

## บทที่ 2

### วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลโนนบุรี อำเภอเสหัสขันธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัย ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาเป็นกรอบแนวทางในการ โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. แนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับเทศบาล
5. บริบทเกี่ยวกับข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลตำบล โนนบุรี
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดของการศึกษา

### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม มีนักวิชาการหลายท่านได้เสนอแนวคิดไว้ ดังนี้ นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2537 : 15) ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนนั้นได้เกิดขึ้นในชุมชนต่างๆ ทั่วโลก ทั้งซีกตะวันออก และซีกตะวันตก ดังจะเห็นได้จากประเพณี “ลงแขก” (Cooperative work) ซึ่งมีการปฏิบัติในหมู่เกษตรกรทั่วโลก การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาครอบครัว กลุ่มละแวกบ้าน ชุมชน หมู่บ้าน ตลอดจนสังคมนั้น ได้พัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ในครอบครัวและในสังคมให้เจริญก้าวหน้า และผาสุกเรื่อยมา

##### 1.1 การแบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมเกิดจากแนวความคิดสำคัญ 3 ประการ คือ

1.1.1 ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลส่วนบุคคล ซึ่งบังเกิดพ้องต้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนร่วม

1.1.2 ความเคียดแค้นและความไม่พึงพอใจร่วมกัน ที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่ นั้นผลักดันให้พุ่งไปสู่การรวมกลุ่ม วางแผน และลงมือกระทำร่วมกัน

1.1.3 ตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชน ไปไหนทิศทางที่พึงปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความริเริ่มการกระทำที่สนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น

1.2 การมีส่วนร่วมยังอาจเกิดจากแนวคิดอื่น ๆ เช่น

1.2.1 ความศรัทธา ที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศตำแหน่งทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ

1.2.2 ความเกรงใจ ที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศตำแหน่ง ทำให้ประชาชนเกิดความเกรงใจที่จะมีส่วนร่วมด้วยทั้ง ๆ ยังไม่มีความศรัทธาหรือความเต็มใจอย่างเต็มเปี่ยม ที่จะกระทำ

1.2.3 อำนาจบังคับ ที่เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่าทำให้ประชาชนถูกบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำการต่าง ๆ

## 2. แนวทางในการมีส่วนร่วมของประชาชน

มีแนวคิดพื้นฐาน 3 ประการคือ (อนุชัย บูรณประเสริฐกุล, 2545 : 24)

2.1 ให้ประชาชนมีบทบาทหลักในการพัฒนา โดยได้แสดงความคิดเห็น การเขียนพูด ร่วมสละทรัพย์ วัสดุ แรงกายและเวลา

2.2 เป้าหมายของกิจกรรมการพัฒนา คือ การพัฒนาขีดความสามารถ เพื่อพึ่งพาและพัฒนาตนเอง มีใจพึ่งพาองค์กรพัฒนาภายนอก

2.3 กระบวนการพัฒนายึดหลักล่างสู่บน ซึ่งต้องถือชาวบ้านเป็นหลักในการแก้ปัญหา กิจกรรมพัฒนาจะเริ่มจากชุมชน

## 3. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

เกิดจากการได้รับผลกระทบ และเลือกที่มีส่วนร่วมในโครงการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 6 ประการคือ (มานพ ฉวีรักษ์, 2546 : 12)

3.1 ความใกล้ชิดปัญหา

3.2 ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

3.3 การเข้าถึงประโยชน์ใช้สอย หรือบริการ

3.4 ประเด็นทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อม

### 3.5 คำนิยม

### 3.6 อำนาจที่ได้รับกมอหมายตามกฎหมาย

## 4. ขั้นตอนการมีส่วนร่วม

### 4.1 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของโคเฮน และ อффฮอป

โคเฮน และ อффฮอป (Cohen and Uphoff. 1980 : 219) โดยให้ความหมายการมีส่วนร่วมของชุมชนว่า สมาชิกของชุมชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือและเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการดำเนินการกิจกรรมในการพัฒนา รวมถึงได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนานั้นอย่างเสมอภาค 4 ขั้นตอน ดังนี้

4.1.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making) ซึ่งอาจเป็นการตัดสินใจตั้งแต่ในระยะเริ่มการตัดสินใจในช่วงของกิจกรรมและการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรม

4.1.2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ซึ่งอาจเป็นไปในรูปของการเข้าร่วม โดยการให้มีการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร การเข้าร่วมในการบริหาร และการร่วมมือทั้งการเข้าร่วมในการร่วมแรงร่วมใจ

4.1.3 การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ทางวัตถุทางสังคม หรือ โดยส่วนตัว

4.1.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) ซึ่งนับเป็นการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทั้งหมด และเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป

### 4.2 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมตามกรอบแนวคิดในการศึกษา

เนื่องจากผู้ศึกษาได้นำกรอบแนวคิดของ โคเฮน และอับฟฮอป มาปรับปรุงเป็นกรอบในการผู้ศึกษา ดังนี้

4.2.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการนำเสนอสภาพปัญหาของชุมชน การมีส่วนร่วมในการนำเสนอความต้องการของชุมชน การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับชุมชน การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ศักยภาพของท้องถิ่นและจัดลำดับความสำคัญของประเด็นหลักในการพัฒนา เป็นต้น

4.2.2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ หมายถึง การมีส่วนร่วมให้ความสำคัญและให้ความร่วมมือในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการให้ข้อเสนอแนะในระหว่างการทำงานตามโครงการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการสนับสนุนการดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน การมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานตามโครงการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการสนับสนุนให้มีการจัดประชุมและเข้าประชุมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างความเข้าใจและร่วมวางแผนการพัฒนาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการจัดตั้งกลุ่มสนใจต่าง ๆ เช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มสหกรณ์ กลุ่มอาชีพต่าง ๆ การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน การมีส่วนร่วมในการประชาสัมพันธ์ข่าวสารความก้าวหน้าของท้องถิ่นและการดำเนินงานของเทศบาลให้ประชาชนรับทราบ เป็นต้น

4.2.3 การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ หมายถึง การมีส่วนร่วมได้รับความสะดวก สบายจากการดำเนินงาน โครงการด้านสาธารณูปโภค เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา การมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์จากการดำเนินโครงการส่งเสริมอาชีพของเด็ก สตรี เยาวชน คนพิการ การมีส่วนร่วมในการได้รับความฝึกอบรมตามโครงการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมได้รับความไว้วางใจ ความเคารพนับถือจากผู้อื่นในการดำเนินงานร่วมกับเทศบาล การมีส่วนร่วมได้รับการสนับสนุนด้านการส่งเสริมกิจกรรมทางศาสนา ประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากการป้องกันและการบรรเทาสาธารณภัย การมีส่วนร่วมในการได้รับประโยชน์จากการส่งเสริมด้านสุขภาพอนามัย การมีส่วนร่วมในการได้รับความปลอดภัยจากการดำเนินงานการรักษาความสงบเรียบร้อย การมีส่วนร่วมในการได้รับประสบการณ์ ความรู้ และทักษะชีวิตจากการดำเนินงานร่วมกับเทศบาล เป็นต้น

4.2.4 การมีส่วนร่วมในการติดตาม และประเมินผล หมายถึง การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบความเสียหายของสาธารณภัย การมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการตรวจรับจ้างร่วมกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบว่าเทศบาลได้นำโครงการที่เสนอบรรจุในแผนพัฒนาประจำปีและนำไปจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลความถูกต้อง หรือมาตรฐานในการดำเนินงานในแต่ละโครงการ การมีส่วนร่วมในการมีบทบาทในการตรวจสอบ

ติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมตรวจสอบติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานในระหว่างการดำเนิน โครงการต่าง ๆ การมีส่วนร่วมในการเสนอเรียกร้องเกี่ยวกับความบกพร่องในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

#### 4.3 การวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท

กรอบคิดเบื้องต้นในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท โคนเซน และอับฟ็อบ ได้เสนอไว้ 3 มิติ และ 2 บริบท ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

##### 4.3.1 มิติ (Decision) มี 3 มิติ คือ

1) มีส่วนร่วมอะไรบ้าง ซึ่งแบ่งเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ โดยทางใดทางหนึ่ง (เช่น สนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ การบริหารกิจกรรม หรือการประสานงาน) การมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงาน

2) มีส่วนร่วมกับใครบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมกับชาวบ้าน ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่ทางราชการ นักพัฒนาเอกชน ทั้งนี้ให้พิจารณาถึงคุณลักษณะของผู้เข้ามามีส่วนร่วมในเรื่อง เพศ สถานภาพครอบครัว อาชีพ และรายได้

3) มีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมโดยสมัครใจ หรือถูกบังคับ ลักษณะรูปแบบการมีส่วนร่วมโดยผ่านองค์กรประชาชนหรือโดยตรง ขนาดของการมีส่วนร่วม ผลที่เกิดจากการมีส่วนร่วมนั้นเพิ่มพลังของประชาชน หรือเป็นเพียงแค่การติดต่อสัมพันธ์กับนักพัฒนาเท่านั้น

##### 4.3.2 บริบท (Contexts) มี 2 บริบท คือ

1) ลักษณะโครงการ โดยพิจารณาจากลักษณะของสิ่งนำเข้าว่ามีความซับซ้อนของเทคโนโลยีเพียงใด ลักษณะของประโยชน์ที่ได้รับ (ความเร็ว ชาติที่ได้รับประโยชน์) และเงื่อนไขที่ต้องกำหนด เช่น การเข้าถึงการบริหาร โครงการ ความยืดหยุ่นของโครงการ เป็นต้น

2) สภาพแวดล้อมของกิจกรรมตามโครงการ ได้แก่ ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ ปัจจัยทางกายภาพและธรรมชาติ ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม ปัจจัยทางการเมือง เป็นต้น

## 5. ความหมายของการมีส่วนร่วม

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ มีทั้งความหมายที่คล้ายคลึงกัน และแตกต่างกันตามทัศนคติของแต่ละท่านและภูมิหลังทางวิชาการที่ได้ศึกษาค้นคว้ามา ดังนี้

ปรัชญา เวสารัชช (2528 : 35) ได้ให้นิยามความหมายของการมีส่วนร่วมว่า ต้องครอบคลุมในประเด็นดังต่อไปนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นครอบคลุมถึงการสร้างโอกาสที่เอื้อ หรือ เปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคนในสังคม ได้ร่วมกิจกรรมนำไปสู่การพัฒนา และทำให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน
2. การมีส่วนร่วมของประชาชนสะท้อนการเข้าไปเกี่ยวข้องกับโดยความสมัครใจ เป็นประชาธิปไตยในการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบาย การวางแผนและดำเนิน โครงการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม และการแบ่งสรรผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนา การพิจารณาในมติดังกล่าว การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการเชื่อมระหว่างส่วนที่ประชาชนลงทุนแรงงาน และ ทรัพยากร เพื่อการพัฒนา กับประโยชน์ที่ได้รับการลงทุน

3. ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจแตกต่างกันไปตามสภาพ โครงสร้างการบริหาร นโยบาย และลักษณะเศรษฐกิจสังคมของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นเพียงเทคนิควิธีการ แต่เป็นปัจจัยสำคัญในการประกันให้เกิดพัฒนาที่มุ่ง ประโยชน์ที่รับจากการลงทุน

ยูวัฒน์ วุฒิเมธิ (2531 : 31) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การให้ประชาชนเข้ามาทำกิจกรรมให้มากที่สุด เพื่อให้เขาได้เป็นผู้ตัดสินใจลงมือทำงานตามที่เขาได้ตัดสินใจด้วยตนเอง ซึ่งจะเป็นการทำให้เขาได้ปฏิบัติตามความสนใจและความต้องการ การที่เขาได้มามีส่วนร่วมใน โครงการนั้นจะทำให้เขาพัฒนายิ่งขึ้น

คุณฉวี อาวุฒณะ และคณะ (2535 : 7) ได้สรุปการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการให้โอกาสประชาชนเข้าร่วมในการดำเนินงาน ตั้งแต่กระบวนการเบื้องต้นจนถึง กระบวนการสิ้นสุด โดยที่การเข้ามามีส่วนร่วมอาจจะเข้าในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง หรือครบ วงจรก็ได้ การเข้าร่วมมีทั้งรายบุคคล กลุ่ม หรือองค์กร ซึ่งมีความคิดเห็นสอดคล้องกัน เพื่อดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการ โดยผ่านกลุ่มหรือองค์กร เพื่อให้บรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

ชินรัตน์ สมสืบ (2539 : 21) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วม หมายถึง การทำงานร่วมกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความร่วมมือ ร่วมใจ โดยการกระทำการดังกล่าวในช่วงเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่ทรงประสิทธิภาพ คือ ถูกจังหวะเวลาเหมาะสมกับงานที่กำลังกล่าวด้วยความรู้สึกผูกพันให้ประจักษ์ว่าเชื่อถือได้

คารม คำพิฑูรย์ (2545 : 15) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนเข้าร่วมทำกิจกรรมกลุ่ม ในขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน ซึ่งผลดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำ (Contribution) เพื่อบรรลุจุดหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งยังทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

สุดาวรรณ์ มีบัว (2547 : 40) ได้สรุป ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ทำให้ประชาชนสมัครใจเข้าร่วมในการร่วมกันทำกิจกรรมหรือการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามทิศทางที่ต้องการ ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมกลุ่มในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน โดยร่วมคิดหาแนวทางวิธีการในการดำเนินงาน ร่วมดำเนินการร่วมในการกำหนดเปลี่ยนแปลง การร่วมในการตัดสินใจ และร่วมติดตามการดำเนินงานในกิจกรรมที่ทำร่วมกันรวมทั้งรับประโยชน์จากกิจกรรมนั้นด้วย

ไคท์ (Keith. 1972 : 5) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องทางจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

เออวิน (Erwin. 1976 : 21) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือกระบวนการให้ประชาชนเข้าร่วมมามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการพัฒนาร่วมคิดร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ความรู้ และความชำนาญ ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

จากความหมายดังกล่าว สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กิจกรรมหนึ่งของการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของรัฐ ในทุกด้านที่เป็นไปตามกรอบของกฎหมายที่ให้ไว้ ตั้งแต่การกำหนดข้อมูลพื้นฐานแต่ละพื้นที่ ร่วมจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติตามแผน ร่วมรับผลจากการแก้ปัญหา ร่วมประเมินผล ซึ่งเป็นแนวทางในการดำเนินงานของภาครัฐในระบอบประชาธิปไตยที่ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

## 6. ทฤษฎีการมีส่วนร่วม

### 6.1 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนของทราวิส

ทราวิส (Travis) ได้เสนอทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนสมอง การให้ความรู้ และการประชาสัมพันธ์การมีส่วนร่วมของประชาชน สิ่งเหล่านี้เขาถือว่าเป็นการตกแต่งทิศทางของกระบวนการวางแผน และชี้ให้เห็นว่าในการวางแผนทุกระดับ จะประกอบด้วย (ประชุม รอดประเสริฐ, 2539 : 114 - 115)

#### 6.1.1 สมอง

#### 6.1.2 กระบวนการวางแผนและการออกแบบเบื้องต้น

#### 6.1.3 กระบวนการออกแบบและการลงมือพัฒนา

กระบวนการเตรียมการ ทุกขั้นตอนจะมีความสัมพันธ์กัน สิ่งสำคัญคือ การให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการวางแผน เพื่อให้เกิดการยอมรับไม่มีปฏิกิริยาต่อต้าน

### 6.2 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนของแม็กโดนัลด์

แม็ก โดนัลด์ (Mc Donald) ได้เสนอทฤษฎีจุดเน้นเกี่ยวกับ โอกาสเกิดศักยภาพในการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ โอกาสความตระหนักและโอกาสในการกระทำการวางแผนจะต้องเกี่ยวข้องและมีผลกระทบกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานในการวางแผนจึงจำเป็นต้องเปิด โอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนในขั้นตอนต่าง ๆ (ประชุม รอดประเสริฐ, 2539 : 116 - 117)

## 7. ทฤษฎีการมีส่วนร่วมกับภาวะผู้ตาม

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมหรือภาวะผู้ตาม ทฤษฎีนี้ได้รับความสนใจจากนักวิชาการส่วนใหญ่ไม่น้อยมาก เนื่องจากนักวิชาการคิดว่าหากองค์กรมีภาระผู้นำที่ดี ก็จะพลอยมีภาวะผู้ตามดีไปด้วย เป็นการมองค่อนข้างแคบ เพราะนอกจากจะมองปรากฏการณ์เพียงด้านเดียวแล้วการที่นักวิชาการให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมหรือภาวะผู้ตามนั้น พอสรุปสาเหตุหลายประการด้วยกันคือ ประการแรก-นักวิชาการบางคนอาจไม่แน่ใจว่าองค์กรมีความจำเป็นมากน้อยเพียงใด ที่จะต้องให้ผู้ตาม เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ประการที่สอง ผู้คนยังไม่แน่ใจในวัตถุประสงค์ของการยอมให้ผู้ตาม เข้ามามีส่วนร่วมคืออะไรกันแน่ ประการที่สาม หากผู้นำยอมให้ผู้ตาม เข้ามามีส่วนร่วมแล้ว ผู้ตามเหล่านั้น ได้แก่ใครบ้าง ผู้ตามทั้งหมด หรือ



