

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลยางดลาด อำเภอยางดลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัย ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาไว้ในกรอบแนวทางในการวิจัย โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น

1. แนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล
4. บริบทเกี่ยวกับข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลตำบลยางดลาด
5. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดของการวิจัย

#### 1. แนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ

##### 1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

นิยามความหมายในการกระจายอำนาจนั้นมีความแตกต่างกันออกไป ดังนี้ อารีย์ วงศ์อารยะ (2537 : 2) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึงการที่ส่วนกลาง กระจายอำนาจภารกิจบางอย่าง ในความรับผิดชอบของส่วนกลาง ไปให้ส่วนท้องถิ่นเป็น ผู้ดำเนินการจัดทำแทน โดยให้องค์กรท้องถิ่นเป็นผู้บริหารและวินิจฉัยสั่งการเป็นอิสระภายใต้ ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 1-4) ให้ความหมาย การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์กรปกครองหรือสถาบัน ของรัฐ ไปกระทำหรือดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรืออาจกล่าวอีกนัยว่า

การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจทางปกครอง บางส่วนให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง ส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมมิให้ออกนอก เขตที่กฎหมายกำหนดไว้

รศ.ดร. วิวัฒน์ เสริมพงศ์ (2546 : 32) ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจว่า ๓) ใน หลักการใช้อำนาจบริหารที่กำหนดให้รัฐบาลในส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหาร ประเทศมอบอำนาจหรือคืนอำนาจบางประการให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นดำเนินการบริหาร กิจการท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้ ประชาชนในท้องถิ่นจะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อใช้อำนาจดังกล่าวแทนประชาชน และดำเนินการ บริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของของชุมชนท้องถิ่นนั้นอย่างเป็นอิสระ โดยไม่ถูกแทรกแซง จากรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ของรัฐบาลตามความจำเป็น

ชนสวรี เจริญเมือง (2548 : 59) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง ระยะเวลาบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการบริหารแทบทุกอย่าง ของท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2548 : 36) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า คือ การโอนกิจการบริหารสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่ง ตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่าง เป็นอิสระจากการปกครองส่วนกลาง

สมคิด เลิศไพฑูรย์ ( 2550 : 35 ) ได้ให้ความหมายของหลักการกระจายอำนาจ ปกครอง (Decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐบาลโอนอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่น นอกจากองค์กรกลางของส่วนกลางเพื่อจัดให้บริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรืออำนาจสั่งการของส่วนกลางเพียงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ส่วนกลางเท่านั้น

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจคือกิจกรรมการบริหารของรัฐบาลกลาง โดยการ มอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรที่เป็นนิติบุคคลอื่นจากอำนาจการบริหาร ส่วนกลาง ให้มีอำนาจในการตัดสินใจ ด้านการบริการสาธารณะและพัฒนา โดยมีอิสระ ไม่อยู่ ภายใต้บังคับบัญชาของอำนาจจากส่วนกลาง

## 1.2 ลักษณะของหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

ลักษณะของการกระจายอำนาจมีนักวิชาการหลายคน ได้อธิบายไว้ ดังนี้

สมคิด เลิศไพฑูรย์ ( 2550 : 28 - 29 ) ได้อธิบายหลักการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

1.2.1 มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคล อีกระดับขององค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็นับว่ามี การกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและหน้าที่ของตนเองก็มีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติตามหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

1.2.2 มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรัฐบาลในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่แน่ว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองทางพื้นที่ ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการ ให้แก่องค์กรนั้นการเลือกตั้งไม่ถึงว่าเป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

1.2.3 องค์กรตามหลักการกระจายอำนาจ มีความเป็นอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและคํานึงกิจการ ได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์กรใดไม่มีความเป็นอิสระ เช่นว่านี้หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อแนะและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

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

### 1. มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person)

การกระจายอำนาจการปกครองนั้น จะต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคล ต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลาง การมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่

ปฏิบัติงนเป็นของตนเอง

#### 2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy)

ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของ การกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรนั้น ไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้อง รอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้จะมีลักษณะไม่คิดไปจากหน่วยการปกครอง ส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอดจนมีอิสระ พหุสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาดัง ๆ ได้ แต่ก็มี ข้อจำกัดว่า อำนาจอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพหุสมควร ไม่มากเกินไป จนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของ ประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจ อธิปไตยเป็นของตนเองหากแต่ต้องมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และให้มีองค์กรที่ จงขึ้นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเองเท่านั้น

#### 3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม (Participation) ในการเลือกผู้บริหารและ ผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะ ทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็น สำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิ ออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครอง ท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครอง ท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้า มามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็ อาจจะทำได้

#### 4. มีงบประมาณของตนเอง (Budget Allocation)

องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวม ไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยการให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมี อำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กร ปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการ บริการประชาชน ในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ ของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้หากองค์ประกอบท้องถิ่น หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ และสามารถปฏิบัติงาน โดยปราศจากการอุกฉวัภหรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่าไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้ว ย่อมจะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมที่จะปฏิบัติ เพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพแต่ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับส่วนประกอบอื่นๆ อีกด้วย

สรุปหลักการกระจายอำนาจ คือ เป็นหลักการกระจายความรับผิดชอบ ในการจัดบริการสาธารณะจากรัฐสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐจะต้องให้ท้องถิ่นในเรื่องอำนาจและหน้าที่จัดบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น สนับสนุนงบประมาณให้เพียงพอต่อหน้าที่ มีบุคลากรในการทำงานและให้ความเป็นอิสระในการทำงาน ทั้งนี้ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมที่เห็นไปตามระบอบประชาธิปไตย

### 1.3 ประเภทของการกระจายอำนาจทางปกครอง

สมคิด เดิศไพฑูรย์ ( 2550 : 29 ) ได้กล่าวไว้ว่า การจัดการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจนั้นทำได้ 2 ลักษณะ คือ

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

ข. การกระจายอำนาจทางบริการ หรืออาจเรียกว่า การกระจายอำนาจทางเทคนิค (Decentralization Par Service or Technique ) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ ในบางเรื่องบางอย่างให้แก่องค์กรของรัฐ (State Organs) ที่จัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำการกระจายอำนาจทางบริการนี้ มิใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์กรของรัฐ ไปจัดทำบริการสาธารณะ โดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐมีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหารของตนเองโดยเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน

ตารางที่ 1 แสดงความแตกต่างระหว่างองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่กับองค์กรกระจายอำนาจ  
ทางบริการ

องค์กร \ ลักษณะ	พื้นที่	การจัดทำบริการสาธารณะ
กระจายอำนาจทางพื้นที่	เล็ก	ทำได้หลายอย่าง
กระจายอำนาจทางบริการ	ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ	ทำได้เช่นเดียว

ที่มา สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 30)

#### 1.4 การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 5  
หมวดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 หมวดนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78  
(3) กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเองและตัดสนใจใน  
กิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการ  
ตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและ  
สาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่ว  
ประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่  
โดยคำนึงถึงเจตนาของประชาชนในจังหวัดนั้น

หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจาย  
อำนาจสู่ท้องถิ่น ในหลักการที่สำคัญ 6 ประการ คือ

1. รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นและส่งเสริมให้ท้องถิ่นเป็น  
หน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ
2. การกำกับดูแลท้องถิ่นต้องทำที่จำเป็นและจะกระทบหลักการปกครอง  
ตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นมิได้ให้มีมาตรฐานกลาง
3. ท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการจัดการบริการสาธารณะและพัฒนาระบบ  
การคลังท้องถิ่นให้จัดการบริการสาธารณะได้ครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ ให้มีกฎหมายกำหนดแผน  
และขั้นตอนการกระจายอำนาจ และให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น
4. ท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น  
โดยสภาท้องถิ่นต้องมาจากวงเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการ

เลือกตั้ง โดยตรงของประชาชนหรือความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่น

6. ให้มีองค์กรพิทักษ์ระบอบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น และให้มี

ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นร่วมเป็นคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้การจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง การจัดตั้งส่วนราชการ โดยต้องคำนึงถึงภารกิจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง และมาตรา 12 ได้กำหนดให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นแนวทางกรอบแนวคิด เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 โดยยึดหลักการมีส่วนร่วม

1.4.1 สรุปลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น คือ

1) มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนี้มีหน้าที่ มีงบประมาณ มีทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงกับหน่วย การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแล ให้การปฏิบัติหน้าที่ให้ขึ้นไปตามกฎหมายเท่านั้น

2) มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลยก็ไม่นับเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3) มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจการปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงาน หรือจัดทำกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง

4) มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจ

การปกครองนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเองซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่างๆ

5) มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากนี้จะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อันเป็นพนักงานของคนในพื้นที่ส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้สังกัดกระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการ ให้อิสรระของประชาชนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง ให้มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ ตามกรอบของกฎหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งการกระจายอำนาจนี้จะมีการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การบริหาร โดยยังมีรัฐบาลกลางคอยกำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น โดยให้ประชาชนเลือกตัวแทนของตนเข้าไปบริหารในองค์กรที่ตั้งเป็นนิติบุคคลในแต่ละพื้นที่

## 2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกรปกครองท้องถิ่น

### 2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

รศ.ดร. รัตนา เสริมพงษ์ (2546 : 6) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า คือการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของประเทศ

สัชิต ชีระเวทิน (2548 : 36) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครอง โดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

สมคิด เลิศไพฑูรย์ ( 2550 : 30 ) สรุปการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ ก็คือการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วน ซึ่งมีให้อำนาจในทางนิติบัญญัติและมีให้อำนาจในทางตุลาการ แต่เป็นอำนาจทางบริหารหรือจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับกองกำลังในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น



มอนตาญ (Montagu, 1984 : 574) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระ หรือความรับผิดชอบซึ่งคนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

ฮอลโลเวย์ (Holloway, 1959 : 101 – 103) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

การปกครองท้องถิ่น สรุปได้ว่า คือ รูปแบบของการปกครองที่รัฐกลางได้กระจายอำนาจการบริหารราชการรัฐมาให้อำนาจแก่ท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล และดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นเอง มีกระบวนการในการเลือกตั้งตัวแทนตามระบอบประชาธิปไตยเพื่อให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการและสภาเพื่อกำหนดนโยบายและนำไปปฏิบัติให้ส่งผลต่อการพัฒนาของภายในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

## 2.2 หลักการปกครองท้องถิ่น

โกวิทย์ พวงงาม (2548 : 29) ได้ประมวลหลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญดังนี้

2.2.1 การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่

2.2.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2.2.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

- 1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น
- 2) สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คืออำนาจใน

การกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น

2.2.4 มีองค์กรที่เข้าเงินในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่  
จำเ็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

2.2.5 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จาก  
แนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของคนอย่างแท้จริง

โดยสรุปสาระสำคัญของหลักการการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

1. อาจมีรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบตามความแตกต่าง  
ของความเจริญ ประชากร หรือขนาดพื้นที่
2. ต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการ  
ปกครองตนเองโดยสิทธินี้แบ่งเป็น 2 ประการ คือ

3.1 สิทธิจะตรากฎหมายหรือข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

3.2 สิทธิในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่

มีอยู่

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง คือ มีองค์กรฝ่าย  
บริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

สรุปหลักการปกครองท้องถิ่น คือ ต้องมีพื้นที่ที่มีประชากรในท้องถิ่นซึ่งได้รับ  
อำนาจอิสระ ในรูปของกฎหมาย โดยจัดตั้งเป็นองค์กรนิติบุคคลในการให้บริการสาธารณะ มี  
งบประมาณเป็นของตนเอง ในการดำเนินการประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนั้น ๆ

### 2.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ (พรชัย เทพปัญญา  
และคณะ, 2537 : 5 - 7)

2.3.1 เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้บริการซึ่งบุคคลหรือเอกชนไม่สามารถจัดทำ  
ได้หรือไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดหาให้ได้ ในลักษณะเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่น  
จะจัดบริการให้ เช่น ได้รับความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้รับสวัสดิการ  
และได้รับความสะดวกในการดำเนินชีวิต

2.3.2 เพื่อปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง เนื่องจากการดำเนินชีวิต

ของบุคคลอาจจะเกิดการขัดแย้งกันเพราะความคิดเห็น ผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจจะมี การอภิปรายถกเถียงกันอย่างไม่หยุด หรือมีการโต้แย้งกันอย่างรุนแรง หรืออาจมีการตัดสินาน หรือการต่อสู้กัน กรณีเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะต้องเข้ามาแก้ปัญหา โดยการ เป็นผู้วางกฎเกณฑ์ความคุมการขัดแย้ง เป็นผู้ประนีประนอมหรือแบ่งผลประโยชน์หรือเป็นผู้ ตัดสินกรณีพิพาทซึ่งทั้งสองฝ่ายจะต้องซื่อสัตย์และยอมรับคำตัดสินนั้น

2.3.3 เพื่อการแบ่งแยกภาระและการเป็นตัวแทนของแต่ละส่วนของประเทศ การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่จะแบ่งภาระของส่วนกลางให้ ท้องถิ่นจัดการตนเอง เพื่อเป็นการฝึกหัดการปกครองตนเองสำหรับประเทศที่ยังไม่พัฒนา แต่สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น ถึงว่ากรปกครองท้องถิ่นจะเป็นตัวแทนของประเทศส่วน หนึ่งในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศ อย่างเช่น ชาวอเมริกามีความเห็นว่ากรปกครอง ท้องถิ่นจะเป็นส่วนช่วยเสริมสร้างชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย หรือแม้แต่ในสาธารณรัฐ ประชาชนจีนและรัสเซียก็คาดหวังไว้เช่นเดียวกันแต่อาจจะดำเนินการแตกต่างกันเท่านั้น

#### 2.4 ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

วรทิพย์ มีมาก (2535 : 1) กล่าวว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องประกอบด้วย ลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ

- 3.4.1 ต้องเป็นนิติบุคคลแยกเทศแยกจากรัฐส่วนกลาง มีขอบเขตการปกครอง แบนอนมีคณะผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง
- 3.4.2 มีอิสระในด้านการคลัง งบประมาณ การจัดเก็บภาษี และหารายได้
- 3.4.3 มีอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของตนเอง
- 3.4.4 อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐส่วนกลางน้อยมาก

#### 2.5 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย (สถาบันดำรงราชานุ ภาพองวิเทศและแผนงาน, 2539 : 16 - 17) เนื่องจาก

2.5.1 องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบ การเมืองของชาติ มีกิจกรรมทางการเมืองโดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คน ในท้องถิ่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2.5.2 การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน เพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

2.5.3 การปกครองท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้แจ้งแก่ซึ่งทางการเมือง (Political Maturity) กล่าวคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหารการเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด

2.5.4 การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าวิถีการเมืองของประชาชน ด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชน โดยตรงและใกล้ชิด และเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติหากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอ ก็จะมีผลทำให้เกิดความตื่นตัว และมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่วาระทางการเมืองตลอดเวลา

2.5.5 การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับคามนิยมศรัทธาจากประชาชนจึงทำให้ได้รับเลือกตั้งในระดับสูงขึ้น

โกวิท พวงงาม (2548 : 33) ได้สรุปความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความตื่นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเชื่อมั่นใส่ในระบบประชาธิปไตย
2. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาล
3. การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับผิดชอบ ปรึกษา และช่วยกันแก้ไขปัญหของท้องถิ่นของตน
4. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ
5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของ

## ประเทศในอนาคต

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาบทบาทแบบ  
พึ่งตนเอง

### 2.6 ความจำเป็นของการปกครองท้องถิ่น

เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีการปกครองท้องถิ่น มีเหตุผลดังนี้

2.6.1 เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบที่จะตั้งดูแลทำนุบำรุงประ โยชน์สุขให้แก่ประชาชนทั้งอาณาเขตประเทศ งบประมาณที่ใช้จ่ายและต้องใช้  
เจ้าหน้าที่เงินจำนวนมาก หากท้องถิ่นได้ดำเนินการปกครองบริหารด้วยตนเองแล้ว โดย  
งบประมาณที่หาได้เองและมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง ก็ย่อมเป็นกาแบ่งเบาภาระของรัฐในการ  
ให้บริการแก่ประชาชนลงไปอย่างมากทำให้รัฐสามารถหัน ไปทำนุบำรุงชุมชน ในสิ่งใหญ่ที่เริ่ม  
ประ โยชน์แก่ประชาชนและประเทศได้อย่างดียิ่งขึ้น

2.6.2 สามารถสนองความต้องการของประชาชน ได้อย่างถูกต้อง ประเทศแ่  
ละประเทศมีความกว้างใหญ่ไพศาล การที่รัฐจะต้องดูแลประชาชนทั้งประเทศนั้นย่อมเกิด  
ปัญหาคือ

- 1) ดูแลไม่ทั่วถึง ถิ่นเปลื้องกำลังงบประมาณและกำลังคน
- 2) สนองความต้องการของประชาชน ซึ่งแต่ละท้องถิ่นมีความต้องการ

เหมือนกัน

2.6.3 ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครอง อันจะทำให้ประชาชนได้มี  
ความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะว่าการกระจายอำนาจให้แก่  
ท้องถิ่นนั้นประชาชนสามารถเข้ามารับผิดชอบในการให้บริการเพื่อสนองความต้องการของ  
ตนเองและปกป้องผลประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นส่วนรวม จะส่งผลถึงการปกครองแบบ  
ประชาธิปไตยในระดับชาติจึงกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็น โรงเรียนสอน  
ประชาธิปไตย (School of Democracy of People)

สรุป การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองระดับท้องถิ่น โดยให้ประชาชนใน  
ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจที่จะเลือกคณะตัวแทนในรูปของสภาและผู้บริหารท้องถิ่น แล้ว  
ให้อำนาจทางกฎหมายปกครองตนเองตามที่ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง ซึ่งมี  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เพื่อให้บริการสาธารณะตาม  
เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเป็นอิสระภายใต้กรอบของกฎหมายที่ได้รับการ  
กระจายอำนาจมา

### 3. กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับเทศบาล

#### 3.1 การจัดตั้งเทศบาล

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนรู้จักและเข้าใจดีรูปแบบหนึ่งเพราะเทศบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นที่คณะผู้บริหารและสมาชิกจากการเลือกตั้งของประชาชน และเป็นผู้ดำเนินงานกิจการของเทศบาลเอง ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าเทศบาล หมายถึง การบริหารปกครองท้องถิ่นของตนเอง และเพื่อตนเองตามหลักการกระจายอำนาจมากที่สุด (อุทัย ทวีอุยโต. 2529 : 166) ในหลายประเทศถือว่าการปกครองระบบเทศบาลเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเป็นข้อต่ออันดับแรกของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

รากฐานของเทศบาลในประเทศไทยเริ่มมีขึ้นตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชแต่เรียกชื่อเป็น “การสุขาภิบาล” ต่อมาได้เปลี่ยนรูปแบบเป็นเทศบาลโดยปริยายต่างๆ ที่ไม่ได้มีพระราชบัญญัติยกเลิกสุขาภิบาล และในที่สุดสุขาภิบาลก็เลือนหายไป ต่อมาในปี พ.ศ. 2470 ได้มีการเสนอจัดตั้งเทศบาลขึ้น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน แต่ไม่ได้ตราเป็นกฎหมาย ครั้นถึง พ.ศ. 2473 ได้มีการร่างกฎหมายเทศบาลขึ้น แต่มิได้ประกาศบังคับใช้จนถึง พ.ศ. 2476 จึงมีพระราชบัญญัติเทศบาลประกาศใช้เป็นครั้งแรก และต่อมาที่มีกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลอีก 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติ พ.ศ. 2481, 2486 และ 2496 ตามลำดับ

หลังจากที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 แล้ว ขณะนั้นรัฐบาลได้มีวิสัยทัศน์ที่จะยกฐานะตำบลต่างๆ ประมาณ 4,800 ตำบลขึ้นเป็นเทศบาลทั้งหมด โดยไม่จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ อีก (ประยงค์ หงส์ทองคำ. 2523 : 44) แต่ในสภาพที่เห็นจริงฐานะของตำบลในขณะนั้นมีความแตกต่างกันมาก จึงไม่อาจกระทำเช่นนั้นได้มีเพียง 114 ตำบลเท่านั้นที่สามารถตั้งเป็นเทศบาลได้ และในจำนวนเทศบาลที่ตั้งขึ้นนี้ก็ไม่สามารถบริหารงานได้ตามความมุ่งหมาย ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนของไทยในขณะนั้นขาดความรู้ความเข้าใจ ไม่สนใจวิธีการของเทศบาล และเป็นที่น่าสังเกตว่าหลังจากที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้นแล้ว จนถึง พ.ศ. 2478 จึงได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในประเทศไทยครั้งแรก (ทวี พันธุวาสิณัฐ. 2537 : 170)

ปัจจุบันพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546) แบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

1. เทศบาลตำบล ได้แก่ท้องที่ซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย
2. เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถื่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การจะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติ ซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย
3. เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

