

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในครั้งนี้ ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาล ตำบล โพน อำเภอดำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้ศึกษาจึงเสนอเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
2. แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง
4. กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเทศบาล
5. บริบทเทศบาลตำบล โพน อำเภอดำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

1. ความหมายของการมีส่วนร่วม

ปรัชญา เวสารัชช์ (2528 : 35) ได้นิยามความหมายของการมีส่วนร่วมว่าต้องครอบคลุมในประเด็นดังต่อไปนี้

1.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นครอบคลุมถึงการสร้างโอกาสที่เอื้อหรือเปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคนในสังคมได้ร่วมกิจกรรมนำไปสู่การพัฒนา และทำให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน

1.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนสะท้อนการเข้าไปเกี่ยวข้องโดยความสมัครใจเป็นประชาธิปไตยในการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบาย การวางแผนและดำเนินโครงการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม และการแบ่งสรรผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนา การพิจารณาในมิติดังกล่าวการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการเชื่อมระหว่างส่วนที่ประชาชนลงทุน แรงงาน และทรัพยากร เพื่อการพัฒนา กับประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุน

1.3 ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจแตกต่างกันไปตามสภาพโครงสร้างการบริหาร นโยบาย และลักษณะเศรษฐกิจสังคมของประชาชน การมีส่วนร่วม

ของประชาชนมิได้เป็นเพียงเทคนิควิธีการ แต่เป็นปัจจัยสำคัญในการประกันให้เกิดพัฒนาที่มุ่งประโยชน์ที่รับจากการลงทุน

ยูวัฒน์ วุฒิเมธี (2531 : 31) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การให้ประชาชนเข้ามาทำกิจกรรมให้มากที่สุด เพื่อให้เขาได้เป็นผู้ตัดสินใจลงมือทำงานตามที่เขาได้ตัดสินใจด้วยตนเอง ซึ่งจะเป็นการทำให้เขาได้ปฏิบัติตามความสนใจและ ความต้องการ การที่เขาได้เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการนั้นจะทำให้เขาพัฒนายิ่งขึ้น

อุษฎี आयูวัฒน์ และคณะ (2535 : 7) ได้สรุปการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการให้โอกาสประชาชนเข้าร่วมในการดำเนินงาน ตั้งแต่กระบวนการเบื้องต้นจนถึงกระบวนการสิ้นสุด โดยที่การเข้ามามีส่วนร่วมอาจจะเข้าในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง หรือครบวงจรก็ได้ การเข้าร่วมมีทั้งรายบุคคล กลุ่ม หรือองค์กร ซึ่งมีความคิดเห็นสอดคล้องกัน เพื่อดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการโดยผ่านกลุ่มหรือองค์กร เพื่อให้บรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

ชินรัตน์ สมสืบ (2539 : 21) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วม หมายถึง การทำงานร่วมกับกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความร่วมมือ ร่วมใจ โดยการกระทำการดังกล่าวในช่วงเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่ทรงประสิทธิภาพ คือ ถูกจังหวะเวลาเหมาะสมกับงานที่ทำดังกล่าวด้วยความรู้สึกผูกพันให้ประจักษ์ว่าเชื่อถือได้

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

สุดาวรรณ มีบัว (2547 : 40) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ทำให้ประชาชนสมัครใจเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมกันทำกิจกรรมหรือการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามทิศทางที่ต้องการ ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมกลุ่มในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน โดยร่วมคิดหาแนวทางวิธีการในการดำเนินงาน ร่วมดำเนินการ ร่วมในการกำหนดเปลี่ยนแปลง การร่วมในการตัดสินใจ และร่วมติดตามการดำเนินงานในกิจกรรมที่ทำร่วมกันรวมทั้งรับประโยชน์จากกิจกรรมนั้นด้วย

สมศักดิ์ พรหมเดื่อ (2551 : 64) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วม หมายถึง การกำหนดเป้าหมายที่ให้ประชาชนได้มีบทบาทมากขึ้นถึงขั้นสามารถเป็นต้นแบบการพัฒนา โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การวางแผน และ

การปฏิบัติตามแผนเพื่อที่จะนำไปสู่การพัฒนาของสังคม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการนำพาประชาชนให้หลุดพ้นจากการที่ได้เป็นเพียงแค่ผู้รับผลจากการพัฒนา แต่เปลี่ยนตัวเองมาเป็นผู้ซึ่งได้กระทำร่วมกระบวนการเปลี่ยนแปลง และเข้าสู่ภาวะทันสมัย เพราะการมีส่วนร่วมเป็นการแสดงออกซึ่งเสรีภาพในการปฏิบัติตามนโยบายของตน

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

เออวิน (Erwin. 1976 : 21) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการพัฒนาร่วมคิดร่วมตัดสินใจ แก้ไขปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ความรู้และความชำนาญ ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

จากคำจำกัดความของการให้ความหมาย เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถสรุปความหมายได้ 5 ลักษณะ คือ

1. การมีส่วนร่วมในลักษณะของตัวบุคคล ในลักษณะนี้ให้ความสำคัญในปัจจัยบุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ โดยมองประสบการณ์ของแต่ละบุคคลเป็นสิ่งสำคัญของแนวคิด เช่น การตัดสินใจ จิตสำนึก ความรู้สึกรับผิดชอบและการจูงใจ
2. การมีส่วนร่วมในลักษณะของกลุ่มและกระบวนการที่มุ่งสร้างฐานอำนาจจากการสร้างภายในหน่วยงานให้เป็นกระบวนการ ที่มีการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องในลักษณะที่ได้ให้ความสำคัญระหว่างผู้นำ ผู้ตามและองค์กรที่มีประสิทธิภาพ
3. การมีส่วนร่วมในลักษณะของโครงการ ในลักษณะนี้ให้ความสำคัญที่การจัดโครงการมีส่วนร่วมที่ดี โดยเน้นกลุ่มเป้าหมาย การถ่ายทอดระบบเทคนิค ความรู้และการกระจายอำนาจสู่ประชาชนซึ่งเป็นการเชื่อมโยงที่ดีระหว่างประชาชนกับรัฐ
4. การมีส่วนร่วมในลักษณะของสถาบัน ในลักษณะนี้ให้ความสำคัญในแง่ของการเกิดการเปลี่ยนแปลงทางสถาบัน มีการถ่ายทอดหรือขยายโครงสร้างทางอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์และชนชั้นทางสังคมในการกำหนดรูปแบบการใช้ทรัพยากรการบริหารสถานะและอำนาจในสังคม
5. การมีส่วนร่วมในลักษณะของนโยบาย ในลักษณะนี้ให้ความสำคัญในเรื่องการ

ยอมรับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้เสียเปรียบทางสังคม แล้วนำมาใช้กำหนดเป็นนโยบายและแผนงานระดับชาติเพื่อเป็นการประกันความมั่นคงในเรื่องของการให้การสนับสนุนและยอมรับการเปลี่ยนแปลงทั้งในรูปสถาบัน โครงการ กฎหมายและอุดมการณ์ แนวคิดใหม่ๆ

2. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

สากล สติวิทยานันท์ (2523 : 166 - 167) ให้ความเห็นว่าการบริหารแบบมีส่วนร่วม เกิดจากแนวคิด 3 ประการ คือ

