

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลชัยวารี อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด ได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นพื้นฐานในการดำเนินการวิจัย ประกอบด้วย

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
 - 1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ
 - 1.2 หลักการกระจายอำนาจ
 - 1.3 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
 - 2.1 ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 2.2 หลักการทั่วไปของการปกครองท้องถิ่น
3. การปกครองท้องถิ่นตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
4. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546
5. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบการปกครองตนเอง (Local Self - Government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กับทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องการกระจายอำนาจได้มีนักคิดนักวิชาการและผู้รู้ได้ให้ความหมายมากมาย ดังนี้

ธนศวร์ เจริญเมือง (2537 : 10) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ (Decentralization) ในวิชารัฐศาสตร์ หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาส ให้แก่ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเองไม่ใช่ปล่อยให้ รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น ได้แก่ ระบบสาธารณสุขปก การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิต ทรัพย์สินและการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจกรรมใหญ่ๆ สองอย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาด คือ การทหารและ การต่างประเทศ

ขอบเขตการดูแลกิจการในท้องถิ่นในแต่ละประเทศต่างกัน ไปในรายละเอียดและ ลักษณะของประเทศ แต่ส่วนที่สำคัญอย่างยิ่งและเหมือนกันคือ รัฐบาลกลางมีได้รวมศูนย์ อำนาจการดูแลจัดการทั้งหมดไว้ที่ตนเองซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจใน การกำหนดลักษณะต่างๆ ของชีวิตในท้องถิ่นของตน

เอนก สิทธิประศาสน์และไพฑูรย์ บุญวัฒน์ (2541 : 29) ได้ให้ความหมายของ การกระจายอำนาจ คือ วิธีการที่รัฐบาลมอบอำนาจการบริหารบางส่วนให้กับองค์กรอื่น นอกจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระ ตามสมควรและอยู่ในความควบคุมของรัฐบาล แต่ไม่ใช่การบังคับบัญชา โดยมีวิธีการกระจาย อำนาจ 2 รูปแบบ ได้แก่

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขตหรือพื้นที่ (Decentralization by Territory)
2. การกระจายอำนาจตามกิจการหรือหน้าที่ (Decentralization by Function)

เช่น School Districts ในสหรัฐอเมริกาและ Highway and Transportation Committee ในอังกฤษ เป็นต้น วิธีการกระจายอำนาจในระบบราชการไทยเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ ท้องถิ่นตามอาณาเขต อันเป็นการให้ท้องถิ่นดำเนินการสาธารณะในอาณาเขตที่กำหนด ดังนี้

ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม เป็นลักษณะ การรวมอำนาจ (Centralization or Concentration)

ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ เป็นลักษณะ การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เป็นลักษณะการกระจายอำนาจ (Decentralization)

อู๋คร ดันตีสุนทร (2541 : 43) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ คือ การกระจายการตัดสินใจทั้งด้านการบริหารและการเงินจากส่วนกลางสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น การกระจายอำนาจมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการและองค์กรประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการตัดสินใจ บริหาร และพัฒนาท้องถิ่นของตน

การกระจายอำนาจของประเทศไทยมี 2 ลักษณะ ดังนี้

1. เป็นการกระจายอำนาจภายในระบบราชการ กล่าวคือ การกระจายอำนาจในการบริหารงานและงบประมาณ จากระบบราชการส่วนกลางหรือหน่วยราชการที่ตั้งอยู่ตามจังหวัดต่างๆ เพื่อให้ข้าราชการด้วยกันมีความคล่องตัวในการบริหารงานลักษณะนี้น่าจะเป็นการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ระหว่างราชการและหน่วยราชการมากกว่าที่จะเป็นการกระจายอำนาจเพราะประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว

2. เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจทั้งด้านการบริหารและการเงินจากหน่วยราชการไปให้ประชาชนซึ่งเป็นการคืนอำนาจให้ประชาชนเพราะอำนาจในการบริหารนั้นเป็นของประชาชนแต่ดั้งเดิม ลักษณะนี้เป็นการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนบริหารตนเอง (Local Self - Government) โดยประชาชนและองค์กรประชาชนจะมีส่วนร่วมในกระบวนการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้น

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2541 : 45) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ คือ เป็นการกระจายอำนาจที่แบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลให้แก่ข้าราชการในส่วนภูมิภาค ให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ตามแต่รัฐบาลจะมอบหมายให้ภายในพื้นที่ที่ได้กำหนดขึ้น โดยให้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มงานให้ได้ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดไว้

2. การยกอำนาจให้หรือการมอบอำนาจอย่างเด็ดขาด (Devolution) หมายถึง การกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ให้มีอำนาจบริหารตนเองได้อย่างแท้จริง เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งการเมืองและการบริหารให้ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่นของตนเองได้ การมอบอำนาจในลักษณะอย่างนี้เป็นการบริหารตนเอง (Local Self - Government) มากที่สุด

นอกจากนี้การกระจายอำนาจยังอาจแบ่งเป็น

1. การกระจายอำนาจตามเขตพื้นที่ (Territory) เช่น การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา

2. การกระจายอำนาจตามกิจกรรม (Activity) หรือหน้าที่ (Function)

สรุป การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐบาลมอบอำนาจการบริหารบางส่วนให้กับองค์กรอื่น นอกจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร และอยู่ในความควบคุมของรัฐบาล เป็นการกระจายการตัดสินใจ ทั้งด้านการบริหารและการเงินจากส่วนกลางสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการองค์กรและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการตัดสินใจบริหารและพัฒนาท้องถิ่นของตน

1.2 หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐบาลกลางยินยอมมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการใดๆไม่ว่าจะเป็นด้านการบริหารงบประมาณหรือกิจกรรมต่างๆ ให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยประชาชนจะเลือกตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ท้องถิ่นจะมีอำนาจในการบริหารอย่างเต็มที่เกี่ยวกับด้านการทหารและนโยบายต่างประเทศ ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนภูมิภาคตามที่กฎหมายกำหนดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดการกระจายอำนาจไว้โดยเฉพาะในหมวดที่ 9 ของส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 282-290 ซึ่งสรุปได้ 4 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างและรูปแบบด้านบริหารงานบุคคล ด้านอำนาจหน้าที่และรายได้ ด้านการกำกับดูแล ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

การกระจายอำนาจ เป็นหลักการหนึ่งในการจัดระเบียบการปกครองของประเทศ และมีหลักการสำคัญคือเป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการกันเอง ภายใต้ระเบียบกฎหมายที่กำหนดโดยเฉพาะขณะนี้รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการถ่ายโอนอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล งานการเงินงบประมาณต่างๆ โดยถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2543 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ถ่ายโอน กำลังข้าราชการสำนักงานปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเริ่มดำเนินการในวันที่ 1 ตุลาคม 2543 (กรมการปกครอง. 2539 : 53-55)

จรัส สุวรรณมาลา (2537 : 29) ได้นำเสนอหลักการในการกระจายอำนาจ การแบ่งแยกหน้าที่รัฐบาลกลางกับราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรอาศัยหลักร่วมกัน 2 ประการ คือ

1. ผลกระทบภายนอกสาธารณะ (Public Interest) คือ กิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ภายในท้องถิ่นแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่มีผลกระทบต่อทั้งในด้านบวกและด้านลบต่อผู้คนที่อยู่ในท้องถิ่นอื่นๆ ภาษาวิชาเศรษฐศาสตร์เรียกว่า ไม่มีผลล้นออก (Spillover Effects) ให้ถือว่ากิจกรรมนั้นเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น แต่ถ้าผลประโยชน์ใดเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติโดยรวมหรือเป็นกิจกรรมที่กระทบถึงผู้คนที่หลายพื้นที่ให้ถือเป็นกิจกรรมระดับชาติหรือสูงกว่าชุมชนย่อยเพราะระดับชุมชนย่อยไม่สามารถทำกิจกรรมเหล่านี้ได้ ถึงแม้ทำได้ก็อาจเกิดความขัดแย้งกันได้

2. หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency) ได้แก่ การจัดการกิจกรรมใดๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้จ่ายเงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนที่มากที่สุด ในภาคเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “Public Goods” มีลักษณะเป็นโครงสร้างต้นทุนและการให้บริการที่เป็นแบบเฉพาะตัว กล่าวคือ มีต้นทุนคงที่ในสัดส่วนที่สูง มีต้นทุนแปรผันต่อหน่วยของการให้บริการต่ำและมีหลายกรณีที่มีต้นทุนแบบพิเศษ เช่น เพิ่มขึ้นเป็นขั้นบันได ฉะนั้น การจัดการบริการสาธารณะบางประเภทจะต้องมีผู้ใช้บริการจำนวนมากๆหรือเป็นชุมชนขนาดใหญ่พอสมควรจึงจะประหยัดต้นทุน ถ้าเป็นชุมชนเล็กๆก็จะผลิตบริการร่วมกันเพื่อจะได้ประหยัดและจะได้ใช้ประโยชน์จากบริการเหล่านั้นได้เต็มที่ กิจกรรมสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า โทรศัพท์ ต้องผลิตให้กับคนทั้งประเทศใช้บริการจึงจะประหยัดและคุ้มค่าแก่การลงทุน ในกรณีนี้ควรให้หน่วยงานระดับประเทศเป็นผู้ผลิตและให้บริการแก่ชุมชนทุกชุมชน

วรพจน์ วิสสุตพิช (อ้างใน ประทุมรัตน์ ชุตินาวิทยาคม .2541 : 8) ลักษณะเด่นของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมีลักษณะเด่น 5 ประการ ได้แก่

1. การกระจายอำนาจเกิดจากการยอมรับว่า เกิดจากความต้องการมีส่วนร่วมของราษฎรในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะหากเกิดความต้องการในลักษณะที่เป็นบริการสาธารณะ (Public Services) กิจกรรมที่ทำไปนั้นเป็นจะต้องเป็นส่วนรวมตั้งแต่ระดับชาติลงมาถึงระดับท้องถิ่น

2. มีกฎหมายตั้งชุมชนในท้องถิ่นสามารถกระทำกิจการท้องถิ่นกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีความสามารถในการเป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือการกระทำใดๆ ตามที่กฎหมายรับรองไว้

3. องค์กรหรือผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลสามารถจัดทำนิติกรรมในการดำเนินกิจกรรมแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐหรือส่วนกลาง

4. บุคคลหรือพนักงานที่ช่วยกิจการงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคล จะต้องอยู่ในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานบุคคล เช่น การแต่งตั้ง โยกย้ายหรือการบริหารงานคลัง เงินเดือนจะต้องรับจากเงินงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลที่สามารถบริหารงานคลังได้อย่างเป็นอิสระ คือ การจัดเก็บรายได้เองมีอำนาจในการสรรหารายได้ ซึ่งรายได้ที่เก็บได้นั้นจะนำมาบริหารงบประมาณดำเนินกิจการของตนเอง โดยไม่ต้องรอนงบประมาณจากแผ่นดินจากข้อเท็จจริงมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายประจำ รายได้ที่จัดหามาได้ไม่เพียงพอที่จะพัฒนาและจัดทำโครงการต่างๆจะต้องรอเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจึงจะสามารถนำมาพัฒนาท้องถิ่นได้ ทำให้เกิดปัญหาการบริหารงานขององค์กร

หากจะนำปรัชญาการกระจายอำนาจหรือหลักการประชาธิปไตยตลอดจนหลักการปกครองท้องถิ่นมาพิจารณาความเป็นท้องถิ่นได้ดังนี้ ดังนี้

- 5.1 ความเป็นนิติบุคคล
- 5.2 มีบุคลากรในการบริหารงานเป็นของตนเอง
- 5.3 จัดเก็บรายได้เองและมีรายได้ที่แน่นอน
- 5.4 ออกกฎข้อบังคับใช้ในพื้นที่ได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมายหรือหลักของรัฐ

พอสรุปได้ว่าความเป็นท้องถิ่น คือ การที่รัฐบาลกลางและภูมิภาคได้กระจายอำนาจการปกครอง การบริหารจัดการให้กับชุมชนในท้องถิ่น

สรุป หลักการกระจายอำนาจ คือ การคำนึงถึงหลักผลประโยชน์สาธารณะและหลักประสิทธิภาพในการจัดการ โดยการกระจายอำนาจจะมีความเป็นอิสระภายใต้กฎหมาย มีบุคลากรในการบริหารงานเป็นของตนเอง มีการจัดเก็บรายได้เองรวมทั้งสามารถออกกฎข้อบังคับใช้ในพื้นที่ได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

1.3 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

ลิขิต วีรเวทิน (2541 : 17-18) ได้วิเคราะห์ถึงความสำคัญในการกระจายอำนาจการปกครองว่ามีความสำคัญทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมไว้ 2 ประการ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติและโครงสร้างพื้นฐานในระดับท้องถิ่น การเน้นแต่การพัฒนาโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ

สถานิติบัญญัติ การเลือกตั้ง เป็นต้น โดยไม่คำนึงถึงพื้นฐานเบื้องล่าง ได้แก่ การตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถและโอกาสในการปกครองตนเอง เท่ากับว่าเป็นการพัฒนาในลักษณะที่หัวโตกันลิบ

2. การกระจายอำนาจยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ การพัฒนาชนบท การพัฒนาชนบท เป็นนโยบายที่กำลังเน้นหนักและมีการรณรงค์กันมากความสำคัญประการหนึ่ง คือ เรื่องการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทจะให้สัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องมีการคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่นและต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นนั้นๆ มีส่วนร่วมมีร่วมแรงกันและลักษณะดังกล่าวจะต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้โดยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น ถ้าหากไม่มีการกระจายอำนาจในการปกครองด้วยตนเองอย่างมีอิสระการพัฒนาจะเป็นลักษณะหยาบย่นยัดใส่ ซึ่งแทนที่จะเป็นผลดีกับท้องถิ่นแต่กลับจะสร้างความเลื่อมล้ำกันอันจะมีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งจะมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

ข้อดีของการกระจายอำนาจ คือ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้อย่างถูกต้องรวดเร็วเพราะคนในท้องถิ่นเองย่อมรู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นอย่างดีและเป็นการสร้างให้เกิดการช่วยกันคิดแก้ปัญหา ซึ่งจะนำไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตย คือ การปกครองของประชาชน เพื่อประชาชน และโดยประชาชน

ข้อเสียของการกระจายอำนาจ คือ ทำให้อำนาจรัฐหรือองค์กรส่วนกลางลดลงอาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐได้ในยามที่เกิดศึกสงครามหรือมีภาวะฉุกเฉิน นอกจากนี้ยังทำให้เกิดความสับสนเปลือง เพราะเจ้าหน้าที่และทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรมหาชนใดก็ใช้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอันอยู่ในกรอบอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถหมุนเวียนไปปฏิบัติงานได้ทั่วประเทศเหมือนเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนกลางและยังทำให้การบริการสาธารณะในภาพรวมทั้งหมดขาดเอกภาพ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต่างแข่งขันกันจนทำให้เกิดการเลื่อมล้ำในด้านการให้บริการ

การกระจายอำนาจเป็นหัวใจหลักของระบอบประชาธิปไตยตามหลักรัฐศาสตร์ คือ เป็นการที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจการบริหารให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่นให้มีอำนาจในการดำเนินการภายในอาณาเขตของตน โดยปราศจากการแทรกแซงหรือการมีอำนาจอิสระที่จะดำเนินการ แต่ก็อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล การกระจายอำนาจ

จึงเป็นเรื่องของรัฐบาลที่มอบความรับผิดชอบบางส่วนให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่น สำหรับแนวทางที่แต่ละท้องถิ่นจะยึดหลักในการกระจายอำนาจอย่างไรขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เป็นสำคัญ

สรุป ความสำคัญของการกระจายอำนาจ คือ เมื่อมีการกระจายอำนาจแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องรวดเร็ว เพราะคนในท้องถิ่นเองย่อมรู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นอย่างดี และเป็นการสร้างให้เกิดการช่วยกันคิด แก้ปัญหา ซึ่งจะนำไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตย คือ การปกครองของประชาชน เพื่อประชาชน โดยประชาชน ซึ่งจะมีความสำคัญอย่างยิ่งทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความเข้าใจของนักวิชาการเกี่ยวกับความหมายของการปกครองท้องถิ่นมีความแตกต่างกันมากมาย ดังต่อไปนี้