### 3.2 โครงสร้างของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546) ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี

สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำในเทศบาล จะมีโครงสร้างทางเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่งเรียกว่า พนักงานเทศบาล

1. สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามจำนวน ดังนี้

- |                    |                             |
|--------------------|-----------------------------|
| 1.1 สภาเทศบาลตำบล  | ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 12 คน |
| 1.2 สภาเทศบาลเมือง | ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 18 คน |
| 1.3 สภาเทศบาลนคร   | ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 24 คน |

สภาเทศบาลนั้นมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่ง โดยให้ผู้ว่าราชการมาแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล กล่าวคือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกภายใน 15 วัน นับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเสร็จสิ้นแล้ว ให้สมาชิกสภาเทศบาลประชุมเลือกกันเองจากสมาชิกด้วยกัน จะเลือกบุคคลอื่นนอกจากสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ ประธานสภาเป็นหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เห็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาลควบคุมบังคับบัญชารักษากฎหมายสงบ และเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอก

2. นายกเทศมนตรี ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากถาวร  
เลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ  
ผู้บริหารท้องถิ่น

3. รองนายกเทศมนตรี มาตรา 48 รัฐธรรมนูญ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล  
(ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ระบุว่านายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่  
สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศมนตรีตามที่นายกเทศมนตรี  
มลาหมายได้ตามจำนวนดังต่อไปนี้

3.1 เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน

3.2 เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน

3.3 เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

4. นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการ  
นายกเทศมนตรี ซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาล ได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวน  
รวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกัน ไม่เกินสามคน และใน  
กรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกัน ไม่เกินห้าคน

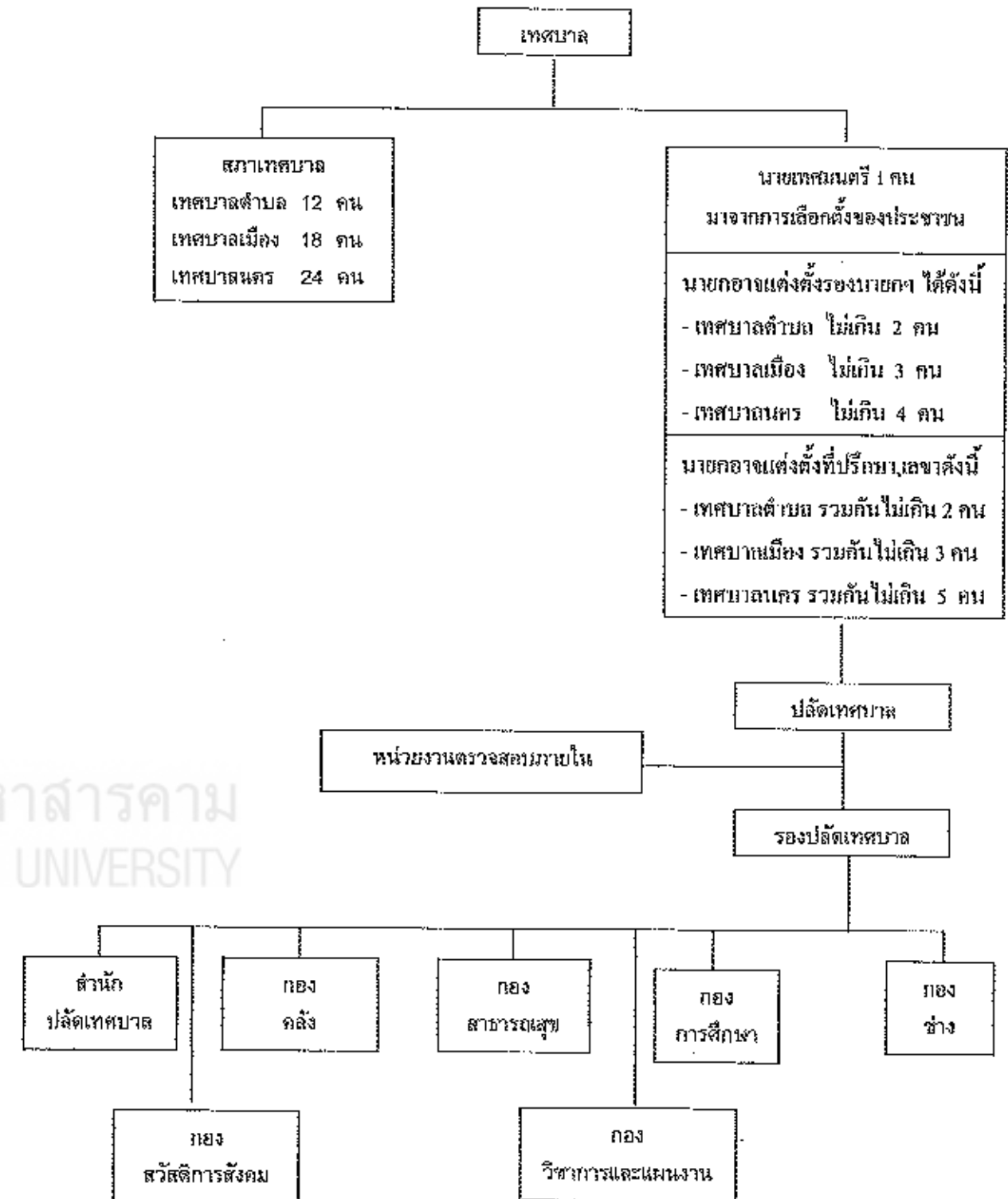
5. ปลัดเทศบาล ในเทศบาลให้มีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงาน  
เทศบาลและลูกจ้างเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำ  
ของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่  
นายกเทศมนตรีมอบหมาย







มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภูมิที่ 1 แสดงโครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารของเทศบาล

กล่าวโดยสรุปโครงสร้างของเทศบาลประกอบด้วยหน่วยงานที่สำคัญ 2 ส่วนคือ  
สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยสภาเทศบาลเลือกตั้งของประชาชน จึงกล่าวได้ว่า  
โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลนั้น ได้จำลองมาจากการปกครองระบอบ  
ประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาซึ่งประเทศไทยถือเป็นหลักในการทรงประเทศปกครองหนึ่งว่า  
เป็นสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีส่วน ในกรณีที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้ง  
โดยตรงนั้น ส่วนหน่วยงานที่ดำเนินงาน โดยพนักงานเทศบาลนั้นก็แตกต่างกันไปทั้งตาม  
ลักษณะของเทศบาลที่มีความสามารถในการให้บริการกับประชาชน ซึ่งถ้าประชาชนมีความ  
หนาแน่นมากขึ้นก็มีรายได้มากขึ้น หน่วยงานที่ให้บริหารแก่ประชาชนก็ขยายมาขึ้นเทศบาล ก็  
สามารถเปลี่ยนเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ขึ้นจนถึงเทศบาลนครก็ได้ เช่น เทศบาลนคร  
หาดใหญ่ เป็นต้น

### 3.3 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546)  
กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติหรือหน้าที่บังคับให้ปฏิบัติ และอำนาจหน้าที่  
ที่จะเลือกปฏิบัติ นอกจากนั้นยังมีอำนาจตามที่กฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนด ทั้งยังได้กำหนด  
อำนาจหน้าที่ของเทศบาลในฐานะระดับต่าง ๆ ไว้ เช่น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และ  
เทศบาลนคร ไว้แตกต่างกัน โดยมีรายละเอียดกล่าวคือ

3.3.1 หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติหรือรูปแบบหน้าที่ตามฐานะของ  
เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- 1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- 3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้ง

การกำจัดมูลฝอยและสิ่งโสโครก

- 4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- 6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- 7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

- 9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

ทั้งนี้เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- 2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- 5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- 7) ให้มีและบำรุงรักษาไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- 9) เทศพาณิชย์

3.3.2 เทศบาลเมืองมีหน้าที่ดังทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- 1) กิจการตามที่ระบุในหน้าที่ของเทศบาลตำบล
- 2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- 3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- 5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- 6) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ
- 7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 8) ให้มีการค้ำประกันกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

ทั้งนี้เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- 3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- 5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- 6) ให้มีการสาธารณสุข
- 7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- 8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- 9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

- ห้อยใจ
- ห้องดิน
- 10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อน
  - 11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของ
  - 12) เทศพาณิชย์
- 3.3.3 เทศกาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้
- 1) กิจการตามที่ระบุในหน้าที่ของเทศบาลเมือง
  - 2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
  - 3) กิจการอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
  - 4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรง
- มหรสพ และสถานบริการอื่น
- 5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
  - 6) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
  - 7) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
  - 8) การส่งเสริมเสริมกิจการการท่องเที่ยว
- ทั้งนี้เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้
- 1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
  - 2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
  - 3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
  - 4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
  - 5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
  - 6) ให้มีการสาธารณสุขการ
  - 7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
  - 8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
  - 9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
  - 10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อน
  - 11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของ
- ห้อยใจ
- ห้องดิน



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

## 12) เทศพาณิชย์

## 3.4 อรรถาพจน์ที่ตามที่กฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนด

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดไว้แล้ว ยังมีกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก เช่น

- 3.4.1 พระราชบัญญัติป้องกันภัยอันตรายอันเกิดแก่การเดินรถ พุทธศักราช 2464
- 3.4.2 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475
- 3.4.3 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2535
- 3.4.4 พระราชบัญญัติควบคุมการใช้จุลสารทำปุ๋ย พุทธศักราช 2490
- 3.4.5 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493
- 3.4.6 พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495
- 3.4.7 พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498
- 3.4.8 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534
- 3.4.9 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502
- 3.4.10 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
- 3.4.11 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- 3.4.12 พระราชบัญญัติควบคุมเขตร พ.ศ. 2522
- 3.4.13 พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522
- 3.4.14 พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523
- 3.4.15 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ฯลฯ

## 3.5 อรรถาพจน์ที่ของเทศบาลโดยสรุป

- 3.5.1 รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 3.5.2 ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- 3.5.3 รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

## ท้องถิ่น

- 3.5.4 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 3.5.5 ให้มีเครื่องใช้ในการค้าปลีก
- 3.5.6 ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- 3.5.7 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 3.5.8 บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ

- 3.5.9 ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- 3.5.10 ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 3.5.11 ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- 3.5.12 ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- 3.5.13 ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- 3.5.14 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 3.5.15 ให้มีการดำเนินการโรงรับจำนำหรือสถานฉีกท้องฉีก
- 3.5.16 หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

## 3.6 กิจการที่อาจจัดทำในเขตเทศบาล

- 3.6.1 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 3.6.2 ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- 3.6.3 บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 3.6.4 ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- 3.6.5 ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- 3.6.6 ให้มีการสาธารณสุข
- 3.6.7 จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- 3.6.8 จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- 3.6.9 ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา
- 3.6.10 ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 3.6.11 ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
- 3.6.12 เทศพาณิชย์



นอกจากนี้ เทศบาลยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 ดังนี้

1. การจัดพื้นแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
5. การสาธารณูปการ
6. การส่งเสริม การฝึกและประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และ

ผู้ด้อยโอกาส

11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี  
ของท้องถิ่น

12. การไว้ถ่วงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยโรง

มหรสพและสาธารณสถานอื่น ๆ



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
25. การผังเมือง
26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
28. การควบคุมอาคาร
29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและ  
รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
31. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่  
คณะกรรมการประกาศกำหนด

#### 4. ขอบเขตเกี่ยวกับข้อมูลพื้นฐานเทศบาลตำบลยางตลาด

##### 4.1 ประวัติเทศบาลตำบลยางตลาด (เทศบาลตำบลยางตลาด. 2550 : 11-15)

เทศบาลตำบลยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ เดิมเป็นสุขาภิบาลยาง  
ตลาด ยกรฐานะจากตำบลยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2499  
โดยมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ลงนามทำประกาศ และ  
ได้รับการเปลี่ยนแปลงยกฐานะเป็นสุขาภิบาลเป็นเทศบาล เมื่อวันที่อังคารที่ 25 พฤษภาคม  
2542 เดิมสำนักงานเทศบาลตำบลยางตลาด ตั้งอยู่ที่ว่าการอำเภอยางตลาด ต่อมาที่ว่าการอำเภอ  
ยางตลาดหลังเก่า เป็นอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลยางตลาดจนถึงปัจจุบัน

##### 4.2 สภาพทั่วไป

ลักษณะที่ตั้งเทศบาลตำบลยางตลาดตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของศาลากลางจังหวัด  
กาฬสินธุ์ ห่างจากตัวจังหวัด 16 กิโลเมตร มีพื้นที่ 10.5 ตารางกิโลเมตร

##### อาณาเขตติดต่อ ดังนี้

ด้านทิศเหนือ	ติดต่อ อบต.ยางตลาด
ด้านทิศตะวันออก	ติดต่อ อมต.ยางตลาด
ด้านทิศใต้	ติดต่อ อมต.หนองฮีเฒ่า
ด้านทิศตะวันตก	ติดต่อ อมต.ยางตลาด



## การปกครอง

ดูแลปกครองครอบคลุม 9 หมู่บ้าน (10 ชุมชน) ดังต่อไปนี้

หมู่ที่ 1 ชุมชนยางตลาด      หมู่ที่ 2 ชุมชนขวัญเมือง  
หมู่ที่ 3 บ้านค้อ            หมู่ที่ 4 ชุมชนโลกใหญ่  
หมู่ที่ 5 ชุมชนโลกน้อย      หมู่ที่ 6 ชุมชนขาน้อย  
หมู่ที่ 9 ชุมชนอร่ามมงคล    หมู่ที่ 10 ชุมชนคงบ่อเหนือ  
หมู่ที่ 19 ชุมชนคงบ่อใต้    หมู่ที่ 20 ชุมชนดอนบ่อแดง

## ประชากร

สถิติประชากร 6 ปีซ้อนหลัง มีดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 แสดงจำนวนประชากรของเทศบาลตำบลยางตลาด

ปี พ.ศ.	2544	2545	2546	2547	2548	2549
ประชากรชาย	4,478	4,315	4,343	4,304	4,318	4,326
ประชากรหญิง	4,638	4,504	4,521	4,494	4,496	4,525

## การคมนาคมและการจราจร

การคมนาคมและการจราจรของเทศบาลตำบลยางตลาดยังไม่มีสะพานลอยคนเดินข้ามถนน ไม่มีสถานีขนส่ง ถนนสายหลักซึ่งเป็นทางหลวงแผ่นดิน ไม่มีปัญหาจราจรติดขัด ได้แก่

1. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 213 คอนมหารคาม – กาศสินธุ์ (ถนนถนนหน้)

2. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 209 ดอนขอมแก่น – ยางตลาด

3. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2156 ดอนทางหลวง อำเภอยางตลาด – ตำบลเว้งิ้ว

## การประปา

ได้รับการบริการด้านประปา จากการประปาส่วนภูมิภาค จังหวัดกาฬสินธุ์ ขณะนี้การให้บริการด้านประปายังไม่ทั่วถึง ครั้วเรือนทั้งหมด 2,715 ครั้วเรือน ได้รับบริการ

ประปา 2,589 คริวเรือน ไม่ได้รับการบริการประปา 126 คริวเรือน ประปาที่ผลิตได้ 220 ลูกบาศก์เมตร/วัน ประปาที่ใช้เฉลี่ย 200 ลูกบาศก์เมตร/วัน แหล่งน้ำดินสำรอง คือ บึงอร่าม และแหล่งน้ำหนองหมาจอก

#### การไฟฟ้า

ได้รับการบริการกระแสไฟฟ้าจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จังหวัดกาฬสินธุ์ ขณะนี้การบริการไฟฟ้ายังไม่ทั่วถึงทุกครัวเรือน ในเขตเทศบาล จากครัวเรือนทั้งหมด 2,715 ครัวเรือน ได้รับการบริการกระแสไฟฟ้าอย่างทั่วถึง ไฟฟ้าสาธารณะ (ไฟฟ้าแสงสว่าง) ครอบคลุม ถนน 10% ของถนนทั้งหมด

#### การสื่อสาร

โทรศัพท์ที่ใช้ในสำนักงานเทศบาล มี 4 เลขหมาย ขุมข่ายโทรศัพท์ในเขตพื้นที่มี 1 แห่ง เพื่อให้บริการ โทรศัพท์ส่วนบุคคล ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลข 1 แห่ง หอกระจายข่าวตามชุมชนต่าง ๆ 9 ชุมชน 1 หมู่บ้าน

#### ลักษณะการใช้ที่ดิน

บริเวณที่อยู่อาศัย	564	ไร่
บริเวณการพาณิชย์กรรม	74	ไร่
บริเวณอุตสาหกรรม	52	ไร่
บริเวณสถานการศึกษา	195	ไร่
บริเวณสถานศาสนา	619	ไร่
บริเวณสถานที่ราชการ	699	ไร่
พื้นที่ทำการเกษตรและพื้นที่ว่างเปล่า	4,672	ไร่

#### สถานประกอบการด้านบริการ

ธนาคารเอกชน	จำนวน 1 แห่ง
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์	จำนวน 1 แห่ง
ธนาคารออมสิน	จำนวน 1 แห่ง
สำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	จำนวน 1 แห่ง

#### การบริการสาธารณสุข

โรงพยาบาลชุมชนขนาดกลาง ขนาด 90 เตียง	จำนวน 1 แห่ง
สำนักงานสาธารณสุขอำเภอขนาดกลาง	จำนวน 1 แห่ง
คลินิก	จำนวน 6 แห่ง

**สถานะ**

เทศบาลตำบลยางตลาดเป็นเทศบาลชาวพุทธ ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ มีวัด 8 แห่ง สำนักสงฆ์ 2 แห่ง และศาลเจ้า 2 แห่ง

**การศึกษา**

มีโรงเรียนที่สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 จำนวน 3 แห่ง คือ โรงเรียนยางตลาดวิทยาคาร โรงเรียนพนัสนิคมราษฎร์บำรุง และโรงเรียนศุภรางษณ์วิทยา และมีศูนย์เด็กเล็ก จำนวน 2 แห่ง คือ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กคงบ่อ และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านด้อ

**สิ่งแวดล้อมและธรรมชาติ**

ภูมิอากาศ เทศบาลตำบลยางตลาดอยู่ในเขตภูมิอากาศที่เรียกว่า Tropical Savanna Climate คือ ในรอบปีมีฝนตกครั้งหนึ่ง และแห้งครั้งหนึ่ง ความแตกต่างของอุณหภูมิได้ชัดเจน อุณหภูมิเฉลี่ยสูงสุด 31.9 องศาเซลเซียส ต่ำสุด 22.1 องศาเซลเซียส ปริมาณน้ำฝนเฉลี่ย 296 มิลลิเมตร สภาพลมฟ้าอากาศมี 3 ฤดู

**ด้านการเมืองและการบริหาร****โครงสร้างและอัตรากำลังในการบริหาร**

ประธานสภาเทศบาล	1 คน
รองประธานสภาเทศบาล	1 คน
นายกเทศมนตรี	1 คน
รองนายกเทศมนตรี	2 คน
สมาชิกสภาเทศบาล	12 คน

**การคลังเทศบาล**

สถานการณ์คลังของเทศบาลตำบลยางตลาดย้อนหลัง 5 ปี โดยรวมรายรับจะมากกว่ารายจ่ายดังแสดงในตารางดังนี้

**ตารางที่ 3 แสดงสถิติการคลังของเทศบาลตำบลยางตลาด**

รายการ/พ.ศ.	พ.ศ.2545	พ.ศ.2546	พ.ศ.2547	พ.ศ.2548	พ.ศ.2549
รายรับ	19,670,230.40	31,841,741.93	35,952,433.10	34,151,776.00	44,522,399.40
รายจ่าย	10,124,571.56	24,623,867.55	25,962,559.45	31,243,428.00	37,932,565.32

## 5. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

### 5.1 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

แนวคิดเกี่ยวกับความร่วมมือ มีนักวิชาการหลายท่านได้เสนอแนวคิดไว้ ดังนี้  
 นีรันทร จงวุฒิเวศย์ (2537 : 15) ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนนั้นได้เกิดขึ้นในชุมชนต่าง ๆ ทั่วโลก ทั้งซีกตะวันออกและซีกตะวันตก ดังจะเห็นได้จากประเพณี “ลงแขก” (Cooperative work) ซึ่งมีการปฏิบัติในหมู่เกษตรกรทั่วโลกการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาครอบครัว กลุ่มละแวกบ้าน ชุมชน หมู่บ้าน ตลอดจนสังคมนั้น ได้พัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ในครอบครัวและในสังคมให้เจริญก้าวหน้า และผาสุกเรื่อยมา

#### 5.1.1 การแบ่งชั้นของการมีส่วนร่วมเกิดจากแนวความคิดสำคัญ 3

ประการ คือ

- 1) ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลส่วนบุคคล ซึ่งบังเกิดพ้องต้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนร่วม
- 2) ความเลื่อมใสและความไม่พึงพอใจร่วมกัน ที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่ นั่นผลักดันให้พุ่งไปสู่การร่วมกลุ่ม วางแผน และลงมือกระทำร่วมกัน
- 3) ตกใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปไหนทิศทางที่พึงปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความริเริ่มการกระทำที่สนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น

