

## บทที่ 2

### วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร แนวความคิด ทฤษฎีต่าง ๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางประกอบศึกษา โดยจะแบ่งสาระออกตามลำดับหัวข้อต่อไปนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวความคิด และลักษณะของการบริหารจัดการ
3. แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล
4. แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
5. การปกครองรูปแบบเทศบาล
6. บริบทเทศบาลตำบลในเขตอำเภอสุวรรณภูมิ
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. แนวความคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ดังนี้  
สงวน สุทธิเลิศอรุณ (2525 :18 ; อ้างถึงใน นวรัตน์ หนูสังข์. 2539 : 10) กล่าวว่า  
ความคิดเห็น คือ การแสดงออกซึ่งวิจาร์ณญาณที่มีต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะความคิดเห็นของ  
บุคคลเปลี่ยนไปตามข้อเท็จจริง ทักษะคติของบุคคลในขณะที่ทัศนคติแสดงถึงความรู้สึกทั่ว ๆ ไป  
เกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ความคิดเห็นจะเป็นการอธิบายเหตุผลที่มีต่อสิ่งหนึ่งโดยเฉพาะ เพื่อให้  
ง่ายต่อการทำความเข้าใจ

บุญเรียง ขจรศิลป์ (2534 : 78) กล่าวว่า ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทาง  
วาจาของเจตคติที่บุคคลกล่าวว่าเขามีความเชื่อ หรือความรู้สึกอย่างไรเป็นการแสดงความคิดเห็น  
ของบุคคล ดังนั้น เป็นการวัดความคิดเห็นของบุคคลนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้

จำรอง เงินดี (2534 : 2) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่าเป็นความรู้สึกของบุคคล  
ว่ามีต่อสิ่งใดลักษณะที่ไม่ลึกซึ้งเหมือนทัศนคติความเห็นนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นการแสดงออก  
ทัศนคติก็ได้สังเกตและวัดได้จากคนแต่มีส่วนที่แตกต่างกันไปจากทัศนคตินั้น เจ้าตัวอาจจะ  
ตระหนักหรือไม่ตระหนักก็ได้

วาสนา ทิปะลา (2536 : 12) สรุปว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านความรู้สึก ความเชื่อต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือเหตุการณ์หนึ่งเหตุการณ์ใด จากการใช้สติปัญญาที่ประกอบ ความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมของบุคคลนั้นเป็นส่วนช่วยในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งอาจจะเป็นการพูดหรือการเขียน อาจจะถูกต้องหรือไม่ก็ได้ อาจจะได้รับการยอมรับหรือ ปฏิเสธจากบุคคลอื่นก็ได้ ความคิดเห็นเปลี่ยนแปลงตามกาลเวลาหรือถ้าหากมีหลักฐาน ข้อเท็จจริงปรากฏ

เว็บสเตอร์ (Webster. 1983 : 1254) ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า คือความเชื่อ ที่ไม่ได้ตั้งอยู่ในความแน่นอนหรือความรู้อันแท้จริง แต่จะตั้งอยู่ในจิตใจเห็นและการเล็ง ความเห็นของแต่ละบุคคลที่น่าเป็นจริงหรือตรงตามที่คิดไว้

เบสท์ (Best. 1997 : 339) กล่าวว่า ความคิดเห็นคือการแสดงในด้านความเชื่อ ความรู้สึกแต่ละบุคคลโดยการพูดนำไปสู่การคาดคะเนหรือการแปรผลในพฤติกรรมหรือ เหตุการณ์

จากหลากหลายแนวความคิดที่นักวิชาการที่ให้ไว้ กล่าวโดยสรุป ความคิดเห็นคือ การแสดงของความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งขึ้นอยู่กับประสบการณ์ การศึกษาค่านิยม สภาพแวดล้อมซึ่งความคิดเห็นนี้อาจจะเป็นที่ยอมรับของคนอื่นหรือปฏิเสธจาก คนอื่น ๆ ก็ได้

## 2. แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารมีนักวิชาการได้กล่าวไว้หลายคน ดังต่อไปนี้  
แนวคิดการบริหารของอองรี ฟาโยล์ (Henry Fayol ค.ศ. 1841-1925) ฟาโยล์คิดค้น หลักการ 14 ข้อ ซึ่งเขาเรียกว่า “หลักการจัดการ” (A principle of management) ขึ้นมาเพื่อ ช่วยให้ผู้บริหารสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเขาแนะนำว่าควรใช้หลักการนี้อย่าง ยึดหยุ่น ความท้าทายจึงอยู่ที่ว่าผู้บริหารควรจะใช้หลักการเหล่านี้เมื่อใดและอย่างไร รายละเอียดของหลักการทั้ง 14 ข้อ มีดังนี้ (ธงชัย วงศ์สุวรรณ. 2540 : 130-132)

1. การแบ่งงานกันทำ
2. อำนาจโดยชอบธรรม
3. วินัย
4. เอกภาพของสายการบังคับบัญชา
5. เอกภาพของคำสั่ง

6. ผลกระทบประโยชน์ส่วนรวมมาก่อนผลประโยชน์ส่วนตัว
7. การให้รางวัลตอบแทน
8. การรวมอำนาจ
9. ลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา
10. คำสั่ง
11. ความเสมอภาค
12. ความมั่นคงของพนักงาน
13. ความคิดริเริ่ม
14. ความสัมพันธ์อันดีระหว่างคนในองค์กร

แนวคิดการบริหารของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber ค.ศ. 1864-1920) ปรัชญาชนนักคิดด้านอุดมคติ และนักสังคมวิทยาผู้มั่งคั่งชาวเยอรมัน เขาได้พัฒนาทฤษฎีเกี่ยวกับโครงสร้างและกิจกรรมขององค์กรที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่ โดยเรียกรูปแบบขององค์กรในอุดมคติของเขาว่า “ระบบราชการ” (Bureaucracy) ทฤษฎีระบบราชการของเวเบอร์เป็นต้นแบบ (Model) ที่องค์กรขนาดใหญ่จำนวนมากในปัจจุบันยังคงใช้อยู่ ซึ่งหลักการของทฤษฎีนี้มีส่วนคล้ายคลึงกับทฤษฎีการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ในเรื่องของความเป็นอุดมคติ ความมีเหตุผล ความสามารถในการพยากรณ์ ความเป็นทางการ ความสามารถทางเทคนิคและความเป็นอำนาจนิยม

ระบบราชการในอุดมคติของเวเบอร์ มีลักษณะสำคัญ 6 ประการ ดังต่อไปนี้ (ธงชัย วงศ์สุวรรณ. 2540 : 170)

1. การแบ่งงานกันทำงานต่าง ๆ ในองค์กรจะถูกแตกออกเป็นงานเล็ก ๆ น้อย ๆ มีลักษณะเป็นงานประจำและเป็นงานที่ถูกกำหนดไว้แล้วอย่างดี
2. ลำดับชั้นของอำนาจหน้าที่ ตำแหน่งต่าง ๆ จะถูกกำหนดหรือจัดให้อยู่ในลักษณะลำดับชั้นสายการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันลงไปตำแหน่งที่ต่ำกว่าจะถูกบังคับบัญชาโดยตำแหน่งที่สูงกว่า
3. การคัดเลือกอย่างเป็นทางการ สมาชิกองค์กรทุกคนจะถูกคัดเลือกมาจากการฝึกอบรมการศึกษาหรือการสอบคัดเลือกที่เป็นทางการเท่านั้น ไม่มีการเล่นพรรคเล่นพวกหรือความเสนห์หาจากผู้บริหารในระดับใดระดับหนึ่งขององค์กรแต่อย่างใด
4. กฎเกณฑ์ระเบียบที่เป็นทางการเพื่อประกันความเป็นเอกภาพและการแสดงออกของลูกจ้างอย่างมีวินัย ผู้บริหารต้องอิงอยู่กับกฎเกณฑ์ระเบียบราชการอย่างเป็นทางการ

5. ความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ การกฎและระเบียบราชการในการควบคุมให้เป็นเอกภาพมีเหตุผลมาจากความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวของลูกจ้างนั่นเอง ดังนั้นความสัมพันธ์ในองค์การควรมีรูปแบบของความสัมพันธ์ที่เป็นทางการเท่านั้น

6. ความเป็นสายอาชีพ ผู้บริหารในระบบราชการ คือ มีอาชีพที่ทำงานภายใต้เงินเดือนประจำและมุ่งพัฒนาวิชาชีพแห่งตนในองค์การ มีใจเจ้าของหรือผู้ประกอบการแต่อย่างใด

แนวคิดการบริหาร PDCA ของเดมมิง (Deming, 1990-1993) เดมมิงเป็นปรมาจารย์ทางการจัดการบริหารคุณภาพ PDCA เป็นเทคนิคในการแก้ปัญหาหรือปรับปรุงการทำงานให้ดียิ่งขึ้น โดยช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถคิดปรับปรุงอย่างเป็นระบบ

วงจร PDCA ที่สมบูรณ์นั้นจะต้องหมุนไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหมายถึงการปรับปรุงโดยไม่สิ้นสุด PDCA มีรายละเอียด ดังนี้ (ธงชัย วงศ์สุวรรณ, 2540 : 140-143)

Planning (วางแผน) หมายรวมถึง การกำหนดเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานวิธีการขั้นตอนที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายในการวางแผนจะต้องทำความเข้าใจกับเป้าหมาย วัตถุประสงค์ให้ชัดเจน เป้าหมายที่กำหนดต้องเป็นไปตามนโยบาย วิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์กรเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันทั่วทั้งองค์กร การวางแผนในบางด้านอาจจำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานของวิธีการทำงานหรือเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ ไปพร้อมกันด้วยข้อกำหนดที่เป็นมาตรฐานนี้จะช่วยให้การวางแผนมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพราะใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบได้ว่าการปฏิบัติงานเป็นไปตามมาตรฐานที่ได้ระบุไว้ในแผนหรือไม่

Doing (ปฏิบัติ) หมายถึง การปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งก่อนที่จะปฏิบัติงานใด ๆ จำเป็นต้องศึกษาข้อมูลและเงื่อนไขต่าง ๆ ของสภาพงานที่เกี่ยวข้องเสียก่อน ในกรณีเป็นงานประจำที่เคยปฏิบัติหรือเป็นงานเล็กอาจใช้วิธีการเรียนรู้ ศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง แต่ถ้าเป็นงานใหม่หรืองานใหญ่ที่ต้องใช้บุคลากรจำนวนมาก อาจต้องจัดให้มีการฝึกอบรมก่อนที่จะปฏิบัติจริงการปฏิบัติจะต้องดำเนินการไปตามแผน วิธีการและขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้ และจะต้องเก็บรวบรวมและบันทึกข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานไว้ด้วยเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการดำเนินงานในขั้นตอนต่อไป

Checking (ตรวจสอบ) เป็นกิจกรรมที่มีขึ้นเพื่อประเมินผลว่ามีการปฏิบัติงานตามแผนหรือไม่มีปัญหาเกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติงานหรือไม่ ขั้นตอนนี้มีความสำคัญเนื่องจากในการดำเนินงานใด ๆ มักจะเกิดปัญหาแทรกซ้อนที่ทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไป

ตามแผนอยู่เสมอ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพและคุณภาพของการทำงาน การติดตามการตรวจสอบและการประเมินปัญหาจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องกระทำควบคู่ไปกับการดำเนินงานเพื่อจะได้ทราบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงคุณภาพของการทำงานต่อไปในการตรวจสอบและการประเมินการปฏิบัติงาน จะต้องตรวจสอบด้วยการปฏิบัตินั้นเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพของงาน

Acting (การปรับปรุง) เป็นกิจกรรมที่มีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นหลังจากได้ทำการตรวจสอบแล้ว การปรับปรุงอาจเป็นการแก้ไขแบบเร่งด่วนเฉพาะหน้า หรือการค้นหาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำรอยเดิม การปรับปรุงอาจนำไปสู่การกำหนดมาตรฐานของวิธีการทำงานที่ต่างจากเดิมเมื่อมีการดำเนินงานตามวงจร PDCA ในรอบใหม่ข้อมูลที่ได้จากการปรับปรุงจะช่วยให้การวางแผนมีความสมบูรณ์และมีคุณภาพเพิ่มขึ้นได้ด้วย

การบริหารงานในระดับต่าง ๆ ทุกระดับตั้งแต่เล็กที่สุดคือการปฏิบัติงานประจำวันของบุคคลคนหนึ่ง จนถึงโครงการในระดับใหญ่ที่ต้องใช้กำลังคนและเงินงบประมาณจำนวนมากย่อมมีกิจกรรม PDCA เกิดขึ้นเสมอ โยมีการดำเนินกิจกรรมที่ครบวงจรบ้าง ไม่ครบวงจรบ้าง แตกต่างกัน ตามลักษณะงานและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ในแต่ละองค์กรจะมีวงจร PDCA อยู่หลาย ๆ วง วงใหญ่สุด คือ วงที่มีวิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรเป็นแผนงาน (P) แผนงานวงใหญ่สุดนี้อาจครอบคลุมระยะเวลาต่อเนื่องกันหลายปี จึงจะบรรลุผล การจะผลักดันให้วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ขององค์กรปรากฏเป็นจริงได้จะต้องปฏิบัติ (P) โดยนำแผนยุทธศาสตร์มากำหนดเป็นแผนการปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์กรแผนการปฏิบัติงานประจำปีจะก่อให้เกิดวงจร PDCA ของหน่วยงานขึ้นใหม่หากหน่วยงานมีขนาดใหญ่ มีบุคลากรที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ก็จะต้องแบ่งกระจายความรับผิดชอบไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้เกิดวงจร PDCA เพิ่มขึ้นอีกหลาย ๆ วง โดยมีความเชื่อมโยงและซ้อนกันอยู่ การปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งหมดจะรวมกันเป็น (D) ขององค์กรนั้น ซึ่งองค์กรจะต้องทำการติดตามตรวจสอบ (C) และแก้ไขปรับปรุงจุดที่เป็นปัญหาหรืออาจปรับแผนใหม่ในแต่ละปี (A) เพื่อให้วิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวนั้นปรากฏเป็นจริงและทำให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์รวมองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพ



### 3. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

#### 3.1 ความเป็นมาของธรรมาภิบาล

คำว่า “ธรรมาภิบาล เป็นคำที่มีผู้ที่กล่าวถึงและนำมาใช้อย่างเป็นทางการครั้งแรก ในปี 1989 ในรายงานเรื่อง Sub sahara Africa : From Crisis to Sustainable Growth ซึ่งเป็นรายงานที่ธนาคาร โลกพยายามวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวของรัฐในแอฟริกาในการพัฒนาประเทศ โดยได้กล่าวถึงความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา และประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย สรุปว่า ภาวะด้อยการพัฒนาและปัญหาความยากจนที่เกิดขึ้น ในประเทศในซีกโลกใต้ โดยเฉพาะในแถบละติน-อเมริกาและแอฟริกา โดยที่องค์การทางการเงินระหว่างประเทศไม่สามารถแก้ปัญหาหรือให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากปัญหาการบริหารจัดการที่ไม่ดีของประเทศนั้น ๆ ธนาคาร โลกจึงได้ใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาอนุมัติให้กู้ โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพการบริการภาครัฐที่ดียิ่งขึ้น ยึดหลักนิติธรรม รวมทั้งการจัดจคอรปชั้นในประเทศ เหล่านั้นให้หมดสิ้นไปและต่อมาองค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program - UNDP) ได้นำแนวความคิดธรรมาภิบาลมาวิเคราะห์ในเอกสาร “Governance for Sustainable Human Development” ส่งผลให้นับจากประมาณปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา แนวคิดเรื่องหลักธรรมาภิบาลเริ่มได้รับความสำคัญมากขึ้น และกลายเป็นประเด็นสำคัญในบริบทการพัฒนาในระดับสากล (อรพินท์ สพโชคชัย, 2541 : 4) ดังปรากฏในข้อสรุปของที่ประชุมองค์การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศในช่วงต้นทศวรรษ 1990 ได้แก่ ธนาคาร โลก (World Bank) องค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UN) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและพัฒนา (OECD) เป็นต้น (สุจิตรา บุญยรัตพันธ์, 2549 : 5 - 6)