เฉพาะผู้ตามที่ใกล้ชิดสนิทสนมกับผู้นำเท่านั้น และประการสุดท้าย หากผู้นำยอมให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว ผู้ตามควรจะมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด และลักษณะการมีส่วนร่วม เช่นนั้น สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตามอย่างไรบ้าง (ติน ปรัชญพฤทธิ. 2539 : 23)

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมอาจมีอยู่มากมายหลายทฤษฎีด้วยกัน แต่ละทฤษฎี การมีส่วนร่วมสามารถแบ่งออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ ๆ คือ

7.1 ทฤษฎีความเป็นผู้แทน (Representative) ทฤษฎีนี้เน้นความเป็นผู้แทนของผู้นำ และถือว่าการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง ถอดถอนผู้นำ เป็นเครื่องหมายของการที่จะให้หลักประกันกับการบริหารงาน อย่างไรก็ตามทฤษฎีนี้เน้นเฉพาะการวาง โครงการสร้างสถาบัน เพื่อเป็นเครื่องมือในการให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมเท่านั้น เช่น การเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้ง โดยคะแนนลับ และการประชุมหารือประจำปี จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมตามนัยของทฤษฎีนี้ มิได้เปิดโอกาสให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจขององค์กรอย่างแท้จริง และที่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการตัดสินใจ ได้แก่ บรรดาผู้นำต่าง ๆ ที่เสนอตัวเข้ารับสมัครเลือกตั้ง ส่วนผู้ตามนั้นเป็นแค่ ไม้ประดับเท่านั้น

7.2 ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy) ตามแนวทฤษฎีนี้ การมีส่วนร่วมมีวัตถุประสงค์ไม่เฉพาะแต่เข้าพิจารณาเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้นำเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของนโยบาย ยิ่งกว่านั้นทฤษฎีนี้ยังมองการมีส่วนร่วมเป็นการให้การศึกษา และพัฒนาทางการเมือง สังคมที่มีความรับผิดชอบ คือ มองว่าการไม่ยอมให้มีส่วนร่วมนับว่าเป็นการคุกคามต่อเสรีภาพของผู้ตาม

## 8. ความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

ปัจจุบันการพัฒนาชุมชน การพัฒนานั้นหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน ต่างมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเองให้มากที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากได้เล็งเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม ดังนี้ (สมนึก ปัญญาสิงค์. 2532 : 276 - 277)

8.1 การมีส่วนร่วมของชุมชนสามารถสร้างการยอมรับในคุณค่าของสังคม และวัฒนธรรมภายในชุมชนได้ และบางครั้งสามารถเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานของชุมชนที่ไม่พึงปรารถนาได้อีกด้วย

8.2 การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นวิธีการที่สามารถสร้างประสบการณ์ต่าง ๆ ให้กับประชาชนได้เรียนรู้ และนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

8.3 การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นการระดมเอาพลังความคิดพลังกาย พลังใจ และทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชนออกมาใช้ประโยชน์ต่อชุมชน

8.4 การมีส่วนร่วมของชุมชนในการสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีการกระจายอำนาจ

8.5 การมีส่วนร่วมของชุมชนสอดคล้องกับปรัชญาทางสังคมและการเมือง (Social political philosophy) ที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การพัฒนา วางแผนดำเนินการและประเมินผล

8.6 การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนา ซึ่งการพัฒนาใด ๆ ก็ตามถ้าขาดความร่วมมือและการมีส่วนร่วมแล้ว กิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ก็ไม่สามารถดำเนินต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและจะประสบความล้มเหลวในที่สุด

## 9. รูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการที่องค์กรจะสามารถดำเนินงานได้อย่างใดอย่างหนึ่งนั้น บุคคลและสมาชิกจะมีรูปแบบการมีส่วนร่วมดังมีผู้ได้อธิบายรูปแบบการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

### 9.1 รูปแบบของการมีส่วนร่วมของโจเซ่ เอ แอกบายนิ

โจเซ่ เอ แอกบายนิ (Jose A. Agbayani) ได้อธิบายรูปแบบการมีส่วนร่วม โดยแบ่งออกเป็น 16 รูปแบบ คือ (ฉอ้าน วุฑฒิกธรรมรักษา. 2526 : 33 – 34)

9.1.1 การมีการร่วมในการประชุม

9.1.2 การมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการ

9.1.3 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้นำ

9.1.4 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ชักชวน

9.1.5 การมีส่วนร่วมในการสัมภาษณ์

9.1.6 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้บริโภค

9.1.7 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้บริโภค

9.1.8 การมีส่วนร่วมในผู้ใช้แรงงาน

9.1.9 การมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์

9.1.10 การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น

9.1.11 การตีปัญหาให้กระจ่าง

9.1.12 การออกเสียงสนับสนุน

9.1.13 การออกเสียงเลือกตั้ง

9.1.14 การใช้โครงการที่เป็นประโยชน์ให้ถูกต้อง

9.1.15 การช่วยเหลือในการรักษาโครงการ

9.1.16 การเป็นสมาชิก

## 9.2 รูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนา

รูปแบบการมีส่วนร่วมในการพัฒนา มีดังนี้ (ไพรัตน์ เดชะรินทร์.

2530 : 35)

9.2.1 องค์กรประชาชนที่ตั้งขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ มีการรวมตัวกันเอง เป็นกลุ่มขนาดเล็กในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เพื่อร่วมทำประโยชน์ต่อส่วนร่วม หรือ สมาชิกกลุ่มส่วนใหญ่ จำได้รับการสนับสนุนจากส่วนราชการหรือองค์กรเอกชน เช่น ลูกเสือชาวบ้าน กลุ่มออมทรัพย์

9.2.2 องค์กรประชาชนที่ตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ เป็นองค์กรที่ประชาชน ทำกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ที่จดทะเบียน หรือตามที่กฎหมายบัญญัติบทบาทหน้าที่ไว้ เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล องค์กรบริหารส่วนตำบล

9.2.3 ตัวแทนบุคคล หรือตัวแทนองค์กรเอกชนเข้าร่วมเป็น คณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการประสานงานในกิจกรรมของรัฐบาล

## 9.3 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

บัญชากร แก้วส่อง. 2539 : 28 ได้จำแนกรูปแบบหรือขั้นตอนการมีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอน ได้แก่

9.3.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในกระบวนการของการตัดสินใจ ประการแรกสุดที่ต้องกระทำ คือ การกำหนดความต้องการและการจัดลำดับความสำคัญ ต่อจากนั้นก็เลื่อนนโยบายและประชากรที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจนี้จะเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องที่ต้องดำเนินการไปเรื่อง ๆ ตั้งแต่การตัดสินใจในช่วงเริ่มต้นการตัดสินใจในช่วงดำเนินการวางแผนและการตัดสินใจในช่วงการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้

9.3.2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของการดำเนินงานโครงการนั้น จะได้จากคำถามที่ว่าใครทำประโยชน์ให้แก่โครงการใดบ้างจะทำประโยชน์ได้โดยวิธีใด เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากรการบริหารงานและการประสานงานและการขอความช่วยเหลือ

9.3.3 การมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์นอกจากความสำคัญของผลประโยชน์ ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มด้วย ผลประโยชน์ของโครงการนี้ รวมทั้งผลที่เป็นประโยชน์ในทางบวกและผลที่เกิดขึ้นในทางลบที่เป็นผลเสียของโครงการซึ่งจะเป็นประโยชน์และเป็นโทษต่อบุคคลและสังคมด้วย

9.3.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนั้น สิ่งสำคัญที่จะต้องสังเกตก็คือ ความคิด ความชอบ และความคาดหวัง ซึ่งจะมีอิทธิพลสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมบุคคลในกลุ่มได้

#### 9.4 ขั้นตอนของยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาชนบท

แมกซ์ โลว์เดอร์มิลค์ และดับเบิลยู โรเบิร์ต ไตโตส (Max Lowdermilk and W. Robert Laitos) ได้เสนอ 7 ขั้นตอน ดังนี้ (อนงค์ พัฒนจักร. 2535 : 34)

9.4.1 การสำรวจขั้นต้น (Preliminary reconnaissance)

9.4.2 การศึกษาเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา (Priority problem identification studies)

9.4.3 การแสวงหาแนวทางแก้ไข (Search for solution)

9.4.4 การกำหนดแนวทางแก้ไข (Assessment of solution)

9.4.5 การปฏิบัติตามโครงการ (Project implementation)