#### 5.1.2 การมีส่วนร่วมยังอาจเกิดจากแนวคิดอื่น ๆ เช่น

- 1) ความศรัทธา ที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศตำแหน่ง ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ
- 2) ความเกรงใจ ที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศตำแหน่ง ทำให้ประชาชนเกิดความเกรงใจที่จะมีส่วนร่วมด้วย ทั้งๆ ที่ยังไม่มีความศรัทธาหรือความเต็มใจอย่างเต็มเปี่ยมที่จะกระทำ
- 3) อำนาจบังคับ ที่เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่าทำให้ประชาชนถูกบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำการต่าง ๆ

5.2 แนวทางในการมีส่วนร่วมของประชาชน มีแนวคิดพื้นฐาน 3 ประการ คือ (อนุ  
ชัย บูรณะประเสริฐกุล, 2545 : 24)

5.2.1 ให้ประชาชนมีบทบาทหลักในการพัฒนา โดยได้แสดงความคิดเห็น  
การเขียน พุด ร่วมสหะทรัพย์ วัสดุ แรงกายและเวลา

5.2.2 เป้าหมายของกิจกรรมการพัฒนา คือ การพัฒนาขีดความสามารถ เพื่อ  
พึ่งพาและพัฒนาตนเอง มีใจพึ่งพารัฐหรือพึ่งพาองค์กรพัฒนาภายนอก

5.2.3 กระบวนการพัฒนาศึกหลักล่างสู่บน ซึ่งต้องถือความก้าวหน้าเป็นหลักในการ  
แก้ปัญหา กิจกรรมพัฒนาจะเริ่มจากชุมชน

5.3 ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน เกิดจากการได้รับผลกระทบ และ  
เลือกที่จะมีส่วนร่วมในโครงการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่ นั่นขึ้นอยู่กับปัจจัย สำคัญ 6  
ประการ คือ (มานพ จิววิรัตน์, 2546 : 12)

5.3.1 ความใกล้ชิดปัญหา

5.3.2 ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

5.3.3 การเข้าถึงประโยชน์ใช้สอย หรือบริการ

5.3.4 ประเด็นทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อม

5.3.5 ค่าใช้จ่าย

5.3.6 อำนาจที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย

5.4 ขั้นตอนการมีส่วนร่วม 4 ขั้นตอน โคเฮน และ อัฟเฟียฮอฟ (Cohen and Uphoff,  
1980 ; 219) ได้เสนอ

5.4.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making) ซึ่งอาจเป็นการ  
ตัดสินใจตั้งแต่ในระยะเริ่มการตัดสินใจในช่วงของกิจกรรมและการตัดสินใจในการดำเนิน  
กิจกรรม

5.4.2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ซึ่งอาจเป็นไปในรูปแบบ  
ของการเข้าร่วม โดยการให้มีการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร การเข้าร่วมในการบริหารและ  
การร่วมมือทั้งการเข้าร่วมในการร่วมแรงร่วมใจ

5.4.3 การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์ทาง  
วัตถุทางสังคม หรือโดยส่วนตัว

5.4.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) ซึ่งนำไปเป็นการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานกิจกรรมทั้งหมด และเป็นการแสดงถึงภาระที่รับผิดชอบในการมีส่วนร่วมต่อไป

เนื่องจากผู้วิจัยได้นำกรอบแนวคิดของ โกลเดน และ อีพีไอเอช มาปรับปรุงเป็นกรอบในการวิจัย ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการนำเสนอสภาพปัญหาของชุมชน การมีส่วนร่วมในการนำเสนอความต้องการของชุมชน การมีส่วนร่วมในการเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาของชุมชน การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไข้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับชุมชน การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการทบทวนวิสัยทัศน์หรือแผนพัฒนา 5 ปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ศักยภาพของท้องถิ่นและจัดลำดับความสำคัญของประเด็นหลักในการพัฒนา เป็นต้น

2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ หมายถึง การมีส่วนร่วมให้ความสำคัญและให้ความร่วมมือในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการให้ข้อเสนอแนะในระหว่างการทำงานตาม โครงการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการสนับสนุนการดำเนินงานด้าน โครงสร้างพื้นฐาน การมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานตาม โครงการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการสนับสนุนให้มีการจัดประชุมและเข้าร่วมประชุมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างความเข้าใจและร่วมวางแผนการพัฒนาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการจัดตั้งกลุ่มสนใจต่าง ๆ เช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มสหกรณ์ กลุ่มอาชีพต่าง ๆ การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนและท้องถิ่น การมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการสร้างและปลูกฝังจิตสำนึกของประชาชนให้เกิดความรักและหวงแหนท้องถิ่นของตน การมีส่วนร่วมในการประชาสัมพันธ์ข่าวสารความก้าวหน้าของท้องถิ่นและการดำเนินงานของเทศบาลให้ประชาชนรับทราบ เป็นต้น

3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ หมายถึง การมีส่วนร่วมได้รับความสะดวกสบายจากการดำเนินงาน โครงการด้านสาธารณูปโภค เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา การมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์จากการดำเนินงาน โครงการส่งเสริมอาชีพของเด็ก สตรี เยาวชน คนพิการ การมีส่วนร่วมในการได้รับความรู้จากการฝึกอบรมตาม โครงการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมได้รับความไว้วางใจ ความเคารพนับถือจากผู้อื่นในการดำเนินงานร่วมกับเทศบาล การมีส่วนร่วมได้รับการสนับสนุนด้านการส่งเสริมกิจกรรมทาง

ศาสนา ประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากการป้องกันและการบรรเทาสาธารณภัย การมีส่วนร่วมในการได้รับประโยชน์จากการส่งเสริมด้านสุขภาพอนามัย การมีส่วนร่วมในการได้รับความปลอดภัยจากการดำเนินงาน การรักษาความสงบเรียบร้อย การมีส่วนร่วมในการได้รับประสบการณ์ ความรู้ และทักษะชีวิตจากการดำเนินงานร่วมกับเทศบาล เป็นต้น

4. การมีส่วนร่วมในการติดตาม และประเมินผล หมายถึง การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบความเสียหายของสาธารณภัย การมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการตรวจรับพัสดุร่วมกับเทศบาล การมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการตรวจรับการจ้างร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบว่าเทศบาลได้นำโครงการที่เสนอบรรจุในแผนพัฒนาประจำปีและนำไปจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลความถูกต้องหรือมาตรฐานในการดำเนินงานในแต่ละโครงการ การมีส่วนร่วมในการมีบทบาทในการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานในระหว่างการดำเนินโครงการต่าง ๆ การมีส่วนร่วมในการเสนอแนะหรือร้องเกี่ยวกับความบกพร่องในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

กรอบคิดเบื้องต้นในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท อีฟที่สอบได้เสนอไว้ 3 มิติ และ 2 บริบท ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1 มิติ (Decision) มี 3 มิติ คือ

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

1.2 มีส่วนร่วมกับใครบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมกับชาวบ้าน ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่ทางราชการ นักพัฒนาเอกชน ทั้งนี้ให้พิจารณาถึงคุณลักษณะของผู้เข้าร่วมมีส่วนร่วมในเรื่อง เทศ สถานภาพครอบครัว อาชีพ และรายได้

1.3 มีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมโดยสมัครใจ หรือถูกบังคับ ลักษณะรูปแบบการมีส่วนร่วมโดยผ่านองค์กรประชาชนหรือโดยตรง ขนาดของการมีส่วนร่วม ผลที่เกิดจากการมีส่วนร่วมนั้นช่วยเพิ่มพลังของประชาชน หรือเป็นเพียงแต่การติดต่อกันสัมพันธ์กับนักพัฒนาเท่านั้น

## 2 บริบท (Contexts) มี 2 บริบท คือ

2.1 ลักษณะโครงการ โดยพิจารณาจากลักษณะของสิ่งนำเข้ามาที่มีความซับซ้อนของเทคโนโลยีเพียงใด ลักษณะของประโยชน์ที่ได้รับ (ความเร็ว ค่าที่ได้รับ ประโยชน์) และเงื่อนไขที่ต้องกำหนด เช่น การเข้าถึงการบริหารโครงการ ความยืดหยุ่นของโครงการ เป็นต้น

2.2 สภาพแวดล้อมของกิจกรรมตามโครงการ ได้แก่ ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ ปัจจัยทางกายภาพและธรรมชาติ ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม ปัจจัยทางการเมือง เป็นต้น

## 5.5 ความหมายของการมีส่วนร่วม

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ มีทั้งความหมายที่คล้ายคลึงกัน และแตกต่างกันตามทัศนคติของแต่ละท่านและภูมิหลังทางวิชาการที่ได้ศึกษาค้นคว้า ประกอบด้วย

ปรัชญา เวสารัชช์ (2528 : 35) ได้นิยามความหมายของการมีส่วนร่วมว่าต้องครอบคลุมในประเด็นดังต่อไปนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในครอบคลุมถึงการสร้างโอกาสที่เอื้อหรือเปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคนในสังคมได้ร่วมกิจกรรมนำไปสู่การพัฒนา และทำให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาอย่างทั่วเทียมกัน

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนสะท้อนการเข้าไปเกี่ยวข้องกับโดยความสมัครใจเป็นประชาธิปไตยในการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบาย การวางแผนและดำเนินโครงการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม และการแก้ไขผลกระทบที่เกิดจากการพัฒนา การพิจารณาในมิติดังกล่าวการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการเชื่อมระหว่างส่วนที่ประชาชนลงทุนแรงงาน และทรัพยากร เพื่อการพัฒนาที่ประชาชนที่ได้รับจากการลงทุน

3. ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจแตกต่างกันไปตามสภาพโครงสร้างการบริหาร นโยบาย และลักษณะเศรษฐกิจสังคมของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นเพียงเทคนิควิธีการ แต่เป็นปัจจัยสำคัญในการประคับประคองให้เกิดพัฒนาที่มุ่งประโยชน์ที่รับจากการลงทุน

ซูว์ลิม์ วุฒิมณี (2531 : 31) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด เพื่อให้เขาได้เป็นผู้ตัดสินใจลงมือทำงานตามที่เขาได้





ตัดสินใจด้วยตนเอง ซึ่งจะเป็นการทำให้เขาได้ปฏิบัติตามความสนใจและความต้องการ การที่เขาได้เข้ามามีส่วนร่วมใน โครงการนั้นจะทำให้เขาพัฒนายิ่งขึ้น

คอบบี้ ฮาสุวัฒน์ และคณะ (2535 : 7) ได้สรุปการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการให้โอกาสประชาชนเข้าร่วมในการดำเนินงาน ตั้งแต่กระบวนการเบื้องต้นจนถึงกระบวนการสิ้นสุด โดยที่การเข้ามามีส่วนร่วมอาจจะเข้าในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง หรือครบวงจรก็ได้ การเข้ามามีทั้งรายบุคคล กลุ่ม หรือองค์กร ซึ่งมีความคิดเห็นสอดคล้องกัน เพื่อดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการ โดยผ่านกลุ่มหรือองค์กร เพื่อให้บรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

ชินรัตน์ สมดี (2539 : 21) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วม หมายถึง การทำงานร่วมกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความร่วมมือ ร่วมใจ โดยการกระทำการดังกล่าว ในห้วงเวลาและนำเป้าหมายที่ทรงประสิทธิภาพ คือ ถูกจังหวะเวลาเหมาะสมกับงานที่ทำได้ กล่าวด้วยความรู้สึกผูกพันให้ประจักษ์ว่าเชื่อถือได้

คารม คำพิฑูรย์ (2545 : 15) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทำกิจกรรมกลุ่ม ในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน ซึ่งผลดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำ (Contribution) เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งยังทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

สุดาวรรณ มีบัว (2547 : 40) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ทำให้ประชาชนสมัครใจเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมกันทำกิจกรรมหรือการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามทิศทางที่ต้องการ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมกลุ่มในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน โดยร่วมคิดหาแนวทางการดำเนินการ ร่วมดำเนินการ ร่วมดำเนินการ ร่วมในการกำหนดเปลี่ยนแปลง การร่วมในการตัดสินใจ และร่วมคิดความการดำเนินงานในกิจกรรมที่ทำร่วมกันรวมทั้งรับประโยชน์จากกิจกรรมนั้นด้วย

โคท (Kotler, 1972 : 5) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องกับจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

เออวิน (Erwin, 1976 : 21) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการพัฒนาร่วมคิดร่วมตัดสินใจ แก้ไขปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ความรู้ และความชำนาญ ร่วมกับการใช้

วิทยากรที่เหมาะสม และสนับสนุนคิดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

จากความหมายดังกล่าวสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กิจกรรมหนึ่งของการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชน เข้ามามีส่วนในการดำเนินงานของรัฐ ในทุกด้านที่เป็นไปกรอบของกฎหมายที่ให้ไว้ ตั้งแต่การกำหนดข้อมูลพื้นฐานแต่ละพื้นที่ ร่วมจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ใญ่หา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติตามแผน ร่วมรับผลจากการแก้ปัญหา ร่วมประเมินผล ซึ่งในแนวทางในการดำเนินงานของภาครัฐ ในระบอบประชาธิปไตยที่ดีถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

## 5.6 ทฤษฎีการมีส่วนร่วม

### 5.6.1 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนทรววิส (Travis)

ทรววิส (Travis) ได้เสนอทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนสมอง การให้ความรู้ และ การประชาสัมพันธ์การมีส่วนร่วมของประชาชนสิ่งเหล่านี้เขาถือว่าเป็น การตกแต่งทิศทางของกระบวนการวางแผน และชี้ให้เห็นว่าในการวางแผนทุกระดับ จะประกอบด้วย

1. สมอง
2. กระบวนการวางแผนและการออกแบบเบื้องต้น
3. กระบวนการออกแบบและการลงมือพัฒนา
4. กระบวนการเตรียมการ ทุกขั้นตอน จะมีความสัมพันธ์กัน สิ่งสำคัญ

คือ การให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่ การมีส่วนร่วมในการวางแผนเพื่อให้เกิดการยอมรับไม่มีปฏิกริยาต่อต้าน (ประชุม รอดประเสริฐ. 2539 : 114- 115)

### 5.6.2 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนของ เอ็มซี โดแนลด์ (Mc. Donald)

เม็ก โดแนลด์ (McDonald) ได้เสนอทฤษฎีจุดเน้นที่ชวกับโอกาสเกิดศักยภาพในการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ โอกาสความตระหนักและโอกาสในการกระทำ การวางแผนจะต้องเกี่ยวข้องและมีผลกระทบกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานในการวางแผนจึงจำเป็นต้องเปิด โอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนในขั้นตอนต่าง ๆ (ประชุม รอดประเสริฐ. 2539 : 116-117)

### 5.7 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมกับภาวะผู้นำ

ทฤษฎีการมีส่วนร่วม หรือภาวะผู้นำ ทฤษฎีนี้ได้รับความสนใจจากนักวิชาการส่วนใหญ่ไม่น้อยมาก เนื่องจากนักวิชาการคิดว่าหากองค์กรมีภาวะผู้นำที่ดี ก็จะพลอยมีภาวะผู้นำที่ดีไปด้วย เป็นการมองค่อนข้างแคบ เพราะนอกจากจะมองปรากฏการณ์เพียงด้านเดียวแล้ว การที่นักวิชาการให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมหรือภาวะผู้นำนั้น พอสรุปสาเหตุหลายประการด้วยกัน คือ ประการแรก นักวิชาการบางคนอาจไม่แน่ใจว่าองค์กรมีความจำเป็นมากน้อยเพียงใด ที่จะต้องให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ประการที่สอง ผู้คนยังไม่แน่ใจในวัตถุประสงค์ของการยอมให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมคืออะไรกันแน่ ประการที่สาม หากผู้นำยอมให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว ผู้ตามเหล่านั้นได้แก่ใครบ้าง ผู้ตามทั้งหมด หรือเฉพาะผู้ตามที่ใกล้ชิดสนิทสนมกับผู้นำเท่านั้น และประการสุดท้าย หากผู้นำยอมให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว ผู้ตามควรจะมี ส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด และลักษณะการมีส่วนร่วม เช่นนั้น สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตามอย่างไรบ้าง (ดินปรัชญพฤกษ์, 2539 : 23)

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมอาจมีอยู่มากมายหลายทฤษฎีด้วยกัน แต่ละทฤษฎี การมีส่วนร่วมสามารถแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่มกลุ่มใหญ่ ๆ คือ ทฤษฎีความเป็นผู้แทน (Representative) และทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy)

1. ทฤษฎีความเป็นผู้แทน (Representative) ทฤษฎีนี้เน้นความเป็นผู้แทนของผู้นำ และถือว่าการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง ถอดถอนผู้นำ เป็นเครื่องหมายของการที่จะให้หลักประกันกับการบริหารงาน อย่างไรก็ดีทฤษฎีนี้เน้นเฉพาะการวางโครงการสร้างสถาบันเพื่อเป็นเครื่องมือในการให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมเท่านั้น เช่น การเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งโดยคะแนนลับ และการประชุมหารือประจำปี จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมตามนัยของทฤษฎีนี้มิได้เปิด โอกาสให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจขององค์กรอย่างแท้จริง และที่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการตัดสินใจ ได้แก่ บรรดาผู้นำ ต่าง ๆ ที่เสนอตัวเข้ารับสมัครเลือกตั้ง ส่วนผู้ตามนั้นเป็นแค่ไม้ประดับเท่านั้น

2. ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy) ตามแนวคิดของทฤษฎีนี้ การมีส่วนร่วมมีวัตถุประสงค์ไม่เฉพาะแค่เพียงแต่เข้าพิจารณาเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้นำเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของนโยบาย ยิ่งกว่านั้นทฤษฎีนี้ยังมองการมีส่วนร่วมเป็นการให้การศึกษา และพัฒนาทางการเมือง สังคมที่มีความรับผิดชอบ คือ มองว่าการไม่ยอมให้มีส่วนร่วมนับว่าเป็น การถูกตามต่อเสรีภาพ



ของผู้ตาม

### 5.8 ความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

ปัจจุบันการพัฒนาชุมชน การพัฒนานั้นหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน ต่างมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเองให้มากที่สุด ทั้งนี้เนื่องมาจากได้เล็งเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม ดังนี้ (สมนึก ปัญญาสิงห์, 2532 : 276-277)

5.8.1 การมีส่วนร่วมของชุมชนสามารถสร้างการยอมรับในคุณค่าของสังคม และวัฒนธรรมภายในชุมชนได้ และบางครั้งสามารถเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานของชุมชนที่ไม่พึงปรารถนาได้อีกด้วย

5.8.2 การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นวิธีการที่สามารถสร้างประสบการณ์ต่าง ๆ ให้กับประชาชนได้เรียนรู้ และนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

5.8.3 การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นการระดมเอาพลังความคิดทั้งกาย ใจ และทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชนออกมาใช้ประโยชน์ต่อชุมชน

5.8.4 การมีส่วนร่วมของชุมชนในการสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีการกระจายอำนาจ

5.8.5 การมีส่วนร่วมของชุมชนสอดคล้องกับปรัชญาทางสังคมและการเมือง (Social political philosophy) ที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการพัฒนา วางแผนดำเนินการและประเมินผล

5.8.6 การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนา ซึ่งการพัฒนาใด ๆ ก็ตามถ้าขาดความร่วมมือและการมีส่วนร่วมแล้ว กิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ก็ไม่สามารถดำเนินต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและจะประสบความล้มเหลวในที่สุด

### 5.9 รูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการที่องค์กรจะสามารถดำเนินงานได้อย่างใดอย่างหนึ่งนั้น บุคคลและสมาชิกจะมีรูปแบบการมีส่วนร่วมดังนี้ผู้ใดอธิบายรูปแบบการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

5.9.1 รูปแบบของการมีส่วนร่วม โจเซ่ เอ แอกบายนี (Jose A. Agbayani) ได้อธิบายรูปแบบการมีส่วนร่วม โดยแบ่งออกเป็น 16 รูปแบบ คือ (จตุรัน วุฒติกรรมรักษา, 2526 : 33-34)

- 1) การมีส่วนร่วมในการประชุม
- 2) การมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการ
- 3) การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้นำ
- 4) การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ชักชวน
- 5) การมีส่วนร่วมในการสัมภาษณ์
- 6) การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้บริโภค
- 7) การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ริเริ่ม
- 8) การมีส่วนร่วมในผู้ใช้แรงงาน
- 9) การมีส่วนร่วมของกวีตฤณกรรณ
- 10) การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น
- 11) การตีปัญหาให้กระจ่าง
- 12) การออกเสียงสนับสนุน
- 13) การออกเสียงเลือกตั้ง
- 14) การใช้โครงการที่เป็นประโยชน์ให้ถูกต้อง
- 15) การช่วยเหลือในการรักษาโครงการ
- 16) การเป็นสมาชิก

#### 5.9.2 รูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนา ดังนี้ (ไพรัตน์ เฑาะ

รินทร์. 2530 : 35)

