

บทที่ 2

เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้ มุ่งศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานเทศบาลตำบลพนมสารคาม อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องในประเด็นสำคัญเพื่อประโยชน์เป็นแนวทางการศึกษาค้นคว้านี้ ได้แก่

1. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง
3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. ข้อมูลเกี่ยวกับเทศบาลตำบลพนมสารคาม อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

ความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอันชอบธรรม เราทุกคนต้องเคารพให้การยอมรับและยกย่อง โดยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงออกเกี่ยวกับการปรับปรุงวิถีชีวิตของเขา เราจำเป็นต้องให้คนหมู่มากเหล่านี้ได้มีสิทธิมีเสียงในการแสดงออก การมีส่วนร่วมของประชาชน มีคำในภาษาอังกฤษหลาย ๆ คำ ที่ใช้สื่อความหมายทำนองเดียวกัน ได้แก่ People's participation Citizen Involvement, Popular Participation Grass Roots Participation เป็นต้น และได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายที่แตกต่างกันดังต่อไปนี้

ชินรัตน์ สมสืบ (2539, หน้า 21) ได้อธิบายว่า การมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การทำงานร่วมกับกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความร่วมมือ ร่วมใจ โดยกระทำการดังกล่าว ในห้วงเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่ทรงประสิทธิภาพ คือ ถูกจังหวะเวลาเหมาะสมกับงานที่ทำ ดังกล่าวด้วยความรู้สึกผูกพันให้ประจักษ์ว่าเชื่อถือได้

รีดเดอร์ (Reeders, 1974, p. 39 อ้างถึงใน รัมภา แก้วปิ่นทอง, 2544, หน้า 10) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้ การมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมในการปะทะสังสรรค์ทางสังคม ซึ่งรวมทั้งการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคล และการมีส่วนร่วมของกลุ่ม

ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2543, หน้า 138) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วม ในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนาว่า หมายถึง การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมใน กระบวนการ ตั้งแต่เริ่มจนถึงสิ้นสุดโครงการ โดยการให้โครงการดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องกับ วิถีชีวิต และวัฒนธรรมของชุมชน

พีระพล ไชยพงศ์ (2539, หน้า 8) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่รัฐ ส่งเสริม ชักนำสนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชน ทั้งในส่วนบุคคล กลุ่มชน ชุมชน สมาคม มูลนิธิ และองค์กรอาสาสมัครรูปแบบต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใด เรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องรวมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2538, หน้า 19-20) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วม หมายถึง การพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมช่วยเหลือโดยสมัครใจโดย ประชาชนต่อโครงการใดโครงการหนึ่ง ของโครงการสาธารณะต่าง ๆ ที่คาดว่าจะส่งผลต่อการ พัฒนาชาติแต่ไม่ได้หวังว่าจะให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงโครงการหรือวิจารณ์เนื้อหาของโครงการ
2. การมีส่วนร่วม หมายถึง การให้ประชาชนในชนบทรู้สึกตื่นตัวเพื่อที่จะทราบถึงการ รับความช่วยเหลือและตอบสนองต่อโครงการและร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนา ขณะเดียวกันก็สนับสนุนความคิดริเริ่มของคนในท้องถิ่น
3. การมีส่วนร่วม หมายถึง การให้เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินโครงการและร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนา นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้อง กับความพยายามที่จะประเมินผลโครงการต่าง ๆ ในท้องถิ่น
4. การมีส่วนร่วมในชุมชน หมายถึง การที่ประชาชนจะมีทั้งสิทธิและหน้าที่ที่จะเข้า ร่วมในการแก้ไขปัญหาทางสุขภาพของเขา มีความรับผิดชอบมากขึ้นที่จะสำรวจตรวจสอบความ จำเป็นเรื่องสุขภาพอนามัย การระดมทรัพยากรท้องถิ่นและเสนอแนะแนวทางแก้ไขใหม่ ๆ เช่นเดียวกับการก่อตั้งและดำรงรักษาองค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่น

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527, หน้า 6-7) ได้ให้ความหมายและหลักการสำคัญเกี่ยวกับ นโยบายการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาว่า หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริมชัก นำและสร้างโอกาสให้กับประชาชนในชุมชนทั้งส่วนบุคคล กลุ่มชน สมาคม มูลนิธิ และองค์กร อาสาสมัครให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องรวมกัน

จากความหมายของการมีส่วนร่วมของนักวิชาการหลายท่าน สามารถสรุปได้ว่าการมี ส่วนร่วมนั้นหมายถึงการที่ประชาชนมีสิทธิและหน้าที่ในการบริหารงาน มีบทบาทสำคัญในการ ขับเคลื่อนองค์กรหรือเครือข่ายให้บรรลุตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งการมี ส่วนร่วมก่อให้เกิดผลดีต่อการบริหารงานเชิงจิตวิทยาและทางปฏิบัติ กล่าวคือประชาชนจะเกิด

ความภาคภูมิใจที่ได้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานและมีความรู้สึกพึงพอใจเมื่อมีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาชุมชน ซึ่งประชาชนจะเกิดความรักและมีความรู้สึกรักเป็นเจ้าของชุมชนมากขึ้นด้วย

รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน

องค์การอนามัยโลก (World Health Organization, 2544 อ้างถึงใน อยุธ ขำหาญ, 2544, หน้า 9) ได้เสนอว่ารูปแบบของการมีส่วนร่วมที่ถือว่าเป็นรูปแบบที่แท้จริงนั้น จะต้องประกอบด้วย ขบวนการ 4 ขั้นตอน คือ

1. การวางแผน (Planning) ประชาชนจะต้องมาส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาจัดลำดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีการติดตามผลและประเมินผล และประการสำคัญ คือ การตัดสินใจด้วย

2. การดำเนินกิจกรรม (Implementation) ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการจัดการและการบริหาร การใช้ทรัพยากร มีความรับผิดชอบในการจัดสรรควบคุมทางการเงินและคนบริหาร

3. การได้รับประโยชน์ (Obtaining Benefits) ประชาชนจะต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นที่ฐานเท่ากัน ซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์ส่วนตัว สังคมหรือวัตถุก็ได้
การใช้ประโยชน์ (Utilization) ประชาชนจะต้องมีความสามารถในการนำกิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งพาตนเองและการควบคุมทางสังคม

ชาติชาย ณ เชียงใหม่ (2533, หน้า 2) เสนอรูปแบบหรือมิติการมีส่วนร่วมไว้ 4 รูปแบบ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานโครงการ
3. การมีส่วนร่วมในการได้รับผลประโยชน์
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

กรรณิกา ชมดี (2524, หน้า 13) ได้สรุปรูปแบบของการมีส่วนร่วมออกเป็น 10 รูปแบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมประชุม (Attendance at Meetings)
2. การมีส่วนร่วมออกเงิน (Financial Contribution)
3. การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ (Membership on committees)
4. การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ (Position of Leadership)
5. การมีส่วนร่วมสัมภาษณ์ (Interviewer)
6. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ชักชวน (Solicitor)
7. การมีส่วนร่วมเป็นผู้บริโภค (Customers)

8. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ริเริ่ม (Entrepreneur)

9. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ใช้แรงงานหรือเป็นลูกจ้าง (Employee)

10. การมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์ (Material Contribution)

โดยรูปแบบของการมีส่วนร่วมที่กล่าวมาข้างต้นนั้นสามารถจำแนกออกเป็นได้หลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับลักษณะของการบริหารงานและองค์กร อย่างไรก็ตาม รูปแบบของการมีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาลตำบลพนมสารคาม อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมในด้านการกำหนดนโยบาย ด้านการดำเนินงาน และด้านการติดตามและประเมินผล ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีความสอดคล้องกับการจำแนกรูปแบบการมีส่วนร่วมขององค์การอนามัยโลกที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น โดยการกำหนดนโยบายนั้นอยู่ในขอบข่ายของการวางแผน หลังจากนั้นก็ดำเนินงานหรือกิจกรรมตามแผนที่วางไว้ เมื่อการดำเนินงานได้เสร็จสิ้นลงก็ต้องมีการประเมินผล ซึ่งผลที่ได้นั้นเป็นผลประโยชน์ของประชาชน กล่าวคือประชาชนเป็นผู้รับประโยชน์จากการมีส่วนร่วมดังกล่าว

ปัจจัยแนวคิดที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

การที่ประชาชนจะตัดสินใจมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ และรับผิดชอบในกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งระบบนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ทั้งภายในและภายนอก อันมีผลต่อจิตใจและความรู้สึกของการมีส่วนร่วม ซึ่งความแตกต่างของลักษณะความเป็นอยู่ ตลอดจนความรู้ความเข้าใจของประชาชนนั้น อาจส่งผลกระทบต่อความกระตือรือร้นและความเอาใจใส่ในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งประยูร ศรีประสาธน์ (2542, หน้า 5) ได้นำเสนอปัจจัยของการมีส่วนร่วม ว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วม มีด้วยกัน 3 ปัจจัย คือ

1. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ อายุ เพศ

2. ปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจ ได้แก่ การศึกษา อาชีพ รายได้ และการเป็นสมาชิกกลุ่ม

3. ปัจจัยด้านการสื่อสาร ได้แก่ การรับข่าวสารจากสื่อมวลชนและสื่อบุคคล

ประยูร ศรีประสาธน์ (2542) จะเน้นปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมไปในทางลักษณะของบุคคลเป็นหลัก ขณะที่ นรินทร์ จงวุฒิเวศย์ (2527) กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เน้นด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ดังนี้

1. ความศรัทธา ที่มีต่อความเชื่อถือของบุคคลสำคัญและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การบำเพ็ญประโยชน์ การสร้างโบสถ์วิหาร

2. ความเกรงใจที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศตำแหน่งทำให้ประชาชนเกิดความเกรงใจที่จะมีส่วนร่วมด้วย ทั้ง ๆ ที่ยังไม่มีความศรัทธาหรือความเต็มใจอย่างเต็มเปี่ยมที่จะกระทำ เช่น ผู้ใหญ่ออกปากขอแรงผู้น้อยก็ช่วยออกแรง

3. อำนาจบังคับที่เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่าทำให้ประชาชนถูกบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำต่าง ๆ เช่น บังคับให้ทำงานเยี่ยงทาส ฯลฯ

จากแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มีผลต่อการตัดสินใจและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ประชาชนที่มีรายได้สูง มีอาชีพการงานที่มั่นคง ทำให้เกิดความแตกต่างทางชนชั้น เมื่อสังคมที่มีความแตกต่างกันตามฐานะทางสังคม การศึกษาก็มีความแตกต่างกัน ส่งผลให้อุดมการณ์ความเชื่อในเสรีภาพความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตยนั้นมีความแตกต่างกันไปด้วย รวมถึงการรับรู้ข่าวสารที่แตกต่างกันด้วย อีกทั้งปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลนั้นก็เป็นส่วนหนึ่งที่มีผลต่อระดับการมีส่วนร่วม เนื่องจากการมีส่วนร่วมเกิดขึ้นมาจากความรู้สึกและความตระหนักถึงความสำคัญของกิจกรรมเหล่านั้น ถ้าหากประชาชนมีความศรัทธาและเชื่อมั่นในกิจกรรม รวมถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องแล้วก็จะส่งผลให้แนวโน้มการมีส่วนร่วมนั้นอยู่ในระดับสูง

เงื่อนไขของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมขึ้นอยู่กับสถานการณ์และปัจจัยบางประการ โดยนิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527) ได้กล่าวถึงเงื่อนไขการมีส่วนร่วมอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่

1. ประชาชนต้องมีอิสรภาพที่จะมีส่วนร่วม (Freedom to Participation)
2. ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม (Ability to Participation)
3. ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม (Willingness to Participation)

นอกจากนี้ ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขดังต่อไปนี้

1. ประชาชนจะต้องมีเวลาที่จะมีส่วนร่วมกิจกรรม การมีส่วนร่วมไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ฉุกเฉิน

2. ประชาชนต้องไม่เสียค่าใช้จ่าย ในการมีส่วนร่วมมากเกินไปที่เขาประเมินผลตอบแทนที่จะได้รับ

3. ประชาชนต้องมีความสนใจที่สัมพันธ์สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมนั้น

4. ประชาชนต้องสามารถสื่อสารรู้เรื่องกันทุกฝ่าย

5. ประชาชนต้องรู้สึกกระทบกระเทือนต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือสถานภาพทางสังคม หากจะมีส่วนร่วม

จากเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นขึ้นอยู่กับสิทธิ โอกาสและความรู้สึกของประชาชน เนื่องจากการมีส่วนร่วมไม่ใช่การบังคับแต่เป็นการยินยอมและความเต็มใจในการช่วยเหลือหรือดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยความรู้

ความสามารถ ตลอดจนความคิดเห็นและประสบการณ์ของคนอื่นจะเป็นประโยชน์ต่อสังคม ซึ่งการมีส่วนร่วมจะสำเร็จได้นั้นจะต้องอาศัยการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพและการตัดสินใจที่รอบคอบด้วยบุคคลที่มีความรู้และความเข้าใจในส่วนประกอบของกิจกรรมเหล่านั้นเป็นอย่างดี

ขั้นตอนของการมีส่วนร่วม

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527, หน้า 6-7) ได้กล่าวถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายการพัฒนา คือ

1. ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้าถึงปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน รวมตลอดถึงความต้องการของชุมชน
2. ร่วมค้นหา และสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชนหรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน หรือสนองความต้องการของชุมชน
3. ร่วมงานนโยบาย หรือวางแผนงานหรือโครงการหรือกิจกรรม เพื่อจัดและแก้ไขตลอดจนความต้องการของชุมชน
4. ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมจัด หรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
6. ร่วมการลงทุนในกิจกรรมโครงการชุมชน ตามขีดความสามารถของตนเองและหน่วยงาน
7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการและกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้
8. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผลและร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำไว้ทั้งภาคเอกชนและภาครัฐให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนามี 4 ขั้นตอนดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2525, หน้า 11-13) รูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วม คือ

