

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัย เรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลบ้านเตือ อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ผู้วิจัย ได้ศึกษาค้นคว้าเอกสาร ตำรา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อที่จะได้แนวคิดและทฤษฎีนำมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์และสนับสนุนการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
4. บริบทของเทศบาลตำบลบ้านเตือ
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดการวิจัย

#### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

##### 1. ความหมายของการมีส่วนร่วม

พัชรีย์ สิริโรธ และคณะ (2546 : 2) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ แลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นเพื่อแสวงหาทางเลือก ที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกันกับทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ ตั้งแต่การ ได้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจและ ในที่สุดจึงเข้าร่วมลงมือปฏิบัติ การติดตามและประเมินผลด้วย

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2546 : 4) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ที่ไม่เคยได้เข้าร่วมการตัดสินใจ หรือเคยเข้าร่วมด้วยเล็กน้อย ได้เข้าร่วมด้วยมากขึ้นเป็น ไปอย่างมีอิสรภาพ เสมอภาค มิใช่เพียงส่วนร่วมอย่างผิวเผิน แต่เข้าร่วมอย่างแท้จริงยิ่งขึ้น และการเข้าร่วมนั้นจะต้องเริ่มตั้งแต่ขั้นแรกจนถึงขั้นสุดท้ายของโครงการ

ธีระศักดิ์ โขษคุณวุฒิ (2547 : 22) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการพัฒนา ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ความรู้และความชำนาญ ร่วมกับ วิทยากรที่เหมาะสมและสนับสนุนการติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น

สุดาวรรณ มีบัว (2547 : 40) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนสมัครเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมกันทำกิจกรรมหรือการพัฒนา เปลี่ยนแปลงไปตามทิศทางที่ต้องการ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมกลุ่มในขั้นตอนใด ขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน ต่างร่วมคิดหาแนวทาง วิธีการในการดำเนินการ ร่วมดำเนินการ ร่วมในการกำหนดการเปลี่ยนแปลง หรือการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมติดตามดำเนิน กิจกรรมที่เข้าร่วมกันรวมทั้งรับประโยชน์จากกิจกรรมนั้นด้วย

อรทัย ก๊กผล และคณะ (2548 : 57) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในปัจจุบัน คือ กระบวนการ ซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสแสดง ทักษะแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็น เพื่อแสวงหาทางเลือกและการตัดสินใจต่างเกี่ยวกับ โครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการ นี้ตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งถึงการติดตามประเมินผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการรับรู้ เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกันซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

ถวิลวดี บุรีกุล (2550 : 1-2) อธิบายความหมายของการมีส่วนร่วม ดังนี้

1.1 การมีส่วนร่วม คือ การพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมช่วยเหลือโดยสมัครใจ โดยประชาชนต่อโครงการใดโครงการหนึ่งของ โครงการสาธารณะต่าง ๆ ที่คาดว่าจะส่งผลต่อ การพัฒนาประเทศชาติ แต่ไม่ได้หวังว่าจะให้ประชาชนเปลี่ยนแปลง โครงการหรือวิจารณ์ เนื้อหาของ โครงการ

1.2 การมีส่วนร่วมในความหมายที่กว้าง หมายถึง การให้ประชาชนใน ชนบทรู้สึกตื่นตัว เพื่อที่จะทราบถึงการรับความช่วยเหลือ และตอบสนองต่อโครงการพัฒนา ขณะเดียวกันก็สนับสนุนความคิดริเริ่มของคนในท้องถิ่น

1.3 ในเรื่องของการพัฒนาชนบท การมีส่วนร่วม คือการให้ประชาชนเข้ามา เกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการ และร่วมรับผลประโยชน์จาก โครงการพัฒนา นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับความพยายามประเมินผลโครงการนั้น ๆ ด้วย

1.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้น อาจเข้าใจอย่างกว้าง ๆ ได้ว่า คือการที่ประชาชนได้เข้าร่วมอย่างแข็งขันในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ ในเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อเขา

1.5 การมีส่วนร่วมในชุมชน หมายถึง การที่ประชาชนจะมีทั้งสิทธิ และหน้าที่ที่จะเข้าร่วมในการแก้ปัญหาของเขา มีความรับผิดชอบมากขึ้นที่จะสำรวจตรวจสอบความจำเป็นในเรื่องต่าง ๆ การระดมทรัพยากรท้องถิ่น และเสนอแนวทางแก้ไขใหม่ ๆ เช่นเดียวกับการก่อตั้งและดำรงรักษาองค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่น

1.6 การมีส่วนร่วมนั้น จะต้องเป็นกระบวนการดำเนินการอย่างแข็งขันซึ่งหมายถึงว่า บุคคลหรือกลุ่มที่มีส่วนร่วมนั้น ได้เป็นผู้ริเริ่มและได้มุ่งใช้ความพยายามตลอดจนความเป็นตัวของตัวเองที่จะดำเนินการตามความริเริ่มนั้น

1.7 การมีส่วนร่วม คือการที่ได้มีการจัดการที่จะใช้ความพยายามที่จะเพิ่มความสามารถที่จะควบคุมทรัพยากรและระเบียบในสถาบันต่าง ๆ ในสภาพสังคมนั้น ๆ ทั้งนี้ โดยกลุ่มที่ดำเนินการ และความเคลื่อนไหวที่จะดำเนินการที่ไม่ถูกควบคุมโดยทรัพยากรและระเบียบต่าง ๆ

จากความหมายข้างต้น ผู้ศึกษาสามารถสรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการริเริ่มการตัดสินใจ การร่วมการปฏิบัติและรับผิดชอบต่าง ๆ อันมีผลกระทบต่อตัวประชาชนเอง ในการกำหนดการพัฒนาให้แก่ประชาชน โดยผู้เข้าร่วมอาจอยู่ในฐานะผู้กระทำหรืออาจอยู่ในฐานะผู้รับผลประโยชน์ การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการอย่างมีอิสระ การทำงานต้องเน้นในรูปกลุ่มหรือองค์กรชุมชนที่มีวัตถุประสงค์ในการเข้าร่วมอย่างชัดเจน เนื่องจากพลังกลุ่มจะเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะทำให้ท้องถิ่นพัฒนาและบรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมายได้

## 2. ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

2.1 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมอาจจะมีอยู่มากมายหลายทฤษฎีด้วยกัน แต่ละทฤษฎีการมีส่วนร่วมสามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ใหญ่ ๆ ได้แก่ (พวงทอง โยธาใหญ่, 2545 : 16)

2.1.1 ทฤษฎีความเป็นผู้แทน (Representative) ทฤษฎีนี้เน้นความเป็นผู้แทนของผู้นำ และถือว่าการให้มีส่วนร่วมเป็นการเลือกตั้งหรือถอดถอนเป็นเครื่องหมายของการที่จะให้หลักประกันกับการบริหารงาน ทฤษฎีนี้เน้นเฉพาะการวางโครงสร้างสถาบัน เพื่อเป็นเครื่องมือในการให้ผู้ที่ตามเข้ามามีส่วนร่วมเท่านั้น เช่น การเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งโดย

คะแนนลับ และการประชุมปรึกษาหารือประจำปี จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมตามนัยของ ทฤษฎีนี้ มิได้เปิดโอกาสให้ผู้ตามได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจขององค์กรอย่างแท้จริง ผู้ที่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการตัดสินใจ ได้แก่ บรรดาผู้นำต่าง ๆ ที่เสนอตัวเข้ามารับเลือกตั้ง ส่วนผู้ตามนั้นเป็นเพียงไม้ประดับเท่านั้น

2.1.2 ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ตาม แนวความคิดทฤษฎีนี้ การมีส่วนร่วมมีวัตถุประสงค์ไม่เฉพาะแต่กรณีเข้าไปพิจารณาเลือกตั้ง หรือถอดถอนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการวางแผนนโยบาย และการมองการมีส่วนร่วมเป็นการให้การศึกษและพัฒนาการกระทำทางการเมืองและสังคมที่มีความรับผิดชอบ นั่นคือ การไม่ยอมให้มีส่วนร่วมนับว่าเป็นการคุกคามต่อเสรีภาพของผู้ตาม

2.2 ลักษณะทฤษฎีการมีส่วนร่วม 5 ทฤษฎี ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้ (ประสิทธิ์ สิ้นธุอุทัย. 2550 : 15 – 16)

2.2.1 ทฤษฎีการเกลี้ยกล่อม หมายถึง การใช้คำพูด หรือการเจียน เพื่อมุ่งให้เกิดความเชื่อถือและการกระทำ ซึ่งการเกลี้ยกล่อมมีประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาการขัดแย้งในการปฏิบัติและถ้าให้ได้ผลดีผู้เกลี้ยกล่อมต้องมีศิลปะในการสร้างความสนใจในเรื่องที่จะเกลี้ยกล่อมให้เข้าใจอย่างแจ่มแจ้ง สรุปได้ว่า การเกลี้ยกล่อมเป็นปัจจัยหนึ่งที่น่าไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนได้ โดยเฉพาะการเกลี้ยกล่อมเป็นเรื่องที่ตรงกับความต้องการที่ประชาชนพอใจอยู่แล้วก็ย่อมส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมได้ในที่สุด

2.2.2 ทฤษฎีการสร้างขวัญคน ในชาติ (National Morale) คนเรามีความต้องการทางกายและทางใจ ถ้าคนเรามีขวัญดีผลการทำงานนั้นจะสูงตามไปด้วย แต่ถ้าขวัญไม่ดี ผลการทำงานก็จะต่ำ ทั้งนี้เนื่องจากว่า ขวัญเป็นสภาวะทางจิตที่แสดงออกในรูปพฤติกรรมต่าง ๆ นั่นเอง การสร้างขวัญให้ดีต้องพยายามสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ร่วมงาน เช่น การไม่เอาไรด์ เอาเปรียบให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงาน เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น เป็นต้น และเมื่อใดก็ตามคนทำงานมีขวัญดีก็จะเกิดสำนึกในการรับผิดชอบ อันจะเกิดผลดีต่อหน่วยงาน ทั้งในส่วนที่เป็นบุคคลและขวัญของกลุ่ม ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ขวัญของคนเรา โดยเฉพาะคนที่มีความรับผิดชอบเป็นปัจจัยหนึ่งนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ได้เช่นกัน

2.2.3 ทฤษฎีการสร้างความรู้รักชาตินิยม (Nationalism) ปัจจัยประการหนึ่งที่น่าไปสู่การมีส่วนร่วม คือ การสร้างความรู้รักชาตินิยมให้เกิดขึ้น ซึ่งหมายถึง ความรู้สึกที่เป็นตัวของตัวเองที่จะอุทิศหรือเน้นค่านิยมเรื่องผลประโยชน์รวมของชาติ มีความพึงพอใจในชาติของตน พอใจในเกียรติภูมิ จงรักภักดีต่อท้องถิ่น

2.2.4 ทฤษฎีสร้างผู้นำ (Leadership) การสร้างผู้นำจะช่วยให้ประชาชนทำงานด้วยความเต็มใจ เพื่อบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ร่วมกัน ทั้งนี้เพราะผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญในการรวมกลุ่มคน จูงใจไปยังเป้าประสงค์โดยทั่วไปแล้วผู้นำอาจมีทั้งผู้นำที่ดี เรียกว่าผู้นำปฏิฐานหรือผู้นำพลวัต คือ เป็นผู้นำที่เคลื่อนไหวทำงานเพื่อพัฒนาอยู่เสมอ ส่วนผู้นำที่ไม่ดี คือ ไม่มีผลงานสร้างสรรค์ เรียกว่า ผู้นำนิเสธ ผลของการใช้ทฤษฎีการสร้างผู้นำจึงทำให้เกิดความร่วมมือปฏิบัติงานอย่างมีขวัญ งานมีคุณภาพ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และมีความรับผิดชอบ ดังนั้น การสร้างผู้นำที่ดีย่อมนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยดี

2.2.5 ทฤษฎีการใช้วิธีและระบบทางการบริหาร (Administrative system and method) การใช้ระบบบริหารราชการในการระดมความร่วมมือเป็นวิธีหนึ่งที่ยายเพราะใช้กฎหมายระเบียบแบบแผนเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน อย่างไรก็ตามผลของความร่วมมือยังไม่มียระบบใดที่ดีที่สุดในเรื่องของการบริหารเพราะธรรมชาติของคน ถ้าทำงานด้วยความสมัครใจ ไม่มีใครบังคับก็จะทำงานด้วยความรัก แต่ถ้าไม่ควบคุมเลยก็จะไม่เป็นไปตามนโยบายและความจำเป็นของรัฐ ดังนั้น การใช้ระบบบริหารราชการเป็นการขยับยั้งให้ปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

สรุป ทฤษฎีการมีส่วนร่วม หมายถึง แนวทางการพัฒนาท้องถิ่นโดยประชาชนเกิดความรู้สึกและความต้องการเป็นเจ้าของร่วมกัน มีการทำกิจกรรมร่วมกัน มีอิสระในการตัดสินใจสามารถจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกัน รวมถึงสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนเพื่อพัฒนาชุมชนให้ยั่งยืน

### 3. ลักษณะการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมจะแบ่งเป็นหลายขั้นตอนแตกต่างกัน ตามแต่วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้ ดังต่อไปนี้

#### 3.1 การมีส่วนร่วมมี 5 ขั้นตอน ได้แก่ (ธีระพงษ์ แก้วหาญ, 2543 : 11)

3.1.1 การมีส่วนร่วมในการริเริ่มโครงการ เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหาในชุมชน และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กำหนดความต้องการของชุมชน และจัดลำดับความสำคัญของความต้องการนั้น ๆ

3.1.2 การมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการ แนวทางในการดำเนินงาน กำหนดทรัพยากรและแหล่งของทรัพยากรที่ใช้

3.1.3 การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินโครงการ เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำประโยชน์ให้แก่โครงการ โดยการร่วมช่วยเหลือด้านทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ และแรงงานหรือโดยการบริหารงานและประสานงาน ตลอดจนการดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

3.1.4 การมีส่วนร่วมในขั้นรับผลประโยชน์ที่เกิดจากโครงการพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากโครงการ หรือมีส่วนในการรับผลเสียที่อาจเกิดจากโครงการ ซึ่งผลประโยชน์หรือผลเสียนี้อาจเป็นด้านกายภาพ หรือด้านจิตใจที่มีผลต่อสังคมหรือบุคคลได้

3.1.5 การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลการพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินว่าโครงการพัฒนาที่ดำเนินการนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่การประเมินผลนี้อาจเป็นการประเมินผลย่อย ซึ่งอาจเป็นการประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการที่กระทำกันเป็นระยะ ๆ หรือการประเมินผลรวม ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปรวมยอดของโครงการทั้งหมด

3.2 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมไว้มี 4 ขั้นตอน คือ (สุทิน ทวางค์มา, 2544 : 7 - 9)

3.2.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making) เป็นการมีส่วนร่วมที่เป็นการแสดงออกด้านความคิดเกี่ยวกับการจัดระบบ หรือกำหนดระบบของโครงการ เป็นการประเมินปัญหาหรือทางเลือกที่จะสามารถเป็นไปได้ที่จะนำไปปฏิบัติเพื่อการพัฒนาโดยการประเมินสภาพที่เป็นอยู่และสาเหตุของปัญหา ซึ่งในขั้นตอนนี้ยังแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

1) การมีส่วนร่วมในขั้นตอน (Initial decision) เป็นการค้นหาความต้องการที่แท้จริงซึ่งเป็นวิธีการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมของโครงการ

2) การมีส่วนร่วมในขั้นเตรียมการ (Ongoing decision) เป็นการหาโอกาส หรือช่องทางในการแก้ปัญหา รวมทั้งลำดับความสำคัญของ โครงการที่จะต้องดำเนินการ

3) การมีส่วนร่วมในขั้นการตัดสินใจปฏิบัติ (Operation decision) เป็นการหาบุคลากรเข้ามาปฏิบัติการ ได้แก่ อาสาสมัคร ผู้ประสานงาน หรือกลุ่มที่รวมตัวกันตามประเพณี เช่น กลุ่มสตรี หรือกลุ่มหนุ่มสาว เพื่อที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรม โดยการเป็นสมาชิกร่วมดำเนินการคัดเลือกผู้นำ และการสร้างพลังอำนาจให้แก่องค์กร

3.2.2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) เป็นการดำเนินงานตามโครงการและแผนงานและก่อให้เกิดความรู้สึกร่วมในการเป็นเจ้าของกิจกรรม และผลงานที่ปรากฏ ในขั้นตอนนี้ยังแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ

1) การมีส่วนร่วมในการสละทรัพยากร (Resource contribution) ได้แก่ การมีส่วนร่วมสละแรงกาย การสละเงิน การให้วัสดุอุปกรณ์และการให้คำแนะนำซึ่งทรัพยากรเหล่านี้จะให้ความช่วยเหลือ

2) การมีส่วนร่วมในการบริหารและการประสานงาน (Administration and co - ordination) จะมีส่วนร่วมโดยวิธีการจ้างบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ การฝึกอบรมผู้ที่เข้าปฏิบัติในโครงการ หรือการให้คำปรึกษาในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ และเป็นผู้ประสานงานในโครงการด้วย

3) การมีส่วนร่วมเป็นผู้เข้าปฏิบัติในโครงการ มักพบว่ามึลักษณะเป็นการบังคับให้เข้าปฏิบัติในโครงการมากที่สุด การมีส่วนร่วมโดยหารบังคับให้ปฏิบัติจะแตกต่างจากการให้ความร่วมมือ เพราะการบังคับให้ทำนั้นผลประโยชน์ (Benefits) จะไม่ใช่เป็นสิ่งที่สำคัญแต่ถ้าเป็นการร่วมด้วยความเต็มใจนั้น ตะมึการคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ได้รับหลังเกิดการมีส่วนร่วมด้วย

3.2.3 การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ (Benefits) ยังแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน ได้แก่

1) การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ทางด้านวัตถุ (Material benefits) ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการเพิ่มผลผลิต รายได้ หรือทรัพย์สิน

2) การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ทางด้านสังคม (Social benefits) ได้แก่ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่สังคม เช่น โรงเรียน สถานที่สาธารณะ หรือส่วนกลางของชุมชน เช่น การเพิ่มคุณภาพชีวิต การเกิดระบบน้ำประปา

3) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ในด้านบุคคล (Personal benefits) ได้แก่ ความนับถือตนเอง (Self - esteem) พลังอำนาจทางการเมือง (Political power) ความคุ้มค่าของผลประโยชน์ (Sense of efficacy)

3.2.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) หมายถึง การมีส่วนร่วมในการวัดผลและวิเคราะห์ผลการดำเนินงาน รวมทั้งเป็นการค้นหาข้อดีและข้อบกพร่องเพื่อหาแนวทางแก้ไขการทำงานให้มีประสิทธิภาพต่อไป แต่การมีส่วนร่วมในขั้นนี้ส่วนใหญ่มักบทยาทดงกล่าวจะเป็นของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ โดยจะเป็นการประเมินผลของงบประมาณที่จัดสรรนั้นนำไปใช้อย่างไร บางกรณีแม้แต่เจ้าหน้าที่เองยังไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนดังกล่าว การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนี้จะเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของพลังความคิดของมวลชนที่จะทำให้โครงการพัฒนาหรือสามารถนำไปประยุกต์ใช้ต่อไป

3.3 ระดับการมีส่วนร่วม แบ่งออกเป็น 5 ระดับ อย่างกว้าง ๆ คือ (นรินทร์ชัย พัฒนพงศา. 2546 : 17)

3.3.1 การมีส่วนร่วมเป็นผู้ให้ข้อมูลของตน/ครอบครัว/ชุมชนของตน เช่น การให้ข้อมูลการเจ็บป่วยของตนแก่แพทย์ ถ้าไม่ร่วมให้ข้อมูลที่เป็นจริง หรือแพทย์ไม่ฟังจริงก็รักษาไม่ได้ผลดี

3.3.2 การมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เช่น การรับรู้ข้อมูลของตนจากแพทย์ เพื่อจะเป็นแนวทางการตัดสินใจได้ดีขึ้น เพราะสิ่งที่แพทย์รู้เกี่ยวกับตนนั้น ตนเองไม่รู้ หรือจะไม่รู้ทุกเรื่อง

3.3.3 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยเฉพาะเกี่ยวกับโครงการที่ตนจะมีส่วนได้เสียด้วย

3.3.4 การมีส่วนร่วมทำ คือร่วมในขั้นตอนการดำเนินงานทั้งหมด

3.3.5 การมีส่วนร่วมสนับสนุน คือ อาจไม่มีโอกาสร่วมทำ แต่มีส่วนร่วมช่วยเหลือด้านอื่น ๆ เพื่อให้โครงการสำเร็จ

3.4 การมีส่วนร่วมว่าตามขั้นตอนในการพัฒนาซึ่งเป็นการวัดเชิงคุณภาพ ออกเป็น 5 ขั้นตอน อันเกิดจากการผสมผสานแนวคิดเชิงทฤษฎีกับแนวคิดภาคปฏิบัติ ดังนี้ (ภูสิทธิ์ ชันติกุล. 2553 : 15)

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในขั้นการริเริ่มการพัฒนา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาภายในชุมชนตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดความต้องการของชุมชนและมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการด้วย

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่จะใช้

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในขั้นการดำเนินการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์โดยการสนับสนุนทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์และแรงงาน หรือเข้าร่วมบริหารงานประสานงานและดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในขั้นการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากการพัฒนา หรือยอมรับผลประโยชน์อันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจ อันแสดงออกมาในเชิงรูปธรรมและนามธรรมต่อสังคมหรือบุคคลก็ตาม



3.5 โคเฮน และ ออฟฟ์ฮอบ ได้จำแนกการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่ (จรรยาพร วงศ์จำปา. 2553 : 10-12 ; อ้างถึงใน Cohen and Uphoff. 1980 : 219)

3.5.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making) ซึ่งอาจเป็นการตัดสินใจตั้งแต่ในระยะเริ่มการตัดสินใจในช่วงของกิจกรรมและการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรม

3.5.2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ (Implementation) ซึ่งอาจเป็นไปในรูปแบบของการเข้าร่วม โดยการให้มีการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร การเข้าร่วมในการบริหารและการร่วมมือทั้งการเข้าร่วมในการร่วมแรงร่วมใจ

3.5.3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefit) ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ทางวัตถุทางสังคม หรือโดยส่วนตัว

3.5.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) ซึ่งนับเป็นการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทั้งหมด และเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป

3.6 ขั้นตอน การมีส่วนร่วมตามกรอบแนวคิดในการศึกษา

เนื่องจากผู้ศึกษาได้นำกรอบแนวคิดของ โคเฮน และ ออฟฟ์ฮอบ มาปรับปรุงเป็นกรอบในการศึกษา ดังนี้

3.6.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการนำเสนอสภาพปัญหาของชุมชน การมีส่วนร่วมในการนำเสนอความต้องการของชุมชน การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับชุมชน การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ศักยภาพของท้องถิ่นและจัดลำดับความสำคัญของประเด็นหลักในการพัฒนา เป็นต้น

