

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาปัญหาของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ศึกษากรณี : เทศบาลตำบลห้วยน้ำคำ อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้ศึกษาขอเสนอแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ ตลอดจนผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางประกอบการศึกษาโดยแบ่งสาระสำคัญออกเป็น 6 ประการ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจปกครอง
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น
4. แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น
5. สภาพทั่วไปของเทศบาลตำบลห้วยน้ำคำ อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดการศึกษา

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจปกครอง

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจปกครอง

1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจปกครอง

ความหมายของการกระจายอำนาจปกครองส่วนใหญ่มีหลักการคล้ายๆ กัน คือ การแบ่งอำนาจการปกครองให้กับท้องถิ่น สามารถพิจารณาได้ดังนี้

สถาบันพระปกเกล้า (2545 : 525) การกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง วิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้องค์กรนั้นจัดบริการสาธารณะบางอย่างโดยอิสระตามสมควรและรัฐบาลโดยราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่ควบคุมดูแลแต่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชา

สังคีต พิริยะรังสรรค์ (2537 : 60-61) ก ารกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแล กิจกรรมหลายๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการ แพบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจกรรมที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักจะได้แก่ ระบบ สาธารณูปโภค การศึกษา ศิลปะและวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษา สิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ๆ ที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาด คือ การทหารและการ ต่างประเทศ ขอบเขตของการดูแลกิจการในท้องถิ่นแต่ละประเทศต่างกันออกไปใน รายละเอียดตามลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ แต่ส่วนที่เหมือนกันและมีความสำคัญ อย่างยิ่งก็คือ รัฐบาลกลางมิได้รวมศูนย์อำนาจการดูแลจัดการแทบทุกอย่างไว้ที่ตัวเอง แต่ ปล่อยให้ท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจในการกำหนดลักษณะต่าง ๆ ของชีวิตในท้องถิ่นของ ตนเอง การเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาระดับท้องถิ่นจึงมีคุณประโยชน์ สำคัญอย่างน้อย 5 ด้าน

1.1.1 แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง

1.1.2 ปัญหาได้รับการปรับปรุงแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไป ตามความต้องการของคนในท้องถิ่น

1.1.3 ส่งเสริมให้คนในท้องถิ่นได้แสดงความสามารถพัฒนาบทบาทของ ตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่น

1.1.4 เป็นพื้นฐานในการก้าวขึ้นไปดูแลและแก้ไขปัญหาระดับชาติ

1.1.5 เสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและทั้งประเทศ

1.2 หลักการกระจายอำนาจปกครอง

การกระจายอำนาจปกครองจากส่วนกลางให้แก่ท้องถิ่นมีอำนาจ ดำเนินกิจการต่างๆ ได้นั้น สามารถสรุปหลักการสำคัญดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า. 2545 : 527)

1.2.1 มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ มีหน้าที่งบประมาณและทรัพย์สินเป็นของตนเอง ต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง เพียงแต่ควบคุมดูแลให้ ปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

1.2.2 มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือ

บางส่วนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่น ก็เลยไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

1.2.3 มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควรการกระจายอำนาจปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร

1.2.4 มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองนั้นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเองซึ่งแตกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ และทรัพย์สินตลอดจนเงินอุดหนุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่างๆ

1.2.5 มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่น นอกจากจะมีงบประมาณแยกออก เป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อันเป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้ขึ้นหรือสังกัดในกระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรงแต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น

1.3 ความสำคัญของการกระจายอำนาจปกครอง

การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งสามารถสรุปความสำคัญ 2 ประการดังนี้ (ลิขิต วีรเวทิน. 2539 : 267)

1.3.1 การกระจายอำนาจ เป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยต้องประกอบด้วย โครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติและโครงสร้างพื้นฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การเน้นแต่การพัฒนาโครงสร้างระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติ การเลือกตั้ง ฯลฯ โดยไม่คำนึงถึงพื้นฐานเบื้องต้น ได้แก่ ความตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถและโอกาสในการปกครองตนเอง ก็เท่ากับพยายามพัฒนาในลักษณะหัวโตตัวลีบ ก็คือการปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด คือรากแก้ว ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในประเทศไทยมีหลายองค์ประกอบแต่ที่สำคัญ คือ การขาดพื้นฐานในท้องถิ่น

1.3.2 การกระจายอำนาจยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจและสังคม ในแง่การพัฒนาชนบท การพัฒนาชนบทกำลังเป็นนโยบายที่เน้นหนัก และมีการรณรงค์กันมากการพัฒนาชนบทมีเหตุผลทางปรัชญาการปกครอง ในแง่การกระจายรายได้ซึ่งเป็นธรรมชาติมากขึ้น และมีผลมาจากความเชื่อที่ว่า การปฏิวัติในรูปแบบที่ว่า ป่าล้อมบ้าน บ้านล้อมเมือง หรือชนบทล้อมนคร มีเงื่อนไขสำคัญคือความยากจนในชนบทถ้าชนบทที่มีความเป็นอยู่ดีขึ้น เงื่อนไขสำคัญในการปฏิวัติก็จะหมดไป อย่างไรก็ตามการพัฒนาชนบทในรูปของโครงการต่าง ๆ มีอุปสรรคหลายประการแต่ที่สำคัญอันหนึ่งคือเรื่องการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทที่จะสัมฤทธิ์ผลนั้น จำเป็นต้องมีความคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่น และต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม และลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้าง การปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น ถ้าหากไม่มีการกระจายอำนาจให้เกิดการปกครองตนเองอย่างมีอิสระ การพัฒนาชนบทจะเป็นในลักษณะหีบยื่นยัดใส่ หรือกึ่งหีบยื่นยัดใส่ผลที่ตามมา ก็คือสร้างความคาดหวังว่าทุกปีจะมีลาภลอยลักษณะแทนที่จะเป็นผลดีกับท้องถิ่น กลับสร้างความเหลื่อมล้ำ การฉ้อราษฎร์บังหลวงอันเป็นผลในทางลบกับระบบประชาธิปไตย ดังนั้นการกระจายอำนาจไม่เพียงแต่เป็นพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยแต่ยังจำเป็นสำหรับการพัฒนาชุมชน ซึ่งมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคมในแง่การสร้างรายได้ ความเจริญด้านต่าง ๆ ในท้องถิ่น

1.4 ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจปกครอง

อรุณ สุขน่วม (2547 : 25) ได้กล่าวถึงข้อดีข้อเสียของการกระจายอำนาจการปกครอง

1.4.1 ข้อดีของการกระจายอำนาจการปกครองที่สำคัญ 3 ประการ

1) ทำให้สามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดีขึ้น บริการสาธารณะบางอย่างที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่นถ้าได้มอบให้ผู้บริหารงานของท้องถิ่น ซึ่งเลือกตั้งขึ้นจากราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำก็จะได้ผลตรงกับความต้องการในท้องถิ่นมากขึ้นเพราะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น

2) เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางได้บ้าง ปัจจุบันนี้หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง มีภาระกิจหลักอยู่มากเกี่ยวกับการ

จัดทำกิจการอันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ หากได้คัดค้านการเฉพาะท้องถิ่นที่ไม่อาจดำเนินการได้ทั่วถึงออกเสียบ้าง จะทำให้เกิดผลดีสมกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นได้

3) ทำให้ราษฎรมีความสนใจรู้จักรับผิดชอบ ในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองทำให้ราษฎรมีส่วนได้เสียในกิจการท้องถิ่นโดยตรง และเกิดการปรึกษาหารือในการดำเนินงานทำให้ราษฎรรู้จักรับผิดชอบคิดถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น

1.4.2 ข้อเสียของการกระจายอำนาจปกครอง

1) อาจเป็นภัยต่อเอกภาพการปกครองและความมั่นคงของประเทศ เพราะหากกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็น การทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงปลอดภัยของรัฐได้ทั้งยังอาจให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งมุ่งที่จะรักษาประโยชน์ของคน โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายของท้องถิ่นอื่น

2) ทำให้ราษฎรเพ่งเล็งเห็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นตนเองสำคัญมากกว่าส่วนรวม เมื่อราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งที่จะทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียวจนกระทั่งถึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

3) เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้ง อาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสมด้วยการถือพรรคถือพวกอาจใช้อำนาจหน้าที่ บังคับกดขี่พรรคฝ่ายตรงข้ามหรือราษฎรที่ไม่อยู่ในพรรคพวกของตนซึ่งทำให้เกิดความไม่สงบราบรื่นได้ ย่อมทำให้เกิดความเคียดแค้นยิ่งกว่าถูกปกครองโดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค

4) ทำให้เกิดความตื่นป่วนและมีต้นทุนสูง เพราะต้องมีการแยกงบประมาณเป็นส่วนๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ของตนเอง ซึ่งไม่อาจหมุนเวียนสลับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นอื่น เหมือนกับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง สำหรับประเทศไทยแม้จะมีการกระจายอำนาจปกครองสู่ท้องถิ่นมาเป็นเวลาร้อยปีเศษก็ปรากฏว่าเป็นการกระจายอำนาจแต่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น แต่ปัจจุบันสามารถกล่าวได้ว่ามีการกระจายอำนาจปกครองเพิ่มมากขึ้นดังที่บัญญัติไว้ในหมวด 9 ว่าด้วยเรื่องการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่าน ซึ่งส่วนใหญ่มีหลักการที่คล้าย ๆ กัน ดังนี้

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 25) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำกว่ารัฐซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมายและมีอำนาจเพียงพที่จะทำกิจการในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง รวมทั้งอำนาจจัดเก็บภาษี เจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวอาจได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งโดยท้องถิ่นก็ได้

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2543 : 37) การปกครองท้องถิ่น คือ เครื่องมือที่รัฐบาลจะให้แก่ประชาชนเพื่อที่ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจหน้าที่ มีทรัพยากร มีกฎหมายเพียงพอที่จะสร้างบ้านสร้างเมืองของตนเองด้วยตนเองได้มากขึ้น

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518 : 2-3) การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครอง ร่วมรับผิดชอบทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารงานท้องถิ่น ตามแนวความคิดที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่น แล้วรัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมจะเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

2. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการปกครองประชาธิปไตย สามารถสรุปประเด็นความสำคัญ ดังนี้ (สุกสวัสดิ์ ชัชวาลย์. 2545 : 131)

2.1 การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองการบริหารท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อ ประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนเองอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาและเลื่อมใสการปกครองระบอบประชาธิปไตย

2.2 การปกครองท้องถิ่น ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง ซึ่งเป็นหัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย การปกครองตนเองคือการที่ประชาชน

มีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากได้รับการเลือกตั้งมา เพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือจากประชาชน ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชน ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้อุปสรรคปัญหาและช่วยแก้ไข ปัญหาของท้องถิ่น

2.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักสำคัญของ การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น จึงมีขึ้นเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลตามความจำเป็น

2.4 การปกครองท้องถิ่น สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น ตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ ไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายโดยไม่มีผลจำเป็น

2.5 การปกครองท้องถิ่น จะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองเพื่อเข้ามา บริหารประเทศในอนาคต

2.6 การปกครองท้องถิ่น สอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบท แบบพึ่งตนเองทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งการพัฒนาที่ผ่านมายังมีอุปสรรค ที่สำคัญ คือ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

3. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครอง ที่มีความสำคัญต่อ การบริหารประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 27-28)

3.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหาร ประเทศจำเป็นต้องอาศัยเงินงบประมาณ เป็นหลักหากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้อง บริหารให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่พอเพียง ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นหน่วย การปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะ ดำเนินการสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึง เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็น อย่างมาก การแบ่งเบาเป็นการแบ่งเบาทั้งทางด้านการเงิน ด้วบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ใน การดำเนินงาน

3.2 ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความ แตกต่างกัน การรองรับการบริการจากรัฐบาลกลางแต่อย่างเดียว อาจไม่มีตรงตามความต้อง การที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชากรในท้องถิ่นที่มีประชากรใน ท้องถิ่น เป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้น ได้

3.3 เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็น โดยให้อำนาจแก่องค์กรท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลกลางที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลกลางไปอยู่บ้างก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

3.4 เพื่อองค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษาดูการปกครองระบอบประชาธิปไตยกับประชาชน การที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ กันมีส่วน ในการส่งเสริมการเรียนรู้ ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติเป็นอย่างดี

4. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล มีลักษณะดังต่อไปนี้

4.1 เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในลักษณะการกระจายอำนาจ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ คือ

4.1.1 เพื่อเป็นโรงเรียนฝึกสอนประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน

4.1.2 เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง

4.1.3 เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

4.1.4 เพื่อเป็นการประหยัดรายจ่ายของรัฐบาล และเป็นการบริหารงาน

เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4.2 ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล มีลักษณะเช่นเดียวกับรูปแบบการปกครองรูปแบบอื่น ๆ คือ

4.2.1 เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล

4.2.2 เทศบาลมีพื้นที่และขอบเขตที่แน่นอน

4.2.3 เทศบาลมีสภาและผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง

4.2.4 เทศบาลมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

4.2.5 เทศบาลมีรายได้ ทรัพย์สิน และงบประมาณของตนเอง

4.2.6 เทศบาลมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

4.2.7 เทศบาลมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

4.3 ลักษณะการปกครองท้องถิ่นของเทศบาล มีลักษณะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น ดังนี้

4.3.1 การมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งตัวแทนและตัวแทนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายข้อบังคับและบริหาร ดังจะเห็นจากสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งสิ้น

4.3.2 เทศบาลเป็นนิติบุคคล มีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดในฐานะเป็นนิติบุคคล

4.3.3 ความเป็นอิสระในการบริหาร เทศบาลมีสำนักปลัดเทศบาล และส่วนราชการต่างๆ ที่สนับสนุนการทำงานของตนเอง ส่วนราชการของเทศบาลมีมากน้อยแล้วแต่ปริมาณความรับผิดชอบและภารกิจของเทศบาล แบ่งเป็นกองช่าง กองการศึกษา กองสาธารณสุข กองคลัง เป็นต้น ซึ่งส่วนราชการเหล่านี้มีพนักงานดำเนินการภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดเทศบาล

4.3.4 ความเป็นอิสระการเงิน เทศบาลมีรายได้เป็นของตนเอง แหล่งรายได้ของเทศบาลมาจาก ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภค และเทศพาณิชย์พันธบัตรหรือเงินกู้ เงินอุดหนุนจากเทศบาล เงินที่มีผู้บริจาคหรืออุทิศให้และเทศบาลมีอำนาจใช้จ่ายเงินเหล่านี้โดยสภาเทศบาลเป็นผู้อนุมัติ โดยสิ้นเชิง ยังถูกควบคุมจากรัฐบาลบางประการ กระนั้นก็ตามนับว่าเทศบาลเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด เมื่อเทียบกับองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรบริหารส่วนตำบล

4.4 โครงสร้างของเทศบาลมีองค์ประกอบ 2 ส่วน คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร

4.4.2 ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาเทศบาล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1) มีอำนาจหน้าที่ในการตรา แก้ไข เปลี่ยนแปลง พิจารณาอนุมัติเทศบัญญัติชั่วคราวหรือยกเลิกเทศบัญญัติ ตามมาตรา 60 มาตรา 61 ทวิ และมาตรา 62 และมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล 2496

2) การตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณเพิ่มเติม ตามมาตรา 62 ทวิ มาตรา 62 ตริ และมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล 2496

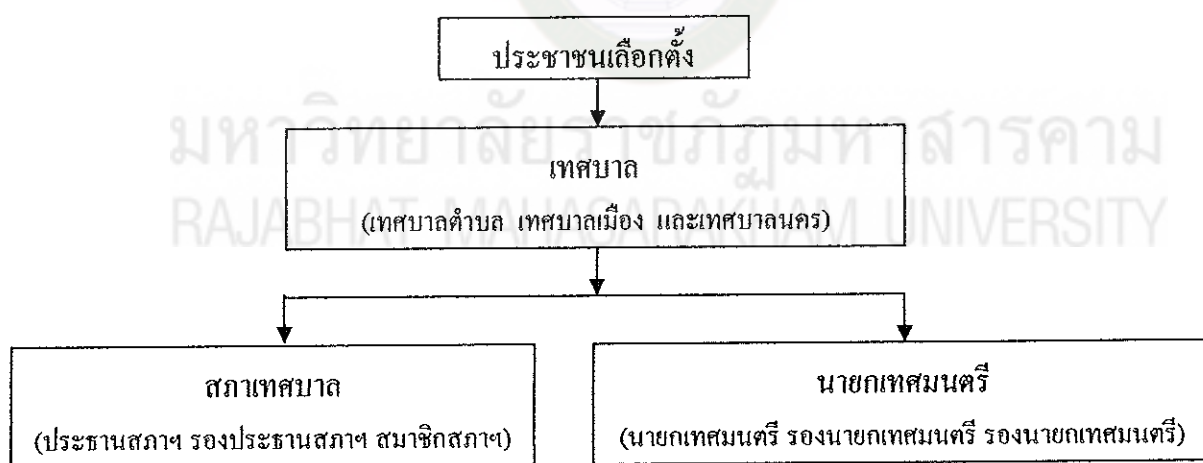
3) การให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนา รূางแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี และให้ความเห็นชอบในการแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติม ยุทธศาสตร์การพัฒนาและโครงการในแผนพัฒนาเทศบาล

