

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการดำเนินงาน ของเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
2. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองท้องถิ่น
3. การปกครองท้องถิ่น
4. การปกครองท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจ
5. การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
6. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ อำเภอสุวรรณภูมิ

จังหวัดร้อยเอ็ด

7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมทางการเมืองถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญของการเมืองในระบบประชาธิปไตย สำหรับการมีส่วนร่วมมีผู้อธิบายไว้ดังนี้

ชินรัตน์ สมสืบ (2539, 21) ได้อธิบายว่า การมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึงการทำงานกับกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความร่วมมือ ร่วมใจ โดยกระทำการดังกล่าวในห้วงเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่ทรงประสิทธิภาพ คือ ถูกจังหวะเวลาเหมาะสมกับงานที่ทำดังกล่าวด้วยความรู้สึกผูกพันให้ประจักษ์ว่าเชื่อถือได้

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2526, 25) ได้อธิบายของการมีส่วนร่วมในกิจกรรม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจการร่วมปฏิบัติและการร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบมาถึงและการทำงานที่จะสามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหาและนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและจำเป็นที่จัดต้องยอมรับมนุษยทุกคนต่างปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกันกับผู้อื่นอย่างมีความสุขและเป็นที่ยอมรับของผู้อื่นพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของกลุ่ม ขณะเดียวกันก็ต้องยอมรับด้วยความบริสุทธิ์ใจว่ามนุษย์นั้นสามารถพัฒนาได้ถ้ามีโอกาสและมีการชี้แนะที่ถูกต้อง

ไพรัตน์ เดชะรินทร์ (2535, 6-7) ได้ชี้ความหมายและหลักการสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการพัฒนาว่าเป็นกระบวนการที่รัฐทำการส่งเสริมชักนำสนับสนุนและสร้างโอกาสให้ประชาชนและชุมชนทั้งในรูปส่วนบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม และองค์กร อาสาสมัครรูปแบบต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายพัฒนาที่กำหนดไว้

อนุชัย นุรณประเสริฐกุล (2545, 24) กล่าวว่า การใช้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนานั้นมีแนวคิดพื้นฐาน 3 ประการ คือ

1. ให้ประชาชนมีบทบาทหลักในการพัฒนา โดยได้ร่วมแสดงความคิดเห็น การเขียน การพูด ร่วมสละทรัพย์เงิน วัสดุ แรงงาน แรงเวลา
2. เป้าหมายของกิจกรรมการพัฒนา คือ พัฒนาขีดความสามารถเพื่อพึ่งพาและพัฒนาตนเอง มิใช่พึ่งพารัฐหรือพึ่งพางค์กรพัฒนาภายนอก
3. กระบวนการพัฒนาชี้คกลางสู่บนมากกว่าบนสู่ล่าง ซึ่งจะต้องถือชาวบ้านเป็นหลักในการแก้ไขปัญหา กิจกรรมการพัฒนาเริ่มจากชุมชน

มานพ ฉวีรักษ์ (2546, 12) พบว่าการที่คนเราพิจารณาว่าคนได้รับผลกระทบและเลือกที่จะมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 6 ประการ คือ

1. ความใกล้ชิดปัญหา
2. ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ
3. การเข้าถึงประโยชน์ใช้สอยหรือบริการ
4. ประเด็นทางด้านสังคม/สิ่งแวดล้อม
5. ค่านิยม
6. อำนาจที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย

กล่าวถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานของรัฐ ความบัพัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งรัฐบาลต้องถือปฏิบัติ รายละเอียดดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2546, 238-247)

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
ถือเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่นมากที่สุด ตั้งแต่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมา 18 ฉบับ และด้วยบัพัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ก่อให้เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงขึ้นในชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองท้องถิ่นครั้งใหญ่ โดยเฉพาะให้พิจารณาในบัพัญญัติรัฐธรรมนูญในมาตราสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นดังนี้ว่า

มาตรา 43 บัญญัติเกี่ยวกับ “การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองท้องถิ่น ในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ”

มาตรา 46 บัญญัติเกี่ยวกับ “การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ในการจัดบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”

มาตรา 52 บัญญัติเกี่ยวกับ “การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริการทางสาธารณสุข”

มาตรา 56 บัญญัติเกี่ยวกับ “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชน ในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งคุณภาพสิ่งแวดล้อม”

มาตรา 59 บัญญัติเกี่ยวกับ “สิทธิของบุคคลที่จะได้รับข้อมูลและคำชี้แจงจากหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาตหรือการดำเนิน โครงการที่กระทบต่อชุมชนท้องถิ่น”

มาตรา 78 บัญญัติเกี่ยวกับ “การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองรวมทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น”

มาตรา 79 บัญญัติเกี่ยวกับ “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม”

มาตรา 282 และมาตรา 290 บัญญัติเกี่ยวกับ “การปกครองท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการวางแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นทุกประการ ทั้งในการกำหนดนโยบายปกครองการบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และการปฏิรูปหน้าที่ รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น โดยเสริมให้มีความเป็นอิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเอง โดยเฉพาะการให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่วางรากฐานและเป็นแนวทางกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น”

2. นโยบายและทิศทางการกระจายอำนาจ

ในช่วง 4 ปี (2540-2544) นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ได้มีการผลักดันกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหลายฉบับ อันเป็นรากฐานของการกระจายอำนาจในยุคที่เรียกว่าปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ที่สำคัญดังต่อไปนี้ (โกวิท พวงงาม, 2546, 240)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์เรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่น มีสาระสำคัญ คือ มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน

กรรมการเป็นผู้ใดภาคีจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่น และ
ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการเป็นเลขานุการคณะกรรมการฯ มีหน้าที่หลัก คือ

1. จัดทำแผนกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ
2. กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและส่วน

ภูมิภาคให้แก่ท้องถิ่น

3. กำหนดการจัดระบบบริการสาธารณสุขระหว่างรัฐกับท้องถิ่นและระหว่างท้องถิ่นด้วย

ตนเอง

4. เสนอแนะคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายกระจายอำนาจและปรับปรุงสัดส่วนภา

อกร และรายได้ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นและระหว่างท้องถิ่นด้วยตัวเอง

5. พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนท้องถิ่น
6. เร่งรัดการออกกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจแก่

ท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ในเขตเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543
ให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี โดยตรงทุกแห่งหรือจะเลือกใช้โครงสร้างแบบให้สภาเทศบาลเป็น
ผู้เลือกคณะรัฐมนตรี ก็ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน โดยการลงประชามติ

การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง มีส่วนทำให้การเปลี่ยนแปลง โครงสร้างของ
เทศบาลซึ่งประกอบด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยให้นายกเทศมนตรีมอบหมายในนาม
นายกเทศมนตรี

3. การเน้นการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองและกระบวนการประชาสังคมในการพัฒนา
และการปกครองท้องถิ่น

ในการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองและกระบวนการประชาสังคมในการพัฒนาและ
การปกครองท้องถิ่น มีสาระสำคัญดังนี้ (โกวิท พวงงาม, 2546, 241)

1. ความจำเป็นในการเร่งกระตุ้นให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาต่าง ๆ
ได้ถูกกำหนดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ซึ่งได้ปรับเปลี่ยนแนวการพัฒนา
โดยยึด “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” พร้อมทั้งเปลี่ยนวิธีการพัฒนาแบบแยกส่วนมาเป็น
การบูรณาการองค์กร โดยมีกระบวนการพัฒนาที่เชื่อมโยงกันในทุกเรื่อง และเปิด โอกาสให้ทุก
ภาคส่วนในสังคมมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการพัฒนา การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและ
ประชาสังคมทุกระดับทั้งในชนบทและเมือง จะยังเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาในทุกด้านต่อเนื่อง
จากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เข้าสู่แผนพัฒนาฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)

ความจำเป็นในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนยังมีความเร่งด่วนขึ้นเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลาย ๆ ด้าน อาทิเช่น

1.1 ด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิที่ได้รับข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครัวของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น (ม.58) มีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนิน โครงสร้าง หรือกิจกรรมใด ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมคุณภาพ สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้ส่วนเสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับคนหรือชุมชนท้องถิ่น มีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ (ม.59)

1.2 ด้านการพิจารณาการปฏิบัติราชการทางการปกครอง สิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติราชการทางการปกครองอันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตนเองทั้งนี้ที่กฎหมายบัญญัติ (ม.60)

1.3 ด้านกำหนดนโยบาย รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (ม.76)

1.4 ด้านการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์แก่ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล (ม.79)

1.5 ด้านการคัดเลือกผู้แทนองค์กรปกครองท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น (ม.285วรรค 2)

1.6 ด้านการตรวจสอบและควบคุมปฏิบัติงาน ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองท้องถิ่น มีจำนวน ไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองท้องถิ่น ของผู้มาลงคะแนนเห็นว่าสมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติ (ม.286)

1.7 ด้านการออกกฎหมาย ราษฎรมีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยมีจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการองค์กรปกครองท้องถิ่น มีสิทธิเข้าชื่อต่อประธานสภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้ (ม.287)

2. กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น การบริหารจัดการ องค์การปกครองท้องถิ่นในมิติใหม่จะทำอย่างไรให้ประชาชน กลุ่มองค์กรชุมชนมีความรู้สึกว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งควรจะมี ส่วนร่วมรับผิดชอบในการกำหนดอนาคตของท้องถิ่น เท่ากับเป็นการทำให้การปกครองท้องถิ่นเป็น เรื่องของสมาชิกและคณะผู้บริหารองค์กร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหาร ส่วนตำบลเพียงประการเดียว

จะเห็น ได้ว่ามีโครงการและกิจกรรมมากมายที่ดี ๆ ที่ก่อให้เกิดการสร้างความร่วมมือ ให้คน กลุ่ม องค์กร ชุมชน มีความรู้สึกรักและรู้สึกความเป็นเจ้าขององค์การปกครองท้องถิ่น เช่น ธรรมนูญความเป็นประชาคมท้องถิ่น ธรรมนูญความเป็นประชาคมตำบล และความเป็นประชาคมเมือง เป็นต้น

3. การเรียกร้องความเป็นปึกแผ่นของชุมชนการเรียกร้องความเป็นปึกแผ่นของ ชุมชน ในลักษณะการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนซึ่งถือว่าเป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาของ สังคมไทย โดยเฉพาะแผนในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540- 2544) และในช่วงที่มีวิกฤตเศรษฐกิจของสังคมไทย เห็นว่าทุกคนของสังคมได้โหมโรงณรงค์ให้ คนกลุ่ม องค์กรชุมชน รวมพลังกันสร้างสรรค์ชุมชน เพื่อค้นหาศักยภาพของชุมชน โดยเชื่อว่าพลัง สร้างสรรค์ชุมชนก็คือ พลังคน พลังกลุ่ม พลังทุน พลังธุรกิจ พลังเอื้ออาทร และพลังการเรียนรู้

จากแนวคิดดังกล่าวทำให้รู้ว่าภาครัฐบาลจะต้องกระตุ้นและส่งเสริมให้เกิดการมี ส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นกระบวนการและต่อเนื่อง โดยมีเป้าหมายโดยการทำที่พึ่งพาตัวเอง ของประชาชนในชุมชนนั้น ๆ องค์กรประกอบที่สำคัญในการสร้างมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นนั้น จะต้องมื องค์กรประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ระบบการทำงานที่เอื้ออำนวย และตัวของ ประชาชนนั่นเอง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ ของคณะผู้บริหารจะต้องเกี่ยวข้องและมีความสัมพันธ์กับแนวคิดดังกล่าวด้วย

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์การปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นนั้นจะมีขึ้น ได้ก็โดยรัฐยินยอมให้จัดตั้งขึ้น ได้หรือที่เรียกว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รับสร้างขึ้น (Local government is creature state) เมื่อการปกครอง ท้องถิ่นเกิดขึ้นแล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นจะถูกควบคุม โดยรัฐวิธีการต่าง ๆ ฉะนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์การปกครองท้องถิ่นในที่นี้ หมายถึง ความสัมพันธ์ในลักษณะ ที่ต้องการการปกครองท้องถิ่นถูกควบคุม โดยรัฐในประการใดบ้างซึ่งประเทศต่าง ๆ มีวิธีการ แดกต่างกัน แต่มีวัตถุประสงค์ในแนวทางเดียวกัน คือ (อุทัย หิรัญโค, 2539, 401)

1. เพื่อป้องกันมิให้องค์กรปกครองท้องถิ่นบริหารงานผิดพลาดและเกิดความเสียหาย แก่ท้องถิ่นเองและประเทศชาติ
2. เพื่อคว่ำท้องถิ่นบริหารงานได้รับผลตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่
3. เพื่อเป็นการเร่งรัฐส่งเสริมให้การบริหารงานของท้องถิ่นมีมาตรฐานสูงขึ้นและสอดคล้องกับประเทศในส่วนรวม

มาตรฐานที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่น จำแนกออกได้ดังนี้ คือ

1. การควบคุมโดยกฎหมาย โดยรัฐจะออกกฎหมายควบคุมท้องถิ่นในรูปของการกำหนดท้องถิ่นว่าท้องถิ่นจะมีอะไรได้บ้าง นอกจากนี้ท้องถิ่นจะดำเนินกิจการได้ก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายของรัฐ เช่น การออกเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น ต้องเป็นไปตามกฎหมายเทศบาล หรือสุขาภิบาล จะออกเทศบัญญัติหรือข้อบังคับสุขาภิบาลตามลำพังมิได้

2. การควบคุมโดยการตรวจสอบ คือ การตรวจสอบการปฏิบัติงาน เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนและตรวจสอบเอกสาร เรียกเจ้าหน้าที่ของเทศบาลชี้แจงได้ ทั้งนี้เพื่อควบคุมการปฏิบัติงานของเทศบาลให้ เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือสั่งระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรีไว้ก่อนด้วยแล้วรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบ เพื่อวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร

3. การควบคุมโดยรัฐบาลมีอำนาจยุบสภาท้องถิ่น ถ้าสภาท้องถิ่นได้กระทำการอันเป็นผลเสียหายต่อประชาชนหรือส่วนรวมหรือการปฏิบัติผิดกฎหมาย รัฐบาลมีอำนาจที่จะยุบสภาท้องถิ่นนั้นได้ นอกจากนี้รัฐบาลยังมีอำนาจที่จะปลดฝ่ายบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นออกจากตำแหน่งไว้ด้วย เมื่อเห็นว่าเป็นผู้มีความประพฤติ อันจะนำซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ศรี ตำแหน่งหรือแก่ราชการ อำนาจเช่นนี้รวมถึงอำนาจในการแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่นไว้ด้วย

การปกครองท้องถิ่น

1. ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่น

ประเทศไทยเริ่มมีการจัดรูปแบบการปกครอง เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพมีความเสมอภาค และส่งเสริมให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ในสมัยรัชการที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ พระองค์ได้จัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร และสุขาภิบาลท่าฉลอม ให้ประชาชนมีอำนาจบริหารท้องถิ่นของตนเอง โดยได้ตรากฎหมายว่าด้วยการจัดการท้องถิ่นฉบับแรก คือ พระราชกำหนด

สุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 เมื่อปี พ.ศ. 2440 ต่อมาได้ตั้งสุขาภิบาลท่าลอมปี พ.ศ. 2448 กิจการสุขาภิบาลได้เริ่มมีขึ้นในหัวเมืองเป็นครั้งแรก

ต่อมาในสมัยรัชการที่ 7 ได้ทรงร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2470 แต่ยังไม่ทันประกาศใช้ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จึงมีพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2481 ปี พ.ศ. 2485 และปี พ.ศ. 2486 และปี พ.ศ. 2496 จนมาถึงปัจจุบันคือ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติม โดยแบ่งเทศบาลออกเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล

ภายหลังเหตุการณ์ พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 ได้มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องประชาธิปไตยมาขึ้นจนทำให้เกิดรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนในปี พ.ศ. 2540 ขึ้นกำหนดให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ภายใต้อำนาจสำคัญคือ รัฐต้องให้ความอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

2. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีความหมายที่แน่ชัดประการใดนั้นมิช้อธิบายได้ตรงกันเป็นอันมาก คำนิยามในตำราต่าง ๆ มักจะเน้นแนวความคิดไปคนละทาง แต่พิจารณาความหมายของการปกครองท้องถิ่น โดยแยกเป็นสองแนวความคิด คือ แนวความคิดแรกยอมรับว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันทำหน้าที่สนองความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญส่วนแนวความคิดที่สองมองในแง่ของลัทธิการเมือง การปกครอง และการปรัชญา กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แนวความคิดแรกเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นองค์การของรัฐ (Local self government) และแนวความคิดที่สองเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นองค์การของประชาชนเพื่อประชาชนและโดยประชาชน

แนวความคิดเกี่ยวกับความหมายของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ เป็นแนวความคิดทางตะวันตกมีมาช้านานแล้ว แต่ในปัจจุบันก็ยังมีอิทธิพลอยู่ในประเทศต่าง ๆ ในการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า Local government นั้น แบ่งออกเป็นสองประเภท คือ (อุทัย หิรัญโค, 2539, 392)

1. Local state government หมายถึง การปกครองท้องถิ่นที่รัฐบาลมอบหมายให้แนวการปกครองแนวใดแนวหนึ่งของรัฐปฏิบัติหน้าที่เป็นรัฐบาลท้องถิ่นด้วย หรือทำหน้าที่เป็นสองฐานะคือ เป็นแนวการปกครองที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลตามหลักการแบ่งอำนาจ (Decentralization) และขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ในฐานะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วย ซึ่งจะเห็นได้ชัดจากระบบการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศส

2. Local self government หมายถึง การปกครองท้องถิ่นในรูปที่รัฐกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง มีอำนาจปกครองตนเองการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า Local self government นี้ จะมีหน่วยการปกครองซึ่งจัดตั้งขึ้นจากกฎหมายของรัฐ ดังที่เรียกว่า Creature of state มีฐานะเป็นการปกครองที่มีอำนาจอิสระของตัวเอง หน่วยการ

ปกครองท้องถิ่นดังกล่าวจะมีอำนาจและหน้าที่ประการใดบ้างจะกำหนดไว้ในกฎหมายของรัฐอย่างแน่ชัด

การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชน ในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกัน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ โดยมีตัวแทนซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องกำกับดูแลด้วยวิธีต่าง ๆ ตามความเหมาะสม (สถาบันพระปกเกล้า, 2548, 1)

ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ให้ความหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา กรุงเทพมหานครฯ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายจัดตั้ง นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นดังนี้

ประยูร กาญจนกุล (2523, 30) ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นว่า รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่นให้ท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การในราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือองค์กรนั่นเอง

อนุก เหล่าธรรมทัศน์ (2545, 27) ได้กล่าวว่าการเป็นประชาธิปไตยที่ท้องถิ่นต้องเน้นการที่ประชาชนปกครองโดยตนเองทางตรงให้มากขึ้น คือ ระดับประเทศเป็นประชาธิปไตยที่เน้นการเลือกผู้แทน แต่ประชาธิปไตยที่ท้องถิ่นเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยตรง คือ เน้นการที่ประชาชนปกครองตนเอง และยังคงกล่าวถึงการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ประชาธิปไตยท้องถิ่นด้านประชาธิปไตยที่สำคัญที่สุด การคิดว่าท้องถิ่นเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น ไม่ใช่เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

รศ.ดร. รัตนา เสริมพงศ์ (2546, 15) ได้กล่าวถึงความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ประชาชนในท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจปกครองตนเอง ตามที่ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาล ดำเนินการปกครองตนเอง โดยจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใช้อำนาจแทนประชาชนเรียกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเป็นอิสระ ภายใต้กรอบนโยบาย กฎหมายและการกำกับดูแลของรัฐ

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์ (2540, 174) ได้กล่าวว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการปกครองชุมชนที่มีอาณาเขตแน่นอนแต่ไม่มีอำนาจอธิปไตยแยกตัวเป็นอิสระไปจากรัฐหรือประเทศ เป็นชุมชนที่มีสิทธิตามกฎหมาย และการจัดองค์การที่จำเป็นเพื่อออก

ข้อบัญญัติในการจัดการเกี่ยวกับกิจกรรมท้องถิ่นของคน โดยอิสระปราศจากการควบคุมจากภายนอก

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล (2544, 33) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่ประชาชนมีสิทธิในการปกครองตนเองในเรื่องของท้องถิ่น โดยรัฐมีหน้าที่ที่ต้องให้ความเป็นอิสระแก่ประชาชนในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น หรือเรียกว่า การกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่น แต่การให้ความเป็นอิสระนี้มีข้อจำกัดภายใต้รัฐธรรมนูญ มาตรา 1 ซึ่งบัญญัติว่า ประเทศเป็นอันหนึ่งอันเดียวแบ่งแยกมิได้ การให้มีอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น ซึ่งมีโอกาสให้ความเป็นอิสระถึงขนาดให้แยกเป็นรัฐอิสระหรือเป็นมลรัฐได้

พวงทอง โขธาใหญ่ (2545, 9) การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาและให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้มีอำนาจในการกำหนดคน โยบาย คัดสรรใจและดำเนินการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของตนเท่านั้น และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

วิรัช วิรัชนิการธรรม (2541, 33) ให้แนวคิดว่าการบริหารท้องถิ่น หมายถึง การที่รัฐบาลในส่วนกลางให้หรือกระจายอำนาจหน้าที่ด้านการบริหาร ไปให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นซึ่งรวมทั้งให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะบางประการเพื่อชุมชนของตนเอง หากรัฐบาลในส่วนกลางมอบอำนาจให้แก่ข้าราชการประจำหรือมอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคหรือในชนบท เช่นนี้ไม่เรียกว่าเป็นการบริหารท้องถิ่น แต่ความเป็นอิสระของหน่วยการบริหารท้องถิ่นจะมีไม่มากจนถึงขนาดที่เป็นอิสระ โดยไม่ขึ้นกับรัฐบาลในส่วนกลาง (Independence) ในเวลาเดียวกันเพื่อให้การบริหารท้องถิ่นดำเนินการไปได้จึงจำเป็นต้องมีหน่วยการบริหารท้องถิ่นที่รับผิดชอบในการบริหารท้องถิ่น เพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวมในท้องถิ่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากแนวคิดการปกครองท้องถิ่นที่กล่าวมา สรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐหรือการปกครองที่รัฐกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่างเพื่อผลประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ท้องถิ่น หรือผลประโยชน์ของท้องถิ่น โดยตรง การบริหารงานของท้องถิ่นมีองค์กรของท้องถิ่นประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วนทั้งนี้มีความอิสระในการบริหารแต่อยู่ภายใต้การควบคุมจากรัฐบาล โดยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม

3. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้ (ทวี พันธวุฒิสถิฐ, 2537, 100)

1. มีฐานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเป็นอิสระจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ และมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน

2. มีอำนาจอิสระในการบริหารและสามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งการกำหนดนโยบาย

3. มีงบประมาณของตนเอง โดยมีอำนาจเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

4. คณะผู้บริหารท้องถิ่นได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน

4. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นรัฐใดในโลกและยุคใดสมัยใดก็ตามมีอยู่สองประการที่ขาดเสียมิได้ คือ การรักษาความมั่นคงของรัฐและอำนาจความผาสุกแก่ประชาชนซึ่งถือว่าเป็นวัตถุประสงค์ที่ยิ่งใหญ่ ทุกรัฐจะมีวิธิต่างกันในการใฝ่หาให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวทุกวิถีทาง แต่เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วดินแดนของรัฐจะมีขอบเขตกว้างใหญ่ไพศาลและมีพลเมืองอยู่อาศัยกระจัดกระจายกันอยู่ทุกแห่งหน ซึ่งเป็นเหตุสุดวิสัยที่รัฐจะปกครองประเทศ โดยการคุ้มครองหรือรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้เสมอเหมือนกัน และยังความผาสุกให้แก่ประชาชนทั่วถึงทุกแห่งหน

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นน่าจะเกิดจากความจริงดังกล่าว คือ ถ้าหากรัฐบาลกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้ปกครองตนเองและแบ่งเบาภารกิจของรัฐแล้วองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นจะช่วยให้วัตถุประสงค์ในการปกครองของรัฐบรรลุผลได้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้การปกครองท้องถิ่นยังแสดงให้เห็นถึงความเจริญทางอารยธรรมของมนุษย์และเป็นการยอมรับความสำคัญของบุคคล เป้าหมายที่ล้าลึกอีกประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น คือ การสร้างความรักความหวงแหน ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นและเสริมในเบื้องต้นหากองค์กรปกครองท้องถิ่นบริหารงานมีประสิทธิภาพก็จะส่งผลให้เกิดความมั่นคงของชาติในส่วนรวมด้วยในที่สุด ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญหลายประการดังนี้ (พีรสิทธิ์ คำานวณศิลป์, 2543, 95)

1. การปกครองท้องถิ่น จะช่วยให้แก้ปัญหาการปกครองสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริงเพราะประชาชนรู้ปัญหาและเป็นผู้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และการแก้ปัญหานั้นย่อมได้ผลเพราะประชาชนย่อมรู้ปัญหามากกว่าบุคคลอื่น เนื่องจากอยู่ใกล้ชิดเหตุการณ์

2. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองเท่ากับเป็นการฝึกฝนหรือการเรียนรู้การปกครองระดับชาติไปในตัว กล่าวอีกในหนึ่งการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนเรียนรู้การปกครองระดับชาติ ซึ่งจะอำนวยในการพัฒนาการทางการเมืองไปในตัว

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระทางการเงิน และกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไปได้ส่วนหนึ่ง

4. การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งและบริหารงานมีประสิทธิภาพจะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเชื่อมั่นและศรัทธาคือท้องถิ่น ประชาชนจะมีความรู้สึกว่ามีคุณภาพและมีส่วนร่วม ได้เสียความสำนึกเช่นนี้จะสร้างสรรค์พลเมืองที่รับผิดชอบ (Responsible citizens) ให้แก่ประเทศชาติเป็นส่วนรวม

5. การปกครองท้องถิ่นเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่จะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง และเป็นการฝึกคนในท้องถิ่นให้รู้จักปกครองตนเอง

กล่าวโดยสรุปแล้ว การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญทั้งในด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจและสังคม จะมองเห็น ได้ชัดว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสะพานที่รวมชีวิตเศรษฐกิจของสังคมแห่งชาติเป็นชุมชนชนชั้นร่วมของสังคม หากองค์กรปกครองท้องถิ่นบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงจะเป็นวิถีทางที่สำคัญในการพัฒนาประเทศเพราะองค์กรปกครองท้องถิ่น ศูนย์รวมการปกครองท้องถิ่น การเมือง ตลอดจนการเศรษฐกิจ การพาณิชย์กรรม และการศึกษาในระบบท้องถิ่นซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งอยู่แล้ว

5. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นพอจะจำแนกออกเป็นข้อ ๆ ที่สำคัญได้ดังนี้ (พีรสิทธิ์ คำานวนศิลป์, 2543, 102)

1. เพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นรับผิดชอบในการปกครองตนเอง ซึ่งในทางปฏิบัติยอมจัดสนองความต้องการของประชาชน ได้ถูกต้องและทำให้ไม่ต้องเสียเวลาไปยังรัฐบาล ซึ่งกว่ารัฐบาลจะวินิจฉัยสั่งการจะเป็นการสิ้นเปลืองเวลาไม่น้อย หากรัฐบาลกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจัดการเองได้ ท้องถิ่นก็สามารถบริหารงานสำเร็จลงได้ในระบบท้องถิ่นนั่นเอง

2. เพื่อประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันตามสภาพภูมิศาสตร์และจำนวนประชากรตลอดจนฐานะทางเศรษฐกิจ จึงเป็นเหตุให้ความเป็นอยู่และรายได้ของประชากรแตกต่างกันด้วย เพื่อให้บทบาทของรัฐสามารถจัดบริการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง

และเสมอหน้ากัน จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นและรัฐบาลได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่น จัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น และเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นอย่างแท้จริงทำให้ประหยัดเงินของรัฐบาลที่ต้องใช้จ่ายบำรุงท้องถิ่น ทั่วประเทศเป็นอันมาก อย่างไรก็ตามแม้รัฐบาลจะจ่ายเงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นอยู่ด้วยก็ตาม แต่ก็ได้ กำหนดเงื่อนไขอย่างรัดกุม

3. เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ปัจจุบันภารกิจของรัฐมีอยู่มากมายและนับวันจะ เพิ่มขึ้นมากขึ้นตามความเจริญของบ้านเมือง รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการสนองความต้องการของ ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ทั้งกิจการบางอย่างก็เป็นเรื่องของท้องถิ่น โดยเฉพาะไม่เกี่ยวกับส่วนได้เสีย ของประเทศส่วนรวม หากไม่มีการปกครองท้องถิ่นรัฐบาลก็ต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง แต่ถ้า ได้จัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นแล้ว ภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นโดยให้ท้องถิ่น รับผิดชอบ รัฐบาลเพียงแต่มีหน้าที่ควบคุมดูแลเท่านั้น

สรุปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น รัฐได้มอบภารกิจอันยิ่งใหญ่ให้แก่ ประชาชนในการแสวงหาชีวิตที่ดีและใช้ความรู้ความสามารถของตนในการกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด ตามที่ปรารถนาภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย การปกครองท้องถิ่นเป็นวิธิต่างหนึ่งที่จะเปิด โอกาสให้ ประชาชนได้รู้ความสามารถ เพื่อสร้างสรรค์ชุมชนของตนเอง และเพื่อผลประโยชน์ของตัวเอง เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ หรือ บริหารงานของท้องถิ่น โดยถือว่าประชาธิปไตยของท้องถิ่นจะเป็นรากฐานก่อให้เกิดการพัฒนา ประชาธิปไตยระดับชาติ การปกครองท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจของรัฐ และเปิด โอกาสให้ ประชาชนได้ใช้ศักยภาพของตนเองสร้างความเจริญให้แก่ชุมชน การปกครองท้องถิ่นที่มั่นคงและ บริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและสร้างความเป็นปึกแผ่นให้แก่ประเทศชาติ

การปกครองท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจ

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การปกครองท้องถิ่นมีที่มาหรือเกิดขึ้นได้ก็เพราะรัฐกระจาย อำนาจ ฉะนั้นการศึกษาการปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาในรูปอุดมคติหรือในรูป ความเป็นจริงจะต้องเน้นเรื่องการกระจายอำนาจมาพิจารณาควบคู่กัน ไป การกระจายอำนาจ คือ การที่รัฐบาลมอบอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการกิจการของตนเอง โดยตนเอง อย่างอิสระ รัฐบาลกลางไม่อาจมาแทรกแซงได้ (อุทัย หิรัญโค, 2539, 389)

การกระจายอำนาจตามความหมายของวิชารัฐศาสตร์นั้น หมายถึง การที่รัฐบาลหรือ รัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการภายใต้การ ควบคุมของรัฐในเรื่องสำคัญ ๆ การกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่รัฐบาลรับผิดชอบบางส่วนให้แก่

หน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างเด็ดขาด รัฐบาลจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจหรือยกเลิกการปฏิบัติ ตามอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นมิได้ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์การ ปกครองท้องถิ่นมิได้เป็นในรูปของสายการบังคับบัญชา เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นเป็น นิติบุคคลต่างหากแยกออกจากรัฐบาล หรือกล่าวอีกในหนึ่งมีรัฐบาลของตนเอง อย่างไรก็ตามก็ควร เข้าใจเบื้องต้นว่าการกระจายอำนาจที่ว่านี้ การกระจายอำนาจทางการปกครอง หรือการบริหาร โดย รัฐบาลเป็นผู้โอนอำนาจให้แก่ท้องถิ่น อำนาจที่โอน ไปให้เพื่อให้ท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองตนเอง ความเจตนาของประชาชนในท้องถิ่นนั้น อำนาจปกครองที่ได้รับจากรัฐนี้ น่าจะตีความอย่าง เกร็งครัดว่าเป็นเพียงอำนาจในการดำเนินบริการสาธารณะต่าง ๆ โดยมีอำนาจการตัดสินใจอย่าง อิสระ รวมทั้งการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นเองด้วย (พีระ ประยูรคังวงศ์, 2540, 12)

เมื่อพิจารณาถึงการกระจายอำนาจเรามักจะเน้นถึงความเป็นอิสระ ทั้งนี้เป็นการปกครอง ท้องถิ่นเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐ ถ้าไม่ยินยอมให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระ ในการปฏิบัติภารกิจก็จะเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ขัดกับหลักการแต่ในขณะเดียวกันก็มีข้อที่ควร พิจารณาว่าท้องถิ่นควรมีอำนาจอิสระภายในขอบเขตแค่ไหนเพียงไร จึงจะเหมาะสมและเกิดผลดีแก่ ท้องถิ่นและประเทศชาติในส่วนรวม การพิจารณาปัญหานี้ต้อง ไม่ลืมว่าการปกครองท้องถิ่น เป็น การปกครองชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตยในตัวเอง (Non-sovereign community) เหมือนเช่น การปกครองประเทศหรือหรือในฐานะที่เป็นรัฐ เพราะในรัฐหนึ่ง ๆ จะมีอำนาจอธิปไตยเพียงหนึ่ง เดียวเท่านั้น และรัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) และรัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย นั้นในการปกครองประเทศ ซึ่งอาจแบ่งการใช้ออกเป็น 3 ทางคือ ทางการบริหาร ทางนิติบัญญัติ และทางตุลาการ (พีระ ประยูรคังวงศ์, 2540, 12)

ถ้าเราเข้าใจว่าอำนาจอิสระของท้องถิ่นเป็นอำนาจอธิปไตย และมีลักษณะเป็นเช่นเดียวกับ อำนาจอธิปไตยของรัฐแล้วจะเกิดปัญหาในข้อที่ว่าทำให้ท้องถิ่นเกิดมีสภาพเป็นรัฐเล็กหรือน้อย ภายในรัฐใหญ่หรือประเทศ และรัฐใหญ่จะไม่มีอำนาจปกครองบังคับบัญชารัฐบาลท้องถิ่นเหล่านั้น ได้เพราะค่างฝ่ายก็มีอำนาจอธิปไตยด้วยกันซึ่งเป็นสิ่งที่เป็น ไปไม่ได้ ดังนั้น การพิจารณาเรื่องความ เป็นอิสระของท้องถิ่น สำคัญจึงอยู่ที่ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจอิสระของท้องถิ่นกับอำนาจอธิปไตยของรัฐ จึงเป็นเรื่องยากที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ให้แน่ชัด ลักษณะเช่นนี้เช่นเดียวกับปัญหา สมดุลระหว่างสิทธิเสรีภาพของประชาชนกับอำนาจอธิปไตยของรัฐ

อย่างไรก็ดีเราก็พอมีข้อพิจารณาในการกำหนดองศาความอิสระของท้องถิ่น ได้โดย พิจารณาคูณภาพของประชาชน และสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นเป็นสำคัญ กล่าวคือ ท้องถิ่นใดมี ความเจริญทางเศรษฐกิจสูงประชาชนมีความพร้อมทางการเมืองท้องถิ่นนั้นก็ควร ได้รับการกระจาย อำนาจให้มีความอิสระมากกว่าท้องถิ่นที่มีความเจริญต่ำกว่าและประชาชนมีคุณภาพต่ำกว่า

แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้ท้องถิ่นจะได้รับการกระจายอำนาจให้มีความอิสระในขอบเขตที่กว้างขวางเพียงใดก็ตามรัฐบาลยังจำเป็นจะควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของท้องถิ่นอยู่เช่นเดิม

การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในระหว่างร่างรัฐธรรมนูญแต่ละครั้งมักมีการพิจารณากันอยู่เสมอว่าสมควรบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้เป็นหมวดหนึ่งของรัฐธรรมนูญหรือควรบัญญัติไว้แต่เพียงเป็นบทบัญญัติในแนวนโยบายแห่งรัฐเท่านั้น ซึ่งมีความเห็นแตกต่างกันสองฝ่าย คือ (มานิตย์ จุมปา, 2541, 238)

ความเห็นฝ่ายแรก เห็นว่า ไม่ควรบัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นหมวดหนึ่งของรัฐธรรมนูญ แต่ควรนำไปบัญญัติไว้เป็นแนวนโยบายของรัฐเนื่องจากการบัญญัติรัฐธรรมนูญควรเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการเท่านั้น ไม่ควรจะมีเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเป็นอีกหมวดหนึ่งเพราะเท่าที่ผ่านมามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปี 2517 ที่ให้มีการปกครองท้องถิ่นเพิ่มเป็นอีกหมวดหนึ่ง โดยกำหนดในบทเฉพาะกาลให้กระทำภายใน 2 ปีเท่านั้น ก่อให้เกิดผลเสียหายนอกจากเป็นไปไม่ได้ในทางการปฏิบัติการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยยังไม่พร้อมที่จะปกครองตนเองเพราะไม่สามารถหารายได้ของตนเองให้เพียงพอได้ การเขียนรัฐธรรมนูญควรคำนึงถึงทางปฏิบัติด้วยการกระทำได้แค่ไหนเพียงไร มิฉะนั้นจะเกิดปัญหาในภายหลัง แต่เห็นด้วยที่จะให้ประเทศไทยได้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วถึงแต่ควรจะค่อย ๆ กระทำให้เป็นเรื่องนโยบายของรัฐบาลในอนาคตจะเหมาะสมกว่า ฉะนั้นน่าจะบัญญัติไว้ในหมวดนโยบายของรัฐ

ความเห็นฝ่ายที่สอง ไม่เห็นด้วยที่จะบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในแนวนโยบายของรัฐ เพราะรัฐบาลอาจไม่ดำเนินการก็ได้ เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงควรกำหนดไว้เป็นอีกหมวดหนึ่งต่างหากเพื่อเป็นแนวทางและชี้ให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน การบัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นอีกหมวดหนึ่งของรัฐธรรมนูญก็เพียงกำหนดหลักการกว้าง ๆ มิได้ระบุในรายละเอียดไว้จึงไม่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติแต่อย่างใดกลับจะทำให้ เป็นความก้าวหน้าของประเทศซึ่งประชาชนสามารถปกครองตนเองได้โดยไม่ต้องเกรงว่าจะตกอยู่ใต้อำนาจหรือเป็นเครื่องมือของลัทธิการเมืองอื่น ๆ ซึ่งเป็นประโยชน์ในแง่การเมือง

ในระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เป็นการปกครองของประชาชนเพื่อประชาชน โดยประชาชนนั้นจะต้องให้ประชาชนมีบทบาทในการปกครองตนเองให้มากที่สุดแต่เนื่องจากด้วยประชากรของประเทศไทยมีจำนวนมากเกินกว่าที่จะปกครองตนเอง ได้โดยตรงจึงจำเป็นต้องมีการเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปเป็นรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่ในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ แทน

ประชาชนคนไทยทั่วประเทศ ภาระหน้าที่ของรัฐบาลจึงมีอยู่จำนวนมากไม่ว่าจะเป็นเรื่องการสั่งการ การควบคุมดูแลระบบราชการและรัฐวิสาหกิจปฏิบัติงานให้เรียบร้อย ซึ่งปริมาณงานของรัฐบาล มีมากเกินไปความสามารถของรัฐบาลและระบบราชการส่วนกลางที่จะทำงานให้มีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพสูงสุด ดังจะเห็นได้จากกรณีที่มีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นเรื่อง คอร์รัปชัน ความล่าช้าในการให้บริการและไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้ประชาชนได้ อีกทั้งไม่ อาจสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตระหนักถึงปัญหาต่าง ๆ ข้างต้นจึงมีแนวทางในการแก้ปัญหานี้ โดยกำหนดเป็นนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่ารัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจ ในกิจการท้องถิ่นได้เองพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและตัดสิทธิในกิจการ ท้องถิ่นได้เองพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้ง โครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนา จังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ ของประชาชนในจังหวัดนั้น (มาตรา 78)

แนวนโยบายพื้นฐานข้างต้นเป็นไปเพื่อให้มีการกระจายอำนาจและปกครองไปสู่ ส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเองมีการเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปเป็นผู้บริหารซึ่ง เป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างยิ่ง เช่น เมื่อประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองก็ย่อมจะสามารถ แก้ไขปัญหาและจัดบริการต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องเหมาะสมและเป็นไปตามความต้องการของตนเอง ในท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ บริหารการตัดสินใจ และตรวจสอบการทำงานของผู้แทน ได้อย่างใกล้ชิดคนออกจากราชการปกครอง ท้องถิ่นยังเป็นพื้นฐานของการฝึกหัดให้นักการเมืองท้องถิ่นก้าวขึ้นเป็นนักการเมืองระดับชาติได้ อย่างมีคุณภาพ

เมื่อรัฐบาลกระจายอำนาจและการปกครองไปสู่ท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงโดยให้ประชาชน ได้มีส่วนร่วมมากขึ้นการเมืองการปกครองระดับชาติก็จะพัฒนาตามไปด้วย

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กล่าวถึงเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 282- 290 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1. หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญฯ กำหนดไว้ในมาตรา 282 ว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่ทั้งนี้จะต้องไม่ กระทบต่อการเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศไทย

หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่น หมายถึง

1. ท้องถิ่นใดที่จะปกครองตนเองได้ตามกฎหมายบัญญัติไว้ย่อมสิทธิปกครองตนเอง
2. ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นตนเอง
3. ท้องถิ่นมีอิสระในการที่จะวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นด้วยตนเอง
4. ท้องถิ่นมีอิสระในการภาษีอากรและการเงินแห่งท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม แต่ละท้องถิ่นมีอิสระอย่างเด็ดขาดจากรัฐจนเป็นอิสระขึ้นอีกรัฐหนึ่ง ไม่ได้ เพราะกระทบต่อการเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศไทย

อนึ่งเกี่ยวกับหลักการปกครองตนเองเกี่ยวกับเจตนารมณ์ในท้องถิ่นนี้ได้เคยมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมายที่ประชุมใหญ่) ในปี พ.ศ. 2533 ได้หยิบยกเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาในปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยขอหารือเกี่ยวกับกรุงเทพมหานครเรื่องการพัสดุ พ.ศ. 2529 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยมีข้อเท็จจริงว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ใช้ดุลพินิจสั่งยกเลิกการประกวดราคาที่กำหนดไปตามข้อบัญญัติเรื่องการพัสดุ พ.ศ. 2529 ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยผู้มีอำนาจดูแลไม่เห็นด้วยกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมีอำนาจสั่งการให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครรับการประกวดราคาได้หรือไม่ กรณีนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าคนสามารถสั่งการให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเปลี่ยนแปลงคำสั่งของตนเองได้ เพราะมาตรา 123 ของพระราชบัญญัติบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2529 บัญญัติไว้ “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร เพื่อการนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งสืบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการกรุงเทพมหานคร ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการปฏิบัติใด ๆ ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมายมติของรัฐมนตรีหรือเป็นไปในทางที่อาจทำให้เสียประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะยื่นยันหรือสั่งการตามที่เห็นสมควรก็ได้” ส่วนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เห็นด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาและให้เห็นผลไว้ว่า

เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลแห่งการตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารกรุงเทพ ฯ ดังปรากฏในหมายเหตุในท้ายพระราชบัญญัติจึงความค่อนหนึ่งว่า “เพื่อให้การบริหารราชการกรุงเทพ ฯ มีความเหมาะสมและคล่องตัวสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้โดยสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร สมัย พ.ศ. 2521 จึงจำเป็นต้องตามพระราชบัญญัตินี้” ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับ พ.ศ.2521) มาตรา 80 จึงบัญญัติว่า

“การปกครองท้องถิ่นไปตามหลักแห่งการปกครองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ย่อมแสดงให้เห็นได้แจ้งชัดถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ว่ามุ่งประสงค์จะให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเอง มีอิสระในการที่จะวิจัยปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นโดยตนเอง

2. การกำกับดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่น

มานิตย์ จุมปา (2541, 342) อธิบายว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาหรือองค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมายต่างกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นไปตามหลักความเป็นอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องมีความเป็นอิสระพอสมควร แต่ความเป็นอิสระนั้นจะต้องไม่มากจนกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของการปกครองส่วนกลาง ทั้งนี้เพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่ใช้อำนาจอธิปไตย ฉะนั้นโดยหลักแล้วการปกครองส่วนกลาง คือ รัฐบาลจึงยังคงมีอำนาจที่จะกำกับดูแลองค์การปกครองท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นและเพื่อความสงบเรียบร้อยและสวัสดิภาพของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ

รัฐธรรมนูญใหม่เน้นหลักการไว้ว่า การกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติแต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนเพื่อคนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ (มาตรา 283)

โดยหลักการกำหนดองค์การปกครองท้องถิ่นแล้วรัฐบาลกลางจะกำกับไม่ให้องค์การปกครองท้องถิ่นกระทำการใดที่เป็นการจัดตั้งกฎหมาย แต่จะไม่เข้าไปดูถึงความเหมาะสมของการดำเนินงาน

มาตรการโดยทั่วไปที่รัฐบาลกลางมีอำนาจตามกฎหมายมีการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

1. การกำกับด้านการปกครองและตัวบุคคล การกำกับในด้านการปกครอง หมายถึง การที่รัฐบาลกลางมีอำนาจในการยุบสภาท้องถิ่นหรือการให้ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งไปเมื่อพิจารณาเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นก็ดี ฝ่ายบริหารก็ดี มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือปฏิบัติหน้าที่บกพร่องทำให้เกิดความเสียหายต่อท้องถิ่นหรือแก่ทางราชการส่วนการควบคุมด้านตัวบุคคล หมายถึง การควบคุมเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ องค์การปกครองท้องถิ่นหรือที่เรียกว่า ราชการท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญใหม่กำหนดให้การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน โดยคณะกรรมการนี้ประกอบไปด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

2. การกำกับด้านการเงิน โดยรัฐบาลกลางได้วางหลักเกณฑ์ในการกำกับไว้อย่างเข้มงวดกวดขัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับรายได้และทรัพย์สิน เรื่องงบประมาณ เรื่องการเก็บรักษาเงิน เรื่องเบิกจ่าย เรื่องการตรวจสอบบัญชี เป็นต้น

3. การกำกับด้านกิจการ คือ การกำกับดูแลตรวจสอบการบริหารกิจการของฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมถึงการอนุมัติการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นต่างๆ ด้วย

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางก็เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กรอบของกฎหมาย แต่รัฐบาลจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปสั่งการในเรื่องที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิฉะนั้นจะขัดกับหลักการความเป็นอิสระของท้องถิ่น

3. ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงาน การบริหารส่วนบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ

หนึ่ง เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญ มาตรา 284 วรรคสามกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ โดยมีสาระสำคัญในเรื่องต่อไปนี้

1. การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

2. การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองเป็นสำคัญ

3. การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม 1 และ 2 ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

4. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นแล้ว รัฐธรรมนูญยังเปิดโอกาสให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้ประธานท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติได้ แต่ต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย มาตรา 287 ซึ่งเป็นสิทธิทำนองเดียวกันกับที่รัฐธรรมนูญให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คนเข้าชื่อกันเสนอกฎหมายมาตรา 170

5. การตรวจสอบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประชาชน

รัฐธรรมนูญให้มีสิทธิราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนที่จะถอดถอนเมื่อเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 286)

6. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น ตลอดจนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ (มาตรา 289)

อนึ่ง เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินงาน ดังนี้ (มาตรา 290)

1. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
2. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่
3. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมโดยนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

7. การควบคุมพนักงานประจำท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินกิจการตามภาระหน้าที่ได้นั้นต้องมีบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต่าง ๆ อันถือว่าเป็นเครื่องมือหรือกลไกที่สำคัญของทุกหน่วยงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นประกอบด้วยบุคคล 2 ประเภทที่สำคัญดังนี้

(มานิตย์ จุมปา, 2541, 342)

ประเภทแรก ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สมาชิกสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารซึ่งประกอบด้วยตำแหน่งนายกเทศมนตรี หรือคณะเทศมนตรี เป็นต้น ประเภทนี้ถือได้ว่าเป็นฝ่ายการเมืองได้ตำแหน่งโดยการเลือกตั้ง

ประเภทที่สอง พนักงานประจำท้องถิ่น ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานของท้องถิ่น เช่น ตำแหน่งปลัดเทศบาล นายช่าง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล นายแพทย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 มาตรา 4 กำหนดว่า คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมโยธาธิการ อธิบดีกรมบัญชีกลาง เลขานุการ ก.ท. ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุขเป็นกรรมการ

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบพนักงานสุขาภิบาล พ.ศ. 2520 ข้อ 3 คณะกรรมการสุขาภิบาล (ก.ส.) ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน เลขานุการ ก.ท. อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมโยธาธิการ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้ทรงคุณวุฒิจากสุขาภิบาล 2 คน เป็นกรรมการ

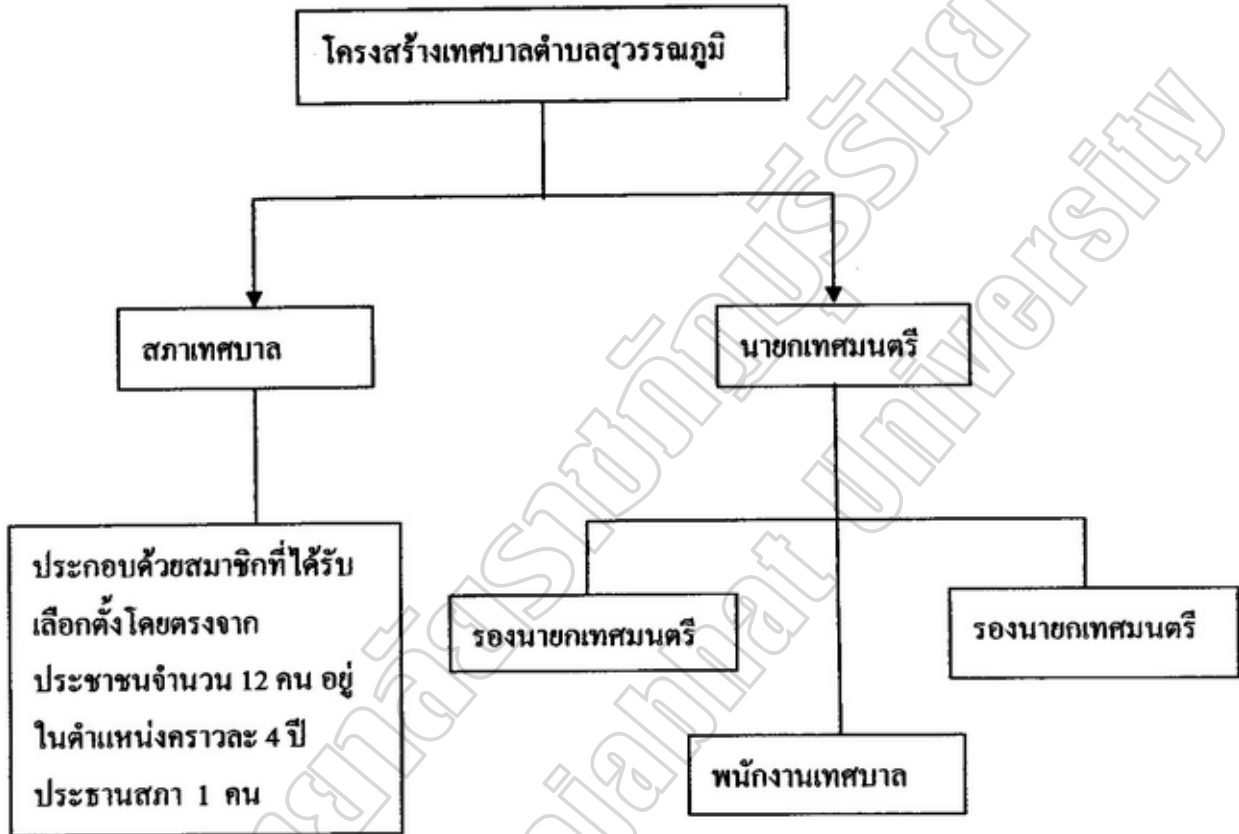
จากองค์ประกอบของคณะกรรมการเกี่ยวกับการบริหารบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประกอบด้วยข้าราชการส่วนกลางจำนวนมากเกินไป จนทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระจนเกือบจะมีสภาพเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคอยู่แล้ว

รัฐธรรมนูญใหม่ต้องการให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น จึงกำหนดไว้ว่าการแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสม แต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลพนักงานท้องถิ่นก่อน โดยคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามกฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ

เทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมมีฐานะเป็นสุขาภิบาลและเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลเมื่อ พ.ศ. 2542 มีขนาดพื้นที่ 15.025 ตารางกิโลเมตร ประชากรรวมทั้งสิ้น 11,202 คน จำนวนครัวเรือน 1,185 ครัวเรือน (เทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ, 30 มีนาคม 2548)

เทศบาลตำบลสุวรรณภูมิมีโครงสร้างการบริหารตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 ซึ่งมีโครงสร้างการบริหารดังต่อไปนี้



ภาพประกอบ 1 โครงสร้างการบริหารเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด

อำนาจหน้าที่

เทศบาลตำบลสุวรรณภูมิมิหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ โดยแบ่งหน้าที่ตามกฎหมายดังต่อไปนี้

1. อำนาจหน้าที่เทศบาลตามตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ (มาตรา 50)

- 1.1 รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 1.2 ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- 1.3 รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูล

ฝอยและสิ่งปฏิกูล

- 1.4 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

- 1.5 ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
 - 1.6 ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
 - 1.7 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
 - 1.8 บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
 - 1.9 หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล
2. ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจกรรมใด ๆ ในเขตเทศบาล

ดังต่อไปนี้ (มาตรา 51)

- 2.1 ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- 2.2 ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 2.3 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 2.4 ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- 2.5 บำรุงและส่งเสริมการทำงานการทำมาหากินของราษฎร
- 2.6 ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- 2.7 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าและแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 2.8 ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- 2.9 เทศพาณิชย์

3. อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้ (มาตรา 16)

- 3.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 3.2 การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- 3.3 การจัดให้มีและควบคุมตลาดท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- 3.4 การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- 3.5 การสาธารณสุข
- 3.6 การส่งเสริมการฝึกและการประกอบอาชีพ
- 3.7 การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน
- 3.8 การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 3.9 การจัดการศึกษา

3.10 การตั้งคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและ
ผู้ด้อยโอกาส

3.11 การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี
ของท้องถิ่น

3.12 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

3.13 การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

3.14 การส่งเสริมกีฬา

3.15 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน

3.16 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎร ในการพัฒนาท้องถิ่น

3.17 การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

3.18 การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย

3.19 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล

3.20 การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

3.21 การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

3.22 การจัดให้มีการควบคุมการฆ่าสัตว์

3.23 การรักษาความปลอดภัยและความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย

โรงพยาบาลและสาธารณสุขสถานอื่น ๆ

3.24 การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดิน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.25 การผังเมือง

3.26 การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

3.27 การดูแลรักษาที่สาธารณะ

3.28 การควบคุมอาหาร

3.29 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3.30 การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษา

ความปลอดภัยชีวิตและทรัพย์สิน

3.31 กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่ คณะกรรมการ

ประกาศกำหนด

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้น สามารถจัดกลุ่ม
ภารกิจได้เป็น 6 ด้าน (สำนักงานกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น 2546) ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำแผนงาน การก่อสร้างถนน และเส้นทางเท้าในเขตเทศบาล การเสียดสละทรัพย์สินให้เทศบาลก่อสร้างถนน หรืออาคารสาธารณประโยชน์ การเสนอ โครงการติดตั้งไฟฟ้า และแสง ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของเทศบาลในการระบายน้ำ สนับสนุน โครงสร้างท่อระบายน้ำ รวมถึงการร่วมมือกับเทศบาลในการบูรณะซ่อมแซมผิวจราจร ในเขตเทศบาลเป็นต้น
 2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการก่อสร้าง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การมีส่วนร่วมในการจัดตั้งกลุ่มอาชีพ การจัดทำแผนการพัฒนาการเกษตร การป้องกันภัยธรรมชาติ การเฝ้าระวังป้องกันโรคและโรคระบาด การพัฒนากลุ่มอาชีพ และการส่งเสริมการกีฬาชุมชน เป็นต้น
 3. การมีส่วนร่วมในการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชน แจ้งเบาะแสหรือแหล่งมั่วสุมของโจรผู้ร้าย การร่วมมือในการวางแผนจากโจรผู้ร้าย การตรวจสอบความเสียหายของสาธารณะสถานและสิ่งปลูกสร้าง การใช้บริการเก็บขยะของเทศบาล การเสนอแผนปรับปรุงตลาดสดของเทศบาลและการสนับสนุนอาสาสมัครป้องกันภัย เป็นต้น
 4. การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการลงทุนพาณิชย์กรรมและการท่องเที่ยว ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนเพื่อส่งเสริมการลงทุนด้านพาณิชย์กรรม การวางแผนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว การร่วมศึกษาดูงาน การปรับปรุงการประเมินที่ดิน การวางแผนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การเสนอ โครงการก่อสร้างอาคารพาณิชย์
 5. การมีส่วนร่วมด้านอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเข้าร่วม โครงการส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติการป้องกันและการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น
 6. การมีส่วนร่วมด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนการจัดงานประเพณีประจำปี การส่งเสริมวัฒนธรรมท้องถิ่น การสนับสนุนการผลิตสินค้าพื้นเมืองจากภูมิปัญญาท้องถิ่น
- การศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาจะยึดหลักการแบ่งเบาภารกิจตามที่สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวแทน (Model) ของการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลตำบลสุวรรณภูมิ อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ตามกลุ่มภารกิจ 6 ด้าน ดังกล่าว

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาได้ศึกษาผลงานการวิจัยของผู้ศึกษาหลาย ๆ ท่าน แต่มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง การมีส่วนร่วม ดังนี้

เรื่องศ ปรีดี (2542, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการองค์การบริหารส่วนตำบลในชนบท จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่าชุมชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการวางแผน โดยมีการรวมกลุ่มในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การรวมกลุ่มแบบกลุ่มอาชีพมีการพบปะปรึกษาหารือเพื่อการศึกษาและความต้องการร่วมกันในชุมชน เดือน 2-3 ครั้ง ด้านการลงทุนในการดำเนินงานในการบริหารส่วนตำบล พบว่าชุมชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการลงทุนในการดำเนินงาน โดยมีการจัดตั้งแหล่งทุนของกลุ่มในรูปแบบกลุ่มออมทรัพย์มากที่สุด และมีการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยมีการเสียดุลแรงงาน ด้านการตัดสินใจในการทำงานร่วมกันของชุมชน ในองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีส่วนร่วม โดยที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีส่วนร่วมในการวางแผนใช้งบประมาณในลักษณะดำเนินการ คือ มีการประชุมชี้แนะและวางแผน จัดสรรงบประมาณ โดยใช้สมาชิกแสดงความคิดเห็น ใ้มติที่ประชุม โดยร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้บุคลากรในชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมและรายด้าน 4 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง คือ ด้านการลงมือปฏิบัติได้แก้ปัญหา ด้านสมาชิกในชุมชนสามารถตรวจสอบการดำเนินงาน ด้านความสามัคคี และการให้ความร่วมมือ และด้านการมีส่วนร่วมของชุมชนตามศักยภาพ

สำหรับผลการมีส่วนร่วมของชุมชนตามศักยภาพในการระดมความร่วมมือจากภายนอกเพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าชุมชน องค์การภายนอกจำนวนปานกลางมีส่วนร่วม โดยมีการร่วมมือกัน โดยทางด้านวัฒนธรรมมากที่สุดมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเป็นผู้นำในการจัดกิจกรรมประเพณีอนุรักษ์วัฒนธรรมศิลปะท้องถิ่น จัดทำพิพิธภัณฑ์ และภูมิปัญญาท้องถิ่น

อารีย์ วงศ์เกษม (2542, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการบริหารและจัดการมูลฝอยโดยองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีเทศบาลเมืองพล อำเภอพล จังหวัดขอนแก่น ผลการศึกษาพบว่า การจัดทำแผนของเทศบาลควรมีการกระจายอำนาจ โดยกระบวนการร่วมกันของบุคคล 4 ฝ่าย คือ ฝ่ายประชาชน สภาเทศบาล คณะเทศมนตรี และพนักงานลูกจ้างเทศบาล และในการจัดทำแผนโครงการต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยมีทั้งแผนระยะสั้น ระยะปานกลาง และแผนระยะยาว ทั้งนี้ต้องให้สอดคล้องกับงบประมาณที่เทศบาลจะได้รับด้วย

ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ (2543, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2543 พบว่าความสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ กับการมีส่วนร่วมทาง

การเมือง โดยเฉพาะปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ดังที่เคยมีผู้ศึกษาไว้มากมายใน นานาประเทศและการศึกษาครั้งนี้สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ผู้ชาย มักมีส่วนร่วมมากกว่าผู้หญิง ผู้ที่อยู่ในวัยกลางคนมีส่วนร่วมในการเมืองมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ การมีส่วนร่วมทางการเมืองยังแตกต่างกันไปตามระดับการศึกษา อาชีพ ถิ่นที่อยู่อาศัย อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้ พบว่าความแตกต่างของชาวกรุงเทพฯ ทั้งที่อยู่ในเมืองและชานเมืองที่ระดับการมีส่วนร่วมต่ำกว่าผู้ที่อยู่ในจังหวัดอื่นๆ สิ่งที่สำคัญคือระดับการมีส่วนร่วมของการเมือง ประชาชน อยู่ในระดับปานกลาง และพบว่ากรุงเทพฯ ทั้งที่อยู่ในเมือง การเป็นสมาชิก ธุรกรรมที่เป็นกลุ่ม ธุรกรรมที่ปรึกษา กลุ่ม การทำกิจกรรมที่เกี่ยวกับการเมืองและการมีความรู้เกี่ยวกับวุฒิสภามี ความสัมพันธ์เชิงบวกกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวนี้ประชาชนที่ได้รับข่าวสาร สนใจเข้าใจมีความรู้ และเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองมากจะทำให้มีส่วนร่วมทางการเมืองมากด้วย นอกจากนี้ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างน้อยมีนัยสำคัญทางสถิติ คือ การศึกษา อายุ

สมบูรณ์ กนกหงส์ (2544, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า

1. บุคลากรในชุมชนโดยรวมและจำแนกตามสภาพเห็นว่า ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยภาพรวมเป็น รายด้านอยู่ในระดับมาก โดยเรียงค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยคือ ด้านลักษณะการเป็นผู้นำด้าน การให้ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ด้านการมีส่วนร่วมเพื่อพึ่งตนเอง ด้าน โอกาสพบปะ แลกเปลี่ยนเพื่อการเรียนรู้ร่วมกัน ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของชุมชน และด้าน ความสามัคคีและความร่วมมือในชุมชน

2. บุคลากรในชุมชนมีสถานภาพต่างกันเห็นว่าชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารองค์การ ส่วนตำบล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมและเป็นรายด้าน ไม่แตกต่างกัน

ปิยนุช แสงวรุ (2544, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผน พัฒนาท้องถิ่น ตำบลนางาม อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่าผู้เกี่ยวข้องกับองค์การบริหาร ส่วนตำบลเป็นเพศชาย จบการศึกษาระดับชั้นประถมศึกษาอาศัยอยู่ในท้องถิ่นมาตั้งแต่เกิด และ ส่วนใหญ่เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการจัดตั้งคณะกรรมการ จัดทำ แผนพัฒนาตำบล เก็บรวบรวมข้อมูลทั่วไปของตำบล มีส่วนร่วมในการจัดตั้งคณะกรรมการ รวบรวม และจัดกลุ่มปัญหาและความต้องการของตำบล ศึกษา นโยบายของจังหวัดและอำเภอ กำหนด นโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลถ่วงถ่วงปัญหาและความต้องการ จัดลำดับและความสำคัญ

ของปัญหาและความต้องการ กำหนดแนวทางพัฒนาตำบลและกำหนดกิจกรรมตามโครงการ/งาน ผู้เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่จะให้ความร่วมมือในการเข้าร่วมประชุมทุกครั้ง

ปัญหาที่พบคือ ผู้เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีระดับในการมีส่วนร่วมในการร่วมวางแผนพัฒนาท้องถิ่น รับรู้ และเข้าใจระบบการวางแผนมากกว่าประชาชน ทำให้การพัฒนาท้องถิ่นไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจ ขาดวิสัยทัศน์ในการร่วมวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

มานพ ฉวีรักษ์ (2546, บทคัดย่อ) ได้ศึกษากลยุทธ์องค์การบริหารส่วนตำบลในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองศรีไค อำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี พบว่า

1. ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นและไม่มีส่วนร่วมในการสร้างการมีส่วนร่วมตามแผนพัฒนาตำบล
2. องค์การบริหารส่วนตำบลได้นำเอากลยุทธ์การสร้างแรงจูงใจ การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ในการส่งเสริมให้ประชาชนได้มามีส่วนร่วมในการดำเนินงานการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองศรีไค

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่าการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานของภาครัฐที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนผู้เป็นศูนย์กลางของการพัฒนานั้น จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดและเพื่อให้การพัฒนาสนองความต้องการของประชาชน ได้อย่างเหมาะสม การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีรูปแบบตามที่กฎหมายกำหนดเป็นเบื้องต้น อาทิเช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่การปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นต้น ซึ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนจะครอบคลุมในด้านต่าง ๆ อย่างน้อย 7 ด้าน คือ การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ด้านการพิจารณาการปฏิบัติราชการทางการปกครอง ด้านกำหนดนโยบาย ด้านการบำรุงรักษาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านการออกกฎหมาย ทั้งหมดจะครอบคลุมถึงด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมืองและด้านสังคมของท้องถิ่นนั้น ๆ