

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของผู้นำครัวเรือนที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
3. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล
5. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับเทศบาลตำบลท่าข้าม
6. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น

##### ความหมายของความคิดเห็น

“ความคิดเห็น (Opinion)” ตามพจนานุกรมทางการศึกษา (Good, 1959, p. 339) ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง ความนึกคิด ความรู้สึกประทับใจ ความเชื่อ การตัดสินใจเกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งไม่อาจบอกได้ว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่

ปทานุกรมสังคมวิทยา (ราชบัณฑิตยสถาน, 2532, หน้า 246) ได้บัญญัติคำว่า ความคิดเห็น ซึ่งตรงกับคำว่า Opinion ในภาษาอังกฤษไว้ว่า หมายถึง

1. ข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริงจากการใช้ปัญญาความคิดประกอบ ถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยันได้เสมอไป
  2. ทศนะหรือประมาณการเกี่ยวกับปัญหาหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง
  3. คำแถลงที่ยอมรับนับถือกันว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในหัวข้อปัญหาที่มีผู้นำมาขอปรึกษา
- คำว่า “ความคิดเห็น” มีความหมายใกล้เคียงกับคำว่าเจตคติ ซึ่งมีคำอธิบายไว้ว่า แนวโน้มบุคคลได้รับมาหรือเรียนรู้มา และกลายเป็นแบบอย่างในการแสดงปฏิกิริยาสนับสนุน หรือเป็นปฏิปักษ์ต่อบางสิ่งบางอย่างหรือต่อบุคคลบางคน

โทมัส (Thomas, 1959, p. 233) ให้ความหมายความคิดเห็นว่า คือการยอมรับในคำพูดหรือความเชื่อที่นำไปสู่การคาดคะเน หรือการแปรผลในทางพฤติกรรมหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

กู๊ด (Good, 1959, p. 376) ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ได้แก่

1. ความหมายทั่วไป หมายถึง ความเชื่อ ความเห็น ข้อพิจารณา ความรู้สึก หรือทัศนคติที่ยังไม่ได้รับการพิสูจน์อย่างแน่นอน และยังขาดน้ำหนักทางเหตุผลหรือการวิเคราะห์ หรือกล่าวกว้าง ๆ ได้ว่า มีความหมายเป็นไปได้มากกว่าความรู้

2. ความหมายเฉพาะ หมายถึง การพิจารณาหรือการวินิจฉัยอย่างมีแบบแผนจากแหล่งข้อมูลหรือบุคคลที่เชื่อถือได้

3. ความคิดเห็นสาธารณะ หมายถึง การพิจารณาหรือข้อวินิจฉัยรวม ๆ ของกลุ่มคนในสังคมที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อ หรือข้อเท็จจริง

โคลาซา (Kolasa, 1969, p. 386) ให้ความหมายว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกของบุคคลในการพิจารณาข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือการประเมินผล (Evaluation) เกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่งจากเหตุการณ์แวดล้อม (Circumstances)

เฮิร์ลล็อก (Hurlock, 1995 อ้างถึงใน ประสาร ฤทธิมนตรี, 2545, หน้า 11) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านความรู้สึกสิ่งหนึ่งสิ่งใด เป็นความรู้สึกเชื่อถือที่ไม่ได้อยู่บนความแน่นอนหรือความจริง แต่ขึ้นอยู่กับจิตใจบุคคลจะแสดงออกโดยมีข้ออ้างหรือการแสดงเหตุผลสนับสนุน หรือปกป้องความคิดเห็นนั้น ความคิดเห็นบางอย่างเป็นผลของการแปลความหมายของข้อเท็จจริง ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติเฉพาะตัวของแต่ละคน เช่น พื้นความรู้ประสบการณ์ในการทำงาน สภาพแวดล้อม และมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบที่สำคัญ การแสดงความคิดเห็นอาจจะได้รับการยอมรับ หรือปฏิเสธจากคนอื่น ๆ ก็ได้

เวบสเตอร์ (Webster, 1999, p. 385) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกของการตัดสินใจหรือการลงความเห็นเกี่ยวกับบุคคลใดหรือสิ่งใด เป็นการประเมินสถานการณ์หรือประเมินค่าตามความเชื่อหรือความรู้สึก โดยความเชื่อนั้นมีน้ำหนักมากกว่าความประทับใจ แต่น้อยกว่าความรู้ที่อันแท้จริง

จิรายุ ทรัพย์สิน (2540, หน้า 16) ได้สรุปความหมายของคำว่าความคิดเห็นไว้ว่า หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดของบุคคลที่แสดงออกมา เพื่อให้ผู้อื่นได้สามารถที่จะรับรู้ตลอดจนสามารถที่จะประเมินค่าในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง การลงความเห็นอาจจะเป็นไปในลักษณะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยก็ได้ อันเนื่องมาจากสถานการณ์สิ่งแวดล้อมการติดต่อกับภายนอก การเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ และการพบปะสังสรรค์ประจำวัน

เสกสรร วัฒนพงษ์ (2542, หน้า 8) สรุปได้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกถึงความเชื่อ ทัศนคติ การวินิจฉัย การพิจารณาหรือการประเมินผลอย่างมีรูปแบบ โดยได้รับอิทธิพลมาจากทัศนคติและข้อเท็จจริง ความรู้ที่มีอยู่ของผู้แสดงความคิดเห็นต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งขึ้นอยู่กับ

สถานการณ์และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ การแสดงความคิดเห็นอาจจะแสดงออกโดยการพูดหรือการเขียนก็ได้

จากความหมายของความคิดเห็นพอสรุปได้ว่า ความคิดเห็นคือการแสดงออกถึงความรู้สึกที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งโดยไม่จำเป็นจะต้องเหมือนกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ประสบการณ์ และสิ่งแวดล้อมที่บุคคลนั้นได้รับมาโดยบุคคลนั้นอาจจะแสดงออกมาในลักษณะของการพูด ลักษณะท่าทาง หรือไม่แสดงออกเลยก็ได้

### ประเภทของความคิดเห็น

สัตยา กระแสชล (2538, หน้า 9) กล่าวว่า ความคิดเห็นสามารถจำแนกได้ 2 ประการ คือ

1. ความคิดเห็นเชิงบวกสุด-เชิงลบสุด เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้ และประสบการณ์ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ ทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรักจนหลง ทิศทางลบสุด ได้แก่ ความรังเกียจ ความคิดเห็นประการนี้รุนแรงและเปลี่ยนแปลงยาก
2. ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ เป็นความคิดเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจต่อสิ่งนั้นเช่นความรู้ความเข้าใจในทางที่ดีคือ ชอบ ยอมรับ เห็นด้วย ความรู้ความเข้าใจในทางที่ไม่ดี ได้แก่ ไม่ชอบ ไม่ยอมรับ ไม่เห็นด้วย

### ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

การแสดงออกในด้านความคิดเห็นเป็นเรื่องเฉพาะของปัจเจกบุคคลอย่างอิสระต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือแม้แต่ในสิ่งเดียวกัน จึงไม่จำเป็นจะต้องมีลักษณะคล้ายคลึงกัน หรือเหมือนกันเสมอไป ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคล ที่ได้รับอิทธิพลต่อการแสดงออกของความคิดเห็นในสิ่งนั้น ๆ ปัจจัยพื้นฐาน ได้มีผู้เสนอแนวคิดไว้ โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

โอสแคมป์ (Oskamp, 1977 อ้างถึงใน ฉัตรชัย ชูแก้ว, 2544, หน้า 12) กล่าวว่า ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็นมีดังนี้

1. ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Gene and Physiological Factors) เป็นปัจจัยความก้าวร้าวของบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อการศึกษาเจตคติ หรือความคิดเห็นของบุคคลนั้น ๆ ได้ ปัจจัยทางร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลกระทบจากการใช้ยาเสพติดจะมีผลต่อความคิดเห็น และเจตคติของบุคคล ยกตัวอย่างเช่น คนที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมมักจะเป็นคนที่มีอายุมาก เป็นต้น
2. ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct Personal Experience) คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่าง ๆ จากประสบการณ์โดยตรงเป็นการกระทำหรือได้พบเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ โดยตนเองทำให้เกิดเจตคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่แม่ได้ป้อนน้ำส้มคั้นให้ทาน เขาจะมีความรู้สึกชอบ เนื่องจากน้ำส้มหวาน เย็น หอมชื่นใจ ทำให้เขามีความสุขต่อน้ำส้มที่ได้รับประทานเป็นครั้งแรก เป็นประสบการณ์โดยตรงที่เขาได้รับ

3. อิทธิพลจากครอบครัว (Parental Influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับ อิทธิพลจากการอบรมเลี้ยงดูของพ่อแม่และครอบครัว ทั้งนี้เมื่อตอนเด็กเล็ก ๆ จะได้รับการอบรม สั่งสอนทั้งในด้านความคิด การตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกาย การให้รางวัลและการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัวและจากประสบการณ์ที่ได้รับมา

4. เจตคติและความคิดเห็นของกลุ่ม (Group Determinants of Attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือเจตคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความคิดเห็นและเจตคติต่าง ๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่มไม่ว่าจะเป็นเพื่อนในโรงเรียนกลุ่มอ้างอิงต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดความคล้อยตาม เป็นไปตามกลุ่มได้

5. สื่อมวลชน (Mass media) เป็นสื่อต่าง ๆ ที่บุคคลได้รับ สื่อต่าง ๆ เหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ จะมีผลทำให้บุคคลมีความคิดเห็น มีความรู้สึกต่าง ๆ เป็นไปตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากสื่อ

ฟอสเตอร์ (Foster อ้างถึงใน ธวัชชัย นาคฤทธิ์, 2540, หน้า 9) กล่าวว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเกิดทัศนคติหรือความคิดเห็นไว้ 2 ประการ คือ

1. ประสบการณ์ ความคิดเห็นหรือทัศนคติจะเกิดขึ้นในตัวบุคคลจากการได้พบเห็น ค้นคว้า หรือ ได้ยิน ได้ฟัง ได้อ่านหนังสือเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ
2. ระบบค่านิยม เนื่องจากกลุ่มชนแต่ละกลุ่มมีค่านิยมแตกต่างกัน ดังนั้น จึงอาจมีความเห็นที่แตกต่างกัน

โสภณ พิสมัย (2543, หน้า 14) ได้สรุปปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นไว้ดังนี้

1. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่
  - 1.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกายคือ เพศ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของอวัยวะต่าง ๆ คุณภาพของสมอง
  - 1.2 ระดับการศึกษา การศึกษามีอิทธิพลต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น และการศึกษาทำให้บุคคลมีความรู้ในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้น และคนที่มีความรู้มากมักจะมีความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ อย่างมีเหตุผล
  - 1.3 ความเชื่อ ค่านิยม และเจตคติของบุคคลต่อเรื่องราวต่าง ๆ ซึ่งอาจจะได้จากการเรียนรู้จากกลุ่มบุคคลในสังคมหรือจากการอบรมสั่งสอนของครอบครัว
  - 1.4 ประสบการณ์ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ ทำให้มีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ความรับผิดชอบต่องานซึ่งส่งผลต่อความคิดเห็น

## 2. ปัจจัยสิ่งแวดล้อม ได้แก่

- 2.1 สื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นของบุคคล เป็นการได้รับข่าวสาร ข้อมูลต่าง ๆ ของแต่ละบุคคล
- 2.2 กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้อง อิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเพราะเมื่อบุคคลอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใด ก็จะต้องยอมรับและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมนั้น ซึ่งทำให้นับบุคคลนั้นมีความคิดเห็นไปตามกลุ่มหรือสังคมที่อยู่
- 2.3 ข้อเท็จจริงในเรื่องหรือสิ่งต่าง ๆ ที่บุคคลแต่ละคนได้รับ ทั้งนี้เพราะข้อเท็จจริงที่แต่ละบุคคลได้รับแตกต่างกันก็จะส่งผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน

ทฤษฎีความสม่ำเสมอ (Consistency Theory) (Best, 1977 อ้างถึงใน ประสาร ฤทธิมนตร์, 2545, หน้า 13) ทฤษฎีนี้กล่าวว่าการที่บุคคลมีทัศนคติอย่างใดนั้นเกิดจากความสอดคล้องขององค์ประกอบของทัศนคติทั้งด้านความคิด ความเข้าใจ ความรู้สึก พฤติกรรม และองค์ประกอบใดเกิดความไม่สอดคล้องขึ้นจะทำให้องค์ประกอบอื่นเปลี่ยนไปด้วย และทัศนคติก็จะเปลี่ยนไป ความสอดคล้องเกิดขึ้นในลักษณะที่ความคิดกับความรู้สึกของบุคคลสอดคล้องกัน ทัศนคติที่มีต่อสิ่งต่าง ๆ จะคงที่ แต่เมื่อใดที่ความคิดกับความรู้สึกเกิดขึ้นขัดแย้งกัน จนถึงระดับบุคคลไม่สามารถจะทนต่อไปได้ บุคคลก็จะลดการขัดแย้งโดยการ

### 1. คงทัศนคติของตนไว้

- 1.1 ไม่รับรู้ข้อมูลใด ๆ ที่จะทำให้เกิดการขัดแย้งขึ้น
- 1.2 แยกแยะ และเลือกรับเฉพาะข้อมูลที่สอดคล้องกับความรู้สึกความคิดของตน

### 2. เปลี่ยนทัศนคติไปตามข้อมูลที่ได้รับ

## แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

### ประวัติความเป็นมาของธรรมาภิบาลในประเทศไทย

แนวคิดธรรมาภิบาล “Good Governance” ได้มีการใช้อย่างเป็นทางการครั้งแรกในปี พ.ศ. 2532 ในรายงานเรื่อง Sub Sahara Africa: From Crisis to Sustainable Growth ซึ่งเป็นรายงานที่ธนาคารโลกพยายามวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวของรัฐในแอฟริกา ในการพัฒนาประเทศ คำว่า Good Governance เริ่มมีบทบาทในแง่ของโลกาภิวัตน์ก็เพราะทั้งธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ต่างเชื่อว่าการพัฒนาที่ยั่งยืนจะทำได้โดยถ้าประเทศนั้น ๆ ปราศจาก Good Governance หรือกล่าวอีกในหนึ่งมีการผูกโยงคำว่า “การพัฒนา” ให้ควบคู่กับคำว่า Good Governance นั่นคือการกำหนดกลไกอำนาจของรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งแง่เศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนา

ในส่วนในประเทศไทย ธรรมนูญได้เข้ามาเผยแพร่ในช่วงปี พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นช่วงของการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ อันเป็นผลมาจากความบกพร่อง และการหย่อนประสิทธิภาพของกลไกด้านการบริหารจัดการในระดับชาติและระดับองค์กร ทั้งในภาครัฐและเอกชน รวมไปถึงการทุจริตและการกระทำผิดจริยธรรมในวิชาชีพหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นผลมาจากการขาดการบริหารจัดการที่ดี หรือที่เรียกว่า “อรรถรมภิบาล (Bad Governance)” นั่นเอง จากวิกฤตการณ์ในครั้งนั้น ทำให้ไทยต้องขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เป็นจำนวนเงินถึง 7.2 พันล้านบาท เพื่อนำมาฟื้นฟูและพัฒนาประเทศ ประกอบกับสถานการณ์ในขณะนั้นได้เกิดกระแสการตื่นตัวในเรื่องของการบริหารจัดการที่ดีจากองค์กรพัฒนาทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งนักวิชาการที่ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการที่ดีในการสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน จึงทำให้องค์กรต่างประเทศที่ให้เงินกู้และเงินช่วยเหลือ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ควบคู่ไปกับการช่วยเหลือสนับสนุน เพื่อให้ประเทศที่ได้รับการช่วยเหลือนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ และในการนำเงินไปใช้นั้นมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งสถานการณ์ที่ได้กล่าวไปนี้ส่งผลให้การขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) นั้น ไทยต้องนำหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้ควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจและการบริหารงานภาครัฐ โดยมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญคือ หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความสำนึก รับผิดชอบ และหลักประสิทธิภาพ ประสิทธิผล แนวคิดเรื่อง “ธรรมาภิบาล” มีบทบาทอย่างมากต่อหน่วยงานในประเทศ ทั้งภาครัฐและเอกชน มีการนำแนวคิดไปปรับใช้กับหน่วยงานอย่างเห็นได้ชัด มีการปรับลดขนาดของหน่วยงาน ปรับปรุงการบริหารให้มีคุณภาพ มีการบริการสาธารณะต่าง ๆ เป็นที่พึงพอใจของประชาชน หลักธรรมาภิบาลมีกำหนดไว้ครั้งแรกในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันถัดจากประกาศ โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งดำเนินการบริหารจัดการโดยยึดหลัก 6 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า หลังจากนั้นได้มีการประกาศพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และประกาศพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

จากที่กล่าวมาข้างต้นนั้น สามารถสรุปสาเหตุที่นักวิชาการและองค์กรทั้งภายในและต่างประเทศนั้นให้ความสนใจในหลักธรรมาภิบาลได้ว่า เป็นเพราะในขณะนั้นสถานการณ์บ้านเมืองของประเทศกำลังพัฒนา และด้อยพัฒนา ส่วนใหญ่ประสบปัญหาเกี่ยวกับการบริหารกิจการ

บ้านเมืองที่ไม่เป็นระบบ และไม่มีโครงข่าย เกิดการทุจริตคอร์รัปชันขึ้น อีกทั้งผู้บริหาร  
ทั้งองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน เกิดการเห็นแก่ตัว ตักตวงผลประโยชน์เข้าตัวเองจนทำให้เกิด  
วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจขึ้น จึงนำมาสู่การหันมาให้ความสนใจในหลักธรรมาภิบาล ซึ่งหลัก  
ธรรมาภิบาลนี้ เป็นวิถีทางที่นำไปสู่ผลเชิงปฏิบัติในการช่วยเสริมให้แนวทางของประชาธิปไตย  
สัมฤทธิ์ผลมากยิ่งขึ้น รวมทั้งนำไปสู่การปฏิรูประบบต่าง ๆ ของสังคมเพื่อผลักดันให้เกิด  
กระบวนการยุติธรรมต่าง ๆ ขึ้น อันเนื่องมาจากธรรมาภิบาลนี้จะครอบคลุมถึงทุก ๆ ด้านของ  
กระบวนการปฏิบัติทางสังคม ทั้งในด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน การดำเนินการทาง  
ธุรกิจ ระบบการศึกษา รวมทั้งภาคประชาชนและสังคมด้วยนั่นเอง

### ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล เป็นคำที่มาจากภาษาสันสกฤต คือ ธรรม กับ อภิบาล ความหมายตาม  
พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้คำนิยามไว้ดังนี้

ธรรม: คุณความดี คำสั่งสอนในศาสนา หลักประพฤติปฏิบัติในศาสนา ความจริง  
ความยุติธรรม ความถูกต้อง กฎ กฎเกณฑ์ กฎหมาย สิ่งทั้งหลาย สิ่งของ  
อภิบาล: บำรุงรักษา ปกครอง

ดังนั้น ธรรมาภิบาล จึงมีความหมายตามนัยนี้ว่า “วิถีการปกครองที่ไปสู่ความดีงาม  
ที่ยั่งยืน อันได้แก่ ความรุ่งเรืองและความผาสุกของปวงชนทั้งปวง” เนื่องจากมีผู้ให้คำนิยามและ  
ความหมายของคำว่าธรรมาภิบาลไว้มาก รวมทั้งองค์กรต่าง ๆ ทั้งในประเทศ และระดับโลกได้  
นำไปใช้มากมาย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้รวบรวมคำนิยามที่องค์กรหลักและนักวิชาการที่สำคัญที่มี  
บทบาทและมีชื่อเสียงในการส่งเสริมธรรมาภิบาลได้ให้ความหมายไว้ เช่น

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nation Development Program: UNDP)  
ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งในองค์การสหประชาชาติเกือบ 20 แห่ง ซึ่งมีโครงการในประเทศไทย  
รวมเป็นทีมงานองค์การสหประชาชาติในประเทศไทย มีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาประเทศไทยโดย  
เสริมสร้างแนวคิดเชิงนโยบายสนับสนุนการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ให้บรรลุตามเป้าหมายของ  
การพัฒนาได้ให้นิยามความหมายของ Good Governance หรือ ธรรมาภิบาล ว่าคือการใช้อำนาจ  
ทางการเมือง การบริหารและเศรษฐกิจในการดำเนินการกิจ กิจกรรมต่าง ๆ ของประเทศในทุก  
ระดับ โดยมีกลไกกระบวนการสถาบันซึ่งประชาชน และกลุ่มต่าง ๆ สามารถแสดงออกถึง  
ความต้องการผลประโยชน์ การใช้สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย การประสานประนีประนอม  
ความแตกต่างโดยผ่านกลไก กระบวนการและสถาบันเหล่านั้น

ธนาคารโลก (World Bank) ได้ให้ความหมายของ Good Governance ว่าหมายถึง  
การกำหนดกลไกอำนาจของภาครัฐ ในการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของ

ประเทศ เพื่อให้เกิดการพัฒนาการดำเนินงานการกำหนดนโยบายที่ประชาชนสามารถรับทราบและเข้าใจได้ มีลักษณะที่เปิดเผยและเป็นนโยบายที่มีประโยชน์ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีจริยธรรมปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์แห่งสาธารณชน

สำหรับองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JIGA) กล่าวถึงธรรมาภิบาลว่าเป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วมโดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วม และสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนพึ่งพาตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม

นอกจากนี้ยังมีองค์กร หน่วยงาน และนักวิชาการในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องและสนใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาลได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลไว้ดังนี้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ระบุหลักการของค่านิยมการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ว่า เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการและธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคี และร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใสการมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ อดีตเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.พ. ได้ให้ความเห็นว่า ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance นี้เป็นเรื่องที่ทุกสังคมทุกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาหรือพัฒนาแล้วต้องการให้เกิดขึ้น คำว่า Governance เป็นคำเก่าที่มีมานานแล้ว หมายถึง กรอบในการบริหารจัดการขององค์กรต่าง ๆ ในการบริหารระบบบริษัทก็จะเรียกว่า Corporate Good Governance ในราชการก็เรียกว่า Public Governance ซึ่งกรอบการบริหารจัดการนี้มีทั้งดีและไม่ดี ที่ดีเรียกว่า Good Governance ที่ไม่ดีเรียกว่า Bad Governance

ธีรยุทธ บุญมี ซึ่งเป็นนักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ เรียก Good Governance ว่า ธรรมรัฐ และได้ให้ความหมายว่า คือกระบวนการความสัมพันธ์ (Interaction Relation) ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไปในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้ การบริหารประเทศที่ดีควรเป็นความร่วมมือแบบสื่อสาร 2 ทาง ระหว่างรัฐบาลประชาธิปไตยและฝ่ายสังคมเอกชน องค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ (NGO) โดยเน้นการมีส่วนร่วม (Participation) ความโปร่งใส และตรวจสอบได้

การร่วมกันกำหนดนโยบาย (Shared Policy Making) และการจัดการตนเอง (Self Management) ของภาคสังคมเพิ่มมากขึ้น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นธรรมมากขึ้น

ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และรัชณี ภูตระกูล (2549, หน้า 3) ได้เขียนหนังสือเรื่อง ธรรมเนียมกับสังคมไทย มีใจความตอนหนึ่งว่า ธรรมเนียม (Good Governance) หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการพัฒนาของประเทศ โดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนของสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคมการเมืองอย่างสมดุล ส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการพัฒนาประเทศชาติให้เป็นไปอย่างมั่นคงยั่งยืน และมีเสถียรภาพ

พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ กล่าวปาฐกถาพิเศษเรื่อง จริยธรรมของการบริหารภาครัฐ เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2548 ที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ในการจัดงานครบรอบ 50 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ กล่าวว่า การบริหารต้องพูดถึงผู้บริหาร เพราะเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน บางกรณีเป็นเรื่องเดียวกันจริยธรรมของการบริหาร ภาครัฐจะไม่มีทางเกิดผลสำเร็จได้ ถ้าผู้บริหารไม่มีจริยธรรม การใช้จริยธรรมและคุณธรรมในการบริหารงานภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้บริหารจะต้องมีจิตสำนึกที่จะนำสิ่งที่ดีไปใช้ และขจัดสิ่งที่ไม่ดีให้หมดไป สิ่งเหล่านี้คือ

1. ความซื่อสัตย์ เป็นจริยธรรมทั้งของการบริหารภาครัฐและของผู้บริหารความซื่อสัตย์ไม่ได้หมายถึง การประพฤติปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้นแต่ต้องตามจริยธรรมและศีลธรรมด้วย
2. กฎหมาย เป็นที่ยอมรับกันว่า กฎหมายไม่สามารถอุดช่องโหว่การบริหารที่จะแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายวางมาตรฐานขั้นต่ำของการประพฤติมิชอบไว้เท่านั้น แต่มาตรฐานทางจริยธรรมในเรื่องของการประพฤติชอบและความซื่อสัตย์นั้น สูงกว่ากฎหมาย
3. ความเป็นธรรม บอกยากกว่าความเป็นธรรมคืออะไร บ้างว่าความเป็นธรรมอยู่ที่จิตสำนึกของผู้บริหาร ก็ไม่น่าจะถูกต้อง เพราะผู้บริหารลำเอียงได้ ถ้าคนส่วนใหญ่ได้ประโยชน์สูงสุดถือว่าเป็นธรรม
4. ประสิทธิภาพ เป็นเรื่องเข้าใจง่ายและจริยธรรมของการบริหารที่ถกเถียงกันเกี่ยวกับเรื่องนี้คือ ในตัวประสิทธิภาพเองอาจไม่สอดคล้องกับจริยธรรม กรณีนี้จริยธรรมมีความสำคัญมาก เราสามารถหาหนทางที่จะให้ประสิทธิภาพไปด้วยกันได้กับจริยธรรม ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง ความซื่อสัตย์ ความโปร่งใส หรือความเป็นธรรม

5. ความโปร่งใส เป็นเรื่องเข้าใจง่ายและเป็นจริยธรรมของการบริหารเช่นเดียวกัน ปัจจุบันมีการเรียกร้องหาความโปร่งใสมาก เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบการบริหารภาครัฐได้เรามีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารบัญญัติให้รัฐเปิดเผยข้อมูลอันเป็นสาธารณประโยชน์แก่ประชาชน การหลีกเลี่ยงไม่เปิดเผยข้อมูลถือได้ว่าขัดจริยธรรม

6. ความมั่นคงของรัฐ เราใช้จริยธรรมในการบริหารเพื่อผลประโยชน์ของรัฐ ความมั่นคงของรัฐคือผลประโยชน์ของรัฐอย่างหนึ่ง การใช้จริยธรรมในการบริหารความมั่นคงอาจจะกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงจำเป็นต้องหาความสมดุลให้ได้ ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ยังคงมีอยู่ และอาจจะคงมีต่อไป เพราะผู้บริหารอาจจะยังหาความสมดุลไม่พบ

7. ค่านิยมของคนไทยส่วนใหญ่ยังเชื่อว่า ความร่ำรวยสร้างชื่อเสียงเกียรติยศและฐานะได้ จึงมีคนจำนวนไม่น้อยรีบสร้างความร่ำรวยโดยไม่แยแสต่อจริยธรรมสิ่งหนึ่งที่คิดว่าไม่มีในตำรา คือความรัก มีคำกล่าวกันว่า ความรักเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์เป็นความปรารถนา เป็นความห่วงหาอาทร ใครก็ตามที่มีความรัก ย่อมมุ่งพยายามที่จะให้สิ่งที่เรารักมีความสุขมีความเจริญ มีความมั่นคงองค์การก็ทำนองเดียวกันถ้าเรารักองค์การ เราจะปรารถนา เราจะมุ่งมั่นเพื่อองค์การ เราจะมุ่งมั่นนำจริยธรรมและคุณธรรมไปใช้ในการบริหารองค์การ มีคำกล่าวภาษาอังกฤษว่า “To love is not to give to love, is to care” น่าจะให้ความกระจ่างชัด จะกระทำการสิ่งใดถ้าเราไม่มีความรักในสิ่งนั้น ก็ป่วยการเปล่าไม่มีทางสำเร็จ ผู้บริหารใด มีความรักองค์การของตน จะใช้จริยธรรมในการบริหารและจะได้ผลสัมฤทธิ์เป็นเลิศ

มหาธีร์ โมฮัมหมัด (1925 อ้างถึงใน ไชยวัฒน์ คำชู, 2548, หน้า 28) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า หมายถึง การใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อการบริหารกิจกรรมต่าง ๆ ของชาติบ้านเมือง และหมายรวมถึง กระบวนการ ความสัมพันธ์ และสถาบันต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกันอย่างซับซ้อน ซึ่งประชาชนพลเมืองใช้เป็นเครื่องมือ หรือช่องทางในการบริหารจัดการกิจการต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับชีวิตประเทศ ซึ่งมีองค์ประกอบร่วมเป็นพื้นฐานของการสร้างหลักธรรมาภิบาลอันได้แก่

1. การรับผิดชอบ
2. ความโปร่งใส
3. การปราบปรามทุจริตและการประพฤติมิชอบ
4. การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
5. กรอบกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม

สรุปได้ว่า ความหมายและนิยามของคำว่า “ธรรมาภิบาล” มีความหมายหลากหลาย ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะของการปกครอง วัฒนธรรม และวัตถุประสงค์ของแต่ละประเทศและองค์กร

ที่ผลักดันให้นำแนวคิดนี้ไปใช้ อย่างไรก็ตามคำนิยามต่าง ๆ เหล่านี้ มีแนวคิดพื้นฐาน หลักการ กระบวนการ และผลที่คาดหวังที่ใกล้เคียงกันหลายประการ ดังได้สังเคราะห์และสรุปไว้ดังนี้คือ ธรรมนูญ หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนา ประเทศโดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบ 3 ส่วนของสังคมเข้าด้วยกัน คือภาครัฐ ภาคเอกชน และ ภาคประชาสังคม ให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่าง เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างสมดุล ซึ่งจะส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจน มีการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความแข็งแกร่งมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ มีความโปร่งใส ยุติธรรม และสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งจะส่งผลให้การพัฒนาประเทศชาติเป็นไป อย่างมั่นคง ยั่งยืนและมีเสถียรภาพ

#### องค์ประกอบของหลักธรรมนูญ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2542 ได้ระบุถึงหลักสำคัญของธรรมนูญ 6 หลัก คือ

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ ยอมรับของสังคมอันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับ เหล่านี้ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่อำนาจอใจหรืออำนาจของบุคคล
2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามโดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อเป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชน พัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริ่งใจ ขยัน อดทนมีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ
3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์การทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความชัดเจน
4. หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอ ความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวน สาธารณะ ประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติ
5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความ รับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจในปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และความกล้าที่จะยอมรับผลจาก การกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนร่วม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการ ที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

กัลยา เนติประวัติ ให้องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานข้าราชการพลเรือน เป็นผลจากการประชุม ประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2542 ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ ได้แก่

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรวจกฎหมายถูกต้อง เป็นธรรม การกำหนดกฎกติกาและการปฏิบัติตามกฎกติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึง สิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิกในระดับองค์กร หมายถึง กฎกติกา ที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การมาทำงานหรือเข้าประชุมให้ตรงเวลา การให้บริการประชาชนให้เสมอกัน รวมถึงข้อตกลงในการสับเปลี่ยนหน้าที่กันในกลุ่ม

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติในระดับองค์กร หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพให้ความยุติธรรมกับประชาชนอย่างเท่าเทียมกันรวมทั้งจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการคือ มีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงาน ต่อประชาชนและสังคม

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนในระดับองค์กร หมายถึง ประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่องาน สามารถตรวจสอบการทำงานได้และภายในองค์กรต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจการบริหารงาน เงิน คน มีการสื่อสารที่ดีภายในด้วย

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแสดงความคิดเห็น การได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติหรืออื่น ๆ ในระดับองค์กร หมายถึง การวางระบบการรับฟังความคิดเห็น และการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และขณะเดียวกันภายในองค์กรเองจะต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารงานภายในด้วย

5. หลักการรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ไข ปัญหาตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน ในระดับองค์กร หมายถึง การกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจอธิปไตยใหม่ มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับล่าง เพื่อให้มีความรับผิดชอบในทุกระดับมีความชัดเจน และมีรายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จจริงทำให้ประชาชนรับผิดชอบ

6. หลักการคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ตามมาตรา 6 บัญญัติว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

สำหรับการปกครองหรือการบริหารจัดการบ้านเมืองให้เกิดความผาสุก หรือเรียกตามภาษาร่วมสมัยว่า การบริหารจัดการที่ดีให้มีประสิทธิภาพให้เกิดประสิทธิผล หลักการนี้ทางตะวันตกใช้ คำว่า Good Governance ซึ่ง UN ESCAP กล่าวไว้ 8 ประการมี ดังนี้

1. การมีส่วนร่วม (Participation) ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจโดยอิสระและเต็มใจ
2. การปฏิบัติตามกฎหมาย (Rule of Law) ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมภายใต้กฎหมายเดียวกัน
3. ความโปร่งใส (Transparency) มีการตรวจความถูกต้อง มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา

4. ความรับผิดชอบ (Responsiveness) ทำหน้าที่ของตนให้ดีที่สุดในการทำงาน กล้าตัดสินใจและรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจนั้น ๆ

5. ความสอดคล้อง (Consensus Oriented) กำหนดและสรุปความต้องการของบุคคลในสังคม โดยพยายามหาจุดสนใจ และความสอดคล้องกันของสังคมด้วยวิธีการเรียนรู้วัฒนธรรมของสังคมนั้น เพื่อเป็นการลดความขัดแย้ง

6. ความเสมอภาค (Equity and Inclusiveness) ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนพึงได้รับจากรัฐ ทางการบริหารด้านสวัสดิการ สาธารณูปโภค และด้านอื่น ๆ

7. การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) เป็นวิธีการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่ากับการลงทุน การใช้ทรัพยากรให้ได้ประโยชน์สูงสุด โดยมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

8. การมีเหตุผล (Accountability) ประชาชนทุกคนต้องตัดสินใจและรับผิดชอบต่อการกระทำของตนอย่างสมเหตุสมผล ภายใต้กรอบกฎหมาย

สรุปได้ว่า องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลโดยรวมเป็นหลักการที่เขียนไว้อย่างกว้าง ๆ ซึ่งหลายองค์การได้ให้นิยามและหลักการต่าง ๆ ไว้ แต่องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่จะนำมาใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกหลักธรรมาภิบาล ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เนื่องจากเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับและใช้กันอย่างแพร่หลายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักการที่สำคัญด้วยกัน 6 หลัก คือ

1. หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมายและกฎข้อบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมอันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่อำเภอใจหรืออำนาจของบุคคล

2. หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยตรงรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อเป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทนมีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์การทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความชัดเจน

4. หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติ

5. หลักความรับผิดชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบ ต่อสังคม การใส่ใจในปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจน การเคารพในการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนร่วม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

### แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 4 บัญญัติให้การบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ บริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยทั้ง 3 ส่วนนี้ ล้วนอยู่ในการควบคุมดูแลของคณะรัฐมนตรี ซึ่งหน้าที่รับผิดชอบบริหารราชการแผ่นดิน อันครอบคลุมไปถึงการกำหนดนโยบายเพื่อให้ข้าราชการนำไปปฏิบัติ การอำนวยความสะดวกและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามกฎหมาย นโยบาย และคำสั่งของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา

การบริหารราชการส่วนกลาง: ใช้หลักการรวมอำนาจ โดยให้อำนาจการบังคับบัญชา และการวินิจฉัยสั่งการสูงสุดอยู่ในส่วนกลาง คือกรุงเทพมหานครอันเป็นเมืองหลวงและศูนย์กลางการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ แบ่งส่วนราชการออกเป็น 1) สำนักนายกรัฐมนตรี 2) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง 3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง 4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงสำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนราชการดังกล่าวนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค: ใช้หลักการแบ่งอำนาจ โดยราชการส่วนกลางเป็นเจ้าของอำนาจ แล้วแบ่งอำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการให้แก่ภูมิภาคนำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และการปฏิบัติของภูมิภาคนั้นจะต้องให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้จะต้องไม่ขัดต่อนโยบายของ

ส่วนกลางหรือของคณะรัฐมนตรี หรือตัวบทกฎหมายของประเทศ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค มี 2 ระดับ คือจังหวัด และอำเภอ

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น: ใช้หลักการกระจายอำนาจ ที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจระดับหนึ่งให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองตนเองอย่างอิสระ โดยที่ท้องถิ่นไม่ต้องออกกฎหมายของประเทศหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน กิจกรรมที่ทำได้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการพัฒนา มีอิสระในการตัดสินใจในการแก้ปัญหาหรือการสนับสนุนกิจกรรมของท้องถิ่น ออกข้อบังคับหรือระเบียบต่าง ๆ มาบังคับในเขตการปกครองของตนได้โดยไม่ต้องออกกฎหมาย การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น 2 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ

1. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ทั่วประเทศทุกจังหวัด มี 3 ประเภทได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

2. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีการบริหารจัดการไม่เหมือนกับรูปแบบทั่วไป จะมีขึ้นเป็นกรณี ๆ ไป ส่วนใหญ่จะเป็นเขตเมืองใหญ่ เช่น เมืองหลวงหรือเมืองท่องเที่ยว ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะใช้รูปแบบทั่วไปมาใช้ในการปกครอง ปัจจุบันมีกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาที่เป็นประเภทนี้

#### ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) หมายถึง การปกครองชุมชนหรือท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งของประเทศ โดยมีองค์กรหรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาเป็นนิติบุคคล ซึ่งประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามา เพื่อดำเนินงานตามกำหนดระยะเวลา โดยมีงบประมาณเป็นของตนเอง และมีอำนาจอิสระของตน ในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นที่รัฐบาลได้มอบหมายให้ ทั้งนี้โดยส่วนกลางหรือรัฐบาลเป็นเพียงผู้คอยควบคุมเท่านั้น การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน ดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งได้กำหนดการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. สุขาภิบาล
4. ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนด

(ในปี พ.ศ. 2542 ทางราชการได้ประกาศให้สุขาภิบาลทุกแห่งทั่วประเทศ ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด)

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอยู่ 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

แนวคิดในการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองและบริหารกันเองนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดในการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ซึ่งหลักในการกระจายอำนาจการปกครองนี้มีเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมต่าง ๆ อย่างมีอิสระ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่งในการที่จะดำเนินกิจกรรมบริหารตนเองได้ แต่อีกส่วนหนึ่งนั้น รัฐบาลกลางยังคงเอกสิทธิ์ในการควบคุมไว้ ทั้งนี้เพื่อรักษาสภาพความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความมั่นคงของชาติ

ประธาน คณะนิติศึกษากร (2526, หน้า 8) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดมีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

อุทัย หิรัญโต (2523, หน้า 4) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐหรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินการบางอย่าง เพื่อประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ท้องถิ่นโดยตรง การบริหารงานท้องถิ่นจะมีองค์การปกครองที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมโดยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม

สรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองของชุมชน เป็นหน่วยการปกครองที่มีอำนาจอิสระตามความเหมาะสม มีขอบเขตพอสมควรเป็นหน่วยการปกครองที่มีสิทธิตามกฎหมาย โดยปกครองตนเอง โดยจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ

### ลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง เป็นการปกครองที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองภายใต้กฎหมายของรัฐหรือประเทศนั้น ๆ ดังนั้นลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญมีดังนี้

1. มีสถานะตามกฎหมาย หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย

2. มีพื้นที่และระดับหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพื้นที่การปกครองที่แน่นอนและชัดเจน และควรจะต้องมีการแบ่งระดับการปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีกี่ระดับ เช่น ขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ เป็นต้น เกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดพื้นที่และระดับของการปกครองส่วนท้องถิ่นมีมากมาย เช่น สภาพภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ และความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชน ประสิทธิภาพในการบริหารงาน รายได้ และความหนาแน่นของประชากร เป็นต้น สำหรับประเทศไทยมีเกณฑ์จัดตั้งฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3 ประการ คือ รายได้ย้อนหลัง 3 ปี ไม่รวมเงินอุดหนุน จำนวนประชากร และขนาดพื้นที่

3. มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการกระจายอำนาจการปกครองไปให้ท้องถิ่นโดยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน ดังนั้นการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองการปกครองที่สำคัญ

4. มีความเป็นนิติบุคคล หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นองค์กรนิติบุคคล โดยเอกเทศจากองค์การของรัฐบาลกลางทั้งนี้เพื่การดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมายและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

5. มีการเลือกตั้ง การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ กล่าวคือ จะต้องให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นในการเลือกตั้งคณะเจ้าหน้าที่ผู้บริหารการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง

6. มีอำนาจอิสระ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานรัฐบาลกลางและมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย สามารถกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ เพื่อกำกับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่น และสามารถใช้อำนาจพิทักษ์ของตนในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง

7. มีงบประมาณของตนเอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ จัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

8. มีการกำกับดูแลของรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ และอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและความมั่นคงแห่งรัฐ

สรุปได้ว่า ลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย มีพื้นที่และระดับ มีการกระจายอำนาจหน้าที่ มีความเป็นนิติบุคคล มีการเลือกตั้ง มีอำนาจอิสระ มีงบประมาณของตนเอง มีการกำกับดูแลของรัฐ

### วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นหรือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น นั้นเป็นการจัดรูปแบบการปกครองในลักษณะการกระจายอำนาจการปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. เป็นโรงเรียนประชาธิปไตย (School of Democracy) เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้ และเข้าใจถึงวิธีการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย จากการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้ มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

2. เป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง (Local Self Government) เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้ชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ สามารถมีรายได้มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก ทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินงาน

3. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวย่อมไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

4. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็แตกต่างกันด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็นโดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบครอบ

สรุปได้ว่า วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจในท้องถิ่น เพื่อให้มีบทบาทในการปกครองตนเอง ทั้งนี้รัฐบาลมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติงานของท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย และบังเกิดผลดีแก่ประชาชน โดยส่วนรวมจะเห็นได้ว่าการจัดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจอนาคตของตนเองในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้สอดคล้องกับสถานการณ์การปกครองในปัจจุบันอย่างมีประสิทธิภาพ

## แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล

### การจัดตั้งเทศบาล

เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล การบริหารการปกครองแยกออกจากกระบวนการบริหารราชการส่วนกลาง เทศบาลเป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการดำเนินการปกครองด้วยตนเอง กรอบการทำงานของเทศบาลมีลักษณะเหมือนกับรูปแบบการทำงานระบบรัฐสภาโดยแบ่งโครงสร้างออกเป็น ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลไว้ดังนี้

มาตรา 7 เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้

ให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

มาตรา 8 เมื่อมีการจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายว่าด้วยสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่จัดตั้งเป็นเทศบาล

ในระหว่างที่ไม่มีนายกเทศมนตรี ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่จัดตั้งเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ปลัดเทศบาล และให้ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราวจนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี

มาตรา 9 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา 10 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่น ชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตาม

พระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา 11 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

สรุปได้ว่า การจัดตั้งเทศบาลเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยได้กำหนดให้มีเทศบาลแบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งกรอบการทำงานของเทศบาลมีลักษณะเหมือนกับรูปแบบการทำงานระบบรัฐสภา โดยแบ่งโครงสร้างออกเป็น ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ จากเงื่อนไขการจัดตั้งประเภทของเทศบาล การยกฐานะของเทศบาลจึงขึ้นอยู่กับรายได้ และขนาดของประชากรเป็นหลัก รวมทั้งต้องมีความเจริญตามเกณฑ์เท่านั้น ส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยและมีขนาดประชากรน้อย จึงมักขาดโอกาส

#### การจัดองค์การเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดว่าองค์การเทศบาล ประกอบด้วยสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามจำนวนดังต่อไปนี้

1. สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบสองคน
2. สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบแปดคน
3. สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนยี่สิบสี่คน

สมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้งถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระหรือมีการยุบสภาให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลผู้เข้ามาแทนให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าวาระของผู้ซึ่งตนแทน

ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน

2. เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน

3. เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน

การกำกับดูแลการกระทำของเทศบาล เป็นความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับรัฐบาลโดยมีนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ใช้มาตรการกำกับดูแลเทศบาล

สรุปได้ว่า การจัดองค์การเทศบาลได้จัดตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดรูปแบบการบริหารกิจการเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายก ที่ปรึกษา และเลขานุการ ได้ไม่เกินตามเกณฑ์ที่กำหนดในแต่ละประเภท โดยการกำกับดูแลการกระทำของเทศบาล เป็นความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับรัฐบาลโดยมีนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ใช้มาตรการกำกับดูแลเทศบาล

#### อุดมมุ่งหมายของการจัดตั้งเทศบาล

อุดมมุ่งหมายของการจัดตั้งเทศบาลในประเทศไทย อาจสรุปได้ 3 เหตุผลใหญ่ ๆ คือ ประการที่หนึ่ง จัดตั้งเทศบาลเพื่อให้สอดคล้องกับการเมืองการปกครองในระดับชาติที่เป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ เมื่อการปกครองในระดับชาติเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎรของตนเข้าไปทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ มีการแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ อำนาจในทางนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ดังนั้น การปกครองในระดับท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนจึงจำเป็นต้องมีขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับระบบประชาธิปไตยในระดับชาติ โดยที่องค์กรเทศบาล เป็นองค์กรทางการเมืองแรกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองได้อย่างเต็มที่ตามหลักการกระจายอำนาจ อีกทั้งยังมีการก่อสร้างโครงสร้างของการเมืองในระดับชาติมาจำลองใส่ไว้ในเทศบาลด้วย คือ มีการแบ่งแยกฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาที่ทำหน้าที่ในการออกเทศบัญญัติออกจากกัน และให้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน นอกจากนี้การจัดตั้งเทศบาลยังต้องให้สอดคล้องไปกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ที่ได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเทศบาลก็คือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

ประการที่สอง จัดตั้งเทศบาลเพื่อเป็นการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาล เนื่องจากภารกิจของรัฐบาลมีมากขึ้นเรื่อย ๆ จนไม่อาจจะลงไปควบคุมดูแล หรือบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนครอบคลุมทุกพื้นที่ ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานหรือองค์กรการเมืองอื่น ๆ เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ต่าง ๆ นี้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับการบริการจากภาครัฐได้รวดเร็ว และทั่วถึงยิ่งขึ้นเหตุผลในประการนี้ พิจารณาได้จากคำกล่าวของ ปรีดี พนมยงค์ ที่ว่า “ในประเทศไทยที่มีอาณาเขตกว้างขวางและมีพลเมืองมาก พลเมืองทั้งหมดในประเทศนั้น ๆ อาจมีส่วนได้ส่วนเสียเหมือนกันก็มี และกิจการบางอย่างพลเมืองอันอยู่ในท้องถิ่นหนึ่ง อาจมีส่วนได้เสียกับพลเมืองอีกท้องถิ่นหนึ่ง เหตุฉะนั้นจึงมีความจำเป็นอยู่เองที่จะรวมอำนาจบริหารมาไว้ที่ศูนย์กลางแห่งเดียวย่อมจะทำได้ เพราะจะเป็นการเพิ่มความติดขัดและไม่สะดวกแก่ราชการ” นอกจากการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลแล้ว ยังก่อให้เกิดผลประโยชน์อย่างอื่นแก่รัฐบาลได้อีกส่วนหนึ่ง นั่นก็คือ “แรงสนับสนุนทางการเมือง” ที่รัฐบาลในขณะนั้นจะได้รับมากขึ้น เนื่องจากเมื่อรัฐบาลได้แบ่งภาระหน้าที่บางอย่างไปให้แก่เทศบาลแล้ว เทศบาลจะทำหน้าที่ในการให้บริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนในเขตเทศบาล เมื่อประชาชนได้รับการบริการอย่างรวดเร็วจากเทศบาลโดยตรง ก็ไม่จำเป็นต้องรอนบประมาณหรือความช่วยเหลือจากรัฐบาล และได้รับการบริการที่รวดเร็ว ซึ่งส่งผลให้ประชาชนมีทัศนคติในแง่บวกต่อรัฐบาล เนื่องจากสามารถบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนได้ เมื่อเปรียบเทียบกับการปกครองในระบบเก่าที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาปกครองตนเอง

ประการที่สาม จัดตั้งเทศบาลเพื่อเป็นสถาบันฝึกประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน เนื่องจากในขณะนั้น เพิ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยได้เพียงหนึ่งปี ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเพียงพอในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครอง ดังนั้น การจัดตั้งเทศบาลที่มีโครงสร้างล้อมาจากการปกครองในระดับชาติ จึงเป็นเสมือนสถาบันหนึ่งที่จะช่วยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองมากขึ้น หากพิจารณาถึงเหตุผลต่าง ๆ ของการจัดตั้งเทศบาลแล้ว เราจะพบว่าเหตุผลในการจัดตั้งเทศบาลในระยะเริ่มต้น มีวัตถุประสงค์ในสร้างความมั่นคงทางการเมืองในระดับชาติ มากกว่า การมีเทศบาลเพื่อทำหน้าที่ด้านการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามหลักการจัดการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน

สรุปได้ว่า จุดมุ่งหมายของการจัดตั้งเทศบาล คือ 1) เพื่อให้สอดคล้องกับการเมืองการปกครองในระดับชาติ 2) เพื่อเป็นการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาล และ 3) เพื่อเป็นสถาบันฝึกประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน

### อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล ตามมาตรา 50 มาตรา 51 บัญญัติว่า

เทศบาลตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังนี้

1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย

และสิ่งปฏิกูล

4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

“การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผล การปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์วิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด”

เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

1. ให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา
2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือ แสงสว่างโดยวิธีอื่น
8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
9. เทศพาณิชย์

อำนาจหน้าที่ที่จัดทำนอกเขตเทศบาล เทศบาลมีอำนาจจะทำการนอกเขตเทศบาล โดยกิจการที่จะจัดทำนั้นจะต้องเข้าข่ายตามหลักเกณฑ์ 3 ประการ ดังนี้

1. เมื่อการนั้นจำเป็นต้องทำ และเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายในเขตของตน
  2. เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาลสภาจังหวัดหรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและ
  3. เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
- อำนาจหน้าที่ที่จัดทำร่วมกับบุคคลอื่น เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยการก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้เมื่อเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

1. บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจกรรมค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค
2. เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ในกรณีที่หลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นถือกันรวมกัน และเมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การจัดตั้งสหการ เป็นการจัดตั้งองค์การความร่วมมือกันระหว่างเทศบาลตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป ที่จะร่วมกันทำประโยชน์ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาล โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะกำหนดชื่ออำนาจหน้าที่และระเบียบการดำเนินงานไว้ และการยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยกำหนดวิธีการจัดสินทรัพย์ไว้ด้วย

สรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ของเทศบาล คือการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติม กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาล แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาล และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ

#### การบริหารงานบุคคลของเทศบาล

1. บุคลากรของเทศบาลประกอบด้วยพนักงานเทศบาลและลูกจ้าง
  - 1.1 พนักงานเทศบาล เป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานประจำในเทศบาลและได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล พนักงานเทศบาลเกิดขึ้นตามกฎหมายที่กำหนดไว้
  - 1.2 ลูกจ้าง เป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในเขตเทศบาลอีกประเภทหนึ่งเพื่อช่วยปฏิบัติงานของเทศบาล
2. การบริหารงานบุคคลของเทศบาล เป็นระบบคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ซึ่งมี 3 ระดับ โดยมีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น เป็นผู้วางหลักและควบคุมการดำเนินงานต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลทุกแห่งทั่วประเทศ ทั้งนี้โดย

คาดหวังที่จะให้เกิดเสถียรภาพและความมั่นคงในการบริหารการปกครองประเทศเป็นสำคัญ ส่วนในระดับที่ต่ำกว่าลงไปนั้น ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลาง และลดหลั่นกันลงไปจนถึงในระดับจังหวัดที่มีเทศบาลอยู่กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษา ระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งและการให้พ้นจาก ตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่นรวมตลอดถึงการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทน ให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

3. คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงาน บุคคลของเทศบาลแต่ละแห่งเป็นไปโดยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกันให้มีคณะหนึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขานุการคณะกรรมการข้าราชการ พลเรือน ผู้อำนวยการ สำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมการปกครอง ผู้แทนเทศบาลจำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากนายกเทศมนตรีจำนวน 3 คน และปลัดเทศบาลจำนวน 3 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การ บริหารงานบุคคลของเทศบาล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

3.1 กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนพนักงานเทศบาลและ ผู้ทรงคุณวุฒิ

3.2 กำหนดมาตรฐานทั่วไป เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเบื้องต้นสำหรับ พนักงานเทศบาล

3.3 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราตำแหน่งมาตรฐานของตำแหน่ง

3.4 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและ ประโยชน์ตอบแทนอื่น

3.5 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกการบรรจุ และแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ และการเลื่อนขั้นเงินเดือน

3.6 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทาง วินัย

3.7 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ

3.8 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์การพิจารณาอุทธรณ์และ การร้องทุกข์

3.9 กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการวิธีการบริหาร และการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล และกิจการอื่นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเทศบาล

3.10 ให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการพนักงาน เทศบาล

3.11 กำกับดูแล แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่พนักงานเทศบาล

3.12 ปฏิบัติการอื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล

4. คณะกรรมการพนักงานเทศบาล เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับเทศบาลทุก แห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้นประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการ ประจำจังหวัด จำนวน 5 คน จากส่วนราชการในจังหวัดนั้น ผู้แทนเทศบาลจำนวน 6 คน มาจาก ประธาน สภาเทศบาล จำนวน 2 คน นายกเทศมนตรีจำนวน 2 คน ปลัดเทศบาลจำนวน 2 คน และ ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารบุคคล ในเทศบาล ในเรื่องดังต่อไปนี้

4.1 กำหนดคุณสมบัติและลักษณะห้ามที่มีความจำเป็นเฉพาะสำหรับพนักงาน เทศบาล

4.2 กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และวิธีการจ่าย เงินเดือนและ ประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานเทศบาล

4.3 กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นขึ้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์

4.4 กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล

4.5 กำกับ ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่พนักงาน เทศบาล

(6) การดำเนินงานดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลางพนักงาน เทศบาล

#### **การบริหารงานคลังและงบประมาณของเทศบาล**

การบริหารงานคลังของเทศบาลประกอบด้วย รายได้ของเทศบาล รายจ่ายของเทศบาล และงบประมาณประจำปี สรุปได้ดังนี้

รายได้ของเทศบาล

1. ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

2. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนด
3. รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
4. รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
5. พันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
6. เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาต

จากสภาเทศบาล และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

7. เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
8. เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
9. รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

#### รายจ่ายของเทศบาล

1. เงินเดือน
2. ค่าจ้าง
3. ค่าตอบแทนอื่น ๆ
4. ค่าใช้สอย
5. ค่าวัสดุ
6. ค่าครุภัณฑ์
7. ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
8. เงินอุดหนุน ซึ่งการจ่ายเงินอุดหนุนและการจ่ายเพื่อการลงทุน (เช่น ซื้อหุ้นในบริษัท จำกัด เป็นต้น) และจะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลและการอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด
9. รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่กฎหมาย หรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ซึ่งการจ่ายเงินตามข้อนี้ถ้าหากเป็นการชำระหนี้เงินกู้ เมื่อถึงกำหนดชำระเทศบาลจะต้องชำระเงินกู้นั้นไม่ว่าจะตั้งงบประมาณรายจ่ายประเภทนี้ไว้หรือไม่ก็ตาม

#### งบประมาณประจำปี

1. เทศบาลจะต้องจัดทำงบประมาณประจำปี โดยต้องร่างเป็นเทศบัญญัติเสนอต่อสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
2. ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบให้ส่งไปยังนายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติต่อไป

3. ปิงบประมาณของเทศบาลนั้นกำหนดไว้ตรงกับปิงบประมาณแผ่นดิน คือ เริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป แต่ถ้าหากในปีใดเทศบัญญัติงบประมาณออกไม่ทันปิงบประมาณใหม่ก็ให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณของปีก่อนไปพลางก่อน

สรุปได้ว่า การบริหารงานคลังและงบประมาณของเทศบาล หมายถึง การจัดเก็บรายได้ และรายจ่ายให้เป็นไปตามงบประมาณของเทศบาลตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ตรงกับปิงบประมาณแผ่นดิน

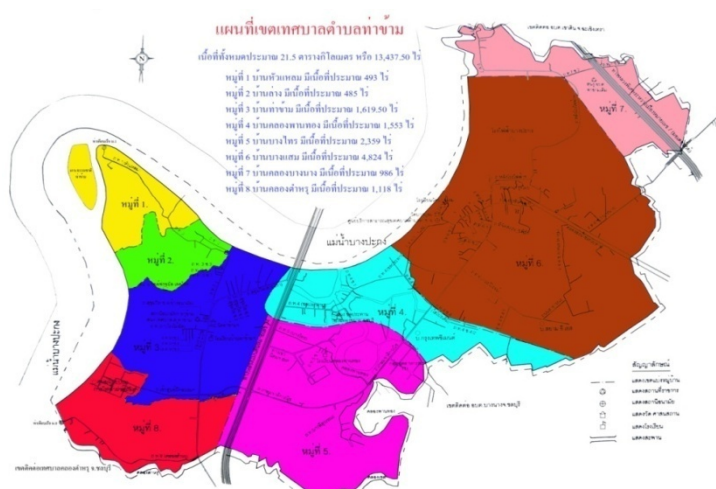
## ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับเทศบาลตำบลท่าข้าม

### ที่ตั้งของหน่วยงาน

สำนักงานเทศบาลตำบลท่าข้าม ตั้งอยู่ที่ถนนสุขุมวิทสายเก่า หมู่ที่ 3 ตำบลท่าข้าม อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา 24130 หมายเลขโทรศัพท์ 0-3857-3411-2

### ลักษณะที่ตั้ง

ตำบลท่าข้าม เป็นพื้นที่ที่แบ่งแยกจากตำบลบางปะกง เมื่อปี พ.ศ. 2529 โดยอยู่บนฝั่งของแม่น้ำบางปะกง ห่างจากตัวเมืองฉะเชิงเทรา ประมาณ 26 กิโลเมตร และห่างจากกรุงเทพมหานคร ประมาณ 53 กิโลเมตร มีพื้นที่ติดต่อกับอำเภอเมืองชลบุรี และอำเภอบางปะกง จังหวัดชลบุรี เทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา เคยได้รับการจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2536 และเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลท่าข้าม ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 มีพื้นที่การปกครองทั้งสิ้น 21.50 ตารางกิโลเมตร แบ่งเขตการปกครองเป็น 8 หมู่บ้าน



ภาพที่ 2 แผนที่เขตการปกครองเทศบาลตำบลท่าข้าม อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา

## ประชากร

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบจำนวนครัวเรือน และประชากรในเขตเทศบาลตำบลท่าข้าม

| ปี พ.ศ.          | จำนวน<br>ครัวเรือน | จำนวนครัวเรือน<br>(ที่มีรายชื่อผู้อยู่อาศัย) | ประชากรทั้งหมด |       |       |
|------------------|--------------------|----------------------------------------------|----------------|-------|-------|
|                  |                    |                                              | ชาย            | หญิง  | รวม   |
| 2552             | 7,176              | ไม่มีการแยกข้อมูล                            | 3,811          | 3,986 | 7,797 |
| 2553             | 7,308              | ไม่มีการแยกข้อมูล                            | 3,837          | 3,981 | 7,818 |
| 2554             | 7,753              | ไม่มีการแยกข้อมูล                            | 3,822          | 3,977 | 7,799 |
| 2555             | 7,386              | ไม่มีการแยกข้อมูล                            | 3,797          | 3,961 | 7,758 |
| 2556 (8 ก.พ. 56) | 7,482              | 1,623                                        | 3,780          | 3,975 | 7,755 |

หมายเหตุ เนื่องจากพื้นที่เทศบาลตำบลท่าข้าม ส่วนใหญ่เป็นเขตอุตสาหกรรม จึงมีการก่อสร้าง ที่พักอาศัยเพื่อใช้สำหรับการเช่า เช่น ห้องแถว ตึกแถว เป็นจำนวนมาก ซึ่งที่พักอาศัยดังกล่าวได้มีการจดทะเบียน แต่ไม่มีเจ้าบ้านและผู้อยู่อาศัยในข้อมูลสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลท่าข้าม ดังนั้นผู้ที่อยู่อาศัยจึงเรียกว่า ประชากรแฝง ซึ่งมีมากกว่า 10,000 คน

### ด้านการเมือง การบริหาร

การบริหารงานของเทศบาลตำบลท่าข้าม ประกอบด้วย

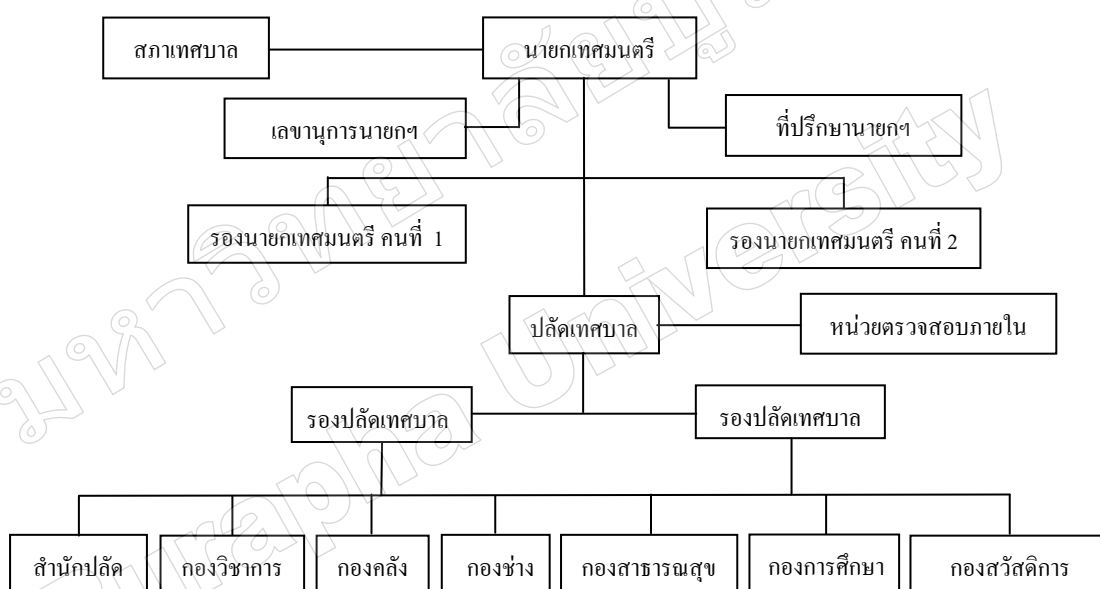
1. ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาลตำบลท่าข้าม จำนวน 12 คน
2. ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย คณะผู้บริหาร โดยมีนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี

ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี รวมจำนวนห้าคน โดยมีปลัดเทศบาล ซึ่งเป็นพนักงานประจำ เป็นหัวหน้าปกครอง บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลทำหน้าที่ในการบริหารงานเทศบาล รับนโยบายจากคณะผู้บริหาร ไปปฏิบัติ และดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนการบริหารงานของเทศบาลตำบลท่าข้ามเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติแห่งกฎหมายข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งที่กำหนดไว้ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลตาม พรบ. เทศบาล พ.ศ. 2496 และหน้าที่ตาม พ.ร.บ. แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

### โครงสร้างและอัตรากำลังในการบริหารงานของเทศบาลตำบลท่าข้าม

การกำหนดส่วนราชการของเทศบาลตำบลท่าข้ามเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2541 ข้อ 4 และตามมติ ก.ท. ครั้งที่ 3/ 2533 เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2533 ประกอบด้วยส่วนราชการ ดังนี้

1. สำนักปลัดเทศบาล
2. กองวิชาการและแผนงาน
3. คลัง
4. กองช่าง
5. กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
6. กองการศึกษา
7. กองสวัสดิการสังคม
8. หน่วยงานตรวจสอบภายใน



ภาพที่ 3 โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาลตำบลท่าข้าม

### วิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่น (Vision)

“อนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เชี่ยวชาญเชิงนิเวศ เป็นแหล่งเศรษฐกิจ เกษตรกรรม และอุตสาหกรรมชุมชนมีศักยภาพพร้อมด้วยสาธารณูปโภค สาธารณูปการ พัฒนาองค์กรสู่การบริหารจัดการที่ดี”

### อนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จะพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ และศูนย์การเรียนรู้ทางธรรมชาติภายใต้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นและนันทนาการ

### เป็นแหล่งเศรษฐกิจ เกษตรกรรม และอุตสาหกรรม

เป็นแหล่งผลิตสินค้าเกษตรที่มีคุณภาพ ปลอดภัย ไม่ทำลายธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นแหล่งอุตสาหกรรมที่มีคุณภาพมาตรฐานสากล ไม่สร้างมลภาวะเป็นพิษ พัฒนาฝีมือแรงงาน และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

### ชุมชนมีศักยภาพ

เป็นชุมชนที่เข้มแข็ง มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีสภาพแวดล้อมสะอาด เป็นระเบียบเรียบร้อยประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยยึดหลักเศรษฐกิจแบบพอเพียง ส่งเสริม ทางด้านการศึกษา บำรุงรักษาศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

### พร้อมด้วยสาธารณูปโภค สาธารณูปการ

พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ให้ทั่วถึงทุกหมู่บ้าน เพื่อรองรับการขยายเมืองหลวงและสนามบินสุวรรณภูมิ

### พัฒนาองค์กรสู่การบริหารจัดการที่ดี

นำองค์กรสู่การบริหารจัดการที่ดีเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน โดยยึดหลัก นิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส ความมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ และความคุ้มค่า

### พันธกิจการพัฒนาท้องถิ่น

1. พัฒนาพื้นที่บริเวณแหล่งท่องเที่ยวและการบริการให้มีคุณภาพ
2. ส่งเสริมและจัดการแหล่งประกอบอาชีพอย่างเป็นระบบ
3. ประสานให้การสนับสนุนและตอบสนองความต้องการของกลุ่มเศรษฐกิจ

เกษตรกรรม และอุตสาหกรรม

4. พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้ได้มาตรฐานอย่างทั่วถึง
5. สนับสนุนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกระดับ
6. ให้การสนับสนุนการศึกษาและบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพ
7. พัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในองค์กรภายใต้การแปลงนโยบายไปสู่การ

ปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

### จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา

1. เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ
2. เพื่อเป็นแหล่งเศรษฐกิจสร้างอาชีพให้กับประชาชนในพื้นที่ ผลิตสินค้าเกษตรกรรม และอุตสาหกรรมให้ได้มาตรฐาน

3. เพื่อประชาชน มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีสภาพแวดล้อมสะอาด เป็นชุมชนที่เข้มแข็ง มีระเบียบเรียบร้อย

4. เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน ทั้งทางด้านการศึกษา การบำรุงรักษาศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

5. เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ให้ทั่วถึงทุก หมู่บ้าน และพร้อมรับการขยายเมืองหลวงและสนามบินสุวรรณภูมิ

6. เพื่อตอบสนองการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาและเพิ่มศักยภาพของ บุคลากรในการให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

นโยบายการบริหารงานเทศบาลตำบลท่าข้าม มีทั้งหมด 5 ด้าน ดังนี้

1. นโยบายด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

1.1 ดำเนินการส่งเสริม สร้างจิตสำนึก และความตระหนักให้แก่ประชาชนทั่วไป ในท้องถิ่น, รณรงค์ให้ประชาชนได้ร่วมกันรักษาสีเขียวและทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่ ตลอดไป และไม่ทำลายให้เกิดผลเสียเพิ่มขึ้น

1.2 ดำเนินการบำบัดสภาพแวดล้อมที่เป็นอันตรายต่อดำรงชีวิตของประชาชน ให้ดีขึ้น และแก้ไขปัญหาสีเขียวเสื่อมโทรมและทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย โดยการรณรงค์ ให้ประชาชนในเขตเทศบาลมีการคัดแยกขยะก่อนนำไปทิ้งเพื่อเป็นการลดปริมาณขยะที่เกิดขึ้น ตลอดจนการบูรณะแหล่งน้ำตามธรรมชาติให้กลับคืนสู่สภาพที่ดีดังเดิม

1.3 ดำเนินการพัฒนาเกษตรกรรม ป่าแก่งน้ำบางปะกง ซึ่งอุดมสมบูรณ์ด้วยป่าไม้ ชายเลน เป็นที่อาศัยของนกนานาชนิด หลายนกตัว ซึ่งบริเวณป่าแก่งน้ำแห่งนี้มีโลมาเข้ามาหา อาหารเป็นประจำในช่วงปลายปีถึงต้นปี จึงเป็นโอกาสที่จะต้องพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว เชิงนิเวศ และศูนย์การเรียนรู้ทางธรรมชาติ ภายใต้การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ อย่างยั่งยืน

2. นโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ

2.1 สนับสนุนและส่งเสริม การพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นให้มีความเจริญ ก้าวหน้า สามารถยกระดับรายได้ของประชาชนให้สูงขึ้นโดยดำเนินการในด้านต่าง ๆ หลากรูปแบบ เช่น การส่งเสริมและพัฒนากองทุนท่องเที่ยว การประชาสัมพันธ์ บริการนักท่องเที่ยว เป็นต้น

2.2 จัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อส่งเสริมการประกอบ อาชีพที่จะทำให้เกิดการผลิต การบริหาร การหมุนเวียนของเงิน และการสร้างงานเพิ่มขึ้นในเขต เทศบาล ฯ ดังเช่น การสนับสนุนการดำเนินงาน กองทุนหมู่บ้านและชุมชนในเขตเทศบาลทั้ง 8 หมู่บ้าน อันจะทำให้ฐานะความเป็นอยู่ในด้านเศรษฐกิจของประชาชนโดยรวมดีขึ้น

3. นโยบายด้านการพัฒนาสังคม

3.1 ดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุน ให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีการศึกษาตามเกณฑ์ การศึกษาภาคบังคับ มีสถานศึกษาที่มีการพัฒนาทั้งด้านบุคลากรผู้สอน วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ

3.2 ส่งเสริมการอนุรักษ์และรักษา ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่นควบคู่ ไปกับความรู้ในวิทยาการสมัยใหม่ ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยการจัดให้มีประเพณี ต่าง ๆ เช่น งานประเพณีแห่เทียนเข้าพรรษา งานวันลอยกระทง งานวันสงกรานต์ และประเพณี ท้องถิ่นอื่น ๆ เป็นต้น

3.3 ดำเนินการสนับสนุนให้ประชาชนมีสุขภาพพลานามัยที่สมบูรณ์ ปราศจาก โรคภัยและห่างไกลจากยาเสพติด ปรับปรุงและพัฒนาการสาธารณสุข และสุขภาพสิ่งแวดล้อม โดยการสนับสนุนการดำเนินงานและให้ความรู้แก่ อาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) สนับสนุน การจัดตั้งศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน ในทุกชุมชนของเทศบาล และจัดให้มีการสงเคราะห์แก่เด็ก คนชรา และผู้พิการทุพพลภาพ

#### 4. นโยบายด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

4.1 ดำเนินการก่อสร้างปรับปรุง สาธารณูปโภค สาธารณูปการพื้นฐาน อันได้แก่ ถนน ทางเท้า สะพาน ท่อระบายน้ำ และไฟฟ้าสาธารณะ เป็นต้น เพื่อเป็นการบริการแก่ประชาชน ธุรกิจและหน่วยราชการในพื้นที่เขตเทศบาล ฯ ตลอดจนเป็นการเสริมสร้างพื้นฐานความมั่นคง และความเจริญก้าวหน้าของเทศบาล ฯ ในอนาคต

4.2 ดำเนินการป้องกัน และแก้ไข ปัญหาน้ำท่วมขังในเขตเทศบาล ฯ โดยการ ยกกระตือรือร้น ทางเท้า และท่อระบายน้ำ ตลอดจนการขุดลอกคลองสาธารณะในเขตเทศบาล ฯ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำจากแหล่งน้ำที่มีอยู่ตามธรรมชาติ

#### 5. นโยบายด้านการพัฒนาการเมือง การบริหาร

5.1 ดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุน ให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม ในการพัฒนาและปกครอง เพื่อส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

5.2 สนับสนุนให้ชุมชนมีการพัฒนาตนเองทั้งในด้านการประกอบกิจกรรม และ การปกครองตนเองภายใต้ ระเบียบ กฎหมาย และการสนับสนุนช่วยเหลือเทศบาล ฯ โดยการจัดตั้ง คณะกรรมการชุมชนทุกชุมชน

5.3 ดำเนินการปรับปรุงและพัฒนาเครื่องมือเครื่องใช้ และสถานที่ปฏิบัติงาน รวมทั้ง บุคลากรของเทศบาล ฯ ให้มีประสิทธิภาพ และเหมาะสมต่อการให้บริการเพื่อให้การปฏิบัติงาน สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่

5.4 จัดให้มีระบบธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ เพื่อให้การดำเนินงานของ เทศบาล ฯ มีความยุติธรรม โปร่งใส โดยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการใน

ทุก ๆ เรื่องของเทศบาล ฯ ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย สามารถตรวจสอบการดำเนินงานของเทศบาล ฯ ได้

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต (2554) ได้วิจัยเรื่อง การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลทรายขาว อำเภอสอยดาว จังหวัดจันทบุรี ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลทรายขาว อำเภอสอยดาว จังหวัดจันทบุรี โดยภาพรวมอยู่ในระดับดีมากที่สุด เมื่อพิจารณาในรายละเอียด สรุปได้ว่าประชาชนมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลทรายขาว อำเภอสอยดาว จังหวัดจันทบุรี ในด้านหลักความรับผิดชอบอยู่ในระดับดีมากที่สุด โดยมีความคิดเห็นเป็นอันดับแรก รองลงมาคือด้านความโปร่งใสอยู่ในระดับดีมากที่สุด ด้านหลักนิติธรรมอยู่ในระดับดีมากที่สุด ด้านหลักความคุ้มค่าอยู่ในระดับดีมากที่สุด ด้านหลักคุณธรรมอยู่ในระดับดีมาก ตามลำดับ และด้านการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับดีมาก โดยมีความคิดเห็นเป็นอันดับสุดท้าย ผลการทดสอบสมมติฐานเพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลทรายขาว อำเภอสอยดาว จังหวัดจันทบุรี จำแนกตามลักษณะส่วนบุคคล พบว่า ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลทรายขาว อำเภอสอยดาว จังหวัดจันทบุรี ไม่แตกต่างกัน

พระจุณ ชีรปญโญ (2554) ได้วิจัยเรื่อง การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลลำพยนต์ อำเภอดากฟ้า จังหวัดนครสวรรค์ ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีระดับความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ในภาพรวมพบว่า อยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.52$ ) และเมื่อพิจารณารายละเอียดในแต่ละด้านพบว่า ด้านหลักความโปร่งใสอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนด้านอื่น ๆ อยู่ในระดับมากทุกด้าน ผลเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนกลุ่มตัวอย่างต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลลำพยนต์ อำเภอดากฟ้า จังหวัดนครสวรรค์ โดยจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคลของประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามที่มี เพศ อายุ ระดับการศึกษาและอาชีพต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลลำพยนต์ อำเภอดากฟ้า จังหวัดนครสวรรค์ โดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน

ฤทธิพร คงสมาน (2553) ได้วิจัยเรื่อง การบริหารจัดการเทศบาลตามหลักธรรมาภิบาลกรณีศึกษาเทศบาลตำบลละอุ่น อำเภอละอุ่น จังหวัดระนอง ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยมากเป็นลำดับแรกคือ หลักความคุ้มค่า รองลงมาคือหลักมีส่วนร่วม, หลักคุณธรรม,

หลักนิติธรรม, หลักความรับผิดชอบ และประชาชนเห็นด้วยลำดับสุดท้ายคือหลักความโปร่งใส สำหรับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นบุคลากร ส่วนใหญ่เห็นด้วยมากเป็นลำดับแรกคือ หลักความคุ้มค่า รองลงมาคือหลักนิติธรรม, หลักความโปร่งใส, หลักคุณธรรม, หลักความรับผิดชอบ และเห็นด้วยลำดับสุดท้ายคือหลักการมีส่วนร่วม ปัญหาและอุปสรรคที่มีผลกระทบต่อการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลเทศบาลตำบลละอุ่น จากการศึกษากลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง และบุคลากรสังกัดเทศบาลพบว่าหลักความโปร่งใส คือเทศบาลไม่ได้มีการตรวจสอบบัญชีและรายงานผลการใช้งบประมาณให้ประชาชนทราบ และการจัดสรรและกระจายงบประมาณไปในแต่ละชุมชนยังไม่ชัดเจน และประชาชนไม่สามารถเข้าถึงรายละเอียด ข้อมูลข่าวสารของโครงการได้โดยง่าย หลักการมีส่วนร่วมคือ การจัดการระหว่างบุคคลภายในองค์กรที่ขาดความสามัคคี ขาดความร่วมมือร่วมใจในการทำงาน การทำงานเป็นไปในรูปแบบแบ่งแยก ทำให้เกิดเป็นปัญหาที่ขยายวงกว้างออกเป็นความขัดแย้งภายใน ส่งผลต่อการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรและการทำงานส่วนใหญ่เป็นไปตามแบบระบบราชการทั่วไปคือการเน้นการบริหารตามโครงสร้าง ทำให้ขาดแรงจูงใจในการทำงาน การทำงานขาดประสิทธิภาพ

รัตนศิริภรณ์ จินบุตร (2552) ได้วิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโพธารมย์ จังหวัดนครพนม ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโพธารมย์ จังหวัดนครพนม โดยภาพรวมพบว่าอยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 3.38$ ) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านโดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย ได้ดังนี้ หลักการมีส่วนร่วม ( $\bar{X} = 3.46$ ) หลักคุณธรรม ( $\bar{X} = 3.43$ ) หลักความโปร่งใส ( $\bar{X} = 3.42$ ) หลักความรับผิดชอบ ( $\bar{X} = 3.42$ ) หลักความคุ้มค่า ( $\bar{X} = 3.31$ ) หลักนิติธรรม ( $\bar{X} = 3.27$ ) การเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอโพธารมย์ จังหวัดนครพนม จำแนกตามปัจจัยคุณลักษณะส่วนบุคคลด้านเพศ อายุ อาชีพ และรายได้ต่อเดือน โดยภาพรวมพบว่าไม่แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านระดับการศึกษา โดยภาพรวม พบว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และเมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่าด้านหลักคุณธรรม มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ปาลสิณฉลั ธีร์ฐฉานต์ (2551) ได้วิจัยเรื่อง การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของพนักงานเทศบาล: ศึกษากรณีเทศบาลตำบลลำโรงเหนือ อำเภอลำโรงเหนือ จังหวัดสมุทรปราการ ผลการวิจัยพบว่า พนักงานเทศบาลตำบลลำโรงเหนือมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลโดยรวมอยู่ในระดับมาก ค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ ด้านนิติธรรม รองลงมาคือ

ด้านคุณธรรม ด้านความรับผิดชอบ ด้านความโปร่งใส ด้านความคุ้มค่า และด้านการมีส่วนร่วม ตามลำดับ ข้อเสนอแนะที่สำคัญ คือ พนักงานเทศบาลตำบลลำโพงเหนือควรพัฒนาหน้าที่ของตน เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ควรกำหนดนโยบายในการบริหารเชิงบูรณาการ โดยนำจุดแข็งและจุดอ่อนของการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในแต่ละด้านมาเชื่อมโยงกัน ควรจัดโครงการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการประสานงานเชิงกลยุทธ์ ควรมีการกำหนดนโยบายให้พนักงานเทศบาลตำบลลำโพงเหนือเป็นศูนย์กลางของประชาชน เพิ่มโอกาสให้แก่บุคลากร ประชาชนและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานต่าง ๆ ของเทศบาลมากขึ้น

จิตรวรรณ หวังศุภกิจโกศล (2550) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโจด จังหวัดสระแก้ว ผลการศึกษาพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการที่ดีมีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุดคือด้านหลักนิติธรรม รองลงมาคือด้านหลักความโปร่งใส และด้านหลักการมีส่วนร่วม และพบผลการเปรียบเทียบความแตกต่างของความคิดเห็นพบว่าประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา สถานภาพ อาชีพ และรายได้ต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการที่ดีไม่แตกต่างกัน

จุฑาหทัย ครุฑเดชะ (2550) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกระปี อำเภอมือง จังหวัดชลบุรี ระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกระปี ทั้ง 5 หลัก คือหลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ในภาพรวมพบว่า ประชาชนเห็นด้วยอยู่ในระดับมาก และเมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกระปี พบว่าประชาชนที่มีเพศ ระดับการศึกษา และอาชีพต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลไม่แตกต่างกัน สำหรับประชาชนที่มีอายุต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน

เดือนใจ ฤทธิจักร (2550, หน้า 81) ได้ศึกษาเรื่อง “ธรรมาภิบาลในการบริหารสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ตามทัศนะของบุคลากรสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรม” ผลการศึกษาพบว่า บุคลากรสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่แตกต่างกัน มีทัศนะต่อธรรมาภิบาลในการบริหารสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ โดยภาพรวมแตกต่างกัน ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานการวิจัย กลุ่มที่ปฏิบัติงานในสายงานสนับสนุนมีค่าเฉลี่ยความคิดเห็นสูงกว่ากลุ่มที่ปฏิบัติงานในสายงานหลัก อาจเป็นเพราะกลุ่มสายงานหลักและกลุ่มสายงานสนับสนุนของสถาบัน

นิติวิทยาศาสตร์มีหน้าที่ความรับผิดชอบต่องานแตกต่างกันแต่ทั้งสองสายงานต้องประสานการทำงานร่วมกัน

วิลาสินี เทียนทอง (2550) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการที่ดีของเทศบาลตำบลวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว ผลการศึกษาพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการที่ดีมีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก และพบผลการเปรียบเทียบความแตกต่างของความคิดเห็นว่าประชาชนที่มีสถานภาพและรายได้ต่อเดือนต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการที่ดีแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ .05

เสนาะ สภาพไทย (2549, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง “หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามความคิดเห็นของนักเรียนเสนาธิการทหารบก” ผลการศึกษาพบว่า โดยส่วนใหญ่แล้วนักเรียนเสนาธิการทหารบก จะให้ความเห็นว่าการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดีของรัฐบาล มีความสำคัญอยู่ในระดับสูง ได้แก่ ด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบ ด้านความคุ้มค่า ด้านนิติธรรม และด้านคุณธรรม อยู่ในระดับปานกลางและจากการทดสอบสมมติฐานพบว่า นักเรียนเสนาธิการทหารบกที่มี อายุ สถานภาพ การศึกษา ระดับรายได้ ชัยยศ ระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ และตำแหน่งหน้าที่ต่างกัน ไม่มีผลต่อความคิดเห็นเรื่องการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดีของรัฐบาลแตกต่างกัน

มัทนา เหลืองนาคทองดี (2545) ได้ศึกษาเรื่อง ความรู้ความเข้าใจในการบริหารองค์กรตามหลักธรรมาภิบาลของนักธุรกิจไทย โดยมีกลุ่มตัวอย่างคือ ผู้บริหารจากบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ผลการศึกษาพบว่า อายุ ระดับการศึกษา และตำแหน่งงานบริหาร มีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจเรื่องธรรมาภิบาลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยผู้บริหารที่มีอายุมากกว่า 40 ปี การศึกษาระดับปริญญาโทขึ้นไป และเป็นผู้บริหารระดับสูงมีความรู้ความเข้าใจในเรื่อง ธรรมาภิบาลมากกว่าผู้บริหารที่มีอายุน้อย การศึกษาระดับปริญญาตรี และเป็นผู้บริหารระดับกลาง นอกจากนั้นพบว่า ผู้บริหารระดับสูงและผู้บริหารระดับกลางมีการเปิดรับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับธรรมาภิบาลจากสื่อต่าง ๆ ค่อนข้างน้อยมาก และยังพบว่าผู้บริหารระดับสูงและผู้บริหารระดับกลางมีทัศนคติที่ดีต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารองค์กร