พรชัย เทพปัญญา (2543 : 1) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า อำนาจหน้าที่ (Authority) ที่จะกำหนด (Determine) และการบริหารจัดการ (Execute) ภายในเขตพื้นที่กำหนดและขนาดของพื้นที่ที่ว่ามีอยู่ภายในประเทศและมีขนาดเล็กกว่าประเทศมีความหมายอีกประการหนึ่งว่า The New Columbia Encyclopedic การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การบริหารงานทางการเมือง (Political Administration) ของหน่วยย่อย (Subdivision) ทางพื้นที่และประชากรของประเทศ ซึ่งมีขนาดเล็กที่สุด

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 : 140) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า ส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐซึ่งมีหน้าที่สำคัญที่รับผิดชอบการดำเนินงานเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับประชาชนในท้องถิ่นหรือในขอบเขตแห่งใดแห่งหนึ่ง โดยเฉพาะและเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง

ลิขิต ธีรเวคิน (2533 : 286) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยทางปกครองทางการเมืองที่มีอยู่ในระดับต่ำลงมาจากชาติหรือระดับมลรัฐและรัฐในกรณีที่ประเทศเป็นสหพันธรัฐหรือรัฐรวม ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมายและมีอำนาจอย่างเพียงพอ ที่จะทำกิจกรรมในท้องถิ่น โดยตนเองรวมทั้งอำนาจเก็บภาษีหรือการใช้

แรงงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวนี้อาจจะได้รับจากการเลือกตั้งหรือจากการคัดสรรหรือแต่งตั้งขึ้นมาโดยท้องถิ่นก็ได้

ประธาน คณะทศศึกษากร (2526 : 7) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นหน่วยทางปกครองซึ่งรัฐให้จัดตั้งขึ้นให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อจะปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

ดำรง ลัทธิพิพัฒน์ (2541 : 30) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการบริหารตนเองโดยประชาชนในหน่วยชุมชน หรือหน่วยการบริหาร หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นหน่วยรัฐบาลท้องถิ่น

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2541 : 17) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นรูปแบบการบริหาร ที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินงานต่าง ๆ ในการบริหารท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อสนองตอบความต้องการและแก้ไขปัญหาคด้วยตนเอง

วิลเลียม เอรอปสัน (Robson. 1953 : 574 ; อ้างใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2541 : 30) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศที่มีอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องไม่มากจนกระทบกระทั่งอันถึงอำนาจอธิปไตยของรัฐเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Logal Right) แต่มีองค์กรที่จำเป็น (Necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แฮริส จี มองตากู (Montago. 1984 : 574 ; อ้างใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2541 : 30) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครอง ซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมมีความรับผิดชอบ ซึ่งปลอดจากการควบคุมการบริหารส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ยังต้องอยู่ภายใต้อำนาจสูงสุดของรัฐอยู่ มิได้เป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

วิลเลียม วี ฮอลโลเวย์ (Holloway . 1951: 101-103 ; อ้างใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ . 2541 : 31) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นองค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน

มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจในการบริหารตนเอง มีการบริหารงานคลัง เป็นของตนเองและสภาท้องถิ่นมีสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน

สรุป การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่มีอยู่ภายใต้หน่วยการปกครอง ระดับประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวและอยู่ต่ำกว่าระดับมลรัฐที่เป็นรัฐรวม เจ้าหน้าที่ของหน่วย การปกครองดังกล่าวมีความรับผิดชอบขั้นต้นต่อท้องถิ่นตน และได้รับการรับรองให้มีอำนาจ หน้าที่ที่จะใช้ดุลยพินิจในเรื่องสำคัญๆ ได้ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐบาลกลางหรือ มลรัฐซึ่งจะเป็นผู้ให้กำเนิดหรือจัดตั้งหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยจะมีลักษณะ เป็นการกระจายอำนาจการปกครองบางอย่างซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง ดังนั้น จึงอาจ กล่าวในแง่ของประชาธิปไตยว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

2.1 หลักการทั่วไปของการปกครองท้องถิ่น

2.2.1 ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

ลิขิต ชีรวะดิน (2533 : 32) ได้อธิบายถึงลักษณะองค์กรหรือ การบริหารตนเองของท้องถิ่นที่เห็นได้อย่างชัดเจน 4 ประการ ดังนี้

- 1) มีความเป็นอิสระอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลใน ส่วนกลางน้อยมาก พนักงานท้องถิ่นย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายและข้อบังคับของการบริหารงาน บุคคลของท้องถิ่นเอง พร้อมทั้งได้รับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารตนเองของ ท้องถิ่นด้วย
- 2) องค์การบริหารตนเองของท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล เป็นเอกเทศ ตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกจากส่วนกลาง มีขอบเขตการบริหารงานที่แน่นอนและมีคณะผู้บริหาร ที่เลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น
- 3) มีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บบัญชี และ การหารายได้อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด รวมไปถึงการจัดทำงบประมาณเอง
- 4) มีอำนาจอิสระในการวางนโยบายและมีการบริหารงานของ ตนเองไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางก่อน ถ้าหากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมี แต่เพียงอำนาจหน้าที่ในการเสนอข้อแนะนำหรือให้คำปรึกษาโดยไม่มีอำนาจในการปฏิบัติด้วย แล้วก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

จากลักษณะทั้ง 4 ประการจึงชี้ให้เห็นว่าความแตกต่างระหว่างการบริหารตนเองของท้องถิ่น (Local Self - Government) กับการบริหารส่วนภูมิภาค (Local State Government) ซึ่งหมายถึง การบริหารในส่วนกลางแบ่งอำนาจไปให้ตามหลักการที่เรียกว่า การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เพื่อเป็นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือการปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มี 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก รัฐบาลในส่วนกลางจะควบคุมหน่วยการบริหารท้องถิ่นด้วยการกำหนดหน้าที่ของหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยทางกฎหมายรวมทั้งการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานให้ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายมอบให้

ประการที่สอง รัฐบาลในส่วนกลางจะช่วยเหลือสนับสนุนรายได้ให้แก่หน่วยงานบริหารท้องถิ่น โดยทั่วไปแล้วหน่วยการบริหารท้องถิ่นจะหารายได้ในท้องถิ่นไม่เพียงพอกับรายจ่ายของท้องถิ่น ดังนั้น รัฐบาลในส่วนกลางจึงจำเป็นต้องช่วยเหลืออุดหนุนด้านงบประมาณและความช่วยเหลือ ทั้งนี้เพื่อให้งบเกิดประโยชน์และสร้างความผาสุกให้กับประชาชนในท้องถิ่น

ประการสุดท้าย รัฐบาลในส่วนกลางจะแนะนำและส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีทัศนคติที่ถูกต้องและเห็นคุณค่าของการบริหารตนเอง รวมตลอดไปถึงการแนะนำทางปฏิบัติที่จะนำมาซึ่งความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่น

สรุป ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น คือ องค์การบริหารตนเองของท้องถิ่น เป็นนิติบุคคลมีความเป็นอิสระอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลในส่วนกลางน้อยกว่าพนักงานท้องถิ่นย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายและข้อบังคับของการบริหารงานส่วนบุคคลของท้องถิ่นเอง พร้อมทั้งได้รับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารตนเองของท้องถิ่น ด้านการคลังมีความเป็นอิสระ ทั้งการจัดเก็บบัญชี การหารายได้อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนดรวมไปถึงการจัดทำงบประมาณเอง มีอำนาจอิสระในการวางนโยบาย และมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางก่อน

2.2.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

พรชัย เทพปัญญา (2543 : 5-6) รัฐบาลไม่ว่าระดับใดรวมทั้งตัวแทนที่ประจำอยู่ตามท้องถิ่นต่างๆย่อมก่อตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1) หน้าที่ให้บริการซึ่งบุคคลหรือเอกชนไม่ใช่จัดทำให้ได้หรือไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดทำให้ได้ ในลักษณะเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะจัดบริการผู้เสียภาษีให้ได้รับความคุ้มครอง ได้รับสวัสดิการและความสะดวกในการดำเนินชีวิต

2) หน้าที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง เนื่องจากการดำเนินชีวิตของบุคคลอาจจะเกิดความขัดแย้งกันเพราะความคิดเห็นและผลประโยชน์แตกต่างกัน ซึ่งอาจจะมีกรณีพิพาทเกิดขึ้นอย่างมีเหตุผลหรือมีการโต้แย้งกันอย่างรุนแรง หรืออาจจะมีกรณีพิพาทหรือมีการต่อสู้กัน กรณีเช่นนี้ รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะต้องเข้ามาแก้ไข โดยการเข้ามากำหนดกฎเกณฑ์ควบคุมการขัดแย้ง เป็นผู้ประนีประนอมหรือแบ่งผลประโยชน์ หรือเป็นผู้ตัดสินกรณีพิพาททั้งสองฝ่ายจะต้องเชื่อฟังและยอมรับคำตัดสินนั้น

3) การแบ่งเบาภาระและการเป็นตัวแทนของแต่ละส่วนของประเทศ การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่จะแบ่งเบาภาระของส่วนกลางให้ท้องถิ่นจัดปกครองด้วยตนเอง เพื่อเป็นการฝึกหัดการปกครองด้วยตนเองสำหรับประเทศที่ยังไม่พัฒนา แต่สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น ถือว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นตัวแทนของประเทศส่วนหนึ่งในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศ อย่างเช่น ชาวอเมริกันมีความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นส่วนช่วยเสริมสร้างชีวิตที่เป็นประชาธิปไตยหรือแม้แต่สาธารณรัฐประชาชนจีนและรัสเซียก็คาดหวังเช่นเดียวกัน แต่อาจจะดำเนินการแตกต่างกัน

สรุป วัตถุประสงค์การปกครองท้องถิ่น คือ การให้บริการแก่ประชาชนในลักษณะที่ประชาชนไม่สามารถจัดทำได้ด้วยตนเองและการประสานความขัดแย้งในฐานะที่เป็นตัวกลางรวมถึงการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางและที่สำคัญที่สุดก็ถือเป็นการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย

2.2.3 ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น

ลิขิต ชีรวคิน (2519 : 43) ได้กล่าวถึงประโยชน์การปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปนั้นมีมากมายแต่อาจจะสรุปได้ 2 ประการ ดังนี้

1) ประโยชน์ในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยทำให้เกิดการพัฒนาการเมืองในชาติขึ้นได้ โดยการปกครองท้องถิ่นเป็นมาตรฐานทางการเมืองและเป็นสถานที่ให้ประชาชนเข้าใจและมีความรู้เกี่ยวกับการเมืองเบื้องต้นตลอดจนเป็นสนามแห่งแรกของการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ถ้าการปกครองท้องถิ่นเกิดความล้มเหลวแล้วย่อมมีผลกระทบไปถึงการพัฒนาทางการเมืองด้วย ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นและการพัฒนาการเมืองจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น

เมื่อการเมืองของประเทศเป็นแบบประชาธิปไตยการปกครองท้องถิ่นก็มีส่วนพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยด้วยและการปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระบอบการเมืองซึ่งประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองดังที่กล่าวมาแล้ว

2) ประโยชน์ในการพัฒนาสังคม การพัฒนาสังคมจะต้องทำทั้งสามด้าน คือ ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ และด้านการเมืองการปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยพัฒนาสังคมมาก ในด้านการเมืองได้กล่าวมาแล้วส่วนด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นประชาชนในท้องถิ่นต้องการอะไรก็จะทำโครงการพัฒนาขึ้นไม่ว่าจะด้านสังคม เช่น การบริการสังคม ด้านเศรษฐกิจ การจัดตลาดในชุมชน เป็นต้น โดยคนในท้องถิ่นได้ร่วมกันเสียสละเพื่อสังคมภายใต้การชี้แนะและการให้ความช่วยเหลือจากส่วนกลาง ก็จะทำให้มาตรฐานของการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่นนั้นดีขึ้นทั้งด้านปัจจัยสี่หรือสิ่งฟุ่มเฟือยต่าง ๆ ในสังคม ด้านคุณธรรมก็จะต้องทำให้เจริญตามด้านวัตถุไปด้วย ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างอันจะเป็นปัญหาตามมาภายหลัง

สรุป การปกครองท้องถิ่นยังให้ประโยชน์ กับประชาชนทั้งในด้านการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการปกครองตนเองสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงกับความต้องการและการพัฒนาด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจและด้านการเมือง ซึ่งหมายถึง การพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในทุกๆด้านให้ดีขึ้นอย่างแท้จริง

2.2.4 แนวคิดของการปกครองท้องถิ่น

ในการปกครองประเทศด้วยวิธีการกระจายอำนาจการปกครอง โดยที่รัฐบาลกลางโอนอำนาจหรือตัดอำนาจจากการปกครองบางส่วนและบางลักษณะไปให้ท้องถิ่นดำเนินการอย่าง มีอิสระไม่ต้องขึ้นอยู่กับการบริหารของรัฐบาลกลางเป็นเพราะรัฐบาลกลางได้กำหนดขอบเขต การบริหารอย่างอิสระให้แก่ท้องถิ่น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีรากฐานมาจากการกระจายอำนาจการปกครอง

การปกครองท้องถิ่นมีแนวความคิดที่ว่า “รัฐเท่านั้นเป็นผู้ก่อตั้งการปกครองท้องถิ่น” (Local Government is a Creature of the State) ฉะนั้น การที่จะให้ท้องถิ่นใดมีอำนาจอิสระโดยสิ้นเชิงจากรัฐหรือรัฐบาลกลางย่อมเป็นไปไม่ได้ เพราะจะก่อให้เกิดรัฐซ้อนรัฐขึ้น ตามความเป็นจริงนั้น ท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระแต่จะเป็นความอิสระในการปกครองตนเองภายใต้การกำหนดของรัฐ ทั้งนี้ เพราะรัฐเท่านั้นที่มีอำนาจสูงสุด หรือมีอำนาจ

อธิปไตยภายในประเทศส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีอำนาจอิสระแต่ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการควบคุมหรือการมอบหมายอำนาจจากรัฐเท่านั้น ดังนั้น รัฐหรือตัวแทนของรัฐจะต้องควบคุมดูแลการเป็นอิสระของท้องถิ่นอยู่ตลอดไป

แม้ว่าท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองและรัฐหรือตัวแทนของรัฐจะต้องควบคุมดูแลการเป็นอิสระของท้องถิ่นอยู่ก็ตาม แต่ความมีอิสระของท้องถิ่นจะมีได้อย่างกว้างขวางเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับสิ่งเหล่านี้คือ (บุญรงค์ นิลวงศ์ .2522 : 16-17)

- 1) ความใจกว้างของรัฐหรือผู้มีอำนาจในการบริหารของรัฐจะกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ย่อมเป็นไปตามรูปแบบของรัฐ แล้วกำหนดเป็นนโยบายของรัฐขึ้น
- 2) ท้องถิ่นต้องมีรายได้เพียงพอต่อการบริการ จึงจะมีความเป็นอิสระและความคล่องตัว ในการบริหาร แต่ถ้าท้องถิ่นต้องพึ่งเงินจากรัฐหรือหน่วยงานอื่นด้วยแล้วก็จำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานเจ้าของเงินจะเข้ามาตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่น ท้องถิ่นก็จำเป็นที่จะวางตัวอยู่ในกรอบที่เจ้าของเงินกำหนดให้
- 3) สถานการณ์ของประเทศ หากประเทศใดมีเหตุการณ์ไม่สงบ การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ย่อมจะเป็นอันตรายต่อเอกภาพของชาติ แต่ในทางกลับกันถ้าประเทศใด มีความสงบเรียบร้อย สังคมอยู่ในภาวะปรกติสุข การกระจายความเป็นอิสระให้แก่ท้องถิ่นจึงเป็นไปได้โดยง่ายและเป็นไปอย่างกว้างขวาง

ประหัด หงษ์ทองคำ (2526 : 10-12) ได้กล่าวถึงแนวคิดในการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีรูปแบบแตกต่างกันไปตามความเจริญจำนวนประชากรและขนาดพื้นที่ของท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะลักษณะขององค์ประกอบสามประการนี้ในท้องถิ่นต่างๆ ภายในประเทศมีความแตกต่างกัน
2. มีการเลือกตั้ง (Election) การเลือกตั้งอาจจะเป็นการเลือกตั้งทั้งหมด คือเลือกตั้ง ทั้งฝ่ายสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารหรือจะเป็นการเลือกตั้งเพียงบางส่วนก็ได้ ทั้งนี้ เพราะมีความเชื่อว่าการเลือกตั้งเป็นวิถีทางที่ดีที่สุดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง
3. มีอำนาจอิสระ (Autonomy) คือ มีอำนาจในการดำเนินการที่ได้รับมอบหมายได้เองโดยมีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเองและไม่ต้องรอคำสั่งจากส่วนกลางแต่อย่างใด แต่อำนาจอิสระนี้จะมีมากจนเกินไปอย่างสิ้นเชิงจากรัฐไม่ได้จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐบาล

วิรัช วิรัชนิการวรรณ (2541 : 35) ได้สรุปแนวคิดในการปกครองท้องถิ่นไว้ 3 ประการดังนี้

ประการแรก เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสได้เรียนรู้ฝึกปฏิบัติหรือเข้าใจถึงการบริหารหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยการเรียนรู้จากของจริง ปฏิบัติจริง (Learning by Doing) และการบริหารตามหลักประชาธิปไตย (School of Democracy)

ประการที่สอง เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางให้แก่ประชาชน ในท้องถิ่นอันมีลักษณะของการกระจายอำนาจการบริหาร และมอบการบริหารให้แก่ประชาชน ในท้องถิ่นโดยตรง (Decentralization)

ประการสุดท้าย เพื่อให้หน่วยการบริหารท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในส่วนกลางเพื่อไปปฏิบัติงานด้านการบริหาร และการจัดบริการสาธารณะบางส่วน เพื่อประชาชนส่วนรวมในท้องถิ่น โดยการปฏิบัติงานดังกล่าวด้วยตนเอง (Local Self Government)

นิกร เกริกกุล (2543 : 21) ได้กล่าวถึงแนวคิดการปกครองตนเองของท้องถิ่น (World Wide Declaration of Local Self - Government) สรุปได้ 10 ประการดังนี้

1. รากฐานทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Foundation) หลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นต้องได้รับการรับรอง โดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหลักซึ่งกำหนดรูปแบบโครงสร้างของประเทศนั้น

2. ทฤษฎีของการปกครองท้องถิ่น (Concept of Local Self - Government) การปกครองตนเองของท้องถิ่น ต้องบ่งชี้ถึงสิทธิและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในกรอบของกฎหมาย ในการวางแผนกฎเกณฑ์และจัดกิจการและจัดกิจการสาธารณะ ตามความรับผิดชอบและเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นดังกล่าวจะต้องให้บุคคลหรือองค์กรผู้แทนประชาชน (สภา) ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยอิสระและครบถ้วนตามวาระที่กำหนด ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นจะต้อง มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออย่างน้อยก็ต้อง ให้สภาเป็นคนแต่งตั้งหรือเห็นชอบ

3. ขอบเขตของการปกครองท้องถิ่น (Scope of Local Self - Government) ประกอบด้วย

3.1 การดำเนินการภารกิจสาธารณะต้องกระทำโดยองค์กรพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

3.2 ท้องถิ่นมีสิทธิโดยทั่วไปในการริเริ่มกิจการใด ที่รัฐมิได้มอบหมายให้หน่วยงานใดทำโดยเฉพาะเจาะจงและกิจการใดๆที่รัฐห้ามมิให้ท้องถิ่นกระทำ

3.3 การกำหนดหน้าที่ของท้องถิ่นและกระบวนการในการแก้ไขปัญหาเปลี่ยนแปลงภารกิจดังกล่าว ต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเท่านั้น

3.4 อำนาจหน้าที่รัฐที่กระจายให้แก่ท้องถิ่นจะต้องบริบูรณ์ และเป็น การเฉพาะ (Full and Exclusive) หากรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้อำนาจส่วนกลางหรือ ส่วนภูมิภาคในการจัดการร่วมกิจกรรมกับท้องถิ่น ท้องถิ่นยังคงมีสิทธิในการเริ่มและตัดสินใจ ในการดำเนินการต่างๆ ได้

3.5 อำนาจที่ท้องถิ่นได้รับอำนาจจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคนั้น ท้องถิ่นจะสามารถใช้ดุลยพินิจในการคัดแปลงการดำเนินการให้สอดคล้องกับสภาพของ ท้องถิ่นได้

3.6 ในการดำเนินการใดๆของรัฐบาลในท้องถิ่นอื่น ที่มีผลกระทบต่อท้องถิ่น ต้องให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการตัดสินใจด้วย

4. การคุ้มครององค์ปกครองส่วนท้องถิ่น (Protection of Local Self-Government) ถ้าตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายให้สามารถระงับการกระทำของสภาหรือยุบสภาท้องถิ่น หรือให้ระงับการกระทำของฝ่ายบริหารหรือปลดฝ่ายบริหารได้ การกระทำดังกล่าวจะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องจัดให้มีการสืบช่วย การทำงานของฝ่ายบริหารให้ต่อเนื่องโดยเร็วที่สุด สำหรับการคุ้มครองในเรื่องอาณาเขต ขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงอาณาเขตจะกระทำได้ต่อเมื่อมี การปรึกษาหารือของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องรวมทั้งวิธีการลงประชามติ (Referendum) ในกรณีที่ บัญญัติไว้ในกฎหมาย

5. โครงสร้างการบริหารหรือการจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Adequate Organization Structures for Local Self-Government) ท้องถิ่นจะสามารถกำหนด โครงสร้างการบริหารงานของตนเองได้ เพื่อที่จะคัดแปลงให้เหมาะสมกับความจำเป็น ของแต่ละท้องถิ่น รวมทั้งเพื่อประกันให้มีการจัดการที่มีประสิทธิภาพต้องจัดให้มีสภาพ การจ้างงานและการฝึกอบรมบุคลากรเพื่อให้เป็นงานที่จูงใจ รัฐบาลในส่วนกลางและส่วน ภูมิภาคจะต้องสนับสนุนช่วยเหลือในการนำระบบคุณธรรม (Merit-System) มาใช้กับรัฐบาล ในระดับท้องถิ่น

6. สภาพของสำนักงานผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งของท้องถิ่น (Condition of Office for Local Elected Representatives) สำนักงานของผู้แทนประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งของท้องถิ่นจะต้องได้รับเงื่อนไขที่เหมาะสมและประกันได้ว่าผู้แทนจะสามารถปฏิบัติได้อย่างอิสระโดยเฉพาะ ในเรื่องค่าตอบแทนและการคุ้มครองในด้านสวัสดิการสำหรับการกระทำหรือกิจกรรมใดที่ไม่สามารถเข้ากันได้กับการดำรงตำแหน่งผู้แทนท้องถิ่นจะต้องระบุไว้ในกฎหมายเท่านั้น

7. การกำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Supervision of Local Authorities Activities) กระบวนการในการกำกับดูแลจะต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเท่านั้นและวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแล จะต้องเป็นไปเพื่อการกำชับให้ปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น

8. ทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Resources of Local Authorities) มีหลักการดังนี้ คือ

8.1 ท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิในทรัพยากรด้านการเงินที่เพียงพอแยกออกจากรัฐบาลในระดับอื่นและสามารถใช้จ่ายรายได้ดังกล่าวได้โดยอิสระภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน

8.2 การจัดสรรทรัพยากรแก่ท้องถิ่นต้องเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมกับกิจกรรมที่ต้องดำเนินการ สามารถรับรองในการให้บริการสาธารณะได้โดยไม่หยุดชะงักและมีแผนทางการเงิน ที่เพียงพอการถ่ายโอนภารกิจใดๆ ให้แก่ท้องถิ่นจะต้องมีการจัดสรรทรัพยากรการเงินเพื่อความสัมฤทธิ์ผลด้วยเสมอ

8.3 ท้องถิ่นที่อ่อนแอในทางการเงิน รัฐต้องจัดให้มีระบบที่ทำให้เกิดการสมดุลทางการเงิน (Financial Equalization)

8.4 รัฐต้องรับรองสิทธิของท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสมในการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรให้ชัดเจน

8.5 ต้องส่งเสริมให้มีการจัดหาเงินช่วยเหลือ โดยไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อโครงการใดโครงการหนึ่ง โดยเฉพาะการให้เงินช่วยเหลืออุดหนุนดังกล่าวไม่ถือเป็นการจำกัดสิทธิของท้องถิ่นในการใช้ดุลยพินิจของตนในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แต่อย่างใด

9. การสมาคมของท้องถิ่น (Association of Local Authorities) ในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณนั้น ท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิในการร่วมมือกันหรือก่อตั้งเป็นสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินกิจกรรมปกป้องหรือส่งเสริมผลประโยชน์ร่วมกัน

10. การคุ้มครองทางกฎหมายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Legal Protection of Local Self - Government) เพื่อปกป้องความเป็นอิสระของท้องถิ่น ในกรณีที่มีการละเมิดหรือเกิดข้อขัดแย้งรวมทั้งเพื่อให้หลักการปกครองท้องถิ่น ได้รับการเคารพ หลักสำคัญอีกประการหนึ่งจะต้องให้ท้องถิ่นมีสิทธิในการได้รับการเยียวยาทางศาล เพื่อจะสามารถใช้อำนาจอิสระของตนอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ เพื่อให้ปฏิบัติการกิจตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งปกป้องผลประโยชน์ท้องถิ่นนั้นๆ

สรุป ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่เป็นประชาธิปไตยนั้นควรมีลักษณะอย่างน้อยสามประการ คือ การเป็นนิติบุคคล หมายถึง ความสามารถในการดำเนินกิจการได้ด้วยตนเอง มีการเลือกตั้งเพื่อแสดงว่าประชาชนมีส่วนร่วมและจะต้องมีอิสระในการบริหารงานเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2.2.5 ประเภทของการปกครองท้องถิ่น

จากความรู้ว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการทางปกครองที่อยู่ภายใต้ปกครองระหว่างประเทศในประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวและอยู่ต่ำกว่าระดับหน่วยการปกครองระดับมณฑลรัฐในประเทศที่เป็นรัฐรวมดังได้กล่าวมาแล้วเราสามารถแยกการปกครองท้องถิ่นตามความหมายออกเป็น 2 ประเภท ซึ่งอาจจะเรียกว่าเป็นการแบ่งประเภทตามเกณฑ์ของผู้บริหารก็ได้ (สนธิ บางยี่ขัน . 2529 : 102)

1) การปกครองท้องถิ่นที่รัฐดำเนินการเอง (Local State Government) หมายถึง การปกครองท้องถิ่นในที่ชุมชนหรือเขตการปกครองรูปแบบหนึ่งซึ่งบริหาร โดยเจ้าหน้าที่ ที่ได้รับการแต่งตั้ง หรือหมายถึง สถาบันการปกครองที่ราชการบริหารส่วนกลางแบ่งอำนาจให้ซึ่งตามรูปแบบการปกครองของไทยเรียกว่า การปกครองส่วนภูมิภาค การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรูปแบบนี้ ส่วนกลางจะแต่งตั้งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ออกไปปฏิบัติราชการตามอาณาเขตต่างๆ ของประเทศโดยมอบอำนาจการวินิจฉัยและการดำเนินการบางประการให้ด้วยการรับผิดชอบต่อส่วนกลาง หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้มีอยู่ 4 หน่วยงาน คือ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน

2) การปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนดำเนินการเอง (Local Self Government) หมายถึง การปกครองท้องถิ่นในที่ชุมชน หรือเขตการปกครองรูปแบบหนึ่งโดยเจ้าหน้าที่ ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในหน่วยท้องถิ่นนั้นหรือหมายถึง สถาบันการปกครองที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบหรือกระจายอำนาจให้ซึ่งตามรูปแบบการปกครองของไทยเรียกว่า การปกครองท้องถิ่น ซึ่งหลักการที่องค์กรปกครองนี้มีหน้าที่รับผิดชอบและ

การใช้ดุลยพินิจโดยอิสระมีเจ้าหน้าที่และมีงบประมาณดำเนินการต่างหากจากราชการบริหาร ส่วนภูมิภาค (สาขาของรัฐบาลกลาง) แต่อยู่ภายใต้การควบคุมการดำเนินงานจากรัฐบาลกลาง ภายใต้วิธีการตรวจสอบและความเหมาะสมการที่จะควบคุมตรวจสอบอย่างใกล้ชิดเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับสภาพทางการศึกษาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ การปกครองท้องถิ่น ประเภทนี้ถ้าเป็นของไทยในปัจจุบันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา

สรุป องค์การปกครองท้องถิ่นจะแบ่งเป็นกี่ประเภท จึงเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณา ถึงหลักการแบ่งเป็นเกณฑ์ด้วย โดยการแบ่งประเภทการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย จะยึดหลักประชาธิปไตย คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง

2.2.6 โครงสร้างของการปกครองท้องถิ่น

โครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัจจัยที่ช่วยเพิ่มหรือลด ประสิทธิภาพในการบริหารงานของท้องถิ่นได้ เพราะโครงสร้างเป็นวิธีการที่จะนำไปสู่ วัตถุประสงค์ของนโยบายและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ ได้แก่ เสรีภาพของ ปัจเจกชนอำนาจในการบริหารงานการเพิ่มประสิทธิภาพในท้องถิ่น นโยบายของรัฐบาลกลาง ต่อการปกครองท้องถิ่น การบริหารงานโดยนักบริหารอาชีพและการตอบสนองประชาชน ในท้องถิ่น

พรชัย เทพปัญญา (2543 : 7) กล่าวว่า สิ่งที่เป็นโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น ดังกล่าวนี้ สรุปได้ 2 ประเภท คือ

1. โครงสร้างที่เป็นแบบรูปนัย (Formal Static Structure) เป็นโครงสร้างที่เน้น ถึงโครงสร้างที่กำหนดขึ้นตามกฎหมาย โดยมีการจัดองค์การแบบมีรูปแบบและมีการวินิจฉัย สั่งการตามอำนาจหน้าที่ (Authority) ตามกฎหมาย

2. โครงสร้างที่เป็นแบบอรูปนัย (Informal Kinetic) เป็นโครงสร้างชนิด ที่ไม่อาจจะมองเห็นได้ชัดเจนแต่แอบแฝงอยู่ในโครงสร้างแบบรูปนัยและเป็นอำนาจ (Power) ภายในโครงสร้างที่จะมีอิทธิพลในการวินิจฉัยสั่งการ

สรุป โครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นมีส่วนสำคัญในการบริหารงานของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมากเพราะเป็นสิ่งที่ประกอบด้วยโครงสร้างที่กฎหมายกำหนดไว้ ชัดเจน เช่น หน่วยงานต่างๆและโครงสร้างที่เป็นอำนาจในการบริหารงานซึ่งโครงสร้าง จะเสริมกันและกัน

2.2.7 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นมองได้เป็นสองแนวทาง คือ การพิจารณาความหมายของคำจำกัดความของการปกครองท้องถิ่นกับการพิจารณาทางด้านบุคลากรของ การปกครองท้องถิ่น

ประธาน คณะกรรมาธิการ (2526 : 8) ได้กล่าวว่า องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นตามความหมายของการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ ดังนี้

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆจะมีสภาพเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากรัฐ มีทรัพย์สินและงบประมาณเป็นของตนเอง มีอำนาจดำเนินการบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลาง รวมทั้งมีการกำหนดไว้ในกฎหมายถึงขอบเขตการปกครองและมีรูปแบบการปกครองที่ดีอีกด้วย

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้นนั้นจะต้องไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการพร้อมทั้งเป็นหน่วยงานที่มีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) และมีอิสระในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตกฎหมายและทำกิจกรรมนั้นได้โดยไม่ต้องขอคำสั่งจากรัฐบาลกลาง

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เพื่อแสดงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนและเพื่อแสวงหาบุคคลผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ มีการเสียสละและเป็นที่ยอมรับของประชาชนในท้องถิ่นมาปฏิบัติงานเพื่อบริการท้องถิ่น

4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) โดยการได้รับการอนุญาตจากรัฐ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้มาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป การจัดเก็บรายได้นี้จะต้องได้ความเป็นอิสระแก่คลังของท้องถิ่นที่จัดหาจัดเก็บภาษีและจัดทำงบประมาณท้องถิ่น

5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายของตนตามครรลองของการปกครองแบบให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองอย่างแท้จริง

6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการออกกฎหมาย กฎและข้อบังคับต่างๆ เพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่ง

ท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ ต้องให้กฎข้อบังคับที่บังคับกีดกันนั้น ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นยังคงอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐ

บุญรงค์ นิลวงศ์ (2522 : 31-32) ได้นำเสนอว่า องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นตามด้านบุคลากรที่ดำเนินงานอยู่ในองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น อาจกำหนดได้ดังนี้

1. สภาพท้องถิ่นเป็นแหล่งกำหนดนโยบายและออกข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือกฎหมายท้องถิ่นมาบังคับใช้ในท้องถิ่นนั้นๆ สมาชิกสภาท้องถิ่น จะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน เพื่อสนองความต้องการและให้ท้องถิ่นสามารถอำนวยความสะดวกและให้ท้องถิ่นสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้โดยทั่วกัน

2. ฝ่ายบริหารท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานตามแผนนโยบายของสภาท้องถิ่นและมีภาระหน้าที่ที่จะต้องประสานกิจการต่างๆ ในการบริหารท้องถิ่น วางแผน การทำงาน ควบคุมหน่วยงานต่างๆ ให้สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่สภาท้องถิ่นได้กำหนดไว้ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ฝ่ายการบริหารอาจประกอบด้วย คณะกรรมการหรือนายกเทศมนตรีหรือนักบริหารอาชีพที่ได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากสภาท้องถิ่นได้

3. พนักงานประจำท้องถิ่น เป็นพนักงานประจำทำหน้าที่บริหารงานท้องถิ่นในหน่วยงานต่างๆ ของการปกครองท้องถิ่นแต่ละหน่วยงานมีพนักงานประจำทำหน้าที่ดำเนินการตามความรับผิดชอบภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น ดังนั้นจึงถือว่าพนักงานประจำของท้องถิ่นเปรียบเสมือนแขนขาของท้องถิ่นที่จะรับการสั่งวินิจฉัยจากฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่นที่เปรียบเสมือนสมองที่สั่งการปฏิบัติการเคลื่อนไหวเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2541 : 35) ได้นำเสนอว่าการปกครองท้องถิ่น (Local Government) มีองค์ประกอบดังนี้

1. ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล คือ ต้องมีฐานะเป็นองค์กรที่ถูกต้องตามกฎหมาย มีกฎหมายรับรองการก่อตั้งและการรับรองฐานะอย่างชัดเจนเพื่อองค์กรนั้นๆ จะได้มีสิทธิต่างๆ ตามกฎหมาย อันได้แก่ สิทธิที่จะออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การปฏิบัติงานซึ่งจะใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น ข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบังคับองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

2. ต้องมีความเป็นอิสระ (Autonomy) จากการควบคุมของรัฐบาล ในส่วนกลาง องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอิสระพอสมควรในการบริหารงาน เช่น สามารถกำหนดนโยบาย วินัยสั่งการ และดำเนินการบริหารงานบุคคลของตนเองได้

3. ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง ซึ่ง การเลือกตั้งนี้เป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยเฉพาะ การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะเห็นบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 282 - 290

ดังนั้น องค์ประกอบทั้ง 3 ประการนี้มีความสำคัญเท่าเทียมกันจะขาดอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ได้ เพราะเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นต่อการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ

สรุป องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นมี 2 แบบคือ ตามความหมายของการปกครองท้องถิ่นหรือด้านบุคลากรที่ดำเนินงานอยู่ในองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น แต่องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานภายใต้กฎหมาย โดยประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกตั้งนี้เป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2.2.8 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

พูนศักดิ์ วัฒนวิเศษกุล (อ้างใน วัฒนา คำฤทธิ์. 2541 : 23) ได้สรุปความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นอันเป็นกระบวนการทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยไว้ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมือง ของชาติ มีกิจกรรมทางการเมืองโดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นตัวชักนำให้คนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองและเป็นการฝึกการตัดสินใจทางการเมือง
2. การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่น ก่อนเพราะการพัฒนาการเมืองในวงกว้าง จะนำไปสู่การเข้าใจการเมืองในระดับชาติได้ง่าย
3. การปกครองท้องถิ่น ทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชน ด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด ซึ่งจะเกี่ยวพันกับ

การเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอ ก็จะมีผลทำให้เกิดความคึกคัก และมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ ถนนการเมืองตลอดเวลา

4. การปกครองท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนเกิดความรอบรู้แจ่มแจ้งทางการเมือง (Political Maturity) กล่าวคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหาร การเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันในวิถีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองได้ดีที่สุด

5. การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่น ผ่านการเรียนรู้ในการเมืองท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของการเมืองระดับชาติสูงขึ้นด้วยเหตุที่ได้รับความนิยมนิยรัทธาจากประชาชนจึงทำให้ได้รับการเลือกตั้งในระดับสูงขึ้น

สรุป การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนเป็นรากฐานการสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงทำให้ประชาชนรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหาร การเมืองท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของการเมืองระดับชาติสูงขึ้นด้วย

2.2.9 ข้อดีและข้อเสียของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองมีทั้งข้อดีและข้อเสียเหมือนกับการปกครองแบบอื่นๆและอาจกล่าวถึงข้อดีและข้อเสียของการปกครองท้องถิ่นได้ดังนี้ (สมพงษ์ เกษมสิน. 2526 : 142 - 144)

ข้อดีของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

1. เป็นการส่งเสริม และช่วยให้การบริการต่างๆของรัฐไปถึงมือประชาชน ในลักษณะที่สอดคล้องกับภาวะความต้องการและความเป็นจริงในท้องถิ่น
2. เป็นการป้องกันมิให้มีการรวมอำนาจไว้ ณ ศูนย์กลางอำนาจเพียงแห่งเดียวเป็นการป้องกันมิให้เกิดระบอบการปกครองแบบเผด็จการโดยบุคคลขึ้น
3. เป็นการส่งเสริมและช่วยให้การบริหารงานของรัฐบาลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะรัฐบาลสามารถประสานความเข้าใจและความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่างๆ ช่วยให้การบริการประชาชนตรงกับเป้าหมายและเข้าถึงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง
4. เป็นการปลูกฝังและส่งเสริมการฝึกอบรมทางด้านการเมืองในระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน กล่าวคือ ช่วยให้ประชาชนได้เรียนรู้หลักการปกครองตนเอง

เพราะประชาชน ในท้องถิ่นย่อมอยู่ในฐานะที่ใกล้ชิดกับสภาวะความเป็นอยู่ของตนเองมากที่สุด จึงสามารถติดต่อกับรัฐบาลได้อย่างใกล้ชิดและมีความผูกพันต่อสิ่งที่ตนสร้างขึ้น นอกจากนี้ความไม่กว้างขวางของท้องถิ่นทำให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมรับรู้และแก้ปัญหาเกี่ยวกับความต้องการต่างๆของประชาชนได้ดี รวมทั้งการปกครองแบบนี้ยังช่วยเตรียมผู้นำท้องถิ่นเพื่อก้าวไปสู่การเป็นนักการเมืองในระดับชาติต่อไป

5. เป็นการส่งเสริมและช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานเพราะมีการแบ่งและจำกัดปัญหาท้องถิ่นออกจากปัญหาระดับชาติ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานของตนได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลกลางก็สามารถมุ่งสนใจไปที่เรื่องใหญ่ๆ ที่มีความสำคัญและมีผลประโยชน์ได้เสียต่อคนส่วนรวมทั้งประเทศได้มากขึ้น

6. ป้องกันมิให้เกิดการขัดแย้งกันระหว่างคนที่มีความแตกต่างด้านเชื้อชาติ ศาสนาและภาษา เพราะต่างฝ่ายต่างได้ปกครองตนเอง สามารถสนองความต้องการของกันและกันได้ดีกว่าที่จะให้คนจากส่วนอื่นมาบริการประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ จะช่วยก่อให้เกิดความสามัคคีและความเป็นเอกภาพขึ้นในชาติ

ข้อเสียของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

1. มีความสิ้นเปลืองมาก เพราะการที่มีองค์การปกครองท้องถิ่นกระจัดกระจายอยู่ทั่วไปทำให้เกิดการทำงานอย่างซ้ำซ้อนกัน จึงไม่ต้องด้วยหลักการประหยัดทั้งบุคลากรและงบประมาณ

2. ถ้าเป็นท้องถิ่นที่มีคนอยู่หลายเชื้อชาติ ศาสนาและภาษาต่างกันและมีระดับความคิดขัดแย้งกันอย่างรุนแรงในระหว่างชนชาติ ศาสนาและภาษาด้วยแล้ว การปกครองท้องถิ่นก็อาจเป็นสิ่งผลักดันให้มีการแบ่งแยกดินแดนออกเป็นอิสระได้ดีที่สุด

3. เกิดความไม่เสมอภาคและภาวะการฉ้อฉลไม่เท่าเทียมกัน เพราะท้องถิ่นมีทรัพยากรธรรมชาติอันช่วยให้แตกต่างกัน ทำให้ท้องถิ่นนั้นมีรายได้สูงและมีโอกาสปรับปรุงพัฒนาท้องถิ่นของตนได้มาก จึงเป็นภาระที่รัฐบาลกลางจะหาทางอุดหนุนและกระจายความเจริญให้แก่ท้องถิ่นที่มีลักษณะตรงข้ามให้ทั่วถึง

4. ทำให้เกิดการดำเนินงานที่มีต้นทุนสูง เพราะกิจการบางอย่างมีขอบเขตกว้างขวางและเกี่ยวข้องไปถึงท้องถิ่นต่างๆ ได้หลายแห่งพร้อมๆกันบางกรณีต้องใช้เงินทุนสูงมากจึงต้องอาศัยการวางแผนและปฏิบัติงานประสานกัน ถ้าท้องถิ่นใดกระทำไม่ได้เช่นนั้นก็ไม่อาจทำให้ท้องถิ่นนั้นมีความเจริญก้าวหน้าได้และในกรณีที่ต้องใช้เงินทุนมากมายเกินกำลังของท้องถิ่น ก็จำเป็นต้องอาศัยเงินทุนจากภายนอกหรือจากรัฐบาล ดังนั้น การจัดบริการ

บางอย่างของท้องถิ่น จึงไม่อาจจะดำเนินการได้เอง เพราะขาดเงินทุนและความชำนาญเพียงพอ

5. เป็นการขัดต่อการปกครองที่ดีบางอย่าง โดยเฉพาะการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่มีได้กำหนดให้มีการละเว้นสวัสดิการของคนส่วนใหญ่และโอกาสของความก้าวหน้าของชาติ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการปกครองท้องถิ่น ในขณะที่ประชาชนยังไม่พร้อมที่จะปกครองตนเองได้ข้อนี้ นับว่าเป็นปัญหาของประเทศด้อยพัฒนาโดยทั่วไปแต่ก็เป็นที่ประจักษ์กันว่าเป็นหน้าที่ของผู้ปกครองที่ดีที่จะต้องวางแผนการดำเนินการปกครองท้องถิ่นเป็นขั้นๆ เพื่อให้ท้องถิ่นได้ มีโอกาสปกครองตนเองเป็นลำดับ เพราะถ้าหากไม่มีการเริ่มต้นก็ยากที่จะนำไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้ และมีหลักสากลว่ารัฐบาลที่ดีจะต้องสามารถปรับใช้หลักการหรืออุดมการณ์ต่างๆ ให้เข้ากับภาวะความเป็นจริงของแต่ละแห่งตามกาลสมัย หากรัฐบาลใดกระทำการโดยมุ่งที่จะรักษาอำนาจของตนแต่เพียงอย่างเดียวโดยไม่พยายามที่จะเตรียมประชาชนของตนให้สามารถรับภาระการปกครองตนเองได้ในอนาคตแล้ว ก็จะเป็นปัญหาต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยและนำไปสู่การปกครองที่มุ่งกดขี่คนส่วนใหญ่ เพื่อประโยชน์ของคนกลุ่มย่อยในที่สุด

สรุป การปกครองท้องถิ่นมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

ข้อดี คือ เป็นการส่งเสริมและช่วยให้การบริการต่างๆของรัฐไปถึงมือประชาชนในลักษณะที่สอดคล้องกับภาวะความต้องการและความเป็นจริงในท้องถิ่น เป็นการป้องกันมิให้มีการรวมอำนาจไว้ ณ ศูนย์กลางอำนาจเพียงแห่งเดียวการบริหารงานของรัฐบาลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นป้องกันมิให้เกิดการขัดแย้งกันระหว่างคนที่มีความแตกต่างด้านเชื้อชาติ ศาสนาและภาษาเพราะต่างฝ่ายต่างได้ปกครองตนเองตามท้องถิ่นที่ปกครอง

ข้อเสีย คือ มีความสิ้นเปลืองมากเกิดการดำเนินงานอย่างซ้ำซ้อน เกิดความไม่เสมอภาคและภาวะการไม่เท่าเทียมกัน เพราะท้องถิ่นมีทรัพยากรธรรมชาติอันน้อยให้แตกต่างกันรวมทั้งเป็นการขัดต่อการปกครองที่ดีบางอย่างด้วย

3. การปกครองท้องถิ่นตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งถือว่ามีความสำคัญยิ่งกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในหมวด 9 ตั้งแต่มาตรา 282 ถึง 290 ได้กำหนดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ดังต่อไปนี้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

3.1 หลักการทั่วไป

หลักการทั่วไปจะกำหนดในมาตรา 282, 283 และ 284 มีสาระสำคัญดังนี้

3.1.1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

3.1.2 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับการจัดตั้งให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

3.1.3 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติแต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศชาติเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงหลักสาระสำคัญการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากการบัญญัติไว้มิได้

3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้คำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ ดังนี้

3.2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง มีอำนาจหน้าที่ของตนโดยเฉพาะ

3.2.2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้คำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

3.2.3 เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้คือ

1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ใน (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรภาวือากรตาม (1) และ (2) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้วคณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ การจัดสรรภาวืและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น ให้แกท้องถิ่นเป็นสำคัญซึ่งการดำเนินการดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และเมื่อรายงานรัฐสภาแล้วจึงให้มีผลบังคับใช้

3.3 โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 285 ได้กำหนดโครงสร้าง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

3.3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย 2 ส่วน คือ สภาท้องถิ่นและ คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

3.3.2 สมาชิกท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบ ของสภาท้องถิ่น

3.3.3 การเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชนให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

3.3.4 สมาชิกท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระ การ ดำรงตำแหน่งครั้งละ 4 ปี

3.3.5 คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นข้าราชการซึ่งมี ตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือ ส่วนราชการท้องถิ่นมิได้

3.4 การตรวจสอบของประชาชน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 286 และ 287 ได้บัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ดังนี้

3.4.1 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน ไม่น้อย กว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่นคนใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้ สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติ

โดยการลงคะแนนเสียงดังกล่าวต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนน ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

3.4.2 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวน ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้โดยการร้องขอ ดังกล่าวจะต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย

3.5 การบริหารงานบุคคล

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 288 ได้บัญญัติ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

3.5.1 การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน

3.5.2 คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วย ราชการที่เกี่ยวข้องผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยมีจำนวนเท่ากัน

3.5.3 การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือนและการลงโทษ พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

3.6 อำนาจ หน้าที่ และสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 289 และ 290 ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ และสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ มีสาระสำคัญ ดังนี้

3.6.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

3.6.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และ การฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้นและเข้าไปมีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย โดยในการจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

3.6.3 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ย่อมมีอำนาจหน้าที่อย่างน้อย 3 ประการ คือ

- 1) การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จาก
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในเขตพื้นที่
- 2) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะ ในกรณีที่มีผลกระทบต่อการค้างชีวิตของประชาชน
ในพื้นที่ของตน
- 3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อเริ่มโครงการหรือกิจกรรมนอก
เขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

สรุป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีเจตนารมณ์ต้องการ
ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย
ตาม หลักการกระจายอำนาจการปกครอง โดยรัฐได้มอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำ
บริการสาธารณะให้ท้องถิ่นดำเนินการ โดยได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระ
มีโครงสร้างหน้าที่เป็นประชาธิปไตย มีอำนาจหน้าที่ชัดเจนและเปิดโอกาสให้ประชาชน
เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้

4. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เป็นประชาธิปไตยรูปแบบหนึ่งเพราะมี
ลักษณะการจัดโครงสร้างทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยมีประวัติความเป็นมายาวนาน

4.1 ประวัติการปกครองระบบเทศบาลในประเทศไทย

เทศบาล (Municipality) คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยรูปแบบหนึ่ง
ถือกำเนิดขึ้นสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ท่านได้ทรงริเริ่มหาช่องทาง
ในการจัดตั้งรูปแบบการปกครองรูปแบบเทศบาลขึ้น โดยตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง
เพื่อศึกษาและวางรูปแบบของเทศบาล แต่การวางรูปแบบขณะนั้นยังไม่สมบูรณ์ตามพระราช
ประสงค์ของพระองค์เพราะคณะผู้บริหารเทศบาลมาจากการแต่งตั้งจากราชการประจำ
ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475
คณะราษฎรได้ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลขึ้นแต่ยังไม่ประกาศใช้ ต่อมาเมื่อปี
พ.ศ. 2476 รัฐบาลภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ตรากฎหมายและประกาศใช้

พระราชบัญญัติจักระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ถือเป็นพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับแรก โดยมีจุดมุ่งหมายมอบอำนาจให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เป็นการเรียนรู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2478 ได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรก 35 แห่ง โดยยกฐานะจากสุขาภิบาลที่มีอยู่ในขณะนั้นและได้มีการแก้ไขปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายหลายฉบับ กล่าวคือได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2487 และ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่) 11 พ.ศ. 2543 เทศบาลตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ถือว่ามีฐานะเป็น ทบวงการเมืองมีสภาพเป็นนิติบุคคลมีหน้าที่ตามกฎหมายนี้และกฎหมายอื่นกำหนด (สมบูรณ์ เศษสมบูรณ์สุข. 2545 : 1-3)

4.2 โครงสร้างและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเทศบาล

4.2.1 การจัดตั้งเทศบาล

สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง ออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเทศบาลสรุปได้ว่าเทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งเกิดขึ้นหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติจักระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เจตนารมณ์ในการร่างกฎหมายจัดตั้งเทศบาลในระยะแรกมี 2 ประการ คือ เพื่อประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะและเป็นสถาบันสอนประชาธิปไตยให้กับประชาชนตามพระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 แบ่งเทศบาลออกเป็นสามประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลแต่ละประเภทพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 กำหนดการจัดตั้งดังนี้ (กรมการปกครอง. 2540 : 54 - 70)

1. เทศบาลตำบล มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้
 - 1.1 ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยให้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล
 - 1.2 ระบุชื่อ และเขตของเทศบาลไว้ในประกาศด้วย
2. เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้
 - 2.1 ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดทุกแห่งให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นๆ ประกอบ
 - 2.2 ส่วนท้องถิ่นที่มีไว้เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังนี้

2.2.1 เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป

2.2.2 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมาย

ที่กำหนด

2.2.3 มีประกาศกระทรวงมหาดไทยให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

3. เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

3.1 เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

3.2 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมายที่กำหนด

3.3 มีประกาศกระทรวงมหาดไทยให้ยกฐานะเป็นเทศบาลนคร

4.2.2 โครงสร้างของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลเรียกว่าองค์การเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี (มาตรา 14) สำหรับการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเทศบาล และจะมีโครงสร้างขึ้นอีกหนึ่งส่วน คือ พนักงานเทศบาล ดังนี้

1. สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลตามจำนวน ดังนี้

1.1 สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 12 คน

1.2 สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 18 คน

1.3 สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 24 คน

การดำรงตำแหน่ง สมาชิกสภาเทศบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

2. นายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและคณะผู้บริหาร จะประกอบด้วย นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรีที่มาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี ตามจำนวนดังนี้

2.1 เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน

2.2 เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน

2.3 เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

และกฎหมายได้ให้อำนาจนายกเทศมนตรีแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรี

3. พนักงานเทศบาล

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานประจำสำนักงาน หรือนอกสำนักงาน เป็นผู้นำนโยบายของนายกเทศมนตรีไปปฏิบัติ โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย การกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2542 แบ่งออกเป็น 12 หน่วยงาน ดังนี้

3.1 สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนและนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี เกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานการเจ้าหน้าที่ งานทะเบียนราษฎร ตลอดจนงานอื่นๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ

3.2 สำนักงานการคลัง/กองคลังหรือฝ่ายคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชีการจัดเก็บภาษีต่างๆ ตลอดจนการควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล ประกอบด้วย งานการเงินและบัญชีงานพัฒนารายได้ งานผลประโยชน์ งานเร่งรัดรายได้ งานแผนที่ภาษี งานทะเบียนทรัพย์สิน งานบริการข้อมูลแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

3.3 กองหรือฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การสุขาภิบาลและรักษาความสะอาดงานสัตว์แพทย์ ตลาดสาธารณะ ตลอดจนการควบคุมการประกอบอาชีพเกี่ยวกับสุขอนามัยของประชาชน

3.4 สำนักการช่าง/กองช่าง หรือฝ่ายช่าง มีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมงานก่อสร้างอาคาร เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองงานเกี่ยวกับไฟฟ้าสาธารณะ งานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผนงานสถาปัตยกรรมและผังเมือง ตลอดจนงานสาธารณูปโภค

3.5 สำนักงานศึกษา/กองการศึกษา หรือฝ่ายการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาระดับพื้นฐานของประชาชน งานด้านการสอน การนิเทศการศึกษา การศึกษานอกโรงเรียนและงานกิจกรรมเด็กและเยาวชน

3.6 กองหรือฝ่ายวิชาการและแผน มีหน้าที่เกี่ยวกับงานวิชาการและการวางแผนพัฒนาเทศบาล ประกอบด้วย งานวิเคราะห์นโยบายและแผน วิจัยและประเมินผล งานนิติกร การจัดทำงบประมาณและงานประชาสัมพันธ์

3.7 กองหรือฝ่ายสวัสดิการสังคม มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบเกี่ยวกับงานสังคมสงเคราะห์ งานสวัสดิการเด็กและเยาวชน และงานพัฒนาชุมชน

3.8 กองหรือฝ่ายช่างสุขาภิบาล มีหน้าที่ กำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลและบำบัดน้ำเสีย ประกอบไปด้วย งานกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล งานเครื่องกลและซ่อมบำรุง งานโรงงานกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล งานแบบแผน งานก่อสร้าง งานควบคุมและการตรวจสอบ การบำบัดน้ำเสีย งานบำรุงรักษาและซ่อมแซมและงานวิเคราะห์คุณภาพน้ำ

3.9 กองหรือฝ่ายการแพทย์ มีหน้าที่เกี่ยวกับงานรักษาพยาบาลประชาชน ประกอบไปด้วย ฝ่ายบริการการแพทย์ ฝ่ายการพยาบาลและศูนย์บริการสาธารณสุข (กองหรือฝ่ายการแพทย์ จะจัดตั้งขึ้นเฉพาะเทศบาลนคร ซึ่งมีรายได้เพียงพอสำหรับการสร้างโรงพยาบาลและ การบริหารงาน)

3.10 กองหรือฝ่ายการประปา มีหน้าที่เกี่ยวกับการผลิตน้ำประปา งานวางระบบท่อประปา งานจำหน่ายน้ำประปาแก่ประชาชน งานจัดเก็บรายได้การประปา

3.11 หน่วยตรวจสอบภายใน มีหน้าที่ ตรวจสอบและกลั่นกรอง ให้ความเห็นชอบและข้อเสนอแนะแก่ปลัดเทศบาลเกี่ยวกับงานการเงินและควบคุมตรวจสอบด้านอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

3.12 หน่วยงานแขวง มีหน้าที่ให้บริการประชาชนเกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎร งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การศึกษา การสวัสดิการ สาธารณสุข การช่าง การประปา แขวงเป็นหน่วยงานย่อยจำลองรูปแบบเทศบาล เพื่อรองรับความเจริญเติบโตของเมืองเพื่อเป็นการบริการประชาชนให้ทั่วถึงซึ่งจะสามารถจัดตั้งแขวงได้ในกรณีเทศบาลขนาดใหญ่มีพื้นที่ ไม่ต่ำกว่า 20 ตารางกิโลเมตร ประชากรไม่ต่ำกว่า 100,000 คน มีรายได้รวมเงินอุดหนุน 60 ล้านบาทขึ้นไป

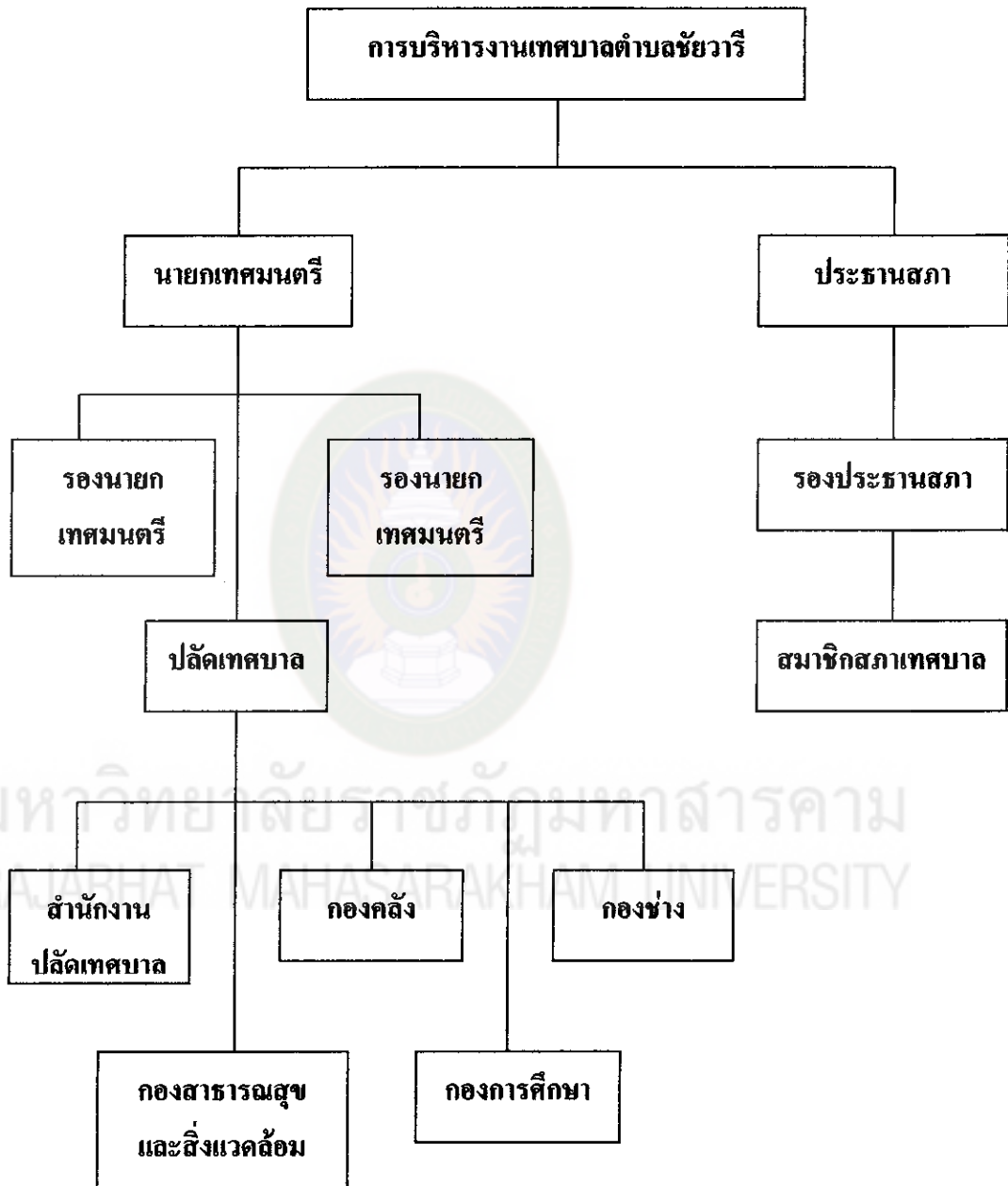
กล่าวโดยสรุป โครงสร้างเทศบาลประกอบด้วย สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี โดยมีนายกเทศมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายบริหารและปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาล และลูกจ้างเทศบาล รองจากรนายกเทศมนตรี



แผนภูมิที่ 1 แสดงโครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารของเทศบาล

ที่มา : ดัดแปลงจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546

โครงสร้างการบริหารงานงานเทศบาลตำบลชัยวารี



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างการบริหารงานเทศบาลตำบลชัยวารี

ที่มา : เทศบาลตำบลชัยวารี . 2548 : 7

4.2.3 หน้าที่ของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้แบ่งหน้าที่ของเทศบาล ออกเป็น หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติและหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ ซึ่งขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล

หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) มีดังนี้ (สายยันต์ ภิรมย์กิจ . 2547 : 14 - 15)

ตารางที่ 1 หน้าที่ของเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546

หน้าที่ที่ต้องทำ	หน้าที่อาจจัดทำ
1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	1. จัดให้มีน้ำสะอาดหรือน้ำประปา
2. จัดให้มีการบำรุงทางบกและทางน้ำ	2. จัดให้มีโรงฆ่าสัตว์
3. การรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	3. จัดให้มีตลาดท่าเทียบเรือและท่าข้าม
4. การป้องกันและระงับโรคติดต่อ	4. จัดให้มีสุสานหรือฌาปนสถาน
5. จัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	5. การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
6. จัดให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	6. จัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
7. ส่งเสริมการพัฒนาศตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ	7. จัดทำกิจกรรมซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	8. จัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
9. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล	

ตารางที่ 2 หน้าที่ของเทศบาลเมืองตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546

หน้าที่ต้องทำ	หน้าที่อาจจัดทำ
1. กิจกรรมที่ระบุไว้ในหน้าที่ต้องทำ ของเทศบาลตำบล	1. จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการ กีฬาและ พละศึกษา
2. จัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ	2. จัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวน สัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
3. จัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสง สว่างโดยวิธีอื่น	3. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษา ความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
4. จัดให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำ หรือ สินเชื่อท้องถิ่น	4. เทศพาณิชย์



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ตารางที่ 3 หน้าที่ของเทศบาลนครตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546

หน้าที่ต้องทำ	หน้าที่อาจจัดทำ
1. กิจกรรมที่ระบุไว้ในหน้าที่ต้องทำ ของเทศบาลตำบล	1. จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับ การกีฬาและ พละศึกษา
2. จัดให้มีและบำรุงการสงเคราะห์ มารดาและเด็ก	2. จัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อน ใจ
3. กิจการอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการ สาธารณสุข	3. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษา ความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
4. การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยใน ร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและ สถานบริการอื่น	4. เทศพาณิชย์
5. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและ การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม	
6. จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบ เรือท่าข้ามและที่จอดรถ	
7. การวางผังเมืองและการควบคุม การก่อสร้าง	
8. การส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว	

สรุป เทศบาลในประเทศไทย ได้เริ่มจัดตั้งในรูปแบบของสุขาภิบาลมาตั้งแต่
สมัยรัชกาลที่ 5 และได้จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในปี พ.ศ. 2476 เมื่อมีการประกาศใช้
พระราชบัญญัติ จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และมีการปรับเปลี่ยนมาเป็นลำดับ ซึ่งใน
ปัจจุบันได้ใช้พระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546
โดยได้มีการปรับปรุงด้าน โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลให้สอดคล้องกับสภาพ
ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ในปัจจุบัน

4.2.4 สภาเทศบาล

สภาเทศบาล มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ดังนี้

1) สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามจำนวนดังต่อไปนี้

- (1) สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 12 คน
- (2) สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 18 คน
- (3) สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 24 คน

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดและยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่

2) สมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปี ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทน ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง เว้นแต่วาระของสมาชิกสภาเทศบาลจะเหลืออยู่ไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวัน สมาชิกสภาเทศบาลผู้เข้ามาแทนให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าวาระของผู้ซึ่งตนแทน

3) ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกสภาเทศบาลต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมสภาเทศบาลว่าจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งชื่อสัตย์สุจริตและปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น

4) สมาชิกสภาเทศบาลย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนในเขตเทศบาลนั้น และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใด ๆ

สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลจะกระทำ

สภาเทศบาลมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล

ประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งจนครบอายุของสภาเทศบาลหรือมีการยุบสภาเทศบาล หรือถือว่ามีการยุบสภาเทศบาล

รองประธานสภาเทศบาล มีหน้าที่กระทำการแทนประธานสภาเทศบาลในเมื่อ

ประธานสภาเทศบาล ไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ในเมื่อประธานและรองประธานสภาเทศบาลไม่อยู่ในที่ประชุม ให้สมาชิกสภาเทศบาล เลือกตั้งกันเองเป็นประธานเฉพาะในคราวประชุมนั้น

ให้กระทรวงมหาดไทยวางระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาลไว้

5) ในหนึ่งปีให้มีสมัยประชุมสามัญสองสมัยหรือหลายสมัยแล้ว แต่สภาเทศบาลจะกำหนด แต่ต้องไม่เกินสี่สมัย วันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปี ให้สภาเทศบาลกำหนด

การประชุมสภาเทศบาลครั้งแรก ต้องกำหนดให้สมาชิกได้มาประชุมภายในเก้าสิบวันนับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเสร็จแล้ว

สมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดไม่เกินสิบห้าวันแต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับ อนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยปกติให้ประธานสภาเทศบาลเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลตามสมัยประชุมและเป็นผู้เปิดหรือปิดประชุม

ในกรณีที่ยังไม่มีประธานสภาเทศบาล หรือประธานสภาเทศบาลไม่เรียกประชุมตามกฎหมาย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมและเป็นผู้เปิดหรือปิดประชุม

6) นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้ว เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งเทศบาล ประธาน สภาเทศบาลก็ดี หรือนายกเทศมนตรีก็ดี หรือสมาชิกสภาเทศบาลมีจำนวน ไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งก็อาจทำคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอให้เปิดประชุมวิสามัญให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาถ้าเห็นสมควรก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมวิสามัญได้

สมัยประชุมวิสามัญให้มีกำหนดไม่เกินสิบห้าวัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจาก ผู้ว่าราชการจังหวัด

7) การประชุมสภาเทศบาล ต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม การลงมติวินิจฉัยข้อปริญานั้น ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ สมาชิกสภาเทศบาลคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้ามีจำนวนลงเสียงลงคะแนนเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นได้อีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาดและห้ามมิให้สภาเทศบาลประชุมปรึกษาหารือในเรื่องนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือเรื่องที่ฝ่าฝืน กฎหมาย หรือเรื่องการเมืองแห่งรัฐ

8) การประชุมของสภาเทศบาลย่อมเป็นการเปิดเผยตามลักษณะที่จะได้กำหนดไว้ในระเบียบ ข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล เมื่อคณะเทศมนตรีหรือสมาชิกสภา

เทศบาลรวมกันไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกที่มาประชุมร้องขอให้ทำการประชุมลับก็ให้ประธาน สภาเทศบาลดำเนินการประชุมลับได้โดยไม่ต้องขอมติที่ประชุมสภาเทศบาล มีอำนาจเลือกสมาชิกสภาเทศบาลตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเทศบาล และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาเทศบาล เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลแล้วรายงานต่อสภาเทศบาล

ในการตั้งคณะกรรมการวิสามัญตาม นายกเทศมนตรีมีสิทธิ เสนอชื่อบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิก เพื่อให้สภาเทศบาลแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญได้ไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด

คณะกรรมการที่สภาเทศบาลตั้งขึ้นตามวรรคหนึ่ง จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้

4.2.5 นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรี มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 ดังนี้

- 1) ให้เทศบาลนั้นมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งเลือกตั้ง โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในเขตเทศบาลหลักเกณฑ์และวิธีการสมัครรับเลือกตั้งและการเลือกตั้ง นายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือก ตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
- 2) นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหาร ราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามจำนวนดังต่อไปนี้

- (1) เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 2 คน
- (2) เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 3 คน
- (3) เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 4 คน

3) นายกเทศมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลโดยไม่มีอาการงมงายใจ ทั้งนี้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่ง

ก่อนแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลนายกเทศมนตรี ต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมสภาเทศบาลว่าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการหากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของราษฎรหรือราชการนายกเทศมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้

ให้นายกเทศมนตรีรายงานและแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี

ในกรณีที่ประชาชนสภาเทศบาลไม่เรียกประชุมสภาเทศบาลภายในกำหนดเวลาให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้เรียกประชุมและเป็นผู้เปิดหรือปิดประชุม

4) นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาล ให้เป็นไปตามกฎหมาย เทศบัญญัติ และนโยบาย

(2) สั่ง อนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล

(3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษา

นายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี

(4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความ

เรียบร้อย

(5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ใน

พระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

5) นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรีต้องไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ การพาณิชย์ของเทศบาล บริษัทที่เทศบาลถือหุ้นหรือตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(2) รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ การพาณิชย์ ของเทศบาล หรือบริษัทที่เทศบาลถือหุ้น นอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ การพาณิชย์ของเทศบาล หรือบริษัทที่เทศบาลถือหุ้นปฏิบัติ กับบุคคลในธุรกิจการงานตามปกติ

(3) เป็นคู่สัญญาหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับเทศบาลหรือ การพาณิชย์ของ เทศบาล หรือบริษัทที่เทศบาลถือหุ้น บทบัญญัติตามมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวตามวรรคหนึ่งได้รับเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญหรือเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวตามวรรคหนึ่งรับเงินตอบแทนค่าเบี้ยประชุมหรือเงินอื่นใดเนื่องจากการดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา หรือวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร หรือสภาเทศบาลหรือสภาท้องถิ่นอื่น หรือกรรมการที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็น โดยตำแหน่ง

6) ให้มีปลัดเทศบาลคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรีและรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาล ให้เป็นไปตามนโยบายและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายการบริหารงานบุคคลของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นอำนาจหน้าที่ในการสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรองนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย

ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองนายกเทศมนตรี ตามลำดับที่นายกเทศมนตรีจัดไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองนายกเทศมนตรีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดเทศบาลเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติหรือการปฏิบัติราชการที่นายกเทศมนตรีจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรี ในเรื่องนั้นไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นนายกเทศมนตรีอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีก็ได้แต่ถ้ามอบให้ปลัดเทศบาลหรือรองปลัดเทศบาลปฏิบัติราชการแทนให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบ

การปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรี ต้องกระทำภายใต้การกำกับดูแลและกรอบนโยบายที่นายกเทศมนตรีกำหนดไว้

5. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

5.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชน (People's Participation) เป็นคำที่นิยามกันมากในปัจจุบันแต่เนื่องจากมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของคำไว้แตกต่างกัน หลายความหมายในอดีตที่ผ่านมารัฐได้นำความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไปใช้เป็นเครื่องมือในการเข้าร่วมกิจกรรมหรือโครงการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กำหนดขึ้น อันเนื่องมาจากการตีความหมายของการมีส่วนร่วมในลักษณะที่ยังไม่ถูกต้องและไม่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปเพื่อให้เกิดความเข้าใจในความหมายของการมีส่วนร่วมที่ถูกต้องและตรงกัน จึงควรศึกษาถึงความหมายของการมีส่วนร่วม ที่ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ดังนี้

ชินรัตน์ สมสืบ (2539 : 21) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า หมายถึง การทำงานร่วมกับกลุ่ม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความร่วมมือ ร่วมใจ โดยกระทำการดังกล่าวในห้วงเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่ทรงประสิทธิภาพ คือ ถูกจังหวะเวลาและเหมาะสมกับงานที่ทำดังกล่าวด้วยความรู้สึกผูกพันให้ประจักษ์ว่าเชื่อถือได้

ยุวฉวี วุฒิเมธี (2526 : 25) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมในกิจกรรม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติ การร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆอันมีผลกระทบมาถึงประชาชนเองและการที่จะสามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรม เพื่อแก้ปัญหาและนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นซึ่งจำเป็นที่จะต้องยอมรับ มนุษย์ทุกคนต่างยอมรับว่าปรารถนาอยากอยู่ร่วมกับคนอื่นอย่างมีความสุขและเป็นที่ยอมรับของคนอื่นพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของกลุ่ม ขณะเดียวกันก็ต้องยอมรับด้วยความบริสุทธิ์ใจว่ามนุษย์นั้น สามารถพัฒนาได้ถ้ามีโอกาสและมีภาระที่แน่นอนที่ถูกต้อง

ไพรัตน์ เศษรินทร์ (2525 : 6-7) ได้ให้ความหมายและหลักการสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการพัฒนาไว้ว่า กระบวนการที่รัฐทำการส่งเสริม ชักนำสนับสนุนและสร้างโอกาสให้ประชาชนและชุมชน ทั้งในรูปส่วนบุคคล กลุ่มคน ชุมชน สมาคมและองค์กรอาสาสมัครรูปแบบต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้

อนุชัช บูรณประเสริฐกุล (2545 : 20) กล่าวว่า การใช้การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนานั้นมีแนวคิดพื้นฐาน 3 ประการ คือ

1. ให้ประชาชนมีบทบาทหลักในการพัฒนา โดยได้ร่วมแสดงความคิดเห็น การเขียน การพูด ร่วมสละทรัพย์ เงิน วัสดุ แรงกายและเวลา
2. เป้าหมายของกิจกรรมการพัฒนา คือ การพัฒนาขีดความสามารถเพื่อพึ่งพา และพัฒนาตนเอง มิใช่พึ่งพารัฐหรือพึ่งพองค์กรพัฒนาภายนอก
3. กระบวนการพัฒนาก็หลักล่างสู่บนมากกว่าบนสู่ล่าง ซึ่งจะต้องถือ ชาวบ้านเป็นหลักในการแก้ไขปัญหา กิจกรรมการพัฒนาจะเริ่มต้นจากชุมชน

มานพ จวีร์รักษ์ (2546 : 23) พบว่า การที่เราจะพิจารณาว่า คนได้รับผลกระทบและเลือกที่จะมีส่วนร่วมในโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่ นั้น อย่างน้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 6 ประการ คือ

1. ความใกล้ชิดปัญหา
2. ประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ
3. การเข้าถึงประโยชน์ใช้สอยหรือบริการ
4. ประเด็นทางด้านสังคม/สิ่งแวดล้อม
5. ค่านิยม
6. อำนาจที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย

นิรันดร์ จงวุฒิเวทย์ (2527 : 183) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ (Mental and Emotion Involvement) ของบุคคลหนึ่ง ในสถานการณ์กลุ่ม (Group Situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุให้เราให้กระทำ (Contribution) บรรลุจุดมุ่งหมายของจุดนั้นกับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

อรพินทร์ สพโชคชัย (2538 : 2) การมีส่วนร่วมโดยทั่วไปมีความหมายกว้างขวาง สำหรับความหมายที่พูดถึงในเชิงการพัฒนาชนบทจะหมายถึงการมีส่วนร่วมของสมาชิกผู้มีส่วนได้เสียในชุมชนหรือประชาชนที่เข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานของภาครัฐ การเข้าร่วมในกิจกรรมการพัฒนาต่างๆของชุมชน โดยตรงซึ่งอาจใช้คำว่ามีส่วนร่วมทางการเมืองและนับว่าเป็นกระบวนการของการติดต่อสื่อสารทางสังคมที่ทางสมาชิกทุกคนในชุมชนสามารถแยกแยะความต้องการและพัฒนาความความสนใจร่วมกันและนำไปสู่การดำเนินการหรือกิจกรรมใดๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่สมาชิกต่างพอใจร่วมกัน

กรรณิกา ชมดี (2524 : 11) ได้ให้ความหมายของ การมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึง ความร่วมมือของประชาชนไม่ว่าของปัจเจก

บุคคลหรือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกันและเข้าร่วมรับผิดชอบเพื่อดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการ โดยกระทำผ่านกลุ่มองค์กรเพื่อให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

ทวีทอง หงส์วิวัฒน์ (2527 : 2) ได้ให้ความหมายของ การมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่าการมีส่วนร่วม คือ การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม ในการมีส่วนร่วมประชาชนได้พัฒนาความรู้และภูมิปัญญาซึ่งแสดงออกมาในการตัดสินใจ ในการกำหนดชีวิตของตนเองอย่างเป็นตัวของตัวเอง

สรุป การมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมของสมาชิกผู้มีส่วนได้เสียในชุมชนหรือประชาชนที่เข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานของภาครัฐ การเข้าร่วมในกิจกรรมการพัฒนาต่างๆของชุมชนโดยตรงพัฒนา โดยได้ร่วมแสดงความคิดเห็น การเขียน การพูด ร่วมสละทรัพย์ เงิน วัสดุ แรงกายและเวลา เพื่อเป้าหมายของกิจกรรมการพัฒนา คือ การพัฒนาขีดความสามารถเพื่อพึ่งพาและพัฒนาตนเอง มิใช่พึ่งพารัฐหรือพึ่งพางค์กรพัฒนาภายนอก

5.2 ลักษณะของการมีส่วนร่วม

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2539 : 272—273) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้

4 ลักษณะ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน

ปธาน สุวรรณมงคล (2527 : 83) แบ่งขอบเขตของการมีส่วนร่วมของชุมชนไว้

4 ลักษณะ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน
3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

อคิน รพีพัฒน์ (2527 : 107 -111) แบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น

4 ลักษณะ ดังนี้

1. ร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหา
2. ร่วมในการตัดสินใจเลือกแนวทางและการวางแผนพัฒนา
3. ร่วมในการปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผน
4. ร่วมในการประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา

โคเฮน และ อัฟฮอฟ (Cohen และ Uphoff . 1977 ; อ้างใน นภารัตน์ เจริญรัตน์.

2545 : 6) ได้แบ่งชนิดของการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ลักษณะ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ ริเริ่มตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจและตัดสินใจปฏิบัติการ
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากร การบริหารและการประสานขอความช่วยเหลือ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางด้านวัตถุ ผลประโยชน์ทางด้านสังคม หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล
3. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

5.5 ความสำคัญของการมีส่วนร่วม

โกวิท พวงงาม (2546 : 247) กล่าวถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานของรัฐ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งรัฐบาลต้องถือปฏิบัติมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ถือเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่นมากที่สุด ตั้งแต่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมา 16 ฉบับ และด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้ก่อให้เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงขึ้นในชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองท้องถิ่นไทยครั้งใหญ่ โดยเฉพาะให้พิจารณาในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในมาตราสำคัญๆที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นต้นว่า

มาตรา 43 บัญญัติเกี่ยวกับ “ การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองท้องถิ่น ในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ ”

มาตรา 46 บัญญัติเกี่ยวกับ “ การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ”

มาตรา 52 บัญญัติเกี่ยวกับ “ การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองท้องถิ่น
ในการบริการทางสาธารณสุข ”

มาตรา 56 บัญญัติเกี่ยวกับ “ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชน
ในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งคุณภาพสิ่งแวดล้อม ”

มาตรา 59 บัญญัติเกี่ยวกับ “ สิทธิของบุคคลที่จะได้รับข้อมูลและคำชี้แจง
จากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการที่กระทบ
ต่อชุมชนท้องถิ่น ”

มาตรา 78 บัญญัติเกี่ยวกับ “ การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองรวมทั้ง
การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ”

มาตรา 79 บัญญัติเกี่ยวกับ “ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบำรุงรักษาและ
ได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม ”

มาตรา 282 ถึง 290 บัญญัติเกี่ยวกับ “ การปกครองท้องถิ่นและการมีส่วนร่วม
ของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นการวางแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
ปกครองท้องถิ่นทุกประการทั้งในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล
การเงิน การคลังและการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น โดยส่งเสริมให้มี
ความเป็นอิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเอง โดยเฉพาะการให้มีกฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญที่วางรากฐานและเป็นแนวทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ”

2. นโยบายและทิศทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญในช่วง
4 ปี (2540 - 2544) นับตั้งแต่มีการประกาศการใช้รัฐธรรมนูญ ได้มีการผลักดันด้านกฎหมาย
ประกอบรัฐธรรมนูญหลายฉบับ อันถือเป็นรากฐานของการกระจายอำนาจในยุคที่เรียกว่า
“ ปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ” ที่สำคัญดังต่อไปนี้

พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น
พ.ศ. 2542 กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์เรื่องอำนาจหน้าที่ รายได้
ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่น มีสาระสำคัญ

ให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น มีนายกรัฐมนตรี
หรือรองนายกรัฐมนตรี ที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการเป็นไตรภาคีจากหน่วย
ราชการที่เกี่ยวข้ององค์กรปกครองท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีหัวหน้าสำนักงาน
คณะกรรมการกระจายอำนาจ เป็นเลขานุการและคณะกรรมการ ฯ มีหน้าที่หลักคือ

1. จัดทำแผนกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ
2. กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้แก่ท้องถิ่น
3. กำหนดการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่นและระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง
4. เสนอแนะคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายกระจายอำนาจและปรับปรุงสัดส่วนภาษีอากรและรายได้ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นและระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง
5. พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่น
6. เร่งรัดการออกกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามในเขตเทศบาลตำบลตาม พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับ 11) พ.ศ. 2543 ระบุว่าวันที่ 1 มกราคม 2550 เป็นต้นไป จะจัดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงทุกแห่งหรือจะเลือกใช้โครงสร้างแบบให้สภาเทศบาลเป็นผู้เลือกคณะรัฐมนตรี ก็ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน โดยการลงประชามติ

3. การเน้นการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองและกระบวนการประชาสังคมในการพัฒนา และการปกครองท้องถิ่น

3.1 ความจำเป็นในการเร่งกระตุ้นให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาต่าง ๆ ได้ถูกกำหนดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ซึ่งได้เปลี่ยนแนวการพัฒนาโดยหันมายึด “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” พร้อมทั้งเปลี่ยนวิธีการพัฒนาแบบแยกส่วนมาเป็นการบูรณาการแบบองค์รวม โดยมีกระบวนการพัฒนาที่เชื่อมโยงกันในทุกเรื่องและเปิดโอกาสให้ทุกภาคทุกส่วนในสังคมมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการพัฒนาการสร้างเสริมเข้มแข็ง ของชุมชนและประชาสังคมทุกระดับทั้งในชนบทและการเมืองจะยังเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาในทุกด้านต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เข้าสู่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)

ความจำเป็นในการสร้างเสริมเข้มแข็งของชุมชนยังมีความเร่งด่วนขึ้นเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนหลายๆ ด้าน เช่น

3.1.1 ด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น (มาตรา 58) มีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใด ที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้ส่วนเสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับคนหรือชุมชนท้องถิ่นและมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของคนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายกำหนด(มาตรา 59)

3.1.2 ด้านการพิจารณาการปฏิบัติราชการทางปกครองสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนเองทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 60)

3.1.3 ด้านการกำหนดนโยบายรัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมืองการวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐทุกระดับ (มาตรา 76)

3.1.4 ด้านการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรัฐต้องส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล ฯลฯ (มาตรา 79)

3.1.5 ด้านการคัดเลือกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น (มาตรา 285วรรค 2)

3.1.6 ด้านการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นไม่สมควรจะดำรงตำแหน่งนี้ต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 286)

3.1.7 ด้านการออกกฎหมาย ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้(มาตรา 287)

3.2 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น การบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมิติใหม่จะอย่างไรให้ประชาชนกลุ่มองค์กรชุมชนมีความรู้สึกรู้ว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งของ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งควรจะมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการกำหนดอนาคตของท้องถิ่น เท่ากับเป็นการทำให้การปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องของประชาชนในท้องถิ่นทุกคนแทนที่จะมีความรู้สึกรู้ว่าเป็นเรื่องของสมาชิกและคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบล เพียงผู้เดียว จึงเห็นว่ามีโครงการและกิจกรรมมากมายที่ดี ๆ ที่ก่อให้เกิดการสร้างความร่วมมือให้คนกลุ่ม องค์กรชุมชนมีความรู้สึกรักและรู้สึกเป็นเจ้าของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การรณรงค์ความเป็นประชาคมท้องถิ่น การรณรงค์ความเป็นประชาคมตำบล และการรณรงค์ความเป็นประชาคมเมือง เป็นต้น

3.3 การเรียกร้องความเป็นปึกแผ่นของประชาชน ลักษณะการสร้าง ความเข้มแข็งของชุมชนซึ่งถือเป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาของสังคมไทย โดยเฉพาะในช่วง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ (2540 - 2544) และในช่วงที่มีวิกฤตเศรษฐกิจ ของสังคมไทยเห็นว่าทุกคนของสังคมได้โหมโรงรณรงค์ให้กลุ่มคน องค์กรชุมชน รวมพลัง กันสร้างสรรค์ชุมชน เพื่อค้นหาศักยภาพของชุมชนโดยเชื่อว่าพลังสร้างสรรค์ชุมชนก็คือ พลังทุน พลังสังคม เป็นต้นว่า พลังคน พลังกลุ่ม พลังทุน พลังธุรกิจ พลังเอื้ออาทรและพลัง การเรียนรู้

สรุป จากแนวคิดดังกล่าวทำให้ทราบว่า ภาครัฐบาลจะต้องกระตุ้นและส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นทางการและต่อเนื่องโดยมีเป้าหมายคือ การพึ่งพาตนเองได้ด้วยตัวของประชาชนในชุมชนนั้นๆ องค์กรประกอบที่สำคัญในการสร้าง การมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นนั้นจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ระบบ การทำงาน ที่เอื้ออำนวย และตัวของประชาชนนั่นเอง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลชัยวารี ของคณะผู้บริหารจะต้องเกี่ยวข้องและมีความสัมพันธ์ กับแนวคิดดังกล่าว

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

6.1 งานวิจัยในประเทศ

บุญเทียน จันสุข (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลกมลาไสย อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลกมลาไสย ส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงจบการศึกษาระดับอนุปริญญา, ปวส. หรือเทียบเท่า รองลงมาจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา, ปวช. หรือเทียบเท่า มีอายุตั้งแต่ 55 ปีขึ้นไป ระดับการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลางเมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก จำนวน 2 ด้าน คือ ส่งเสริมคุณภาพชีวิต และด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมการรักษาความสงบเรียบร้อย มีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 4 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พานิชยกรรม และการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ด้านศิลปะ วัฒนธรรมจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ประชาชนที่มีความแตกต่างกันในเรื่องเพศ ระดับการศึกษามีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของเทศบาลไม่แตกต่างกันแต่ประชาชนที่มีอายุต่างกัมีการมีส่วนร่วมแตกต่างกัน

เรืองยศ ปรีดี (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตชนบท จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลด้านการวางแผน พบว่า ชุมชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการวางแผน ในรูปแบบต่างๆ เช่น การรวมกลุ่มแบบกลุ่มอาชีพมีการปรึกษาหารือเพื่อศึกษาความต้องการร่วมกันในชุมชนเดือนละ 2-3 ครั้ง ด้านการลงทุนในการดำเนินงานในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการลงทุนในการดำเนินงานโดยมีการจัดตั้งแหล่งทุนของกลุ่มในรูปแบบกลุ่มออมทรัพย์มากที่สุดและมี การรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันโดยการเสี่ยสละแรงงาน ด้านการตัดสินใจใน การทำงานร่วมกันของชุมชนในการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีส่วนร่วมในการวางแผนการใช้งบประมาณ ลักษณะดำเนินการ คือ มีการประชุมชี้แนะ และวางแผนให้สมาชิกแสดงความคิดเห็นการจัดสรรงบประมาณ นอกจากนี้บุคลากรในชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในระดับปานกลาง 4 ด้าน คือ ด้านการลงทุนปฏิบัติและแก้ปัญหา ด้านสมาชิกในชุมชนสามารถตรวจสอบการดำเนินการ ด้านความสามัคคีและการให้ความร่วมมือและด้านการมีส่วนร่วมของชุมชนตามศักยภาพ

ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2543 พบว่า ความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ กับการมีส่วนร่วมทาง การเมือง โดยเฉพาะปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ดังที่เคยมีผู้ศึกษาไว้มากมายในนานาประเทศ การศึกษาครั้งนี้สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมทาง การเมืองที่ผู้ชายมัก มีส่วนร่วมมากกว่าผู้หญิง ผู้อยู่ในวัยกลางคนจะมีส่วนร่วมทางการเมือง มากกว่าผู้ที่มียุคอื่นๆ การมีส่วนร่วมทางการเมืองยังแตกต่างกันไปตามระดับการศึกษา อาชีพ ถิ่นที่อยู่ ตามการศึกษานี้ พบว่า ความแตกต่างของชาวกรุงเทพมหานครที่อยู่ในเมือง และชนเมืองที่มีส่วนร่วมต่ำกว่าผู้ที่อยู่ในจังหวัดอื่นๆ สิ่งที่สำคัญ คือ ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอยู่ในระดับปานกลางและกรุงเทพมหานครมีส่วนร่วมทางการเมือง ของประชาชนอยู่ในระดับน้อย ส่วนปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมพบว่า การได้รับ ข่าวสารและความสนใจทางการเมือง การเป็นสมาชิก กรรมการที่ปรึกษา กลุ่มการทำกิจกรรม ที่เกี่ยวกับการเมืองและความรู้เกี่ยวกับวุฒิสภามีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง จากการศึกษาดังกล่าว ประชาชนที่ได้รับข่าวสารสนใจ เข้าใจมีความรู้และเข้าร่วม กิจกรรมทางการเมืองมากจะทำให้มีส่วนร่วมทางการเมืองมากด้วย นอกจากนี้ปัจจัยทาง เศรษฐกิจและสังคมที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ คือ การศึกษาและอายุ

สมพันธ์ เตชะอธิก (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมและพึงพาตนเอง ของชาวบ้าน พบว่า ชาวบ้านจำเป็นต้องเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนาตั้งแต่เริ่มคิดแลกเปลี่ยน ความคิดใน โครงการต่างๆ การตัดสินใจทำหรือไม่ทำและดำเนินการโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ การใช้ทรัพยากรท้องถิ่น เน้นการพึ่งพาตนเองเป็นหลักมากกว่าที่จะคิดพึ่งพาจากภายนอก

สมบูรณ์ กนกหงส์ (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนใน การบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า

1. บุคลากรในชุมชนโดยรวมและจำแนกตามสภาพเห็นว่า ชุมชนมีส่วนร่วม ในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ใน ระดับมากโดยเรียงค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย คือ ด้านลักษณะความเป็นผู้นำ ด้านการให้ความ ร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ด้านการมีส่วนร่วมเพื่อการพึ่งพาตนเอง ด้านโอกาสพบปะแลกเปลี่ยน เพื่อการเรียนรู้ร่วมกัน ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของชุมชน ด้านความสามัคคีและ ความร่วมมือในชุมชน

2. บุคลากรในชุมชนที่มีสถานภาพต่างกันจะเห็นว่า ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน

ปิยนุช แสงวุธ (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ตำบลนางาม อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า ผู้เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เป็นเพศชาย จบการศึกษาระดับประถมศึกษา อาศัยอยู่ในท้องถิ่นมาตั้งแต่เกิดและส่วนใหญ่เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีส่วนร่วมในการจัดตั้งคณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาตำบล เก็บรวบรวมข้อมูลทั่วไปของตำบล รวบรวมจัดกลุ่มปัญหาและความต้องการของตำบล ศึกษานโยบายของจังหวัดและอำเภอ กำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบล การกลั่นกรองปัญหาและความต้องการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ความต้องการกำหนดแนวทางการพัฒนาตำบลและกำหนดกิจกรรมตามโครงการ/งาน ผู้เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่จะให้ความร่วมมือในการเข้าประชุมทุกครั้ง

ปัญหาที่พบ คือ ผู้เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีระดับการมีส่วนร่วมในการวางแผนการพัฒนาท้องถิ่นรับรู้และเข้าใจระบบการวางแผนมากกว่าประชาชนทำให้การพัฒนาท้องถิ่น ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจ ขาดวิสัยทัศน์ในการมีส่วนร่วมการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

อนุชัช บูรณประเสริฐกุล (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดูแลและบำรุงรักษาทางหลวงชนบทของกรมโยธาธิการของจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ประชาชน ในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ที่มีเพศ กลุ่มอายุ ระดับการศึกษา และอาชีพที่แตกต่างกันมีระดับการมีส่วนร่วมไม่ต่างกัน ผลวิจัยปรากฏเช่นนี้น่าจะมีสาเหตุมาจากประชาชนในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เดียวกัน ด้วยความร่วมมือร่วมใจ ร่วมสละแรงกายและทรัพย์ในสถานการณ์ที่เหมาะสมด้วยความสมัครใจ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชินรัตน์ สมสืบ (2539 : 21) ซึ่งได้อธิบายว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การทำงานร่วมกับกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความร่วมมือร่วมใจ โดยการกระทำดังกล่าวในห้วงเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่ทรงประสิทธิภาพ คือ ถูกจังหวะเวลาและเหมาะสมกับงานที่ทำได้กล่าวด้วยความรู้สึกผูกพันให้ประจักษ์เชื่อใจได้

สุวินัย สนิตม่วง (2541 : 79-85) ได้ศึกษาบทบาทในการพัฒนาของคณะกรรมการชุมชนในเขตเทศบาลตำบลมาบตาพุด และเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน ผลการวิจัยสรุปได้ ดังนี้

1. บทบาทในการพัฒนาชุมชนของคณะกรรมการชุมชนไม่แตกต่างกันตามขนาดของชุมชน

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนแตกต่างกัน ตามสภาพภูมิหลังและสถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม (ในด้านอายุ ระดับการศึกษา อาชีพหลักอาชีพรอง และระยะเวลาที่อยู่อาศัยในชุมชน) ส่วนเพศ และระดับรายได้ไม่ได้ทำให้ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาชุมชนแตกต่างกัน

นภารัตน์ เจริญรัตน์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการพัฒนาเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมต่อการพัฒนาเทศบาลนครเชียงใหม่ ด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม ด้านสังคมและเศรษฐกิจ ด้านการเมืองและการบริหาร อยู่ในระดับต่ำ ทุกขั้นตอนกระบวนการ นับตั้งแต่การวางแผนค้นหาสาเหตุของปัญหาการร่วมเป็นผู้ลงมือปฏิบัติ การเป็นผู้รับประโยชน์ และการประเมิน ซึ่งสอดคล้องกับสมมุติฐานของการวิจัยครั้งนี้ คือประชาชนมีส่วนร่วมต่อการพัฒนาเทศบาลนครเชียงใหม่ อยู่ในระดับต่ำ

ชื่น ศรีสวัสดิ์ (2532 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของผู้นำท้องถิ่นในการพัฒนาศึกษาเฉพาะกรณี บ้านคงเต็งและบ้านชุมแสง อำเภอจอมพระ จังหวัดสุรินทร์ พบว่า ผู้นำท้องถิ่น มีวิธีการเข้ามามีส่วนร่วม โดยร่วมคิด ร่วมประชุม ร่วมวางแผนและร่วมคิดตามผล

กรรณิกา ชมดี (2524 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ : ศึกษากรณีโครงการสารภี ตำบลด่านช้าง อำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี พบว่าระยะเวลาที่ประกอบอาชีพในหมู่บ้านและเคยเป็นสมาชิกกลุ่มอื่นๆ มักมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมากทางสถิติ อายุ การศึกษา สถานภาพ ตำแหน่ง จำนวนที่ดินถือครองและรายได้ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชน การจูงใจของกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ครู คณะกรรมการสภาตำบล คณะกรรมการชุมชน เจ้าหน้าที่โครงการสารภี เจ้าหน้าที่เกษตรและพัฒนากร มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ การมีส่วนร่วมได้แก่ การร่วมประชุม ออกวัสดุ การร่วมเป็นผู้ริเริ่ม ออกแรง ร่วมออกเงิน การเป็นกรรมการและการร่วมเป็นผู้นำ ไม่มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจ

วราพร สืบสกุล (2537 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลบางคล้า อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา พบว่า ประชาชน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนของเทศบาลตำบลในด้าน การเตรียมการจัดทำแผน ด้านการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล การคัดเลือก และจัดลำดับ ความสำคัญของปัญหา การกำหนดจุดหมายและแนวทางการพัฒนาระยะยาว การกำหนด วัตถุประสงค์ของแผนงานและโครงการ การจัดทำร่างแผนพัฒนา และการอนุมัติและ ประกาศใช้โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

6.2 งานวิจัยต่างประเทศ

คลาร์ก (Clarke. 1997 : 2767-A ; อ้างใน เนตรชนก โพธิ์ชัย และคณะ. 2544 : 18) ได้ศึกษาเรื่องการเรียนรู้จากบทเรียน : การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของผู้นำท้องถิ่น ผู้วิจัยได้บรรยายถึงแนวคิดของนักธุรกิจ 4 คน ที่มีส่วนร่วมในโครงการ โดยสัมภาษณ์ให้เทป บันทึกและนำข้อมูลมาวิเคราะห์เพื่อสรุปผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมในส่วนของโครงการ กิจกรรม กระบวนการ และความเป็นจริงที่เป็นไปได้ในการจัดการศึกษา มีการตื่นตัวของ ภาคธุรกิจเอกชนการศึกษา ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทั้งระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ทั้งนี้เพื่อจะได้ผลิตนักเรียน นักศึกษาที่สามารถสนองตอบความต้องการ แรงงานของภาคเอกชน โดยผู้นำทางด้านธุรกิจเอกชนได้ผลักดันโรงเรียนของรัฐ ได้พัฒนา ความรู้ความสามารถพื้นฐานของเด็ก ตลอดจนทั้งความรู้ความสามารถด้านคอมพิวเตอร์และ เทคโนโลยีต่างๆ ดังนั้น จึงได้เกิดการร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและเอกชนขึ้น

แมคไกวี่ (McGuire. 1992 : 678 ; อ้างใน เนตรชนก โพธิ์ชัย และคณะ. 2544 : 18) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตยในโรงเรียนท้องถิ่นต่างๆ ของมลรัฐ โอริกอน ซึ่งมีผู้บริหารหนึ่งคนที่ทำหน้าที่เป็นทั้งครูใหญ่ และผู้เทศโดยมีความเชื่อว่าการมีส่วนร่วม แบบประชาธิปไตยต้องเน้นการประพฤติปฏิบัติจริงในชีวิตประจำวันและต้องมีการแลกเปลี่ยน ความคิดเห็นระหว่างสมาชิกในองค์กร จากข้อมูลเดิมพบว่าในโรงเรียนขนาดเล็กหลายๆ ไม่มี การส่งเสริมให้การมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตย การนำข้อมูลมาใช้สอบถามผู้บริหารที่ทำ หน้าที่เป็นทั้งครูใหญ่และผู้เทศ พร้อมทั้งมีการสังเกต สัมภาษณ์และได้กำหนดตัวแปร 4 อย่างเป็นเกณฑ์ในการวัดประชาธิปไตย คือ 1) วิสัยทัศน์ของการเป็นผู้นำเกี่ยวกับ การมีส่วนร่วม 2) รูปแบบการเปรียบเทียบวัดระบบให้ทุกคนมีส่วนร่วม 3) การสร้างช่อง ทางการสื่อสารที่ช่วยเหลือ 3 ระดับ 4) กรอบการพัฒนาองค์กรกำหนดให้ผลตามที่พบว่าส่วน ใหญ่ ผู้เทศ 3 คนมีความเป็นผู้นำแบบสบายและอีกหนึ่งคนเป็นผู้นำแบบเหตุผล การศึกษา

ครั้งนี้สรุปได้ความเป็นผู้นำแบบประชาธิปไตยของผู้บริหารดังกล่าวได้มาจากแนวความคิดเชิงวิสัยทัศน์เกี่ยวกับประชาธิปไตย ที่เน้นการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบ

ริตตี้ (Rideout . 1997 : 3348 ; อ้างใน เรืองยศ สีฮอแก้ว. 2548 : 68) ได้ศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการแบบการมีส่วนร่วมของโรงเรียนในนิวฟันด์แลนด์และลาบราดอร์ ผลการศึกษาพบว่าผู้ปกครองไม่เคยเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเลย ส่วนครู อาจารย์ มีบทบาทร่วมกันในการจัดการศึกษาเพียงเล็กน้อยและในขอบเขตจำกัด ส่วนผู้บริหารมีส่วนร่วมมากที่สุด ทั้งผู้ปกครองและครู อาจารย์ มีความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการรับผิดชอบและร่วมมือในการศึกษา และต้องการให้สภาโรงเรียนทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือในการดำเนินการดังกล่าว และทั้ง 4 กลุ่ม ไม่มีความต้องการให้มีผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษามากยิ่งขึ้น ตลอดจนต้องการให้มีการกระจายอำนาจในการส่งงบประมาณมายังโรงเรียน มีอำนาจในการบริหารจัดการบุคลากรโดยตรงตลอดจนมาปรับปรุงหลักสูตรระดับท้องถิ่นได้

ฮาร์ริส (Harris. 1998 : 1437 ; อ้างใน เรืองยศ สีฮอแก้ว. 2548 : 69) ได้ศึกษาลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกลุ่มตัวอย่างในเมืองนามิเบียกับชุมชน โดยมีกรอบความคิดว่า “ ความร่วมมือระหว่างโรงเรียนและชุมชนมีส่วนร่วมส่งเสริมคุณภาพการศึกษา และการจัดการเรียนการสอนที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน ” ผลการศึกษาพบว่า ก่อนที่นามิเบียทำความตกลงร่วมมือกับประเทศในทวีปยุโรป ชุมชนจะเป็นองค์กร ที่มีบทบาทโดยตรงใน การดูแล การจัดการศึกษา โดยการฝึกอบรมเยาวชนจะทำงานร่วมมือกับโรงเรียน ภายหลังมีการนำระบบการจัดการศึกษาจากยุโรปมาใช้ในราวศตวรรษที่ 18 ทำให้ชุมชนมีบทบาทในการจัดการศึกษาลดลง แต่มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทางด้านวิชาชีพการเรียนการสอนเข้ามามีบทบาทหน้าที่แทน ในช่วงนั้นกระทรวงศึกษาธิการของนามิเบียได้กำหนดเป้าหมายให้ทุกหน่วยเข้ามา มีบทบาทร่วมกันในการจัดการศึกษาและยังคงเน้นบทบาทสำคัญของชุมชนในการจัดการศึกษา โดยสรุปแล้ว การจัดการศึกษาในครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษาทุกฝ่าย เพื่อสร้างสรรค์และดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายของวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาระดับชาติ

เดลานีย์ (Delaney 200 : 2349 - A ; อ้างใน เรืองยศ สีฮอแก้ว. 2548 : 70) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการตัดสินใจสร้างหลักสูตรระดับท้องถิ่นโดยคัดแปลงขยายจากรูปแบบของ Hirschman โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบทัศนคติของผู้ปกครอง

ในฐานะที่เป็นคณะกรรมการ โรงเรียนในระบอบประชาธิปไตยและการรับรู้เกี่ยวกับช่องทางการสื่อสารที่ผู้มีสิทธิเรียกร้องต่างๆ ฟังพอใจและไม่ฟังพอใจ การศึกษาใช้วิธีสัมภาษณ์ผู้เรียกร้องอยากเข้ามามีบทบาทในการกำหนดหลักสูตรของโรงเรียน จำนวน 23 คน ผลการศึกษาพบว่า (1) มีความแตกต่างของวิสัยทัศน์ในด้านบทบาทหน้าที่ระหว่างผู้เรียกร้องกับนักการศึกษา จึงทำให้เกิดความ ตึงเครียดในการประชุมปรึกษาหารือกัน (2) ช่องทางการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองได้แสดงความคิดเห็นที่เน้นเรื่องราวของเด็กคนใดคนหนึ่งหรือในสถานการณ์หนึ่งและต้องไม่ทำให้เกิดการโต้แย้งกัน (3) การเปิดโอกาสให้มีการสื่อสารแบบสองแนวทางอย่างเปิดเผยและดำเนินไปอย่างราบรื่น จะทำให้ผู้ปกครองมีการแสดงความคิดเห็นเพิ่มมากขึ้นและจะลดการเพิกเฉยและถูกออกไปจากที่ประชุมได้ (4) ถ้าการตัดสินใจใดๆ ไม่มีการสร้างกลไกที่ส่งเสริมกระตุ้นให้เกิดความเปิดเผยและมีเจตจำนงร่วมกันจะก่อให้เกิดความขัดแย้งและประท้วงกันมากขึ้นและ (5) ผู้เรียกร้องที่เป็นนักธุรกิจมืออาชีพจะแนะนำให้ผู้บริหารเสนอแนวทางรูปแบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและเป็นสังกะสีขึ้นมากกว่าผู้เรียกร้องกลุ่มอื่นๆ

สรุป จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ใกล้ชิดกับประชาชนผู้เป็นศูนย์กลางในการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้การพัฒนาสนองความต้องการคนมีส่วนของประชาชนได้อย่างเหมาะสม การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนและจะต้องให้ครอบคลุม ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของท้องถิ่นนั้นๆ ด้วยส่วนมากผลการวิจัยของการมีส่วนร่วมจะอยู่ที่ระดับปานกลาง ส่วนสถานภาพทั่วไปของการมีส่วนร่วม ทั้งเพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ ที่แตกต่างกันจะมีส่วนร่วมในการดำเนินงานไม่แตกต่างกัน บทบาทของประชาชน โดยประชาชนจะมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง เพราะประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7. กรอบความคิด

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเป็นกรอบในการดำเนินการวิจัยจำนวน 8 ด้าน ดังนี้

7.1 ด้านการมีส่วนร่วมในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

หมายถึง การมีส่วนร่วมในการรักษาความปลอดภัยในเขตเทศบาลตำบลชัยวารี อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด

7.2 ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดให้มีการบำรุงทางบกและทางน้ำ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการจัดให้มีการบำรุงทางบกและทางน้ำ โดยร่วมจัดทำแผนเพื่อเสนอ โครงการสร้างถนน ท่อ ท่อพัก ทางเดินเท้า สนับสนุนการบูรณะซ่อมแซมผิวจราจรถนน และการระบายน้ำจากชุมชนในเขตเทศบาลตำบลชัยวารี อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด

7.3 ด้านการมีส่วนร่วมในการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและ ที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล หมายถึง การมีส่วนร่วมกับเจ้าหน้าที่ของ เทศบาลในการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูล ฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตเทศบาลตำบลชัยวารี อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด รวมทั้งการ เก็บขยะตามถังขยะใกล้บ้าน

7.4 ด้านการมีส่วนร่วมในการรักษาโรคติดต่อ หมายถึง การมีส่วนร่วมกับ เจ้าหน้าที่เทศบาลในการวางแผนการรักษาโรคติดต่อ การป้องกันและระวังการระบาดของโรค ในเขตเทศบาลตำบลชัยวารี อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด

7.5 ด้านการจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง หมายถึง การมีส่วนร่วมใน การจัดซื้อรถดับเพลิงและเครื่องใช้ในการดับเพลิงอื่นๆ ในเขตเทศบาลตำบลชัยวารี อำเภอ โพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด

7.6 ด้านการมีส่วนร่วมในจัดให้มีการส่งเสริมการพัฒนาศรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการกำหนดกิจกรรมของเทศบาลเกี่ยวกับ การส่งเสริม การพัฒนาศรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการในเขตเทศบาลตำบลชัยวารี อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด

7.7 ด้านการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรม อันดีของท้องถิ่น หมายถึง การมีส่วนร่วมในการกำหนดกิจกรรมของการจัดงานประเพณีการ บริจาคทรัพย์ทำบุญในการทอดผ้าป่า ผ้ากฐิน การผลิตสินค้าพื้นเมือง การฝึกอบรมอาชีพ ศึกษาดูงานด้านศิลปหัตถกรรมที่เทศบาลจัดขึ้น

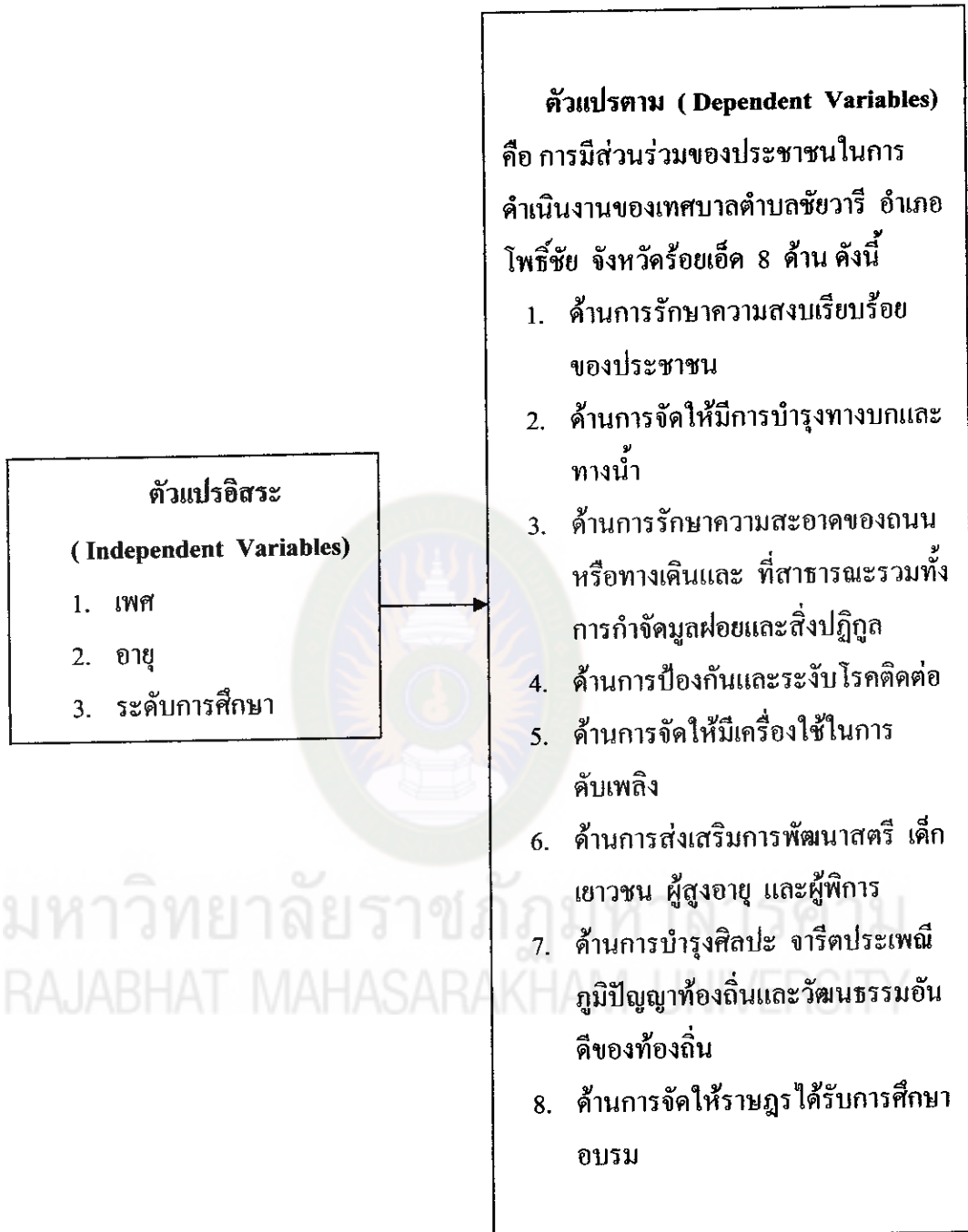
7.8 ด้านการจัดให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม หมายถึง การที่ประชาชน มีส่วนร่วมในการจัดให้มีการศึกษาอบรมตั้งแต่ การทำแผนงานเพื่อเสนอโครงการการ สนับสนุนการจัดให้มีการศึกษาอบรมรวมทั้งการเดินทางไปศึกษาดูงานกับเทศบาลตำบลชัยวารี อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด

ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบการมีส่วนร่วมโดยใช้แนวคิดและลักษณะการมีส่วนร่วมของ
อศิน รพีพัฒน์ จึงแบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 4 ลักษณะ เพื่อนำไปใช้ทำ
แบบสอบถามดังนี้ (อศิน รพีพัฒน์ . 2527 : 107 -111)

1. ร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหา
2. ร่วมในการตัดสินใจเลือกแนวทางและการวางแผนพัฒนาเพื่อการแก้ปัญหา
3. ร่วมในการปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผน
4. ร่วมในการประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภูมิที่ 3 กรอบแนวคิดการวิจัย