1) องค์กรประชาชนที่ตั้งขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ มีการร่วมตัวกันเองเป็นกลุ่มขนาดเล็กในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เพื่อร่วมทำประโยชน์ต่อส่วนร่วม หรือสมาชิกกลุ่มส่วนใหญ่ จะได้รับการสนับสนุนจากส่วนราชการหรือองค์กรเอกชน เช่น ลูกเสือชาวบ้าน กลุ่มออมทรัพย์

2) องค์กรประชาชนที่ตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ เป็นองค์กรที่ประชาชน ทำกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ที่จดทะเบียน หรือตามที่กฎหมายบัญญัติบทบาทหน้าที่ไว้ เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน สมาคม อบต. องค์กรบริหารส่วนตำบล

3) ตัวแทนบุคคล หรือตัวแทนองค์กรเอกชนเข้าร่วมเป็น คณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการประสานงานในกิจกรรมของรัฐบาล

#### 5.9.3 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการพัฒนา (บัญญัติ แก้วส่อง. 2539 : 28)

ได้จำแนกรูปแบบหรือขั้นตอนการมีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในกระบวนการของการตัดสินใจ ประการแรกสุดที่จะต้องกระทำ คือ การกำหนดความต้องการและการจัดลำดับความสำคัญ ต่อจากนั้นก็เลือกนโยบายและประชากรที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจนี้จะเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องที่ต้องดำเนินการไปเรื่อย ๆ ตั้งแต่การตัดสินใจในช่วงเริ่มต้นการตัดสินใจในช่วงดำเนินการวางแผนและการตัดสินใจในช่วงการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของกรดำเนินงาน โครงการนั้น จะได้อาจมาจากคำถามที่ว่าใครทำอะไร ประโยชน์ให้แก่โครงการให้บ้าง จะทำประโยชน์ได้โดยวิธีใด เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากรการบริหารงานและการประสานงานและการขอความช่วยเหลือ

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์นอกจากความสำคัญของผลประโยชน์ ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มด้วย ผลประโยชน์ของโครงการนี้ รวมทั้งผลที่เป็นประโยชน์ในทางบวกและผลที่เกิดขึ้นในทางลบที่เป็นผลเสียของโครงการซึ่งจะเป็นประโยชน์และเป็นโทษต่อบุคคลและสังคมด้วย

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนั้นสิ่งสำคัญที่จะต้องสังเกตก็คือ ความคิด ความชอบ และความคาดหวัง ซึ่งจะมีอิทธิพลสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมบุคคลในกลุ่ม ๆ ได้

5.9.4 ขั้นตอนของยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาบทบาท ของ แมกซ์ โลว์เดอร์มิลค์ และดับเบิลยู โรเบิร์ต ไลฟอส (Max Lowdermilk and W. Robert Laifos) ได้เสนอ 7 ขั้นตอน ดังนี้ (อนงต์ พัฒนจักร, 2535 : 34)

- 1) การสำรวจขั้นตอน (Preliminary reconnaissance)
- 2) การศึกษาเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา (Priority problem identification studies)
- 3) การแสวงหาแนวทางแก้ไข (Search for solution)
- 4) การกำหนดแนวทางแก้ไข (Assessment of solution)
- 5) การปฏิบัติตามโครงการ (Project implementation)
- 6) การประเมินโครงการ (Formal project evaluation)
- 7) การพิจารณาทบทวนโครงการเมื่อดำเนินการให้เสร็จสมบูรณ์ (Project reconsiderations of completion)

5.9.5 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน 4 ขั้นตอน (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. 2525 : 272-273) ได้แบ่งไว้ดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
- 2) การมีส่วนร่วมในการค้นคว้าวางแผนดำเนินการ
- 3) การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
- 4) การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

5.9.6 การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา (กรมการปกครอง 2543 : 29)

1) ร่วมคิดกำหนดความต้องการ ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนา หรือเป้าหมายของกรการพัฒนา กล่าวคือ เป็นการหล่อหลอมความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย เพื่อกำหนดเป็นภาพแห่งความนำเร้าที่ต้องการเกิดขึ้นในอนาคต ที่อยู่บนพื้นฐานความยั่งยืน ไปได้และสามารถแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างแท้จริง

2) ร่วมจัดทำแผนพัฒนา หลังจากประชาคมได้ร่วมกับคิดกำหนด วิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ ซึ่งเปรียบเสมือนได้กำหนดจุดหมายที่จะเดินไปถึงและกำหนด เห็นทางการเดินทางต่อไปก็จะเป็นการกำหนดวิธีการเดินไปสู่จุดหมายก็คือการกำหนดแผนงาน โครงการต่าง ๆ ซึ่งสามารถให้ประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วมได้ใน 2 ลักษณะ คือ ควรแต่งตั้ง ผู้แทนชุมชน กลุ่มอาชีพ หรือกลุ่มอื่น ๆ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนา ในการ พิจารณาความเหมาะสมของแผนงาน โครงการ ควรเปิดโอกาสให้ชุมชนระดับหมู่บ้าน หรือ กลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่นได้เสนอแผนงาน โครงการที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของกลุ่ม หรือชุมชนนั้น เพื่อได้พิจารณาเป็นข้อมูลในการกำหนดเป็นแผนงาน/โครงการพัฒนา

3) ให้ประชาชนได้รับรู้ ตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นและ ข้อเสนอแนะต่อแผนงาน โครงการพัฒนา ทั้งระยะสั้นและระยะปานกลาง โดยการจัดให้มีการ รับฟังความคิดเห็นต่อร่างแผนพัฒนา ก่อนจะเสนอให้ พิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้รักษา สิทธิของประชาชน ตามภาคบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

4) ต้องใช้แผนงานพัฒนาเป็นแนวทางใน การบริหารกิจการ เพื่อ สนองตอบปัญหาความต้องการของประชาชน และเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยใช้แผนพัฒนา เป็นแนวทางการจัดการทำข้อมูลผู้จัดงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ เพิ่มเติม

5) ให้ประชาชนร่วมปฏิบัติ คิดตามและประเมินผลการนำ  
แผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะกิจกรรม/โครงการที่ต้องใช้งบประมาณ จะต้องผ่าน  
กระบวนการจัดทำของบัญญัติงบประมาณ

#### 5.10 ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

จอห์นและนอร์แมน (John and Norman, 1977 ; อ้างถึงในมนตรี เทชธีระกุล.  
2543 : 39-40) ได้จำแนกปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของบุคคลไว้ 8 ประการดังนี้

5.10.1 อายุและเพศ ปัจจัยนี้ เป็นตัวแปรที่บ่งบอกถึงคุณลักษณะส่วนตัวของ  
บุคคล ซึ่งอาจมีปัญหายุ่งยากในการกำหนดอายุของชนกลุ่มต่าง ๆ กล่าวคือ จะกำหนดอายุตาม  
ปีปฏิทินหรือตามกำหนดหน้าทีของแต่ละหน่วยงาน ผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านนี้หลาย  
ชิ้นพบว่า โครงการปรับปรุงพื้นที่เลี้ยงสัตว์ต้องใช้คนทำงานระดับอายุปานกลาง ส่วนในเรื่อง  
เพศพบว่า เพศหญิงมีแนวโน้มเข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น

5.10.2 ฐานะครอบครัว เป็นปัจจัยในเชิงโครงสร้างทางสังคม เหตุที่ฐานะของ  
ครอบครัวนับเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดการมีส่วนร่วมนั้นเป็นเพราะว่า การเข้ามีส่วนร่วมมิได้  
เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นโดยมิต้องแลกกับสิ่งใด อย่างน้อยที่สุดก็เป็นภาระเสียโอกาสในการกระทำ  
สิ่งอื่นเมื่อพิจารณาในทางเศรษฐศาสตร์ ดังนั้น โดยทั่วไปแล้ว ครอบครัวที่มีฐานะในเชิงรายได้  
และในทางสังคมสูงก็มักจะมีส่วนร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งมากกว่าครอบครัวที่มีฐานะต่ำกว่า  
และหัวหน้าครอบครัวจะมีอำนาจในการกำหนดหรือการตัดสินใจมากกว่าสมาชิกคนอื่น ๆ ของ  
ครอบครัว การศึกษาหลายชิ้นจึงมุ่งทำการศึกษาที่หัวหน้าครอบครัว เป็นหลัก

5.10.3 การศึกษา เป็นปัจจัยที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ทางด้านเทคนิคหรือบางที  
เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของชนในการเข้าถึงกิจกรรมการพัฒนาดัง ๆ เช่น การอ่านออก  
เขียนได้ของคนในชุมชนนั้นจะวัดจากจำนวนปีที่เข้าศึกษาต่อในระบบโรงเรียน และโดยทั่วไป  
การพิจารณาตัวแปรด้านการศึกษา มักจะดูประกอบไปกับปัจจัยหรือตัวแปรด้านเพศและอายุ  
ด้วย เนื่องจากในความเป็นจริงนั้น คนไม่รู้หนังสือที่มีอายุน้อยย่อมได้รับความช่วยเหลือ  
มากกว่าคนไม่รู้หนังสือในวัยเกษียณการทำงาน เป็นต้น

5.10.4 การแบ่งแยกทางสังคม เชื้อชาติ ศาสนา ชุมชนและถิ่นกำเนิด ปัจจัยด้าน  
นี้มีความซับซ้อนมากในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของบุคคลในทางปฏิบัตินักพฤติกรรม  
ศาสตร์จึงมักจะศึกษาเฉพาะบริเวณที่ ประชากรซึ่งอยู่ในกลุ่มตัวอย่างของการศึกษามีความ  
แบ่งแยกในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวที่เห็นได้ชัด อย่างไรก็ตาม ปัจจัยบางตัวเช่นความแตกต่างทาง



สังคมและความแตกต่างทางวัฒนธรรมก็ยากที่จะจำแนกได้อย่างชัดเจนว่าสิ่งใดที่มีความสำคัญมากกว่ากัน นอกจากนี้แล้ว ปัจจัยทางด้านนี้พบว่า จะมีความสัมพันธ์ต่อความแตกต่างของระดับการศึกษาและรายได้ของบุคคลด้วย

5.10.5 อาชีพ การกำหนดลักษณะของอาชีพนี้ จะช่วยให้เกิดความระมัดระวังการระดมกลุ่มประชากรเป้าหมายที่จะได้ราคาประโยชน์จากโครงการพัฒนา โดยทั่วไปแล้วเรายังมักจะแบ่งอาชีพออกเป็นอาชีพในภาคเกษตรกรรมและอาชีพนอกภาคเกษตรกรรม

5.10.6 ระดับและแหล่งรายได้ นักวิชาการกล่าวกันว่า การพิจารณาศึกษากรณีมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ยากจนในชนบทนั้น โดยทั่วไปมักจะวิเคราะห์ระดับของรายได้และแหล่งที่มาของรายได้ของผู้เข้ามีส่วนร่วม ข้อมูลเรื่องรายได้ในแหล่งที่มาในบางครั้งจะไม่มี ความต่อเนื่องและอาจจะมีการปกปิดเนื่องจากทรงจะต้องเสียภาษีมากขึ้น

5.10.7 ระยะเวลาการตั้งถิ่นฐานในท้องถิ่น

5.10.8 การถือครองที่ดินและสภาพการได้รับการว่าจ้าง

## 6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลชัยภูมิ อำเภอภุมลาวาสัย จังหวัดกาฬสินธุ์ มีดังนี้

นริศ ชำนาญ (2538 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินงานพัฒนาชนบทของสภาตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณี จังหวัดหนองบัวลำภู ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่หรือร้อยละ 74.70 มีส่วนร่วมต่อการดำเนินงานพัฒนาชนบทของสภาตำบลอยู่ในระดับต่ำ โดยมีส่วนร่วมน้อยที่สุดในเรื่องการมีส่วนร่วมในการวางแผน รองลงมาคือ เรื่องการติดตามประเมินผล และในเรื่องการรับรู้ปัญหาความลำค้ำ แต่สำหรับเรื่อง การมีส่วนร่วมในการลงทุนปฏิบัติประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด ถ้ารับความต้องการการมีส่วนร่วม ประชาชนส่วนใหญ่หรือร้อยละ 76.08 มีความต้องการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับสูง โดยที่มีความต้องการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลมากที่สุด รองลงมาคือ การวางแผนลงทุนปฏิบัติและการรับรู้ปัญหาความลำค้ำ

ปรีชาญา ศรีภา (2540 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาหมู่บ้าน กรณีศึกษา อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น พบว่าปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของสมาชิกองค์การบริหาร

ส่วนตำบลในการพัฒนาหมู่บ้าน คือ ระดับการศึกษา อุณหภูมิประจําฤดูใบไม้ผลิ การติดต่อสื่อสาร

เรื่องยศ ตรีศ (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตชนบทจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการร่วมกันในการวางแผน พบว่า ชุมชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการวางแผน โดยมีการรวมกลุ่มในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การรวมรวมกลุ่มแบบอาชีพมีการพบปะปรึกษาหารือเพื่อการศึกษาและความต้องการร่วมกัน ในชุมชน เดือนละ 2-3 ครั้ง ด้านการลงทุนในการดำเนินงานในการบริหารส่วนตำบล พบว่า ชุมชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการลงทุนในการดำเนินงาน โดยมีการจัดตั้งแหล่งทุนของกลุ่มในรูปแบบออมทรัพย์มากที่สุด และมีการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและ โดยการเผยแพร่และแรงงานด้านการตัดสินใจในการทำงานร่วมกันของชุมชน ในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีส่วนร่วม โดยที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีส่วนร่วมในการวางแผนการใช้งบประมาณ ลักษณะดำเนินการ คือ มีการประชุมชี้แจงและวางแผน จัดสรรงบประมาณ โดยใช้สมาชิกแสดงความคิดเห็น ใช้มติที่ประชุม โดยร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้บุคลากรในชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารส่วนตำบลโดยรวมและด้าน 4 ด้านอยู่ในระดับปานกลาง คือ ด้านการลงทุนปฏิบัติได้แก่ปัญหา ด้านสมาชิกในชุมชนสามารถตรวจสอบการดำเนินงาน ด้านความสามัคคีและการให้ความร่วมมือ และด้านการมีส่วนร่วมของชุมชนตามศักยภาพ

สำหรับผลการมีส่วนร่วมของชุมชนตามศักยภาพในการระดมความร่วมมือจากภายนอกเพื่อแก้ไขปัญหการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ชุมชนองค์การบริหารส่วนตำบลนอกจำนวนปานกลางมีส่วนร่วม โดยมีการร่วมมือกันทางด้านวัฒนธรรมมากที่สุด มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเป็นผู้นำในการจัดกิจกรรมประเพณีการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น จัดทำพิธีกรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น

สมพาน ชันเงิน (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อโครงการหมู่บ้านชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ของสถานีตำรวจภูธรกิ่งอำเภอฝาง จังหวัดหนองคาย พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง ผลการเปรียบเทียบเพศ อายุ และระดับการศึกษาแตกต่างกัน โดยรวมและรายข้อ ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

เรณู คุปต์บลิษฐ์ และคณะ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความรู้ ความเข้าใจทัศนคติ และการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่า ความรู้ความเข้าใจต่อการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยภาพรวมค่อนข้างสูง ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีทัศนคติที่ดีต่อการบริหารงานใน องค์การบริหารส่วนตำบล และมีส่วนร่วมต่อการบริหารงาน ใน องค์การบริหารส่วนตำบลในระดับปานกลาง

คารม คำพิฑูร์ย์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาการบริหารจัดการในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน อำเภอพระแก้ว จังหวัดขอนแก่น พบว่า

1. การบริหารจัดการในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วม มีการปฏิบัติโดยภาพรวมอยู่ระดับมาก
2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหาร ส่วนตำบล โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก
3. ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการบริหารจัดการในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ปรากฏว่าปัจจัยด้านคณะกรรมการวางแผน ด้านการประสานงาน ด้านการให้ความสำคัญและยอมรับกันเถื้อ ด้านการให้ความรู้ความเข้าใจ ด้านการปฏิสัมพันธ์ และด้านการเอื้ออำนวย ส่งเสริม สนับสนุน มีความสัมพันธ์ปานกลาง

พวงทอง โยธาใหญ่ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่าการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ ส่วนมากมีความพยายามจะปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 แต่มีบางองค์การบริหารส่วนตำบลยังปฏิบัติไม่ครบ กระบวนการตามระเบียบที่กำหนด โดยเฉพาะในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์การพัฒนา และการนำแผนอร่างแผนพัฒนา ทั้งนี้อาจมาจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานยังไม่มีความเข้าใจในระเบียบเท่าที่ควร สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พบว่ายังอยู่ในระดับที่ต่ำ

นวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่า

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ยังคงอยู่ในระดับต่ำ โดยการมีส่วนร่วมยังค่อนข้างจำกัดอยู่ในเรื่องการรับรู้ข่าวสารข้อมูลในด้านหลักการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายหรือการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลยังมีค่อนข้างต่ำ

โกมินทร์ กุลเวชกิจ (2549 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่าประชาชนมีส่วนร่วมน้อย ในด้านการเลือกตั้งกิจกรรมในกลุ่มการเมือง การแสดงความคิดเห็น การร่วมกลุ่มผลประโยชน์ การแสดงออกซึ่งความต้องการต่างๆ

สมศักดิ์ พรหมดี (2551 : บทคัดย่อ) ได้ทำวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาขอน จังหวัดมหาสารคาม โดยจำแนกตามเพศ อาชีพ และระดับการศึกษา พบว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอนาขอน จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ทั้ง 4 ด้าน คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติกร การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมิน ส่วนการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่จำแนกตามอาชีพ ไม่แตกต่างกันทางสถิติ เมื่อจำแนกตามเพศและระดับการศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันอย่างมี

นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

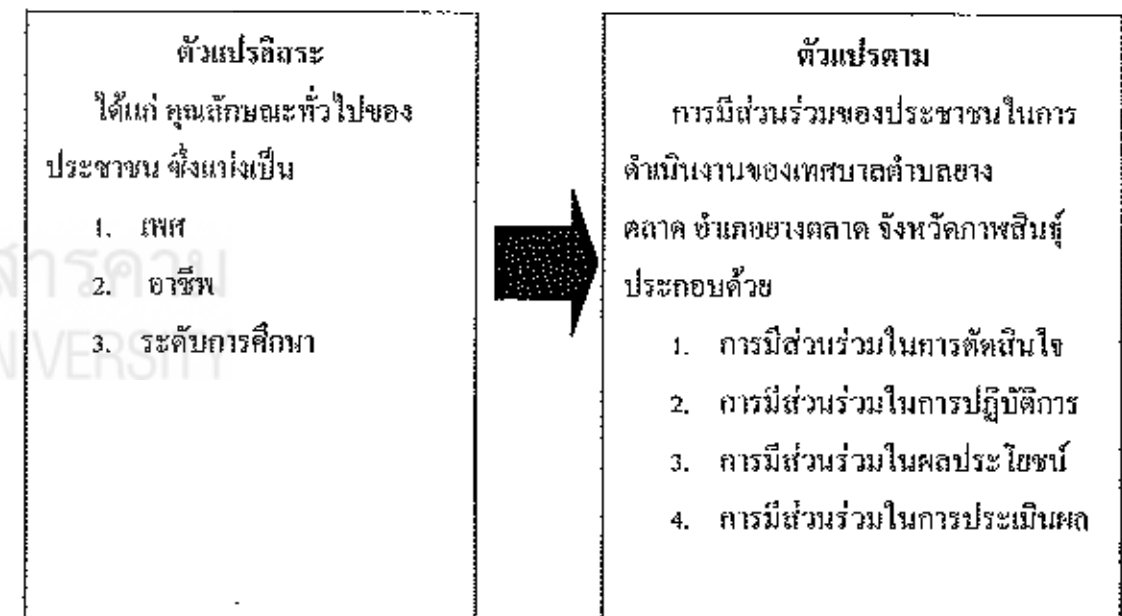
จ. เกษารักษา เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นหน่วยงานภาครัฐอยู่ใกล้ชิดประชาชนเป็นหน่วยงานที่ให้ประชาชนเป็นผู้ร่วมกันคิดร่วมตัดสินใจในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองโดยผ่านองค์กรภาครัฐซึ่งเป็นองค์กรท้องถิ่นนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ผู้วิจัยเห็นว่าประชาชนเป็นผู้ใกล้ชิดเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการประชาชน สำคัญอย่างยิ่งที่ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของเทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) ดังนั้น การศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ จึงส่วนสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อที่จะ ได้นำ

ข้อเสนอแนะที่ได้ไปปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานของเทศบาลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

## 7. กรอบแนวคิดของกรวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้นำเอาแนวคิดของ โคนเฮน และ อับฮอบ มาประยุกต์เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ซึ่งประกอบด้วยการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

จากการศึกษาแนวคิด เอกสารที่เกี่ยวข้อง และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยนำกรอบศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ดังนี้



แผนภูมิที่ 2 แสดงกรอบแนวคิดการวิจัย