

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะกรณีศึกษา:
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี

Public Participation in the Provision of Public Services: A Case Study of
Local Administrative Organizations in Ubon Ratchathani Province

เกริกเกียรติ ทิพย์ชัย^{1*}

Krirkkiat Thipchai^{1*}

^{1*}คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี ; Faculty of Law Ubon Ratchathani Rajabhat University,
Thailand.

*Corresponding Author; e-mail : tonkroekkiat@gmail.com

DOI : 10.65205/jlgisrru.2026.e297777

Received : January 28, 2026; Revised : May 28, 2026; Accepted : June 12, 2026

บทคัดย่อ (Abstract)

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) ศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี และ 2) เสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสารงานวิจัย วิทยานิพนธ์ หนังสือ ตำราและบทความ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) โดยการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี ใช้การผสมผสานระหว่างคำถามที่กำหนดไว้ล่วงหน้าและคำถามปลายเปิดให้แสดงความเห็น แยกคำถามในการสัมภาษณ์เป็น 2 ชุด ชุดแรกเป็นคำถามสำหรับผู้บริหาร เจ้าหน้าที่การเงินและฝ่ายแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมจำนวน 10 คน ส่วนคำถามชุดที่สองเป็นคำถามสำหรับผู้แทนชุมชนและประชาชนทั่วไป รวมจำนวน 15 คน

ผลการวิจัยพบปัญหาว่า 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระเนื่องจากจำเป็นต้องดำเนินการตามหนังสือเวียนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น 2) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ขั้นตอนการรับฟังความเห็นของประชาชนจนนำไปสู่การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและออกเป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีบังคับใช้ 3) ปัญหาบริการสาธารณะบางประเภทยังไม่เป็นไปตามแผนพัฒนาท้องถิ่นและไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชน 4) ปัญหาประชาชนไม่ทราบว่าตนมีสิทธิในการเสนอร่างข้อบัญญัติหรือร่างเทศบัญญัติ 5) ปัญหาระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี

Citation : Thipchai, K. (2026). Public Participation in the Provision of Public Services: A Case Study of Local Administrative



Organizations in Ubon Ratchathani Province. *Journal of Local Governance and Innovation*, 10(2), e297777.

<https://doi.org/10.65205/jlgisrru.2026.e297777>

แนวทางในการแก้ปัญหา มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะในเชิงกฎหมาย ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 1) ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไม่ควรมีหนังสือราชการหรือหนังสือเวียนขอความร่วมมือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีดำเนินการหากไม่จำเป็น 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ตรวจสอบและประเมินผลการทำงานบริการสาธารณะทุกโครงการหรือทุกกิจกรรม ไม่ใช่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับทราบข้อมูลและแสดงความคิดเห็นเท่านั้น ส่วนข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย มีดังนี้ 1) เห็นควรให้มีกฎหมายควบคุมไม่ให้โครงการหรือกิจกรรมในการจัดทำบริการสาธารณะเกิดขึ้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีใช้งบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะไม่เป็นไปตามแผนพัฒนาท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้นรวมถึงกรณีการขอเงินอุดหนุนเฉพาะกิจด้วย 2) เห็นควรให้นาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้ง 5 ระดับ คือ การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจให้ประชาชน การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ การมีส่วนร่วมในระดับเข้ามาืบบทบาท การมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็น การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสารไปบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อให้มีผลบังคับใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะมากที่สุด

คำสำคัญ (Keywords) : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การมีส่วนร่วมของประชาชน, บริการสาธารณะ

Abstract

This research article aimed to: (1) study the problems and obstacles concerning public participation in the provision of public services by local government organizations in Ubon Ratchathani Province; and (2) propose guidelines for solving problems related to public participation in the provision of public services by local government organizations in Ubon Ratchathani Province. This study employed a qualitative research methodology through documentary research, including research studies, theses, books, textbooks, academic articles, laws, regulations, and other related documents. In addition, semi-structured interviews were conducted with individuals directly involved in public participation in the provision of public services by local government organizations in Ubon Ratchathani Province. The interviews combined predetermined questions with open-ended questions to allow respondents to express their opinions freely. The interview questions were divided into two sets. The first set was designed for administrators, financial officers, and planning officers of local government organizations, totaling 10 participants. The second set was intended for community representatives and members of the general public, totaling 15

The research findings revealed the following problems: 1) Local administrative organizations lack autonomy because they are required to operate in accordance with

Citation : เกริกเกียรติ ทิพย์ชัย. (2569). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะกรณีศึกษา: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน



จังหวัดอุบลราชธานี. วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น, 10(2), e297777.

<https://doi.org/10.65205/jlgisrru.2026.e297777>

circular directives issued by the Department of Local Administration. 2) Problems concerning public participation in the provision of public services by local administrative organizations, beginning from the stage of public hearings through the formulation of local development plans and the enactment of annual budget ordinances or municipal budget regulations.

3) Certain public services are not implemented in accordance with local development plans and do not respond to the actual needs of the people. 4) People are unaware that they have the right to propose draft local ordinances or draft municipal regulations. 5) Problems regarding the level of public participation in the provision of public services by local administrative organizations in Ubon Ratchathani Province.