2.1 ความสนใจและห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลส่วนบุคคล ซึ่งบังเอิญพ้องต้องกันกลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนรวม

2.2 ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกัน ที่มีอยู่ต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้นผลักดันให้พุ่งไปสู่การรวมกลุ่มวางแผน และลงมือทำงานร่วมกัน

2.3 การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรง และมากพอที่จะทำให้เกิดความคิดริเริ่มการกระทำที่สนองตอบความเห็นของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น ๆ

นิสากร วินิจชัยภาค (2530 : 30) ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับความหมายของการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง กระบวนการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมแก้ไขปัญหาของตนเอง เน้นการมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันของประชาชนใช้ความคิดสร้างสรรค์และความชำนาญของประชาชน แก้ปัญหา ร่วมกัน ใช้วิทยาการที่เหมาะสม และการสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

สมยศ นาวิการ (2540 : 80) ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วมไว้ว่าทุกคนสามารถปรับปรุงงานของกลุ่มเขาได้ หากเขามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เนื่องจากการบริหารแบบมีส่วนร่วมให้ความสำคัญกับบุคคลกับกลุ่มงาน การบริหารแบบมีส่วนร่วม นั้น จึงได้รับการยอมรับในการปฏิบัติงานของผู้บริหารในปัจจุบันมากขึ้น

3. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

3.1 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2545 : 243) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นที่ลักษณะการดำเนินการดังนี้

3.1.1 เป็นการทำงานที่มีคนหลาย ๆ คนมาทำงานช่วยเหลือกัน โดยแต่ละคนมีความเต็มใจและพร้อมที่จะมาร่วมกันทำงาน ไม่ใช่เป็นการมาร่วมกันโดยบังเอิญโดยไม่ตั้งใจ แต่เป็นการรวมกันอย่างจริงจังจึงจะทำให้การรวมกลุ่มเพื่อดำเนินการสำเร็จลุล่วงไปอย่างต่อเนื่อง

3.1.2 คนที่มามีส่วนร่วมจะต้องรู้และเข้าใจเป้าหมายของการมีส่วนร่วม หรือบางครั้งอาจมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายเลยก็ได้ อันจะเป็นผลให้เกิดความผูกพันในเป้าหมายให้สำเร็จผลตามต้องการ

3.1.3 ระหว่างการมีส่วนร่วมกันทำงานจะต้องมีการติดต่อ พูดยกแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอยู่เสมอ การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้มาร่วมกันทำงานเป็นสิ่งจำเป็น การทำงานจึงจะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ผู้นำหรือผู้ปกครองต้องอาศัยการติดต่อสื่อสารในการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ภายใต้การบริหารการปกครองของตน

3.1.4 เป็นการทำงานที่มีการแบ่งงานกันทำ การทำงานร่วมกันหลาย ๆ คนจำเป็นจะต้องมีการแบ่งงานกันทำตามลักษณะของงานทั้งนี้เพื่อให้งานแต่ละส่วนดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและมีการใช้ทรัพยากรกำลังคนอย่างเต็มที่ โดยจะต้องมีการตกลงกันว่าใครเป็นผู้กระทำ ทำอย่างไรบ้าง และกำหนดเวลานัดหมายกันเมื่อไร

3.2 หลักการและแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน

สมนึก ปัญญาสิงห์ (2523 : 275 - 276) ได้กำหนดหลักการและแนวทางการพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชน ไว้ดังนี้

3.2.1 ต้องยึดหลักความต้องการและปัญหาของประชาชนเป็นจุดเริ่มต้นของกิจกรรมโดยหากกิจกรรมที่จะนำไปให้ประชาชนเป็นเรื่องใหม่ก็ต้องใช้เวลาในการกระตุ้นและเร่งเร้าความสนใจให้ความรู้ความเข้าใจจนประชาชนยอมรับความจำเป็นและยอมรับประโยชน์ในการทำกิจกรรมเหล่านั้น

3.2.2 กิจกรรมต้องดำเนินการในลักษณะกลุ่ม เพื่อสร้างพลังในการรับผิดชอบร่วมกัน

3.2.3 แนวทางพัฒนากิจกรรมต่างๆในชุมชนต้องคำนึงขีดความสามารถของประชาชนที่จะต้องดำเนินการต่อไปได้ โดยไม่ต้องพึ่งพาทภายนอก

3.3.4 กิจกรรมการพัฒนานำเข้าไปในชุมชน ต้องมีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและความพร้อมของชุมชน มีความสอดคล้องกับขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของชุมชน

3.3.5 การเริ่มต้นกิจกรรมต้องอาศัยผู้นำชุมชน ผู้นำชุมชนโดยทั่วไปจะสามารถรับทักษะและยอมรับสิ่งใหม่ได้เร็วและเป็นผู้นำที่ชาวบ้านมีความศรัทธาอยู่ในตัวอยู่แล้ว ดังนั้นการเริ่มต้นจากผู้นำจึงเป็นไปได้เร็วกว่าประชาชนทั่วไป

3.3.6 ขั้นตอนการดำเนินการต่างๆต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่นั้นขึ้นต้น กล่าวคือ ร่วมหาข้อมูล ร่วมหาสาเหตุของปัญหา ร่วมปรึกษาหารือ เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหา ร่วมตัดสินใจ ร่วมการวางแผน ร่วมการปฏิบัติงาน ร่วมติดตามผลงาน จนถึงขั้นร่วมกันบำรุงรักษาในระยะยาว

จากการศึกษาลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะเกิดขึ้นได้ต้องเกิดจากความสนใจร่วมกัน มีเป้าหมายร่วมกันและต้องการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ได้ผลประโยชน์ร่วมกันเพื่อให้เกิดการประสานการผลักดันให้การเมืองเป็นตัวขับเคลื่อนการปกครองซึ่งประชาชนภายในท้องถิ่นต้องร่วมมือกันประสานความคิดเห็นร่วมกันและในบางกรณีประชาชนเหล่านั้นอาจเป็นผู้เข้ามากำหนดรูปแบบหรือนโยบายในการเมืองการปกครองท้องถิ่นร่วมกันก็ได้ การเข้ามามีบทบาทของประชาชนภายในท้องถิ่นนั้นถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมอันมีผลต่อระบบการเมืองของท้องถิ่นเป็นการแสดงให้เห็นทิศทางการเมืองของท้องถิ่นนั้นว่าควรมีรูปแบบทางการเมืองแบบใด

4. ขั้นตอนการมีส่วนร่วม

4.1 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของ โคอเฮน และ อัฟฮอฟฟ์

โคเฮน และ อัฟฮอฟฟ์ (Cohen and Uphhoff. 1980 : 219) ได้เสนอดังนี้

4.1.1 การมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ซึ่งอาจเป็นการนำเสนอสภาพปัญหาของชุมชน การมีส่วนร่วมในการนำเสนอความต้องการของชุมชน

4.2.2 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งอาจเป็นการตัดสินใจตั้งแต่ในระยะเริ่มการตัดสินใจในช่วงของกิจกรรมและการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรม

4.2.3 การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ซึ่งอาจเป็นไปในรูปของการเข้าร่วม โดยการให้มีการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร การเข้าร่วมในการบริหารและการร่วมมือ ทั้งการเข้าร่วมในการร่วมแรงร่วมใจ

4.4.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล ซึ่งนับเป็นการควบคุมและ ตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทั้งหมด และเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป

4.2 กรอบแนวคิดในการศึกษาโคเฮน และ อัทซอर्फ

เนื่องจากผู้ศึกษาได้นำกรอบแนวคิดของ โคเฮน และ อัทซอर्फ มาปรับปรุง เป็นกรอบในการผู้ศึกษา ดังนี้

4.2.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการ นำเสนอสภาพปัญหาของชุมชน การมีส่วนร่วมในการนำเสนอความต้องการของชุมชน การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับชุมชน การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ศักยภาพของ ท้องถิ่นและจัดลำดับความสำคัญของประเด็นหลักในการพัฒนา เป็นต้น

4.2.2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ หมายถึง การมีส่วนร่วมให้ ความสำคัญและให้ความร่วมมือในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วม ในการให้ข้อเสนอแนะในระหว่างการทำงานตาม โครงการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการสนับสนุนการดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน การมีส่วนร่วม ในการเป็นคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานตาม โครงการต่างๆ ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการสนับสนุนให้มีการจัดประชุมและเข้าประชุมกับหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องเพื่อสร้างความเข้าใจและร่วมวางแผนการพัฒนาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการจัดตั้ง กลุ่มสนใจต่างๆ เช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มสหกรณ์ กลุ่มอาชีพต่างๆ การมีส่วนร่วมในการพัฒนา ท้องถิ่นเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นของตน การมีส่วนร่วมในการประชาสัมพันธ์ข่าวสารความก้าวหน้าของท้องถิ่นและ การดำเนินงานของเทศบาลให้ประชาชนรับทราบ เป็นต้น

4.2.3 การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ หมายถึง การมีส่วนร่วมได้รับ ความสะดวกสบายจากการดำเนินงาน โครงการด้านสาธารณูปโภค เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา การมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์จากการดำเนิน โครงการส่งเสริมอาชีพของเด็ก สตรี เยาวชน คนพิการ การมีส่วนร่วมในการได้รับความฝึกอบรมตาม โครงการต่าง ๆ ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมได้รับความไว้วางใจ ความเคารพนับถือจากผู้อื่นในการดำเนินงาน

ร่วมกับเทศบาล การมีส่วนร่วม ได้รับการสนับสนุนด้านการส่งเสริมกิจกรรมทางศาสนา ประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากการป้องกันและการบรรเทาสาธารณภัย การมีส่วนร่วมในการได้รับประโยชน์จากการส่งเสริมด้านสุขภาพอนามัย การมีส่วนร่วมในการได้รับความปลอดภัยจากการดำเนินงานการรักษาความสงบเรียบร้อย การมีส่วนร่วมในการได้รับประสบการณ์ ความรู้ และทักษะชีวิตจากการดำเนินงานร่วมกับเทศบาล เป็นต้น

4.2.4 การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล หมายถึงการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบความเสียหายของสาธารณภัย การมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการตรวจรับจ้างร่วมกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบว่าเทศบาลได้นำโครงการที่เสนอบรรจุในแผนพัฒนาประจำปีและนำไปจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลความถูกต้อง หรือมาตรฐานในการดำเนินงานในแต่ละโครงการ การมีส่วนร่วมในการมีบทบาทในการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล การดำเนินงานในระหว่างการค้าเงิน โครงการต่าง ๆ การมีส่วนร่วมในการเสนอเรียกร้องเกี่ยวกับความบกพร่องในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

4.3 กรอบคิดเบื้องต้นในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท

โคเฮน และ อีพซอเฟ้ ได้เสนอไว้ 3 มิติ และ 2 บริบท ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

4.3.1 มิติ (Dimension) มี 3 มิติ คือ

- 1) มีส่วนร่วมอะไรบ้าง ซึ่งแบ่งเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ โดยทางใดทางหนึ่ง (เช่น สนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ การบริหารกิจกรรม หรือการประสานงาน) การมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงาน
- 2) มีส่วนร่วมกับใครบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมกับชาวบ้าน ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่ทางราชการ นักพัฒนาเอกชน ทั้งนี้ให้พิจารณาถึงคุณลักษณะของผู้เข้ามามีส่วนร่วมในเรื่อง เพศ สถานภาพครอบครัว อาชีพ และรายได้
- 3) มีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมโดยสมัครใจ หรือถูกบังคับ ลักษณะรูปแบบการมีส่วนร่วม โดยผ่านองค์กรประชาชนหรือ โดยตรง ขนาดของการมีส่วนร่วม ผลที่เกิดจากการมีส่วนร่วมนั้นเพิ่มพลังของประชาชน หรือเป็นเพียงแค่การติดต่อสัมพันธ์กับนักพัฒนาเท่านั้น

4.3.2 บริบท (Contexts) มี 2 บริบท คือ

1) ลักษณะโครงการ โดยพิจารณาจากลักษณะของสิ่งนำเข้าว่ามีความซับซ้อนของเทคโนโลยีเพียงใด ลักษณะของประโยชน์ที่ได้รับ (ความเร็ว ซ้ำที่ได้รับประโยชน์) และเงื่อนไขที่ต้องกำหนด เช่น การเข้าถึงการบริหารโครงการ ความยืดหยุ่นของโครงการ เป็นต้น

2) สภาพแวดล้อมของกิจกรรมตามโครงการ ได้แก่ ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ ปัจจัยทางกายภาพและธรรมชาติ ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม ปัจจัยทางการเมือง เป็นต้น

แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2533 : 15) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

ทวี พันธุวาสิฎฐ์ (2537 : 108) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนที่มีองค์การเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารงานมีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจและมีสภาของท้องถิ่นเป็นองค์กรที่สำคัญ

ลิจิต ธีรเวทิน (2548 : 36) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

วิท (Wit. 1967 : 101- 103) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางมีอำนาจ หรือกระจายอำนาจ ไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนใน

ท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

โรบสัน (Robson. 1953 : 574) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจการปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1951 : 101 - 103) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองตนเองของท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจในปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐได้กระจายอำนาจการบริหารกิจการภายในท้องถิ่นให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล และดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นเอง ถือได้ว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง แต่ในการให้อำนาจในส่วนนี้ไม่ใช่การให้ความเป็นอิสระที่เป็นเชิงของการปกครองแบบรัฐอิสระ ท้องถิ่นยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ

2. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2537 : 13-17) อธิบายถึงวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นนั้นต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ที่ประกอบด้วยฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติที่จะต้องดำเนินงานตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

โกวิท พวงงาม (2544 : 24 - 25) อธิบายถึงวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

- 2.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งทางด้านการเงิน บุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ
- 2.2 เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2.3 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน

สรุปได้ว่า วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น คือ ต้องการให้ประชาชนปกครองตนเอง เพื่อสนองตอบต่อความต้องการต่างๆของประชาชนในท้องถิ่นนั้นอย่างแท้จริงโดยทั่วถึงและมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนและท้องถิ่น โดยมีองค์กรที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมตามบทบาทหน้าที่ทั้งด้านการบริหารและด้านนิติบัญญัติ

3. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

โกวิทช์ พวงงาม (2546 : 25) ได้สรุปความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

3.1 การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

3.2 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาล

3.3 การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน

3.4 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต

3.5 การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

3.6 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทพึ่งตนเอง

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหนึ่งที่จะช่วยเหลือแบ่งเบาภารกิจหน้าที่ของรัฐบาลและยังเป็นการเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้มีเลือกตัวแทนของคนในท้องถิ่นที่รับทราบปัญหาท้องถิ่นของตน อย่างแท้จริงเข้าไปบริหารเพื่อจะได้มีการแก้ไขและสนองตอบต่อความต้องการของคนในท้องถิ่น ได้อย่างตรงจุด

4. หลักสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ประธาน คณะนิติศาสตร์ (2537 : 20 - 21) กล่าวถึงหลักสำคัญในการปกครองท้องถิ่น ประกอบไปด้วย

4.1 การจัดให้มีการเลือกตั้ง (Election) เพื่อให้คนในท้องถิ่น (Local people) ได้มีโอกาสเข้าไปเป็นตัวแทนของประชาชนในการปกครองตนเองด้วยการเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4.2 ต้องมีองค์กรที่สำคัญ ซึ่งหมายถึง สภาท้องถิ่น (Local council) เพื่อเป็นสถาบันในการที่จะแสดงถึงเจตจำนงของคนในท้องถิ่น

4.3 ต้องมีเขตพื้นที่ (Territory) ในการบริหาร และความรับผิดชอบตามที่ มีหน้าที่กำหนดไว้ให้โดยกฎหมาย และเขตพื้นที่จะต้องสอดคล้องกับงบประมาณหรือรายได้ เพื่อการบริหารการปกครองตนเองอย่างเพียงพอ

4.4 ต้องมีองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการบริหารการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ มีสภาพ เป็นนิติบุคคล (Juristic Person) เพื่อผลสมบูรณ์ตามกฎหมายในการปกครองตนเอง

4.5 ต้องให้หน่วยการปกครองที่จัดตั้งขึ้นมีรายได้ (Revenue) และมีอำนาจในการจัดทำงบประมาณ (Budget) เพื่อบริหารงานในท้องถิ่นที่ความรับผิดชอบของตนได้

4.6 ต้องไม่ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ อยู่ในสายการบังคับบัญชา หรือ อยู่ภายใต้อำนาจการปกครองบังคับบัญชาของหน่วยการปกครองทางราชการ หรือหน่วย การปกครองท้องถิ่นด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อความอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) แต่ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องอยู่ในความควบคุมหรือการกำกับดูแลของรัฐ จะปลอดจากการควบคุมของรัฐไม่ได้

4.7 ต้องมีอำนาจในการตราบทบัญญัติของท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจบังคับให้ เป็นไปตามกฎหมาย (Law enforcement) ของท้องถิ่น และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตาม หน้าที่ความรับผิดชอบที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ตามบทบัญญัติของท้องถิ่นจะจัดหรือ ละเมิดบทบัญญัติ หรือกฎหมายของรัฐ ไม่ได้

4.8 ต้องให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นสถาบันทางการเมือง การปกครอง และจะต้องได้รับการสนับสนุน (Support) และการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation) ของประชาชนในท้องถิ่น

สรุปได้ว่า หลักสำคัญในการปกครองท้องถิ่น จัดให้มีการเลือกตั้งโดยให้คนในท้องถิ่น ได้เข้าไปเป็นตัวแทนในการปกครองของท้องถิ่นนั้น ๆ โดยมีสภาท้องถิ่นเป็นสถาบันใน

การแสดงถึงความจำนงของคนในท้องถิ่น ซึ่งจะมีเขตพื้นที่ในการบริหาร มีสภาพเป็นนิติบุคคล โดยอยู่ภายใต้การควบคุมหรือกำกับดูแลของรัฐ มีอำนาจในการตราบทบัญญัติ โดยให้ท้องถิ่น นั้นเป็นสถาบันการเมืองการปกครองและต้องได้รับการสนับสนุนและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง

1. ความหมายของการกระจายอำนาจการปกครอง

นิยามความหมายในการกระจายอำนาจนั้นมีความแตกต่างกันออกไป ดังนี้

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 1 - 4) ให้ความหมาย การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์การปกครองหรือสถาบันของรัฐไปกระทำหรือดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรืออาจกล่าวอีกนัยว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจทางปกครองบางส่วนให้ประชาชนให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

โกวิทย์ พวงงาม (2548 : 36) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า คือ การโอนกิจการบริหารสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำ อย่างเป็นอิสระจากการปกครองส่วนกลาง

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

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 35) ได้ให้ความหมายของหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นนอกจากองค์กรของส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควรไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรืออำนาจสั่งการส่วนกลางเพียงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางเท่านั้น

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจคือกิจกรรมการบริหารของรัฐบาลกลางโดยการมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรที่เป็นนิติบุคคลอื่นจากการบริหารส่วนกลาง ให้มี

อำนาจในการตัดสินใจ ด้านการบริการสาธารณะและพัฒนาโดยมีอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของอำนาจส่วนกลาง

2. ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง

2.1 ลักษณะของการกระจายอำนาจ

ลักษณะของการกระจายอำนาจ ดังนี้ (ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2537 : 16 - 18)

2.1.1 มีการจัดตั้งองค์กรเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง องค์กรส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีเจ้าหน้าที่ มีงบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหากและไม่ขึ้นตรงต่อการบริหารส่วนกลาง ส่วนกลางเป็นเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้น

2.1.2 มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้อย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นเลยก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2.1.3 มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจการปกครองนั้นต้องกำหนดให้องค์กรท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานหรือจัดกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายได้เองตามสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

2.1.4 มีงบประมาณและรายได้เป็นของตัวเองท้องถิ่นเอง ตามลักษณะการกระจายอำนาจการปกครององค์กรท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณเป็นของตนเอง ซึ่งแยกจากส่วนกลางโดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สินตลอดจนเงินอุดหนุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่าง ๆ

2.1.5 เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นบุคคลในท้องถิ่น หมายถึง เป็นคนพื้นที่ นอกจากจะมีงบประมาณเป็นของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อื่นเป็นพนักงานของตนเองหรือเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านั้นมิได้ขึ้นสังกัดในกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

2.2 ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นการโอนกิจการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่น นั้นๆ ของประเทศหรือหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง ซึ่งการกระจายอำนาจมีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการคือ (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. 2537 : 11)

2.1.1 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขตที่มีลักษณะ 5 ประการ คือ

- 1) จะต้องเกิดการยอมรับว่าความต้องการของส่วนรวมของราษฎรหรือประโยชน์มหาชนเป็นความต้องการส่วนรวมของราษฎรทั่วทั้งประเทศ โดยเฉพาะในด้านการบริการสาธารณะ
- 2) การจัดตั้งองค์กรชุมชนในท้องถิ่นจะต้องมีกฎหมายรองรับและในลักษณะการเป็นนิติบุคคลที่ตอบสนองแก่ความต้องการของคนส่วนใหญ่
- 3) องค์กรหรือผู้แทนองค์กรจะต้องดำเนินการต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย
- 4) การจัดกิจกรรมต่างๆจะต้องอยู่ภายใต้การปกครองส่วนท้องถิ่น
- 5) จะต้องมียุทธศาสตร์การคลัง

2.1.2 การกระจายอำนาจตามบริการหรือการกระจายอำนาจตามเทคนิคจะต้องมีอิสระในการจัดกิจการที่นอกเหนือจากส่วนกลางกำหนด ซึ่งจะต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่ง

สรุป ลักษณะของการกระจายอำนาจการปกครอง คือ การจัดตั้งองค์กรเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง ที่มีอำนาจอิสระในการปกครองได้ตามสมควร มีการบริหารจัดการด้วยตัวเอง มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และยังเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้อย่างใกล้ชิด โดยมีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่นของตนเอง รวมทั้งมีการจัดเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นบุคคลในพื้นที่ตนเอง

กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเทศบาล

1. การจัดตั้งเทศบาล

1.1 เทศบาลตำบล มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

1.1.1 ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยให้ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล

ตำบล

1.1.2 ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

1.2 เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

1.2.1 ท้องถิ่นที่จัดตั้งเป็นศาลากลางจังหวัดทุกแห่งให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่น ๆ ประกอบ

1.2.2 ส่วนท้องถิ่นที่มีชื่อเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังนี้

- 1) เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป
- 2) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามกฎหมายที่กำหนด
- 3) มีประกาศกระทรวงมหาดไทยให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

1.3 เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

1.3.1 เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

1.3.2 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามกฎหมายที่กำหนด

1.3.3 มีประกาศกระทรวงมหาดไทยให้ยกฐานะเป็นเทศบาลนคร

2. อำนาจหน้าที่

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 กำหนดหน้าที่ให้เทศบาลดำเนินการได้ตามฐานะของเทศบาลว่าเทศบาลตำบล, เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีหน้าที่ต้องทำอะไรบ้างและมีหน้าที่อาจจัดทำอะไรบ้าง

ตารางที่ 1 อานาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล

หน้าที่ต้องจัดทำ	หน้าที่อาจจัดทำ
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล	3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากิน ของราษฎร
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์ รักษาคนเจ็บไข้
7. ส่งเสริมการพัฒนาศตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ	7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือ แสงสว่างโดยวิธีอื่น
8. บำรุงศิลป ประเพณี ภูมิปัญญา ท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
9. หน้าที่อื่นตามกฎหมายบัญญัติให้เป็น หน้าที่ของเทศบาล	9. เทศพาณิชย์

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

ตารางที่ 2 อานาจหน้าที่ของเทศบาลเมือง

หน้าที่ต้องจัดทำ	หน้าที่อาจจัดทำ
1. กิจการที่ระบุไว้ในหน้าที่ต้องทำของเทศบาลตำบล (มาตรา 50)	1. ให้มีตลาดทำเทียบเรือและท่าข้าม
2. ให้มีน้ำสะอาดและน้ำประปา	2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้	4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
5. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
6. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ	6. ให้มีการสาธารณสุขปโภค
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
8. ให้มีการดำเนินการกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
	9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
	10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะสวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
	11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
	12. เทศพาณิชย์

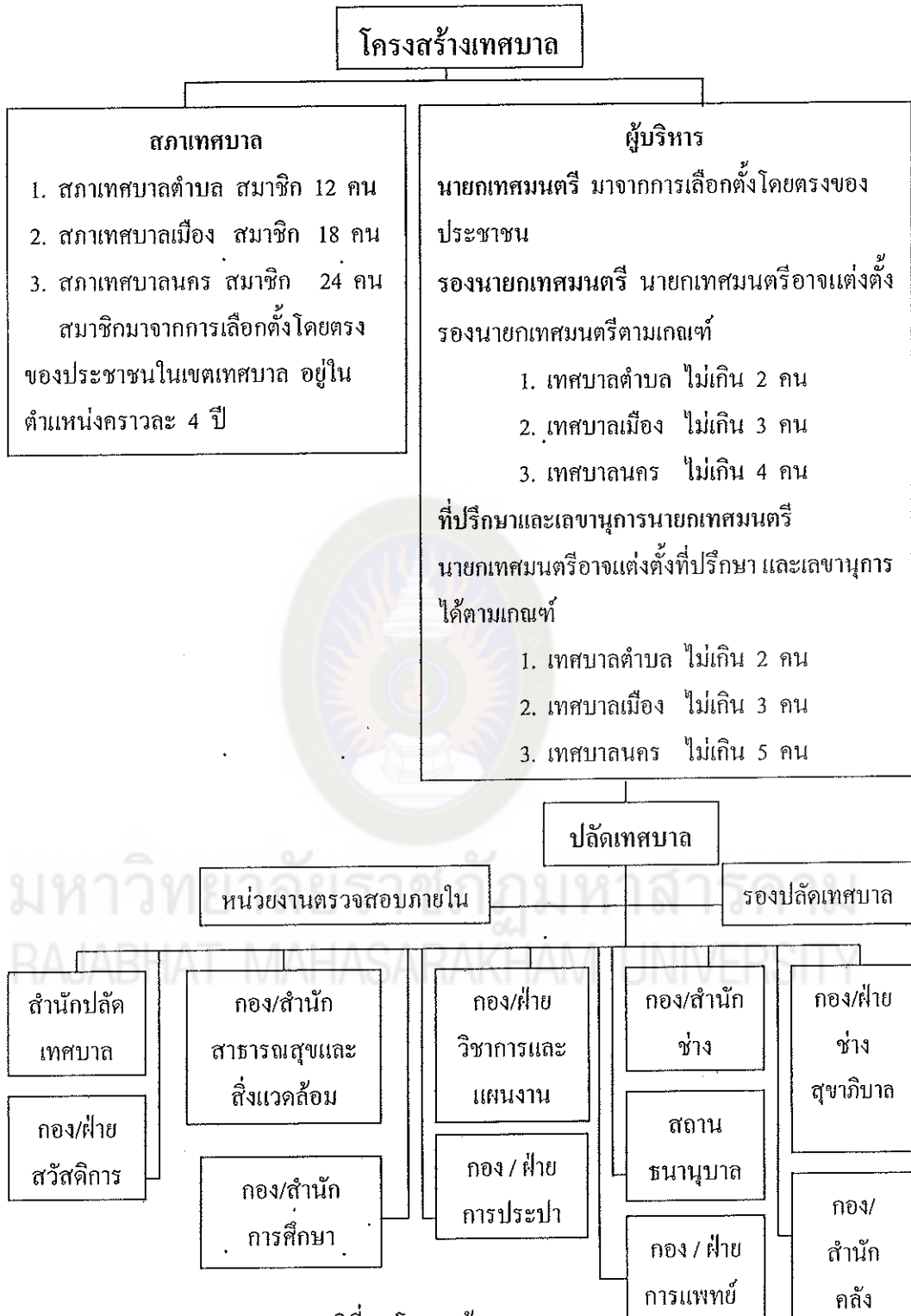
ที่มา พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ 2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน ฉบับที่ 13 พ.ศ 2552. 19.

ตารางที่ 3 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลนคร

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

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

สรุป เทศบาลในประเทศไทย ได้เริ่มจัดตั้งในรูปแบบสุขาภิบาลมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 และได้จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในปี พ.ศ. 2476 เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และมีการปรับเปลี่ยนเป็นลำดับ ซึ่งในปัจจุบันได้ใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 โดยได้มีการปรับปรุงด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลให้สอดคล้องกับสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ในปัจจุบัน



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างของเทศบาล

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

3. โครงสร้างของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี สำหรับการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเทศบาลและจะมีโครงสร้างขึ้นอีกหนึ่งส่วนคือ พนักงานเทศบาล ดังนี้

3.1. สภาเทศบาล

3.1.1 ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในเขตเทศบาลตามจำนวน คือ

สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 12 คน
 สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 18 คน
 สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 24 คน
 การดำรงตำแหน่ง สมาชิกสภาเทศบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

3.1.2 สภาเทศบาล มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 ดังนี้

1) สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามจำนวนดังต่อไปนี้

สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 12 คน
 สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 18 คน
 สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 24 คน

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดและยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกขึ้นแทนตำแหน่ง ที่ว่าง ให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่

2) สมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปี ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล ว่างลงเพราะเหตุอื่นนอก จากถึงคราวออกตามวาระให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทน ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง เว้นแต่วาระของสมาชิกสภาเทศบาลจะเหลืออยู่ไม่ถึง หนึ่งร้อยแปดสิบวัน สมาชิกสภาเทศบาลผู้เข้ามาแทนให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าวาระของผู้ซึ่งตนแทน

3) ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกสภาเทศบาลต้องปฏิบัติตามหน้าที่ประชุมสภาเทศบาลว่าจะรักษาไว้ปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งที่จะชื่อสัตย์สุจริตและปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น

4) สมาชิกสภาเทศบาลย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนในเขตเทศบาลนั้น และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใด ๆ

สมาชิกสภาเทศบาลต้องเป็นผู้ไม่ได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลจะกระทำ สภาเทศบาลมีประธานสภาหนึ่งคน และรองประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล

ประธานสภาเทศบาลและรองประธานเทศบาลอยู่ในตำแหน่งจนครบอายุของสภาเทศบาลหรือมีการยุบสภาเทศบาล หรือถือว่ามีการยุบสภาเทศบาล

รองประธานสภาเทศบาล มีหน้าที่กระทำการกิจการแทนประธานสภาเทศบาลในเมื่อประธานสภาเทศบาล ไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ในเมื่อประธานและรองประธาน สภาเทศบาล ไม่อยู่ในที่ประชุม ให้สมาชิกสภาเทศบาล เลือกตั้งกันเองเป็นประธานเฉพาะในที่ประชุมนั้น ให้กระทรวงมหาดไทยวางระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาลไว้

5) ในหนึ่งปีให้มีสมัยการประชุมสามัญสองสมัยหรือหลายสมัยแล้วแต่สภาเทศบาลจะกำหนด แต่ต้องไม่เกินสี่สมัย วันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปี ให้สภาเทศบาลกำหนด

การประชุมสภาเทศบาลครั้งแรก ต้องกำหนดให้สมาชิกได้มาประชุมภายในเก้าสิบวันนับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลแล้วเสร็จ

สมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดไม่เกินสิบห้าวัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยปกติให้ประธานสภาเทศบาลเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลตามสมัยประชุมและเป็นผู้เปิดหรือปิดการประชุม

ในกรณีที่ยังไม่มีประธานสภาเทศบาล หรือประธานสภาเทศบาลไม่เรียกประชุมตามกฎหมาย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมและเป็นผู้เปิดหรือปิดประชุม

6) นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้ว เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่เทศบาล ประธานสภาเทศบาลก็ดี หรือนายกเทศมนตรีก็ดี หรือสมาชิกสภาเทศบาลมีจำนวน ไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ในตำแหน่ง อาจทำคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอให้เปิดประชุมวิสามัญ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด พิจารณาถ้าเห็นสมควรก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมวิสามัญได้

สมัยประชุมวิสามัญ ให้มีกำหนดไม่เกินสิบห้าวัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีก จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

7) การประชุมสภาเทศบาล ต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม การลงมติวินิจฉัย ข้อปรึกษานั้น ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ สมาชิกสภาเทศบาลคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้ามีจำนวนลงเสียงลงคะแนนเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้น ได้อีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด และห้ามมิให้สภาเทศบาลประชุมปรึกษาหารือในเรื่องนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือเรื่องที่ฝ่าฝืน กฎหมาย หรือเรื่องการเมืองแห่งรัฐ

8) การประชุมของสภาเทศบาลย่อมเป็นการเปิดเผยตามลักษณะที่จะได้กำหนดไว้ในระเบียบ ข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล เมื่อคณะเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลรวมกันไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกที่ประชุมร้องขอให้การประชุมลับก็ให้ประธานสภาเทศบาลดำเนินการประชุมลับ ได้โดยไม่ต้องขอมติที่ประชุมสภาเทศบาลมีอำนาจเลือกสมาชิกสภาเทศบาล ตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเทศบาล และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของเทศบาล เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลแล้วรายงานต่อสภาเทศบาล

ในการตั้งคณะกรรมการวิสามัญตาม นายกเทศมนตรี เสนอชื่อบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิก เพื่อให้สภาเทศบาลแต่งตั้งเป็นกรรมการ ในคณะกรรมการวิสามัญได้ไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด

คณะกรรมการที่สภาเทศบาลตั้งขึ้นตามวรรคหนึ่ง จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้

3.2 นายกเทศมนตรี

3.2.1 มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและคณะผู้บริหารจะประกอบด้วยนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรีที่มาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรีตามจำนวน คือ

เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน

เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน

เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

และกฎหมายได้ให้อำนาจนายกเทศมนตรีแต่งตั้งที่ปรึกษา

นายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของ

3.2.2 นายกเทศมนตรี มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 ดังนี้

1) ให้เทศบาลนั้นมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งเลือกตั้ง โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในเขตเทศบาลหลักเกณฑ์และวิธีการสมัครรับเลือกตั้งและการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

2) นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาล เป็นผู้ช่วยในการบริหารราชการของเทศบาลที่นายกเทศมนตรีตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามจำนวน ดังต่อไปนี้

เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน

เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน

เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

3) นายกเทศมนตรีจะเข้ารับบริหารราชการต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่ง

ก่อนแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลนายกเทศมนตรี ต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมสภาเทศบาลว่าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริตเพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของราษฎรหรือราชการนายกเทศมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้

3.2.3 ให้นายกเทศมนตรีรายงานและแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบาย ที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี

นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาล ให้เป็นไปตามกฎหมาย เทศบัญญัติและนโยบาย

2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล

3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษา

นายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี

4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

และกฎหมายอื่น

3.2.4 นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี ต้องไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1) ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ การพาณิชย์ของเทศบาล บริษัทที่เทศบาลถือหุ้นหรือตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

2) รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ การพาณิชย์ ของเทศบาล หรือบริษัทที่เทศบาลถือหุ้น นอกเหนือ ไปจากที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ การพาณิชย์ของเทศบาล หรือบริษัทที่เทศบาลถือหุ้นปฏิบัติกับบุคคลในธุรกิจการงานตามปกติ

3) เป็นคู่สัญญาหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับเทศบาลหรือการพาณิชย์ของเทศบาลหรือบริษัทที่เทศบาลถือหุ้น บทบัญญัติตามมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง ได้รับเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ หรือเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวตามวรรคหนึ่งรับเงินตอบแทนค่าเบี้ยประชุมหรือเงินอื่นใดเนื่องจากการดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา หรือวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาเทศบาลหรือสภาท้องถิ่นอื่น หรือกรรมการที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็น โดยตำแหน่ง