แนวคิดธรรมาภิบาลปรากฏชัดเจนโดยการกล่าวถึงอีกครั้งในช่วงปี ค.ศ. 1995 โดยธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ซึ่งเป็นอีกหนึ่งองค์การที่ให้ความสำคัญแนวคิดธรรมาภิบาล โดยกำหนดเครื่องบ่งชี้หรือชี้วัดธรรมาภิบาลใน 4 มิติ ประกอบด้วย หลักการตรวจสอบได้ (Accountability) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักความคงเส้นคงวาของกฎหมาย (Predictability) และหลักความโปร่งใส (Transparency) แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล โดยธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย ได้กลายเป็นนิยามานหนึ่งที่ได้รับการทดลองใช้เมื่อหลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจและขยายตัวอย่างรวดเร็วต่อเนื่องจากปี ค.ศ. 1997 การแนะนำ Good Governance แก่ประเทศที่

ประสบปัญหาดังกล่าวนั้น เป็นไปภายใต้บทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน และให้คำแนะนำหลักการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะใน อินโดนีเซีย สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศไทยด้วย และอีกหนึ่งองค์การโลกบาลที่ให้ความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล ในฐานะเครื่องมือที่ช่วยและส่งผลต่อการเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ เสถียรภาพและความยั่งยืน ได้แก่ คณะกรรมการกองทุน การเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund-IMF) โดยในปี ค.ศ.1996 กองทุน การเงินระหว่างประเทศได้มีมติที่จะเผยแพร่หลักการ Good Governance ด้วยวิธีการให้ คำแนะนำและใช้หลักการนี้เงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือต่อประเทศที่ต้องการขอกู้ยืมเงิน ผ่านการแสดงหนังสือเจตจำนง (Letter of Intent) เงื่อนไขเกมบังคับที่ปรากฏผูกพันมา กับ บทบาทในการให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับหลักการ Good Governance ของ กองทุนการเงินระหว่างประเทศทำให้ประเทศไทยเป็นตัวอย่างหนึ่งของประเทศที่ประสบ ปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ จำเป็นต้องยอมรับเพื่อขอกู้เงินมาบรรเทาภาวะปัญหา ในปี ค.ศ. 1997 เช่นเดียวกันกับการขอกู้เงินจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (สุจิตรา บุญยรัตพันธ์. 2549 : 6)

ในปี ค.ศ. 2000 จากการประชุมระดับสูงของคณะกรรมการเพื่อช่วยเหลือการ พัฒนา (Development Assistant Committee-DAC) ซึ่งเป็นคณะกรรมการหนึ่งขององค์การ เพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization Economic Cooperation and Development - OECD) ได้ระบุถึงหลักการธรรมาภิบาลตามคำนิยามของธนาคารโลกและ สรุปว่าหลักการนี้ นอกจากจะหมายถึงการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลและรัฐสภาแล้วนั้น ยังครอบคลุมถึงภาคประชาสังคม รวมทั้ง ภาคประชาชน และยังได้ขยาย Good Governance สู่มิติด้านความคงเส้นคงวาของกฎหมาย (Predictability) ซึ่งเป็นมิติย่อยประเด็นหนึ่งของหลัก นิติธรรม (rule of law) และเป็นมิติล่าสุดที่เกิดขึ้นในระหว่างวิกฤติเศรษฐกิจช่วงปลาย ทศวรรษ 1990 เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบบรรษัทภิบาลและระบบการเงินระหว่าง ประเทศที่เข้มแข็งและมีเสถียรภาพ (United Nations. 2004 ; อ้างถึงในสุจิตรา บุญยรัตพันธ์. 2549 : 7) ต่อมาได้แพร่หลายอย่างรวดเร็วในบริบทการพัฒนาที่ยั่งยืนและการช่วยบรรเทา ปัญหาความยากจนของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

สรุปหลักธรรมาภิบาลสากล เกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อธนาคารโลกใช้เป็นเงื่อนไข สำคัญในการพิจารณาอนุมัติให้กู้เงินแก่ประเทศในแถบละติน-อเมริกา และแอฟริกา โดยมี เป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพการบริการภาครัฐที่ดียิ่งขึ้น ยึดหลักนิติธรรม รวมทั้งการจัด

คอร์ปชั่นในประเทศเหล่านั้นให้หมดสิ้นไป ซึ่งในระยะต่อมาก็มีองค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) และ คณะกรรมการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้นำมาเป็นเงื่อนไขสำคัญในการช่วยเหลือต่อประเทศที่ต้องการขอกู้ยืมเงิน

### 3.2 ความหมายธรรมาภิบาล

คำว่า Good Governance ซึ่งอาจแปลเป็นภาษาไทยได้หลายความหมาย เช่น ธรรมรัฐ ธรรมาภิบาล และสุประศาสนการ ส่วนคำว่าธรรมาภิบาล ในภาษาไทยมาจากคำว่า “ธรรมาภิบาล” รวมกับคำว่า “อภิบาล” เป็นธรรมาภิบาล ซึ่งหมายถึง การปกครอง หรือการบริหารจัดการด้วยระบบคุณธรรม ความหมายของคำว่าธรรมาภิบาลนี้ ได้มีผู้ให้ความหมายในหลากหลายรูปแบบดังนี้

ธนาคารโลกให้ความหมาย ธรรมาภิบาลว่า เป็นการใช้อำนาจทางการเมือง เพื่อจัดการงานของบ้านเมือง ด้วยการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ มีระบบยุติธรรม และกระบวนการทางกฎหมายที่เป็นอิสระเพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปตามสัญญา มีฝ่ายบริหารที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ระบบราชการที่เคารพในสิทธิของผู้คนพลเมือง มีฝ่ายนิติบัญญัติที่รับผิดชอบและมีสื่อมวลชนที่เป็นเสรี(นฤมล ทับจุมพล. 2541:15)

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 17) ได้เลือกใช้คำว่าธรรมาภิบาล โดยใช้เหตุผล 2 ประการคือ 1) รากศัพท์ของคำว่า ธรรมาภิบาล มาจากคำว่า ธรรม และ อภิบาล ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายของธรรมว่า หมายถึง คุณความดี ความถูกต้อง และอภิบาล หมายถึง บำรุงรักษา ปกครอง 2) ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารจัดการที่ดีขององค์กรธุรกิจเอกชน และการปกครองที่ดีของรัฐ

ประเวศ วะสี (2542 : 18) ได้อธิบายถึงความหมายของธรรมาภิบาลว่า การที่สังคมจะประกอบด้วยภาคสำคัญ ๆ 3 ภาค คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน เมื่อพิจารณาถึงธรรมาภิบาลก็จะรวมถึง ความโปร่งใส ความถูกต้องของสามภาคดังกล่าว ธรรมาภิบาลในทัศนะของประเวศ วะสี จึงเป็นเสมือนพลังผลักดันที่จะนำไปสู่การแก้ไข ปัญหาของประเทศชาติ

เจริญพงษ์ วิญญูณรงค์ (2543 : 3) ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง กฎเกณฑ์ การปกครองบำรุงรักษาบ้านเมืองที่ดีหรือกฎเกณฑ์ที่ดีของบ้านเมืองและสังคม รวมถึงการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม



สมหมาย ปฐมวิชัยวัฒน์ (2544 : 51) ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง ความเป็นธรรมทั้งในเชิงของความคิดและการกระทำของคนที่สามารถสื่อถึงกันและเข้าใจกันได้ ภายใต้การปฏิบัติและวัตถุประสงค์ร่วมกัน คือ ความร่วมมือ ความเสมอภาค ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส ถูกต้องชอบธรรม ยุติธรรม กำเนียงถึงประโยชน์ สาธารณะ ความเจริญ พัฒนาที่ยั่งยืนของครอบครัว กลุ่มชุมชนองค์กร หน่วยธุรกิจ สถาบันรัฐและเอกชน จนถึงระดับสังคมโดยรวม

เสนีย์ คำสุข (2544 : 56) ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง กระบวนการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐและเอกชน โดยเน้นองค์ประกอบที่จะทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้แน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง เป็นลักษณะการใช้อำนาจมาจัดการกับทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา

ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ (2545 : 42-43) ได้ให้นิยามว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน เพื่อให้หลักประกันว่า การดำเนินนโยบายทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจวางอยู่บนฉันทานุมัติอย่างกว้างขวางของสังคม โดยจะมีนัยสำคัญต่อประเด็นในเรื่องความเสมอภาค ความยากจน และคุณภาพชีวิต

เกษม วัฒนชัย (2546 : 23) ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การกำกับดูแลที่ดี เพื่อประกันว่าองค์กรจะไม่ฉ้อราษฎร์บังหลวง ไม่ค้ายประสิทธิภาพ

ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ให้ความหมายธรรมาภิบาล ว่าเป็นลักษณะการใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อใช้ในการพัฒนา โดยมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการและกระบวนการพัฒนาทั้งในส่วนของภาครัฐ และภาคเอกชน (สุจิตรา บุญยรัตพันธ์. 2549 : 6)

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่า การบริหารจัดการของบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิของผู้คนพลเมืองอย่างเสมอภาค มีระบบตัวแทนประชาชนที่สะท้อนความคิดของผู้คน ได้โดยตรง มีรัฐบาลที่ถืออำนาจเป็นธรรมแต่ใช้อำนาจอย่างี่ประชาชนจะตรวจสอบได้ โดยอาศัยสื่อมวลชนเสรี ตัวรัฐบาลเองก็มีความเอื้ออาทรต่อผู้คนสามัญเป็นอาภรณ์ประดับตน ไม่ดูถูกประชาชนด้วยการเอาความเท็จมาให้ และมีอารยะพอที่จะแสดงความรับผิดชอบหากบริหารงานผิดพลาดหรือไร้ประสิทธิภาพ (พระมหาธรรมรัตน์ ธรรมยาฤทธิ. 2550 : 14)

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ธี (2550 : 10) ได้ให้นิยามว่า ธรรมนูญภาค เป็นกลไกเครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการการบริหารที่มีประสิทธิภาพมีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

จากความหมายและคำนิยามของคำว่า ธรรมนูญภาค ที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น สรุปว่า ธรรมนูญภาค หมายถึง เกณฑ์การบริหาร การปกครองบ้านเมืองที่ดี มีการดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ร่วมกันในกรอบการบริหารจัดการขององค์กรต่าง ๆ ซึ่งเน้นองค์ประกอบที่จะทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข เป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นหลัก การมีส่วนร่วม โปร่งใส ตรวจสอบได้ การกำกับดูแลที่ดี เพื่อเป็นหลักประกันว่าองค์กรจะไม่มีพฤติกรรม การบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและสนองตอบความต้องการของประชาชน รวมทั้งเป็นแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนของสังคม

### 3.3 ทฤษฎีว่าด้วยธรรมนูญภาค

3.3.1 ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (New Institutional Economics) ทฤษฎีนี้พิจารณาว่าแนวคิดเรื่อง “อภิบาล” นั้นเป็นรูปแบบของสถาบันแบบหนึ่งที่พัฒนาต่อยุคเรื่อย ๆ ขึ้นตอนแรก คือ วิธีการวิเคราะห์แบบมหภาคหรือแบบมวลชน (Harvard tradition) ขั้นที่สอง การปรับราคาให้ถูกต้อง และในขั้นตอนที่สาม เป็นการสร้างสถาบันให้ถูกต้อง ในขั้นนี้จัดอยู่ในสำนักเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ ซึ่งการนำสถาบันเศรษฐศาสตร์เข้ามาเป็นแกนกลางในการวิเคราะห์นี้เป็นประโยชน์อย่างมากในวงการเศรษฐศาสตร์ในปัจจุบัน

3.3.2 ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ แบ่ง อภิบาล ออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ การเมือง และการบริหารประเทศ กล่าวคือ องค์ประกอบรวบรวมของอำนาจหน้าที่ 3 ด้าน คือ (อรพินท์ สฟโชคชัย. 2541 : 10)

1) อภิบาลด้านเศรษฐกิจ (Economic governance) หมายถึง กระบวนการตัดสินใจและกำกับนโยบายที่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจภายในของประเทศ และกระทบถึงความสัมพันธ์กับภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ

2) อกิบาลด้านการเมือง (Political governance) หมายถึง กระบวนการกำหนดนโยบายที่มีผลต่อปวงชนในประเทศ

3) อกิบาลด้านการบริหาร (Administrative governance) หมายถึง กลไกและกระบวนการในการแปลงนโยบายและทรัพยากรไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และอย่างเที่ยงธรรม

สรุป ทฤษฎีว่าด้วยธรรมาภิบาล ประกอบด้วย 1) ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แนวใหม่ มีรูปแบบเป็นสถาบันแบบหนึ่งทีพัฒนาต่ออย่างรวดเร็ว ๆ 2) ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสำคัญต่ออกิบาล 3 ด้าน คือ อกิบาลด้านเศรษฐกิจ อกิบาลด้านการเมือง และอกิบาลด้านการบริหาร

### 3.4 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

อรพินท์ สฟโชคชัย (2541 : 15-17) อธิบายว่าองค์ประกอบของธรรมาภิบาลมี 6 ด้าน ประกอบด้วย

1. การมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public participation) เป็นกลไกกระบวนการทีประชาชน (ชายและหญิง 4) มีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน (equity) ไม่ว่าจะเป็โอกาสในการเข้าร่วมในทางตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านกลุ่มผู้แทนราษฎรทีได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยชอบธรรม การให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนและสาธารณชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ รวมทั้งมีรูปแบบการปกครองและบริหารทีกระจายอำนาจ (decentralization) ทำให้สาธารณชนมีส่วนร่วม

2. ความสุจริตและความโปร่งใส (Honesty and transparency) เป็นกลไกทีมีความสุจริตและโปร่งใส ซึ่งรวมถึงการมีระบบกคึกาและการดำเนินงานทีเปิดเผย ตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึงและได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเสรี เป็นธรรม ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ การทีผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลและประชาชนสามารถตรวจสอบและติดตามผลได้

3. พันธะความรับผิดชอบตอสังคม (Accountability) เป็นกลไกทีมีความรับผิดชอบในบทบาทภาระหน้าที่ทีมีต่อสาธารณชน โดยมีการจัดองค์กรหรือการกำหนดกฎเกณฑ์ทีเน้นการดำเนินงานเพื่อสนองตอบความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรม รวมถึงองค์กรหน่วยงาน และผู้ทีเกี่ยวข้องต้องพร้อมและสามารถทีจะถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงานทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ ประสิทธิภาพ และการใช้ทรัพยากรสาธารณะ

4. กลไกการเมืองที่ชอบ (Political Legitimacy) เป็นกลไกที่มีองค์ประกอบของผู้ที่เป็นรัฐบาลหรือผู้ที่เข้าร่วมบริหารประเทศที่มีความชอบธรรมเป็นที่ยอมรับของคนในสังคมโดยรวม ไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง แต่จะต้องเป็นรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนว่ามีความสุจริต มีความเที่ยงธรรม และมีความสามารถที่จะบริหารประเทศได้

5. กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair legal framework and predictability) เป็นการที่มีกรอบของกฎหมายที่ยุติธรรมและเป็นธรรมสำหรับกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคมซึ่งกฎเกณฑ์ที่การบังคับใช้และสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนซึ่งในสังคมทุกส่วนเข้าใจ สามารถคาดหวังกและรู้ว่าจะเกิดผลอย่างไรหรือไม่ เมื่อดำเนินการตามกฎเกณฑ์ของสังคม

6. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดกระบวนการทำงาน การจัดองค์กร การจัดสรรบุคลากร และมีการใช้ทรัพยากรสาธารณะต่าง ๆ อย่างคุ้มค่าและเหมาะสมมีการดำเนินการและการให้บริการสาธารณะที่ให้ผลลัพธ์เป็นที่น่าพอใจและกระตุ้นการพัฒนาของสังคมทุกด้านการเมือง สังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 17) กล่าวว่า กระบวนการที่เป็นหัวใจและเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาล มี 3 ส่วน ที่ต้องเชื่อมโยงกัน คือ

1. การมีส่วนร่วมของทุกภาคในการบริหารจัดการสังคม (Participation)
2. ความโปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจ (Transparency) ซึ่งทำให้การทุจริตและบิดเบือนผลประโยชน์ของภาคอื่น ๆ ไปเป็นการกระทำได้ยาก หรือไม่ได้
3. ความรับผิดชอบที่ต้องตอบคำถาม (Accountability) และถูกวิจารณ์ได้ รวมทั้งความรับผิดชอบในผลการตัดสินใจ

สุดจิต นิมิตรกุล (2543 : 13-24) กล่าวว่า องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะเน้นไปทางด้านการบริหาร การปกครอง การพัฒนาและการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นสายงานที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบโดยตรงว่า องค์ประกอบในการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีการกำหนดหลักธรรมาภิบาลไว้ 11 องค์ประกอบ

1. การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่ม และพลังการทำงานที่สอดคล้องกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน

2. ความยั่งยืน (Sustainability) มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักของความสมดุล ทั้งในเมืองและชนบท ระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติ
3. สิ่งที่ชอบธรรม (Legitimacy) ให้การยอมรับการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน พร้อมทั้งจะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน
4. ความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลต่าง ๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการ แะละสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผย ชัดเจน และเป็นไปตามที่กำหนดไว้
5. ส่งเสริมความเป็นธรรม (Equity) และความเสมอภาค (Equality) มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติและมีการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ชัดเจน
6. มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากร และวิธีการบริหารกิจการและสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้ และทักษะ เพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับการทำงานได้และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน เพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน
7. ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (Promoting Gender Balance) เปิดโอกาสให้สตรี ทั้งในเมืองและชนบท เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น
8. การอดทนอดกลั้น (Tolerance) และการยอมรับ (Acceptance) ต่อทัศนคติที่หลากหลายรวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หากจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้
9. การดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล (Operating by Rule of Law) พัฒนาปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม
10. ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่ที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่
11. การเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) แทนการควบคุม โอนงานบางอย่างไปให้องค์กรท้องถิ่น ซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด หรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้องค์กรดำเนินการแทน



บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ธี (2544 : 17-18) กล่าวว่า หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานข้าราชการพลเรือนเน้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการให้บริการของรัฐ โดยมีหลักการสำคัญที่เป็นองค์ประกอบ 6 ประการ คือ

1. หลักนิติธรรม (Rule of Law) ได้แก่ กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรมมีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอ การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบเข้าใจกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่าง ๆ

2. หลักความโปร่งใส (Transparency) ได้แก่ การสำรวจความพึงพอใจของผู้มารับบริการของรัฐและหน้าที่ของส่วนราชการ จำนวนเรื่องกล่าวหาหรือร้องเรียนหรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจของส่วนราชการ มีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม และเปิดเผยต่อสาธารณะ

3. หลักความรับผิดชอบ (Accountability) ได้แก่ การได้รับการยอมรับและความพอใจจากผู้รับบริการ และผู้เกี่ยวข้องการบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน และจำนวนการร้องเรียนหรือกล่าวหาที่ได้รับ

4. หลักความคุ้มค่า (Effectiveness) ได้แก่ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพและความสำเร็จ ทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ

5. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ได้แก่ ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบ จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น หรือจำนวนข้อเสนอแนะ หรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม

6. หลักคุณธรรม (Virtues) ได้แก่ การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด สังคมมีเสถียรภาพอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข และมีระเบียบวินัย

ริชานา ซานติยานนท์ และคนอื่น ๆ (2544 : 7-8) กล่าวว่า องค์ประกอบของธรรมาภิบาล มีดังนี้

1. การรับผิดชอบต่อการทำงาน หมายถึง ความสัมพันธ์ที่ขึ้นอยู่กับพันธะที่จะต้องแสดงให้เห็นและรับผิดชอบต่อการทำที่มีความคาดหวังอย่างเห็นพ้องต้องกัน

การบริหารรัฐกิจ ได้มีแรงกดดันให้นำหลักการรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติมาใช้ในการบริหารจัดการด้วยเหตุผลหลายประการ ดังนี้

1.1 การร้องเรียนให้มีการเน้นการบริหารที่เน้นผลลัพธ์และการปฏิบัติใน  
ภาครัฐบาล

1.2 การร้องเรียนให้หน่วยงานรัฐบาลมีความยืดหยุ่น และความเป็นอิสระ  
มากขึ้น

1.3 การให้ความสำคัญความโปร่งใสฐานะที่เป็นลักษณะสำคัญของการ  
การรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติ โดยในการจัดการให้เกิดการรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติที่  
สัมฤทธิ์ผลนั้นจำเป็นต้องมีการกำหนดบทบาท และความรับผิดชอบที่ชัดเจน ความคาดหวัง  
เกี่ยวกับผลการปฏิบัติการรายงานที่มีความน่าเชื่อถือ และการประเมินและการปรับที่  
สมเหตุสมผล

2. ความโปร่งใส หมายถึง การมีระบบสารสนเทศที่ดี ตลอดจนเผยแพร่  
สารสนเทศดังกล่าวไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการตัดสินใจรับผิดชอบต่อ  
การประเมินผลการปฏิบัติงานและปฏิบัติตามเกณฑ์

3. การมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการ  
ตัดสินใจในด้านต่าง ๆ การมีส่วนร่วมทำให้รัฐบาลได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความต้องการและ  
การให้ความสำคัญในเรื่องต่าง ๆ ของประชาชน ชุมชน หรือหน่วยงานต่าง ๆ รัฐบาลที่ให้  
ความสำคัญกับประชาชน จะสามารถตัดสินใจได้ดีกว่า และได้รับการยอมรับมากกว่า  
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2546 : 1-15) ได้กล่าวถึง  
องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วยหลักการ 6 ประการ

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การปกครองประเทศโดยใช้กฎหมายที่เป็นธรรม  
โดยการดำเนินการตามกรอบของกฎหมายอย่างไม่ลำเอียงหรือปฏิบัติให้ความเสมอภาคและ  
ความเป็นธรรมกับประชาชนทุกคน และกฎหมายที่ยุติธรรมนี้ยังสามารถใช้บังคับได้อย่างมี  
ประสิทธิภาพ เช่น กฎหมายระเบียบข้อบังคับขององค์การัดเงิน เป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ  
เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อข้อบังคับนั้น มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และ  
พัฒนา บุคลากรให้มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ

2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมให้เกิด  
การปฏิบัติกับคน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติเพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่

สังคม และส่งเสริมให้ประชาชนได้พัฒนาคุณธรรมตนเองไปพร้อมกันทั้งนี้สะท้อนคุณค่าที่ดีงามของมนุษย์

3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์ กติกาที่มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระและการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส เช่น การบริหารกิจการต่าง ๆ สามารถเปิดเผยให้สาธารณะตรวจสอบได้ ประชาชนมีโอกาสได้รับรู้เรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง การส่งเสริมให้ประชาชนได้เรียนรู้การทำงานของเทศบาล

4. หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ ประชาชนทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยอ้อมโดยผ่านสถาบันต่าง ๆ ที่มีอำนาจอันชอบธรรม ร่วมรับรู้และเสนอความเห็นต่อองค์กร เช่น มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาชุมชน มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน มีส่วนร่วมเป็นกรรมการ โครงการต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการประชุมในชุมชน

5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตัดสินใจใด ๆ ของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองกระทำต่อสาธารณชน รวมถึงการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคมการใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง เช่น การมุ่งมั่นปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถและรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน การมีหน่วยบริการประชาชน การดำเนินการจัดตั้งงบประมาณดำเนินกิจกรรมตามแผนฯการมีวิธีการบริการประชาชนด้วยความฉับไว

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ กลไกที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานที่ตอบสนองความต้องการของสังคมโดยใช้ทรัพยากรที่มีอย่างคุ้มค่าที่สุด มีการดำเนินการและการให้บริการสาธารณะที่ให้ผลลัพธ์เป็นที่น่าพอใจและกระตุ้นการพัฒนาของสังคมทุกด้าน (การเมือง สังคมวัฒนธรรม และเศรษฐกิจ) เช่น การจัดสรรใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างคุ้มค่าการให้ความสำคัญแก่ประชาชนที่มาใช้บริการ การลดความซับซ้อน และขั้นตอนการปฏิบัติงาน หรือการให้บริการ การสร้างความร่วมมือของพนักงานและทีมงาน การลดความรู้ร่นของกฎระเบียบ

สรุปองค์ประกอบของธรรมาภิบาลจากที่กล่าวมาข้างต้นเป็นกลไกการดำเนินงานที่จะทำให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพ มีการพัฒนาที่ยั่งยืน และสร้างความเป็นธรรมใน

สังคม ทั้งนี้ ขึ้นอยู่มุมมองของแต่ละบุคคลว่าให้ความสำคัญในด้านใด แต่โดยส่วนใหญ่จะมีองค์ประกอบที่คล้ายคลึงกันในส่วนของผู้ศึกษาเห็นว่า องค์ประกอบของธรรมาภิบาลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นองค์ประกอบที่ครอบคลุมทุกด้าน และมีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้วยหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลมากที่สุด ซึ่งประกอบด้วย 6 ประการ ได้แก่ 1)หลักนิติธรรม 2)หลักคุณธรรม 3)หลักความโปร่งใส 4)หลักการมีส่วนร่วม 5)หลักความรับผิดชอบ 6)หลักความคุ้มค่า

#### 4. แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

##### 4.1 ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local Self Government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดและทฤษฎีในการกระจายอำนาจ (Decentralization) ได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2535 : 15) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจาก การกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้ เกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาลแต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2537 :1) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นคือ อำนาจหน้าที่ที่จะกำหนดและบริหารกิจการภายในเขตพื้นที่ที่กำหนด และขนาดของพื้นที่ที่วางนี้อยู่ภายในประเทศ และมีขนาดเล็กกว่าประเทศ และยังอธิบายไว้เพิ่มเติมอีกว่าการปกครองท้องถิ่นคือ การบริหารงานทางการเมืองของหน่วยย่อยทางพื้นที่ และประชากรของประเทศซึ่งมีขนาดเล็ก

ทวี พันธวุฒิสถู (2537 : 108) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนที่มีองค์การเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในเขตพื้นที่กำหนดมีอำนาจในการบริหารงานมีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจและมีสภาของท้องถิ่นเป็นองค์กรที่สำคัญ

สมพงษ์ เกษมสิน (2537 : 140) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐ ซึ่งมีหน้าที่สำคัญที่รับผิดชอบในการดำเนินเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับประชาชนในท้องที่หรือในขอบเขตแห่งใดแห่งหนึ่ง โดยเฉพาะ

และเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง

วุฒิสภา ดันไชย (2547 : 1) ให้ทัศนะว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจไปหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง โดยองค์กรดังกล่าวต้องมีอิสระ ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่น การมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานแต่ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

อาคม อุดมเจริญศิลป์ (2547 : 20) ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองที่มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ทำหน้าที่บริหารปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบ ซึ่งคุณสามารถใช้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ

โกวิท พวงงาม (2552 : 1) มีความเห็นว่า องค์กรปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในท้องถิ่น โดยมีผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงานอย่างอิสระในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหาร และกำหนดนโยบายของตนเอง รวมทั้งมีหน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายใต้กรอบกฎหมายที่บัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชนในท้องถิ่น

จากนิยามที่กล่าวมาสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยมีหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา และให้บริการประชาชนในเขตท้องถิ่นของตน โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐบาลกลาง แต่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาลกลาง

#### 4.2 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการบริหารจัดการภาครัฐในยุคปัจจุบัน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการปกครองและการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น สรุปได้ดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 6-29)



1. เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชนทำให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อันนำมาซึ่งความศรัทธา เลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด

2. ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่ง คือ การปกครองตนเอง โดยการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองผู้บริหารท้องถิ่น ได้มาจากการเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น

3. เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล อันมีเหตุผลจาก

3.1 ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่กว้างขวางนับวันจะขยายเพิ่มขึ้น

3.2 รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่าง การแก้ปัญหาหรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่น โดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรับรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาดีกว่าผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้นประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

3.3 กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวมจึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง

4. สามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

5. เป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต

6. สอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางด้าน การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

สรุป ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ เป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเองแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคตและสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

#### 4.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

โกวิทช์ พวงงาม (2550 : 14) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในด้านการเงิน บุคลากร ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการให้บริการชุมชนและทำให้เกิดความประหยัด

2. เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงเพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรองรับบริการจากรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียวอาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริง และล่าช้า

3. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองทั้งในบทบาทฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ

สรุปวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นการแบ่งภาระของรัฐบาลในด้านการเงิน บุคลากร และระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการให้บริการชุมชน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตรงกับความต้องการและเพื่อเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตย

#### 4.4 องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

สถาบันดำรงราชานุภาพ (2539 : 15-16) ได้อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นมีองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ 7 ประการ ดังนี้

1. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมาย และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นได้รับการจัดตั้งขึ้น จะต้องไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการ เพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy)

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องมีองค์กรที่มาจากเขตเลือกตั้ง (Election) โดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political Participation)

4. หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องมียอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้า

5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติเป็นไปตามนโยบายของตน ตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรใช้อำนาจในการออกข้อบังคับ เพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ข้อบังคับทั้งปวงย่อมไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้ว ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนในส่วนรวม

ทั้งนี้ งานด้านการปกครองท้องถิ่นนั้น เทศบาลตำบลเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุดจึงน่าจะรู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนมากกว่าองค์กรอื่น และสามารถสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุดทั้งยังเป็นองค์กรที่รัฐคาดหวังว่าจะสามารถตัดสินใจทำโครงการพัฒนาที่เกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่และผลประโยชน์ของคนในท้องถิ่นได้ดีกว่าองค์กรอื่น ๆ ดังนั้น จึงจะเน้นการศึกษาทัศนคติของสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการสร้างการพัฒนาตามแนวทางการกระจายอำนาจในท้องถิ่น

## 5. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

### 5.1 ความเป็นมา

เทศบาล คือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของไทย ถือกำเนิดในสมัยพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) ทรงริเริ่มและแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการศึกษาค้นคว้าในการจัดตั้งองค์กรปกครองรูปแบบเทศบาลขึ้น การดำเนินการของเทศบาลในขณะนั้นก็ยังไม่สมบูรณ์แบบตามหลักการของการปกครองตนเองตามที่มิพระประสงค์ เนื่องจากในขณะนั้นผู้บริหารเทศบาลมิได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนล้วนแต่เป็นข้าราชการประจำทั้งสิ้น กระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร พ.ศ. 2575 ขึ้น ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ก็ยังไม่ได้ออกมาใช้ (สมบูรณ์ เศษสมบูรณ์สุช. 2545 : 1-33)

ในปี พ.ศ. 2476 รัฐบาลภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้ตรากฎหมายโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นครั้งแรกชื่อ “พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476” กฎหมายเทศบาลฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายในการมอบอำนาจการปกครองตนเองให้แก่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง เพื่อให้เทศบาลเป็นสถานบันการเรียนรู้การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และต่อมาได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2478 โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิมแล้วขึ้นเป็นเทศบาล ขณะนั้นมีจำนวน 35 แห่ง ดำเนินการเทศบาลและต่อมารัฐบาลได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กับเทศบาลหลายครั้งหลายหนกล่าวคือได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งกฎหมายเทศบาลฉบับสุดท้ายนี้ ถือเป็นกฎหมายหลักในการดำเนินงานของเทศบาลมาจนถึงปัจจุบันนี้ โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง (สมบูรณ์ เดชสมบูรณ์สุข. 2545 : 123-161)

## 5.2 การจัดตั้งเทศบาล

เทศบาลมิได้จัดตั้งขึ้นทั่วประเทศ แต่จะจัดตั้งขึ้นเป็นแห่ง ๆ ไปตามหลักเกณฑ์ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 กล่าวคือ เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร และกำหนดให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง โดยให้เทศบาลมี 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครจัดตั้งตามหลักดังนี้

1. เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย (มาตรา 9)

2. เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย (มาตรา 10)

3. เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ (มาตรา 11)

ท้องถิ่นซึ่งยกฐานะเป็นเทศบาลแล้ว อาจถูกเปลี่ยนแปลงฐานะหรือยุบเลิกได้โดยทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย

ในการยุบเลิกเทศบาล ให้ระบุถึงวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทยด้วย

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

### 5.3 ความสำคัญของเทศบาล

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองของท้องถิ่น คณะผู้บริหาร และสมาชิกสภาเทศบาล เป็นคนที่อยู่ในท้องถิ่น รับรู้และเข้าใจปัญหาและความต้องการของคนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี การบริหารงานของเทศบาล จึงเป็นการทำงานโยคนในท้องถิ่นเองย่อมสามารถสนองตอบ ความต้องการของคนในท้องถิ่น ได้อย่างตรงตามความต้องการ และสามารถควบคุมกันเองได้ อีกด้วย ดังนั้นเทศบาลจึงเป็นองค์กรที่มีความสำคัญหลายประการดังนี้ (ปรัชญา เวสารัชช์. 2532 : 30-31)

1. เทศบาลมีบุคลากรเป็นของตนเอง คือ พนักงานเทศบาลและลูกจ้าง ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีความรู้ ความสามารถที่จะปฏิบัติตามนโยบายและแนวทางที่ฝ่ายการเมืองกำหนดขึ้นได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาได้ดีที่สุด
2. เทศบาลมีรายได้เป็นของตนเอง ทั้งจากภาษีที่จัดเก็บได้ และจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ทำให้เทศบาลสามารถนำเงินรายได้ดังกล่าว ไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ได้อย่างเต็มที่ตรงตามความต้องการของคนในท้องถิ่น และทันต่อความจำเป็น เป็นผลให้เกิดความพึงพอใจต่อการทำงานของเทศบาล
3. การพัฒนาท้องถิ่น โดยตัวแทนของท้องถิ่นเองย่อมสอดคล้องกับหลักการและแนวทางในระบอบประชาธิปไตย เทศบาลเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองในระดับชาติ จึงเป็นเสมือนโรงเรียนทางการเมืองที่ฝึกฝน ให้คนในท้องถิ่นได้เรียนรู้การที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติ และเรียนรู้ที่พัฒนาการเมืองปกครองจะนำมา ซึ่งการพัฒนาในทางเศรษฐกิจ และสังคมทั้งในส่วนตัวและส่วนรวมต่อไป
4. เทศบาลเป็นหน่วยงาน ที่ช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางได้เป็นอย่างมาก เนื่องจากการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นการมอบหน้าที่ และงานของรัฐบาลให้กับประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองตนเอง สามารถตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตนเองได้ตามแนวทาง และวิธีการที่คนในชุมชนร่วมกันกำหนดขึ้น
5. เทศบาลจะกลายเป็นส่วนรวมปัญหาท้องถิ่นที่มีคุณค่าเนื่องจากบุคคลที่เข้ามาปฏิบัติงานในเทศบาลนั้น จะได้ฝึกฝนตนเองจนเกิดความชำนาญและทักษะในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งจะทำให้เกิดการพัฒนาชุมชน และพัฒนาสังคมให้เจริญก้าวหน้าต่อไป



## 5.4 โครงสร้างเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

ได้กำหนดองค์การเทศบาล ประกอบด้วย สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี (มาตรา 14)

สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำในเทศบาล จะมีโครงสร้างทางเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่ง เรียกว่า “พนักงานเทศบาล” โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมากจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามจำนวนดังต่อไปนี้ (มาตรา 15)

1.1 สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบสองคน

1.2 สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบแปดคน

1.3 สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนยี่สิบสี่คน

สภาเทศบาลมีประธานสภา จำนวน 1 คน และรองประธานสภา จำนวน 1 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล ประธานสภาทำหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และรองประธานสภาเทศบาลมีหน้าที่กระทำการแทนประธานสภาเทศบาลในเมื่อประธานสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

2. นายกเทศมนตรี ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

2.1 เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน

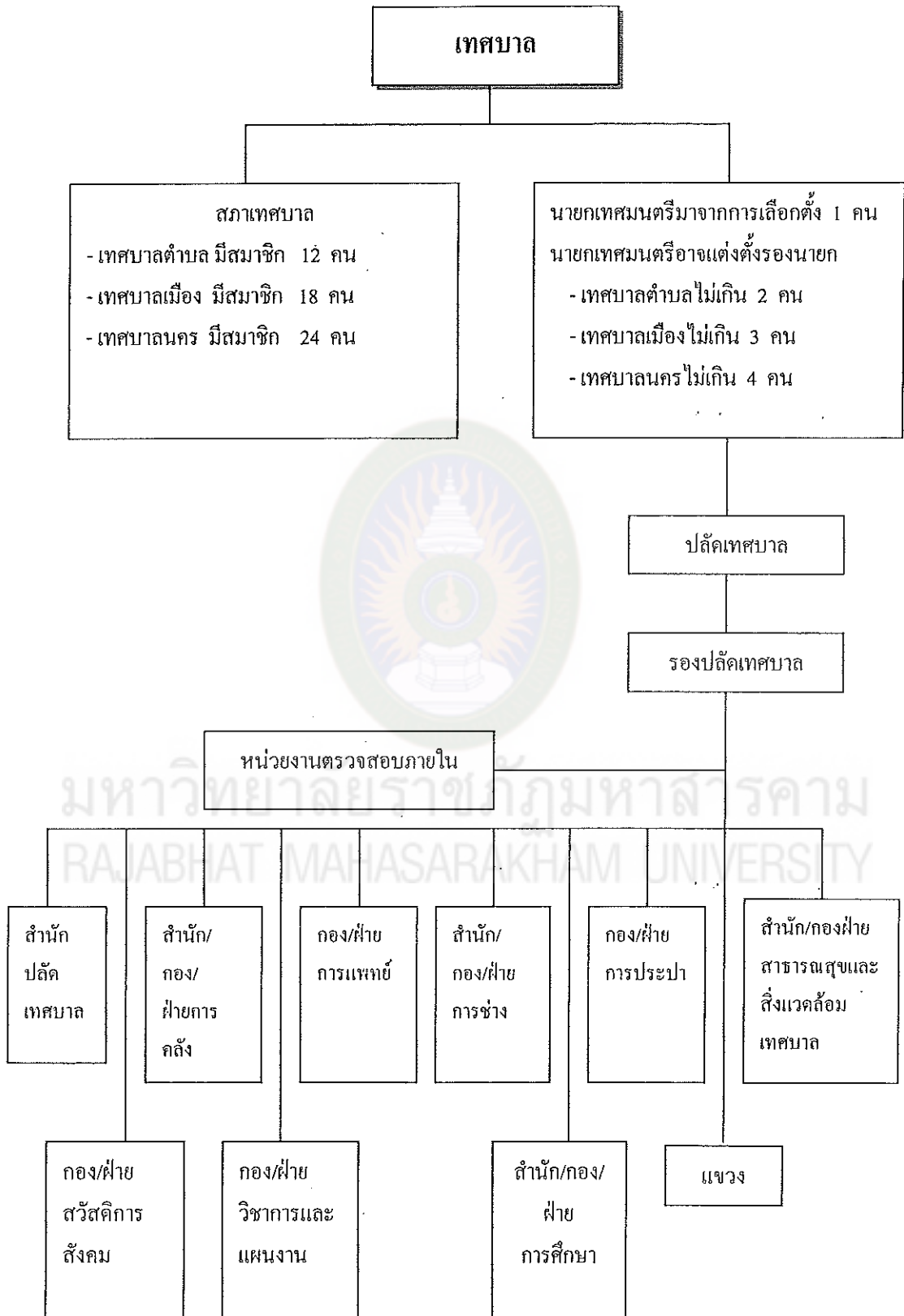
2.2 เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน

2.3 เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการ นายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาล โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน

3. พนักงานเทศบาล เป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานประจำสำนักงานหรือนอกสำนักงานเป็นผู้นำนโยบายของคณะผู้บริหารไปปฏิบัติ โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2542 แบ่งออกเป็น 12 หน่วยงานประกอบด้วย

- 3.1 สำนักปลัดเทศบาล
- 3.2 สำนัก/กองคลังหรือฝ่ายคลัง
- 3.3 สำนัก/กองหรือฝ่ายการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
- 3.4 สำนัก/กอง หรือฝ่ายช่าง
- 3.5 สำนัก/กอง หรือฝ่ายการศึกษา
- 3.6 สำนัก/กอง หรือฝ่ายวิชาการและแผนงาน
- 3.7 สำนัก/กอง หรือฝ่ายสวัสดิการสังคม
- 3.8 สำนัก/กอง หรือช่างสุขาภิบาล
- 3.9 สำนัก/กอง หรือฝ่ายการแพทย์
- 3.10 สำนัก/กอง หรือฝ่ายการประปา
- 3.11 หน่วยงานตรวจสอบภายใน
- 3.12 หน่วยงานแขวง



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างเทศบาล

ที่มา : โควิทย์ พวงงาม, 2550 : 114

## 5.5 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2552 มาตรา 50 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลไว้ดังนี้

1. หน้าที่ต้องทำเทศบาลตำบลมีหน้าที่ที่ต้องทำดังต่อไปนี้
  - 1.1 รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
  - 1.2 ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
  - 1.3 รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล
  - 1.4 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
  - 1.5 ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
  - 1.6 ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
  - 1.7 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
  - 1.8 บำรุงศิลป ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
  - 1.9 หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล
2. เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจกรรมใด ๆ ในเขตเทศบาลตาม มาตรา 51 ดังต่อไปนี้
  - 2.1 ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
  - 2.2 ให้มีโรงฆ่าสัตว์
  - 2.3 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
  - 2.4 ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
  - 2.5 บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
  - 2.6 ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
  - 2.7 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าและแสงสว่างโดยวิธีอื่น
  - 2.8 ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
  - 2.9 เทศพาณิชย์
3. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และวางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ
5. การสาธารณสุขการ
6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา

และผู้ด้อยโอกาส

อันดีของท้องถิ่น

11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
21. การจัดให้มีและควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย

โรงพยาบาลและสาธารณสุขสถานอื่น ๆ

24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

25. การผังเมือง



26. การขนส่งและวิศวกรรมจราจร
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
28. การควบคุมอาคาร
29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
31. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

## 5.6 การประชุมสภาเทศบาล

ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญสมัย สมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่ง ๆ มีกำหนดไม่เกินสามสิบวัน แต่ถ้าจะขยายระยะเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด และเมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งเทศบาล ประธานสภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง อาจทำคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอให้เปิดประชุมสมัยวิสามัญ ถ้าเห็นสมควรผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมวิสามัญได้ สมัยประชุมวิสามัญมีกำหนดไม่เกินสิบห้าวัน แต่ถ้าจะขยายระยะเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลได้มาประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกภายในสิบห้าวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลครบตามจำนวนแล้ว การประชุมในแต่ละครั้งจะต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม

## 5.7 รายได้ของเทศบาล

5.7.1 เทศบาลจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีป้าย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ อากรฆ่าสัตว์รวมถึงผลประโยชน์อื่นจากการฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตต่าง ๆ

5.7.2 ส่วนราชการจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิบัตร และนิติกรรมประมวลกฎหมายที่ดิน อากรรังนกอีแอ่น ค่าภาคหลวง ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ รายได้จากอากรกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินจากประธานบัตรในอนุญาต และอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ

- 1) พันธบัตร หรือเงินกู้

- 2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- 3) รายได้อื่น ๆ เช่น รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล รายได้จากสาธารณูปโภค และเทศพาณิชย์ เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้ และรายได้อื่นใดก็ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

### 5.8 รายจ่ายของเทศบาล

เทศบาลตำบลมีรายจ่ายตามงบประมาณสามารถจำแนกเป็น 3 ลักษณะ คือ รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน และรายจ่ายเพื่อการลงทุน

5.8.1 รายจ่ายงบกลาง หมายถึง รายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระผูกพันต้องจ่าย และเป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อ เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานต่าง ๆ เบิกจ่าย ได้แก่

- 1) เงินสำรองจ่าย
- 2) เงินบำรุงสมาคมสันนิบาตเทศบาล (ส.ท.ท.)
- 3) เงินสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น
- 4) ส่งสมทบกองทุนประกันสังคม
- 5) เงินสมทบกองทุนหลักประกันสุขภาพ (สปสข.)
- 6) เงินทุนเพื่อการศึกษา
- 7) เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ
- 8) เบี้ยยังชีพผู้พิการ
- 9) เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์
- 10) เงินช่วยเหลืองบเฉพาะการ

5.8.2 รายจ่ายตามแผนงาน หมายถึง รายจ่ายซึ่งกำหนดรายละเอียดหมวดรายจ่ายไว้ในงานหรือโครงการตามแผนงานสำหรับหน่วยงานใดโดยเฉพาะ ได้แก่

- 1) หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ
- 2) หมวดค่าจ้างชั่วคราว
- 3) หมวดค่าตอบแทน วัสดุ และวัสดุ
- 4) หมวดค่าสาธารณูปโภค
- 5) หมวดเงินอุดหนุน

5.8.3 รายจ่ายเพื่อการลงทุน หมายถึง รายจ่ายซึ่งกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการลงทุนในด้านต่าง ๆ ของเทศบาล ได้แก่ โครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน การสาธารณูปโภค และสาธารณูปการต่าง ๆ

5.8.4 หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

5.8.5 หมวดรายจ่ายอื่น ๆ

## 5.9 การกำกับดูแล

5.9.1 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำ ตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาล มาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนได้ และให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำ ตักเตือนเทศบาลตำบล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนได้

5.9.2 ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจใช้ดุลยพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งก็ได้ คำสั่งของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สุด

## 6. บริบทเทศบาลในเขตอำเภอสวรรณภูมิ

### 6.1 เทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ

#### 6.1.1 ลักษณะทางกายภาพ

1) ขนาดและที่ตั้ง เทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด ห่างจาก กรุงเทพมหานคร ประมาณ 590 กิโลเมตร เดินทางโดยรถยนต์ อยู่ห่างจากจังหวัดร้อยเอ็ดประมาณ 50 กิโลเมตร มีพื้นที่ 6.8 ตารางกิโลเมตร จัดตั้งขึ้นตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการจัดตั้ง สุขาภิบาลตำบลสระคู อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด เมื่อวันที่ 18 เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2499 ได้

เปลี่ยนแปลงเป็นเทศบาลตำบลสระคู ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 25 เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2542 และได้เปลี่ยนแปลงชื่อจากเทศบาลตำบลสระคู เป็นเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ เมื่อวันที่ 27 เดือนมีนาคม พ.ศ. 2549 ครอบคลุมพื้นที่ 8 หมู่บ้าน ประกอบด้วย 12 ชุมชนดังนี้

### ชุมชนในเขตเทศบาล

- (1) ชุมชนหอก้านพัฒนา หมู่ที่ 1
- (2) ชุมชนหลักเมืองพัฒนา หมู่ที่ 1
- (3) ชุมชนรัตนวงษา หมู่ที่ 2
- (4) ชุมชนพลังเมืองทอง หมู่ที่ 2
- (5) ชุมชนคอนเจ้าบ้าน หมู่ที่ 3
- (6) ชุมชนเจริญราษฎร์ หมู่ที่ 3
- (7) ชุมชน หมู่ 4 สามัคคี
- (8) ชุมชน หมู่ที่ 5 โชนเหนือ
- (9) ชุมชน หมู่ที่ 5 โชนใต้
- (10) ชุมชนคุ้มเมืองใหม่หมู่ที่ 9 หมู่ที่ 20
- (11) ชุมชนบ้านสนามหมู่ที่ 10
- (12) ชุมชนยูเนียนพัฒนา หมู่ที่ 4

### 2) อาณาเขต มีอาณาเขตติดต่อกับตำบลข้างเคียงดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ ตำบลหัวโตน
ทิศใต้	ติดต่อกับ ตำบลหินกอง - หุ่นหลวง
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ ตำบลเมืองทุ่ง - ทุ่งศรีเมือง
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ ตำบลดอกลำไย

3) สภาพภูมิประเทศ เป็นที่ราบสูง พื้นที่ราบส่วนใหญ่เป็นดินร่วนปนทราย และมีหินลูกรังบ้างเป็นบางส่วน มีแหล่งน้ำในเขตเทศบาลคือหนองคู

4) ลักษณะภูมิอากาศ สภาพภูมิอากาศทั่วไปของเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ มีอากาศร้อนจัดและแห้งแล้งในฤดูร้อนและมีอากาศหนาวเย็นในฤดูหนาว ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ฤดู ฤดูร้อน เริ่มตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ไปจนถึงเดือนพฤษภาคม ฤดูฝนเริ่มตั้งแต่เดือนมิถุนายนไปจนถึงเดือนตุลาคม ฤดูหนาวตั้งแต่เดือนพฤศจิกายนไปจนถึงเดือนมกราคม

5) สภาพเศรษฐกิจและสังคม สภาพเศรษฐกิจของเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ โดยทั่วไปขึ้นอยู่กับผลิตภาคการเกษตรกรรมเป็นหลักเนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม พืชเศรษฐกิจ ได้แก่ ข้าวหอมมะลิ ปอ ถั่วลิสง โดยภาพรวมเศรษฐกิจเริ่มจะเปลี่ยนจากการพึ่งพาการเกษตรเป็นหลัก ไปเป็นพึ่งภาคพาณิชย์และบริการมากขึ้น

#### 6.1.2 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

1) การคมนาคม ในเขตเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิมีการคมนาคมทางรถยนต์ไม่มีการคมนาคมทางรถไฟและเครื่องบิน สภาพถนนในเขตเทศบาลอยู่ในสภาพใช้การได้ดีในถนนสายหลัก สำหรับถนนในซอยและถนนสายหลักต้องได้รับการปรับปรุงให้มีสภาพที่ใช้งานได้ตลอดเวลาในช่วงฤดูฝนจะเกิดปัญหาน้ำท่วมขังในถนนเนื่องจากระบบระบายน้ำเสียในเขตเทศบาลยังไม่มีเพียงจึงทำให้การไหลของน้ำไม่สะดวก ซึ่งขณะนี้เทศบาลตำบลสุวรรณภูมิได้ดำเนินการปรับปรุงระบบระบายน้ำเสียอยู่ในขณะนี้

2) ระบบไฟฟ้าสาธารณะ ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ มีจำนวนผู้ใช้ไฟฟ้าทั้งสิ้น 3,200 ราย ได้รับกระแสไฟฟ้าจากสถานีไฟฟ้าแรงสูงจาก อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด โดยจะต้องดำเนินการขอใช้กระแสไฟฟ้าจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอำเภอสุวรรณภูมิสำหรับประชาชนได้รับความเดือดร้อนและมีคำร้องมายังเทศบาล เทศบาลจะดำเนินการขยายเขตไฟฟ้าให้โดยเทศบาลจ่ายเงินสมทบให้กับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ทั้งนี้ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ที่เทศบาลกำหนด

3) ระบบประปา ในเขตเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ ประชาชนใช้บริการน้ำประปาจากการประปาส่วนภูมิภาคอำเภอสุวรรณภูมิจังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งผลิตจากน้ำชลประทาน จากลำน้ำเสียว จำนวนผู้ใช้น้ำ 3,200 ราย ปริมาณการใช้น้ำ 16,479 ลบ.ม. / เดือน

4) การโทรคมนาคม การโทรคมนาคมในเขตเทศบาล ประกอบด้วย ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขอำเภอสุวรรณภูมิ จำนวน ๑ แห่ง ในเขตเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิมีผู้ใช้โทรศัพท์ จำนวน 2,500 ราย

5) การใช้ประโยชน์ที่ดิน ในเขตเทศบาลมีพื้นที่เกษตรกรรมส่วนใหญ่จะทำการปลูกข้าว เป็นหลัก สามารถสร้างรายได้ให้กับประชาชนในเขตเทศบาลและเก็บไว้บริโภคได้ตลอดทั้งปี รองลงมาจะเป็นพื้นที่ปลูกต้นยูคาลิปตัส ซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจของชาวอำเภอสุวรรณภูมิ

### 6.1.3 ด้านเศรษฐกิจ

1) โครงสร้างทางเศรษฐกิจ/รายได้ประชากร รายได้ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับเกษตรกรรมมากที่สุด รองลงมาเป็นการค้าขายและพาณิชย์ รายได้ต่อหัวเฉลี่ยของประชาชน โดยเฉลี่ย 30,700 บาท/คน/ปี

2) การเกษตรกรรม เทศบาลตำบลสุวรรณภูมิมีพื้นที่ทั้งหมด 6.8 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นพื้นที่ทางการเกษตร ร้อยละ 30 ของพื้นที่ทั้งหมด และมีพื้นที่ป่าไม้คิดเป็นร้อยละ 1.5 ของพื้นที่ทั้งหมด

3) การอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมในอำเภอสุวรรณภูมิ ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรเป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็ก เช่น โรงสีข้าว โรงงานทำขนมจีน เป็นต้น นอกจากนั้นเป็นโรงซ่อมรถยนต์และมอเตอร์ไซค์ ส่วนอุตสาหกรรมขนาดใหญ่อื่น ๆ ไม่มี

4) การท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยวในเขตเทศบาล จะเป็นแหล่งท่องเที่ยวชมธรรมชาติ คือ หนองคูเล็ก (ติดกับวัดทุ่งลัญจิววัน และหนองคูวัดเจริญราษฎร์ ตั้งอยู่ใจกลางเมืองซึ่งประชาชนใช้เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจและออกกำลังกาย โดยเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ จะพัฒนาปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์ให้สวยงามเป็นสถานที่ท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติต่อไป ส่วนสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ที่มีชื่อเสียงสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้ามาซื้อและแวะชมคือข้าวหอมมะลิ

### 6.1.4 ด้านสังคม

1) จำนวนประชากร จำนวนประชากรแยกตามเพศและอายุและลักษณะโครงสร้างประชากรโดยทั่วไป ประชากรในเขตเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ เมื่อวันที่ 8 เดือนธันวาคม พ.ศ.2552 จำนวนทั้งสิ้น 10,000 คน แยกเป็นชายจำนวน 4,877 คน และเป็นหญิงจำนวน 5,123 คน มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 7,477 คน มีจำนวนครัวเรือนรวมทั้งสิ้น 3,517 ครัวเรือน

### 6.1.5 การศึกษา ศาสนา ประเพณี ศิลปวัฒนธรรม

1) การศึกษา ปัจจุบันเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ โรงเรียนในเขตเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ จำนวน 6 โรงเรียน เป็นสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต 2 และเทศบาลให้การสนับสนุนอาหารกลางวัน (นม) ในอนาคตเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิคงจะได้รับการถ่ายโอนภารกิจด้านจัดการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ต่อไป



2) การศาสนาและวัฒนธรรม ประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ มีขนบธรรมเนียมประเพณีประจำท้องถิ่น ซึ่งยังไม่ได้รับการส่งเสริมเท่าที่ควรจะรักษาขนบธรรมเนียมพื้นบ้าน โดยการประกอบกิจกรรมทางศาสนาในช่วงงานบุญทุกเดือน โดยเทศบาลได้ดำเนินการจัดงานประเพณีที่สำคัญๆ คือ

- 2.1) งานวันขึ้นปีใหม่
- 2.2) งานวันเด็กแห่งชาติ
- 2.3) งานประเพณีแห่เทียนเข้าพรรษา
- 2.4) งานวันสงกรานต์
- 2.5) งานลอยกระทง
- 2.6) งานประเพณีบุญบั้งไฟ
- 2.7) ประเพณีบุญคูณลาน
- 2.8) อุคหนุนงานประเพณีบุญผะเหวด

3) การบริการด้านสาธารณสุข เทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ มีศูนย์สาธารณสุขมูลฐานของเทศบาลจำนวน 1 แห่ง มีเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ จำนวน 2 คน และมีศูนย์สาธารณสุขมูลฐานเบื้องต้น (อสม.) จำนวน 12 แห่ง มี อสม. ในเขตเทศบาลเป็นผู้ให้บริการประจำศูนย์ฯ

4) การสังคมสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม เทศบาลตำบลสุวรรณภูมิให้การสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสและคนพิการภายใต้ฐานะการเงิน การคลังและตามอำนาจหน้าที่เนื่องจากมีงบประมาณจำนวนจำกัด ในส่วนการให้การสงเคราะห์ แก่ผู้ประสบภัยต่าง ๆ เทศบาลได้ดำเนินการช่วยเหลือ และบรรเทาตามสภาพที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อน โดยตั้งงบประมาณช่วยเหลือจากเงินรายได้เทศบาลซึ่งจะให้ความช่วยเหลือตามความเป็นจริง

#### 6.1.6 ด้านการเมือง

เทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ มีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งนายกเทศมนตรีได้แต่งตั้งคณะบริหาร ประกอบด้วย รองนายกเทศมนตรี จำนวน 2 คน เลขานุการนายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน และสมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จำนวน 12 คน มีรายละเอียดดังนี้

คณะบริหารเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ

- |                           |                               |
|---------------------------|-------------------------------|
| 1) นายสมศักดิ์ เศษโธ      | นายกเทศมนตรีตำบลสุวรรณภูมิ    |
| 2) นายฮัสนี กลางการ       | รองนายกเทศมนตรีตำบลสุวรรณภูมิ |
| 3) นางสาวอังคณา ศรีสวาสดี | รองนายกเทศมนตรีตำบลสุวรรณภูมิ |

4) นายสมยศ ตันประเสริฐ	เลขานุการนายกเทศมนตรีตำบลสุวรรณภูมิ
5) นายสุชาติ ชุมแสน	ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีตำบลสุวรรณภูมิ
สมาชิกสภาเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ ประกอบด้วย	
1) นายอุทร สระคำจันทร์	ประธานสภาเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ
2) นายสมศักดิ์ เวโรจน์	รองประธานสภาเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ
3) นายทองสุข ไข่ทอง	เขต 1
4) นายวสันต์ สามิบัติ	เขต 1
5) นายถนัดศรี บุญชูศรี	เขต 1
6) นายวิจิตร คำสวัสดิ์	เขต 1
7) นางปราณี รอดเลิศ	เขต 1
8) นายสีทน นามบุคคี	เขต 2
9) นายนิคม จันทร์หนองหว้า	เขต 2
10) นายวิจิตร มีหนองหว้า	เขต 2
11) นางพนิดา ธนกลม	เขต 2
12) นายพิพัฒน์พงษ์ อังคณิตย์	เขต 2

การแบ่งส่วนราชการในเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ แบ่งออกเป็น 7 ส่วนราชการ ได้แก่ 1 สำนัก และ 6 กอง คือ สำนักปลัดเทศบาล กองวิชาการและแผนงาน กองคลัง กองช่าง กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม กองการศึกษาและกองสวัสดิการ (สำนักงานเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ. 2552)

## 6.2 เทศบาลตำบลจำปาขัน

### 1. ลักษณะทางกายภาพ

#### 1.1 ประวัติของเทศบาลตำบลจำปาขัน

เทศบาลตำบลจำปาขัน ได้รับการจัดตั้งจากองค์การบริหารส่วนตำบลจำปาขันเป็นเทศบาลตำบลจำปาขัน เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2551 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลจำปาขัน อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด เป็นเทศบาลตำบลจำปาขัน ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551 มีพื้นที่ 25.187 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 12 หมู่บ้านของตำบลจำปาขัน อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด

## 2. ลักษณะทางกายภาพ

### 2.1 ขนาดและที่ตั้ง

เทศบาลตำบลจำปาขัน ตั้งอยู่ในตำบลจำปาขัน อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด มีพื้นที่ทั้งหมด 25.187 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 15,740 ไร่ ห่างจากตัวอำเภอสุวรรณภูมิ ประมาณ 16 กิโลเมตร และห่างจากจังหวัดร้อยเอ็ด ประมาณ 56 กิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ จำนวน 12 หมู่บ้าน ดังนี้

#### ชุมชนในเขตเทศบาล

- 1) บ้านโคกสมบูรณ์ หมู่ที่ 1
- 2) บ้านโพนทัน หมู่ที่ 2
- 3) บ้านปลาค้าว หมู่ที่ 3
- 4) บ้านโคกอี้ง หมู่ที่ 4
- 5) บ้านคำแย หมู่ที่ 5
- 6) บ้านตาแลร หมู่ที่ 6
- 7) บ้านหนองจาน หมู่ที่ 7
- 8) บ้านหญ้าหนอง หมู่ที่ 8
- 9) บ้านหนองมะคุ่ม หมู่ที่ 9
- 10) บ้านหนองมะเหยาะ หมู่ที่ 10
- 11) บ้านหัวดง หมู่ที่ 11
- 12) บ้านหนองโสน หมู่ที่ 12

### 2.2 อาณาเขต ติดต่อดังนี้ คือ

ทิศเหนือ จดเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหัวช้าง อำเภอสุวรรณภูมิ

ทิศใต้ จดเขตองค์การบริหารส่วนตำบลศรีสว่าง อำเภอโพนทราย

ทิศตะวันออก จดเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเด่นราษฎร์ อำเภอหนองฮี

ทิศตะวันตก จดเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อพันขัน และตำบลทุ่งศรีเมือง

### 2.3 ภูมิอากาศ

สภาพภูมิอากาศมีลักษณะอากาศร้อน มี 3 ฤดู คือ ฤดูร้อน ฤดูหนาว ฤดูฝน

## 3. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

### 3.1 การคมนาคม การจราจร

การคมนาคมขนส่งในเขตเทศบาลตำบลจำปาขัน ในปัจจุบันนับว่าสะดวก ขึ้นมากเพราะได้มีการพัฒนาถนนหนทางภายในเขตเทศบาล ทำให้การติดต่อระหว่างหมู่บ้าน สะดวกขึ้น เทศบาลตำบลจำปาขันยังมีทางหลวงจังหวัด ซึ่งสามารถติดต่อกับอำเภอใกล้เคียง ได้สะดวก ดังนี้

ถนนลาดยางสายบ้านเปลือยน้อย-ตาเนร

ถนนลาดยางและลูกรังสายสุวรรณภูมิ-หนองฮี

นอกจากนี้เทศบาลตำบลจำปาขันยังมีถนนสายย่อย ๆ ในพื้นที่อีกหลายสาย ให้บริการประชาชนที่สัญจรไปมาได้สะดวก รวดเร็ว

### 3.2 การประปา

ระบบประปาในเขตเทศบาลตำบลจำปาขัน ดำเนินการโดยเทศบาลตำบล จำปาขัน และการดำเนินการของหมู่บ้านบริหารจัดการ ซึ่งมีจำนวนครัวเรือนที่ใช้น้ำประปา ประมาณ 1,186 ครัวเรือน ผลิตน้ำประปาและใช้น้ำประปาเฉลี่ยประมาณ 653 ลูกบาศก์เมตร / วัน แหล่งน้ำดิบที่ใช้ผลิตน้ำประปาคือ อ่างเก็บน้ำบ่อพันขัน และแหล่งน้ำใต้ดิน

### 3.3 การไฟฟ้า

สำหรับการให้บริการประชาชนด้านการไฟฟ้าในเขตเทศบาลตำบลจำปาขัน เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอำเภอสุวรรณภูมิ ส่วนเทศบาลตำบล จำปาขันรับผิดชอบในการบำรุงรักษาซ่อมแซม และจัดสรรงบประมาณเป็นค่าขยายเขตไฟฟ้า สาธารณะ และค่าใช้จ่ายในการจัดซื้ออุปกรณ์เฉพาะไฟฟ้าสาธารณะเพื่อให้แสงสว่าง ตามถนน ตรอก ซอย เท่านั้น ซึ่งมีจำนวนหลังคาเรือนที่ใช้ไฟฟ้าในเขตเทศบาลตำบลจำปาขัน ประมาณ 1,519 หลังคาเรือน คิดเป็นร้อยละ 98.83 ของครัวเรือนทั้งหมด

## 4. ด้านเศรษฐกิจ

### 4.1 การเกษตรกรรม

ลักษณะการประกอบอาชีพเกษตรกรรมเขตเทศบาลตำบลจำปาขัน มีดังนี้

4.1.1 การเพาะปลูก ในเขตเทศบาลตำบลจำปาขัน มีการเพาะปลูกพืชที่สำคัญ คือการเพาะปลูกข้าว ซึ่งมีการเพาะปลูกมากกว่าพืชชนิดอื่น พื้นที่ส่วนใหญ่จะเป็นที่ลุ่ม จึงเหมาะแก่การปลูกข้าว นอกจากการปลูกข้าวแล้วยังมีการปลูกต้นหม่อน สำหรับเลี้ยงไหมและการปลูกพืชผักสวนครัวเพื่อจำหน่ายด้วย

4.1.2 การปศุสัตว์ ในเขตเทศบาลตำบลจำปาขัน มีการเลี้ยงสัตว์เพื่อการเกษตรและจำหน่าย เช่น โค กระบือ สุกร ไก่ เป็ด เป็นต้น

## 4.2 การพาณิชย์กรรมและบริการ

### 4.2.1 สถานประกอบการด้านพาณิชย์กรรม

- 1) ปั้มน้ำมัน 1 แห่ง
- 2) ปั้มน้ำมัน (หลอด) 6 แห่ง
- 3) โรงสีข้าว 21 แห่ง
- 4) ตลาดชุมชน 1 แห่ง
- 5) ร้านเสริมสวย 2 แห่ง
- 6) ร้านซ่อมรถ 8 แห่ง
- 7) ร้านค้าต่างๆ จำนวนประมาณ 59 แห่ง

### 4.3 การท่องเที่ยว

พระธาตุพันชั้น ตั้งอยู่ในบริเวณวัดธาตุพันชั้นในพื้นที่หมู่ที่ 10 บ้านหนองมะเหยาะ ห่างจากสำนักงานเทศบาลตำบลจำปาขัน ประมาณ 3 กิโลเมตร ห่างจากตัวอำเภอสุวรรณภูมิ ประมาณ 16 กิโลเมตร ตามทางหลวงสายบ้านเปลือยน้อย-ตาเถร แล้วจะมีทางแยกทางขวามือเข้าไปอีกประมาณ 500 เมตร พระธาตุพันชั้นนี้เป็นปราสาทรูปสี่เหลี่ยมเพิ่มมุมก่อด้วยอิฐไม่สอปูน ตั้งอยู่บนฐานสูงหันหน้าไปทางทิศตะวันออก มีทางเข้าด้านหน้าเพียงด้านเดียวอีกสามด้านที่เหลือเป็นประตูหลอกชั้นหลังคาหักพังลงเหลือเพียงสองชั้นส่วนประกอบที่ใช้ตกแต่งตัวอาคารสูญหายไปเกือบหมด คงเหลือเพียงชั้นส่วนประติมากรรมไม่กี่ชั้น และวงกบประตูที่แสดงถึงการเขี้ยวกบแบบมีป่า ต่างจากการเขียนแบบวงกบอาคารเครื่องไม้แบบเขี้ยวเหลี่ยมที่นิยมทำกันในระยะต้นพระธาตุพันชั้นมีอายุไม่เกินพุทธศตวรรษที่ 15

โนนขันหมาก ตั้งอยู่ในพื้นที่หมู่ที่ 8 บ้านหญ้าหนอง ห่างจากสำนักงานเทศบาลตำบลจำปาขัน ประมาณ 1.5 กิโลเมตร ห่างจากตัวอำเภอสุวรรณภูมิประมาณ 18 กิโลเมตร ตามทางหลวงสายบ้านเปลือยน้อย-ตาเถร แล้วจะมีทางแยกทางซ้ายมือ เข้าไปอีกประมาณ 3 กิโลเมตร โนนขันหมากนี่เป็นที่ตั้งของฐานรูปเคารพ ซึ่งเป็นฐานหินที่รองรับศิ่วะลึงค์ของพระอิศวรตามลัทธิศาสนาฮินดู (พราหมณ์) เป็นโบราณวัตถุคู่กับเมืองจำปาขันสาเหตุที่ชาวบ้านเรียกโนนขันหมากเพราะฐานที่ตั้งรูปเคารพนั้นมีลักษณะเป็นเหลี่ยมชั้นคล้ายเขียนหมากของคนสมัยก่อน

กลุ่มสตรีทอผ้าไหมบ้านหนองมะคุ่ม ตั้งอยู่ในพื้นที่หมู่ที่ 9 บ้านหนองมะคุ่ม ห่างจากสำนักงานเทศบาลตำบลจำปาขัน ประมาณ 4 กิโลเมตร กลุ่มสตรีทอผ้าไหมนี้เป็นแหล่งผลิตสินค้า OTOP ตำบลจำปาขัน ซึ่งผ้าไหมลายหมีขั้ว ลายสาเกตู ลายดอกไม้จันทร์ ได้รับการ

คัดสรรเป็นผลิตภัณฑ์ระดับสี่ดาว ตามโครงการการคัดสรรสุดยอดหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ไทย ประจำปี พ.ศ. 2547 ผ้าไหมมีลายมัดหมี่ที่เห็นเป็นลวดลายต่าง ๆ เช่น ลายนาคน้อย ลายอึ่งยัน ลายโคมห้า ลายโคมเจ็ด ลายหอประสาท ลายหัวเพียง ลายหมี่ซ้อ ลายคองเอี้ย ลายค้ำเกา ลายหมากจับ ลายโคโล่ ลายขาเป็ย ลวดลายต่าง ๆ เหล่านี้นำมาทอรวมกันในหนึ่งผืน และจะใช้สีพื้นหลากหลายสีทอขึ้นระหว่างลายมัดหมี่ จะทำให้ลวดลายที่เกิดขึ้นมองดูเป็นช่อง ๆ ภาษาดิ้น เรียกว่า เป็นซ้อ จึงรวมกันเรียกว่า “ลายมัดหมี่ซ้อ”

## 5. ด้านสังคม

### 5.1 จำนวนประชากร

จำนวนประชากรในเขตเทศบาลตำบลจำปาขัน มีจำนวนทั้งสิ้น 6,764 คน เป็นชาย 3,417 คน เป็นหญิง 3,347 คน จำนวนหลังคาเรือน 1,541 หลังคาเรือน เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราส่วนความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่รวมทั้งหมดจะมีค่าประมาณ 268.11 คน/ตารางกิโลเมตร (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. 2553)

### 5.2 ศาสนา

ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลจำปาขัน ส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธและในเขตเทศบาลตำบลจำปาขัน มีวัดจำนวนทั้งสิ้น 9 วัด ที่พักสงฆ์ 2 แห่ง

### 5.3 วัฒนธรรม

ในเขตเทศบาลตำบลจำปาขัน มีภาษาดิ้นที่ใช้สื่อสารในชีวิตประจำวัน ได้แก่ ภาษาลาว และมีประเพณีและวัฒนธรรมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเหมือนกับประเพณีท้องถิ่นอื่น ๆ ดังนี้

5.3.1 ประเพณีบุญข้าวสาก ตรงกับวันขึ้น 15 ค่ำ เดือน 10 ประชาชนจะพากันไปทำบุญตักบาตรที่วัดเป็นการแสดงถึงความกตัญญูคุณทวดที่ต่อบรรพบุรุษที่ล่วงลับ

5.3.2 ประเพณีลอยกระทง ประเพณีสงกรานต์ ประเพณีเข้าพรรษา-ออกพรรษา มีการจัดกิจกรรมเหมือนกับท้องถิ่นอื่น ๆ แต่จะมีแตกต่างตรงที่ประเพณีออกพรรษาจะมีการกวนข้าวทิพย์ ซึ่งสิ่งที่จะนำมาใช้ในการกวน ได้แก่ ข้าว มะพร้าว ถั่ว งา เป็นต้น

### 5.4 การศึกษา

สถานศึกษาในเขตเทศบาลตำบลจำปาขัน มีโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 4 แห่ง ประกอบด้วย โรงเรียนประถมศึกษา 4 แห่ง โรงเรียนมัธยมศึกษา (ขยายโอกาส) 2 แห่ง มีศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียน 1 แห่ง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเทศบาล 1 แห่ง และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กหนองนกเอี้ยง (เอกชน) 1 แห่ง



## 5.5 สาธารณสุข

5.5.1 สถานีอนามัยตำบล จำนวน 1 แห่ง

5.5.2 ศูนย์สาธารณสุขมูลฐานระดับหมู่บ้าน จำนวน 12 แห่ง

5.5.3 อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน จำนวน 171 คน

## 5.6 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5.6.1 อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน จำนวน 97 คน

5.6.2 ตำรวจบ้าน (หญิง) จำนวน 10 คน

## 6. ด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

### 6.1 ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่

ป่าไม้ ที่สาธารณะประโยชน์ มีเนื้อที่ประมาณ 1,123 ไร่

### 6.2 แหล่งน้ำธรรมชาติ

6.2.1 อ่างเก็บน้ำบ่อพันขัน

6.2.2 ลำน้ำเสียว

6.2.3 หนอง บึง ห้วย

## 7. ด้านการเมือง

เทศบาลตำบลจำปาขัน มีสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้ง จำนวน 12 คน อยู่ในวาระ 4 ปี โดยมีคณะผู้บริหารประกอบด้วยนายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน รองนายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน และเลขานุการนายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมรับผิดชอบในการบริหารงานเทศบาลตามกฎหมายเทศบาลตำบลจำปาขัน มีรายชื่อดังต่อไปนี้

### คณะบริหารเทศบาลตำบลจำปาขัน

- |                         |                         |
|-------------------------|-------------------------|
| 1) นายแสวง จำปา         | นายกเทศมนตรีตำบลจำปาขัน |
| 2) นายสุภชัย จันทร์อาษา | รองนายกเทศมนตรี         |
| 3) นายจรัส มุรัตน์      | รองนายกเทศมนตรี         |
| 4) นายวิญญู หินซุย      | เลขานุการนายกเทศมนตรี   |
| 5) นางสงบ ภูจำปา        | ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี   |

สมาชิกสภาเทศบาลตำบลจำปาขันมีรายชื่อ ประกอบด้วย

- |                          |                            |
|--------------------------|----------------------------|
| 1) นายผิน ศรีอัยสระคู    | ประธานสภาเทศบาลตำบลจำปาขัน |
| 2) นายบุญมี สิงห์คงเมือง | รองประธานสภาเทศบาล         |

- 3) นายอรรถสิทธิ์ หลวงสนาม เขต 1
- 4) นางทองไทย สร้อยสิงห์ เขต 1
- 5) นายสมคิด สร้อยสิงห์ เขต 1
- 6) นายบุญโฮม ศรีภูงา เขต 1
- 7) นายเฉลิมพล แก้วสมศรี เขต 1
- 8) นายจันทร์ ชันโมลี เขต 2
- 9) นางสาวอาจ หอมสระคู เขต 2
- 10) นายประนม จุลวรรณ เขต 2
- 11) นายประมวล ดวงจันทร์ เขต 2
- 12) นางจำปี รักบุญ เขต 2

## 6.2 เทศบาลตำบลทุ่งกุลา

### 6.2.1 ลักษณะทางกายภาพ

1) ขนาดและที่ตั้ง เทศบาลตำบลทุ่งกุลา ได้รับการจัดตั้งจากองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกุลาเป็นเทศบาลตำบลทุ่งกุลา เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2551 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกุลา อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด เป็นเทศบาลตำบลทุ่งกุลา ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2551 อยู่ทางทิศใต้ของอำเภอสุวรรณภูมิ ออกจากอำเภอสุวรรณภูมิ ไปตามถนนสายสุรินทร์ – ร้อยเอ็ด หรือถนนปัทมานนท์ ห่างจากอำเภอสุวรรณภูมิประมาณ 24 กิโลเมตร มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 47 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 29,562 ไร่ ครอบคลุมพื้นที่ 14 หมู่บ้าน ดังนี้

#### 2) หมู่บ้านในเขตเทศบาล

- 2.1) บ้านสาหร่าย หมู่ 1
- 2.2) บ้านคอนแคน หมู่ 2
- 2.3) บ้านสังข์น้อย หมู่ 3
- 2.4) บ้านฮ่องสังข์ หมู่ 4
- 2.5) บ้านจาน หมู่ 5
- 2.6) บ้านเตย หมู่ 6
- 2.7) บ้านโนนตาด หมู่ 7

- 2.8) บ้านโนนม่วง หมู่ 8
- 2.9) บ้านขาว หมู่ 9
- 2.10) บ้านสังข์ใหญ่ หมู่ 10
- 2.11) บ้านโนนสว่าง หมู่ 11
- 2.12) บ้านเตย หมู่ 12
- 2.13) บ้านเตย หมู่ 13
- 2.14) บ้านจาน หมู่ 14

3) อาณาเขต มีอาณาเขตติดต่อกับตำบลข้างเคียง ดังนี้

ทิศเหนือ	ติดกับเทศบาลตำบลสระคู
ทิศตะวันออก	ติดกับตำบลท่าหาดยาวและศรีสว่าง อำเภอโพธาราย จังหวัดร้อยเอ็ด
ทิศตะวันตก	ติดกับตำบลทุ่งหลวง
ทิศใต้	ติดกับตำบลกุดขาคีมอำเภอรัตนบุรีและตำบลโพนครก อำเภอท่าตูม จังหวัดสุรินทร์

6.2.2 ด้านสังคม จำนวนประชากรในเขตเทศบาลตำบลจำปาขัน มีจำนวน

ทั้งสิ้น 6,753 คน เป็นชาย 3,416 คน เป็นหญิง 3,337 คน จำนวนหลังคาเรือน 1,537 หลังคาเรือน เมื่อเปรียบเทียบอัตราส่วนความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่รวมทั้งหมดจะมีค่าประมาณ 268.11 คน/ตารางกิโลเมตร

6.2.3 สภาพทางเศรษฐกิจ

ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลทุ่งกุลารื้อยะ 80 ของประชากรทั้งหมด ประกอบอาชีพเกษตรกรรม อาชีพหลัก คือ การทำนา โดยเฉพาะการทำนา พื้นที่ทำนาทั้งหมด 25,800 ไร่ จากพื้นที่ทั้งหมด 29,562 ไร่ รองลงมา ร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด ประกอบอาชีพ รับจ้าง ค้าขาย และรับราชการ ผลผลิตที่สำคัญของตำบลทุ่งกุลารื้อยะ ได้แก่ ข้าวหอมมะลิ ตลอดจนการเลี้ยงสัตว์ไว้ใช้แรงงานและบริโภค เช่น โค กระบือ สุกร เป็ด ไก่ และการปลูกหม่อนเลี้ยงไหม

6.2.4 ด้านการเมือง

เทศบาลตำบลทุ่งกุลารื้อยะ มีสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้ง จำนวน 12 คน อยู่ในวาระ 4 ปี โดยมีคณะผู้บริหารประกอบด้วยนายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน รองนายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน และเลขานุการนายกเทศมนตรี จำนวน

1 คน มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมรับผิดชอบในการบริหารงานเทศบาลตามกฎหมาย เทศบาลตำบลทุ่งกุลา มีรายชื่อดังต่อไปนี้

#### คณะบริหารเทศบาลตำบลจำปาขัน

- 1) นายสายัน สามิบัติ                      นายกเทศมนตรีตำบลทุ่งกุลา
- 2) นายมิตร มีสุภาพ                        รองนายกเทศมนตรี
- 3) นายอนุภาส มั่งสระสูง                    รองนายกเทศมนตรี
- 4) นายกริธาพล อินทนิล                   เลขานุการนายกเทศมนตรี
- 5) นายไพโรจน์ เพชรแสง                   ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

สมาชิกสภาเทศบาลตำบลทุ่งกุลามีรายชื่อ ประกอบด้วย

- 1) นายสุพจน์ กิจสวัสดิ์                    ประธานสภาเทศบาลตำบลทุ่งกุลา
- 2) นายสมบุรณ์ จันทร์ห้วยก              รองประธานสภาเทศบาล
- 3) นายสมาน อธิธิพรหม                    เขต 1
- 4) นายพรชัย คำสวัสดิ์                    เขต 1
- 5) นายประเสริฐ พรหมสุข                   เขต 1
- 6) นางบุญมี ปัจจุโส                        เขต 1
- 7) นางสาวเยาว์ สุขสุวรรณค์                เขต 1
- 8) นายสมจิตร วัตพรหม                    เขต 1
- 9) นายพงษ์พันธ์ วงศ์เวียน                เขต 2
- 10) นายบุญสืบ ถนอมพล                   เขต 2
- 11) นายสุวรรณ วงศ์หอม                   เขต 2
- 12) นายนรินทร์ นารีนาถ                   เขต 2

### 6.3 เทศบาลตำบลหินกอง

#### 6.3.1 ลักษณะทางกายภาพ

1) ขนาดและที่ตั้ง เทศบาลตำบลหินกอง ได้รับการจัดตั้งจากองค์การบริหารส่วนตำบลหินกองเป็นเทศบาลตำบลหินกอง เมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2551 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกุลา อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด เป็นเทศบาลตำบลหินกอง ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2551 อยู่ห่างจากอำเภอสุวรรณภูมิ 13 กิโลเมตร มีภูมิประเทศเป็นที่ราบมีลำน้ำเสียว

ไหลผ่านตลอดปี มีเนื้อที่ทั้งหมด 66,875 ไร่ หรือประมาณ 87 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุม 16 หมู่บ้าน ดังนี้

## 2) หมู่บ้านในเขตเทศบาล

- 1) หมู่ที่ 1 บ้านหินกอง
- 2) หมู่ที่ 2 บ้านเล้าข้าว
- 3) หมู่ที่ 3 บ้านสองชั้น
- 4) หมู่ที่ 4 บ้านหนองอีเจ็ม
- 5) หมู่ที่ 5 บ้านโพนผอุง
- 6) หมู่ที่ 6 บ้านคัคเค้า
- 7) หมู่ที่ 7 บ้านส้มโฮง
- 8) หมู่ที่ 8 บ้านโพนควน
- 9) หมู่ที่ 9 บ้านหนองสระ
- 10) หมู่ที่ 10 บ้านหนองอีเจ็ม
- 11) หมู่ที่ 11 บ้านลำโรงเหนือ
- 12) หมู่ที่ 12 บ้านโพนละมั่ง
- 13) หมู่ที่ 13 บ้านสองชั้น
- 14) หมู่ที่ 14 บ้านหินกอง
- 15) หมู่ที่ 15 บ้านโพนผอุง
- 16) หมู่ที่ 16 บ้านส้มโฮง

- 3) อาณาเขต เทศบาลตำบลหินกอง มีอาณาเขตติดต่อกับตำบลข้างเคียง ดังนี้
- |             |  |
|-------------|--|
| ทิศเหนือ    | ติดกับตำบลนาใหญ่ อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด               |
| ทิศใต้      | ติดกับตำบลทุ่งหลวง อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด             |
| ทิศตะวันออก | ติดกับตำบลดอกลำไย และตำบลสระคู อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด |
| ทิศตะวันตก  | ติดกับตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด           |

### 6.3.2 สภาพทางเศรษฐกิจ

#### 1) สภาพทั่วไป

1.1) พื้นที่ส่วนใหญ่ของเทศบาลตำบลส่วนตำบลหินกอง มีดินอุดมสมบูรณ์ เหมาะเป็นพื้นที่สำหรับทำนาปลูกข้าวหอมมะลิ 105 คิดเป็นร้อยละ 95.%

- 1.2) มีพื้นที่สาธารณะจำนวน 4,000 ไร่ เหมาะสำหรับปลูกป่าชุมชน
- 1.3) มีทำเลที่ตั้งติดทางหลวงแผ่นดิน เส้นทางคมนาคมสะดวก
- 1.4) ที่ตั้งที่ทำการ เทศบาลตำบลหินกอง อยู่ศูนย์กลางสถานศึกษาหลายแห่ง เช่น โรงเรียนเบญจมคามวิทยาการ วิทยาลัยเทคนิคสุวรรณภูมิ โรงเรียนหินกองวิทยาการ
- 2) ประเภทกลุ่มอาชีพในตำบลหินกอง แบ่งเป็น 3 ประเภท ดังนี้
  - 2.1) ประเภทกลุ่มอาชีพ 64 กลุ่ม
  - 2.2) ประเภทกลุ่มออมทรัพย์ 25 กลุ่ม
  - 2.3) ประเภทกลุ่มอื่นๆ 20 กลุ่ม
- 3) กลุ่มมวลชนจัดตั้ง
  - 3.1) ลูกเสือชาวบ้าน 1 รุ่น จำนวน 350 คน
  - 3.2) ไทยอาสาป้องกันชาติ 1 รุ่น จำนวน 150 คน
  - 3.3) อปพร. 2 รุ่น จำนวน 77 คน
- 4) หน่วยธุรกิจของเทศบาลตำบลหินกอง
  - 4.1) ประเภทปั้มน้ำมันขนาดกลาง 4 แห่ง
  - 4.2) ประเภทปั้มหลอด 13 แห่ง
  - 4.3) ประเภทโรงสีข้าว 47 โรง
  - 4.4) ประเภทร้านค้า 75 ร้าน
  - 4.5) ประเภทสหกรณ์ 2 แห่ง
  - 4.6) ประเภทหอพัก 3 แห่ง

### 6.3.3 สภาพทางสังคม

เทศบาลตำบลหินกอง มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 9,393 คน แยกเป็น ชาย 4,676 หญิง 4,717 คน และมีจำนวนครัวเรือน 2,268 ครัวเรือน ความสัมพันธ์ของคนในตำบลหินกอง แต่ละหมู่บ้านจะนับถือแบบเครือญาติ การตั้งบ้านเรือนจะนิยมอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม ประชากรส่วนมากประกอบอาชีพทำนา และรับจ้างทั่วไปการนับถือศาสนา ประชาชนส่วนใหญ่ นับถือศาสนาพุทธชนบธรรมเนียมประเพณีจะมีการทำบุญต่างๆ ไปตามประเพณีสิบสองเดือน ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยรักษาสภาพสังคม ให้คงอยู่และเป็นเครื่องมือเสริมสร้างความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในหมู่บ้าน ซึ่งหมู่บ้านทั่วไปเรียกกันว่าฮีต 12 หรือจารีตประเพณี 12 ประการ เช่น บุญเดือนยี่ บุญคุณลาน บุญเดือนสาม บุญข้าวगी บุญเดือนสี่ บุญ



พะเวอด บุญเดือนห้า บุญสงกรานต์ บุญเดือนหก บุญบั้งไฟ บุญเดือนแปด บุญเข้าพรรษา  
บุญเดือนสิบ บุญข้าวกระยาสารท บุญเดือนสิบเอ็ด บุญออกพรรษา บุญเดือนสิบสอง บุญกฐิน

#### 6.3.4 ด้านการเมือง

เทศบาลตำบลหินกอง มีสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้ง จำนวน 12 คน  
อยู่ในวาระ 4 ปี โดยมีคณะผู้บริหารประกอบด้วยนายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน  
รองนายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน และเลขานุการ  
นายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมรับผิดชอบในการบริหารงาน  
เทศบาลตามกฎหมาย เทศบาลตำบลหินกอง มีรายชื่อดังต่อไปนี้

คณะบริหารเทศบาลตำบลจำปาขัน

- |                           |                        |
|---------------------------|------------------------|
| 1) นายสง่า พันธุ์หนองหว้า | นายกเทศมนตรีตำบลหินกอง |
| 2) นายสกล เจริญภักดี      | รองนายกเทศมนตรี        |
| 3) นายสุนทร ขาวสระคู      | รองนายกเทศมนตรี        |
| 4) นางฉัตรวิไล เกตุวงศ์   | เลขานุการนายกเทศมนตรี  |
| 5) นายชาติรี สิงห์พรรณนา  | ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี  |

สมาชิกสภาเทศบาลตำบลทุ่งกุลามีรายชื่อ ประกอบด้วย

- |                            |                           |
|----------------------------|---------------------------|
| 1) นายสมเกียรติ อนันต์สุข  | ประธานสภาเทศบาลตำบลหินกอง |
| 2) นายวรธรรม จันทร์สองชั้น | รองประธานสภาเทศบาล        |
| 3) นายประภาส ศรีเจริญ      | เขต 1                     |
| 4) นายสุวิทย์ เจริญภักดี   | เขต 1                     |
| 5) นายนิคม แสนสีจันทร์     | เขต 1                     |
| 6) นายชำนาญ สมภูงา         | เขต 1                     |
| 7) นายอุทัย จำปาหล้า       | เขต 1                     |
| 8) นายสุริยา บุญภูงา       | เขต 2                     |
| 9) นางทองเพชร แสงสงค์      | เขต 2                     |
| 10) นางสมพร ศรีเจริญ       | เขต 2                     |
| 11) นายทองพล ศรีขลา        | เขต 2                     |
| 12) นายบุญถม ไชยยางค์      | เขต 2                     |

## 7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง ความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลต่อ การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในอำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ศึกษาได้เสนองานวิจัยที่มีส่วนใกล้เคียง และเกี่ยวข้อง ดังนี้

### 7.1 งานวิจัยในประเทศ

อรุณพ คณานุรักษ์ (2543 : บทคัดย่อ) ความรู้ความเข้าใจของคณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง

1. ส่งเสริมการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการและสื่อต่าง ๆ ให้มากขึ้น โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลด้านการวางแผนพัฒนาตำบลเพิ่มขึ้นด้วย
2. ควรเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วม ในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ และการจัดทำแผนพัฒนา ตลอดจนการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ภาคภูมิ นิยมวิทย์พันธุ์ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความเป็นธรรมาภิบาลใน องค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณี องค์การบริหารส่วนตำบลคงบัง อำเภอประจันตคาม จังหวัดปราจีนบุรี ผลการศึกษาพบว่า

ด้านนิติธรรม ในด้านนี้มีข้อสังเกตว่าประชาชนยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอข้อร้องเรียนกับตำบล โดยส่วนใหญ่ประชาชนมักจะใช้วิธีการร้องเรียนผ่านสมาชิกหรือ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้แก้ไขปัญหาที่ตนเองเผชิญอยู่ ซึ่งมีอยู่หลายปัญหาที่ องค์การบริหารส่วนตำบลได้นำไปประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาและได้ออกเป็นข้อบังคับตำบลส่วน การอบรมเรื่องกฎหมายท้องถิ่น พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลคงบังได้ดำเนินการในเรื่องนี้น้อย

ด้านคุณธรรม พบว่า คณะกรรมการบริหารและพนักงานส่วนตำบลไม่เคยถูก ร้องเรียนเรื่องทุจริตและให้บริการ โดยไม่เลือกปฏิบัติ มีการสื่อสารเพื่อให้เกิดความเข้าใจใน แนวทางการปฏิบัติงานที่มีความเป็นธรรมาภิบาล

ด้านความโปร่งใส พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลคงบังได้จัดให้มีกิจกรรม เพื่อประชาสัมพันธ์ข่าวสารขององค์การบริหารส่วนตำบลในหลายรูปแบบ อีกทั้งยังเปิด โอกาส ให้บุคคลหรือองค์กรต่างๆเข้ามาศึกษาและตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล คงบัง

ด้านการมีส่วนร่วม พบว่า ในหลายกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในตำบล ดงบัง องค์การบริหารส่วนตำบลจะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน ดำเนินงานและตรวจสอบ ดังที่พบในกิจกรรมป่าชุมชน การวางแผนพัฒนาตำบล 5 ปี หรือวางแผนพัฒนาตำบลประจำปี รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาเป็นกรรมการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง

ด้านความรับผิดชอบ พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีความรับผิดชอบต่อการประชุม โดยไม่ขาดการประชุมบ่อยครั้ง แต่ก็ยังมีบรรยากาศในการประชุมที่มีการแสดงความคิดเห็นหรือการซักถามยังไม่ทั่วถึงและองค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับแผนพัฒนามากกว่าร้อยละ 70 องค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง ให้ความสำคัญกับประชาชนที่มาใช้บริการเป็นอันดับแรก

ด้านความคุ้มค่า พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดงบัง ได้ทำการจัดซื้อจัดจ้างได้ต่ำกว่าราคากลางที่ตั้งไว้ และได้จัดให้มีการตรวจสอบการใช้งบประมาณอย่างเป็นระบบ โดยมีหลายฝ่ายเป็นผู้ตรวจสอบ รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบการใช้งบประมาณ ได้ตลอดเวลา แต่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีการอบรมคณะกรรมการบริหารและพนักงานส่วนตำบลในเรื่องเทคนิควิธีการต่าง ๆ ก่อนข้างน้อย

เบญจวรรณ วันศิศรี (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความเป็นธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งผู้วิจัย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับความเป็นธรรมาภิบาลและปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กันธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด อันได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และความรู้ความเข้าใจในการปกครองด้วยหลักธรรมาภิบาล ประชากรที่ใช้ในการวิจัยได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด

ผลการศึกษาพบว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด มีธรรมาภิบาลในกระทรวงอยู่ในระดับสูง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านความมีประสิทธิภาพ ด้านความรับผิดชอบต่อ ด้านคุณธรรม ด้านนิติธรรม มีธรรมาภิบาลระดับสูง ส่วนด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วมมีธรรมาภิบาลระดับต่ำ สำหรับปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และความรู้ความเข้าใจในการปกครองด้วยหลักธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่ามีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ขณะที่อายุ ระดับการศึกษาไม่มีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดร้อยเอ็ด

นพพล สุรนัคครินทร์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาล มาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนคติของประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน องค์การบริหาร ผลการศึกษาวิจัยโดยภาพรวมพบว่า ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการนำหลัก ธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง หมายความว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่า อบต. ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในการบริหารงาน อบต. ในระดับปานกลางแต่ยังไม่มาก เมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยส่วนบุคคล พบว่า ประชาชน ที่มี เพศ อายุ ระดับการศึกษา ต่างกันมีทัศนคติต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน อบต. ไม่แตกต่างกัน แต่ประชาชนที่มีรายได้แตกต่างกันมีทัศนคติต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับ ใช้ใน อบต. แตกต่างกัน

เกวณีน ปันยานะ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของกลุ่มผู้นำชุมชน ต่อการบริหารจัดการที่ดี กรณีศึกษา : องค์การบริหารส่วนตำบลป่าตาล อำเภอขุนตาล จังหวัด เชียงราย ผลการศึกษาพบว่า

1. ระดับความคิดเห็นโดยรวม อยู่ในระดับที่เห็นด้วยอย่างมาก ในหลักการบริหารจัดการที่ดี โดยกลุ่มผู้นำชุมชน ได้จัดลำดับความสำคัญในการให้ความคิดเห็นจากมาก ที่สุดตามลำดับ ดังนี้ ด้านการเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลัก คุณธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านการ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ยกเว้นด้านความคุ้มค่าที่กลุ่มตัวอย่างมีระดับ ความคิดเห็นในระดับปานกลาง

2. ด้านความรู้ กลุ่มผู้นำชุมชนมีความรู้เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ขององค์การ บริหารส่วนตำบลในระดับสูง ปัจจัยด้านอาชีพ มีผลต่อความคิดเห็นในการบริหารจัดการที่ดี ขององค์การบริหารส่วนตำบลของกลุ่มผู้นำชุมชน ปัจจัยอื่น ๆ ไม่มีผลต่อความคิดเห็น

พรทิพา สหกลจักร (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง หลักการบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดีในเทศบาลนครนนทบุรีมีความพร้อมในการนำ Good Governance มาใช้ อยู่ในระดับปานกลางในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า นอกจากนี้ปัจจัยต่อไปนี 1) กลยุทธ์เพื่อการสร้าง Good Governance 2) แนวทางปฏิบัติเพื่อให้เกิด Good Governance มีความสัมพันธ์กับความพร้อมในการนำ Good Governance มาใช้ทั้ง 6 ด้าน

จรัส จิตรคนอนันต์ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาแนวทางพัฒนาการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดลำปาง ซึ่งผู้วิจัยศึกษาเกี่ยวกับสภาพการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และสภาพปัญหาการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเถิน ผลการศึกษาพบว่า สภาพการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเถิน จังหวัดลำปาง มีสภาพการบริหาร โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก และปัญหาในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อย

ชาญวุฒิ ไชยรักษา (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีเทศบาลนครพิษณุโลก ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงกระแสในเรื่องของธรรมาภิบาล (Good Governance) ทำให้ผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ต้องมีความตระหนักมากขึ้นในเรื่องของการบริหารและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะเรื่องของความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน เทศบาลนครพิษณุโลกในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประวัติการจัดตั้งมากกว่า 70 ปี เป็นเทศบาลที่มีความตระหนักเป็นอย่างยิ่งต่อเรื่องของการบริหารงานที่โปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการการปกครองท้องถิ่น

ประเด็นเรื่องความโปร่งใสของเทศบาลนครพิษณุโลกนั้น เทศบาลได้จัดให้มีช่องทางให้ประชาชนได้รับรู้ และตรวจสอบความโปร่งใสของการบริหารเทศบาลในหลายช่องทาง เช่น การจัดให้มีรายการวิทยุ ชื่อรายการว่า “เทศบาลพบประชาชน” ทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย จังหวัดพิษณุโลก เพื่อเป็นช่องทางการสื่อสารที่ประชาชนจะได้รับฟังข้อมูล ข่าวสาร กิจกรรมของเทศบาล รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้โทรศัพท์เข้ามาพูดคุยกับผู้บริหารเทศบาล หรือ การจัดกิจกรรมเวทีประชาคมเมือง เพื่อเป็นเวทีของการชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เช่น การจัดเวทีประชาคมเมืองเพื่อชี้แจงและรับฟังความเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ฯลฯ เป็นต้น นอกจากนี้ เทศบาลได้จัดทำเอกสารเผยแพร่ต่าง ๆ เพื่อแจกจ่ายแก่ชุมชนและประชาชน เช่น วารสารเทศบาล คู่มือประชาชน จดหมายข่าวเทศบาล รวมทั้งการเผยแพร่ข้อมูลต่าง ๆ โดยผ่านหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นหรือการเผยแพร่ด้านเว็บไซต์ของเทศบาล หอกระจายข่าวของชุมชนต่าง ๆ ฯลฯ เป็นต้น

ประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น เทศบาลมุ่งเน้นให้มีการส่งเสริมการดำเนินงานในระบอบประชาธิปไตย โดยมีแนวคิดในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การอำนวยความสะดวกเพื่อให้มีการจัดตั้งชุมชน



ทั้งนี้ เทศบาลมีเป้าหมายที่จะเพิ่มจำนวนชุมชนในเขตเทศบาลให้มีจำนวนเพิ่มขึ้น ปีละ 10 ชุมชน โดยปัจจุบันมีชุมชนต่าง ๆ ในเขตเทศบาลนครพิษณุโลกกว่า 40 ชุมชน หรือการดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล ซึ่งมีองค์ประกอบส่วนหนึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนซึ่งเป็นตัวแทนของชุมชนและองค์กรเครือข่ายอื่น ๆ ในภาคประชาชน เพื่อทำหน้าที่ในการระดมความคิดเห็น ความรู้ความสามารถและทรัพยากรในการพิจารณาแผนงานพัฒนาของเทศบาลที่สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาของประชาชน ฯลฯ เป็นต้น

ประเด็นเรื่อง ความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชนนั้น จะเห็นได้ว่า ประชาชนส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 60 – 70 มีความพึงพอใจการให้บริการของเทศบาลและร้อยละ 70 ของประชาชนในเขตเทศบาลนครพิษณุโลกมีความพึงพอใจต่อผลงานโดยรวมของคณะผู้บริหารเทศบาล

นันทพล พงศธรวิสุทธิ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการสร้างการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลสันนาเม็ง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อศึกษาแนวทางการสร้างระบบบริหารงานท้องถิ่นแบบธรรมาภิบาล และความเข้าใจของคณะผู้บริหารตามหลักธรรมาภิบาล ลักษณะการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในรูปแบบของธรรมาภิบาล ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

1. การบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนในชุมชนมีความต้องการให้ผู้บริหารสนองความต้องการของชุมชน หัวใจของการบริหารงานคือความโปร่งใส รวมทั้งการใช้งบประมาณในการบริหารงานอย่างคุ้มค่ามากที่สุด

2. ควรส่งเสริมให้บุคลากรมีความร่วมมือและเคร่งครัดในกฎระเบียบ มีการปฏิบัติงานที่โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ ต้องมีการอบรมเพิ่มพูนประสิทธิภาพ มีการลงโทษแก่ผู้กระทำผิด และให้รางวัลกับข้าราชการที่ประพฤติดี

บวร วิเศษสุนทร (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่องความคิดเห็นของประชาชนต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ผลการวิจัยพบว่า

1. ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็น



รายด้านพบว่า อยู่ในระดับมาก จำนวน 5 ด้าน และอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 1 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย ดังนี้ ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักค้ำค่า ด้านหลักการมีส่วนร่วม และด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านหลักความโปร่งใส

2. การเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกเพศ โดยรวมไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณาจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า ด้านหลักคุณธรรม และด้านหลักความโปร่งใส มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยที่ประชาชนที่เป็นประชาชนที่เป็นเพศหญิง มีความคิดเห็นในระดับที่มากกว่าประชาชนที่เป็นเพศชาย ส่วนด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ และด้านหลักความค้ำค่า ไม่มีความแตกต่างกัน

3. การเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย จำแนกตามอายุโดยรวม และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

4. การเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย จำแนกตามการศึกษา โดยรวมและจำแนกเป็นรายด้าน พบว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระดับ 0.05

5. ข้อเสนอแนะของประชาชนเกี่ยวกับ การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย มีดังต่อไปนี้ ผู้บริหารต้องเห็นความสำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้อย่างสะดวก ควรมีกิจกรรมหรือโครงการให้ประชาชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็นร่วมแก้ปัญหาและพัฒนาชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลควรมีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเพื่อนำไป เป็นข้อมูลสำคัญต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาชุมชนผู้มีอำนาจในการตรวจสอบต้องดำเนินการด้วยความจริงจัง ผู้บริหารควรดำเนินงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาลอย่างเต็มที่ ต้องดำเนินงานตามความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญและผู้บริหารต้องบริหาร โดยยึดหลักความเป็นธรรมกับประชาชนทุกคน ผู้บริหารควรบริหารอย่างมีภาวะผู้นำอย่างสมบูรณ์

จักรภัทร ชารีคำ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า

1. ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยุหะภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกรายด้านพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยุหะภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ตามหลักนิติธรรม โดยรวมอยู่ในระดับมาก การปฏิบัติตามหลักคุณธรรม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง การปฏิบัติด้านความโปร่งใส โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง การปฏิบัติตามหลักการมีส่วนร่วม โดยรวมอยู่ในระดับมาก การปฏิบัติตามหลักความรับผิดชอบ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง การปฏิบัติตามหลักความคุ้มค่า โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

2. เปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอพยุหะภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามเพศและอายุ พบว่าประชาชนที่มีเพศ และอายุที่ต่างกันมีความคิดเห็นไม่ต่างกัน แต่เมื่อจำแนกตามระดับการศึกษาโดยรวม ไม่พบความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 และเมื่อจำแนกตามอาชีพประชาชนมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระดับ 0.05

3. ข้อเสนอแนะของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอพยุหะภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม การจัดทำแผนพัฒนาตำบลของอบต. ควรจะต้องทำแผนพัฒนาตำบลให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญที่มีผลกระทบต่อชุมชน โดยใช้กลไกประชาคม ส่งเสริมให้ประชาชนได้ตระหนักถึงกาสรมีส่วนร่วมในการพัฒนาของ อบต. ควรมีการประชาสัมพันธ์การทำงานของ อบต. ควรรายงานสรุปผลการดำเนินงานตลอดจนงบประมาณรายรับ-รายจ่าย ไว้ในที่เปิดเผยให้ประชาชนเข้ามาติดตามตรวจสอบได้ การพัฒนาตำบลต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงทั้งตำบลตามลำดับความสำคัญและความต้องการของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชน ประชาคม เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดซื้อ-จัดจ้างการตรวจรับงาน และการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ และมีการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาของ อบต. ที่มาจากประชาชนในพื้นที่ หรือประชาคม

ฉลองนพ อัมพรัตน์ (2550 : 80-83) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า

1. การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลด้านนิติธรรม โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก จำนวน 2 ด้าน ได้แก่ ด้านหลักนิติธรรม และด้านคุณธรรม และอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 4 ด้าน ได้แก่ หลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ และด้านหลักความคุ้มค่า ตามลำดับ

2. การเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของบุคลากรในหน่วยงานต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในเขตอำเภออมลาลาย จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่าบุคลากรในหน่วยงานที่มีเพศ และระดับการศึกษา มีการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนบุคลากรในหน่วยงานที่มีอายุ และประสบการณ์ทำงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05

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

1. ระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย โดยรวม พบว่าอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าอยู่ในระดับปานกลาง 6 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อยดังนี้ ด้านคุณธรรม ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความโปร่งใส และด้านหลักการมีส่วนร่วม

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

วิจิตรภรณ์ ไชยโคตร (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่องการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลบรบือ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษาปรากฏ ดังนี้

1. ผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานส่วนใหญ่เป็นเพศชาย รองลงมาเป็นเพศหญิง มีอายุอยู่ในช่วง 46 ปีขึ้นไป รองลงมาคือช่วงอายุ 36 – 45 ปี ช่วงอายุ 26 – 35 ปี และช่วงอายุ 18 – 25 ปี ตามลำดับ ส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรี รองลงมาคือ ระดับ

ปริญญาตรี และน้อยที่สุดคือสูงกว่าปริญญาตรี ผู้ที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นประชาชน รองลงมาคือสมาชิกสภาเทศบาล และหัวหน้าส่วนราชการ

2. ผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานเห็นว่า มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ของเทศบาลตำบลบรบือ โดยรวมและรายด้านจำนวน 6 ด้าน คือ ด้านนิติธรรม ด้านคุณธรรม ด้านความโปร่งใส ด้านความรับผิดชอบ ด้านการมีส่วนร่วมและด้านความคุ้มค่า อยู่ในระดับ ปานกลาง แต่สมาชิกสภาเทศบาล เห็นว่ามีการบริหาร โดยรวมและเกือบทุกด้านอยู่ในระดับดี

3. ผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานที่มีสภาพแตกต่างในเรื่องเพศ อายุ ระดับ การศึกษา และตำแหน่ง เห็นว่า มีการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือหลักธรรมาภิบาล โดยรวมและทุกด้าน ไม่แตกต่างกัน

โดยสรุป จากผลการวิเคราะห์ความเห็นของผู้เกี่ยวข้องในการบริหารงาน เห็นว่า มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลบรบือ โดยรวมและทุกด้านอยู่ในระดับ ปานกลาง ซึ่งด้านที่ผลการประเมินสูงสุด คือ ด้านนิติธรรม รองมาคือ ด้านความคุ้มค่า ส่วนด้าน ที่มีผลการประเมินต่ำที่สุด คือ ด้านความโปร่งใส ข้อเสนอแนะที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้เป็น แนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการบริหารงานเทศบาลตำบลบรบือต่อไป

เกียรติศักดิ์ กิตตยงกูร (บทคัดย่อ : 2551) ได้ศึกษาเรื่องธรรมาภิบาลของเทศบาล ตำบลเชียงรากน้อย อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผลการศึกษาพบว่า ข้าราชการ พนักงานจ้าง ลูกจ้างและประชาชนผู้มาใช้บริการของเทศบาลตำบลเชียงรากน้อย อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีความคิดเห็นว่าเทศบาลตำบลเชียงรากน้อย มีธรรมาภิบาลอยู่ใน ระดับต่ำกว่าเกณฑ์ โดยมีระดับธรรมาภิบาลหลักนิติธรรมและหลักคุณธรรม สูงกว่าหลักอื่น ๆ และระดับธรรมาภิบาลที่ต่ำที่สุด คือ หลักความโปร่งใส

ในหมู่เจ้าหน้าที่ของเทศบาลตำบลเชียงรากน้อยพบว่า ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ใน ระดับองค์กรของเทศบาลตำบลเชียงรากน้อย อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เทศบาล ตำบลเชียงรากน้อยมีธรรมาภิบาลในหลักนิติธรรม และหลักการมีส่วนร่วม มีความสัมพันธ์กับ หลักนิติธรรม และหลักการมีส่วนร่วม มีความสัมพันธ์กันอย่างน้อยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 แต่ ในขณะที่หลักความคุ้มค่า ไม่มีความสัมพันธ์กับหลักนิติธรรมและหลักการมีส่วนร่วมอย่างมี นัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05

ในหมู่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานพบว่า ธรรมาภิบาลในหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลัก สำนึกรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใสและหลักความคุ้มค่า มีความสัมพันธ์กัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01

ในหมู่ประชาชนที่มาใช้บริการพบว่า ธรรมาภิบาลในหลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมและหลักความคุ้มค่า มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01

ดังนั้น จากการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของธรรมาภิบาลหลักต่าง ๆ ตามความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ในระดับองค์กร เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และประชาชนผู้มาใช้บริการในเขตเทศบาลตำบลเชียงรากน้อย อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พบว่า ธรรมาภิบาลหลักต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กัน การส่งเสริมให้มีธรรมาภิบาลในหลักหนึ่งอาจส่งผลต่อการมีธรรมาภิบาลในหลักอื่น ๆ ตามมาในที่สุด

อริสรา อรรถชาติศรี (บทคัดย่อ : 2551) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของกรรมการชุมชนที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติงานของเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษาพบว่า

1. ความคิดเห็นของกรรมการชุมชนที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติงานของเทศบาลเมืองมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า อยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน คือ การปฏิบัติตามหลักคุณธรรม ปฏิบัติตามหลักนิติธรรม การปฏิบัติตามหลักการมีส่วนร่วม การปฏิบัติตามหลักความรับผิดชอบ การปฏิบัติตามหลักความโปร่งใส และการปฏิบัติตามหลักความคุ้มค่า
2. ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของกรรมการชุมชนที่มีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติงานของเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตาม เพศ และเขตชุมชน พบว่า กรรมการชุมชนที่มีเพศ ต่างกัน โดยรวมมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และกรรมการชุมชนที่อาศัยอยู่ต่างเขตชุมชน โดยรวมมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน
3. ข้อเสนอแนะของกรรมการชุมชนเกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติงานของเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ดังนี้ จัดให้มีการตรวจสอบการทำงานอย่าง โปร่งใส ควรมีการทำงานอย่างเปิดเผยและมีการปรึกษาหารือกับประชาชนด้วย ให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นมากกว่านี้ มีความซื่อสัตย์ในการทำงาน ควรทำงานอย่าง โปร่งใส และให้ทางเทศบาลเปิดโอกาส และเปิดใจกว้างแก่ประชาชน และชุมชนมีส่วนร่วมต่าง ๆ ของเทศบาล โดยไม่ต้องแบ่งระดับชนชั้นกัน



## 7.2 งานวิจัยต่างประเทศ

อาซามาต (Azamat, 2002 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง Good Governance and Market-based Reforms : a Study of Bangladesh ผลการวิจัย พบว่า รัฐบาลได้รับพิจารณาว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งเพื่อใช้พัฒนาประเทศกำลังพัฒนาตัวชี้วัดทั้ง 6 อย่างของหลักธรรมาภิบาลทำให้ทราบว่าธรรมาภิบาลเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งหลักการเหล่านี้กระจายทั่วไป โดยเฉพาะหลักความรับผิดชอบ หลักการที่ทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง การลดการละเมิดสิทธิมนุษยชนการเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐบาล การมีหลักนิติธรรมที่ใช้ควบคุมคอร์ปชั่น

การวิจัยครั้งนี้ยังพบว่า การขาดหลักธรรมาภิบาลส่งผลกระทบต่อความสำเร็จและความยั่งยืน ในเรื่องของการปฏิรูปตลาดภายในประเทศซึ่งดำเนินการโดยภาคเกษตรกรรมของบังกลาเทศ การปฏิรูปครั้งนี้ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการได้รวบรวมผลิตภัณฑ์ข้าว ปรับปรุงเงื่อนไขหลาย ๆ อย่างเกี่ยวกับข้าว เพื่อให้เกษตรกรได้เพิ่มรายได้ผลผลิตทางการเกษตรกรรมมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นในเร็ว ๆ นี้ก็คือ การขายผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพต่ำ และผลิตผลทางการเกษตรต่ำกว่ามาตรฐาน บางครั้งก็มีราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็นปัญหาเหล่านี้ไม่เพียงแต่จะทำลายแนวทางการปฏิรูปครั้งนี้ แต่ก็ยังเป็นการทำลายความมั่นคงอีกด้วย และนอกจากนั้นแล้วก็ยังพบว่า ปัญหาหลาย ๆ อย่างนี้เกิดมาจากการขาดหลักนิติธรรม และการควบคุม ตรวจสอบคอร์ปชั่นของเจ้าหน้าที่ และรวมถึงการนำหลักทั้ง 6 ประการของธรรมาภิบาลมาใช้