4.4.3 ฝ่ายบริหาร มีนายกเทศมนตรีเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาล และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างเทศบาล การแบ่งส่วนราชการของเทศบาล ประกอบด้วย

- 1) สำนักปลัดเทศบาล
- 2) ส่วนราชการอื่น ตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนด

โดยความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย

การกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักปลัดเทศบาลและส่วนราชการอื่น ให้เป็นไปตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย ให้ปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างของเทศบาล ให้เป็นไปตามนโยบายและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย



หมายเหตุ : เทศบาลนครมีจำนวนรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน เทศบาลเมืองมีจำนวนรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน และเทศบาลตำบลมีจำนวนรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน

ภาพประกอบที่ 1 โครงสร้างของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

4.5 หน้าที่ของเทศบาลตำบล

4.5.1 ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 เทศบาลตำบลมีหน้าที่ 2 ประเภท คือ หน้าที่ต้องทำและหน้าที่อาจจัดทำในเขตเทศบาล โดยมีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังนี้

- 1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- 3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินที่สาธารณะรวมทั้ง

การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- 4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- 6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- 7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก และเยาวชน ผู้สูงอายุ และ

ผู้พิการ

- 8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรม

อันดีของท้องถิ่น

- 9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไป เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการกระทรวงมหาดไทยกำหนด

4.5.2 ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไข

เพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา
- 2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 3) ให้มีตลาดท่าเทียบเรือ หรือท่าข้าม
- 4) ให้มีสุสาน หรือฌาปนสถาน
- 5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

- 6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์ และรักษาคนเจ็บไข้
- 7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- 9) เทศพาณิชย์

4.5.3 เทศบาลมีอำนาจในการตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดแย้งต่อ

กฎหมาย ในกรณีดังต่อไปนี้

- 1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้
- 2) มีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้อำนาจตราเทศบัญญัติ

3) ร่างเทศบัญญัติเสนอโดยนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในเทศบัญญัตินี้ จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งพันบาท

4.5.4 มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอน

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติให้เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- 1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- 3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่

ขอครรถ

- 4) การสาธารณสุข โภชนา และการก่อสร้างอื่น ๆ
- 5) การสาธารณสุขการ
- 6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- 7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- 8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 9) การจัดการศึกษา
- 10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี

คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

- 11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 14) การส่งเสริมกีฬา
- 15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 17) การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- 19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- 20) การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน
- 21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- 23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ
- 24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 25) การผังเมือง
- 26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- 27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 28) การควบคุมอาคาร
- 29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริม และสนับสนุน การป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- 31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

จึงสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น เป็นการเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่น
ดูแลจัดการปัญหาท้องถิ่นของตนเอง รวมถึงเป็นกบ่งเบาภาระของรัฐบาล และเป็นการ
แก้ไขปัญหาลดอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น
ส่งเสริมให้คนท้องถิ่นได้แสดงความสามารถพัฒนาบทบาทของตนเองในการดูแลรับผิดชอบ
ท้องถิ่น โดยอยู่ภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจไว้

แนวคิดเกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริม
และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและ
ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มี
เสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ
การมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 76
กำหนดว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนด
นโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการเมือง รวมทั้ง
การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ” ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลต่อการพัฒนา
การเมืองไทยอย่างสำคัญยิ่ง เพราะรัฐธรรมนูญแสดงเจตนารมณ์ที่ชัดเจนว่าประชาธิปไตย
มิใช่ระบบการปกครองที่ประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปใช้อำนาจแทนเท่านั้น แต่ประชาชน
จะต้องมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรง ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันเป็นความ
หมายของการที่ประชาชนมีอำนาจสูงสุดอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมทางการเมือง
นั้นรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประชาชนร่วมใช้อำนาจนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่น ตามมาตรา
286 บัญญัติว่า ...ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่
น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้า
ชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้
คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติ ท้องถิ่นเสนอมาคู่ด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ
เข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จะกำหนดให้
ประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วมตามแนวทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตย แล้วยังได้
วางหลักเกณฑ์ใหม่สำหรับใช้ในการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญเป็นการกระจาย

อำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและมีอิสระในการดำเนินงาน บทบัญญัติที่ถือว่าเป็น “หลักสำคัญ” ในการกระจายอำนาจ คือ มาตรา 78 ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยมีใจความสำคัญ คือ รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น บทบัญญัติดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นแนวทางที่รัฐบาลดำเนินการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนใน ท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครอง หรือดูแลท้องถิ่นของตนได้มากขึ้น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550 ; อ้างถึงใน บุญเลิศ ชาญเดช, 2541 : 377-385)

การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นอำนาจ ซึ่งรัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อ เป็นเครื่องมือที่จะนำมาใช้เพื่อให้ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สำเร็จ ล่วงไปได้ด้วยดี กฎข้อบังคับหรืออีกนัยหนึ่งเรียกว่า “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” นี้มีลักษณะเป็น “กฎ” หรือ “นิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป” ตามหลักกฎหมายมหาชนซึ่งในปัจจุบัน ได้ถูกรับรองไว้ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้วว่า “กฎ” หมายความว่าพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

1. วิธีการเสนอและพิจารณาร่างเทศบัญญัติเทศบาล

1.1 ขั้นตอนการเสนอร่างเทศบัญญัติตามมาตรา 286 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ” ต่อมาจึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาบังคับใช้โดยเฉพาะซึ่งระบุให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถเข้าชื่อยื่นคำร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภา ท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ โดยคำร้องขอ

ต้องมีรายละเอียดดังนี้

1.1.1 ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคนพร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้

1.1.2 ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ต้องการเสนอให้สภาท้องถิ่นพิจารณา ต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนเพียงพอได้ว่า มีความประสงค์จะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใด ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยอาจจัดทำสรุปสาระสำคัญและชี้แจงความมุ่งหมายของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

1.1.3 รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อ ที่จะมีอำนาจดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและการพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

1.1.4 คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

1.1.5 เมื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น จัดทำเอกสารคำร้องเสร็จสมบูรณ์ ผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่ยื่นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบ ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

1.2 ขั้นตอนการเสนอร่างเทศบัญญัติ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติ ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

1.2.1 การเข้าชื่อเสนอร่างเทศบัญญัติ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติว่า ด้วยการ เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ผู้แทนผู้เข้าชื่อรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล จำนวนไม่น้อยกว่าครึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลนั้น เพื่อยื่นคำร้องขอต่อประธานสภาเทศบาล ให้สภาเทศบาลพิจารณาให้ความเห็นชอบออกเทศบัญญัติ

1.2.2 การยื่นคำร้องขอให้สภาเทศบาล พิจารณาร่างเทศบัญญัติ ตามมาตรา 5 แห่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

1) ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ บัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้

2) เขียนร่างเทศบัญญัติ ที่ต้องการให้สภาเทศบาลพิจารณา หรือ

อาจสรุปสาระสำคัญและความมุ่งหมายในแต่ละข้อมาพอเข้าใจ

3) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่ จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและการพิจารณาออกเทศบัญญัติ

4) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อ ตามข้อ 3) ว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลนั้น ผู้ที่ร่วมเข้าชื่อถูกต้องตามกฎหมายให้ถือว่า การเข้าชื่อมีผลสมบูรณ์จะถอนการเข้าชื่อภายหลังไม่ได้

1.3 การตรวจสอบคำร้อง และการพิจารณาร่างเทศบัญญัติ ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

1.3.1 ประธานสภาเทศบาล ตรวจสอบความถูกต้องของคำร้อง ถ้าครบถ้วนแล้วก็ปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างเทศบัญญัติ ณ ที่ทำการของเทศบาลและที่ชุมชน

1.3.2 สำหรับผู้ที่มีรายชื่อเป็นผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างเทศบัญญัติด้วย แต่ตัวเองมิได้ร่วมเสนอให้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานสภาเทศบาล หรือบุคคลที่ประธานสภาเทศบาล แต่งตั้งเพื่อขีดชื่อออกภายใน 20 วันนับแต่วันปิดประกาศรายชื่อกรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อไม่ครบตามกฎหมายกำหนดให้มีการเข้าชื่อเพิ่มเติมภายใน 30 วัน

1.3.3 เมื่อพ้นระยะเวลาคัดค้าน ให้ถือว่ารายชื่อของผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างเทศบัญญัติ ที่ไม่มีการคัดค้านเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง หากมีจำนวนครบตามกฎหมายกำหนดให้สภาเทศบาลพิจารณาร่างเทศบัญญัติตามข้อบังคับการประชุมสภา

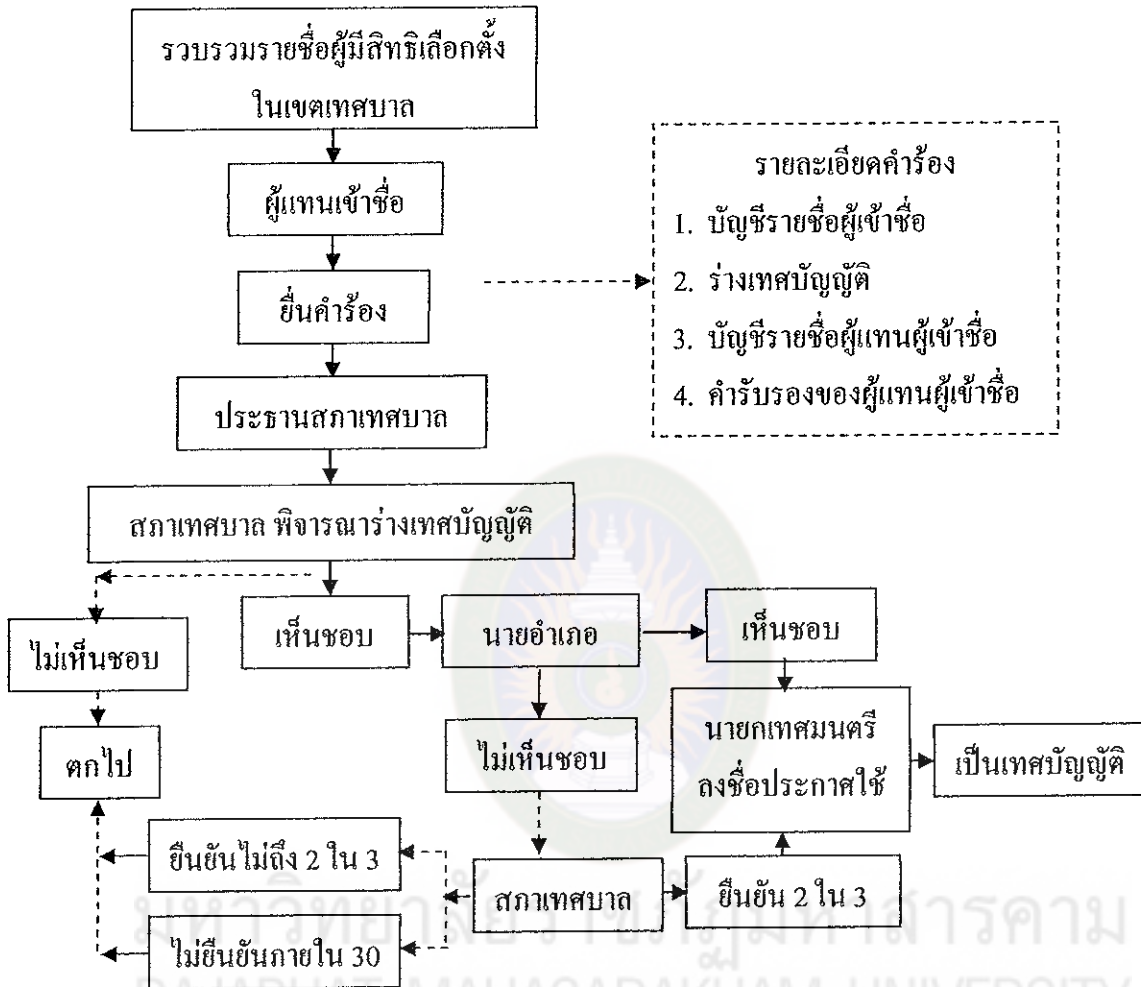
1.4 การประกาศใช้เทศบัญญัติตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

1.4.1 เมื่อสภาเทศบาล และผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติแล้ว ให้นายกเทศมนตรีลงชื่อและประกาศใช้เทศบัญญัติ

1.4.2 กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบกับร่างเทศบัญญัติ ให้ส่งคืนสภาเทศบาล ภายใน 15 วัน เพื่อให้สภาเทศบาลทบทวนร่างเทศบัญญัติใหม่ เมื่อสภาเทศบาลทบทวนร่างเทศบัญญัติมีมติยืนยันตามร่างเทศบัญญัติ ตามเดิมไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาเทศบาล ให้นายกเทศมนตรี ลงชื่อและประกาศใช้เทศบัญญัติ หากสภาเทศบาลไม่ยืนยันภายใน 30 วัน หรือยืนยันด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาเทศบาลให้ร่างเทศบัญญัติตกไป

1.4.3 กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ส่งร่างเทศบัญญัติ ภายใน 15 วัน

ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบ ให้นายกเทศมนตรีลงชื่อและประกาศเป็นเทศบัญญัติ



- รายละเอียดคำร้อง
1. บัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อ
 2. ร่างเทศบัญญัติ
 3. บัญชีรายชื่อผู้แทนผู้เข้าชื่อ
 4. คำรับรองของผู้แทนผู้เข้าชื่อ

ภาพประกอบที่ 2 ขั้นตอนการเสนอร่างเทศบัญญัติ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

สรุปได้ว่า การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะเห็นว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นตนเอง ซึ่งจะมีขั้นตอนที่ชัดเจนในการเข้าชื่อเสนอร่างเทศบัญญัติ โดยมีจำนวนประชาชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลนั้น เพื่อยื่นคำร้องขอต่อประธานสภาเทศบาล ให้สภาเทศบาลพิจารณาให้ความเห็นชอบออกเทศบัญญัติ เมื่อสภาเทศบาล และผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบร่างเทศบัญญัติแล้วให้นายกเทศมนตรีลงชื่อและประกาศใช้เทศบัญญัติต่อไป

แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

1. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่ได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมเฉพาะทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และยังพบว่า ปัญหาในการมีส่วนร่วมของประชาชนแบ่งเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้ (บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ. 2542 : 61-76)

1.1 การร่วมรับรู้ ความเป็นไปของการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ตามมาตรา 58 บัญญัติว่า

...บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะใน การครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ๆ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

1.2 การร่วมคิด กับองค์กรทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้น ตามมาตรา 59 บัญญัติว่า

...บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูลคำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัยคุณภาพชีวิตหรือส่วน ได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับคนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

1.3 การร่วมตัดสินใจ กับองค์กรของรัฐบางเรื่อง ตามมาตรา 190 บัญญัติ

...การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก สตรีและคนชรา หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา ให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการ วิชาการวิสามัญขึ้นประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้น มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด

1.4 การร่วมกระทำ กับองค์กรของรัฐ ตามมาตรา 170 บัญญัติว่า

...ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมายังหลักเกณฑ์และวิธีการ เข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

1.5 การร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตามมาตรา 70 บัญญัติว่า

...บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ และในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชนบุคคล ตามวรรคหนึ่งต้องวางตนเป็นกลาง ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งละเลยหรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง บุคคลผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิขอให้บุคคลตามวรรคหนึ่งหรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าวชี้แจงแสดงเหตุผล และขอให้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติในวรรคหนึ่งหรือวรรคสองได้

2. การแก้ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน

การบัญญัติในหมวด 9 เรื่องการปกครองท้องถิ่น รายละเอียดรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมุ่งแก้ปัญหาท้องถิ่น ดังนี้

2.1 การแก้ปัญหาเรื่องโครงสร้าง

2.1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีองค์กรเดียวทำหน้าที่ทั้งสภาและฝ่ายบริหารท้องถิ่นพร้อมๆกันไม่ได้

2.1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและลับทั้งหมด

2.1.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือโดยการเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

2.1.4 สมาชิกสภาท้องถิ่นคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

2.2 การแก้ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่

2.2.1 กำหนดกลไกที่จะทำให้เกิดการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐ

กับท้องถิ่นขึ้นลักษณะเป็นกรรมการ ไตรภาคีที่ประกอบด้วยผู้แทนภาครัฐ ผู้แทนท้องถิ่นและ
ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นกลางฝ่ายละเท่าๆกัน

2.2.2 กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเลยว่าอำนาจหน้าที่ใดที่ควรจะเป็น
ของท้องถิ่น เพราะเรื่องนั้น โดยสภาพน่าจะเป็นของท้องถิ่นได้

2.3 การแก้ปัญหาเรื่องภาษีและอากร โดยให้คณะกรรมการไตรภาคีเป็น
ผู้ทำหน้าที่จัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย
คำนึงถึงภาษีหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ โดยจะต้องทบทวนใหม่ทุก 5 ปี และการดำเนินการ
ดังกล่าวเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้วก็ให้มีผลบังคับใช้

2.4. การแก้ไขเรื่องการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น นอกจากองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลแล้วให้จัดตั้งองค์การบริหาร
งานบุคคลท้องถิ่นกลาง เรียกว่า คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือ ก.ถ. ระบบนี้จะ
ก่อให้เกิดการถ่วงดุลของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ไม่มีการแบ่งแยกอีกต่อไปว่า
เป็นข้าราชการหรือพนักงาน อบต. พัทธา หรือ อบจ. ทุกคนเป็นข้าราชการและพนักงานส่วน
ท้องถิ่นขึ้นกับ ก.ถ. เดียวกัน

2.5 การแก้ไขปัญหาเรื่องการค้ากับดูแล รัฐกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น
มากแค่ไหนก็ตามต้องกระจายอำนาจภายใต้รูปแบบรัฐเดี่ยวจะกระจายอำนาจเป็นสหพันธรัฐ
ไม่ได้ เพื่อให้การค้ากับดูแลไม่กลายเป็นการบังคับบัญชารัฐธรรมนูญได้บัญญัติการค้ากับ
ดูแลไว้ 4 ประการ

2.5.1 การค้ากับดูแลต้องทำเท่าที่จำเป็น

2.5.2 วัตถุประสงค์ของการค้ากับดูแล

- 1) เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น
- 2) เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

2.5.3 การค้ากับดูแลจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครอง
ตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้

2.5.4 การค้ากับดูแลจะกระทำนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไม่ได้

2.6. การแก้ปัญหาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้
ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นรัฐธรรมนูญได้วางหลักเกณฑ์ ดังนี้

2.6.1 ประชาชนมีสิทธิที่จะถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร

ท้องถิ่นได้

2.6.2 ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายท้องถิ่นได้ (ข้อบัญญัติท้องถิ่น)

2.6.3 ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น

2.6.4 ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการประชาพิจารณ์

สำหรับการแก้ปัญหาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นก็เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นมากขึ้นเนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ที่รู้และเข้าใจปัญหาอย่างแท้จริง อย่างเช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นก็เพื่อข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกข้อบังคับใช้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น

3. การเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา 286 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถือเป็นรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมเสนอร่างเทศบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งต่างจากในอดีตที่สิทธิในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นของสมาชิกสภาท้องถิ่นเท่านั้น การเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา 286 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีรายละเอียด ดังนี้

3.1 ความเป็นมาของมาตรา 286 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

หลังจากสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในวาระหนึ่งแล้ว การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง เป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งการพิจารณาโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญว่าด้วยเรื่อง การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 285 เกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พันตรีปรีดา นิสสัยเจริญ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจังหวัดมุกดาหาร ได้แปรญัตติเพิ่มเติมในมาตรา 285 วรรคสาม ให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวนไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนราษฎรผู้ลงคะแนนเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหรือพิจารณาออกข้อบัญญัติแห่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องจัดทำร่างขอแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างบทบัญญัติ

เสนอมาด้วย ทั้งนี้ต้องที่กฎหมายบัญญัติ โดยให้เหตุผลว่าร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 172 ได้ให้โอกาสประชาชน 50,000 คน เสนอร่างกฎหมายได้เพราะฉะนั้นจึงควรให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย กรรมการพิจารณาว่าร่างรัฐธรรมนูญจึงเพิ่มเป็นอีกหนึ่งมาตราพร้อมทั้งแก้ไขถ้อยคำจากเดิมเป็น “ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวน ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อสภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้” สภาว่ารัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบแล้วยื่นต่อเพื่อให้สภาพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป ดังนั้นการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 287 จึงมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน (รายงานการประชุมสภาว่าร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 25/2550)

3.2 เจตนารมณ์ของมาตรา 286 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

การให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ร่วมเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการให้ความสำคัญกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

3.2.1 การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม คือ การให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยตนเองเนื่องจากประชาชนรู้ถึงความต้องการและปัญหาที่เกิดขึ้น การให้ประชาชนร่วมเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นก็เพื่อข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกใช้บังคับมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และสามารถนำไปพัฒนาท้องถิ่นได้ตามความเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น

3.2.2 อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน คือ การให้ประชาชนในท้องถิ่นผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย สามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติได้โดยไม่ต้องผ่านผู้แทน โดยการให้ประชาชนร่วมเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อสภาท้องถิ่นพิจารณาออกใช้บังคับในท้องถิ่น

สรุปได้ว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยยังไม่มี ความเหมาะสมต่อการปฏิบัติ ทำให้พบปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น มีอยู่ 5 ขั้นตอน คือ ปัญหาการร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ปัญหาการร่วมคิด ร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ปัญหาการร่วมตัดสินใจ การร่วมแสดง

ความต้องการ ปัญหาการร่วมกระทำ การร่วมดำเนินการ ปัญหาการร่วมตรวจสอบข้อบัญญัติ
ท้องถิ่น

ข้อมูลทั่วไปของเทศบาลตำบลห้วยน้ำคำ อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์

1. สภาพทั่วไป

1.1 ที่ตั้งเทศบาลตำบลห้วยน้ำคำ ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของอำเภอขามเฒ่า ห่างจากตัวอำเภอขามเฒ่าประมาณ 20 กิโลเมตร มีสภาพทางกายภาพเป็นพื้นที่ราบสูง มีแหล่งน้ำสายสำคัญไหลผ่าน คือ ลำห้วยปลาหลด ลำห้วยสีดา และลำห้วยตาปลา มีอาณาเขตติดต่อ คือ

ทิศเหนือ	จรด ตำบลอีค้อ อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์
ทิศใต้	จรด ตำบลนาสีนวน อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม
ทิศตะวันออก	จรด ตำบลขามเฒ่า อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์
ทิศตะวันตก	จรด ตำบลโพหนอง อำเภอเขียงยืน จังหวัดมหาสารคาม

1.2 พื้นที่ตำบลห้วยน้ำคำ มีเนื้อที่ประมาณ 83 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 51,875 ไร่

1.3 จำนวนหมู่บ้าน ในเขตเทศบาลตำบลห้วยน้ำคำ มีทั้งสิ้น 19 หมู่บ้าน

1.4 จำนวนประชากร

1.4.1 จำนวนประชากรทั้งหมด 13,117 คน แยกเป็น

1) ชาย	6,463 คน
2) หญิง	6,654 คน

1.4.2 จำนวนครัวเรือน 2,735 ครัวเรือน

1.4.2 ความหนาแน่นเฉลี่ย 158 คน/ตารางกิโลเมตร

2. สภาพเศรษฐกิจ

2.1 อาชีพ

ราษฎรส่วนใหญ่ในตำบลประกอบอาชีพค้าขายควบคู่ไปกับการเกษตร ทั้งนี้ เนื่องจากพื้นที่ตำบลห้วยน้ำคำเป็นพื้นที่อยู่นอกเขตชลประทาน ประกอบกับพื้นที่เป็น

ดินเค็ม การทำการเกษตรจึงได้ไม่ดีเท่าที่ควร ในแต่ละหมู่บ้านมีการประกอบอาชีพ ดังนี้

2.1.1 การเกษตรกรรมส่วนใหญ่ราษฎรจะทำอาชีพเกษตรกรรมในช่วงเดือนพฤษภาคม ถึงเดือนกุมภาพันธ์ พืชที่ปลูก ได้แก่ ข้าวนาปี การทำพืชสวนไม่ค่อยมี เพราะปลูกมากนั้ก หมู่บ้านที่ทำนา มีดังนี้ หมู่ 1-19

2.1.2 การปศุสัตว์ ยังมีราษฎรบางส่วนที่ยังมีการทำการปศุสัตว์อยู่ ซึ่งจะมียุ้งทั่วไ้จากหมู่ 1-19 สัตว์ที่นิยมเลี้ยง ได้แก่ โค กระบือ หมู เป็ด ไก่ และปลา

2.1.3 การค้าขาย ในช่วงหลังจากฤดูเก็บเกี่ยวแล้วมีราษฎรหลายหมู่บ้านได้ออกไปค้าขายยังต่างจังหวัด ซึ่งส่วนมากสินค้าที่นำไปขาย ได้แก่ เสื้อผ้า ที่นอน ปลอกหมอน มุ้ง ฯลฯ ลักษณะการค้าขายราษฎรในหมู่ที่ 1,2,3,4,5,10, 11, 13, 16, 18,19 จะออกเร่ขายไปเรื่อย ส่วนมากจะใช้เวลาการขายประมาณ 1 เดือน จึงจะกลับภูมิลำเนา

2.1.4 การอุตสาหกรรมในครัวเรือน มีดังนี้

- 1) หมู่ที่ 1,2,3,4,5,10,11,13,16,18,19 จะประกอบอุตสาหกรรมในครัวเรือน โดยรับจ้างเย็บผ้าส่งขายตลาดและพ่อค้าในหมู่บ้านที่ออกเร่ขาย
- 2) หมู่ที่ 6 จะประกอบการทำราน้ำ
- 3) หมู่ที่ 9,12,15 จะประกอบอาชีพการผลิต ผลิตภัณฑ์จากยางรถยนต์เก่า

2.1.5 รับจ้างทั่วไป ราษฎรบางส่วนที่มีอาชีพรับจ้างทั่วไป เช่น รับจ้างตัดอ้อย ก่อสร้าง และขายแรงงาน ส่วนใหญ่จะหมู่ที่ 6,7,8,9,12,14,15

2.1.6 หน่วยธุรกิจในเขตเทศบาลตำบลหัวนาคำ

- | | | | |
|----------------------------------|-------|----|------|
| 1) ปั้มน้ำมันและก๊าซ | จำนวน | 3 | แห่ง |
| 2) โรงงานอิฐ | จำนวน | 2 | แห่ง |
| 3) โรงสี | จำนวน | 48 | แห่ง |
| 4) ตลาดสด | จำนวน | 1 | แห่ง |
| 5) ปั้มหลด | จำนวน | 4 | แห่ง |
| 6) ศูนย์จำหน่ายเชื้อเพลิงทุกชนิด | จำนวน | 1 | แห่ง |

3. สภาพสังคม

3.1 การศึกษา

3.1.1 โรงเรียนประถมศึกษา จำนวน 6 แห่ง ได้แก่

- | | |
|--------------------------------|-----------------|
| 1) โรงเรียนห้วยน้ำคำจตุรทิศ | ตั้งอยู่หมู่ 13 |
| 2) โรงเรียนดงบังวิทยา | ตั้งอยู่หมู่ 9 |
| 3) โรงเรียนโพนสิมอนุเคราะห์ | ตั้งอยู่หมู่ 7 |
| 4) โรงเรียนบ้านคอนกลาง | ตั้งอยู่หมู่ 8 |
| 5) โรงเรียนบ้านหนองหัวช้าง | ตั้งอยู่หมู่ 6 |
| 6) โรงเรียนโคกค่ายโคกใหญ่วิทยา | ตั้งอยู่หมู่ 10 |

3.1.2 โรงเรียนมัธยมศึกษา (ขยายโอกาส) จำนวน 3 แห่ง ได้แก่

- | | |
|-----------------------------|-----------------|
| 1) โรงเรียนห้วยน้ำคำจตุรทิศ | ตั้งอยู่หมู่ 13 |
| 2) โรงเรียนดงบังวิทยา | ตั้งอยู่หมู่ 9 |
| 3) โรงเรียนโพนสิมอนุเคราะห์ | ตั้งอยู่หมู่ 7 |

3.1.3 ศูนย์เด็กก่อนวัยเรียน จำนวน 7 แห่ง ได้แก่

- | | |
|--|-----------------|
| 1) ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนบ้านโคกใหญ่ | ตั้งอยู่หมู่ 4 |
| 2) ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนบ้านหนองหัวช้าง | ตั้งอยู่หมู่ 6 |
| 3) ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนบ้านโพนสิม | ตั้งอยู่หมู่ 7 |
| 4) ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนบ้านคอนกลาง | ตั้งอยู่หมู่ 8 |
| 5) ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนบ้านดงบัง | ตั้งอยู่หมู่ 9 |
| 6) ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนบ้านดงบัง | ตั้งอยู่หมู่ 15 |
| 7) ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนบ้านคำเจริญ | ตั้งอยู่หมู่ 16 |

3.1.4 ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน จำนวน 1 แห่ง ได้แก่ ศูนย์
การศึกษานอกโรงเรียนบ้านห้วยน้ำคำได้ ตั้งอยู่หมู่ 11

3.1.5 ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้านจำนวน 19 หมู่บ้าน

3.2 สถาบันและองค์กรทางศาสนา

- | | |
|-----------------|---------------|
| 3.2.1 วัด | จำนวน 10 แห่ง |
| 3.2.2 สำนักสงฆ์ | จำนวน 4 แห่ง |
| 3.2.3 คริสตจักร | จำนวน 2 แห่ง |
| 3.2.4 โบราณสถาน | จำนวน 1 แห่ง |

3.3 ด้านสาธารณสุข

3.3.1 สถานีอนามัยบ้านห้วยน้ำคำ

3.3.2 สถานื่อนามัยบ้านดงบัง

3.4 ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ป้อมตำรวจ จำนวน 2 แห่ง

4. โครงสร้างและกระบวนการบริหารบุคคล

4.1 ด้านการบริหารจัดการ

4.1.1 คณะผู้บริหาร ประกอบด้วย

- 1) นายไพฑูรย์ จรเทศา นายกเทศมนตรีตำบลห้วยน้ำคำ
- 2) นายโสภณ บุคคา รองนายกเทศมนตรีตำบลห้วยน้ำคำ
- 3) นายสยาม ศรีภูตา รองนายกเทศมนตรีตำบลห้วยน้ำคำ
- 4) น.ส.วิภาพร จันทะสิงห์ เลขานุการนายกเทศมนตรี
- 5) นายทองดี ภูกิ่งนา ที่ปรึกษา นายกเทศมนตรี

4.1.2 อัตรากำลังพนักงานเทศบาล แบ่งเป็น 5 กอง ดังนี้

- 1) สำนักปลัดเทศบาล จำนวน 14 คน ดังนี้
 - 1.1) พนักงานเทศบาล จำนวน 9 คน
 - 1.2) พนักงานจ้างตามภารกิจ จำนวน 1 คน
 - 1.3) พนักงานจ้างทั่วไป จำนวน 4 คน
- 2) กองคลัง จำนวน 9 คน ดังนี้
 - 2.1) พนักงานเทศบาล จำนวน 6 คน
 - 2.2) ลูกจ้างประจำ จำนวน 2 คน
 - 2.3) พนักงานจ้างตามภารกิจ จำนวน - คน
 - 2.4) พนักงานจ้างทั่วไป จำนวน 1 คน
- 3) กองช่าง จำนวน 7 คน ดังนี้
 - 3.1) พนักงานเทศบาล จำนวน 4 คน
 - 3.2) พนักงานจ้างตามภารกิจ จำนวน 2 คน
 - 3.3) พนักงานจ้างทั่วไป จำนวน 1 คน
- 4) กองการศึกษา จำนวน 34 คน
 - 4.1) พนักงานเทศบาล จำนวน 4 คน
 - 4.2) พนักงานจ้างตามภารกิจ จำนวน 30 คน

- 4.3) พนักงานจ้างทั่วไป จำนวน - คน
- 5) กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม จำนวน 7 คน
- 5.1) พนักงานเทศบาล จำนวน 2 คน
- 5.2) พนักงานจ้างตามภารกิจ จำนวน - คน
- 5.3) พนักงานจ้างทั่วไป จำนวน 5 คน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาขอ นำผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมด้านอื่นๆ มาเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

ประพิณ สังขพงษ์ (2541 : 67- 69) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ทักษะของประชาชนที่มีต่อการบังคับใช้เทศบัญญัติ เรื่องจัดระเบียบการจอดยานยนต์เทศบาลเมืองสุพรรณบุรี ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนผู้ใช้นานยนต์ ในถนน 6 สาย คือ ถนนพระพันวษา ตั้งแต่บริเวณที่ตัดกับถนนหมื่นมหาญ ถึงบริเวณหน้าวัดสุวรรณภูมิ ถนนนางพิม ตั้งแต่จุดเริ่มต้นถนนที่บริเวณริมแม่น้ำสุพรรณบุรี ถึงบริเวณหน้าอาคารที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขสุพรรณิถนนขุนไกร ถนนงมื่นไวย ถนนขุนราม และถนนริมแม่น้ำสุพรรณบุรีตั้งแต่จุดเริ่มต้นที่เชิงสะพานวัดพระรูปถึงสะพานอาชาสีหมอก พบว่าประชาชนมีความเห็นด้วยกับการจอดรถในสถานที่ที่ควรจอดอันเป็นการสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อย หรือการที่เทศบาลกำหนดและจัดให้มีที่จอดรถในทางหลวงหรือที่สาธารณะ ตลอดจนการห้ามจอดรถที่บรรทุกวัตถุอันตราย แต่ไม่เห็นด้วยกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจอดรถในถนน 6 สาย ตามเทศบัญญัติเทศบาลเมืองสุพรรณบุรี เรื่องจัดระเบียบการจอดยานยนต์ พ.ศ. 2539 จะเห็นว่า ประชาชนผู้ใช้นานยนต์ในเขตเทศบาลเมืองสุพรรณบุรีมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อการบังคับใช้เทศบัญญัติเทศบาลเมืองสุพรรณบุรี เรื่องจัดระเบียบการจอดยานยนต์ พ.ศ. 2539 โดยไม่เห็นด้วยกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจอดรถ และไม่ต้องการให้กำหนดเวลาในการจอดยานยนต์

นเรศ อยู่สนิท (2543 : 103-109) ได้ทำการศึกษาเรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการให้สิทธิประชาชนเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 มาตรา 287 ผลการศึกษาพบว่า การร่วมเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นยังไม่สามารถเกิดขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ สามารถสรุปปัญหาของการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังนี้

1. การเข้าซื้อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชน แต่ละท้องถิ่นนั้น ปัญหาเกิดจากจำนวนประชากรและขนาดขององค์กรปกครองท้องถิ่นไม่เท่ากัน ดังนั้น ปัญหาการร่างเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นมีความแตกต่างออกไป เช่น การให้ประชาชนร่วมเสนอร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ไม่มีความเหมาะสมเพราะประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจทางด้านกฎหมายและไม่สามารถจัดทำร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลได้

2. ขั้นตอนการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น หลักเกณฑ์การพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภาท้องถิ่นนั้น ๆ โดยมีการบรรจุร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอมานี้ใหม่ในระเบียบวาระการประชุม ซึ่งขึ้นอยู่กับสภาท้องถิ่นนั้น ๆ ที่จะรับหลักการข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือไม่ถ้าไม่รับหลักการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยประชาชนนั้นก็ตกไป สามารถกล่าวได้ว่าการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่นของสภาท้องถิ่นไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน

3. การขาดการตัดสินใจโดยประชาชนในการออกเสียงประชามติการพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นของสภาท้องถิ่นนั้น ตามข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น เมื่อสภาท้องถิ่นไม่รับหลักการตามวาระที่หนึ่ง หรือตามวาระที่สามข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยประชาชนก็ตกไปไม่สามารถเสนอได้อีก

พิสิทธิ์ชัย ศรีบุญเรือง (2545 : 69-72) ได้ทำการศึกษาเรื่องการใช้กฎหมายและเทศบัญญัติในการรักษาความสะอาดของบ้านเมือง ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า

1. กระบวนการบังคับใช้กฎหมายในการรักษาความสะอาดของบ้านเมือง โดยเจ้าหน้าที่เทศบาลในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่า กลุ่มประชากรทั้งหมดเห็นด้วยกับกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ที่ควรกระทำทั้งในสภาพบังคับใช้ทั่วไปในเชิงป้องกัน เฝ้าระวัง และในเชิงการลงโทษทางปกครองควบคู่กันไป รวมทั้งกลุ่มประชากรต้องมีความเข้มงวดกวาดขันอย่างเคร่งครัด และยังเห็นด้วยกับการใช้มาตรการที่กำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ต้องจ่ายค่ากำจัดขยะ

2. กลุ่มประชากรมีความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมายและเทศบัญญัติเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดของบ้านเมือง และ

3. มีความเห็นว่า ประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎหมายและเทศบัญญัติมากขึ้น

เอกนัย บุญนำ (2546 : 69-70) ได้ทำการศึกษาเรื่อง มาตรการทางกฎหมาย ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ศึกษากรณีเทศบาล ผลการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติ พ.ศ. 2496 ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ของเทศบาลอย่างแท้จริง เช่น ประชาชนไม่มีสิทธิร้องขอให้มีการออกเสียงประชามติโดยตรง และผลการออกเสียงประชามติไม่ผูกพันสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีต้องปฏิบัติตาม รวมทั้งประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมตัดสินใจในปัญหาที่กระทบถึงประโยชน์ได้เสียของ เทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น กรณีเทศบาลไม่ผ่านร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย หรือกรณีที่นายกเทศมนตรีเสนอร่างเทศบัญญัติที่จำเป็นในการบริหารงานของเทศบาล นอกจากนั้นพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มิได้บัญญัติเทศบาลมีหน่วยงานหรือ คณะกรรมการที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น จึงควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาล ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

อรุณ สุชน่วม (2547 : 80 - 85) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความพร้อมของผู้มีสิทธิ เลือกตั้งที่มีต่อการเสนอร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษากรณีในอำเภอ ศรีบรรพต จังหวัดพัทลุง ผลการศึกษาพบว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่มีการรับรู้ข้อมูล ข่าวสารเกี่ยวกับการเสนอร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลในระดับปานกลาง มีการร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเสนอร่างข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลในระดับต่ำ มีการร่วมแสดงความต้องการเกี่ยวกับการเสนอร่างข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลในระดับสูง มีการร่วมดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอร่างข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลในระดับต่ำและมีการร่วมตรวจสอบข้อบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนตำบลที่มีผลบังคับใช้ในระดับต่ำ

พิทักษ์พล ปรีชาชาติ (2548 : 55-57) ได้ทำการศึกษา ปัญหาการมีส่วนร่วม ของประชาชนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง : ศึกษากรณีมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาที่อาจเป็นอุปสรรคใน การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย ทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นนั้น อาจเกิดขึ้นในระหว่างกระบวนการใช้สิทธิตามขั้นตอนต่างๆ นับตั้งแต่การจัดทำหรือยกร่าง กฎหมาย การเข้าชื่อหรือรวบรวมรายชื่อประชาชน การตรวจสอบความถูกต้องและชอบด้วย กฎหมายของคำร้องขอเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมาย และ

พิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา ซึ่งอาจส่งผลให้การใช้สิทธิขอเข้ามีส่วนร่วมเสนอกฎหมายของประชาชนซึ่งไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและอาจตกเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้โดยง่าย

วุฒิสภา บัวชัย (2549 : 56-60) ได้ทำการศึกษาเรื่อง พฤติกรรมทางการเมืองในการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดเพชรบูรณ์ ผลการศึกษาพบว่า

1. พฤติกรรมทางการเมืองของฝ่ายบริหาร เกี่ยวกับการจัดทำข้อบัญญัติฯ มีค่าเฉลี่ยมากที่สุดคือ ในระหว่างการจัดทำข้อบัญญัติฯ ได้คำนึงถึงโครงการที่บรรจุในแผนฯ 3 ปี ผลการสัมฤทธิ์ได้คำนึงถึงความสำคัญกับปัญหาและโครงการที่มีในแผนฯ 3 ปี

2. พฤติกรรมทางการเมืองของฝ่ายสภาฯ เกี่ยวกับการจัดทำข้อบัญญัติฯ มีค่าเฉลี่ยมากที่สุดคือในระหว่างการจัดทำข้อบัญญัติฯ คำนึงถึงโครงการที่ได้มาจากประชาชนชาวบ้าน ผลการสัมฤทธิ์พบว่าให้ความสำคัญกับปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชน

3. พฤติกรรมทางการเมืองของฝ่ายปฏิบัติการเกี่ยวกับการจัดทำข้อบัญญัติฯ มีค่าเฉลี่ยมากที่สุดคือในระหว่างการจัดทำข้อบัญญัติฯ ได้ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดทำข้อบัญญัติฯ

4. พฤติกรรมทางการเมืองของทั้ง 3 ฝ่ายเกี่ยวกับการจัดทำข้อบัญญัติฯ มีค่าเฉลี่ยมากที่สุดคือร่างข้อบัญญัติฯ ได้รับความเห็นชอบจากสภาฯตามที่ฝ่ายบริหารเสนอ

5. ผลการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมทางการเมืองของฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภาฯ และฝ่ายปฏิบัติการกับขั้นตอนการจัดทำข้อบัญญัติฯ พบว่า ทั้ง 3 ฝ่ายต่างมีความสัมพันธ์กับขั้นตอนของการจัดทำข้อบัญญัติฯ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.5

ปรีชา เพ็งแจ่ม (2550 : 67-68) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบลฝักไถม อำเภอห้วยทับทัน จังหวัดศรีสะเกษ ผลการศึกษา

1. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลฝักไถม พบว่า ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น รวม 5 ด้าน คือ ปัญหาการร่วมรับรู้ ปัญหาการร่วมคิด ปัญหาการร่วมตัดสินใจ ปัญหาการร่วมกระทำ และปัญหาการร่วมตรวจสอบ

2. แนวทางแก้ไขปัญหาในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบลฝักไถม พบว่า ควรจะให้ประชาชนมี

ส่วนร่วมในทุกขั้นตอน

3. แนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ควรจะให้ความรู้เชิงปฏิบัติการแก่ประชาชนด้านการวางแผนรวม 5 ด้าน

ชาญวุฒิ สีนุมา (2551 : 70 - 73) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ศึกษากรณี : เทศบาลตำบลหนองสอ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า สาเหตุของการไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นมีสาเหตุจาก 2 ประเด็นหลัก คือ ปัญหาเชิงเทคนิคของกฎหมายและหลักปฏิบัติงานของภาครัฐ แม้กฎหมายจะมีเจตนาให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่กระบวนการในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นมีความยุ่งยาก แก่การปฏิบัติอย่างยิ่ง ประกอบกับปัญหาแนวคิดในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นรู้สึกห่างเหินจากกิจกรรมของท้องถิ่นตนเอง ไม่รู้สึกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นของตนเอง กิจกรรมของท้องถิ่นจะถือเป็นเรื่องของนักการเมืองท้องถิ่นเท่านั้น อีกทั้งกระบวนการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติ ก็กำหนดให้สภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่เพียงฝ่ายเดียว ถ้าหากไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติ ร่างข้อบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนนั้นก็ป็นอันตกไป และประการสุดท้าย คือ ปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์ของนักการเมืองท้องถิ่น การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีรายละเอียดที่ขัดต่อผลประโยชน์ของนักการเมืองท้องถิ่นบางคนในเทศบาล ประชาชนจะเกิดความเกรงกลัวอิทธิพลของฝ่ายการเมืองท้องถิ่น ส่งผลให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่าย ไม่อยากเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย เพราะกลัวเกิดผลกระทบกับตนเองและญาติพี่น้อง

หัทธยา ชัยชมพู (2551 : 45- 48) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ทักษะคดีของผู้ประกอบการจำหน่ายอาหารต่อเทศบัญญัติเทศบาลตำบลเชียงคำ เรื่องสถานที่จำหน่ายและสถานที่สะสมอาหาร พ.ศ. 2543 ผลการศึกษาพบว่า ผู้ประกอบการมีการรับรู้เกี่ยวกับเทศบัญญัติเทศบาลตำบลเชียงคำ เรื่องสถานที่จำหน่ายและสถานที่สะสมอาหาร พ.ศ. 2543 ว่าเป็นข้อกำหนดท้องถิ่นที่ต้องมีการบังคับใช้ในสถานประกอบการจำหน่ายอาหารทุกร้าน คิดเป็นร้อยละ 88.31 แสดงการแปลผลระดับการรับรู้อยู่ในระดับมากที่สุด

ผู้ประกอบการมีการรับรู้เกี่ยวกับเทศบัญญัติเทศบาลตำบลเชียงคำ เรื่องสถานที่จำหน่ายและสถานที่สะสมอาหาร พ.ศ. 2543 ผ่านการอบรมให้ความรู้ คิดเป็นร้อยละ 81.82

แสดงการแปลผลระดับการรับรู้สูงสุดในระดับมากที่สุด

ผู้ประกอบการมีการรับรู้เกี่ยวกับเทศบัญญัติเทศบาลตำบลเชียงคำ เรื่องสถานที่จำหน่ายและสถานที่สะสมอาหาร พ.ศ. 2543 ผ่านสื่อ สิ่งพิมพ์ วารสารต่างๆ คิดเป็นร้อยละ 76.62 แสดงการแปลผลระดับการรับรู้สูงสุดในระดับมาก

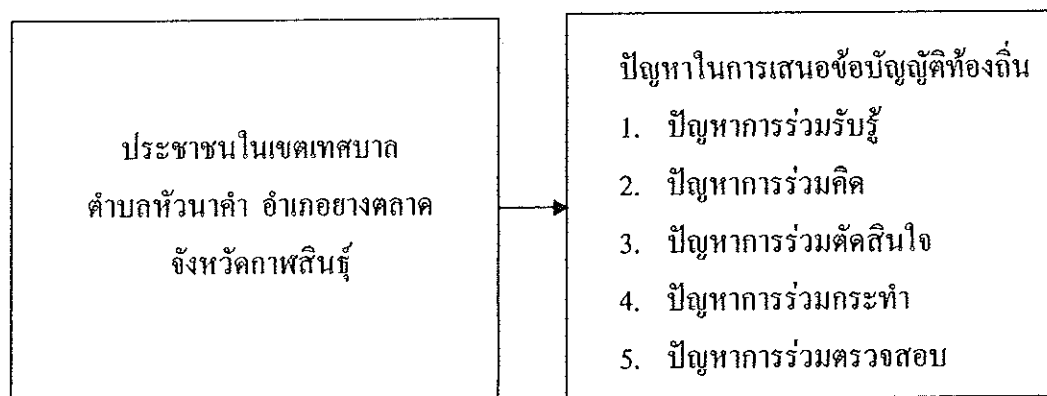
ผู้ประกอบการมีการรับรู้เกี่ยวกับเทศบัญญัติเทศบาลตำบลเชียงคำ เรื่องสถานที่จำหน่ายและสถานที่สะสมอาหาร พ.ศ. 2543 จากบุคคลอื่น หรือช่องทางอื่น คิดเป็นร้อยละ 49.35 แสดงการแปลผลระดับการรับรู้อยู่ในระดับน้อย

ผู้ประกอบการมีการรับรู้เกี่ยวกับเทศบัญญัติเทศบาลตำบลเชียงคำ เรื่องสถานที่จำหน่ายและสถานที่สะสมอาหาร พ.ศ. 2543 จากการประชาสัมพันธ์ เสียงตามสาย คิดเป็นร้อยละ 24.68 แสดงการแปลผลระดับการรับรู้อยู่ในระดับน้อยที่สุด

จากการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า การเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังไม่มีความเหมาะสมต่อการปฏิบัติ เช่น การกำหนดให้ประชาชนจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเองนั้นเป็นเรื่องยากสำหรับประชาชน เนื่องจากประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น จึงทำให้การร่วมเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นยังไม่เกิดขึ้นตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ และยังพบว่าเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ การเปิดรับข่าวสารและการเป็นสมาชิกกลุ่มมีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ในระดับท้องถิ่นแสดงให้เห็นว่า ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังขาดการมีส่วนร่วมในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งอาจมีสาเหตุหลายประการที่เป็นข้อจำกัด สำหรับในเขตเทศบาลตำบลห้วยน้ำคำ ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอในบทต่อไป

กรอบแนวคิดการศึกษา

การศึกษาเรื่อง ปัญหาของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น กรณีศึกษา : เทศบาลตำบลห้วยน้ำคำ อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้ศึกษาได้แนวคิด งานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาใช้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้



แผนภูมิ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY