

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านต่อการปฏิบัติงานของเทศบาล ตำบลในอำเภอจันทหาร จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการวิจัย ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่
3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
4. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
5. คณะกรรมการหมู่บ้าน
6. เทศบาล กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาล
7. บริบทของอำเภอจันทหารและบริบทของเทศบาลตำบลในอำเภอจันทหาร
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

##### 1.1 ความหมายของความคิดเห็น

ความหมายของความคิดเห็น ได้มีนักวิชาการได้ให้นิยามเกี่ยวกับความหมายของ “ความคิดเห็น” หลากหลายทัศนะ ดังนี้

กฤษณ์ มหาวีรพท์ (2531 : 38) ได้กล่าวว่า ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออก ด้านความรู้สึกต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด เป็นความรู้สึกเชื่อถือที่ไม่อยู่บนความแน่นอนหรือความจริงแต่ ขึ้นกับจิตใจ บุคคลจะแสดงออกได้ง่ายโดยการแสดงเหตุผลสนับสนุนหรือปกป้องความคิดเห็นนั้น ความคิดเห็นบางอย่างเป็นผลของการแปลความหมายของข้อเท็จจริง ซึ่งขึ้นอยู่กับคุณสมบัติ ประจำตัวของแต่ละบุคคล เช่น ด้านความรู้ ประสบการณ์ในการทำงาน สภาพแวดล้อม ฯลฯ และมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบ การแสดงความคิดเห็นนี้อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจาก คนอื่นๆ ก็ได้

จรรยา ทรัพย์สิน (2540 : 16) ได้อธิบายว่า ความคิดเห็นหมายถึง ความรู้สึกนึกคิดของบุคคลที่แสดงออกมา เพื่อให้ผู้อื่น ได้สามารถที่จะเรียนรู้ตลอดจนสามารถที่จะประเมินค่าในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง การลงความเห็นอาจจะเป็นไปในลักษณะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ได้ อันเนื่องจากสถานการณ์ สิ่งแวดล้อม การติดต่อกับภายนอก การเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มต่างๆ และการพบปะสังสรรค์ประจำวัน

จำลอง เงินดี (2540 : 12) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่าเป็นความรู้สึกของบุคคลมีต่อสิ่งใดในลักษณะที่ไม่ลึกซึ้งเหมือนทัศนคติความคิดเห็นนั้น อาจจะสามารถกล่าวได้ว่าเป็นการแสดงของทัศนคติได้สังเกตและวัดได้จากคนแต่มีส่วนที่แตกต่างไปจากทัศนคติตรงที่ทัศนคตินั้นเข้าตัวอาจจะตระหนักหรือไม่ตระหนักก็ได้

รวิชัย นาคฤทธิ์ (2540 : 9) ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านความรู้สึก ความเชื่อต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง จากการใช้สติปัญญาความรู้ ประสบการณ์และสภาพแวดล้อมของบุคคลนั้นเป็นส่วนช่วยในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งอาจเป็นการพูดหรือเขียน อาจจะถูกต้องหรือไม่ก็ได้และอาจจะได้รับการยอมรับ หรือไม่ยอมรับก็ได้เช่นกัน ความคิดเห็นนี้สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา สถานการณ์ หรือเมื่อมีข้อเท็จจริงปรากฏขึ้นมา

วิสูตร จงชวลินชัย (2549 : 13) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกนึกคิด ความเชื่อและการตัดสินใจในการพิจารณาต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง โดยอาศัยความรู้ การรับรู้ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมเป็นส่วนช่วยในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งความเห็นของแต่ละบุคคลจะเป็นที่ยอมรับหรือปฏิเสธจากบุคคลอื่นๆ ก็ได้

อจลรา กลิ่นสุคนธ์ (2534 : 10) สรุปว่า ความคิดเห็นคือ ความรู้สึกของบุคคล สิ่งของหรือสถานการณ์ในช่วงเวลาหนึ่ง อาจเป็นการแสดงออกในทางบวกหรือลบก็ได้

เว็บสเตอร์ (Webster. 1983 : 125) ได้ให้ความหมายว่า ความคิดเห็นคือ ความเชื่อที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนความแน่นอน หรือความรู้อันแท้จริง แต่จะตั้งอยู่ในจิตใจ ความเห็นและการลงความเห็นของแต่ละบุคคลที่น่าจะเป็นจริงหรือน่าจะตรงตามที่คิดไว้

กู๊ด (Good. 1977 : 339) ให้คำจำกัดความว่า ความคิดเห็นหมายถึง ความเชื่อ การตัดสินใจ ความรู้สึกประทับใจที่ไม่มาจากการพิสูจน์หรือชั่งน้ำหนักความถูกต้องหรือไม่

เบสท์ (Best. 1977 : 169) กล่าวว่า ความคิดเห็นคือ การแสดงออกในด้านความเชื่อ และความรู้สึกของแต่ละบุคคล โดยการพูดที่นำไปสู่การคาดคะเน หรือการแปลผลใน พฤติกรรมหรือเหตุการณ์

ไอร์แซก (Isaak. 1981 : 203) ให้ความหมายว่าความคิดเห็น คือ การแสดงออกทาง คำพูดหรือคำตอบ ที่บุคคลได้แสดงออกต่อสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง โดยเฉพาะจาก คำถามที่ได้รับทั่วไป ซึ่งปกติแล้วความคิดเห็นต่างจากเจตคติคือ ความคิดเห็นจะเกี่ยวกับ เรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะแต่เจตคติ จะเป็นเรื่องทั่วไป ซึ่งมีความหมายกว้างกว่าพวกนี้

จากการให้ความหมายของความคิดเห็น อาจสรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออก ซึ่งความรู้สึกของแต่ละบุคคลที่ไม่สามารถจะคาดคะเนออกมาว่าจะทางบวกหรือทางลบซึ่งเป็น ผลจากสติปัญญา ความรู้ ประสบการณ์ เจตคติ ค่านิยมหรือจากสภาพแวดล้อมของบุคคลนั้น ซึ่งอาจเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ได้และอาจเปลี่ยนแปลงตามกาลเวลาหรือสถานการณ์

## 1.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น

### 1.2.1 ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็น

ความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคลที่แสดงออกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ไม่ จำเป็นต้องคล้ายกันหรือเหมือนกันเสมอไป ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยขั้นพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ ได้รับอิทธิพล ต่อการแสดงออกในเรื่องนั้น ๆ ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็นไว้พอสรุปได้ดังนี้ (จิรายุ ททรัพย์สิน. 2540 : 19-20)

#### 1) ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and Physiological Factors)

จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล และจะมีผล ต่อการศึกษา ทักษะหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้น ๆ ได้ ส่วนปัจจัยด้านสรีระ เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลที่เกิดจากการใช้ยาเสพติด จะมีผลต่อความคิดเห็นและทัศนคติของบุคคล

#### 2) ประสบการณ์ของบุคคลโดยตรง (Direct Personal Experience) คือบุคคล

ได้รับความรู้สึกและความคิดต่าง ๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือได้พบเห็น ต่อสิ่งต่าง ๆ โดยตนเองทำให้เกิดทัศนคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ

#### 3) อิทธิพลจากครอบครัว (Parental Influence) เป็นปัจจัยบุคคลเมื่อเป็นเด็กจะ

ได้รับอิทธิพลจากการเลี้ยงดูอบรมของพ่อแม่และครอบครัว

4) ทักษะและความคิดเห็นต่อกลุ่ม (Group Determinants of Attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือทัศนคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้นความคิดเห็นและทัศนคติต่าง ๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม

5) สื่อมวลชนคือ สิ่งต่าง ๆ ที่เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของคนเรา ได้แก่ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคล

### 1.2.2 ปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

ปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งทำให้บุคคลแต่ละคนแสดงความคิดเห็นที่อาจเหมือนกันหรือแตกต่างกันออกไป คือ (กิตติ สุทธิสัมพันธ์, 2542 : 12-13)

#### 1) ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

1.1) ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย คือ เพศ อวัยวะ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของอวัยวะต่าง ๆ คุณภาพสมอง

1.2) ระดับการศึกษา การศึกษามีอิทธิพลต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น และศึกษาทำให้บุคคลที่มีความรู้ในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้น และคนที่มีความรู้มาก มักจะมีความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ อย่างมีเหตุผล

1.3) ความเชื่อ ค่านิยม และเจตคติของบุคคลต่อเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอาจจะได้จากการเรียนรู้กลุ่มบุคคลในสังคม หรือจากการอบรมสั่งสอนของครอบครัว

1.4) ประสบการณ์ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ ทำให้มีความรู้ ความเข้าใจในหน้าที่ และความรับผิดชอบต่องาน ซึ่งจะส่งผลต่อความคิดเห็น

#### 2) ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม

2.1) สื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นของบุคคล เป็นการได้รับรู้ข่าวสาร ข้อมูลต่าง ๆ ของแต่ละบุคคล

2.2) กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้องมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล เพราะเมื่อบุคคลอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใด ก็จะต้องยอมรับและปฏิบัติตามเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมนั้น ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความคิดเห็นไปตามกลุ่มหรือสังคมที่อยู่

2.3) ข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ หรือสิ่งต่าง ๆ ที่บุคคลแต่ละคนได้รับ ทั้งนี้ เพราะข้อเท็จจริงที่บุคคลได้รับแตกต่างกัน ก็จะมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน  
 จำเรียง ภาพจิตร (2536 : 248-249) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็นว่า ขึ้นอยู่กับทางสังคมในหลายประการ คือ

1. ภูมิหลังทางสังคม หมายถึง กลุ่มคนที่มีภูมิหลังที่แตกต่างกัน โดยทั่วไปจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุชาวเมืองกับชาวชนบท เป็นต้น

2. กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใครหรือกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้แก่ผู้ใด หรือการกระทำที่คำนึงถึงอะไรบางอย่างร่วมกันหรืออ้างอิงกันได้ เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่มหรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วย

3. กลุ่มกระตุ้นหรือรื้อฟื้น หรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตุ้นหรือรื้อฟื้นเป็นพิเศษอันจะก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลต่อการจูงใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีความคิดเห็นที่คล้อยตามได้ไม่ว่าจะให้คล้อยตามในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตาม ในทางตรงกันข้ามกลุ่มเฉื่อยชาที่จะไม่มีอิทธิพลต่อสมาชิกมากนัก  
 ออสแคมป์ (Oskamp. 1954 : 119-133) ได้สรุปปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็น ดังนี้

1. ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and Physiological Factors) เป็นปัจจัยตัวแรกที่ไม่ว่าจะใครก็ได้พูดถึงมากนัก โดยมีการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านพันธุกรรม จะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อการศึกษา เจตคติ หรือความคิดเห็นของบุคคลนั้นๆ ได้ ปัจจัยด้านร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลกระทบจากการใช้ยาเสพติดจะมีผลต่อความคิดเห็นและเจตคติของบุคคล เช่น คนที่มีความคิดอนุรักษนิยมมักจะเป็นคนที่มีอายุมาก เป็นต้น

2. ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct Personal Experience) คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่าง ๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือพบเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ โดยตนเอง ทำให้เกิดเจตคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่แม่ได้ป้อนน้ำส้มคั้นให้ทาน เขาจะมีความรู้สึกชอบ เนื่องจากน้ำส้มหวาน เย็น หอชื่นใจ ทำให้เขามีความรู้สึกต่อน้ำส้มที่ได้ทานเป็นครั้งแรกเป็นประสบการณ์ โดยตรงที่เขาได้รับ



3. อิทธิพลจากครอบครัว (Parental Influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการอบรมเลี้ยงดูของพ่อแม่และครอบครัว ทั้งนี้เมื่อตอนเป็นเด็กเล็ก ๆ จะได้รับการอบรมสั่งสอน ทั้งในด้านความคิด การตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกาย การให้รางวัลและการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัวและจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับมา

4. เจตคติและความคิดเห็นของกลุ่ม (Group Determinants Of Attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือเจตคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความคิดเห็นและเจตคติต่าง ๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่มไม่ว่าจะเป็นเพื่อนในโรงเรียน กลุ่มอ้างอิงต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดความคล้อยตามเป็นไปตามกลุ่มได้

5. สื่อมวลชน (Mass Media) เป็นสื่อต่าง ๆ ที่บุคคลได้รับสื่อเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ จะมีผลทำให้บุคคลมีความรู้ที่ต่าง ๆ เป็นไปตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากสื่อ

จากแนวความคิดเห็นดังกล่าว จะเห็นได้ว่า แต่ละบุคคลได้ให้แนวความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น มีลักษณะคล้ายคลึง และไปในทำนองเดียวกัน ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ความคิดเห็นของบุคคลแตกต่างกันออกไป เพราะบุคคลแต่ละบุคคลย่อมจะได้รับมาลักษณะที่แตกต่างกัน ซึ่งปัจจัยด้านคุณสมบัติประจำตัวหรือปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม และประสบการณ์ของแต่ละบุคคลและปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย ซึ่งก่อให้เกิดการเรียนรู้ และสั่งสมจนกลายเป็นลักษณะของแต่ละบุคคล

### 1.3 การวัดความคิดเห็น

การที่จะทราบความคิดเห็นของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งนั้น จะต้องม็เครื่องมือวัดที่เชื่อถือได้ มีผู้เสนอการวัดไว้ ดังนี้

มาตราวัดเจตคติหรือทัศนคติ หรือความคิดเห็นที่นิยมใช้อย่างแพร่หลายมี 4 วิธี คือ (วัลลภ รัฐฉัตรานนท์. 2545 : 102-117)

1.3.1 วิธีแบบสเกลวัดความต่างทางศัพท์ (S-D Scale = Semantic differential scale) เป็นวิธีวัดทัศนคติ หรือความคิดเห็น โดยอาศัยคุณสมบัติที่มีความหมายตรงกันข้าม เช่น ดี-เลว ชัย-จี้เกียจ เป็นต้น

1.3.2 วิธีลิเคิร์ตสเกล (Likert Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นที่นิยมกันมากที่สุด เพราะเป็นวิธีสร้างมาตรวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบสามารถ

แสดงทัศนคติในทางชอบหรือไม่ชอบ โดยยึดอันดับความชอบหรือไม่ชอบซึ่งอาจมีคำตอบให้เลือก 5 หรือ 4 คำตอบ และให้คะแนน 5 4 3 2 1 หรือ +1 +2 0 -1 -2 ตามลำดับ

1.3.3 วิธีกัทแมนสเกล (Guttman Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติ หรือทัศนคติหรือความคิดเห็นในแนวเดียวกัน และสามารถจัดอันดับของทัศนคติสูง-ต่ำ แปรียบเทียบกันและกัน ได้อย่างต่ำสุดถึงสูงสุดและแสดงถึงการสะสมของข้อความคิดเห็น

1.3.4 วิธีเทอร์สโตนสเกล (Thurstone Scale) เป็นวิธีการสร้างมาตรวัด ออกเป็นปริมาตร แล้วเปรียบเทียบตำแหน่งของความคิดหรือทัศนคติไปในทางเดียว และเสมือนว่าเป็นลิเคิร์ตสเกล (Likert Scale) มาเป็นมาตรวัดความคิดเห็น โดยยึดระดับความคิดเห็นให้เลือก 5 ระดับคะแนนคือ 5 4 3 2 1

สรุปได้ว่า การวัดความคิดเห็นมีหลายวิธี และในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำวิธีการวัดความคิดเห็นของลิเคิร์ตสเกล (Likert Scale) มาสร้างมาตรวัดความคิดเห็นให้ผู้ตอบสามารถเลือกตอบ 5 ระดับ กำหนดให้คะแนน 5 4 3 2 1

## 2. แนวคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่

แนวคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ ในส่วนนี้เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยมีกฎหมายเป็นเครื่องกำหนดและรองรับเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของอำนาจหน้าที่และบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

### 2.1 ความหมายของอำนาจหน้าที่

อุทัย หิรัญโค (2536 : 13) ได้ให้ความหมายของอำนาจหน้าที่ว่า หมายถึง สิทธิที่จะสั่งการใด ๆ หรือปฏิบัติการใด ๆ ได้ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่กำหนดไว้เป็นอำนาจที่ขึ้นอยู่กับตำแหน่งของบุคคล เมื่อพ้นจากตำแหน่งไปแล้วอำนาจก็หมดไป แต่ตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ยังคงอยู่

Hodge and William (1996 : 482 อ้างถึงใน วิเชียร วิทยอุดม. 2554 : 6-1) ได้ให้ความหมายของคำว่าอำนาจหน้าที่ไว้ว่า สิทธิอย่างเป็นทางการในการตัดสินใจ และดำเนินกิจกรรมเพื่อให้การตัดสินใจดังกล่าวมีผลในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของโครงสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นทางการในองค์การ

Fayol (1949 : 97 อ้างถึงใน วิเชียร วิทษุคม. 2554 : 6-1) ได้ให้ความหมายของ คำว่าอำนาจไว้ว่า “เป็นสิทธิที่จะออกคำสั่งและมีอำนาจที่จะ โน้มน้าวให้บุคคลอื่น ๆ ปฏิบัติ ตาม”

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ เป็นสิทธิที่จะออก คำสั่ง และเป็นอำนาจที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในขอบเขตที่ได้รับมอบหมาย โดยบุคคลคน หนึ่งเป็นผู้มีอำนาจ และใช้อำนาจในอันที่จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของอีกคนหนึ่งเพื่อให้บัง เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพโดยสอดคล้องกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของ องค์กร

## 2.2 ที่มาของอำนาจหน้าที่

ซูบ กาญจนประกร (2507 : 176 -179) ได้จำแนกที่มาของอำนาจหน้าที่ตาม ความชอบธรรม โดยแบ่งออกได้ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ตามหลักเหตุผล (Rational Authority) เป็นอำนาจหน้าที่ที่ ขึ้นอยู่กับความเชื่อในกฎหมายที่เป็น กฎ ระเบียบ ปทัสถาน และเป็นสิ่ง que แสดงความรู้ ความสามารถต่ออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (Legal Authority) ได้แก่อำนาจหน้าที่เกิดจาก อำนาจอธิปไตย แบ่งออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ ซึ่งเป็นอำนาจที่ ปวงชนยอมรับและมีเจตจำนงร่วมกัน
2. อำนาจหน้าที่ที่เกิดจากประเพณี (Bureaucracy Authority) เป็นอำนาจที่ ขึ้นอยู่กับความเชื่อที่ได้รับการยอมรับในความเคารพศรัทธาจากปวงชนจนเป็นขนบธรรมเนียม ประเพณีสืบต่อกันมาและเป็นความชอบธรรมในสถานภาพเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่ปฏิบัติอยู่ ภายใต้สถานภาพที่มีอยู่ หรือเรียกอำนาจหน้าที่อีกอย่างหนึ่งว่า อำนาจหน้าที่ตามประเพณี (Traditional Authority) เช่น ขนบธรรมเนียมประเพณีในสังคมไทยผู้น้อยต้องเคารพผู้ใหญ่ เป็นต้น
3. อำนาจหน้าที่ที่เกิดจากบุญบารมีส่วนตัว (Charismatic Authority) เป็น อำนาจหน้าที่ที่ขึ้นอยู่กับความศรัทธาหรือความเลื่อมใสในตัวผู้บริหาร หรือชนชั้นปกครอง เป็นความเคารพเลื่อมใสในตัวบุคคลเป็นหลัก โดยไม่คำนึงถึงหลักการ ความเคารพนำเลื่อมใส จะเกิดขึ้นกับบุคลิกลักษณะที่น่าเชื่อถือ ชื่อเสียง เกียรติยศ คุณงามความดี ความเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถสูง เช่น ผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถสูงย่อมเป็นที่ศรัทธาของลูกน้อง แต่ถ้า ผู้บริหารมีภูมิความรู้ดียกว่า ผู้ได้บังคับบัญชาก็จะทำให้เกิดการเบ่งบารมีและเป็นการลดความ



เชื่อถือของลูกน้องหรือนายกรัฐมนตรีที่มีบุคลิกภาพดี มีคุณงามความดีและน่าเชื่อถือ ได้ทำให้เกิดความนิยมในตัวบุคคลเป็นหลัก

สมพงษ์ เกษมสิน (2523 : 139 – 141) อธิบายหน้าที่ว่ายังอาจเกิดขึ้นจาก แหล่งหรือสถานการณ์อื่นอีก ซึ่งบางกรณีมีลักษณะเป็นอำนาจหน้าที่ อำนาจบารมี ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ตามสถานการณ์ (Authority of the Situation) เป็นอำนาจหน้าที่ที่เกิดเฉพาะเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งในเวลาใดเวลาหนึ่ง ณ สถานที่ใดที่หนึ่ง เช่น ในองค์การมีคนงานสองกลุ่มทะเลาะวิวาทได้เดียวกันในขณะที่หัวหน้าคนงานไม่อยู่ในสถานการณ์เช่นนี้จะเกิดผู้นำใกล้เคียงเข้ามาทำหน้าที่ระงับกรณีพิพาท ซึ่งแม้ว่าจะไม่ใช่หน้าที่ของคน แต่ก็เป็นการกระทำหน้าที่ตามสถานการณ์เฉพาะกรณีที่เกิดขึ้นนั้น ๆ

2. อำนาจหน้าที่ตามตำแหน่ง (Authority of the Position) เป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้รับโดยการแต่งตั้งให้ได้ดำรงตำแหน่งหนึ่งในองค์การ และการดำรงตำแหน่งนั้นย่อมแสดงถึงอำนาจหน้าที่ของตน แตกต่างจากอำนาจหน้าที่ของผู้อื่น อำนาจหน้าที่โดยตำแหน่งนั้นจะแสดงถึงขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่และขอบเขตในการปฏิบัติงาน ซึ่งผู้บังคับบัญชามอบหมายไว้ในขอบเขตที่จำกัด ความสามารถในการใช้อำนาจที่ขึ้นอยู่กับการยอมรับและความสามารถที่จะปฏิบัติได้แค่ไหน สิทธิการใช้อำนาจหน้าที่ในการแนะนำ และชักจูงในการดำเนินงานให้มีประสิทธิผลก่อนก็ต่อเมื่อผู้ได้บังคับบัญชาเกิดความเชื่อมั่น เคารพนับถือและให้ความร่วมมือด้วยความเต็มใจ อำนาจหน้าที่เช่นนี้มีที่มาจากกฎระเบียบและข้อบังคับ

3. อำนาจหน้าที่ที่มาจากความรู้ (Authority of the Knowledge) เป็นอำนาจหน้าที่ที่เกิดจากผู้มีความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหาและวินิจฉัยสั่งการ จะมีอำนาจหน้าที่เหมือนคนที่ขาดความรู้ความชำนาญ อำนาจหน้าที่ที่เกิดจากการมีความรู้สูงนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ที่อิสระไม่เกี่ยวกับระดับชั้นหรือตำแหน่งในองค์การบางแห่งจะพบผู้บริหารที่อาจไม่ใช่ผู้มีความรู้เฉพาะอย่างผู้บริหารจะพยายามศึกษาหาความรู้พิเศษเพิ่มขึ้น เพื่อให้ตัวเองมีความรู้เพื่อประโยชน์ในการทำงานต่อไป

4. อำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชา อำนาจการและควบคุม (Authority of Command Direction and Control) ในระบบงานแบ่งหน่วยงานออกตามอำนาจหน้าที่ ดังนี้คือ

4.1 อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหลัก (Line Authority) เป็นอำนาจมูลฐานขององค์การ ในการบังคับให้มีการปฏิบัติให้ความเห็นชอบทั้งในทางตรงและทางอ้อมสำหรับ

กิจกรรมต่าง ๆ ในองค์กร หน่วยงานหลักมีสิทธิที่จะสั่งการในการดำเนินงานของ  
ผู้ได้บังคับบัญชา

4.2 อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ปรึกษา (Staff Authority) เป็นอำนาจ  
หน้าที่ที่ไม่มีสิทธิในการสั่งการหากแต่ให้ความช่วยเหลือในการให้คำปรึกษาแนะนำหรือ  
เสนอแนะต่าง ๆ เพื่อให้การทำงานมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

4.3 อำนาจหน้าที่ตามหน้าที่การงาน (Function Authority) เป็นอำนาจ  
หน้าที่ขึ้นอยู่กับหน่วยงานหลัก เป็นอำนาจตามลักษณะหน้าที่ที่มีสิทธิที่จะสั่งการใน  
ลักษณะเฉพาะในหน้าที่ที่มอบหมายเท่านั้น อำนาจจะถูกจำกัดให้อยู่ภายในขอบเขตแห่ง  
อำนาจในองค์กรใหญ่ การมีอำนาจหน้าที่ตามหน้าที่การงานจะช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพใน  
การทำงานเพราะว่าเป็นการจำแนกทักษะเฉพาะอย่าง และเป็นการพัฒนาการประสานงานให้ดีขึ้น  
เพื่อมีการแบ่งความรับผิดชอบต่อกิจกรรมเฉพาะอย่างตามความสามารถจะทำให้อำนาจ  
หน้าที่ที่ปฏิบัติบรรลุตามเป้าหมายได้

4.4 อำนาจหน้าที่ในคณะกรรมการ (Committee Authority)  
คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ปกติแล้วไม่มีอำนาจใน  
การวินิจฉัยสั่งการ เป็นแต่เพียงรับมอบงานเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับงานตรวจสอบ การวางแผน  
หรือการวินิจฉัยค้นคว้าและไม่มีอำนาจจำเป็นที่จะต้องมีอำนาจในการสั่งการเว้นแต่จะ  
กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

พินทอร์รี่ นามวัฒน์ (2532 : 179 -181) ให้แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ไว้ว่าเป็น  
สิ่งเกี่ยวกับสิทธิที่จะตัดสินใจกระทำการและใช้ทรัพยากรขององค์กร โดยมีอำนาจบังคับการ  
กระทำของผู้อื่นในองค์กรให้เป็นไปตามการตัดสินใจนั้น ๆ อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่  
ซึ่งได้มาโดยตำแหน่งและการบังคับใช้อำนาจหน้าที่จะกระทำได้เฉพาะภายในขอบเขตของ  
ตำแหน่งหน้าที่และเพื่อความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กรเท่านั้น ในส่วนที่มาของ  
อำนาจหน้าที่มีที่มา 3 ประการ คือ

1. อำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการตามกฎหมาย หมายถึง เป็นอำนาจ  
หน้าที่ที่เกิดขึ้นอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีที่มาจากสถาบันระดับสูงของสังคมและสมาชิกทุก  
คนในสังคมยอมรับจากแนวคิดนี้ อำนาจหน้าที่เป็นสิ่งที่ควบคุมกับตำแหน่ง ดังนั้น เมื่อใครมา  
ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ จะมีอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งโดยอัตโนมัติ ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมาย  
ระเบียบ ข้อบังคับ ไว้แล้ว

2. อำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นจากการยอมรับของผู้ได้บังคับบัญชาหรือผู้ปฏิบัติงาน หมายถึง อำนาจหน้าที่ที่ผู้ได้บังคับบัญชายอมรับและปฏิบัติตาม มีสาระสำคัญ คือ อำนาจหน้าที่ที่ต้องอยู่ในขอบเขตของวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การ ต้องอยู่ในขอบเขตความสามารถของผู้ปฏิบัติ

3. อำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นจากความสามารถ กล่าวคือ เป็นอำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นจากความสามารถของบุคคลที่เหนือกว่าบุคคลอื่น อันเกิดจากบุคลิกภาพ พฤติกรรมการกระทำเป็นผลให้บุคคลอื่นยอมรับศรัทธา และปฏิบัติตาม

### 2.3 แบบของการใช้อำนาจ

วิเชียร วิทญูคม (2554 : 6-8) การใช้อำนาจนั้นจะถูกใช้โดยผู้บังคับบัญชาตามสายการบังคับบัญชา จะแตกต่างกันไปตามลักษณะของพฤติกรรมบุคคล ลักษณะขององค์การ และขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในขณะนั้นว่าคงจะใช้อำนาจแบบไหนจึงจะเหมาะกับการควบคุมเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์การ

House (1978 : 74 อ้างอิงใน สมชัย ศรีสุทธิยากร, 2526 : 124) ได้กล่าวถึง แบบของการใช้อำนาจ Etzioni ได้ชี้ให้เห็นถึงการใช้อำนาจที่สำคัญ 3 แบบ ในการจัดระเบียบและควบคุมการทำงานในองค์การ

1. การใช้อำนาจและบังคับ (Coercion power) เป็นอำนาจซึ่งเกิดจากการคุกคามขู่เข็ญ การทำให้เกิดอันตรายแก่ร่างกาย หรือการใช้อำนาจเพื่อควบคุมความต้องการพื้นฐานที่จำเป็นของบุคคล เช่น การใช้อำนาจควบคุมปัจจัยสี่ หรือความสะดวกสบายอื่นๆ เพื่อให้บุคคลในองค์การปฏิบัติ เป็นต้น

2. การใช้อำนาจแบบใช้สิ่งตอบแทน (Remunerative power) เป็นการใช้ผู้มีอำนาจอยู่เหนืออำนาจในการจัดสรรทรัพยากร เงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ หรือสิ่งอื่นๆ อันเป็นประโยชน์ทั้งหลาย และใช้สิ่งดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการจูงใจให้เกิดการปฏิบัติของผู้มีอำนาจ เป็นต้น

3. การใช้อำนาจทางสังคมและคุณความดี (Moral and Social Power) วิธีการนี้ผู้ใช้อำนาจจะใช้วิธีจูงใจ ให้สิ่งตอบแทนในเชิงสัญลักษณ์ (Symbol Rewards) การให้คนในองการชื่นชมกับสัญลักษณ์ทางเกียรติยศ ชื่อเสียง การใช้พิธีกรรม เพื่อให้เกิดการยอมรับ และตอบสนองในทางที่เป็นประโยชน์ต่อองค์การ เป็นต้น

ผลจากการใช้อำนาจทั้ง 3 แบบข้างต้น ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ (Involvement) คือการปฏิบัติตนทางบุคคลในองค์การที่แตกต่างกัน 3 แบบ นับแต่ระดับที่เกิดผลในทางที่คือน้อยที่สุดจนถึงมากที่สุด คือ (1) เกิดความห่างเหิน (Alienation) (2) เกิดลักษณะการคำนวณผลได้ผลเสีย (Calculative) และ (3) เกิดการผูกพันยอมรับ (Commitment) กับองค์การ ความสัมพันธ์ระหว่างแบบการใช้อำนาจกับผลที่เกิดต่อบุคคลในองค์การ

House (1978:76-77 อ้างถึงในสมชัย ศรีสุทธิยากร. 2526 : 124) การพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างแบบการใช้อำนาจกับผลที่เกิดกับบุคคลในองค์การได้แบ่งแยกประเภทองค์การโดยใช้หลักดังกล่าว เป็น 3 ประเภท ดังนี้คือ

1. องค์การแบบใช้อำนาจบังคับ (Coercive Organization) คือองค์การที่ใช้วิธีการบังคับ ชูเชิญ เป็นวิธีหลักในการควบคุมบรรดาสมาชิกในองค์การซึ่งจะนำไปสู่บุคลิกภาพแบบห่างเหิน (Alien) ของสมาชิกที่มีต่อองค์การกล่าวคือ บุคคลในองค์การจะรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ รู้สึกเห็นห่าง ขาดความใกล้ชิด จะปฏิบัติงานก็ต่อเมื่อถูกบังคับ ขาดความริเริ่ม และจะทำงานเท่าที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น หลีกเลียงเมื่อมีโอกาส ตัวอย่างขององค์การประเภทนี้ ได้แก่ สถานกักกัน คุก ค่ายนักโทษ เซลขงสงคราม โรงพยาบาล เป็นต้น
2. องค์การแบบใช้สิ่งตอบแทนจูงใจ (Remunerative Organizations) คือ องค์การที่ใช้สิ่งจูงใจทางวัตถุ เช่น เงิน สวัสดิการ ผลประโยชน์ เป็นวิธีการหลักในการควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในองค์การ ทำให้บุคคลในองค์การมีบุคลิกภาพแบบคำนวณผลได้ผลเสีย (Calculative) โดยจะเลือกปฏิบัติงานเมื่อคิดว่าเป็นสิ่งที่ได้ประโยชน์ ตัวอย่างขององค์การประเภทนี้ ได้แก่ บรรดาโรงงานอุตสาหกรรม และองค์การเชิงธุรกิจทั่วไปในสังคมแบบทุนนิยม เป็นต้น
3. องค์การแบบปทัสฐาน (Normative Organization) คือ องค์การซึ่งใช้วิธีการทางสังคม หรือ วิธีการเน้นความรับผิดชอบ การสร้างคุณธรรม เป็นวิธีการหลักในการควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในองค์การ ซึ่งเป็นผลให้สมาชิกในองค์การเกิดความรู้สึกผูกพัน (Commitment) กับองค์การ เกิดการอุทิศตนเองให้กับการทำงานแก่องค์การ โดยความรู้สึกรับผิดชอบต่อมากกว่าจะคำนึงว่าได้รับผลประโยชน์ หรือ ถูกบังคับชูเชิญ ตัวอย่างองค์การแบบนี้จะ ได้แก่ องค์การทางศาสนา หน่วยงานของทางวิชาการ หน่วยวิจัยหรือสมาคมชมรมกิจกรรม

จากแนวความคิดเรื่องอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่เป็นอำนาจอันชอบธรรมที่เกิดจากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และความสามารถของบุคคลใน

หน่วยงานที่มีการบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งกำหนดให้ฝ่ายบริหารทำหน้าที่บริหารงานกิจการขององค์กรเป็นไปเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุดขององค์กรนั้น ๆ

## 2.4 บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่

### 2.4.1 ความหมายของบทบาท

บทบาท ได้มีผู้ให้ความหมายในแนวคิดของนักจิตวิทยาและนักสังคมวิทยาได้ให้นิยามเกี่ยวกับความหมายของ “บทบาท” หลากหลายทัศนะ ดังนี้

ทิตยา สุวรรณชฎ (2517 : 38 ; อ้างถึงในสุนทรี โพธิ์ศรี. 2552 : 37 ) ได้สรุปความหมายของบทบาทไว้ 3 ประการ คือ

1) บทบาท หมายถึง ปทัสถาน (Norm) ความคาดหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบ ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดให้ บทบาทตามความหมายนี้ ถ้านิ่งถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งไปที่การชี้หน้าที่อันควรกระทำ

2) บทบาท หมายถึง ความคิดเห็นของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งเองที่จะคิดและทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้น ๆ

3) บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่มีจะกระทำโดยให้สัมพันธ์กับโครงสร้างของสังคม หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แนวทางอันบุคคลพึงกระทำเมื่อตนดำรงตำแหน่งนั้น ๆ

กรองทิพย์ อยู่สุข (2535 : 11) ได้ให้ความหมายบทบาทว่า หมายถึงแบบอย่างของพฤติกรรมที่คาดหวังว่าบุคคลจะแสดงออกในกิจกรรมที่ทำร่วมกับผู้อื่น บทบาทสะท้อนให้เห็นตำแหน่งในสังคมรวมไปถึงหน้าที่สิทธิความรับผิดชอบและอิทธิพลของแต่ละบุคคลด้วย

อุทัย หิริญโต (2536 : 78) ได้กล่าวไว้ว่า บทบาทหรือหน้าที่ หรือพฤติกรรมอันพึงคาดหวังของบุคคลแต่ละคนในกลุ่ม หรือในสังคมหนึ่ง ๆ หน้าที่หรือพฤติกรรมดังกล่าว โดยปกติเป็นสิ่งที่กลุ่มหรือวัฒนธรรมของกลุ่ม สังคมนั้นกำหนด ฉะนั้น บทบาทจึงเป็นแบบแผนแห่งความประพฤติของบุคคลในสถานะหนึ่งที่พึงมีต่อบุคคลอื่นอีกอย่างหนึ่งในสังคมเดียวกัน

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546 : 602) ได้ให้นิยามความหมายของคำว่า บทบาท หมายถึง การกระทำตามหน้าที่ที่กำหนดไว้



ณัฐชยา สัมเจียวหวาน (2546 : 14-15) กล่าวโดยสรุปว่า บทบาท หมายถึง แบบแผนของพฤติกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และสิทธิซึ่งผูกพันอยู่กับสถานภาพหรือฐานะตำแหน่งทางสังคมโดยที่สังคมจะกำหนดหรือคาดหวังบทบาทของบุคคลในแต่ละสถานภาพหรือฐานะตำแหน่งไว้เพื่อให้ผู้ที่อยู่ในสถานภาพหรือฐานะตำแหน่งนั้น ๆ ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ

สมบุญ สุคติ (2546 : 13 อ้างถึงในสุนทรีย์ โพธิ์ศรี. 2552 : 37) กล่าวโดยสรุปถึงความหมายของ บทบาท คือ สิทธิหรือหน้าที่ที่บุคคลที่อยู่ในสถานภาพหรือตำแหน่งต่าง ๆ ในสังคมกำหนดจะต้องกระทำหรือปฏิบัติตามบทบาทที่ตนเองได้รับมอบหมายนั่นเอง

### 2.5.2 ลักษณะของบทบาท

ถ้าพิจารณาลักษณะของบทบาทที่ปรากฏในสังคมให้ลึกซึ้งแล้วจะพบบทบาทอยู่ในหลายรูปแบบหลายลักษณะสรุปได้ดังนี้ (สงวนศรี วิรัชชัย. 2527 : 13)

1) บทบาทตามที่กำหนด (Prescribed Roles) หมายถึง บทบาทที่สังคมกลุ่มหรือองค์กรกำหนดไว้ว่าเป็นรูปแบบของพฤติกรรมประจำตำแหน่งต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมกลุ่มหรือองค์กรนั้น ๆ เช่น ข้อกำหนดที่ว่าข้าราชการต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งการโดยชอบ เป็นต้น

2) บทบาทที่ผู้อื่นคาดหวัง (Expected Roles) หมายถึง บทบาทหรือแบบของพฤติกรรมที่ผู้เกี่ยวข้องคาดหวังผู้อยู่ในตำแหน่งจะถือปฏิบัติ บทบาทที่ถูกคาดหวังนี้มักจะสอดคล้องกับบทบาทที่กำหนด แต่ในบางครั้งบทบาทที่ผู้เกี่ยวข้องคาดหวังอาจจะไม่ตรงกับบทบาทที่กำหนดไว้ก็ได้ เพราะคนบางคนมีความคาดหวังมากกว่าหรือน้อยกว่าข้อกำหนดที่ตนได้รับทราบ

3) บทบาทตามความคิดเห็นของผู้อยู่ในตำแหน่ง (Subjective Roles) หมายถึง รูปแบบของพฤติกรรมที่บุคคลผู้อยู่ในตำแหน่งคิด และเชื่อว่าเป็นบทบาทของตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ ดังนั้น บทบาทของผู้อยู่ในตำแหน่งอาจจะสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับบทบาทที่กำหนดและก็จะอาจจะตรงหรือไม่ตรงกับบทบาทที่ถูกคาดหวังก็ได้

4) บทบาทที่ปฏิบัติจริง (Enacted Roles) หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้ดำรงตำแหน่งได้ปฏิบัติหรือแสดงออกมาให้เห็นซึ่งมักจะเป็นพฤติกรรมที่สอดคล้องกับบทบาทตามความคิดของเจ้าตัว ผู้อยู่ในตำแหน่งแต่ก็อาจมีกรณีที่บุคคลแสดงพฤติกรรมการคาดหวัง

ความคิดของเจ้าตัวผู้อยู่ในตำแหน่งแต่ก็อาจมีกรณีที่บุคคลแสดงพฤติกรรมการคาดหวังต่อผู้อื่น ทั้ง ๆ ที่บทบาทนั้นไม่ตรงกับบทบาทตามความคิดเห็นของตนก็ได้

5) บทบาทที่ผู้อื่นรับรู้ (Perceived Roles) หมายถึง รูปแบบพฤติกรรมที่ผู้อื่นได้รับการปฏิบัติบทบาทของผู้อยู่ในตำแหน่งซึ่งโดยชอบธรรมการรับรู้ที่นั้นคนเราจะมีการเลือกที่จะรับรู้ และอาจจะมีการรับรู้ที่ผิดพลาดไปจากความเป็นจริงได้ด้วยอิทธิพลจากประสบการณ์และสถานการณ์หลายอย่าง ดังนั้นเมื่อผู้อยู่ในตำแหน่งปฏิบัติบทบาทโดยแสดงพฤติกรรมอย่างหนึ่ง ผู้ที่ได้พบเห็นไปจากบทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่งด้วย

### 2.5.3 ประเภทของบทบาท

ประเภทของบทบาทแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ (ธงชัย สันติวงษ์ และชัยยศ สันติวงษ์. 2537 : 92-94)

1) บทบาทที่ได้มาจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นบทบาทที่ถูกกำหนดควบคุมกำกับตำแหน่งเป็นบทบาทตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งต่าง ๆ ที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ จำเป็นต้องกระทำหรือควรงเว้นการกระทำ ซึ่งบทบาทนั้นต้องสอดคล้องกับหน้าที่ที่ถูกกำหนดไว้

2) บทบาทที่ปฏิบัติจริง ซึ่งเป็นบทบาทที่สังคมมุ่งหวังให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ควรปฏิบัติและอาจถูกกำหนด จากบุคลิกภาพของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ได้แก่ ค่านิยม เจตคติ การศึกษา อบรม ประสบการณ์ ตลอดจนพื้นฐานทางวัฒนธรรมและประเพณีของผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอีกด้วย

3) ความขัดแย้งของบทบาท (สมชัย เทียนชัย. 2533 : 27 ; อ้างถึงใน สุนทรী โพธิ์ศรี. 2552 : 39) ได้แก่ การที่บุคคลได้กระทำตามบทบาทที่กำหนด บางครั้งบทบาทที่กระทำอาจได้รับการยอมรับหรือเกิดความขัดแย้ง โดยความขัดแย้งของบทบาทนั้นจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกคนมีบทบาทหลายบทบาท คือ การที่คนมีบทบาทหลายบทบาทและไม่สามารถปฏิบัติหรือแสดงออกได้พร้อม ๆ กันในเวลาเดียวกัน ต้องเลือกปฏิบัติเพียงบทบาทเดียว จึงทำให้เกิดความยุ่งยากและก่อให้เกิดปัญหา ลักษณะที่สอง การกีดกันในบทบาท คือ การขัดกันในบทบาทของตนเอง จากภาวะบทบาทที่ขัดแย้งกันนี้ ทำให้ผู้สวมบทบาทมีความอึดอัดใจเป็นอย่างมาก จึงต้องพยายามหาทางออกทางใดทางหนึ่ง จึงจะไม่ก่อให้เกิดปัญหา

4) การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งของบทบาทไว้ 3 วิธี คือ (กมลรัตน์ หล้าสุวรรณ. 2527 : 122 -124 ; อ้างถึงในสุนทรี โพธิ์ศรี. 2552 : 39)

4.1) โดยระบบของสังคม คือ การกำหนดบทบาทของสมาชิกในสังคมให้ชัดเจนลงไปว่า ผู้ใดควรจะปฏิบัติหน้าที่ใดในสถานศึกษา

4.2) โดยส่วนบุคคล คือ ศึกษาบทบาทที่ตนได้รับให้แน่นอนและถูกต้องและปฏิบัติตามหน้าที่นั้น ๆ โดยไม่ยุ่งเกี่ยวหรือทำงานนอกเหนือไปจากบทนั้น ๆ คือ ไม่ก้าวล่วงหน้าที่การงานของผู้ใด

4.3) โดยความช่วยเหลือของสมาชิก คือ สมาชิกในสังคมย่อมมีส่วนช่วยเหลือบุคคลที่เกิดความสับสนในการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ โดยการว่ากล่าวตักเตือนให้กำลังใจและให้ความเข้าใจที่ถูกต้องในบทบาทที่สังคมคาดหวัง เช่น ครูใหม่จะไม่มี ความมั่นใจในการสอน ครูเก่าควรแนะนำเทคนิคการสร้าง ความมั่นใจในการสอนให้มากขึ้น

จากแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ สรุปได้ว่า บทบาท เป็นการกระทำหรือการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบและการปฏิบัติตามตำแหน่งตามสถานภาพของแต่ละบุคคลที่เป็นอยู่ ดังนั้น ตำแหน่งและสถานภาพกับการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบตามตำแหน่งและสถานภาพจึงควบคู่กันเสมอ เทศบาลตำบล จึงเป็นหน่วยงานที่ถูกกำหนดบทบาทหน้าที่ที่กระทำต่อสังคม โดยมีกฎหมายเป็นผู้กำหนดบทบาทหน้าที่โดยเฉพาะ บทบาทในการปฏิบัติงาน ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้อย่างชัดเจนที่สุดฉบับหนึ่งโดยมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นสืบเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การกระจายอำนาจมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

### 3.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

ธนศว์ เจริญเมือง (2537 : 59) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึงระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเองไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

ชวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 1-4) ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์การปกครองหรือสถาบันของรัฐไปกระทำหรือดำเนินการโดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรือ อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การกระจายอำนาจ หมายถึงการที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจปกครองบางส่วนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

ไกรยุทธ ธีรตยาตีนันท์ และคณะ (2539 : 12-14) ได้ให้นิยามความหมายของการกระจายอำนาจ โดยแบ่งออกได้ 2 ความหมาย คือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and Boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น
2. การกระจายอำนาจตามกิจการ (Functional) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจกรรมประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า และการโทรศัพท์ เป็นต้น

จากความหมายของการกระจายอำนาจดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระทำหรือมาตรการที่รัฐบาลกลางหรือการบริหารราชการส่วนกลางราชการส่วนภูมิภาค ได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือการบริการสาธารณะบางเรื่องในเขตของแต่ละท้องถิ่น หรือ โอนภารกิจบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐไปให้หน่วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองภายใต้บทบัญญัติแห่งระเบียบและกฎหมาย

### 3.2 หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจ มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ (กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง. 2545 : 15)

3.2.1 มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person) กล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

3.2.2 มีอำนาจในการบริหาร (Autonomy) ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะมิได้มีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่มีข้อจำกัดว่า อำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากจนเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ต้องมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และมีองค์การที่จำเป็นสำหรับเจ้าหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจการมอันเป็นหน้าที่ของตนเองนั้น

3.2.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่นิติบัญญัติ ซึ่งการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะทำให้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้นถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรม อันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

3.2.4 มีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยการให้องค์กร



ปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ และสามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากการถูกควบคุมหรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่า ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้วย่อมจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมที่จะปฏิบัติงานเพื่อท้องถิ่นของตนอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับส่วนประกอบอื่น ๆ อีกด้วย

### 3.3 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเป็นอย่างยิ่ง แบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ (ลิขิต ชีรเวทิน. 2548 : 267)

3.3.1 การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยต้องประกอบด้วย โครงสร้างเมืองบนระดับชาติและ โครงสร้างฐานคือระดับท้องถิ่น การเน้นแต่การพัฒนาโครงสร้างเมืองบนระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติ การเลือกตั้งฯลฯ โดยไม่ได้คำนึงถึงพื้นฐานเบื้องล่าง ได้แก่ ความตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถและโอกาสในการปกครองตนเอง ก็เท่ากับพยายามพัฒนาในลักษณะหัวโตตัวลีบ กล่าวง่าย ๆ คือ การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด คือ รากแก้วซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบบประชาธิปไตยในประเทศไทยมีหลายองค์ประกอบแต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งยวดอันหนึ่งก็คือ การขาดพื้นที่ในท้องถิ่น

3.3.2 การกระจายอำนาจยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจและสังคมในแง่ของการพัฒนาชนบท การพัฒนาชนบทกำลังเป็นนโยบายที่เน้นหนักและมีการรณรงค์กันมาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ห้าก็มีโครงการพัฒนาชนบทอยู่ด้วย การพัฒนาชนบท เหตุผลจากทางปรัชญาการปกครองในแง่การกระจายรายได้และเป็นธรรมมากขึ้น และมีผลมาจากความเชื่อที่ว่า การปฏิบัติที่ว่าป่าล้อมบ้าน บ้านล้อมเมือง หรือชนบทล้อมนครนั้น มีเงื่อนไขสำคัญคือความยากจนในชนบท ถ้าชนบทมีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น

เงื่อนไขสำคัญในการปฏิวัติก็จะหมดไป อย่างไรก็ตามการพัฒนาชนบทในรูปของโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการสร้างงานในชนบท (เงินผัน ก.ส.ช.) ฯลฯ นั้นมีอุปสรรคหลายประการ แต่ที่สำคัญอันหนึ่งคือเรื่องการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทที่จะให้สัมฤทธิ์ผลนั้น จำเป็นต้องมีความคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่น และต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีส่วนร่วมมีพร้อมแรงกัน และลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น ถ้าหากไม่มีการกระจายอำนาจให้ปกครองตนเองอย่างมีอิสระ การพัฒนาชนบทก็จะเป็นในลักษณะหยิบยื่นยัดใส่หรือกึ่งหยิบยื่นยัดใส่ซึ่งมีผลตามมาก็คือ อาจสร้างความคาดหวังว่าทุกปีจะมี “ลาภลอย” ลักษณะดังกล่าวแทนที่จะเป็นผลคือท้องถิ่น กลับสร้างความเหลื่อมล้ำ การถือราษฎรบังหลวงหรือการพัฒนาจิตใจแบบพึ่งพาไม่ยอมช่วยตนเอง อันเป็นผลในทางลบกับระบบประชาธิปไตย ดังนั้น การกระจายอำนาจยังไม่เป็นเพียงแต่เป็นการปูพื้นฐานการพัฒนาระบบประชาธิปไตยเท่านั้นแต่ยังมีความจำเป็นสำหรับการพัฒนาชุมชน ซึ่งมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและทางสังคมในแง่สร้างรายได้ ความเจริญในด้านต่าง ๆ ในท้องถิ่น

### 3.4 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 30 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการดังนี้ (พระราชบัญญัติแผนกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 )

3.4.1 ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ให้ดำเนินการให้เสร็จภายในกำหนดเวลา ดังนี้

- 1) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จภายในสี่ปี
- 2) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี
- 3) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

3.4.2 การกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยระยะแรกอาจจะกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

3.4.3 กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

3.4.4 กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ.2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และในช่วงระยะเวลาไม่เกินปี พ.ศ.2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ทั้งนี้ โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

3.4.5 การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.4.6 ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้ามีกฎหมายใดบัญญัติไว้ในลักษณะที่เป็นผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ได้ด้วยตนเอง หรือมีลักษณะเป็นการเข้าซ้อนกับการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน คณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้น ให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวต่อไป

3.4.7 ให้คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ต่อไปนี้

- 1) กำหนดรายละเอียดของอำนาจและหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม
- 2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย
- 3) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.4.8 จัดระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม

แผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติ และกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย

3.4.9 เมื่อคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการตาม ข้อ 3.4.4 แล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ แล้วรายงานต่อรัฐบาลเพื่อประกาศในพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับต่อไป

แผนปฏิบัติการที่ประกาศใช้บังคับตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น

ในกรณีที่สภาพการเปลี่ยนแปลงไปในระหว่างที่แผนปฏิบัติการใช้บังคับ คณะกรรมการอาจดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสภาพการนั้นได้

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกปี ในกรณีที่มีปัญหาอุปสรรคไม่อาจดำเนินการตามแผนปฏิบัติการได้ ให้คณะกรรมการรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบปัญหาและอุปสรรค และแนวทางแก้ไขด้วย

3.4.10 ให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังจากที่ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว โดยต้องพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี นับตั้งแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจหรือหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรรายได้ ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ เพื่อกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดเวลาการถ่ายโอนอำนาจไว้อย่างชัดเจน การกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม การจัดสรรเงินอุดหนุนช่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นสามารถช่วยเหลือตัวเองได้ การกำหนดรายละเอียดอำนาจหน้าที่ปฏิบัติของท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนจากส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค สู่อำเภอ และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม ตลอดจนทบทวนการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังจากที่ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว

### 3.5 ข้อดีของการกระจายอำนาจ

ข้อดีของการกระจายอำนาจการปกครอง สรุปได้ดังนี้ (ลิขิต วีรเวทิน. 2548 : 208)

3.5.1 การกระจายอำนาจการปกครองสามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง เพราะท้องถิ่นทราบความต้องการของประชาชนได้ดี และมีเจ้าหน้าที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง จึงกำหนดการบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีและเหมาะสมกับปัญหาของบ้านเมือง

3.5.2 การกระจายอำนาจการปกครองเป็นการตัดภาระและแบ่งเบางานจากราชการส่วนกลางได้มาก เพราะท้องถิ่นมีงบประมาณและรายได้ของตนเอง จัดการบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง เป็นการช่วยรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นออกกฎหมายและระเบียบขึ้นดำเนินการซึ่งเป็นไปอย่างรวดเร็ว



3.5.3 การกระจายอำนาจการปกครองเป็นการฝึกประชาชนให้รับผิดชอบต่อตนเอง สร้างความเข้าใจระบอบประชาธิปไตยให้ดียิ่งขึ้น โดยที่หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นไม่ใหญ่โต มากเกินไป และมีความใกล้ชิดกับประชาชนจึงมีส่วนร่วมในกิจการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็น การเข้าถึงระบอบการปกครองของประเทศให้ดียิ่งขึ้น ดังนั้นท้องถิ่นจึงเสมือน โรงเรียนที่สอน ระบอบการปกครองให้แก่ประชาชน

### 3.6 ข้อเสียของการกระจายอำนาจ

ข้อเสียของการกระจายอำนาจการปกครอง สรุปได้ดังนี้ (ลิขิต วีรเวทิน. 2548 : 208)

3.6.1 ถ้ามีการกระจายอำนาจโดยมอบอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไปและไม่สามารถ จะควบคุมได้ ก็อาจเป็นภัยแก่เอกภาพของรัฐได้ เช่น การมอบอำนาจทางการตำรวจให้แก่ ท้องถิ่น ก็อาจจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐได้

3.6.2 การกระจายอำนาจการปกครองทำให้คนในท้องถิ่นเห็นประ โยชน์ท้องถิ่น มากกว่าส่วนรวม ประชาชนในท้องถิ่นอาจลืมนึกถึงชาติได้ในที่สุด

3.6.3 การกระจายอำนาจการปกครองอาจทำให้เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นใช้อำนาจโดย ไม่เหมาะสมจนก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนได้ เพราะเจ้าหน้าที่อาจตกอยู่ภายใต้ อิทธิพลของพรรคการเมือง หรือนักการเมือง หรือผู้ทรงอิทธิพล หรือตัวเจ้าหน้าที่เองเป็นผู้มี อำนาจจนไม่มีใครที่จะกล้าทัดทานได้

3.6.4 การกระจายอำนาจการปกครองนั้น เจ้าหน้าที่หรือผู้นำท้องถิ่นอาจจะขาด ประสิทธิภาพ ไม่มีความรู้ความชำนาญและความสามารถในการบริหารงานเพราะประชาชน ในท้องถิ่นขาดความรู้และความชำนาญงาน

3.6.5 การกระจายอำนาจการปกครองทำให้สิ้นเปลืองมากกว่าการรวมอำนาจการ ปกครอง ทั้งด้านบุคลากรและการใช้งบประมาณ เพราะต้องแยกกันใช้และแยกกันจัดหามา เพื่อดำเนินการปกครอง

การกระจายอำนาจการปกครอง มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ซึ่งจะต้องได้รับการแก้ไข และพัฒนา เพราะถือว่าการกระจายอำนาจการปกครองเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำ ให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองได้ และถ้าประชาชนสามารถปกครองตนเองได้จะเป็น การแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ประชาชนในท้องถิ่นมีความผูกพันกับท้องถิ่นตนเองอยู่แล้ว จึงมีการทุ่มเทการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้อย่างเต็มกำลังสามารถ

จากแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ คือ การแบ่งเบาราชการของรัฐบาลกลางโดยมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อประชาชนในการแก้ไขปัญหาให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ด้วยการปกครองอย่างมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ มิใช่เป็นการมอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่แทนเหมือนอย่างการมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ส่วนภูมิภาค มีงบประมาณ มีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง และมีฐานะเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจจะดำเนินไปอย่างสมบูรณ์ได้จะต้องได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง ต้องเปิดโอกาสให้ท้องถิ่น มีโอกาสฝึกฝนเรียนรู้การปกครองตนเองอย่างแท้จริง จึงจะบรรลุวัตถุประสงค์ในการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

#### 4. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

##### 4.1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ชวงส์ ฉายะบุตร (2539) ได้สรุปแนวความคิดของนักวิชาการและนักปกครองที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ แต่ส่วนใหญ่มีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะต่างคือ จำนวนและรายละเอียดส่วนย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้ ซึ่งมีหลายรูปแบบและรวมถึงเทศบาลด้วย ซึ่งได้มีนักวิชาการชาวไทยและชาวต่างประเทศ หลายท่านได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

อุทัย หิรัญโต (2523 : 2) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครอง ที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของ ท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กรมีเจ้าหน้าที่ ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วนทั้งนี้ มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดขึ้น

ฮอลโลเวย์ (Holloway, 1951: 101-103) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

คลาร์ก (Charke. 1957: 87-89) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะและหน่วยการปกครอง ดังกล่าวนี้อาจจัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

มอนตาญ (Montagu. 1984 : 574) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่ บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งสามารถที่จะใช้ได้โดย ปราศจาก การควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการ ปกครองท้องถิ่น ยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐ อิสระใหม่แต่อย่างใด

ร็อบสัน (Robson 1953 : 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการ ปกครองซึ่งรัฐ ได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อ ปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

จากคำนิยามต่างๆ ข้างต้นสามารถสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญ ดังนี้ (ชวงค์ ฉายะบุตร : 2539)

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้าน ความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทย จัดเป็น กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และ เมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องมียานาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติ หน้าที่ ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องมิชอบเขต พอสสมควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่าง แท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไป ไม่มีขอบเขตหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่ แตกต่างกันไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชน ในท้องถิ่นนั้นเป็น สำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณากระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ระดับใดจึงจะเหมาะสม
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการ ปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมาย แบ่งได้ 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่น มีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อบังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น นั้นๆ

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่น เทศบาลจะมีคณะเทศมนตรี เป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานคร จะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

#### 4.2 ลักษณะการปกครองท้องถิ่น

ปรัชญา เวสารัชช์ (2532 : 426-428) ได้จำแนกลักษณะการปกครองท้องถิ่น ออกเป็น 4 ประการ คือ

4.2.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล หมายถึง การได้รับการรับรองโดยกฎหมายของประเทศมีอำนาจก่อนนิติกรรมสัมพันธ์ทางกฎหมายได้ และมีเจ้าหน้าที่มีงบประมาณ มีคณะผู้บริหารงานเป็นของตนเองทำหน้าที่บริหารงานตามที่กฎหมายกำหนด

4.2.2 ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งเป็นหัวใจของการปกครองท้องถิ่นเพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น

4.2.3 มีอำนาจอิสระบางเรื่องในการบริหารกิจการตามภารกิจที่กฎหมายกำหนด โดยไม่ต้องรอการสั่งการจากส่วนกลาง

4.2.4. มีอำนาจในการจัดหาและใช้จ่ายอย่างอิสระ หมายถึง การจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต่อการบริหารกิจการงานขององค์กร เพื่อให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน

#### 4.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร(2539:26) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

4.3.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศ จะต้องอาศัยงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอ ที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาเป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

4.3.2 เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงความต้องการที่แท้จริง และล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชน ในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารทำนั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

4.3.3 เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างกันไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาล ที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4.3.4 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารปกครองในระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

#### 4.4 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

สำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นควรที่จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบสำคัญ 8 ประการ ดังต่อไปนี้ คือ (ลิขิต วีระเวทิน. 2548 : 415)



4.4.1 เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง การจัดตั้งองค์กร กฎหมายรองรับมีเขตการปกครองที่แน่นอนมีอำนาจอิสระบริหารงานสาธารณะตามที่กฎหมาย กำหนดไว้

4.4.2 มีสภาท้องถิ่นและผู้บริหารที่มีมาจากการเลือกตั้งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

4.4.3 มีอิสระในการปกครองตนเองภายในขอบเขตของกฎหมาย และกระทำ กิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลาง

4.4.4 มีงบประมาณและรายได้เพียงพอ กล่าวคือ งบประมาณและรายได้มา จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ฯลฯ ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการของตนได้ อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

4.4.5 มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม หมายถึง การกำหนดเขตการ ปกครองท้องถิ่นแน่นอนชัดเจน มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น เช่น สภาพทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์

4.4.6 หน่วยงานปกครองท้องถิ่นมีอำนาจจัดหาเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานใน หน่วยงานของตนเองได้

4.4.7 หน่วยงานปกครองท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่น เพื่อใช้ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายของท้องถิ่นเพื่อความสงบเรียบร้อยและเป็น ประโยชน์ต่อท้องถิ่นแต่ไม่ขัดต่อกฎหมายของรัฐ

4.4.8 การควบคุมดูแลของรัฐบาล ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่น กับส่วนกลางเป็นไปลักษณะของการควบคุมดูแล ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและ ความมั่นคงของประเทศ

#### 4.5 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

จากแนวคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการ ปกครองของรัฐ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการ กระจายอำนาจการปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมี ส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญในการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ ดังนี้

4.5.1 การปกครองท้องถิ่น คือรากฐานของการปกครองระบบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครอง ให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง

การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และวางแผนต่อผลประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตย ในที่สุด (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2518 : 6-7) โดยประชาชนมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลยพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำของท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคย มีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติ ต่อไป

4.5.2 การปกครองท้องถิ่น ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่ง คือ การปกครองตนเอง มิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเองคือการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับการเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารจะต้องพึงเสียดประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่างๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน (อนันต์ อนันตกุล, 2521 : 6-7)

นอกจากนี้ การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด คือรากหญ้า (Grass Roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่ง ของการพัฒนากระบวนการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบที่สำคัญยิ่งยวดอันหนึ่งก็คือ การขาดรากฐานสำคัญในท้องถิ่น (ลิขิต ธีรเวคิน, 2525 : 3)

4.5.3 การปกครองท้องถิ่น เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากความจำเป็นบางประการ ดังนี้

- 1) การกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง
- 2) รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการตอบสนองความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหา และความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่น โดยรูปแบบที่เหมือนกัน ย่อมไม่บังเกิดสูงสุด

ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่า ผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

3) กิจกรรมบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวพันกับท้องถิ่นอื่นและไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง ดังนั้น หากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลรับภาระดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นทุกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการ เฉพาะท้องถิ่นนั้นๆ ไม่เกี่ยวพันกับท้องถิ่นอื่น หากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการเองแล้ว ภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะมีหน้าที่แต่ควบคุมดูแลเท่านั้น การแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องสำคัญ หรือกิจการใหญ่ๆ ในระดับชาติ อันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่างๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลง ความคล่องตัวในการดำเนินของของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

4) การปกครองท้องถิ่น สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน ไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาข้อแตกต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุด และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารจึงจะเป็น ไปอย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติ ไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

5) การปกครองท้องถิ่น จะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย ในประเทศไทย ผู้นำทางการเมืองที่มีชื่อเสียง เช่น นายทองหยด จิตตะวีระ, นายสุรินทร์ เทพกาญจนา เป็นต้น ล้วนแต่มีผลงานจากการเป็นนายกเทศมนตรี หรือผู้บริหารท้องถิ่นมาก่อน จนสามารถประสบความสำเร็จเป็นนักการเมืองที่มีชื่อเสียงในระดับชาติ (วิญญู อังคนารักษ์. 2518 : 98)

6) การปกครองท้องถิ่น สอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบท แบบพึ่งพาตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดเอาหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนารูปแบบพึ่งพาตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบทที่

ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

## 5. คณะกรรมการหมู่บ้าน

### 5.1 ประวัติความเป็นมา

คณะกรรมการหมู่บ้าน ได้กำเนิดขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 โดยกำหนดให้หมู่บ้านหนึ่งมีคณะกรรมการหมู่บ้านคณะหนึ่ง มีหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้าน เกี่ยวกับภารกิจที่จะต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2524 คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ได้พิจารณาเห็นว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้านในสภาวะการณ์ปัจจุบันนี้ (พ.ศ. 2524) ยังไม่ค่อยมีประสิทธิภาพและไม่สามารถบริหารงานตอบสนองความต้องการของประชาชนเท่าที่ควรเนื่องจาก

5.1.1 การดำเนินงานของหมู่บ้านอยู่ในดุลยพินิจของผู้ใหญ่บ้านเพียงคนเดียว

5.1.2 กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จัดตั้งคณะกรรมการระดับหมู่บ้านขึ้นซ้ำซ้อนกันหลายรูปแบบ

5.1.3 รัฐบาลขาดนโยบายที่แน่นอนและต่อเนื่องในการสนับสนุนหมู่บ้าน  
คณะกรรมการปฏิรูปฯ จึงได้เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีให้ปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานของหมู่บ้านในด้านต่าง ๆ ดังนี้ ส่งเสริมให้การดำเนินงานของหมู่บ้านอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบในรูปคณะกรรมการหมู่บ้าน เพื่อให้การวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ เป็นไปอย่างรอบคอบ รัดกุม และปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการหมู่บ้าน ให้เป็นคณะกรรมการที่มีประสิทธิภาพ คือ ปรับปรุงโครงสร้างให้สอดคล้องกับรูปแบบหมู่บ้าน อาสาพัฒนาและป้องกันตนเองหรือ อพป.

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2524 ลงมติในหลักการให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เป็นหลัก ตามความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปฯ และมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการ

กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครอง ได้ดำเนินการปรับปรุงรูปแบบคณะกรรมการหมู่บ้านที่มีมาแต่เดิมให้มีประสิทธิภาพ โดยร่วมกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง วางแนวทางดำเนินงานซึ่งตราข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2526 ขึ้น คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2526 ลงมติว่า

- 1) รับทราบผลการดำเนินงานปรับปรุงคณะกรรมการหมู่บ้านของกระทรวงมหาดไทย
- 2) ให้กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2524 เรื่อง การปรับปรุงรูปแบบหมู่บ้าน ซึ่งอนุมัติในหลักการให้มีคณะกรรมการหมู่บ้านเพียงคณะเดียวโดยเคร่งครัดวันแต่หมู่บ้าน อพป. ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522 ให้คงเป็นไปตามกฎหมาย
- 3) อนุมัติในหลักการให้นายอำเภอมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการและบุคคลอื่นใด ทุกสังกัดให้เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการหมู่บ้านและที่ปรึกษาของฝ่ายกิจการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยได้ให้ทุกจังหวัด/อำเภอ ได้ปรับปรุงคณะกรรมการหมู่บ้าน ในปี 2526 ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) พ.ศ. 2526 โดยได้มีการเลือกตั้งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ พร้อมทั้งแต่งตั้งฝ่ายกิจการต่าง ๆ ของ กม. และที่ปรึกษาของ กม. พร้อมกันทั่วประเทศ

กระทรวงมหาดไทย ได้ออกข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นนอกจากผู้ใหญ่บ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสตรีสามารถเป็นประธานฝ่ายกิจการอื่นได้ และจังหวัด/อำเภอ จัดตั้งฝ่ายกิจการสตรี เพิ่มขึ้นในคณะกรรมการหมู่บ้านอีก 1 ฝ่าย เพื่อเป็นการส่งเสริมบทบาทของสตรีในการมีส่วนร่วมบริหารและพัฒนาหมู่บ้าน

รัฐบาลได้แก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เนื่องจากปัจจุบันได้มีการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นที่เรียบร้อย คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ โดยปรับปรุงโครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน ตามมาตรา 28 ตีร่ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551



จึงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2551 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2551

กระทรวงมหาดไทยได้ยกเลิกข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2526 ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกตั้งกรรมการหมู่บ้านทรงคุณวุฒิ พ.ศ. 2533 โดยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551 เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

## 5.2 รูปแบบของคณะกรรมการหมู่บ้าน

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

5.2.1 กรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน

5.2.2 กรรมการหมู่บ้านโดยการเลือก ได้แก่ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้เลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีจำนวน 2-10 คน โดยให้ที่ประชุมเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้กำหนด จำนวนที่พึงมีในหมู่บ้าน

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551 กำหนดให้กรรมการหมู่บ้านเลือกประธานกรรมการหมู่บ้านจากกรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่งคนหนึ่งและจากกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิอีกคนหนึ่ง โดยให้คณะกรรมการหมู่บ้านเลือกประธานคนหนึ่งเป็นรองประธานคนหนึ่ง และประธานคณะกรรมการหมู่บ้านเลือกกรรมการหมู่บ้านคนหนึ่ง เป็นเลขานุการคณะกรรมการหมู่บ้าน และให้คณะกรรมการหมู่บ้านเลือกกรรมการหมู่บ้านคนหนึ่งเป็นเหรัญญิก ส่วนกรรมการหมู่บ้านคนอื่น ๆ ก็จะแบ่ง

หน้าที่รับผิดชอบงานของคณะทำงานด้านต่าง ๆ ดังนี้ รูปแบบคณะกรรมการหมู่บ้านจะมีลักษณะ ดังนี้

- |   |             |
|---|-------------|
| 1. ผู้ใหญ่บ้าน                              | เป็นประธาน  |
| 2. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน                       | เป็นกรรมการ |
| 3. สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น        | เป็นกรรมการ |
| 4. ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน | เป็นกรรมการ |
| 5. กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ 2-10 คน     | เป็นกรรมการ |
- ลำดับที่ 1-4 เป็นโดยตำแหน่ง  
ลำดับที่ 5 เป็นโดยการเลือกของราษฎรในหมู่บ้าน

### 5.3 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะทำงานของกรรมการหมู่บ้าน

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ คณะกรรมการหมู่บ้านแต่งตั้งคณะทำงานต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือปฏิบัติการกิจของคณะกรรมการหมู่บ้านและผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้

5.3.1 คณะทำงานด้านอำนวยการ ประกอบด้วย ประธานกรรมการหมู่บ้าน รองประธานกรรมการหมู่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หัวหน้าคณะทำงานด้านต่าง ๆ เลขานุการ และเหรัญญิก โดยให้ประธานกรรมการหมู่บ้านและเลขานุการ เป็นหัวหน้าและเลขานุการ คณะทำงาน มีหน้าที่เกี่ยวกับ

- 1) งานธุรการ
- 2) การจัดประชุม
- 3) การรับจ่ายและเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของหมู่บ้าน
- 4) การประชาสัมพันธ์
- 5) การประสานงานและติดตามการทำงานของคณะทำงานด้านต่าง ๆ
- 6) การจัดทำรายงานผลการดำเนินการของคณะกรรมการในรอบปี
- 7) งานอื่น ๆ ตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการมอบหมาย

5.3.2 คณะทำงานด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย ประกอบด้วย กรรมการหมู่บ้านซึ่งเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าคณะทำงาน และกรรมการหมู่บ้านที่ คณะกรรมการเลือก มีหน้าที่เกี่ยวกับ

- 1) การส่งเสริมให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- 2) การส่งเสริมอุดมการณ์และวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยให้กับราษฎรในหมู่บ้าน
- 3) การส่งเสริมดูแลให้ราษฎรปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบ ข้อบังคับของหมู่บ้าน
- 4) การสร้างความเป็นธรรมและประนีประนอมข้อพิพาท
- 5) การตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดภายในหมู่บ้าน
- 6) การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณประโยชน์ของหมู่บ้าน
- 7) การป้องกันบรรเทาสาธารณภัยและภัยอันตรายของหมู่บ้าน
- 8) งานอื่น ๆ ตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการมอบหมาย

5.3.3 คณะทำงานด้านแผนพัฒนาหมู่บ้าน ประกอบด้วยกรรมการหมู่บ้านที่คณะกรรมการเลือก มีหน้าที่เกี่ยวกับ

- 1) การจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน
- 2) ประสานการจัดทำโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาหมู่บ้านกับคณะทำงานด้านต่าง ๆ เพื่อดำเนินการหรือเสนอของบประมาณจากภายนอก
- 3) การรวบรวมและจัดทำข้อมูลต่าง ๆ ของหมู่บ้าน
- 4) การติดตามผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาหมู่บ้านและงานอื่น ๆ ตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการมอบหมาย

5.3.4 คณะทำงานด้านส่งเสริมเศรษฐกิจ ประกอบด้วยกรรมการหมู่บ้านที่คณะกรรมการเลือก มีหน้าที่เกี่ยวกับ

- 1) ส่งเสริมการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้าน
- 2) การพัฒนาและส่งเสริมการประกอบอาชีพ การผลิตและการตลาดเพื่อเสริมสร้างรายได้ให้กับราษฎรในหมู่บ้าน
- 3) งานอื่น ๆ ตามที่ประธานคณะกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการมอบหมาย

5.3.5 คณะทำงานด้านสังคม สิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข ประกอบด้วยกรรมการหมู่บ้านที่คณะกรรมการเลือก มีหน้าที่เกี่ยวกับ

1) การพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ การจัดสวัสดิการในหมู่บ้าน

- 2) การสงเคราะห์ผู้ยากจนที่ไม่สามารถช่วยตนเองได้
- 3) การส่งเสริมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมการสาธารณสุข
- 4) งานอื่น ๆ ตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการมอบหมาย

5.3.6 คณะทำงานด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ประกอบด้วยกรรมการหมู่บ้านที่คณะกรรมการเลือก มีหน้าที่เกี่ยวกับ

1) การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา การบำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมของหมู่บ้าน

- 2) งานอื่น ๆ ตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการมอบหมาย

5.3.7 คณะทำงานด้านอื่น ๆ ที่คณะกรรมการหมู่บ้านเสนอและนายอำเภอเห็นชอบ

#### 5.4 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน

5.4.1 การกิจตามอำนาจหน้าที่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

1) คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่ช่วยเหลือ แนะนำ และให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือที่นายอำเภอมอบหมาย หรือที่ผู้ใหญ่บ้านร้องขอ

2) ให้คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน และบริหารจัดการกิจกรรมที่ดำเนินงานในหมู่บ้านร่วมกับองค์กรอื่นทุกภาคส่วน

5.4.2 การกิจตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ

อำนาจหน้าที่ในการประนีประนอมข้อพิพาทในระดับหมู่บ้านคณะกรรมการหมู่บ้านมีอำนาจหน้าที่ในการประนีประนอมข้อพิพาท ในระดับหมู่บ้าน โดยมีข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอม ข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530

ลักษณะของข้อพิพาทที่จะทำการประนีประนอม ข้อพิพาทนั้นๆ เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับ

- 1) คดีแพ่งทุกประเภท
- 2) คดีอาญาประเภทความผิดที่ยอมความกันได้
- 3) คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงให้คณะกรรมการหมู่บ้านประนีประนอม ข้อพิพาท
- 4) ข้อพิพาทดังกล่าวที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านหรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนา

อยู่ในหมู่บ้าน

5.4.3 การปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐ คณะกรรมการหมู่บ้าน ทำหน้าที่ช่วยเหลือ แนะนำและให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้านในการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลที่ดำเนินงานในหมู่บ้าน เช่น โครงการ SML กองทุนหมู่บ้าน การแก้ไขปัญหาสุขภาพจิต ฯลฯ ซึ่งผู้ใหญ่บ้านอาจมอบหมายคณะทำงานในแต่ละด้าน เพื่อเป็นการกระจายอำนาจในการทำงาน เพื่ออำนวยความสะดวกและสนองความต้องการของประชาชน

5.4.4 การปฏิบัติงานประจำกระทรวง ทบวง กรม คณะกรรมการหมู่บ้าน มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานของทุกกระทรวง ทบวง กรม โดยสั่งการผ่านจังหวัด และอำเภอ

5.4.5 การกิจเฉพาะตามลักษณะพื้นที่ คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นองค์กรหรือผู้แทนของประชาชนในการสะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชน ซึ่งมีความแตกต่างตามลักษณะโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ประเพณี และภูมิสังคม เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ

จากแนวคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการหมู่บ้าน สรุปได้ว่า คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่ช่วยเหลือแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้านในการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลที่ดำเนินงานในหมู่บ้าน ซึ่งผู้ใหญ่บ้านอาจมอบหมายคณะทำงานในแต่ละด้าน เพื่อเป็นการกระจายอำนาจในการทำงาน เพื่ออำนวยความสะดวกและสนองความต้องการของประชาชน คณะกรรมการหมู่บ้าน จึงเป็นองค์กรหรือผู้แทนของประชาชนในพื้นที่ที่จะสะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชนได้ดี ผู้วิจัยจึงเลือกพื้นที่ตามเทศบาลตำบลที่อาศัยอยู่ของ คณะกรรมการหมู่บ้านมาเป็นแนวทางในการศึกษา เพราะคณะกรรมการหมู่บ้านแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกันย่อมจะได้รับการสะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกันได้ดี

## 6. เทศบาล กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลเกิดจากการที่รัฐบาลได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย เพื่อให้เทศบาลปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยคำนึงถึงประโยชน์



ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ ตลอดจนเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ภายใต้กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ดังนี้

### 6.1 การจัดตั้งเทศบาล

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนรู้จักและเข้าใจคือรูปแบบหนึ่ง เพราะเทศบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นที่คณะผู้บริหาร และสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และเป็นผู้ดำเนินกิจการของเทศบาลเอง ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า เทศบาลหมายถึงการบริหารปกครองท้องถิ่นของตนเองและเพื่อตนเองตามหลักกระจายอำนาจมากที่สุด (อุทัย หิรัญโต, 2536 : 166)

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ได้แบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ดังนี้

มาตรา 9 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา 10 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา 11 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

### 6.2 โครงสร้างของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 กำหนดว่า องค์การเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี

#### 6.2.1 สภาเทศบาล

สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามจำนวนดังต่อไปนี้

- 1) สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนสิบสองคน
- 2) สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนสิบแปดคน
- 3) สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนยี่สิบสี่คน

สมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระหรือมีการยุบสภาให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลผู้เข้ามาแทนให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าวาระของผู้ซึ่งตนแทน

สภาเทศบาลมีประธานสภาคนหนึ่งและรองประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล ประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาเทศบาล โดยผู้ว่าราชการจังหวัดต้องกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลได้มาประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกภายในสิบห้าวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลครบตามจำนวนแล้ว และให้ที่ประชุมเลือกประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาล ในกรณีที่สภาเทศบาลไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลา หรือมีการประชุมสภาเทศบาลแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาเทศบาลได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งยุบสภาเทศบาล

#### 6.2.2 นายกเทศมนตรี

ให้นายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้ง และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

1. เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน
2. เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน
3. เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการ นายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน

นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย

2. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล

3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี

4. วางระเบียบเพื่อให้การบริหารงานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5. รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

นอกจากนี้ องค์การเทศบาลยังมีพนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงานหรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิดและจัดแบ่งการบริหารออกเป็นส่วน สำนัก ตามปริมาณงานและคุณภาพของงาน โดยกำหนดให้เทศบาลมีปลัดคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างรองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบายและอำนาจหน้าที่อื่นตามกฎหมายกำหนด หรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย การบริหารงานบุคคลของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

### 6.2.3 พนักงานเทศบาล

พนักงานเทศบาล เป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบแบบแผนและนโยบายของคณะผู้บริหาร ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ.2541 แบ่งส่วนราชการของเทศบาลออกเป็น 12 ส่วน ส่วนงานหลักของเทศบาลประกอบด้วย 6 ส่วน (โกวิทย์ พวงงาม. 2548 : 58) ดังนี้

1) สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนและนโยบายของเทศบาล เป็นเลขานุการสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเกี่ยวกับงาน

สารบรรณ งานธุรการ งานนิติการ งานทะเบียน งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานหน่วยงานใดโดยเฉพาะ เช่น สถานธนาบาล

2) ส่วนการคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่าง ๆ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย งานจัดทำงบประมาณ งานผลกประโยชน์ของเทศบาล

3) ส่วนสาธารณสุข มีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกันและการระงับโรคติดต่อ การรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ สุสานฌาปนสถานสาธารณะ การสุขาภิบาล และงานด้านสาธารณสุข ตลอดจนควบคุมการประกอบอาชีพที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น การแต่งผม การจำหน่ายอาหาร ซึ่งรวมทั้งงานสาธารณสุขอื่น ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายหรืองานที่ได้รับมอบหมาย

4) ส่วนช่าง มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานสำรวจแบบแผนผังเมือง งานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสถาปัตยกรรม งานสาธารณูปโภค งานเกี่ยวกับไฟฟ้า งานควบคุมการก่อสร้างอาคาร เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

5) ส่วนประปา มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการและจำหน่ายน้ำสะอาด ตลอดจนจัดเก็บผลประโยชน์ในการนี้

6) ส่วนการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินการด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาล งานการสอน การนิเทศ การศึกษา งานสวัสดิการสังคม และนันทนาการ ตลอดจนการปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

#### 6.2.4 หน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 มาตรา 50 ถึง มาตรา 57 แบ่งแยกหน้าที่ของเทศบาลไว้เป็น 2 ส่วน คือ หน้าที่ต้องทำ และหน้าที่อาจทำ นอกจากนั้นยังกำหนดหน้าที่ของเทศบาลแต่ละประเภทไว้แตกต่างกัน โดยสรุปหน้าที่ตามประเภทของเทศบาล ดังตารางที่ 1 และ ตารางที่ 2

ตารางที่ 1 สรุปการแบ่งหน้าที่ต้องทำตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม  
(ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 แยกตามประเภทของเทศบาล

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. รักษาความสงบเรียบร้อย ของประชาชน 2. ให้มีและบำรุงทางบกและ ทางน้ำ 3. รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยสิ่ง ปฏิกูล 4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ 5. ให้มีเครื่องใช้ในการ ดับเพลิง 6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษา อบรม 7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ 8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 9. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย บัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่ของ เทศบาล	1. กิจการตามที่ระบุไว้ใน มาตรา 50 2. ให้มีน้ำสะอาดหรือกา ประปา 3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 4. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำ การพิทักษ์และรักษาคนเจ็บ ไข้ 5. ให้มีและบำรุงทางระบาย น้ำ 6. ให้มีและบำรุงสวน สาธารณะ 7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 8. ให้มีการดำเนินกิจการโรง รับจำนำหรือสถานสินเชื่อ ท้องถิ่น	1. กิจการที่ระบุไว้ใน มาตรา 53 2. ให้มีและบำรุงสงเคราะห์ มารดาและเด็ก 3. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็น เพื่อการสาธารณสุข 4. การควบคุมสุขลักษณะ และอนามัยในร้านจำหน่าย อาหาร โรงแรมที่พัก และ สถาน 5. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และการปรับปรุงแหล่งเสื่อม โทรม 6. จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่ จอดรถ 7. การวางผังเมืองและการ ควบคุมการก่อสร้าง 8. การส่งเสริมกิจการ ท่องเที่ยว

ที่มา : พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552



ตารางที่ 2 สรุปการแบ่งหน้าที่อาจทำตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ฉบับแก้ไข  
เพิ่มเติม(ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 แยกตามประเภทของเทศบาล

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. ให้มีน้ำสะอาดหรือกา ประปา 2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3. ให้ตลาด ท่าเทียบเรือและ ท่าข้าม 4. ให้มีสุสานและฌาปนกิจ สถาน 5. บำรุงและส่งเสริมการทำ มาหากินของราษฎร 6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำ การพิทักษ์รักษาคนไข้ 7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า และแสงสว่างโดยวิธีอื่น 8. ให้มีและบำรุงทางระบาย น้ำ 9. เทศพาณิชย์	1. ให้มีตลาดท่าเทียบเรือและ ท่าข้าม 2. ให้มีสุสานและฌาปนกิจ สถาน 3. บำรุงและส่งเสริมการทำมา หากินของราษฎร 4. ให้มีและบำรุงการ สงเคราะห์มารดาและเด็ก 5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล 6. ให้มีการบำรุงสาธารณูปการ 7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อ การสาธารณสุข 8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียน อาชีวศึกษา 9. ให้มีและบำรุงสถานที่ สำหรับการกีฬาและพลศึกษา 10. ให้มีและบำรุงสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อน หย่อนใจ 11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาด เรียบร้อยของท้องถิ่น 12. เทศพาณิชย์	1. เทศบาลนครอาจทำ กิจกรรมอื่น ๆ ตามมาตรา 54 ได้

ที่มา : พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13)

## 7. บริบทของอำเภอจันทหารและบริบทเทศบาลตำบลในเขตอำเภอจันทหาร

### 7.1. บริบทของอำเภอจันทหาร

#### 7.1.1 ประวัติอำเภอจันทหาร

เดิมอำเภอจันทหาร อยู่ในเขตพื้นที่การปกครองของอำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด อยู่ห่างจากตัวจังหวัดไปทางทิศเหนือ ตามถนนสายร้อยเอ็ด – กาฬสินธุ์ ประมาณ 9 กิโลเมตร ในปี 2532 ท้องที่อำเภอเมืองร้อยเอ็ดมีขนาดใหญ่ครอบคลุมพื้นที่ถึง 17 ตำบล 240 หมู่บ้าน ทำให้การบริการไม่ทั่วถึง เพื่อความสะดวกทางการปกครอง กระทรวงมหาดไทยจึงได้อนุมัติให้จัดตั้งเป็นกิ่งอำเภอ ตั้งแต่ 1 เมษายน 2532 โดยนำตำบลต่าง ๆ ที่อยู่ใกล้เคียง จำนวน 5 ตำบลรวมเข้า ได้แก่ ตำบลจันทหาร ตำบลคงสิงห์ ตำบลม่วงลาด ตำบลคินคำ และตำบลป่าฝาง

ต่อมาเดือน กรกฎาคม 2532 ได้แยกตำบลยางใหญ่ออกจากตำบลป่าฝาง และเดือนกรกฎาคม 2533 ได้แยกตำบลผักแว่นออกจากตำบลม่วงลาด และปี 2537 ได้แยกตำบลแสนชาติออกจากตำบลคินคำ เมื่อวันที่ 7 กันยายน 2538 ได้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะจากกิ่งอำเภอให้เป็นอำเภอ ปัจจุบันแบ่งการปกครองออกเป็น 8 ตำบล 110 หมู่บ้าน

คำว่า “จันทหาร” เป็นภาษาท้องถิ่นมาจากคำว่า “จันทัน” แปลว่าอาหารเช้า มีตำนานเล่าว่าเจ้าเมืองเชียงเหียน(ปัจจุบันอยู่ในจังหวัดมหาสารคาม) จะไปช่วยสร้างพระธาตุพนมที่จังหวัดนครพนม มีพระภิกษุและราษฎรร่วมเดินทางเป็นจำนวนมาก เมื่อเดินทางมาถึงบริเวณวัดคงบ้านเก่า (ปัจจุบันคือบริเวณวัดป่าม่วงและ โรงเรียนจันทหารวิจิตรวิद्याประศาสน์) ได้พัก และถวายจันทันแก่พระภิกษุ และชาวบ้านก็รับประทานอาหารเช้า จึงเรียกหมู่บ้านนี้ว่า “บ้านจันทัน” ต่อมาได้แผลงกลายเป็น “บ้านจันทหาร” ในที่สุด

อำเภอจันทหารเป็นถิ่นกำเนิดของเจ้าคุณพระวิสุททธิญาณเถร (พระอาจารย์สมชายวิจิตรวิโย) ประธานสงฆ์วัดเขาสุกิม อำเภอท่าใหม่ จังหวัดจันทบุรี ซึ่งเป็นองค์อุปถัมภ์ที่สำคัญของอำเภอจันทหาร

#### 7.1.2 ข้อมูลทั่วไป

##### 1) ตั้งและอาณาเขต

ที่ตั้ง ตั้งอยู่บ้านจันทหาร หมู่ที่ 3 ตำบลจันทหาร จัดตั้งเป็นกิ่งอำเภอเมื่อ พ.ศ. 2532 ยกฐานะเป็นอำเภอเมื่อปี 2538 เป็นอำเภอชั้น 3 อยู่ทางทิศเหนือของจังหวัดร้อยเอ็ด ห่างจากจังหวัดระยะทางประมาณ 9 กิโลเมตร ห่างจากกรุงเทพมหานครระยะทางประมาณ 519 กิโลเมตร มีพื้นที่รวมทั้งสิ้น 165.1 หรือประมาณ 103,187.5 ไร่

อำเภอจันทบุรีตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือของจังหวัด มีอาณาเขตติดต่อกับเขตการปกครองข้างเคียงดังต่อไปนี้

1.1) ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอเมืองชัย อำเภออมลไศย และอำเภอร่องคำ จังหวัดกาฬสินธุ์

1.2) ทิศตะวันออก ติดต่อกับอำเภอเชียงขวัญ จังหวัดร้อยเอ็ด

1.3) ทิศใต้ ติดต่อกับอำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด

1.4) ทิศตะวันตก ติดต่อกับอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม

## 2) ลักษณะภูมิประเทศ

เป็นที่ราบสูง สูงจากระดับน้ำทะเลประมาณ 140 เมตร พื้นที่ลาดลงสู่แม่น้ำชีทางทิศเหนือ บางแห่งเป็นที่ดอน และมีป่าละเมาะเป็นบางส่วน โดยที่ราบร้อยละ 86.8 ของพื้นที่อำเภอทั้งหมด หรือประมาณ 143.68 ตารางกิโลเมตร เป็นที่ราบน้ำ ร้อยละ 13.2 ของพื้นที่อำเภอทั้งหมด หรือประมาณ 21.32 ตารางกิโลเมตร

## 3) ลักษณะภูมิอากาศ

อำเภอจันทบุรี อยู่ภายใต้อิทธิพลของมรสุมที่พัดประจำฤดูกาล เป็น 2 ลักษณะ คือมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือทำให้อากาศหนาวเย็นและแห้งแล้งในเดือนพฤศจิกายน-กุมภาพันธ์ และลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ พัดจากทิศตะวันตกเฉียงใต้ในฤดูฝนทำให้อากาศชื้นและมีฝนทั่วไปในเดือนพฤษภาคม-ตุลาคม

## 4) ทรัพยากรธรรมชาติ

ดิน สภาพพื้นดินมี 2 กลุ่ม คือ

4.1) กลุ่มดินทั่วไป มีลักษณะเป็นดินทรายร่วน ครอบคลุมพื้นที่ตำบลจันทบุรี ขางใหญ่ คงสิงห์ และบางหมู่บ้านของตำบลม่วงลาดและดินคำ

4.2) กลุ่มดินนาดี ครอบคลุมพื้นที่ตำบลดินคำเกือบทั้งหมด และบางส่วนของตำบลป่าฝางและม่วงลาด

แหล่งน้ำ

มีลำน้ำที่สำคัญไหลผ่าน จำนวน 1 สาย คือ ลำน้ำชี ไหลผ่านพื้นที่ตำบลม่วงลาด คงสิงห์ แสนชาติ และดินคำและเป็นแนวกันระหว่างพื้นที่อำเภอจันทบุรี กับ อำเภออมลไศย จังหวัดกาฬสินธุ์ นอกจากนั้นยังมีลำห้วย หนอง บึง กระจายอยู่ในพื้นที่อำเภอจันทบุรีเป็นจำนวนมาก

## 5) สภาพทางเศรษฐกิจ

การประกอบอาชีพ ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม จัดตั้งถิ่นฐานบริเวณที่มีแหล่งน้ำอุดมสมบูรณ์ เช่น ลำน้ำชี ประชากรประกอบอาชีพทำ ไร่ โดยประมาณ ไร่ละ 95 ข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ มีพื้นที่เพาะปลูกประมาณ 77,574 ไร่ โดยปลูกข้าวเจ้าและข้าวเหนียว มีการปลูกข้าวนาปรังในบางพื้นที่อยู่ติดลำน้ำชี เช่น ตำบลม่วงลาด ดินคำ แสนชาติและผักแว่น ส่วนพืชไร่ ปลูกในพื้นที่ริมฝั่งลำน้ำชี ส่วนมากปลูกถั่วลิสง ยาสูบพันธุ์เตอร์กิก และยาสูบพันธุ์พื้นเมือง

## 6) การปกครองส่วนภูมิภาค

อำเภอจันทบุรี แบ่งการปกครองออกเป็น 8 ตำบล 110 หมู่บ้าน

- 6.1) ตำบลคงสิงห์ มีทั้งหมด 18 หมู่บ้าน
- 6.2) ตำบลดินคำ มีทั้งหมด 17 หมู่บ้าน
- 6.3) ตำบลจันทบุรี มีทั้งหมด 19 หมู่บ้าน
- 6.4) ตำบลผักแว่น มีทั้งหมด 13 หมู่บ้าน
- 6.5) ตำบลป่าฝาง มีทั้งหมด 12 หมู่บ้าน
- 6.6) ตำบลยางใหญ่ มีทั้งหมด 10 หมู่บ้าน
- 6.7) ตำบลม่วงลาด มีทั้งหมด 12 หมู่บ้าน
- 6.8) ตำบลแสนชาติ มีทั้งหมด 9 หมู่บ้าน

## 7) การปกครองส่วนท้องถิ่น

ท้องที่อำเภอจันทบุรีประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 8 แห่ง

ดังนี้

- 7.1) เทศบาลตำบลคงสิงห์ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลดินคำทั้งตำบล
- 7.2) เทศบาลตำบลดินคำ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลคงสิงห์ทั้งตำบล
- 7.3) เทศบาลตำบลจันทบุรี ครอบคลุมพื้นที่ตำบลผักแว่นทั้งตำบล
- 7.4) เทศบาลตำบลผักแว่น ครอบคลุมพื้นที่ตำบลจันทบุรีทั้งตำบล
- 7.5) องค์การบริหารส่วนตำบลป่าฝาง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลป่าฝางทั้ง

ตำบล

- 7.6) องค์การบริหารส่วนตำบลม่วงลาด ครอบคลุมพื้นที่ตำบลม่วงลาด

ทั้งตำบล

7.7) องค์การบริหารส่วนตำบลยางใหญ่ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลยางใหญ่ทั้งตำบล

7.8) องค์การบริหารส่วนตำบลแสนชาติ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลแสนชาติทั้งตำบล (อำเภอจังหาร. 2553 : ไม่ปรากฏเลขหน้า)

## 7.2 บริบทของเทศบาลตำบลคงสิงห์

### 7.2.1 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญของเทศบาลตำบลคงสิงห์

#### 1) สภาพทั่วไป

1.1) ลักษณะที่ตั้ง เทศบาลตำบลคงสิงห์ตั้งอยู่ในพื้นที่ของ ตำบลคงสิงห์ อยู่ทางทิศเหนือของอำเภอจังหารเป็นระยะห่างประมาณ 4 กิโลเมตร และห่างจากจังหวัด ร้อยเอ็ดประมาณ 14 กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งหมด 27.3 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 17,062 ไร่

#### 1.2) อาณาเขต

1.2.1) ทิศเหนือ ติดกับอำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ มีลำน้ำขาม เป็นเส้นแบ่งเขต

1.2.2) ทิศใต้ ติดกับตำบลสีแก้วอำเภอเมืองและตำบลจังหาร

1.2.3) ทิศตะวันออก ติดกับตำบลป่าฝางและตำบลแสนชาติ

1.2.4) ทิศตะวันตก ติดกับตำบลผักแว่นและตำบลม่วงลาด

1.3) ลักษณะภูมิประเทศ ลักษณะภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นที่ราบหุบงาม มีที่ดอนซึ่งเป็นที่สาธารณะป่าชุมชนเป็นหย่อม และเป็นที่ปลูกบ้านที่อยู่อาศัยเป็นหย่อม ๆ

1.4) ลักษณะภูมิอากาศ มี 3 ฤดูกาล คือ

1.4.1) ฤดูฝน เริ่มตั้งแต่เดือน พ.ค. - ต.ค.

1.4.2) ฤดูหนาว เริ่มตั้งแต่เดือน พ.ย. - ม.ค.

1.4.3) ฤดูร้อน เริ่มตั้งแต่เดือน ก.พ. - เม.ย.

#### 2) ข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญของเทศบาลตำบลคงสิงห์

##### 2.1) การคมนาคม

ถนนสายยาว 2 สาย อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทางหลวงชนบท 1 สาย คือสายหัวคอง - โสภเชือก และอยู่ในความรับผิดชอบของ อบจ. 1 สาย คือสายเหล่าจิ้ง - บ้านอนามัย และ ถนนลูกรัง สายเชื่อมหมู่บ้าน จำนวน 11 สาย



## 2.2) การโทรคมนาคม

2.2.1) ที่ทำการไปรษณีย์เอกชน จำนวน 1 แห่ง

2.2.2) ตู้โทรศัพท์สาธารณะ จำนวน 27 แห่ง

2.3) การไฟฟ้า จำนวนครัวเรือนที่มีไฟฟ้าใช้ 2,311 ครัวเรือนซึ่งมีครบ

ทุกครัวเรือน

2.4) การประปา จำนวนครัวเรือนที่มีน้ำประปาใช้ 2,311 ครัวเรือน เป็นระบบประปาผิวดินแหล่งน้ำดิบที่ใช้ผลิตน้ำประปาเป็นน้ำใต้ผิวดิน

## 2.5) แหล่งน้ำธรรมชาติ

2.5.1) ลำน้ำ / ลำห้วย จำนวน 2 สาย

2.5.2) หนองน้ำ จำนวน 12 แห่ง

## 2.6) แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น

2.6.1) ฝายประปาขนาดเล็ก จำนวน 12 แห่ง

2.6.2) ฝายกรมชลประทาน จำนวน 2 แห่ง

2.6.3) บ่อน้ำตื้น จำนวน 14 แห่ง

2.6.4) ประปาหมู่บ้าน / ประปาชนบท จำนวน 15 แห่ง

2.6.5) คลองชลประทาน จำนวน 3 แห่ง

2.6.6) บ่อบาดาลมือโยก(สร้างโดยหน่วยงานของรัฐ) จำนวน 18

แห่ง

## 2.7) สภาพทางเศรษฐกิจ

2.7.1) การประกอบอาชีพ ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพ เกษตรกรรมโดยมีครัวเรือนที่ประกอบอาชีพทำนาเป็นหลัก 2,311 ครัวเรือน มีพื้นที่ ปลูกข้าว ทั้งสิ้น 14,884 ไร่ มีผลผลิต 500 กก./ไร่ รายได้เฉลี่ย ครัวเรือนละ 45,000 ต่อปี

## 2.7.2) หน่วยธุรกิจการค้า

1) บัณฑิตน้ำมัน แบบหัวจ่าย 2 บัณฑิต และบัณฑิตหลอด 5 แห่ง

2) โรงสีขนาดเล็ก 5 แห่ง

3) โรงงานปั้นอิฐมอญ 22 แห่ง

4) ร้านค้าปลีกขนาดเล็ก 93 แห่ง

5) โรงงานเย็บผ้า/กระเป๋า 3 แห่ง

6) โรงสูบน้ำประปา 3 แห่ง

- |                                     |        |
|-------------------------------------|--------|
| 7) โรงงานทำขนมปัง                   | 4 แห่ง |
| 8) โรงเชื่อมโลหะขนาดเล็ก            | 1 แห่ง |
| 9) เสารับสัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่ 1 | แห่ง   |
| 10) ท่าทราย                         | 1 แห่ง |

## 2.8 สภาพทางสังคม

2.8.1) หมู่บ้าน/ประชากร ตำบลคงสิงห์ขึ้นการปกครองกับอำเภอ จังหาร มีจำนวนหมู่บ้าน 18 หมู่บ้าน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1 แห่ง คือ เทศบาลตำบลคงสิงห์ ซึ่งจัดตั้งเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2551 จำนวนประชากร ทั้งสิ้น 9,292 คน แยกเป็นชาย 4,619 คน และหญิง 4,673 คน จำนวนครัวเรือน 2,311 ครัวเรือน

### 2.8.2) การศึกษา

- 1) ระดับก่อนประถมศึกษา มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 4 แห่ง จำนวนเด็กเล็กที่เข้ารับการเลี้ยงดู 143 คน จำนวนครูผู้ดูแลเด็กเล็ก 8 คน
- 2) ระดับประถมศึกษา มีโรงเรียนประถมศึกษา 4 แห่ง โรงเรียนขยายโอกาส 2 แห่ง โดยมีจำนวนนักเรียน 900 คน และจำนวนครู 58 คน
- 3) มีที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้านจำนวน 18 แห่งครบทุกหมู่บ้าน

2.8.3) ด้านสถาบันและองค์การศาสนา ประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ จำนวนวัดทั้งสิ้น 14 วัด วัดที่มีโบสถ์ จำนวน 5 แห่ง

### 2.8.4) ด้านสาธารณสุข

มีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล จำนวน 1 แห่ง และสถานีอนามัย จำนวน 1 แห่ง มีเจ้าพนักงานสาธารณสุข จำนวน 8 คน อัตราการใช้ส้วม ร้อยละ 100 อาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) จำนวน 284 คน ซึ่งครบทุกหมู่บ้าน

### 2.8.9) ด้านการเมือง – การบริหาร

- 1) นายทวีสิทธิ์ มนตรีชน นายกเทศมนตรีตำบลคงสิงห์
- 2) นายปรีชาติ พิมภู ประธานสภาฯ

### 2.8.10) อัตรากำลังบุคลากรของเทศบาลตำบลคงสิงห์

- 1) ด้านบุคลากร มีจำนวนบุคลากร จำนวน 50 คน

#### 1.1) สำนักปลัด

1.1.1) พนักงานเทศบาล 11 คน

1.1.2) พนักงานจ้างตามภารกิจ 15 คน

1.1.3) ลูกจ้างทั่วไป 6 คน

1.2) กองคลัง

1.2.1) พนักงานเทศบาล 7 คน

1.2.2) พนักงานจ้างตามภารกิจ 4 คน

1.3) กองช่าง

1.3.1) พนักงานเทศบาล 2 คน

1.3.2) พนักงานจ้างตามภารกิจ 5 คน

1.4) ระดับการศึกษา

1.4.1) ปริญญาโท 3 คน

1.4.2) ปริญญาตรี 32 คน

1.4.3) ต่ำกว่าปริญญาตรี 15 คน

2.8.11 ศักยภาพของชุมชนและพื้นที่

1) ด้านประชากรและแรงงาน ซึ่งเป็นแรงงานในภาคเกษตรกรรม

จำนวน 5,365 คน

2) ด้านพื้นที่ของเทศบาลตำบลคงสิงห์ มีพื้นที่ซึ่งเป็นพื้นที่

การเกษตร จำนวน 14,884 ไร่ ซึ่งเป็นพื้นที่ปลูกข้าว

3) การชลประทานในเขตเทศบาลตำบลคงสิงห์ มีคลองชลประทาน 3 แห่ง ประกอบด้วย สถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้า 2 แห่ง มีพื้นที่ได้รับประโยชน์ จำนวน 6,242 ไร่

4) การรวมกลุ่ม กลุ่มอาชีพ จำนวน 55 กลุ่ม (เทศบาลตำบลคงสิงห์. 2553 : 5-13)

### 7.3 บริบทของเทศบาลตำบลดินดำ

7.3.1 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญของเทศบาลตำบลดินดำ

1) สภาพทั่วไป

1.1) ลักษณะที่ตั้ง

เทศบาลตำบลคินคำ ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของอำเภอ  
จังหวัดระยองห่างจากอำเภอจังหวัด 9 กิโลเมตร และห่างจากจังหวัดร้อยเอ็ด 12 กิโลเมตร  
มีพื้นที่ทั้งหมด 31.15 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นพื้นที่ 19,470 ไร่

1.2) อาณาเขตติดต่อ

1.2.1) ทิศเหนือ จดลำน้ำชี ตำบลเจ้าท่า อำเภอกมลาไสย จังหวัด  
กาฬสินธุ์

1.2.2) ทิศใต้ จดพื้นที่ ตำบลแสนชาติ ตำบลป่าฝาง ตำบลยาง  
ใหญ่ อำเภอจังหวัด จังหวัดร้อยเอ็ด

1.2.3) ทิศตะวันออก จดพื้นที่ ตำบลเชียงขวัญ อำเภอเชียง  
ขวัญ จังหวัดร้อยเอ็ด

1.2.4) ทิศตะวันตก จดพื้นที่ ตำบลแสนชาติ อำเภอจังหวัด จังหวัด  
ร้อยเอ็ด

1.3) ลักษณะภูมิประเทศ

เทศบาลตำบลคินคำ ลักษณะพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลาดเอียงลงสู่  
แม่น้ำชี ซึ่งอยู่ทิศเหนือ

1.4) ลักษณะภูมิอากาศ มี 3 ฤดูกาล คือ

1.4.1) ฤดูฝน เริ่มตั้งแต่เดือน พ.ค.- ต.ค.

1.4.2) ฤดูหนาว เริ่มตั้งแต่เดือน พ.ย.- ม.ค.

1.4.3) ฤดูร้อน เริ่มตั้งแต่เดือน ก.พ.- เม.ย.

2) ข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญของเทศบาลตำบลคินคำ

2.1) การคมนาคม

เส้นทางคมนาคมภายในหมู่บ้าน 17 หมู่บ้าน เป็นถนน  
คอนกรีตเกือบทั้งหมด เส้นทางเชื่อมระหว่างหมู่บ้านทั้งหมดเป็นถนนลูกรัง

2.2) การโทรคมนาคม ที่ทำการไปรษณีย์เอกชน จำนวน 1 แห่ง

2.3) การไฟฟ้า มีไฟฟ้าใช้ครบทุกหมู่บ้าน ทั้ง 17 หมู่บ้าน

2.4) การประปา จำนวนครัวเรือนที่มีน้ำประปาใช้ 2,250 ครัวเรือน  
เป็นระบบประปาผิวดิน แหล่งน้ำดิบที่ใช้ผลิตน้ำประปาเป็นน้ำใต้ผิวดิน

2.5) แหล่งน้ำธรรมชาติ ลำน้ำ/ลำห้วย 6 สาย บึง หนองน้ำ  
จำนวน 11 สาย

2.6 แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น ฝ่ายกรมชลประทาน จำนวน 4 แห่ง  
 บ่อบาดาลมือโยก (สร้างโดยหน่วยงานของรัฐ) จำนวน 7 แห่ง

### 2.7 สภาพทางเศรษฐกิจ

- 2.7.1) บั๊มน้ำมันแบบหัวจ่าย จำนวน 1 แห่ง  
 2.7.2) บั๊มหลดค จำนวน 5 แห่ง  
 2.7.3) โรงสีขนาดเล็ก จำนวน 19 แห่ง  
 2.7.4) ร้านค้าปลีกขนาดเล็ก จำนวน 58 แห่ง  
 2.7.5) ร้านตัดผม/เสริมสวย จำนวน 14 แห่ง  
 2.7.6) ร้านซ่อมจักรยาน/จักรยานยนต์ จำนวน 20 แห่ง  
 2.7.7) สวนอาหาร จำนวน 2 แห่ง  
 2.7.8) โรงปั้นเตา จำนวน 2 แห่ง

### 2.8 สภาพทางสังคม

2.8.1) หมู่บ้าน/ประชากร ตำบลคินคำ ขึ้นการปกครองกับอำเภอจังหาร มีหมู่บ้าน จำนวน 17 หมู่บ้านมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1 แห่ง คือเทศบาลตำบลคินคำ ยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลคินคำเป็นเทศบาลตำบลคินคำตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 18 เดือน กรกฎาคม 2551 จำนวนประชากรทั้งสิ้น 7,327 คน แยกเป็น ชาย 3,657 คน และหญิง 3,670 คน จำนวนครัวเรือน ทั้งสิ้น 2,250 ครัวเรือน

2.8.2) การศึกษา ระดับก่อนประถมศึกษา มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 4 แห่ง จำนวนเด็กเล็กที่เข้ารับการเลี้ยงดู 120 คน จำนวนครูผู้ดูแลเด็กเล็ก 8 คน ระดับประถมศึกษา มีโรงเรียนประถมศึกษา 7 แห่ง (โรงเรียนขยายโอกาสถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น) 2 แห่ง

2.8.3) สถาบันและองค์กรทางศาสนา วัด/สำนักสงฆ์ จำนวน 13 แห่ง ศาลเจ้า จำนวน 1 แห่ง

2.8.4) สาธารณสุข สถานีอนามัยประจำตำบล/หมู่บ้าน 2 แห่ง อัตราการใช้ส้วม ร้อยละ 100

### 2.8.5) ด้านการเมืองการ-การบริหาร

คณะผู้บริหาร ประกอบด้วย นายวิชัย แก้วตั้งขึ้นนายกเทศมนตรีตำบลคินคำ และนายประสิทธิ์ ฤทธิมนตรี ประธานสภาเทศบาลตำบลคินคำ



2.8.6 อัตรากำลังของเทศบาลตำบลคินค้ำ บุคลากรของเทศบาลตำบลคินค้ำมีจำนวน 35 คน ดังนี้

1) สำนักปลัด

1.1) พนักงานเทศบาล	5 คน
1.2) ลูกจ้างประจำ	2 คน
1.3) พนักงานจ้างตามภารกิจ	2 คน
1.4) พนักงานจ้างทั่วไป	3 คน

2) กองคลัง

2.1) พนักงานเทศบาล	6 คน
2.2) พนักงานจ้างตามภารกิจ	2 คน

3) กองช่าง

3.1) พนักงานเทศบาล	2 คน
3.2) พนักงานจ้างตามภารกิจ	2 คน

4) กองการศึกษาฯ

4.1) พนักงานเทศบาล	1 คน
4.2) พนักงานจ้างตามภารกิจ	6 คน
4.3) พนักงานจ้างทั่วไป	3 คน

2.8.7 ศักยภาพของชุมชนและพื้นที่

พื้นที่เหมาะแก่การทำกรเกษตร โดยเฉพาะการปลูกข้าว ใช้น้ำปีและนาปรัง เพราะมีพื้นที่ติดกับแม่น้ำชี คลองชลประทาน และคลองส่งน้ำโขง ชี มูล (เทศบาลตำบลคินค้ำ. 2553 : 4-9)

## 7.4 บริบทของเทศบาลตำบลจังหวาร

### 7.4.1 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญของเทศบาลตำบลจังหวาร

#### 1) สภาพทั่วไป

##### 1.2) ลักษณะที่ตั้ง

เทศบาลตำบลจังหวารได้รับการยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2552 มีที่ทำการเทศบาลตำบลจังหวารตั้งอยู่ห่างจากศาลากลางจังหวัดร้อยเอ็ด ประมาณ 10 กิโลเมตร และตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของอำเภอจังหวาร

หาร จังหวัดร้อยเอ็ด ประมาณ 200 เมตร แบ่งการปกครองออกเป็น 19 หมู่บ้าน มีเนื้อที่ 24.5 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นพื้นที่ 15,312.5 ไร่

### 1.3 อาณาเขต

- 1.3.1) ทิศเหนือ ติดกับเทศบาลตำบลคงสิงห์
- 1.3.2) ทิศใต้ ติดกับองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแวง
- 1.3.4) ทิศตะวันออก ติดกับองค์การบริหารส่วนตำบลป่าฝาง
- 1.3.5) ทิศตะวันตก ติดกับองค์การบริหารส่วนตำบลสีแก้ว

### 1.4 ลักษณะภูมิประเทศ

ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่ม สูงจากระดับน้ำทะเลประมาณ 140 เมตร พื้นที่ส่วนใหญ่ลาดลงสู่แม่น้ำชีซึ่งอยู่ทาง ทิศเหนือ

### 1.5 ลักษณะภูมิอากาศ มี 3 ฤดูกาล คือ

- 1.5.1) ฤดูฝน เริ่มตั้งแต่เดือน พ.ค.- ต.ค.
- 1.5.2) ฤดูแล้ง เริ่มตั้งแต่เดือน พ.ย.- ม.ค.
- 1.5.3) ฤดูร้อน เริ่มตั้งแต่เดือน ก.พ.- เม.ย.

## 2) ข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญของเทศบาลตำบลจังหาร

2.1) การคมนาคม เส้นทางคมนาคมภายในหมู่บ้าน 19 หมู่บ้านเป็น ถนนคอนกรีตเกือบทั้งหมด เส้นทางเชื่อมระหว่างหมู่บ้านเป็นถนนคอนกรีตเกือบทั้งหมด

2.2) การโทรคมนาคม ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลข 1 แห่ง (ไปรษณีย์โทรเลขเอกชน)

2.3) การไฟฟ้า ไฟฟ้าใช้ครบทั้ง 19 หมู่บ้าน

2.4) แหล่งน้ำธรรมชาติ ลำน้ำ,ลำห้วย 2 สาย บึง,หนองและอื่นๆ 20 แห่ง

2.5) แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น ฝ่าย 3 แห่ง บ่อน้ำตื้น 100 แห่ง บ่อโยก 48 แห่ง

2.6) ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ มีที่สาธารณะอยู่ในความควบคุมดูแลของเทศบาลตำบลจังหาร ทั้งหมด 21 แห่ง

2.7) มวลชนจัดตั้ง กลุ่มพัฒนาสตรีตำบล จำนวน 1 กลุ่ม อาสาสมัครสาธารณสุข จำนวน 165 คน ศูนย์ส่งเสริมสุขภาพประจำหมู่บ้าน จำนวน 19 กลุ่ม กองทุนหมู่บ้าน จำนวน 19 กองทุน และอปพร. จำนวน 131 คน

## 2.8) สภาพทางเศรษฐกิจ

### 2.8.1) อาชีพ

อาชีพหลักส่วนใหญ่ทำเกษตรกรรม เช่น ทำนาและเลี้ยงสัตว์ อาชีพรอง คือรับราชการและรับจ้าง อาชีพเสริม ทอผ้าไหม ปลูกยาพันธุ์เตอร์กีซ ปลูกพืชผักสวนครัว จักสาน เย็บผ้า

2.8.2) หน่วยธุรกิจในเขตเทศบาลตำบลจังหาร มีร้านทอง 2 แห่ง สถานีบริการน้ำมันและก๊าซ 4 แห่ง โรงงาน 1 แห่ง ตลาดสด 2 แห่ง ร้านค้าขายปลีก 60 แห่ง

## 2.9) สภาพทางสังคม

2.9.1) หมู่บ้าน/ประชากร เทศบาลตำบลจังหาร ขึ้นการปกครองกับอำเภอ จังหาร มีหมู่บ้าน จำนวน 19 หมู่บ้านมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1 แห่ง คือ เทศบาลตำบลจังหาร ประชากรทั้งสิ้น 7,250 คน แยกเป็นชาย 3,609 คน หญิง 3,641 คน จำนวนครัวเรือน 2,034 ครัวเรือน มีความหนาแน่นโดยเฉลี่ย 296 คน / ตร.กม.

2.9.2) การศึกษา มีโรงเรียนมัธยมศึกษา 1 แห่ง โรงเรียนประถมศึกษา 3 แห่ง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 3 แห่ง ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน 1 แห่ง ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน 20 แห่ง หอกระจายข่าว 19 แห่ง

2.9.3) สถาบันและองค์กรทางศาสนา วัด/สำนักสงฆ์ 13 แห่ง ศาลเจ้า - แห่ง

2.9.4) สาธารณสุข มีโรงพยาบาลของรัฐขนาด 30 เตียง 1 แห่ง สถานีอนามัยประจำตำบล/หมู่บ้าน - แห่ง สำนักงานสาธารณสุขอำเภอจังหาร 1 แห่ง สถานีพยาบาลเอกชน - แห่ง ร้านขายยาแผนปัจจุบัน 1 แห่ง อัตราการใช้ส้วมราดน้ำ 100 เปอร์เซ็นต์

2.9.5 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีสถานีตำรวจ 1 แห่ง สมาชิก อปพร. 131 คน

2.9.6 การเมือง - การบริหาร นายปัญญา ใจนุกูล นายกเทศมนตรีตำบลจังหาร และนายสมพร ชะราสุม ประธานสภาเทศบาลตำบลจังหาร

2.9.7 อัตรากำลังของเทศบาลตำบลจังหาร บุคลากรของเทศบาลตำบลจังหารมีจำนวน 52 คน ดังนี้

## 1) สำนักปลัด

1.1) พนักงานเทศบาล	12 คน
1.2) พนักงานจ้างตามภารกิจ	19 คน
1.3) พนักงานจ้างทั่วไป	4 คน

## 2) กองคลัง

2.1) พนักงานเทศบาล	9 คน
2.2) พนักงานจ้างตามภารกิจ	4 คน

## 3) กองช่าง

3.1) พนักงานเทศบาล	2 คน
3.2) พนักงานจ้างตามภารกิจ	1 คน
3.3) พนักงานจ้างทั่วไป	1 คน

2.9.8 ศักยภาพของชุมชนและท้องถิ่น จากการวิเคราะห์ศักยภาพของชุมชนและท้องถิ่นเทศบาลตำบลจันทหาร ดังนี้

## 1) จุดแข็ง

เป็นดินแดนที่ราบลุ่ม มีแหล่งน้ำที่เพียงพอให้ทำการเกษตรได้ตลอดปี เหมาะสำหรับการปลูกข้าวหอมมะลิ ข้าวหอมมะลิชั้นดีสู่ตลาดโลก มีแหล่งน้ำที่สามารถพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวทางการเกษตรได้ มีโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ (ทุนหมุนเวียน 100 ล้านบาท) มีการสนับสนุนกลุ่มทอผ้าซึ่งเป็นสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ สามารถส่งออกนอกได้ สามารถบริหารจัดการในเรื่องขยะได้ด้วยตัวเอง และมีการคมนาคมสะดวกในการติดต่อกับจังหวัดร้อยเอ็ดและกาฬสินธุ์ ตลอดจนสู่ตลาดอินโดจีนมีความสามารถในการจัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้นทุกปี

## 2) จุดอ่อน

มีปัญหาเกี่ยวกับภัยธรรมชาติ (น้ำท่วม) เส้นทางจราจรเข้าอำเภอเมืองและเชื่อมอำเภออื่นยังไม่ดี ประชาชนยังมีระดับการศึกษาโดยรวมค่อนข้างต่ำ เกษตรกรนิยมใช้สารเคมี ผลผลิตต่ำไม่ภูมิใจเกษตรกร แรงงานขาดทักษะ

## 3) โอกาส

มีการบริหารด้านการศึกษาระดับสูง ส่งเสริมแหล่งท่องเที่ยวทางการเกษตร ส่งเสริมอาชีพและรายได้ทุกรูปแบบ มีแรงงานที่มีคุณภาพจำนวนมาก

เป็นแหล่งที่สามารถปลูกยาสูบพันธุ์ดี เป็นพื้นที่รอยต่อของหลายอำเภอเหมาะสำหรับเป็นศูนย์รวมผลิตผลทางการเกษตร (ตลาดนัดทางการเกษตร)

#### 4) อุปสรรค

มีภัยธรรมชาติเกิดบ่อย ประชาชนไม่เข้าใจถึงวิธีการและผลของการใช้ปุ๋ยชีวภาพ ขาดงบประมาณดำเนินการ และไม่ได้รับการส่งเสริมการเรียนรู้ตัวอย่างพอเพียง (เทศบาลตำบลจันท. 2553 : 9-20)

### 7.5 บริบทของเทศบาลตำบลฝักแว่น

#### 7.5.1. สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลตำบลฝักแว่น

##### 1) สภาพทั่วไป

##### 1.1 ลักษณะที่ตั้ง

เทศบาลตำบลฝักแว่น ห่างจากอำเภอจันท. ระยะทาง 12 กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งหมด 21.8277 ตารางกิโลเมตร

##### 1.2 อาณาเขต

- ร้อยเอ็ด
- 1.2.1) ทิศเหนือ จดตำบลม่วงลาด อำเภอจันท. จังหวัด
- 1.2.2) ทิศใต้ จดเขตตำบลสี่แก้ว อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด
- 1.2.3) ทิศตะวันออก จดตำบลคงสิงห์ อำเภอจันท. จังหวัด
- ร้อยเอ็ด
- 1.2.4) ทิศตะวันตก จดตำบลท่าตูม อำเภอเมือง จังหวัด

มหาสารคาม

1.3 ลักษณะภูมิประเทศ เป็นพื้นที่ราบลุ่มดินเหนียวปนทรายเหมาะสำหรับปลูกข้าว

##### 1.4 ลักษณะ ภูมิอากาศ มี 3 ฤดูกาล คือ

- 1.4.1) ฤดูฝน เริ่มตั้งแต่เดือน พ.ค.- ต.ค.
- 1.4.2) ฤดูหนาว เริ่มตั้งแต่เดือน พ.ย.- ม.ค.
- 1.4.3) ฤดูร้อน เริ่มตั้งแต่เดือน ก.พ.- เม.ย.



## 2) ข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญของเทศบาลตำบลฝักแว่น

### 2.1) การคมนาคม

มีถนนสายหลักภายในตำบล จำนวน 2 สาย ถนน ค.ส.ล. สาย บ้านอนามัย หมู่ที่ 2 ถนนสายบ้านดงเครือวัลย์ หมู่ที่ 7 ระยะทาง 2.5 ก.ม. ถนน ค.ส.ล. สาย บ้านฝักแว่น หมู่ที่ 8 และถนนสายบ้านหาด หมู่ที่ 5 ระยะทาง 2.5 ก.ม. ถนนลาดยาง สาย โสภเชือก - หัวดง ระยะทาง 24 ก.ม.

2.2) การไฟฟ้า มีไฟฟ้าใช้ครบทุกหมู่บ้าน จำนวน 13 หมู่บ้าน

2.3) แหล่งน้ำธรรมชาติ/แหล่งน้ำสาธารณะ จำนวน 14 แห่ง

2.4) แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น มีฝาย จำนวน 2 แห่ง ฝายน้ำล้น กุดเชียงบัง หมู่ที่ 4 และฝายน้ำล้น หนองตาไก่ บ้านฝักแว่น หมู่ที่ 8 บ่อโยก (บ่อบาดาล) จำนวน 200 แห่ง และประปาหมู่บ้าน จำนวน 9 แห่ง

### 2.5) สภาพทางเศรษฐกิจ

อาชีพ การประกอบอาชีพอาชีพหลักทำนา อาชีพเสริมเลี้ยงปลา ปลุกผักสวนครัว เลี้ยงสัตว์ ฯลฯ

2.6) หน่วยธุรกิจในเขตตำบล มีปั๊มน้ำมัน 3 แห่ง

2.6.1) ปั๊มน้ำมันชุมชนบ้านฝักแว่นหมู่ที่ 12 (ตั้งอยู่ที่ศตวันตก หมู่บ้านฝักแว่น หมู่ที่ 12 ทางไป บ้านหาด หมู่ที่ 5)

2.6.2) ปั๊มน้ำมัน หมู่ที่ 8 (ตั้งอยู่ตรงข้ามกับคอนปู้ตา,ตรงข้ามวัด บ้านอนามัย หมู่ที่ 2)

2.6.3) ปั๊มน้ำมัน หมู่ที่ 10 (ตั้งอยู่ตรงข้ามกับโรงเรียนคางสูงบาก ไข่มุน โนนศึกษา )

### 2.7) สภาพทางสังคม

2.7.1) หมู่บ้าน/ประชากร เทศบาลตำบลฝักแว่น มีจำนวนหมู่บ้าน ทั้งหมด 13 หมู่บ้าน ประชากรทั้งสิ้น 4,989 คน แยกเป็น ชาย 2,492 คน หญิง 2,497 คน ความหนาแน่น เฉลี่ย 228 คน/ตารางกิโลเมตร

2.7.2) การศึกษา มีสถานศึกษาระดับประถมศึกษา จำนวน 5 แห่ง โรงเรียนประถมศึกษา คือโรงเรียนบ้านดงเครือวัลย์ หมู่ที่ 7 โรงเรียนบ้านโนนเชียงบัง หมู่ที่ 4 โรงเรียนคางสูง บาก ไข่มุน โนนศึกษา หมู่ที่ 10 และโรงเรียนประถมศึกษาชายโอกาส 1 แห่ง คือ โรงเรียนบ้านฝักแว่น-อนามัย หมู่ที่ 8

2.7.3) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 4 แห่ง

2.7.4) ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้านมีครบ 13 หมู่บ้าน

2.7.5) สถาบันและองค์กรทางศาสนา มีวัด / สำนักสงฆ์ 13

แห่ง โบสถ์ / วิหาร จำนวน 3 แห่ง

1) โบสถ์ ตั้งอยู่ที่วัดศรีสว่างบ้านผักแว่น หมู่ที่ 8 บ้านผักแว่น

ต. ผักแว่น

2) วิหาร ตั้งอยู่ที่ วัดโนนสวาท บ้านโนนเชียงบัง หมู่ที่ 4

ต. ผักแว่น

3) โบสถ์ ตั้งอยู่ที่วัดสว่างอารมณ์ บ้านคางสูง หมู่ที่ 1

2.7.6) การสาธารณสุข มีสถานอนามัยประจำตำบล/หมู่บ้าน 2

แห่ง คือ

1) สถานอนามัยบ้านอนามย์ หมู่ที่ 2 ต. ผักแว่น อ. จัหวาร

จ. ร้อยเอ็ด

2) สถานอนามัยบ้านบาก หมู่ที่ 6 ต. ผักแว่น อ. จัหวาร

จ. ร้อยเอ็ด

3) อัตราการมีใช้ส้วมราดน้ำ ร้อยละ 100 % ครอบคลุมครัวเรือน

2.7.7) ความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน

1) สถานีตำรวจชุมชน 1 แห่ง ตั้งอยู่ที่หมู่ที่ 8 บ้านผักแว่น  
ด้านทิศตะวันตกวัดศรีสว่างบ้านผักแว่น ติดกับที่ทำการเทศบาลตำบลผักแว่น อ.จัหวาร จ.  
ร้อยเอ็ด

2) ศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เทศบาลตำบลผักแว่น

จำนวน 1 แห่ง

2.7.8) การเมือง – การบริหาร นายสมชาติ สิริवंน นายกเทศมนตรี  
ตำบลผักแว่น และนายคำสิงห์ นุชชาติ ประธานสภาเทศบาลตำบลผักแว่น

2.7.9) อัตรากำลังของเทศบาลตำบลผักแว่น มีบุคลากรทั้งหมด

จำนวน 29 คน แบ่งส่วนราชการออกเป็น 4 ส่วน กับ อีก 1 หน่วย คือ หน่วยตรวจสอบ  
ภายในของเทศบาลตำบลผักแว่น ดังนี้

## 1) สำนักปลัด

- |                           |            |
|---------------------------|------------|
| 1.1) พนักงานเทศบาล        | จำนวน 9 คน |
| 1.2) ลูกจ้างประจำ         | จำนวน 2 คน |
| 1.3) พนักงานจ้างตามภารกิจ | จำนวน 7 คน |

## 2) กองคลัง

- |                    |            |
|--------------------|------------|
| 2.1) พนักงานเทศบาล | จำนวน 4 คน |
|--------------------|------------|

## 3) กองช่าง

- |                    |            |
|--------------------|------------|
| 3.1) พนักงานเทศบาล | จำนวน 2 คน |
|--------------------|------------|

## 4) กองการศึกษา

- |                    |            |
|--------------------|------------|
| 4.1) พนักงานเทศบาล | จำนวน 2 คน |
|--------------------|------------|

## 2.7.10) ศักยภาพของชุมชนและพื้นที่

จุดเด่นของพื้นที่เทศบาลตำบลฝักแว่น มีลักษณะพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มเหมาะสำหรับทำการเกษตร เนื่องจากมีคลองชลประทานจากฝายวังยาง ผ่านพื้นที่เพาะปลูกข้าวสามารถทำนาปี / นาปรัง ได้ปีละ 3 ครั้ง (เทศบาลตำบลฝักแว่น. 2553 : 6-10)

## 8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

## 1. งานวิจัยในประเทศ

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านต่อการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลในอำเภอจังหาร จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่มีลักษณะเดียวกัน คล้ายคลึงกัน ที่สามารถเทียบเคียงกับงานวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านต่อการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลในอำเภอจังหาร จังหวัดร้อยเอ็ด ดังนี้

ประสงค์ พิมพ์พิทักษ์ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบทบาทการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน อำเภอเมืองจังหวัดสมุทรสงคราม พบว่า ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบทบาทการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม โดยรวมและรายด้าน อยู่ในระดับปานกลาง และผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชน ที่จำแนกตามเพศ อายุ วุฒิการศึกษา สภาพสมรส อาชีพ เขตที่อยู่อาศัย แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

สมาคม ไชยชัยวัฒนากร (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม พบว่า โดยรวมมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก มีจำนวน 5 ด้าน คือ ด้านการจัดให้มีการบำรุงทางบกและทางน้ำ รองลงมา คือ ด้านการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ และด้านการส่งเสริมการพัฒนาศรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการและมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง 3 ด้าน คือ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน รองลงมา คือ ด้านการให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรมและด้านการให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง และสมาชิกสภาเทศบาลที่มีเพศและรับการศึกษามากต่างกันมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ทั้ง 8 ด้าน โดยรวมไม่แตกต่างกัน

เด่นดวง สุนทรคี (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า การดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 8 ด้าน โดยรวมมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก จำนวน 1 ด้าน คือ ด้านการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 7 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้านการจัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ รองลงมา คือ ด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านการให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมการพัฒนาศรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และด้านการจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีเพศ ระดับการศึกษาและอาชีพแตกต่างกันต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม พบว่า คณะกรรมการชุมชนที่มีเพศ ระดับการศึกษาและอาชีพแตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม มีความคิดเห็นโดยรวมทุกด้านไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

พรรณธิพา สมศรีดา (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาระดับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า 1) ระดับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคามตามความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และจำแนกเป็นรายด้านพบว่า มีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก จำนวน 2 ด้าน คือ ด้านการจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง รองลงมาคือ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 6 ด้าน คือ ด้านการรักษาความสะอาดถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล รองลงมาคือ ด้านการรักษาความสะอาดถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล รองลงมาคือ ด้านการจัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ ด้านการให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ และด้านการบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 2) การเปรียบเทียบความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ที่มีเพศ ระดับการศึกษาและระยะเวลาการปฏิบัติงานแตกต่างกัน พบว่า มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ 0.5

ปรานิต ทนน้ำ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตาคลี อำเภอสรีราชา จังหวัดอุดรธานี ผลการวิจัยพบว่า 1) ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตาคลี อำเภอสรีราชา จังหวัดอุดรธานี โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน อยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 8 ด้าน คือ ด้านจัดให้มีและบำรุงรักษาทั้งทางบกและทางน้ำ ด้านป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ด้านส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ด้านคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็น และสมควร และอยู่ในระดับน้อย จำนวน 1 ด้าน คือ ด้านรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลและการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชน ที่มีสถานภาพ และหมู่บ้านแตกต่างกัน ต่อการ



ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตาคลีของ อำเภอสรีราชา จังหวัดอุครธานี พบว่า โดยรวมมีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สุนทรีย์ โพธิ์ศรี (2552 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า ทุกด้านมีระดับการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก และการเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านจำแนกตามหมู่บ้านที่อยู่อาศัยต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมพบว่า ไม่แตกต่างกัน

## 2. งานวิจัยต่างประเทศ

บูแมน และนอร์แมน (Bouman and Norman. 1975 : 113-121) ได้การศึกษาถึงทัศนคติของนักศึกษามหาวิทยาลัยไวโอมิง พบว่า การให้บริการสาธารณะในภาครัฐบาลยังมีความคล่องตัวน้อยกว่าการให้บริการสาธารณะในภาคเอกชน และพบว่าปัจจัยที่ทำให้การบริการสาธารณะในภาครัฐบาลน้อยกว่าการให้บริการสาธารณะในภาคเอกชนจนทำให้ผู้รับบริการเกิดความไม่พึงพอใจต่อการให้บริการสาธารณะในภาครัฐบาล คือ

1. ลักษณะของงานที่ไม่ควรมีลักษณะของงานแบบประจำ อีกต่อไป
2. คุณภาพของผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ใช้บริการนั้นเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้องค์การหรือหน่วยงานบรรลุเป้าหมายได้ โดยจะต้องมีการแก้ไขภาพพจน์ที่ไม่ดีต่อการจ้างงานให้ดีขึ้น ด้วยวิธีการสร้างแรงจูงใจ เริ่มแรกคือ จะต้องมีการปรับปรุงมาตรฐานในการสรรหาบุคคลเข้ามาทำงาน มีการให้ข้อมูลข่าวสาร ความกระตือรือร้นให้เกิดในที่ทำงาน

ความคิดเห็นของนักศึกษาที่มีต่อการให้บริการในภาครัฐบาล คือ จะต้องเป็นรูปแบบที่เป็นมาตรฐานในการให้บริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของสวัสดิการ นันทนาการ หรือด้านอนามัย ประเด็นสำคัญคือ จะต้องให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจในงานที่ทำด้วย ไม่เช่นนั้นแล้วความล้มเหลวที่เกิดขึ้นจะสะท้อนให้เห็นถึงระบบการบริหาร และระบบการเมืองที่ไร้ประสิทธิภาพด้วยเช่นกัน

ฟิตซ์เจอร์าลด์ และดูรันท์ (Fitzgerald and Durant. 1980 : 585-594) ได้ทำการศึกษาวิจัยเชิงสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในมลรัฐเทนเนสซีที่มีต่อการบริหารสาธารณะที่ได้รับ 5 ประเภทคือ บริการด้านตำรวจ อัคคีภัย อนามัย การศึกษา และถนนหนทางซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยที่เน้นการประเมินจากอัตวิสัย (Subjective aspect of evaluations)

โดยเฉพาะตัวแปรอิสระ เช่น เชื้อชาติ รายได้ อายุ เป็นตัวที่ทำให้เกิดทั้งคุณและโทษในสังคมอเมริกัน กล่าวคือ คนดำ คนจน คนแก่ มักจะเป็นคนที่ถูกมองว่า น่าจะมีความรู้สึกที่ตนถูกกีดกันในการได้รับบริการเมื่อเปรียบเทียบกับคนขาว คนมีเงิน และวัยรุ่นในเมืองนั้น ส่วนตัวแปรอิสระ เช่น ขนาดของเมืองนั้นถ้าขนาดของเมืองใหญ่มากขึ้น ความหนาแน่น ความหลากหลายของผู้คนที่เพิ่มขึ้น ปัญหาการส่งมอบบริการจะมีมากกว่าเมืองที่มีขนาดเล็ก

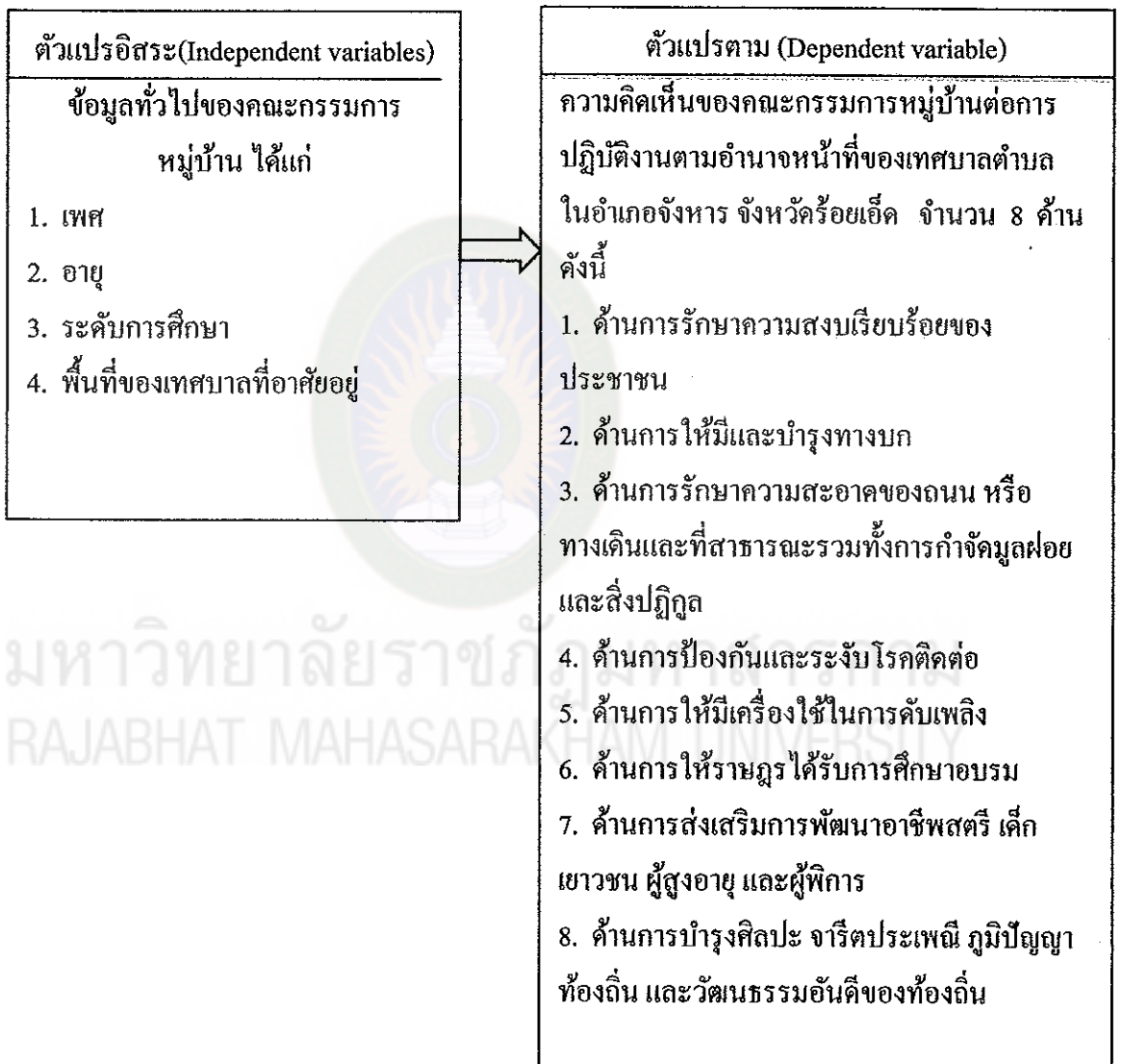
จากการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ในมลรัฐเทนเนสซี มีความพึงพอใจในการบริการที่ได้รับ ปัจจัยทางด้านภูมิหลังของประชาชนและปัจจัยทางด้านทัศนคติเป็นปัจจัยที่กำหนดความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการที่ได้รับกับความต้องการของประชาชน ที่จะเข้ามามีอิทธิพลในระบบการส่งมอบบริการ แต่ถ้าต้องการที่จะพยากรณ์ระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริการที่ได้รับและระดับความต้องการของประชาชนที่จะเข้ามามีอิทธิพลในระบบทางส่งมอบบริการระหว่างค่าใช้จ่ายที่เสียกับผลประโยชน์ที่ได้รับ

วิลเลียม (Williams, 1976 : 230) ได้ศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมพบว่า กระบวนการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ไขปัญหาของตนเอง เน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงของประชาชนใช้ความคิดสร้างสรรค์และความชำนาญของประชาชน แก้ไขปัญหาาร่วมกัน การใช้วิทยากรที่เหมาะสม และการสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับความคิดเห็นของกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่น สรุปได้ว่า การปฏิบัติงานเป็นการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น เทศบาลบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ระดับการปฏิบัติงานได้มีการพัฒนามาเป็นลำดับโดยในระยะแรกๆ อยู่ในระดับปานกลาง และต่อมาอยู่ในระดับที่สูงขึ้น ส่วนในด้านความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มีความแตกต่างกัน ด้านสถานภาพ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ผลการวิจัย พบว่า มีทั้งความคิดเห็นแตกต่างกันและไม่แตกต่างกัน โดยกำหนดนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

## กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัย กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านต่อการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลในอำเภอจันทหาร จังหวัดร้อยเอ็ด โดยปรับจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 และได้กรอบแนวคิดตามแผนภูมิที่ 1 ดังนี้



แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย