

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาค้นคว้าเรื่อง“ความสัมพันธ์ระหว่างความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการก่อสร้างของเทศบาลตำบลบ้านสร้าง” ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎี จากเอกสาร รวมทั้งผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆ ดังนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารบ้านเมืองที่ดี
- 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับความโปร่งใส
- 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน
- 2.5 แนวคิดเกี่ยวกับองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.6 เทศบาลตำบลบ้านสร้าง
- 2.7 วิจัยที่เกี่ยวข้อง

2. 1.แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารบ้านเมืองที่ดี

หลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีกำหนดตามความในมาตรา 221 จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกอบกับมาตรา 71/10(5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ดังนี้

มาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

- (1.1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- (1.2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (1.3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

- (1.4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (1.5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์
- (1.6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- (1.7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

มาตรา 23 ในการจัดซื้อจัดจ้างให้ส่วนราชการดำเนินการ โดยเปิดเผยและเที่ยงธรรมโดยพิจารณาถึงประโยชน์และผลเสียทางสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์ที่จะใช้ราคา และประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการที่จะได้รับประกอบกัน

ในกรณีที่วัตถุประสงค์ในการใช้เป็นเหตุให้ต้องคำนึงถึงคุณภาพ และการดูแลรักษาเป็นสำคัญให้สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องถือราคาต่ำสุดในการเสนอของหรือจ้างเสมอไป

ให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแล ระเบียบเกี่ยวกับพัสดุปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ส่วนราชการดำเนินการ ตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

มาตรา 44 ส่วนราชการต้องจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายแต่ละปี รายการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างที่จะดำเนินการในปีงบประมาณนั้น และสัญญาใด ๆ ที่ได้มีการอนุมัติให้จัดซื้อจัดจ้างแล้ว ให้ประชาชนสามารถของดูหรือตรวจสอบได้ ณ สถานที่ทำการของส่วนราชการ และระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ ทั้งนี้ การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต้องไม่ก่อให้เกิดความได้เปรียบหรือเสียเปรียบหรือความเสียหายแก่บุคคลใดในการจัดซื้อหรือจัดจ้าง

ในการจัดทำสัญญาจัดซื้อหรือจัดจ้าง ห้ามมิให้มีข้อความหรือข้อตกลงห้ามมิให้เปิดเผยข้อความหรือข้อตกลงในสัญญาดังกล่าว เว้นแต่ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวกับการคุ้มครองความลับทางราชการหรือในส่วนที่เป็นความลับทางการค้า

สาระสำคัญของหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นกรอบแนวทางเพื่อให้ส่วนราชการยึดถือปฏิบัติมุ่งเน้นการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและให้บริหารแก่ประชาชน โดยให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผล การปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นแนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมทั้งประเทศ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขมีความถูกต้องและเป็นธรรม บนพื้นฐานหลัก 6 ประการ ประกอบด้วย

1. หลักนิติธรรม (The Rule of Law) หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ โดยถือเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรือ อำนาจของตัวบุคคลจะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมและความยุติธรรม รวมทั้งมีความรัดกุมและรวดเร็ว
2. หลักคุณธรรม (Morality) หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม การส่งเสริมให้บุคลากรพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้บุคลากรมีความซื่อสัตย์ จริ่งใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต เป็นนิสัย ประจำชาติ
3. หลักความโปร่งใส (Accountability) หมายถึง ความโปร่งใส พอเทียบได้ว่ามีความหมายตรงข้าม หรือเกือบตรงข้าม กับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยที่เรื่องทุจริตคอร์รัปชันให้มีความหมายในเชิงลบ และความน่าสะพรึงกลัวแฝงอยู่ ความโปร่งใสเป็นคำศัพท์ที่ให้แง่บวกในเชิงบวก และให้ความสนใจในเชิงสงบสุข ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้สะดวกและเข้าใจง่าย และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องอย่างชัดเจนในการนี้ เพื่อความเป็นสิริมงคลแก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานให้มีความโปร่งใส ขออัญเชิญพระราชกระแสรับสั่ง ในองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ภูมิพลอดุลยเดชมหาราช ที่ได้ทรงมีพระราชกระแสรับสั่ง ได้แก่ ผู้ที่มีความสุจริตและบริสุทธิ์ใจ แม้จะมีความรู้่น้อยก็ยอมทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวมได้มากกว่าผู้ที่มีความรู้มากกว่าผู้ไม่มีความสุจริต และไม่มี ความบริสุทธิ์ใจ
4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การให้โอกาสให้บุคลากรหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมทางการ บริหารจัดการเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ เช่น เป็นคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือ คณะทำงานโดยให้ ข้อมูล ความคิดเห็น แนะนำ ปรีกษา ร่วมวางแผนและร่วมปฏิบัติ
5. หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) หมายถึง การตระหนักในสิทธิและหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาการบริหารจัดการ การกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา และเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง รวมทั้ง ความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตนเอง
6. หลักความคุ้มค่า (Cost-effectiveness or Economy) หมายถึงการบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น
7. การบริหารและการจัดการในภาครัฐและภาคเอกชนได้มีทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้

8. บุคลากรมีความประหยัดใช้วัสดุอุปกรณ์อย่างคุ้มค่า และรักษา

การให้ความสำคัญกับระบบคุณธรรมและจริยธรรม เนื่องจากการบริหารและการจัดการทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนประสบกับภาวะวิกฤติอันเกิดจากการทุจริตที่ระบอบออกไปอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ความไม่รับผิดชอบต่อสังคมหรือส่วนรวม คำนึงแต่ประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง อันเป็นการบริหารจัดการที่ขาดคุณธรรมและจริยธรรมการบริหารจัดการที่ดีในภาครัฐ (Good Governance) หรือบางที่เรียกกันว่า ธรรมาภิบาลนั้น จะช่วยกระตุ้นอย่างมากต่อการพัฒนาและขยายตัวของจริยธรรมในทางธุรกิจ ทั้งนี้เพราะความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนมีอยู่อย่างใกล้ชิด ภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมกติกาดำเนินงานของเอกชนย่อมมีผลต่อการสร้างการบริหารจัดการที่ดีในวงการธุรกิจและการยึดมั่นในหลักคุณธรรมและจริยธรรมรวมทั้งความรับผิดชอบต่อสังคม ถ้าการควบคุมย่อหย่อนหรือหน่วยงานในภาครัฐมีส่วนรู้เห็นเป็นใจกับการทุจริตหรือการเอาเปรียบสังคมและผู้บริโภคของธุรกิจเอกชนหรือการร่วมมือกันระหว่างคนในภาครัฐกับในภาคเอกชนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบแล้ว จะเป็นอุปสรรคซึ่งทำให้เกิดการเสริมสร้างจริยธรรมในการทำธุรกิจเป็นไปได้ลำบาก

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วม หมายถึง ประชาชน จะต้องมีส่วนในการค้นหาปัญหาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา วิเคราะห์สาเหตุและที่มาของปัญหาการเลือกวิธีการ และการวางแผนในการแก้ไขปัญหา การดำเนินการตามแผน สุดท้าย คือ การประเมินผลเพื่อวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคและวิจัยที่มีส่วนทำให้เกิดความสำคัญในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน

ขั้นตอนการมีส่วนร่วม

ขั้นตอนการมีส่วนร่วม มีแนวคิดว่ากิจกรรมที่มนุษย์กระทำขึ้นนั้น เป็นกระบวนการแบ่งได้หลายขั้นตอนซึ่งการเข้าร่วมกิจกรรมแต่ละขั้นตอนนี้มีความสำคัญแตกต่างกันตามลักษณะกิจกรรมแต่ละขั้นตอน ดังนี้

บัญญัติ แก้วส่อง (2531 : 17) จำแนกประเภทการมีส่วนร่วมตามขั้นตอนในการพัฒนาออกเป็นรายละเอียด 5 ขั้นตอน คือ

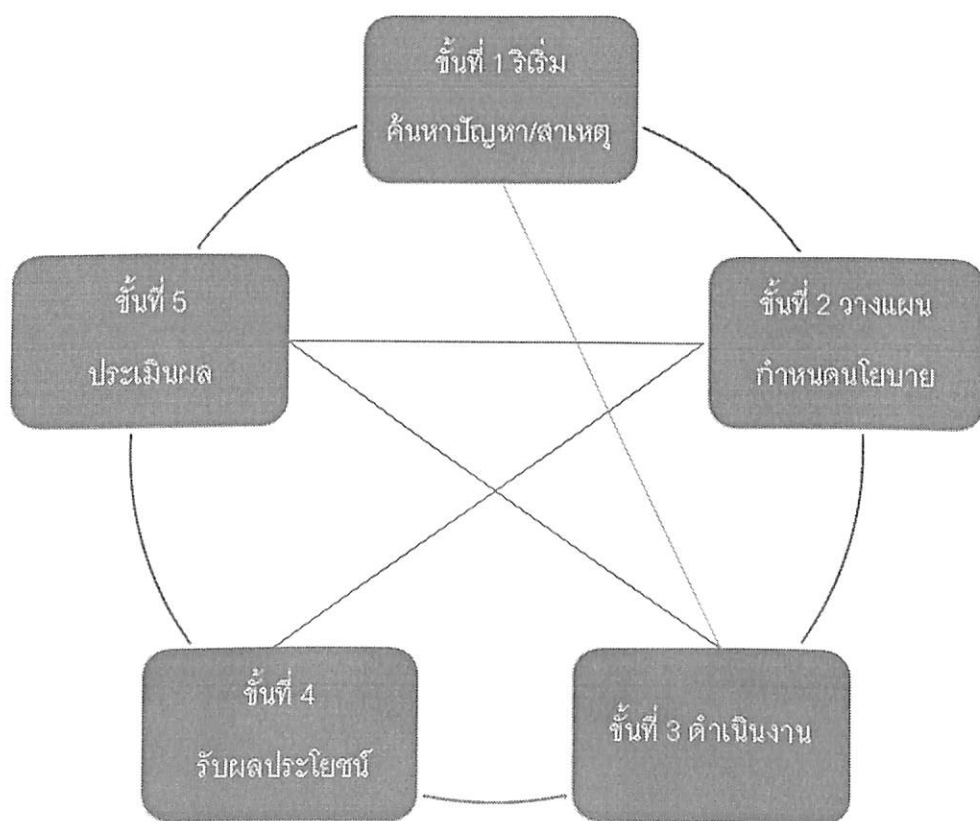
ขั้นตอนที่ 1 การมีส่วนร่วมในขั้นเริ่มโครงการ เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา และสาเหตุของปัญหาภายในชุมชน มีส่วนในการตัดสินใจกำหนดความต้องการของชุมชน และมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการนั้นๆ

ขั้นตอนที่ 2 การมีส่วนร่วมในการวางแผนโครงการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่จะใช้ในโครงการ

ขั้นตอนที่ 3 การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการดำเนินโครงการ เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำประโยชน์แก่โครงการ หรือโดยการบริหารงานและประสานงาน ตลอดจนการดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

ขั้นตอนที่ 4 การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการรับผลที่จะเกิดจากโครงการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้จากโครงการซึ่งผลประโยชน์หรือผลเสียนั้นอาจเป็นด้านของวัตถุหรือด้านจิตใจที่มีผลต่อสังคมหรือบุคคลก็ได้

ขั้นตอนที่ 5 การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการประเมินผลโครงการ เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลว่าโครงการพัฒนาที่พวกเขาดำเนินการไปนั้น บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ การประเมินผลนี้อาจเป็นการประเมินผลย่อย (Formative evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการที่กระทำเป็นระยะๆ หรือมีลักษณะเป็นการประเมินผลรวม ซึ่งเป็นการประเมินผลรวบยอดของโครงการทั้งหมด



ภาพประกอบที่ 2.1 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

การมีส่วนร่วมเพื่อการบริหารงานการจัดซื้อจัดจ้าง สามารถที่จะแยกได้กว้างๆ คือ

การมีส่วนร่วมภายในองค์กรจะประกอบด้วย นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด/รองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด / ปลัดกองค้การบริการส่วนจังหวัด / รองปลัดกองค้การบริหารส่วนจังหวัด / หัวหน้าสำนักปลัดกองค้การฯ ผู้อำนวยการกองทุกกอง และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ตามลักษณะบังคับบัญชาตามลำดับ โดยทั่วไปขององค์กรแล้วจะมีข้อกำหนดไว้เป็นแนวทางอย่างชัดเจน ซึ่งทุกระดับต้องปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการเสมอ การมีส่วนร่วมเพื่อการจัดการในองค์กรจึงเป็นในทิศทางเพื่อกาปรับปรุง พัฒนา หรือแก้ไขปัญหาคัดข้อจัดการดำเนินการในแต่ละองค์ประกอบ ความจำเป็นของการมีส่วนร่วมอาจไม่ทั้งหมดของบุคคลในทุกระดับ อาจเฉพาะเพียงแต่ในระดับเดียวกันเท่านั้น หรือเหนือขึ้นไปในระดับหนึ่งก็ได้เป็นไปในลักษณะการมีส่วนร่วมของการจัดการหรือการบริหารภายในองค์กรมีรูปแบบต่างๆ ตามสถานการณ์ที่เหมาะสมรูปแบบเบื้องต้นก็คือการเสนอเช่นข้อคิดเห็นเป็นเอกสารผ่านกระบวนการสอบถามหรือ โดยส่งเอกสาร

การมีส่วนร่วมภายนอกองค์กรประกอบด้วย ประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าดำเนินการก่อสร้างด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน สะพาน ฯลฯ

ในทางทฤษฎี การกระจายอำนาจไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้ประชาชนได้เลือกตัวแทนของตนไปเป็นผู้บริหารเพื่อพัฒนาท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ดี เพราะถือว่าผู้ได้รับเลือกซึ่งอยู่ในท้องถิ่นนั้น ย่อมรู้ปัญหาของคนในท้องถิ่นเป็นอย่างดี โดยให้สมาชิกของสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ เหมือนกับ การมีสภาผู้แทนราษฎรคอยควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินรัฐบาล แต่ในทางปฏิบัติ มีศักดิ์แห่งของ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีสมาชิกสภานั้นๆ ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร ส่วนใหญ่สมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นล้วนเข้าไปเป็นพรรคเป็นพวกเดียวกับฝ่ายบริหารเนื่องจากฝ่ายบริหารหยิบยื่นผลประโยชน์ให้ นั่นคือ การประมุขรับเหมา การจัดซื้อจัดจ้าง ฯลฯ จะมีส่วนแบ่งตอบแทนให้ในระดับที่น่าพอใจ เมื่อได้ทรัพย์สินเงินทอง ที่นายกอ.อบจ. , นายกเทศมนตรี, นายก อบต. ซึ่งเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่นให้จนอึดอหิมิพีมัน สมาชิกที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันหรือคนละกลุ่มก็เียบไปทำหน้าที่ของตน ประชาชนซึ่งเป็นคนอยู่ในท้องถิ่นนั้นก็ไม่มีโอกาสได้รับรู้ว่า คนที่ตัวเองได้เลือกไป ได้สมคบกันแบ่งผลประโยชน์กันเรียบริ่อย

จาร์ส บุญเชื้อง (2537, อ้างถึงใน ประมุข ศรีชนะ, 2543 : 27) ได้กล่าวว่า ลักษณะการมีส่วนร่วมในลักษณะการเป็นสมาชิก การเข้าร่วมประชุม การเป็นสมาชิกที่บริจาคเงิน เป็นกรรมการและเป็นประธานกรรมการ นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงรูปแบบของการมีส่วนร่วมในการพัฒนาไว้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมโดยตรง โดยผ่านองค์กรที่จัดตั้งของประชาชนของกลุ่มชุมชนหรือเยาวชน กลุ่มต่าง ๆ
2. การมีส่วนร่วมทางอ้อม โดยผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน เช่น กระบวนการของกลุ่ม หรือชุมชน
3. มีส่วนร่วมโดยเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม โดยผ่านองค์กรที่มีผู้แทนของประชาชน โดยตรง เช่น สถาบันหรือหน่วยงานที่เชิญชวน หรือเปิดโอกาสให้เข้ามาได้ตลอดเวลา

แก้วสรร อติโพธิ ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า เป็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการการตัดสินใจทางการปกครองของรัฐที่ส่งผลกว้างไกล โดยให้ดำเนินการดังนี้ สร้างระบบให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ส่งเสริมให้ประชาชนได้รวมตัวกัน ตามผลประโยชน์หรือแนวทางที่หลากหลายขยายออกไปทุกระดับจนถึงระดับท้องถิ่นมีกระบวนการได้สวนสาธารณะที่มีฐานเป็นสิทธิทางกฎหมายของประชาชนและผู้เกี่ยวข้อง มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติ และร่วมสิทธิ รับรู้ข่าวสาร และกระจายอำนาจโดยการปรับปรุงองค์กรรัฐเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการจัดการ (แก้วสรร อติโพธิ ,2537 : 28)

ยูว์ฒน์ วุฒิเมธิ (2526) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง รับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบถึงตัวประชาชน การที่สามารถทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทเพื่อการแก้ไขปัญหา และนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดีขึ้นได้ นั้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องรับปรัชญาที่ว่ามนุษย์ทุกคนต่างมีความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างมีความสุข ได้รับความเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของผู้อื่นและพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของชุมชนขณะเดียวกันต้องยอมรับความจริงที่ว่ามนุษย์นั้นสามารถพัฒนาได้ ต้องมีโอกาสและได้รับการชี้แนะที่ถูกต้อง

การมีส่วนร่วมในที่นี้หมายถึง การที่ประชาชนมีโอกาสดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งทั้งในรูปธรรมและนามธรรม ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา ร่วมวิเคราะห์ปัญหา ร่วมจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ร่วมเสนอการแก้ไขปัญหาร่วมดำเนินการแก้ไขปัญหา ร่วมประเมินผลการดำเนินงานและร่วมรับผลกระทบการดำเนินงานแล้วยังอาจไปถึงการมีส่วนร่วมในเรื่องการช่วยเหลือ การมีส่วนร่วมรับฟังข่าวสารรวมถึงการตัดสินใจในประเด็นที่เกี่ยวข้อง

การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งของชุมชนในลักษณะที่เป็นบุคคล ชุมชนกลุ่มบุคคล เช่นการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมติดตามประเมินผล ซึ่งในกระบวนการดังกล่าวเป็นการดำเนินการ โดยประชาชน ชมรมองค์กรชุมชน ซึ่งส่วนราชการ

และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นเพียงผู้ที่ส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการดำเนินการเท่านั้น สิทธิของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2547 : 21-24)

สิทธิของประชาชนตามหลักปรัชญาของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ สิทธิอันชอบธรรมของประชาชนที่จะเลือกสภาพชีวิต ความเป็นอยู่ที่ตนปรารถนา ดังนั้น ประชาชนจะต้องเรียนรู้ เข้าใจ และรักษาสิทธิของตน เพราะประชาชนเป็นเจ้าของสิทธิและเจ้าของท้องถิ่นร่วมกัน

ปัจจุบันกฎหมายหลายฉบับออกมา เพื่อรองรับและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. สิทธิการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 ได้บัญญัติไว้ว่า รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ
2. สิทธิในการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเลือกตั้งที่จะส่งเสริมให้ประชาชนให้ท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมได้ นั้น ผู้ที่จะเข้ามาเป็นผู้บริหารและสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเป็นผู้ที่พร้อมที่จะเสียสละให้แก่ท้องถิ่นและในส่วนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็จะต้องมีอิสระและได้รับความเสมอภาคในการเลือกตั้งผู้แทนตนเอง
3. สิทธิของการมีส่วนร่วมในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เนื่องจากข้อบังคับท้องถิ่นเป็นกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับราษฎรในท้องถิ่น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญในการมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ให้สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่นของตน ซึ่งในด้านของกฎหมายมารองรับสิทธิและอำนาจของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. สิทธิในการถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปกครองตนเองตามระบบประชาธิปไตย ประชาชนไม่ได้มีเพียงแค่สิทธิการเลือกตั้งผู้ที่จะมาเป็นผู้แทนของตนเท่านั้น ประชาชนต้องดูแลตรวจสอบสมาชิกสภาและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจที่สำคัญในการตรวจสอบดังกล่าว คือ อำนาจร่วมกันของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป

5. สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และกฎหมายข้อมูลข่าวสารในรูปแบบอื่นทางราชการได้ โดยประชาชนสามารถรับรู้ รับทราบ เข้าตรวจสอบดูเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารในรูปแบบอื่นทางราชการได้เสมอ เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ
6. สิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายใต้รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีผลเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ดังนั้น การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้สมเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนประชาชนจึงต้องมีส่วนร่วมด้วย หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำองค์กรเอกชนหรือองค์กรภาคประชาชนเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนา ตลอดจนเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาและติดตามประเมินผล
7. สิทธิการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานโครงการเศรษฐกิจชุมชน ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานโครงการเศรษฐกิจชุมชน พ.ศ. 2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2543 ได้มีข้อสนับสนุนการดำเนินการเศรษฐกิจในชุมชนภายใต้เขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนสามารถร่วมทุกกลุ่มอาชีพ และเสนอโครงการเพื่อขอขยืมเงินทุน โดยผ่านคณะกรรมการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณา
8. การเข้าร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลักการกระจายอำนาจการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปโดยโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ดังนั้นการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจึงควรมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละครั้ง ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อปฏิบัติตามระเบียบนี้แล้วแต่กรณี
9. สิทธิในการตรวจสอบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีส่วนร่วมในการตัดสินใจการจัดซื้อจัดจ้างประชาชนย่อมต้องได้รับสิทธิในการตรวจสอบกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานที่กำหนดไว้ในแผนและงานสำหรับประมาณราคาต้านรายรับและรายจ่าย ที่แสดงในรูปตัวเลขจำนวนเงินดังนั้นเมื่อสิ้นสุดงบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้อง

ประกาศรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดทั้งงบประมาณรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนทราบ

10. สิทธิในการเข้าเป็นประชาคมของท้องถิ่น ในการพิจารณาวางแผนโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อตัวชี้วัด ความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อแสดงความคิดเห็นในแง่มุมต่างๆ และเป็นข้อมูลในการพิจารณาดำเนินงานตามโครงการหรือไม่ดำเนินงาน
11. สิทธิการใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ประชาชนในท้องถิ่นสามารถปกป้องสิทธิของตนเอง โดยใช้อำนาจศาลปกครองในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปโดยชอบธรรมหรือไม่ ดังนั้นเมื่อประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง หรือไม่ได้รับความสะดวกรวดเร็วดังที่ควรจะเป็น ประชาชนย่อมมีสิทธิในการฟ้องร้ององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นต่อศาลปกครองได้
12. การขิสิทธิร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจราชการแผ่นดินรัฐสภา เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำความเดือดร้อนให้ประชาชน ประชาชนสามารถร้องเรียนผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาได้
13. การใช้สิทธิฟ้องร้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รับผิดชอบในทางแพ่งและทางอาญาในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสภาพเป็นนิติบุคคล จึงมีสภาพความรับผิดชอบทั้งในทางแพ่งและอาญาได้เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพนักงานเจ้าหน้าที่จึงต้องรับผิดชอบในการกระทำของตนเองเสมอ และเมื่อมีความเสียหายหรือกระทำความผิดเกิดขึ้น ประชาชนย่อมเรียกร้องและปกป้องสิทธิของตนได้ โดยการฟ้องร้องต่อศาล
14. การใช้สิทธิร้องต่อกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อมีการละเมิดสิทธิโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิทธิมนุษยชนได้รับรองตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการใด ๆ อันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นย่อมร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้

2.2.2 การจัดซื้อจัดจ้าง

การจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีการดำเนินการ ดังนี้

การทำรายงานขอความเห็นชอบในการจัดจ้างงานก่อสร้าง

ก่อนการดำเนินการจัดจ้างงานก่อสร้าง ให้เจ้าหน้าที่พัสดุจัดทำรายงานขอความเห็นชอบจากหัวหน้าส่วนราชการ โดยผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ ตามรายการดังนี้

1. เหตุผลและความจำเป็นในการจ้างก่อสร้างครั้งนั้น และความเกี่ยวข้องกับแผนงานในการจัดหาพัสดุประจำปีงบประมาณที่ส่วนราชการได้กำหนดไว้
2. รายละเอียดของงานก่อสร้างที่จะจัดจ้าง
3. ราคากลางงานก่อสร้าง
4. วงเงินที่จะจ้าง โดยให้ระบุวงเงินงบประมาณ วงเงินตามโครงการเงินกู้หรือเงินช่วยเหลือที่เคยจ้างในครั้งนั้น
5. กำหนดเวลาที่ต้องการให้งานก่อสร้างนั้นแล้วเสร็จ
6. วิธีที่จะจ้างและเหตุผลที่ต้องจ้างโดยวิธีนั้น
7. รายละเอียดการเสนอขออนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการจ้างการออกประกาศสอบราคาหรือการประกาศประกวดราคา

วิธีการจัดจ้างงานก่อสร้าง

วิธีการดำเนินการจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีอยู่ 6 วิธี ทั้งนี้ โดยพิจารณาจากวงเงินและเงื่อนไขในการจัดจ้าง ดังนี้

1. วิธีตกลงราคา หมายถึง การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาไม่เกิน 100,000 บาท โดยเปิดให้เจ้าหน้าที่พัสดุดีต่อตกลงราคากับผู้ขายหรือผู้รับจ้างโดยตรง แล้วให้หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุจัดซื้อหรือจัดจ้างให้ภายในวงเงินที่ได้รับความเห็นชอบ กล่าวคือ เมื่อมีผู้สั่งซื้อหรือผู้ส่งจ้าง ให้ความเห็นชอบตามรายงานที่เสนอต่อผู้สั่งซื้อหรือส่งจ้าง แต่ต้องอยู่ภายในวงเงินไม่เกิน 100,000 บาท
2. วิธีสอบราคา หมายถึง การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 200,000 บาท เป็นวิธีการที่ใกล้เคียงกับวิธีการประกวดราคาโดยที่หน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะมีการประกาศแจ้งการสอบราคา ณ สถานที่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และจะส่งใบแจ้งการสอบราคาดังกล่าวไปยังผู้ขายที่เห็นว่าเหมาะสมโดยตรง เพื่อให้ผู้สนใจได้

ยื่นขอสอบราคาต่อไป ทั้งนี้ต้องอยู่ในวงเงินเกินกว่า 100,000 บาทแต่ไม่เกิน 200,000 บาท ยกเว้น กรณีของกรุงเทพมหานครให้อยู่ในวงเงินเกินกว่า 500,000 บาท แต่ไม่เกิน 1,000,000 บาท

3. วิธีประกวดราคา หมายถึง การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งมีราคาเกิน 2,000,000 บาท กรณีของกรุงเทพมหานคร มีราคาเกิน 1,000,000 บาท ซึ่งจะต้องประกาศโดยเปิดเผยทางสื่อมวลชน โดยให้รายละเอียดสำคัญของ การประกวดราคา เช่น รายการพัสดุที่ต้องการซื้อคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ เข้าประกวดราคา กำหนดวันและเวลา รับซองและเปิดซองประกวดราคา ตลอดจนสถานที่รับซองหรือซื้อ ซองเอกสารประกวดราคาและราคาของเอกสาร เพื่อให้มีการแข่งขันกันเสนอราคาและคุณภาพซึ่งเป็น ประโยชน์แก่หน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากที่สุด ขั้นตอนการ

4. วิธีพิเศษ หมายถึง การซื้อหรือจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท ยกเว้นกรณี ของกรุงเทพมหานคร มีราคาเกิน 50,000 บาท และต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดสำหรับการจัดซื้อ และสำหรับการจ้างของแต่ละระเบียบและข้อบัญญัติของหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นกรณีพิเศษที่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีจำเป็น

5. วิธีกรณีพิเศษ ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิธีกรณีพิเศษ ได้แก่ การซื้อ หรือการจ้างจากส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือ รัฐวิสาหกิจ กรณีกรุงเทพมหานคร วิธีกรณีพิเศษ ได้แก่ การจัดซื้อหรือการจ้างจากการพาณิชย์ของ กรุงเทพมหานคร ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เป็นผู้ผลิตพัสดุหรือทำงานจ้างนั่นเอง และนายกรัฐมนตรีให้การอนุมัติให้ซื้อ หรือจ้าง ในกรณีกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ให้ผู้ว่ากรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรีเมือง พัทยาอนุมัติให้ซื้อหรือจ้าง

(2) มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ซื้อหรือจ้างและกรณีนี้ให้รวมถึง หน่วยงานอื่นที่กฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดด้วย

6. วิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ปัจจุบันถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ซึ่งเป็นกรณีที่หน่วยงานจัดจ้างครั้งหนึ่งมี วงเงินตั้งแต่ 2,000,000 บาทขึ้นไป

การซื้อหรือจ้างโดยวิธีตกลงราคาและวิธีการสอบราคา ถ้าผู้ส่งหรือผู้ส่งจ้าง เห็นสมควรจะสั่งให้กระทำโดยวิธีที่กำหนดไว้สำหรับเงินที่สูงกว่าเกณฑ์กำหนดไว้ได้ แต่ถ้าใน กรณีการแบ่งซื้อหรือแบ่งจ้างในครั้งเดียวกัน เพื่อให้วงเงินต่ำกว่าที่กำหนดโดยวิธีหนึ่งวิธีใด หรือ เพื่อให้อำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเปลี่ยนไป จะไม่สามารถกำหนดวงเงินที่สูงเกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนด มิได้ยกเว้น ในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากการแบ่งซื้อหรือแบ่งจ้างวัสดุที่ง่ายต่อการนำ เสี่ยง หรือโดยสภาพอาจดำเนินการซื้อหรือการจ้างในครั้งเดียวทั้งจำนวนเงินได้ให้อนุ โลมสามารถ

แบ่งซื้อหรือแบ่งจ้าง ได้ตามเห็นสมควร และหากการซื้อหรือจ้าง ซึ่งดำเนินการด้วยเงินกู้หรือเงินช่วยเหลือผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างอาจจะสั่งให้กระทำตามวงเงินที่สัญญาเงินกู้หรือสัญญาเงินช่วยเหลือ กำหนดก็สามารถทำได้

การใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างวิธีใดในระหว่างวิธีการตกลงราคา วิธีการสอบราคา และวิธีการประกวดราคา ให้ขึ้นอยู่กับวงเงินที่จะจัดซื้อจัดจ้าง แต่ถ้ามีความจำเป็นตามที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติกำหนดก็อาจดำเนินการจัดหาพัสดุ โดยวิธีการพิเศษ หรือวิธีการกรณีพิเศษได้ซึ่งจะต้องระบุไว้ในรายงานของซื้อของจ้างในขั้นตอนการเริ่มต้น การดำเนินการจัดหาพัสดุ หรือกระทำการ โดยมีเจตนาทุจริต หรือกระทำการโดยปราศจากอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ รวมทั้งมีพฤติกรรมที่สื่อให้เห็นว่ามีการยินยอมกันในการเสนอราคา ถือว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นดำเนินการ โดยหาพัสดุโดยฝ่าฝืนระเบียบพัสดุและเป็นกรณีทุจริต เป็นเหตุให้หน่วยการบริหารราชการท้องถิ่นได้รับความเสียหาย ต้องถูกดำเนินการทั้งทางแพ่ง และอาญาตามเหตุแห่งความผิด

ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง

1) ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจัดทำรายงานเสนอขออนุมัติหัวหน้าส่วนราชการ โดยผ่านหัวหน้า

เจ้าหน้าที่พัสดุ พร้อมด้วยเอกสารการคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้น โดยมีรายละเอียดอย่างน้อย ดังต่อไปนี้

- เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องทำการคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเบื้องต้น
- ประเภท วงเงิน และรายละเอียดของงานที่จะจ้างก่อสร้าง
- คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือก ซึ่งเป็นเกณฑ์ความต้องการขั้นต่ำ เช่น ประสบการณ์และผลงานที่ผ่านมา สมรรถภาพในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่เครื่องมือ และโรงงาน ฐานะทางการเงิน เป็นต้น

- หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือก

2) เมื่อได้รับอนุมัติจากหัวหน้าส่วนราชการแล้วให้เจ้าหน้าที่พัสดุจัดทำประกาศเชิญชวนเพื่อคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้น โดยประกาศเชิญชวน อย่างน้อยจะต้องแสดงรายการดังต่อไปนี้

- รายละเอียดเฉพาะของงานที่ต้องการจ้าง
- ประสบการณ์และผลงานของผู้เสนอที่มีลักษณะและประเภทเดียวกัน

- สมรรถภาพในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ เครื่องมือ และ โรงงาน
- ฐานะการเงิน
- หลักเกณฑ์ทั่วไปในการพิจารณาคัดเลือก
- สถานที่ในการขอรับ หรือขอซื้อเอกสารคุณสมบัติเบื้องต้น

3) ในการประกาศครั้งแรก ให้กำหนดสถานที่ วัน เวลา รับข้อเสนอ ปี รับข้อเสนอ และเปิดซองข้อเสนอ พร้อมทั้งประกาศโฆษณาและแจ้งลักษณะ โดยย่อของงานที่ต้องการจ้าง และกำหนดเวลาให้เพียงพอ เพื่อเปิดโอกาสให้แก่ผู้สนใจจัดเตรียมข้อเสนอ ทั้งนี้ จะต้องกระทำก่อนวันรับซองข้อเสนอไม่น้อยกว่า 30 วัน โดยประกาศทางวิทยุกระจายเสียง และลงประกาศในหนังสือพิมพ์ หากเห็นสมควรจะส่งประกาศเชิญชวนไปยังผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานนั้น โดยตรงหรือโฆษณาด้วยวิธีอื่นอีกก็ได้ ในกรณีการคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการประกวดราคานานาชาติ ให้ประกาศโฆษณาก่อนวันรับซองข้อเสนอไม่น้อยกว่า 60 วัน และดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของแหล่งเงินกู้หรือเงินช่วยเหลืออีกด้วย

4) ให้หัวหน้าส่วนราชการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการอื่นอย่างน้อยห้าคน ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการ พนักงานราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย หรือพนักงานของรัฐ โดยคำนึงถึงลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่ได้รับแต่งตั้ง เป็นสำคัญ และในจำนวนนี้ต้องมีผู้ชำนาญการในเรื่องที่จัดจ้างนั้นอย่างน้อยหนึ่งคน โดยคณะกรรมการพิจารณา การคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นมีหน้าที่พิจารณาคุณสมบัติเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์และภายในระยะเวลาที่หัวหน้าส่วนราชการกำหนด และให้แจ้งรายงานผลการพิจารณาและความเห็น พร้อมเอกสารที่ได้รับทั้งหมดต่อหัวหน้าส่วนราชการ โดยผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุเพื่อพิจารณาประกาศรายชื่อผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการจ้างต่อไป

หลักเกณฑ์และปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณา

ปัจจุบันมีหน่วยงานที่ได้มีการจัดทำบัญชีผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการก่อสร้างในหน่วยงานที่มีการก่อสร้างจำนวนมากและเป็นประจำได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมทางหลวง กรมชลประทาน กรมทางหลวงชนบท ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีหลักเกณฑ์และปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณาแตกต่างกันไป ตามลักษณะของแต่ละหน่วยงาน แต่ส่วนใหญ่ปัจจัยที่นำมาพิจารณากำหนดเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้น มีดังนี้

1) คุณสมบัติทั่วไป

ผู้ยื่นคำขอเข้ารับการคัดเลือกต้องเป็นห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่จดทะเบียนถูกต้อง และมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย โดยมีสำนักงานตั้งอยู่ในประเทศไทย หรือในกรณีเป็นคนต่างด้าว ต้องไม่เป็นคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 และผู้ยื่นคำขอเข้ารับการคัดเลือกจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจที่เกี่ยวกับงานก่อสร้าง ที่ส่วนราชการนั้นๆ ต้องการจ้าง ทั้งนี้ ผู้ยื่นคำขอเข้ารับการคัดเลือกจะต้องไม่มีรายชื่ออยู่ในบัญชีผู้ทำงานของทางราชการ และได้แจ้งเวียนชื่อแล้ว

2) คุณสมบัติเฉพาะ

2.1) ฐานะทางการเงิน ปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณา เช่น

- ทุนจดทะเบียน
- สินเชื่อที่ได้รับอนุมัติจากสถาบันการเงิน ธนาคาร
- มูลค่าสุทธิของกิจการ (Net worth) พิจารณาจากทุนจดทะเบียนที่ชำระมูลค่าหุ้นแล้วบวกหรือลบด้วยกำไรสะสมหรือขาดทุนสะสมแล้วแต่กรณี หรือสินทรัพย์ทั้งหมดหักด้วยหนี้สินทั้งหมดที่ปรากฏในงบดุลปีสุดท้าย

2.2) ประสบการณ์ในการทำงานและผลงานที่ผ่านมา ปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณา เช่น

- มูลค่าของโครงการทั้งหมดที่ทำแล้วเสร็จ
- มูลค่าของผลงานสูงสุดในสัญญาเดียวที่ทำแล้วเสร็จ
- จำนวนโครงการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน
- จำนวนโครงการที่แล้วเสร็จตามสัญญา
- คุณภาพของงานที่ผ่านมา

2.3) เครื่องจักรและอุปกรณ์ ปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณา เช่น

- จำนวนเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่มีอยู่พร้อมกันหลักฐานแสดงการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้มีสิทธิครอบครอง
- ระยะเวลาการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้มีสิทธิครอบครองเครื่องจักร

2.4) บุคลากร ปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณา เช่น

- จำนวนบุคลากรประจำที่เป็นวิศวกร (วุฒิ, สามัญ, ภาคี)
- จำนวนบุคลากรประจำที่เป็นช่าง
- จำนวนบุคลากรประจำที่เป็นพนักงานธุรการ
- ประสบการณ์การทำงานของบุคลากร

การทบทวนหลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้น

ในกรณีที่ส่วนราชการจะพิจารณาทบทวนหลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้น และตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นที่ได้ประกาศไปแล้ว ส่วนราชการจะต้องตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นอย่างน้อยทุกกรอบ 3 ปีโดยปกติให้กระทำภายในเดือนแรกของปีงบประมาณ และเมื่อได้ทบทวนแล้ว ให้ส่วนราชการนั้นแจ้งการทบทวนพร้อมทั้งส่งหลักเกณฑ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงใหม่ ให้ กวพ.

ทราบโดยเร็วแต่ต้องไม่นานเกินกว่า 30 วัน นับแต่วันที่ ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ดังกล่าว-

ขั้นตอนการจัดหาโดยวิธีสอบราคา

1. การจัดทำรายงานขอจ้าง

เจ้าหน้าที่พัสดุจัดทำรายงานขอความเห็นชอบเสนอต่อหัวหน้าส่วนราชการ โดยผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ พร้อมเสนอประกาศสอบราคา เอกสารสอบราคา และการขอแต่งตั้งคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา คณะกรรมการตรวจงานจ้าง และผู้ควบคุมงาน

2. การเผยแพร่ข่าวสาร

เจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องเผยแพร่ข่าวการสอบราคา อย่างน้อย 3 วิธี คือ

- (1) ส่งประกาศเผยแพร่การสอบราคาและเอกสารสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงาน โดยตรง ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้
- (2) ปัดประกาศเผยแพร่การสอบราคาไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการของส่วนราชการ
- (3) เผยแพร่ทางเว็บไซต์ของส่วนราชการ และเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลาง

[www:gprocurement.go.th](http://www.gprocurement.go.th)

ทั้งนี้ การดำเนินการตาม (1) –(3) จะต้องดำเนินการก่อนวันเปิดซองสอบราคาไม่น้อยกว่า 10 วัน สำหรับการสอบราคาในประเทศ และไม่น้อยกว่า 45 วัน สำหรับการสอบราคานานาชาติ

3. การยื่นซองสอบราคา

- ผู้เสนอราคาจะต้องผนึกซองโดยเจ้าหน้าที่ถึงประธานคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา

และจะต้องส่งถึงส่วนราชการก่อนวันเปิดซองสอบราคา อย่างช้าต้องภายในวันปิดการรับซอง โดยการยื่นเสนอราคาโดยตรงต่อส่วนราชการ หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน กรณีที่ส่วนราชการกำหนดให้กระทำได้

- กรณีที่ผู้เสนอราคายื่นซองโดยตรง ให้เจ้าหน้าที่

- 1). ลงรับโดยไม่เปิดซองพร้อมระบุวันและเวลาที่รับซองไว้ด้วย
- 2). ออกใบรับให้แก่ผู้ยื่นซอง และส่งมอบซองให้แก่หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ

ทันที

- กรณีที่ผู้เสนอราคาได้ยื่นซองโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ให้เจ้าหน้าที่

1). ลงรับจากไปรษณีย์ ให้ถึงวันและเวลาที่ส่วนราชการรับจากไปรษณีย์ เป็นเวลาที่รับซอง โดยไม่เปิดซอง

2). ส่งมอบซองให้แก่หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุทันที

- ห้ามรับซองใบเสนอราคา เมื่อพ้นกำหนดเวลาแล้ว

- หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุเก็บรักษาซองเสนอราคาทุกรายโดยไม่เปิดซอง และต้องส่งมอบให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาโดยพลัน เพื่อดำเนินการต่อไป

กระบวนการจัดจ้างงานก่อสร้าง ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 แล้วแต่กรณี โดยตามหลักการของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 13 กำหนดว่า หลังจากทราบยอดเงินที่จะนำมาใช้ในการจัดหาแล้ว ให้ส่วนราชการรีบดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบฯ ซึ่งกรณีจะถือว่า ทราบยอดเงินนั้นหมายความว่า การทราบยอดเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการที่ผ่านการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภา หรือได้รับอนุมัติจากสำนักงบประมาณแล้ว ดังนั้น การจัดหาที่ได้เริ่มกระทำเมื่อทราบว่ามียอดเงินตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว การดำเนินการจึงจะชอบด้วยระเบียบฯ

4) การแต่งตั้งคณะกรรมการในการจัดจ้าง

ในการดำเนินการจัดจ้างแต่ละครั้ง หัวหน้าส่วนราชการจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพร้อมกับกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ด้วย ซึ่งหากดำเนินการไม่แล้วเสร็จอาจขอขยายระยะเวลาจากหัวหน้าส่วนราชการเพิ่มเติมได้ โดยคณะกรรมการตามระเบียบฯ ในการจัดจ้าง แยกเป็นดังนี้

1. คณะกรรมการเปิดซองสอบราคา
2. คณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคา
3. คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา
4. คณะกรรมการจัดจ้าง โดยวิธีพิเศษ
5. คณะกรรมการตรวจการจ้าง และผู้ควบคุมงาน
6. คณะกรรมการกำหนดราคากลาง
7. คณะกรรมการร่างขอบเขตของงาน (กรณีเป็นการประกวดราคาด้วย

วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์)

คณะกรรมการแต่ละคณะรายงานผลการพิจารณาต่อหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าหากว่าเกิดความล่าช้าขึ้นก็ให้เสนอหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างพิจารณาเพื่อขยายเวลาให้ตามความจำเป็น

คณะกรรมการแต่ละคณะให้ประกอบไปด้วยประธานกรรมการ 1 คนและกรรมการอย่างน้อย 2 คนโดยปกติให้แต่งตั้งจากข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือข้าราชการอื่นตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไปในกรณีของกรุงเทพมหานครให้แต่งตั้งจากราชการระดับ 3 ขึ้นไป หรือเทียบเท่าในกรณีจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์ของกรุงเทพมหานครจะแต่งตั้งบุคคลที่มีข้าราชการเป็นกรรมการด้วยก็ได้ ถ้าประธานกรรมการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งกรรมการคนใดคนหนึ่งข้างต้น ทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการแทน

การแต่งตั้งข้าราชการหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่นเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการข้างต้นนั้นสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับ “ความเห็นชอบ” จากหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นๆ และหากแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหาร หัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดจะต้องให้ได้รับความเห็นชอบจากนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดการที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใดบ้างนั้น ส่วนราชการจะต้องพิจารณาจากวิธีการ ที่ใช้ในการจัดจ้างแต่ละครั้งด้วยว่าใช้วิธีใดในการจัดจ้าง ในที่นี้จะกล่าวถึงเพียง 2 วิธีเท่านั้น คือ วิธีสอบราคาและวิธีประกวดราคาโดยในการดำเนินการจัดจ้างก่อสร้างแต่ละครั้ง หัวหน้าส่วนราชการจะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

วิธีสอบราคา ให้แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคากลาง คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาคณะกรรมการตรวจการจ้าง และผู้ควบคุมงาน

วิธีประกวดราคา ให้แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคากลาง คณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคา คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา คณะกรรมการตรวจการจ้าง และผู้ควบคุมงาน

ในการจัดจ้างครั้งเดียวกัน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดห้ามแต่งตั้งกรรมการซ้ำซ้อนกัน แต่เฉพาะผู้ที่เป็นการกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคานั่งถือค่าประกัน เป็นกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา แต่ระเบียบฯ มิได้กำหนดห้ามแต่งตั้งผู้ที่เป็นกรรมการเปิดซองสอบราคา หรือกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเป็นกรรมการตรวจการจ้าง เพราะงานจ้างต้องอาศัยผู้มีความรู้ ความชำนาญทางด้านสถาปัตยกรรม วิศวกรรม และเทคโนโลยี ซึ่งบุคลากรของรัฐมีจำนวนน้อย

องค์ประกอบของคณะกรรมการ ประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการและกรรมการอื่นอย่างน้อยสองคน ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการ พนักงานราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย หรือพนักงานของรัฐ โดยคำนึงถึงลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นสำคัญ ในกรณีจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการจะแต่งตั้งบุคคลอื่นอีกไม่เกินสองคนร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้

ในการประชุมของคณะกรรมการแต่ละคณะ ต้องมีประธานและกรรมการมาไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด และประธานจะต้องอยู่ด้วยทุกครั้ง ประธานกรรมการและกรรมการแต่ละคนมีเสียงหนึ่งในการลงมติการประชุม โดยมติที่ประชุมของคณะกรรมการให้ถือเสียงข้างมาก ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานกรรมการออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด เว้นแต่ในการประชุมของคณะกรรมการตรวจการจ้าง จะต้องใช้มติเอกฉันท์ ซึ่งหมายถึงมติเอกฉันท์ของกรรมการที่มาประชุม หากกรรมการใดไม่เห็นด้วยกับมติการประชุม ให้ทำบันทึกความเห็นแย้งไว้ในรายงานด้วย

ในกรณีที่ประธานกรรมการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้หัวหน้าส่วนราชการแต่งตั้งข้าราชการ พนักงานราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย หรือพนักงานของรัฐ ทำหน้าที่ประธานแทน

กรณีเมื่อถึงกำหนดเวลาการเปิดซองสอบราคาหรือรับซองประกวดราคาแล้ว ถ้าประธานกรรมการยังไม่มาปฏิบัติหน้าที่ เช่น ป่วย ลา ดิรราชการอื่น เป็นต้น ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานกรรมการแทนในเวลานั้น โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่เฉพาะข้อ 42 (1) หรือ ข้อ 49 แล้วแต่กรณี กล่าวคือ

ถ้าหากเป็นกรณีวิธีสอบราคา ให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาปฏิบัติหน้าที่เฉพาะข้อ 42 (1) ดังนี้

- เปิดซองใบเสนอราคา และอ่านแจ้งราคาพร้อมบัญชีรายการเอกสารหลักฐานต่างๆ ของผู้เสนอราคาทุกราย โดยเปิดเผย ตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด และตรวจสอบรายการเอกสารตามบัญชีของผู้เสนอราคาทุกราย แล้วให้กรรมการทุกคนลงลายมือชื่อกำกับไว้ในใบเสนอราคาและเอกสารประกอบใบเสนอราคาทุกแผ่น

หรือหากเป็นกรณีวิธีการประกวดราคา ให้คณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคา มีหน้าที่เฉพาะ ข้อ 49 ดังนี้

- รับซองประกวดราคา ลงทะเบียนรับซองไว้เป็นหลักฐาน ลงชื่อกำกับซองกับบันทึกไว้ที่หน้าซองว่าเป็นของผู้ใด
- ตรวจสอบหลักประกันของร่วมกับเจ้าหน้าที่การเงิน และให้เจ้าหน้าที่การเงินออกใบรับให้แก่ผู้ยื่นซองไว้เป็นหลักฐาน หากไม่ถูกต้องให้หมายเหตุในใบรับและบันทึกในรายงานด้วย กรณีหลักประกันของเป็นให้ส่งสำเนาหนังสือค้ำประกันให้ธนาคาร บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย บริษัทเงินทุนหรือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ผู้ออกหนังสือค้ำประกันทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับด้วย
- รับเอกสารหลักฐานต่างๆ ตามบัญชีรายการเอกสารของผู้เสนอราคา พร้อมทั้งพัสดุ ตัวอย่างแคตตาล็อก หรือแบบรูปและรายการละเอียด (ถ้ามี) หากไม่ถูกต้องให้บันทึกในรายงานไว้ด้วย
- เมื่อพ้นกำหนดเวลารับซองแล้ว ห้ามรับซองประกวดราคา หรือเอกสารหลักฐานต่างๆตามเงื่อนไขที่กำหนดเอกสารประกวดราคาอีก
- เปิดซองใบเสนอราคา และอ่านแจ้งราคาพร้อมบัญชีรายการเอกสารหลักฐานต่างๆ ของผู้เสนอราคาทุกราย โดยเปิดเผย ตามเวลาและสถานที่ที่กำหนด และให้กรรมการทุกคนลงลายมือชื่อกำกับไว้ใน ใบเสนอราคา และเอกสารประกอบใบเสนอราคาทุกแผ่น
- ส่งมอบใบเสนอราคาทั้งหมด และเอกสารหลักฐานต่างๆ พร้อมด้วยบันทึกรายงานการดำเนินการต่อคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาทันทีในวันเดียวกัน

ซึ่งเมื่อคณะกรรมการเปิดของสอบราคา หรือคณะกรรมการรับและเปิดของประกวดราคา แล้วแต่กรณีได้ดำเนินการแล้วให้รายงานประธานกรรมการ ซึ่งหัวหน้าส่วนราชการแต่งตั้งเพื่อดำเนินการต่อไป

5) การแต่งตั้งผู้ควบคุมงาน

ในการจ้างก่อสร้างแต่ละครั้ง หัวหน้าส่วนราชการจะต้องแต่งตั้งผู้ควบคุมงานที่มีความรู้ความชำนาญทางด้านช่างตามลักษณะของงานก่อสร้างจากข้าราชการ ลูกจ้างประจำ พนักงานราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย หรือพนักงานของรัฐ ในสังกัด หรือ ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ พนักงานราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย หรือพนักงานของรัฐ ในสังกัดอื่นตามที่ได้รับความยินยอมจากหัวหน้าส่วนราชการของผู้นั้นแล้ว ในกรณีที่ลักษณะของงานก่อสร้างมีความจำเป็นต้องใช้ความรู้ความชำนาญหลายด้าน จะแต่งตั้งผู้ควบคุมงานเฉพาะด้านหรือเป็นกลุ่มบุคคลก็ได้ ผู้ควบคุมงานควรมีคุณสมบัติตามที่ผู้ออกแบบเสนอแนะ ซึ่งโดยปกติจะต้องมีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือในกรณีจำเป็นที่จะต้องจ้างที่ปรึกษาเป็นผู้ควบคุมงานแทนข้าราชการหรือลูกจ้างประจำส่วนราชการจะต้องให้ถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามหมวด 2 ส่วนที่ 3 ในเรื่องการจ้างที่ปรึกษาหรือส่วนที่ 4 การจ้างออกแบบและควบคุมงาน แล้วแต่กรณี

6) การตรวจสอบการจ้างและการควบคุมงานก่อสร้าง

คณะกรรมการตรวจการจ้างมีหน้าที่ดังนี้

- (1) ตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง และเหตุการณ์แวดล้อมที่ผู้ควบคุมงานรายงาน โดยตรวจสอบกับแบบรูปรายการละเอียด และข้อกำหนดในสัญญาทุกสัปดาห์ รวมทั้งรับทราบหรือพิจารณาการ สั่งหยุดงาน หรือพนักงานของผู้ควบคุมงาน แล้วรายงานหัวหน้าส่วนราชการเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป
- (2) การดำเนินการตาม (1) ในกรณีมีข้อสงสัยหรือมีกรณีที่เห็นว่าตามหลักวิชาการช่างไม่น่าจะเป็นไปได้ ให้ออกตรวจสอบงานจ้าง ณ สถานที่ที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือที่ตกลงให้ทำงานจ้างนั้น ๆ โดยให้มีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติม หรือตัดทอนงานจ้างได้ตามที่เห็นสมควร และตามหลักวิชาการช่างเพื่อให้เป็นไปตามรูปแบบรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา

- (3) โดยปกติให้ตรวจผลงานที่ผู้รับจ้างส่งมอบภายใน 3 วันทำการ นับตั้งแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับทราบการส่งมอบงาน และทำการตรวจรับงานให้แล้วเสร็จโดยเร็วที่สุด
- (4) เมื่อตรวจเห็นว่าเป็นการถูกต้องครบถ้วนเป็นไปตามรูปแบบรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญาแล้ว ให้ถือว่าผู้รับจ้างส่งมอบงานครบถ้วนตั้งแต่วันที่ผู้รับจ้างส่งงานจ้างนั้น และให้ทำใบรับรองผลการปฏิบัติงานทั้งหมดหรือเฉพาะงวด แล้วแต่กรณี โดยลงชื่อไว้เพื่อเป็นหลักฐานอย่างน้อย 2 ฉบับ มอบให้แก่ผู้รับจ้าง 1 ฉบับ และเจ้าหน้าที่พัสดุ 1 ฉบับ เพื่อทำการเบิกจ่ายเงินตามระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง และรายงานให้หัวหน้าส่วนราชการทราบ
- ในกรณีที่เห็นว่าผลงานที่มอบทั้งหมดงวดใดก็ตามไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา ให้รายงานหัวหน้าส่วนราชการผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุเพื่อทราบหรือสั่งการแล้วแต่กรณี
- (5) ในกรณีที่กรรมการตรวจการจ้างบางคนไม่ยอมรับงานโดยทำความเห็นแย้งไว้ ให้เสนอหัวหน้าส่วนราชการเพื่อพิจารณาสั่งการ ถ้าหัวหน้าส่วนราชการสั่งการให้ทำการตรวจสอบรับงานจ้างนั้นไว้ จึงจะดำเนินการ (กรมบัญชีกลาง)

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับความโปร่งใส

แนวคิดเกี่ยวกับความโปร่งใส

ความหมายของความโปร่งใส มีผู้ให้ทรรศนะต่างๆ ที่พอรวบรวมได้ดังนี้

OECD Public Management (OECD,2002) อธิบายว่า “ความโปร่งใส” มีความหมายหลากหลายและแตกต่างกันไปซึ่งขึ้นอยู่กับผู้ควบคุม (Regulators) ของกลุ่มต่างๆ แนวความคิดนี้มีความหมายที่เริ่มตั้งแต่การประกาศต่อสาธารณชนว่า ได้มีการตัดสินใจที่เกี่ยวกับการควบคุมบริหาร (Regulatory Decisions) ไปจนถึงการลดการปิดบังข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการ (Administrative Discretion) และคอร์รัปชัน การจัดระเบียบระบบกฎหมายด้วยการระบุกฎหมายให้ชัดเจน และการนำไปใช้ อย่างรอบด้าน การปรึกษา และรับคำแนะนำจากประชาชน การทำการประเมินผลของการเปลี่ยนแปลงระบบการควบคุมบริหารและการใช้วิธีการตัดสินใจ (Decision-making) ที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็ง

จากรายงานของ World Trade Organization (Bellver and Kaufman, 2005 : 4)

กล่าวถึง “ความโปร่งใส” ว่าเกี่ยวข้องกับแกนสำคัญ 3 ประการ คือ

- 1.2.1 ต้องทำให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ข้อบังคับ และนโยบายอื่นๆ ของรัฐได้รับการเปิดเผยสู่สาธารณชน
- 1.2.2 ต้องแจ้งให้กลุ่มบุคคลที่มีความสนใจทราบเกี่ยวกับกฎหมาย และข้อบังคับของรัฐและสามารถเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน
- 1.2.3 ต้องทำให้แน่ใจว่ากฎหมาย และกฎข้อบังคับต่างๆ ได้ถูกบัญญัติอย่างมีรูปแบบยุติธรรม และมีเหตุมีผล

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.,2547 :30-31) อธิบายว่า หลักความโปร่งใสมุ่งหมายถึง การดำเนินงานและการตัดสินใจที่เปิดเผย เพื่อสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของบุคคลในชาติ หลักความโปร่งใสจะเกิดขึ้นได้เมื่อส่วนราชการเปิดเผยข้อมูลทุกขั้นตอนในการปฏิบัติภารกิจ เพื่อให้ประชาชนรู้และเข้าใจ

อัมมาร สยามวาลา (2547) ได้ให้ความหมายไว้ว่า “ ความโปร่งใสเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่สังคมจะป้องกันและรู้ถึงปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้อย่างสะดวก จำเป็นต้องวางกฎระเบียบเพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ต้องเปิดเผยล่วงหน้าถึงเกณฑ์ที่ใช้ในการตัดสินใจ รวมไปถึงกระบวนการตัดสินใจ และมาตรการที่จะวัดผลอันเกิดจากการตัดสินใจนั้นๆ ” ทั้งนี้ อัมมาร ให้ความเห็นต่อไปว่า “ความโปร่งใสไม่จำเป็นต้องนำมาไปสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวงแต่สังคมอาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า หากผู้มีอำนาจบิดพลิ้วไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้อง หรือไม่โปร่งใส ผู้ที่เจตนาที่จะฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือกำลังปกปิดพฤติกรรมดังกล่าว

ถวิลวดี บุรีกุล และวันชัย วัฒนศัพท์ จากสถาบันพระปกเกล้า (2547) ได้แยกพิจารณา “ความโปร่งใส” ออกเป็น 2 นัย คือ

1. พิจารณาจากความหมายนัยของศัพท์ความโปร่งใส หมายถึง คุณสมบัติที่แสงผ่านได้ มองเห็นทะลุได้ง่าย รวมทั้ง จับได้ง่าย เปิดเผย ตรงไปตรงมา และเข้าใจง่าย
2. อีกนัยหนึ่งโดยการเปรียบเทียบกับ การทุจริตคอร์รัปชัน ความโปร่งใสมีความหมายตรงกันข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยที่คอร์รัปชันมีความหมายในเชิงลบแสดงถึงพฤติกรรมที่เข้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใดๆ ในลักษณะซ่อนเร้น เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตน เช่น การผูกขาดอำนาจหน้าที่ (monopoly of Authority) และการใช้ดุลพินิจมากโดยไม่มีหรือมีการตรวจสอบ (Accountability) และความโปร่งใสน้อย ส่วนความโปร่งใสมีความหมายในเชิงบวก แสดงให้เห็นถึง

พฤติกรรมที่รู้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจกระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

จากคำนิยามที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่าบางนิยามมุ่งเน้นเฉพาะการดำเนินการของภาครัฐ บางนิยามก็กล่าวรวมๆ ซึ่งความจริงแล้วความโปร่งใสควรมีได้ทั้งในหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ดังนั้นกล่าวโดยสรุป ความโปร่งใส หมายถึง การกระทำการใดๆ ขององค์กรที่แสดงออกถึงความชัดเจนตรงไปตรงมา มีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน การประพฤติปฏิบัติของบุคลากรตั้งอยู่บนฐานคติของความซื่อสัตย์สุจริตมีจิตสำนึกที่ดีต่อหน้าที่ทั้งนี้การกระทำใด ๆ นั้นสามารถตรวจสอบและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย

ความสำคัญของความโปร่งใส

Amartya Sen (1999) ได้บรรยายอธิบายว่า “ การรับประกันความโปร่งใส เป็นหมวดหมู่หนึ่งที่สำคัญของเสรีภาพที่เป็นอุปกรณ์ และการรับประกันนี้ เป็นบทบาทที่ชัดเจนในการเป็นเครื่องมือป้องกันการคอร์รัปชัน การละเอาะหน้าที่ทางการเงิน และการเกี่ยวข้องกับการทุจริต ” กล่าวคือ ความโปร่งใสเป็นเครื่องมือที่จะทำให้เป้าหมายอื่นๆ บรรลุถึงความสำเร็จ เช่น การพัฒนาคุณภาพชีวิต และการบริหารงานของรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งยังเป็นวิธีป้องกันการคอร์รัปชันที่ดีที่สุด ซึ่งทำให้ผู้ปฏิบัติในหลายๆ วงการไม่ว่าจะในภาครัฐ หรือในภาคเอกชนหันมาให้ความสนใจกับความโปร่งใส เพราะมองเห็นประโยชน์ในหลายด้าน ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ความโปร่งใสสามารถที่จะสร้างความมั่นใจให้แก่นักลงทุนทั้งในประเทศประเทศ และต่างประเทศ และเพิ่มความน่าเชื่อถือของสภาพเศรษฐกิจ
2. ความโปร่งใสมีหน้าที่เป็นเครื่องมือในการเพิ่มการตรวจสอบได้ของภาคเศรษฐกิจ และภาครัฐ โดยการตรวจสอบได้จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ถ้าไม่มีความโปร่งใส
3. ความโปร่งใสเป็นหัวใจของประชาธิปไตย เพราะความโปร่งใส หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะเลือกดำเนินชีวิตจากข้อมูลที่ได้รับ อันเป็นการสร้างความเท่าเทียมและสร้างทางเลือกให้ประชาชน ซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญของประชาธิปไตย
4. ความโปร่งใสเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ ในอดีตวาทกรรมซึ่งเกี่ยวกับการพัฒนาจะพิจารณาเฉพาะประเด็นเรื่องรายได้ งบประมาณรายจ่าย และการ

จ้างงาน แต่ในปัจจุบัน วาทกรรมทั้งหลายได้นำประเด็นของความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

5. ความโปร่งใสในภาครัฐส่งผลดีต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุน ประสิทธิภาพของการบริหารนโยบายภาครัฐ และการพัฒนา การเพิ่มความโปร่งใดยังสามารถลดผลเสียของนโยบายรัฐบาล เช่น ช่วยลดระยะเวลาในการเก็บภาษีและการใช้กฎระเบียบที่ซับซ้อน ลดการสิ้นเปลือง และลดปัญหาคอร์รัปชัน
6. นอกจากนี้การรับประกันความโปร่งใส หมายถึง การรับประกันสิทธิของบุคคลในข้อมูลรูปแบบ สิทธิเหล่านี้สามารถป้องกันการละเมิดอำนาจที่เกิดขึ้นจากการมีข้อมูลที่ไม่เท่าเทียม ดังนั้นจึงช่วยลดปัญหาคอร์รัปชันต่าง ๆ ได้ด้วย การรับประกันความโปร่งใดยังส่งเสริมการพัฒนาด้วยการเปิดโอกาสให้บุคคลหรือหน่วยงานแสดงการตอบโต้ต่อปัญหาปัจจุบันด้วยวิธีการทางการเมือง ทางประชาสังคมและทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน
7. การส่งเสริมความโปร่งใสทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะความโปร่งใสในกระบวนการนโยบายจะทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจและยอมรับนโยบายใหม่ๆ ได้อย่างรวดเร็วและง่ายยิ่งขึ้นทั้งนี้กระบวนการความโปร่งใส เช่นการให้ข้อมูลการแสดงความคิดเห็น และการแจ้งนโยบายล่วงหน้าเป็นต้น จะส่งเสริมการแสดงความคิดเห็นของประชาชนก่อนนโยบายดังกล่าว ประชาชนจะสามารถติติงนโยบายที่เห็นว่าไม่เหมาะสมและแนะนำ รวมทั้งเรียกร้องนโยบายที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ซึ่งท้ายที่สุดแล้วความโปร่งใสจะส่งผลให้เกิดการพัฒนา นโยบายที่ดีขึ้น
8. ความโปร่งใสนั้นสำคัญต่อภาคประชาชน เพราะการตัดสินใจของรัฐบาลมีผลกระทบต่อประชาชนทุกคน ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะรับรู้กระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล เพื่อที่จะมั่นใจว่าการตัดสินใจจากรัฐบาลนั้นจะส่งผลร้ายแก่ตนเองหรือไม่ซึ่งหากรัฐบาลมีความโปร่งใสก็จะเพิ่มความน่าเชื่อถือของประชาชนต่อรัฐบาลและการตัดสินใจที่มีความโปร่งใสก็จะเพิ่มความน่าเชื่อถือเพิ่มขึ้น กล่าวโดยสรุปความโปร่งใสจึงมีความสำคัญต่อการเมือง การบริการ ระบบเศรษฐกิจ ประชาสังคม และการพัฒนา

การบริหารแบบโปร่งใส

หากพิจารณาจากหลักหรือกระบวนการบริหารทั่วไป ซึ่งกล่าวถึงกระบวนการในการบริหารว่า ประกอบด้วยขั้นตอน 4 ประการคือ (สาคร สุขศรีวงศ์, 2550 : 26-27)

1. การวางแผน (Planning) ประกอบด้วย การกำหนดขอบเขตธุรกิจ ตั้งเป้าหมายตลอดจน กำหนดวิธีการเพื่อให้สามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้
2. การจัดการองค์กร (Organizing) ประกอบด้วย การจัดบุคลากร แบ่งแผนกงาน และการ จัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ให้เหมาะสม สอดคล้องกับแผนงานเพื่อให้องค์กรสามารถที่จะ ดำเนินการตามแผนให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนด
3. การชี้นำ (Leading) ประกอบด้วยเนื้อหา 2 เรื่องสำคัญ คือ ภาวะผู้นำ (Leadership) ซึ่ง เกี่ยวข้องกับการพัฒนาตัวบริหารเอง และการจูงใจ (Motivation) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการ ชักจูงหรือกระตุ้นให้ผู้อื่นทำงานได้เต็มที่ตามความรู้ความสามารถ
4. การควบคุมองค์กร (Controlling) เป็นการควบคุมองค์กรให้ดำเนินงานต่างๆ ภายใน องค์กรให้เป็นไปตามแผนงาน ความคาดหวัง หรือมาตรฐานที่กำหนด

กล่าวโดยสรุป

การบริหารงานแบบโปร่งใสเป็นวิธีการบริหารจัดการประการหนึ่งที่พึงปฏิบัติทั้ง ในหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน หรือหน่วยงานประเภทใดๆ ที่ต้องเกี่ยวข้องกับกลุ่มทาง สังคมหรือ มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายภาคส่วนเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคเทคโนโลยี สารสนเทศแห่งศตวรรษที่ 21 ที่ข้อมูลข่าวสารสามารถเชื่อมต่อกัน ได้อย่างรวดเร็วยากที่หน่วยงาน จะปกปิดความผิด หรือความไม่สุจริตของตนได้นานนัก การบริหารงานแบบโปร่งใสน่าจะเป็น ธรรมภายใต้ความรับผิดชอบต่อสังคมและเพื่อนมนุษย์ทุกผู้ทุกนามในโลกใบนี้

2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับคอร์รัปชัน

แนวความคิดเกี่ยวกับคอร์รัปชัน

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันหลังทศวรรษที่ 1980s ได้ขยายไปยังภาคธุรกิจเอกชน (Private Sector) มากขึ้น เนื่องมาจากภาคธุรกิจเอกชนได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้นใน หลายๆ ประเทศทั่วโลก ธุรกิจขนาดใหญ่ของโลกมีแนวโน้มจะผูกขาดและเชื่อมโยงเข้าหากันมาก ขึ้น (Global Corporation) รวมถึงอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของโลกสูงขึ้น ปრაกฏการณ์ เหล่านี้ภาคธุรกิจเอกชนจึงต้องแข่งขันเพื่อทำให้บริษัทได้กำไรสูงสุด ด้วยวิธีการต่างๆ เช่น สร้าง สายสัมพันธ์กับพรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองเพื่อหาผลประโยชน์ร่วมกัน ด้วยการปล่อย ทุจริตรัฐมาเป็นของภาคเอกชน (Privatization) การสร้างลูกค้าเทียมและการตกแต่งบัญชีการเงิน

นอกจากนี้แล้ว ยังมีผู้บริหารของบริษัทมหาชนได้แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว(Private Interest) โดยมีขอบ เช่น การใช้ข้อมูลภายในบริษัท (Insider) ไปหาผลประโยชน์ในตลาดหุ้น และการปั่นหุ้น ได้แบ่งความหมายคอร์รัปชันออกเป็นสามกลุ่ม กลุ่มแรกให้ความหมายของ คอร์รัปชัน โดยโยงกับ เรื่องหน้าที่ของหน่วยงานราชการสมัยใหม่ (Public office) กลุ่มที่สอง ให้ความหมายของคอร์รัปชัน เกี่ยวโยงกับเศรษฐศาสตร์ในเรื่องเกี่ยวกับอุปสงค์ (Demand) อุปทาน(Supply) และการแลกเปลี่ยน (Exchange)และกลุ่มสุดท้าย ให้ความหมายของคอร์รัปชัน โดยโยงกับเรื่องผลประโยชน์ของสาธารณะหรือผลประโยชน์ของประชาชน (Public interest) ซึ่งในทศวรรษที่ 1980s ได้ กลายเป็นประเด็นถกเถียงกันอย่างมากในเรื่องผลประโยชน์สาธารณะกับความชอบธรรมของธุรกิจ ขนาดใหญ่ที่ให้การอุดหนุนทางการเงินแก่กิจกรรมทางการเมือง ซึ่งถูกมองว่า เป็นสาเหตุประการ หนึ่งทำให้เกิดการคอร์รัปชันจากความหมายดังกล่าวของ

คอร์รัปชันจึงไม่ได้มีความหมายที่แน่นอนตายตัวแต่ความหมายจะขึ้นอยู่กับแง่มุม ของผู้ศึกษาเป็นสำคัญว่าต้องการสะท้อนปัญหาคอร์รัปชันในแง่มุมไหนมีขอบเขตอย่างไร ธนาคารโลกได้ให้การจำกัดความคำว่า “คอร์รัปชัน” ไว้หมายถึง “การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจที่มีโดยไม่ถูกต้องเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ส่วนตัว” ซึ่งสอดคล้องกับความหมายที่ องค์การความโปร่งใสระหว่างประเทศและนักวิชาการอื่นๆได้ให้คำจำกัดความไว้ ซึ่งเป็น ความหมายที่มีกันใช้กันค่อนข้างมาก คือ “การใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐไปในทางที่จะแสวงหา ผลประโยชน์เพื่อตัวเองและพวกพ้อง”²²และจากความหมายนี้เป็นการใช้ในความหมายกว้าง ครอบคลุมการแสวงหาผลประโยชน์ตั้งแต่ข้าราชการ ซึ่งได้แก่การรีดไถ เรียกค่าน้ำร้อนน้ำชา การ บังหลวง ซึ่งได้แก่ การข่มขู่เงิน ทรัพย์สิน เวลา ไปจนถึงการใช้อำนาจในตำแหน่งเพื่อการเลื่อน ชั้นของกลุ่มหรือพรรคพวกเดียวกัน การใช้อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายไปในทิศทางเพื่อ เอื้อประโยชน์กับกลุ่มเดียวกัน

การคอร์รัปชันมีหลายสาเหตุ เช่น การศึกษาของ Robert Klitgaard²³ พบว่ามี 3 สาเหตุ คือ

- (1) การรวมอำนาจ
- (2) โอกาสการใช้ดุลยพินิจ และ
- (3) ความโปร่งใสน้อย เจียนความสัมพันธ์ได้ดังภาพด้านล่างนี้

$$C (\text{Corruption}) = M (\text{Monopoly}) + D (\text{Discretion}) - A(\text{Accountability})$$

จากความสัมพันธ์นี้ หากสังคมประเทศใดต้องการลดการคอร์รัปชันลง สังคมนั้น จะต้องพยายามลดการผูกขาดในทางการเมืองลง สร้างความโปร่งใสให้เกิดขึ้นในสังคม และพยายามลด

ระเบียบกฎเกณฑ์ที่ต้องใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ให้มีขอบเขตอย่างจำกัด การศึกษาของ Boltelier (1998) พบว่ามี 6 สาเหตุ ดังนี้

- (1) ค่าตอบแทนข้าราชการต่ำเกินไป
- (2) ระบบการประเมินผลงาน ไม่สอดคล้องกับประสิทธิภาพการทำงานตามเป็นจริง
- (3) การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินไม่มีประสิทธิภาพ
- (4) หน่วยงานขาดเป้าหมายในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน
- (5) ผู้บังคับบัญชาไม่เป็นแบบอย่างที่ดี และ
- (6) ระบบความสัมพันธ์ของเจ้านาย-ลูกน้องสามารถแบ่งปันผลประโยชน์กันได้

ประเภทของการคอร์รัปชัน

แบ่งออกได้เป็นหลายประเภทดังนี้

1. “เงินค่าคอมมิชชั่น” และ “เงินตามน้ำ” โดยผ่านจากการจัดซื้อพัสดุ ครุภัณฑ์ การจัดซื้อจัดจ้างก่อสร้างอาคาร ถนน สะพาน และอื่นๆ ที่ข้าราชการเรียกร้อยหรือรีดไถ
2. “การซื้อขาดตำแหน่ง” หรือ “เงินพวก” เพื่อให้ประโยชน์แก่เครือญาติหรือเพื่อนฝูง ที่เรียกว่า “อุตสาหกรรมครอบครัว”
3. “การให้สินบน” หรือ “การให้สินน้ำใจ” ที่มีการตกลงหรือสัญญาล่วงหน้ามาก่อน หรือผู้มีอำนาจจัดซื้อจัดจ้างเป็นฝ่าย “เอ๊ยปากขอ” หรือรู้กันดีแล้วทั้งสองฝ่าย
4. “เงินใต้โต๊ะ” “ค่าน้ำร้อนน้ำชา” หรือ “ส่วย” เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวก ช่วยเร่งรัด ลดขั้นตอนหรือยกเว้นการปฏิบัติตามกฎระเบียบของรัฐ ประสานผลประโยชน์ระหว่างผู้ให้และผู้รับ

มูลเหตุของการเกิดคอร์รัปชัน

สุธี อากาศย์ (2545: 27-28) ได้แบ่งมูลเหตุของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงการราชการไว้ 8 ประการ ได้แก่

1. ความเห็นในหลักการเกี่ยวกับสรีระอันเป็นองค์ประกอบของความคิด (Anatomy of Corruption) ได้ โอกาส สิ่งจูงใจ ความเสี่ยงภัย และความประพฤติของตน ผู้จะกระทำความผิดมักจะ

ต้องไตร่ตรองก่อนว่ามีช่องทางหรือโอกาส ตลอดจนมีสิ่งจูงใจคือประโยชน์ กับไม่ต้องเสียภัยหรือมีการเสี่ยงภัยน้อย แล้วจึงถึงขั้นตอนการตัดสินใจ ซึ่งเรื่องของความประพฤติกฎหมาย หากปราศจากความซื่อสัตย์สุจริตก็ย่อมจะกระทำการทุจริต

2. เศรษฐกิจและการครองชีพ หากรายได้ เงินเดือน หรือค่าจ้างไม่เพียงพอ ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐอาจกระทำการทุจริตเพื่อการครองชีพของตนเองและครอบครัวได้

3. ความผันผวนและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นเหตุให้เกิดช่องว่างในการบริหารงานของรัฐบาล ขาดการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ต่อเนื่อง ขาดการติดตามผล เกิดความหยาบคายในการปกครองบังคับบัญชา ส่งผลกระทบต่อเหตุแวดล้อมกรณีอื่นๆ จนเป็นช่องทางหรือโอกาสให้มีการแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายขึ้นได้โดยง่าย

4. กรณีแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรมเกี่ยวกับการแสดงออกในความฟุ้งเฟ้อรับเลี้ยงดู และการเอาแบบอย่างกันในเรื่องของการบริหารของรัฐที่ต้องมีค่าตอบแทนเป็นส่วนตัว เป็นผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจวางตัวเป็นกลาง และให้ความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย เพราะความสำนึกในเรื่องของบุญคุณที่รับประโยชน์หรือรับการเลี้ยงดู

5. การบริการงานที่ขาดประสิทธิภาพ เกิดช่องว่างในการปกครองบังคับบัญชา หรือเกิดความหยาบคายในการปกครองบังคับบัญชา เป็นผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดระเบียบวินัย เป็นหนทางนำไปสู่การทุจริตและประพฤติกฎหมาย

6. กฎหมายหรือระเบียบมีช่องว่างหรือมีข้อบกพร่องเปิดโอกาสให้ทุจริตและประพฤติกฎหมายในวงราชการได้

7. การมีตำแหน่งหน้าที่ที่เหนืออำนาจต่อการกระทำผิด เพราะอำนาจหน้าที่ให้คุณให้โทษ อนุมัติ อนุญาต หรือ ให้สัมปทาน หรือออกคำสั่งใดๆ อาจเรียกหรือรับประโยชน์เป็นการตอบแทนได้

8. การตกอยู่ในภาวะแวดล้อมและอิทธิพลของผู้ทุจริตหรือมูลเหตุจูงใจอื่น ๆ ทำให้ต้องทุจริต เพราะความเกรงกลัวหรือถูกบังคับ

อุทัย หิรัญโต (2519 : 10) ได้ระบุถึงสาเหตุที่ราชการกระทำการคอร์รัปชัน ไว้ดังนี้

1. ความจำเป็นในทางเศรษฐกิจ ภายหลังจากการเป็นข้าราชการไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย

2. ความบกพร่องของระบบบริหารราชการ เกิดจากการที่ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจแก่ข้าราชการมากเกินไป ตลอดจนการให้อำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi Judicial Power) แก่ฝ่ายปกครองมากเกินไป ขั้นตอนราชการมีมากเกินไป กฎหมาย ระเบียบแบบแผน ข้อบังคับต่าง ๆ ไม่รัดกุมหรือไม่มีการรักษาให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และข้อบังคับกันอย่างจริงจัง ตลอดจนการเพิ่มขึ้นของการบริการต่าง ๆ และการบริการประชาชนไม่พึงพอใจ ถ้าหากหน่วยงานรัฐจัดการ

บริการให้ไม่เพียงพอหรือมีวิธีการปฏิบัติที่ล่าช้าไม่ทันกาล ประชาชนมักจะพร้อมหยิบยื่นของกำนัลให้แก่ผู้ปฏิบัติงานนั้นเสียด้วยเพื่อความสะดวก

3. ความต้องการที่จะได้รับการยกย่องในสังคมด้วยการแสดงออกในคามมีฐานะทางเศรษฐกิจ และค่านิยมทางสังคม (Social Value) ของคนไทย

4. การมีอภิสิทธิ์ของนักการเมืองและความอ่อนแอของระบบการเมือง

5. อิทธิพลของภริยาของข้าราชการ

6. ความจำเป็นบีบบังคับให้เอาอย่าง

7. ผู้บังคับบัญชาไม่กวัดจั้นหรือบกร่องต่อหน้าที่

2.5 แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมายส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นมีหลักฐานที่สำคัญคล้ายคลึงกัน ดังนี้

อุทัย หิระญูโต (2532 : 2) นิยามว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น จัดการปกครองและดำเนินการบางอย่างโดยดำเนินการเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งซึ่งมาทั้งหมด หรือบางส่วนทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความต้องการเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

แฮร์ริส จี. มอนตาญ (Haris G. Montagu)(1984:574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหาร การปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจาก การควบคุมของหน่วยงาน การบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น ยังต้องอยู่ภายใต้ บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2524 :15) นิยามไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐบาล และโดยนัยนี้ก็จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547 : 4-5) นิยามไว้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานจากหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) หมายถึง การที่รัฐบาลมอบอำนาจการปกครองให้องค์กรอื่น ๆ ที่ไม่ใช่องค์กรส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

วิลเลียม เอ. ร็อบสัน (William A. Robson) นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติจากนิยามต่าง ๆ ข้างต้นสามารถสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญ ดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร : 2539)

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ของไทยจัดเป็น กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหาร ส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไป ไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายสภาพเป็น รัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขต ที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครอง ท้องถิ่นระดับใด จึงจะเหมาะสมหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ (William A. Robson, 1953 : 574)

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

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นนั้น

4. องค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่น ประมวล เพื่อจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การ

ปกครอง ท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือกรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นจากแนวคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิสัยทัศน์ของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนาารมณ์และความต้องการของชุมชนภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีแนวความคิดที่จะให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง รวมทั้งต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ พื้นที่ชัดเจน ถูกต้องตามหลักกฎหมาย มีการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นและมีความเป็นอิสระในการบริหารทั้งงาน คน งบประมาณ แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

2.6 เทศบาลตำบลบ้านสร้าง

เทศบาลตำบลบ้านสร้าง

เทศบาลตำบลบ้านสร้าง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลมาเป็นเทศบาลตำบลบ้านสร้าง เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 (ตามพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 9 ก ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542) ตั้ง อยู่ในเขตพื้นที่ของตำบลบ้านสร้าง อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ห่างจากตัวจังหวัดประมาณ 13 กิโลเมตร และห่างจากกรุงเทพมหานคร ประมาณ 88 กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งหมด 7.06 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นพื้นที่ประมาณ 4,412.5 ไร่ (เปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่ โดยยุบรวมพื้นที่ของสภาตำบลบ้านสร้าง เข้ากับเขตพื้นที่ของเทศบาลตำบลบ้านสร้าง เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2547 เดิมมีพื้นที่ 4.58 ตร.กม.)

ลักษณะที่ตั้ง อาณาเขต

อาณาเขต

- ทิศเหนือจด ตำบลบ้านสร้าง อำเภออุทัย
- ทิศใต้จด ตำบลลำตาเสา อำเภอวังน้อย

- ทิศตะวันออกจด ตำบลบ่อตาโล่ อำเภอวังน้อย
- ทิศตะวันตกจด ตำบลสามเรือน อำเภอบางปะอิน

เทศบาลตำบลบ้านสร้าง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการบริหารงานเทศบาลให้มีความสอดคล้องตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ในท้องถิ่นเกี่ยวกับการบริหารการจัดการด้านต่างๆ ในเขตเทศบาล โดยทำการจัดตั้งชุมชนขึ้น 14ชุมชน มีรายละเอียดแต่ละชุมชนดังนี้

1. ชุมชนวังคู้แมว ประกอบด้วย หมู่ที่ 1
2. ชุมชนหน้าแพ ประกอบด้วย หมู่ที่ 2
3. ชุมชนบ้านลานเท ประกอบด้วย หมู่ที่ 3
4. ชุมชนบ้านท้องคู้ง ประกอบด้วย หมู่ที่ 4
5. ชุมชนตลาดบ้านสร้าง ประกอบด้วย พื้นที่หมู่ที่ 4 และ หมู่ที่ 5 บางส่วน
6. ชุมชนบ้านล่าง ประกอบด้วยพื้นที่ของหมู่ที่ 5 บางส่วน
7. ชุมชนวัดบ้านสร้าง ประกอบด้วยพื้นที่ของหมู่ที่ 5 บางส่วน
8. ชุมชนบ้านรางยายเพียร ประกอบด้วยพื้นที่ของหมู่ที่ 6
9. ชุมชนเสริมสุข ประกอบด้วยพื้นที่ของหมู่ที่ 7 บางส่วน
10. ชุมชนแกรนด์วิลเลจ ประกอบด้วยพื้นที่ของหมู่ที่ 7 บางส่วน
11. ชุมชนบ้านตาป้อม ประกอบด้วยพื้นที่ของหมู่ที่ 8
12. ชุมชนเหมือนฝัน 1 ประกอบด้วยพื้นที่ของหมู่ที่ 5 บางส่วน
13. ชุมชนเหมือนฝัน 2 ประกอบด้วยพื้นที่ของหมู่ที่ 7 บางส่วน
14. ชุมชนมานิตลีฟวิ่งโฮม ประกอบด้วยพื้นที่ของหมู่ที่ 5 บางส่วน

(ข้อมูล ณ วันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552)

ชุมชนต่าง ๆ เหล่านี้ประกอบด้วยหมู่บ้าน จำนวน 8 หมู่บ้านในเขตเทศบาลได้แก่หมู่ที่ 1,2,3,4,5,6,7 และ 8 ตำบลบ้านสร้าง อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งคณะกรรมการแต่ละชุมชนมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกในชุมชน (การประชามชชุมชน) โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการทำประชามชของชุมชน ในการร่วมกันแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการพัฒนา เพื่อเสนอความต้องการของชุมชนต่อสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาล

ข้อมูลประชากร

ประชากรในเขตเทศบาลตำบลบ้านสร้าง ตามหลักฐานทะเบียนราษฎร เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2552 มีประชากรรวมทั้งสิ้น 4,928 คน แยก เป็นชาย 2,398 คน และหญิง

2,530 คน จำนวนครัวเรือน 2,261 หลังคาเรือน นอกจากจากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นภายในเขตเทศบาล ยังมีประชากรแฝงอยู่อีกกว่า 5,000 คน เนื่องจากเทศบาลอยู่ใกล้แหล่งนิคมอุตสาหกรรม โรงงานและยังมีโรงงานอุตสาหกรรม , โรงงานเย็บผ้าโหล ในเขตเทศบาลตำบลบ้านสร้าง อีกจำนวนมาก ซึ่งตำบลบ้านสร้างถือว่าเป็นศูนย์กลางทางด้านอุตสาหกรรมเย็บผ้าโหล แหล่งใหญ่ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งประชากรแฝงเหล่านี้เป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาของเทศบาล เนื่องจากเทศบาลไม่มีข้อมูลส่วนบุคคล สำหรับใช้เป็นหลักฐานการแสดงสิทธิต่าง ๆ ที่บุคคลเหล่านั้นพึงมีพึงได้ในเขตเทศบาล

สภาพเศรษฐกิจและรายได้ประชากร

- ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ค้าขาย รับจ้างในโรงงานอุตสาหกรรม และอุตสาหกรรมในครัวเรือน เช่น เย็บผ้าโหล มีรายได้เฉลี่ย 220บาท / วัน / คน
- การประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่สำคัญได้แก่ การทำนา และการเลี้ยงสัตว์ เลี้ยงไก่ไข่ เป็นต้น
- การประกอบธุรกิจการค้าพาณิชยกรรม ได้แก่ เสื้อผ้า อาหาร และของชำ จำนวน 66 แห่ง มีการลงทุนด้านธุรกิจบ้านจัดสรรอาคารชุด อาคารพาณิชย์ ต่าง ๆ
- การประกอบอุตสาหกรรมในท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมขนาดย่อม และอุตสาหกรรมในครัวเรือน เช่น การเย็บผ้าโหล เป็นต้น ซึ่งมีประชากรจำนวนมากที่ประกอบอาชีพด้านนี้ ซึ่งเขตเทศบาลตำบลบ้านสร้างนับเป็นแหล่งเย็บผ้าโหลที่สำคัญและใหญ่ที่สุดในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา นอกจากนี้แล้วยังมีการรับประกอบ ชิ้นงานย่อยในอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ เช่น อุปกรณ์ไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ ฯลฯจากนิคมอุตสาหกรรม โรงงานตำบลคานหาม อำเภออุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

2.7 วิจัยที่เกี่ยวข้อง

วิจัยที่เกี่ยวข้อง

พันธุ์ชัย วัฒนชัย (2543) ได้กล่าวไว้ว่า กรมการปกครองได้ดำเนินการสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดย

1. ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะมีส่วนสำคัญให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานอย่างโปร่งใสดียิ่งขึ้นดังต่อไปนี้

1.1 มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดย

1.1.1 ประชาคมหมู่บ้านเสนอปัญหาความต้องการเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี

1.1.2 จะต้องจัดทำประชาพิจารณ์แผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ปี ก่อนประกาศใช้โดยติดประกาศให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง

1.2 เข้าร่วมรับฟังการประชุมพิจารณาร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าสอดคล้องกับแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

1.3 เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดซื้อ – จัดจ้าง คณะละไม่น้อยกว่า 2 คนในทุกโครงการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการบริหารพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2538 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546

1.4 การมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสามารถขอเอกสารข้อมูลที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางราชการ พ.ศ.2540

พิทยา สุนทรวิภาต (2545) กล่าวถึงการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. หลักนิติธรรม เป็นการปฏิบัติเกี่ยวกับการตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรมที่ยอมรับของชุมชน และชุมชนยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งมุ่งให้เกิดความเป็นธรรมและเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนเป็น

2. หลักคุณธรรม เป็นการปฏิบัติงานที่ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม เพื่อเสริมสร้างความซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ อุดหนุน มีระเบียบวินัย ให้บริการแก่ประชาชนด้วยความเสมอภาคถูกต้องโดยมุ่งเน้นรักษาผลประโยชน์แก่ส่วนรวม

3. หลักความโปร่งใส โดยเน้นปรับกลไกและวิธีการทำงานให้มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถือปฏิบัติในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบ

4. หลักการมีส่วนร่วม ถือเป็นหลักการที่มีความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนโดย พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย

อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร. , 2547: 30-31) อธิบายว่า หลักความโปร่งใส หมายถึง การดำเนินงานและการตัดสินใจที่เปิดเผย เพื่อสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของบุคคลในชาติ หลักความโปร่งใสจะเกิดขึ้นได้เมื่อส่วนราชการเปิดเผยข้อมูลทุกขั้นตอนในการปฏิบัติภารกิจ เพื่อให้ประชาชนรู้และเข้าใจ

ถวิลวดี บุรีกุล และวันชัย วัฒนศัพท์ จากสถาบันพระปกเกล้า (2547) ได้แยกพิจารณา “ความโปร่งใส” ออกเป็น 2 นัย คือ

1. พิจารณาความหมายตามนัยของศัพท์ความโปร่งใส หมายถึง คุณสมบัติที่แสงผ่านได้ มองเห็นทะลุได้ง่าย รวมทั้ง จับได้ง่ายเปิดเผย ตรงไปตรงมา และเข้าใจง่าย

2. อีกนัยหนึ่งโดยการเปรียบเทียบกับทฤษฎีคอร์รัปชันความโปร่งใสมีความหมายตรงข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยที่คอร์รัปชันมีความหมายในเชิงลบแสดงถึง พฤติกรรมที่เข้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใดๆ ในลักษณะซ่อนเร้น เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตน เช่น การผูกขาดอำนาจหน้าที่ (monopoly of Authority) และการใช้ดุลพินิจมากโดยไม่มีหรือมีการตรวจสอบ (Accountability) และความโปร่งใสน้อย ส่วนความโปร่งใสมีความหมายในเชิงบวกแสดงให้เห็นถึง พฤติกรรมที่รู้เห็น ได้อย่างชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่กระทำการใดๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

พวงทอง โยธาใหญ่(2545) ศึกษาวิจัยเรื่อง “ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่” มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายกระบวนการจัดทำแผนการพัฒนาท้องถิ่น และศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในเชียงใหม่ ส่วนใหญ่ได้มีความพยายามที่จะปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 แต่มีองค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนยังไม่ปฏิบัติไม่ครบกระบวนการที่ตามระเบียบกำหนด โดยเฉพาะเรื่องการจัดทำแนวทางพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 5 ปี และการนำเสนอร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล องค์กรภาคเอกสาร ผู้นำชุมชน และประชาชนในท้องถิ่นเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะก่อนจะมีการประกาศใช้ ทั้งนี้ อาจเนื่องจากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานยังไม่มี ความเข้าใจในเรื่องระเบียบเท่าที่ควร

สำหรับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ประจำปี พ.ศ. 2545 ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ การศึกษาครั้งนี้พบว่ายังอยู่ในระดับน้อย ทำให้เห็นว่าประชาชนยังไม่ค่อยจะให้ความสนใจในกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลเท่าที่ควร เช่น ในเรื่องการเข้าร่วมประชุมเพื่อเสนอปัญหาความต้องการของท้องถิ่นและการเข้าร่วมตรวจสอบความโปร่งใสในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอาจส่งผลให้การแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

ดังนั้น หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลจะต้องให้ความสำคัญและส่งเสริมสนับสนุนด้านความรู้ ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ปรเมศวร์ สังข์เอี่ยม (2542) ได้ศึกษาถึงปัญหาการควบคุมการเข้าแข่งขันในการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการสอบราคาและวิธีการประกวดราคา โดยศึกษารูปแบบและวิธีการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างให้เห็นถึงปัญหาการรั่วไหลของการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งจากการศึกษาเห็นว่ารัฐควรวางมาตรการในการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่อย่างเช่น สร้างกลไกควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างให้มีความโปร่งใส โดยกำหนดหลักเกณฑ์การจัดหาที่เป็นมาตรฐาน และให้มีองค์กรที่มีอำนาจเป็นอิสระเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในขั้นตอนต่างๆ ให้มีการใช้สิทธิในการอุทธรณ์การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในระหว่างที่มีการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละขั้นตอน พัฒนาบุคลากรด้านการจัดซื้อจัดจ้างให้มีความรู้ความสามารถ เสนอให้มีการแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ให้เป็นประมวลกฎหมายบังคับใช้กับการจัดซื้อจัดจ้างในประเทศไทย โดยเฉพาะและเสนอให้มีกฎหมายที่จะเอาผิดกับผู้ที่มีส่วนร่วมทุจริตทั้งทางตรงและทางอ้อมในการจัดซื้อจัดจ้าง

สุทธิรัตน์ อ่อนเที่ยง (2544) ได้ศึกษาถึงเรื่องคอร์รัปชันในระบบราชการไทย ศึกษากรณีกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อทราบพฤติกรรมและวิธีคอร์รัปชันในรูปแบบต่างๆที่เกิดขึ้นในการจัดซื้อจัดจ้าง มูลเหตุจูงใจและผลกระทบที่เกิดจากการคอร์รัปชัน ซึ่งพบว่าพฤติกรรมและวิธีคอร์รัปชันในระบบราชการไทยสามารถจำแนกได้ 6 ประเภทคือ 1. หลีกเลียงหรือบิดเบือนข้อบังคับ 2. อาศัยอำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ 3. สมคบกับผู้ประกอบการเสนอราคาสูงเกินจริงให้แก่ราชการ 4. ทุจริตต่อหน้าที่ ปลอมแปลงและกระทำการใดๆอันเป็นเท็จ 5. เรียกรับเอาผลประโยชน์จากผู้เสนอราคา 6. ใช้เทคนิคหาประโยชน์จากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

โดยมีมูลเหตุมาจากตัวผู้กระทำในเรื่องโอกาส สิ่งจูงใจและความซื่อสัตย์ มูลเหตุจากปัจจัยภายนอก เช่น สังคม เศรษฐกิจ ค่าครองชีพ การเมือง เป็นต้น สำหรับแนวทางแก้ไขได้เสนอไว้โดยเห็นควรให้มีการปรับปรุงระบบราชการ เสริมสร้างทัศนคติ ค่านิยมในด้านความซื่อสัตย์สุจริต และควรปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบต่างๆที่เป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ใช้ในการทุจริตคอร์รัปชัน ใช้มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตอย่างเข้มงวด

ชูเวช เสนปาน (2551) ได้ศึกษาปัจจัยของปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานและวิเคราะห์จัดอันดับปัจจัยของปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งพบว่าปัจจัยที่มีค่าสำคัญของการทุจริตประกอบด้วย 6 ปัจจัย ได้แก่ 1. การไม่เผยแพร่ข้อมูล 2. การระบุคุณสมบัติของผู้รับจ้างอย่างไม่เป็นธรรม 3. การเรียกร้อยค่าธรรมเนียมนอกเหนือกฎหมายกำหนด 4. การตรวจรับงานโดยมีเงื่อนไข 5. การใช้งบประมาณเพื่อประโยชน์ทางการเมืองและ 6. การรับเงินหรือทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการเสนอราคา

นิรัตน์ มีบุญ (2553) ได้ศึกษาถึงความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศไทยตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ภายใต้นโยบายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลก พบว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ไม่มีการกล่าวถึงความหมายของความโปร่งใสไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ส่วนความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลกนั้น ได้กำหนดเรื่องหลักความโปร่งใสไว้ ซึ่งจะครอบคลุมถึงกฎ ระเบียบ แนวทางและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ดังนั้นหากประเทศไทยต้องการที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ ก็ต้องศึกษาถึงหลักการและวัตถุประสงค์ของความตกลงฉบับดังกล่าวว่าเป็นประการใด หากประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคี จะสามารถกระทำตามหลักการและวัตถุประสงค์ของความตกลงฉบับนี้ ซึ่งอาจทำให้เกิดความโปร่งใสภายใต้นโยบายฉบับนี้ และอาจทำให้การทุจริตคอร์รัปชันหมดไปจากการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทย

คณะอนุกรรมการจัดทำดัชนีวัดความโปร่งใสในสังคมไทยเฉพาะหน่วยงานของรัฐ ศูนย์วิจัยเพื่อต่อต้านการทุจริต ป๊วย อึ้งภากรณ์ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2554) ได้จัดทำดัชนีวัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐตามกรอบความคิดการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ (Strategy Management) ครอบคลุมกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ (Formulation of Strategy) การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ (Implementation of Strategy) และการติดตามประเมินผล (Monitoring and Evaluation) โดยพิจารณาถึงคุณลักษณะที่ดี หรือองค์ประกอบหรือกิจกรรมที่พึงประสงค์ในการดำเนินงานตามภารกิจหลักของหน่วยงาน ที่แสดงถึงความโปร่งใส (Transparency) และการมีธรรมาภิบาล (Good Governance) ของหน่วยงานภาครัฐซึ่ง

ประกอบด้วย หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักคุณธรรม (Virtue) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักความพร้อมรับผิด (Accountability) และหลักประสิทธิภาพ (Efficiency) โดยจะขออธิบายความหมายของหลักต่างๆ ดังนี้

หลักความโปร่งใส

หมายถึง การดำเนินงานปฏิบัติราชการตามภารกิจหลักของหน่วยงานมีความโปร่งใสมีการเปิดเผยข้อมูลในเรื่องต่าง ๆ ผ่านช่องทางสื่อสารที่เหมาะสมหลากหลายช่องทางเพื่อผู้รับบริการสามารถเข้าถึงบริการได้อย่างสะดวก เท่าเทียม ทั้งถึง ผู้มีส่วนได้เสียและสาธารณชนสามารถติดตามตรวจสอบการดำเนินงานได้โดยสะดวกเต็มที่

หลักนิติธรรม

หมายถึง การดำเนินงานปฏิบัติราชการตามภารกิจหลักของหน่วยงานถูกต้องตามกฎหมาย และข้อบัญญัติต่าง ๆ ประชาชนได้รับการปฏิบัติอย่างยุติธรรม เท่าเทียม

หลักคุณธรรม

หมายถึง การดำเนินงานปฏิบัติราชการตามภารกิจหลักของหน่วยงานถูกต้องตาม คุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณ วิชาการและวิชาชีพโดยมุ่งประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม

หลักการมีส่วนร่วม

หมายถึง การดำเนินงานปฏิบัติราชการตามภารกิจหลักของหน่วยงานเปิดโอกาสให้ผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและสาธารณชนได้มีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็นร่วมปฏิบัติ ติดตามประเมินผล และตรวจสอบในขั้นตอนต่าง ๆ ของการดำเนินงานซึ่งจะมีผลให้มีความโปร่งใสและบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของภารกิจ

หลักความพร้อมรับผิด

หมายถึง การดำเนินงานปฏิบัติราชการตามภารกิจหลักของหน่วยงาน ที่มีความรับผิดชอบ ตอบสนองและรับการตรวจสอบจากผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้กำกับดูแล และสาธารณชน

หลักประสิทธิภาพ

หมายถึง การดำเนินงานปฏิบัติราชการตามภารกิจหลักของหน่วยงานเกิดประโยชน์ต่อสังคมคุ้มค่าใช้จ่าย หรือทรัพยากรที่เสียไป เกิดผลสัมฤทธิ์และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคม

ภายใต้กรอบความคิดดังกล่าวสามารถกำหนดดัชนีและตัวชี้วัดที่เหมาะสมในการประเมินความโปร่งใสในการดำเนินงานและปฏิบัติราชการแต่ละกระบวนการหรือขั้นตอน ดังนี้

1. ความโปร่งใสในการกำหนดยุทธศาสตร์

ความโปร่งใสในการกำหนดยุทธศาสตร์วัดด้วยดัชนีความโปร่งใสของยุทธศาสตร์ ซึ่งยุทธศาสตร์ที่ดีมีความโปร่งใส ควรได้มาจากข้อพิจารณาหรือมีคุณลักษณะที่พึงปรารถนา ประกอบด้วย

1.1 มีการตอบสนองต่อปัญหาหรือความต้องการของประชาชนที่เป็นเป้าหมายของภารกิจหลักของหน่วยงาน

1.2 มีความสอดคล้องหรือสนองตอบต่อนโยบายของรัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับภารกิจหลักของหน่วยงาน

1.3 มีผลการศึกษาวิจัยหรือเหตุผลทางวิชาการรองรับสนับสนุน

1.4 มีการรับฟังความคิดเห็นจากบุคลากรภายในหน่วยงานอย่างกว้างขวาง เนื่องจากบุคลากรในหน่วยงานเป็นผู้มีความรู้ประสบการณ์ บทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงซึ่งต้องร่วมมือร่วมใจและร่วมรับผิดชอบในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ให้บรรลุผลสัมฤทธิ์เป็นอย่างดี

1.5 ผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งประกอบด้วยประชาชนที่เป็นเป้าหมายของภารกิจหลักผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์นั้น ๆ ที่มีใช้กลุ่มประชากรเป้าหมายภารกิจหลักหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เกี่ยวกับภารกิจหลัก และองค์กรประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง ได้มีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ความคิดเห็น พิจารณา กำหนดยุทธศาสตร์

อีกทั้งยุทธศาสตร์ที่ดีมีความโปร่งใส ควรตอบโจทย์ตรงตามภารกิจหลักของหน่วยงานได้อย่างเหมาะสมและชัดเจนซึ่งขึ้นอยู่กับว่ามีคุณลักษณะ องค์ประกอบ หรือกิจกรรมที่สำคัญ ดังนี้

- มีหลักเกณฑ์ในการจัดลำดับความสำคัญของโครงการหรือกิจกรรมที่จะดำเนินการตามยุทธศาสตร์

- มีผู้รับผิดชอบหรือหน่วยงานรับผิดชอบและงบประมาณที่เหมาะสม

- มีการสื่อสารสาระสำคัญและความสำคัญของยุทธศาสตร์ถึงบุคลากรในหน่วยงาน และบุคลากรภายนอกที่เป็นกลุ่มประชากรเป้าหมาย ผู้มีส่วนได้เสียและสาธารณชนอย่างแพร่หลาย ทั่วถึง

- มีรายงานความก้าวหน้าผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์และการแก้ไข ปรับปรุงการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์

- มีรายงานผลสำเร็จตามยุทธศาสตร์

2. ความโปร่งใสในการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ

ความโปร่งใสในกระบวนการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติประกอบด้วย การประเมินผลการ ดำเนินการต่างๆ ที่สำคัญคือ

2.1 ความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง

การจัดซื้อจัดจ้างเป็นขั้นตอนที่สำคัญในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งมี โอกาสเกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้มากและมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของ การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน การมีความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างจึงมี ความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ ความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง พิจารณาได้จาก

2.1.1 การจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งควรมีคุณลักษณะ องค์ประกอบ หรือกิจกรรมที่ดี คือ

-มีการจัดทำแผนจัดหาพัสดุหรือการจัดซื้อจัดจ้างประจำปี

-มีการประกาศเผยแพร่แผนจัดหาพัสดุหรือการจัดซื้อจัดจ้างประจำปี

-มีการจัดทำรายงานผลการจัดหาพัสดุหรือการจัดซื้อจัดจ้างประจำปี

-มีการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลการจัดหาพัสดุ หรือการจัดซื้อจัดจ้าง

ประจำปี

-มีการปรับปรุงการดำเนินงานตามรายงานวิเคราะห์ผลการจัดหาพัสดุหรือ การจัดซื้อจัดจ้างประจำปี

2.1.2 การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ควรมีคุณลักษณะ องค์ประกอบหรือกิจกรรมที่ดี คือ

-มีการเผยแพร่แผนจัดซื้อจัดจ้างแต่ละ โครงการ/งาน

-มีการประกาศเผยแพร่หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกตัดสินผลการ จัดซื้อจัดจ้างแต่ละ โครงการ/งาน

-มีการประกาศรายชื่อผู้เสนอราคา/งานที่มีสิทธิได้รับการคัดเลือกแต่ละโครงการ/งาน

-มีการรายงานผลการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละโครงการ/งาน พร้อมระบุวิธีการจัดซื้อจัดจ้างและเหตุผลที่ใช้ในการตัดสินใจผลการจัดซื้อจัดจ้าง

-มีรายงานสรุปผลการจัดซื้อจัดจ้างรวมทุกโครงการ/งาน โดยจำแนกตามวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง

2.2 การเข้าถึงข้อมูลของประชาชนตามภารกิจหลักของหน่วยงาน

หน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่บริการและพร้อมรับผิดชอบประชาชนดังนั้นการเข้าถึงข้อมูลประชาชนตามภารกิจหลักของหน่วยงานจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อความโปร่งใสของหน่วยงานในการเปิดโอกาสและอำนวยความสะดวกที่เป็นภารกิจหลักของหน่วยงานต่อประชาชนอย่างกว้างขวางทั่วถึงเท่าเทียมกันอย่างมีประสิทธิภาพซื่อสัตย์สุจริตและพร้อมรับการตรวจสอบและรับผิดชอบต่อประชาชน ข้อพิจารณาที่สำคัญที่แสดงโอกาสของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลตามภารกิจหลักของหน่วยงานคือ

2.2.1 ช่องทางการเข้าถึงข้อมูลตามภารกิจหลักของหน่วยงาน ประชาชนทั่วไปและโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่เป็นเป้าหมายบริการตามภารกิจหลักของหน่วยงานจะมีโอกาสเข้าถึงข้อมูลตามภารกิจหลักของหน่วยงานได้ดีเพียงไรขึ้นอยู่กับช่องทางที่หน่วยงานจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้ ซึ่งประกอบด้วยช่องทางที่หลากหลายและเหมาะสมในการสื่อสารข้อมูลเพื่อการรับรู้ของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลได้แก่

-การมีหน่วยประชาสัมพันธ์ ณ ที่ทำการของหน่วยงาน

-การมีข้อมูลทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน

-การมีระบบ call center

-การเผยแพร่ข้อมูลทางโทรทัศน์และหรือวิทยุ

-การเผยแพร่ข้อมูลทางสื่อสิ่งพิมพ์ เช่น หนังสือพิมพ์ วารสาร จุลสาร

แผ่นพับ เป็นต้น

ทั้งนี้แต่ละช่องทางและสื่อย่อมมีความเหมาะสมประสิทธิภาพและประสิทธิผลแตกต่างกัน โดยขึ้นอยู่กับเนื้อหาของข้อมูล คุณลักษณะของประชากรเป้าหมายตามภารกิจหลักของหน่วยงานและวัตถุประสงค์ของการสื่อสารหรือการเข้าถึงข้อมูลแต่ละเรื่อง

2.2.2 คุณลักษณะของข้อมูลที่ประชาชนเข้าดูได้ทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน ซึ่งเว็บไซต์เป็นสื่อสารสนเทศที่สำคัญยิ่งในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแสดงความโปร่งใสของหน่วยราชการ สามารถบรรจุเนื้อหาข้อมูลได้อย่างมากมายตามความต้องการ ปรับปรุง

ข้อมูลให้ทันสมัย และสะสมข้อมูลเก่าไว้ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบได้ ผู้สนใจสามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยสะดวกตลอด 24 ชั่วโมง และเข้าถึงได้แม้จะอยู่ห่างไกล เว็บไซต์ที่ดีแสดงความโปร่งใสของหน่วยงานได้ดีควรมีคุณลักษณะที่สำคัญประกอบด้วย

-มีข้อมูลเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายตามภารกิจหลักของหน่วยงาน
อย่างชัดเจนครบถ้วน

-มีข้อมูลแผนงาน/โครงการตามภารกิจหลักของหน่วยงานชัดเจน
ครบถ้วน

-มีรายงานผลการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการตามภารกิจหลักของ
หน่วยงานตามเวลาที่เป็จริงทันสมัยไม่ล่าช้า

-มีรายงานการประเมินผลตามแผนงาน/โครงการตามภารกิจหลักของ
หน่วยงานตามเวลาที่เหมาะสมไม่ล่าช้า

-มีการปรับปรุงข้อมูลตามกิจหลักของหน่วยงานให้ทันสมัยอยู่เสมอ
โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลในเรื่องแผนงาน/โครงการ รายงานผลการดำเนินงานและรายงานการ
ประเมินผลการดำเนินงาน

2.2.3 การประเมินการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภาคประชาชน
โดยผลจากความพึงพอใจการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลของภาคประชาชน เป็นตัวแสดงถึงประสิทธิภาพ
และประสิทธิผลการเปิดเผยและเผยแพร่ข้อมูลของหน่วยงานต่อภาคประชาชน

2.3 การมีส่วนร่วมตามภารกิจหลักของหน่วยงาน

การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียและภาคประชาชนเป็นเงื่อนไขสำคัญอีกประการ
หนึ่งในการสร้างความโปร่งใสในการดำเนินงานปฏิบัติราชการของหน่วยงาน ระดับการมีส่วนร่วม
ของภาคประชาชนในการปฏิบัติราชการตามภารกิจหลักของหน่วยงานจึงเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญที่
แสดงถึงความโปร่งใสของหน่วยงาน

2.3.1 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติราชการตามภารกิจ
หลักของหน่วยงาน อาจแบ่งได้ตามระดับ/ขั้นตอนต่าง ๆ ได้แก่

-มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรือการ
ปรับปรุงแก้ไขพัฒนาการปฏิบัติราชการตามภารกิจหลักของหน่วยงาน

-มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงาน/โครงการหรือในการปรับปรุงแก้ไข
พัฒนาการปฏิบัติราชการตามภารกิจหลักของหน่วยงาน

-มีส่วนร่วมดำเนินการตามโครงการหรือปรับปรุงแก้ไขพัฒนาการปฏิบัติ
ราชการตามภารกิจหลักของหน่วยงาน

-มีส่วนร่วมตรวจสอบติดตามประเมินผลโครงการหรือประเมินผลการปรับปรุงแก้ไขพัฒนาการปฏิบัติราชการตามภารกิจหลักของหน่วยงาน

-มีส่วนร่วมในการปรับปรุงแก้ไขพัฒนาโครงการอย่างต่อเนื่องเมื่อสิ้นสุดโครงการ

2.4 คุณภาพและความเป็นธรรมในการให้บริการ

การดำเนินงานปฏิบัติราชการที่ดีมีความโปร่งใสย่อมจะมีผลให้บริการของหน่วยงานต่อประชาชนเป็นบริการที่มีคุณภาพสูงสนองตอบความต้องการและปัญหาของประชาชนได้เป็นอย่างดี และเป็นการให้บริการที่เท่าเทียมและเป็นธรรมไม่มีการเลือกปฏิบัติ ซึ่งพิจารณาได้จาก

2.4.1 ความเสมอภาคในการบริการตามภารกิจหลักของหน่วยงาน โดยมีคุณลักษณะ/องค์ประกอบที่ดีต่อการเกิดความเสมอภาคในการให้บริการของหน่วยงาน ได้แก่

-มีแนวทางในการปฏิบัติงานตามภารกิจหลักของหน่วยงาน

-มีคู่มือหรือมีการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานภารกิจหลักของหน่วยงาน

-มีการใช้เทคโนโลยีเพื่อให้บริการเป็นมาตรฐานเดียวกัน โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ

-มีการแสดงขั้นตอนการให้บริการ อัตราค่าบริการ (ถ้ามี) และเวลาที่ใช้ในการดำเนินการให้ประชาชนทราบอย่างชัดเจน

-มีการให้บริหารตามลำดับก่อน-หลัง

2.4.2 การประกาศเผยแพร่ขั้นตอนกระบวนการสำหรับการแก้ปัญหาเรื่องร้องเรียนการดำเนินงานของหน่วยงาน ซึ่งการเปิดโอกาสให้ประชาชนร้องเรียนปัญหาการดำเนินงานของหน่วยงานเป็นอีกเงื่อนไขหนึ่งที่จะเป็นหลักประกันการบริการที่มีคุณภาพและเป็นธรรม ดังนั้นหน่วยงานจึงควรมีช่องทางและกระบวนการในการรับเรื่องร้องเรียนและรายงานผลการแก้ปัญหา ดังนี้

-มีการประกาศเผยแพร่ขั้นตอน กระบวนการ ในการร้องเรียนและแก้ไข ปัญหาเรื่องร้องเรียน

-มีการแจ้งรับเรื่องร้องเรียน

-มีการรายงานผลการดำเนินงานหรือความก้าวหน้าในการดำเนินการเรื่องร้องเรียน

-มีรายงานสรุปผลการดำเนินการเรื่องร้องเรียนในรอบเดือน

-มีสรุปผลการดำเนินการเรื่องร้องเรียนในรอบปี พร้อมทั้งระบุปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข

2.5 ความเชื่อมั่นในองค์กรของบุคลากรในหน่วยงาน

หน่วยงานที่มีความโปร่งใสและธรรมาภิบาลเป็นทั้งเหตุและผลของการมีบุคลากรที่ดีมีความรู้ความสามารถสูง มีขวัญและกำลังใจในการทำงาน มีความรักและผูกพันต่อหน่วยงาน มีความภาคภูมิใจในหน่วยงาน และยินดีอุทิศตนเพื่อหน่วยงาน หรืออาจจะกล่าวโดยรวมว่า บุคลากรมีความเชื่อมั่นในหน่วยงาน ดังนั้นความเชื่อมั่นของบุคลากรในองค์กรจึงเป็นเครื่องชี้ระดับความโปร่งใสและธรรมาภิบาลของหน่วยงานทั้งในการปฏิบัติราชการตามภารกิจหลัก และในการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ในหน่วยงาน

3. ความโปร่งใสในการติดตามประเมินผล

ความโปร่งใสในการติดตามประเมินผลวัดด้วยดัชนีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการประกอบด้วย

3.1 การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการเป็นองค์ประกอบที่สำคัญขาดเสียมิได้ในกระบวนการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ การติดตามประเมินผลที่ดีย่อมนำไปสู่การเรียนรู้ เข้าในปัญหาอุปสรรค ข้อบกพร่องในการดำเนินงานปฏิบัติราชการ ทำให้สามารถแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนาการปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลยิ่งขึ้นและมีผลเพิ่มความโปร่งใสและธรรมาภิบาลของหน่วยงาน การติดตามประเมินผลที่ดีควรมีการดำเนินการทั้งโดยหน่วยงานเอง และโดยผู้ประเมินอิสระภายนอกหน่วยงาน

3.1.1 การติดตามประเมินผลตามภารกิจหลัก โดยหน่วยงานเองที่มีคุณลักษณะที่ดีควรมีองค์ประกอบกิจกรรมที่สำคัญ คือ

-มีการทบทวนผลการติดตามประเมินผลตามภารกิจหลักของหน่วยงานในรอบปีที่ผ่านมา

-มีการกำหนดแผนการติดตามประเมินผลตามภารกิจหลักของหน่วยงานประจำปีปัจจุบัน

-มีการดำเนินการติดตามประเมินผลตามภารกิจหลักของหน่วยงาน

-มีการวิเคราะห์ผลการติดตามประเมินผลตามภารกิจหลักและจัดทำรายงานผลการประเมินให้บุคลากรในหน่วยงานและผู้มีส่วนได้เสียตามภารกิจหลักของหน่วยงานได้รับทราบ

-มีการนำผลประเมินไปปรับปรุงแก้ไข พัฒนาการปฏิบัติราชการตามภารกิจหลักของหน่วยงานต่อไป

3.1.2 การติดตามประเมินผลตามภารกิจหลัก โดยสถาบันหรือผู้เชี่ยวชาญอิสระภายนอกหน่วยงานเป็นก้าสำคัญที่หน่วยงานเปิดรับการติดตามตรวจสอบจากภายนอก จึงแสดงถึงความโปร่งใสของหน่วยงาน ซึ่งพิจารณาตามสถานภาพในด้านนี้ของหน่วยงาน ดังนี้

-มีการกำหนดแนวทางให้สถาบันหรือผู้เชี่ยวชาญอิสระภายนอกเข้ามาตรวจสอบติดตามประเมินผลตามภารกิจหลักของหน่วยงาน

-มีการประกาศเผยแพร่แนวทางให้สถาบันหรือผู้เชี่ยวชาญอิสระภายนอกเข้ามาตรวจสอบติดตามประเมินผลตามภารกิจหลักของหน่วยงาน

-มีการกำหนดกลไกหรือช่องทางให้สถาบันหรือผู้เชี่ยวชาญอิสระภายนอกเข้ามาตรวจสอบติดตามประเมินผลตามภารกิจหลักของหน่วยงาน

-สถาบันหรือผู้เชี่ยวชาญอิสระภายนอกได้เข้ามาดำเนินการตรวจสอบติดตามประเมินผลตามภารกิจหลักของหน่วยงาน

-หน่วยงานได้นำผลการตรวจสอบติดตามประเมินผลของสถาบันหรือผู้เชี่ยวชาญอิสระภายนอกไปใช้ปรับปรุงแก้ไข พัฒนาการปฏิบัติราชการตามภารกิจหลักของหน่วยงาน

3.2 ผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติราชการเป็นส่วนที่ขาดเสียมิได้ในการประเมินผลการดำเนินงานตามภารกิจหลักของหน่วยงาน โดยประเมินจากระดับความสำเร็จของการบรรลุเป้าหมายตามแผนปฏิบัติราชการของหน่วยงาน

4. การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นข้อพิจารณาสำคัญอีกส่วนหนึ่งที่แสดงถึงความพยายามที่จะสร้างความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินการปฏิบัติราชการ โดยมีตัวชี้วัดดังนี้คือ

4.1 ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีองค์ประกอบสำคัญจากการประเมินผลประกอบด้วย

- การทบทวนแผนวิเคราะห์แผน วิเคราะห์ความเสี่ยง โครงการ วิเคราะห์ข้อร้องเรียน
- การจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐปีงบประมาณ
- การดำเนินการตามแผน การสำรวจความเห็นของประชาชนต่อสถานการณ์ทุจริต
- การตอบสนองต่อข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตของหน่วยงาน
- การจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินการ พร้อมข้อเสนอแนะการจัดทำแผนฯ

4.2 จำนวนเรื่องร้องเรียนการดำเนินงานของหน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานที่มีการดำเนินงาน โปร่งใสและธรรมาภิบาลที่ดี ย่อมจะสร้างความพึงพอใจและการยอมรับจากประชาชน จึงคาดหวังได้ว่า จะไม่มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของหน่วยงาน หากจะมีบ้างก็คงเป็นจำนวนน้อย ดังนั้นจำนวนเรื่องร้องเรียนจึงเป็นตัวที่สามารถแสดงความโปร่งใส และธรรมาภิบาลของหน่วยงานได้ดี

4.3 อัตราจำนวนเรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการสิ้นสุดต่อจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งหมดในรอบปี ซึ่งความพยายามเร่งรัดดำเนินการเรื่องร้องเรียนให้เป็นผลสิ้นสุดแสดงถึงการตอบสนองต่อการร้องเรียนอย่างดี จึงเป็นตัวที่สามารถบอกถึงความโปร่งใสและธรรมาภิบาลของหน่วยงานที่เหมาะสม

สำหรับเกณฑ์การให้คะแนนและประมวลผลเป็นค่าดัชนีความโปร่งใส จะใช้ผลรวมคะแนนตัวชี้วัดตามแบบสำรวจทุกตัวเป็นคะแนนความ โปร่งใสของหน่วยงาน ซึ่งจะปรับฐานคะแนนเต็มเป็น 100 คะแนน โดยหน่วยงานที่รับการประเมินจะทราบคะแนนความโปร่งใสของหน่วยงานเป็นคะแนนร้อยละของคะแนนเต็ม และจัดชั้นตามคะแนนความโปร่งใส ดังนี้

- | | | |
|---------------------|---|---------------------------|
| 1) โปร่งใสอย่างยิ่ง | = | ตั้งแต่ 80.00 คะแนนขึ้นไป |
| 2) โปร่งใสมาก | = | 60.00-79.99 คะแนน |
| 3) โปร่งใส | = | 50.00-59.99 คะแนน |
| 4) โปร่งใส | = | 40.00-49.99 คะแนน |
| 5) มัวแสง | = | ตั้งแต่ 39.99 คะแนนลงมา |