3.6.2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ ได้แก่ การมีส่วนร่วมให้ความสำคัญและให้ความร่วมมือในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการให้ข้อเสนอแนะในระหว่างการปฏิบัติงานตามโครงการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการสนับสนุนการดำเนินงานตาม โครงสร้างพื้นฐาน การมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานตาม โครงการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการสนับสนุนให้มีการจัดประชุมและเข้าร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างความเข้าใจและร่วมวางแผนการพัฒนาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการจัดตั้งกลุ่มต่าง ๆ กลุ่มสหกรณ์ กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มอาชีพต่าง ๆ การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น

เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการให้ความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างและปลูกฝังจิตสำนึกของประชาชนให้เกิดความรักและหวงแหนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการประชาสัมพันธ์ข่าวสารความก้าวหน้าของท้องถิ่นและการดำเนินงานของเทศบาลให้ประชาชนรับทราบ เป็นต้น

3.6.3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ ได้แก่ การมีส่วนร่วมได้รับความสะดวก สบายจากการดำเนินงาน โครงการด้านสาธารณูปโภค เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการดำเนินโครงการส่งเสริมอาชีพของเด็ก สตรี เยาวชน คนชรา คนพิการและผู้ด้อยโอกาส การมีส่วนร่วมในการรับบริการจากเทศบาล เช่น บริการอินเทอร์เน็ตตำบล ลานกีฬา ศูนย์ออกกำลังกาย การมีส่วนร่วมในการได้รับการฝึกอบรมตามโครงการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมได้รับความไว้วางใจ ความเคารพนับถือจากผู้อื่นในการดำเนินงานร่วมกับเทศบาล การมีส่วนร่วมได้รับการสนับสนุนด้านการส่งเสริมกิจกรรมทางศาสนาประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การมีส่วนร่วมในการได้รับประโยชน์จากการส่งเสริมด้านสุขภาพอนามัย การมีส่วนร่วมในการได้รับความรู้จากการดำเนินงานร่วมกับเทศบาล เป็นต้น

3.6.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการตรวจรับจ้างร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการมีบทบาทในการตรวจสอบติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการเสนอข้อเรียกร้องเกี่ยวกับความบกพร่องในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบความโปร่งใสในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการประเมินผล โครงการพัฒนาของเทศบาลว่าบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบว่าเทศบาลได้นำโครงการที่เสนอบรรจุในแผนพัฒนาประจำปีและนำไปจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล ความถูกต้องหรือมาตรฐานในการดำเนินงานในแต่ละ โครงการ เป็นต้น

สรุปการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการร่วมมือกันของคนในชุมชนและองค์กรในการดำเนินกิจกรรมโครงการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้ประชาชน มีความเข้มแข็งในทางการเมืองและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 4. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

4.1 ปัจจัยทางวัฒนธรรมของประชาชนที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วม ได้แก่ ลักษณะส่วนบุคคลต่าง ๆ คือ อายุ เพศ สถานภาพทางสังคม อาชีพ การศึกษา ถิ่นที่อยู่อาศัย ระยะเวลาที่อยู่ในท้องถิ่น และปัจจัยอื่น ๆ เช่น การอาศัยในเมืองหรือชานเมือง จำนวนสมาชิกในครอบครัวและลักษณะครอบครัว ค่านิยม และทัศนคติ (Bertand, 1958 : 147-157 ; อ้างถึงใน อภรณ์ วัชร. 2546 : 14)

4.2 ปัจจัยที่นำมาใช้ศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ทัศนศึกษา อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ ได้แก่ อายุของหัวหน้าครัวเรือน ระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน อาชีพของหัวหน้าครัวเรือน รายได้ของหัวหน้าครัวเรือน จำนวนสมาชิกในครัวเรือน ระยะเวลาที่อยู่อาศัยของหัวหน้าครัวเรือน ที่ดินที่ทำกินของหัวหน้าครัวเรือน การเป็นสมาชิกกลุ่มของหัวหน้าครัวเรือน ความเชื่อมั่นในตัวผู้นำของหัวหน้าครัวเรือน ความคาดหวังในผลประโยชน์ของหัวหน้าครัวเรือน และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศของหัวหน้าครัวเรือน (อนุชา เอี่ยมแท้. 2547 : 76-77)

4.3 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของบุคลากรในการพัฒนาเพื่อการรับรองคุณภาพโรงพยาบาลท่าตะเียบ ไว้ดังต่อไปนี้ (จินตนา ส่องแสงจันทร์. 2549 : 42)

4.3.1 ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ อายุ เพศ สถานภาพในครอบครัว ระดับการศึกษา ความสามารถ บุคลิกภาพของแต่ละบุคคลที่แตกต่างกัน บุคคลที่มีความคิดริเริ่มในการกระตุ้นให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาย่อมทำให้เกิดการมีส่วนร่วมสูง

4.3.2 ปัจจัยภายในตัวบุคคล เช่น ความคาดหวังในประโยชน์ของส่วนร่วม ระดับสังคม อาชีพ รายได้ ระยะเวลาที่เพียงพอต่อการมีส่วนร่วม นอกจากตัวบุคคลแล้วปัจจัยผลักดันจากบุคคลอื่น โดยเฉพาะบุคลิกภาพและนโยบายของผู้บริหารหรือผู้นำก็มีผลต่อการมีส่วนร่วม หากผู้นำดีย่อมทำให้สมาชิกมีส่วนร่วมได้มากขึ้น

4.3.3 ปัจจัยสภาพแวดล้อม ได้แก่ ความสลับซับซ้อนทางเทคโนโลยี ความต้องการทรัพยากร การสื่อสารที่เข้าใจตรงกัน ปัจจัยลักษณะงานที่มีความอิสระของงาน ความท้าทายและความซับซ้อนของงาน เศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการปกครอง ตลอดจนปัจจัยที่เป็นรางวัลตอบแทนที่เป็นผลจากการมีส่วนร่วม ได้แก่ ค่าตอบแทน แรงงาน เงินปันผล

4.3.4 ปัจจัยด้านสังคมและจิตวิทยาในเรื่องความห่วงกังวลกับปัญหานั้น ๆ ความรู้สึกเป็นเจ้าของและตกลงใจที่จะมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา

4.4 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลเวียงผาง ไว้ดังต่อไปนี้ (วีระชาติ เมืองใจ. 2552 : 4)

4.4.1 ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ ระดับการศึกษา

4.4.2 ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ รายได้ การเป็นสมาชิกในสังคม ระยะเวลาที่อาศัยในชุมชน การเข้าถึงระบบของมูลเพื่อการพัฒนา การรับรู้ข่าวสารภายนอก

4.4.3 ปัจจัยเกี่ยวกับโครงการ ได้แก่ ความคาดหวังเกี่ยวกับโครงการ

4.4.4 ปัจจัยเกี่ยวกับผู้นำ ได้แก่ ความเชื่อมั่นในตัวผู้นำ

4.5 โคอเสน และอัฟฟี่ฮอฟ เสนอบริบทของการมีส่วนร่วมในการพิจารณาการมีส่วนร่วมจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสภาพแวดล้อม ซึ่งมีความซับซ้อนอย่างมาก ได้แก่ ปัจจัยทางกายภาพและชีวภาพ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยทางด้านการเมือง ปัจจัยทางสังคม ปัจจัยทางด้านวัฒนธรรม และปัจจัยทางด้านประวัติศาสตร์ (ภูสิทธิ์ ชันติกุล. 2553 : 17 ; อ้างถึงใน Cohen and Uphoff. 1980 : 17-19)

นอกจากนี้ โคอเสน และอัฟฟี่ฮอฟ (Cohen and Uphoff. 1980 : 59-79) ได้เสนอเพิ่มเติมว่ามีบุคคล 4 ฝ่ายที่มีความสำคัญในการมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อม ชนบท ประกอบด้วย ประชาชนในท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น เจ้าหน้าที่รัฐและบุคคลภายนอกสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ยังมีปัจจัยหลายอย่างที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม ได้แก่ อายุ และเพศ สถานภาพทางครอบครัว ระดับการศึกษา สถานภาพทางสังคม อาชีพ รายได้ และทรัพย์สิน และพื้นที่ดินถือครองและสถานภาพการทำงาน

กล่าวโดยสรุปการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ นั้น สิ่งที่มีอิทธิพลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งผู้วิจัยสรุปและนำแนวคิดดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการกำหนดลักษณะในการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ระยะเวลาที่อาศัยในท้องถิ่น สถานภาพทางสังคม และการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

## 5. ประโยชน์ของการมีส่วนร่วม

วันชัย วัฒนศัพท์ (2546 : 7-8) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเกิดประโยชน์อย่างมากภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

5.1 เพิ่มคุณค่าของการตัดสินใจ กระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนช่วยให้เกิดความกระฉับในวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการหรือนโยบายนั้น ๆ ได้อยู่เสมอ สาธารณชนสามารถที่จะผลักดันให้เกิดการทบทวนข้อสันนิษฐานที่ปิดบังอยู่ ซึ่งอาจจะ

ปิดบังไม่ให้มองเห็นทางออกที่มีประสิทธิภาพที่สุด บ่อยครั้งที่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ก่อให้เกิดการพิจารณาถึงทางเลือกใหม่แทนวิธีการที่เคยใช้กันมาในอดีต สาธารณชนมักจะมีข้อมูลที่สำคัญซึ่งจะทำให้เกิดความแตกต่างในการที่จะนำไปสู่การตัดสินใจ ก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างโครงการที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ

5.2 การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เน้นอนกระบวนการหรือโครงการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบ มักจะสิ้นเปลืองและเสียเวลา แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้น สามารถที่จะลดความล่าช้าและลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้ การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งอาจจะดูว่าสิ้นเปลืองและเสียเวลามากกว่าที่จะตัดสินใจได้ แต่ว่าเมื่อตัดสินใจแล้ว และเมื่อนำมาสู่การปฏิบัติอาจจะเป็นวิธีการที่ประหยัดกว่าด้วยซ้ำ การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งที่ทำไปอย่างรวดเร็วและดูเหมือนจะไม่สิ้นเปลือง อาจจะเสียค่าใช้จ่ายมากกว่าถ้าการตัดสินใจนั้นไม่ได้ทำให้เกิดข้อตกลงระหว่างกลุ่ม แต่กลับนำไปสู่ความขัดแย้งของประชาชนอย่างต่อเนื่องมากขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถเกิดผลในการยอมรับต่อการตัดสินใจโดยกลุ่ม ซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียในการตัดสินใจนั้น ๆ ในการนี้จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการทำไปปฏิบัติทำให้เกิดการประหยัดค่าใช้จ่าย ซึ่งโดยทั่วไปอาจจะแพงกว่าค่าใช้จ่ายในการทำโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชน

5.3 การสร้างฉันทามติ โครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จะสร้างความมั่นคง ยืนยาว และเกิดการยอมรับระหว่างกลุ่ม ซึ่งก่อนหน้านี้อาจจะมีความคิดเห็นขัดแย้งกันคนละทาง การมีส่วนร่วมนี้ยังก่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างคู่กรณี ลดความขัดแย้งทางการเมืองและสร้างให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

5.4 การเพิ่มความง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทำคนเรามีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และครั้งหนึ่งเมื่อได้ร่วมตัดสินใจแล้ว เขาก็ยอมต้องการที่จะเห็นสิ่งนั้นนำไปปฏิบัติได้ ไม่เพียงแต่จะมีการสนับสนุนทางการเมืองต่อการนำไปปฏิบัติ แต่กลุ่มและปัจเจกชนอาจจะรู้สึกกระตือรือร้นในการที่จะช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติจริง

5.5 การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าใน “กรณีที่ย่ำแย่ที่สุด” ครั้งหนึ่งความขัดแย้งได้นำไปสู่ความขมขื่นและการเป็นปฏิปักษ์มันจะยากยิ่งขึ้นในการที่แก้ปัญหาในประเด็นนั้น กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดโอกาสที่คู่กรณีจะแสดงความต้องการของกลุ่มเขา และความหวังกังวลที่ปราศจากความรู้สึกที่เป็นปฏิปักษ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่

ต้นสามารถลดการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงที่จะเป็นไปได้อ่างไรก็ดีการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่ยาวิเศษ มันไม่อาจจะลดหรือกำจัดความขัดแย้งในทุก ๆ กรณีได้

5.6 การดำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม วิถีทางที่จะนำไปสู่ความชอบธรรมและการดำรงอยู่ของความชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการตัดสินใจนั้นก่อให้เกิดความขัดแย้ง ก็คือจะต้องใช้กระบวนการของการตัดสินใจซึ่งโปร่งใสและน่าเชื่อถือต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนมีส่วนร่วม โครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนยังก่อให้เกิดความเข้าใจถึงเหตุผลที่นำไปสู่การตัดสินใจนั้น ๆ

5.7 การคาดคะเนความหวังกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชนในขณะที่ยำหน้าที่ท้องถิ่นทำงานกับสาธารณชนในโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชน เขาจะค่อย ๆ เพิ่มความรู้สึกที่ไวต่อความหวังกังวลของสาธารณชนและต่อที่ว่าสาธารณชนมองการปฏิบัติงานขององค์กรส่วนท้องถิ่นอย่างไร บ่อยครั้งที่ทัศนคติเหล่านี้ได้นำมาพูดกันภายในเพื่อที่ว่าเจ้าหน้าที่จะเกิดความตระหนักถึงการตอบสนองของสาธารณชนที่เป็นไปได้ต่อกระบวนการ และการตัดสินใจต่าง ๆ ถึงแม้ว่าประเด็นนั้นอาจจะไม่ใหญ่โตมากนักที่จะต้องทำโครงการ การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นทางการ

5.8 การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน ประโยชน์อันสำคัญอย่างยิ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การให้การศึกษาต่อสาธารณชนที่ดีขึ้นกว่า ผู้มีส่วนร่วมไม่เพียงแต่จะเรียนรู้เกี่ยวกับเนื้อหา แต่เขายังได้เรียนรู้ด้วยว่ากระบวนการตัดสินใจ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเขาควรจะเป็นอย่างไรและทำไม จึงต้องตัดสินใจดังกล่าว การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นเวทีการฝึกที่มีประสิทธิภาพของผู้นำท้องถิ่นในอนาคตอีกด้วย

## 6. การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการบริหารราชการ

ทิวส์ ฌายะบุตร (2539 : 15-16) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการบริหารระบบราชการไว้ว่า ระบบราชการมุ่งประสงค์ให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทั้งทางตรงและทางอ้อมในการดำเนินงานทางการบริหารหรือการดำเนินกิจการของรัฐ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของตนเอง (ประชาชน) การมีส่วนร่วมทางตรงจะเห็นได้จากการที่ประชาชนสามารถตัดสินใจทางเลือกเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะหรือเข้าร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของรัฐในแต่ละสาขาหรือการลงประชามติในเรื่องต่าง ๆ หรือการเข้าร่วมเป็นกรรมการในการดำเนินงาน อาทิ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจรับการจ้าง หรือการกำหนดราคาการจ้างต่าง ๆ สำหรับการมีส่วนร่วมทางอ้อม ก็คือ การที่

ประชาชนสามารถเสนอความคิดเห็นผ่านเครือข่ายหรือกลุ่มตัวแทนต่าง ๆ และทั้งการให้ข้อมูลข่าวสาร เพื่อประโยชน์ต่อการบริหารราชการผ่านสื่อใด ๆ อาทิ วิทยุ โทรศัพท์ เว็บไซต์ หรือจดหมายข่าว การบริหารราชการเชิงการพัฒนาที่มุ่งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม สามารถพิจารณาได้ในแนวทาง ดังนี้

6.1 มีการเปิดเผยข้อมูลและโปร่งใสในการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงาน โดยมีช่องทางเพื่อการให้ข้อมูลข่าวสารที่กว้างขวางต่อประชาชนและเข้าถึงได้โดยสะดวก

6.2 มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับภารกิจของหน่วยงานอย่างสม่ำเสมอ ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการเปิดช่องทางเพื่อการนี้อย่างจริงจัง

6.3 มีระบบการจัดการข้อมูลข่าวสารที่ได้จากประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องนำไปประกอบการปรับปรุงแก้ไขระบบการบริหารงาน การให้บริการ และการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ หรือนโยบายอื่น ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการหรือประโยชน์ของประชาชนอย่างชัดเจน โดยมีผู้รับผิดชอบและรายงานผลการดำเนินการเชิงสรุปเสนอที่เป็นรูปธรรมที่ต่อเนื่อง

6.4 เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคม (เอกชน ประชาชน และเครือข่ายต่าง ๆ) ได้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาในกิจกรรมกระบวนการของหน่วยงานสำหรับการกำหนดทิศทางแห่งนโยบาย และกิจกรรมสาธารณะ ที่กระทบต่อประชาชนหรือตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

6.5 ประชาชนมีส่วนร่วมในเป็นเจ้าของในส่วนราชการ โดยสามารถเข้าถึงในการจัดกระบวนการหรือกลไกต่าง ๆ ได้อย่างเป็นรูปธรรม และร่วมในการตรวจสอบความก้าวหน้าของการดำเนินงาน หรือผลสำเร็จของการทำงานของหน่วยงานราชการได้ เพื่อที่จะสนองตอบตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ สามารถเห็นภาพของการให้โอกาสหรือยอมรับมีประชาชนหรือภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนในการดำเนินงานในกิจกรรมหรือขั้นตอนต่าง ๆ ยังไม่ขยายวงกว้างให้สอดคล้องกับหลักการบริหารเชิงพัฒนา อาทิ การวางผังเมือง การควบคุมอาคารและการจัดรูปแบบที่ดิน ซึ่งเป็นภารกิจที่มีกฎหมายรองรับและต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้และในหลาย ๆ ขั้นตอนซึ่งกำหนดโดยแนวปฏิบัติตามกฎหมาย ประชาชนหรือองค์กรเอกชน หรือผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าร่วมในการพิจารณานำเสนอและให้ข้อมูลต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวางการพิจารณา การนำเสนอหรือการให้ข้อมูลเหล่านั้นอาจเป็นเพียงส่วนน้อยที่ถูกนำไปสู่การได้รับการตัดสินใจ เพื่อการปรับปรุงแก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงแห่งเหตุสาระของการงานที่เกิดขึ้นในกระบวนการงาน แต่ก็ถือได้ว่าเป็นจุดผ่านเพื่อความสำเร็จ

ของงานในอนาคตต่อไปอย่างดี ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในฐานะองค์กรของรัฐจะต้องเร่งรัด และปรับปรุงการจัดการบริหารเพื่อก่อผลแห่งการพัฒนา กล่าวคือ

6.5.1 องค์กรต้องมีคณะทำงานเพื่อการนี้อย่างเป็นทางการและเป็นรูปธรรมและประสานการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและวิเคราะห์สถานการณ์แห่งภารกิจ ประกอบยุทธศาสตร์การบริหารและงบประมาณอย่างจริงจัง เพื่อกำหนดกระบวนการที่เหมาะสมสำหรับการมีส่วนร่วมภาคประชาสังคมที่ดี

6.5.2 ช่องทางของการเข้าถึง ซึ่งข้อมูลและข่าวสารใด ๆ ต้องปรากฏอย่างชัดเจนและมีหลายช่องทางที่จัดกระทำได้ และต้องมีการประชาสัมพันธ์ทิศทางการเข้าหาหรือเข้าถึงอย่างเป็นทางการโดยต่อเนื่อง พร้อมทั้งแสดงผลจากการมีส่วนร่วมด้วยความน่าเชื่อถือเชิงผลแห่งการกระทำจริง และสร้างศรัทธาความเชื่อมั่น

6.5.3 องค์กรต้องเปิดโอกาสเพื่อการเข้ามามีส่วนร่วมในคณะทำงานหรือคณะกรรมการ หรือกลุ่มใด ๆ อย่างกว้างขวางทั้งภาคเอกชน ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียตามภารกิจนั้น ๆ ทั้งนี้จะเป็นการเข้ามาทั้งทางตรง และทางอ้อมก็ได้ โดยปราศจากการปิดกั้น

6.5.4 องค์กรต้องฟังความคิดเห็น ข้อเสนอ ข้อมูล หรือแนวทางการตัดสินใจของประชาชน หรือแนวปฏิบัติให้มากที่สุด ทั้งนี้ต้องจัดกระทำโดยปราศจากอคติหรือบนเงื่อนไขแห่งความขัดแย้ง อันรับไม่ได้อย่างสิ้นเชิง พร้อมเปิดโอกาสให้ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียสามารถชี้แจง หรือประกอบเหตุผลต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวางในเวทีที่สามารถกำหนดได้

6.5.5 องค์กรต้องรวบรวมผลแห่งการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ พร้อมทั้งบทสรุป ทั้งความสำเร็จและความขัดแย้งเพื่อประชาสัมพันธ์ต่อสาธารณะอย่างสม่ำเสมอ ถึงแม้ว่าความเห็นเหล่านั้น อาจจะไปสู่การตัดสินใจหรือไม่ตัดสินใจของผู้บริหารขององค์กร หรือของรัฐก็ตาม ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดแรงจูงใจต่อประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียให้มองเห็นความจริงใจและเป็นช่องทางต่อการนำเสนอ หรือติดตามผลในลำดับต่าง ๆ การบริหารแบบมีส่วนร่วมภาคประชาชนเป็นความยุ่งยากและมีความซับซ้อนอย่างมากสำหรับผู้บริหารขององค์กรเชิงปฏิบัติ ความสำเร็จในกิจกรรมหรือภารกิจใดที่สามารถน้อมนำความคิดเห็น ข้อเสนอแนะของประชาชนมาจัดการได้ ถือว่าเป็นความสำเร็จสุดยอดการดำเนินงานเพื่อการบริหารดังกล่าวจึงต้องร่วมมือกันทุกฝ่ายทั้งภายในองค์กรต่างองค์กร และประชาชนรวมถึงผู้เกี่ยวข้อง หรือมิได้เกี่ยวข้องอื่น ๆ ที่มีความคิดเห็นกระบวนการวิเคราะห์และพิจารณาตัดสินใจเพื่อการใด ๆ ที่สามารถขจัดความขัดแย้ง และปัญหาหรืออุปสรรคต่าง ๆ ได้



สรุป การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการบริหารระบบราชการมุ่งประสงค์ให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทั้งทางตรงและทางอ้อมในการดำเนินงานทางการบริหาร หรือการดำเนินกิจการของรัฐ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของตนเอง (ประชาชน) การมีส่วนร่วมทางตรงจะเห็น ได้จากการที่ประชาชนสามารถตัดสินใจทางเลือกเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะหรือเข้าร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของรัฐในแต่ละสาขาหรือการลงประชามติในเรื่องต่าง ๆ หรือการเข้าร่วมเป็นกรรมการในการดำเนินงาน อาทิ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจรับการจ้าง หรือการกำหนดราคากิจการจ้างต่าง ๆ และมุ่งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มีการเปิดเผยข้อมูลและโปร่งใสในการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงานมีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับภารกิจของหน่วยงานอย่างสม่ำเสมอ มีระบบการจัดการข้อมูลข่าวสารที่ได้จากประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง และเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมได้เข้าร่วมในการกำหนดทิศทางการนโยบาย และกิจกรรมสาธารณะ

## แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ คือ สภาวะที่หน่วยงานชุมชนระดับล่าง มีอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการดำเนินกิจกรรมของตนเอง ได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความสำคัญ คำจำกัดความ ความหมายและเงื่อนไข ดังนี้

### 1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

ประยูร กาญจนกุล (2538 : 6) กล่าวถึงการกระจายอำนาจว่า การกระจายอำนาจการปกครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่น ๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการส่วนกลางเพียงอยู่ในการควบคุมเท่านั้น

โกวิทย์ สุรัสวดี และคณะ (2548 : 36) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า คือการโอนกิจการบริหารสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างอิสระจากการปกครองส่วนกลาง

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

ด้านของตนเองไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการบริหารแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

จากความหมายของการกระจายอำนาจ สรุปได้ว่า เป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วน ได้แก่ ท้องถิ่นเพื่อให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้ดีที่สุดและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นทุก ๆ ด้าน ซึ่งถือว่าเป็นการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

## 2. ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจ

ทวิชศักดิ์ ปัทมา (2550 : 14) ได้สรุปหลักการกระจายอำนาจ มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

2.1 มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของตน

2.2 มีอำนาจในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักที่สำคัญในการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะถ้าหากองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้

2.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นของประชาชนนั้นอาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการออกไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางที่การเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อมีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

2.4 มีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยตนเอง

ซึ่งเป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติ การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

### 3. รูปแบบของการกระจายอำนาจ

รูปแบบของการกระจายอำนาจสามารถพิจารณาได้ ดังนี้ (เน้นทวิทัศน์ บรรณานันท์ และแก้วคำ โกรสรพงษ์. 2544 : 15)

3.1 การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรืออีกนัยหนึ่งเรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน ที่มาจากแนวความคิดทางการเมืองที่เน้นความสำคัญของการเลือกตั้ง โดยเห็นว่าหากเจ้าหน้าที่ทำการบริหารหรือปกครองท้องถิ่นได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ก็จะเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจ มิใช่การกระจายอำนาจ ฉะนั้นการกระจายอำนาจทางพื้นที่จึงต้องมีการจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเลือกตั้งผู้บริหาร มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เป็นอิสระจากส่วนกลาง ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลางแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเองและมีงบประมาณของตนเองเพื่อใช้ในการจัดทำกิจกรรมเหล่านั้น โดยรูปแบบการกระจายอำนาจดังกล่าวมีความคล้ายคลึงกับรูปแบบการกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) (ปธาน สุวรรณมงคล. 2547 : 16) เป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาค โดยที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนราชการบริหารส่วนกลางที่ถูกส่งไปปฏิบัติราชการในเขตปกครองต่าง ๆ ของประเทศ ตัวแทนดังกล่าวถูกแต่งตั้งจากส่วนกลาง และยังอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง เช่นเดิม

3.2 การกระจายอำนาจทางกิจการ หรืออีกนัยหนึ่งเรียกกันว่า การกระจายอำนาจทางการบริการเป็นวิธีการ กระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างให้องค์กรซึ่งมิได้อยู่ในสังกัดของส่วนกลางรับไปจัดทำด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั่นเอง บริการสาธารณะที่แยกมาจัดทำนี้อาจเป็นบริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม กีฬา หรือวัฒนธรรมวิธีการกระจายอำนาจทางกิจการที่ไม่ใช่การกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์กรของรัฐไปจัดทำบริการสาธารณะ โดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหารของตนเอง โดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน สอดคล้องกับการกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) ของ ปธาน สุวรรณมงคล (2547 : 17 - 18) ที่มองว่าการกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ โดยการที่ผู้มีอำนาจรัฐในส่วนกลางมอบอำนาจ

หน้าที่และการตัดสินใจในบางภารกิจบางระดับ รวมถึงจัดสรรทรัพยากรการบริหารจำนวนหนึ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐจัดตั้งขึ้น เพื่อให้กระทำการกิจบางอย่างแทนรัฐบาลกลาง โดยให้มีอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ นอกเหนือจากนี้การกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นการกระจายอำนาจที่เกี่ยวข้องกับมิติที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

3.2.1 การกระจายภารกิจหน้าที่ รัฐได้มอบภารกิจหน้าที่บางประการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการแทนรัฐ เช่น การจัดการศึกษาบางระดับ การให้บริการสาธารณะ เป็นต้น

3.2.2 การกระจายอำนาจการตัดสินใจ ในภารกิจหน้าที่ที่รัฐบาลมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจตัดสินใจอิสระในภารกิจหน้าที่นั้นด้วย

3.2.3 การกระจายทรัพยากรการบริหาร เมื่อรัฐบาลมอบหน้าที่ และอำนาจตัดสินใจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จะต้องมอบทรัพยากรการบริหารให้แก่ รายได้จากการจัดเก็บภาษีในเขต จำนวนบุคลากรที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ด้วย

3.2.4 การกระจายการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบ้านเมืองให้แก่ประชาชนเป็นการเปิดมิติให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นทั้งโดยตรงและทางอ้อม เช่น การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเพื่อขอให้มีการพิจารณาถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นที่มีความประพฤติที่ไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป เป็นต้น

3.2.5 การกระจายความรับผิดชอบที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ การกระจายอำนาจหน้าที่และทรัพยากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องควบคู่ไปกับการทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมีความรับผิดชอบ (Accountability) ที่โปร่งใสตรวจสอบได้ โดยมีการกำกับดูแลจากรัฐและประชาชนในท้องถิ่นด้วย

#### 4. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (2550 : 30, 73-76) หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78(3) กำหนดให้รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น พึ่งตนเองตัดสินใจในกิจกรรมท้องถิ่นของตนเอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจสังคมท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ ในด้านการปกครองท้องถิ่น หมวด 14 ตั้งแต่มาตรา 281 ถึง

มาตรา 290 สรุปได้ว่ารัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีอิสระในการกำหนดนโยบายในการปกครองการบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ รัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ภายใต้กรอบของกฎหมาย และเพื่อกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้นยังบัญญัติสิทธิของประชาชน ในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่งสามารถเสนอให้สภาท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่น รวมทั้งการแต่งตั้งและพ้นจากตำแหน่งของพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 284 จึงได้ตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้การจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสัดส่วนภาษีอากร โดยต้องคำนึงถึงภารกิจ หน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง และมาตรา 12 ได้กำหนดให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นแนวทางกรอบความคิด เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่งพระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 โดยยึดหลักการมีส่วนร่วม

## 5. แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.1 กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดกรอบโดยยึดหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน คือ

5.1.1 ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตน โดยยังคงอยู่ในการกำกับดูแลต่อรัฐบาลกลางที่มีความเป็นรัฐเดี่ยว มีความเป็นเอกภาพของประเทศยังอยู่ มีสถาบัน

พระมหากษัตริย์เป็นประมุขและรักษาความมั่นคงของชาติเอาไว้ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

5.2.2 ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจกรรมของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ดูแลในส่วนของการกิจระดับมหภาค และภารกิจที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการได้ กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบาย ด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็นและยังให้การสนับสนุน ส่งเสริม ด้านเทคนิค วิชาการ การตรวจสอบ ติดตามประเมินผล

5.1.3 ด้านประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐ จะต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการจาก สาธารณะที่มีคุณภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การบริหารของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และมีความรับผิดชอบแต่ ผู้ใช้บริการ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ การดำเนินงาน ติดตามงานต่าง ๆ

5.2 ขอบเขตการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 คณะกรรมการกระจายอำนาจได้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขอบเขต ดังนี้

5.2.1 รัฐกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจ การเงินการคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สร้างความร่วมมือ ส่งเสริมให้ ประชาชนและสังคมเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

5.2.2 รัฐจะดำเนินการปรับบทบาทของราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง พัฒนาโครงสร้างและกลไกเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ สร้างระบบการติดตามตรวจสอบ ดูแลประเมินประสิทธิภาพของการบริหารงาน

5.3 สรุปลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น คือ

5.3.1 มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลางหน่วยการ ปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ มีงบประมาณ มีทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และ ไม่ขึ้นตรงกับ หน่วย การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้การปฏิบัติหน้าที่ให้ เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

5.3.2 มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลยก็ไม่นับเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

5.3.3 มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจการปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงาน หรือจัดทำกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

5.3.4 มีงบประมาณและรายได้เป็นของตัวเองตามหลักการกระจายอำนาจของท้องถิ่นนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สินตลอดจนเงินอุดหนุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ

5.3.5 มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของตัวเองของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากจะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อันเป็นพนักงานของตนเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้สังกัดกระทรวง ทบวงในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

## แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) ถือเป็นรูปแบบการปกครองที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในสภาพสังคมในปัจจุบัน เป็นรูปแบบที่รัฐจากส่วนกลางได้มอบอำนาจในการบริหารจัดการ การปกครองตนเอง โดยเน้นหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

### 1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

อุทัย หิรัญโต (2523 : 392) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นเป็น 2 ประเภทคือ

1.1 การปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลมอบหมายให้หน่วยงานปกครองส่วนใดหน่วยหนึ่งของรัฐปฏิบัติหน้าที่เป็นรัฐบาลท้องถิ่นด้วย หรือทำหน้าที่เป็น 2 สถานะ (Local State Government) คือ เป็นหน่วยงานปกครองที่รับมอบหมายจากรัฐบาลตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) และขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งจะเห็นได้จากการปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส

1.2 การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่รัฐกระจายอำนาจให้ประชาชนท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งมีอำนาจปกครองตนเอง การปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า Local State Government นี้จะมีหน่วยการปกครองที่จัดตั้งขึ้นมาจากกฎหมายของรัฐดังที่เรียกว่า Creature of State มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวจะมีรูปแบบและอำนาจหน้าที่ประการใดบ้างจะกำหนดไว้ในกฎหมายของรัฐอย่างชัดเจน

โควิทย์ พวงงาม และอลงกรณ์ อรรคแสง (2547 : 7) ให้ความเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น มีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างอิสระในเขตพื้นที่ที่กำหนดมีอำนาจในการบริหารการเงินและการคลังและกำหนดนโยบายของตนเองรวมทั้งหน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อประโยชน์ของรัฐและของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรดังกล่าวในกรณีประเทศไทย ได้แก่ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) พัทยา และกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งราชการส่วนกลาง ได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย หรืออีกนัยหนึ่ง การปกครองส่วนท้องถิ่น คือการกระจายอำนาจของราชการส่วนกลางเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นอิสระต่างหากจากการปกครองของราชการส่วนกลาง ที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง

## 2. วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ชวงส์ ฉายะบุตร (2539 : 25) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

2.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยงบประมาณเป็นหลัก หากงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริหารให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญ



ให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็นการแบ่งเบาทั้งทางด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2.2 เพื่อความประหยัด โดยท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็แตกต่างกันไปด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารจัดการท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศ

2.3 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตย จากการศึกษาการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองไม่ว่าจะโดยการรับสมัครเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่น การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

2.4 เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น อย่างต่อเนื่องจากประเทศที่มีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรื้อบบริหารจัดการจากรัฐบาลแต่เพียงอย่างเดียวอาจไม่ตรงตามความต้องการอย่างแท้จริง และล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะสามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างทันท่วงที

กล่าวโดยสรุปแล้ว วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน เช่น พื้นที่แห่งหนึ่งอาจมีปัญหาเรื่องน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค อีกพื้นที่หนึ่งมีปัญหาด้านการคมนาคมขนส่ง ซึ่งความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจจะเหมือนกันหรือแตกต่างกัน ประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นจะรู้ปัญหาได้ดีและสามารถแก้ไขปัญหาก็ได้ถูกต้อง

### 3. ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบการปกครองตนเอง เป็นการปกครองที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นและการมีอำนาจอิสระใน

การปกครองตนเองภายในกฎหมายของรัฐหรือในประเทศนั้น ๆ ดังนั้นลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ มีดังนี้ (สุคนธ์รัตน์ เถาสุวรรณ. 2550 : 7-8)

3.1 สถานะตามกฎหมาย (Legal status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้น จะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

3.2 พื้นที่และระดับ (Area and level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำคัญในการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 12 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาของสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาและวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) ได้ให้ความเห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาคด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้และบุคลากร เป็นต้น

3.3 การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

3.4 องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลของกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดคน โยบาย ออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

3.5 การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้อง ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

3.6 อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

3.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

3.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนร่วม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่าอิสระเต็มที่ที่เดียวคงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินกิจกรรมเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตย รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

#### 4. รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ย่อมขึ้นอยู่กับพัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีการพัฒนารูปแบบมาหลายรูปแบบ หลายยุคหลายสมัยซึ่งขึ้นอยู่กับเงื่อนไข การจัดโครงสร้างของการเมืองการปกครองของประเทศ สภาพพื้นที่และคุณลักษณะชุมชนรวมถึงนโยบายของรัฐบาล สำหรับประเทศไทยในปัจจุบันได้มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมี 2 รูปแบบ คือ (โกวิท วัฒนกุล, 2551 : 32)

รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ครอบคลุมเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละจังหวัด โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประสานงาน ให้ความร่วมมือและสนับสนุนหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ตลอดจนทั้งดำเนินการในกิจกรรมที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ เพราะกิจการดังกล่าว เป็นกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่กว้าง เป็นกิจการที่ต้องการความต้องเอกภาพและเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากความสามารถของหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ก็มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารการสาธารณะต่าง ๆ ภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง

รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา ซึ่งต่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับเทศบาล ในขณะที่เมืองพัทยามีฐานะเป็นหน่วยการปกครองขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาจึงเทียบเท่ากับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

## 5. ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นจากความคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นสามารถสรุปความสำคัญได้ดังนี้ (ประทุมพร พลายเมือง. 2546 : 11)

5.1 การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานการปกครองระบบประชาธิปไตย (Basic democracy) เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมือง การปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องและมีส่วนได้เสียในการปกครอง การบริหารงานท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบ และหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย จะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในที่สุด โดยประชาชนมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารการเลือกตั้งเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกเข้าไปบริหารกิจการท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นที่ได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่นเกิดความคุ้นเคย มีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

5.2 การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self government) ซึ่งหัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่ง คือ การปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเองคือการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชน ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหา และช่วยแก้ไขปัญหาลงท้องถิ่นของตน นอกจากนี้การปกครองตนเองเป็นรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับรากหญ้า (Grass roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

5.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภาระของ

รัฐบาลเนื่องจากความจำเป็นบางประการ ได้แก่ ภารกิจของรัฐบาลมีอย่างกว้างขวางนับวันจะขยายเพิ่มขึ้นซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้น ในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง ภารกิจที่รัฐบาลรับผิดชอบมีอำนาจในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ปัญหาหรือการจัดบริการ โครงการในท้องถิ่นโดยใช้รูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่เกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้ที่ไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด และภารกิจบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่นและไม่มีส่วนได้เสียต่อประเทศในส่วนรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง

5.4 การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน ไม่ว่าจะทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการและปัญหาต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการ หรือแก้ไขปัญหาก็ได้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดีเท่านั้น การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังหน่วยเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

5.5 การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมือง และเป็นการฝึกฝนทักษะการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย

5.6 การปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้การพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบทที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่จะสัมฤทธิ์ผลได้นั้น จะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงมีเช่นนั้นแล้ว การพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะ “หยิบยื่นยัดใส่” หรือกึ่งหยิบยัดใส่” เกิดความคาดหวังว่าทุกปีว่าจะมี “ลาภลอย” แทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นกลับสร้างลักษณะการพัฒนาแบบพึ่งพาไม่ยอมช่วยตนเองอันเป็นผลทางลบต่อการพัฒนาพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงเป็นลักษณะการพึ่งตนเองซึ่งเป็นหลักสำคัญของการพัฒนาชนบทอย่างยิ่ง

## บริบทของเทศบาลตำบลบ้านเคื่อ

### 1. ข้อมูลเกี่ยวกับที่ตั้ง อาณาเขต เขตการปกครอง

1.1 ที่ตั้งและขนาด เทศบาลตำบลบ้านเคื่อ ตั้งอยู่ที่ทิศตะวันออกเฉียงของจังหวัดหนองคาย ห่างจากจังหวัดหนองคายประมาณ 30 กิโลเมตร มีเนื้อที่จำนวน 23,484 ไร่ เป็นพื้นที่การเกษตร 18,813 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 80.11 เทศบาลตำบลบ้านเคื่อมีลักษณะพื้นที่ทอดยาวขนานไปตามลำน้ำโขง ติดต่อกับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ตลอดแนวมีความยาวประมาณ 10 กิโลเมตร

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบพื้นที่ทั้งหมด (ไร่)

ลำดับที่	พื้นที่	จำนวน (ไร่)	ร้อยละ
1	พื้นที่นา	14,121	60
2	พื้นที่ไร่	1,880	8
3	พื้นที่สวน	2,570	11
4	พื้นที่ประมง	242	1
5	ที่อยู่อาศัย	2,752	12
6	ที่สาธารณะ	1,919	8
	รวม	23,484	100

### 1.2 อาณาเขตติดต่อ มีอาณาเขตติดต่อกับพื้นที่ใกล้เคียง คือ

ทิศเหนือ ติดต่อกับ แม่น้ำโขง

ทิศใต้ ติดต่อกับ ตำบลเหล่าต่างคำ อำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย

ทิศตะวันออก ติดต่อกับ ตำบลวัดหลวง อำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย

ทิศตะวันตก ติดต่อกับ ตำบลสีกาย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย

1.3 ลักษณะภูมิประเทศ ลักษณะภูมิประเทศของเทศบาลตำบลบ้านเคื่อ เป็นที่ราบลุ่ม ลักษณะพื้นที่เป็นลาดเอียงไปทางใต้และติดกับแม่น้ำโขงในทางทิศเหนือ ซึ่งเป็นแหล่งน้ำที่สำคัญในด้านการเกษตร อุปโภคและบริโภค

1.4 เขตการปกครอง เทศบาลตำบลบ้านเคื่อ ได้แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 16 หมู่บ้าน ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 เขตการปกครองทั้งหมดของเทศบาลตำบลบ้านเตี๋ย

หมู่ที่	ชื่อหมู่บ้าน	พื้นที่ทั้งหมด (ไร่)
1	บ้านหมากก่อง	2,096
2	บ้านเตี๋ยเหนือ	1,616
3	บ้านเสริมสุข	400
4	บ้านหัวหาดใต้	2,196
5	บ้านพวกเหนือ	2,384
6	บ้านปากสวย	1,046
7	บ้านหัวหาดเหนือ	1,576
8	บ้านเตี๋ยใต้	1,432
9	บ้านพวกเหนือ	1,746
10	บ้านหาดศรีทอง	1,446
11	บ้านพวกกลาง	1,196
12	บ้านหาดเจริญ	1,076
13	บ้านเตี๋ยอุดม	2,446
14	บ้านทุ่งสว่าง	1,096
15	บ้านเตี๋ยเจริญ	1,176
16	บ้านท่าสำราญ	556
รวมพื้นที่ทั้งหมด		23,484

1.5 ประชากร เทศบาลตำบลบ้านเตี๋ยมีประชากรทั้งหมด 5,432 คน แยกเป็นชาย 3,667 คน แยกเป็นหญิง 3,516 คน จำนวนครัวเรือน 2,006 ครัวเรือน ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 จำนวนครัวเรือนและจำนวนประชากร

หมู่ที่	ชื่อหมู่บ้าน	ชาย	หญิง	รวม	ครัวเรือน
1	บ้านหมากก่อง	291	140	431	152
2	บ้านเดื่อเหนือ	214	122	336	130
3	บ้านเสริมสุข	96	31	127	95
4	บ้านหัวหาดใต้	297	291	588	209
5	บ้านพวกเหนือ	178	169	347	145
6	บ้านปากสวย	133	201	334	119
7	บ้านหัวหาดเหนือ	229	143	372	133
8	บ้านเดื่อใต้	112	185	297	102
9	บ้านพวกเหนือ	213	258	471	164
10	บ้านหาดศรีทอง	126	96	222	86
11	บ้านพวกกลาง	218	178	396	130
12	บ้านหาดเจริญ	130	139	269	101
13	บ้านเดื่ออุดม	225	265	490	164
14	บ้านทุ่งสว่าง	109	110	219	85
15	บ้านเดื่อเจริญ	164	132	296	100
16	บ้านท่าสำราญ	120	117	237	91
	รวม	2,855	2,577	5,432	2,006

ที่มา : สำนักทะเบียนราษฎรอำเภอเมืองหนองคาย (2555 : 8)

## 2. สภาพทางเศรษฐกิจ

2.1 อาชีพหลัก ราษฎรส่วนใหญ่ของเทศบาลตำบลบ้านเดื่อ มีอาชีพหลัก ได้แก่ การประกอบอาชีพเกษตรกรรม การทำเกษตรกรรมส่วนใหญ่ปลูกพืช เช่น ปลูกข้าว ยาสูบ ข้าวโพด มะเขือเทศ และพืชผัก โดยเทศบาลตำบลบ้านเดื่อได้สนับสนุนเกษตรกรต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันผลผลิตเหล่านี้ได้นำเข้าที่โรงงานอุตสาหกรรมได้ทั้งปี ทำให้ประชาชนในพื้นที่มีรายได้จากภาคเกษตรเป็นรายหลัก

ส่วนในพื้นที่ หมู่ที่ 2,8,13,15 ประชาชนส่วนหนึ่งได้ประกอบอาชีพเลี้ยงปลาทะเลในแม่น้ำโขง ควบคู่กับการทำนาเพิ่มรายได้ให้แก่ครอบครัวมากขึ้น สัตว์ที่นิยมเลี้ยง



ได้แก่ วัสดุ อุปกรณ์ และค่า เกษตรกรที่มีอาชีพด้านการเกษตรมีรายได้เฉลี่ย 20,000 บาท ต่อปี/ประชาชน

2.2 อาชีพรอง นอกจากประชาชนส่วนใหญ่จะมีอาชีพเกษตรกรรมแล้ว ยังมีบางส่วนของประกอบอาชีพรับจ้าง เนื่องจากพื้นที่เทศบาลตำบลบ้านเดิมมีท่าทราย จำนวน 5 แห่ง และโรงงานอุตสาหกรรม จำนวน 1 แห่ง ซึ่งจะมีการจ้างงานเป็นประจำทำให้มีรายได้ต่อเนื่องทั้งปี นอกจากนี้ยังประกอบอาชีพค้าขาย รับราชการ และทำงานบริการต่าง ๆ ซึ่งจะมีรายได้เฉลี่ย 20,000 - 40,000 บาท ต่อปี/ครัวเรือน

### 2.3 หน่วยธุรกิจ

ปั้มน้ำมัน	จำนวน	2	แห่ง
โรงงานเกษตรอุตสาหกรรม	จำนวน	1	แห่ง
โรงสีข้าว	จำนวน	14	แห่ง
ท่าทราย	จำนวน	5	แห่ง

## 3. สภาพทางสังคม

### 3.1 สถาบันและองค์กรทางศาสนา

วัด	จำนวน	12	แห่ง
สำนักสงฆ์	จำนวน	2	แห่ง

### 3.2 สาธารณสุข

โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ	จำนวน	1	แห่ง
สถานพยาบาล (ประเภทไม่รับผู้ป่วยค้างคืน)	จำนวน	4	แห่ง

### 3.3 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

สถานีตำรวจประจำตำบล	จำนวน	1	แห่ง
อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน	จำนวน	152	คน
ตำรวจบ้าน	จำนวน	60	คน

### 3.4 สถานสถาปนากิจ

สถานสถาปนากิจ	ชุมชนบ้านเคื้อและบ้านเสริมสุข
สถานสถาปนากิจ	ชุมชนหัวหาด
สถานสถาปนากิจ	ชุมชนบ้านพวก
สถานสถาปนากิจ	ชุมชนบ้านปากสวย

#### 4. ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4.1 ดิน ลักษณะของดินของเทศบาลตำบลบ้านเตื่อ ส่วนใหญ่เป็นดินร่วนปนทราย พื้นที่ดินส่วนมากกว่าร้อยละ 45 ของเนื้อที่เป็นลูกรังซึ่งต้องมรการรักษาหน้าดิน ไม่ให้เกิดการชะล้างพังทลาย เพราะดินอาจจะแข็งตัวไม่สามารถทำประโยชน์ในการปลูกได้ การใช้ดินส่วนใหญ่เพื่อการเกษตร

4.2 น้ำ แหล่งน้ำผิวดินที่สำคัญที่สุดในพื้นที่เทศบาลตำบลบ้านเตื่อ ได้แก่ แม่น้ำโขง เป็นแม่น้ำแหล่งสำคัญที่ใช้อุปโภคบริโภค และเพื่อการเกษตร ประชาชนส่วนหนึ่งใช้แม่น้ำโขงในการประกอบอาชีพการประมง และอาชีพเลี้ยงปลาในกระชัง แม่น้ำโขงซึ่งไหลผ่านเทศบาลตำบลบ้านเตื่อ รวมระยะทาง 10 กิโลเมตร และแม่น้ำโขงยังสามารถสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนในพื้นที่ด้านการเกษตร โดยพื้นที่ที่ติดแม่น้ำโขงส่วนใหญ่ใช้เพาะปลูกทำเกษตรกรรม

4.3 ป่าไม้ เทศบาลตำบลบ้านเตื่อ ไม่มีพื้นที่ป่าไม้มาก เนื่องจากเกิดปัญหาการบุกรุกพื้นที่เพื่อทำการเกษตรและถือครอง และการลักลอบตัดไม้แปรรูป

#### 5. การบริการพื้นฐาน

##### 5.1 ด้านคมนาคม

5.1.1 ถนนลาดยาง	จำนวน	2	สาย
5.1.2 ถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก	จำนวน	108	สาย
5.1.3 ถนนลูพื้นเพื่อการเกษตร	จำนวน	19	สาย
5.1.4 ถนนลูกรังภายในหมู่บ้าน	จำนวน	14	สาย
5.1.5 ถนนลูกรังภายในตำบล	จำนวน	1	สาย
5.1.6 สะพานเชื่อมระหว่างตำบล	จำนวน	3	สาย

##### 5.2 ไฟฟ้า

5.2.1 ไฟฟ้าที่เข้าสู่หมู่บ้าน	จำนวน	16	หมู่บ้าน
5.2.2 ไฟฟ้าส่องสว่างข้างทาง	จำนวน	16	หมู่บ้าน
5.2.3 ไฟฟ้าสาธารณะ (ข้างทางหลวง)	จำนวน	10	หมู่บ้าน

##### 5.3 แหล่งน้ำธรรมชาติ

5.3.1 ลำห้วย ลำน้ำ	จำนวน	11	สาย
5.3.2 หนอง คลอง บึงและอื่น ๆ	จำนวน	14	แห่ง

#### 5.4 แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น

5.4.1 ฝาย	จำนวน	4 แห่ง
5.4.2 บ่อน้ำตื้น	จำนวน	3 แห่ง
5.4.3 ประปาหมู่บ้าน	จำนวน	30 แห่ง

### 6. โครงสร้างการบริหารงาน

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 เทศบาลตำบลบ้านเต๋อมีโครงสร้างการบริหารงานแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ด้านการเมือง ประกอบด้วย สภาเทศบาล และผู้บริหารเทศบาล และด้านการบริหาร ประกอบด้วยส่วนราชการและพนักงานประจำ โดยแบ่งส่วนราชการออกเป็น 4 กอง และ 1 หน่วยงานภายใน

6.1 ด้านการเมือง ประกอบด้วย คณะบริหาร และสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งประกอบด้วย นายกเทศมนตรี 1 คน รองนายกเทศมนตรี จำนวน 2 คน ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน และเลขาธิการนายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน ฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาล ประกอบด้วย ประธานสภาเทศบาล จำนวน 1 คน รองประธานสภาเทศบาล จำนวน 1 คน และสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 10 คน

6.2 ด้านส่วนราชการ แบ่งออกเป็น 7 ส่วน และ 1 หน่วยงานภายใน ดังนี้

6.2.1 สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไปของเทศบาล และข้าราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกองหรือส่วนราชการใดในเทศบาล โดยเฉพาะ รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการในเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของเทศบาล นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เกี่ยวกับ งานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานการประชุม งานเกี่ยวกับการตราเทศบัญญัติ งานนิติการ งานเทศกิจ งานทะเบียนราษฎรและบัตร งานรัฐพิธี การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานจัดทำข้อบังคับ งานขออนุมัติดำเนินการตามข้อบังคับ งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

6.2.2 กองคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำบัญชีและทะเบียนรับ-จ่ายเงินทุกประเภท งานเกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงิน การฝากเงิน การตรวจเงิน รวบรวมสถิติเงินได้ประเภทต่าง ๆ การเบิกตัดปี การขยายเวลาเบิกจ่ายงบประมาณ การหักภาษีและนำส่งเงิน รายงานเงินคงเหลือประจำวัน การรับและการจ่ายขาดเงินสะสม การยืมเงินทศรองราชการ การจัดทำผลประโยชน์จากสิ่งก่อสร้างและเงินค้างชำระ การจัดเก็บ

ภาษี การเร่งรัดจัดเก็บรายได้ การพัฒนารายได้ การออกไปอนุญาต งานทะเบียนพาณิชย์ งานกองทุนเศรษฐกิจชุมชน ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

6.2.3 กองช่าง มีหน้าที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการสำรวจออกแบบ และจัดทำโครงการใช้จ่ายเงิน การอนุมัติเพื่อดำเนินการตาม โครงการที่ตั้งจ่ายจากเงินรายได้ งานบำรุงซ่อมแซม และจัดทำทะเบียนสิ่งก่อสร้างที่อยู่ในความรับผิดชอบ การให้คำแนะนำปรึกษา เกี่ยวกับการจัดทำโครงการและการออกแบบก่อสร้าง และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง งานควบคุมอาคาร การดูแลควบคุมปรึกษาซ่อมแซมวัสดุครุภัณฑ์ งานสาธารณูปโภค งานสถานที่และไฟฟ้าสาธารณะ งานควบคุมและอนุญาตลมที่ และปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

6.2.4 กองการศึกษา ศาสนาและสวัสดิการสังคม มีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานทางการศึกษาเกี่ยวกับการวิเคราะห์ วิจัยและพัฒนาหลักสูตร การแนะนำ การวัดผล การประเมินผล การใช้เทคโนโลยีทางการศึกษาของมาตรฐานสถานศึกษา การจัดโครงการส่งเสริมการศึกษา งานด้านการศึกษา งานส่งเสริมการศึกษา งานศาสนาและวัฒนธรรม งานกิจการศาสนา งานส่งเสริมประเพณี งานกิจการเด็กและเยาวชน งานกีฬาและนันทนาการ งานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก งานสังคมสงเคราะห์ งานสวัสดิการและพัฒนาชุมชน งานพิทักษ์สิทธิเด็กและสตรี งานส่งเสริมอาชีพและพัฒนาสตรี ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

6.2.5 หน่วยงานตรวจสอบภายใน มีหน้าที่ตรวจสอบและกลั่นกรองให้ ความเห็นชอบและให้ข้อเสนอแนะแก่ปลัดเทศบาลเกี่ยวกับงานการเงิน และควบคุมตรวจสอบ ด้านอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย มีส่วนราชการประกอบด้วยงานตรวจสอบบัญชี และเอกสาร ที่เกี่ยวข้อง งานตรวจสอบเอกสารการเบิกจ่ายเงิน งานตรวจสอบเอกสารการรับเงินทุกประเภท งานตรวจสอบภาษีและภายนอกและภายใน งานตรวจสอบการเก็บรักษาหลักฐานการเงิน การบัญชี การจัดเก็บรายได้ งานตรวจสอบพัสดุและการเก็บรักษาพัสดุ งานตรวจสอบทรัพย์สิน ของเทศบาล งานตรวจสอบการทำประโยชน์ทรัพย์สินของเทศบาล



## 7. อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้ 2 ลักษณะ คือ

7.1 อำนาจหน้าที่ที่ต้องทำ หมายถึง หน้าที่หรือภารกิจที่เทศบาลจะต้องทำในพื้นที่ที่รับผิดชอบ หากไม่ปฏิบัติถือว่ามีความบกพร่องต่อหน้าที่ โดยเทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำ ดังนี้ (พระราชบัญญัติเทศบาล. 2496)

7.1.1 รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

7.1.2 ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

7.1.3 รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

7.1.4 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

7.1.5 ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

7.1.6 ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม

7.1.7 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

7.1.8 บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ

ท้องถิ่น

7.1.9 หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

7.2 อำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำ หมายถึง หน้าที่หรือภารกิจที่เทศบาลจะจัดทำหรือไม่ก็ได้ขึ้นอยู่กับศักยภาพหรือความพร้อมทางด้านบุคลากรหรือความจำเป็นของแต่ละเทศบาลที่แตกต่างกันไป โดยเทศบาลตำบลมีหน้าที่ที่อาจจัดทำ ดังนี้ (พระราชบัญญัติเทศบาล. 2496)

7.2.1 ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

7.2.2 ให้มีโรงฆ่าสัตว์

7.2.3 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม

7.2.4 ให้มีสุสานและฌาปนสถาน

7.2.5 บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

7.2.6 ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้

7.2.7 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

7.2.8 ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

## 8. รายได้และรายจ่ายของเทศบาล

ฐานะการคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สะท้อนออกมาในลักษณะงบประมาณรายได้ขององค์กร เป็นเครื่องชี้วัด ความเป็นอิสระ และประสิทธิภาพในการบริหาร การปกครองท้องถิ่นประการหนึ่ง ทั้งนี้ เพราะงบประมาณเป็นเรื่องมือที่ทำให้แผนงานและ นโยบายขององค์กรเปลี่ยนมาเป็นการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ และเนื่องจากการปกครองท้องถิ่น ไทยทุกรูปแบบ ได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลส่วนกลางเป็นผู้ก่อตั้ง รัฐบาลส่วนกลางจึงเป็นผู้กำหนด แหล่งที่มาของรายได้ว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น จะมีรายได้ประเภทใดบ้างและอัตราใน การจัดเก็บอย่างไร โดยกำหนดไว้ในกฎหมายการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ เทศบาลก็เช่นกัน ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้ เทศบาลไว้ ดังนี้

### 8.1 รายได้ของเทศบาล

- 8.1.1 ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 8.1.2 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 8.1.3 รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- 8.1.4 รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
- 8.1.5 พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 8.1.6 เงินกู้จากกระทรวงทบวงกรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ
- 8.1.7 เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 8.1.8 เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 8.1.8 รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

### 8.2 รายจ่ายของเทศบาล ได้กำหนดประเภทของรายจ่ายไว้ ดังนี้

- 8.2.1 เงินเดือน
- 8.2.2 ค่าจ้าง
- 8.2.3 เงินตอบแทนอื่น ๆ
- 8.2.4 ค่าใช้สอย
- 8.2.5 ค่าวัสดุ
- 8.2.6 ค่าครุภัณฑ์
- 8.2.7 ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ

## 8.2.8 เงินอุดหนุน

8.2.9 รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ภัสสุรีย์ ฤกษ์กลาง (2546 : 76-78) ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการพัฒนาเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืนเทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น ผลการศึกษาพบว่า ในการพัฒนาเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืนในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ความสัมพันธ์ระหว่างคุณลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ ระดับการศึกษา อาชีพ ตำแหน่งในคณะกรรมการชุมชน อายุ รายได้ ระยะเวลาที่อาศัยในชุมชน กับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน พบว่า มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนสถานภาพการสมรส ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน

สมานมิตร ฅานบุญ (2547 : 64-65) ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมพบว่า อยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณารายได้พบว่า มีส่วนร่วมมากที่สุด ด้านการวางแผน รองลงมาคือด้านการบริหารงานบุคคล ด้านรายงานผลการปฏิบัติงาน และปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ตัวแปรอิสระที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน มีจำนวน 4 ตัวแปร คือ 1) การเป็นผู้นำกลุ่มทางสังคม 2) การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ 3) การได้รับข่าวสาร 4) การได้รับการสนับสนุนจากผู้นำชุมชน ส่วนตัวแปรที่ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีจำนวน 1 ตัวแปร คือ รายได้ และทรัพย์สิน

สาถล ภู่อันเงิน (2548 : 86-88) ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนตำบลหนองใหญ่ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่า ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลของกลุ่มตัวอย่างในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง และการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลของกลุ่ม



ตัวอย่างในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับดังนี้ การมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น การรับรู้ติดตามข่าวสาร การร่วมรับประโยชน์ การร่วมดำเนินการ การร่วมตัดสินใจ การร่วม กำกับติดตาม และการร่วมรับผิดชอบ ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน การ จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ เพศ ระดับการศึกษา อาชีพ และความรู้ความ เข้าใจเกี่ยวกับแผนพัฒนาตำบล

มังกร ศีระโชตร (2549 : 108) ได้ทำการวิจัย การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ พัฒนาตำบลลงใหญ่ อำเภอลำปาง จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า อายุ อาชีพ รายได้ และความต้องการมีความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนบ้าน ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมกับการ พัฒนาตำบล ส่วนเพศ ตำแหน่งทางสังคม ความต้องการมีเกียรติยศ และความคาดหวังต่อ รางวัลประกวด มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมกับการพัฒนาตำบล ในส่วนระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบลอยู่ในระดับปานกลาง

กรณิศ พระพินิจ (2550 : 61-62) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ พัฒนาเทศบาล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลนามะเฟือง อำเภอเมือง จังหวัดหนองบัวลำภู ผลการศึกษาพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ในแต่ละด้าน คือ ด้านการตัดสินใจ คือประชาชนส่วนร่วมในการเก็บข้อมูลปัญหาต่าง ๆ ของเทศบาลอยู่ในระดับ ปานกลาง ด้านการดำเนินการ คือการเข้าร่วมจัดทำโครงการป้องกันอัคคีภัยในเขตเทศบาลใน พื้นที่ใกล้เคียงอยู่ในระดับมากที่สุด ด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร คือการมีส่วนร่วมในการ เผยแพร่ข้อมูล ข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเทศบาลให้กับประชาชนได้รับรู้ อยู่ในระดับ ต่ำ ด้านการรับผลประโยชน์คือประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดงบประมาณในการดำเนิน โครงการต่าง ๆ เพื่อให้โครงการสามารถดำเนินการได้ตามแผนงานที่วางไว้อยู่ในระดับน้อย และด้านการตรวจสอบติดตามและประเมินผล คือการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการ ดำเนินงานของคณะกรรมการชุมชนอยู่ในระดับน้อย ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การพัฒนาเทศบาลในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย

ธีระยุทธ สุกเสมอใจ (2550 : 69-71) ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตึก อำเภอศรีสะเกษ จังหวัดสุโขทัย ผลการศึกษาพบว่า โดยภาพรวมประชาชนมีส่วนร่วมอยู่ในระดับน้อย โดยด้าน การรับผลประโยชน์จากการบริหารงานประชาชนมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง ในขณะที่ ด้านการตัดสินใจ ด้านการวางแผนการบริหารงาน และด้านการติดตามประเมินผลประชาชนมี ส่วนร่วมอยู่ในระดับน้อย และปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบล

บ้านตึก พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตึก ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา รายได้สุทธิต่อปี และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชนแห่งนี้ และสำหรับปัจจัยที่ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตึก ได้แก่ เพศ สถานภาพสมรส และอาชีพ

ทองใบ หนูไพล (2550 : 64-65) จากการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลตำบลห้วยทะเล อำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลตำบลห้วยทะเล อำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา ทั้ง 4 ด้านพบว่าโดยภาพรวมทุกด้านประชาชนมีส่วนร่วมอยู่ในระดับน้อย โดยมีส่วนร่วมในการวางแผนและการตัดสินใจมีคะแนนสูงสุด ส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามประเมินผลมีค่าคะแนนต่ำสุด

วีระชัย คำล้าน (2550 : 121) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลบัวงาม อำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี ผลการวิจัยพบว่า มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุดคือ ด้านการร่วมตัดสินใจ รองลงมาคือด้านการกำกับติดตามผลและด้านการร่วมรับประโยชน์ตามลำดับส่วนที่มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุดคือ ด้านการร่วมดำเนินการ เมื่อจำแนกตามตัวแปร เพศ อาชีพ และหมู่บ้านที่อยู่อาศัยพบว่า เพศและหมู่บ้านไม่มีความแตกต่าง อาชีพมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

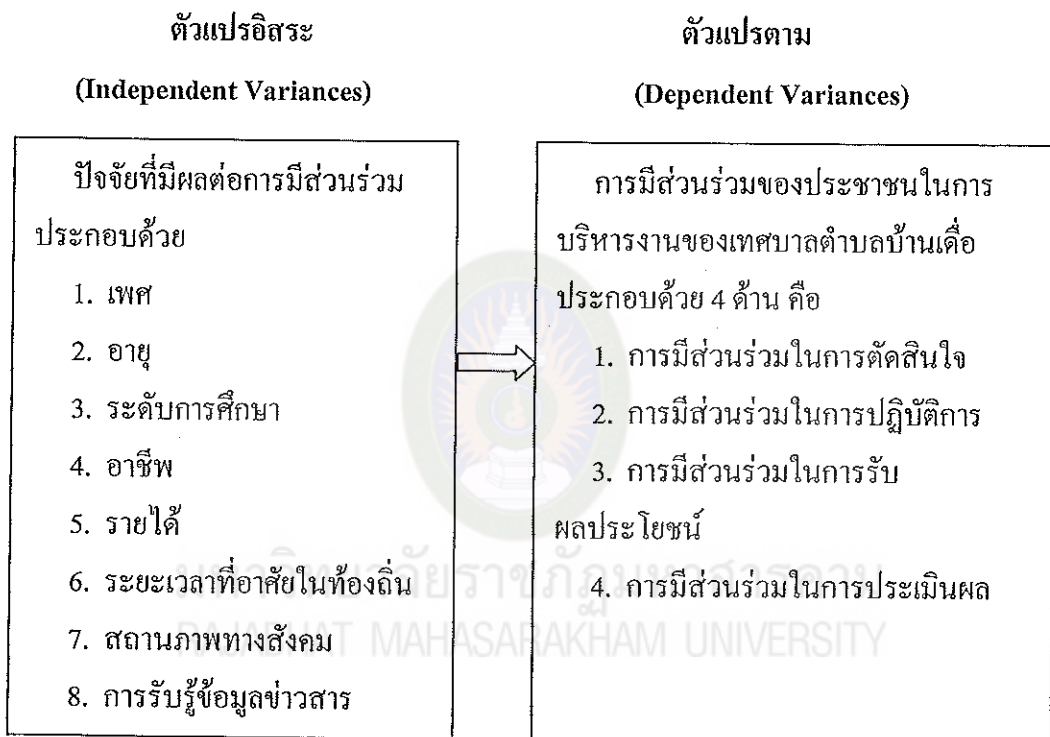
วีระชาติ เมืองใจ (2552 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลเวียงฝาง อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนโดยภาพรวมอยู่ในระดับค่อนข้างน้อย เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านที่อยู่ในระดับมาก ได้แก่ ด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ส่วนด้านที่อยู่ในระดับค่อนข้างน้อย ได้แก่ ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผนและตัดสินใจ ด้านการมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงาน และด้านการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา และปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ได้แก่ ความเชื่อมั่นในตัวผู้นำ การได้รับรู้ข่าวสารจากแหล่งข้อมูลภายนอก ความคาดหวังเกี่ยวกับโครงการ การเป็นสมาชิกกลุ่ม รายได้ของครอบครัว และการเข้าถึงระบบข้อมูลเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งสามารถร่วมกันพยากรณ์การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน ได้ร้อยละ 70.2

ณัฐรุจา ตันนารัตน์ (2552 : 57-58) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่น ตำบลโพธิ์ชัย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนโดยรวมและจำแนกตามเพศ อายุ และระดับการศึกษาเห็นว่าการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่นตำบลโพธิ์ชัย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย โดยรวมและรายด้านทุกด้านอยู่ในระดับมาก ทั้ง 4 ด้าน คือด้านการปฏิบัติการ ด้านการประเมินผล ด้านผลประโยชน์ และด้านการตัดสินใจ โดยประชาชนในเขตตำบลโพธิ์ชัย ที่มีเพศและระดับการศึกษาต่างกัน มีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่นตำบลโพธิ์ชัย โดยรวมและรายด้านทุกด้านไม่แตกต่างกัน แต่มีประชาชนที่มีอายุต่างกัน มีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่นตำบลโพธิ์ชัย โดยรวมและเฉพาะด้านการประเมินผล แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สรุป ได้ว่า จากผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า ประชาชนยังขาดความพร้อมในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความรู้ความเข้าใจที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลตำบล และปัจจัยบางประการทางสังคมของประชาชนที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม เช่น เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ระยะเวลาที่อยู่อาศัยในเขต เป็นต้น จึงเห็นได้ว่าปัจจัยต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นน่าจะมีความสำคัญหรือมีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบล ซึ่งมีประเด็นที่นำมาพิจารณา คือ ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอยู่ในระดับใด ปัจจัยอะไรบ้างที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

## กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ผู้วิจัย ได้ใช้กรอบแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนของ โคเฮน และ ออฟโฟบ (Cohen and Uphoff. 1980 : 219 ; อ้างถึงใน จรรยาพร วงศ์จำปา. 2553 : 10-12) สามารถนำมาสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลบ้านเตื่อ อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ดังนี้



แผนภาพที่ 2 กรอบแนวคิดการวิจัย