1. ร่วมคิด หมายถึง สภาพที่เป็นอยู่มีอะไรเดือดร้อนและสาเหตุเกิดจากอะไร
2. ร่วมวางแผน หมายถึง วิเคราะห์สาเหตุ จัดลำดับความสำคัญของปัญหา พิจารณา

ทางเลือก

3. ร่วมดำเนินการ หมายถึง การดำเนินการตามโครงการและแผนกำหนดโครงการและ

แผนงาน

4. ร่วมติดตามประเมินผล หมายถึง ประเมินผลความสำเร็จหรือล้มเหลวเป็นระยะ ๆ
อकिन รพีพัฒน์ (2547, หน้า 49) ได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ

1. การกำหนดปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไข
2. การตัดสินใจเลือกแนวทาง และวางแผนพัฒนา แก้ไขปัญหา
3. การปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผน
4. การประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา

จากแนวคิดเกี่ยวกับขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานของเทศบาล
ตำบลพนมสารคาม อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา ทั้งหมดสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมเริ่ม
ด้วยการค้นหาปัญหา สาเหตุและแนวทางการแก้ไข หลังจากนั้นตัดสินใจกำหนดความต้องการแล้ว
ลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหาต่าง ๆ เพื่อใช้ในการวางแผน กำหนดวัตถุประสงค์ วิธีการ
ดำเนินการและแนวทางทางบริหารทรัพยากร เมื่อกำหนดได้เรียบร้อยแล้วก็เข้าสู่ขั้นตอนลงมือ
ปฏิบัติ มีการดำเนินงานตามกิจกรรมที่ได้วางไว้ และขั้นตอนสุดท้ายคือการประเมินผล

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วม

วันชัย วัฒนศัพท์ (2544, หน้า 7-10) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนในด้านอื่น ๆ ดังต่อไปนี้

1. เพิ่มคุณภาพในการตัดสินใจ
2. ลดค่าใช้จ่าย และสูญเสียเวลาที่เกี่ยวกับความขัดแย้ง
3. การสร้างฉันทามติและการยอมรับ
4. เพิ่มการง่ายต่อการ ไปปฏิบัติ
5. หลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า
6. ดำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือ
7. เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นสามารถคาดคะเนถึง ความกังวล และค่านิยมของประชาชนได้
8. พัฒนาความเชี่ยวชาญ และความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2538, หน้า 27) ได้กล่าวถึงข้อดีของการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

1. ทำให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้
2. ทำให้งานที่ยากบางอย่างสำเร็จขึ้นขึ้นมาได้
3. ทำให้บุคคลคิดช่วยตนเอง
4. ทำให้ความช่วยเหลือนั้นตรงกับความต้องการ
5. มักทำให้ประหยัดทรัพยากรลงได้
6. ทำให้รู้สึกเป็นเจ้าของ

7. เพิ่มทางเลือกที่ดีเพื่อการตัดสินใจ
8. เกิดการสร้างฉันทามติ หรือการเห็นพ้องต้องกันขึ้นมาได้
9. ทำให้ชุมชนหรือสังคมเข้มแข็ง
10. ทำให้เกิดการดำเนินงานของชุมชนหรือสังคมนั้นไปรงใส
11. ทำให้บุคคลที่อาจยอมรับยากยอมรับโครงการนั้นได้

จากที่ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมที่นักวิชาการได้กล่าวไว้ข้างต้นนั้นเป็นประโยชน์ของการมีส่วนร่วมทั่วไป ไม่เฉพาะเจาะจงต่อการมีส่วนร่วมในทางการเมืองหรือการบริหารงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตามสามารถเชื่อมโยงกับการพัฒนาประเทศได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานเทศบาลตำบลพนมสารคาม อำเภอนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรานั้นมีประโยชน์อย่างมากทั้งการพัฒนาชุมชนและประเทศ เนื่องจากชุมชนถือได้ว่าเป็นหน่วยสังคมที่เล็กและประกอบกันเป็นหน่วยสังคมที่ใหญ่ขึ้นจนเป็นประเทศ โดยการพัฒนาประเทศที่ดีนั้นจะต้องมาจากการพัฒนาชุมชนเสียก่อน โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นทำให้การบริหารงานนั้นง่ายขึ้น เนื่องจากสามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงประเด็นและตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง รวมถึงประชาชนได้แสดงความคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ที่ผู้บริหารอาจไม่ได้นึกถึงเพราะไม่ได้เข้าไปปฏิบัติโดยตรง อีกทั้งการมีส่วนร่วมยังสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน มีความรักความสามัคคีกันในสังคม และลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากขาดการสื่อสารได้

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง

ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นเป็นวิธีการที่มอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่ท้องถิ่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นให้การบังคับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับราชการบริหารส่วนกลางเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่ง คือ รัฐมอบอำนาจในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการในท้องถิ่น หรือองค์การอันมิใช่ส่วนหนึ่งของราชการบริหารกลางรับไปดำเนินการเอง

อุทัย หิรัญโต (2523, หน้า 5) ได้กล่าวไว้ว่าการกระจายอำนาจการปกครองหรือที่เรียกว่า มัชฌมวิภาค หมายถึง การกระจายอำนาจในการปกครองประเทศจากส่วนกลางบางส่วน โอนไปให้ประชาชนจัดจัดทำซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นตนเอง

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2538, หน้า 10-11) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

1. แนวทฤษฎีดั้งเดิมได้ให้ความหมาย 2 ลักษณะ คือ

1.1 การกระจายอำนาจตามเขต (Decentralization by Territory) หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล

1.2 การกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization by Function) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินการให้สมแก่เทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และการโทรศัพท์

2. แนวทฤษฎีสมัยใหม่เห็นว่าการที่จะพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจ หรือกระจายอำนาจควรพิจารณาว่าอำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดอยู่แก่องค์กรปกครองเดียวหรือหลายองค์กรถ้ารวมอยู่ในองค์กรเดียวเรียกว่าการรวมอำนาจแต่ถ้าอำนาจนี้อยู่แก่องค์กรปกครองเดียวหรือหลายองค์กรถ้ารวมอยู่ในองค์กรเดียวเรียกว่าการรวมอำนาจแต่ถ้าอำนาจนี้อยู่แก่หลายองค์กรเรียกว่าองค์กรเหล่านั้นว่าองค์กรกระจายอำนาจ แนวทฤษฎีนี้ไม่เห็นด้วยที่จะแยกความหมายการกระจายอำนาจออกเป็นกรกระจายอำนาจตามอาณาเขต และกระจายอำนาจตามกิจการ เพราะการพิจารณาว่ากระจายอำนาจหรือไม่ควรพิจารณาว่าองค์กรนั้นมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่

ทั้งนี้ ลิจิต ชีรเวคิน (2525, หน้า 111) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ไว้โดยสรุปคือการกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ และ โครงสร้างพื้นฐานคือระดับท้องถิ่นการเน้นแต่พัฒนาโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ การเลือกตั้ง ฯลฯ โดยไม่คำนึงถึงพื้นฐานเบื้องล่าง ได้แก่ ความตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถและโอกาสในการปกครองตนเองก็เท่ากับพยายามพัฒนาในลักษณะหัวโตตัวลีบ กล่าวคือ การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุดก็คือ รากแก้วซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยมีหลายองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การวางรากฐานในท้องถิ่น

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาระบบเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณสุขการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานฯ นอกจากนั้น ในหมวด 9 ตั้งแต่มาตรา 290 ได้กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยองค์การ

ปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ รัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย และเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งยังกำหนดอำนาจของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และการเสนอให้สภาท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

จากความหมายและความสำคัญของการกระจายอำนาจที่นักวิชาการได้กล่าวไว้ สามารถสรุปได้ว่าการกระจายอำนาจคือการมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ส่วนท้องถิ่น ได้มีสิทธิและบทบาทหน้าที่ในการบริหารงานต่าง ๆ เพื่อให้สามารถดูแลจัดการและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งจะทำให้การบริหารงานนั้นมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้ดำเนินการเอง โดยประชาชนจะเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ดำเนินการบุคคลเหล่านั้นจะทราบถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขได้ดีมากกว่าบุคคลอื่น อีกทั้งยังเป็นการเสริมสร้างความรักความสามัคคีให้กับชุมชนด้วย

ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ

วิทยา นาหิรัญกุลกิจ (2549, หน้า 8-9) ได้กล่าวไว้ว่าการจัดระเบียบบริหารตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองย่อมมีข้อดี หรือจุดแข็งอยู่ 3 ประการคือ

1. ทำให้เกิดการสนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่นได้ดีขึ้น บริการสาธารณะบางอย่างที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่นก็ได้มอบให้ผู้บริหารงานท้องถิ่น ซึ่งเลือกตั้งขึ้นจากประชาชนในท้องถิ่น เป็นผู้จัดทำก็ย่อมจะได้ผลตรงกับความต้องการในท้องถิ่นมากขึ้น เพราะรู้ปัญหา และความต้องการของท้องถิ่นของตนเอง

2. เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลางได้บ้าง ในปัจจุบันนี้ราชการบริหารส่วนกลางมีภารกิจหนักมากอยู่แล้ว เกี่ยวกับการจัดทำกิจการอันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ได้ัดภาระเกี่ยวกับกิจการท้องถิ่นที่ไม่อาจดำเนินการได้อย่างทั่วถึงออกไปเสียบ้างถ้าจะทำให้เกิดผลดีสมกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นได้

3. ทำให้ราษฎรมีความสนใจรู้จักรับผิดชอบ ในการปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองมากขึ้นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นการมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นปกครองตนเอง ทำให้ราษฎรมีส่วนได้เสียในกิจการท้องถิ่นได้โดยตรง และเกิดความจำเป็นที่ต้องปรึกษาหารือกันในการดำเนินงานทำให้ราษฎรรู้จักรับผิดชอบ คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น ทำให้การกระจายอำนาจในการที่จะให้บริการแก่ประชาชนเป็นไปได้ด้วยความสะดวกรวดเร็วเป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบบประชาธิปไตยมากขึ้น

ในขณะเดียวกันเมื่อการกระจายอำนาจมีข้อดีก็ย่อมมีข้อเสียเกิดขึ้นควบคู่กันไปด้วย โดย
ลิจิต ธีรเวคิน (2525) ได้กล่าวถึงข้อเสียหรือจุดอ่อนของการกระจายอำนาจมีอยู่ 4 ประการ ดังนี้

1. อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการเมือง และความมั่นคงของประเทศ เพราะหากว่าการกระจายอำนาจในท้องถิ่นมากเกินไป อาจทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคง
ปลอดภัยของรัฐได้ ทั้งยังอาจให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งต่างมุ่งที่จะรักษา
ผลประโยชน์ของตนได้โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ท้องถิ่น

2. ทำให้ราษฎรเพ่งเล็งเห็นประโยชน์ท้องถิ่นสำคัญกว่าส่วนรวมเมื่อราษฎรมีส่วนร่วม
ในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้นก็มุ่งที่จะทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียว จนกระทั่งลืมนึก
ถึงผลประโยชน์ของประเทศโดยรวมไป

3. เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้งอาจปกครองได้ไม่เหมาะสม กล่าวคือจะถือพรรคพวก
การใช้อำนาจหน้าที่บังคับกดขี่พรรคฝ่ายตรงข้าม หรือราษฎรที่ไม่อยู่ในพรรคพวกของตน ซึ่งทำให้
เกิดความไม่สงบราบรื่น ได้ยอมทำให้เกิดความเดือดร้อน และความไม่พอใจแก่ราษฎรยิ่งกว่าถูก
ปกครองโดยส่วนกลางเสียอีก

4. ย่อมทำให้เกิดความสิ้นเปลืองมากกว่าและมีต้นทุนสูง เพราะต้องมีการแยก
งบประมาณเป็นส่วน ๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่ และเครื่องมือเครื่องใช้ของตนเองซึ่งไม่หมุนเวียน
สับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นต่าง ๆ รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายอย่างไม่ประหยัดและควบคุม
การเงิน ไม่พอใช้จ่าย

ซึ่งมีความสอดคล้องกับประยูร กาญจนกุล (2533, หน้า 45) ที่ได้กล่าวถึงข้อเสียหรือ
จุดอ่อนของการกระจายอำนาจปกครอง มีอยู่ 4 ประการ คือ

1. อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการเมืองและความมั่นคงของประเทศ เพราะหากการ
กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคง
ปลอดภัยของรัฐได้ ทั้งยังอาจให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งต่างมุ่งที่จะรักษา
ประโยชน์ของตนเองโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ท้องถิ่นอื่น

2. ทำให้ราษฎรเพ่งเล็งเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นสำคัญกว่าส่วนรวม เมื่อราษฎรมีส่วน
ร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งที่จะทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียวจนกระทั่งลืมนึกถึง
ถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

3. เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้ง อาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสมด้วยการถือพรรคถือพวก
อาจใช้อำนาจหน้าที่บังคับกดขี่พรรคพวกฝ่ายตรงข้ามหรือราษฎรที่ไม่อยู่ในพรรคพวกของตน ซึ่งทำ
ให้เกิดความไม่สงบราบรื่น ย่อมทำให้เกิดความเดือดร้อนและความไม่พอใจแก่ราษฎรยิ่งกว่าถูก
ปกครองโดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเสียอีก

4. ย่อมทำให้เกิดความสับสนเปลี่ยนแปลงมากกว่าและมีต้นทุนสูง เพราะต้องมีการแยกงบประมาณเป็นส่วน ๆ ทั้งยังมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ของตนเอง ซึ่งไม่อาจหมุนเวียนสับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นต่าง ๆ รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัดและควบคุมการเงินไม่ดีพอ

การกระจายอำนาจช่วยสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของหน่วยงานราชการ ซึ่งมีความสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยและส่งเสริมให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใสมากขึ้น เพราะประชาชนให้ความเอาใจใส่ในการดำเนินกิจกรรมที่มีความเกี่ยวข้องกับตนเองและชุมชน แม้ว่าการกระจายอำนาจจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมมากแค่ไหน ก็ยังมีข้อเสียหรือจุดอ่อนดังที่นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้ คือ อาจมีการเล่นพรรคเล่นพวก ซึ่งมีแนวโน้มเกิดขึ้นได้อย่างมากเนื่องจากการเลือกผู้แทนมาบริหารชุมชนนั้น กระบวนการเลือกตั้งมาจากประชาชนในชุมชนซึ่งอาจมีการข่มขู่หรือซื้อเสียงได้ และการบริหารอาจมุ่งแต่เฉพาะผลประโยชน์ส่วนท้องถิ่นจนละเลยผลประโยชน์โดยรวมของประเทศ ซึ่งส่งผลต่อความมั่นคงของประเทศเกิดการสั่นคลอนได้ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรและงบประมาณมากขึ้นเพราะต้องแยกเป็นหลายส่วนมากขึ้นในการบริหารงาน ซึ่งจำเป็นต้องจัดสรรให้มากเพียงพอในการบริหารด้วย

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจการปกครองให้กับส่วนท้องถิ่นเพื่อได้บริหารจัดการในส่วนของตัวเอง เพื่อประโยชน์ด้านการบริหารที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นและสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (Holloway, 1951, p. 39) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองตนเองของชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดที่มีองค์การเกิดขึ้นทำหน้าที่ในการกำหนดเขตพื้นที่ มีอำนาจในการบริหารด้านการคลัง มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจและมีสภาพท้องถิ่นเป็นองค์การสำคัญขององค์การนี้

โจน เอ. คลาร์ก (Clark, 1957, p. 398) ได้ให้ความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึงหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยงานการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

ประธาน คณะทศศึกษากร (2526, หน้า 8 - 9) ให้ความหมายไว้ว่าการปกครองท้องถิ่น เป็นระบบราชการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และ โดยนัยนี้ จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การจัดตั้งนี้ถูกควบคุมโดยรัฐแต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

อุทัย หิรัญโต (2523, หน้า 12) ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่น คือการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการกันเองเพื่อ บำบัดความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตน การบริหารงานท้องถิ่นมีการจัดองค์การ มี เจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาล ไม่ได้เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ทั้งนี้ ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2538) ได้สรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญ ดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ของไทยจัดเป็น กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหาร ส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขต ที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใด จึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

- 3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และ เพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น

- 3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4. มืองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครอง ท้องถิ่น แบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานครคือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภา กรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

จากความหมายที่นักวิชาการ ได้ให้ไว้ข้างต้นนั้นสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่าการ ปกครองท้องถิ่นคือการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ส่วนท้องถิ่นได้มีอำนาจในการบริหาร จัดการในส่วนต่างๆ ของท้องถิ่นเอง โดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการตามระเบียบและ ความเหมาะสม ทั้งนี้การบริหารยังคงอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐบาลส่วนกลาง แต่ส่วนท้องถิ่นจะ มีอิสระในการวางแผน กำหนดนโยบาย และการดำเนินการ

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ (อุทัย หิรัญโต, 2523, หน้า 22)

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่าหากประเทศใดกำหนดเรื่องการ ปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นจะมีความ เข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ นั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองของตนเอง ประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับ ของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและ ขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหาร และเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมี ประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่ต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการ บริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคลจัดตั้งโดยพลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ

มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5. การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนโดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทะนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตย (อนันต์ อนันตกุล, 2535 อ้างถึงในชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2538, หน้า 31) รัฐต้องสงวนอำนาจในการควบคุม ดูแลอยู่

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2538, หน้า 26) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งทางด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ
2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง
3. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษการปกครองระบบประชาธิปไตยแก่ประชาชน

จากนิยามและแนวคิดที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นได้ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย
2. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล
3. การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกของตนเองต่อท้องถิ่น

ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

โดยองค์ประกอบของระบบการปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องมีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์ประกอบอย่างแรก กล่าวคือมีการกำหนดอำนาจและบทบาทหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน โดยมีความชัดเจนทั้งทางด้านอำนาจการบริหารและขอบเขตการปกครองดูแล นโยบายของรัฐบาลต้องเอื้อต่อการกระจายอำนาจปกครองให้กับท้องถิ่น โดยมีการเลือกตั้งคณะดำเนินการจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเพื่อให้การบริหารเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่งในการบริหารงานเป็นไปอย่างอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหน่วยงานส่วนกลาง โดยทางส่วนกลางจะต้องมีการจัดสรรงบประมาณให้กับส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอ

ทั้งนี้ วุฒิสภา ดันไชย (2552) ได้กล่าวถึงอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งสามารถสรุปได้ว่าหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ควรจะต้องพิจารณาถึงกำลังเงินกำลังงบประมาณ กำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และหน้าที่ความรับผิดชอบควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากเกินกว่าภาระหรือเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น งานทะเบียนที่ดิน การศึกษาในระดับอุดมศึกษา การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ มีข้อพิจารณา ดังนี้

1. เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

2. เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง

3. เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ด้านนี้มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุข จัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา เป็นต้น

4. เป็นงานที่เกี่ยวกับพาณิชย์ท้องถิ่น เป็นงานที่หากปล่อยให้ประชาชนดำเนินการเอง อาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควรจะเป็นจัดให้มีโรงจำนำ การจัดตลาดและงานต่าง ๆ ที่มีรายได้โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชน

การกระจายอำนาจกับการปกครองท้องถิ่น

แนวความคิดการปกครองท้องถิ่น ซึ่งยึดหลักการกระจายอำนาจนั้น วัตถุประสงค์การปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคง และความผาสุกของประชาชนและสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยที่เน้นความสำคัญของการมีส่วนร่วมความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่ถือได้ว่าเป็นลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจก็คือ

1. การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมือง การปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบและความหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงจะมีต่อท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่อันน่าจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในที่สุด ประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลยพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง หัวใจการปกครองระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่งก็คือการปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองที่เกิดขึ้นจากเบื้องบน การปกครองตน คือการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง นอกจากจะได้รับการเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบการบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชน ผู้บริหารท้องถิ่นจึงมักต้องฟังเสียงของประชาชนด้วยวิถีประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคและปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหของท้องถิ่นของตนเอง (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2528, หน้า 6-7) การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของการปกครองตนเองอย่างแท้จริงก็คือ การกระจายอำนาจไปในระดับล่างสุดอันถือว่าเป็นรากแก้ว ซึ่งเป็นการเสริมความสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบแต่องค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งคือ การขาดรากฐานในท้องถิ่น

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาระยะจากรัฐบาลส่วนกลาง เนื่องจากความจำเป็นบางประการดังนี้ (ลิขิต ชีรเวทิน, 2525, หน้า 3)

ประการแรก ภารกิจของรัฐบาลกลางมีขอบเขตกว้างขวาง ยิ่งนับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นของแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

ประการที่สอง รัฐบาลกลางมีอาจจะดำเนินการในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกันการแก้ปัญหาหรือการจัดการบริหาร โครงการในท้องถิ่น โดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจได้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่ได้ยู่ท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้มากที่สุด

ประการที่สาม กิจกรรมบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะของท้องถิ่น ไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่นและไม่เกี่ยวกับส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยส่วนรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการกิจการดังกล่าวเอง

ดังนั้น หากไม่มีองค์ประกอบของท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลกลางจะต้องรับผิดชอบภาระกิจการดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ใจว่าจะสนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่นถูกจุดหรือไม่รวมทั้งยังจะต้องดำเนินการเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่น ๆ หากได้จัดทำให้การปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการเองแล้ว ภาระของรัฐบาลจะมีหน้าที่แค่ควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรการในการดำเนินการยิ่งขึ้น

การแบ่งเบภาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญหรือโครงการใหญ่ ๆ ระดับชาติที่มีผลประโยชน์ต่อส่วนรวม งานที่มอบหมายให้ท้องถิ่นทำให้รัฐบาลกลางมีความคล่องตัวมากขึ้น

1. การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างไม่ว่าภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาย่อมแตกต่างกันออกไป การให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริการงานก็เป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องเสียเวลาเสนอขอเรื่องอนุมัติซึ่งส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานได้เสร็จในท้องถิ่นเองไม่ต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น (ประหยัด หงษ์ทองคำ และอนันต์ เกตุวงศ์, 2524, หน้า 5-7)

2. การปกครองท้องถิ่นเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคตผู้นำองค์การปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การได้รับสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตนและการฝึกฝนทักษะทางการเมืองบริหารในท้องถิ่นอีกด้วย (วิทยา นภาศิริกุลกิจ, 2549, หน้า 22-23)

3. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การดำเนินพัฒนาชนบทผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งคือ

การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทมีผลสัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องมาจากการริเริ่มช่วยเหลือตัวเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจโดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง มิเช่นนั้นแล้วการพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะหยิบบินให้แทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นกับกลายเป็นการสร้างปัญหา กล่าวคือเป็นการสร้างการพัฒนาแบบพึ่งพาไม่ยอมช่วยเหลือตนเองอันเป็นผลในทางลบต่อการพัฒนาประชาธิปไตย การกระจายอำนาจทำให้เกิดลักษณะการพึ่งพาตนเอง ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตย (ลิขิต ชีรเวทิน, 2525, หน้า 4)

ในการศึกษาการปกครองท้องถิ่น ถึงหลักการกระจายอำนาจมีทฤษฎีและรูปแบบมากมาย การศึกษาระดับแคบ ๆ อาจจะไม่ใช่เรื่องง่ายแต่กระนั้นก็ตามสิ่งที่ไม่ควรขาดก็คือแนวความคิดพื้นฐานในการจัดการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการมองในด้านการจัดระเบียบการปกครองหรือใช้อำนาจในการปกครองบริหารประเทศนั่นเอง แม้ว่าความหมายของการปกครองท้องถิ่นจะมีมากมายแต่ก็หนีไม่พ้นแนวความคิดพื้นฐานและเรื่องของการกระจายอำนาจ การปกครองซึ่งนำมาสู่องค์ประกอบขององค์กรท้องถิ่นโดยทั่วไป ซึ่งเป็นตัวชี้และวิเคราะห์ว่าการปกครองที่กำลังดำเนินอยู่นั้นจัดว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นหรือไม่ แต่การกระจายอำนาจดังกล่าวนี้มีข้อพึงระวังและได้กลายเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ซึ่งมีอยู่หลายประการดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของขอบเขตการกระจายอำนาจและการคำนึงถึงระดับความรู้ความสามารถของประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาที่ถกเถียงถึงความหมายของความพร้อมของประชาชนต่อการปกครองตนเองมาโดยตลอด จนกระทั่งปัจจุบัน

จากจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นหากจะรวบรวมเป็นจุดใหญ่ ๆ แล้วสามารถที่จะแบ่งออกได้เป็น 2 ด้านคือ ด้านการเมือง ด้านการปกครอง และการบริหาร กล่าวคือในด้านการเมืองการปกครองนั้น เป็นการปูพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านบริหารนั้น เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางและคนในท้องถิ่นได้หาทางตอบสนองแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ด้วยกลไกทางการบริหารต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การจัดการ ฯลฯ มากมาย

ข้อมูลเกี่ยวกับเทศบาลตำบลพนมสารคาม อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา

เทศบาลตำบลพนมสารคาม ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลเป็น เทศบาลตำบล เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542 ประกาศในพระราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 89 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542 สำนักงานเทศบาลตำบลพนมสารคาม ตั้งอยู่ที่ริมถนนฉะเชิงเทรา - กบินทร์บุรี

ตำบลพนมสารคาม อำเภอนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา มีพื้นที่อยู่ในความรับผิดชอบทั้งหมด 2.16 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่บางส่วนของหมู่ที่ 1 และหมู่ที่ 2 ตำบลพนมสารคาม มีจำนวนประชากรทั้งหมด 7,163 คน ชาย 3,354 คน หญิง 3,809 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2551 จาก เทศบาลตำบลพนมสารคาม) โดยมีนโยบายในการบริหารงาน ดังนี้

1. นโยบายด้านการพัฒนาจัดระบบโครงสร้างพื้นฐาน

เป้าหมายการพัฒนา คือจัดให้มีระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการอย่างครบถ้วน สมบูรณ์เพียงพอต่อความต้องการ โดยการก่อสร้างปรับปรุงซ่อมแซมถนน ทางระบายน้ำ ทางเดินเท้า สะพาน ติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะ และบำรุงรักษาแหล่งน้ำให้ได้มาตรฐานอย่างทั่วถึง ตลอดจนประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดให้มีระบบคมนาคมขนส่ง ระบบการสื่อสารโทรคมนาคม และงานผังเมืองที่เหมาะสม

2. นโยบายด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคม

เป้าหมายการพัฒนา คือให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพของคนในท้องถิ่น เสริมสร้างให้ประชาชนมีคุณธรรม จริยธรรม มีสุขภาพแข็งแรง มีครอบครัวอบอุ่นและเป็นสังคมที่เอื้ออาทรต่อกัน ให้การดูแลผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาสและผู้พิการอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ส่งเสริมการอบรมเพิ่มประสิทธิภาพของอสม. ให้สามารถดูแลสุขภาพประชาชนในชุมชน ด้านการป้องกันและบำบัดฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดจะประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยการร่วมคิด ร่วมทำ ในการแก้ไขปัญหาเสพติดให้หมดสิ้นไปจากชุมชน และเป็นชุมชนที่ปลอดยาเสพติดอย่างยั่งยืน ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน จะให้ความสำคัญในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จัดตั้งศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเทศบาลตำบลพนมสารคาม และสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดูแลชุมชนโดยชุมชน รวมทั้งบูรณาการร่วมกับฝ่ายปกครอง และฝ่ายตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อย

3. นโยบายด้านเศรษฐกิจและแก้ไขปัญหาความยากจน

เป้าหมายของการพัฒนา คือจัดให้มีการพัฒนาส่งเสริมอาชีพและรายได้ให้กับประชาชน สร้างความเข้มแข็งของชุมชนบนพื้นฐานของการพึ่งตนเอง ประชาชนมีงานทำและมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพ จัดให้มีการรวมกลุ่มเพื่อให้ประชาชนรู้จักการออม และใช้ชีวิตตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ส่งเสริมผลักดันสินค้าชุมชนให้ก้าวไปสู่ตลาดระดับจังหวัดและระดับประเทศ จัดให้มีตลาดประจำตำบลและตลาดนัด ตลอดจนส่งเสริมพัฒนาความรู้ทักษะในด้านการประกอบอาชีพแก่ประชาชน

4. นโยบายด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

เป้าหมายของการพัฒนา คือจัดให้มีการศึกษาอบรมตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น เทศบาลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยส่งเสริมปรับปรุงการศึกษาให้ได้มาตรฐาน และจัดการศึกษาสำหรับเด็กก่อนวัยเรียนของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเทศบาลตำบลพนมสารคาม ให้ได้รับการพัฒนาทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคมและสติปัญญา ส่วนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจะให้การสนับสนุนโรงเรียนที่สังกัดเขตพื้นที่ การศึกษาในเขตเทศบาลตามกรอบที่กฎหมายกำหนด นอกจากนั้นยังจัดการบริการด้านกีฬาและนันทนาการ กิจกรรมเด็กและเยาวชน ตลอดจนการส่งเสริมสนับสนุนกิจการศาสนา การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งการพัฒนาด้านจิตใจให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและพึ่งพากันสนับสนุนให้มีการจัดเวทีสาธารณะหรือลานวัฒนธรรม เพื่อเปิดโอกาสให้เยาวชนและประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในการแสดงออกทั้งด้าน การดนตรี และศิลปวัฒนธรรมอย่างต่อเนื่อง

5. นโยบายด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เป้าหมายของการพัฒนา คือจัดให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น ภายใต้การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน รัฐบาลและชุมชน โดยสร้างจิตสำนึกของประชาชน ในการดูแลรักษาที่สาธารณะ พัฒนาปรับปรุงภูมิทัศน์ พัฒนาสภาพแวดล้อมให้ปลอดภัยและมลภาวะ ปรับปรุงระบบการจัดเก็บขยะมูลฝอยให้ทั่วถึง ส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการขยะแบบครบวงจรและการนำขยะกลับมาใช้ใหม่ จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย จัดสร้างสถานที่พักผ่อนหย่อนใจให้มีสวนสาธารณะที่ได้มาตรฐาน พร้อมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนมีการปลูกต้นไม้ในชุมชน

6. นโยบายด้านการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

เป้าหมายของการพัฒนา คือจัดให้มีระบบบริการประชาชนอย่างรวดเร็วและทั่วถึง ปรับปรุงระบบอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม นำ เทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการวางแผนพัฒนาดำเนินการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ให้บุคลากรมีความรู้คุณธรรมสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมจัดตั้งศูนย์รับฟังความคิดเห็นของประชาชนและศูนย์ รับเรื่องราวร้องทุกข์ ตลอดจนจัดบริการระบบสื่อสารสนเทศให้กับประชาชนในท้องถิ่น

เทศบาลตำบลพนมสารคาม มีพันธกิจหลักการพัฒนาดังต่อไปนี้

1. ก่อสร้าง ปรับปรุง บูรณะซ่อมแซม จัดหาสิ่งสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ
2. จัดวางระบบผังเมืองรวมของเทศบาล
3. ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งร้านค้าชุมชน ศูนย์จำหน่ายสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

ศูนย์กลางการจำหน่ายสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมสำหรับนักท่องเที่ยว

4. จัดฝึกอบรมอาชีพ และส่งเสริมการรวมกลุ่มอาชีพในชุมชน
5. จัดตั้งสถานธนาบาล (โรงรับจำนำ) ในเขตเทศบาล
6. ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจ อนุรักษ์ปลูกจิตสำนึกให้เด็กและเยาวชน เห็นคุณค่าของการ

ดูแล รักษาสุขภาพการออกกำลังกายและพิษภัยของยาเสพติด

7. จัดบริการด้านสาธารณสุขพื้นฐานและสวัสดิการสังคม
8. พัฒนาและจัดการศึกษาให้ประชาชน
9. ส่งเสริมการอนุรักษ์วัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น
10. พัฒนาและปรับปรุงระบบกำจัดขยะมูลฝอย และระบบน้ำเสียในชุมชน
11. ปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์เมือง
12. ส่งเสริมให้ความรู้ ปลูกจิตสำนึก ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม

13. เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ และปลูกจิตสำนึกทางด้านการเมือง การปกครองแก่

บุคคลทุกเพศทุกวัย

14. ส่งเสริมการรวมกลุ่มเป็นภาคี และส่งเสริมการเรียนรู้ตามแนวทางเวทีประชาคม
15. พัฒนา ปรับปรุง และจัดหาสถานที่ปฏิบัติงาน เครื่องมือ เครื่องใช้และบุคลากรให้

พอเพียง

16. จัดตั้งศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารประชาชน
 17. ส่งเสริมและพัฒนาด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- ทั้งนี้เทศบาลตำบลพนมสารคาม ได้ตั้งจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. ประชาชนได้รับบริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ
อย่างทั่วถึง

2. มีระบบการจัดวางผังเมืองรวมที่ดี เพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองหลวง
3. ประชาชนได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
4. มีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดี เป็นเมืองที่น่าอยู่
5. ประชาชนได้รับการดูแลให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและยั่งยืน
6. ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่นดำรงอยู่สืบไป
7. ประชาชนมีรายได้จากการส่งเสริมการลงทุน การพาณิชย์กรรม การท่องเที่ยว และการ

ขนส่ง

8. ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น
9. ประชาชนได้รับบริการที่ดีจากองค์กร

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

คงศักดิ์ พูลภูเมือง (2545, บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณี เทศบาลเมืองสรวง จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในด้านการตัดสินใจระดับปานกลาง ด้านการดำเนินงานระดับมาก และด้านการประเมินผลอยู่ในระดับปานกลาง สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นคือ เพศชายมีส่วนร่วมในการพัฒนามากกว่าเพศหญิง ระดับการศึกษาสูงมีส่วนร่วมน้อยกว่าผู้ที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่า สถานภาพโสดมีส่วนร่วมมากกว่าผู้ที่มีสถานภาพสมรส และผู้ที่มีระยะเวลาอาศัยอยู่ในชุมชนนานได้รับรู้ปัญหาของชุมชนมีส่วนร่วมการพัฒนามากกว่า ส่วนปัจจัยที่ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมคือ อาชีพและรายได้

พรทิพย์ รัตนวรินทร์ชัย (2546, บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลหนองแคว จังหวัดสระบุรี พบว่าระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งพิจารณาจากด้านกันไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การติดตามสถานการณ์การเมือง การเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการทางการเมือง และแสดงความคิดเห็นทางการเมือง โดยในภาพรวมประชาชนมีส่วนร่วมอยู่ในระดับน้อย สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ได้แก่ เพศ อาชีพ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล การเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคม และความสนใจในการรับรู้ข่าวสารทางการเมือง ส่วนปัจจัยที่ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ได้แก่ อายุ การศึกษา สถานภาพสมรส รายได้ ระยะเวลาในการติดตามข่าวสารทางการเมือง และความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

วารุณี วัชรเสวี (2544) ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเมืองที่มีต่อโครงการเมืองน่าอยู่ของเขตเทศบาลนครราชสีมา ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในโครงการเมืองน่าอยู่คือ อาชีพ ระดับการศึกษา การรับรู้สาเหตุของปัญหาลี้ภัยแวดล้อม ความตระหนักถึงปัญหาลี้ภัยแวดล้อม และความคิดเห็นต่อโครงการเมืองน่าอยู่ ปัจจัยที่ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในโครงการเมืองน่าอยู่ คือ เพศ อายุ รายได้

สมปอง มั่นคง (2545, บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณี เทศบาลตำบลเรือเสาะ จังหวัดนครราชสีมา พบว่าส่วนใหญ่มีความรู้เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับปานกลาง การมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับน้อย ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า เพศ อายุ ศาสนา รายได้ การศึกษา ความรู้ และความเห็นไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับการเป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคม พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคมจะมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นสูงกว่ากลุ่มที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคม

กิตติวรรณ ชีระตระกูล (2546, บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาลเมืองตราด พบว่า ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบการเลือกตั้งมากที่สุด รองลงมาคือ การมีบทบาทในชุมชน การประท้วง การสื่อสารทางการเมือง และการเกี่ยวข้องกับกลุ่มการเมืองปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมคือ อายุ อาชีพ

บุญมา แสงกล้า (2545, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลน้ำพองจังหวัดขอนแก่น พบว่า ส่วนใหญ่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากกว่า 3 ครั้ง ทราบเกี่ยวกับการเลือกตั้งจากผู้นำชุมชน สาเหตุที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อรักษาสิทธิทางการเมือง ส่วนแรงจูงใจที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งคือความน่าเชื่อถือของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ความต้องการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าต้องการมีส่วนร่วมในด้านการบริหารและด้านการกำกับ ตรวจสอบและติดตามมากที่สุด

สุภา ชูจิตติกุล (2545, บทคัดย่อ) ศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนในเขตเทศบาล : ศึกษากรณี เทศบาลนครนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พบว่า ในภาพรวมประชาชนมีส่วนร่วมอยู่ในระดับต่ำ เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านการดำเนินงานประชาชนมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนด้านการตัดสินใจ ด้านการวางแผนและด้านการประเมินผลประชาชนมีส่วนร่วมอยู่ในระดับต่ำ สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมได้แก่ เพศ รายได้ และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน ส่วนปัจจัยที่ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ได้แก่ สถานภาพสมรส ศาสนา อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพ

วิทยา บุญยะเวชชีวิน (2543) ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณี เทศบาลตำบลบางปู จังหวัดสมุทรปราการ ผลการศึกษาพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ต่อการปกครองท้องถิ่นในเขตเทศบาลตำบลบางปู อยู่ในระดับปานกลาง โดยการมีส่วนร่วมทางการเมือง ด้านการไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากที่สุด รองลงมาคือ การชักชวนให้ผู้อื่นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และน้อยที่สุดคือ การร่วมชุมนุมหรือเดินขบวนขับไล่สมาชิกสภาเทศบาลหรือเจ้าหน้าที่เทศบาล สำหรับปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองต่อการปกครองท้องถิ่นในเขตเทศบาลบางปู คือ การผ่านสังคมประกิตทางการเมือง การผ่านการบ่มเพาะทางการเมือง การมีอุดมการณ์ประชาธิปไตย และการเข้าถึงข่าวสารทางการเมือง มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติไม่เกินระดับ 0.5

ทรงพล ตุ่มทอง (2541) ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลศรีราชา อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี ผล

ศึกษาสรุปได้คือ ปัจจัยทางด้านเพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ ระยะเวลาที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาลไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ขณะที่ปัจจัยทางการเป็นสมาชิกกลุ่ม และความรู้ ความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่น มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

เชียรชัย บุรพชนก (2532) ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในกิจกรรมสุขภาพของหมู่บ้านพึ่งตนเองทางสาธารณสุข จังหวัดระยอง โดยศึกษาจากคณะกรรมการหมู่บ้านและหัวหน้าครัวเรือนในหมู่บ้าน 34 หมู่บ้าน จำนวน 406 คน พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมสูงสุดในการวางแผนโครงการริเริ่มกำหนดโครงการ การปฏิบัติงาน และการประเมินผลโครงการรองลงมาตามลำดับ ส่วนปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของชุมชน คือ เพศ การมีตำแหน่งในองค์กรในหมู่บ้าน การได้รับข้อมูลข่าวสารการพัฒนา ฐานะทางเศรษฐกิจ ความรู้และเจตคติต่อการสุขภาพ

บุญยิ่ง โหมคเทศน์ (2530) ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองชุมพร ผลการศึกษาสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นยังมีน้อย โดยส่วนใหญ่จะมีส่วนร่วมเฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเท่านั้น การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลและการควบคุมติดตามการบริหารงานของเทศบาลมีจำนวนน้อย ซึ่งปัจจัยทางการศึกษา รายได้ ความทันสมัย และความรู้ ความเข้าใจในการปกครองมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสมาชิกเทศบาล รายได้เป็นปัจจัยที่มีส่วนในการกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ การศึกษา ความรู้ ความเข้าใจ ในการปกครอง และความทันสมัยตามลำดับ สำหรับการเป็นสมาชิกกลุ่มและการมองเห็นประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในการปกครองนั้นไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลพบว่า ปัจจัยทางการศึกษา รายได้ การเป็นสมาชิกกลุ่มความทันสมัย ความรู้ความเข้าใจในการปกครองและการมองเห็นประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในการปกครองไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนการควบคุมติดตามการบริหารพบว่า การศึกษาเป็นเพียงปัจจัยตัวเดียวที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่เป็นไปในเชิงผกผัน คือ ระดับการศึกษาสูงขึ้นจะเข้ามีส่วนร่วมน้อยลง

กรอบแนวคิดในการวิจัย

เมื่อได้พิจารณาและทบทวนองค์ความรู้เกี่ยวกับรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน และการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ประกอบกับการสอบถามข้อมูลเบื้องต้นกับหน่วยงานเทศบาลตำบลพนมสารคาม อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา พบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลตำบลพนมสารคาม ที่สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการ

กำหนดนโยบาย ด้านการดำเนินงาน และด้านการติดตามและประเมินผล ทั้งนี้จากแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมแสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่ส่งผลให้ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นแตกต่างกัน โดยผู้วิจัยได้ทำการศึกษาและสรุปออกเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย