

**ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบภายในของ  
ความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่นของเทศบาลนครในประเทศไทย\***  
**Relationship among Internal Factors of Local Democracy of City  
Municipality in Thailand**

ชัยรัตน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง\*\*  
รศ.ดร.โกวิทย์ พวงงาม\*\*\*  
รศ.ดร.ปธาน สุวรรณมงคล\*\*\*\*

**บทคัดย่อ**

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่นของเทศบาลนครในประเทศไทย และศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบภายในของความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น ได้แก่ มิติสถาบัน มิติกระบวนการมีส่วนร่วม และมิติวิถีชีวิตของคนในชุมชน กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา ได้แก่ ประธานและกรรมการชุมชนของเทศบาลนคร 8 แห่ง จำนวน 373 คน เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม ผลการศึกษาพบว่า เทศบาลนครในประเทศไทยมีค่าเฉลี่ยของความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่นในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า มิติวิถีชีวิตของคนในชุมชน และมิติสถาบัน มีค่าเฉลี่ยในระดับมากเช่นกัน ส่วนมิติกระบวนการมีส่วนร่วมมีค่าเฉลี่ยระดับปานกลาง การทดสอบสมมติฐานพบว่า ความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น มิติสถาบัน มิติกระบวนการมีส่วนร่วม และมิติวิถีชีวิตของคนในชุมชน มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ทั้งในภาพรวมและรายด้าน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

**คำสำคัญ:** ความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชน เทศบาลประเทศไทย

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของดุษฎีนิพนธ์เรื่อง “ความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่นกับการจัดสวัสดิการชุมชนและท้องถิ่นของเทศบาลนครในประเทศไทย”

\*\* อาจารย์ประจำสาขาพัฒนาสังคม คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ นักศึกษาปริญญาเอก คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ สาขาการบริหารสังคม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้รับทุนการศึกษาจาก โครงการเครือข่ายเชิงกลยุทธ์เพื่อการผลิตและพัฒนาอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ประจำปีการศึกษา 2551

\*\*\* รองศาสตราจารย์ ประจำสาขาพัฒนาชุมชน คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ภายใน

\*\*\*\*รองศาสตราจารย์ ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ภายนอก

## Abstract

The objectives of this research were to study the level of local democracy of city municipalities in Thailand, and to study the relationship among internal factors of local democracy, including institution, participation process, and community people's way of life dimension. The sample consisted of 373 community chairmen and committee of eight city municipalities. Data were collected by the questionnaires. The result indicated that city municipalities in Thailand had high level of local democracy. When considering the aspects involved, community people's way of life and institution dimension were at the high level whereas participation process dimension was at the moderate level. Hypothesis testing indicated that local democracy in institution, participation process, and community people's way of life dimension were related to one another in general and in each aspect at the statistical significance level of 0.01.

**Keyword:** local democracy, public participation, municipality, Thailand

## บทนำ

ประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy) เป็นเรื่องที่มีความสำคัญสำหรับการปกครองในระบบประชาธิปไตย เพราะการพัฒนาประชาธิปไตยระดับชาติต้องเริ่มจากรากฐานสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นที่มีคุณภาพเสียก่อน ประชาธิปไตยที่ท้องถิ่นต้องเน้นการที่ประชาชนปกครองตนเองทางตรงให้มากขึ้น เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง ซึ่งไม่ได้หมายถึงการเลือกตั้ง การเรียกร้อง การกดดัน การประท้วง หรือการถอดถอนเท่านั้น แต่การมีส่วนร่วมยังหมายถึง การร่วมคิดร่วมทำ การอาสาสมัคร การอุทิศตน การบริจาคเงินหรือสิ่งของแก่ท้องถิ่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ช่วยงานสาธารณะ และบำเพ็ญประโยชน์แก่ท้องถิ่น ประชาธิปไตยในลักษณะนี้ทำได้ในระดับท้องถิ่น เพราะท้องถิ่นมีขนาดเล็ก ใกล้ชิดกับประชาชน และงานที่ท้องถิ่นทำไม่ใช่งานที่ยากจนเกินไป นอกจากนี้ท้องถิ่นยังสามารถกำหนดกระบวนการทำงานของตนเองได้ เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมคิดร่วมทำให้มากขึ้น (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2545: 25-28)

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA, 2001: 11-12) อาศัยความเข้าใจพื้นฐานทั่วไปเกี่ยวกับกระบวนการในวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยอธิบายว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองโดยผ่านระบบการเลือกตั้งและการเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองผ่านการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ไม่ใช่โดยการใช้กำลัง ในขณะเดียวกัน การปกครองระบอบประชาธิปไตยจะต้องให้ความสำคัญกับกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยหรือเสียงส่วนน้อยซึ่งมีสิทธิที่จะแสดงออกซึ่งความคิดเห็นที่แตกต่างหรือผลกระทบที่ได้รับจากการตัดสินใจในกระบวนการกำหนด

นโยบายของเสียงส่วนใหญ่ในสังคมนั้น การปกครองในระบบประชาธิปไตยยังเป็นการเคารพและปกป้องสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองขั้นพื้นฐาน รวมไปถึงสิทธิในการพัฒนา สิทธิทางเศรษฐกิจ และสิทธิทางสิ่งแวดล้อม สำหรับประชาชนทุกคนด้วย

วุฒิสภา ดันไชย (2552: 111-115) อธิบายว่า ประชาธิปไตยท้องถิ่นมีความหมายใน 3 มิติ คือ มิติสถาบัน มิติกระบวนการ และมิติคุณค่าของประชาธิปไตย ส่วน ปธาน สุวรรณมงคล (2552: 25-27) อธิบายว่า ประชาธิปไตยท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ เป็นอุดมการณ์ทางการเมือง เป็นรูปแบบของการปกครองตนเองระดับล่าง เป็นรูปแบบของการใช้อำนาจรัฐโดยการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนในการปกครองตนเอง และเป็นวิถีชีวิตของคนในชุมชน

จากความหมายและองค์ประกอบข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ประชาธิปไตยท้องถิ่นมีองค์ประกอบที่หลากหลาย ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาองค์ประกอบของความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย มิติสถาบัน มิติกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และมิติวิถีชีวิตของคนในชุมชน โดยศึกษาในพื้นที่เทศบาลอันเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นสำหรับพื้นที่เขตเมืองหรือชุมชนที่มีความเจริญและประชากรหนาแน่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของเทศบาลนครที่มีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป อาศัยอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร และต้องมีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2552: 191-192) เนื่องจากปัจจุบันมีเทศบาลนคร จำนวนทั้งสิ้น 27 แห่ง ซึ่งล้วนแต่เป็นพื้นที่ที่มีความเจริญก้าวหน้าทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม มีจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นและมีแนวโน้มจะเพิ่มมากขึ้นตามการเติบโตของเมือง เกิดเป็นปัญหาความยุ่งยากและสลับซับซ้อนในการบริหารจัดการ การตอบสนองความต้องการที่แตกต่างหลากหลายของประชาชน โดยเฉพาะเรื่องสำนึกความเป็นพลเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อปัญหาการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นได้มากกว่าท้องถิ่นในพื้นที่ชนบทหรือเมืองที่มีจำนวนประชากรและสภาพปัญหาน้อยกว่า

ทั้งนี้ ผลการศึกษาจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นในเขตเทศบาลนครที่มีความเจริญก้าวหน้าทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชาติต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น มิติสถาบัน มิติกระบวนการมีส่วนร่วม และมิติวิถีชีวิตของคนในชุมชน ของเทศบาลนครในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบภายในของความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น ได้แก่ มิติสถาบัน มิติกระบวนการมีส่วนร่วม และมิติวิถีชีวิตของคนในชุมชน

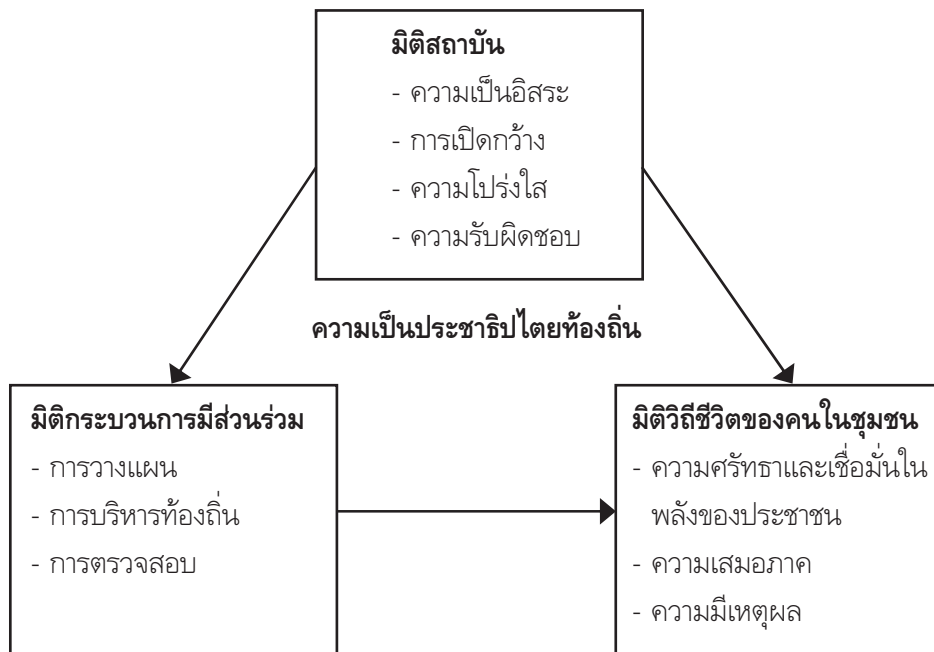
## กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยได้พัฒนากรอบแนวคิดในการศึกษาจากแนวคิดของวุฒิสสาร ตันไชย (2552) ที่อธิบายว่า ประชาธิปไตยท้องถิ่นมีความหมายใน 3 มิติ คือ มิติสถาบัน มิติกระบวนการ และมิติคุณค่าของ ประชาธิปไตย และแนวคิดของ ปธาน สุวรรณมงคล (2552) ที่เสนอว่า ประชาธิปไตยท้องถิ่นมีลักษณะ ลำคัญ 4 ประการ ได้แก่ เป็นอุดมการณ์ทางการเมือง เป็นรูปแบบของการปกครองตนเองระดับล่าง เป็น รูปแบบของการใช้อำนาจรัฐโดยการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนในการปกครองตนเอง และเป็นวิถีชีวิตของคนในชุมชน โดยได้แบ่งความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่นออกเป็น 3 มิติ ได้แก่ มิติ สถาบัน มิติกระบวนการมีส่วนร่วม และมิติวิถีชีวิตของคนในชุมชนซึ่งในแต่ละมิติ ผู้วิจัยได้กำหนด ตัวแปรและประเด็นในการศึกษา ดังนี้

มิติสถาบัน ผู้วิจัยอาศัยหลักการพื้นฐานจากรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 รวมทั้งระเบียบต่างๆ เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่า ด้วยการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการ งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 เป็นต้น มากำหนดเป็นตัวแปรและประเด็นใน การศึกษามิติสถาบัน 4 ด้าน ได้แก่ ความเป็นอิสระ การเปิดกว้าง ความโปร่งใส และความรับผิดชอบ

มิติกระบวนการมีส่วนร่วม ผู้วิจัยอาศัยแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนตาม รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 แนวคิดของคณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ (2545) และวีระศักดิ์ เครือเทพ (2548) มากำหนดเป็นตัวแปรและประเด็นในการศึกษามิติกระบวนการมีส่วนร่วม 3 ด้าน ได้แก่ การมี ส่วนร่วมในการวางแผน การบริหารเทศบาล และการตรวจสอบ

มิติวิถีชีวิตของคนในชุมชน ผู้วิจัยอาศัยแนวคิดของประหยัด หงษ์ทองคำ (2519) ปธาน สุวรรณมงคล (2552) และวุฒิสสาร ตันไชย (2552) มากำหนดเป็นตัวแปรและประเด็นในการศึกษามิติวิถี ชีวิตของคนในชุมชน 4 ด้าน ได้แก่ ความศรัทธาและเชื่อมั่นในพลังของประชาชน ความเสมอภาค ความมีเหตุผล และจิตสาธารณะ (ภาพที่ 1)



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

### วิธีการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ โดยประชากรที่ศึกษา ได้แก่ ประชาชนและกรรมการชุมชน ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนที่อาศัยในเขตเทศบาลนครในประเทศไทย จำนวน 27 แห่ง โดยอาศัยการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multistage Sampling) ซึ่งมีวิธีการดังนี้

1. กลุ่มตัวอย่างของเทศบาลนคร จากเทศบาลนครในประเทศไทย จำนวน 27 แห่ง ผู้วิจัยกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างตามสัดส่วนของภูมิภาค 4 ภาค โดยกำหนดให้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีจำนวนเทศบาลนครน้อยที่สุด คือ 4 แห่ง เก็บข้อมูลจากเทศบาลนครที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง 1 แห่ง และคำนวณตามสัดส่วนดังกล่าวในภาคอื่น ได้จำนวนเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง รวมทั้งสิ้น 8 แห่งเมื่อได้ขนาดตัวอย่างของเทศบาลนครในแต่ละภาคแล้ว ผู้วิจัยได้ทำการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple Random Sampling) โดยการจับสลากตัวแทนของเทศบาลนครในแต่ละภาคตามจำนวนที่ต้องการ ได้แก่ เทศบาลนครเชียงใหม่ พิษณุโลก ขอนแก่น ปากเกร็ด สมุทรสาคร แหลมฉบัง ตรัง และภูเก็ต

2. ขนาดกลุ่มตัวอย่างและการสุ่มตัวอย่างของประชาชนและกรรมการชุมชน ประชาชนและกรรมการชุมชนของเทศบาลนครที่ศึกษา 8 แห่ง มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 5,355 คน ผู้วิจัยนำจำนวนประชาชนและกรรมการชุมชนทั้งหมดมาคำนวณหาขนาดตัวอย่างของประชาชนและกรรมการชุมชน โดยใช้สูตรของ 'Taro Yamane' ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 373 คนจากนั้นนำขนาดตัวอย่างของประชาชนและกรรมการชุมชนมาคำนวณหาจำนวนตัวแทนของประชาชนและกรรมการชุมชนในเทศบาลนครแต่ละแห่งตามสัดส่วน

เมื่อได้ขนาดตัวอย่างของประธานและกรรมการชุมชนในเทศบาลนครแล้ว ผู้วิจัยทำการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย โดยการจับสลากตัวแทนของประธานและกรรมการชุมชนในเทศบาลนครแต่ละแห่งตามจำนวนที่กำหนด และดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล

## เครื่องมือการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถามแบ่งคำถามเป็น 4 ส่วน ได้แก่ 1) ข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม 2) ความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น มิติสถาบัน 3) ความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่นมิติกระบวนการมีส่วนร่วม และ 4) ความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่นมิติวิถีชีวิตของคนในชุมชน

## การทดสอบคุณภาพของเครื่องมือ

ผู้วิจัยนำแบบสอบถามไปทดลองใช้ (Try out) กับประธานและกรรมการชุมชนของเทศบาลนครรังสิต จำนวน 30 คนจากนั้นนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์หาความเชื่อมั่นของแบบสอบถามโดยใช้วิธีหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach's Coefficient Alpha) โดยได้ค่าความเชื่อมั่นของความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่นในภาพรวม .8834 มิติสถาบัน .8826 มิติกระบวนการมีส่วนร่วม .7921 และมิติวิถีชีวิตของคนในชุมชน.8293

## การวิเคราะห์ข้อมูล

1. สถิติเชิงพรรณนา ใช้ค่าสถิติร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน
2. การทดสอบสมมติฐาน โดยการวิเคราะห์ด้วยสถิติสหสัมพันธ์อย่างง่ายของเพียร์สัน (Pearson Product Moment Correlation Coefficient) กำหนดค่านัยสำคัญทางสถิติไว้ที่ระดับ .05

## ผลการวิจัยและอภิปรายผล

### 1. ข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคล

ประธานและกรรมการชุมชนของเทศบาลนคร ส่วนใหญ่เป็นเพศชายและเพศหญิงในสัดส่วนใกล้เคียงกัน (ร้อยละ 49.9 และ 50.1) มีอายุเฉลี่ย 55.39 ปี อายุต่ำสุด 24 ปี สูงสุด 91 ปี ส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 51.60 ปี (ร้อยละ 38.34) มีระดับการศึกษาปริญญาตรี (ร้อยละ 25.2) มีสถานภาพสมรสแล้ว (ร้อยละ 73.5) ประกอบอาชีพธุรกิจส่วนตัว/ค้าขาย (ร้อยละ 45.8) และมีรายได้โดยเฉลี่ย 15,008.45 บาทต่อเดือน รายได้ต่ำสุด 1,000 บาทต่อเดือน รายได้สูงสุด 120,000 บาทต่อเดือน และส่วนใหญ่มียาได้ระหว่าง 10,001-20,000 บาทต่อเดือน (ร้อยละ 35.12)

## 2. ความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น

### 2.1 มิติสถาบัน

2.1.1 ความเป็นอิสระโดยภาพรวม เทศบาลนครในประเทศไทยมีความเป็นอิสระในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.79) เมื่อพิจารณาเป็นข้อพบว่า เทศบาลนครมีความเป็นอิสระในระดับมากเกือบทุกประเด็นเช่นกัน ทั้งนี้ เนื่องมาจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่บัญญัติให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งรัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นด้วย และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่บัญญัติหลักการ 3 ประการ ได้แก่ หลักความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ หลักการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และหลักประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบัญญัติดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น ซึ่งท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด สามารถรับรู้ปัญหาและความต้องการ เพื่อจัดบริการสาธารณะให้สอดคล้องและเหมาะสมกับประชาชนในท้องถิ่นได้รวดเร็วและตรงประเด็นมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นที่จะต้องอาศัยข้อมูลข้อเท็จจริงของพื้นที่ให้ถูกต้องและทันกับสถานการณ์จริงมากที่สุด อีกทั้งเทศบาลนครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่ในเขตเมืองที่มีความเจริญก้าวหน้าทางโครงสร้างพื้นฐานและทางเศรษฐกิจ จึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพและความพร้อมในการดำเนินงานมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก สามารถดำเนินงานได้อย่างเป็นอิสระ

อย่างไรก็ตาม มีบางประเด็นที่พบว่าเทศบาลนครมีอิสระในระดับปานกลาง ได้แก่ การกำกับและควบคุมการบริหารงานของท้องถิ่นอย่างเหมาะสม และการบริหารงานจากหน่วยงานอื่น แสดงให้เห็นว่า เทศบาลนครยังประสบปัญหาการแทรกแซงจากหน่วยงานอื่นในระดับหนึ่ง ซึ่งแม้ว่าการกำกับและควบคุมจะเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้การดูแลของรัฐส่วนกลาง แต่ในทางปฏิบัติแล้ว รัฐส่วนกลางอาจต้องการกำหนดแนวทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล หรือให้มีรูปแบบที่เหมือนกันทั้งหมด หรือกำหนดมาตรฐานการดำเนินงานบางประการ ในขณะที่ท้องถิ่นต่างๆ ย่อมต้องการกำหนดแนวทางการดำเนินงานที่สอดคล้องและตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้มากที่สุด ดังนั้น การกำกับและควบคุมจากรัฐส่วนกลางในระดับสมดุลงที่พึงพอใจทั้งรัฐส่วนกลางและท้องถิ่นเป็นเรื่องที่ยากลำบาก ส่วนปัญหาการบริหารงานจากหน่วยงานอื่นนั้น มักจะเป็นลักษณะของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนขอความร่วมมือในการดำเนินงานจากเทศบาล ซึ่งเป็นหน่วยงานในระดับพื้นที่ ในการดำเนินงานบางอย่าง ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับนโยบาย/แผนงานโครงการของเทศบาล ที่กำหนดไว้ก่อนแล้วจากปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่

หรือเทศบาลไม่สามารถดำเนินการตามความต้องการของหน่วยงานต่างๆ ได้ เนื่องจากไม่มีระเบียบปฏิบัติรองรับไว้ แต่เทศบาลไม่สามารถปฏิเสธได้ เพราะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในระดับพื้นที่นั่นเอง

2.1.2 การเปิดกว้างโดยภาพรวม เทศบาลนครในประเทศไทยมีการเปิดกว้างในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.87) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า เทศบาลนครมีการเปิดกว้างในระดับมากเกือบทุกประเด็น เช่นกัน ทั้งนี้ เนื่องมาจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่บัญญัติให้มีการปรับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน กำหนดให้เพิ่มกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ที่บัญญัติให้มืองค์กรจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งต้องประกอบด้วย ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนภาคราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือก ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหัวหน้าส่วนการบริหารที่มีหน้าที่จัดทำแผน โดยที่การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาสามปีนั้น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจะต้องจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งเทศบาลนคร รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ มีความพยายามในการดำเนินงานและพัฒนาการเปิดกว้างของเทศบาลส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับการดำเนินงานของเทศบาลรูปแบบต่างๆ ดังกล่าวอย่างเต็มที่มาอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่การกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา

อย่างไรก็ตาม มีบางประเด็นที่พบว่าเทศบาลนครมีอิสระในระดับปานกลาง ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาล ทั้งนี้ แม้ว่าจะมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ที่บัญญัติให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแต่งตั้งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาล เพื่อให้เกิดความถูกต้อง โปร่งใส และเป็นธรรม โดยเมื่อการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคา ประกวดราคา และวิธีพิเศษ ให้ผู้บริหารพิจารณาแต่งตั้งผู้แทนชุมชนหรือประชาคมที่มีความรู้หรือมีประสบการณ์เกี่ยวกับงานที่จะซื้อหรือจ้างครั้งนั้นและมีได้เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ตามข้อเสนอของชุมชนหรือประชาคมในเขตพื้นที่ดำเนินการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการด้วยอย่างน้อยคณะละ 2 คน จะเห็นได้ว่า ระเบียบดังกล่าวยังมีข้อจำกัดในการกำหนดคุณสมบัติของประชาชนที่จะเข้าเป็นคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้างค่อนข้างมาก จึงแสดงให้เห็นว่า เทศบาลยังต้องพัฒนาการเปิดกว้างด้านการจัดซื้อจัดจ้างให้มากยิ่งขึ้น

2.1.3 ความโปร่งใสโดยภาพรวม เทศบาลนครในประเทศไทยมีความโปร่งใสในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.70) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า เทศบาลนครมีความโปร่งใสในระดับมากเกือบทุกประเด็น เช่นกัน แสดงให้เห็นว่า เทศบาลนครมีความพยายามในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างครบถ้วน ทัวถึง และสามารถถูกตรวจสอบการบริหารงานได้ทุกขั้นตอน ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ



ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ที่ให้ความสำคัญกับการให้ประชาชนมีโอกาสอย่างกว้างขวางในการรับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้ รวมทั้งเป็นการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลใน ส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน อีกทั้งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างโปร่งใสยังส่งผลต่อความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และความรับผิดชอบต่อความสำเร็จของการทำงาน ทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการในแต่ละขั้นตอนอย่างเปิดเผย มีหลักฐานการดำเนินงานชัดเจน พร้อมทั้งจะรับการตรวจสอบ และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องแก่ประชาชนอย่างครบถ้วนและทั่วถึงนี้ ยังจะเป็นประโยชน์ต่อเทศบาล ในการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินงานของเทศบาล ประชาชนสามารถประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวแก่ประชาชนในชุมชนด้วยกัน และยังช่วยลด ปัญหาการคัดค้านหรือร้องเรียนในการดำเนินโครงการต่างๆ ได้อีกด้วย ซึ่งข้อมูลเหล่านี้มักเป็นข้อมูล เกี่ยวกับการดำเนินงานโดยทั่วไป ไม่เฉพาะเจาะจง

อย่างไรก็ตาม มีบางประเด็นที่พบว่าเทศบาลนครมีความโปร่งใสในระดับปานกลาง ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบการดำเนินงานของเทศบาล การแจ้งผลการพิจารณาคำขออนุญาต อนุมัติ หรือความเห็นชอบของเทศบาล ให้หน่วยงานของรัฐ เอกชน และประชาชน ที่ยื่นภายในระยะเวลา ที่กำหนด และการกำหนดช่องทางการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการจัดซื้อจัดจ้างโดยเปิดเผย แสดงให้เห็นว่า เทศบาลยังมีการเปิดกว้างในประเด็นดังกล่าวไม่ดีเท่าที่ควร เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีความเฉพาะเจาะจง มีรายละเอียดของข้อมูลหรือขั้นตอนการดำเนินงานค่อนข้างมาก จึงจำเป็นที่เทศบาลจะต้องปรับปรุงความ โปร่งใสในเรื่องเหล่านี้ให้มากยิ่งขึ้น

2.1.4 ความรับผิดชอบโดยภาพรวม เทศบาลนครในประเทศไทยมีความรับผิดชอบในระดับ มาก (ค่าเฉลี่ย 3.86) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า เทศบาลนครมีความรับผิดชอบในระดับมากทุก ประเด็นเช่นกัน แสดงให้เห็นว่า เทศบาลรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของตนเอง เคารพในความคิดเห็นที่ แตกต่าง และยอมรับผลของการกระทำของตนเอง เป็นความรับผิดชอบทั้งต่อองค์กรและบุคลากร ต่อ ประชาชนในท้องถิ่น และต่อสังคมโดยรวม ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่ บัญญัติให้การบริหารปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้ วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา เทศบาล การจัดทำงบประมาณ การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้นและหลักเกณฑ์และวิธีการที่

กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยกำหนดหน้าที่ที่เทศบาลต้องทำและอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล ในขณะที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในเทศบาลไว้อย่างชัดเจน จำนวน 31 ข้อ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ที่บัญญัติให้การบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น และประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

นอกจากนี้ ในทางการเมืองท้องถิ่นแล้ว ผู้บริหารเทศบาลเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนของท้องถิ่น ดังนั้น ผู้บริหารเทศบาลจึงต้องแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชน โดยการดำเนินงานตามนโยบายที่ได้ทำเสียงอย่างครบถ้วนและรวดเร็ว ให้เกิดประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมที่ประชาชนสามารถสัมผัสและยอมรับได้ ซึ่งจะทำให้ผู้บริหารเทศบาลได้รับความเชื่อถือจากประชาชน และได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหารเทศบาลในสมัยต่อไปนั่นเอง ในทางตรงกันข้าม หากผู้บริหารเทศบาลไม่สามารถดำเนินงานตามนโยบายที่หาเสียงหรือนโยบายที่แถลงต่อสภาเทศบาลไว้ได้ อาจไม่ได้รับความไว้วางใจในการเลือกตั้งกลับมาอีก หรือถูกประชาชนเข้าชื่อถอดถอนจากตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่บัญญัติว่าให้ราษฎรมีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นพ้นจากตำแหน่งได้ และสอดคล้องกับพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดรายละเอียดและขั้นตอนการดำเนินการถอดถอนด้วย

## 2.2 มิติกระบวนการมีส่วนร่วม

2.2.1 การวางแผนโดยภาพรวม ประชาชนที่อาศัยในเขตเทศบาลนครในประเทศไทยมีส่วนร่วมในการวางแผนในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 3.63) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนในระดับปานกลางเกือบทุกประเด็น แสดงให้เห็นว่า ประชาชนที่อาศัยในเขตเทศบาลนครมีโอกาสในการรับรู้ปัญหา/ข้อมูล การประชุม การแสดงความคิดเห็น และการตัดสินใจ เพื่อการพัฒนาเทศบาลในรูปแบบต่างๆ ไม่มากเท่าที่ควร แม้ว่าในส่วนของเทศบาลจะได้เปิดกว้างในการส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานร่วมกับเทศบาล และมีความโปร่งใสในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร

ทั้งนี้ ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายใต้รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีผลที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ดังนั้น การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนได้ ประชาชนจึง

ต้องมีส่วนร่วมด้วย ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ซึ่งกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น โดยให้มีผู้แทนประชาคมท้องถิ่น ที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือก จำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน แต่ไม่เกิน 6 คน เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น ร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนา

ดังนั้นเทศบาลทุกแห่งจึงมีการจัดทำแผนชุมชน และแผนพัฒนาเทศบาล ที่ต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผน โดยการเสนอปัญหาและความต้องการของชุมชน แนวทางการแก้ไขปัญหา และงบประมาณที่ใช้ เพื่อไปพิจารณาและอนุมัติงบประมาณสนับสนุนในกรณีของแผนชุมชน หรือพิจารณำโครงการเข้าบรรจุในแผนพัฒนาเทศบาลต่อไป แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนกับเทศบาลนั้น จะเป็นกลุ่มของประชาชนและคณะกรรมการชุมชน หรืออาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) หรือกลุ่มบุคคลที่ทำงานเกี่ยวข้องกับเทศบาลเท่านั้น ซึ่งมักจะเป็นกลุ่มคนหน้าเดิมที่ทำงานกับเทศบาลมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว แต่จะมีมีกลุ่มคนหน้าใหม่ หรือประชาชนทั่วไปที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนค่อนข้างน้อย

อย่างไรก็ตาม มีบางประเด็นที่พบว่าประชาชนที่อาศัยในเขตเทศบาลนครมีส่วนร่วมในระดับมาก ได้แก่ มีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาและความต้องการของชุมชนแก่เทศบาล มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาล และมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาล ซึ่งเป็นประเด็นที่สะท้อนถึงความเดือดร้อนของประชาชนที่ต้องการได้รับความช่วยเหลือหรือการแก้ไขปัญหา รวมทั้งการรับรู้ข่าวสารเป็นกิจกรรมที่ทำได้ง่าย สามารถแสวงหาหรือเปิดรับข้อมูลข่าวสารได้ด้วยตนเอง ไม่จำเป็นต้องเดินทางไปร่วมประชุมหรืออาศัยกระบวนการร่วมกับผู้อื่น ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในประเด็นเหล่านี้ค่อนข้างมาก

2.2.2 การบริหารท้องถิ่นโดยภาพรวม ประชาชนที่อาศัยในเขตเทศบาลนครในประเทศไทยมีส่วนร่วมในการบริหารเทศบาลในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 3.44) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารเทศบาลในระดับปานกลางทุกประเด็นเช่นกัน แสดงให้เห็นว่า ประชาชนที่อาศัยในเขตเทศบาลนครยังมีบทบาทร่วมในการบริหารงานหรือการดำเนินกิจการสาธารณะของเทศบาลนครด้วยตนเอง รวมทั้งการที่ประชาชนมีบทบาทในการริเริ่มดำเนินการต่างๆ เพื่อจัดบริการสาธารณะหรือแก้ไขปัญหาของเทศบาลนครด้วยตนเองได้ไม่มากเท่าที่ควร

ทั้งนี้ แม้ว่ารัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 จะบัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการมีส่วนร่วมในการบริหารเทศบาลในประเด็นต่างๆ นั้น เป็นกระบวนการที่มีความยุ่งยากมากกว่าขั้นตอน

การวางแผน เป็นเรื่องของการลงมือปฏิบัติมากกว่า และจะต้องอาศัยองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องหลายประการ อาทิ การตระหนักและใส่ใจต่อปัญหาของท้องถิ่นอย่างจริงจัง ความรู้ความเข้าใจต่อกฎหมาย และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเทศบาล ภาวะผู้นำของประชาชน รวมทั้งการมีเวลาร่วมจากการประกอบอาชีพหรือภารกิจส่วนตัว/ครอบครัวที่จะมามีส่วนร่วมในการงานสาธารณะของส่วนรวมด้วย เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่เขตเมืองที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องตั้งใจทำงานเพื่อฐานะทางเศรษฐกิจ ทำให้ประชาชนอาจจะมีเวลาร่วมกับการบริหารของเทศบาลไม่มากนัก นอกจากนี้ ในเขตเทศบาลนครยังประสบปัญหาประชาชนมักจะให้ความสนใจเฉพาะกิจกรรมหรือโครงการที่ตนเองได้รับประโยชน์และได้รับผลกระทบเท่านั้น ปัญหาประชาชนที่เป็นประชากรแฝงไม่สนใจและไม่ให้ความร่วมมือกับเทศบาล และปัญหาความขัดแย้งในการทำงานในชุมชนด้วย จากปัญหาต่างๆ ดังกล่าว จึงมีผลทำให้การมีส่วนร่วมในการบริหารเทศบาลยังไม่มากเท่าที่ควร

2.2.3 การตรวจสอบโดยภาพรวม ประชาชนที่อาศัยในเขตเทศบาลนครในประเทศไทยมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเทศบาลในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 3.31) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเทศบาลในระดับปานกลางทุกประเด็นเช่นกัน แสดงให้เห็นว่า ประชาชนที่อาศัยในเขตเทศบาลนครยังมีบทบาทในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการบริหารงานและการดำเนินกิจการสาธารณะของเทศบาลนคร ว่าเป็นไปตามนโยบาย แผนงาน และโครงการอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนไม่มากเท่าที่ควร

ทั้งนี้ แม้ว่ารัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 จะบัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่นๆ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเทศบาลในประเด็นต่างๆ นั้น เป็นกระบวนการที่มีความยุ่งยากมากที่สุดในการะบวนการมีส่วนร่วมทั้งหมด เพราะจะต้องอาศัยพื้นฐานจากการมีส่วนร่วมในขั้นตอนก่อนหน้า คือ การมีส่วนร่วมในการวางแผน และการมีส่วนร่วมในการบริหารของเทศบาล เพื่อให้มีความตระหนัก และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานของเทศบาล ประชาชนจะต้องมีข้อมูลข่าวสารและองค์ความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินงานของเทศบาลอย่างเพียงพอที่จะตั้งข้อสังเกตเพื่อตรวจสอบเทศบาลได้อย่างเหมาะสม ไม่ใช่การตรวจสอบอย่างไม่มีทิศทางหรือคิดไปเอง ต้องศึกษาข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องจำนวนมากและเข้าใจยาก ต้องมีการสำรวจหรือเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการ และการตรวจสอบการดำเนินงานของเทศบาลยังอาจส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่น ยังอาจทำให้เกิดความขัดแย้งหรือความไม่พอใจต่อผู้ตรวจสอบได้ นอกจากนี้ กระบวนการตรวจสอบนั้น ประชาชนอาจไม่สามารถดำเนินการได้แต่เพียงคนเดียว เนื่องจากต้องอาศัยการติดตามข้อมูลข่าวสารและการดำเนินงานที่ใช้ระยะเวลายาวนานอย่างต่อเนื่อง จึงต้องมีกลุ่มคนที่ทำงานร่วมกัน หรือมีหน่วยงานสนับสนุน หรือการทำงานเป็นเครือข่าย ซึ่งด้วยสาเหตุที่กระบวนการตรวจสอบมีความยุ่งยากเช่นนี้ จึงทำให้ประชาชนที่อาศัยในเขตเทศบาลมีส่วนร่วมในการตรวจสอบไม่มากนัก

## 2.3 มิติวิถีชีวิตของคนในชุมชน

2.3.1 ความศรัทธาและเชื่อมั่นในพลังของประชาชนโดยภาพรวม ประชาชนที่อาศัยในเขตเทศบาลนครในประเทศไทยมีความศรัทธาและเชื่อมั่นในพลังของประชาชนในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 3.54) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ประชาชนมีความศรัทธาและเชื่อมั่นในพลังของประชาชนในระดับปานกลางเกือบทุกประเด็น แสดงให้เห็นว่า ประชาชนที่อาศัยในเขตเทศบาลนครมีความเชื่อมั่นในหลักการที่ว่ามนุษย์มีความสำคัญ มีความสามารถในการตัดสินใจได้ด้วยตนเอง ความเชื่อมั่นว่าการกระทำของตนสามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ ไม่ทำตามคำสั่งการของผู้อื่นโดยไม่ไตร่ตรองหาเหตุผลสนใจศึกษาหาความรู้ และสามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของตนเองได้ไม่มากเท่าที่ควร

ทั้งนี้ เนื่องจากการมีความศรัทธาและเชื่อมั่นในพลังของประชาชนย่อมเกิดจากการเรียนรู้และบริบทของสังคมรอบตัว สำหรับประเทศไทยนั้นมีการพัฒนาประชาธิปไตยมาจากประชาธิปไตยระดับชาติ ตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย แต่ประเทศไทยมีการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมาอย่างยาวนาน ทำให้การปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจมีการพัฒนาอย่างล่าช้า อีกทั้งความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์ยังคงอยู่ในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน มีการให้ความสำคัญกับผู้นำ ผู้มีอำนาจ หรือผู้มีพระคุณมากกว่า จึงเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้ประชาชนมีความศรัทธาและเชื่อมั่นในพลังของประชาชนไม่มากนัก

อย่างไรก็ตาม มีบางประเด็นที่พบว่าประชาชนที่อาศัยในเขตเทศบาลนครมีความศรัทธาและเชื่อมั่นในพลังของประชาชนในระดับมาก ได้แก่ ประเด็นว่าพลังของประชาชนสามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสังคมให้ดีขึ้นได้ เนื่องจากสถานการณ์และพัฒนาการของขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนในปัจจุบันได้แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของสังคมไปในทิศทางที่ดีและสร้างสรรค์ขึ้นจากพลังของภาคประชาชน บทบาทและอิทธิพลของสื่อมวลชนในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน รวมทั้งความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ ที่ทำให้การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเป็นไปได้อย่างสะดวกและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น และประเด็นว่าประชาชนสามารถเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้งเข้าไปที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมได้ ซึ่งสอดคล้องและแสดงให้เห็นถึงความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพราะเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป โดยให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง รวมทั้งกรณีตัวอย่างของความสำเร็จในการถอดถอนนักการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นจากการเข้าชื่อถอดถอนของภาคประชาชนนั่นเอง

2.3.2 ความเสมอภาคโดยภาพรวม ประชาชนที่อาศัยในเขตเทศบาลนครในประเทศไทยมีความเสมอภาคในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.89) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ประชาชนมีความเสมอภาคในระดับมากเกือบทุกประเด็น แสดงให้เห็นว่าประชาชนมีความเชื่อว่าไม่ควรเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรม

เพราะเหตุของความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ รวมไปถึงการที่ประชาชนต้องปฏิบัติตามกฎหมายของบ้านเมืองอย่างสม่ำเสมอ และช่วยทำให้กฎหมายของบ้านเมืองมีความศักดิ์สิทธิ์โดยไม่ยอมให้ผู้ใดมาละเมิดตามอำเภอใจ ทั้งนี้ เนื่องจากประชาชนที่อาศัยในเขตเทศบาลให้ความสำคัญและเห็นคุณค่าของความเป็นคนที่มีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกัน ในขณะเดียวกัน เทศบาลหรือหน่วยงานราชการต่างๆ ก็สามารถจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมเช่นเดียวกัน จึงทำให้ประชาชนไม่รู้สึกรู้ว่าถูกเอารัดเอาเปรียบ หรือถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

อย่างไรก็ตาม ประเด็นหนึ่งที่พบว่าประชาชนที่อาศัยในเขตเทศบาลนครมีความเสมอภาคในระดับปานกลาง คือ ความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตยนั้นไม่จำเป็นที่คนทุกคนในสังคมต้องเท่าเทียมหรือเหมือนกันหมดในทุกด้าน เนื่องจากประชาชนอาจจะเข้าใจในภาพรวมว่า ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนจะต้องได้รับความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกันในทุกเรื่อง ซึ่งในทางปฏิบัติย่อมไม่มีรัฐบาลกลางหรือท้องถิ่นใดที่สามารถดำเนินการเช่นนั้นได้ทั้งหมด รัฐบาลกลางหรือท้องถิ่นเพียงแต่ทำให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิและโอกาสเสมอภาคและเท่าเทียมกันเท่านั้น

2.3.3 ความมีเหตุผลโดยภาพรวม ประชาชนที่อาศัยในเขตเทศบาลนครในประเทศไทยมีความมีเหตุผลในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.95) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ประชาชนมีความมีเหตุผลในระดับมากทุกประเด็นเช่นกัน แสดงให้เห็นว่า ประชาชนที่อาศัยในเขตเทศบาลนครสามารถยอมรับความแตกต่าง มีความใจกว้าง อดทนอดกลั้น ยอมรับฟังความคิดเห็นและพฤติกรรมที่แตกต่างและหลากหลาย รวมไปถึงมีความเอื้ออาทร ให้ความสำคัญกับการประนีประนอม พุดคุยแก้ไขปัญหาร่วมกัน หลีกเลี่ยงการแก้ไขปัญหาด้วยความรุนแรงหรือการใช้กำลัง คิดถึงใจเขาใจเรา ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน โดยคำนึงถึงความเท่าเทียมกันและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากนี้ ยังแสดงให้เห็นว่า ประชาชนในเขตเทศบาลนครยอมรับว่าทุกคนมีอำนาจในการปกครองโดยเท่าเทียมกัน การตัดสินใจปัญหาต่างๆ จึงต้องทำตามความต้องการของคนส่วนใหญ่หรือตามเสียงข้างมาก ซึ่งฝ่ายเสียงข้างน้อยต้องให้การยอมรับและปฏิบัติตามด้วยความเต็มใจ แต่ขณะเดียวกัน ฝ่ายเสียงข้างมากก็ต้องยอมรับฟังเหตุผล ความจำเป็นของเสียงข้างน้อย และไม่ละเลยประโยชน์หรือความจำเป็นของเสียงข้างน้อยที่ควรจะได้รับ การตอบสนอง

ทั้งนี้ เนื่องจากการใช้เหตุผลเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานเท่าเทียมกัน ที่จะทำให้คนทุกคนสามารถนำเสนอข้อเท็จจริง แลกเปลี่ยนประสบการณ์และความคิดเห็น เสนอปัญหาและความต้องการ สนับสนุนหรือขัดแย้งกันได้ ด้วยศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน โดยปราศจากความรุนแรง ดังนั้น ประชาชนที่อาศัยในเขตเทศบาลที่มีส่วนร่วมในการบริหารเทศบาลร่วมกัน จึงมีการเรียนรู้และฝึกฝนการดำเนินงาน ผ่านกระบวนการทำงานที่อาศัยความมีเหตุผล ในการรับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกัน เรียนรู้ถึงความแตกต่างหลากหลายของคนอื่น การยอมรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่างจากตนเอง การอภิปรายโต้เถียงกันด้วยเหตุผลและข้อเท็จจริง การยอมรับการตัดสินใจของเสียงส่วนใหญ่ และการให้ความสำคัญกับเสียงส่วนน้อยในท้องถิ่น โดยที่เทศบาลทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานความเข้าใจของฝ่ายต่างๆ ในท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินการด้วยหลักเหตุผลนี้เองที่ทำให้เกิดการยอมรับและตัดสินใจร่วมกันด้วยฉันทามติของประชาคมท้องถิ่นร่วมกัน สร้างความสมานฉันท์ และแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในท้องถิ่นได้

2.3.4 จิตสาธารณะโดยภาพรวม ประชาชนที่อาศัยในเขตเทศบาลนครในประเทศไทยมีจิตสาธารณะในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 4.07) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ประชาชนมีจิตสาธารณะในระดับมากเกือบทุกประเด็น แสดงให้เห็นว่า ประชาชนที่อาศัยในเขตเทศบาลนครไม่เห็นแก่ตัว มีความซื่อสัตย์ รักชุมชน เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม ยินดีเสียสละผลประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์สุขร่วมกันของชุมชน ทั้งนี้ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ที่อาศัยในเขตเทศบาลเป็นคนพื้นเพดั้งเดิมของท้องถิ่นอยู่แล้ว ดังนั้น ประชาชนจึงมีความใกล้ชิดและผูกพันกับท้องถิ่นของตนเอง มีความรู้สึกรัก ห่วงเห่น และเป็นเจ้าของท้องถิ่นของตนเอง โดยเฉพาะประชาชนที่ได้มีส่วนร่วมในการบริหารเทศบาลร่วมกัน จะได้เรียนรู้แนวคิด หลักการ และการดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่น ทั้งที่เป็นนามธรรมและรูปธรรมอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดการเรียนรู้และนำความรู้ ทักษะ และประสบการณ์จากการทำงานไปเผยแพร่แก่ประชาชนคนอื่นต่อไปได้

อย่างไรก็ตาม มีบางประเด็นที่พบว่าประชาชนที่อาศัยในเขตเทศบาลนครมีจิตสาธารณะในระดับปานกลาง ได้แก่ ประเด็นที่ว่าประชาชนคิดว่าการบริหารจัดการเทศบาลเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ เนื่องจากปัจจุบัน เทศบาลแต่ละแห่งมีภารกิจกาดำเนินงานในท้องถิ่นจำนวนมาก แม้ว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมมากเพียงใด แต่โดยส่วนใหญ่แล้ว ผู้ดำเนินงานในภาพรวมยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลอยู่ และแม้ว่างานบางด้านเทศบาลบางแห่งได้กระจายอำนาจให้แก่ชุมชนไปดำเนินการเอง แต่ในกระบวนการทำงาน ชุมชนยังต้องขออนุมัติโครงการและงบประมาณจากเทศบาลอยู่ นอกจากนี้ ในความเป็นจริงแล้ว ประชาชนที่มีส่วนร่วมในการบริหารเทศบาลยังเป็นเพียงคนบางกลุ่มเท่านั้น เช่น ประธานและคณะกรรมการชุมชน อสม. ผู้สูงอายุ ผู้เกษียณอายุ คนว่างงาน หรือแม่บ้าน เป็นต้น ดังนั้น ประชาชนบางส่วนจึงคิดว่า การบริหารจัดการท้องถิ่นเป็นความรับผิดชอบของเทศบาลมากกว่าของประชาชน ซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องหาแนวทางในการแก้ไข เนื่องจากในอนาคตพื้นที่ในเขตเมืองจะเจริญก้าวหน้าและมีประชาชนจากต่างพื้นที่เข้ามาอาศัยในเขตเทศบาลมากยิ่งขึ้น มีแนวโน้มที่จะทำให้ความผูกพัน ความเป็นเจ้าของ และจิตสาธารณะของประชาชนที่อาศัยในเขตเทศบาลลดน้อยลงด้วย

## 5. การทดสอบสมมติฐาน

### 5.1 ความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น มิติสถาบัน มีความสัมพันธ์กับมิติกระบวนการมีส่วนร่วม

ผลการศึกษาพบว่า ความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น มิติสถาบัน มีความสัมพันธ์กับความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น มิติกระบวนการมีส่วนร่วม ทั้งในภาพรวม และรายด้านทุกด้าน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ในระดับปานกลางและค่อนข้างสูง ทั้งนี้ เนื่องจากความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น มิติสถาบัน ซึ่งประกอบด้วย ความเป็นอิสระ การเปิดกว้าง ความโปร่งใส และความรับผิดชอบของเทศบาลนครนั้น สะท้อนให้เห็นถึงการปฏิบัติตามภารกิจภายใต้กรอบของกฎหมายอย่างเคร่งครัดของเทศบาลนคร โดยเฉพาะในประเด็นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีคุณภาพและมาตรฐาน รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นด้วย ซึ่งการดำเนินงานการดังกล่าวย่อม

เป็นการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ประชาชนได้เรียนรู้การปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น สามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับเทศบาลได้ ทั้งในด้านการวางแผน การบริหารท้องถิ่น และการตรวจสอบเทศบาลได้อย่างต่อเนื่อง ในทางตรงกันข้าม หากไม่สร้างหรือพัฒนาความเป็นประชาธิปไตย มิติสถาบัน แล้ว ย่อมเป็นการยากและปิดโอกาสที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมร่วมกับเทศบาลได้นั่นเอง

## 5.2 ความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น มิติสถาบัน มีความสัมพันธ์กับมิติวิถีชีวิตของคนในชุมชน

ผลการศึกษาพบว่า ความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น มิติสถาบัน มีความสัมพันธ์กับความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น มิติวิถีชีวิตของคนในชุมชน ทั้งในภาพรวม และรายด้านทุกด้าน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ในระดับปานกลางและค่อนข้างสูง ทั้งนี้ เนื่องจากความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น มิติสถาบัน ซึ่งประกอบด้วย ความเป็นอิสระ การเปิดกว้าง ความโปร่งใส และความรับผิดชอบของเทศบาลนครนั้นเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้เรียนรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น กระบวนการบริหารงานของเทศบาล กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง การสำรวจความต้องการของประชาชน การประชุมประชาคม การประชุมร่วมกับผู้บริหารของเทศบาล การทำงานร่วมกับพนักงานของเทศบาลและประชาชนด้วยกัน ซึ่งกระบวนการหรือองค์ประกอบเหล่านี้เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ประชาธิปไตยในมิติวิถีชีวิตของคนในชุมชน ไม่ว่าจะเป็นความศรัทธาและเชื่อมั่นในพลังของประชาชน ว่าประชาชนสามารถเรียนรู้ เข้าใจ และมีบทบาทในการบริหารจัดการชุมชนและท้องถิ่นของตนเองได้ ความเสมอภาค ที่ทุกคนจะต้องมีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกัน เคารพซึ่งกันและกัน ความมีเหตุผล ที่ต้องยอมรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง และตัดสินใจด้วยข้อมูลและทางเลือกที่เหมาะสม ไม่ใช่ความรุนแรง และจิตสำนึกที่ทุกคนจะต้องให้ความร่วมมือช่วยเหลือเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ผ่านการทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่องและจริงจัง

## 5.3 ความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น มิติกระบวนการมีส่วนร่วม มีความสัมพันธ์กับมิติวิถีชีวิตของคนในชุมชน

ผลการศึกษาพบว่า ความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น มิติกระบวนการมีส่วนร่วม มีความสัมพันธ์กับความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น มิติวิถีชีวิตของคนในชุมชน ทั้งในภาพรวม และรายด้านทุกด้าน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ในระดับค่อนข้างต่ำปานกลางและค่อนข้างสูง ทั้งนี้ เนื่องจากความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น มิติกระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งประกอบด้วย การวางแผน การบริหารท้องถิ่น และการตรวจสอบเทศบาลนครนั้น เป็นสิ่งที่สะท้อนถึงการดำเนินงานร่วมกันของภาคประชาชนกับเทศบาลอย่างเป็นรูปธรรม เป็นการพัฒนาประชาธิปไตยในภาคปฏิบัติการของประชาชน หากประชาชนได้มีส่วนร่วมร่วมกับเทศบาลในทุกด้านแล้ว ย่อมสอดคล้องกับกฎหมาย/ระเบียบ และการส่งเสริมของเทศบาล และย่อมส่งผลให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้และพัฒนาวิถีชีวิตในแบบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นความศรัทธาและเชื่อมั่นในพลังของประชาชน ความเสมอภาค



ความมีเหตุผล และจิตสาธารณะ อันจะเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น เป็นการพัฒนาประชาธิปไตยจากฐานรากของสังคม ที่จะมีความมั่นคงและยั่งยืน ส่งผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชาติได้

### ข้อเสนอแนะ

1. รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังและต่อเนื่อง รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ของท้องถิ่นแต่ละประเภท เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารอย่างแท้จริง รัฐบาลสามารถกำกับและควบคุมการบริหารงานของท้องถิ่นในระดับที่เหมาะสม

2. แม้ว่าจะมีกฎหมายกำหนดให้เทศบาลต้องมีการเปิดกว้างในการดำเนินงานอยู่แล้ว แต่เทศบาลจะต้องพัฒนารูปแบบและกระบวนการเปิดกว้างให้มากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ทั้งนี้ เทศบาลจะต้องให้ความสำคัญกับบทบาทของประธานและกรรมการชุมชน รวมทั้ง อสม. และองค์กรต่างๆ ที่เป็นเครือข่ายในการพัฒนาของเทศบาล ให้ดำเนินการในเชิงรุกอย่างจริงจัง เพื่อให้เข้าถึงประชาชนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มที่ไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม กับเทศบาล ต้องออกแบบการมีส่วนร่วมให้เหมาะสมกับบริบทของท้องถิ่นและชุมชนแต่ละแห่ง ลดรูปแบบการมีส่วนร่วมขนาดใหญ่ แต่เน้นการมีส่วนร่วมในระดับพื้นที่เล็กๆ หรือเฉพาะกลุ่มให้มากยิ่งขึ้น

3. เทศบาลจะต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลข่าวสารและความรู้ที่ถูกต้องและเข้าใจง่ายเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้อบังคับหรือแนวทางการดำเนินงานที่จำเป็นแก่ประชาชน รวมทั้งการส่งเสริมการศึกษาและกิจกรรมเพื่อสร้างจิตสำนึกประชาธิปไตยท้องถิ่น ทั้งแก่ประชาชนทั่วไปและเด็กนักเรียนอย่างสม่ำเสมอด้วย

4. เทศบาลนครจะต้องเสริมสร้างพลังอำนาจของประชาชน (people empowerment) โดยการกระจายอำนาจของเทศบาลให้แก่ชุมชนมากยิ่งขึ้น ส่งเสริมและให้โอกาสประชาชนในการแสดงความคิดเห็น วางแผน และบริหารจัดการโครงการต่างๆ ด้วยตัวเอง เป็นการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนล่างที่สุดของสังคมอย่างแท้จริง คือ ภาคประชาชน ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้เรียนรู้ มีประสบการณ์ในการทำงาน และแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ ซึ่งนอกจากจะเป็นการส่งเสริมให้เปิดการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว ยังเป็นการเสริมสร้างความศรัทธาและเชื่อมั่นในพลังของประชาชนให้เกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป แต่จะเป็นพื้นฐานที่แข็งแกร่งสำหรับการพัฒนาวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย และการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นในภาพรวมด้วย

## บรรณานุกรม

- โกวิทย์ พวงงาม. 2552. การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. พิมพ์ครั้งที่ 7  
ปรับปรุงใหม่. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. 2545. รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบ  
มีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก.  
กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ปธาน สุวรรณมงคล. 2552. การเมืองท้องถิ่น: การเมืองของใคร โดยใคร เพื่อใคร. กรุงเทพฯ : โครงการ  
ผลิตตำราและสื่อการสอน โครงการวิทยาลัยการเมือง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัย  
ธรรมาธิราช.
- ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2519. การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : นำ  
อักษรการพิมพ์.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2548. นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: หนังสือสำหรับเสริม  
พลังความคิดและหลักวิชาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุน  
สนับสนุนการวิจัย.
- วุฒิสาร ตันไชย. 2552. ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. 2545. ประชาธิปไตยท้องถิ่น : สำคัญของการเมืองและการปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : มิติใหม่.
- \_\_\_\_\_. 2552. แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย.  
กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance.2001. **Democracy at the  
Local Level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation,  
Conflict Management, and Government.** Sweden : Bulls Tryckeri, Halmstad.
- Special Co-ordinator of the Stability Pact for South Eastern Europe.2004. **South-Eastern  
Europe Regional Ministerial Conference on “Effective Democratic Government  
at Local and Regional Level.** Online: [http://www.stabilitypact.org/wt1/041025-  
polenv.pdf](http://www.stabilitypact.org/wt1/041025-polenv.pdf).