1. ความหมายของความคิดเห็น

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546 : 231) อธิบายว่าความคิดเห็น หมายถึง ข้อวินิจฉัยหรือความเชื่อที่แสดงออกตามที่เห็น ที่รู้ หรือที่คิด

จิรายุ ททรัพย์สิน (2540 : 16) ได้สรุปความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดของบุคคลที่แสดงออกมาเพื่อให้ผู้อื่นสามารถที่จะเรียนรู้ ตลอดจนสามารถที่จะประเมินค่าในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง การลงความคิดเห็น อาจจะเป็นไปในลักษณะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยก็ได้ อันเนื่องจากสถานการณ์ สิ่งแวดล้อม การติดต่อกับภายนอกการเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ และการพบปะสังสรรค์

ทงเกียรติ เจริญวงศ์เพชร (2545 : 9) ให้ความหมายไว้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกและความเชื่อที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งอาจแสดงออกการเขียน ด้วยวาจา หรือการกระทำใด ๆ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความรู้ ประสบการณ์ และสิ่งแวดล้อมของบุคคลนั้น ซึ่งเป็นความรู้สึกส่วน อาจเหมือนหรือแตกต่างจากบุคคลอื่น

. อัญชตี พิมพ์เวิน (2553 : 36) อธิบายว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ การแสดงออกทางด้านความรู้สึกนึกคิดของบุคคลต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด โดยพื้นฐานมาจากอารมณ์ ความรู้ ประสบการณ์และสภาพแวดล้อมซึ่งความคิดเห็นนั้นเป็นส่วนหนึ่งของทัศนคติและเป็น การแสดงออกด้วยท่าทางหรือคำพูด ตามสภาพแวดล้อมในขณะนั้น อาจคำนึงถึงหรือไม่คำนึงถึง ความถูกต้องก็ได้ แต่สามารถกลับมาทบทวนใหม่ได้ หากมีหลักฐานยืนยันที่น่าเชื่อถือ

นิติสักดิ์ ปีกษา (2554 : 11) ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกต่อ สิ่งหนึ่งสิ่งใดด้วยการพูดหรือการเขียน โดยอาศัยพื้นฐานด้านความรู้ ประสบการณ์ และสภาพ แวดล้อม ความคิดเห็นอาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากผู้อื่น ได้เห็นว่า การแสดงออกซึ่ง ความรู้สึก เกิดจากการเรียนรู้ตลอดจนความสามารถในการประเมินสถานการณ์ อาจจะเป็นไป ในทางเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย

เว็บเตอร์ (Webter. 1983 : 11) ได้ให้ความหมายว่า ความคิดเห็นเป็นการประเมิน คน วัตถุ หรือแนวความคิด โดยมีการแสดงออกมาทางวาจา ซึ่งอาจเป็นการแสดงออกทางบวก การแสดงออกทางลบ หรือเป็นลักษณะกลาง ๆ ก็ได้

ดันแกน (Duncan. 1971 : 135) ให้ความหมายไว้ว่า ความคิดเห็นเป็นความเชื่อถือ หรือการพิจารณาตัดสิน โดยบุคคลแต่ละช่วงเวลาได้ ความคิดเห็นนี้ไม่สามารถจะทดสอบ ความรู้ และความจริงของความเชื่อมั่นของบุคคลได้ และต้องยอมรับว่าประชาชนโดยทั่วไปนั้น อาจมีความคิดเห็นที่เหมือนหรือแตกต่างกันออกไป

สรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด ด้วยการพูดหรือการเขียน โดยอาศัยพื้นฐานด้านความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม ความคิดเห็นอาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากผู้อื่น เห็นได้ว่า การแสดงออกซึ่งความรู้สึก เกิดจากการเรียนรู้ตลอดจนความสามารถในการประเมินสถานการณ์ อาจจะเป็นไปในทางเห็น ด้วยหรือไม่เห็นด้วย อาจเกิดจากการเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มต่าง ๆ ความรู้ความสามารถ

## 2. ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น

2.1 ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น ดังนี้ความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคลที่ แสดงออกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ไม่จำเป็นต้องคล้ายกันหรือเหมือนกันเสมอไป ซึ่งดังนี้ขึ้นอยู่กับ ปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับอิทธิพลต่อการแสดงออกในเรื่องนั้น ๆ ปัจจัยที่ทำให้เกิด ความคิดเห็นไว้พอสรุปได้ดังนี้ (ปรีดา ชิตทรงสวัสดิ์. 2538 : 78- 82 ; อ้างถึงใน อุตทิศ แก้วขาว 2543 : 13)

2.1.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and physiological factors) จากการศึกษาพบว่าปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล และจะมีผลต่อการศึกษาทัศนคติหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้น ๆ ส่วนปัจจัยด้านสรีระ เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลที่เกิดจากการใช้ยาเสพติด จะมีผลต่อความคิดเห็นและทัศนคติของบุคคล

2.1.2 ประสบการณ์ของบุคคลโดยตรง (Direct personal experience) คือ บุคคลที่ได้รับความรู้สึกและความคิดต่าง ๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือได้พบเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ โดยตนเองทำให้เกิดทัศนคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนได้รับ

2.1.3 อิทธิพลจากครอบครัว (Parental Influence) เป็นปัจจัยบุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับ อิทธิพลจากการเลี้ยงดูอบรมของพ่อแม่และครอบครัว

2.1.4 ทัศนคติและความคิดเห็นต่อกลุ่ม (Group determinants of attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือทัศนคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้นความคิดเห็นและทัศนคติต่าง ๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม

2.1.5 สื่อมวลชนคือ สิ่งต่าง ๆ ที่เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของเรา ได้แก่ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคล

2.2 ปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความซึ่งคิดเห็นของบุคคล ซึ่งทำให้บุคคลแต่ละคนแสดงความคิดเห็นที่อาจเหมือนกันหรือแตกต่างกันออกไปคือ (กิตติ สุทธิสัมพันธ์. 2542 : 12-13)

### 2.2.1 ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

- 1) ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย คือ เพศ อวัยวะ ความครบถ้วน สมบูรณ์ของอวัยวะต่าง ๆ คุณภาพสมอง
- 2) ระดับการศึกษา การศึกษามีอิทธิพลต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและการศึกษาทำให้บุคคลที่มีความรู้ในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้น และคนที่มีความรู้มาก มักมีความเห็นในเรื่องต่าง ๆ อย่างมีเหตุผล
- 3) ความเชื่อ ค่านิยมและเจตคติของบุคคลต่อเรื่อง ๆ ซึ่งอาจจะได้จาก การเรียนรู้กลุ่มบุคคลในสังคม หรือจากการอบรมสั่งสอนจากครอบครัว
- 4) ประสบการณ์ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ ทำให้มีความรู้ ความเข้าใจ ในหน้าที่ และความรับผิดชอบต่องาน ซึ่งจะส่งผลต่อความคิดเห็น

### 2.2.2 ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่

- 1) สื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นของบุคคล เป็นการได้รับรู้ข่าวสาร ข้อมูลต่าง ๆ ของแต่ละบุคคล
  - 2) กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้องมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล เพราะเมื่อบุคคลอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใด ก็จะต้องยอมรับและปฏิบัติตามเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมนั้น ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความคิดเห็นไปตามกลุ่ม หรือสังคมที่อยู่
  - 3) ข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ หรือสิ่งต่าง ๆ ที่บุคคลแต่ละคนได้รับ ทั้งนี้เพราะข้อเท็จจริงที่บุคคลได้รับแตกต่างกัน ก็จะมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน
- จากแนวความคิดเห็นดังกล่าวสรุปได้ว่า แต่ละบุคคลได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น มีลักษณะคล้ายคลึง และเป็นไปในทำนองเดียวกัน ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ความคิดเห็นของบุคคลเหมือนกันหรือแตกต่างกันออกไป เพราะบุคคลแต่ละบุคคลจะได้รับมาในลักษณะที่เหมือนหรือต่างกัน ซึ่งปัจจัยด้านคุณสมบัติประจำตัว หรือปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม และประสบการณ์ของแต่ละบุคคลซึ่งก่อให้เกิดการเรียนรู้ และสั่งสมจนกลายเป็นลักษณะของแต่ละบุคคล

## 3. การวัดความคิดเห็น

3.1 การวัดเจตคติ หรือทัศนคติ หรือความคิดเห็นที่นิยมใช้อย่างแพร่หลาย 4 วิธี คือ (วิไลภ รัชนีธรรมานนท์, 2545 : 102-107)

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

3.1.2 วิธีลิเคิร์ทสเกล (Likert's scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นที่นิยมกันมากที่สุด เพราะเป็นวิธีสร้างมาตรวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบสามารถสร้างทัศนคติในทางชอบหรือไม่ชอบ โดยยึดอันดับความชอบหรือไม่ชอบซึ่งอาจมีคำตอบให้เลือก 5 หรือ 4 คำตอบ และให้คะแนน 5 4 3 2 1 ตามลำดับ

3.1.3 วิธีกัทแมนสเกล (Gutman scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติ หรือทัศนคติ หรือความคิดเห็นในแนวเดียวกัน และสามารถจัดอันดับทัศนคติสูง-ต่ำ แบบเปรียบเทียบกันและกันได้อย่างต่ำสุดถึงสูงสุดและแสดงถึงการข้อคิดสะสมของข้อคิดเห็น

3.1.4 วิธีเทอร์สต์ โคนสเกล (Thurstone scale) เป็นวิธีการสร้างมาตรวัดออกเป็น ปริมาตรแล้วเปรียบเทียบตำแหน่งของความคิด หรือทัศนคติไปในทางเดียว และเสมือนว่าเป็น scale ที่มีช่วงห่างต่างกัน

3.2 การวัดความคิดเห็นทำได้ดังนี้ (โชว์และไรท์ (Show & Wright. 1976 : 28-29 ; อ้างถึงใน อัญชลี พิมพ์เวียน. 2553 : 25)

3.2.1 การฉายภาพ เป็นการวัดโดยการสร้างจินตนาการโดยใช้ภาพโดยใช้ภาพ เป็นตัวกระตุ้นให้บุคคลแสดงความคิดเห็น

3.2.2 การสัมภาษณ์ เป็นการซักถามบุคคลให้ได้ข้อมูลในอดีต ปัจจุบัน และ อนาคต

3.2.3 การใช้แบบสอบถาม เป็นการส่งแบบสอบถามไปยังกลุ่มเป้าหมายที่ ต้องการศึกษา

3.2.4 การให้เล่าความรู้สึก เป็นการให้เล่าความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งที้ออกมา สรุปได้ว่า การวัดความคิดเห็นอาจใช้แบบสเกลวัดความต่างศัพท์ วิธีวัดลิเคิร์ตสเกล วิธีกัทแมนสเกล วิธีเทอร์สต์ โคนสเกล หรืออาจใช้การฉายภาพ การสัมภาษณ์ การใช้แบบสอบถาม และการให้เล่าความรู้สึกซึ่งผู้วัดสามารถใช้วิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีรวมกัน ได้ตามความเหมาะสม

## แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

### 1. ความเป็นมาของธรรมาภิบาล

หากธรรมาภิบาล สามารถแปลความหมายได้อย่างตรงไปตรงมาว่า “การปกครองที่ดี” แล้วแน่นอนว่าคำที่ต้องมีใช้คำศัพท์ใหม่สำหรับสังคมไทยอย่างแน่นอน ทว่านับตั้งแต่วงวิชาการไทย มีการกล่าวอ้างถึง ธรรมาภิบาล ที่เป็นคำไทยนั้น พบว่า นักวิชาการไทยมีการเลือกใช้คำที่ แตกต่างกันอย่างแพร่หลายทั้งนี้อาจเนื่องมาจากความหมายในการขยายคำว่าธรรมาภิบาลให้ ครอบคลุมถึงส่วนต่าง ๆ ของสังคมที่แตกต่างกันไป

เมื่อแรกที่มีการอ้างถึง Governance ตามความหมายที่ใช้กันในวงวิชาการต่างประเทศนั้น

คำว่า Governance ถูกใช้แบบทับศัพท์ในหนังสือแสดงเจตจำนงผู้เงิน จำนวน 17.2 พันล้านดอลลาร์ สหรัจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งภายหลังจากการแสดงเจตจำนงของรัฐบาลไทยนี้เอง ที่ทำให้นักวิชาการกลุ่มต่าง ๆ เริ่มหันมาสนใจ Governance ในบริบทของสังคมไทยมากขึ้น

เริ่มจากที่ประชุมคณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นกลุ่มแรกที่บัญญัติคำไทยขึ้นใช้แทนคำว่า Governance โดยระบุในจดหมายปิดผนึกถึงรัฐบาลไทยเป็นการกระตุ้นให้นำหลักการ Governance มาใช้เพื่อจัดการกับวิกฤติเศรษฐกิจ ทั้งนี้จะต้องเป็นหลักการที่แสดงว่าประชาชนสามารถควบคุม ตรวจสอบ ถ่วงดุลการดำเนินการของภาครัฐได้ และแสดงว่าประชาชนต้องการสร้างประชาสังคมที่เข้มแข็ง ซึ่งในจดหมายฉบับดังกล่าวใช้คำว่า “ธรรมรัฐ” เป็นคำไทยแทนคำว่า Governance

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ หนึ่งในผู้เข้าร่วมประชุมและเป็นที่ยอมรับของที่ประชุมด้วยว่าเป็นคนแรกที่แปล Governance เป็นภาษาไทยว่าธรรมรัฐ อธิบายว่า “ธรรมรัฐ หมายถึงการบริหารกิจการของบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิของผู้คนพลเมืองอย่างเสมอภาค มีระบบตัวแทนประชาชนที่สะท้อนความต้องการของผู้คนได้อย่างเที่ยงตรง มีรัฐบาลที่ไม่ถืออำนาจเป็นธรรมแต่ใช้อำนาจอย่างที่ประชาชนจะตรวจสอบได้ ตัวรัฐบาลเองก็มีความเอื้ออาทรต่อผู้คนสามัญเป็นอาภรณ์ประดับตน ไม่ดูถูกประชาชนด้วยการเอาความเท็จมาให้ และมีอารยะพอที่จะแสดงความรับผิดชอบหากบริหารงานผิดพลาดหรือไร้ประสิทธิภาพ” (คณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2540 : 8-12)

หลังจากนั้น ไม่นาน ชีรยุทธ บุญมี (2536 : 5) กลายเป็นผู้ที่ทำให้คำว่า “ธรรมรัฐ” เป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวาง (จนหลายคนเข้าใจผิดคิดว่าชีรยุทธเป็นเจ้าของคำศัพท์ธรรมรัฐ) โดยการเปิดแถลงข่าว เมื่อวันที่ 8 มกราคม 2541 เรียกร้องให้รัฐบาลนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีขณะนั้น สร้าง “ธรรมรัฐแห่งชาติ” หรือ Governance โดยการระดมผู้ทรงคุณวุฒิผู้นำสถาบันหลักและเครือข่ายทางสังคมมาร่วมกันแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจไทย จากที่กล่าวถึงประวัติความเป็นมาของ Good governance ทั้งหมดซึ่งเป็นคำที่ใช้ในภาษาอังกฤษ แต่เมื่อนำมาแปลเป็นคำภาษาไทยก็มีนักวิชาการหลายท่านได้แสดงทัศนะ ไว้เป็นภาษาไทย ซึ่งมีหลายคำด้วยกัน เช่น ธรรมภิบาล ธรรมรัฐ การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เป็นต้น จึงเป็นที่สับสนกันเล็กน้อยว่าจะใช้คำนิยามศัพท์ไหนถึงจะเหมาะสม และถูกต้อง ดังนั้น ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะขอใช้ คำว่า ธรรมภิบาล เป็นคำนิยามศัพท์ตลอดเนื้อหาทั้งหมด เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในการทำความเข้าใจ

## 2. คำนิยามของธรรมภิบาล

เนื่องจากมีผู้ที่ใช้คำนิยามของคำว่า ธรรมภิบาล ไว้มาก รวมทั้งองค์กรต่าง ๆ ได้นำไปใช้ ดังนั้น จึงรวบรวมคำนิยามที่องค์กรหลักและบุคคลสำคัญที่มีบทบาทในการส่งเสริมธรรมภิบาลได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

คณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2540 : 3) ให้คำนิยามธรรมาภิบาลว่า การบริหารกิจการของบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิของผู้คนพลเมืองอย่างเสมอกันมีระบบตัวแทนประชาชนที่สะท้อนความคิดของผู้คน ได้เที่ยงตรง มีรัฐบาลที่ถืออำนาจเป็นธรรมแต่ใช้อำนาจอย่างี่ประชาชนจะตรวจสอบได้โดยอาศัยสื่อมวลชนเสรีตัวรัฐบาลเองก็มีความเอื้ออาทรต่อผู้คนสามัญเป็นอาภรณ์ประดับตน ไม่ดูถูกประชาชนด้วยการเอาความเท็จมาให้ และมีอารยะพอที่จะแสดงความรับผิดชอบหากบริหารงานผิดพลาดหรือไร้ประสิทธิภาพ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2551 : 19-20) กล่าวถึงความหมายของธรรมรัฐหรือธรรมาภิบาล ไว้หลายประการ ดังนี้

ธรรมาภิบาล หมายถึง กระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนโดยทั่วไปในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้

ธรรมาภิบาล หมายถึง การที่กลไกของรัฐทั้งทางการเมืองและการบริหารมีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ โปร่งใส รับผิดชอบ

ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารหรือการปกครองที่ดี หรือการปกครอง หรือการบริหารที่เป็นธรรม โดยจะมองค้ำประกอบ 3 ประการ ความโปร่งใส (Transparency) การตรวจสอบได้ (Accountability) และความมีประสิทธิภาพ (Efficiency)

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541 : 8) ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่า การที่กลไกของรัฐทั้งการเมืองและการบริหารมีความแข็งแกร่งมีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบต่อเป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก

ลิขิต ชีรวิน (2541 : 13) ให้คำนิยามธรรมาภิบาล หมายถึง กระบวนการปกครองบริหารที่อาศัยปรัชญาหลักการที่ถูกต้องเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อประเทศชาติและสังคม มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาของสังคม และนำมาซึ่งความเจริญในด้านต่างๆ

อรพินท์ ศัพโชคชัย (2541 : 6) พยายามรวมเอาคำว่ารัฐและประชาชนเข้าไว้ด้วยกันเพื่อใช้แทน ธรรมาภิบาล คือ ใช้คำว่า “กลไกประชารัฐที่ดี” และอธิบายว่า การที่ประชาชนในสังคมได้รับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพจากหน่วยงานราชการ ประเทศมีศักยภาพในการกำหนดหรือดำเนินนโยบายของวิชาการและเหตุผล การบริหารการคลังของประเทศประสบความสำเร็จและคำว่า “ประชารัฐ” นี้เองที่ถูกเลือกใช้แทน ธรรมาภิบาล

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2542 : 13) ให้คำนิยามธรรมาภิบาลว่า กฎเกณฑ์การปกครองบำรุงรักษาสังคมบ้านเมืองที่ดี อันหมายถึงการจัดการบริหารสังคม

ที่ดีในทุก ๆ ด้านและทุก ๆ ระดับ รวมถึงการจัดระบบองค์กรและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์กรของรัฐและรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล (Independent Organizations) องค์กรเอกชน ชมรม และสมาคม เพื่อกิจกรรมต่าง ๆ นิติบุคคลภาคเอกชน และภาคประชาสังคม (Civil Society)

อานันท์ ปันยารชุน (2542 : 16) กล่าวถึง ธรรมนูญว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดการ กิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกัน ได้กระทำลงไป ในหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสาน ผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

ประเวศ วะสี (2542 : 18) อธิบายว่า การที่สังคมจะประกอบด้วยภาคสำคัญๆ 3 ภาค คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน เมื่อพิจารณาถึงธรรมนูญก็จะรวมถึง ความโปร่งใส ความถูกต้องของสามภาคดังกล่าว ธรรมนูญในทัศนะของ ประเวศ วะสี จึงเป็นเสมือนพลังผลักดันที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศไทย

รัชนา ศานติยานนท์ (2549 : 2) ธรรมนูญ หมายถึง แนวคิดที่จะทำให้ทุกคน ในสังคมเชื่อมโยงเข้าสู่ระบบการบริหารจัดการ แทนที่การบริหารจัดการแบบเดิมที่สมาชิกของ สังคมปล่อยให้การบริหารจัดการเป็นเรื่องของผู้คนที่ดำเนินการทุกอย่างไปตามความเห็นของ คณะผู้บริหาร

วีระ ไชยธรรม (2549 : 3) ธรรมนูญ หมายถึง เครื่องมือสำหรับการบริหารจัดการ ที่จะสร้างสังคมรูปแบบใหม่ สร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยขึ้น โดยเปิดทางให้ทุกคนเป็น เจ้าของสังคมร่วมกัน

สรุปล ธรรมนูญ หมายถึง การปกครองที่ดี เหมาะสมและเป็นธรรมที่ใช้ใน การธำรงรักษาบ้านเมือง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เสมือนพลังผลักดันที่ จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศไทย เป็นการบริหารจัดการที่จะทำให้งานสำเร็จ ได้อย่างมี ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล

### 3. องค์ประกอบของธรรมนูญ

องค์ประกอบของธรรมนูญมีดังนี้

มนตรี กนกวารี (2549 : 1-3) ได้เขียนบทความรัฐธรรมนูญกับการวางรากฐานธรรมนูญ ซึ่งหลักใหญ่ใจความของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในบางมาตราได้สะท้อนให้เห็นแนวคิดและ คุณค่าในเรื่องธรรมนูญ และรองรับต่อ แนวทางในการสร้างธรรมนูญทั้ง 6 ด้านที่เกิดขึ้นใน สังคมไทย ดังนี้



3.1 นิติธรรม (Rule of Law) หลักการการปกครองภายใต้กฎหมายที่ครอบคลุมไปถึงเรื่องการตรากฎหมายให้ทันสมัยและเป็นธรรมรวมทั้งเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจในการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว อาทิ

### 3.1.1 สถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ : มาตรา 6

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันบังคับใช้ไม่ได้ - หน้าที่ของบุคคลในการปฏิบัติตามกฎหมาย : มาตรา 67 บุคคลมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย

3.1.2 การรับโทษทางกฎหมาย : มาตรา 32 บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

3.2 หลักคุณธรรม (Virtues) การยึดมั่นในเรื่องความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติกับคนในสังคม ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้สะท้อนถึงคุณค่า (Values) ที่ดีงามของมนุษย์ อาทิ

3.2.1 การคุ้มครองและสร้างหลักประกันสิทธิ เสรีภาพ และ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ : มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกระดับ ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ; มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ โดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และ การตีความกฎหมายทั้งปวง ; มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

### 3.2.2 จริยธรรมและคุณธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง : มาตรา

110 การห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งหน้าที่ หรือรับสัมปทาน และเงินหรือผลประโยชน์ ของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ

3.2.3 มาตรการลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ขาดจริยธรรมและ  
คุณธรรม : มาตรา 303 การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ; มาตรา 308 การดำเนิน  
คดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3.3 หลักความโปร่งใส (Transparency) การปรับปรุงกลไกการทำงานของ  
องค์กรให้มีความโปร่งใส เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และมีกระบวนการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล  
ข่าวสารและตรวจสอบความถูกต้องได้ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับหลักการ  
ดังกล่าว อาทิ

3.3.1 กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจ : โดยองค์กรหลายองค์กร  
เช่น มาตรา 291 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและ  
หนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและ  
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ; มาตรา 308 ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้าย  
ผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำ  
ผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้  
ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษา

3.3.2 ระบบการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร : โดยสร้างหลักประกันสิทธิที่จะ  
ได้รับข้อมูลหรือข้อมูลข่าวสาร เช่น มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสาร  
สาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วน  
ท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของ  
ประชาชน หรือส่วนได้ส่วนเสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่  
กฎหมายบัญญัติ มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วย  
ราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการ  
ดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย  
คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตน หรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดง  
ความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

3.4 หลักการมีส่วนร่วม (Participation) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม  
รับรู้และเสนอความเห็นต่อการตัดสินใจขององค์กร ซึ่งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้คุ้มครอง  
สิทธิในการมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน อาทิ

3.4.1 การคุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐ : โดยสร้างหลักประกันในเรื่องสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐ เช่น มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ; มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

3.4.2 การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน : โดยการสร้างกระบวนการทางการเมืองของภาคพลเมือง เช่น มาตรา 214 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 ; มาตรา 286 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ; มาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้

3.5 หลักความรับผิดชอบ (Accountability) การสำนึกในความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และเคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง โดยที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบขององค์กรรัฐหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญในการทำงานเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนรวม การสร้างระบบการรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง เช่น

3.5.1 การกำหนดกรอบของรัฐ บุคลากรของรัฐ และองค์กรในรัฐธรรมนูญในการทำงานตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะ เป็นหลักประกันในการทำงานของรัฐที่จะต้องตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนรวม เช่น หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ; มาตรา 70 บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และ ให้บริการแก่ประชาชน มาตรา 200 วรรคสอง ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย

### 3.5.2 การสร้างระบบการรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง การสร้าง

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นและเคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง เช่น มาตรา 214 วรรคแรก ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าในกิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้ วรรคสอง การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่งซึ่งมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ ในการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะจะกระทำมิได้ วรรคเจ็ด การออกเสียงประชามติตามมาตรานี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น

3.6 หลักความคุ้มค่า (Effectiveness) การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการกำหนดกรอบหน้าที่ของบุคลากรในภาครัฐ และการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรภาครัฐ โดยมุ่งเน้นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3.6.1 การกำหนดกรอบหน้าที่ของบุคลากรภาครัฐ โดยมุ่งเน้นในการทำหน้าที่ของบุคลากรในภาครัฐ เช่น มาตรา 70 บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน

3.6.2 การสร้างเครื่องมือของรัฐในการปรับโครงสร้างระบบราชการ เพื่อตอบสนองในเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน ได้กำหนดให้การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม เป็นไปตามแนวทางที่สร้างกลไกให้รัฐบาลในฐานะผู้กำหนดนโยบายจะได้ปรับปรุงการบริหารภาครัฐให้ตอบสนองหลักความคุ้มค่า เช่น มาตรา 230 การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่โดยมีการกำหนดตำแหน่ง หรืออัตราของข้าราชการ หรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ วรรคสอง การรวมหรือการโอน กระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ทั้งนี้ โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่ง หรืออัตราของข้าราชการ หรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

3.2 อานันท์ ปันยารชุน (2541 : 12) ก็เป็นอีกบุคคลหนึ่งที่มีส่วนช่วยปลุก กระแส และผลักดันให้แนวคิดเรื่องรัฐธรรมนูญเป็นที่รับรู้กันอย่างกว้างขวางในสังคมไทย ท่านเห็นว่า รัฐธรรมนูญ คือการปกครองบ้านเมืองและการบริหารที่มีประสิทธิภาพมีความเที่ยงธรรมเพื่อ ประโยชน์ส่วนรวมท่านเห็นด้วยกับองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญที่เสนอ โดยธนาคารเพื่อการพัฒนา แห่งเอเชีย และได้ขยายความพร้อมทั้งเสนอของค์ประกอบเพิ่มเติมดังนี้

3.2.1 การทำงานอย่างมีหลักการและรับผิดชอบ หมายความว่า การตัดสินใจ กระทำการใด ๆ หรือมาตรการที่นำไปใช้ในการกระทำใด ๆ ก็ดี ต้องสามารถอธิบายโดยมี ข้อมูลให้บุคคลที่เกี่ยวข้องรับรู้ได้ว่าเหตุใดจึงตัดสินใจอย่างนั้น ซึ่งเมื่อมีการตัดสินใจไปแล้ว ผลออกมาอาจดีหรือไม่ดีก็ได้ แต่บุคคลต้องรับผิดชอบต่อการตัดสินใจของเขา ในประเด็นนี้ ไม่ใช่เรื่องของการถูกหรือผิดแต่ต้องการแสดงความ โปร่งใสหรือความบริสุทธิ์ใจว่า มีปัจจัย อะไรที่นำไปสู่การตัดสินใจนั้น และเมื่อตัดสินใจแล้วก็สามารถอธิบายให้กับบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือผู้มีส่วนได้เสียทราบได้

3.2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชน เริ่มตั้งแต่การเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมใน การตัดสินใจนโยบาย เช่น การมีประชาพิจารณ์ ประชาคมติ การเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายใน หมวดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การเข้าชื่อกันเพื่อดำเนินการ ให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากมีพฤติกรรมร้ายผิดปกติ หรือ ส่งไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ใช้อำนาจฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญและต่อกฎหมายอื่นๆ หรือ แม้แต่การชุมนุมเดินขบวน เป็นต้น ทั้งหมดที่กล่าวมานี้คือการประกันว่าผู้อยู่ในตำแหน่ง บริหารรวมทั้งข้าราชการ จะไม่ทำการละเมิดต่อการปกครอง แบบรัฐธรรมนูญ

3.2.3 ความสามารถคาดการณ์ได้ หมายถึง ความสามารถที่จะคาดการณ์ ทำนายถึงความก้าวหน้า และการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ได้

3.2.4 ความโปร่งใส รัฐธรรมนูญจะเกิดขึ้น ไม่ได้ถ้าทุกอย่างอยู่ภายใต้ระบบที่เต็มไปด้วยความน่าสะพรึงกลัว หรือภายใต้อำนาจรัฐและระบบราชการที่ล้นฟ้า โดยที่ประชาชน ไม่มีสิทธิที่จะทราบข่าวสารมีกระบวนการปกครองและการบริหารที่ขาดความ โปร่งใส มีการอ้างถึงความลับทางราชการอยู่เสมอ ประชาชนต้องตกอยู่ในภาวะจำยอม ไม่มีหนทาง ของการเรียกร้องความยุติธรรมหรือเรียกร้องสิทธิได้ ฯลฯ ตัวอย่างกรณีพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2540 ที่ให้สิทธิแก่ ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้ จากที่เมื่อก่อนคำว่า “ความลับทาง ราชการ” ถูกนำมาใช้เป็นข้ออ้างของบรรดาข้าราชการทั้งหลายในการที่จะไม่อนุญาตให้

ประชาชนรับรู้หรือเข้าถึงเอกสารตลอดจนข้อมูลข่าวสารของหน่วยราชการแทบทุกแห่ง ทั้งนี้ เพราะมีระเบียบและกฎหมายที่เอื้อต่อการให้ความคุ้มครองความลับของทางราชการ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองความลับในราชการ พ.ศ. 2488 เป็นต้น จนทำให้ทั้งสองฝ่ายคือทั้ง ข้าราชการและประชาชนยอมรับเป็นหลักการสำคัญว่า ประชาชนทั่วไปไม่มีสิทธิรับรู้ข้อมูล ข่าวสารของทางราชการหากรับรู้ได้ก็เป็นเพียงข้อยกเว้นของหลักการดังกล่าวซึ่งก็ต้องอยู่ ภายใต้ดุลยพินิจของข้าราชการระดับสูงของหน่วยงานนั้นๆ อีก นอกจากนี้เป็นข้ออ้างในการ กีดกันสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนแล้วความลับของทางราชการบางครั้งก็อาจ เป็นช่องทางในการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ถูกไม่ควรได้อีกด้วย ดังที่มีผู้กล่าวว่า “ความลับอาจ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมได้” ในหลายประเทศจึงถือว่า “สิทธิในการรับรู้” (Right to know) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญเพื่อใช้ในการควบคุมตลอดจนตรวจสอบการดำเนินงาน ของฝ่ายบ้านเมืองให้เป็น ไปอย่างถูกต้องตามครรลองครองธรรม

3.2.5 หลักนิติธรรม หมายถึง การปกครองโดยกฎหมาย กล่าวคือบุคคลทุกคน เสมอกัน ในกฎหมาย บุคคลจะต้องรับโทษเพื่อการกระทำผิดอันใดต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าการ กระทำนั้นเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และจะต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีจากศาล ยุติธรรมที่มีความเป็นอิสระในการชี้ขาดตัดสินคดี เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างบุคคล กับบุคคลด้วยกันเอง หรือระหว่างบุคคลกับรัฐ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในระบบนั้นนอกจากการมี ระบบกฎหมายที่มีความยุติธรรมต่อทั้งสังคมและต่อปัจเจกบุคคลแล้วผู้ใช้กฎหมาย เช่น ตุลาการ อัยการ ทนายความ ตำรวจ ฯลฯ จะต้องเป็นผู้มีคุณภาพและมีความเที่ยงธรรมอย่าง แท้จริง มีความเป็นอิสระที่ไม่ขึ้นต่อผลประโยชน์หรืออำนาจของคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด ใน ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยทั้งหลายจึงยอมรับกันว่าหน้าที่รัฐเข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจการของ เอกชนนั้น สามารถกระทำ ได้ และไม่ถือว่ากระทบกระเทือนต่อหลักการประชาธิปไตย หากการเข้ามาเกี่ยวข้องของรัฐนั้นเป็นการทำให้เกิดความยุติธรรมทางสังคมและประชาชน ส่วนรวมได้ประโยชน์

3.3 เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2541 : 1-65) ได้เสนอธรรมาภิบาลซึ่งประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายที่ยุติธรรม ความเปิดเผยโปร่งใส การมีฉันทานุมัติร่วมใน สังคมกลไกการเมืองที่ชอบธรรม ความเสมอภาคประสิทธิภาพและประสิทธิผลพันธะความรับผิดชอบต่อ สังคม และการมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ มีรายละเอียดดังนี้

3.3.1 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public participation) ประชาชนทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อมโดยผ่านสถาบันต่างๆ ที่มีอำนาจอันชอบธรรม

3.3.2 กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of law) การปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพกฎหมายโดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรม และถูกบังคับใช้กับคนกลุ่มต่างๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

3.3.3 ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์กติกามีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระ (free flow of information) ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของทางราชการ ได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

3.3.4 การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus orientation) การตัดสินใจดำเนินนโยบายใด ๆ ของภาครัฐ ต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคมให้เกิดเป็นความเห็นร่วมกัน (Broad consensus) บนพื้นฐานของสิ่งที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม

3.3.5 กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political legitimacy) กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม เช่น การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพ การมีคณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม การมีระบบราชการสุจริต โปร่งใสตรวจสอบได้ การมีกระบวนการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง การมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทำหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่รัฐที่ร้ายวญผิดคดี

3.3.6 ความเสมอภาค (Equity) ประชาชนทุกคนมีความสามารถอย่างเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโอกาสต่างๆ ในสังคมเช่น โอกาสพัฒนาหรือมีความเป็นอยู่ที่ดี โดยรัฐเป็นผู้จัดสรรสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการ โดยเท่าเทียมกัน

3.3.7 ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and efficiency) กระบวนการและสถาบันต่างๆ เช่น รัฐสามารถจัดสรรใช้ทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานที่รวดเร็วมีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3.3.8 พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) การตัดสินใจใด ๆ ของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบต่อสิ่งที่

ตนเองกระทำต่อสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลักและมีจิตใจเสียสละ เห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

3.3.9 การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic vision) การที่ผู้นำและประชาชนในประเทศมีวิสัยทัศน์ในการสร้างธรรมาภิบาลและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

3.4 สถาบันราชประชาสมาสัย (2549 : 3-4) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของแต่ละหลักของธรรมาภิบาล ไว้ดังนี้

#### 3.4.1 หลักนิติธรรมประกอบด้วย

- 1) เผยแพร่ความรู้เรื่องกฎ ระเบียบของหน่วยงานแก่ผู้รับบริการและประชาชนทั่วไป
- 2) สร้างจิตสำนึกแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในการใช้กฎ ระเบียบด้วยความเป็นธรรม
- 3) ทบทวน ปรับปรุง กฎ ระเบียบ และกระบวนการ การดำเนินการให้เป็นธรรม และทันกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

#### 3.4.2 หลักคุณธรรมประกอบด้วย

- 1) กำหนดจรรยาบรรณของหน่วยงานและของข้าราชการ
- 2) จัดให้มีระบบการร้องเรียน ในการให้บริหารของหน่วยงาน
- 3) ผนวกรวมให้มีการใช้หลักคุณธรรมอย่างกว้างขวางและจริงจังในทุกระดับจากระดับบริหารจนถึงระดับผู้ปฏิบัติตามทุกคน
- 4) จัดกิจกรรมที่ส่งเสริมความมีคุณธรรมของหน่วยงาน ตลอดจนประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ ของหน่วยงานเพื่อสร้างจิตสำนึกในเรื่องนี้
- 5) สร้างระบบเครือข่ายการส่งเสริมหลักคุณธรรมระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

#### 3.4.3 หลักความโปร่งใสประกอบด้วย

- 1) การสำรวจความเห็นของผู้เกี่ยวข้องในภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาชนเกี่ยวกับความโปร่งใสที่ต้องการได้รับจากหน่วยงาน
- 2) การสร้างจิตสำนึกในการปฏิบัติงานอย่างโปร่งใส สร้างวัฒนธรรมใหม่ในการทำงาน กระตุ้นและผลักดันให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานปฏิบัติตาม พรบ. ข้อมูลข่าวสาร และมีระบบให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้



3) ปรับปรุงระบบสารสนเทศและระบบการจัดเก็บเอกสาร ให้สะดวกต่อการสืบค้น และเผยแพร่แก่ประชาชน

4) การจัดทำประกาศและคู่มือการขอรับบริการสำหรับประชาชน โดยระบุขั้นตอนและระยะเวลาการให้บริการที่ชัดเจน

5) การมีระบบการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล รับฟังความคิดเห็นจากบุคคลภายนอก ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนทั่วไป

#### 3.4.4 หลักความมีส่วนร่วมประกอบด้วย

1) ปรับปรุงกฎ ระเบียบ และกลไกการให้ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม

2) การกระจายอำนาจการบริหารงานในหน่วยงานหรือสู่ท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

3) การณรงค์เพื่อสร้างจิตสำนึกเรื่องการมีส่วนร่วมแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน

4) การสร้างหลักประกันความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้มีส่วนร่วม

#### 3.4.5 หลักความรับผิดชอบประกอบด้วย

1) ให้ผู้บังคับบัญชาเป็นแบบอย่างที่ดี มีมาตรฐานหรือข้อกำหนดกับความประพฤติ นักบริหาร สร้างความสำนึกเรื่องความรับผิดชอบของตนเอง (Self-accountability) เช่น ใช้การมีส่วนร่วม ระบบการตรวจสอบ ระบบประเมินผลแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

2) ส่งเสริมผู้มีความรู้ความสามารถ โดยใช้ระบบการให้รางวัล และระบบจูงใจ

#### 3.4.6 หลักความคุ้มค่าประกอบด้วย

1) สร้างจิตสำนึกแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในการประหยัดการใช้ทรัพยากร

2) ลดขั้นตอนการให้บริการ/การทำงาน

3) ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อลดต้นทุน/เพิ่มผลผลิต

4) กำหนดเป้าหมาย และมาตรฐานการทำงาน

5) มีระบบการติดตามประเมินผลเพื่อเปรียบเทียบความคุ้มค่า ในการดำเนินการ

เรื่องต่าง ๆ

6) มีระบบการรายงานผลที่สอดคล้องกับระบบการประเมินผล

7) ใช้เทคนิคการบริหารงานแบบใหม่สำหรับบางงาน ที่หน่วยงานไม่ต้องทำเอง เช่น การจ้าง เหมารปภ. พนักงานทำความสะอาด เป็นต้น

3.5 สำนักนายกรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติ สำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยกำหนดเป็นระเบียบสำนัก

นายกรัฐมนตรีว่า ด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้นระเบียบ  
นี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 โดยทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและรายงานผล  
การปฏิบัติต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้ระบุถึงหลักสำคัญ  
ของธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม  
หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาล  
ที่เสนอโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เน้นการกำหนดเป็นกรอบแนวทางให้แก่หน่วยราชการ  
เพื่อถือปฏิบัติ (ชนะศักดิ์ ชูวบูรณ์. 2543 : 3-12)

### 3.5.1 หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมายและกฎข้อบังคับให้ทันสมัย

สอดคล้องกับหลักของกฎหมายและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอม  
พร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมายและกฎข้อบังคับเหล่านั้น เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความ  
คิดเห็นไม่เลือกปฏิบัติ เผยแพร่กฎหมายระเบียบ ให้ประชาชนทราบ

### 3.5.2 หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยตรงรังค์ให้

เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติเพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม เจ้าหน้าที่ให้บริการ  
ประชาชนด้วยความซื่อสัตย์ กระตือรือร้น และมีการจัดกิจกรรมรณรงค์ปลูกฝังเรื่องคุณธรรมแก่  
ประชาชน ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์  
จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพ สุจริต

### 3.5.3 หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนใน

ชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูล  
ข่าวสารที่เป็นประโยชน์ อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ให้ประชาชนทราบ เช่น  
การจัดซื้อจัดจ้างรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้สะดวกและมี  
กระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

### 3.5.4 หลักความมีส่วนร่วม เป็นการเปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้

และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความคิดเห็น  
การไต่สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ เป็นคณะกรรมการร่วม ให้ความสนใจ  
ต่อข้อร้องทุกข์ ร้องเรียนของประชาชน

### 3.5.5 หลักความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความ

รับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา  
ดำเนินการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชน ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่  
แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

3.5.6 หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม จำนวนบุคลากรในการปฏิบัติงานเหมาะสมกับปริมาณงาน งบประมาณให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้า และบริการที่มีคุณภาพ มีการประเมินผลการดำเนินงาน อย่างสม่ำเสมอสามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ ทั้ง 6 หลัก เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย โดยนำไปกำหนดเป็นนิยามศัพท์และเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล

3.6 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2543 : 2-9) ได้กำหนดหลักธรรมภิบาลไว้ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่า การมีส่วนร่วมและหลักคุณธรรม ดังมีรายละเอียดดังนี้

3.6.1 หลักนิติธรรม กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ มีความเป็นธรรมสามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีได้ มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบได้และได้รับการยอมรับจากประชาชน ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่างๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่างๆ

3.6.2 หลักความโปร่งใสการสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของ รัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ

3.6.3 หลักความรับผิดชอบต่อ การได้รับการยอมรับและความพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานและจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

3.6.4 หลักความคุ้มค่า ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ

3.6.5 หลักการมีส่วนร่วม ความสัมฤทธิ์ผลของ โครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ จำนวนผู้เข้าร่วม แสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม

3.6.6 หลักคุณธรรม การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด สังคมมีเสถียรภาพอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย

โดยสรุป แนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบธรรมาภิบาลได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการที่ดีที่เป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมสังคมประชาธิปไตยในประเทศไทย จึงมีการเสนอและกล่าวถึงแนวคิดนี้อย่างกว้างขวางอีกทั้งมีความพยายามที่จะให้มีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติ มีการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และตรวจสอบการทำงานของภาครัฐและเป็นที่เข้าใจกัน โดยทั่วไปว่า ถ้าระบบบริหารราชการมีความยุติธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ นอกจากจะมีส่วนทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพแล้วก็ยังสร้างความเชื่อถือทั้งในและต่างประเทศ และสามารถนำไปสู่การลดการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของประเทศได้

#### 4. องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

สถาบันราชประชาสมาสัย (2549 : 3-4) ได้ระบุ องค์ประกอบของธรรมาภิบาลว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับกรอบ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ แนวทางหรือวิธีปฏิบัติ ในการพิจารณาองค์ประกอบของธรรมาภิบาล 6 ด้าน ดังนี้

##### 4.1 หลักนิติธรรมประกอบด้วย

4.1.1 เผยแพร่ความรู้เรื่องกฎ ระเบียบของหน่วยงานแก่ผู้รับบริการและประชาชนทั่วไป

4.1.2 สร้างจิตสำนึกแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในการใช้กฎ ระเบียบด้วยความเป็นธรรม

4.1.3 ทบทวน ปรับปรุง กฎ ระเบียบ และกระบวนการ การดำเนินการให้เป็นธรรม และทันกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

##### 4.2 หลักคุณธรรมประกอบด้วย

4.2.1 กำหนดจรรยาบรรณของหน่วยงานและของข้าราชการ

4.2.2 จัดให้มีระบบการร้องเรียนในการให้บริหารของหน่วยงาน

4.2.3 รณรงค์ให้มีการใช้หลักคุณธรรมอย่างกว้างขวางและจริงจังในทุกระดับ จากระดับบริหารจนถึงระดับผู้ปฏิบัติตามทุกคน

4.2.4 จัดกิจกรรมที่ส่งเสริมความมีคุณธรรมของหน่วยงาน ตลอดจนประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ ของหน่วยงานเพื่อสร้างจิตสำนึกในเรื่องนี้

4.2.5 สร้างระบบเครือข่ายการส่งเสริมหลักคุณธรรมระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

#### 4.3 หลักความโปร่งใสประกอบด้วย

4.3.1 การสำรวจความเห็นของผู้เกี่ยวข้องในภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน ภาคประชาชนเกี่ยวกับความโปร่งใสที่ต้องการได้รับจากหน่วยงาน

4.3.2 การสร้างจิตสำนึกในการปฏิบัติงานอย่างโปร่งใส สร้างวัฒนธรรมใหม่ในการทำงาน กระตุ้นและผลักดันให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร และมีระบบให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้

4.3.3 ปรับปรุงระบบสารสนเทศและระบบการจัดเก็บเอกสาร ให้สะดวกต่อการสืบค้น และเผยแพร่แก่ประชาชน

4.3.4 การจัดทำประกาศและคู่มือการขอรับบริการสำหรับประชาชน โดยระบุขั้นตอนและระยะเวลาการให้บริการที่ชัดเจน

4.3.5 การมีระบบการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล รับฟังความคิดเห็นจากบุคคลภายนอก ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนทั่วไป

#### 4.4 หลักความมีส่วนร่วมประกอบด้วย

4.4.1 ปรับปรุงกฎ ระเบียบ และกลไกการให้ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม

4.4.2 การกระจายอำนาจการบริหารงานในหน่วยงานหรือสู่ท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

4.4.3 การรณรงค์เพื่อสร้างจิตสำนึกเรื่องการมีส่วนร่วมแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน

4.4.4 การสร้างหลักประกันความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้มีส่วนร่วม

#### 4.5 หลักความรับผิดชอบประกอบด้วย

4.5.1 ให้ผู้บังคับบัญชาเป็นแบบอย่างที่ดี มีมาตรฐานหรือข้อกำหนดกับความประพฤตินักบริหาร สร้างความสำนึกเรื่องความรับผิดชอบของตนเอง (Self-accountability) เช่น ใช้การมีส่วนร่วมระบบการตรวจสอบ ระบบประเมินผลแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

4.5.2 ส่งเสริมผู้มีความรู้ความสามารถ โดยใช้ระบบการให้รางวัลและระบบจูงใจ

#### 4.6 หลักความคุ้มค่าประกอบด้วย

4.6.1 สร้างจิตสำนึกแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในการประหยัดการใช้ทรัพยากร

4.6.2 ลดขั้นตอนการให้บริการ/การทำงาน

4.6.3 ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อลดต้นทุน/เพิ่มผลผลิต

4.6.4 กำหนดเป้าหมาย และมาตรฐานการทำงาน

4.6.5 มีระบบการติดตามประเมินผลเพื่อเปรียบเทียบความคุ้มค่า ในการ  
ดำเนินการเรื่องต่าง ๆ

4.6.6 มีระบบการรายงานผลที่สอดคล้องกับระบบการประเมินผล

4.6.7 ใช้เทคนิคการบริหารงานแบบใหม่สำหรับบางงาน ที่หน่วยงานไม่ต้องทำ  
เอง เช่น การจ้าง เหมาร พล. พนักงานทำความสะอาด เป็นต้น

## 5. กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล

ประเทศไทยมีการพยายามดำเนินการเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีในภาครัฐ และภาคเอกชน โดยเริ่มจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นสำคัญ หลังจากนั้นจึงมีกฎหมายอื่นที่บัญญัติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญตลอดจน มีแนวปฏิบัติอีกมากมาย ดังนี้

### 5.1 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ

ถวิลวดี บุรีกุล (2548 : 259) กฎหมายนี้ให้ความสำคัญกับการร่วมรับรู้ของ ประชาชน ประชาชนมีสิทธิในการทราบข้อมูลข่าวสารและมีสิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารของ ทางการ บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตามย่อมมีสิทธิเข้าตรวจสอบขอสำเนา หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารได้ นอกจากนี้หากผู้ใดเห็นว่าหน่วยงาน ของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารให้แก่ตนตาม มาตรา 7 หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารไว้ให้ ประชาชนตรวจสอบได้ตามมาตรา 9 หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตนตาม มาตรา 11 หรือฝ่า ฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือเห็นว่าตนไม่ได้รับความ สะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารได้ โดยมี รายละเอียดในมาตราต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

#### หมวด 1 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

มาตรา 7 หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อย  
ดังต่อไปนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

- 1) โครงสร้างในการจัดองค์กรในการดำเนินงาน
- 2) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน
- 3) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อ

กับหน่วยงานของภาครัฐ

4) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือเวียน ระเบียบแบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้น โดยสภาอย่างกฎเพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

5) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด ข้อมูลข่าวสารใดที่ได้มีการจัดพิมพ์เพื่อให้ได้แพร่หลายตามจำนวนพอสมควรแล้ว ถ้ามีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา โดยอ้างอิงถึงสิ่งพิมพ์นั้นก็ให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติวรรคหนึ่งแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐรวบรวมและจัดให้มีข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งไว้เผยแพร่เพื่อขายหรือจำหน่ายแจก ณ ที่ทำการของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นตามที่เห็นสมควร

มาตรา 9 ภายใต้บังคับ มาตรา 14 และมาตรา 15 หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

1) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว

2) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 7(4)

3) แผนงาน โครงการและงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ

4) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน

5) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงตาม มาตรา 7 วรรคสอง

6) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ

7) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมายหรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงาน ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย

8) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด ข้อมูลข่าวสารที่จัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามวรรคหนึ่ง

ถ้ามีส่วนที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผย ตาม มาตรา 14 หรือมาตรา 15 อยู่ด้วย ให้ลบหรือตัดตอนหรือทำ โดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนนั้น

บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดู ขอ  
 สำเนาหรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งได้ ในกรณีที่เหมาะสม  
 หน่วยงานของรัฐ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ จะวางหลักเกณฑ์เรียกค่าธรรมเนียมใน  
 การนั้นก็ได้ ในการนี้ให้คำนึงถึงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยประกอบด้วย ทั้งนี้ เว้นแต่จะมี  
 กฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้อย่างอื่น

คนต่างด้าวจะมีสิทธิตามมาตรานี้เพียงใดให้เป็นไปตามที่กำหนด โดย  
 กฎกระทรวง

มาตรา 10 บทบัญญัติ มาตรา 7 และมาตรา 9 ไม่กระทบถึงข้อมูลข่าวสาร  
 ของราชการที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีการเผยแพร่หรือเปิดเผยด้วยวิธีการอย่างอื่น

มาตรา 11 นอกจากข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจา  
 นุเบกษาแล้วหรือที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้แล้ว หรือที่มีการจัดให้ประชาชนได้ค้นคว้า  
 ตามมาตรา 26 แล้ว ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอของผู้นั้นระบุ  
 ข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าได้ตามควรให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบจัดหา  
 ข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันควรเว้นแต่ผู้นั้นขอจำนวนมาหรือบ่อยครั้ง โดยไม่มี  
 เหตุผลอันควร

ข้อมูลข่าวสารของราชการใดมีสภาพที่อาจบอบสลายง่าย หน่วยงานของรัฐ  
 จะขอขยายเวลาในการจัดหาให้หรือจะจัดให้สำเนาไว้ในสภาพอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อมิให้เกิด  
 ความเสียหายแก่ข้อมูลข่าวสารนั้น

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐจัดทำให้ตามวรรคหนึ่งต้อง  
 เป็นข้อมูลที่มีอยู่แล้วในสภาพที่พร้อมจะให้ได้ มิใช่เป็นการต้องไปจัดทำวิเคราะห์ จำแนก รวม  
 หรือจัดให้มีขึ้นใหม่ เว้นแต่เป็นการแปรสภาพเป็นเอกสารจากข้อมูลข่าวสารที่บันทึกไว้ใน  
 ระบบการบันทึกภาพหรือเสียง ระบบคอมพิวเตอร์หรือระบบอื่นใด ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการ  
 กำหนด แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่ากรณีที่มีมิใช่เป็นการแสวงหาผลประโยชน์แก่สาธารณะ  
 หน่วยงานของรัฐจะจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้ก็ได้

บทบัญญัติวรรคสามไม่เป็นการห้ามหน่วยงานของรัฐที่จะจัดให้มีข้อมูล  
 ข่าวสารของราชการใด ขึ้นใหม่ให้แก่ผู้ร้องขอหากเป็นการสอดคล้องด้วยอำนาจหน้าที่  
 ตามปกติของหน่วยงานของรัฐนั้นอยู่แล้ว

ให้นำความในมาตรา 9 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับแก่  
 การจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามมารตรานี้ โดยอนุโลม



## 5.2 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พ.ศ. 2546

กฎหมายนี้เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อให้หน่วยงานราชการให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการที่ดี ที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน การมีความโปร่งใสในการทำงาน มีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า มีการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน และมีการประเมินผลการทำงาน มีการลดขั้นตอนการทำงานเพื่อให้เกิดความคล่องตัว ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้คือ โดยที่มีการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ และให้บริการประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งการบริหารราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการนี้ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้บริหารราชการแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น และประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการรวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ และเนื่องจาก มาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545 บัญญัติให้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติราชการ เพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีกระทำโดยเป็นพระราชกฤษฎีกา จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้ รายละเอียดที่สำคัญปรากฏในหลายมาตราอันเกี่ยวข้องกับ การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ

หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

มาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อ  
บรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

- 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- 4) ไม่มีขั้นตอนของการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์

6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนอง

ความต้องการ

7) มีการประเมินผลราชการอย่างสม่ำเสมอ

โดยในแต่ละเป้าหมายจะมีวิธีการดำเนินการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม

ดังต่อไปนี้

มาตรา 7 การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนความสงบและความปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ

มาตรา 8 ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ส่วนราชการจะต้องดำเนินการ โดยถือว่า ประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐและจะต้องมีแนวทางการบริหารราชการ ดังต่อไปนี้

1) การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการต้องเป็น ไปเพื่อวัตถุประสงค์ ตามมาตรา 7 และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อสภา

2) การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์ สุจริต สามารถตรวจสอบได้และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น

3) ก่อนเริ่มดำเนินการส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดี และผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน ในกรณีที่ภารกิจใดมีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น

4) ให้เป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะต้องคอยรับฟังความคิดเห็น และความพึงพอใจของสังคมโดยรวมและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงหรือเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อให้มีการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการ ให้เหมาะสม

5) ในกรณีที่เกิดปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินการให้ส่วนราชการดำเนินการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้นโดยเร็ว ในกรณีที่ปัญหาหรืออุปสรรคนั้นเกิดขึ้นจากส่วนราชการอื่น หรือระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยส่วนราชการอื่น ให้ส่วนราชการแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุง โดยเร็วต่อไปและให้แจ้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ทราบด้วย

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ส่วนราชการกำหนดวิธีการปฏิบัติให้เหมาะสมกับภารกิจแต่ละเรื่องทั้งนี้ ก.พ.ร. จะกำหนดแนวทางการดำเนินการทั่วไปให้ส่วนราชการปฏิบัติไปตามมาตรฐานด้วยก็ได้

การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ในหมวด 5 มาตรา 27-32 ดังนี้

หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

มาตรา 30 ในกระทรวงหนึ่งให้เป็นหน้าที่ของปลัดกระทรวงที่จะต้องจัดให้ส่วนราชการภายในกระทรวงที่รับผิดชอบปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริการประชาชนร่วมกัน จัดตั้งศูนย์บริการร่วม เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎอื่น ๆ ใด ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนสามารถติดต่อสอบถาม ขอทราบข้อมูล ขออนุญาตหรือขออนุมัติในเรื่องใด ๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในกระทรวงเดียวกัน โดยติดต่อเจ้าหน้าที่ ณ ศูนย์บริการร่วมเพียงแห่งเดียว

มาตรา 31 ในศูนย์บริการร่วมตาม มาตรา 30 ให้จัดให้มีเจ้าหน้าที่รับเรื่องราวต่าง ๆ และดำเนินการส่งต่อให้เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการ โดยให้มีข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของทุกส่วนราชการในกระทรวง รวมทั้งแบบคำขอต่าง ๆ ไว้ให้พร้อมที่จะบริการประชาชนได้ ณ ศูนย์บริการร่วมให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่จะต้องจัดพิมพ์รายละเอียดของเอกสารหลักฐานที่ประชาชนจะต้องจัดทำมาในการขออนุมัติหรือขออนุญาตในแต่ละเรื่องมอบให้แก่เจ้าหน้าที่ของศูนย์บริการร่วม และให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ศูนย์บริการร่วมที่จะต้องแจ้งให้มาติดต่อได้ทราบในครั้งแรกที่มาติดต่อ และตรวจสอบว่า เอกสารหลักฐานที่จำเป็นดังกล่าวนั้นประชาชน ได้ยื่นมาครบถ้วนหรือไม่ พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบถึงระยะเวลาที่จะต้องใช้ในการดำเนินการในเรื่องนั้น

ในการยื่นคำร้องหรือคำขอต่อศูนย์บริการร่วมตามมาตรา 30 ให้ถือว่าเป็นการยื่นต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งหมดตามที่ระบุไว้ในกฎหมายหรือกฎแล้ว

ในการดำเนินงานตามวรรคหนึ่ง หากมีปัญหา หรืออุปสรรคในการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายหรือกฎในเรื่องใด ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแจ้งให้ ก.พ.ร. ทราบ เพื่อดำเนินการเสนอคณะรัฐมนตรีให้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมายหรือกฎนั้นต่อไป

มาตรา 32 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ จัดให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการบริการประชาชนในเรื่องเดียวกันหรือต่อเนื่องกันในจังหวัด อำเภอ หรือกิ่งอำเภอ ร่วมจัดตั้งศูนย์บริการร่วมไว้ ณ

ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ หรือสถานที่อื่นตามที่เห็นสมควร โดยประกาศให้ประชาชนทราบและให้นำความในมาตรา 30 และมาตรา 31 มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนใน

หมวดที่ 7 มาตรา 37-44

หมวด 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน

หมวด 37 ในการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงาน และประเทศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป ส่วนราชการใดมิได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานใด และ ก.พ.ร.จะกำหนดเวลาแล้วเสร็จให้ส่วนราชการนั้นต้องปฏิบัติก็ได้ ให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องตรวจสอบ ให้ข้าราชการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง

มาตรา 38 เมื่อส่วนราชการใดได้รับการติดต่อสอบถามเป็นหนังสือจากประชาชน หรือส่วนราชการด้วยกันเกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้นที่จะต้องตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินการ ให้ทราบภายในสิบห้าวันหรือภายในกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา 37

มาตรา 39 ให้ส่วนราชการจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่จะสามารถติดต่อสอบถามหรือขอข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ

ระบบเครือข่ายสารสนเทศตามวรรคหนึ่ง ต้องจัดทำในระบบเดียวกับที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจัดให้มีขึ้นตาม มาตรา 40

มาตรา 40 เพื่ออำนวยความสะดวกและความรวดเร็วแก่ประชาชนในการติดต่อกับส่วนราชการทุกแห่ง ให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศกลางขึ้น

ในกรณีที่ส่วนราชการใดไม่อาจจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการได้ อาจร้องขอให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารดำเนินการจัดทำระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการดังกล่าวก็ได้ ในกรณีนี้กระทรวงเทคโนโลยี

สารสนเทศและการสื่อสารจะมีส่วนราชการให้ความช่วยเหลือด้านบุคลากร ค่าใช้จ่ายและข้อมูลในการดำเนินการก็ได้

มาตรา 41 ในกรณีที่ส่วนราชการได้รับคำร้องเรียน เสนอแนะ หรือความคิดเห็นเกี่ยวกับวิปฏิบัติราชการ อุปสรรค ความยุ่งยาก หรือปัญหาอื่นใดจากบุคคล โดยมีข้อมูลและสาระตามสมควร ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นที่จะต้องพิจารณาคำนิพนธ์ให้ลุล่วงไป และในกรณีที่มิที่อยู่ของบุคคลนั้นให้แจ้งให้บุคคลนั้นทราบผลการดำเนินการด้วย ทั้งนี้ อาจแจ้งให้ทราบผ่านทางระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการก็ได้

ในกรณีการแจ้งผ่านทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ มิให้เปิดเผยชื่อหรือที่อยู่ของผู้ร้องเรียน เสนอแนะ หรือแสดงความคิดเห็น

มาตรา 42 เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความสะดวกรวดเร็ว ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ เพื่อใช้บังคับกับส่วนราชการอื่น มีหน้าที่ตรวจสอบว่า กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศนั้น เป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความยุ่งยาก ข้ำซ้อนหรือความล่าช้า ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการอื่นหรือไม่เพื่อดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมโดยเร็วต่อไป

ในกรณีที่ได้รับการร้องเรียนหรือเสนอแนะจากข้าราชการหรือส่วนราชการอื่นในเรื่องใด ให้ส่วนราชการที่ออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศนั้นพิจารณาโดยทันที และในกรณีที่เห็นว่าการร้องเรียนหรือเสนอแนะนั้นเกิดจากความเข้าใจผิดหรือความไม่เข้าใจในกฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศให้ชี้แจงให้ผู้ร้องเรียนหรือเสนอแนะทราบภายในสิบห้าวัน

การร้องเรียนหรือเสนอแนะตามวรรคสองและจะแจ้งผ่าน ก.พ.ร.ก็ได้

ในกรณีที่ ก.พ.ร.เห็นว่า กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศใดมีลักษณะตามวรรคหนึ่ง ให้ ก.พ.ร. แจ้งส่วนราชการที่ออก กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศนั้นทราบเพื่อดำเนินการปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกต่อไปโดยเร็ว

มาตรา 43 การปฏิบัติราชการในเรื่องใด ๆ โดยปกติให้ถือว่าเป็นเรื่องเปิดเผย เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของประเทศ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลจึงให้กำหนดเป็นความลับเท่าที่จำเป็น

มาตรา 44 ส่วนราชการต้องจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายแต่ละปี รายการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างที่จะดำเนินงานในปีงบประมาณนั้นและสัญญาใด ๆ ที่ได้มีการอนุมัติให้จัดซื้อหรือจัดจ้างแล้ว ให้ประชาชนสามารถขอดูหรือตรวจสอบได้ ณ

สถานที่ทำการของส่วนราชการ และระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ ทั้งนี้การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต้องไม่ก่อให้เกิดความได้เปรียบหรือเสียเปรียบหรือเสียหายแก่บุคคลใดในการจัดซื้อหรือจัดจ้าง

ในการจัดทำสัญญาจัดซื้อหรือจัดจ้าง ห้ามมิให้มีข้อความหรือข้อตกลงห้ามมิให้เกิดเผยแพร่ข้อความหรือข้อตกลงในสัญญาดังกล่าว เว้นแต่ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวกับความคุ้มครองทางราชการ หรือในส่วนที่เป็นความลับทางการค้า

กฎหมายที่นำเสนอนี้เป็นเพียงบางส่วนเท่านั้น อย่างไรก็ตามก็ตีกฎหมายต่าง ๆ ที่มีได้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข ทั้งยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่าต้องมี แต่ยังมีได้ออกมาบังคับใช้แต่อย่างใด ทำให้ประชาชนยังขาดช่องทางในการเข้ามาสู่กระบวนการมีส่วนร่วมได้อย่างสมบูรณ์

จัดได้ว่าพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 เป็นกฎหมายหลักที่เป็นแนวปฏิบัติแก่ข้าราชการ ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม

## แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

### 1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

ประทาน คงฤทธิศีกษากร (2535:111) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้ การกระจายอำนาจ (Decentralization) แบ่งออกได้ 2 ความหมาย คือ

1.1 การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริหารสาธารณะภายในเขตท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น

1.2 การกระจายอำนาจตามกิจการ (Function) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์กรสาธารณะ จัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งเพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และการโทรศัพท์ เป็นต้น

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นลักษณะการกระจายอำนาจนั้น อาจจะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น หรือโดยการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางก็ได้สาระสำคัญของการกระจายอำนาจอยู่ที่ว่าท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) บางประการโดย

ท้องถิ่นได้รับมอบหมายอำนาจนี้จากส่วนกลาง การกระจายอำนาจนั้นนอกจากจะเป็นการแบ่ง  
 เภาภาระของรัฐบาลโดยอำนาจหน้าที่ ที่รัฐบาลกลางจะต้องดำเนินการ ไปให้ท้องถิ่นจัดทำแล้ว  
 ยังเป็นการลดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ ที่มอบให้องค์กรปกครอง  
 ส่วนท้องถิ่นรับไปจัดทำด้วย

ลิขิต ชีรวะลิน (2535 : 3) ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจโดยกล่าวไว้ว่า  
 การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยสรุป  
 ได้ 2 ประเด็นใหญ่ๆ ได้ดังนี้

ประเด็นที่ 1 การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบ  
 ประชาธิปไตยเนื่องจากประชาธิปไตยต้องประกอบไปด้วย โครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ  
 และโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครอง  
 ท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการ  
 ปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ประเด็นที่ 2 การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคมใน  
 ด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้  
 ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจไม่เป็นเพียงแต่ให้โอกาสแก่ประชาชนมีส่วนร่วม  
 ในการปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ  
 อีกด้วย ซึ่งการกระจายอำนาจ เป็นหลักการอย่างหนึ่งในการจัดระเบียบการปกครองประเทศ  
 โดยมีหลักการสำคัญคือเป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนใน  
 ท้องถิ่น ดำเนินการเอง โดยอิสระพอสมควรภายใต้บทบัญญัติแห่งการกระจายอำนาจทำให้เกิด  
 การจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลถือได้ว่าเป็น  
 หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ตามแนวคิดหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

## 2. หลักการกระจายอำนาจ

ประหัยค หงษ์ทองคำ (2536 : 11-13) กล่าวว่า หลักการกระจายอำนาจมี  
 องค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

2.2 มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial person) การกระจายอำนาจปกครองนั้น  
 จะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็น  
 นิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมี  
 งบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2.2 มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy) ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นไม่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอรับคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้จะมีลักษณะไม่ติดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆทั่วประเทศ องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติการกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ แต่ก็มีข้อน่าสังเกตว่าอำนาจอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่น จะต้องไม่พอสอดคล้องไปจนทำให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Democracy County) ของประเทศหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ว่ามีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และให้มีองค์กรที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติและบริหาร

2.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในเลือกผู้บริหารและผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจทำได้

2.4 มีงบประมาณเป็นของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมไปถึงการมีเป้าหมายในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้น โดยการให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงานการจัดเก็บรายได้การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ ของหลักการกระจายอำนาจที่กล่าวมานี้ หากองค์กรปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบทั้ง 4 ประการและสามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากการควบคุมหรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่าไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้วย่อมจะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น หรือ



หน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมที่ปฏิบัติงานเพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ก็ย่อมขึ้นกับส่วนประกอบอื่น ๆ อีกด้วย

อย่างไรก็ตามการจัดระเบียบการปกครองได้แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ  
 หลักการรวมอำนาจ (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจ (Deco centralization) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ส่วนการปกครองระดับใดจะให้อำนาจแก่หลักการใดมากกว่ากันขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ ความเป็นมาในอดีต และสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองที่เกิดขึ้นในยุคสมัยนั้นๆ

### คณะกรรมการหมู่บ้าน

กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551 โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

#### 1. กรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วยกรรมการ 2 ประเภท ดังนี้

##### 1.1 กรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่ง ประกอบด้วย

##### 1.1.1 ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานคณะกรรมการหมู่บ้าน

##### 1.1.2 ผู้นำกลุ่มบ้าน ตามประกาศของนายอำเภอและผู้ดำรงตำแหน่งทาง

การเมืองท้องถิ่น

1.1.3 ผู้นำกลุ่มหรือกลุ่มกิจกรรมที่มาจากการรวมตัวกันของสมาชิก ซึ่งตั้งขึ้นตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของทางราชการ ตามที่กระทรวงมหาดไทยประกาศ

1.1.4 ผู้นำกลุ่มอาชีพ หรือกลุ่มกิจกรรมที่มาจากการรวมตัวกันของสมาชิก หรือตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมร่วมกันระหว่างสมาชิกภายในกลุ่ม และต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) เป็นกลุ่มที่มีสมาชิกไม่น้อยกว่ายี่สิบคน
- 2) สมาชิกของกลุ่มไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน
- 3) เป็นกลุ่มที่มีการดำเนินกิจกรรมในหมู่บ้าน อย่างต่อเนื่องมาแล้วไม่น้อย

กว่าหกเดือน

4) เป็นกลุ่มที่มีกฎระเบียบที่กำหนดไว้ชัดเจน และต้องเกิดจากสมาชิกร่วมกันกำหนดทั้งนี้ นายอำเภออาจพิจารณาเวนลักษณะตาม (1) ได้ ในกรณีที่เห็นสมควร  
 ให้นำนายอำเภอจัดทำประกาศจำนวนและรายชื่อของกลุ่มบ้านตามข้อ ในแต่ละหมู่บ้านปิดประกาศให้ราษฎรในหมู่บ้านทราบ โดยในกลุ่มบ้านหนึ่งให้ประกอบด้วยบ้านเรือน

จำนวนสิบห้าถึงยี่สิบหลังคาเรือน โดยประมาณ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นนายอำเภออาจกำหนดให้มีจำนวนบ้านเรือนมากหรือน้อยกว่าที่กำหนดไว้ก็ได้

ผู้นำกลุ่มบ้านมีหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของผู้ใหญ่บ้าน ตามที่ผู้ใหญ่บ้านมอบให้กลุ่ม เลือกสมาชิกของกลุ่มคนหนึ่งเป็นผู้แทนในคณะกรรมการ

หมู่บ้าน โดยอาจเลือกจากผู้นำหรือสมาชิกที่กลุ่มเห็นสมควรก็ได้ ผู้ได้รับเลือกตามวรรคหนึ่งต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน

การเป็นกรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่งของผู้นำกลุ่ม ในหมู่บ้านสิ้นสุดลงเมื่อมีการเลือกผู้นำขึ้นใหม่

### 1.2 กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ มีสาระสำคัญดังนี้

1.2.1 การประชุมเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ ให้นายอำเภอจัดทำประกาศกำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการประชุมเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ ปิดประกาศและประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรในหมู่บ้านทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันก่อนวันประชุม

1.2.2 ให้มีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นกรรมการ ทำหน้าที่ดำเนินการเลือก และให้นายอำเภอแต่งตั้งปลัดอำเภอประจำตำบล ข้าราชการในอำเภอหนึ่งคน และกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ในอำเภอนั้นหนึ่งคน เป็นที่ปรึกษาและทำหน้าที่สักขีพยานด้วย

1.2.3 ในการกำหนดจำนวนกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิที่จะพึงมีในหมู่บ้าน ใดให้ที่ประชุมราษฎรตามข้อ 1.1 เป็นผู้กำหนด

1.2.4 การเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิอาจเลือก โดยวิธีเปิดเผยหรือวิธีลับก็ได้ตามที่ประชุมกำหนด

1.2.5 เมื่อที่ประชุมออกเสียงเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิเสร็จสิ้นแล้ว ให้ผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดจำนวนตามที่ประชุมกำหนดเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ

1.2.6 กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี นับแต่วันที่นายอำเภอได้มีประกาศแต่งตั้ง

1.2.7 ในกรณีที่กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิว่างลง ถ้ากรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิที่เหลืออยู่มีจำนวนไม่น้อยกว่าสองคน ให้กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิเหลือเท่าจำนวนที่มีอยู่กระทำการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิว่างลง จนเป็นเหตุให้กรรมการหมู่บ้าน

ผู้ทรงคุณวุฒิที่เหลืออยู่มีจำนวนน้อยกว่าสองคน และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิที่เหลือมีวาระการดำรงตำแหน่งไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ให้นายอำเภอจัดให้มีการประชุมเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบว่างตำแหน่งว่างลง และให้อยู่ในตำแหน่งตามวาระของผู้ซึ่งคนแทน

### 1.3 การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังนี้

1.3.1 ให้คณะกรรมการเลือกรองประธานกรรมการหมู่บ้านจากกรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่งคนหนึ่ง และจากกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิอีกคนหนึ่ง โดยให้คณะกรรมการเลือกรองประธานคนใดคนหนึ่งเป็นรองประธานคนที่หนึ่งในกรณีที่หมู่บ้านใดมีเหตุผลและความจำเป็น คณะกรรมการ โดยความเห็นชอบของนายอำเภออาจกำหนดให้มีตำแหน่งรองประธานมากกว่าที่กำหนดในวรรคหนึ่งก็ได้ ใ้รองประธานกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่ช่วยประธานกรรมการหมู่บ้านปฏิบัติตามหน้าที่และกระทำการตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านมอบหมาย

1.3.2 ให้ประธานกรรมการหมู่บ้านเลือกกรรมการหมู่บ้านคนหนึ่งเป็นเลขานุการและให้คณะกรรมการเลือกกรรมการหมู่บ้านคนหนึ่งเป็นเหรัญญิก

1.3.3 ให้ปลัดอำเภอประจำตำบล กำนัน นายกเทศมนตรีตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการหมู่บ้านในตำบล มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้านในตำบลนั้นนายอำเภออาจแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานของรัฐและบุคคลอื่นใดที่คณะกรรมการเห็นสมควรเป็นที่ปรึกษา คณะกรรมการเพิ่มเติมก็ได้

1.3.4 ให้มีคณะทำงานด้านต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือปฏิบัติการกิจของคณะกรรมการและผู้ใหญ่บ้าน อย่างน้อยให้มีคณะทำงานด้านอำนวยการ ด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยด้านแผนพัฒนาหมู่บ้าน ด้านส่งเสริมเศรษฐกิจ ด้านสังคมสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข และด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมนอกจากคณะทำงานตามวรรคหนึ่งแล้ว คณะกรรมการ โดยความเห็นชอบของนายอำเภออาจแต่งตั้งคณะทำงานอื่นใดที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นว่าจำเป็นและเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเพิ่มเติมก็ได้

### 1.4 คณะทำงานด้านต่าง ๆ ให้มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1.4.1 คณะทำงานด้านอำนวยการ มีหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการ การจัดการประชุม การรับจ่ายและเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของหมู่บ้าน การประชาสัมพันธ์ การประสานงานและติดตามการทำงานของคณะทำงานด้านต่าง ๆ การจัดทำรายงานผล

การดำเนินการของคณะกรรมการในรอบปีและงานอื่นใดตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้าน หรือคณะกรรมการมอบหมาย

1.4.2 คณะทำงานด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย มีหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขการส่งเสริมอุดมการณ์และวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน การส่งเสริมดูแลให้ราษฎรปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบข้อบังคับของหมู่บ้าน การสร้างความเป็นธรรมและประนีประนอมข้อพิพาท การตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดภายในหมู่บ้าน การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณประโยชน์ของหมู่บ้าน การป้องกันบรรเทาสาธารณภัยและภัยอันตรายของหมู่บ้าน และงานอื่นใดตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการมอบหมาย

1.4.3 คณะทำงานด้านแผนพัฒนาหมู่บ้าน มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านประสานการจัดทำโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาหมู่บ้านกับคณะทำงานด้านต่าง ๆ เพื่อดำเนินการหรือเสนอขอของงบประมาณจากภายนอก การรวบรวมและจัดทำข้อมูลต่าง ๆ ของหมู่บ้าน การติดตามผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาหมู่บ้าน และงานอื่นใดตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการมอบหมาย

1.4.4 คณะทำงานด้านส่งเสริมเศรษฐกิจ มีหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้าน การพัฒนาและส่งเสริมการประกอบอาชีพ การผลิตและการตลาดเพื่อเสริมสร้างรายได้ให้กับราษฎรในหมู่บ้าน และงานอื่นใดตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการมอบหมาย

1.4.5 คณะทำงานด้านสังคมสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข มีหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาสตรีเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ การจัดสวัสดิการในหมู่บ้านและการสงเคราะห์ผู้ยากจนที่ไม่สามารถช่วยตนเองได้ การส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การสาธารณสุขและงานอื่นใดตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการมอบหมาย

1.4.6 คณะทำงานด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม มีหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการศึกษาศาสนา การบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมของหมู่บ้านและงานอื่นใดตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการมอบหมาย

1.4.7 คณะทำงานด้านอำนวยการ ประกอบด้วย ประธานกรรมการหมู่บ้าน รองประธานกรรมการหมู่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หัวหน้าคณะทำงานด้านต่าง ๆ เลขานุการ และ

เหรียญกษาปณ์เป็นคณะทำงาน โดยให้ประธานกรรมการหมู่บ้านและเลขานุการ เป็นหัวหน้าและเลขานุการคณะทำงาน

### 1.5 การประชุม ประกอบด้วย

#### 1.5.1 ให้คณะกรรมการประชุมกันเป็นประจำอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง

การกำหนดวันเวลาประชุม ให้ประธานกรรมการหมู่บ้านเป็นผู้กำหนดและเรียกประชุม โดยให้มีการประชุมภายในเจ็ดวันหลังจากการประชุมประจำเดือนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่นายอำเภอเรียกประชุมสถานที่ประชุม ให้ใช้สถานที่ที่คณะกรรมการเห็นสมควร ในการลงมติในเรื่องใด ๆ ให้ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมนั้น มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในฐานะกรรมการหมู่บ้านได้ และในกรณีที่มีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมมีสิทธิออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

### 1.6 การควบคุมดูแล ประกอบด้วย

#### 1.6.1 ให้นายอำเภอมิอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของ

คณะกรรมการหมู่บ้านหรือมติที่ประชุมประชาคมหมู่บ้านให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของทางราชการและให้ปลัดอำเภอประจำตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในตำบลที่รับผิดชอบ

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอและปลัดอำเภอประจำตำบลมีอำนาจเรียกกรรมการหมู่บ้านมาชี้แจงหรือให้ข้อเท็จจริง ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จากคณะกรรมการหมู่บ้านมาตรวจสอบก็ได้

ในกรณีที่ปลัดอำเภอประจำตำบลเห็นว่าคณะกรรมการหมู่บ้านปฏิบัติหน้าที่ในทางที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่หมู่บ้าน หรือเสียหายแก่ทางราชการ และปลัดอำเภอประจำตำบลได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะรอช้ามิได้ ให้ปลัดอำเภอประจำตำบลมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้านหรือมติที่ประชุมประชาคมหมู่บ้านเป็นการชั่วคราวไว้ตามที่เห็นสมควรได้ แล้วรีบรายงานนายอำเภอทราบภายในเจ็ดวันเพื่อให้นายอำเภอวินิจฉัยตามที่เห็นสมควร โดยเร็ว การกระทำของกรรมการหมู่บ้าน ที่ฝ่าฝืนคำสั่งของปลัดอำเภอประจำตำบลตามวรรคสามไม่มีผลผูกพันกับคณะกรรมการหมู่บ้าน

## การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล

เทศบาลถือว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญ และใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก จะเห็นได้ว่าในประเทศไทยมีการบริหารแบบเทศบาลในท้องถิ่นที่มีการบริหารส่วนภูมิภาค เช่น จังหวัด อำเภอ และตำบลที่มีรายได้พอที่จะดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้ การบริหารแบบเทศบาลของไทยนั้นใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2554) เป็นเวลาถึง 78 ปี แล้ว

### 1. ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลของไทยนั้น มีความเป็นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 กล่าวคือ ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 และกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรบริหารหนึ่งของราชการส่วนท้องถิ่น และมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรก ว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารปกครองตนเองของเทศบาล ต่อมาในปี พ.ศ. 2478 เทศบาลของไทยได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม จำนวน 35 แห่ง ขึ้นเป็นเทศบาล ซึ่งในปี พ.ศ. 2481 และ พ.ศ. 2483 ได้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาพบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลง

เทศบาลของไทยได้รับการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในปี 2496 โดยมีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นแทนกฎหมายเก่าทั้งหมด และมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นระยะ การปรับเปลี่ยนครั้งสำคัญ คือ มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจและหลักการปกครองท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น

### 2. หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาล

สาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 มีดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550 : 34-38)

2.1 เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร และให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

2.2 เมื่อมีการจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายว่าด้วยสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาล และในระหว่างที่ไม่มีนายกเทศมนตรี ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่จัดตั้งเทศบาลปฏิบัติหน้าที่เทศบาล และให้เทศมนตรีเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราวจนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี

2.3 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

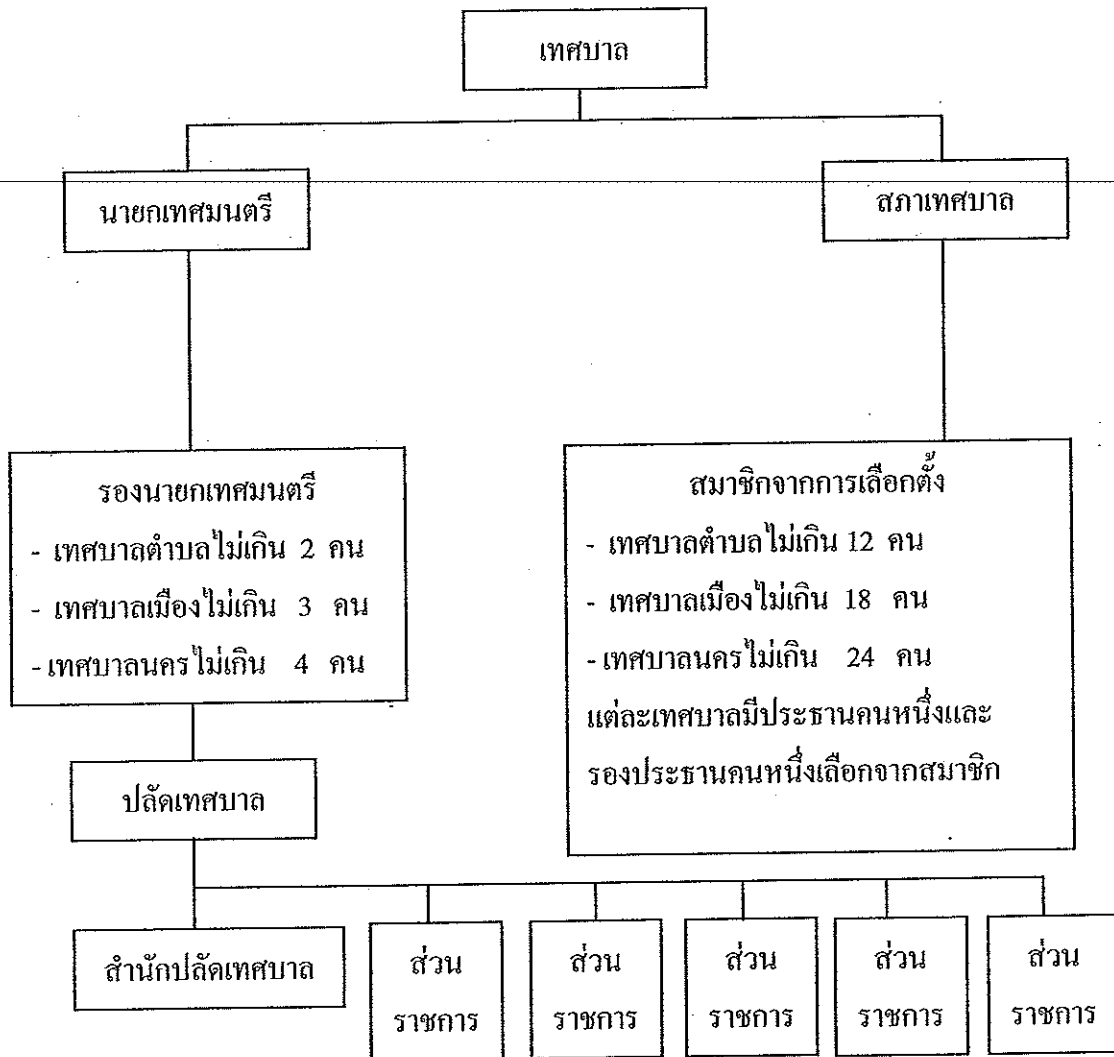
2.4 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอสมควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้น ให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

2.5 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

2.6 การเปลี่ยนชื่อเทศบาลหรือการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล ให้กระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย และในกรณีที่เป็นการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงเขตเป็นเทศบาลตามความในวรรคหนึ่ง สิ้นสุดอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตที่ได้เปลี่ยนแปลงนั้น เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับตั้งแต่วันที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล ใช้บังคับเป็นต้นไป

ท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงฐานะให้ บรรดาทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ และสิทธิ เรียกร่องของเทศบาลเดิมให้โอนไปเป็นของเทศบาลใหม่ในขณะเดียวกันนั้น และบรรดาเทศบัญญัติที่ได้ใช้บังคับอยู่ก่อนแล้วคงให้ใช้บังคับต่อไป ในการยุบเลิกเทศบาลให้ระบุถึงวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นด้วย

### 3. โครงสร้างเทศบาล



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างของเทศบาล

ที่มา : โกวทิย์ พวงงาม (2550 : 36)

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 แบ่งโครงสร้างออกเป็น 2 ส่วน คือ

สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีส่วนในการปฏิบัติงานประจำปีนั้นมีโครงสร้างอีกส่วนหนึ่ง

เรียกว่า พนักงานเทศบาล ดังนี้

#### 3.1 สภาเทศบาล

สภาเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12)

พ.ศ. 2546 โดยกำหนดไว้ในมาตรา 15 ถึง 33 มีสาระสำคัญ ดังนี้



3.1.1 สภาเทศบาลประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นตามจำนวนดังต่อไปนี้

1) สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนสิบสองคน

1) สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนสิบแปดคน

3) สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนยี่สิบสี่คน

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลง ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดและยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่

3.1.2 สมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระหรือมีการยุบสภาให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นสมาชิกสภาเทศบาลผู้เข้ามาแทนให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าวาระของผู้ซึ่งตนแทน

1) สภาเทศบาลมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล โดยประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาเทศบาล

2) ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญสี่สมัย สมัยประชุมสามัญครั้งแรก และวันเริ่มประชุมสามัญประจำปี ให้สภาเทศบาลกำหนด นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้วเมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งเทศบาล ประธานสภาเทศบาลที่ดี หรือนายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาลมีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งก็อาจทำคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอให้เปิดประชุมวิสามัญ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ถ้าเห็นสมควรก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมวิสามัญได้ สมัยประชุมวิสามัญให้มีกำหนดไม่เกินสิบห้าวัน แต่ถ้าขยายเวลาออกไปอีก จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

### 3.2 นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรี คือ ฝ่ายบริหารของเทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาลฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเกี่ยวกับนายกเทศมนตรีไว้ในมาตรา 48 ทวิ ถึง มาตรา 48 บัญญัติว่ามีสาระสำคัญดังนี้

3.2.1 ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

3.2.2 ให้นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง และมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ กรณีที่นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปี ก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระและเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้ว จะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

3.2.3 นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลนั้นเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ ดังนี้

- 1) เทศบาลตำบลให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน
- 2) เทศบาลเมืองให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน
- 3) เทศบาลเมืองให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

3.2.4 นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน และกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน

3.2.5 นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี หรือผู้ซึ่งนายกเทศมนตรีมอบหมายมีสิทธิเข้าประชุมสภาเทศบาล และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริง ตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

3.2.6 สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาเทศบาล เพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการเทศบาล โดยไม่มีการลงมติญัตติตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นต่อประธานสภาเทศบาล แล้วให้ประธานสภาเทศบาลกำหนดวันสำหรับการอภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องไม่เร็วกว่าห้าวัน ไม่ช้ากว่าสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับญัตติ แล้วแจ้งให้นายกเทศมนตรีทราบ

3.2.7 นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย
- 2) สั่ง อนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการเทศบาล

3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี

4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และ

กฎหมายอื่น

### 3.3 พนักงานเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 48 วรรคแรก และมาตรา 48 วรรคสอง ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนด ส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2541 กำหนดให้เทศบาลแบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 ส่วน คือ สำนักปลัดเทศบาล และ ส่วนราชการอื่นตามที่นายกเทศมนตรี ประกาศกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

ในส่วนของสำนักปลัดเทศบาลนั้น ให้มีปลัดเทศบาลคนหนึ่งเป็นบังคับบัญชา พนักงานเทศบาลและลูกจ้างรองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำ ของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่น ตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามที่ นายกเทศมนตรีมอบหมาย

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจ ประจำสำนักงาน หรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของ ประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชน ตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานทะเบียน การสาธารณสุข โภค การศึกษา การรักษาความปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งนับว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิดประชาชนในท้องถิ่นมาก ซึ่งต่างกับ คณะเทศมนตรีที่ว่า คณะเทศมนตรีรับผิดชอบภารกิจในลักษณะของการ “ทำอะไร” ส่วนราชการ “ทำอย่างไร” ก็จะเป็นหน้าที่ของพนักงานเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

พนักงานเทศบาลจะมีมากขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของงาน ส่วน การบรรจุแต่งตั้งการให้ความดีความชอบ ตลอดจนการออกจากตำแหน่งเป็นไปตามพระราช กฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 เป็นสำคัญ

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ประจำมีการแบ่งหน่วยงานของเทศบาล ออกเป็น 6 ส่วน (ระเบียบคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท) ว่าด้วยการกำหนดส่วนการบริหารของเทศบาลกำหนดตำแหน่ง และอัตราเงินเดือนของพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519) เพื่อที่จะทำให้บริการแก่ประชาชนได้ดังนี้

1) สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และนโยบายของเทศบาล ทั้งที่มีหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติการ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานทะเบียน ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ เช่น งานสถานธนาอนุบาลของเทศบาล (โรงรับจำนำ)

2) ส่วนคลังมีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและบัญชี การจัดเก็บภาษีต่าง ๆ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ฯลฯ งานจัดหางบประมาณ งานผลประโยชน์ของเทศบาล ควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของส่วนใดหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

3) ส่วนสาธารณสุข มีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกันและระงับโรค การสุขาภิบาล การรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ สุสาน และฌาปนสถานสาธารณะ ตลอดจนการควบคุมการประกอบอาชีพที่เรียกว่าการประกอบการค้า อันอาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้งงานสาธารณสุขอื่น ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย หรืองานที่ได้รับมอบหมาย เทศบาลแห่งที่มีรายได้เพียงพอก็จัดตั้งโรงพยาบาลขึ้นเอง เช่น โรงพยาบาลของเทศบาลนครขอนแก่น นอกจากนี้แล้วเทศบาลเล็ก ๆ ก็จะจัดให้มีสถานีอนามัยศูนย์บริการสาธารณสุข

4) ส่วนช่างมีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานสถาปัตยกรรมและผังเมือง และงานสาธารณูปโภค งานควบคุมงานก่อสร้างอาคารเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง งานเกี่ยวกับไฟฟ้าหรืองานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

5) ส่วนการประปา มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการและจำหน่ายน้ำสะอาด ตลอดจนจัดเก็บผลประโยชน์ในการนี้

6) ส่วนการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาล งานด้านการสอน การศึกษา งานสวัสดิการสังคม และนันทนาการ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ส่วนต่าง ๆ เหล่านี้ อาจจัดให้มีฐานะเป็นสำนัก กอง ฝ่าย แผนก หรืองานก็ได้ โดยคำนึงถึงลักษณะงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงานได้ตามความเหมาะสมของแต่ละเทศบาล แต่หากงานใดยังไม่มีความจำเป็นจะต้องแยกจัดเป็นส่วนการบริหารต่าง ๆ ก็ให้รวมกิจการนั้นเข้ากับส่วนอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันได้ หรือเทศบาลใดมีงานอื่นเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ และไม่อาจรวมกับส่วนใดได้ก็อาจจัดเป็นส่วนต่างหากก็ได้ตามหลักเกณฑ์ข้างต้น โดยอนุโลม

### 3.4 หน้าที่ของเทศบาล

ในส่วนที่เป็นหน้าที่ของเทศบาลนั้น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2549 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 50-56 โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

#### 3.4.1 เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- 1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- 3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งขยะ

มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- 4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- 6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- 7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ

ท้องถิ่น

- 9) หน้าที่อื่นๆตามที่กฎหมายบัญญัติ ให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับว่าด้วยกรณีนั้น และหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

#### 3.4.2 เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจกรรมใดๆในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา
- 2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์

- 3) ให้มีตลาด ทำเทียบเรือ หรือท่าข้าม
- 4) ให้มีสุสาน และฌาปนสถาน
- 5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 6) ให้มีและบำรุงสถานที่ ทำการพิพาทรักษาคนเจ็บไข้
- 7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือ แสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 8) ให้มีการบำรุงทางระบายน้ำ
- 9) เทศพาณิชย์

#### 3.4.3 เทศบาลเมืองมีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- 1) กิจการที่ระบุไว้ในเป็นหน้าที่ของเทศบาลตำบลที่ต้องทำ
- 2) ให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา
- 3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- 5) ให้มีการบำรุงทางระบายน้ำ
- 6) ให้มีและบำรุงสุขอนามัย
- 7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

#### 3.4.4 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจกรรมใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีตลาด ทำเทียบเรือ หรือท่าข้าม
- 2) ให้มีสุสาน และ ฌาปนสถาน
- 3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 4) ให้มีการบำรุงการแสดงสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- 5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- 6) ให้มีการสาธารณสุข
- 7) จัดทำกิจการสาธารณสุขซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุขสุข
- 8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- 9) ให้มีและบำรุงสถานที่ สำหรับการกีฬา และพลศึกษา
- 10) ให้มีและสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
- 12) เทศพาณิชย์

### 3.4.5 เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำกิจกรรมในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- 1) กิจกรรมตามที่ระบุไว้อันเป็นหน้าที่ของเทศบาลเมืองต้องทำตามมาตรา 5
- 2) ให้มีให้มีการบำรุงการสงเคราะห์
- 3) กิจกรรมอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- 4) การควบคุมสุขลักษณะ และอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ

และการบริการอื่น ๆ

- 5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- 6) จัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- 7) การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง
- 8) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

### เทศบาลตำบลนาตาล

สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลตำบลนาตาล อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ มีดังนี้ (เทศบาลตำบลนาตาล. 2554 : 2-13)

#### 1. ที่ตั้ง

เทศบาลตำบลนาตาลเป็นเขตการปกครองของอำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ ตั้งอยู่เขตรอบนอกของเทศบาลตำบลท่าคันโท ปัจจุบันเป็นเทศบาลตำบลขนาดเล็ก ห่างจากจังหวัดกาฬสินธุ์ประมาณ 109 กิโลเมตร สภาพพื้นที่โดยทั่วไปเทศบาลตำบลนาตาล มีเขตติดต่อพื้นที่เทศบาลตำบลใกล้เคียงดังต่อไปนี้

- 1.1 ทิศเหนือ ติดต่อกับเขตเทศบาลตำบลท่าคันโท อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์
- 1.2 ทิศตะวันตก ติดต่อกับเขตเทศบาลตำบลท่าคันโท อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์
- 1.3 ทิศตะวันออก ติดต่อกับเขตองค์การบริหารส่วนตำบลยางฮ่อม อำเภอท่าคันโท

จังหวัดกาฬสินธุ์

- 1.4 ทิศใต้ ติดต่อกับเขต อำเภอหนองกุงศรี จังหวัดกาฬสินธุ์

#### 2. พื้นที่

เทศบาลตำบลนาตาล มีพื้นที่ทั้งหมด 107.60 ตารางกิโลเมตร

### 3. สภาพภูมิประเทศ

เทศบาลตำบลนาตาล พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นภูเขาน้ำและที่ราบสูง สภาพทั่วไป เป็นป่าเสื่อมโทรมอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติดงมูล บริเวณตอนล่างของภูมิแอ่งน้ำขนาดกลาง เนื้อที่ประมาณ 20 ไร่ ซึ่งเป็นต้นน้ำของลำห้วยยางตอนบน ซึ่งเป็นลำห้วยที่หล่อเลี้ยงพื้นที่ การเกษตรภายในตำบล และมีลำน้ำไหลผ่านบริเวณบ้านนาตาล หมู่ที่ 12 พื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ใน เขตเทศบาลตำบลท่าคันโท แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 11 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ที่ 4,5,6,7,8,9,10,11,13,14, และมีหมู่ที่ 1 อยู่พื้นที่นอกเขตเทศบาลตำบลท่าคันโทบางส่วน เทศบาลตำบลนาตาล มี 3 ฤดูกาล คือ

ฤดูร้อน เริ่มตั้งแต่เดือน มีนาคม ถึงเดือน พฤษภาคม

ฤดูฝน เริ่มตั้งแต่เดือนมิถุนายน ถึงเดือน ตุลาคม มีฝนตกชุกเป็นบางช่วงและไม่ ตรงตามฤดูกาล การเกษตรได้ทำการเกษตรตรงตามฤดูกาล

ฤดูหนาว เริ่มตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ถึงเดือน กุมภาพันธ์ อากาศหนาวมากแห่ง แล้งเป็นบางช่วง

### 4. สภาพแวดล้อม

4.1 ด้านเศรษฐกิจ ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำไร่ ทำนา อาชีพรอง คือ รับจ้างและค้าขาย

4.2 ด้านแรงงาน แรงงานมีไม่เพียงพอ อพยพแรงงานออกนอกพื้นที่ กลับมา เฉพาะฤดูกาลเก็บเกี่ยว มีแต่เด็ก และคนชรา

4.3 จำนวนหมู่บ้าน อยู่ในเขตรับผิดชอบ 10 หมู่บ้าน ดังนี้

หมู่ที่ 4 บ้านหนองแซง นายบุญจันทร์ พลนวน กำนันตำบลนาตาล

หมู่ที่ 5 บ้านแก้ง นายถาวร นัคทะยาย เป็นผู้ใหญ่บ้าน

หมู่ที่ 6 บ้านหนองแซง นายจาร์วัตร สุวรรณดี เป็นผู้ใหญ่บ้าน

หมู่ที่ 7 บ้านหนองแซง นายอุทัย วงศ์บุผา เป็นผู้ใหญ่บ้าน

หมู่ที่ 8 บ้านโนนอำนาจ นางสุดใจ สอนสุภาพ เป็นผู้ใหญ่บ้าน

หมู่ที่ 9 บ้านโนนอำนาจ นายทองสุข วงษ์ไชย เป็นผู้ใหญ่บ้าน

หมู่ที่ 10 บ้านค่านช้าง นายจันท โท แก่นจำปา เป็นผู้ใหญ่บ้าน

หมู่ที่ 11 บ้านหนองแซง นายมานิตย์ ศรีคำ เป็นผู้ใหญ่บ้าน

หมู่ที่ 13 บ้านน้อยนามูล นายทองแดง แน่นอุดร เป็นผู้ใหญ่บ้าน

หมู่ที่ 14 บ้านหนองแซง นายบัวผัน คาแก้ว เป็นผู้ใหญ่บ้าน



## 5. จำนวนประชากร

5.1 เทศบาลตำบลนาตาล มีจำนวนประชากร 1,758 คน

5.2 จำนวนประชากรทั้งหมด 6,916 คน แยกเป็นชาย 3,517 คน หญิง 3,399 คน

5.3 จำนวนประชากรที่อยู่ในเขตเทศบาลตำบลท่าคันโท 27 คน แยกเป็นชาย 16

คน และประชากร หญิงจำนวน 11 คน

## 6. สภาพทางเศรษฐกิจ

### 6.1 อาชีพ

ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพหลักเกษตรกรรม ทำไร่ ทำนา ปลูกผัก เลี้ยงสัตว์ อาชีพรองคือรับจ้าง ค้าขาย ส่วนมากมีรายได้เฉลี่ยครัวเรือนละ 23,000 บาท/ปี

### 6.2 หน่วยธุรกิจในเขตเทศบาลตำบลนาตาล

ปั้มน้ำมันขนาดเล็ก 1 แห่ง

โรงสี 8 แห่ง

## 7. สภาพทางสังคม

### 7.1 สภาพทางการศึกษา

7.1.1 โรงเรียนประถมศึกษา 3 แห่ง ซึ่งเป็นของรัฐบาล

1) โรงเรียนบ้านแก้ง (สลากกินแบ่งสงเคราะห์ 170) ตั้งอยู่ในเขตหมู่ที่ 5

2) โรงเรียนบ้านหนองแขง ตั้งอยู่ในเขตหมู่ที่ 11

3) โรงเรียนบ้านโนนอำนาจ ตั้งอยู่ในเขตหมู่ที่ 8

7.1.2 ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน 10 แห่ง

7.1.3 ห้องสมุดประชาชน 1 แห่ง (สบอ./เขตเทศบาลตำบลท่าคันโท)

7.1.4 ศูนย์บริการการศึกษาออกโรงเรียน 1 แห่ง (ในเขตเทศบาลตำบลท่าคันโท)

7.1.5 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กประจำหมู่บ้าน - แห่ง

7.1.6 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตเทศบาล 3 แห่ง

1) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านแก้ง

2) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านโนนอำนาจ

3) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านหนองแขง

### 7.2 สถาบันและองค์การทางศาสนา

7.2.1 วัด/สำนักสงฆ์ 15 แห่ง

7.2.2 ศาลเจ้า จำนวน 1 แห่ง

### 7.3 การสาธารณสุข

#### 7.3.1 การสาธารณสุข ไม่มีโรคระบาดร้ายแรงในพื้นที่

- 1) โรงพยาบาลของรัฐ 1 แห่ง ( ในเขตเทศบาลตำบลท่าคันโท )
- 2) สถานีอนามัย ประจำหมู่บ้าน/ตำบล 1 แห่ง หมู่ที่ 4 บ้านหนองแซง

จากนี้ยังมีหน่วย อสม. แต่ละหมู่บ้านเพื่อบริการขั้นมูลฐานของการรักษาพยาบาล

- 3) สถานประกอบการพยาบาลของเอกชน - แห่ง
- 4) อัตราการมีและการใช้ส้วมราคน้ำ ร้อยละ 100

### 7.4 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

สภาพความเป็นอยู่แบบกึ่งเมืองชนบท มีข้อขัดแย้งบ้างบางชุมชน แต่ยังมี  
ความเอื้ออาทรต่อกัน

- 7.4.1 สถานีตำรวจ/ป้อมยาม 1 แห่ง (ในเขตเทศบาลตำบลท่าคันโท)
- 7.4.2 สถานีดับเพลิง 1 แห่ง (ในเขตเทศบาลตำบลท่าคันโท)
- 7.4.3 หน่วยป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน 1 แห่ง (ศูนย์ อปพร.เทศบาลตำบลนาตาล)

### 7.5 การบริหารจัดการ

7.5.1 ผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีเวลาอุทิศตนให้กับเทศบาลส่วนตำบลในอดีตมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร เทศบาลบ่อย

7.5.2 พนักงานส่วนตำบล มีพนักงานปกติ 43 คน

7.5.3 ประชาคม ประชาคมเข้มแข็ง มีการรวมตัวของกลุ่มต่าง ๆ หลากหลาย

## 8. การบริการขั้นพื้นฐาน

### 8.1 สถานที่ราชการในเขตเทศบาลตำบลนาตาล

- 8.1.1 ที่ทำการเทศบาลตำบลนาตาล ตั้งอยู่ในเขตหมู่ที่ 5
- 8.1.2 สถานีอนามัยประจำตำบลนาตาล ตั้งอยู่ในเขตหมู่ที่ 4
- 8.1.3 สำนักงานการไฟฟ้าอำเภอท่าคันโท ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลท่าคันโท
- 8.1.4 ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลท่าคันโท
- 8.1.5 โรงพยาบาลท่าคันโท ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลท่าคันโท
- 8.1.6 ที่ว่าการอำเภอท่าคันโท ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลท่าคันโท
- 8.1.7 สำนักงานประมงศึกษาอำเภอ ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลท่าคันโท
- 8.1.8 สถานีตำรวจภูธร ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลท่าคันโท

## 8.2 การคมนาคม

การคมนาคมระหว่างตำบลกับอำเภอมีถนนลาดยางของกรมทางหลวง อำเภอหนองกุงศรี - ท่าคันโท สามารถติดต่อกับอำเภอได้ทุกฤดูกาล โดยมีรถโดยสารประจำจังหวัดและหมู่บ้าน

## 8.3 การโทรคมนาคม

เทศบาลตำบลนาตาล ยังขาดการบริการทางโทรศัพท์เป็นบางส่วน ยกเว้นเขตเทศบาลตำบลท่าคันโท

8.3.1 ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลข 1 แห่ง (อยู่ในเขตเทศบาลท่าคันโท)

8.3.2 สถานีโทรคมนาคม 1 แห่ง (อยู่ในเขตเทศบาลท่าคันโท)

8.3.3 สำนักงานบริการโทรศัพท์ 1 แห่ง (อยู่ในเขตเทศบาลท่าคันโท)

## 8.4 การไฟฟ้า

จำนวนครัวเรือนที่ใช้ไฟฟ้า 1,758 ครัวเรือน

## 8.5 แหล่งน้ำธรรมชาติที่สำคัญ

8.5.1 คลอง 32 สาย

8.5.2 สระน้ำสาธารณะ 12 แห่ง

## 8.6 แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น

8.6.1 ฝาย 32 แห่ง

8.6.2 บ่อน้ำตื้น 31 แห่ง

8.6.3 บ่อโยก 35 แห่ง

8.6.4 อื่น ๆ (ระบุ) ประปาหมู่บ้าน 3 แห่ง

## 8.7 การประปา

ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลนาตาล ไม่มีประปาส่วนภูมิภาคใช้แต่ประปาหมู่บ้านทุกหมู่บ้าน

## 9. ข้อมูลอื่น ๆ

### 9.1 ทรัพยากรธรรมชาติด้านป่าไม้และการท่องเที่ยวในพื้นที่

เขตเทศบาลตำบลนาตาล มีทรัพยากรธรรมชาติที่จะนำมาปรับปรุงพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของเทศบาลตำบลนาตาล ได้ คือ วนอุทยานภูพระ ซึ่งมีทรัพยากรป่าไม้ที่ยังสมบูรณ์ไปด้วยสัตว์ป่าและพรรณไม้นานาชนิดที่สามารถดึงดูดผู้มาเยือนได้

## 9.2 มวลชนจัดตั้ง

9.2.1 ศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน 2 รุ่น จำนวน 200 คน

9.2.2 ลูกเสือชาวบ้าน 1 รุ่น จำนวน 600 คน

9.2.3 ไทยอาสาป้องกันชาติ 1 รุ่น จำนวน 200 คน

9.2.4 กองหนุนเพื่อความมั่นคงของชาติ 1 รุ่น จำนวน 200 คน

9.2.5 อื่น ๆ (ระบุ) เช่น - อพป. 1 รุ่น จำนวน 200 คน

- อสม. 1 รุ่น จำนวน 33 คน

## 10. ยุทธศาสตร์การพัฒนา เทศบาลกำหนดยุทธศาสตร์ไว้ ดังนี้

### 10.1 ยุทธศาสตร์การเอาชนะความยากจน

10.1.1 การพัฒนาเศรษฐกิจพอเพียง

10.1.2 การเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนจน

10.1.3 พัฒนาและสร้างความเข้มแข็งของวิสาหกิจชุมชน

10.1.4 การพัฒนาปัจจัยการสนับสนุนและสร้างความเข้มแข็งของผู้ประกอบการ

### 10.2 ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

10.2.1 การป้องกันปราบปรามอาชญากรรม

10.2.2 การป้องกันการเกิดอุบัติเหตุบนท้องถนน

10.2.3 คู้มครองผู้บริโภค

### 10.3 ยุทธศาสตร์การจัดการธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

10.3.1 ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

10.3.2 เพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

10.3.3 การปรับปรุงสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น

10.3.4 การอนุรักษ์และพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การส่งเสริมการบริหาร การ

ท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์เชิงเกษตร และเชิงวัฒนธรรม การปรับปรุงสิ่งแวดล้อมและแหล่ง  
ฟอสซิลไดโนเสาร์ และซากดึกดำบรรพ์

### 10.4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและสังคม

10.4.1 สร้างคนดีสู่สังคมและพัฒนาองค์กรและบุคลากรในท้องถิ่น

10.4.2 ส่งเสริมให้มีระบบการคุ้มครองและสวัสดิการทางสังคม

10.4.3 อนุรักษ์และฟื้นฟูภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่น

10.4.4 ส่งเสริมการศึกษาการกีฬาและนันทนาการ

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ภาคภูมิ นิยมวิทย์พันธุ์ (2546 : 82) ได้ทำการศึกษา ความเป็นธรรมาภิบาลใน องค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณี องค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง อำเภอประจันตคาม จังหวัดปราจีนบุรี พบว่า

ด้านนิติธรรม ในด้านนี้มีข้อน่าสังเกตว่าประชาชนยัง ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอออกข้อบังคับตำบล โดยส่วนใหญ่ประชาชนมักจะใช้วิธีการร้องเรียนผ่านสมาชิก หรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้แก้ไขปัญหาที่ตนเองเผชิญอยู่ ซึ่งมีอยู่หลายปัญหาที่ องค์การบริหารส่วนตำบลได้นำไปประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาและได้ออกเป็นข้อบังคับตำบล ส่วน การอบรมเรื่องกฎหมายท้องถิ่น พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง ได้ดำเนินการในเรื่องนี้บ่อย

ด้านคุณธรรม พบว่า คณะกรรมการบริหารและพนักงานส่วนตำบลไม่เคยดูกร ร้องเรียนเรื่องทุจริตและให้บริการ โดยไม่เลือกปฏิบัติ มีการสื่อสารเพื่อให้เกิดความเข้าใจใน แนวทางการปฏิบัติงานที่มีความเป็นธรรมาภิบาล

ด้านความโปร่งใส พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง ได้จัดให้มีกิจกรรม เพื่อ ประชาสัมพันธ์ข่าวสารขององค์การบริหารส่วนตำบลในหลายรูปแบบ อีกทั้งยังเปิด โอกาสให้ บุคคลหรือองค์กรต่าง ๆ เข้ามาศึกษาและตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง

ด้านการมีส่วนร่วม พบว่า ในหลายกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในตำบลดงบัง องค์การบริหารส่วนตำบล จะเปิด โอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนรวมในการวางแผน ดำเนินงานและตรวจสอบ ดังที่พบในกิจกรรมป่าชุมชน การวางแผนพัฒนาตำบล 5 ปี หรือ วางแผนพัฒนาตำบลประจำปี รวมถึงการเปิด โอกาสให้ประชาชนเข้ามาเป็นกรรมการตรวจสอบ การจัดซื้อจัดจ้าง

ด้านความรับผิดชอบพบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีความรับผิดชอบต่อ การประชุม โดยไม่ขาดการประชุมบ่อยครั้ง แต่ก็ยังมีบรรยากาศในการประชุมที่มีการแสดง ความคิดเห็นหรือการซักถามยังไม่ทั่วถึงและองค์การบริหารส่วนตำบล ได้จัดสรรงบประมาณ สอดรับกับแผนพัฒนามากกว่าร้อยละ 70 องค์การบริหารส่วนตำบลดงบังให้ความสำคัญกับ ประชาชนที่มาใช้บริการเป็นอันดับแรก

ด้านความคุ้มค่า พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง ได้ทำการจัดซื้อจัดจ้างได้ ต่ำกว่าราคากลางที่ตั้งไว้ และได้จัดให้มีการตรวจการใช้งบประมาณอย่างเป็นระบบ โดยมี หลายฝ่ายเป็นผู้ตรวจสอบ รวมถึงการเปิด โอกาสให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบการ ใช้งบประมาณ

ได้ตลอดเวลา แต่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีการอบรมคณะกรรมการบริหารและพนักงานส่วนตำบลในเรื่องเทคนิควิธีการต่าง ๆ ค่อนข้างน้อย

สุวกิจ ศรีปัดดา (2546 : 91) ได้ทำการศึกษาวิจัยการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา : ศึกษาเฉพาะกรณีสถาบันราชภัฏมหาสารคาม พบว่า สถาบันราชภัฏมหาสารคาม มีค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลาง กล่าวคือ มีค่าระดับการปฏิบัติงานเป็นร้อยละ 66.182 กลุ่มตัวอย่างที่มีสถานภาพแตกต่างกันมีความเห็นเรื่องค่าระดับการปฏิบัติงานแตกต่างกัน กลุ่มตัวอย่างที่มาจากหน่วยงานแตกต่างกันมีความเห็นเรื่องค่าระดับการปฏิบัติงานแตกต่างกัน เช่นเดียวกัน ข้อเสนอแนะในการพัฒนาการปฏิบัติงานของสถาบัน คือ ควรมีการทำงานโดยการมีส่วนร่วม มีความสามัคคีมีคุณธรรม ซื่อสัตย์ กระจายอำนาจอย่างเสมอภาค พัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพและมีการประเมินผลงานที่เป็นระบบ

ในการพัฒนาองค์ประกอบที่เป็นปัจจัยสำคัญของธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา ควรปรับปรุงการปฏิบัติงานด้านต่าง ตามลำดับความจำเป็นจากมากไปหาน้อย ดังต่อไปนี้

1. ความเป็นธรรม
2. ความโปร่งใส
3. ความมีอิสระ
4. การมีส่วนร่วม
5. ความมีประสิทธิภาพ
6. ความคล่องตัว

พระมหาสนรยา ชาเสน (2547 : 94) ได้ทำการศึกษาทัศนคติของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดมุกดาหารต่อการปฏิรูปการเมืองตามแนวคิดธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมุกดาหาร มีทัศนคติต่อการปฏิรูปการเมืองตามแนวคิดธรรมาภิบาล อยู่ในระดับปานกลาง ทัศนคติในระดับสูงได้แก่ด้านหลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ และหลักความมีส่วนร่วม

ส่วนปัญหาที่ค้นพบ ได้แก่ ปัญหาด้านความรู้ความสามารถ ความรับผิดชอบ การวางแผน เป็นต้น

สำหรับปัญหาในอนาคตคือ ความแห้งแล้ง การขาดน้ำเพื่ออุปโภค บริโภคเพื่อการเกษตรกรรม การแข่งขันทางการเมือง ปัญหาธรรมชาติและระบบนิเวศวิทยาเสื่อมโทรม เป็นต้น

นพพล สุรนต์ครินทร์ (2547 : 89) ได้ทำการศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่า

การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่เสนอของประชาชนจังหวัด เชียงใหม่ในภาพรวมอยู่ในเชิงบวก เมื่อเปรียบเทียบตามธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน อบต. ไม่ แตกต่างกัน แต่ประชาชนที่มีรายได้ต่างกันมีทัศนคติต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน อบต. แตกต่างกัน และเมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยด้านขนาดของ อบต. และการมีส่วนร่วมใน การดำเนินการของ อบต. พบว่า ประชาชนมีทัศนคติต่อการนำหลักธรรมาภิบาล มาปรับใช้ใน อบต. แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจใน อบต. นั้นพบว่า ประชาชนมีทัศนคติต่อ การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ อบต. ไม่แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านขนาดของ อบต. ไม่มี ความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจใน อบต. แต่ปัจจัยด้านขนาดของ อบต. ความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินการของ อบต.

พระมหาธรรมรัตน์ ธรรมยาฤทธิ์ (2550 : 70) ได้ศึกษาวิจัยการดำเนินงานตามหลัก ธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชน ผลการ ศึกษาพบว่า ระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีต่อการดำเนินงานตามหลัก ธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย อยู่ในระดับปานกลาง เปรียบเทียบ ระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของ เทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย จำแนกตามอาชีพ การศึกษา และอายุ โดยรวมและ รายด้านทุกด้าน มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จักรภัทร ชารีคำ (2550 : 90) ได้ศึกษาวิจัยความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อ การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอพยัคฆภูมิสิสัย จังหวัด มหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติตามหลัก ธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอพยัคฆภูมิสิสัย จังหวัดมหาสารคาม โดยรวม อยู่ในระดับปานกลางเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติตามหลัก ธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอพยัคฆภูมิสิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำแนก ตามเพศ และอายุ พบว่า ประชาชนที่มีเพศ และอายุที่ต่างกันมีความคิดเห็น ไม่ต่างกัน แต่เมื่อ จำแนกตามระดับการศึกษาโดยรวม ไม่พบความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 และ เมื่อจำแนกตามอาชีพของประชาชนมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05

ฉลองนพ อัมพรัตน์ (2550 : 81) ได้ศึกษาวิจัยการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล ของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอภมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ตามความคิดเห็นของบุคลากรใน หน่วยงาน ที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา และประสบการณ์ทำงานแตกต่างกัน ผลการวิจัย พบว่า การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลโดยรวมตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับบวก

เปรียบเทียบระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในเขตอำเภออมลในเขตอำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ตามความคิดเห็นของบุคลากรในหน่วยงานที่มีเพศ และระดับการศึกษา ที่มี การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ยกเว้น บุคลากรในหน่วยงานที่มีอายุ และประสบการณ์ทำงานแตกต่างกัน มีการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

บวร วิเศษสุนทร (2550 : 93) ได้วิจัยความคิดเห็นของประชาชนต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย พบว่าความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย โดยรวมอยู่ในระดับมาก การเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกตามเพศ โดยรวมไม่แตกต่างกัน จำแนกตามอายุ และการศึกษาโดยรวมมีความแตกต่างกัน

จันทร์มงคล พันธุ์พาณิชย์ (2553 : 75-76) ได้ทำการศึกษา การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลลิ้นฟ้า อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่า

1. การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลลิ้นฟ้า อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับปานกลางทั้ง 6 ด้าน เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย ได้แก่ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักความมีส่วนร่วม ด้านหลักความโปร่งใส และด้านหลักความคุ้มค่า
2. ผลการเปรียบเทียบการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลลิ้นฟ้า อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้าน จำแนกตามประเภทของคณะกรรมการ พบว่า โดยรวมไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05 จำแนกตามหมู่บ้านที่อยู่อาศัย พบว่า โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

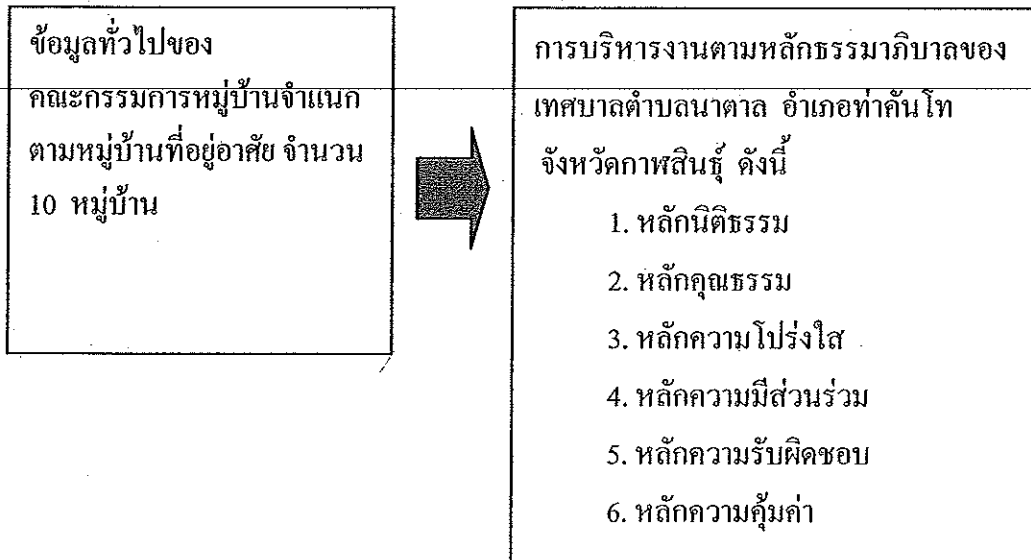
## กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลนาตาล อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้ศึกษาใช้กรอบแนวคิดธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ดังแผนภูมิที่ 2



ตัวแปรอิสระ  
(Independent variable)

ตัวแปรตาม  
(Dependent variable)



แผนภูมิที่ 2 กรอบแนวคิดการวิจัย