4) ให้ปลัดเทศบาลคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรีและรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบายและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่มิถุหมายกำหนดหรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายการบริหารงานบุคคลของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น อำนาจหน้าที่ในการสั่งการหรือการปฏิบัติราชการของรองนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย

ในกรณีที่นายกเทศมนตรี ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองนายกเทศมนตรีตามลำดับที่นายกเทศมนตรีจัดไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองนายกเทศมนตรีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดเทศบาลเป็นผู้รักษาราชการแทน ในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่นายกเทศมนตรีจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือคำสั่งนั้นหรือมติของคณะรัฐมนตรี ในเรื่องนั้น ไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกเทศมนตรีอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรี ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบการปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรี ต้องกระทำภายใต้การกำกับดูแลและกรอบนโยบายที่นายกเทศมนตรีกำหนดไว้

3.3 พนักงานเทศบาล

พนักงานของเทศบาลที่ปฏิบัติงานประจำสำนักงาน หรือนอกสำนักงาน เป็นผู้นำนโยบายของนายกเทศมนตรีไปปฏิบัติ โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับการดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย การกำหนด ส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2542 แบ่งออกเป็น 12 หน่วยงาน ดังนี้

3.3.1 สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็น ไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนและนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี เกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานการเจ้าหน้าที่ งานทะเบียนราษฎร ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใด โดยเฉพาะ

3.3.2 สำนักการคลัง/กองคลังหรือฝ่ายคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่าง ๆ ตลอดจนการควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล ประกอบด้วย งานการเงินและบัญชี งานพัฒนารายได้ งานผลประโยชน์ งานเร่งรัดรายได้ งานแผนที่ภาษี งานทะเบียนทรัพย์สิน งานบริการข้อมูลแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

3.3.3 กองหรือฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การสุขาภิบาลและรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ ตลอดจนการควบคุมการประกอบอาชีพเกี่ยวกับสุขอนามัยของประชาชน

3.3.4 สำนักการช่าง/กองช่าง หรือฝ่ายช่าง มีหน้าที่เกี่ยวกับ การควบคุมงานก่อสร้างอาคาร เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง งานเกี่ยวกับไฟฟ้าสาธารณะงานบำรุงรักษาทางบกและทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผนงานสถาปัตยกรรมและผังเมือง ตลอดจนงานสาธารณูปโภค

3.3.5 สำนักงานศึกษา/กองการศึกษาหรือฝ่ายการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชน งานด้านการสอน การนิเทศการศึกษา การศึกษานอกโรงเรียนและงานกิจกรรมเด็กและเยาวชน

3.3.6 กองหรือฝ่ายวิชาการและแผน มีหน้าที่เกี่ยวกับงานวิชาการและการวางแผนพัฒนาเทศบาล ประกอบด้วย งานวิเคราะห์นโยบายและแผน คั่นคว่ำและประเมินผล งานนิติกร งานจัดทำงบประมาณและงานประชาสัมพันธ์

3.3.7 กองหรือฝ่ายสวัสดิการสังคม มีหน้าที่ควบคุมดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับงานสังคมสงเคราะห์ งานสวัสดิการเด็กและเยาวชน และงานพัฒนาชุมชน

3.3.8 กองหรือฝ่ายช่างสุขาภิบาล มีหน้าที่ กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลและบำบัดน้ำเสีย ประกอบไปด้วย งานกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล งานเครื่องกลและซ่อมบำรุง งานโครงการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล งานแบบแผน งานก่อสร้าง งานควบคุมและการตรวจสอบ การบำบัดน้ำเสีย งานบำรุงรักษาและซ่อมแซมและงานวิเคราะห์คุณภาพน้ำ

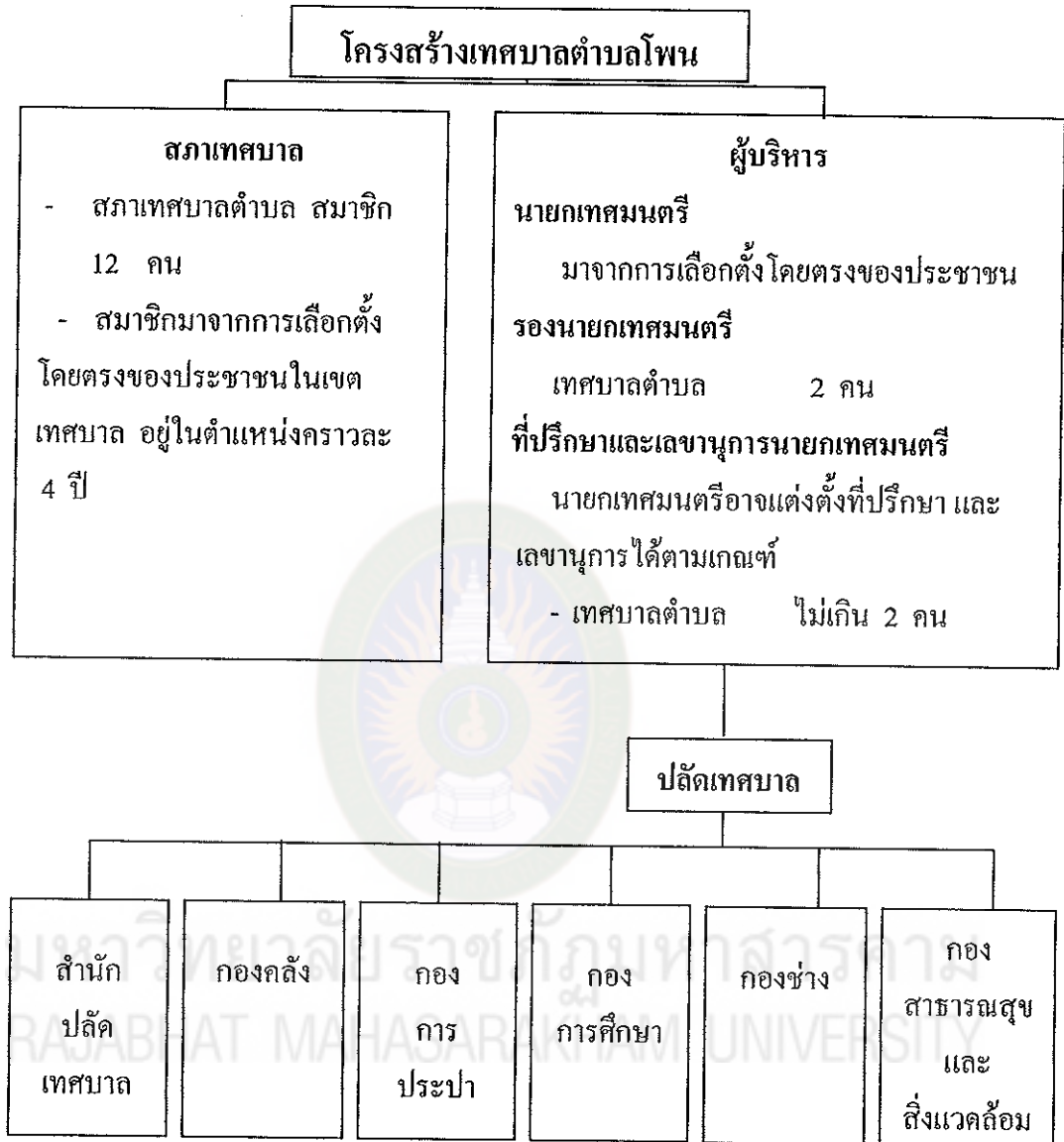
3.3.9 กองหรือฝ่ายการแพทย์ มีหน้าที่เกี่ยวกับงานรักษาพยาบาลประชาชน ประกอบไปด้วย ฝ่ายบริการการแพทย์ ฝ่ายการพยาบาลและศูนย์บริการสาธารณสุข (กองหรือฝ่ายการแพทย์ จะจัดตั้งขึ้นเฉพาะเทศบาลนคร ซึ่งมีรายได้เพียงพอสำหรับการสร้างโรงพยาบาลและการบริหารงาน)

3.3.10 กองหรือฝ่ายการประปา มีหน้าที่เกี่ยวกับการผลิตน้ำประปา งานวางท่อประปา งานจำหน่ายน้ำประปาแก่ประชาชน งานจัดเก็บรายได้การประปา

3.3.11 หน่วยงานตรวจสอบภายใน มีหน้าที่ ตรวจสอบและกลั่นกรอง ให้ความเห็นชอบและข้อเสนอแนะแก่ปลัดเทศบาลเกี่ยวกับงานการเงินและควบคุมตรวจสอบด้านอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

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

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างเทศบาลประกอบด้วย สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยมีนายกเทศมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายบริหารและปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล รองจากนายกเทศมนตรี



แผนภูมิที่ 3 โครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารของเทศบาลตำบลโพน
ที่มา เทศบาลตำบลโพน. 2552 : 15

บริบทของเทศบาลตำบลโพน

1. สภาพทั่วไป

เทศบาลตำบลโพน พื้นที่เป็นที่ราบสลับเชิงเขา ภูมิอากาศเป็นเขตร้อน สูงจากระดับน้ำทะเล 130 – 230 เมตร สภาพดินเป็นดินร่วนปนทราย ฤดูแล้งขาดน้ำ มีลำห้วยไหลผ่าน 3 สาย คือ ห้วยยาง ห้วยสมอทบและห้วยกุดโจ่ง

2. อาณาเขต

ทิศเหนือ	ติดกับเขต อบต.โพน อำเภอคำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์
ทิศใต้	ติดกับเขต อบต.โพน อำเภอคำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์
ทิศตะวันออก	ติดกับเขต อบต.โพน อำเภอคำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์
ทิศตะวันตก	ติดกับเขต อบต.หนองซ้าง อำเภอสามชัย จังหวัดกาฬสินธุ์

3. เขตการปกครอง

เทศบาลตำบลโพน มีประชากรรวมทั้งหมด 3,898 คน แบ่งเป็นชาย 1,928 คน หญิง 1,970 คน มีจำนวนครัวเรือนรวมทั้งสิ้น 952 ครัวเรือน จำนวน 5 หมู่บ้านดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 ข้อมูลเบื้องต้นเทศบาลตำบลโพน

หมู่ที่	ผู้นำชุมชน	ครัวเรือน	ประชากร		
			ชาย	หญิง	รวม
1	นายประวิทย์ วงศ์เจริญ	187	418	402	820
2	นายสำเนียง ปัสสะ	141	308	298	606
3	นายอุดม หาระทา	308	624	642	1,266
4	นายทองสุข คะมิขม	182	369	383	752
5	นายคำ ภูจินหา	134	209	245	454
รวม		952	1,928	1,970	3,898

ที่มา : สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลโพน. ณ วันที่ 31 กรกฎาคม 2552

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

คารม คำพิฑูรย์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาการบริหารจัดการในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน อำเภอพระยืน จังหวัดขอนแก่น พบว่า

1. การบริหารจัดการในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วม มีการปฏิบัติโดยภาพรวมอยู่ระดับมาก
2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก
3. ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการบริหารจัดการในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ปรากฏว่าปัจจัยด้านคณะกรรมการวางแผน ด้านการประสานงาน ด้านการให้ความสำคัญและยอมรับนับถือ ด้านการให้ความรู้ความเข้าใจ ด้านการปฏิสัมพันธ์ และด้านการเอื้ออำนวย ส่งเสริม สนับสนุน มีความสัมพันธ์ปานกลาง

ชลธิชา มีแสง (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของนักศึกษาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ผลการศึกษาพบว่า นักศึกษามีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในกระบวนการเลือกตั้ง ติดตามสถานการณ์ทางการเมือง ในระดับปานกลาง และการให้ความรู้การเมืองแก่ประชาชน การแสดงความคิดเห็นทางการเมือง และการชุมนุมทางการเมือง อยู่ในระดับต่ำปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง คือ เพศ อายุ สาขาวิชาที่เรียน อาชีพ ความสนใจข่าวสารการเมือง ตัวแปรที่ไม่มีอิทธิพล คือ สถานภาพสมรส ภูมิฐานะ ความเข้าใจในหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย

นวนน้อย ตรีรัตน์ และคณะ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ยังคงอยู่ในระดับต่ำ โดยการมีส่วนร่วมยังค่อนข้างจำกัดอยู่ในเรื่องการรับรู้ข่าวสารข้อมูลเป็นด้านหลัก การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายหรือการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลยังมีค่อนข้างต่ำ

ปทุม ปียากุล (2543 : 78 - 81) ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษาเขตปฏิบัติการทางการศึกษาที่ 1 สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา ผู้ศึกษาพบว่า

1. องค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีส่วนร่วมในด้านรับทราบผลการดำเนินงานตามแผนของโรงเรียนอยู่ในระดับมาก
2. ปัญหาการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลางปัญหาที่สำคัญ คือ ปัญหาด้านจุดมุ่งหมายของการมีส่วนร่วมและปัญหาด้านการประสานงาน
3. สำหรับปัญหาข้อเสนอแนะที่สำคัญ คือ ทั้งโรงเรียนและองค์การบริหารส่วนตำบลควรปรับปรุงเกี่ยวกับด้านการประสานงานและด้านจุดมุ่งหมายของการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ชัดเจน

พวงทอง โยธาใหญ่ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่าการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ ส่วนมากมีความพยายามจะปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 แต่มีบางองค์การบริหารส่วนตำบลยังปฏิบัติไม่ครบกระบวนการตามระเบียบที่กำหนด โดยเฉพาะในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์การพัฒนา และการนำเสนอร่างแผนพัฒนา ทั้งนี้อาจมาจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานยังไม่มี ความเข้าใจในระเบียบเท่าที่ควร สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พบว่ายังอยู่ในระดับที่ต่ำ

เรณู คุปต์ชัย และคณะ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความรู้ความเข้าใจทัศนคติ และการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่า ความรู้ความเข้าใจต่อการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยภาพรวมค่อนข้างสูง ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีทัศนคติที่ดีต่อการบริหารงานใน องค์การบริหารส่วนตำบลและมีส่วนร่วมต่อการบริหารงาน ใน องค์การบริหารส่วนตำบลในระดับปานกลาง

สมศักดิ์ พรหมเคื้อ (2551 : 75-77) ได้ทำวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ทั้ง 4 ด้าน คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมิน ส่วนการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่จำแนกตามอาชีพ ไม่แตกต่างกันทางสถิติ เมื่อจำแนกตามเพศและ

ระดับการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่าง
อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY