

## บทที่ 2

### แนวความคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง " การวิเคราะห์ผลการนำนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นไปปฏิบัติ : กรณีการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาล ในจังหวัดศรีสะเกษ " ได้ใช้แนวความคิดในการศึกษา ตลอดจนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

#### 2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

##### 2.1.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

##### 2.1.2 ตัวแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

##### 2.1.3 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

#### 2.2 แนวความคิดและทฤษฎีว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

##### 2.2.1 หลักการกระจายอำนาจปกครอง

##### 2.2.2 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

##### 2.2.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

##### 2.2.4 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

#### 2.3 แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

##### 2.3.1 แนวความคิดการมีส่วนร่วมทางการพัฒนา

##### 2.3.2 แนวความคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง

#### 2.4 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

##### 2.4.1 ผลงานวิจัยเกี่ยวกับนโยบายการปกครองท้องถิ่น

##### 2.4.2 ผลงานวิจัยเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

#### 2.5 นโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่น

#### 2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

##### 2.1.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นการศึกษาว่าองค์การ บุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถกระตุ้น และนำทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมด ไปใช้ปฏิบัติให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด

วรเดช จันทรศร (2539 :193) กล่าวถึง การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ เป็นการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพแวดล้อมความจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อที่จะศึกษาบทเรียนพัฒนาแนวทาง และสร้างกลยุทธ์ เพื่อที่จะปรับปรุงนโยบายและการปฏิบัติให้ดีขึ้น และเพื่อที่จะทำการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จ

### 2.1.2 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ วรเดช จันทรศร (2537: 535 – 550) ได้ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาหรือสิ่งเชื่อมโยงระหว่างความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบาย แผนงานและโครงการไปปฏิบัติ โดยได้นำเสนอตัวแบบ (Model) หรือแนวทางการศึกษารวม 6 ตัวแบบ คือ

1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) เป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่มุ่งเน้นการสร้างประสิทธิภาพในการวางแผนและควบคุม โดยคำว่า "ยึดหลักเหตุผล" หมายถึง ความจำเป็นขององค์กรที่จะดำเนินงานในฐานะที่เป็น "rational value maximizers" ซึ่งมีพฤติกรรมที่เน้นวัตถุประสงค์เป็นแนวทางเพื่อให้องค์กรสามารถสร้างผลงานได้ใกล้เคียงกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์หลักมากที่สุด โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหารจะกำหนดภารกิจ วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และเป้าหมายในการปฏิบัติที่ชัดเจน พร้อมทั้งทำการมอบหมายงานแก่ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สร้างระบบวัดผลในการดำเนินงาน การสร้างแรงจูงใจ การให้รางวัลตอบแทน และการลงโทษที่มีความสัมพันธ์สอดคล้องกัน

2. ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model) ตัวแบบนี้ให้ความสนใจที่สมรรถนะขององค์กรเพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด โครงการที่จะประสบผลสำเร็จได้จึงจำเป็นต้องอาศัยโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์กรจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและเทคนิคเพียงพอ นอกจากนี้ องค์กรยังจะต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งทางด้านวัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณ ซึ่งหน่วยงานที่มีขีดสมรรถนะภายในค่อนข้างสูง โอกาสที่จะนำเอานโยบายไปปฏิบัติอย่างประสบผลสำเร็จย่อมมีความเป็นไปได้ค่อนข้างมาก ซึ่งผลดังกล่าวจะเกิดในทางตรงกันข้ามเมื่อหน่วยงานนั้นมีขีดสมรรถนะภายในค่อนข้างต่ำ

3. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Model) เป็นการศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่ของการสร้างความผูกพันและการยอมรับ เพื่อมุ่งตอบสนองความต้องการทางจิตวิทยาและสังคมมนุษย์ เป็นเรื่องของ การนำตัวแบบทางการพัฒนาองค์การมาประยุกต์ใช้โดยตรงเน้นการมีส่วนร่วมขององค์การเป็นสำคัญ โดยมองว่าการมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ อันเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำเอา นโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น สิ่งที่จะทำให้บังเกิดความสำเร็จจึงน่าจะเป็นเรื่องของ การจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งใช้การควบคุมหรือใช้อำนาจทางรูปนัยของ ผู้บังคับบัญชา

4. ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) ตัวแบบ นี้พยายามจะสร้างกรอบการมองหาสภาพความเป็นจริงทางสังคมขององค์การ เชื่อว่าอำนาจของ องค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย แต่อำนาจที่แท้จริงกระจายอยู่ทั่วองค์การ คือ สมาชิก ขององค์การทุกคนมีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณ์ญาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการที่มีหน้าที่ ต้องติดต่อกับประชาชนอย่างใกล้ชิดสามารถใช้วิจารณ์ญาณในการปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยที่ผู้ บังคับบัญชาไม่อาจควบคุมได้ ตัวแบบนี้ความล้มเหลวมักเกิดจากผู้กำหนดนโยบายเพื่อตอบ สอนต่อความต้องการของบุคลากรซึ่งอาจเป็นข้าราชการหรือประชาชนผู้มีส่วนร่วม จำเป็นที่ จะพัฒนาจากเบื้องล่างโดยผ่านกระบวนการเรียนรู้เพื่อให้เข้าใจสภาพความเป็นจริงและพฤติกรรม การปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจริง ๆ อย่างแจ่มชัด

5. ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) ตัวแบบนี้เชื่อว่า ความสำเร็จของการนำ นโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของบุคลากรที่เป็นตัวแทนขององค์การ และความสัมพันธ์ กับปัจจัยภายนอกองค์การ ตัวแบบนี้เห็นว่าการสร้างสมานฉันท์ และวิธีการของการมีส่วนร่วมเป็น สิ่งที่เกิดขึ้นยาก ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่เกิดขึ้นในองค์การและในระบบสังคมทั่วไป การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของการเผชิญหน้า การบริหารความขัดแย้ง การแสวงหา ความสนับสนุน การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไขและหาข้อต่อรองในการจัดสรร ทรัพยากร ความเป็นไปได้ที่การนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความสำเร็จ ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความ สามารถในการเจรจา สถานะอำนาจ และทรัพยากรที่มีอยู่ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองของ บุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ ดังนั้นความสามารถในการเจรจาต่อรองประนีประนอม การแสวง หาแรงสนับสนุนจากกลุ่มภายนอกในการนำเอา นโยบายไปปฏิบัติกับบุคคล หรือกลุ่มต่าง ๆ ที่เข้า มาเกี่ยวข้องจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิบัติตามนโยบาย

6. ตัวแบบทั่วไป (General Model) ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญต่อบัจจัย 3 บัจจัย คือ กระบวนการในการสื่อสารข้อความ ปัญหาทางด้านสมรรถนะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และความร่วมมือสนับสนุนของบุคลากร กล่าวคือ กระบวนการสื่อสารข้อความ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความเข้าใจของบุคลากรว่าตนเองควรจะทำอย่างไรบ้างซึ่งความเข้าใจจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความชัดเจนของนโยบาย กิจกรรมต่าง ๆ

ปัญหาทางด้านสมรรถนะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยปฏิบัติว่าจะสามารถทำงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายเพียงใด ซึ่งความสามารถนี้ขึ้นอยู่กับความพอเพียงของทรัพยากร กิจกรรม จูงใจ คุณภาพบุคลากร ภาวะผู้นำ ความสำคัญของหน่วยงาน และสถานะเศรษฐกิจ สังคม การเมืองทั่วไป

ความร่วมมือสนับสนุนของบุคลากร ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความร่วมมือของบุคลากรเอง ซึ่งจะมีมากหรือน้อยความภักดีของบุคคลต่อองค์กร ผลประโยชน์ส่วนตัว และความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงจากวิธีการปฏิบัติงานที่ทำอยู่เดิม

สำหรับการศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์ผลการนำนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นไปปฏิบัติ : กรณีการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาลในจังหวัดศรีสะเกษ จะใช้ตัวแบบบูรณาการ ซึ่งผสมผสานระหว่างตัวแบบ 2 ตัวแบบ ได้แก่ ตัวแบบทั่วไป และตัวแบบทางการเมือง เป็นกรอบในการศึกษาครั้งนี้

### 2.1.3 บัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในทัศนะของ Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn (1975 : 4) ได้กล่าวว่า บัจจัยหรือตัวแปรสำคัญ 6 ประการ ที่มีผลต่อการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ และมีความสำคัญต่อผลลัพธ์ของนโยบายมีลักษณะสำคัญโดยทั่วไป ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ของนโยบาย สิ่งแรกที่สำคัญที่สุด คือ การแบ่งแยกให้ชัดเจนว่า วัตถุประสงค์ที่กำหนดในนโยบายมีอะไรบ้าง ทั้งนี้เนื่องจากวัตถุประสงค์เป็นเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติจึงทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นกรอบกำหนดแนวทางการปฏิบัติต่าง ๆ วัตถุประสงค์เป็นส่วนขยายเป้าหมายรวมของนโยบายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ทำให้เป้าหมายมีลักษณะเป็นรูปธรรมที่ง่ายต่อการจินตนาการและเข้าใจ

2. ทรัพยากรนโยบาย หมายถึง งบประมาณ และผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ ที่จะเป็นตัวเร่งให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในการแปลงนโยบายทั่วไปทรัพยากรที่มักเป็นปัญหา คือ งบประมาณ หลายครั้งงบประมาณอาจไม่เพียงพอ

3. การสื่อสาร และการทำให้ปฏิบัติตามนโยบายระหว่างองค์กรต่าง ๆ การสื่อสารต้องถูกต้อง รวดเร็ว ต่อเนื่อง และไม่มีการปิดบังข่าวสารระหว่างกัน นอกจากนั้นภายในหน่วยงานเดียวกันการสื่อสารก็ต้องมีประสิทธิภาพด้วย การแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติจะประสบความสำเร็จได้ หากหน่วยงานต่าง ๆ มีกลไกและขั้นตอนที่ช่วยให้ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานสามารถเพิ่มความเป็นไปได้ที่ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือลูกน้องปฏิบัติในลักษณะที่สอดคล้องและส่งเสริมวัตถุประสงค์ของนโยบาย

4. คุณสมบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติ ประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ ต่อไปนี้

- 4.1 จำนวนบุคลากรและความสามารถบุคลากร
- 4.2 ระดับของการควบคุมตามลำดับชั้นบังคับบัญชาหน่วยงานย่อย ๆ
- 4.3 ทรัพยากรทางการเงิน
- 4.4 ความสำคัญของหน่วยงาน
- 4.5 ระดับของการสื่อสารแบบเปิดรวมถึงการติดต่ออย่างเสรีระหว่างบุคลากร

ระดับเดียวกันและต่างระดับกัน

- 4.6 สายสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

5. สภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง คำถามที่ควรพิจารณาคำตอบให้ได้ เมื่อต้องการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติบรรลุผล

- 5.1 ทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่มีอยู่เพียงพอหรือไม่
- 5.2 การแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติจะก่อให้เกิดผลกระทบอะไรบ้าง
- 5.3 ประชาชนในเขตพื้นที่ดำเนินการมีความเห็นอย่างไรบ้างต่อการแปลงนโยบาย

ไปสู่ภาคปฏิบัติ

- 5.4 ผู้นำในพื้นที่ดำเนินการเห็นด้วยหรือคัดค้าน
- 5.5 ประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่นิยมชมชอบพรรคการเมืองใด และพรรคการเมืองนั้นมีความเห็นในเรื่องนี้อย่างไรบ้าง
- 5.6 กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มีการเคลื่อนไหวสนับสนุนหรือคัดค้านอย่างไร

6. คุณสมบัติของบุคลากรที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ ควรเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น ๆ และต้องมีทักษะทางการเมืองด้วยและต้องไม่มีความขัดแย้งกับค่านิยมพื้นฐาน

## 2.2 แนวความคิดและทฤษฎีว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

### 2.2.1 หลักการกระจายอำนาจปกครอง

หลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร โดยภายใต้การกำกับดูแลหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง

หลักการกระจายอำนาจปกครองหรือเรียกว่า “ มัชยวิภาค ” หมายถึง การกระจายอำนาจในทางปกครองประเทศจากส่วนกลางบางอย่างโอนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำ ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นตนเอง (ประยูร กาญจนดุล , 2523 : 42 – 45)

ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง มีดังนี้

1. มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเอง โดยส่วนกลางทำหน้าที่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมาย
2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วนเพื่อเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง
3. มีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองตามสมควร ด้วยงบประมาณ และมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นเอง
4. มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ทรัพย์สิน และจากเงินอุดหนุน (ถ้ามี)

ธเนศวร เจริญเมือง (2539) ให้ความหมายของ “การกระจายอำนาจ” ว่าหมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ได้แก่ ระบบสาธารณูปโภค การศึกษา และศิลปวัฒนธรรม การดูแลรักษาทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาด คือ การทหารและการต่างประเทศ สำหรับข้อจำกัดทางสังคมที่เป็นอุปสรรคของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นมี 2 ประการ คือ

1. ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตการปกครองท้องถิ่น หากส่วนใหญ่แทบไม่มีบทบาทใด ๆ นอกเหนือจากการเลือกตั้ง ในหน่วยงานปกครองท้องถิ่นย่อมถูกครอบงำโดยข้าราชการและนักการเมืองในท้องถิ่น การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงขาดความต่อเนื่อง ประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นและระดับชาติจึงขาดความเข้มแข็ง

2. ระบบการบริหารและระบบการศึกษาไม่ติดอาวุธความคิดให้แก่ประชาชน ทำให้ประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ผลก็คือ นักการเมืองจำนวนน้อยและข้าราชการเป็นผู้ผูกขาดการบริหารประเทศและสังคมในระดับต่าง ๆ

ประธาน คงฤทธิศึกษาการ (2537) มีความเห็นว่า การที่จะกระจายอำนาจทางการปกครองไปให้เขตชนบทปกครองตนเอง รัฐบาลต้องคำนึงถึงความมั่นคงของชาติ หรือความสามารถปกครองความเป็นอยู่ของประชาชน ที่จะต้องได้มีชีวิตอยู่ด้วยบริการของรัฐ หรือกลไกการปกครองที่สามารถจะเป็นประกันได้ถึงการให้มีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมีความมั่นคง ความสะดวกปลอดภัย มิใช่กระจายอำนาจไปเพียงโครงสร้างรูปแบบเท่านั้น ทั้งนี้ ได้ให้ข้อพิจารณาประกอบหลักการกระจายอำนาจการปกครอง 4 ประการ ได้แก่

1. การกระจายอำนาจหรือไม่กระจายอำนาจ ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐ และรัฐจะต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบในทางการเมืองและการบริหารด้วย
2. การกระจายอำนาจทางการปกครองต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้โดยพิจารณาพื้นฐานสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของพื้นที่ที่จะได้รับการกระจายอำนาจ ทั้งนี้ย่อมมีผลกระทบต่อชีวิตความสามารถในการปกครอง
3. การกระจายอำนาจต้องคำนึงถึงสภาพชุมชนที่ควรกระจายอำนาจให้ได้ในรูปแบบใด เช่น กระจายอำนาจทั้งในทางการเมืองและอำนาจทางการบริหาร หรือให้ได้เพียงกระจายอำนาจทางการบริหาร
4. การกระจายอำนาจทางการปกครองต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับสภาพของเมือง (Urban) หรือสภาพของชนบท (Rural Area) เพราะการกำหนดโครงสร้าง รูปแบบ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบจะต้องสอดคล้องและสัมพันธ์กับสภาพชุมชนนั้น ๆ

### 2.2.2 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองในรูปของการปกครองตนเอง (Local Self Government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดและทฤษฎีในการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

วิญญู อังคนารักษ์ นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตรงกับความประสงค์ของประชาชนโดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของ

ท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

**ประธาน คงฤทธิศึกษาการ** นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

**ประหยัด หงษ์ทองคำ** ได้รวบรวมความหมายของการปกครองท้องถิ่นของนักวิชาการชาวต่างประเทศไว้ ดังนี้

1) William A. Robson ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร

อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐเพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย และมีองค์การที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

2) William V. Holloway กล่าวว่า “ การปกครองตนเองของท้องถิ่น ” หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

3) Daniel Wit ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครอง ร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น

**อุทัย หิรัญโต** นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่างโดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

จากนิยามหรือความหมายของคำว่า การปกครองข้างต้นพอสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยให้มี

หน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา และให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ องค์การหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และดำเนิน กิจการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของตนเอง และหน่วยการปกครอง นี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

### 2.2.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น สามารถจำแนกได้ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางโดยเฉพาะในการบริหารประเทศจะต้องอาศัย เงินงบประมาณเป็นหลัก หากงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่ เพียงพอ เมื่อจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองนั้น ๆ ก็สามารถหารายได้ มีงบ งบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นได้

2. เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่งความ ต้องการของประชาชนแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกันไป การรรับบริการจากรัฐบาลเพียง อย่างเดียวอาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า

3. เพื่อความประหยัด โดยท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันสภาพความเป็นอยู่ ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นโดยให้อำนาจในการจัด เก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้เพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่นทำให้ประหยัด เงินงบประมาณของรัฐบาล ถึงแม้ว่าจะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มี เงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่มีการปกครองท้องถิ่นได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะเข้าไปในลักษณะที่ถูกเลือกเพื่อทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติ บัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น จึงมีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการป กครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติ

### 2.2.4 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ประธาน คณะทติศึกษาการ ได้ชี้ให้เป็นถึงองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ ของการปกครอง ท้องถิ่น ไว้ดังนี้

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย และหน่วย การปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น จะต้องไม่อยู่ในการบังคับบัญชา ของหน่วยงานทางราชการ เพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy)

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political Participation)

4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน ตามครรลองการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับทั้งปวงย่อมไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้ว ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์ และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนในส่วนรวม

## 2.3 แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์ผลการนำนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นไปปฏิบัติ : กรณีการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาล ในจังหวัดศรีสะเกษ เป็นการศึกษาถึงผลของนโยบายที่ทำให้โครงสร้างการบริหารของหน่วยงานเปลี่ยนแปลงไปนั้น ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับใด ทางด้านใดบ้าง จึงเสนอแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อเป็นกรอบในการศึกษา ได้แก่ แนวความคิดการมีส่วนร่วมทางการพัฒนา และแนวความคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

### 2.3.1 แนวความคิดการมีส่วนร่วมทางการพัฒนา

ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการพัฒนา

นักวิชาการไทยได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการพัฒนาไว้ต่าง ๆ กัน ได้แก่ อคิน รพีพัฒน์ ( 2527 : 101 ) ได้แบ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนที่เข้าร่วมในกิจกรรมการพัฒนาออกเป็น 4 ลักษณะด้วยกัน คือ

- 1) ร่วมในการค้นหาสาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหา
- 2) ร่วมในการตัดสินใจเลือกวิธีการแก้ไขและการวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหา
- 3) ร่วมในการปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผนที่กำหนด
- 4) ร่วมในการประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา

นิธิ เอียวศรีวงศ์ ( 2532 : 98 ) ได้ให้ความเห็นว่าการพัฒนาที่จะเป็นผลดี และเป็นธรรมนั้นประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนานับตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของการกำหนดเป้าหมายและแนวทางของการพัฒนา ซึ่งการพัฒนาดังกล่าว ย่อมต้องโอนอ่อนต่อความแตกต่าง (Diversify) ของท้องถิ่น ตลอดจนแนวทางการพัฒนาย่อมอยู่ใต้การควบคุมและตัดสินใจของประชาชนเจ้าของท้องถิ่นอย่างมาก

ปรัชญา เวสารัชช์ (อ้างใน จิระพัฒน์ หอมสุวรรณ, 2539 : 18) ได้นิยามความหมายของการมีส่วนร่วมว่า เป็นการที่ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องโดยการใช้ความพยายามหรือใช้ทรัพยากรในส่วนของตนต่อกิจกรรมซึ่งมุ่งต่อการพัฒนาชุมชน โดยการมีส่วนร่วมต้องมีองค์ประกอบ คือ มีประชาชนเข้าเกี่ยวข้องในกิจกรรมการพัฒนา และผู้เข้าร่วมได้ใช้ความพยายามบางอย่างส่วนตัว เช่น ความคิด ความรู้ ความสามารถแรงงาน หรือทรัพยากรบางอย่าง เช่น เงินและวัสดุในกิจกรรมการพัฒนา

ทริทอง หงษ์วิวัฒน์ ( 2527 : 2 ) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงว่า น่าจะหมายถึง การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการและควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคมและได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปของการตัดสินใจในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองอย่างเป็นตัวของตัวเอง

John M. Cohen และ Norman T. Uphoff (อ้างใน จิระพัฒน์ หอมสุวรรณ , 2539 : 18) ได้เสนอขั้นตอนของการมีส่วนร่วม 4 ขั้นตอน คือ

- 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making)
- 2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation)
- 3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits)
- 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

นอกจากนั้น Uphoff ยังได้เสนอกรอบแนวความคิดเบื้องต้นในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทว่ามี 3 มิติ และ 2 บริบท มีรายละเอียด ดังนี้

มิติ (Dimensions) มี 3 มิติ คือ

- 1) มีส่วนร่วมอะไรบ้าง ซึ่งแบ่งเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการโดยทางใดทางหนึ่ง เช่น สนับสนุนทรัพยากรต่างๆ การบริหารกิจกรรมหรือการประสานงาน การมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงาน

2) มีส่วนร่วมกับใครบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมกับชาวบ้าน ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่ทางราชการ นักพัฒนาเอกชน ทั้งนี้ให้พิจารณาถึงคุณลักษณะของผู้เข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องเพศ สถานภาพครอบครัว อาชีพและรายได้

3) มีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง ได้แก่ มีส่วนร่วมโดยสมัครใจหรือถูกบังคับลักษณะรูปแบบของการมีส่วนร่วม โดยผ่านองค์กรประชาชนหรือโดยตรง ขนาดของการมีส่วนร่วม ผลที่เกิดจากการมีส่วนร่วมนั้นช่วยเพิ่มพลังของประชาชนหรือเป็นแค่เพียงการได้ติดต่อสัมพันธ์กับนักพัฒนาเท่านั้น

บริบท (Contexts) มี 2 บริบท คือ

1) ลักษณะของโครงการ โดยพิจารณาจากลักษณะของสิ่งนำเข้าว่ามีความซับซ้อนของเทคโนโลยีเพียงใด ลักษณะของประโยชน์ที่ได้รับ (ความเร็ว ช้ำที่ได้รับประโยชน์) และเงื่อนไขที่ต้องกำหนด เช่น การเข้าถึงการบริหารโครงการ ความยืดหยุ่นของโครงการ เป็นต้น

2) สภาพแวดล้อมของกิจกรรมตามโครงการ ได้แก่ ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ ปัจจัยทางกายภาพและธรรมชาติ ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม ปัจจัยทางการเมือง เป็นต้น

จากการให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการพัฒนา โดยนักวิชาการทั้งหลายสามารถสรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาโดยทั่วไปว่า คือ การให้ประชาชนเป็นผู้คิดค้นปัญหา หาสาเหตุของปัญหา กำหนดวิธีการแก้ไขปัญหาวางแผนแก้ไขปัญหาลำดำเนินการแก้ไขปัญหด้วยตัวประชาชนเอง ไม่ใช่เป็นการกำหนดจากภายนอกแล้วให้ประชาชนเข้าร่วมเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งจะเป็นสิ่งซึ่งทำให้เขาสามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาอย่างแท้จริง และเป็นการสร้างสมรรถภาพและความเชื่อมั่นในตนเองในการที่จะแก้ปัญหาของตนเองต่อไปเรื่อย ๆ

### 2.3.2 แนวความคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนาพยายามเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้นอันเป็นหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

จรรยา สุภา (อ้างใน คณาศ อินทรสุวรรณ , 2537 : 17) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า หมายถึง การมีส่วนร่วมที่ประชาชนจะพึงมีในการกำหนดนโยบาย ในการตัดสินใจและในกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลและในทางการเมือง หรือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในรัฐบาล เช่น การเข้าเป็นรัฐบาล การมีอิทธิพลต่อรัฐบาล การแสดงความคิดเห็นทางการเมือง

Nie and Verba (อ้างใน ภาวิณี โพธิ์มัน, 2543 : 24) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า เป็นกิจกรรมของประชาชนทุกคนในการกระทำกิจกรรมทางการเมืองตามสิทธิที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง สิทธิที่จะเข้าสมาคมหรือก่อตั้งพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ สิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อรัฐบาล สิทธิเกี่ยวกับการพูด การชุมนุม และการพิมพ์อย่างอิสระและเป็นกิจกรรมซึ่งมุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลต่อรัฐบาลทั้งในการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งการเข้ามีส่วนร่วมต่อการปกครองโดยกระทำกิจกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับการปกครอง

Huntington and Neison (อ้างใน สิทธิพันธุ์ พุทธนุ, 2529 : 5 – 7) นิยามการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า หมายถึง กิจกรรมที่ประชาชนโดยส่วนบุคคลมุ่งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้ Huntington ได้กำหนดขอบเขตของคำนิยามว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น หมายถึง การกระทำ ไม่รวมถึงทัศนคติ เป็นการกระทำของผู้มีส่วนร่วมที่เป็นพลเมืองธรรมดาไมใช่นักการเมืองอาชีพ เช่น ผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง กล่าวคือ กิจกรรมทางการเมืองของผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็นประชาชนธรรมดานั้นมีลักษณะเป็นช่วง ๆ ไม่ต่อเนื่อง เป็นกิจกรรมที่ไม่เต็มเวลาและเป็นบทบาทรองจากบทบาทอื่น ๆ การมีส่วนร่วมทางการเมืองอาจจะเป็นไปด้วยความลำเอียงของตนเองหรือถูกระดมพลังให้เข้าร่วม

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นกิจกรรมต่าง ๆ ตามความสมัครใจของสมาชิกในสังคมการเมืองที่จะเลือกกระทำ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายทั้งทางตรงและทางอ้อมที่ต้องการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย หรือดำเนินการของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นในท้องถิ่นหรือระดับชาติก็ตาม รวมทั้งอาจเป็นกิจกรรมง่าย ๆ เช่น การพูดคุยถกเถียงปัญหาในทางการเมือง การไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกตั้ง หรือการสมัครรับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งการกระทำอาจจะผิดกฎหมายหรือถูกต้องตามกฎหมาย อาจใช้ความรุนแรงหรือไม่ใช้ความรุนแรง อาจสำเร็จผลหรือไม่สำเร็จผล หรือกระทำด้วยความลำเอียงทางการเมืองหรือถูกชักจูงระดมพลังก็ได้ (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว , 2523 : 23 – 24)

### รูปแบบกิจกรรมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

มีนักวิชาการต่าง ๆ ทำการจำแนกรูปแบบและรายละเอียดของกิจกรรมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้มากมาย ทั้งที่ลักษณะคล้ายคลึงกัน และแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกรอบแนวความคิดแต่ละท่าน

Nie และ Verba ( อ้างใน ภาวิณี โพธิ์มัน , 2543 : 26 ) แบ่งกิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ 4 รูปแบบ คือ

1. การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (Voting) เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้นำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการเลือกตั้งเป็นสิ่งที่แสดงถึงความนิยมสนับสนุนของประชาชน หรืออาจจะเป็นแรงกดดันเพื่อให้ผู้นำต้องปรับนโยบายของตน ทั้งนี้เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนต่อไป

2. การรณรงค์หาเสียง (Campaign Activity) เป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญ เท่ากับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เนื่องจากกิจกรรมการรณรงค์ทำให้ประชาชนสามารถเพิ่มอิทธิพลทางการเมืองต่อผู้นำได้ อย่างไรก็ตามกิจกรรมดังกล่าวเป็นกิจกรรมที่ยากและต้องการความริเริ่มมาก่อนการลงคะแนน นอกจากนั้นการรณรงค์หาเสียงยังเป็นวิธีการสื่อสารหรือบ่งบอกเกี่ยวกับความชื่นชอบของประชาชนได้มากกว่า ด้วยเหตุที่ประชาชนที่ร่วมรณรงค์หาเสียงจะสามารถมีความสัมพันธ์ติดต่อกับผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ใกล้ชิดมากขึ้น ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ได้แก่ การชักชวนผู้อื่นไปลงคะแนนเสียง การทำงานอย่างแข็งขันเพื่อพรรคการเมือง การร่วมประชุมทางการเมือง การบริจาคเงินให้พรรคการเมือง และการเป็นสมาชิกสโมสรทางการเมือง

3. การติดต่องานของประชาชน (Citizen Initiated Contacts) คือ การติดต่อเผชิญหน้าของบุคคลที่มีต่อรัฐบาลโดยลำพังตัวเอง และเป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับระยะเวลา เป้าหมายและเนื้อหาสาระ การเข้ามามีส่วนร่วมของบุคคลได้เองจึงสามารถคาดหวังได้ว่า เป็นการกระทำของคนจำนวนน้อย กิจกรรมดังกล่าวมักไม่มีความขัดแย้งโดยตรงกับบุคคลอื่น ๆ และต้องการความคิดริเริ่มค่อนข้างมาก กิจกรรมในรูปแบบนี้ ได้แก่ การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเกี่ยวกับปัญหาเฉพาะหรือปัญหาส่วนรวม ทั้งนี้ เพื่อร้องเรียนให้มีการแก้ไขปรับปรุงจากรัฐบาล

4. การร่วมในกิจกรรมบางอย่างขององค์กรหรือกลุ่มเกี่ยวกับปัญหาการเมืองและสังคม (Corporative Activity) เป็นกิจกรรมที่บุคคลกระทำร่วมกับผู้อื่น ซึ่งอาจจะกระทำร่วมกันภายในองค์กรที่เป็นงานทางการเมืองหรือไม่เป็นทางการเมืองก็ได้ อาจเกิดขึ้นเวลาใดเวลาหนึ่งและจะเกี่ยวกับปัญหาใดของกลุ่มก็ได้ การมีส่วนร่วมทางการเมืองรูปแบบนี้มีอิทธิพลต่อรัฐบาลมาก เนื่องจากมีคนจำนวนมากเข้าร่วมและอาจมีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มได้ อย่างไรก็ตามกิจกรรมที่ร่วมมือกันนี้ต้องการความริเริ่มบ้าง

Milbrath และ Goel (อ้างใน ภาวิณี โพธิ์มัน , 2543 : 27 ) ได้แยกประเภทหรือรูปแบบไว้ 6 รูปแบบ คือ

1. การเลือกตั้ง (Voting) เป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สามารถแยกกิจกรรมที่เกี่ยวกับการรณรงค์หาเสียงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง กับงานที่เกี่ยวกับความรักชาติ (Patriotic Acts) เช่น การเสียภาษี การเคารพกฎหมาย และการสนับสนุนประเทศให้ทำสงครามแม้ตนเองจะ

ไม่เห็นด้วย แต่สำหรับการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นเพียงการแสดงออกของประชาชนถึงความจงรักภักดีต่อระบบการเมืองมากกว่าเป็นการกระทำตามความต้องการของตน กล่าวคือ บุคคลที่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะกระทำไปโดยความสำนึกในหน้าที่พลเมืองดีมากกว่าที่จะเชื่อว่าการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั้นเสียงของตนจะมีผลสำคัญทางการเมืองที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้น การไปลงคะแนนเสียงไม่จำเป็นต้องอาศัยการสื่อสารข่าวสารและการจูงใจมากเหมือนกิจกรรมทางด้านการเมืองอื่น ๆ ผู้ไปลงคะแนนเสียงอาจไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการเมืองในรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ในทางกลับกันผู้ที่มีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกระตือรือร้นในรูปแบบอื่น ๆ อาจไม่ไปลงคะแนนเสียงก็ได้

2. การเป็นเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองและผู้รณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (Party and Campaign Workers) หมายถึง การมีส่วนร่วมในพรรคการเมืองทั้งในช่วงระหว่างการเลือกตั้งและการรณรงค์หาเสียง การบริจาคเงินช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้ง การชักชวนประชาชนไปลงทะเบียนเพื่อสิทธิในการลงคะแนนเสียง การเข้าร่วมและการสนับสนุนพรรคการเมือง การพยายามชักชวนประชาชนให้ลงคะแนนเสียงแก่พรรคหรือผู้สมัครที่ตนชอบ การลงสมัครรับเลือกตั้งและการร่วมมือกับกลุ่มต่าง ๆ ในการปรับปรุงความเป็นอยู่ของชุมชน การมีส่วนร่วมทางการเมืองนี้เป็นแบบแผนของความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกชนกับรัฐ

3. การเป็นผู้มีบทบาทในชุมชน (Community Activists) เป็นการก่อตั้งกลุ่มเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมหรือร่วมมือกับกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วเพื่อเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวกับกิจกรรมสาธารณะหรือติดต่อกับทางราชการในเรื่องปัญหาสังคม ผู้มีบทบาทในชุมชนจึงนับว่าเป็นผู้ที่มีความกระตือรือร้นสูง ตลอดจนมีระดับความผูกพันทางใจกับชุมชน เป็นผู้มีบทบาทแตกต่างจากเจ้าหน้าที่พรรคและเจ้าหน้าที่รณรงค์หาเสียงในแง่ความเกี่ยวข้องในพรรคการเมืองและการช่วยรณรงค์หาเสียงน้อยกว่าเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองและเจ้าหน้าที่รณรงค์หาเสียง

4. การติดต่อกับทางราชการ (Contracting Officials) เป็นกิจกรรมเฉพาะเจาะจงของบุคคล ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อบุคคลนั่นเองเท่านั้น เช่น การติดต่อกับทางราชการเรื่องการเสียภาษี โรงเรือน การทำถนน การติดต่อขอรับสวัสดิการ

5. การเป็นผู้ประท้วง (Protestors) ได้แก่ การเข้าร่วมเดินขบวนตามถนนซึ่งเกี่ยวกับการประท้วงอย่างแข็งขัน เปิดเผยมตการณ์ที่รับและกระทำในสิ่งที่ผิดศีลธรรม การให้ความเอาใจใส่กับการชุมนุมประท้วงรวมทั้งการเข้าร่วมกลุ่มประท้วงรัฐบาลและการปฏิเสธการยอมรับกฎหมายที่ไม่ยุติธรรม

6. การเป็นผู้สื่อสารข่าวสารทางการเมือง (Communicators) ได้แก่ การติดตามข่าวสารทาง

การเมืองอยู่เสมอ การส่งข่าวสารแสดงการสนับสนุนให้แก่ผู้นำทางการเมืองเมื่อเขากระทำในสิ่งที่ถูกต้องหรือส่งคำคัดค้านเมื่อเขากระทำในสิ่งที่เลวร้าย การร่วมถกปัญหาทางการเมือง การให้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับการเมืองแก่เพื่อนในชุมชน การให้ความสนใจกับทางราชการและการเขียนจดหมายหรือบทความถึงบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบนี้มักเป็นพวกมีการศึกษาสูงมีข้อมูลเกี่ยวกับการเมืองมาก และมีความสนใจทางการเมืองมากด้วย การเป็นผู้สื่อสารทางการเมืองเหล่านี้จะวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลมากกว่าเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมืองหรือผู้รักชาติ แต่จะไม่แสดงออกด้วยการประท้วง

โดยหลักการแล้วการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการบริหารการปกครองท้องถิ่นสามารถทำได้ 2 รูปแบบ คือ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533 : 66 – 69)

1. การมีส่วนร่วมในลักษณะของการให้ความร่วมมือหรือให้การสนับสนุน (Support) เป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยริเริ่มและพัฒนาจากเบื้องล่างโดยสถาบัน หรือองค์การปกครองตนเองในรูปแบบต่าง ๆ ได้จัดให้ประชาชนได้เข้าควบคุม (Popular Control) และมีส่วนร่วมในการวางแผนนโยบายและการบริหารโครงการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ที่เกิดจากอำนาจของประชาชนที่จะทำให้การพัฒนาเป็นไปอย่างรวดเร็ว การระดมพลังงาน พลังความคิด ขวัญและกำลังใจของประชาชนในท้องถิ่นโดยกระบวนการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมนับได้ว่าเป็นประโยชน์อย่างสูงสุดในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น

2. การมีส่วนร่วมในลักษณะของกิจกรรมทางการเมือง (Political Activities) การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เป็นกิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญสำหรับการบริหารการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากการบริหารการปกครองท้องถิ่นเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจมาให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีสิทธิมีเสียงดำเนินการปกครองตามแนวทางประชาธิปไตย ถ้าการปกครองท้องถิ่นประชาชนไม่สนใจและไม่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงแล้ว ระบบการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะไม่เกิดประโยชน์ในสิทธิทางการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง

## 2.4 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 2.4.1 ผลงานวิจัยเกี่ยวกับนโยบายการปกครองท้องถิ่น

จงลักษณ์ สุวรรณประดิษฐ์ (2520) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาล ศึกษาเปรียบเทียบถึงกรณีของเทศบาลเมืองสระบุรี เทศบาลตำบลแก่งคอย และเทศบาลตำบลหนองแค พบว่า สาเหตุสำคัญแห่งการขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาลในพื้นที่ศึกษาทั้ง 3 แห่ง สืบเนื่องมาจากการช่วงชิงอำนาจที่จะให้

ได้มาซึ่งการเป็นผู้นำทางด้านการบริหาร คือ การที่นายกเทศมนตรี เทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละคนมีอาชีพเป็นพ่อค้า นักธุรกิจ และเจ้าของกิจการต่าง ๆ คิดเป็นร้อยละ 89.08 ซึ่งการเป็นผู้นำทางด้านการบริหารเทศบาลนั้น กฎหมายได้มอบอำนาจหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเงิน การจ้าง การบริหารงานบุคคล การสร้างสิ่งสาธารณูปโภค และสาธารณูปการของเทศบาลให้กับประชาชนในท้องถิ่น อันเป็นการสร้างคะแนนนิยมให้กับตนเองอีกโสดหนึ่ง ดังนั้น การมาบริหารเทศบาลของบุคคลเหล่านี้จึงเป็นการดึงเอาเทศบาลเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการของเอกชนที่ตนเป็นเจ้าของอยู่ หรือกิจการที่ตนมีส่วนร่วมอยู่ด้วย เป็นเหตุให้สมาชิกสภาเทศบาลที่ไม่ได้รับอำนาจเหล่านี้มีการรวมตัวกันเพื่อโค่นล้มคณะเทศมนตรีอยู่ตลอดเวลา

**ประหยัด หงษ์ทองคำ (2524)** ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง สมรรถนะขององค์การปกครองท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมวางแผนพัฒนาท้องถิ่น : บทบาทของเทศบาล และสุขาภิบาล พบว่าองค์การปกครองท้องถิ่นทั้งสองรูปแบบคือ เทศบาลและสุขาภิบาลยังไม่มีศักยภาพในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ปัจจัยที่สำคัญสืบเนื่องมาจากปัญหาด้านการคลัง บุคลากร และการบริหารงาน

**ประทาน คงฤทธิศึกษาการ (2529)** ได้ศึกษาเรื่อง สุขาภิบาลในฐานะหน่วยการปกครองตนเอง : ปัจจัยที่มีผลกระทบต่องานการยกฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาล พบว่า การเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์บางประการในพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 เช่น จำนวนคณะกรรมการ รายได้ที่จะยกฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลนั้น มิได้ส่งผลใด ๆ เท่าที่ควรต่อสุขาภิบาล และได้เสนอให้มีการปรับปรุงในด้านอื่น ๆ ด้วย คือ

1. ที่ตั้งสำนักงานสุขาภิบาลจะต้องมีสำนักงานเป็นของตนเอง
2. การจัดโครงสร้างองค์การ รูปแบบ และอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนของสุขาภิบาล
3. การปรับปรุงด้านรายได้ของสุขาภิบาลให้มีความเหมาะสมมากขึ้นโดยการปรับปรุงภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ
4. การเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลโดยคำนึงถึงความจริงและมีแผนพัฒนาสุขาภิบาลและเทศบาลที่สอดคล้องกัน

**ปธาน สุวรรณมงคล และอิสระ สุวรรณบล (2536)** ได้ทำการศึกษาวิจัยการบริหารการปกครองที่เกิดขึ้นในอนาคตกภายใต้สภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของประเทศไทย โดยชี้ให้เห็นว่า การที่จะตัดสินใจว่ารัฐควรรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจเพียงไรจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ความสลับซับซ้อนของสภาพแวดล้อมและภารกิจที่ได้รับมอบหมาย และต้องแยกแยะกิจกรรม ผลสรุปของการศึกษา คือ ระบบบริหารที่เกิดขึ้น

ปัจจุบันจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนให้มีประสิทธิภาพ สามารถบริหารจัดการกับสภาพแวดล้อมในอนาคตได้ และรัฐบาลจะต้องมีการกระจายอำนาจทางการเมืองให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจและอิสระในการตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

สกนธ์ วรรณวิวัฒนา (2536) ได้ศึกษาถึงวิธีสร้างความเข้มแข็งทางการเมืองคลังของรัฐบาลท้องถิ่นให้มีอิสระและพึ่งพาตนเองทางการเมืองคลังได้ พบว่า ถึงแม้รัฐบาลกลางจะมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจการคลังออกไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น แต่ความเป็นจริงในทางปฏิบัติไม่อาจจะนับได้ว่าเป็นความพยายามที่เสริมสร้างหรือตอบสนองนโยบายดังกล่าว ทั้งนี้ ปัญหาใหญ่อยู่ที่โครงสร้างของการบริหารการปกครองและการคลังจะถูกรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง โดยการบริหารงานต่าง ๆ จะผ่านสายการบริหารตามลำดับชั้นลงมาสู่การปกครองระดับท้องถิ่น

ธเนศวร เจริญเมือง (2539) กล่าวว่า การปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำพร้อม ๆ กัน ไม่ใช่แก้ทีละภาคต่ละส่วน ระดับจังหวัดและเทศบาลเอาไว้ที่หลัง และควรที่ให้เปลี่ยนสุขาภิบาลทั้งหมดเป็นเทศบาล ให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้ง และมีระบบฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งเหมือนกรุงเทพมหานคร เพราะมีข้อดีมากกว่าระบบสภาเทศบาลหลายด้านคือ

1. เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกผู้บริหารโดยตรงซึ่งจะทำให้ประชาชนสนใจการเมืองมากขึ้น
2. ประชาชนและผู้บริหารจะใกล้ชิดกันมากขึ้นทั้งระหว่างการทำงานและการทำงาน
3. ผู้บริหารคลุกคลีและรับผิดชอบต่อประชาชนมากกว่า
4. ประชาชนจะสนใจนโยบายผู้สมัคร ผู้บริหารงานเทศบาล และตรวจสอบการบริหารงานมากขึ้น ซึ่งอาจนำไปสู่การถอดถอนผู้บริหารก่อนครบวาระหากประชาชนพบว่าผู้บริหารคนใดขาดสมรรถภาพหรือกระทำผิดร้ายแรง

ดังนั้นการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นควรใช้ลักษณะผสมผสานระหว่างการปรับปรุงระบบเทศบาลและการบริหารงานส่วนภูมิภาค ได้แก่ การขยายเขตเทศบาลให้กว้างออกไปครอบคลุมพื้นที่ที่เติบโตเป็นเมืองรอบๆหรือเขตสุขาภิบาลรอบ ๆ ตัวเมือง ผลก็จะทำให้เทศบาลนครกลายเป็นเทศบาลมหานคร และนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งจะเป็นผลดีหลาย ๆ ด้าน เช่น พัฒนาระบบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นให้เข้มแข็งขึ้นและเป็นการพัฒนาเข้าสู่ระบบการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในอนาคต

วัฒนา อัศคนานิช (2537) จากการศึกษาว่าด้วยปัญหาการควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลของไทย นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมิได้เป็นหน่วยการปกครองที่มีลักษณะที่รัฐบาลกลางให้อำนาจอย่างแท้จริง กลับเป็นเพียงหน่วยการปกครองที่รัฐบาลกลางแบ่ง

ภารกิจหน้าที่ให้ไปรับผิดชอบ แต่หวังอำนาจที่แท้จริง และควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านบุคลากร ด้านการเงิน และด้านการจัดการ โดยได้เสนอแนะแนวทางการพัฒนาหน่วยการปกครองท้องถิ่น ควรตั้งกระทรวงขึ้นมาดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะ หรือให้อยู่ในความดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรีแทน เพราะการให้กระทรวงมหาดไทยซึ่งดูแลรับผิดชอบหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ไปดูแลรับผิดชอบหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำให้กระทรวงมหาดไทยใช้หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคไปควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงต้องอยู่ใต้อำนาจของข้าราชการส่วนภูมิภาคที่มาจากกาแต่งตั้งจากส่วนกลางตลอดมา อันเป็นการผิดหลักการและทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์การกระจายอำนาจ

เสงี่ยม กิ่งสุวรรณพงษ์ (2539) ทำการศึกษาเรื่อง การเมืองและการบริหารในสุขาภิบาลที่มีฐานะการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานด้วยตนเองของจังหวัดเชียงใหม่ : ศึกษาเฉพาะกรณีงานด้านพัฒนาชุมชน เพื่อศึกษาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนเองตามกฎหมาย รวมทั้งปัญหาและข้อขัดข้องในการพัฒนา ชุมชน จากการศึกษาปรากฏผลดังนี้

1. กรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด มีพฤติกรรมทางการบริหารที่เล่นพรรคเล่นพวก โดยเฉพาะโครงการพัฒนาชุมชน กรรมการสุขาภิบาลจะรับเหมาเอง หรือให้พรรคพวกเป็นผู้รับเหมา และจะเน้นในพื้นที่ที่ตนเองได้รับประโยชน์ จะมีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่มีพฤติกรรมทางการบริหารที่กระทำเพื่อชุมชนส่วนรวม
2. กรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้งมีความรู้เกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนเองเป็นอย่างดี

จันทนา สุทธิจาริ (2543) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง องค์การปกครองท้องถิ่นระดับสุขาภิบาล : บทวิเคราะห์เชิงรัฐศาสตร์ เพื่อศึกษาข้อดี และวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นของสุขาภิบาล พร้อมทั้งนำเสนอแนวคิดพึงประสงค์ขององค์การปกครองท้องถิ่นที่จะมาแทนสุขาภิบาลเดิมที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นในอนาคต ผลการวิจัยพบว่า ข้อดีของสุขาภิบาลในแง่มุมมองของรัฐ สุขาภิบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด และมีความสำคัญในการทำงานพัฒนาชนบทในด้านการบำบัดทุกข์บำรุงสุข ในแง่มุมมองของประชาชนพอใจที่จะให้มีหน่วยการปกครองระดับสุขาภิบาลอยู่ต่อไปเพื่อให้มีบทบาทหลักในการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ในท้องถิ่น ข้อดีที่ประชาชนระบุไว้

อย่างชัดเจน คือ รูปแบบคณะกรรมการและขนาดของหน่วยการปกครอง รวมทั้งบทบาทหน้าที่ที่เหมาะสมกับพื้นที่ผสมผสานระหว่างการเริ่มต้นความเป็นเมืองกับความเป็นชนบท

สุขาภิบาลมีปัญหาที่สำคัญ คือ การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ จึงขาดความเข้มแข็งในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง ประชาชนมองภาพบทบาทฐานะของสุขาภิบาลเป็นหน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาคมากกว่าส่วนท้องถิ่น เพราะการครอบงำโดยบทบาทของราชการส่วนภูมิภาค ประชาชนไม่ได้คาดหวังบทบาทที่เป็นนามธรรม คือ การพัฒนาจิตสำนึก กระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง

สำหรับแนวคิดของหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับสุขาภิบาลในอนาคต ปรากฏผลดังนี้ สุขาภิบาลควรมีความสัมพันธ์กับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในความสัมพันธ์แบบแนวนอน ในลักษณะการประสานงาน ร่วมดำเนินกิจกรรมบางประการเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น โครงสร้างเป็นรูปแบบคณะกรรมการเช่นเดิม แต่ผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ตำแหน่งสูงสุดของผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ใช้ระบบคานอำนาจโดยบทบาทของประชาชนโดยตรงผ่านสภาประชาชนในการร่วมกำหนดนโยบาย ทำกิจกรรมและตรวจสอบถอดถอนผู้บริหารหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ มีอำนาจคัดเลือกสรรหาพนักงานสุขาภิบาลของตนเองตามระบบคุณธรรม รับผิดชอบในพื้นที่ที่มีลักษณะผสมผสานระหว่างเมืองและชนบทโดยเฉพาะอย่างแท้จริง มีอำนาจในการหารายได้กว้างขวางมากขึ้นในกรอบของการพึ่งตนเอง เพิ่มอำนาจการตัดสินใจใช้งบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่น บทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นที่ควรเพิ่มเติมคือเพิ่มหน้าที่ทางสังคม ตรวจจับบังคับได้มากประเภทขึ้นอยู่กับลักษณะของปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น เน้นการสร้างคุณภาพชีวิตแก่ประชาชนทั้งด้านร่างกายและจิตใจ มีหน้าที่ดูแลจัดการการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในท้องถิ่น รวมทั้งบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นสามารถปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสภาพบริบทแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ไม่กำหนดไว้ตายตัว

#### 2.4.2 ผลงานวิจัยเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กิตติ บุณนาค (2536) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติ : การศึกษาเชิงปรากฏการณ์ในธุรกิจโรงแรม สรุปได้ว่า ตัวแปรอิสระที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย การกำหนดภารกิจและมอบหมาย การประชาสัมพันธ์ มาตรการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม สมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ การสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการและประชาชน

เทพศักดิ์ บุญรัตนพันธุ์ (2536) ได้ศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพของการนำนโยบายให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติโดยเปรียบเทียบระหว่างงานต่าง ๆ ผลการศึกษาพบว่า

1. ความพร้อมของทรัพยากร ความซับซ้อนของโครงสร้าง ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย และการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ ในมิติของความพึงพอใจของผู้รับบริการ และมีติของความเสมอภาคในการให้บริการ

2. ความพร้อมในเป้าหมายของนโยบาย มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความตั้งใจของเจ้าหน้าที่ การมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ และความตั้งใจของเจ้าหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชน

3. ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย ความซับซ้อนของโครงสร้างและความพร้อมของทรัพยากร มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ ในมิติของความรวดเร็วในการให้บริการ

4. ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบายมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติในมิติของความเป็นธรรม

มัณฑนา สุวรรณเรือง (2536) ได้ศึกษาเรื่อง การดำเนินงานวิจัยปฏิบัติการเกี่ยวกับการนำนโยบายป้องกันปราบทุจริต เลือกตั้งของโครงการ ท.ม.ก. ไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ที่อยู่ในสถานการณ์ของการรณรงค์เลือกตั้ง จากการศึกษาพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติของ ท.ม.ก. นั้นมีประสิทธิผลค่อนข้างต่ำทั้งปริมาณและคุณภาพ ทั้งเป้าในการรับรู้และเป้าพฤติกรรม นั่นคือ

1. ขาดความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย
2. ขาดประสิทธิภาพในการบริหารนโยบายในส่วนของการสื่อสารและสื่อข้อความ การเพิ่มศูนย์รับแจ้งเบาะแสในท้องถิ่น การวิเคราะห์ และสืบเสาะเบาะแสที่แจ้งการระดมความร่วมมือหรือความความร่วมมือของประชาชน การนำพาสู่กระบวนการของระบบราชการ การให้หลักประกันการสร้างความอุ่นใจแก่ประชาชน การปลอบขวัญประชาชน การติดตามเรื่อง และการเยี่ยมเยียนประชาชน

3. ขาดแคลนบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ในการดำเนินงานตามนโยบาย

รวิภา หอมเศรษฐี (2541) ได้ศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพของการนำนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาจังหวัดเชียงราย พบว่า

1. ระดับประสิทธิผลของการนำนโยบาย ฯ ไปปฏิบัติ พิจารณาจากจำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจังหวัดเชียงรายในช่วงครึ่งปีแรกสูงกว่าเป้าหมายในระดับมาก และปริมาณรายได้จากการท่องเที่ยวในช่วงครึ่งปีแรก สูงกว่าเป้าหมายในระดับปานกลาง และระดับความพึงพอใจของ

นักท่องเที่ยวต่อการให้บริการและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงรายอยู่ในระดับมาก

2. ปัจจัยที่เกี่ยวกับนโยบายและการบริหารที่มีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิผลของการนำนโยบาย ฯ ไปปฏิบัติ ได้แก่ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ ความพร้อมของอุปทานการท่องเที่ยว ความเพียงพอของทรัพยากรทางการบริหาร ความรู้ความสามารถของบุคลากร การประชาสัมพันธ์ กระบวนการติดต่อสื่อสารกับบุคลากร และการสนับสนุนของบุคลากร รวมทั้งปัจจัยสถานะทางสังคม

3. ปัญหาในการนำนโยบาย ฯ ไปปฏิบัติเรียงตามลำดับความสำคัญ ได้แก่ ขาดแคลนสิ่งอำนวยความสะดวกบริเวณแหล่งท่องเที่ยว สิ่งแวดล้อมของแหล่งท่องเที่ยวเสื่อมโทรม การเอาเปรียบนักท่องเที่ยวเกี่ยวกับราคาสินค้าและบริการ การประชาสัมพันธ์ไม่เพียงพอ และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว

## 2.5 นโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่น

สำหรับการศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์ผลการนำนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นไปปฏิบัติในครั้งนี้ เป็นกรณีศึกษาการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาล โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล เริ่มมีขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชทานดำริทอดลองการปกครองขึ้นในกรุงเทพ ฯ ก่อน ในปี พ.ศ. 2440 การจัดตั้งครั้งนั้นเกิดจากการได้เสด็จประพาสยุโรปและประเทศเพื่อนบ้านและได้ทรงทอดพระเนตรบทบาทหน่วยงานท้องถิ่นในการดูแลท้องถิ่นของตนเอง สุขาภิบาลที่จัดตั้งครั้งแรกยังไม่ใช้การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น เพราะเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำ หน้าที่สำคัญของหน่วยการปกครองดังกล่าว คือ การรักษาความสะอาด การบูรณะและสร้างสิ่งสาธารณูปโภค สาธารณูปการในชุมชน ต่อมาในปี พ.ศ. 2448 ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองขึ้น โดยเริ่มจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมเป็นแห่งแรก และได้มีตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ.127 มีสาระสำคัญ คือให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลในหัวเมืองต่าง ๆ ทั่วประเทศ แต่การดำเนินงานยังกระทำโดยข้าราชการส่วนภูมิภาคทำหน้าที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

ในปี พ.ศ. 2470 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อทำการศึกษามหาวิทยาลัยจากต่างประเทศ เรียกว่า " คณะกรรมการจัดการประชาภิบาล " นำโดยที่ปรึกษาชาวต่างประเทศชื่อ ริชาร์ด ดี เครก ( Richard D. Craig ) ผลการศึกษาพบว่าควรจัดตั้งเทศบาลขึ้นมา จึงมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาลเข้าสู่การ

พิจารณาในสภาเสนาบดี เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2473 สภาเสนาบดีเห็นชอบในหลักการและให้กรมร่างกฎหมายพิจารณาหลักการในร่างกฎหมายฉบับนั้น แต่ยังไม่มีการนำออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมาย จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครอง (ธเนศวร์ เจริญเมือง , 2539 : 6 )

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลต้องหยุดชะงักลง โดยได้มีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลขึ้นมาแทนและรัฐบาลในขณะนั้นมีความมุ่งหมายที่จะเปลี่ยนแปลงฐานะตำบลทุกแห่งขึ้นเป็นเทศบาล ซึ่งได้มีการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่ง ขึ้นเป็นเทศบาลครั้งแรกในปี พ.ศ. 2478 ( กิตติ ประทุมแก้ว, 2529 : 71 ) แต่ไม่สามารถดำเนินการได้ครบทุกตำบล เพราะฐานะตำบลแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันมาก จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2495 ได้มีการรื้อฟื้นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลขึ้นอีกครั้งโดยรัฐบาลได้มีการประกาศใช้ “ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ” มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในท้องที่ต่าง ๆ ซึ่งยังไม่มีฐานะเป็นชุมชนเทศบาลแต่เป็นเขตท้องที่ที่มีรายได้เป็นชุมชนในที่ตั้งอำเภอต่างๆ เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้สุขาภิบาลเป็นตัวเร่งความเจริญให้แก่ท้องถิ่น และเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อท้องถิ่นมีความเจริญมากขึ้นก็สามารถยกระดับขึ้นเป็นเทศบาลต่อไป นับตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นต้นมา ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลและดำเนินการต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน มีสุขาภิบาลทั่วประเทศรวมทั้งสิ้น 981 แห่ง (สถิติเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2541) ทั้งนี้ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวรวม 2 ครั้ง

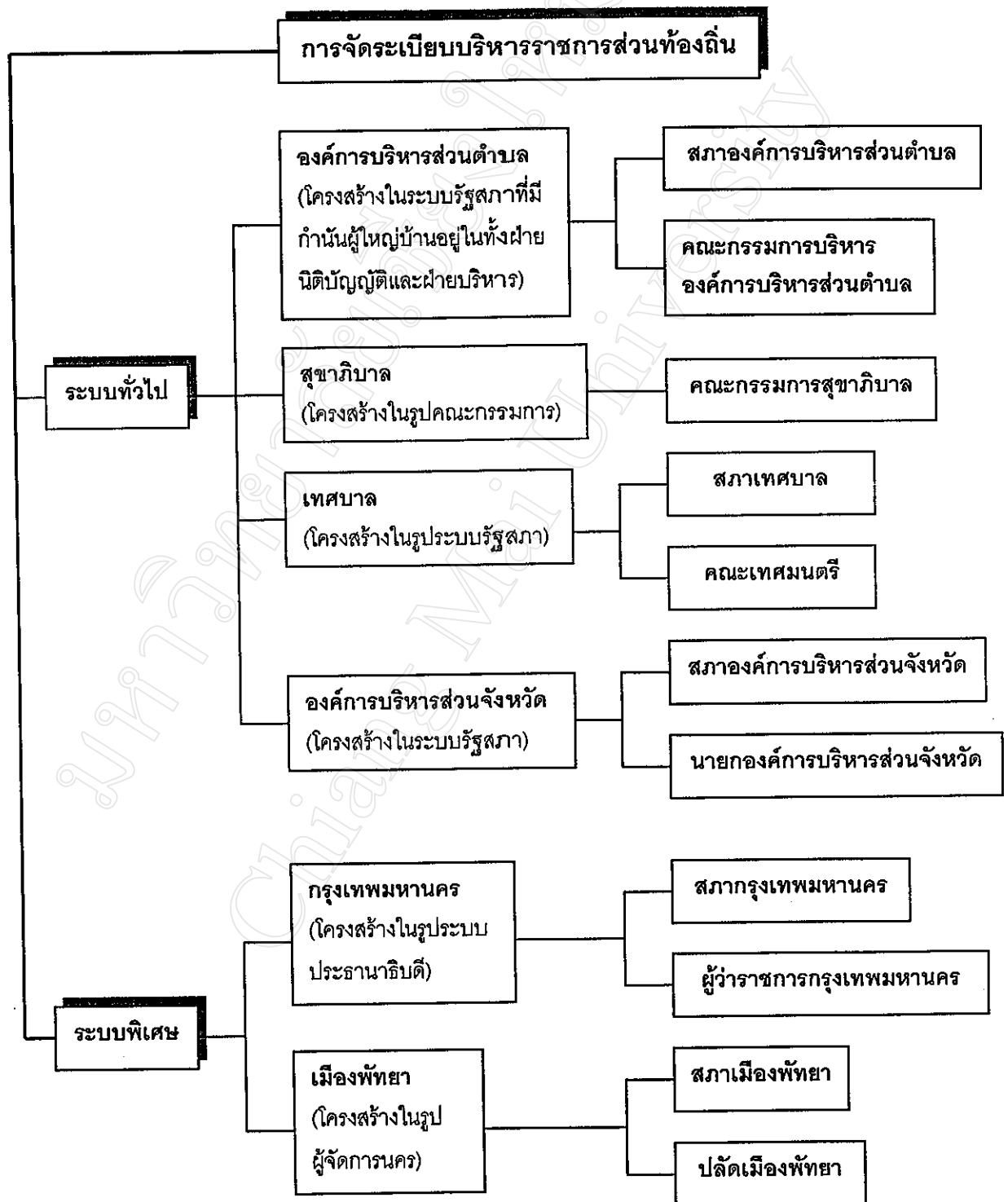
จะเห็นได้ว่า องค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลและเทศบาล มีวิวัฒนาการเกิดขึ้นอันเป็นผลจากนโยบายของรัฐทั้งในการจัดตั้ง การปรับปรุง การแก้ไข ดังนั้น ระบบการปกครองท้องถิ่นไทยจึงผูกพันอยู่กับระบบราชการเป็นสำคัญ ซึ่งทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่มีประสบการณ์ในการปกครองตนเอง อีกทั้งไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองตามเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น

สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน มีอยู่ 2 ระบบ คือ

1. ระบบทั่วไปที่ใช้กับท้องถิ่นทั่วไป ซึ่งมีอยู่ 4 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล สุขาภิบาล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. ระบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่ง ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

โครงสร้างขององค์การปกครองท้องถิ่นของไทยแต่ละรูปแบบที่กล่าวมา มีความหลากหลายและแตกต่างกันไป โดยการจัดแบ่งภาระกิจระหว่างรัฐกับองค์การปกครองท้องถิ่นและระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง ไม่ได้ขึ้นอยู่กับสภาพของชุมชนตามความเป็นจริง แต่เกิดขึ้นจาก

กฎหมายได้กำหนดอำนาจ หน้าที่ไว้อย่างกว้าง ๆ ซึ่งรายละเอียดโครงสร้างขององค์กรปกครอง  
ท้องถิ่น ปรากฏตามแผนภูมิต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 3 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทย

ที่มา : ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน , 2542 :128

จากแผนภูมิที่ 3 จากรายงานการวิจัยเรื่อง “ แนวทางการพัฒนานกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ” โดย โภคิน พลกุล และคณะ (2540) สรุปได้ว่าการที่องค์กรปกครองท้องถิ่นได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยรัฐ ดังนั้น การจัดตั้งจึงขึ้นอยู่กับแนวทางและนโยบายของรัฐ ตลอดจนกระแสทางการเมืองที่เกิดขึ้นในขณะหนึ่ง ๆ จึงขาดการวางแผน การมองภาพรวมของการกระจายอำนาจทั้งระบบที่สัมพันธ์กับพัฒนาการของสังคมภายในและภายนอกของประเทศ เป็นเหตุให้โครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทยโดยรวมสับสนไม่สอดคล้องต่อเนื่อง หรือเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

เมื่อรัฐเป็นผู้สร้างองค์กรปกครองท้องถิ่น รัฐจึงกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะให้เกิดองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้น โดยพิจารณาจากปัจจัยรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร ตลอดจนความสำคัญของพื้นที่ ต่อมาเพื่อให้พื้นที่การปกครองท้องถิ่นขยายมากขึ้น รัฐจึงได้ลดระดับของหลักเกณฑ์ลงมา ซึ่งปรากฏให้เห็นในรูปของสุขาภิบาล และในที่สุดก็ขยายครอบคลุมพื้นที่ชนบทที่เหลือทั้งหมดโดยไม่ใช้หลักเกณฑ์อะไรเลย อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล มีข้อสังเกตว่ายิ่งรัฐลดหลักเกณฑ์ลงมารัฐก็ยิ่งเข้าไปแทรกแซงการทำงานและการบริหารมากขึ้น จากสภาพปัญหาดังกล่าว ได้เกิดกระแสเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ ซึ่งมาจากทั้งนักวิชาการ นักศึกษา องค์กรเอกชน นักการเมือง และสื่อมวลชน เริ่มปรากฏเด่นชัดเป็นรูปธรรมที่สุดในช่วง พ.ศ. 2535 ทำให้เกิดเหตุการณ์นองเลือดขึ้นในเดือนพฤษภาคม และมีการเลือกตั้งทั่วไปถึง 2 ครั้ง ซึ่งกระแสเรียกร้องให้กระจายอำนาจในส่วนของการปรับปรุงองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมดที่แตกต่างกันถึง 5 รูปแบบนั้น ฝ่ายหนึ่ง เห็นว่าควรจะต้องคงความแตกต่างเช่นนี้ต่อไป โดยปรับปรุงในรายละเอียดของแต่ละรูปแบบให้มีความเป็นท้องถิ่นที่สมบูรณ์ขึ้น แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าควรปรับปรุงให้เป็นไปตามแนวทางของระบบเทศบาลทั้งหมด หรือจะมีรูปแบบอื่น ๆ นอกเหนือไปจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

### แนวทางการดำเนินงานปรับปรุงโครงสร้างปกครองท้องถิ่น

การปรับปรุงโครงสร้างระบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เริ่มมีเมื่อปี พ.ศ. 2535 โดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง “ คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น ” ตามคำสั่งที่ 262/2535 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2535 เพื่อศึกษาระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นไทยที่ดำเนินการอยู่ทุกรูปแบบ หาแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การคลังและงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยกล่าวถึงองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและทบวงการเมือง
2. มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ตามหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
4. มีเขตการปกครองที่ชัดเจนเหมาะสม
5. มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
6. มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
7. มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
8. มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท
9. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะหน่วยงานระดับรองของรัฐ

ต่อจากนั้นได้มีการมอบหมายให้ คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา พิจารณา ศึกษาเรื่อง การยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล ประกอบด้วย นายโกเมน ภัทรภิรมย์ เป็น ประธานคณะกรรมการ นายเจริญจิตต์ ณ สงขลา และคุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์ เป็น รองประธานคณะกรรมการ รวมทั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นๆ อีก จำนวน 15 คน และในการนี้คณะกรรมการฯ ได้แต่งตั้งให้ นายไพฑูรย์ บุญวัฒน์ รองอธิบดีกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และนายวิรัช วิรัชนิภาวรรณ อาจารย์ประจำสาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ทบวงมหาวิทยาลัย ทำการศึกษาและพิจารณาเรื่องดังกล่าว ปรากฏรายละเอียด ดังนี้

#### 1. หลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาล

องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลเมื่อเริ่มจัดตั้งจะมีประธานกรรมการสุขาภิบาลมาจากการแต่งตั้งก่อน สำหรับท้องที่ใดสมควรจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลนั้นตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 4 และ 5 ได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยวางหลักเกณฑ์การจัดตั้งสุขาภิบาล ไว้ดังนี้

- 1) ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ จะต้องมียาได้จริงในปีงบประมาณที่แล้วมาตั้งแต่ 300,000 บาทขึ้นไป โดยไม่รวมเงินอุดหนุน
- 2) ท้องถิ่นที่เป็นเขตตำบลหรือหมู่บ้านที่มีใช้ที่ตั้งที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ จะต้องมียาได้จริงในปีงบประมาณที่แล้วมาตั้งแต่ 400,000 บาทขึ้นไป โดยไม่รวมเงินอุดหนุน

3) พื้นที่ไม่เกิน 13 ตารางกิโลเมตร เว้นแต่ กรณีสำนักผังเมืองเห็นว่าจะมีความจำเป็นทางวิชาการด้านผังเมือง

4) ประชากรตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไป

5) ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

เมื่อสุขาภิบาลที่จัดตั้งมีความเจริญขึ้นพอเพียงและมีรายได้จริงตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไป โดยไม่รวมเงินอุดหนุนตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 กำหนดให้ประธานสุขาภิบาลต้องมาจากการเลือกตั้ง และนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอพ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาล ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาคณะกรรมการสุขาภิบาลแทน

สำหรับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาล มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงฐานะ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 6 ได้บัญญัติไว้ว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล อาจจัดตั้งสุขาภิบาลใด ๆ ขึ้นเป็นเทศบาลได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

2. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 7 บัญญัติว่า เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร

3. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 9 บัญญัติว่า เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

4. เดิม เมื่อ 28 ตุลาคม 2528 กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ไว้ดังนี้

4.1 มีรายได้จริง ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่แล้วมาตั้งแต่ 5,000,000 บาทขึ้นไป

4.2 มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

4.3 มีความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อ 1 ตร.กม.ขึ้นไป

4.4 ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

5. ต่อมา กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเห็นว่า หลักเกณฑ์ข้างต้นไม่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน เนื่องจากรายได้ของสุขาภิบาลไม่เพียงพอที่จะอำนวยความสะดวกด้านสาธารณูปโภคให้แก่ราษฎรได้อย่างทั่วถึง เป็นเหตุให้ราษฎรไม่เห็นความสำคัญในการปกครอง

ครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ประกอบกับกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายสนับสนุนให้มีการจัดตั้งเทศบาลเพิ่มขึ้น เพื่อรองรับความเจริญและการขยายตัวของชุมชนในอนาคต กระทรวงมหาดไทย จึงได้ยกเลิกหลักเกณฑ์ดังกล่าว และให้ใช้หลักเกณฑ์ต่อไปนี้แทน

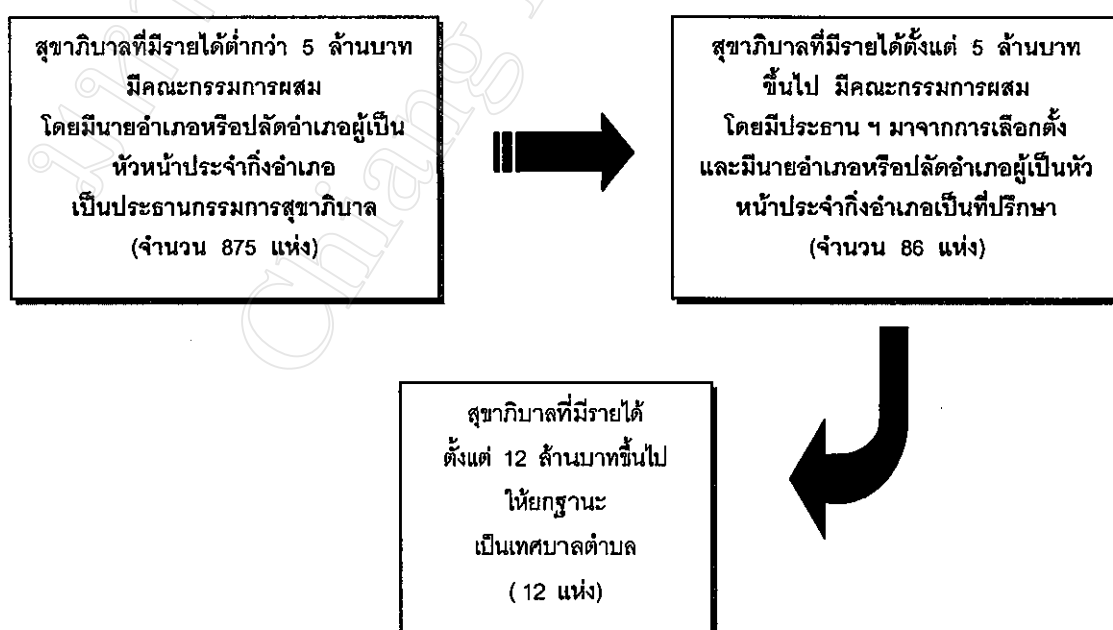
5.1 มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่แล้วมาตั้งแต่ 12 ล้านบาทขึ้นไป

5.2 จำนวนประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

5.3 ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อ 1 ตร.กม.ขึ้นไป

5.4 ได้รับความยินยอมจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

สำหรับในกรณีที่มีความจำเป็น เช่น การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การแก้ปัญหาชุมชนแออัด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาท้องถิ่นหรือการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล กระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลตำบลเฉพาะแห่งได้ หรือกรณีที่จังหวัดเห็นว่าสุขาภิบาลมีความเหมาะสมสมควรเปลี่ยนแปลงฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ก็ให้จังหวัดรายงานกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งให้ดำเนินการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลก็ได้ จากกฎหมายข้างต้น สรุปหลักเกณฑ์สำคัญของการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล เป็นไปตามลำดับดังแผนภูมิต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 4 ขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาลตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทย  
ที่มา : รายงานของคณะกรรมการการปกครองวุฒิสภา ที่ 291/2537 ลงวันที่ 24 ก.พ. 2537

## 2. สภาพปัญหา

1. การจัดตั้งสุขาภิบาลมีวัตถุประสงค์เพื่อวางพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย และวางพื้นฐานให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง รวมทั้งเตรียมประชาชนให้พร้อมที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลต่อไป แต่ยังคงพบว่า รูปแบบและการบริหารงานของสุขาภิบาลยังไม่เป็นประชาธิปไตย เพราะนับตั้งแต่เริ่มจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นมา สุขาภิบาลยังพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลตลอดมา สุขาภิบาลส่วนใหญ่มีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ ประกอบกับ สุขาภิบาลส่วนใหญ่มีข้าราชการประจำเป็น ประธานกรรมการสุขาภิบาล และอยู่ภายใต้การควบคุมของข้าราชการอันมิใช่เป็นการปกครองและการตัดสินใจโดยประชาชนในท้องถิ่นเอง นอกจากนี้ ประชาชนในท้องถิ่นก็ไม่ได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาลให้เข้ามามีส่วนร่วมในสุขาภิบาลอย่างจริงจัง

2. โครงสร้างสุขาภิบาล พบว่า โครงสร้างบางส่วนอาจไม่เหมาะสมกับสภาพสุขาภิบาล ในปัจจุบัน หรือที่ควรจะเป็นหลังจากที่ได้รับการปรับปรุงแล้ว เช่น การกำหนดให้นายอำเภอหรือ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็น ประธานกรรมการสุขาภิบาล ที่มีรายได้ต่ำกว่า 5 ล้านบาท เป็นต้น ซึ่งไม่เป็นการเพิ่มบทบาทของประชาชนแต่กลับสร้างอิทธิพลของทางราชการให้มากขึ้น

3. อำนาจหน้าที่สุขาภิบาลที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นไปอย่างกว้างขวาง จนบางครั้งเกินกำลังที่สุขาภิบาลจะปฏิบัติงานได้อย่างครบถ้วน

4. หลักเกณฑ์สำคัญของการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล จะต้องพิจารณาจากรายได้ของสุขาภิบาลว่าต้องมีจำนวนตั้งแต่ 12 ล้านบาทขึ้นไป หากใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวต่อไป สุขาภิบาลที่อยู่ในเกณฑ์จะได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลมีเพียง 12 แห่ง ส่วนที่เหลือจะได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลช้ามาก หรือบางส่วนแทบจะไม่มีโอกาสได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะขึ้นได้

5. ในส่วนรัฐบาลจากส่วนกลางถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าได้พัฒนาหรือสนับสนุนสุขาภิบาลอย่างเต็มที่เท่าเทียมกับเทศบาล เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ

6. สำหรับประชาชน ในบางท้องถิ่นขาดความรู้ ความเข้าใจสุขาภิบาลและการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล การเข้ามามีส่วนร่วมในสุขาภิบาลมีไม่มากเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะข้อจำกัดด้านรายได้ การศึกษา และขีดความสามารถของประชาชน

7. ภาษีท้องถิ่นตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 18 พ.ศ. 2531 ออกตามพระราชบัญญัติเลื่อน พ.ศ. 2487 กำหนดจัดสรรให้เทศบาล 50% องค์การบริหารส่วนจังหวัด 25% สุขาภิบาล 25% ดังนั้น ถ้าหากมีสุขาภิบาลจำนวน 5 แห่ง ก็นำจำนวนสุขาภิบาลหาร 25% กรณีนี้ถ้ายก

ฐานะสุขาภิบาลในจังหวัดใดแล้วเทศบาลจะมีรายได้ลดลง สุขาภิบาลจะเพิ่มขึ้น แต่กรณีดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยก็จะจัดสรรเงินอุดหนุนไปทดแทนให้เทศบาล นอกจากนั้น เทศบาลยังได้ภาษี บางอย่างเพิ่มขึ้น เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น ฉะนั้น เทศบาลบางแห่งอาจจะไม่ต้องการให้มีการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล เพราะเกรงว่าจะถูกแบ่งรายได้จากภาษีล่อเลื่อนไป

### 3. ข้อสรุปผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา

ผลการพิจารณาศึกษาในเรื่องการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ตามรายงาน คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา ที่ 291/2537 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2537 สรุปได้ว่า สภาพปัญหาปัจจุบันของประเทศไทยการดำรงอยู่ของสุขาภิบาลยังคงจำเป็น อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงสุขาภิบาลก็นับว่าเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นที่จะต้องกระทำด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากสภาพการณ์ในปัจจุบันยังไม่อาจยกฐานะสุขาภิบาลทุกแห่งทั้งหมดทั่วประเทศพร้อมกันให้เป็นเทศบาล ตำบลได้ ดังนั้น ควรพัฒนาสุขาภิบาลที่ยังไม่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลด้วยการ สนับสนุนงบประมาณเพิ่มขึ้น พร้อมกันนั้น ควรปรับปรุงโครงสร้างสุขาภิบาลด้วยการถอนตัวข้าราชการประจำออก โดยกำหนดให้ประธานกรรมการสุขาภิบาลทั้งหมดทุกแห่งมาจากการเลือกตั้ง และกำหนดให้นายอำเภอไปเป็นที่ปรึกษา ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น แต่หากมีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณก็ควรริบดำเนินการเร่งรัด และสนับสนุนให้สุขาภิบาลมีแหล่งรายได้ของตนเองจากภายในและภายนอกชุมชน โดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้รัฐบาลควรให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดแผนงานที่จะยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่ทั้งหมดให้เป็นเทศบาลตำบลภายในระยะเวลาอันสมควร

จากรายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่องการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล จะเห็นได้ว่าเป็นการเสนอแนะให้มีการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลก่อนในเบื้องต้น โดยให้มีการถอนตัวข้าราชการประจำออก และเลือกตั้งประธานกรรมการสุขาภิบาลแทน ส่วนการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลยังคงถือหลักเกณฑ์รายได้ของสุขาภิบาลเช่นเดิม ในขณะเดียวกันก็ได้เสนอแนะให้รัฐบาลปรับปรุงและสนับสนุนให้สุขาภิบาลมีแหล่งรายได้เป็นของตนเองด้วย ทำให้การยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามกำลังศักยภาพขององค์กรแต่ละแห่งในการปรับตัวให้เข้ากับหลักเกณฑ์การยกฐานะ เพื่อจะได้ไม่เกิดปัญหาในเรื่องความพร้อมในการบริหารงานภายในองค์กร และมีงบประมาณเพียงพอที่สามารถดำเนินกิจการตามภาระหน้าที่ในฐานะเทศบาลตำบลต่อไปได้

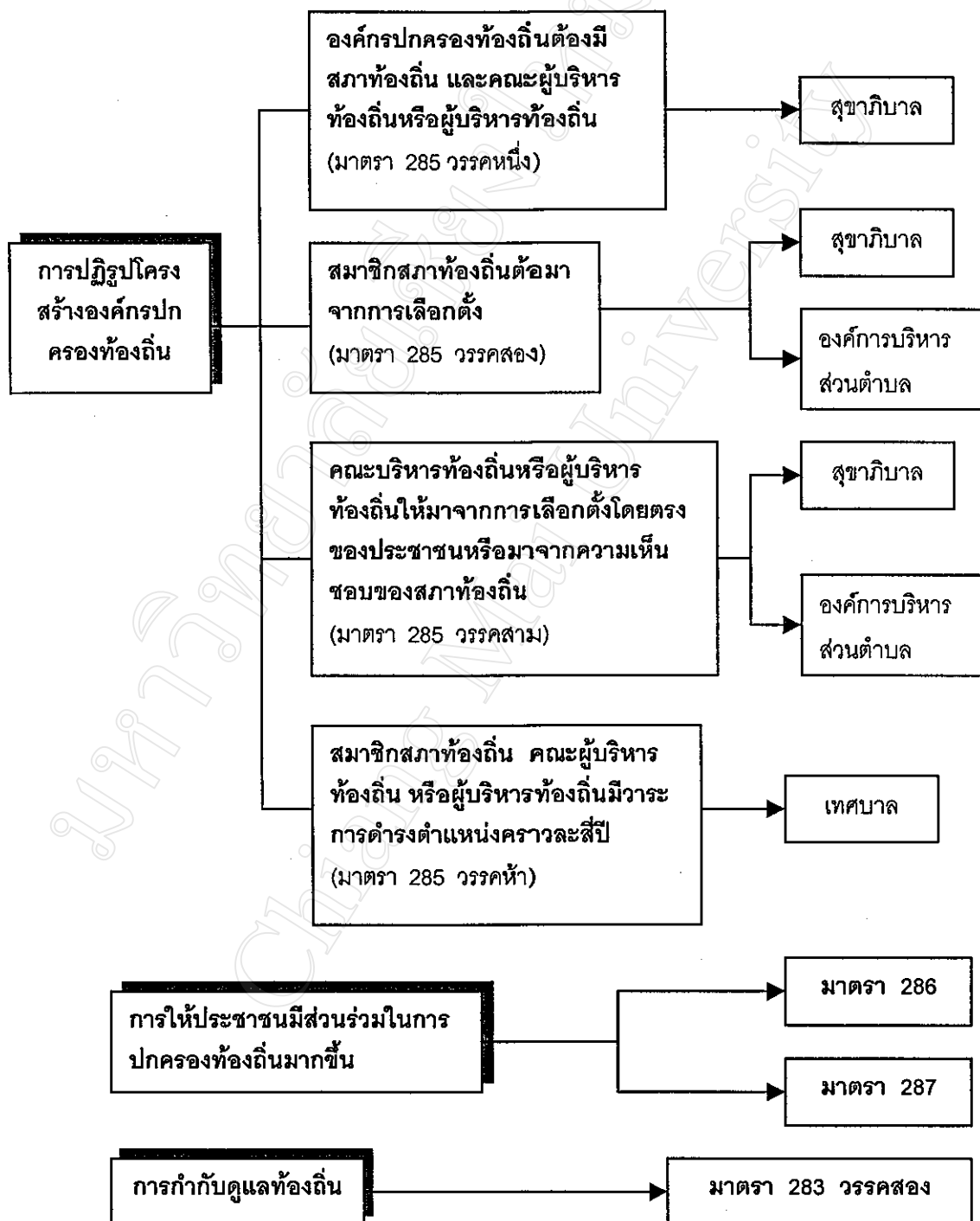
**ผลกระทบต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ฉบับที่ 16) เป็นผลมาจากรัฐบาลในสมัยของนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการตั้ง “ คณะกรรมการการปฏิรูปทางการเมือง ” ( คปก. ) เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2538 คณะกรรมการชุดนี้ได้เสนอและคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 15 มาตรา 211 เพื่อยกวางรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ ต่อมาเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2539 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ฉบับที่แก้ไขฉบับที่ 6) เป็นการนำไปสู่ “ การปฏิรูปการเมือง ” โดยเพิ่มความเป็น.....หมวด 12 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยการจัดให้มี “ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ” เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นทั้งฉบับ

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีจำนวน 99 คน มาจากที่ประชุมรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้ได้รับเลือกตั้งจากจังหวัดต่าง ๆ 76 คน จากผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ 23 คน วันที่ 27 มกราคม 2540 สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ประชุมเลือก นายอุทัย พิมพ์ใจชน เป็นประธาน นายกมล ทองธรรมชาติ และนางยุพา อุดมศักดิ์ เป็นรองประธาน

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้แต่งตั้งคณะกรรมการธิการสามัญคณะต่าง ๆ รวม 7 คณะเข้าทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญวันที่ 15 สิงหาคม 2540 การจัดทำเสร็จสิ้นและลงมติให้ความเห็นชอบ วันที่ 27 กันยายน 2540 เสนอให้รัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบในที่สุดเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้สืบไป ซึ่งสาระสำคัญแห่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ปรากฏตามแผนภูมิ ดังนี้

### บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น



แผนภูมิที่ 5 บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ที่มา : ชาญชัย แสงวงศ์ดี. คำอธิบายกฎหมายปกครอง . กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน , 2542 :154

จากแผนภูมิที่ 4 ปัญหาสำคัญในการจัดตั้งและโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ พบว่ามีบางส่วนขัดกับรัฐธรรมนูญ ได้แก่

1. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) สมาชิกสภา อบต.ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมด คือ ยังมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นสมาชิกอยู่ด้วย
2. สุขาภิบาล ไม่ได้แยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกัน กรรมการสุขาภิบาลมาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง
3. เทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ในขณะที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง 4 ปี

โดยสรุป ปัญหาสำคัญในการจัดตั้งและโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล และเทศบาล พบว่า มีบางส่วนขัดกับรัฐธรรมนูญ คือ สุขาภิบาล ไม่ได้แยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกัน กรรมการสุขาภิบาลมาจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้ง และเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ในขณะที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เพียง 4 ปี

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสภาและคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น ต่อจากนั้นมีการกำหนดที่มาของสภาและผู้บริหาร และโครงสร้างที่สำคัญของหน่วยการปกครองท้องถิ่น สมาชิกสภา คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบจะมีวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากันหมด ซึ่งได้เสนอรายละเอียดสาระสำคัญ ดังนี้

#### 1. ที่มาของสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

##### สมาชิกสภาท้องถิ่น

1. ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน
2. มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

##### คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

1. ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น
2. มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี
3. ต้องไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐ

วิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่น

#### 2. สิทธิและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

2.1 สิทธิที่จะจัดการศึกษาและการฝึกอาชีพและเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ

2.2 หน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

2.3 มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

### 3. การควบคุมสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชน

ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นใดขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งการลงคะแนนเสียงต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

### 4. การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชน

ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ คำร้องขอต้องจัดทำเป็นร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย

## เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 285 ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้อง มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และได้กำหนดที่มาของสภาและผู้บริหารว่ามีสองรูปแบบ คือ สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะบริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน การเลือกตั้งกำหนดให้มีการเลือกตั้งโดยตรงและโดยวิธีลับ สำหรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่น สมาชิกสภา คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบ ถูกกำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากัน คือ 4 ปี และห้ามพนักงาน ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจเข้าไปเป็นผู้บริหารท้องถิ่น

### การดำเนินการเพื่อให้มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

จากการที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ชัดเจนในคำแถลงนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. เร่งรัดการปฏิรูปการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดแผนและขั้นตอนดำเนินการเป็นการเร่งด่วน ระบุอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบระหว่างราชการส่วนกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเองอย่างชัดเจน เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจและบทบาทเพิ่มขึ้น รวมทั้งเพิ่มสัดส่วนการแบ่งสรรภาษีอากรให้แก่ท้องถิ่น

2. ดำเนินการปรับปรุงรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้มีเพียง 4 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองรูปแบบพิเศษ

ต่อมารัฐบาลซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้ง “ คณะกรรมการนโยบายและประสานงานการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ” โดยมีนายพิชัย รัตตกุล รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน คณะกรรมการดังกล่าวได้แต่งตั้ง “ คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ” โดยมีนายพิชัย รัตตกุล รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน

คณะกรรมการดังกล่าวข้างต้นได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้น 3 คณะ ดังนี้

(1) คณะทำงานด้านรูปแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยมีนายธานี ศักดิ์เศรษฐ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน

(2) คณะทำงานด้านการกระจายอำนาจการให้บริการสาธารณะและการกระจายอำนาจการเงินการคลังสู่ท้องถิ่นโดยมีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

(3) คณะทำงานด้านการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นโดย มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน

## การดำเนินการปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองท้องถิ่นโดยกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยโดยกรมการปกครองได้ดำเนินการเสนอร่างกฎหมายปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปเป็นการเร่งด่วน ดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 พ.ศ. .... ซึ่ง  
มาสาระสำคัญ ดังนี้

1.1 ให้ยกฐานะสุขาภิบาลทั้งหมด จำนวน 981 แห่ง เป็นเทศบาลตำบลภายใน 90 วัน

1.2 ให้คณะกรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้ง และดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ร่าง  
พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นสมาชิกสภาเทศบาลจนกว่าจะครบวาระ และให้ดำเนินการ  
เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลให้ครบตามจำนวนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496  
ภายใน 45 วัน นับแต่วันจัดตั้งเทศบาล

1.3 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลที่มีอยู่ด้วยความเห็นชอบของ  
สภาเทศบาลเป็นคณะเทศมนตรีชั่วคราวจนกว่าคณะเทศมนตรีที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

2. ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ. ....มีสาระสำคัญ ดังนี้

2.1 แก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลจาก 5 ปี เป็น 4 ปี

2.2 เพิ่มอำนาจหน้าที่เทศบาลด้านบำรุงรักษาสีลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิ  
ปัญญาท้องถิ่น การศึกษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.3 อำนาจหน้าที่เทศบาลนครด้านสังคม ผังเมือง การควบคุมการก่อสร้าง  
การสาธารณสุข และการท่องเที่ยว

2.4 เพิ่มประสิทธิภาพในการถอดถอนนายกเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลและให้  
ราษฎรมีสิทธิร้องขอต่อประธานสภาเทศบาลให้พิจารณาออกข้อบังคับ

2.5 เพิ่มเติมกรณีเทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง  
สมาชิกสภาเทศบาลด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาลเป็นคณะเทศมนตรีชั่วคราว

2.6 เพิ่มเติมกรณีคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีถูกสั่งพักระหว่างถูกสอบสวนให้ผู้ว่า  
ราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาลเป็นเทศมนตรีหรือ  
เทศมนตรีชั่วคราว

คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2541 ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวทั้ง 5 ฉบับแล้ว มีมติรับหลักการ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาให้แล้วเสร็จโดยด่วน

บัดนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้ว 3 ฉบับ คือ

(1) ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 พ.ศ. .... โดยเปลี่ยนชื่อเป็นร่างพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ....

(2) ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

(3) ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้ว การดำเนินการปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระบบโดยคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น

คณะกรรมการดังกล่าวได้กำหนดแนวทางการปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระบบไว้ดังนี้

(1) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะ 10 ประการ ดังนี้

(ก) เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

(ข) เป็นไปตามหลักการความเป็นอิสระแห่งการปกครองท้องถิ่น

(ค) เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

(ง) ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเลือกรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตาม

ความเหมาะสมและศักยภาพการบริหาร

(จ) รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นรากฐานที่ท้องถิ่นสามารถพัฒนาไปสู่การพึ่งตนเองในอนาคต

(ฉ) อำนาจหน้าที่และการบริหารงานท้องถิ่นต้องแยกออกจากราชการส่วนภูมิภาคอย่างชัดเจน

(ช) อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นควรพิจารณาถึงความคิดสร้างสรรค์ ความสะดวก สบายงานและไร้มลพิษ ตลอดจนมีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(ฌ) ควรมีการกำหนดสมัชชาการดำรงตำแหน่งเพื่อป้องกันปัญหาผู้มีอิทธิพลและการผูกขาด เช่น ไม่เกิน 2 สมัย

(ญ) มีระบบการกำกับจากรัฐและการตรวจสอบจากประชาชนที่มีประสิทธิภาพและไม่ทำลายความเป็นอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่น

(ฎ) มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบอย่างชัดเจนในฉบับเดียวกัน

(2) รูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา คือ มี 4 รูปแบบ ได้แก่

(ก) องค์การบริหารส่วนตำบล

(ข) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(ค) เทศบาล

(ง) รูปแบบพิเศษ

(3) ให้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นในกฎหมายฉบับเดียวกัน ดังนี้

(3.1) สำหรับหลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นให้พิจารณาเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก โดยให้ปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น ดังนี้

(ก) กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้พิจารณาขนาดของพื้นที่ จำนวนประชากร ความหนาแน่นของประชากร ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

(ข) กรณีของเทศบาล ให้กำหนดหลักเกณฑ์การพัฒนาระดับของเทศบาลให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงด้านเศรษฐกิจและสังคม

(ค) กรณีขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ให้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงด้านเศรษฐกิจและสังคม

(3.2) สำหรับขั้นตอนการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นพื้นฐานที่สามารถปรับเปลี่ยนฐานะและรูปแบบได้ และให้พัฒนาขึ้นเป็นเทศบาลหรือการปกครองรูปแบบพิเศษหรือท้องถิ่นขนาดใหญ่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 78

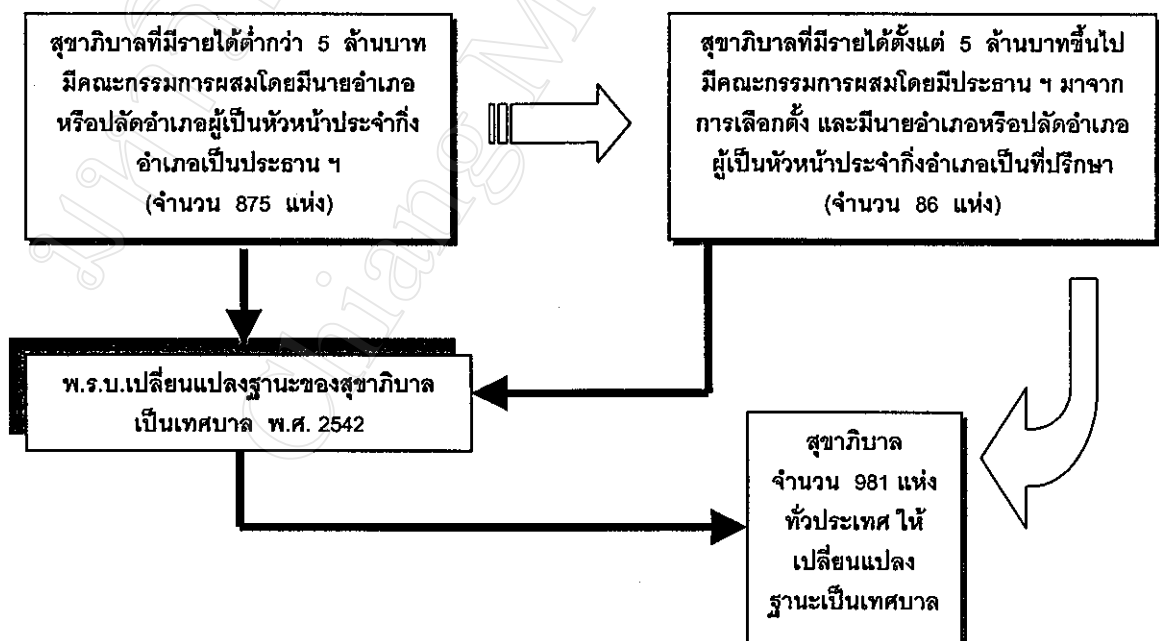
#### หลักเกณฑ์ใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักเกณฑ์ขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลที่ถูกนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา มีสาระสำคัญ คือ เทศบาล โครงสร้างของเทศบาลประกอบด้วย สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ทั้งสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง

แต่เรื่องการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงยังไม่มีข้อยุติ ต้องมีการพิจารณากันต่อไป ในส่วนวาระของนายกเทศมนตรีกำหนดไว้ไม่เกิน 2 สมัย หรือไม่เกิน 8 ปี

#### การเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาลโดยผลแห่งกฎหมาย

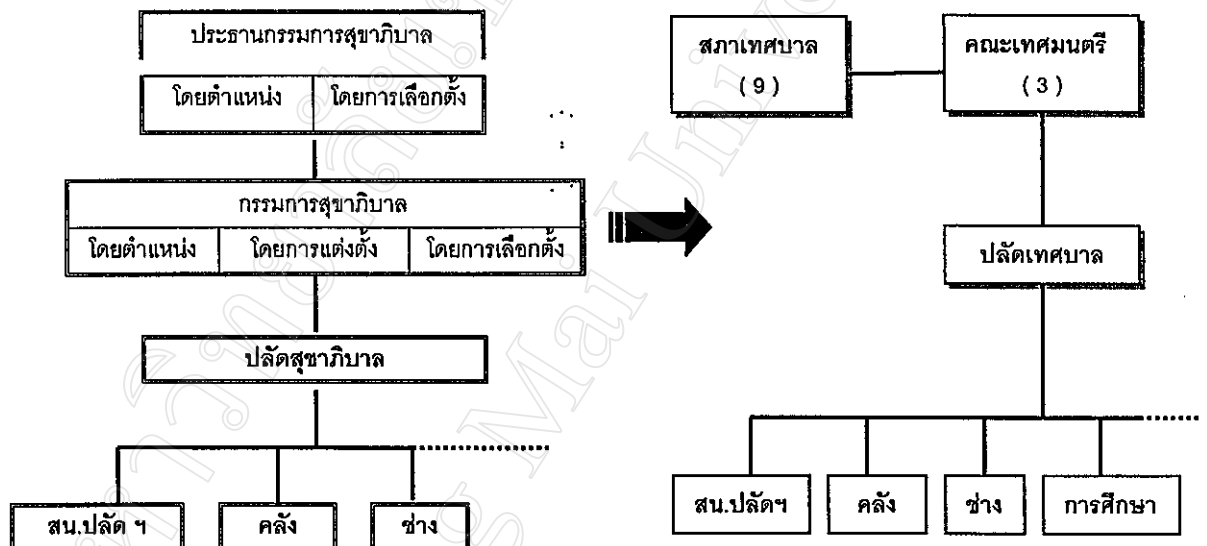
ด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในส่วนการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดให้ “ องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ” โครงสร้างองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล จึงขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เพราะสุขาภิบาลเป็นองค์การที่มีโครงสร้างการบริหารงานแบบคณะกรรมการ ต่อมารัฐบาลได้มีการกำหนดนโยบายการปรับโครงสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยการยกฐานะ “ พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ” เสนอต่อรัฐสภา ซึ่งผ่านความเห็นชอบเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2542 และประกาศเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม 2542 เป็นต้นมา จึงทำให้ลำดับขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงฐานะขึ้นเป็นเทศบาลของสุขาภิบาลเปลี่ยนแปลงไป จากหลักเกณฑ์ของกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดไว้แต่เดิม ตามแผนภูมิต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 6 ขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาล โดยผลแห่งพระราชบัญญัติ ฯ

การประกาศใช้พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม 2542 เป็นต้นมา

ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลจำนวน 981 แห่งทั่วประเทศ ได้เปลี่ยนแปลงฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลทันที โดยไม่ต้องพิจารณาถึงจำนวนรายได้ของสุขาภิบาลตามที่ได้กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์กระทรวงมหาดไทย การเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลทำให้โครงสร้างการบริหารภายในของสุขาภิบาลเปลี่ยนไป จากเดิมที่เป็นการบริหารงานรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งทำหน้าที่ทั้งด้านการบริหารงานและด้านนิติบัญญัติควบคู่กันไป เปลี่ยนแปลงโครงสร้างโดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และคณะเทศมนตรี ทำหน้าที่บริหารกิจการเทศบาล สำหรับการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเทศบาลจะมีโครงสร้างเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งส่วน คือ พนักงานเทศบาล ซึ่งแสดงได้ตามแผนภูมิดังนี้



แผนภูมิที่ 7 การเปลี่ยนแปลงขนาดโครงสร้างการบริหารงานของสุขาภิบาลเป็นรูปแบบเทศบาล

การเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลพร้อมกันทั่วประเทศตามนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นในครั้งนี้ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นหลายด้าน เช่น ด้านการปรับเพิ่มขนาดโครงสร้างการบริหาร ด้านบริหารการคลัง ด้านบริหารบุคคล และผลกระทบด้านอื่น ๆ ต่อชุมชนท้องถิ่นจากระบบการบริหารที่เปลี่ยนไป ซึ่งนโยบายการปรับโครงสร้างการบริหารส่วนท้องถิ่นนี้ เมื่อนำไปปฏิบัติจะทำให้เทศบาลมีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นสำหรับคณะผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาลและพนักงาน ซึ่งค่าใช้จ่ายเมื่อคำนวณแล้วจะเพิ่มขึ้นในแต่ละเทศบาลตั้งแต่ 337,680 บาท ถึง 1,069,320 บาทต่อปี เมื่อรวมแล้วเทศบาลทั้งหมดจะมีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นประมาณปีละ 435 ล้านบาทต่อปี ในสภาพรายได้ยังเท่าเดิม และเทศบาลที่จะได้รับผลกระทบค่อนข้างมาก คือ กลุ่มที่มาจากสุขาภิบาลที่มีรายได้ต่ำกว่า 2.5 ล้านบาทต่อปี ประมาณ 152 แห่ง ที่บัพฒนาจะชะลอตัวลง (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย , 2540)

### ขั้นตอนการพัฒนาขององค์กรปกครองท้องถิ่น

เมื่อองค์กรปกครองท้องถิ่นมีการพัฒนาขึ้นอีกระดับหนึ่ง องค์การบริหารส่วนตำบลอาจพัฒนาขึ้นเป็นเทศบาล หรือรวมตัวกันเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษก็ได้ เทศบาลตำบลพัฒนาเป็นเทศบาลเมือง หรือเข้าไปเป็นเทศบาลนครหรือจะเป็นรูปแบบพิเศษได้เช่นกัน รวมทั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นภายในจังหวัดอาจรวมตัวกัน เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ก็ได้ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญในมาตรา 78 ซึ่งระบุว่ารัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐาน สารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

### การจัดชั้นเทศบาลของสุขาภิบาลที่เปลี่ยนแปลงฐานะ ภายในเขตจังหวัดตามชั้นเทศบาล

| ชื่อจังหวัด | ลำดับที่ | ชื่อสุขาภิบาล | ชั้นเทศบาล |
|-------------|----------|---------------|------------|
| ศรีสะเกษ    | 1        | กันทรลักษ์    | 6          |
|             | 2        | ห้วยเหนือ     | 6          |
|             | 3        | กำแพง         | 6          |
|             | 4        | กันทรารมย์    | 6          |
|             | 5        | ขุนหาญ        | 7          |
|             | 6        | เมืองคง       | 7          |
|             | 7        | ไพรบึง        | 7          |
|             | 8        | ปรางค์กู่     | 7          |
|             | 9        | ยางชุมน้อย    | 7          |
|             | 10       | บึงบูรพ์      | 7          |
|             | 11       | พยุห์         | 7          |
|             | 12       | ศรีรัตนะ      | 7          |
|             | 13       | ห้วยทับทัน    | 7          |

\* ปัจจุบันเทศบาลตำบลกันทรลักษ์ มีฐานะเป็นเทศบาลชั้น 5

ด้วยพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 9 ก วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542 เป็นผลให้สุขาภิบาลทั่วประเทศ จำนวน 981 แห่ง เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด ตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม 2542 และคณะกรรมการพนักงานเทศบาล มีมติในการประชุมครั้งที่ 1/2542 เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2542 และการประชุมครั้งที่ 2/2542 เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2542 อนุมัติการจัดโครงสร้างและกรอบอัตรากำลังของเทศบาลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล โดยการจัดชั้นเทศบาล เป็นเทศบาลชั้น 5 ชั้น 6 และชั้น 7 ดังนี้

1. อนุมัติหลักการกำหนดชั้นเทศบาล เพื่อกำหนดโครงสร้างส่วนราชการ การกำหนดระดับตำแหน่งผู้บริหาร และการกำหนดกรอบอัตรากำลังของเทศบาลที่เปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาล จำนวน 981 แห่ง โดยกำหนดเป็นเทศบาลชั้น 5 ชั้น 6 และชั้น 7 โดยพิจารณาจากรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนของเทศบาล ดังต่อไปนี้

1.1 เทศบาลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนของเทศบาลเกินกว่า 12 ล้านบาท มีจำนวน 49 แห่ง กำหนดเป็นเทศบาลชั้น 5 มีโครงสร้างส่วนราชการ คือ สำนักปลัดเทศบาล กองคลัง กองช่าง กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม กองการประปา หน่วยงานตรวจสอบภายใน และกองการศึกษา กำหนดตำแหน่งปลัดเทศบาล เป็นระดับ 7 รองปลัดเทศบาล เป็นระดับ 6 จำนวน 1 คน กรอบอัตรากำลังสูงสุด จำนวนไม่เกิน 93 อัตรา

1.2 เทศบาลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนระหว่าง 5 ล้าน ถึง 12 ล้านบาท มีจำนวน 272 แห่ง กำหนดเป็นเทศบาลชั้น 6 มีโครงสร้างส่วนราชการ คือ สำนักปลัดเทศบาล ฝ่ายคลัง ฝ่ายช่าง ฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ฝ่ายการประปา และฝ่ายการศึกษา กำหนดตำแหน่งปลัดเทศบาล เป็นระดับ 6 - 7 ไม่มีการกำหนดตำแหน่งรองปลัดเทศบาล กรอบอัตรากำลังสูงสุด จำนวนไม่เกิน 31 อัตรา

1.3 เทศบาลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 5 ล้านบาท มีจำนวน 660 แห่ง กำหนดเป็นเทศบาลชั้น 7 มีโครงสร้างส่วนราชการ คือ สำนักปลัดเทศบาล ฝ่ายคลัง ฝ่ายช่าง ฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ฝ่ายการประปา และฝ่ายการศึกษา กำหนดตำแหน่งปลัดเทศบาล เป็นระดับ 3 - 5 ไม่มีการกำหนดตำแหน่งรองปลัดเทศบาล กรอบอัตรากำลังสูงสุด จำนวนไม่เกิน 13 อัตรา

2. การจัดคนลง และการบรรจุแต่งตั้งพนักงานเทศบาลตามข้อ 1 ให้ใช้กรอบอัตรากำลังเดิมของสุขาภิบาลก่อนการเปลี่ยนแปลงฐานะไปพลางก่อนยกเว้นตำแหน่งปลัดเทศบาล สำหรับ

การบรรจุแต่งตั้งพนักงานเทศบาลเพิ่มขึ้นตามกรอบอัตรากำลังที่ได้กำหนดสำหรับแต่ละชั้น ให้คำนึงถึงเงื่อนไขต่อไปนี้

2.1 การกำหนดกรอบอัตรากำลังไว้เป็นการรองรับการกระจายอำนาจ และการกระจายงานจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เมื่อมีงานเพิ่มขึ้นจึงจะบรรจุคนตามงานที่เพิ่มขึ้นได้

2.2 กรอบอัตรากำลังตามชั้นเทศบาลที่ได้กำหนดไว้เป็นกรอบอัตรากำลังสูงสุด การบรรจุพนักงานเทศบาลเพิ่มขึ้น ให้พิจารณาตามความจำเป็น

2.3 กรณีเทศบาลชั้น 7 ซึ่งมีกรอบอัตรากำลังพนักงานเทศบาลจำนวนน้อย แม้ว่าจะมีการแบ่งงานเป็นฝ่ายต่าง ๆ ไว้ แต่เพื่อความคล่องตัวในการทำงาน ควรมอบหมายการทำงานในลักษณะร่วมกันทำมากกว่ามอบหมายให้แยกหน้าที่ความรับผิดชอบจากกันอย่างเด็ดขาด

## 2.6 ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์ผลการนำนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นไปปฏิบัติ : กรณีการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาลในจังหวัดศรีสะเกษ โดยผลแห่งพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 มีตัวแปรอิสระ ตัวแปรตาม และปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

### ตัวแปรอิสระ (X)

#### 1. นโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่น

##### 1.1 ปัจจัยของนโยบายและการบริหาร ได้แก่

- โครงสร้างของหน่วยงาน
- อำนาจและอิสระในการตัดสินใจ
- ความเพียงพอของทรัพยากร
- ความร่วมมือสนับสนุนของกลุ่มต่าง ๆ

##### 1.2 หน่วยงานที่กำกับดูแลและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

#### 2. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

##### 2.1 ทางการพัฒนา

##### 2.2 ทางการเมือง

3. ปัจจัยส่วนบุคคลของประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบจากนโยบาย ได้แก่ เพศ อายุ ความรู้เกี่ยวกับองค์กร อาชีพ/รายได้ สมาชิกกลุ่มจัดตั้งทัศนคติที่สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น

### ตัวแปรตาม (Y)

#### 1. ประสิทธิภาพของการนำนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นไปปฏิบัติ

##### 1) การบริหารการคลัง

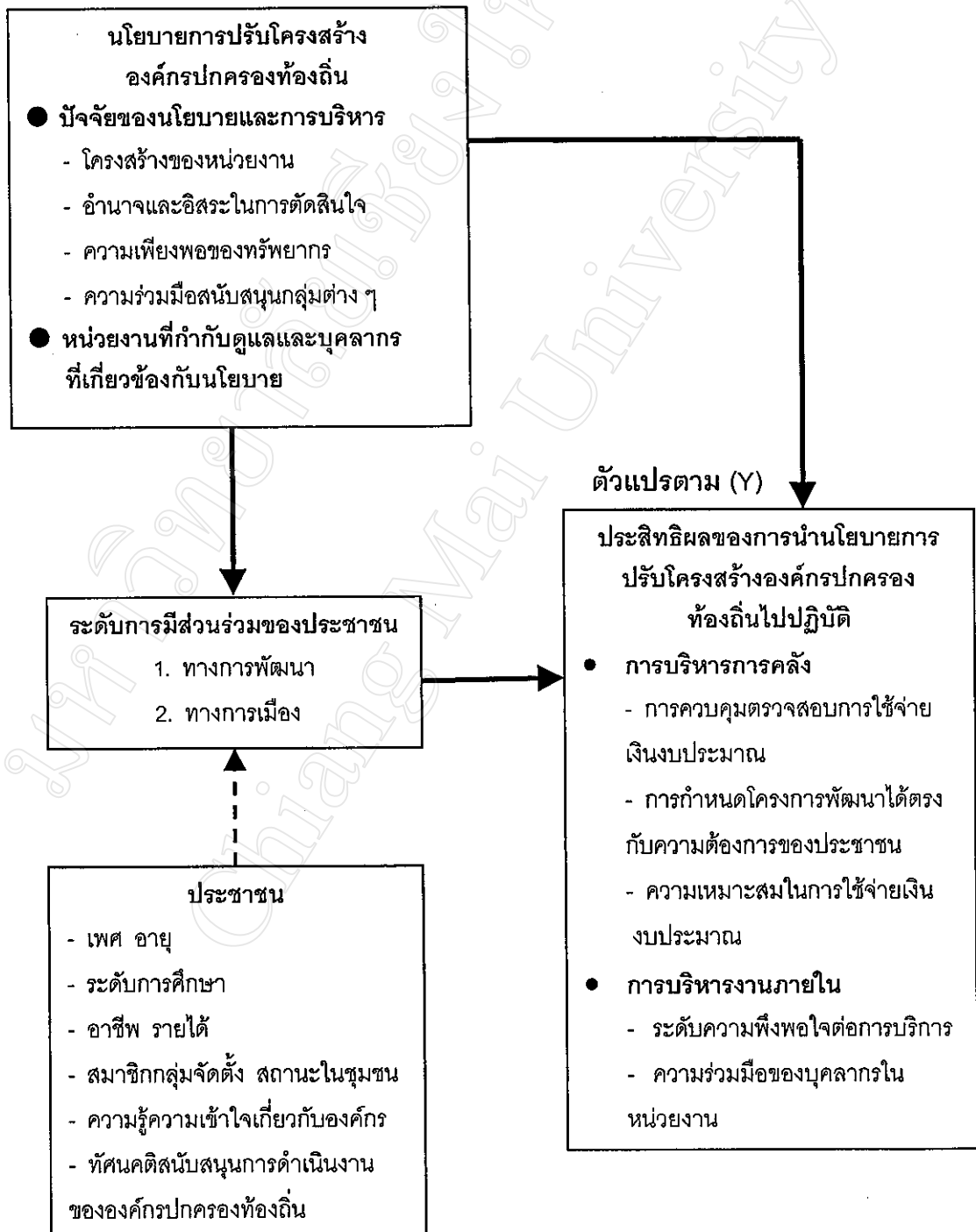
- การควบคุม ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ
- การกำหนดโครงการพัฒนาได้ตรงกับความต้องการของประชาชน
- ความเหมาะสมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

##### 2) การบริหารงานภายใน

- ระดับความพึงพอใจต่อการบริการ
- ความร่วมมือของบุคลากรในหน่วยงาน

## กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย

### ตัวแปรอิสระ (X)



## 2.7 นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

นโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่น หมายถึง แนวทางการดำเนินการปรับโครงสร้างการบริหารส่วนท้องถิ่น ในส่วนของพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานแบบคณะกรรมการ จากรูปแบบของสุขาภิบาล ไปเป็นการบริหารงานแบบสภาท้องถิ่น ในรูปแบบของเทศบาลตำบล

บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย หมายถึง บุคคลที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามนโยบาย โดยนายอำเภอในฐานะผู้ควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานของเทศบาล นายกเทศมนตรีในฐานะผู้บริหารเทศบาล ประธานสภาเทศบาลในฐานะหัวหน้าฝ่ายนิติบัญญัติ ปลัดเทศบาลในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงานเทศบาล รวมทั้งพนักงานเทศบาล และลูกจ้างประจำในฐานะผู้ปฏิบัติงานในเทศบาล

หน่วยงานที่กำกับดูแล หมายถึง ที่ทำการปกครองอำเภอ ซึ่งเทศบาลตำบลนั้นตั้งอยู่ สภาท้องถิ่น หมายถึง คณะบุคคลที่ถูกคัดเลือกโดยประชาชน โดยการเลือกตั้งให้เป็นตัวแทนของประชาชนในหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีหน้าที่ร่วมบริหารและการตรวจสอบการทำงานของคณะผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งเรียกว่า "สภาเทศบาล"

คณะผู้บริหารท้องถิ่น หมายถึง กลุ่มบุคคลที่ถูกคัดเลือกหรือแต่งตั้งจากสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้ทำหน้าที่ในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งเรียกว่า "คณะเทศมนตรี"

ชั้นเทศบาล หมายถึง หลักการกำหนดระดับชั้นของเทศบาล เพื่อกำหนดโครงสร้างส่วนราชการ การกำหนดระดับตำแหน่งผู้บริหาร และการกำหนดกรอบอัตรากำลังของเทศบาลที่เปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาล จำนวน 981 แห่ง โดยกำหนดเป็นเทศบาลชั้น 5 ชั้น 6 และชั้น 7 โดยพิจารณาจากรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนของเทศบาล ดังต่อไปนี้

1. เทศบาลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนเกินกว่า 12 ล้านบาท กำหนดเป็นเทศบาลชั้น 5
2. เทศบาลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนระหว่าง 5 ล้านบาท ถึง 12 ล้านบาท กำหนดเป็นเทศบาลชั้น 6
3. เทศบาลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 5 ล้านบาท กำหนดเป็นเทศบาลชั้น 7

การวิเคราะห์ผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดจากการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่น กรณีการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาล ได้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายจากการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล ตำบลอย่างไร โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดและวัดระดับจากค่าเฉลี่ยความคิดเห็น ดังนี้

1. การบริหารงานและปกครองตนเองมีอิสระ แยกอำนาจออกจากส่วนกลาง ซึ่งพิจารณาจากพระราชบัญญัติเทศบาลที่กำหนดให้ เทศบาลตำบลมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการเป็นของตนเองมากขึ้น

2. โครงสร้างการบริหารงานที่สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและการปกครองรูปแบบประชาธิปไตย โดยมีโครงสร้างการบริหารในระบบสภา แทนการบริหารแบบเดิมในระบบคณะกรรมการ

3. ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมกับเทศบาลและมีความพึงพอใจในการรับบริการจากพนักงานของท้องถิ่นหลังจากการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล

มีประสิทธิผลในระดับมาก หมายถึง ผลการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จมาก โดยพิจารณาจากค่าเฉลี่ยอยู่ระหว่าง 3.68 – 5.00

มีประสิทธิผลในระดับปานกลาง หมายถึง ผลการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จปานกลาง โดยพิจารณาจากค่าเฉลี่ยอยู่ระหว่าง 3.67 – 2.34

มีประสิทธิผลในระดับน้อย หมายถึง ผลการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จน้อย โดยพิจารณาจากค่าเฉลี่ยระหว่าง 1.00 – 2.33

ทัศนคติที่สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กร หมายถึง ความรู้สึกสำนึกเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ กับองค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น การมีส่วนร่วมเสนอปัญหาต่อเทศบาล การให้ความร่วมมือปฏิบัติในกิจกรรมการดำเนินงานต่าง ๆ ของเทศบาล เป็นต้น

ระดับความคิดเห็นในการดำเนินกิจกรรมโครงการพัฒนา หมายถึง โครงการที่องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดทำขึ้นมานั้นเกิดจากความต้องการของประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่น และการใช้ประโยชน์ได้ตรงตามวัตถุประสงค์ภายหลังดำเนินโครงการเสร็จสิ้น ในการศึกษานี้ได้แบ่งมาตรฐานของระดับความคิดเห็นของประชาชนเป็น 3 ระดับ คือ

เห็นด้วยมาก หมายถึง การที่ประชาชนมีความคิดเห็นว่าการดำเนินกิจกรรมของโครงการพัฒนาที่เทศบาลจัดทำขึ้น ก่อให้เกิดประโยชน์ตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นมาก โดยพิจารณาจากค่าเฉลี่ยระหว่าง 3.68 – 5.00

เห็นด้วยปานกลาง หมายถึง การที่ประชาชนมีความคิดเห็นว่าการดำเนินกิจกรรมของโครงการพัฒนาที่เทศบาลจัดทำขึ้น ก่อให้เกิดประโยชน์ตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นปานกลาง โดยพิจารณาจากค่าเฉลี่ยระหว่าง 2.34 - 3.67

เห็นด้วยน้อย หมายถึง การที่ประชาชนมีความคิดเห็นว่าการดำเนินกิจกรรมของโครงการพัฒนาที่เทศบาลจัดทำขึ้น ก่อให้เกิดประโยชน์ตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นน้อย โดยพิจารณาจากค่าเฉลี่ยระหว่าง 1.00 - 2.33

**ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน** หมายถึง พฤติกรรมของประชาชนในท้องถิ่นที่เข้าไปมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ กับองค์กรปกครองท้องถิ่น ได้แก่ การใช้สิทธิเลือกตั้ง การตรวจสอบของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนา บทบาทในการวางแผน/กำหนดโครงการพัฒนา ในการศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ การมีส่วนร่วมทางการพัฒนา และทางการเมือง

**การมีส่วนร่วมทางการพัฒนา** หมายถึง การมีบทบาทในกิจกรรมที่เกี่ยวกับการพัฒนาในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ กับองค์กรปกครองท้องถิ่น ได้แก่ การมีส่วนร่วมเสนอปัญหา การร่วมวางแผนแก้ไขปัญหา การร่วมปฏิบัติ การร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการ และการมีส่วนร่วมติดตามผลโครงการ

**การมีส่วนร่วมทางการเมือง** หมายถึง การมีบทบาทในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเมืองกับองค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งได้จัดให้ประชาชนได้เข้าควบคุม และมีส่วนในการวางนโยบายซึ่งมีรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ การใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การจัดตั้งและเข้าร่วมกลุ่ม การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การรณรงค์หาเสียง และการประท้วง

โดยแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 3 ระดับ ดังนี้

**ระดับมาก** หมายถึง ประชาชนมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาหรือการเมืองร่วมกับเทศบาลทุกครั้ง โดยพิจารณาจากค่าเฉลี่ยระหว่าง 3.68 - 5.00

**ระดับปานกลาง** หมายถึง ประชาชนมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาหรือการเมืองร่วมเทศบาลเป็นบางครั้ง โดยพิจารณาจากค่าเฉลี่ยระหว่าง 2.34 - 3.67

**ระดับน้อย** หมายถึง ประชาชนมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาหรือการเมืองร่วมกับเทศบาลน้อยครั้ง โดยพิจารณาจากค่าเฉลี่ยระหว่าง 1.00 - 2.33

**ความร่วมมือสนับสนุนของบุคลากร** หมายถึง คณะผู้บริหาร และบุคลากรภายในองค์กรปกครองท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานด้วยความเต็มใจ มีความกระตือรือร้นในการร่วมแก้ไขปัญหาระหว่างการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงาน รวมทั้งการร่วมตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงาน

**ความเพียงพอของทรัพยากร** หมายถึง ความเหมาะสมในการบริหารงบประมาณ การใช้จ่ายทรัพยากร (งบประมาณ) ขององค์กร เป็นไปอย่างทั่วถึงในท้องถิ่น

โครงสร้างการบริหารของหน่วยงาน หมายถึง ลักษณะโครงสร้างการบริหารงานภายในของเทศบาล ซึ่งแบ่งเป็นคณะเทศมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร มีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ มีประธานสภาเทศบาลเป็นหัวหน้าฝ่ายนิติบัญญัติ

อำนาจและอิสระในการตัดสินใจ หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจเพื่อดำเนินกิจกรรมของเทศบาลได้โดยอิสระภายใต้ขอบเขตอำนาจ และหน้าที่ตามกฎหมายของเทศบาล

ความร่วมมือสนับสนุนกลุ่มต่างๆ หมายถึง พฤติกรรมการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการที่แสวงหาความร่วมมือสนับสนุนจากกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชน ความร่วมมือและการประสานงานกันภายในองค์กร