9.4.6 การประเมินโครงการ (Formal project evaluation)

9.4.7 การพิจารณาทบทวนโครงการเพื่อดำเนินการให้เสร็จสมบูรณ์ (Project reconsiderations of completion)

#### 9.5 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน

เจมส์ คีปีนทอง. 2525 : 272 – 273 ได้แบ่งไว้ ดังนี้

9.5.1 การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา

9.5.2 การมีส่วนร่วมในการค้นการวางแผนดำเนินกิจกรรม

9.5.3 การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน

9.5.4 การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน

## 9.6 การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา

การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา มีดังนี้  
(กรมการปกครอง. 2543 : 29)

9.6.1 ร่วมคิดกำหนดความต้องการ ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนา หรือเป้าหมายของการพัฒนา กล่าวคือ เป็นการหล่อหลอมความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย เพื่อกำหนดเป็นภาพแห่งความสำเร็จที่ต้องการเกิดขึ้นในอนาคต ที่อยู่บนพื้นฐานความเป็นไปได้และสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างแท้จริง

9.6.2 ร่วมจัดทำแผนพัฒนา หลังจากประชาคมได้ร่วมกันคิดกำหนดวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ ซึ่งเปรียบเสมือนได้กำหนดจุดหมายที่จะเดินให้ถึงและกำหนดเส้นทางการเดินทางต่อไปก็จะเป็นการกำหนดวิธีการเดินไปสู่จุดหมายก็คือการกำหนดแผนงานโครงการต่าง ๆ ซึ่งสามารถให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ใน 2 ลักษณะ คือ ควรแต่งตั้งผู้แทนชุมชน กลุ่มอาชีพ หรือกลุ่มอื่น ๆ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนา ในการพิจารณาความเหมาะสมของแผนงาน โครงการ ควรเปิดโอกาสให้ชุมชนระดับหมู่บ้านหรือกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่นได้เสนอแผนงานโครงการที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของกลุ่มหรือชุมชนนั้น เพื่อได้พิจารณาเป็นข้อมูลในการกำหนดเป็นแผนงาน/โครงการพัฒนา

9.6.3 ให้ประชาชนได้รับรู้ ตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อแผนงานโครงการพัฒนา ทั้งระยะสั้นและระยะปานกลาง โดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างแผนพัฒนา ก่อนจะเสนอให้พิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้รักษาสิทธิของประชาชน ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550

9.6.4 ต้องใช้แผนงานพัฒนาเป็นแนวทางในการบริหารกิจการเพื่อสนองตอบปัญหาความต้องการของประชาชน และเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยใช้แผนพัฒนา เป็นแนวทางการจัดการทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเพิ่มเติม

9.6.5 ให้ประชาชนร่วมปฏิบัติ ติดตาม และประเมินผลการนำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะกิจกรรม/โครงการที่จะต้องใช้งบประมาณ จะต้องผ่านกระบวนการจัดทำของบัญญัติงบประมาณ

## 10. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

การที่ประชาชนจะตัดสินใจเข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิบัติและรับผิดชอบในโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งระบบนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ทั้งปัจจัยส่วนบุคคล ปัจจัยทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นคุณลักษณะในด้านบุคคลและกลุ่มคน ซึ่งเป็นการรับรู้ข้อมูลที่เกิดขึ้นจากภายนอก ดังมีผู้ให้ความเห็นไว้ดังนี้

### 10.1 ปัจจัยพื้นฐานของการมีส่วนร่วม

ปัจจัยพื้นฐานของการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเกิดจากพื้นฐานของประชาชน 4 ประการ (อนุภาพ ธีรลาภ. 2528 : 21 - 22)

10.1.1 ประชาชนต้องมีความสามารถที่จะมีส่วนร่วม กล่าวคือ ประชาชนต้องมีศักยภาพที่จะเข้าร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เช่น ประชาชนต้องมีความสามารถในการค้นหาความต้องการ วางแผน จัดการ บริหารองค์กร และการใช้ทรัพยากรในที่สุด

10.1.2 ประชาชนจะต้องมีความพร้อมที่จะมีส่วนร่วม กล่าวคือ ประชาชนต้องมีสภาพทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และกายภาพ ที่เปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วม

10.1.3 ประชาชนจะต้องมีความประสงค์ที่จะเข้าร่วม กล่าวคือ ประชาชนต้องมีความเข้าใจเห็นประโยชน์ในการเข้าร่วม จะต้องมิใช่เป็นการบังคับหรือผลักดันให้เข้าร่วม โดยที่ประชาชนมิได้ประสงค์จะเข้าร่วมในนัยหนึ่งนัยใด

10.1.4 ประชาชนจะต้องมีความเป็นไปได้ที่จะเข้าร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีโอกาสที่จะเข้าร่วม ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในการตัดสินใจ และกำหนดกิจกรรมที่ตนต้องการในระดับที่เหมาะสม ประชาชนจะต้องมีโอกาสและมีความเป็นไปได้ที่จะจัดการด้วยตนเอง

### 10.2 ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ดังนี้ (นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์. 2527 :183)

10.2.1 ความศรัทธาที่มีต่อความเชื่อของบุคคลสำคัญและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การลงแขก การบำเพ็ญประโยชน์

10.2.2 ความเกรงใจบุคคลที่เคารพนับถือ หรือมีเกียรติยศ ตำแหน่ง ทำให้ประชาชนเกิดความเกรงใจที่จะมีส่วนร่วมด้วย ทั้ง ๆ ที่ยังไม่มีความศรัทธาหรือความเต็มใจ

10.2.3 อำนาจบังคับที่เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่า ทำให้ประชาชนถูกบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำต่าง ๆ เช่น บีบบังคับให้ทำงานเยี่ยงทาส ฯลฯ

## แนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ

### 1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

นิยามความหมายในการกระจายอำนาจนั้นมีความแตกต่างกันออกไป ดังนี้

ชวงค์ ฉายะบุตร (2539 : 1 - 4) ให้ความหมาย การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์การปกครองหรือสถาบันของรัฐ ไปกระทำหรือดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรืออาจกล่าวอีกนัยว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจทางปกครองบางส่วนให้ประชาชนให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2548 : 59) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการบริหารแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2548 : 36) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า คือ การโอนกิจการบริหารสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง ไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำ อย่างเป็นอิสระจากการปกครองส่วนกลาง

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 35) ได้ให้ความหมายของหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นนอกจากองค์กรของส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรืออำนาจสั่งการส่วนกลางเพียงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางเท่านั้น

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจคือกิจกรรมการบริหารของรัฐบาลกลางโดยการมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรที่เป็นนิติบุคคลอื่นจากการบริหารส่วนกลาง ให้มี

อำนาจในการตัดสินใจ ด้านการบริการสาธารณะและพัฒนาโดยมีอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของอำนาจส่วนกลาง

## 2. ลักษณะของหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

ลักษณะของการกระจายอำนาจมีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายไว้ดังนี้

### 2.1 หลักการกระจายอำนาจ

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 28 - 29) ได้อธิบายหลักการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

2.1.1 มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคล อิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและหน้าที่ของตนเองกับมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

2.1.2 มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นของราชการบริหารส่วนย่อยประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรายรฐรในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการทั้งนี้ เพื่อให้รายรฐรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่นับว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองทางพื้นที่ ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่องค์กรนั้นการเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

2.1.3 องค์กรตามหลักการกระจายอำนาจ มีความเป็นอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับของราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง



## 2.2 องค์ประกอบของหลักการกระจายอำนาจ

กองวิชาการและแผนงาน สถาบันดำรงราชานุภาพ (2539 : 12- 13) ได้ อธิบายหลักของการกระจายอำนาจ มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

2.2.1 มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person) การกระจายอำนาจ ปกครองนั้นจะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การ เป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2.2.2 มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy) ความมีอิสระใน การปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหาก องค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การ เช่นนี้จะมีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของ รัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจ อิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดคน โยบายหรือ การตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่ก็มิใช่อน้ำส้มเจดว่า อำนาจอิสระขององค์กร ปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากจนเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อ เอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์กร ปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเองหากแต่ควรมีอำนาจ หน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจการมอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

2.2.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม (Participation) ในการเลือก ผู้บริหารและผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของ ประชาชนนั้น อาจจะทำให้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถความสนใจของประชาชนใน ท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการ ไปใช้ สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนเขาไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครอง ท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครอง ท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้า มามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจ ทำได้

### 2.2.4 มั่งปประมาณของตนเอง (Budget Allocation) องค์กร

ปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มาด้วยการให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจใจการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเอง นี่เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ ของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้ หากองค์กรปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ และสามารถปฏิบัติงาน โดยปราศจากการถูกควบคุมหรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่า ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้ว ย่อมจะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมที่จะปฏิบัติเพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ก็ย่อมขึ้นอยู่กับส่วนประกอบอื่น ๆ อีกด้วย

สรุปหลักการกระจายอำนาจ คือ เป็นหลักการกระจายความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะจากรัฐสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐจะต้องให้ท้องถิ่นในเรื่องอำนาจและหน้าที่จัดบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น สนับสนุนงบประมาณให้เพียงพอต่อหน้าที่มีบุคลากรในการทำงานและให้ความเป็นอิสระในการทำงาน ทั้งนี้ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมที่เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย

## 3. ประเภทของการกระจายอำนาจทางปกครอง

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 29) ได้กล่าวไว้ว่า การจัดการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจนั้นทำได้ 2 ประเภท คือ

3.1 การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน (Decentralization Territorial) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Collectivities Locales) จัดทำ ทั้งนี้ การจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจะถูกจำกัดขอบเขต โดยพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ การจัดระเบียบราชการบริหารลักษณะนี้เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

3.2 การกระจายอำนาจทางบริการ หรืออาจเรียกว่า การกระจายอำนาจทางเทคนิค (Decentralization Par Service or Technique) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการทำบริการสาธารณะในบางเรื่องบางอย่างให้แก่องค์กรของรัฐ (State Organization) ที่จัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะ

เป็นผู้จัดทำการกระจายอำนาจทางบริการนี้ มิใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง แต่การ “มอบ” ให้องค์กรของรัฐไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐมีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหารของตนเองโดยเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน

ตารางที่ 1 ความแตกต่างระหว่างองค์กรกระจายอำนาจพื้นที่กับองค์กรกระจายอำนาจทางบริการ

ลักษณะ องค์กร	พื้นที่	การจัดทำบริการสาธารณะ
กระจายอำนาจพื้นที่	เล็ก	ทำได้หลายอย่าง
กระจายอำนาจทางบริการ	ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ	ทำได้อย่างเดียว

ที่มา : สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2550 : 30

#### 4. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 (3) กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ในหลักการที่สำคัญ 6 ประการ คือ

1. รัฐต้องให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่นและส่งเสริมให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ
2. การกำกับดูแลท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นมิได้ให้มีมาตรฐานกลาง

3. ท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการจัดบริการสาธารณะและพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดการสาธารณะได้ครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น

4. ท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชนหรือความเห็นของสภาท้องถิ่น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่น

6. ให้องค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น และให้มีผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นร่วมเป็นคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้การจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสัดส่วนภาษีอากร โดยต้องคำนึงถึงภารกิจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และมาตรา 12 ได้กำหนดให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นแนวทางกรอบแนวคิด เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 โดยยึดหลักการมีส่วนร่วม

สรุปลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น คือ

4.1 มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ มีงบประมาณ มีทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงกับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแล ให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

4.2 มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าร่วมไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้ง คณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลยก็ไม่นับเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

4.3 มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจการปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจกรรม ที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและหน้าที่ของตนเอง

4.4 มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเองซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สินตลอดจนเงินอุดหนุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

4.5 มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากจะมีงบประมาณ แยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อื่นเป็นพนักงานของตนเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้สังกัดกระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

สรุป ได้ว่าการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการให้อิสระของประชาชนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง ให้มีอำนาจหน้าที่ โดยเฉพาะ ตามกรอบของกฎหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งการกระจายอำนาจนี้จะมีการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การบริหาร โดยยังมีรัฐบาลกลาง คอยกำกับดูแลและท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น โดยให้ประชาชนเลือกตัวแทนของตนเข้าไปบริหารในองค์กรที่ตั้งเป็นนิติบุคคลในแต่ละพื้นที่

**แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น**

### 1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ลิขิต ชีร์เวคิน (2548 : 36) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ว่าเป็นการปกครอง โดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครอง ส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 30) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจเหมือนกัน ก็คือกรณีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วน ซึ่งมีใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติและมีใช้อำนาจในทางตุลาการ แต่เป็นอำนาจทางบริหารหรือจัดทำบริการ

สาธารณะต่าง ๆ เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับองค์การในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

มอนตากู (Mongtagu, 1984 : 574) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ว่าการปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือก ผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

ฮอลโลเวย์ (Holloway, 1951 : 101 – 103) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้มีอำนาจจากการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาพท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งจากประชาชน

สรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น คือ รูปแบบของการปกครองที่รัฐกลางได้กระจายอำนาจการบริหารภาครัฐมาให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล และดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นเอง มีกระบวนการในการเลือกตั้งตัวแทนตามระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ได้มาซึ่งคณะบริหารและสภาเพื่อกำหนดนโยบายและนำไปปฏิบัติให้ส่งผลต่อการพัฒนาของคนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

## 2. หลักการปกครองท้องถิ่น

### 2.1 หลักการปกครองท้องถิ่น

ประมวลหลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2548 : 29)

2.1.1 การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกัน ในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่

2.1.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2.1.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

2.1.4 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบ  
ข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

2.1.5 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คืออำนาจใน  
การกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น

2.4 เมืองค้ำที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็น  
ของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

2.5 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จาก  
แนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่าง  
แท้จริง

## 2.2 สรุปสาระการปกครองท้องถิ่น

2.2.1 อาจมีรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบตามความ  
แตกต่างของความเจริญ ประชากร หรือขนาดพื้นที่

2.2.2 ต้องมีอำนาจอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม

2.2.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการ  
ปกครองตนเองโดยสิทธินี้แบ่งเป็น 2 ประการ คือ

- 1) สิทธิจะตรากฎหมายหรือข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น
- 2) สิทธิในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่  
ที่มีอยู่

2.2.4 เมืองค้ำที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง คือ เมืองค้ำฝ่าย  
บริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

2.2.5 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

สรุปหลักการปกครองท้องถิ่น คือ องค์กรปกครองท้องถิ่น มีการปกครองตามรูปแบบ  
กฎหมายคือ มีอำนาจอิสระหรือเป็นองค์กรอิสระขึ้นตรงกับกรมส่งเสริมการปกครองส่วน  
ท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย โดยจัดตั้งเป็นองค์กรนิติบุคคล มีงบประมาณเป็นของตนเอง  
โดยการจัดเก็บภาษีรายได้ มีการบริการสาธารณะและในส่วนของการดำเนินงานยึดประชาชน  
เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเป็นหลัก

### 3. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการคือ (พรชัย เทพปัญญา และคณะ. 2541 : 5 - 7)

3.1 เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้บริการซึ่งบุคคลหรือเอกชนไม่สามารถจัดทำให้ได้ หรือไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดหาให้ได้ ในลักษณะเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะจัดบริการให้ เช่น ได้รับความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้รับความสวัสดิการ และได้รับความสะดวกในการดำเนินชีวิต

3.2 เพื่อปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง เนื่องจากการดำเนินชีวิตของบุคคลอาจจะเกิดความขัดแย้งกันเพราะความคิดเห็น ผลประโยชน์แตกต่างกัน ซึ่งอาจจะมีการอภิปรายถกเถียงกันอย่างมีเหตุผล หรือมีการโต้แย้งกันอย่างรุนแรง หรืออาจมีการตัดสินบน หรือการต่อสู้กัน กรณีเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะต้องเข้ามาแก้ปัญหา โดยการเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ควบคุมการขัดแย้ง เป็นผู้ประนีประนอมหรือแบ่งผลประโยชน์หรือเป็นผู้ตัดสินกรณีพิพาทซึ่งทั้งสองฝ่ายจะต้องเชื่อฟังและยอมรับคำตัดสินนั้น

3.3 เพื่อการแบ่งเบาภาระและการเป็นตัวแทนของแต่ละส่วนของประเทศ การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่จะแบ่งเบาภาระของส่วนกลางให้ท้องถิ่นจัดปกครองตนเอง เพื่อเป็นการฝึกหัดการปกครองตนเองสำหรับประเทศที่ยังไม่พัฒนา แต่สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น ถือว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นตัวแทนของประเทศส่วนหนึ่งในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศ อย่างเช่น ชาวอเมริกามีความเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นจะเป็นส่วนช่วยเสริมสร้างชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย หรือแม้แต่ในสาธารณรัฐประชาชนจีนและรัสเซียก็คาดหวังไว้เช่นเดียวกัน แต่อาจจะดำเนินการแตกต่างกันเท่านั้น

### 4. ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย (อนันต์ อนันตกุล. 2521 : 20)

4.1 เป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยวิธีทางกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎหมาย ข้อบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น

4.2 มีการเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหาร จะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง



การปกครองของประชาชน เลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

4.3 มีอิสระในการปกครองตนเอง สามารถที่จะใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ภายใต้สายบังคับบัญชาของหน่วยงานทหารราชการ

4.4 มีงบประมาณของตนเอง มีอำนาจจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดอำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะเห็นการบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

4.5 มีการควบคุมของรัฐบาลกลาง เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นมาแล้วก็ยังอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐบาลกลาง เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนร่วม

การมีอิสระในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิได้หมายความว่าไม่มีอิสระเต็มที่ เพียงแต่หมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินงานเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงสงวนอำนาจในการดูแลและควบคุมอยู่

การปกครองท้องถิ่นนั้นอาจกล่าวได้ว่า ถ้าเกิดขึ้นบนพื้นฐานทางทฤษฎีของการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิด โอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จาก หลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเน้นการอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง มีองค์กรหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญ คือ ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

## 5. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

### 5.1 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นคือการพัฒนาประชาธิปไตย

การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย เนื่องจาก

(สถาบันดำรงราชานุภาพ. 2539 : 16 - 17)

5.1.1 องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติ มีกิจกรรมทางการเมืองโดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

5.1.2 การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน เพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

5.1.3 การปกครองท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้เข้มแข็งทางการเมือง (Political Maturity) กล่าวคือ ประชาชนรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหารการเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิธีการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด

5.1.4 การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชน ด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด และเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอ ก็จะมีผลทำให้เกิดความตื่นตัว และมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

5.1.5 การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับความนิยมศรัทธาจากประชาชน จึงทำให้ได้รับเลือกตั้งในระดับสูงขึ้น

## 5.2 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2548 : 33) สรุปความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

5.2.1 การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

5.2.2 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

5.2.3 การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน

5.2.4 การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

5.2.5 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง  
การบริหารของประเทศในอนาคต

5.2.6 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบท  
แบบพึ่งตนเอง

## 6. ความจำเป็นของการปกครองท้องถิ่น

เหตุผลและความจำเป็นในการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

6.1 เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบที่จะต้องดูแลทำนุบำรุง  
ประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนทั้งอาณาเขตประเทศ งบประมาณที่ใช้จ่ายและต้องใช้เจ้าหน้าที่  
เป็นจำนวนมาก หากท้องถิ่นได้ดำเนินการปกครองบริหารด้วยตนเองแล้วโดยงบประมาณที่หา  
ได้เองและมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง ก็ย่อมเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐในการให้บริการแก่  
ประชาชนลงไปอย่างมาก ทำให้สามารถหันไปทำนุบำรุงทุ่มเทในสิ่งใหญ่ที่เป็นประโยชน์แก่  
ประชาชนและประเทศได้ดียิ่งขึ้น

6.2 สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง ประเทศแต่ละ  
ประเทศมีความกว้างใหญ่ไพศาล การที่รัฐจะต้องดูแลประชาชนทั้งประเทศนั้นย่อมเกิดปัญหา  
คือ

6.2.1 ดูแลไม่ทั่วถึง สิ้นเปลืองกำลังงบประมาณและกำลังคน

6.2.2 สอนองความต้องการของประชาชน ซึ่งแต่ละท้องถิ่นมีความต้องการ  
เหมือนกัน

6.3 ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครอง อันจะทำให้ประชาชนได้มี  
ความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะว่าการกระจายอำนาจให้แก่  
ท้องถิ่นนั้นประชาชนสามารถเข้ามารับผิดชอบในการให้บริการเพื่อสนองความต้องการ  
ของตนเองและปกป้องผลประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นส่วนร่วม จะส่งผลถึงการปกครองแบบ  
ประชาธิปไตยในระดับชาติ จึงกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็น โรงเรียนสอนประชาธิปไตย  
(School of Democracy of People)

สรุปการปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครอง โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจใน  
การตัดสินใจที่จะเลือกคณะตัวแทนในรูปของสภาและผู้บริหารท้องถิ่น แล้วใช้อำนาจทาง  
กฎหมายปกครองตนเองตามที่ได้รับ การกระจายอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง ซึ่งมีองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เพื่อให้บริการสาธารณะตาม

เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเป็นทางการภายใต้กรอบของกฎหมายที่ได้รับการ  
กระจายอำนาจมา

## กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับเทศบาล

### 1. การจัดตั้งเทศบาล

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนรู้จักและเข้าใจดีรูปแบบหนึ่ง  
เพราะเทศบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นที่คณะผู้บริหารและสภามาจากการเลือกตั้งของ  
ประชาชน และเป็นผู้ดำเนินกิจการของเทศบาลเอง ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า เทศบาลหมายถึง  
การบริหารปกครองท้องถิ่นของตนเอง และเพื่อตนเองตามหลักกระจายอำนาจมากที่สุด  
(อุทัย หิรัญโต. 2529 : 166) ในหลายประเทศถือว่าการปกครองระบบเทศบาลเป็นรากฐานของ  
การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเป็นข้อต่ออันดับแรกของการปกครองระบอบ  
ประชาธิปไตย

รากฐานของเทศบาลในประเทศไทยเริ่มมีขึ้นตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราช แต่  
เรียกชื่อว่า “การสุขาภิบาล” ต่อมาได้เปลี่ยนรูปแบบเป็นเทศบาลโดยปริยาย ทั้ง ๆ ที่ไม่ได้มี  
พระราชบัญญัติยกเลิกสุขาภิบาล และในที่สุดสุขาภิบาลก็เลือนหายไป ต่อมาในปี พ.ศ. 2407  
ได้มีการเสนอจัดตั้งเทศบาลขึ้น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน แต่มิได้ตราเป็นกฎหมาย  
ครั้นถึง พ.ศ. 2473 ได้มีการร่างกฎหมายเทศบาลขึ้น แต่มิได้ประกาศบังคับใช้จนถึง พ.ศ. 2476  
จึงมีพระราชบัญญัติเทศบาลประกาศใช้เป็นครั้งแรก และต่อมามีกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลอีก 3  
ฉบับ คือ พระราชบัญญัติ พ.ศ. 2481, 2486 และ 2496 ตามลำดับ

หลังจากที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 แล้ว ขณะนั้นรัฐบาล  
ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะยกฐานะตำบลต่าง ๆ ประมาณ 4,800 ตำบล ขึ้นเป็นเทศบาลทั้งหมด โดย  
ไม่จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ อีก (ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2523 : 44) แต่ในสภาพที่  
เป็นจริง ฐานะของตำบลในขณะนั้นมีความแตกต่างกันมาก จึงไม่อาจกระทำเช่นนั้นได้ มีเพียง  
114 ตำบลเท่านั้น ที่สามารถตั้งเป็นเทศบาลได้ และในจำนวนเทศบาลที่ตั้งขึ้นนี้ก็ไม่สามารถ  
บริหารงานได้ตามความมุ่งหมาย ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนของไทยในขณะนั้น ขาดความรู้  
ความเข้าใจไม่สนใจวิถีการของเทศบาล และเป็นที่น่าสังเกตว่าหลังจากที่ประกาศใช้  
พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้นแล้ว จนถึง พ.ศ. 2478 จึงได้มีการจัดตั้ง  
เทศบาลขึ้นในประเทศไทยครั้งแรก (ทวี พันธวุฒิสถ. 2537 : 170)

ปัจจุบันพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบันฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 แบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

1.1 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องที่ซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

1.2 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งรายได้พอควรแก่การจะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติ ซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

1.3 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

## 2. โครงสร้างของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบันฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี

สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำในเทศบาล จะมีโครงสร้างทางเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่งเรียกว่า พนักงานเทศบาล

2.1 สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามจำนวนดังนี้

2.1.1 สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 12 คน

2.1.2 สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 18 คน

2.1.3 สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 24 คน

สภาเทศบาลนั้นมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่ง โดยให้ผู้ว่าราชการแต่งตั้งมาจากสมาชิกเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล กล่าวคือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกภายใน 15 วัน นับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเสร็จสิ้นแล้ว ให้สมาชิกสภาเทศบาลประชุมเลือกกันเองจากสมาชิกด้วยกัน จะเลือกบุคคลอื่นนอกจากสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ ประธานสภามีหน้าที่ที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้

เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาลควบคุมบังคับบัญชารักษาความสงบ และเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอก

2. นายกเทศมนตรีให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

3. รองนายกเทศมนตรี มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 บัญญัติไว้ว่านายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศมนตรีตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามจำนวนดังต่อไปนี้

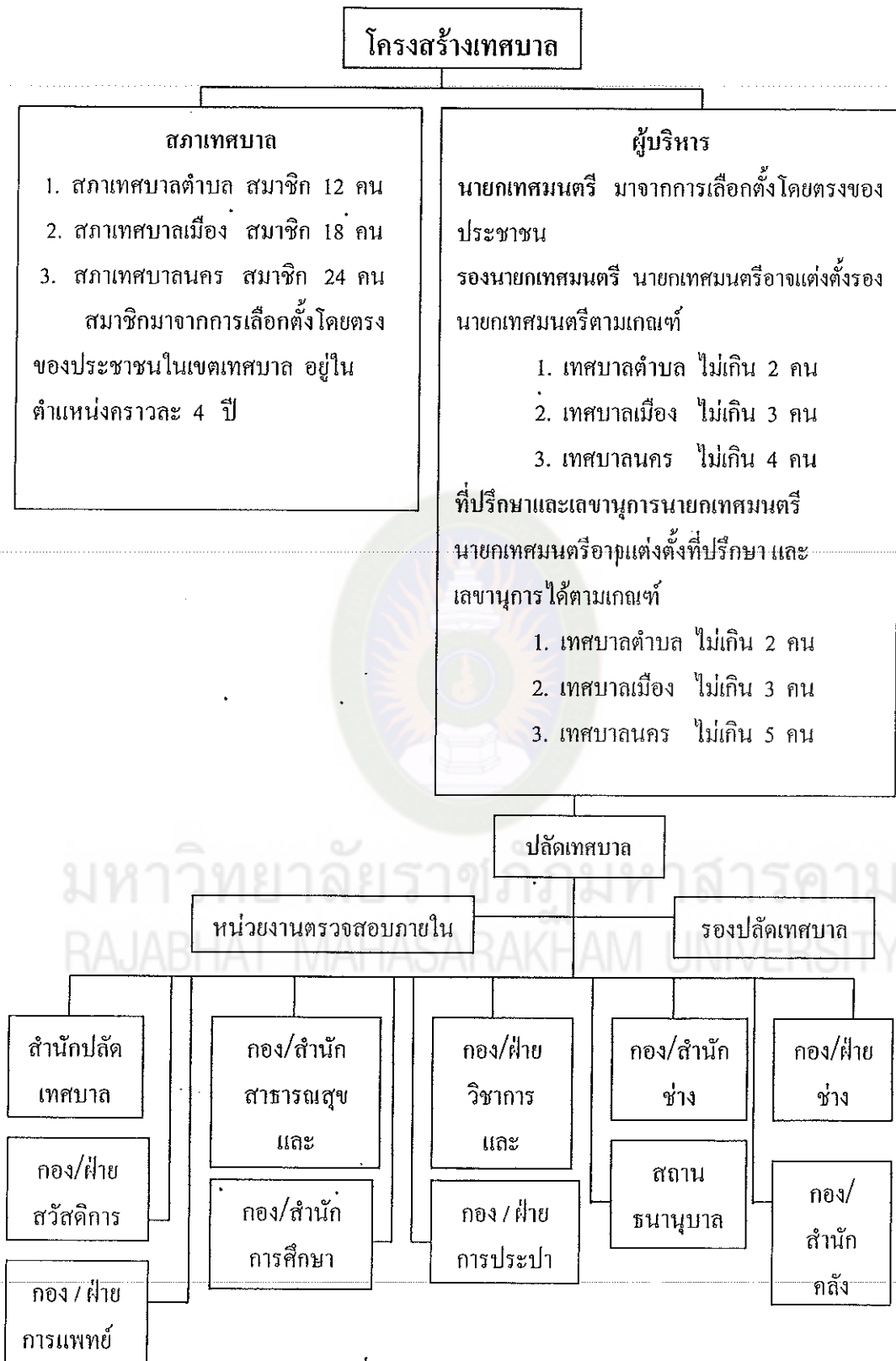
3.1 เทศบาลตำบลให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน

3.2 เทศบาลเมืองให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน

3.3 เทศบาลนครให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

4. นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน

5. ปลัดเทศบาล ในเทศบาลให้มีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างของเทศบาล

ที่มา พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ 2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน ฉบับที่ 13 พ.ศ 2552. 1-15

สรุปโครงสร้างของเทศบาลประกอบด้วยหน่วยงานที่สำคัญ 2 ส่วนคือ สภาเทศบาล และคณะผู้บริหารเทศบาล โดยสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน จึงกล่าวได้ว่า โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลนั้น ได้จำลองมาจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาซึ่งประเทศไทยถือเป็นหลักในการครองประเทศประการหนึ่งว่า เป็นสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้น ส่วนหน่วยงานที่ดำเนินการโดยพนักงานเทศบาลนั้นก็แตกต่างกันไปตามลักษณะของเทศบาลที่มีความสามารถในการให้บริการกับประชาชน ซึ่งถ้าประชาชนมีความหนาแน่นมากขึ้นก็มีรายได้มากขึ้น หน่วยงานที่ให้บริการแก่ประชาชนก็ขยายมาขึ้นเทศบาล ก็สามารถเปลี่ยนเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ขึ้นจนเป็นถึงเทศบาลนครก็ได้ เช่น เทศบาลนครหาดใหญ่ เป็นต้น

### 3. อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ให้เทศบาลดำเนินการได้ตามฐานะว่าเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีหน้าที่ต้องทำอะไรบ้างและหน้าที่อาจจะจัดทำอะไรบ้าง

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



ตารางที่ 2 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล

หน้าที่ต้องจัดทำ	หน้าที่อาจจัดทำ
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล	3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
5. ให้มีเครื่องใช้ในครัวเรือน	5. บำรุงและส่งเสริมการทำนุบำรุงของ ราษฎร
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษา เจ็บไข้
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ	7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น
8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญา ท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
9. หน้าที่อื่นตามกฎหมายบัญญัติให้เป็น หน้าที่ของเทศบาล	9. เทศพาณิชย์

ที่มา พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552. 18.

ตารางที่ 3 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมือง

หน้าที่ต้องจัดทำ	หน้าที่อาจจัดทำ
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. กิจการที่ระบุไว้ในหน้าที่ต้องทำของเทศบาลตำบล (มาตรา 50)</li> <li>2. ให้มีน้ำสะอาดและน้ำประปา</li> <li>3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์</li> <li>4. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้</li> <li>5. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ให้มีตลาดท่าเทียบเรือและท่าข้าม</li> <li>2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน</li> <li>3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร</li> <li>4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก</li> <li>5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล</li> </ol>
<ol style="list-style-type: none"> <li>6. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ</li> <li>7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น</li> <li>8. ให้มีการดำเนินการกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. ให้มีการสาธารณสุขปโภค</li> <li>7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข</li> <li>8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา</li> <li>9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา</li> <li>11. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะสวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ</li> <li>12. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่นเทศบาลนิชย์</li> </ol>

ที่มา พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ 2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน ฉบับที่ 13 พ.ศ 2552. 19.

ตารางที่ 4 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลนคร

หน้าที่ต้องจัดทำ	หน้าที่อาจจัดทำ
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. กิจการที่ระบุไว้ในหน้าที่ต้องทำของเทศบาลเมือง (มาตรา 53)</li> <li>2. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก</li> <li>3. กิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข</li> <li>4. การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น</li> <li>5. จัดการเกี่ยวกับอยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม</li> <li>6. จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ</li> <li>7. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง</li> <li>8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. กิจการเช่นเดียวกับหน้าที่อาจจัดทำของเทศบาลเมือง</li> </ol>

ที่มา พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552. 20.

สรุป เทศบาลในประเทศไทย ได้เริ่มจัดตั้งในแบบสุขาภิบาลมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 และได้จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2476 เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และมีการปรับเปลี่ยนเป็นลำดับ ซึ่งในปัจจุบันได้ใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 โดยได้มีการปรับปรุงด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลให้สอดคล้องกับสภาพการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน

#### 4. อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนด

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดไว้แล้ว ยังมีกฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ อีกเป็นจำนวนมาก เช่น

- 4.1 พระราชบัญญัติป้องกันภัยอันตรายอันเกิดแก่การเล่นมหรสพ พุทธศักราช 2464
- 4.2 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475
- 4.3 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2535
- 4.4 พระราชบัญญัติควบคุมการใช้อุจจาระทำปุ๋ย พุทธศักราช 2490
- 4.5 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณา โดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493
- 4.6 พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495
- 4.7 พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498
- 4.8 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534
- 4.9 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502
- 4.10 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
- 4.11 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- 4.12 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- 4.13 พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522
- 4.14 พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523
- 4.15 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ฯลฯ

#### 5. อำนาจหน้าที่ของเทศบาลโดยสรุป

- 5.1 รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 5.2 ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- 5.3 รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและ
- 5.4 สิ่งปฏิกูล

- 5.5 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 5.6 ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- 5.7 ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- 5.8 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 5.9 บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 5.10 ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- 5.11 ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 5.12 ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- 5.13 ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- 5.14 ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- 5.15 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น
- 5.16 ให้มีการดำเนินการ โรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น
- 5.17 หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

## 6. อำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ

นอกจากนี้ เทศบาลยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ดังนี้

- 6.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 6.2 การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- 6.3 การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- 6.4 การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- 6.5 การสาธารณูปการ
- 6.6 การส่งเสริม การฝึกและประกอบอาชีพ
- 6.7 การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- 6.8 การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 6.9 การจัดการศึกษา
- 6.10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และ

ผู้ค้อยโอกาส

6.11 การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี  
ของท้องถิ่น

6.12 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

6.13 การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

6.14 การส่งเสริมกีฬา

6.15 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

6.16 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

6.17 การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

6.18 การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

6.19 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

6.20 การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

6.21 การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

6.22 การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

6.23 การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย

โรงมหรสพและสาธารณสุขสถานอื่น ๆ

6.24 การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากร

ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

6.25 การผังเมือง

6.26 การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

6.27 การดูแลรักษาที่สาธารณะ

6.28 การควบคุมอาคาร

6.29 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

6.30 การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและ

รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

6.31 กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่

คณะกรรมการประกาศกำหนด

## บริบทเกี่ยวกับข้อมูลพื้นฐานเทศบาลตำบลโนนบุรี

### 1. ลักษณะที่ตั้ง

เทศบาลตำบลโนนบุรี อำเภอสหพันธ์ ตั้งอยู่ทางทิศเหนือของ จังหวัดกาฬสินธุ์ ห่างจากอำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ 32 กิโลเมตร

### 2. อาณาเขตติดต่อ

ด้านทิศเหนือ	ติดเขต	เทศบาลตำบลภูสิงห์
ด้านทิศตะวันออก	ติดเขต	เทศบาลตำบลนิคม, เทศบาลตำบลโนนน้ำเกลี้ยง
ด้านทิศใต้	ติดเขต	อบต.สหพันธ์
ด้านทิศตะวันตก	ติดเขต	เขื่อนลำปาว

### 3. ลักษณะพื้นที่

สภาพพื้นที่เทศบาลตำบลโนนบุรี มีพื้นที่เป็นที่ลาดเชิงเขา มีลักษณะสูง ๆ ต่ำ ๆ ดินเป็นดินร่วนปนทราย

ภูเขา มีภูเขาที่สำคัญคือ ภูสิงห์ ภูคุ้มข้าว

แม่น้ำ มีแม่น้ำทางด้านทิศเหนือและทิศตะวันตกของเทศบาลอยู่ติดกับ

อ่างเก็บน้ำเขื่อนลำปาว มีน้ำตลอดปี อุดมไปด้วยพันธุ์ปลานานาชนิด

### 4. การปกครอง

ในเขตเทศบาลตำบลโนนบุรี อำเภอสหพันธ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ มีหมู่บ้าน จำนวน 11 หมู่บ้าน ดังนี้

หมู่ที่ 1 บ้านโนนบุรี	หมู่ที่ 2 บ้านโนนบุรี
หมู่ที่ 3 บ้านโนนบุรี	หมู่ที่ 4 บ้านโนนสามัคคี
หมู่ที่ 5 บ้านสิงห์บุรี	หมู่ที่ 6 บ้านโนนสว่าง
หมู่ที่ 7 บ้านวังมะพลับ	หมู่ที่ 8 บ้านนาแก้ว
หมู่ที่ 9 บ้านโนนวิเศษ	หมู่ที่ 10 บ้านโนนบุรี
หมู่ที่ 11 บ้านโนนศึกษา	

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาล ตำบล โนนบุรี อำเภอสหพันธ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ มีดังนี้

นริศ ขำนุรักษ์ (2538 : 83 - 86) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินงานพัฒนาชนบทของสภาตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณี จังหวัดหนองบัวลำภู ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่หรือร้อยละ 74.70 มีส่วนร่วมต่อการดำเนินงานพัฒนาชนบทของสภาตำบลอยู่ในระดับต่ำ โดยมีส่วนร่วมน้อยที่สุดในเรื่องการมีส่วนร่วมในการวางแผน รองลงมาคือ เรื่องการติดตามประเมินผล และในเรื่องการรับรู้ปัญหาตามลำดับ แต่สำหรับเรื่องการมีส่วนร่วมในการลงทุนปฏิบัติประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด สำหรับความต้องการการมีส่วนร่วมประชาชนส่วนใหญ่หรือร้อยละ 76.08 มีความต้องการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับสูง โดยที่มีความต้องการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลมากที่สุด รองลงมาคือ การวางแผนลงทุนปฏิบัติและการรับรู้ปัญหาตามลำดับ

สมพาน ชันเงิน (2550 : 84 - 87) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อโครงการหมู่บ้านชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ของสถานีตำรวจภูธรกิ่งอำเภอเฝ้าไร่ จังหวัดหนองคาย พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลางผลการเปรียบเทียบเพศ อายุ และระดับการศึกษาแตกต่างกัน โดยรวมและรายข้อ ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

เรณู กุปตั้มเจียร และคณะ (2545 : 82 - 85) ได้ศึกษาเรื่อง ความรู้ ความเข้าใจทัศนคติ และการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่า ความรู้ความเข้าใจต่อการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบลของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยภาพรวมค่อนข้างสูง ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีทัศนคติต่อการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล และมีส่วนร่วมต่อการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบลในระดับปานกลาง

คารม คำพิฑูรย์ (2545 : 80 - 83) ได้ทำการศึกษาการบริหารจัดการในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน อำเภอพระยืน จังหวัดขอนแก่น พบว่า

1. การบริหารจัดการในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วม มีการปฏิบัติโดยภาพรวมอยู่ระดับมาก



2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก

3. ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการบริหารจัดการในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ปรากฏว่าปัจจัยด้านคณะกรรมการวางแผน ด้านการประสานงาน ด้านการให้ความสำคัญและยอมรับนับถือ ด้านการให้ความรู้ ความเข้าใจ ด้านการปฏิสัมพันธ์ และด้านการเอื้ออำนวย ส่งเสริม สนับสนุน มีความสัมพันธ์ ปานกลาง

พวงทอง โยธาใหญ่ (2545 : 76 - 79) ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่าการจัดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ ส่วนมากมีความพยายามจะปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 แต่มีบางองค์การบริหารส่วนตำบลยังปฏิบัติไม่ครบกระบวนการตามระเบียบที่กำหนด โดยเฉพาะในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ การพัฒนา และการนำเสนอร่างแผนพัฒนา ทั้งนี้อาจมาจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานยังไม่มี ความเข้าใจระเบียบเท่าที่ควร สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พบว่ายังอยู่ในระดับที่ต่ำ

นวลน้อย ศรีรัตน์ และคณะ (2546 : 77 - 80) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังคงอยู่ในระดับต่ำ โดยการมีส่วนร่วมยังค่อนข้างจำกัดอยู่ในเรื่องการรับรู้ข่าวสารข้อมูลเป็นด้านหลักการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายหรือการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลยังมีค่อนข้างต่ำ

สมศักดิ์ พรหมดี (2551 : 75 - 77) ได้ทำวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาคู จังหวัดมหาสารคาม พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาคู จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ทั้ง 4 ด้าน คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมิน ส่วนการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่จำแนกตามอาชีพ ไม่แตกต่างกันทางสถิติ เมื่อจำแนกตามเพศและ

ระดับการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นหน่วยงานภาครัฐอยู่ใกล้ชิดประชาชนเป็นหน่วยงานที่ให้ประชาชนเป็นผู้ร่วมกันคิดร่วมกันตัดสินใจการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง โดยผ่านองค์กรภาครัฐซึ่งเป็นองค์กรท้องถิ่นนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ผู้วิจัยเห็นว่าประชาชนเป็นผู้ใกล้ชิดเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการประชาชนสำคัญอย่างยิ่งที่ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของเทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ การมีส่วนร่วมในการประเมินผล ดังนั้น การศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลโนนบุรี อำเภอเสหัสขันธ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ จึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งเพื่อที่จะ ได้นำข้อเสนอแนะที่ได้ไปปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานของเทศบาลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น