บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของบุคลากรในการป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่น การจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองท้องถิ่น จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มุ่งเสนอปัจจัยต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมของบุคลากรในการป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ รวมทั้งเสนอแนวทางสำหรับการป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่น ในที่นี้ผู้ศึกษาได้ศึกษาเอกสารและรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
4. แนวคิดเกี่ยวกับวิธีการคลังท้องถิ่น
5. การจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535
6. พระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542
7. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
8. ทฤษฎีการบริหารงาน
9. การบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาล
10. เทคนิคและวิธีการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองท้องถิ่น
11. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
12. สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

ความหมายของการมีส่วนร่วม

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2542 : 25) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การสนับสนุนและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามาเกี่ยวข้องและรับผิดชอบ ดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ที่มีผลกระทบถึงตัวประชาชนเอง

ซึ่งการที่จะพิจารณาว่าเรื่องใดจะมีผลกระทบถึงตัวนั้น นอกจากนี้ยังกล่าวอีกว่าเป็นผลมาจากการเห็นพ้องต้องกันในเรื่องของความต้องการ และทิศทางของการเปลี่ยนแปลง และความเห็นพ้องต้องกันนั้นจะต้องมีมากพอจนเกิดการริเริ่มโครงการเพื่อปฏิบัติ ดังนั้นการมีความเดือดร้อนและมีปัญหาร่วมกันหรือความต้องการในการเปลี่ยนแปลงรวมกัน จึงเป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของคนส่วนใหญ่ และเป็นเหตุผลให้คนส่วนใหญ่ร่วมปฏิบัติการนั้น ๆ โดยอาจเป็นการลงมือปฏิบัติด้วยบุคคลหรือกลุ่มคนโดยตรงหรืออาจจะกระทำผ่านองค์การตัวแทน ซึ่งเสมือนหนึ่งเป็นตัวแทนทำให้บรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงที่ต้องการได้นอกจากนั้นแล้วกลุ่มสังคมศาสตร์สาธารณสุข ยังได้เพิ่มเติมในความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า หมายถึง การสร้างประชาธิปไตย คือ อำนาจแห่งการพัฒนาให้แก่ประชาชนในกระบวนการอย่างนี้น้อยที่สุดประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแผน และดำเนินการในเรื่องทั้งปวง อันมีผลต่อการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่และอนาคตของพวกเขา

ทวีทอง หงส์วิวัฒน์ (2547 : 81) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการ และควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกสังคม

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2537 : 182-183) กล่าวว่าการมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสภาพการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของความเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าให้การกระทำให้ (Contribution) บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบกับชุมชนนั้น ได้บังเกิดขึ้นกับชุมชนต่างๆ ทั่วโลกซึ่งการมีส่วนร่วมเกิดจากแนวคิด 3 ประการ คือ

1. ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลส่วนบุคคลซึ่งบังเอิญพ้องต้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนรวม

2. ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกัน ที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้นผลักดันให้พุ่งไปสู่การรวมกลุ่ม วางแผน และลงมือกระทำร่วมกัน

3. การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนในทิศทางที่ปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความริเริ่มกระทำการที่สนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นๆ

ความหมายของการมีส่วนร่วมยังรวมถึง การที่บุคคลและกลุ่มคนได้มีโอกาสในการนำทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์ ครอบคลุมทรัพยากรและสถาบันต่าง ๆ ตามสภาวะที่เป็นอยู่ โดยที่สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (2537 : 17) ได้กล่าวไว้ว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการและควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตทาง

เศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคมในการมีส่วนร่วม ประชาชนได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปการกำหนดวิถีชีวิตของตนอย่างเป็นตัวของตัวเอง

อคิน รพีพัฒน์ (2547 : 320) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การให้ประชาชนเป็นผู้คิดค้นปัญหาเป็นผู้ที่ทำทุกอย่าง ไม่ใช่ว่าราชการกำหนดไปแล้วให้ประชาชนมาร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ทุกอย่างต้องเป็นเรื่องที่ประชาชนคิดขึ้นมา

นิรุธ ประสิทธิเมตต์ (2540 : 8) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิด ริเริ่ม พิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบถึงตัวประชาชนเอง

มณฑนา พิพัฒน์เพ็ญ (2541 : 51) ได้สรุปความหมายไว้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นการร่วมมือของประชาชน ไม่ว่าปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกันและเข้ามาร่วมรับผิดชอบเพื่อการดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการ กระทำผ่านกลุ่มหรือองค์การเพื่อให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

วินัย มนัสปัญญากุล (2544 : 16) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลได้มีส่วนช่วยเหลือระหว่างกัน ด้วยจิตใจและอารมณ์ของแต่ละบุคคลในการ ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติงานและร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมในการบริหารจัดการ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของสังคม

เดวิส (Davis, 1972 อ้างถึงใน มณฑา พิพัฒน์เพ็ญ, 2541 : 49) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

เออร์วิน (Erwin, 1973 อ้างถึงในปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ, 2543 : 136-137) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วม คือการที่ประชาชนจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจระดับต่าง ๆ ทางการจัดการบริหารและทางการเมือง เพื่อกำหนดความต้องการในชุมชนของตน

ความหมายของการมีส่วนร่วม เป็นความหมายที่กว้างเกี่ยวข้องกับบุคคลในทุกระดับทุกส่วน ดังที่ องค์การสหประชาชาติได้กำหนดความหมายไว้เพื่อการดำเนินงานขององค์การว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นสังคมเล็ก หรือสังคมขนาดใหญ่ ได้มีส่วนช่วยเหลืออย่างเต็มที่ต่อสังคมนั้นๆ อันได้แก่ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ เช่น การพิจารณาปัญหา การตั้งนโยบาย การตัดสินใจ ประเด็นสำคัญๆ เกี่ยวกับการพัฒนาประชาชาติและการประเมินความต้องการของสังคมนั้นๆ

จากความหมายต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น พอจะสรุปความหมายของการมีส่วนร่วมได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ทุกคนในทุกระดับได้มีส่วนร่วมในการช่วยเหลือกันในเรื่องของการคิดวางแผน การตัดสินใจ การดำเนินงาน การปฏิบัติงาน การร่วมรับผิดชอบงานและการติดตามประเมินผลด้วย นอกจากนี้ยังมีเรื่องของจิตใจและอารมณ์เข้ามาเกี่ยวข้องด้วยว่าถ้าเป็นเรื่องหรือปัญหาที่กลุ่มคนมีความเห็นพ้องต้องกัน ก็จะทำให้กลุ่มคนนั้นเข้ามามีส่วนร่วมด้วยความเต็มใจ เพื่อที่จะกระทำการนั้นให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายที่พึงประสงค์

ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

อคิน รพีพัฒน์ (2547: 107-111) ได้กล่าวถึงทฤษฎีการมีส่วนร่วม 5 ทฤษฎี ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้ คือ

1. ทฤษฎีการเกลี้ยกล่อมมวลชน (Mass Persuasion) การเกลี้ยกล่อมมวลชน หมายถึง การใช้คำพูดหรือการเขียน เพื่อมุ่งให้เกิดความเชื่อถือและการกระทำ ซึ่งการเกลี้ยกล่อมมีประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาการขัดแย้งในการปฏิบัติงานและถ้าจะให้มีผลดีผู้เกลี้ยกล่อมจะต้องมีศิลปะในการสร้างความสนใจในเรื่องที่จะเกลี้ยกล่อมให้เข้าใจแจ่มแจ้ง ให้เกิดศรัทธาตรงกับความต้องการของผู้เกลี้ยกล่อม โดยเฉพาะในเรื่องความต้องการของคนตามหลักทฤษฎีของมาสโลว์ (Maslow) ที่เรียกว่า ลำดับขั้นของความต้องการ คือความต้องการของคนเป็นไปตามลำดับจากน้อยไปหามาก มีทั้งหมด 5 ระดับดังนี้

ระดับที่ 1 ความต้องการทางด้านสรีระวิทยา เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ได้แก่ ความต้องการในเรื่องอาหาร น้ำ ครื่องนุ่มห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค ละความต้องการทางเพศ เป็นต้น

ระดับที่ 2 ความต้องการความมั่นคงปลอดภัยของชีวิต ได้แก่ ความต้องการที่จะอยู่อย่างมีความปลอดภัยจากการถูกทำร้ายร่างกายหรือถูกขโมยทรัพย์สิน หรือความมั่นคงในการทำงานและการมีชีวิตอยู่อย่างมั่นคงในสังคม

ระดับที่ 3 ความต้องการทางสังคม ได้แก่ ความต้องการความรัก ความต้องการที่จะให้สังคมยอมรับว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

ระดับที่ 4 ความต้องการจะมีเกียรติยศชื่อเสียง ได้แก่ ความภูมิใจ ความต้องการดีเด่นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะให้ได้รับการยกย่องจากบุคคลอื่น ความต้องการด้านนี้เป็นความต้องการระดับสูงที่เกี่ยวกับความมั่นใจตนเองในเรื่องของความรู้ ความสามารถ และความสำคัญของบุคคล

ระดับที่ 5 ความต้องการความสำเร็จแห่งตน เป็นความต้องการในระดับสูง ซึ่งเป็นความต้องการที่อยากจะให้เกิดความสำเร็จในทุกสิ่งทุกอย่าง ตามความนึกคิดของตนเอง เพื่อที่จะพัฒนาตนเองให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ ความต้องการนี้จึงเป็นความต้องการพิเศษของบุคคลที่จะพยายามผลักดันชีวิตของตนเองให้เป็นไปแนวทางที่ดีที่สุดตามที่ตนคาดหวังไว้

จากทฤษฎีดังกล่าวพอสรุปได้ว่า การเกลี้ยกล่อมเป็นปัจจัยหนึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนได้ และถ้าการเกลี้ยกล่อมนั้นเป็นเรื่องที่ตรงกับความต้องการขั้นพื้นฐานที่เกิดจากความพึงพอใจของมนุษย์แล้วก็ย่อมจะส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมได้ในที่สุด

2. ทฤษฎีการระดมสร้างขวัญของคนในชาติ (National Moral) คนเรามีความต้องการทางกายและใจ ถ้าคนเรามีขวัญดีผลการทำงานก็จะสูงตามไปด้วย แต่ถ้าขวัญไม่ดีผลงานก็จะต่ำตามไปด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากว่าขวัญเป็นสถานการณ์ทางจิตใจที่แสดงออกในรูปพฤติกรรมต่างๆ นั้นเอกง การจะสร้างขวัญให้ดีต้องพยายามสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ร่วมงาน เช่น การไม่เอารัดเอาเปรียบ ให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงาน เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น เป็นต้น และเมื่อไรก็ตามถ้าคนเรามีขวัญดี จะเกิดความสำนึกในการรับผิดชอบ อันจะเกิดผลดี แก่หน่วยงานทั้งในส่วนที่เป็นขวัญส่วนบุคคลและขวัญของกลุ่ม

3. ทฤษฎีการสร้างความรู้สึกชาตินิยม (Nationalism) ปัจจัยประการหนึ่งที่นำไปสู่การมีส่วนร่วม คือ การสร้างความรู้สึกชาตินิยมให้เกิดขึ้น ซึ่งหมายถึง ความรู้สึกเป็นตัวของตัวเองที่จะอุทิศหรือเน้นค่านิยมเรื่องผลประโยชน์รวมของชาติ มีความพอใจในชาติของตัว พอใจเกียรติภูมิจงรักภักดี ผูกพันต่อท้องถิ่น

4. ทฤษฎีการสร้างผู้นำ (Leadership) การสร้างผู้นำจะช่วยให้ประชาชนทำงานด้วยความเต็มใจ เพื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน ทั้งนี้เพราะผู้นำเป็นปัจจัยของการรวมกลุ่มคน จูงใจคนไปยังเป้าประสงค์ โดยทั่วไปแล้วผู้นำอาจจะมีทั้งผู้นำที่ดี เรียกว่า ผู้นำปฏิฐาน ผู้นำพลวัต คือ เคลื่อนไหวการทำงานอยู่เสมอ และผู้นำทางไม่ดี คือ ไม่มีผลงานสร้างสรรค์ ที่เรียกว่า ผู้นำนิเสธ

5. ทฤษฎีการใช้วิธีและระบบการทางบริหาร (Administrative and Method) การใช้ระบบในการระดมความร่วมมือเป็นวิธีหนึ่งที่ง่าย เพราะใช้กฎหมายระเบียบแบบแผนเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตามผลของความร่วมมือยังไม่มีระบบใดที่ดีที่สุดในเรื่องการใช้งานบริหาร เพราะธรรมชาติของคนถ้าทำงานตามความสมัครใจอย่างตั้งใจไม่มีใครบังคับ ก็จะทำงานด้วยความรัก แต่ถ้าไม่ควบคุมเลยก็ไม่เป็นไปตามนโยบายและความจำเป็นร่วมกันของรัฐ เพราะการใช้ระบบบริหารเป็นการปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมาย

จากทฤษฎีดังกล่าว จึงพอสรุปได้ว่าการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใด ๆ นั้น ย่อมจะต้องคำนึงถึงอารมณ์ ความรู้สึก ค่านิยม ประเพณี สภาพแวดล้อม และทัศนคติของแต่ละคนด้วยว่าเป็นอย่างไร ซึ่งถ้าประชาชนคำนึงถึงสิ่งต่างๆ เหล่านี้แล้วเห็นว่าเป็นสิ่งที่ดีและเหมาะสม ก็จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยความเต็มใจและสมัครใจนั่นเอง

ชินรัตน์ สมสืบ (2539 : 25-26) ประชาชนตระหนักว่าผลสำเร็จของการพัฒนาชนบทขึ้นกับการสนับสนุนของประชาชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแข็งขัน การผูกมัดและความจริงใจที่มาจากประชาชนเป็นเงื่อนไขจำเป็นของการพัฒนาชนบท ซึ่งสิ่งนี้ไม่มีใครโต้แย้งแต่อย่างไร

ผู้ปฏิบัติงานพัฒนาจะต้องเชื่อ หรือพัฒนาความเชื่อว่า ประชาชนในชนบทรู้ว่าพวกตนต้องการอะไรเพื่อการพัฒนาของตนเอง ประชาชนในชนบทมีศักยภาพที่จะมีส่วนร่วมในการปรับปรุงชีวิตพวกตน ผู้จัดนโยบายข้าราชการและผู้ที่สัมผัสกับประชาชน ต้องเชื่อว่า ผู้อาศัยในชนบทแม้ว่าจะเป็นชนดั้งเดิม มีชีวิตง่ายๆ และไม่ได้รับการศึกษา แต่พวกเขามีวุฒิสามารถที่ซ้อนเร้น ที่จะค้นหาทั้งทางเลือกของท้องถิ่นและความเป็นไปได้ต่างๆ จากภายนอก เพื่อจะแก้ไขปัญหาของพวกเขาเอง และวางแผนเพื่อการพัฒนาของตนเอง แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ได้แก่ การมีส่วนร่วมเป็นสิทธิและเป็นเอกสิทธิ การมีส่วนร่วมการทำงานเป็นกลุ่ม การมีส่วนร่วมเป็นส่วนสำคัญของการบริหารการพัฒนาชนบท และการมีส่วนร่วมเป็นเครื่องชี้วัดการพัฒนาชนบท

รูปแบบของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมมีรูปแบบที่แตกต่างกันเป็นหลายรูปแบบดังนี้

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2537 : 188) ได้จำแนกรูปแบบของการมีส่วนร่วมไว้ 3 ประการ คือ

1. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง โดยผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน เช่น การรวมกลุ่มเยาวชนต่างๆ

2. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางอ้อม โดยผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน เช่น กรรมการของกลุ่ม หรือชุมชน กรรมการกลุ่มเลี้ยงไหม กรรมการหมู่บ้าน

3. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการเปิดโอกาสให้ โดยผ่านองค์กรที่ไม่ใช่ตัวแทนของประชาชน เช่น สถาบัน หรือหน่วยงานที่เชิญชวนด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเมื่อไรก็ได้ทุกเวลา

นิรุธ ประสิทธิเมตต์ (2540 : 9) ได้กล่าวถึง รูปแบบของการมีส่วนร่วมที่นิยมใช้กัน มี 3 รูปแบบ คือ

1. การกระตุ้น รูปแบบนี้รัฐบาลจะเป็นผู้จัดทำแบบหรือโครงการซึ่งได้มาจากการประเมินความต้องการของประชาชน แล้วมาชักจูงให้ประชาชนมีส่วนร่วมทำโครงการนั้นๆ ให้สำเร็จ

2. การเจราต่อรอง รูปแบบนี้รัฐบาลและประชาชนร่วมกันกำหนดแผน และปฏิบัติให้บรรลุแผนโดยรัฐบาลทำหน้าที่ในการกระตุ้น แนะแนว และสนับสนุนให้โครงการสำเร็จลุล่วงไปได้

3. การจัดการโดยตนเอง รูปแบบนี้ สังคมจะจัดการและควบคุมการใช้ทรัพยากรของสังคมนั้นๆ กันเอง

กรรมวิธีของการมีส่วนร่วม

ไคลน์ (Klein, 1995 อ้างถึงใน นิรุธ ประสิทธิเมตต์, 2540 : 9-11) ได้แบ่งกรรมวิธีไว้ 12 ขั้นตอน ดังนี้

1. การร่วมประชุม เป็นการร่วมถกปัญหา หรือเนื้อหาสาระของการวางแผนพัฒนาหรือการจัดทำแผนโดยตรง

2. การถกเถียง เป็นการแสดงความคิดเห็นโต้แย้งกันตามวิธีทางประชาธิปไตย เพื่อให้ทราบถึงผลดีผลเสียในกรณีต่างๆ

3. การให้คำปรึกษาแนะนำ วิธีการนี้ประชาชนต้องเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารโดยตรง เพื่อให้ความมั่นใจว่ามีเสียงประชาชนที่ถูกผลกระทบเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้และร่วมในการตัดสินใจและการวางแผน

4. การสำรวจ วิธีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ก็เป็นวิธีการหนึ่งที่ให้ประชาชนได้มีโอกาสร่วมแสดงความเห็นในกรณีต่างๆ

5. การประสานงานร่วมกัน เป็นกรรมวิธีที่ประชาชนเข้าร่วมตั้งแต่การคัดเลือกตัวแทนกลุ่มให้เข้าไปร่วมงานบริหารและจัดการ หรืออาจจะเป็นรูปเข้าร่วมในคณะกรรมการที่ปรึกษาจากฝ่ายประชาชน

6. การสัมภาษณ์ หรือการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการกับผู้นำ และประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ เพื่อหาข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็น และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

7. การจัดทัศนศึกษาไปยังจุดหรือบริเวณที่จะมีการก่อสร้าง หรือการจัดทำโครงการพัฒนาเพื่อสำรวจ และตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนจะร่วมตัดสินใจ

8. การไต่สวนสาธารณะ เป็นการไต่สวนข้อมูลจากประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคน และทุกกลุ่มในสังคม ได้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นต่อกฎระเบียบและนโยบายประเด็นต่าง ๆ ที่สำคัญของรัฐบาล ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม

9. การสาธิต เป็นการใช้เทคนิคการสื่อสารทุกรูปแบบ เช่น โปสเตอร์ แผ่นพับ วิทยุ โทรทัศน์ สไลด์ แผนที่ และหุ่นจำลอง เพื่อเผยแพร่ข่าวสารจากรัฐสู่ประชาชน ให้ประชาชนได้รับรู้ข่าวสารอย่างทั่วถึงกัน

10. การเลือกตั้งผู้แทนของประชาชน การพิจารณาเลือกผู้แทนของสังคม ทำได้โดยการปรึกษาหารือ ประสานงานร่วมกัน สัมภาษณ์ ร่วมประชุมและถกเถียงกัน

11. การออกเสียงประชามติโดยตรง เป็นการตอบคำถามของรัฐบาลโดยประชาชน ให้ประชาชนทุกคนในสังคมออกความคิดเห็นโดยตรงต่อรัฐบาล ในกรณีที่รัฐบาลมีคำถามที่สำคัญมาก และต้องการให้ทุกคนในสังคมเป็นผู้ตัดสินแทนรัฐบาล

12. การรายงานผล การรายงานผลมักกระทำในขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการวางแผน และจัดทำแผนผลของการตัดสินใจในกระบวนการวางแผน จนถึงขั้นของการจัดทำแผน และโครงการถูกส่งกลับไปยังประชาชนในท้องถิ่น เพื่อการถามซ้ำความแน่ใจของท้องถิ่นอีกครั้งก่อนตัดสินใจทำ

โครงการ ทั้งนี้เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้พิจารณาอีกครั้ง หากต้องการเปลี่ยนจะได้แก้ไขได้ทันท่วงที

ลักษณะและขั้นตอนของการมีส่วนร่วม

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2537 : 189) ได้กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมว่ามีหลายระดับตั้งแต่เป็นสมาชิกจนถึงเป็นผู้นำหรือประธานกรรมการ ดังนี้

1. เป็นสมาชิก
2. เป็นสมาชิกเข้าร่วมการประชุม
3. เป็นสมาชิกที่บริจาคเงินช่วย
4. เป็นกรรมการ
5. เป็นประธานกรรมการ

นอกจากนี้แล้ว ยังอาจพิจารณาลักษณะต่อไปนี้คือ

1. สมาชิกผู้นั้นทำอะไร ระหว่างการประชุม
2. สมาชิกผู้นั้นทำอะไร เล่นบทอะไรในที่ประชุม

พิมพ์วัลย์ ปรีดาสวัสดิ์ และคณะ (2528 : 268-290) ได้ศึกษาลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในกองทุนยาและเวชภัณฑ์ประจำหมู่บ้าน ได้สรุปถึงขั้นตอนและแนวทางดำเนินการการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

1. มีส่วนร่วมในกระบวนการริเริ่มนั้น ขั้นตอนเป็นการเรียนรู้ประเมินและสรุปถึงสภาพปัญหาสุขภาพที่ชุมชนประสบอยู่ จัดลำดับความสำคัญของปัญหา และสำรวจถึงศักยภาพและความพร้อม จนถึงขั้นการค้นหาเลือกใช้วิธีการ และเครื่องมือที่เหมาะสม เพื่อการแก้ปัญหาที่ค้นพบตามลำดับก่อนหลัง

2. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการวางแผน เป็นการวางแผนกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการบริหารกองทุน กระบวนการได้มาซึ่งตัวบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ และกระบวนการในการกำหนดราคาหุ้น

3. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการดำเนินกิจกรรมเป็นไปในรูปแบบของการสละแรงงาน เงินทอง หรือรับผิดชอบกิจกรรมทั้งหมด เป็นการบริหารจัดการกองทุน

4. การมีส่วนร่วมในกระบวนการควบคุมและประเมินผล ถือเป็นบทบาทขั้นสูงในกระบวนการมีส่วนร่วมรับผิดชอบ โครงการพัฒนาที่เกี่ยวเนื่องกับชีวิตของชุมชน

นิรุธ ประสิทธิเมตต์ (2540 : 11-12) ได้กล่าวถึง ลักษณะที่สำคัญของการมีส่วนร่วมว่าเป็นเรื่องของกระบวนการที่ครบถ้วน ตั้งแต่เริ่มต้นจนสิ้นสุดการดำเนินการ ซึ่งได้สรุปถึงขั้นตอนของการมีส่วนร่วมได้ 4 ขั้นตอนหลัก ๆ ดังนี้

1. มีส่วนร่วมในการคิด ศึกษา และค้นคว้า หาปัญหาและสาเหตุของปัญหา ตลอดจนความต้องการของชุมชน

2. มีส่วนร่วมในการวางนโยบาย หรือแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม เพื่อลดและแก้ปัญหา

3. มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในการจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมาย

4. มีส่วนร่วมในการควบคุม ติดตาม และประเมินผลการทำงาน

พิชญดา เรืองเดช (2542 : 13-14) ได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมไว้ 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. การร่วมคิด ร่วมแก้ปัญหา เสนอความคิดเห็น
2. การร่วมวางแผน
3. การร่วมดำเนินการ ทั้งร่วมแรง ร่วมบริจาคเงิน วัสดุ
4. การร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการ
5. การร่วมประเมินผลโครงการ

วินัย มนัสปัญญากุล (2544 : 19) ได้แบ่งลักษณะและขั้นตอนของการมีส่วนร่วมได้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมโดยการคิดวางแผน เช่น การศึกษาปัญหา วิเคราะห์ปัญหา การจัดทำโครงการ

2. การมีส่วนร่วมโดยการดำเนินงาน เช่น การอบรมให้ความรู้ การประชาสัมพันธ์ การจัดกิจกรรม

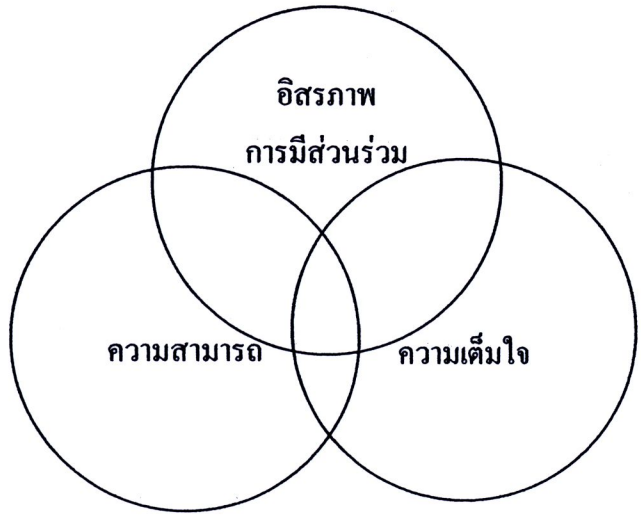
เงื่อนไขของการมีส่วนร่วม

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2537 : 16) ได้กล่าวถึงเงื่อนไขการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเกิดขึ้นได้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขอย่างน้อย 3 ประการ ดังที่เสนอแนะไว้ คือ

1. ประชาชนต้องมีอิสรภาพที่จะมีส่วนร่วม (Freedom to Participate)
2. ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม (Ability to Participate)
3. ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม (Willingness to Participate)

หากไม่มีอิสรภาพ ไม่มีความสามารถ และไม่มีความเต็มใจแล้วนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจะไม่เกิดขึ้นเลย ได้กล่าวถึงเงื่อนไข ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวนี้อาจกำหนดให้เห็นความสัมพันธ์เป็นภาพที่ 2.1 ดังนี้

ภาพที่ 2.1 เงื่อนไขการมีส่วนร่วม



(นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์, 2537 : 16)

นอกจากเงื่อนไขสำคัญ 3 ประการดังกล่าวแล้ว ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมยังต้องอยู่กับเงื่อนไขต่อไปนี้

1. ประชาชนต้องมีเวลา
2. ประชาชนต้องไปเสียเงินมากเกินกว่าที่คาดว่าจะได้รับผลตอบแทน
3. ประชาชนต้องมีความสนใจ
4. ประชาชนต้องสามารถสื่อสารกันรู้เรื่องทั้งสองฝ่าย
5. ประชาชนต้องไม่รู้สึกว่ากระทบกระเทือนต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือสถานภาพทางสังคม

วินัย มนัสปัญญากุล (2544 : 20-21) ได้สรุปเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าประชาชนจะต้องมีความพร้อมเพียงทั้งทางด้านความสามารถ ความเต็มใจ และอิสรภาพนอกจากนั้นยังจะต้องประกอบเงื่อนไขอื่นๆ อีก เช่น เวลา ความสนใจ ความสามารถในการสื่อสารและไม่เกิดผลเสียหายต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือสถานภาพทางสังคม รวมทั้งต้องไม่เสียเงินเสียทองในการมีส่วนร่วมมากเกินไปด้วย

ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

ในเรื่องปัจจัยของการมีส่วนร่วมนั้น มีผู้ทำการวิจัยด้านมีมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การอนามัยโลก (World Health Organization/Unicef) (นิรุธ ประสิทธิเมตต์, 2540 : 13) ได้เสนอปัจจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 2 ประการ คือ

1. ปัจจัยของสิ่งจูงใจ หมายถึง การที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมส่วนใหญ่จะมีเหตุผลที่สำคัญ คือ ประการแรก มองเห็นว่าจะได้ผลตอบแทนในสิ่งที่ทำไป และประการที่สอง การได้รับการบอกกล่าว หรือได้รับการชักชวนจากบุคคลอื่นให้เข้าร่วม โดยมีสิ่งจูงใจเป็นตัวนำ

2. ปัจจัยโครงสร้างของโอกาส หรือช่องทางในการเข้าร่วม หมายถึง การมองเห็นช่องทางในการมีส่วนร่วม และมองเห็นประโยชน์ที่จะได้รับหลังการมีส่วนร่วม ดังนั้น พื้นฐานทางด้านโครงสร้างของช่องทางการมีส่วนร่วม จึงควรมีลักษณะดังนี้ คือ ประการแรก เปิดโอกาสให้ทุก ๆ คนในชุมชนมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนารูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ประการที่สองมีกำหนดเวลาชัดเจน แน่นอน เพื่อผู้ที่เข้าไปมีส่วนร่วมจะได้สามารถกำหนดเงื่อนไขตามสภาพเป็นจริงของตนได้ และประการที่สาม มีการกำหนดลักษณะของกิจกรรมที่แน่นอนว่าจะทำอะไร

ชูเกียรติ ภัยลี้ (2536 : 19-21) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา สถานภาพสมรส

2. ปัจจัยทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ ได้แก่ สถานภาพทางสังคม ความเชื่อ รายได้ อาชีพ พื้นที่ที่ถือครองทำกิน

3. ปัจจัยทางด้านการติดต่อสื่อสาร ได้แก่ ความสะดวก ทางเลือกในการใช้ช่องทางการสื่อสาร การมีโอกาสได้รับข่าวสาร การพบปะกับเจ้าหน้าที่สนับสนุน

วินัย มนัสปัญญากุล (2544 : 22) ได้กล่าวถึง ปัจจัยที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

1. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา สถานภาพสมรส

2. ปัจจัยทางด้านสังคม ได้แก่ การมีตำแหน่งหน้าที่

3. ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ รายได้

4. ปัจจัยทางด้านการติดต่อสื่อสาร ได้แก่ การติดต่อกับชุมชน

5. ปัจจัยทางด้านค่านิยม ได้แก่ การพึ่งตนเอง การร่วมกลุ่ม การศึกษาหาความรู้

การที่ประชาชนจะตัดสินใจมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ และรับผิดชอบในกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งระบบนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการทั้งปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นคุณลักษณะในด้านบุคคลและกลุ่มคน และปัจจัยทางด้านการติดต่อสื่อสาร ซึ่งเป็นการรับรู้ข้อมูลที่เกิดขึ้นจากภายนอก ดังมีผู้ให้ความเห็นไว้ดังนี้ คือ

ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ

ทัดดาว บุญปาล (2530: 30) ได้กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วมทางสังคมของบุคคลนั้นมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องคือ สถานภาพทางสังคม สถานภาพทางเศรษฐกิจ สถานภาพทางอาชีพ และที่อยู่อาศัยโดยบุคคลที่มีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจต่ำ จะเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนน้อยกว่าบุคคลที่มี

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ห้องสมุดงานวิจัย

สถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจสูง นอกจากนั้นแล้ว คลาก (Clark, 1940 อ้างถึงในณรงค์ ศรีสวัสดิ์, 2546 : 42) ได้ศึกษาแหล่งอำนาจและการตัดสินใจในชุมชน โดยพิจารณาแหล่งอำนาจที่นำมาซึ่งการใช้อำนาจและการตัดสินใจในการเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนทั้งหมด 13 ตัวแปร ซึ่งผลของการศึกษาพบว่า ความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มีค่าแลกเปลี่ยนสูงสุดเท่ากับบวก 9 เงินค่าแลกเปลี่ยนลองลงมาเท่ากับบวก 7 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งก็คือ ผู้ที่มีการศึกษาสูงสุดและเงินเป็นสิ่งหนึ่งที่แสดงถึงสถานภาพทางเศรษฐกิจ แหล่งอำนาจทั้งสองชนิดนี้ถ้าผู้ใดได้ครอบครองหรือมีไว้ ก็จะเป็นผู้ที่มีบทบาทสูงในชุมชน โดยเฉพาะในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน

นอกจากฐานะทางเศรษฐกิจและระดับการศึกษาแล้ว คุณลักษณะทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นความเชื่อ ค่านิยม ตลอดจนนิสัย ประเพณี ในบุคคลหรือกลุ่มคน ก็อาจจะมีผลต่อการมีส่วนร่วมเช่นกัน)

วิเลียม รีดเดอร์ (Reederม 1973 อ้างถึงในมานิตย์ จันทร์จำเริญ, 2535 : 19-20) ได้สรุปปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 11 ประการ ดังนี้ คือ

1. การปฏิบัติตนให้คล้อยตามความเชื่อพื้นฐาน กล่าวคือ บุคคลและกลุ่มบุคคลเหมือนจะเลือกแบบวิธีการปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องและคล้ายคลึงกับความเชื่อพื้นฐานของตนเอง

2. มาตรฐานคุณค่าบุคคลและกลุ่มบุคคลดูเหมือนจะปฏิบัติในลักษณะที่สอดคล้องมาตรฐานคุณค่าของตนเอง

3. เป้าหมายบุคคลและกลุ่มบุคคลดูเหมือนจะส่งเสริม ปกป้อง และรักษาเป้าหมายของตนเอง

4. ประสบการณ์ที่ผิดปกติธรรมดา พฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล บางครั้งมีมาตรฐานมาจากประสบการณ์ที่ผิดปกติธรรมดา

5. ความคาดหมาย บุคคลหรือกลุ่มบุคคล จะประพฤติตามแบบที่ตนคาดหมายว่าจะต้องประพฤติในสถานการณ์เช่นนั้น ทั้งยังชอบปฏิบัติต่อผู้อื่นในลักษณะที่ตนคาดหวังจากผู้อื่นด้วยเช่นกัน

6. การมองตัวเอง บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่างๆ ซึ่งคิดว่าตัวเองจะต้องกระทำเช่นนั้น

7. การบีบบังคับบุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่างๆ ด้วยความรู้สึกว่าตนถูกบีบบังคับให้ทำ

8. นิสัยและประเพณี บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่างๆ ซึ่งเรามีนิสัยชอบกระทำเมื่ออยู่ในสถานการณ์นั้นๆ

9. โอกาส บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบการปฏิบัติของสังคม โดยเฉพาะในทางที่เกี่ยวข้องกับจำนวนและชนิดของโอกาส ตามโครงสร้างของสังคม

10. ความสามารถ บุคคลและกลุ่มบุคคล มักจะเข้าร่วมกิจกรรมที่ตนมีความสามารถ

11. การสนับสนุน บุคคลและกลุ่มบุคคล มักจะเริ่มปฏิบัติงานเมื่อเขารู้สึกว่าเขาได้รักการสนับสนุน

จึงสรุปได้ว่า สถานภาพทางเศรษฐกิจ สถานภาพทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นระดับการศึกษา ความเชื่อ ค่านิยม นิสัย ประเพณี ตลอดจนความรู้สึกนึกคิด รวมทั้งการได้รับการตอบรับหรือการสนับสนุนจากผู้อื่น เป็นปัจจัยซึ่งเป็นคุณลักษณะภายในของบุคคลหรือกลุ่มคนที่มีต่อการมีส่วนร่วมทั้งสิ้น

ปัจจัยทางด้านการติดต่อสื่อสาร

การติดต่อสื่อสารเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ซึ่งช่วยเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างบุคคลหรือกลุ่ม การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้นำทางการเมืองกับประชาชนจะเป็นการเสริมสร้างความเข้าใจระหว่าง 2 ฝ่าย และส่งผลให้ประชาชนเข้าใจหน้าที่ของผู้นำทางการเมือง ก่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันและความต้องการที่แท้จริงของประชาชน เพื่อที่จะให้ผู้นำทางการเมืองหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทางการเมืองได้พร้อมที่จะให้ความร่วมมือและให้การสนับสนุนงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างเต็มที่

นักวิชาการและนักจิตวิทยา ได้กล่าวถึงการติดต่อสื่อสารให้หลากหลายแนวความคิด เช่น บังอร ชินกุลกิจนิวัฒน์ (2545 : 36) กล่าวไว้ว่า

1. การติดต่อสื่อสาร เป็นกระบวนการ คือ เป็นกิจกรรมที่มีการเปลี่ยนแปลงและดำเนินการไปตลอดเวลา มีการตอบโต้กลับไปกลับมา

2. การติดต่อสื่อสาร เป็นระบบ มีองค์ประกอบต่างๆ ประกอบกัน เกี่ยวข้องกัน

3. การติดต่อสื่อสาร เป็นตัวกระทำ คือ กระทำให้เกิดผลนานาประการ เช่น ได้ความเข้าใจระหว่างกัน เกิดการเปลี่ยนแปลงทางอารมณ์และอื่นๆ

4. การติดต่อสื่อสาร เป็นไปได้ทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนา

อารี เพชรผุด (2541 : 134) ให้ความหมายการสื่อสารคือ การส่งข่าวสาร ข้อมูลแนวความคิด ความรู้สึก ตลอดจนทัศนคติจากบุคคลหนึ่งไปยังบุคคลหนึ่ง การสื่อสารเป็นกระบวนการทางสังคมที่มนุษย์มีไว้ในการติดต่อกันโดยการพูด การเขียน และสัญลักษณ์ต่าง ๆ

สรุปได้ว่า การติดต่อสื่อสาร เป็นกระบวนการสื่อสาร และเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลระหว่างบุคคลหรือกลุ่มคน ทั้งที่เป็นความคิด ความรู้สึก ทัศนคติ หรือข้อเท็จจริงจากบุคคล หรือจากคนหนึ่งไปยังอีกบุคคลหรือกลุ่มคนหนึ่ง โดยผ่านกระบวนการทางสังคมที่มนุษย์ใช้ติดต่อกัน เช่น การพูด การเขียน หรือการใช้สัญลักษณ์ต่างๆ ทำให้เกิดความรู้สึกและความเข้าใจในเรื่องต่างๆ มากขึ้น และมีผลต่อเป้าหมายของการสื่อสารนั้น หรือเกิดการปฏิบัติในสิ่งที่ต้องการ ปัจจัยทางด้านการติดต่อสื่อสารจึงเป็นปัจจัยที่บุคคลหรือกลุ่มคนได้รับทราบ แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารจากบุคคลหรือกลุ่มคนอื่น

ภายนอก และมีผลต่อความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนความรู้สึกสำนึกของบุคคลหรือกลุ่มคน อันจะส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของกลุ่มคนนั้น

เครื่องชี้วัดระดับการมีส่วนร่วม

เครื่องชี้วัดระดับการมีส่วนร่วม คือ การบ่งบอกถึงระดับของการมีส่วนร่วมว่ามากน้อยเพียงใด โดยใช้อะไรเป็นเกณฑ์ คือข้อกำหนดอย่างเป็นรูปธรรม มีผลงานที่กล่าวถึงเครื่องชีวัดระดับการมีส่วนร่วม คือ

คัสเพอร์สัน และไบรแบงค์ (Kasperson and Breibank, 1974 อ้างถึงใน เกรียงศักดิ์ คงทับทิม, 2546 : 17) ได้เสนอมาตราวัดว่าการกระทำอย่างไร จึงจะถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

ประการแรก พิจารณาจาก ความถี่ของการกระทำ ซึ่งแสดงออกโดยการร่วมกระทำที่บ่อยครั้ง และมีระยะเวลาของการกระทำกิจกรรมที่ยาวนาน

ประการสอง พิจาณาถึงคุณภาพของการเข้าร่วม ซึ่งพิจารณาได้จากผล และผลกระทบของการกระทำ เช่น ความรับผิดชอบ การตัดสินใจ การเปิดกว้าง ยอมรับความสามารถและความคิดเห็นของคนอื่น

ชาปิน (Chpin, 1977 อ้างถึงใน เกรียงศักดิ์ คงทับทิม, 2546 : 17) ได้เสนอเครื่องชี้วัดระดับการมีส่วนร่วมของบุคคลหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนทางสังคม โดยได้กำหนดระดับความสำคัญของการร่วมกิจกรรมของสมาชิกในองค์กรของชุมชน ดังนี้

1. การมีความสนใจ และร่วมประชุม
2. การให้การสนับสนุน และให้ความช่วยเหลือ
3. การเป็นสมาชิก และเป็นกรรมการ
4. การเป็นเจ้าหน้าที่

ประเภทของการมีส่วนร่วม

วินัย มนัสปัญญากุล (2544 : 23) ได้กล่าวถึงประเภทของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้ การมีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม ดำเนินการ รับผลประโยชน์ หรือประเมินผลการปฏิบัติ

ไวท์ (White, 1982 อ้างถึงใน สาธิต วินุราช, 2549 : 15) ได้กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วมประกอบด้วย 3 มิติ ด้วยกันคือ

มิติที่ 1 การมีส่วนร่วมตัดสินใจ ว่าอะไรควรทำและทำอย่างไร

มิติที่ 2 การมีส่วนร่วมเสียสละในการพัฒนา การลงมือปฏิบัติตามที่ได้ตัดสินใจ

มิติที่ 3 การมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการดำเนินงาน และอีกประการหนึ่งที่น่าพิจารณา คือ การมีส่วนร่วมในลักษณะการประเมินผล

โคเฮนและอัพโฮฟฟ์ (Cohen and Uphoff, 1980 อ้างถึงใน กิตติ แสงศิริวุฒิ, 2546 : 10) ซึ่งมีความเห็นสอดคล้องกับไวท์โดยได้แบ่งประเภทการมีส่วนร่วมไว้เป็น4 ประเภท คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ ริเริ่มตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจปฏิบัติการ

2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วยการสนับสนุนด้านทรัพยากร การบริการและการประสานขอความร่วมมือ

3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางด้านวัตถุ ผลประโยชน์ทางด้านสังคม หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

กระบวนการของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของบุคคลในกิจกรรมหนึ่ง ๆ อาจมีส่วนร่วมในขั้นตอนหนึ่ง หรือหลายขั้นตอนก็ได้ นักวิชาการได้แบ่งขั้นหรือขั้นตอนต่างๆ ของกิจกรรมไว้แตกต่างกันออกไปดังนี้

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2538 : 10) ได้แยกแยะขั้นตอนที่ประชาชนควรมีส่วนร่วมไว้ 4 ประการดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการค้นปัญหา และสาเหตุของปัญหาของชาวชนบท
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน

ปธาน สุวรรณมงคล (2547 : 82-83) ได้กล่าวถึงขอบเขตของการมีส่วนร่วมของชุมชนในงานพัฒนาชุมชน ว่าควรมีบทบาทสำคัญใน 4 ลักษณะ คือ

1. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการตัดสินใจ
2. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการดำเนินงาน
3. การมีส่วนร่วมของชุมชนในผลประโยชน์
4. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการประเมินผล

กรรณิกา ชมดี (2542 : 13) ได้สรุปแบบของการมีส่วนร่วม 10 แบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมประชุม
2. การมีส่วนร่วมออกเงิน
3. การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ
4. การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ
5. การมีส่วนร่วมสัมภาษณ์

6. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ชักชวน
7. การมีส่วนร่วมเป็นผู้บริโภค
8. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ริเริ่มหรือผู้ริเริ่ม
9. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ใช้แรงงาน
10. การมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์

มณฑนา พิพัฒน์เพ็ญ (2540 : 51) ได้กล่าวว่าผู้รู้ในชุมชนหรือปราชญ์ชาวบ้าน ควรมีส่วนร่วม 3 ลักษณะ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมโดยการวางแผน
2. การมีส่วนร่วมโดยการปฏิบัติงาน
3. การมีส่วนร่วมโดยการประเมินผล

อาเรียน ฟอรารอฟ (Arien Fonaroff อ้างถึงใน นิรุธ ประสิทธิเมตต์, 2540 : 16-17) ได้เสนอความเห็นที่คล้าย ๆ กันว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น จะต้องประกอบด้วยอย่างน้อย 1 ใน 4 ประเภทของการมีส่วนร่วม คือ

1. การวางแผน ซึ่งรวมถึงการตัดสินใจในการกำหนดเป้าหมาย กลวิธี ทรัพยากรที่ต้องใช้ ตลอดจนการติดตามและประเมินผล
2. การดำเนินงาน
3. การใช้บริการจากโครงการ
4. การมีส่วนร่วมในการได้รับผลประโยชน์

สรุปได้ว่า การเข้ามีส่วนร่วมนั้น ไม่จำเป็นที่จะต้องมีส่วนร่วมครบทุกกระบวนการของการมีส่วนร่วมก็ได้ มีเพียงขั้นใดขั้นหนึ่งก็ถือว่าได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมนั้นๆ แล้ว ซึ่ง กระบวนการของการมีส่วนร่วมหลัก ๆ ก็จะประกอบด้วย

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา วางแผน และร่วมตัดสินใจ
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติและดำเนินงาน
3. การมีส่วนร่วมในการได้รับผลประโยชน์ หรือผลต่างๆ ที่เกิดขึ้น
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การจัดระเบียบบริหารราชการของไทยภายหลัง พ.ศ. 2475 เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 ขึ้นมาบังคับใช้ซึ่งเป็นมาตรการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในส่วนของการปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีมาตรการการกระจายอำนาจบริหารในลักษณะของการจัดบริการสาธารณะที่เรียกว่า กิจการของท้องถิ่นโดยแท้ขึ้นซึ่งในทางวิชาการถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาไปสู่มาตรการกระจายอำนาจบริหารต่อไป

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบันเป็นการจัดระเบียบราชการรูปแบบหนึ่ง โดยอาศัยผสมผสานระหว่างการรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจ ลักษณะของการกระจายอำนาจหรือการปกครองท้องถิ่นหนึ่งหรือหลายๆ ท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการภายในขอบเขตกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้กระทำได้ ซึ่งกำหนดขอบเขตพื้นที่ไว้แน่ชัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีองค์การหรือหน่วยงานรับผิดชอบในการปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อให้สนองความต้องการของประชาชนมีประชาชนเข้าร่วมดำเนินการ และมีความเป็นเอกเทศ หรือความเป็นอิสระทางการเงินและอื่นๆ ในระดับหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะสำคัญพอสรุปได้ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2552 : 32)

1. มีพื้นที่ขอบเขตที่แน่นอน
2. เป็นนิติบุคคลเพื่อให้สามารถดำเนินการด้านต่างๆ ได้อย่างเป็นอิสระพอสมควร การปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์การที่สามารถรับผิดชอบกิจกรรมต่างๆ ตามที่ได้รับมอบหมายได้อย่างเป็นอิสระตามกฎหมาย คือ ต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกออกจากส่วนกลาง สามารถก่อพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา เป็นหนี้ หรือทำนิติกรรมรูปอื่นได้
3. เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่แยกออกจากราชการบริหารส่วนกลาง มีทรัพย์สินและมีเจ้าหน้าที่ของตนเองเพื่อดำเนินกิจการของท้องถิ่นได้ภายในขอบเขตที่สมควร
4. ประชาชนมีส่วนมีเสียงในการปกครองตนเอง การดำเนินกิจกรรมของการปกครองท้องถิ่นนี้เป็นกระบวนการที่มิใช่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยสิ้นเชิง แต่เป็นกระบวนการทางการเมืองซึ่งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยทางตรงหรือทางอ้อม กล่าวคือ มีสภานิติบัญญัติที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนหรือเลือกตั้งบางส่วน ประชาชนมีโอกาสเข้าร่วมเลือกตัวแทนทำหน้าที่บริหารกิจกรรมของท้องถิ่น หรือเข้าร่วมกำหนดนโยบาย หรือควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของตัวแทนของตน
5. มีอำนาจอิสระบางประการในการบริหารกิจกรรม เช่น การบริหาร การบริการ และอื่นๆ ภายในวงกรอบกิจกรรมและในขอบเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้อง

ได้รับมอบอำนาจดำเนินการอย่างเป็นอิสระได้พอสมควร โดยไม่จำเป็นต้องรับฟังคำสั่งจากรัฐบาลกลาง หรือหน่วยงานราชการจากส่วนกลางแต่อย่างใด

6. มีอำนาจในการจัดหาและใช้จ่ายได้อย่างเป็นอิสระ เมื่อเป็นอิสระในการดำเนินการแล้ว หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินการ คือ มีแหล่งรายได้ของตนเอง เช่น ได้รับสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล สามารถจัดเก็บภาษีบางประเภทได้ รวมทั้งหารายได้อื่นๆ ตามกฎหมายกำหนด

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมาย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะต่างกันบ้างก็คือสำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

เดเนียล วิท (Danial Wit, 1967 : 101-103 อ้างถึงใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในเขตอำนาจของตน

วิลเลี่ยม วี. ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway, 1959 อ้างถึงในชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่นหมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

อุทัย หิรัญโต (2523 : 2 อ้างถึงในชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

วิลเลี่ยม เอ. ร็อบสัน (William A. Robson, 1953 : 574 อ้างถึงในชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง

(Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุงหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จากนิยามต่างๆ ข้างต้นสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญ ดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือองค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น โดยทั่วไปหลักการปกครองประเทศนิยมแบ่งเป็น 3 หลัก คือหลักการรวมอำนาจ ปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ซึ่งแบ่งออกดังนี้ (อุทัย หิรัญโต, 2523 : 5 อ้างถึงในชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539)

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ห้องสมุดงานวิจัย

1. หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่การบริหารราชการส่วนกลางอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่าง ๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง โดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ

1.1 ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง

1.1.1 มีการรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลางเพื่อให้การบังคับบัญชาเป็นไปอย่างเด็ดขาด และทันท่วงที

1.1.2 มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ในส่วนกล

1.1.3 มีการลำดับขั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันไป (Hierarchy)

1.2 จุดเข็งของหลักการรวมอำนาจปกครอง

1.2.1 การที่รัฐบาลมีอำนาจแผ่ขยายไปทั่วราชอาณาเขต ทำให้นโยบาย แผนหรือคำสั่งเกิดผลได้ทั่วประเทศอย่างทันที

1.2.2 ให้บริการและประโยชน์แก่ประชาชนโดยเสมอหน้าทั่วประเทศมิได้ทำเพื่อท้องถิ่นใดโดยเฉพาะ

1.2.3 ทำให้เกิดการประหยัดเพราะสามารถหมุนเวียนเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ไปยังจุดต่าง ๆ ของประเทศ ได้โดยไม่ต้องจัดซื้อจัดหาประจำทุกจุด

1.2.4 มีความเป็นเอกภาพในการปกครองและบริหารงาน การปกครองในท้องถิ่นที่เป็นไปในแนวเดียวกัน

1.2.5 มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถมากกว่าเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นทำให้บริการสาธารณะดำเนินไปโดยสม่ำเสมอ และเป็นไปตามระเบียบแบบแผนอันเดียวกัน

1.3 จุดอ่อนของหลักการรวมอำนาจปกครอง

1.3.1 ไม่สามารถดำเนินกิจการทุกอย่างให้ได้ผลดีทั่วทุกท้องที่ในเวลาเดียวกัน เพราะมีพื้นที่กว้างใหญ่ จึงไม่อาจสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ทั่วถึง

1.3.2 การปฏิบัติงานมีความล่าช้า เพราะมีแบบแผนและขั้นตอนมากมายตามลำดับขั้นการบังคับบัญชา

1.3.3 ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

1.3.4 ไม่อาจตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงเพราะความหลากหลายของความแตกต่างในแต่ละท้องถิ่น

2. หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) หมายถึงหลักการที่การบริหารราชการส่วนกลางได้จัดแบ่งอำนาจวินิจฉัยและสั่งการบางส่วนไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค โดยให้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจ ตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนเริ่มได้ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้

2.1 ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

2.1.1 เป็นการบริหารโดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลางไปประจำตามเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง ได้แก่ ภาค มณฑล จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เป็นต้น และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็อยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางอันเดียวกัน

2.1.2 เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณซึ่งส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติและควบคุมให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน

2.1.3 เป็นการบริหารภายใต้นโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง

2.2 จุดเข็งของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

2.2.1 หลักการนี้เป็นก้าวแรกที่จะนำพาไปสู่การกระจายอำนาจการปกครอง

2.2.2 ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วขึ้นในการมาติดต่อในเรื่องที่ราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ เพราะไม่ต้องรอให้ส่วนกลางมาวินิจฉัยสั่งการ

2.2.3 เป็นจุดเชื่อมระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ทำให้การติดต่อประสานงานระหว่างทั้ง 2 ส่วนดีขึ้น

2.2.4 มีประโยชน์ต่อประเทศที่ประชาชนยังไม่รู้จักการปกครองตนเอง

2.3 จุดอ่อนของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

2.3.1 เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะการที่ส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางเข้าไปบริหารงานในท้องถิ่นสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลยังไม่เชื่อในความสามรถของท้องถิ่น

2.3.2 เกิดความล่าช้าในการบริหารงานเพราะต้องผ่านระเบียบแบบแผนถึง 2 ระดับ คือ ระดับส่วนกลาง และระดับส่วนภูมิภาค

2.3.3 ทำให้ระบบราชการมีขนาดใหญ่โตเกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ

2.3.4 ทำให้ทรัพยากรที่มีค่าบางอย่างในท้องถิ่นไม่เกิดประโยชน์ เช่น บุคลากรเจ้าหน้าที่ เพราะถูกส่งมาจากที่อื่น

2.3.5 บุคลากร เจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งเข้าไปปฏิบัติในท้องถิ่น ไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มที่ อาจเนื่องมาจากไม่ใช่คนในพื้นที่จึงไม่เข้าใจพื้นที่ และอาจเกิดความขัดแย้งกับคนในพื้นที่

3. หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) หมายถึง หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์การอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางให้

จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้

3.1 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

3.1.1. ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย ให้มีส่วนเป็นนิติบุคคลหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการปกครองส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

3.1.2 มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

3.1.3 มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน จัดทำกิจกรรมและวินิจฉัยสั่งการได้เองพอสมควร ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

3.1.4 หน่วยการปกครองท้องถิ่น ต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามที่รัฐอนุญาต เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

3.2 จุดเข็งของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

3.2.1 ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้นเพราะผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งในท้องถิ่นจะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่า

3.2.2. เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง

3.2.3 เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

3.3 จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

3.3.1 อาจก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่นซึ่งมีผลกระทบต่อเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอาจมุ่งแต่ประโยชน์ของท้องถิ่นตน ไม่ให้ความสำคัญกับส่วนร่วม

3.3.2 ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจบังคับกดขี่คู่แข่งหรือประชาชนที่ไม่ได้อยู่ฝ่ายตนเอง

3.3.3 ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากรประจำอยู่ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเหมือนการบริหารราชการส่วนกลาง

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตยหัวใจของการปกครองท้องถิ่นนั้น กล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว ก็คือคำถามที่ว่า การปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์อย่างไรกับระบอบประชาธิปไตย การจัดสรรอำนาจระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางควรเป็นอย่างไร และการปกครองท้องถิ่นควรมีความเป็นประชาธิปไตยแค่ไหนนั่นเองในประวัติศาสตร์ของโลกตะวันตก มีแนวคิดที่แตกต่างกันถึง 3 สำนักว่าด้วยประเด็นนี้ ผิดกับในสังคมไทยที่มีเพียงความเห็นเดียว คือ ทุก ๆ ฝ่ายกล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่จะต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่ง แต่ทว่าในทางปฏิบัติ กลับไม่มีลักษณะเช่นนั้น (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540 : 62)

1. สำนักที่ 1 เป็นแนวความคิดของฝ่ายคัดค้านการปกครองตนเองของท้องถิ่นโดยเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นหลักการที่ขัดขวางระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง

2. สำนักที่ 2 เห็นว่าหลักการประชาธิปไตยได้แก่ การปกครองโดยเสียงข้างมาก (Majority Rule) และความเสมอภาค (Equality) นั้นไม่อาจตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของการปกครองท้องถิ่นได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะคับแคบ เห็นแก่ท้องถิ่นตนเป็นหลัก (Parochial) หลากหลาย (Diverse) มีแนวโน้มจะเป็นแบบคณาธิปไตย (Potentially Oligarchic)

3. สำนักที่ 3 เห็นว่าระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวพันกันอย่างยิ่ง ประชาชนต้องมีเสรีภาพ ประชาชนซึ่งเสียภาษีต้องมีสิทธิมีเสียงในการบริหารบ้านเมือง ต้องรู้ว่าผู้บริหารจะทำอะไร ผู้บริหารควรปรึกษาหารือกับประชาชนในกิจการสาธารณะต่าง ๆ และไม่ว่าประชาชนจะอยู่ในเมืองหรือหมู่บ้านล้วนมีเสรีภาพในการบริหารท้องถิ่นเพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นเอง

แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) คือการโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง ดังนั้นเห็นว่าการกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบ คือ

1. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่องในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร

2. การกระจายอำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง ไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2540 : 60-61) ได้เขียนไว้ในบทความเรื่องกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยมีแนวความคิดหรือทัศนะต่อการกระจายอำนาจไว้ดังนี้ การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักได้แก่ ระบบสาธารณูปโภค การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาด ก็คือ การทหาร และการต่างประเทศขอบเขตของการดูแลกิจการในท้องถิ่นแต่ละประเทศต่างกันไปในรายละเอียดตามลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ แต่ส่วนที่เหมือนกันและมีความสำคัญอย่างยิ่งก็คือ รัฐบาลกลางมิได้รวมศูนย์อำนาจการดูแลจัดการแทบทุกอย่างไว้ที่ตัวเอง แต่ปล่อยให้ท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจในการกำหนดลักษณะต่างในท้องถิ่นของตนในแง่นี้การจัดการบริหารประเทศดังกล่าวก็นับว่าเป็นสิ่งที่มีเหตุผลทั้งนี้เพราะประเทศหนึ่ง ๆ มีชุมชนมากมายรวมกัน มีอาณาบริเวณกว้างใหญ่ มีประชากรจำนวนมาก และแต่ละชุมชนก็มีปัญหาต่าง ๆ มากมายแตกต่างกัน ยากนักที่คนในท้องถิ่นอื่นจะเข้าใจอย่างลึกซึ้ง และสามารถจัดเวลาไปดูแลและแก้ไขกิจการทุกอย่างได้อย่างมีประสิทธิภาพ การเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาระดับท้องถิ่นจึงมีคุณประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ด้าน คือ

1. แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง

2. ทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมี ประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ

3. ส่งเสริมให้คนแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง

4. เป็นพื้นฐานสำคัญของคนในท้องถิ่นในการก้าวขึ้นไปดูแลแก้ไขปัญหาระดับชาติ

5. เสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและทั้งประเทศเนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ได้รับการแก้ไข สังคมมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลสังคมของตัวเอง

แนวคิดเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น

การคลังท้องถิ่น หมายถึง การบริหารงานคลังของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงการจัดหารายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อ การจัดจ้าง การบัญชี การตรวจสอบบัญชีของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น กระบวนการงบประมาณท้องถิ่นเป็นตัวกลางในการเชื่อมความสัมพันธ์ของแหล่งที่มาของรายรับ กับรูปแบบในการใช้จ่ายของแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อก่อให้เกิดความสอดคล้องต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น (ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์, 2549)

1. การกำกับด้านการเงินและการคลังของท้องถิ่น

1.1 ประชากรที่ศึกษามีทัศนะเห็นด้วยในระดับสูงต่อการให้ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกำกับดูแลทางการเงินการคลัง ทั้งนี้เพื่อสร้างวินัยการคลังของท้องถิ่นและให้ท้องถิ่นใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อประโยชน์สาธารณะของประชากรในท้องถิ่นให้มากที่สุด ถ้าไม่กำกับดูแลการใช้จ่ายเงินงบประมาณของท้องถิ่นผู้บริหารในท้องถิ่นอาจจะใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างไม่เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะก็ได้ และอาจจะเข้าข่ายการประพฤติทุจริตก็ได้เช่นเดียวกัน

1.2 ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นด้วยในระดับสูงที่จะให้ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคผนึกกำลังร่วมกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทำการตรวจสอบการเงินการคลังของท้องถิ่นอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ทั้งนี้เพื่อป้องกันการประพฤติทุจริต และเพื่อให้ส่วนท้องถิ่นบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 หากมีการตรวจพบว่าประพฤติทุจริตส่วนกลางควรจะลงโทษผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประพฤติทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนท้องถิ่น หากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่ดำเนินการลงโทษและไม่รับเป็นผู้เสียหายประเทศชาติจะเต็มไปด้วยผู้ประพฤติทุจริตในวงการราชการ ซึ่งมีแต่จะบั่นทอนศักยภาพงานบริหารราชการให้อ่อนแอลงและประเทศชาติก็จะมีแต่ความเสื่อมลงในที่สุด การกำกับดูแลตามข้อนี้มีผู้เห็นด้วยในระดับสูงทีเดียว

1.4 ประชากรที่ทำการศึกษายังแสดงทัศนะในระดับที่เห็นด้วยในระดับสูงต่อไปว่าส่วนกลางควรกำหนดให้มีการจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานขั้นต่ำในด้านการบริหารการเงินการคลังของส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อเสริมความโปร่งใสในการปฏิบัติงานมากขึ้น ข้อนี้รวมเอาระเบียบวิธีการปฏิบัติในการจ่ายเงินงบประมาณตามโครงการต่างๆ ที่เหนือปีงบประมาณด้วย

การกำกับดูแลการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนตำบล

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนกลางและส่วนภูมิภาคใช้การกำกับดูแลทั้งในการกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบล และการกำกับดูแลตัวบุคลากรและองค์กรของการบริหารส่วนตำบล ในส่วนของการกำกับดูแลการกระทำ

ขององค์การบริหารส่วนตำบล จากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มี 3 ลักษณะ คือ (ดิเรก ปัทมาศิริวัฒน์, 2549)

1. การใช้มาตรการทั่วไป ได้แก่ นายอำเภอเป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล และหากมีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างนายอำเภอกับองค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย

2. การใช้มาตรการทางกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ระเบียบข้อบังคับการประชุม และประกาศ ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

3. การใช้มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สินและการปฏิบัติงานทางปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล

การกำกับดูแลตัวบุคลากรและองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้นายอำเภอดูแลการเลือกตั้งให้มีความบริสุทธิ์ยุติธรรม และให้นายอำเภอแต่งตั้งประธาน รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนั้นนายอำเภอสามารถที่จะเรียกสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหาร พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงและสอบสวน พร้อมทั้งเรียกเอกสารรายงานใดๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจให้สมาชิกสภาขององค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล กรรมการบริหารทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่งได้ และมีอำนาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ ผู้ที่เข้ามากำกับดูแลองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และองค์กรจากส่วนกลางอื่นๆ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ศาลปกครอง เป็นต้น

การกำกับดูแลการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคใช้การกำกับดูแลทั้งในการกำกับดูแลการกระทำของเทศบาลและการกำกับดูแลตัวบุคลากรและองค์กรของเทศบาล การกำกับดูแลการกระทำของเทศบาลจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มี 3 ลักษณะคือ

1. การใช้มาตรฐานทั่วไป ได้แก่ การอนุมัติ การเพิกถอน หรือการระงับการกระทำ การชี้แจง แนะนำ การตักเตือน โดยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

2. การใช้มาตรการทางกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ระเบียบข้อบังคับ และประกาศ เช่น กฎหมายที่กำหนดให้ส่วนกลางต้องดำเนินการ เช่น การยกฐานะเทศบาล หรือระเบียบของพนักงานเทศบาล กฎหมายให้ส่วนกลางออกเป็นระเบียบ เช่น ข้อบังคับการประชุม

การทำงบประมาณ และกฎหมายกำหนดให้ส่วนกลางประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่น ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจเปรียบเทียบคดีที่ละเมิดต่อเทศบัญญัติ

3. การให้มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน และการปฏิบัติงานทางปกครองของเทศบาล เป็นต้น

การกำกับดูแลตัวบุคลากรและองค์กรของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาเทศบาลได้ มีอำนาจให้สมาชิกสภาเทศบาล หรือเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้

การกำกับดูแลการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนกลางและส่วนภูมิภาคใช้การกำกับดูแลทั้งในการกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและการกำกับดูแลตัวบุคลากรและองค์กรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในส่วนของการกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมี 3 ลักษณะคือ

1. การใช้มาตรการทั่วไป ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด การยับยั้งการปฏิบัติการของนายกหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือการเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ การอนุมัติการทำกิจการนอกเขต การอนุมัติการกู้เงิน การให้เงินอุดหนุน การสนับสนุน การแนะนำโดยการใช้การฝึกอบรม เป็นต้น

2. การใช้มาตรการทางกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ระเบียบข้อบังคับการประชุม และประกาศ ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

3. การใช้มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน และการปฏิบัติงานทางปกครองขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

การกำกับดูแลตัวบุคคลและองค์กรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจให้สอบสวนข้อเท็จจริงหรือให้สมาชิกสภาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ชี้แจงการปฏิบัติงานของตนเอง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ออกจากตำแหน่งได้ ในขณะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็มีอำนาจสั่งการให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากตำแหน่งได้เช่นเดียวกัน ผู้ที่เข้ามากำกับดูแลองค์กรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และองค์กรจากส่วนกลางอื่นๆ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ศาลปกครอง เป็นต้น

การจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการซื้อ การจ้าง และการจ้างที่ปรึกษา ภายใต้โครงการที่ดำเนินการด้วยเงินกู้จากต่างประเทศ พ.ศ. 2527 และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการพัสดุ ให้เป็นระเบียบเดียวกัน เพื่อสะดวกในการปฏิบัติยิ่งขึ้น คณะรัฐมนตรีจึงวางระเบียบไว้ดังนี้

การพัสดุ หมายความว่า การจัดทำเอง การซื้อ การจ้าง การจ้างที่ปรึกษา การจ้าง ออกแบบและควบคุมงาน การแลกเปลี่ยน การเช่า การควบคุม การจำหน่าย และการดำเนินการอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้

พัสดุ หมายความว่า วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ที่กำหนดไว้ในหนังสือการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณของสำนักงบประมาณ หรือการจำแนกประเภทรายจ่ายตามสัญญาเงินกู้จากต่างประเทศ

การซื้อ หมายความว่า การซื้อพัสดุทุกชนิดทั้งที่มีการติดตั้ง ทดลอง และบริการที่เกี่ยวเนื่องอื่น ๆ แต่ไม่รวมถึงการจัดหาพัสดุในลักษณะการจ้าง

การจ้าง ให้หมายความรวมถึง การจ้างทำของและการรับขนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการจ้างเหมาบริการ แต่ไม่รวมถึงการจ้างลูกจ้างของส่วนราชการตามระเบียบของกระทรวงการคลัง การรับขนในการเดินทางไปราชการตามกฎหมายว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ การจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบและควบคุมงาน และการจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกันหมายความว่า บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่เข้าเสนอราคาขายในการซื้อพัสดุของทางราชการ หรือเข้าเสนอราคาเพื่อรับจ้างทำพัสดุ หรือเข้าเสนองานเพื่อรับจ้างเป็นที่ปรึกษา หรือรับจ้างออกแบบและควบคุมงาน ให้แก่ส่วนราชการใด เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในกิจการของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลอื่นที่เข้าเสนอราคาหรือเข้าเสนองานให้แก่ส่วนราชการนั้นในคราวเดียวกันการมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลดังกล่าวข้างต้น

การขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หมายความว่า การที่ผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองานรายหนึ่งหรือหลายราย กระทำการอย่างใด ๆ อันเป็นการขัดขวาง หรือเป็นอุปสรรค หรือไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมในการเสนอราคา หรือเสนองานต่อส่วนราชการ ไม่ว่าจะกระทำโดยการสมยอมกัน หรือโดยการให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ เรียก รับ หรือยอมจะรับเงิน หรือทรัพย์สินหรือ

ประโยชน์อื่นใด หรือใช้กำลังประทุษร้าย หรือข่มขู่ว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือแสดงเอกสารอันเป็นเท็จ หรือกระทำการใดโดยทุจริต

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 หมายถึง การจัดทำเอง การซื้อ การจ้าง การจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบและควบคุมงาน การแลกเปลี่ยน การเช่า การควบคุม การจำหน่าย และการดำเนินการอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในระเบียบ วิวัฒนาการของการจัดหานั้น เมื่อครั้งระเบียบยังแยกออกระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้าง พ.ศ.2498 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2498 วิธีการจัดหาสามารถกระทำได้ 3 วิธีคือ

1. วิธีสามัญ
2. วิธีประกวดราคา
3. วิธีพิเศษ

เมื่อมาถึงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2521 ก็ได้ปรับปรุงวิธีการจัดหาขึ้นใหม่ โดยแบ่งออกเป็น 5 วิธี คือ

1. วิธีตกลงราคา
2. วิธีสอบราคา
3. วิธีประกวดราคา
4. วิธีพิเศษ
5. วิธีกรณีพิเศษ

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ห้องสมุดงานวิจัย

ซึ่งวิธีการจัดหาทั้ง 5 วิธีนั้น ก็ได้ใช้มาจนถึงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน จนกระทั่งถึงวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ.2545 ได้มีการเพิ่มวิธีการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามหลักเกณฑ์ที่ระทรวงการคลังกำหนดให้เป็นวิธีที่ 6 ของการจัดหา และได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2549 ลงวันที่ 31 มกราคม พ.ศ.2549 ออกมาอีก 1 ฉบับ กล่าวโดยสรุปก็คือ วิธีการจัดหาที่ใช้อยู่ในปัจจุบันจะมีทั้งสิ้น 6 วิธี คือ

1. วิธีตกลงราคา
2. วิธีสอบราคา
3. วิธีประกวดราคา
4. วิธีพิเศษ
5. วิธีกรณีพิเศษ
6. วิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

วิธีการจัดหา ไม่ว่าจะเป็นยุคใด สมัยใด หรือระเบียบตัวใดก็ตาม วิธีการจัดหาจะขึ้นอยู่กับวงเงินในการจัดหา หรือเงื่อนไขในการจัดหา และบางครั้งก็จะขึ้นอยู่กับวงเงินและเงื่อนไขในการจัดหาประกอบกัน

การจัดหาที่ใช้วงเงินเป็นตัวกำหนดวิธีการ ได้แก่

1. วิธีตกลงราคา คือการซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาไม่เกิน 100,000 บาท
2. วิธีสอบราคา คือ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 2,000,000 บาท
3. วิธีประกวดราคา และวิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามหลักเกณฑ์กระทรวงการคลัง คือ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกินกว่า 2,000,000 บาท

การจัดหาที่ใช้เงื่อนไขเป็นตัวกำหนดวิธีการ ได้แก่ วิธีกรณีพิเศษ เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ข้อ 26 ไม่ได้กำหนดวงเงินสำหรับวิธีการนี้ เพียงแต่กำหนดว่า การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษ ได้แก่ การซื้อหรือการจ้าง จากส่วนราชการหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่น ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็น ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจ ในกรณีดังต่อไปนี้

1. เป็นผู้ผลิตพัสดุ หรือทำงานจ้างนั้นเอง และนายกรัฐมนตรีอนุมัติให้ซื้อ หรือจ้าง
2. มีกฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรี กำหนดให้ซื้อหรือจ้าง และกรณีนี้ให้รวมถึงหน่วยงานอื่น ที่มีกฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรี กำหนดด้วย
3. การจัดหาที่ใช้วงเงินและเงื่อนไขเป็นตัวกำหนดวิธีการ ได้แก่ วิธีพิเศษ เหตุที่จัดให้วิธีพิเศษเป็นวิธีที่ต้องอาศัยวงเงินและเงื่อนไขเป็นตัวกำหนดวิธีการ ก็เนื่องจาก วิธีพิเศษ เป็นการซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 100,000.- บาท แต่ต้องเข้ากับเงื่อนไขที่ระเบียบกำหนดไว้
4. การซื้อโดยวิธีพิเศษ จะต้องเข้ากับหลักเกณฑ์ใดหลักเกณฑ์หนึ่งตามระเบียบฯ ข้อ 23 ซึ่งได้แก่ 1) เป็นพัสดุที่จะขายทอดตลาด 2) เร่งด่วน 3) ราชการลับ 4) ซื้อเพิ่ม (Repeat Order) 5) ซื้อจากต่างประเทศ 6) จำเป็นต้องระบุยี่ห้อ 7) ใช้วิธีอื่นไม่ได้ผล และ 8) ซื้อที่ดิน/สิ่งก่อสร้างเฉพาะแห่ง
5. การจ้างโดยวิธีพิเศษ จะต้องเข้ากับหลักเกณฑ์ใดหลักเกณฑ์หนึ่งตามระเบียบฯ ข้อ 24 ซึ่งได้แก่ 1) ช่างฝีมือเฉพาะ ชำนาญพิเศษ 2) ซ่อมพัสดุที่ต้องถอดตรวจ 3) เร่งด่วน ช้าเสียหายต่อราชการ 4) งานลับ 5) จ้างเพิ่ม (Repeat Order) และ 6) ใช้วิธีอื่นไม่ได้ผล

พรราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

1. ในพระราชบัญญัตินี้ ผู้ใดตกลงร่วมกันในการเสนอราคา เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ประโยชน์ แก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ โดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็น ธรรม หรือโดยการกีดกันมิให้มีการเสนอสินค้าหรือบริการอื่นต่อหน่วยงานของรัฐ หรือโดยการ เอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐอันมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ ต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่หนึ่งปีถึงสามปี และปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่ จำนวนใดจะสูงกว่า ผู้ใดเป็นธุระในการชักชวนให้ผู้อื่นร่วมตกลงกันในการกระทำความผิดตามที่ บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง ผู้นั้นต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่ง

2. ผู้ใดให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด แก่ผู้อื่นเพื่อประโยชน์ในการเสนอราคา โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะจูงใจให้ผู้นั้นร่วมดำเนินการใด ๆ อันเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ หรือเพื่อจูงใจให้ ผู้นั้นทำการเสนอราคาสูงหรือต่ำจนเห็นได้ชัดว่าไม่เป็นไปตามลักษณะสินค้า บริการ หรือสิทธิที่จะ ได้รับหรือเพื่อจูงใจให้ผู้นั้นไม่เข้าร่วมในการเสนอราคาหรือถอนการเสนอราคา ต้องระวางโทษ จำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปีและปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่าง ผู้ร่วมกระทำความผิดนั้นหรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใด จะสูงกว่า ผู้ใดเรียก รับ หรือยอมจะรับเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เพื่อกระทำ การตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นผู้ร่วมกระทำความผิดด้วย

3. ผู้ใดข่มขืนใจผู้อื่นให้จำยอมร่วมดำเนินการใด ๆ ในการเสนอราคา หรือไม่เข้าร่วมในการเสนอราคา หรือถอนการเสนอราคา หรือต้องทำการเสนอราคาตามที่กำหนด โดยใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญด้วยประการใด ๆ ให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของผู้ถูกขู่เข็ญหรือบุคคลที่สาม จนผู้ถูกข่มขืนใจยอมเช่นว่านั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี และปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคา สูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงาน ของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

4. ผู้ใดใช้อุบายหลอกลวงหรือกระทำการโดยวิธีอื่นใดเป็นเหตุให้ผู้อื่น ไม่มีโอกาสเข้าทำการเสนอราคาอย่างเป็นธรรมหรือให้มีการเสนอราคาโดยหลงผิด ต้องระวางโทษ จำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี และปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดระหว่าง ผู้ร่วมกระทำความผิดนั้นหรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใด จะสูงกว่า

5. ผู้ใดโดยทุจริตทำการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐโดยรู้ว่าราคาที่ เสนอนั้นต่ำมากเกินกว่าปกติจนเห็นได้ชัดว่าไม่เป็นไปตามลักษณะสินค้าหรือบริการ หรือเสนอ ผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐสูงกว่าความเป็นจริงตามสิทธิที่จะได้รับ โดยมี วัตถุประสงค์เป็นการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมและการกระทำเช่นว่านั้น เป็นเหตุให้ ไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามสัญญาได้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสามปี และปรับ ร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคา หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงาน ของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า ในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามสัญญาได้ตามวรรคหนึ่ง เป็นเหตุให้ หน่วยงานของรัฐต้องรับภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการดำเนินการให้แล้วเสร็จตามวัตถุประสงค์ของ สัญญาดังกล่าว ผู้กระทำผิดต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐนั้นด้วย ในการพิจารณาคดีความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ถ้ามีการ ร้องขอ ให้ศาลพิจารณากำหนดค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องรับภาระเพิ่มขึ้นให้แก่หน่วยงานของรัฐตาม วรรคสองด้วย

6. ในกรณีที่การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ ของนิติบุคคลใด ให้ถือว่าหุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการ ดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้น หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้น เป็นตัวการร่วมในการกระทำความผิดด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นในการ กระทำความผิดนั้น

7. เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใดซึ่งมีอำนาจหรือหน้าที่ในการอนุมัติ การพิจารณาหรือการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคาครั้งใด รู้หรือมีพฤติการณ์แจ้งชัด ว่าควรรู้ว่าการเสนอราคาในครั้งนั้นมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ละเว้นไม่ดำเนินการ เพื่อให้มีการยกเลิกการดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอราคาในครั้งนั้น มีความผิดฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึง สองแสนบาท

8. เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใด หรือผู้ได้รับมอบหมายจาก หน่วยงานของรัฐผู้ใดโดยทุจริตทำการออกแบบ กำหนดราคา กำหนดเงื่อนไข หรือกำหนด ผลประโยชน์ตอบแทน อันเป็นมาตรฐานในการเสนอราคาโดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันใน การเสนอราคาอย่างเป็นธรรม หรือเพื่อช่วยเหลือให้ผู้เสนอราคารายใดได้มีสิทธิเข้าทำสัญญา กับหน่วยงานของรัฐโดยไม่เป็นธรรม หรือเพื่อกีดกันผู้เสนอราคารายใดมิให้มีโอกาสเข้าแข่งขัน ในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท

9. เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติ นี้ หรือกระทำการใด ๆ โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เพื่อเอื้ออำนวยแก่ผู้เข้า ทำการเสนอราคารายใดให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ มีความผิดฐานกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่ หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท

10. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือกรรมการหรืออนุกรรมการใน หน่วยงานของรัฐ ซึ่งมิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใด กระทำความผิดตามพระราช บัญญัตินี้ หรือกระทำการใด ๆ ต่อเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหรือหน้าที่ในการ อนุมัติการพิจารณา หรือการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคาเพื่อจูงใจหรือทำให้ จำยอมต้องยอมรับการเสนอราคาที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าผู้นั้น กระทำความผิดฐานกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่เจ็ดปีถึงยี่สิบปี หรือ จำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนสี่หมื่นบาทถึงสี่แสนบาท

11. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ การกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่มีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีการกล่าวหา ร้องเรียนว่าการดำเนินการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับ สัมปทานหรือการได้รับสิทธิใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ

12. ในการสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราช บัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดังต่อไปนี้

12.1แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ

12.2มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน

12.3ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้น และพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหาก ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

12.4ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหามีมูล เพื่อส่งตัวไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อ ดำเนินการต่อไป

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ในการดำเนินการปฏิรูประบบราชการ นอกจากจะมีการกำหนดนโยบายในรูปแบบของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการแล้ว รัฐบาลยังได้มีออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีความประสงค์จะให้ใช้บังคับกับส่วนราชการในทุกกระทรวง ทบวง กรม ทั้งที่เป็นราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค รวมทั้งหน่วยงานอื่นที่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มีการจัดตั้งขึ้นและมีการปฏิบัติราชการเช่นเดียวกับกระทรวง ทบวง กรม ดังมี รายละเอียดของหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และกรอบแนวทางการดำเนินการที่สำคัญ ดังนี้

หมวดที่ 1 เป็นการกำหนดขอบเขตความหมายของคำว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยชี้ให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของการบริหารราชการ และแนวทางปฏิบัติราชการของทุกส่วนราชการในการกระทำภารกิจว่าจะต้องมีเป้าหมายดังนี้

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ซึ่งได้แก่ การกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงานและการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน จัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ เพื่อให้การปฏิบัติงานเสร็จสิ้นที่จุดบริการใกล้ตัวกับประชาชน รวมทั้งการปฏิบัติงานในรูป One Stop Service
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ซึ่งได้แก่ การทบทวนและปรับปรุงกระบวนการ และขั้นตอนทำงานใหม่อยู่เสมอ ทบทวนลำดับความสำคัญ และความจำเป็นทางแผนงานและโครงการทุกระยะ การยุบเลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็น และปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ ต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับเหตุการณ์อยู่เสมอ
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการ ซึ่งได้แก่ การปฏิบัติราชการที่มุ่งเน้นกับความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลัก โดยมีการสำรวจความต้องการของประชาชน และความพึงพอใจของผู้รับบริการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อนำมา ปรับปรุงการปฏิบัติราชการ
7. มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งได้แก่ การตรวจสอบและวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง

หมวดที่ 2 กำหนดแนวทางการบริหารราชการ ในความหมายของ การบริหารราชการให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชนว่าต้องอยู่ในแนวทางที่ถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับบริการจากรัฐ" ดังต่อไปนี้

1. การกำหนดภารกิจแต่ละเรื่องรัฐและส่วนราชการมีหน้าที่ต้องกำหนดให้อยู่ในกรอบที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายให้เกิดประโยชน์สูงสุดของประเทศ ความสงบ และปลอดภัยของสังคมส่วนรวม และความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนโดยทั่วไป และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายของคณะรัฐมนตรี

2. ต้องจัดวางระบบให้การปฏิบัติราชการเป็นไป โดยมีความซื่อสัตย์สุจริตสามารถตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในภาพรวม

3. ก่อนเริ่มดำเนินการในภารกิจใด ต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน มีการวางกลไกการทำงานชัดเจนทุกขั้นตอนและโปร่งใส ในกรณีที่มีผลกระทบต่อประชาชนต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือมีการชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชน ให้ได้ทราบถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น

4. เมื่ออยู่ในระหว่างการดำเนินการตามภารกิจใด ต้องรับฟังความคิดเห็นและสำรวจความพึงพอใจของสังคมโดยรวม เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมอยู่เสมอ

5. ในกรณีที่พบปัญหาอุปสรรคต้องจัดให้มีการแก้ไขปัญหานั้นโดยเร็ว และถ้าเป็นปัญหาจากส่วนราชการอื่นต้องแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแก้ไขปรับปรุงโดยเร็ว ในการดำเนินการของส่วนราชการที่ตามหมวดนี้จะต้องคำนึงถึงการให้บริการประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับการบริการจากรัฐเป็นหลักสำคัญ การกำหนดภารกิจ แต่ละเรื่องต้องมีดัชนีชี้วัดและแสดงผลลัพธ์ให้เห็นโดยชัดเจน ประชาชนได้รับประโยชน์จากภารกิจนั้นตรงต่อความต้องการของประชาชน หรือเกิดผลต่อการพัฒนาชีวิต ความเป็นอยู่ และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืนโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม และแต่ละรายควบคู่กัน การดำเนินการให้มีความโปร่งใส จะเกิดขึ้นได้เมื่อส่วนราชการได้สร้างหลักเกณฑ์การปฏิบัติในแต่ละเรื่องขึ้นไว้อย่างชัดเจน และตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน และเปิดเผยข้อมูลทุกขั้นตอนในการปฏิบัติภารกิจให้ประชาชนได้รับทราบ และการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับภารกิจหรือโครงการที่ส่วนราชการจะดำเนินการ ซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่โดยปกติของประชาชนในชุมชนนั้น การทำความเข้าใจถึงผลกระทบและแนวทางแก้ปัญหาที่ส่วนราชการจะดำเนินการ และการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างภาครัฐและของประชาชน โดยให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นและรัฐ ต้องรับฟังและแก้ไขปัญหาจนประชาชนเกิดความพอใจ และมีส่วนร่วมในการผลักดันภารกิจนั้นเกิดผลสำเร็จ

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ห้องสมุดงานวิจัย

หมวดที่ 3 กล่าวถึง การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ซึ่งหมายถึง การบริหารงานมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานที่สอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับภารกิจและวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นไว้สำหรับงานนั้น ๆ โดยผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีความคุ้มค่ากับการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถกำหนดตัวชี้วัดผลการทำงานได้อย่างชัดเจน บทบัญญัติในหมวด 3 เป็นการกำหนดวิธีการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ซึ่งจะว่าด้วยการกำหนดแผนการทำงานที่มีวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดผลลัพธ์ของงาน ดังนี้

1. การปฏิบัติของส่วนราชการต้องสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจที่กระทำได้อย่างชัดเจน โดยต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้

1.1 ในการจัดทำภารกิจต่าง ๆ ส่วนราชการต้องมีแผนปฏิบัติงานล่วงหน้าก่อนลงมือดำเนินการ

1.2 แผนปฏิบัติงานต้องมีรายละเอียดที่แสดงให้เห็นถึงขั้นตอนระยะเวลา และงบประมาณที่จะต้องใช้ เป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ

1.3 ต้องมีระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติงานนั้น

1.4 ในกรณีที่มีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบ หรือเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสม

2. การบริหารราชการแบบบูรณาการ คือ การร่วมมือกันในระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปฏิบัติงานร่วมกันหรือมีแผนการดำเนินงานที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะทำให้ภารกิจที่สำคัญของรัฐในแต่ละด้านเกิดผลสำเร็จเป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม และมีความประหยัดโดยใช้ทรัพยากรร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งสามารถลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพจากการร่วมมือปฏิบัติงานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในพระราชกฤษฎีกานี้มีแนวทาง ดังต่อไปนี้

2.1 ในกรณีที่ส่วนราชการหลายแห่งมีภารกิจใดที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันให้ส่วนราชการทุกแห่งที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกันนั้นกำหนดแนวทางปฏิบัติราชการ เพื่อให้มีการบริหารจัดการทั้งในด้านการวางแผน การใช้ทรัพยากร และการดำเนินการร่วมกัน โดยกำหนดเป้าหมายให้เกิดผลสำเร็จในภารกิจนั้นเป็นเอกภาพเดียวกัน

2.2 โดยที่ขณะนี้ รัฐบาลได้มีนโยบายในการให้มีการบริหารราชการแบบบูรณาการในจังหวัดและในต่างประเทศ โดยในจังหวัดนั้นเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 และในต่างประเทศเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ฉะนั้นในพระราชกฤษฎีกานี้จึงบัญญัติรองรับการดำเนินการดังกล่าว โดยให้ส่วนราชการทุกแห่งมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ

หัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศ เพื่อให้การบริหารราชการเป็นผลสำเร็จ โดยสามารถใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายได้อย่างครบถ้วนตามความจำเป็น ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวต้องใช้การมอบอำนาจ และในขณะนี้ได้มีการกำหนดรายละเอียดไว้แล้วในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546

3. การพัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ ในการบริหารราชการแนวใหม่ ส่วนราชการจะต้องพัฒนาความรู้ ความเชี่ยวชาญให้เพียงพอแก่การปฏิบัติงาน ให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและสถานการณ์ของต่างประเทศที่มีผลกระทบต่อประเทศไทยโดยตรง ซึ่งในการบริหารราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้จะต้องมีการวางแผนการปฏิบัติราชการทุกระยะ ต้องมีการปรับแผนเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ต้องมีการกำหนดผลสัมฤทธิ์ของงานที่เป็นความจริง ฉะนั้น แนวความคิดของผู้ปฏิบัติงานภาครัฐจะต้องเปลี่ยนแปลงทัศนคติเดิมเสียใหม่ จากการที่ยึดแนวความคิดว่าต้องปฏิบัติงานตามระเบียบแบบแผนที่วางไว้ ตั้งแต่อดีตจน ต่อเนื่องถึงปัจจุบัน เน้นการสร้างความคิดใหม่ ๆ ตามวิชาการสมัยใหม่และนำมาปรับใช้กับการปฏิบัติราชการตลอดเวลา ในพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้จึงกำหนดเป็นหลักการว่า ส่วนราชการต้องมีการพัฒนาความรู้เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ โดยมีแนวทางปฏิบัติดังนี้

3.1 ต้องสร้างระบบให้สามารถรับรู้ข่าวสารได้อย่างกว้างขวาง

3.2 ต้องสามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่าง ๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็วและเหมาะสมกับสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไป

3.3 ต้องมีการส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์และ ปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการทุกคนเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในวิชาการสมัยใหม่ตลอดเวลา มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และมีคุณธรรม

3.4 ต้องมีการสร้างความมีส่วนร่วมในหมู่ข้าราชการให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกัน เพื่อการนำมาพัฒนาใช้ในการปฏิบัติราชการร่วมกันให้เกิดประสิทธิภาพ

4. การจัดทำคำรับรองในการปฏิบัติราชการในการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น จะมีแผนงานในการปฏิบัติราชการกำกับการดำเนินการอยู่เสมอ เพื่อแสดงนโยบายของรัฐบาลให้เห็นเป้าหมายการบริหารงานในระดับชาติเป็นภาพรวมของภารกิจของรัฐ ซึ่งจะแสดงออกมาในรูปแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และส่วนราชการทุกแห่งจะมีการกำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อนำนโยบายที่รัฐบาลกำหนดแปลงไปสู่ภาคปฏิบัติ ซึ่งจะกำหนดวิธีดำเนินการและผลสำเร็จของงานที่มีตัวชี้วัดได้ว่าเกิดผลสัมฤทธิ์ตรงตามเป้าหมาย ฉะนั้น เพื่อให้มีการดำเนินการตามแผนต่าง ๆ บรรลุผลสำเร็จอย่างแท้จริงโดยมีผู้รับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานนั้น จึงกำหนดมาตรการให้มีจัดทำคำรับรองในการปฏิบัติราชการ (Performance Agreement) ขึ้นเพื่อเป็นมาตรการสำคัญในการกำกับการปฏิบัติ

ราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ในการจัดทำคำรับรองในการปฏิบัติราชการนั้นจะจัดทำในรูปแบบการทำความตกลงร่วมกันระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติแต่ละเรื่อง โดยเป็นการทำความตกลงระหว่างรัฐมนตรีกับปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวงกับอธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ที่ต้องรับผิดชอบปฏิบัติภารกิจตามแผนงาน ทั้งนี้ การดำเนินการตามหลักการนี้จะนำมาใช้เมื่อ ก.พ.ร. ได้วิเคราะห์และจัดทำรูปแบบ และหลักเกณฑ์ของการทำความตกลงในการปฏิบัติงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อนำมาใช้ในการปฏิบัติงานของแต่ละระดับการจัดทำคำรับรองในการปฏิบัติราชการนอกจากเป็นมาตรการในการกำกับการปฏิบัติราชการเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติงานตามแผนให้เกิดผลสำเร็จแล้ว ยังใช้เป็นข้อมูลในการประเมินศักยภาพของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ และความเหมาะสมในการมอบหมายความรับผิดชอบต่อไป รวมถึงจะเป็นข้อมูลเพื่อสร้างแรงจูงใจและจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน (Performance-related pay) ได้ในระยะต่อไปด้วย

5. การจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้การบริหารราชการมีเป้าหมายที่ชัดเจนและทุกส่วนราชการสามารถกำหนดยุทธศาสตร์การปฏิบัติราชการให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งกำหนดความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการซึ่งจะเป็นที่มาของการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานให้เกิดขึ้น และทุกคนในองค์กรของภาครัฐรวมทั้งประชาชนจะสามารถทราบได้ว่าในแต่ละปีทิศทางของการบริหารประเทศจะดำเนินการในเรื่องใด การดำเนินการในส่วนนี้จึงกำหนดให้มีแผนต่างๆ ที่จะต้องจัดทำขึ้น ดังนี้

5. 1 แผนการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นแผนการบริหารของรัฐบาลมีระยะเวลา 4 ปี ซึ่งเป็นการนำนโยบายของรัฐบาลมาแปลงเป็นแผนโดยสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐตามรัฐธรรมนูญและแผนพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ เพื่อกำหนดหัวข้อที่สำคัญในแต่ละเรื่อง ที่จะใช้เป็นแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินที่มีเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน การกำหนดผู้ที่จะต้องรับผิดชอบรายได้รายจ่ายและทรัพยากรที่ต้องใช้ ระยะเวลา และการติดตามประเมินผลในการดำเนินการนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ จะเป็นผู้รับผิดชอบร่วมกันในการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน โดยจะเริ่มจัดทำเมื่อรัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว จะต้องทำให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน เพื่อประกาศใช้เป็นแผนชาติที่มีผลผูกพันทุกส่วนราชการต้องนำไปปฏิบัติ

5.2 แผนนิติบัญญัติ เป็นการจัดทำแผนด้านกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อเป็นกลไกรองรับการดำเนินการตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะมีการกำหนดสาระสำคัญของกฎหมาย ผู้รับผิดชอบ และระยะเวลาการดำเนินการที่สอดคล้องกับระยะเวลาของแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ในการดำเนินการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะรับผิดชอบร่วมกันเพื่อจัดทำแผนนิติบัญญัติขึ้น เมื่อมีแผนนิติบัญญัติแล้ว

ทุกส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องจะต้องนำไปจัดทำกฎหมาย ให้สอดคล้องกับเนื้อหาและระยะเวลา เพื่อให้มีกฎหมายเป็นกลไกสนับสนุนการดำเนินการตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินได้ต่อไป

5.3 แผนปฏิบัติราชการ เป็นแผนของทุกส่วนราชการที่จะแปลงแผนบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเป็นการกำหนดในเชิงนโยบายให้เป็นแนวทางการปฏิบัติราชการตามความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้น ซึ่งจะต้องมีการจัดทำเป็น 2 ระยะ คือ แผนปฏิบัติราชการสี่ปี เพื่อเป็นการวางแผนระยะยาวในการปฏิบัติตามภารกิจในขอบเขตความรับผิดชอบของแต่ละส่วนราชการ ให้สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน และแผนปฏิบัติราชการประจำปี เพื่อเป็นการกำหนดแผนการปฏิบัติ ราชการในแต่ละปีโดยแปลงมาจากแผนสี่ปีนั้นว่า ในปีหนึ่งมีภารกิจใดจำเป็นต้องกระทำ โดยมีเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานอย่างไร ซึ่งแผนปฏิบัติราชการประจำปีนี้จะเป็นสิ่งที่กำหนดงบประมาณของส่วนราชการในปีนั้นด้วย เพราะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบกันแผนปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการใดแล้ว สำนัก งบประมาณจะพิจารณาจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้เพียงพอแก่การปฏิบัติงานให้เกิดผลสำเร็จ และการโอน งบประมาณจะทำได้เมื่อมีการปรับแผนตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ คือ ภารกิจใดไม่อาจดำเนินการต่อไปได้หรือหมดความจำเป็นหรือไม่เป็นประโยชน์ หรือต้องเสียค่าใช้จ่ายเกินความจำเป็นหรือมีความจำเป็นอย่างอื่น และในการปรับแผนนั้นจะต้องแก้ไขแผนบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกันด้วย ส่วนแผนปฏิบัติราชการใดคณะรัฐมนตรีไม่อนุมัติจะจัดสรรงบประมาณให้มิได้ และเมื่อสิ้นปีส่วนราชการต้องรายงานแสดงผลสัมฤทธิ์เสนอต่อคณะรัฐมนตรีหลักการในข้อนี้มีขึ้น เพื่อรองรับการปรับปรุงระบบงบประมาณ แบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน ซึ่งขณะนี้กำลังดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณที่กำหนดให้ส่วนราชการต้องมีแผนระยะยาว แผนระยะปานกลางขึ้นไว้เพื่อการจัดสรรงบประมาณด้วย ฉะนั้น เมื่อมีการตรากฎหมายวิธีการงบประมาณกำหนดให้มีแนวทางดังกล่าว สำนักงบประมาณ และ ก.พ.ร. จะต้องร่วมกันกำหนดแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติราชการให้สามารถใช้ได้ โดยสอดคล้องกับการจัดทำงบประมาณ

5.4 ความต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรี หัวหน้าส่วนราชการมีหน้าที่สรุปผลและให้ข้อมูลต่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่ เพื่อใช้เป็นข้อมูลการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน

หมวดที่ 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า เป็นการกำหนดวิธีการทำงานของส่วนราชการ ทั้งในกรณีที่ให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานและสามารถวัดความคุ้มค่าในการปฏิบัติแต่ละภารกิจ โดยกำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติตามหลักการ ดังนี้

1. **หลักความโปร่งใส** ส่วนราชการต้องประกาศกำหนดเป้าหมาย และแผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จ และงบประมาณที่ต้องใช้เพื่อให้ข้าราชการและประชาชนทราบ ซึ่งจะทำให้การทำงานมีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบแผนการทำงานได้

2. หลักความคุ้มค่า ส่วนราชการต้องจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภท และรายจ่ายต่อหน่วยของบริการสาธารณะ เพื่อการเปรียบเทียบความคุ้มค่าระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์ที่ เกิดขึ้น ซึ่งหากรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะของส่วนราชการใด สูงกว่ารายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะประเภทเดียวกันของส่วนราชการอื่น ส่วนราชการนั้นต้องจัดทำแผนการลดรายจ่ายต่อหน่วย เพื่อดำเนินการปรับปรุงการทำงานต่อไป ซึ่งรายละเอียดในการจัดทำบัญชีต้นทุนกรมบัญชีกลางจะเป็นผู้กำหนดขึ้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเป็นผู้ตรวจสอบความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจแห่งรัฐ เพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรีประเมินว่าภารกิจใดสมควร ทำต่อไปหรือยุบเลิก โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะพึงได้รับจากภารกิจนั้น และในการประเมินความคุ้มค่าจะต้องคำนึงถึงประเภทและสภาพของแต่ละภารกิจความเป็นไปได้ ประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะได้รับ โดยเทียบกับรายจ่ายของรัฐ ทั้งนี้ มิใช่คำนวณเป็นตัวเงินเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ได้เสียของสังคมด้วย และการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องกระทำโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม โดยจะต้องชั่งน้ำหนักถึงประโยชน์และผลเสียต่อสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์ที่จะใช้ ราคา และประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการ ซึ่งมิใช่ถือราคาต่ำสุดเป็นเกณฑ์อย่างเดียว แต่คำนึงถึงการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าในระยะยาวที่จะทำให้ต้นทุนการบริการสาธารณะต่ำลงได้ โดยจะต้องมีการปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการพัสดุเพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว

3. หลักความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ (หลักความรับผิดชอบ)

3.1 ในการปฏิบัติราชการระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ถ้าการปฏิบัติงานของส่วนราชการหนึ่งต้องได้รับความเห็นชอบ หรืออนุญาตจากอีกส่วนราชการหนึ่ง ส่วนราชการผู้เห็นชอบหรืออนุญาตต้องดำเนินการภายใน 15 วัน เว้นแต่จะได้ประกาศกำหนดเวลาไว้ล่วงหน้าแล้วว่าต้องเกินกว่า 15 วัน เพราะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย ถ้ามีการเห็นชอบหรืออนุมัติเกินเวลา ข้าราชการที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบ

3.2 การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาใด ๆ ส่วนราชการต้องเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย โดยเร็ว และหลีกเลี่ยงการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา ทั้งนี้เพื่อให้เกิดหลักที่ชัดเจนในการรับผิดชอบของส่วนราชการ และมิให้ใช้เวลานานในการพิจารณาในรูปแบบของคณะกรรมการ

3.3 ในกรณีที่เป็นการพิจารณาในรูปแบบคณะกรรมการให้มีผลผูกพันผู้แทนส่วนราชการแม้จะมิได้เข้าร่วมประชุม และจะต้องมีการบันทึกฝ่ายข้างน้อยไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดหลักที่ชัดเจนในความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนส่วนราชการในคณะกรรมการ อันจะก่อให้เกิดผลสรุปของงานที่แน่นอนไม่เปลี่ยนแปลงโดยส่วนราชการนั้นในภายหลัง

3.4 การสั่งราชการต้องเป็นลายลักษณ์อักษร ถ้ามีการสั่งการด้วยวาจาต้องบันทึกคำสั่งนั้นไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการสั่งเพื่อปฏิบัติราชการที่ต้องมีหลักฐานยืนยันคำสั่งที่แน่นอน มีความรับผิดชอบทั้งผู้สั่งและผู้ปฏิบัติงาน

หมวดที่ 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน กำหนดหน้าที่ให้ส่วนราชการปฏิบัติเพื่อเป็นการลดระยะเวลาในการพิจารณา การสั่ง การอนุญาต การอนุมัติหรือการปฏิบัติราชการที่มีผลโดยตรงต่อประชาชนให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วขึ้น ดังนี้

1. การกระจายอำนาจการตัดสินใจ

1.1 ส่วนราชการต้องจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปสู่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องนั้นโดยตรง โดยมุ่งผลให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการบริการประชาชน

1.2 ส่วนราชการต้องจัดให้มีหลักเกณฑ์การควบคุม ติดตาม และกำกับดูแลการใช้อำนาจและความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจ เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบและเป็นกรอบการปฏิบัติหน้าที่ แต่ต้องไม่เพิ่มขั้นตอนเกินจำเป็น และให้ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือโทรคมนาคมตามความเหมาะสม เพื่อให้เกิดการลดขั้นตอนในการติดต่อราชการ เพิ่มประสิทธิภาพและประหยัดค่าใช้จ่าย และเมื่อมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเป็นประการใดแล้ว ให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบด้วย

1.3 ก.พ.ร. โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการหรือแนวทางในการกระจายอำนาจ ความรับผิดชอบ และการลดขั้นตอน เพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติก็ได้

1.4 ส่วนราชการแต่ละแห่งต้องจัดทำแผนภูมิขั้นตอน และระยะเวลาการดำเนินการ รวมทั้งรายละเอียดอื่นโดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนตรวจสอบได้ ซึ่งจะเป็นการลดขั้นตอนการติดต่อสอบถามหรือการทำความเข้าใจเรื่องสำหรับประชาชนที่จะมาขอรับบริการจากรัฐได้โดยสะดวกและรวดเร็ว

2. การจัดตั้งศูนย์การบริการร่วม

2.1 ให้เป็นหน้าที่ของแต่ละกระทรวงต้องจัดส่วนราชการภายในที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานกับประชาชนให้รวมเป็นศูนย์บริการร่วมแห่งเดียวที่ประชาชนจะสามารถติดต่อสอบถาม ขอข้อมูล ขออนุญาตหรือขออนุมัติได้พร้อมกันทุกเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงนั้น

2.2 กระทรวงต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่และแบบพิมพ์ที่จำเป็นในศูนย์บริการร่วม เพื่อให้เจ้าหน้าที่นั้นบริการประชาชนได้อย่างครบถ้วน โดยเจ้าหน้าที่นั้นจะต้องสามารถแจ้งรายละเอียดรับเอกสารหลักฐานที่จำเป็น แจ้งให้ทราบระยะเวลาการดำเนินการ และเป็นผู้ติดต่อประสานกับส่วนราชการอื่น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายหรือกฎในเรื่องนั้น ๆ

2.3. ในการดำเนินการของศูนย์บริการร่วม ถ้าหากมีปัญหาหรืออุปสรรคที่ไม่อาจดำเนินการได้ เพราะไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายหรือกฎระเบียบกำหนดไว้ ให้ส่วนราชการแจ้งให้ ก.พ.ร. ทราบเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือกฎระเบียบนั้นต่อไป

2.4 แนวทางการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมของกระทรวงนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอจัดให้มีขึ้นในจังหวัดหรืออำเภอ แล้วแต่กรณี ตามที่ตนต้องรับผิดชอบด้วย

หมวดที่ 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการมี หน้าที่ตรวจสอบภายในของส่วนราชการตนเอง เพื่อการปรับปรุงภารกิจให้เป็นไปโดยเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไปของสังคม หรือสอดคล้องกับการปฏิบัติงานตามนโยบายหรือแผนการปฏิบัติราชการ ดังต่อไปนี้

1. การทบทวนภารกิจ

1.1 ส่วนราชการจะต้องทบทวนภารกิจตามระยะเวลาที่ ก.พ.ร. กำหนด เพื่อตรวจสอบว่าภารกิจใดมีความจำเป็นต้องดำเนินการต่อไปหรือไม่ โดยคำนึงถึงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายของรัฐ เงินงบประมาณของประเทศ ความคุ้มค่าของภารกิจ ซึ่งหากเห็นควรเปลี่ยนแปลงต้องเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อปรับปรุงอำนาจหน้าที่ โครงสร้างและอัตรากำลังให้สอดคล้องกับภารกิจที่จะยกเลิกปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงขึ้น

1.2 ในกรณีที่ ก.พ.ร. ได้ทำการวิเคราะห์ความจำเป็นของภารกิจของส่วนราชการใดแล้ว อาจเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาปรับปรุงภารกิจ อำนาจหน้าที่ โครงสร้างหรืออัตรากำลังของส่วนราชการใดก็ได้

2. การทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ

2.1 ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจและทบทวนเพื่อยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีขึ้นใหม่สำหรับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่อยู่ในความรับผิดชอบเพื่อให้ทันสมัยอยู่เสมอ และเพื่อให้ลดภาระของประชาชน โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย

2.2 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ตรวจสอบกฎหมาย กฎ ระเบียบ ฯลฯ ของทุกส่วนราชการ ที่ไม่เหมาสมแก่กาลสมัยหรือไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศหรือเป็นภาระแก่ประชาชน เพื่อเสนอให้มีการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิก ซึ่งโดยปกติส่วนราชการจะต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงต่อไป แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอจะต้องเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยต่อไป

หมวดที่ 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน เป็นการกำหนดแนวทางที่ส่วนราชการต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

ให้ได้รับบริการโดยเร็ว ในขณะเดียวกันก็จะสามารถตรวจสอบความต้องการของประชาชน รับรู้สภาพปัญหาและแก้ไขปัญหาได้ต่อไป โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. การกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงาน ส่วนราชการที่มีภารกิจในการให้บริการประชาชน หรือติดต่อประสานงาน ระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ต้องกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานและประกาศให้ประชาชนได้รับทราบ และเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาต้องตรวจสอบให้ข้าราชการของตนมีการปฏิบัติงานแล้วเสร็จตามระยะเวลาด้วย ในกรณีที่ ก.พ.ร. เห็นว่า ส่วนราชการใดไม่กำหนดระยะเวลาหรือกำหนดเวลาที่ล่าช้าเกินสมควร

2. การจัดระบบสารสนเทศ ส่วนราชการต้องจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เพื่อติดต่อสอบถามหรือใช้บริการของส่วนราชการนั้นได้ และกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารต้องจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศกลาง เพื่อให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างส่วนราชการ และจะต้องช่วยเหลือส่วนราชการอื่นในการจัดทำระบบเครือข่ายสารสนเทศ

3. การรับฟังข้อร้องเรียน ส่วนราชการต้องจัดให้มีระบบการตอบคำถามเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของ ส่วนราชการให้ประชาชนได้ทราบ โดยต้องมีระยะเวลาในการตอบให้ชัดเจน ในกรณีที่ส่วนราชการได้รับคำร้องเรียน ข้อเสนอแนะ หรือความคิดเห็น จากประชาชนในการชี้แจง ปัญหาอุปสรรค ความยุ่งยาก หรือปัญหาในวิธีปฏิบัติราชการ ส่วนราชการจะต้องนำมาพิจารณาดำเนินการให้ลุล่วงไปและแจ้งผลให้ผู้แจ้งทราบด้วย และส่วนราชการที่มีหน้าที่ออกกฎเพื่อบังคับส่วนราชการอื่นให้ปฏิบัติตาม มีหน้าที่ต้องตรวจสอบวากฎนั้นเป็นอุปสรรคหรือเกิดความยุ่งยาก ซ้ำซ้อน หรือล่าช้าหรือไม่ เพื่อปรับปรุงให้เหมาะสม และถ้าได้รับการร้องเรียนจากส่วนราชการหรือข้าราชการ ให้ส่วนราชการที่ออกกฎพิจารณา โดยทันทีและแจ้งผลให้ทราบ

4. การเปิดเผยข้อมูล ส่วนราชการมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการให้ทราบโดยทั่วไป เว้นแต่กรณีจำเป็นต้องกระทำเป็นความลับเพื่อความมั่นคงหรือรักษาความสงบเรียบร้อย หรือคุ้มครองสิทธิของประชาชน และส่วนราชการต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย รายการจัดซื้อ จัดจ้าง และสัญญาใด ๆ ที่มีการดำเนินการ โดยห้ามทำสัญญาใดที่มีข้อความห้ามมิให้เปิดเผยข้อความหรือข้อตกลงในสัญญา เว้นแต่ข้อมูลที่ได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมาย

หมวดที่ 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการมีขึ้นเพื่อการวัดผลการปฏิบัติราชการว่ามีผลสัมฤทธิ์ตรงตามเป้าหมายที่กำหนดขึ้นไว้หรือไม่ คุณภาพ และความพึงพอใจอยู่ในระดับที่ยอมรับได้หรือไม่ รวมทั้งการตรวจสอบการปฏิบัติราชการภายในองค์กร โดยมีการดำเนินการดังนี้

1. การประเมินผลโดยคณะผู้ประเมินอิสระ เพื่อวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจความพึงพอใจของผู้รับบริการ และความคุ้มค่าในภารกิจ

2. การประเมินผลประสิทธิภาพในการบังคับบัญชา

3. การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ ซึ่งต้องกระทำทั้งการปฏิบัติงานเฉพาะตัวและประโยชน์ของหน่วยงานที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานในลักษณะที่เป็นทีมทำงานมากขึ้น

4. ในกรณีที่การปฏิบัติราชการของส่วนราชการใดผ่านการประเมินที่แสดงว่าอยู่ในมาตรฐานและการปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมายอย่างมีผลดี ให้มีการจัดสรรเงิน เพื่อเป็นบำเหน็จความชอบของส่วนราชการหรือเป็นเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการจูงใจให้ส่วนราชการพัฒนาการปฏิบัติราชการให้บังเกิดประสิทธิภาพตามความมุ่งหมาย

หลักการของการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามพระราชกฤษฎีกา

1. การประเมินผลส่วนราชการว่าได้ดำเนินการให้เกิดผลสัมฤทธิ์เพียงใดซึ่งจะวัดจากผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ คุณภาพของการให้บริการซึ่งอาจวัดได้จากความสะดวกในการขอรับบริการ (Convenience) ความไม่ยุ่งยากต่อการทำความเข้าใจ (Simplicity) การให้บริการที่ถูกต้องและรวดเร็ว (Accuracy and Timeliness) รวมทั้งการสำรวจความพึงพอใจของผู้รับบริการและความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรกับประโยชน์ที่ได้รับ

2. การประเมินผู้ปฏิบัติงานโดยแยกเป็นการประเมินผู้บังคับบัญชา เพื่อให้เกิดการสะท้อนกลับของการปฏิบัติงานในฐานะผู้บริหาร เพื่อเป็นข้อมูลในการปรับปรุงให้เกิดเป็นทีมทำงานที่มีประสิทธิภาพ และการประเมินเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นการประเมินศักยภาพของเจ้าหน้าที่แต่ละรายเพื่อวัดความสามารถเฉพาะตัวและความสามารถในการมีส่วนร่วมในผลสำเร็จของภารกิจในความรับผิดชอบของหน่วยราชการนั้นหลักเกณฑ์และวิธีประเมิน ก.พ.ร. จะเป็นผู้กำหนดรายละเอียดต่อไป โดยผลที่ได้รับจากการประเมินผลหากอยู่ในเกณฑ์ที่น่าพึงพอใจจะเป็นเครื่องชี้วัดความสำเร็จในการบริหารงานแบบมุ่งสัมฤทธิ์และส่วนราชการจะได้รับรางวัลตอบแทน เพื่อการพัฒนาคุณภาพของส่วนราชการนั้นต่อไป

ทฤษฎีการบริหารงาน

1. ทฤษฎีการจัดการตามระบบราชการ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) เป็นนักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ได้นำเสนอแนวคิดการจัดองค์การ ที่เรียกว่า Bureaucracy เห็นว่าเป็นลักษณะองค์การที่เป็นอุดมคติที่องค์การทั้งหลายควรจะเป็นหากได้รับการพัฒนาในระดับที่เหมาะสม โดยสรุปแล้วแนวคิดการจัดองค์กรของเว็บเบอร์มี 6 ประการมีดังนี้ คือ

1.1 องค์การต้องมีการจัดแบ่งงานออกเป็นส่วนๆ เพื่อให้แต่ละส่วนงานได้มีโอกาสทำงานในส่วนที่ง่ายพอ และมีการกำหนดงานนั้นๆให้ชัดเจนและไม่สับสน (Division of Labor)

1.2 องค์การนั้นต้องมีสายบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Authority Hierarchy) โดยสำนักงานหรือตำแหน่งต่างๆถูกจัดให้เป็นลำดับชั้น โดยสำนักงานและตำแหน่งงานที่อยู่ใต้หน่วยงานหรือตำแหน่งงานนั้นจะอยู่ภายใต้การดูแลในระดับสูงขึ้นไป

1.3 ระบบการคัดเลือกคนนั้นต้องกระทำอย่างเป็นทางการ (Formal Selection) ทุกคนที่เข้าร่วมในหน่วยงานนั้นจะถูกคัดเลือกมาตามความสามารถและคุณสมบัติซึ่งแสดงให้เห็นได้ด้วยการฝึกอบรม การศึกษาที่ได้รับ และการจัดให้มีระบบการคัดเลือกหรือสอบคัดเลือกอย่างเป็นทางการ

1.4 องค์การต้องมีระเบียบ และกฎเกณฑ์ (Formal Rules and Regulations) ทั้งนี้เพื่อให้สามารถประกันความเป็นเอกภาพในการดำเนินการ และการกำกับการทำงานของพนักงาน ผู้ทำหน้าที่ด้านการจัดการจึงต้องมีกฎเกณฑ์เอาไว้เพื่อเป็นการกำกับพฤติกรรมของทั้งสองฝ่าย

1.5 ความไม่เลือกที่รักมักที่ชัง (Impersonality) ความจริงคำว่า Impersonality หมายถึงการไม่มีอะไรเป็นพิเศษเป็นการส่วนตัว ไม่มีการถือเอาสายสัมพันธ์ในครอบครัวเป็นใหญ่ ไม่มีการให้สิทธิพิเศษแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ถ้าจะทำอะไรก็ต้องให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่ได้มีการกำหนดเอาไว้

1.6 การแยกระบบการทำงานออกเป็นสายอาชีพ (Career Orientation) โดยฝ่ายบริหารเองก็ไม่ใช่เจ้าขององค์การ แต่เป็นนักบริหารหรือนักจัดการที่เข้าสู่ตำแหน่งตามความสามารถของตน โดยแยกความผูกพันและความเป็นเจ้าของออกจากกัน คนทำงานแต่ละระดับก็ได้รับอัตราค่าตอบแทนอย่างเป็นระบบ มีเลื่อนขั้น และการเติบโตภายในหน่วยงานได้ตามลำดับ

2. ทฤษฎีการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ (Seientific Management) การบริหารแบบวิทยาศาสตร์เป็นการบริหารงานที่มีระบบ มีเหตุผล มีการกำหนดมาตรฐานการทำงานไว้แน่นอน เลือกวิธีที่ดีที่สุดในการทำงาน และกำหนดเครื่องมือควบคุมในการทำงานไว้อย่างเหมาะสม เทเลอร์ (Taylor) วิศวกรชาวเยอรมัน เป็นผู้คิดค้นการบริหารงานแบบวิทยาศาสตร์ขึ้นเมื่อ ค.ศ.1911 โดยมีความเชื่อว่าคนแต่ละคนเปรียบเสมือนเครื่องมือที่ผู้บริหารสามารถปรับปรุงเพิ่มผลผลิตได้ ผู้บริหารจะต้องจัดแบ่งงานแบ่งเวลากำหนดหน้าที่ของแต่ละคน และสังเกตการณ์ปฏิบัติการอย่างมีระบบ เพื่อหาวิธีการทำงานที่ดีที่สุดเพียงวิธีเดียวสำหรับใช้ในการเพิ่มผลผลิตโดยใช้จ่ายน้อยแต่ได้ผลมากที่สุด วิธีการบริหารแบบวิทยาศาสตร์และหลักการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ตามแนวคิดของเทเลอร์ (Taylor) มี 4 ประการ

2.1 พัฒนาระบบการทำงานให้เป็นระเบียบ

2.2 เลือกคนงานที่มีความรู้ความสามารถสูง

2.3 ฝึกอบรมให้คนทำงานทำงานอย่างถูกวิธี

2.4 จัดให้มีการประสานสัมพันธ์กันอย่างดี ระหว่างคนงานกับฝ่ายบริหาร

3. ทฤษฎีการบริหารการจัดการ (Administrative Management) ฟาโย (Fayol) นักบริหารและนักอุตสาหกรรมชาวฝรั่งเศส ได้คิดทฤษฎีการบริหารการจัดการขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1916 โดยเน้นถึงเกณฑ์การบริหารที่เป็นสากล อันจะนำไปใช้กับการบริหารทุกอย่างได้อย่างกว้างขวาง เริ่มแรกเขาได้ตีความหมายของกาบริหารว่ามีส่วนประกอบของปัจจัย 5 ประการ คือ การวางแผน การจัดองค์กร การสั่งการ การประสานงาน และการควบคุม หลักจากนั้นจึงได้เสนอหลักการเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารไว้ 14 ประการ คือ

3.1 จัดแบ่งงานตามความชำนาญอย่างมีสัดส่วน

3.2 กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบไว้ให้ชัดเจน

3.3 ต้องมีวินัย เพื่อเป็นหลักในการทำงานให้ราบรื่น

3.4 ต้องมีเอกภาพในการบังคับบัญชา

3.5 ให้มีเอกภาพในการอำนวยการ

3.6 ให้ผู้ปฏิบัติงานยึดผลประโยชน์ส่วนตัวรองจากประโยชน์ส่วนรวม

3.7 ให้ผู้ปฏิบัติงานทุกคนได้รับค่าตอบแทน

3.8 ให้มีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง

3.9 จัดให้มีสายการบังคับบัญชา

3.10 ให้มีระเบียบข้อบังคับอย่างเคร่งครัดเพื่อให้งานอยู่ในกรอบ

3.11 ให้มีความเสมอภาคในการจัดหน่วยงาน

3.12 ผู้บริหารต้องสร้างความมั่นใจให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา

3.13 ผู้บริหารต้องมีความคิดริเริ่มในการทำงาน

3.14 ผู้บริหารต้องรู้จักสร้างทีมงาน

หลักการของทฤษฎีนี้คล้ายคลึงกับหลักการบริหารงานแบบวิทยาศาสตร์ คือ เน้นถึงวิธีการทำงานที่ดีที่สุด และเอาใจใส่ในการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ต่างกันตรงที่การบริหารงานแบบจัดการเน้นการทำงานของผู้บังคับบัญชา ส่วนการบริหารงานแบบวิทยาศาสตร์เน้นที่การทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชา ถ้าผู้บริหารนำเอาทฤษฎีทั้งสองประเภทมาใช้ควบคู่กัน โดยเน้นการทำงานทั้งของผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา จะช่วยให้การบริหารงานบรรลุเป้าหมายได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ

การบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาล

"หลักธรรมาภิบาล" หรืออาจเรียกได้ว่า "การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หลักธรรมรัฐและบรรษัทภิบาล" ซึ่งเรารู้จักกันในนาม "Good Governance" ที่หมายถึง การปกครองที่เป็นธรรมนั้น ไม่ใช่แนวความคิดใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคม แต่เป็นการสะสมความรู้ที่เป็นวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมวลมนุษย์เป็นพันๆปี ซึ่งเป็นหลักการเพื่อการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสงบสุข สามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีและพัฒนาสังคมให้มีความยั่งยืน

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล มีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ประการดังนี้

1. **หลักนิติธรรม** คือ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับและกติกาต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิก โดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม กล่าวโดยสรุป คือ สถาปนาการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่กระทำกันตามอำเภอใจหรืออำนาจของบุคคล

2. **หลักคุณธรรม** คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการรณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริตความเสียสละ ความอดทนขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

3. **หลักความโปร่งใส** คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้โดยการปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และช่วยให้การทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากการทุจริตคอรัปชั่น

4. **หลักความมีส่วนร่วม** คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญ ๆ ของสังคม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การแจ้งความเห็น การไต่สวน สาธารณะ การประชาพิจารณ์การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ และขจัดการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐหรือโดยภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความสามัคคีและความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

5. **หลักความรับผิดชอบ** ผู้บริหาร ตลอดจนคณะข้าราชการ ทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ ต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่อย่างดียิ่ง โดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการ

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ห้องสมุดงานวิจัย

เพื่ออำนวยความสะดวกต่าง ๆ มีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันท่วงที

6. หลักความคุ้มค่า ผู้บริหาร ต้องตระหนักว่ามีทรัพยากรค่อนข้างจำกัด ดังนั้น ในการบริหารจัดการจำเป็นจะต้องยึดหลักความประหยัดและความคุ้มค่า ซึ่งจำเป็นจะต้องตั้งจุดมุ่งหมาย ไปที่ผู้รับบริการหรือประชาชนโดยส่วนรวม

การทุจริตคอร์รัปชั่น หมายถึง การที่ผู้มีอำนาจใช้อำนาจที่ตนมีอยู่แสวงหาผลประโยชน์ของส่วนรวมมาเป็นของตน ด้วยวิธีการกำหนดนโยบาย ออกกฎหมาย กฎ ระเบียบต่างๆ เพื่อให้เอื้อต่อการที่ตนจะได้ผลประโยชน์ การทุจริตในอดีตมักเป็นเรื่องของปัจเจกชนหรือกลุ่มคนเพียงไม่กี่คนที่ร่วมมือกระทำการเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง และแม้จะยังคงมีปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบโดยปัจเจกชนหรือคนกลุ่มน้อยไม่รุนแรงเท่ากับการทุจริตในยุคปัจจุบัน ซึ่งเป็นการทุจริตแบบครบวงจรเป็นวัฏจักรและเครือข่ายการทุจริตคอร์รัปชั่น เกิดขึ้นทุกระดับและอย่างเป็นระบบ เป็นกระบวนการความร่วมมือของกลุ่มนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจทั้งในและต่างประเทศ การทุจริตคอร์รัปชั่นเกิดจากการที่กฎหมายอ่อนแอ ขาดประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ เน้นการปราบปรามทุจริตโดยการตัดสินแบบอิงหลักฐานที่จะเข้าถึงผู้กระทำผิดได้ยาก ประกอบด้วย (วิทยากร เชียงกูล, 2549 : 26-27)

1. การยักยอก (Embezzlement) คือ การที่บุคคลหนึ่ง ครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นแล้วเบียดบังทรัพย์นั้นเป็นประโยชน์ของตนโดยทุจริต ได้แก่ การแอบเอางบประมาณหรือทรัพย์สินของรัฐไปเป็นของตน เช่น เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ จัดเก็บรายได้กับผู้ที่นำเงินมาเสียภาษี แล้วไม่นำไปเข้าบัญชีเงินฝากธนาคาร โดยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้นำเงินไปใช้ส่วนตัว หรือเอาเงินไปเข้าธนาคารไม่ครบตามที่เก็บมา หรือทำการเปลี่ยนแปลงเอกสารของธนาคาร เพื่อให้ตรงกับบัญชีรายชื่อผู้เสียภาษีต่าง ๆ

2. การที่เจ้าหน้าที่รัฐเรียกร้องเงินจากธุรกิจเอกชน (Extortion) หรือการที่ธุรกิจเอกชนให้สินบน (Bribery) หรือผลประโยชน์ภายหลัง (Kickback) แก่เจ้าหน้าที่รัฐให้ตัดสินใจทำหรือไม่ทำอะไรบางอย่างที่ทำให้ผู้ให้สินบนได้รับผลประโยชน์เหนือคู่แข่งรายอื่น เช่น มีโครงการสอบราคาขององค์กรปกครองท้องถิ่น เจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการกำหนดราคากลางก็จะกำหนดราคากลางให้สูงกว่าราคาจริงในท้องตลาด เมื่อทำการก่อสร้างเสร็จถึงขั้นตอนเบิกจ่ายเงินก็จะทำความตกลงกับผู้ค้าเพื่อนำเงินส่วนที่เกินออกมาแบ่งเปอร์เซ็นต์กัน

3. การเลือกจ้างหรือแต่งตั้งญาติและพรรคพวกตน (Nepotism) เช่น ในองค์กรปกครองท้องถิ่นเมื่อมีการเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกสภา การกวาดล้างหรือลบล้างอำนาจของแกนนำเก่าที่สอบตกไป โดยเจ้าหน้าที่ที่เป็นพนักงานจ้างหรือพนักงานราชการก็จะต้องสอบแข่งขันเข้ามาใหม่ โดยส่วนมาก

ก็จะได้คนที่เป็นลูกท่านหลานเธอของบรรดาสมาชิกสภา โดยที่บางตำแหน่งไม่จำเป็นต้องมีหรือบางคนเข้ามาก็มาทำงานซ้ำซ้อนกับคนอื่น

4. การทำสัญญาจ้างหรือให้สัมปทานเฉพาะพรรคพวกผู้สนับสนุนตน (Cronyism)

5. การใช้ข้อมูลภายใน เพื่อซื้อหรือขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ (Insider Trading) ซึ่งน่าจะหมายรวมถึงการใช้ข้อมูลภายในเพื่อซื้อขายเงินตราต่างประเทศด้วย เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงรู้ล่วงหน้าว่ารัฐบาลจะตัดสินใจประกาศลดค่าเงิน และมีการบอกข้อมูลนี้ให้นักธุรกิจและนักลงทุนสั่งซื้อขายเงินตราต่างประเทศ เพื่อทำกำไรภายหลังจากที่มีการประกาศข่าวต่อสาธารณะ

6. การฟอกเงิน (Money Laundering) ได้แก่ การโยกย้ายถ่ายเทเงินที่ได้จากการทุจริต ฉ้อฉลหรือได้มาโดยผิดกฎหมายหรือศีลธรรม เช่น การพนัน การขายของเถื่อน กิจการโสเภณี การเป็นนายหน้าค้าแรงงาน ฯลฯ ไปเข้าธนาคาร สถาบันการเงิน หรือธุรกิจที่ถูกกฎหมาย เพื่อลบร่องรอยแหล่งที่มาที่ไม่ถูกต้องของเงิน มีทั้งการโยกย้ายไปต่างประเทศและภายในประเทศ

7. การใช้ตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเอื้อประโยชน์ให้บริษัทตนเองและพรรคพวก ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นผลประโยชน์ขัดแย้งหรือผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest)

8. การเอื้อประโยชน์ (Trading Influence) ได้แก่ การที่บริษัทให้สัญญาจะให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่รัฐในทางอ้อม เช่น ให้ตำแหน่งในบริษัท เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นปลดเกษียณหรือพ้นจากตำแหน่ง ให้ตำแหน่งงานแก่ญาติ หรือให้ผลประโยชน์ทางอ้อมอื่นๆ แก่เจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อแลกกับการที่เจ้าหน้าที่รัฐเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทธุรกิจ

เทคนิคและวิธีการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองท้องถิ่น

ในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองท้องถิ่น แบ่งการจัดซื้อจัดจ้างออกเป็น 5 ประเภทด้วยกัน คือ การตกลงราคา การสอบราคา การประกวดราคา วิธีพิเศษและวิธีกรณีพิเศษ (รัฐปกรณ์ นิภานันท์, 2547 : 3-5)

การตกลงราคา

การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีตกลงราคาใช้สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินไม่เกิน 100,000 บาท จากการศึกษาพบว่า มักจะเป็นการจัดซื้อในด้านวัสดุสำนักงาน วัสดุการศึกษา วัสดุสิ้นเปลือง วัสดุงานบ้านงานครัว วัสดุกีฬา วัสดุคอมพิวเตอร์ ฯลฯ ซึ่งแม้ตัวเงินจะมีมูลค่าไม่มากนัก แต่ก็เป็นการช่องทางที่ทำให้ผู้ที่รับผิดชอบทุจริตได้ ซึ่งสามารถทำได้ง่าย เนื่องจากวงเงินงบประมาณในค่าวัสดุต่างๆ จะตั้งไว้ไม่มากเมื่อเทียบกับการจัดซื้อจัดจ้างแบบอื่น ๆ จึงทำให้ทุกฝ่ายมองข้ามไป ยกตัวอย่างเช่น สั่งซื้อครุภัณฑ์ศูนย์เด็กเล็ก ได้รับเงินอุดหนุนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

จำนวน 50,000 บาท สั่งซื้อในราคา 50,000 บาท แต่เมื่อนำเงินไปจ่ายทางร้านลดให้ 10% หรือการสั่งซื้อคอมพิวเตอร์ ซึ่งราคาคอมพิวเตอร์จะเปลี่ยนแปลงรวดเร็วมาก และจากการที่ราคาในท้องตลาดมีหลากหลาย ทำให้การจัดซื้อโดยวิธีตกลงราคาสามารถอาศัยช่องว่างดังกล่าวจัดซื้อของที่มีราคาสูงแต่จ่ายเงินจริงไปต่ำกว่างบประมาณที่เบิกจ่ายไป

การสอบราคา

การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคา เป็นวิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินตั้งแต่ 100,000-2,000,000 บาท แนวทางในการทุจริตก็คือ การกำหนดราคากลางขององค์กรปกครองท้องถิ่น กำหนดให้เอื้อต่อการทุจริต เนื่องจากกำหนดให้ราคากลางสูงกว่าราคาวัสดุจริง หรือการจัดส่งประกาศจะส่งไปปิดประกาศที่ว่าการอำเภอทุกอำเภอและส่งให้ผู้รับจ้างโดยตรงที่มีอาชีพงานจัดซื้อจัดจ้างนั้นโดยตรงจำนวนประมาณ 5 ราย ในประกาศสอบราคาจะกำหนดระยะเวลาการขายแบบแปลนหรือการซื้อเอกสารสอบราคา การกำหนดดูสถานที่ การยื่นเอกสารสอบราคา การเปิดซองและการพิจารณาผล ในขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่สามารถเอื้อให้ทำการทุจริตได้ง่าย กล่าวคือ การจัดส่งเอกสารสอบราคาจัดส่งให้เฉพาะผู้รับเหมาหรือผู้ขายเพียง 5 รายที่ทางผู้จะเอางานหรือผู้รับเหมาส่งรายชื่อบริษัทในพวกของตนมาให้ทั้ง 5 รายหรือมากกว่า ส่วนการปิดประกาศไว้ที่ว่าการอำเภอในระยะเวลา 10 วันโอกาสที่จะมีผู้รับเหมาแวะเวียนมาดูประกาศตลอดเวลามีไม่มากนัก โดยหลักการสำคัญคือ ให้มีการบันทึกลงเลขรับหนังสือของอำเภอให้ถูกต้องตามวันที่ที่กำหนดและมีการลงชื่อรับหนังสือไว้ในสำเนาหนังสือส่งก็เพียงพอ ซึ่งวิธีการดังกล่าวถือว่าเป็นการปฏิบัติที่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายแล้ว สามารถกีดกันด้านข้อมูลข่าวสารไปได้มากพอสมควร การส่งแต่ซองเปล่าหรือเอกสารอื่นไปให้ผู้รับจ้างเพื่อเอาตราประทับไปรษณีย์นั้น เป็นวิธีการที่เลิกทำกันแล้ว เพราะมีหลักฐานชัดเจนอาจถูกร้องเรียนได้ง่ายถ้าไม่รู้จักกับผู้รับจดหมายดี แต่หากยังมีข้อมูลข่าวสารที่ไปถึงมือผู้รับเหมานอกกลุ่มของตนก็ยังมีขั้นตอนการซื้อเอกสารสอบราคาให้คอยกีดกันต่อ

การกำหนดให้ผู้มีสิทธิยื่นซองสอบราคาจะต้องเป็นผู้ซื้อเอกสารสอบราคานั้น ทางนักการเมืองท้องถิ่นหรือผู้เอางานสามารถกีดกันผู้รับเหมารายอื่นได้ง่าย โดยการเฝ้าหน้าห้องขายเอกสาร คอยพูดคุยกีดกันผู้จะมาซื้อแบบไม่ให้มาซื้อแบบ โดยใช้วิธีการขอความร่วมมือ หรือจ่ายเงินค่าน้ำมันรถกลับบ้านให้ หตุผลที่มักนิยมใช้กัน ช่น “งานนี้ต้องการให้คนในพื้นที่ทำเพื่อให้คนในพื้นที่มีรายได้” กรณีตั้งจ่ายงบประมาณจากเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง “งานนี้ทางผู้ใหญ่ท่านขอมา” “งานนี้ต้องกันเงินส่วนหนึ่งให้ผู้ใหญ่เนื่องจากต้องทำการวิ่งเต้นของบประมาณมาลง” กรณีเป็นงบประมาณจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือเงินถ่ายโอนงบประมาณตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งโดยปกติแล้วทางผู้รับเหมาที่ถูกดักทางไปซื้อเอกสารสอบราคามักจะจำยอมถอยกลับไป ทั้งนี้ขึ้นกับชื่อเสียงและบารมีของผู้บริหารท้องถิ่น นักการเมือง

ท้องถิ่นหรือบารมีของผู้รับเหมาที่จะเอางาน แต่หากยังไม่สามารถกีดกันได้ยังมีผู้รับเหมานอกกลุ่มเข้ามาซื้อเอกสารสอบราคาและเข้ามายื่นเอกสารสอบราคาอีกก็ยังมีขั้นตอนการพิจารณาผล ในการกำหนดยื่นเอกสารสอบราคาจะกำหนดสถานที่เป็นที่ว่าการอำเภอหรือสำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าจะทำการเปิดซอง ณ ที่ว่าการอำเภอแต่ก็เป็นแต่เพียงการใช้สถานที่เท่านั้น ข้าราชการของอำเภอก็ไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย สามารถกีดกันผู้รับเหมานอกกลุ่มได้โดยการพิจารณาตรวจสอบเอกสารสอบราคาให้ละเอียด ซึ่งมักจะมีการจัดทำที่ผิดพลาดของผู้เสนอราคา เช่น การไม่มีหนังสือมอบอำนาจ การประทับตราลงในเอกสารไม่ครบทุกแผ่น ทะเบียนพาณิชย์ไม่ถูกต้องไม่ได้ระบุว่าเป็นผู้มีอาชีพในงานที่เสนอราคามา ใบเสนอราคามีรอยขูดลบหรือใช้น้ำยาลบคำผิด ไม่ลงวันที่ในใบเสนอราคา เป็นต้น โดยอาศัยระเบียบและแนวทางการปฏิบัติที่ยุ่งยาก ตลอดจนถึงธรรมเนียมการปฏิบัติที่หน่วยงานตรวจสอบแนะนำหรือทักท้วงในเรื่องของเอกสารผู้เสนอราคา รวมถึงเงื่อนไขที่มากของเอกสารสอบราคาที่อธิบดีกำหนด ซึ่งจะมีเฉพาะผู้รับเหมาที่เชี่ยวชาญหรือผู้รับเหมาที่มีพนักงานส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือจัดทำเอกสารเสนอราคาให้เท่านั้นจะทำเอกสาร เสนอราคาได้ถูกต้องจนความยุ่งยากดังกล่าวสามารถถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการกีดกันผู้รับเหมานอกกลุ่มออกไปได้ แต่หากเอกสารสอบราคายังถูกต้อง เมื่อเปิดซองสอบราคาออกมาดูแล้ว มีผู้รับเหมานอกกลุ่มเสนอราคามาต่ำกว่าราคากลางมาก เช่น กว่าราคากลางถึงร้อยละ 50 ก็ทำการสอบถามให้ได้ความว่าสามารถดำเนินการได้หรือไม่ ซึ่งระเบียบพัสดุกำหนดให้สามารถจะกระทำได้หากราคาที่เสนอต่ำกว่ามากแต่จะต้องสอบถามผู้รับเหมาให้ได้ความก่อนว่าสามารถดำเนินงานได้จริงหรือไม่ ในการสอบถามจะสอบถามให้ละเอียดจนผู้เสนอราคาแสดงความไม่มั่นใจ ไม่สามารถตอบคำถามได้หรือตอบคำถามแล้วแสดงให้เห็นว่าไม่สามารถดำเนินงานได้ ก็สั่งซื้อสั่งจ้างในรายที่เสนอราคาไม่ใช่รายต่ำสุดซึ่งเป็นพวกของตน การตรวจสอบของหน่วยงานตรวจสอบจะเอาผิดได้เฉพาะนักคอร์รัปชั่นที่ยังไม่เชี่ยวชาญคือ ปฏิเสธราคาต่ำสุดแล้วสั่งซื้อสั่งจ้างรายที่สูงกว่าทันทีโดยไม่เรียกผู้เสนอราคาต่ำสุดมาสอบถาม หากมีผู้รับเหมานอกกลุ่มสามารถฝ่าด่านทั้งหลายมาได้จนได้งานหรือแม้แต่ผู้รับเหมากลุ่มเดียวกับพวกตนได้งานก็ตาม ในขั้นตอนการควบคุมงานเป็นขั้นตอนที่ใช้ระยะเวลานานเท่ากับระยะเวลาการก่อสร้างสามารถเปิดช่องให้ทุจริตได้ กล่าวคือ กรณีแบบแปลนไม่ละเอียดชัดเจน ผู้ควบคุมงานสามารถสร้างความลำบากให้กับผู้รับจ้างได้ง่าย โดยอ้างว่างานที่ทำไม่ถูกต้อง ต้องทำอีกแบบหนึ่ง เป็นต้น หากแบบแปลนชัดเจน ทางผู้รับจ้างสามารถใส่ส่วนผสมที่ไม่เป็นไปตามสัดส่วนที่กำหนดได้ง่าย เนื่องจากผู้ควบคุมงานมักจะอยู่หน้างานเพียงช่วงเวลาสั้นๆ เท่านั้น หรือการทำตามแบบแปลนเฉพาะที่มองเห็นด้านนอกเท่านั้น ส่วนด้านที่มองไม่เห็นก็ลดขนาดหรือปริมาณลง

ในด้านการตรวจรับพัสดุนั้น หากงานของผู้รับจ้างที่ทำงานเสร็จแล้วไม่ถูกต้องเป็นไปตามแบบแปลนก็ยิ่งทำให้สามารถเรียกรับเงินได้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งผู้รับจ้างจะยินดีจ่ายมากกว่าที่จะให้งาน

ไม่ผ่านการตรวจรับ แต่การกล่าวเรียกรับสินบนโดยตรงนั้น นักคอร์รัปชั่นที่เชี่ยวชาญจะไม่นิยมปฏิบัติกัน จะต้องยอมตรวจรับงานหรือตรวจรับล่าช้า ซึ่งแม้ว่าโดยปกติตามระเบียบพัสดุจะกำหนดให้คณะกรรมการตรวจรับพัสดุทำการตรวจรับภายใน 3 วันทำการและตามระเบียบทางการเงินกำหนดให้ต้องเบิกจ่ายเงินให้ผู้รับเหมาภายใน 10 วันทำการก็ตาม แต่ก็สามารถยื้อเวลาในการตรวจรับงานได้นานนับเดือน เพื่อปล่อยให้ผู้รับเหมาจำใจต้องเสนอเงินให้เนื่องจากมีภาระที่ต้องจ่ายเงินค่าแรงคนงาน ค่าวัสดุที่เชื่อร้านค้ามา ค่าดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ แต่การตรวจรับหลัง 3 วันที่ผู้รับเหมาส่งงานย่อมจะต้องเป็นการปฏิบัติที่ผิดระเบียบพัสดุอย่างชัดเจน วิธีการหลีกเลี่ยงก็คือให้ผู้รับเหมาส่งใบส่งมอบงานมาใหม่ เปลี่ยนวันที่ใหม่ซึ่งผู้รับเหมาย่อมจะยินยอมโดยดีเพื่อต้องการเงินค่าก่อสร้าง เป็นเหตุให้มีการสามารถยื้อเวลาตรวจรับงานได้นานถึง 1-2 เดือนเพื่อสร้างอำนาจต่อรองผลประโยชน์

การประกวดราคา

การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคา เป็นวิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินตั้งแต่ 2,000,000 บาทขึ้นไป แนวทางในการทุจริตก็คือ ปัจจุบันนี้การประกวดราคาจะใช้วิธีการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นการง่ายต่อการทุจริตเป็นอย่างยิ่ง เพราะผู้ค้าจะใช้วิธีการติดต่อกับตลาดกลางโดยตรง และร่วมมือกับคณะกรรมการกำหนดราคากลาง เพื่อฟันราคากันในการประมูล หรือผู้ค้าเป็นญาติกันโดยการเอาชื่อญาติพี่น้องมาจดทะเบียนเป็นบริษัท ซึ่งในด้านข้อกฎหมายแล้วผู้ที่บรรลุนิติภาวะแล้วสามารถมีธุรกิจเป็นของตัวเองได้ จึงนับเป็นการทุจริตที่ใช้พวกพ้องของตนเองในการแสวงหาผลประโยชน์ โดยกฎหมายเอื้อให้การทุจริตเป็นเรื่องง่ายไป

วิธีพิเศษ

การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ คือ การซื้อหรือจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน100,000 บาท ให้กระทำได้ เฉพาะกรณีหนึ่งกรณีใด ยกตัวอย่างเช่น การจัดซื้อน้ำมันรถขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งราคาน้ำมันมีอัตราการขึ้นลงตามตลาดโลกอยู่ตลอดเวลา งจำเป็นที่จะต้องใช้การจัดซื้อจัดจ้างแบบวิธีพิเศษ ซึ่งแนวทางในการทุจริตก็คือ สั่งจ่ายน้ำมัน 50 ลิตร แต่เติมจริงแค่ 40 ลิตร โดยจะรู้กันกับสถานประกอบการค้าน้ำมัน

วิธีกรณีพิเศษ

การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษ ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างจากส่วนราชการ หน่วย งานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ ในกรณีดังต่อไปนี้

1. เป็นผู้ผลิตพัสดุหรือทำงานจ้างนั้นเอง และนายกรัฐมนตรีอนุมัติให้ซื้อหรือจ้าง
2. มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ซื้อหรือจ้าง และกรณีนี้ให้รวมถึงหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดด้วย

จากข้อกำหนดของระเบียบดังกล่าวเป็นการเอื้อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถตกลงราคากับผู้ผลิตวัสดุนั้น เพราะเป็นวัสดุเฉพาะต้องจัดทำขึ้นเอง หรือในส่วนของผู้ผลิตที่สามารถทุจริตก็จะมีในส่วนของระเบียบที่ห้ามให้องค์กรปกครองท้องถิ่นกำหนดคุณสมบัติของพัสดุ จึงเป็นเหตุให้ผู้ผลิตสามารถนำของที่คุณภาพต่ำมาให้บริการ จากจุดอ่อนของการตรวจสอบและกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยภาครัฐและเทคนิควิธีในการหลีกเลี่ยงระเบียบกฎหมายที่ได้ผลดีของเจ้าหน้าที่ที่มีพนักงานท้องถิ่นให้ความ ร่วมมือหรือไม่กล้าคัดค้าน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นฤตย์ เสกธีระ (2541) ได้ศึกษาเรื่อง ความเชื่อของประชาชนเขตบางรักที่มีต่อข่าวสารข้าราชการทุจริตคอรัปชั่น ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนเขตบางรักมีความเชื่อต่อข่าวสารข้าราชการทุจริตคอรัปชั่นในระดับปานกลาง ประชาชนเขตบางรักที่มี เพศ อายุ อาชีพ รายได้ ระดับการศึกษาแขวง และประสบการณ์การรับข่าวสารจากสื่อมวลชนที่ต่างกัน มีความเชื่อต่อข่าวสารข้าราชการทุจริตคอรัปชั่นไม่แตกต่างกัน ประชาชนเขตบางรักที่มีประสบการณ์ตรงและประสบการณ์การรับข่าวสารจากสื่อบุคคลที่ต่างกัน มีความเชื่อต่อข่าวสารข้าราชการทุจริตคอรัปชั่นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ชูเกียรติ เปี่ยมศรี (2542) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการพัฒนาชุมชนย่อย : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองระยอง จังหวัดระยอง พบว่า 1) คณะกรรมการชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนย่อย ในระดับปานกลาง 2) อายุ ระดับการศึกษา รายได้ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนย่อย ส่วนความคิดเห็นต่อการพัฒนาชุมชนย่อย มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการพัฒนาชุมชนย่อย

พรินทร์ เพ็งสุวรรณ (2543) ได้ศึกษาเรื่อง ธรรมาภิบาลกับประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลภายในจังหวัดสงขลา ผลการศึกษาพบว่า ระดับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล 3 องค์ประกอบ คือ ด้านการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม ด้านการบริหารงานแบบ และในด้านการบริหารงานแบบมีความรับผิดชอบอยู่ในระดับปานกลาง

ประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลอยู่ในระดับปานกลาง พิจารณาจากความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลด้านโครงสร้าง ได้แก่ ถนน ประปา ขยะมูลฝอยและตลาด

ปัจจัยการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล 3 องค์ประกอบ คือ ด้านการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม ด้านการบริหารงานแบบ และในด้านการบริหารงานแบบมีความรับผิดชอบมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ห้องสมุดงานวิจัย

น้ำใจ เผือกเสน่ห์ (2544 : 3) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเมืองนครปฐม จังหวัดนครปฐม ผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาการมีส่วนร่วมแยกเป็นรายด้าน พบว่าอยู่ในระดับมากเช่นเดียวกัน และเมื่อเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ปรากฏว่า ด้านการมีส่วนร่วมตัดสินใจ มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมา คือ ด้านการมีส่วนร่วมประชุม ด้านการมีส่วนร่วมพิจารณาโครงการ ด้านการมีส่วนร่วมประเมินผล และด้านการมีส่วนร่วมดำเนินการตามลำดับ ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่น ได้แก่ ระดับการศึกษา รายได้ การได้รับการฝึกอบรม การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ราชการ ความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงาน ปัจจัยที่ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่น ได้แก่ อายุ อาชีพ

มลิ ใจมุ่ง (2544) ได้ศึกษาเรื่อง ปัญกาการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธรสอบราคา และวิธีประกวดราคา ซึ่งจะต้องดำเนินการให้เมีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม แต่ปรากฏว่าการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในวิธีการดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสูงสุดในหน่วยงานนั้น ตามระบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุและรัฐมนตรีที่มีอำนาจในการกำกับดูแลส่วนราชการนั้น ทำให้รัฐเสียผลประโยชน์ในการใช้งบประมาณแผ่นดิน

ณัฐณิชา รักษาสัตย์ (2546) ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงานพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า คณะกรรมการเห็นว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการบริหารพัสดุสูงสุด 3 ประการ คือ ระเบียบราชการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง งบประมาณสำหรับการบำรุงรักษาพัสดุ และการใช้จ่ายพัสดุให้เป็นไปตามแผนที่กำหนด ส่วนพนักงานส่วนตำบลเห็นว่าปัจจัยสำคัญสูงสุด 3 ประการ คือ ระเบียบราชการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง โครงการจัดจ้างของ อบต. ที่มีเป็นจำนวนมาก และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับงานพัสดุของบุคลากร คณะกรรมการบริหารส่วนใหญ่ มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัสดุในระดับกลางเท่ากับกลุ่มความรู้ความเข้าใจระดับสูง (หรือกลุ่มร้อยละ 48.50) ในขณะที่พนักงานส่วนตำบลส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจการพัสดุในระดับสูง (หรือร้อยละ 58.20)

เบญจวรรณ วันดีศรี (2546) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาความเป็นธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด มีธรรมาภิบาลในภาพรวมอยู่ในระดับสูง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านความมี

ประสิทธิภาพ ด้านความรับผิดชอบ ด้านคุณธรรมมีธรรมาภิบาลระดับสูง ส่วนด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วมมีธรรมาภิบาลระดับต่ำ สำหรับปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ และความรู้ความเข้าใจการปกครองด้วยหลักธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่ามีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ขณะที่อายุ ระดับการศึกษา ไม่มีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด

รัตน บัวสนธ์ (2546 : 75) จากการสำรวจความคิดเห็นและจัดลำดับประเทศที่มีการคอรัปชั่นพบว่า ประเทศไทยติดอันดับต้นๆ ของประเทศที่มีการคอรัปชั่นในวงการราชการการเมืองและธุรกิจแม้กระทั่งในวงการการศึกษา งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับการคอรัปชั่นในวงการการศึกษาของไทย ในเขตพื้นที่จังหวัดภาคเหนือตอนล่าง เพื่อตอบคำถามการวิจัย 3 ประการ ได้แก่ (1) กลุ่มบุคคลในวงการการศึกษามีความคิดเห็นเกี่ยวกับการคอรัปชั่นในวงการการศึกษาอย่างไร (2) กลุ่มบุคคลในวงการการศึกษามีการให้ความหมายลักษณะการกระทำตามการจัดกลุ่มลักษณะการกระทำเป็นเช่นไร และ (3) สาเหตุ แรงจูงใจและพฤติกรรมของบุคคลในวงการการศึกษาที่มีการกระทำคอรัปชั่นมีลักษณะอย่างไร กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ บุคคลในวงการการศึกษาจำนวน 386 คน และบุคคลในวงการการศึกษาที่เป็นกรณีศึกษา 4 กรณี เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม การสังเกต การสัมภาษณ์ และเอกสารบันทึก ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นว่ามีการกระทำการคอรัปชั่นในวงการการศึกษาในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่างอยู่ในระดับน้อยและระดับปานกลาง ในกรณีการให้ความหมายการจัดกลุ่มลักษณะการกระทำนั้นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ให้ความหมายการจัดกลุ่มลักษณะการกระทำเป็นการกระทำคอรัปชั่นและประพฤติมิชอบ สำหรับสาเหตุ แรงจูงใจและพฤติกรรมการคอรัปชั่นนั้นพบว่ามีสาเหตุ แรงจูงใจ ที่กระทำการคอรัปชั่นได้แก่ค่านิยมในการดำเนินชีวิต การได้รับโอกาสให้กระทำ การยอมรับทางสังคม เป็นต้น ทั้งนี้พฤติกรรมคอรัปชั่นประกอบด้วยการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างค่าพัสดุรายหัวนักเรียน การจัดซื้อนมในโครงการอาหารเสริมนมและการจัดซื้ออาหารในโครงการอาหารกลางวันเป็นต้น จากการวิจัยครั้งนี้สรุปได้ว่าการกระทำคอรัปชั่นของบุคคลในวงการการศึกษา เกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุและสามารถกระทำการคอรัปชั่นได้หลายแบบ ดังนั้นหน่วยงานทางการศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรกำหนดวิธีการหาทางป้องกันและแก้ไขให้สอดคล้องกับสาเหตุของการเกิดคอรัปชั่นนั้นๆ

วิชิต แซ่ภู่ (2546) ได้ศึกษาเรื่องการศึกษาสภาพ ปัญหา และแนวทางการพัฒนาการบริหารงานพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดกำแพงเพชร ผลการวิจัยพบว่า 1) สภาพการบริหารงานพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดกำแพงเพชรด้านการจัดหาด้านการควบคุมและการจำหน่ายโดยภาพรวมอยู่ในระดับมากทุกด้าน 2) ผลการเปรียบเทียบสภาพการบริหารงานพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดกำแพงเพชรที่ดำรงตำแหน่งตามชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลต่างกัน

มีการบริหารงานพัสดุด้านการจัดหา ด้านการควบคุมและการจัดจำหน่าย ในภาพรวมแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมติฐานการวิจัยที่กำหนดไว้ คงมีเพียงขั้นตอนการตรวจสอบการประเมินผลที่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 3) ปัญหาการบริหารงานพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดกำแพงเพชรด้านการจัดหา ด้านการควบคุมและการจำหน่าย ในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย 4) ผลการเปรียบเทียบการบริหารงานพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดกำแพงเพชร ที่ดำรงตำแหน่งตามชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลต่างกันมีปัญหาการบริหารงานพัสดุด้านการจัดหา ด้านการควบคุมและการจัดจำหน่าย ในภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ .05

แนวทางการพัฒนาการบริหารงานพัสดุ ขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดกำแพงเพชร ด้านการจัดหา ด้านการควบคุมและการจัดจำหน่าย มีแนวทางดังนี้ 1) ผู้บริหารและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันจัดทำแผนข้อมูลต่าง ๆ ที่เป็นปัจจุบัน 2) นำข้อมูลสารสนเทศมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงต่อหน่วยงาน 3) นำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ เช่นคอมพิวเตอร์ การเชื่อมโยงข้อมูลทางอินเตอร์เน็ต เป็นต้น 4) มีการกำกับ ติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ 5) ควรมีการประชุม ปรึกษาหารือร่วมกันในทุกเรื่อง 6) ควรมีการส่งเสริมด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัสดุให้แก่เจ้าหน้าที่ และผู้บริหารได้ทราบร่วมกัน 7) ควรจัดการอบรม สัมมนาด้านการพัสดุให้แก่เจ้าหน้าที่และผู้บริหารให้มีความรู้ความเข้าใจ เพื่อถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน 8) ควรมีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานด้านการพัสดุ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

จุฑามาศ ศรีสิริพรพันธ์ (2547) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลคลองขุดอำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานองค์การบริหารส่วนตำบลคลองขุดอยู่ในระดับปานกลาง ความสัมพันธ์ข้อมูลทั่วไปด้านเพศกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานองค์การบริหารส่วนตำบลคลองขุด ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานองค์การบริหารส่วนตำบลคลองขุดและไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ส่วนความสัมพันธ์ข้อมูลทั่วไป ด้านอายุ การศึกษา หมู่บ้านที่อาศัย สถานภาพสมรส อาชีพ การพูดคุยกันในครอบครัว และช่องทางรับรู้ข่าวสารการดำเนินงานองค์การบริหารส่วนตำบลคลองขุด มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานองค์การบริหารส่วนตำบลคลองขุด และมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

นวรัตน์ ปิยะวรรณพงศ์ (2547 : 3) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาเทศบาลเมืองนครนายก จังหวัดนครนายก ผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาเทศบาลเมืองนครนายก จังหวัดนครนายก มีส่วนร่วมอยู่ในระดับ

ค่อนข้างน้อย เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ที่มีส่วนร่วมมากที่สุดคือ ร่วมวางแผนพัฒนาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีส่วนร่วมน้อยที่สุดคือ การร่วมบริหารจัดการแบบบูรณาการ ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แตกต่างกัน ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ และความรู้ความเข้าใจในการวางแผนพัฒนาเทศบาล

ดวงภรณ์ ตรีธัญญา (2547 : 3) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องความพึงพอใจของผู้ใช้บริการต่อการบริการขององค์การบริหารส่วนตำบลนครปฐม อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม พบว่า ความพึงพอใจของผู้ใช้บริการต่อการบริการขององค์การบริหารส่วนตำบลนครปฐม ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีความพึงพอใจ ด้านการบริการของเจ้าหน้าที่เป็นอันดับที่หนึ่ง รองลงมา ด้านสถานที่และสิ่งแวดล้อม ด้านระบบการให้บริการ ด้านการดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ และด้านข้อมูลข่าวสารตามลำดับ การทดสอบสมมติฐาน พบว่า ผู้ใช้บริการที่มี เพศ อายุ ระดับการศึกษา แตกต่างกัน มีความพึงพอใจต่อการบริการไม่แตกต่างกัน ผู้ใช้บริการที่มีอาชีพต่างกัน มีความพึงพอใจต่อการบริการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ทวีป คงเทียน (2548 : 3) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเปร็ง อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ ผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเปร็ง อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ โดยภาพรวมมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ลำดับที่ 1 รองลงมา คือ ด้านการมีส่วนร่วมติดตามผลการดำเนินงาน ด้านการมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหาและการวางแผน และด้านการมีส่วนร่วมค้นหาปัญหา ตามลำดับ ภูมิหลังของประชาชนที่มีเพศต่างกัน มีส่วนร่วมไม่แตกต่างกัน สำหรับประชาชนที่มีอายุ อาชีพ ระดับการศึกษา สมาชิกกลุ่มต่างๆ ที่อยู่ในอำเภอบางบ่อ รายได้ครอบครัวต่อเดือน ระยะเวลาที่อาศัยในเขต อบต. ต่างกัน มีส่วนร่วมในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเปร็งแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

จำรัส จิตรัตนอนันต์ (2548) ได้ทำการศึกษาแนวทางพัฒนาการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอเถิน จังหวัดลำปาง ผลการศึกษาพบว่า สภาพการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีในเขตอำเภอเมือง จังหวัดลำปาง ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน ทุกด้านมีค่าเฉลี่ยในระดับมาก โดยด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด ได้แก่ หลักคุณธรรม รองลงมาได้แก่ หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า และหลักการมีส่วนร่วม ปัญหาการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีในเขตอำเภอเถิน จังหวัดลำปาง ทั้งในภาพรวมและรายด้านทุกด้านมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับน้อย

อรวรรณ ศิวปฐมชัย (2549) ได้ทำการศึกษาปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า การบังคับใช้กฎหมาย พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับ

การเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นการปราบปรามและลงโทษผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐโดยทุจริต (ฮั้วประมูล) แต่พบว่ายังไม่มีมาตรการใด ๆ ที่จะสามารถป้องกันการฮั้วได้ จึงทำให้เกิดปัญหาในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ คือ การเจรจาหรือการตกลงกันก่อนการประมูล เพื่อให้เกิดการสมยอมราคาหรือฮั้วประมูล และอิทธิพลของนักการเมือง อิทธิพลของผู้รับเหมาและการพึ่งพาเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งมีผลประโยชน์ช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการจัดซื้อจัดจ้าง นอกจากนี้ยังพบอีกว่า ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และผู้รับเหมาก่อสร้างมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 น้อย และกฎหมายดังกล่าวมีบทลงโทษที่รุนแรงสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น แต่ไม่มีบทลงโทษรุนแรงต่อข้าราชการการเมืองและผู้รับเหมาก่อสร้าง ซึ่งสามารถหลบเลี่ยงได้

รัชนี ตระกูลวิจิตร (2550) ได้ทำการศึกษาการประเมินผลการดำเนินงานพัสดุ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ ผลการศึกษาพบว่า

1. ผู้รับบริการเห็นว่า ปัจจัยด้านความสามารถในการบริการมีผลต่อการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก ส่วนเจ้าหน้าที่พัสดุก็เห็นว่า ปัจจัยด้านโครงสร้างและระบบงานและด้านความพร้อมมีผลต่อการดำเนินงานอยู่ในระดับมากเช่นกัน สำหรับปัจจัยด้านกระบวนการทำงาน ซึ่งได้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่พัสดุ พบว่า เจ้าหน้าที่พัสดุส่วนใหญ่ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

2. ผู้รับบริการ ความพึงพอใจอยู่ในระดับมากต่อการดำเนินงานพัสดุมหาวิทยาลัยแม่โจ้ เห็นว่า เจ้าหน้าที่พัสดุมีความรู้ ความสามารถอยู่ในระดับมาก เช่นกัน ส่วนเจ้าหน้าที่พัสดุก็มีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก ในการปฏิบัติงานในหน้าที่

วิทยา สุรสิทธิ์ (2550) ได้ศึกษาเรื่อง การจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอตระการพืชผล จังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอตระการพืชผล จังหวัดอุบลราชธานีมีปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างในทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง ดังนี้ 1) ด้านบุคลากรมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง เช่น การวางตัวไม่เหมาะสมของผู้นำ การใช้สถานะหรือตำแหน่งแสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเองหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ผู้นำไม่มีวิสัยทัศน์และบุคลากรไม่ได้รับการฝึกอบรม 2) ด้านงบประมาณ มีปัญหาอยู่ในระดับมาก เช่น ความไม่เพียงพอของงบประมาณ ระเบียบการเบิกจ่ายที่มีขั้นตอนมาก 3) ด้านวัสดุอุปกรณ์มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง เช่น ความไม่เพียงพอของวัสดุอุปกรณ์ โดยเฉพาะอุปกรณ์อำนวยความสะดวก 4) ด้านการบริหารงาน มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง เช่น ระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับ มีจำนวนมากและสลับซับซ้อนยากแก่การเข้าใจในการปฏิบัตินโยบายของรัฐบาลไม่เอื้อหรือเป็นอุปสรรคต่อการบริหารการจัดซื้อจัดจ้าง ข้อเสนอแนะในการนำไป

ปฏิบัติ คือ ผู้บริหารควรทำตัวให้เป็นแบบอย่างมาปรับใช้ในการบริหารการจัดซื้อจัดจ้าง และบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านพัสดุ ควรได้รับการฝึกอบรมพัฒฯให้มีความรู้อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง รวมทั้งให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการวางแผนการใช้งบประมาณสำหรับการจัดซื้อจัดจ้าง และหากงบประมาณไม่เพียงพอควรขอรับการสนับสนุนจากรัฐฐาล

ประสาท สายดวง (2551) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษาอำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาพบว่า การบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักธนนมาภิบาลสภาพปัญหา (1) ตามหลักนิติธรรม พบว่า การประชาสัมพันธ์ถึงขั้นตอนการทำงานของเจ้าหน้าที่ในการให้บริการประชาชน สภาพปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง (2) หลักคุณธรรม พบว่า ในรอบปีที่ผ่านมามีการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ใช้วิธีการที่ผิดกฎหมาย สภาพปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง (3) หลักความโปร่งใส พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้าง สภาพปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง (4) หลักการมีส่วนร่วม พบว่า เจ้าหน้าที่ทุกคนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายของหน่วยงาน สภาพปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง (5) หลักความรับผิดชอบ พบว่า ผู้บริหารหน่วยงานได้มีการสื่อสารและทำความเข้าใจในเรื่องแผนปฏิบัติงานย่อย (Operation Plan) ทุกคนที่รับผิดชอบ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ในองค์กร หรือผู้นำชุมชน สภาพปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง (6) หลักความคุ้มค่า พบว่า หน่วยงานนี้ใช้ทรัพยากรต่าง ๆ อย่างคุ้มค่า สภาพปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง

สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาทฤษฎี ระเบียบ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆ นั้น พบว่าปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นในองค์กรปกครองท้องถิ่นมีสาเหตุด้วยกันหลายประการ คอร์รัปชั่นไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในระดับชาติที่มีนักการเมือง ผู้บริหารระดับสูงและราชการส่วนกลาง ที่ตรงกับคำว่าฉ้อราษฎร์บังหลวงเท่านั้น ในระดับท้องถิ่น ก็ได้ มีการหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ เพราะอำนาจไม่ได้เป็นของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ผลประโยชน์อาจเกิดขึ้นจากการใช้เงินของท้องถิ่น รวมไปถึงการเก็บภาษีเถื่อนที่ชาวบ้านหรือประชาชนไม่มีทางเลือกนอกจากต้องจ่ายให้ ในรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดสาธารณูปโภค ก็มีการฉ้อราษฎร์ โดยการตั้งราคาค่าบริการสูงเกินควรและบังคับให้ประชาชนผู้ใช้ต้องจ่าย รายได้จากผลกำไรที่สูงแต่แทนที่จะไปสร้างความเจริญของบริการ แต่กลับนำไปตอบแทนให้กับผู้บริหารและพรรคพวกเกินควร จึงนับว่าเป็นภัยร้ายแรงต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ทุกคนที่เกี่ยวข้องควรให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามขบวนการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการกระจายอำนาจไปให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ดีและนับว่า

เป็นนวัตกรรมที่แตกหน่อมาจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแต่ผลข้างเคียงที่เกิดขึ้นก็คือ เกิดปัญหาการทุจริตขึ้นจนแทบจะเป็นวัฒนธรรมขององค์กรไปแล้ว ไม่น่าเชื่อว่าประชาชนทั่วไป เมื่อเห็นผู้บริหารท้องถิ่นเช่น นายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด หรือแม้แต่เห็นข้าราชการพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ไหนก็มักจะนึกถึงการฉ้อราษฎรบังหลวง หรือเห็นความร่ำรวยของผู้นั้นหรือคาดว่าผู้นั้นต้องร่ำรวยกว่าคนปกติอาชีพอื่นๆนี่คือภาพที่พอมองเห็น จนบางครั้งรัฐกำหนดนโยบายอะไรก็แล้วแต่ที่ให้ท้องถิ่นดำเนินการ การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) จึงเป็นหลักการปกครองอย่างหนึ่ง ที่เข้ามามีบทบาทในการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีระบบโครงสร้างและ กระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ ที่ภาคต่างๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขและสันติสุข ผลลัพธ์ของการจัดกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้ กระลงในหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้ โดยธรรมรัฐ หรือ Good Governance คือ องค์ประกอบที่ทำให้เกิด การจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ

เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้จะได้ผล ได้มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และ วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ในมาตรา 6 ระบุไว้ว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการให้บรรลุเป้าหมาย เกิดประโยชน์ต่อ ประชาชนเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐไม่มี ขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็นมีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และมีการประเมินผล การปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ ถึงเวลาแล้วหรือยังที่ทุกคนในฐานะที่เป็นบุคคล ๆ หนึ่งที่อยู่ใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการให้เด็ดขาด เพื่อคงหลักการกระจายอำนาจให้ประชาชนเชื่อถือ ศรัทธาและเป็นรากฐานประชาธิปไตยที่แท้จริง