Recommendations To address these issues, the study offers both policy and legal recommendations:

Policy Recommendations: 1) Central and regional administrative bodies should avoid issuing unnecessary official letters or circulars requesting cooperation from local administrative organizations in Ubon Ratchathani Province. 2) Local administrative organizations in Ubon Ratchathani Province must actively involve citizens in decision-making, monitoring, and evaluating every public service project or activity, rather than limiting public involvement merely to information acknowledgment and opinion sharing. Legal Recommendations: 1) Legal mechanisms should be enacted to halt any public service projects or activities if the budget allocation by local administrative organizations in Ubon Ratchathani Province deviates from the aforementioned local development plans. This restriction should also strictly apply to specific grant applications. 2) The five levels of public participation—Empowerment, Collaboration, Involvement, Consultation, and Information—should be formally codified into law. Enacting these levels into legally binding statutes will maximize public benefit and ensure comprehensive citizen engagement.

Keywords : local administrative organizations, Public participation, Public services

บทนำ (Introduction)

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ประเทศไทยได้จัดระเบียบการบริหารราชการเป็นราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Citation : Thipchai, K. (2026). Public Participation in the Provision of Public Services: A Case Study of Local Administrative



Organizations in Ubon Ratchathani Province. *Journal of Local Governance and Innovation*, 10(2), e297777.

<https://doi.org/10.65205/jlgisrru.2026.e297777>

อยู่ภายใต้แนวคิดของหลักการกระจายอำนาจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้อำนาจกำกับดูแลจากราชการส่วนกลางและในการจัดทำบริการสาธารณะประชาชนจะต้องมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติที่จะส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา

ร่วมวางแผน รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน (เอกรัตน์, 2552)

ในปัจจุบันจังหวัดอุบลราชธานีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 239 แห่ง (สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, รายงานสถิติจังหวัดอุบลราชธานี พ.ศ. 2568, 2568) ผู้วิจัยได้เลือกพื้นที่ดำเนินการวิจัยคือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีที่มีบริบทในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะที่แตกต่างกันและเลือกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตอำเภอเมือง พื้นที่อำเภอใกล้เคียงกับอำเภอเมืองและพื้นที่ต่างอำเภอออกไปโดยให้ครอบคลุมทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งสิ้นมีจำนวน 5 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี เทศบาลตำบลธาตุ เทศบาลตำบลเขมราฐ องค์การบริหารส่วนตำบลม่วงใหญ่และองค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ

ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นนอกจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นอิสระไม่ถูกแทรกแซงโดยราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ ดังนั้น ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ บริการสาธารณะถึงจะสนองตอบความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

จากการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีพบปัญหาว่า 1) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระเนื่องจากจำเป็นต้องดำเนินการตามหนังสือเวียนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น 2) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ขั้นตอนการรับฟังความเห็นของประชาชนจนนำไปสู่การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและออกเป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีบังคับใช้ 3) ปัญหาบริการสาธารณะบางประเภทยังไม่เป็นไปตามแผนพัฒนาท้องถิ่นและไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชน 4) ปัญหาประชาชนไม่ทราบว่าตนมีสิทธิในการเสนอร่างข้อบัญญัติหรือร่างเทศบัญญัติ 5) ปัญหาระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีงานวิจัยหลายเรื่องได้ศึกษาเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมักศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ หลักการกำกับดูแล ความเป็นอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยทั่วไปเท่านั้น แต่งานวิจัยนี้ได้แตกต่างจากงานวิจัยเรื่องอื่น ๆ ตรงที่ได้มีการศึกษาต่อ ยอดอย่างละเอียดเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจว่าประชาชนผู้รับบริการสาธารณะมีส่วนร่วมหรือไม่ เพียงใด

วัตถุประสงค์การวิจัย (Research Objectives)

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี
2. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี

การทบทวนวรรณกรรม (Literature Review)

แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในหมวด 9 ตั้งแต่มาตรา 282 – 290 มีสาระสำคัญว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น สามารถกำหนดนโยบาย ปกครอง บริหารงานบุคคล มีความเป็นอิสระด้านการเงินและการคลัง โดยอยู่ภายใต้อำนาจการกำกับดูแลของรัฐบาล (วุฒิสาร, 2545) ไม่ใช่อำนาจบังคับบัญชาแต่อย่างใด ต่อมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จนในปัจจุบันเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง (วุฒิสาร, 2545)

การกระจายอำนาจเป็นการที่รัฐถ่ายโอนอำนาจหรือมอบอำนาจในการบริการสาธารณะบางประการ ให้แก่องค์กรหรือหน่วยงานที่จัดตั้งในรูปแบบของนิติบุคคลที่มีความเป็นอิสระไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับ บัญชาของรัฐบาลแต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีอิสระในทาง การเมืองการปกครองและการคลังตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ (ชาญชัย, 2551)

หากไม่มีการกำกับดูแลแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจบริหารงานหรือดำเนินการไปในทางที่มีข้อขัด กับผลประโยชน์ของประเทศหรือประชาชนในท้องถิ่นได้

นอกจากนั้นโดยหลักแล้วอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะโดยหลักเป็นอำนาจของราชการ ส่วนกลางเท่านั้นเพียงแต่ส่วนกลางไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของประชาชน ในชุมชนทุกคนได้จึงทำให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาตามหลักการกระจายอำนาจ

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน (public Participation) หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ นโยบาย กระบวนการบริหารและตัดสินใจของท้องถิ่นเพื่อ ประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม ทั้งนี้ต้องอยู่บนฐานของความอิสระทางความคิด ความรู้ ความสามารถและ ความเต็มใจของประชาชนและการมีส่วนร่วมดังกล่าวประชาชนจะต้องสามารถมีส่วนร่วมได้อย่างครบวงจร

Citation : Thipchai, K. (2026). Public Participation in the Provision of Public Services: A Case Study of Local Administrative



Organizations in Ubon Ratchathani Province. *Journal of Local Governance and Innovation*, 10(2), e297777.

<https://doi.org/10.65205/jlgisrru.2026.e297777>

ตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นสุด ไม่ใช่เพียงการจัดเวทีให้มีส่วนร่วมเพียงครั้งเดียว (อรทัย, 2552 : 17 - 18) ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนแบ่งออกได้เป็น 5 ระดับ ดังนี้ (อรทัย, 2552 : 24 - 26) 1) การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจให้ประชาชน 2) การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ 3) การมีส่วนร่วมในระดับเข้ามามีบทบาท 4) การมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็น และ 5) การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร

ดังนั้น ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะทั้ง 5 ระดับ

ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี

การปกครองและประชากรนั้น จังหวัดอุบลราชธานี แบ่งการปกครองส่วนภูมิภาคออกเป็น 25 อำเภอ 219 ตำบล 2,627 หมู่บ้าน โดยการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง มีเทศบาลทั้งหมด 59 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 179 แห่ง (ดารุณี, 2563 : 90)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

มาตรา 253 บัญญัติไว้ว่า

ในการดำเนินงาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 254 บัญญัติไว้ว่า

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ

2. พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565

มาตรา 7 บัญญัติไว้ว่า ผู้มีสิทธิเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นคือผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยไม่อยู่ในระหว่างการต้องห้ามมิให้มีสิทธิเลือกตั้ง จะต้องมิมีจำนวนไม่น้อยกว่า สามพันคนหรือจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นภายหลังจากที่สภาท้องถิ่นสิ้นอายุหรือถูกยุบครั้งล่าสุด แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า

3. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45/1 มาตรา 52 และมาตรา 56

4. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 มาตรา 32 ทวิ และมาตรา 61 ทวิ

5. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในมาตรา 69/1 และมาตรา 71 วรรคสอง

ขั้นตอนการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี

1. ขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

แผนพัฒนาท้องถิ่น หมายความว่า แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดวิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย และกลยุทธ์ โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาหมู่บ้านหรือแผนชุมชน อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนา ที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าและให้ออกกฎหมายความรวมถึงการเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาท้องถิ่น (ข้อ 4 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีดังนี้ 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 2) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 4) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย อื่น ๆ

2. ขั้นตอนการจัดทำข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติท้องถิ่น งบประมาณรายจ่ายประจำปี

หลังจากที่ได้มีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการจัดทำข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติท้องถิ่น งบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้สอดคล้องกับแผนดังกล่าว ดังนั้น หากไม่มีการจัดทำข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติท้องถิ่น งบประมาณรายจ่ายประจำปี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ก็ จะไม่สามารถนำเงินออกไปใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะได้ ซึ่งต้องมีการดำเนินการจัดทำในทุก ๆ ปี โดย ขั้นตอนการจัดทำเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

Input

- 1) หลักการกระจายอำนาจ
- 2) หลักการจัดทำบริการสาธารณะ
- 3) การมีส่วนร่วมของประชาชน
- 4) กระบวนการขั้นตอนในการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 5) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
- 6) สภาพปัญหาและอุปสรรค
- 7) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง



Process

- 1) การทบทวนวรรณกรรม
- 2) การวิจัยเชิงเอกสาร
- 3) การสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง
- 4) การเผยแพร่ข้อเสนอแนะ
- 5) จัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์



Outcome

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี

ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย (Research Methods)

วิธีการดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ประกอบด้วยสาระสำคัญเกี่ยวกับ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย พื้นที่ดำเนินการวิจัย ประชากรกลุ่มเป้าหมาย การรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

1. เครื่องมือการวิจัย

ผู้วิจัยใช้เครื่องมือในการวิจัยประกอบด้วย การวิจัยเอกสารและแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง ดังนี้

1.1 การวิจัยเอกสาร (Documentary research)

การรวบรวมข้อมูลเป็นประเภทเอกสารที่เป็นแนวคิดและทฤษฎี ตำราและบทความ พระราชบัญญัติ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี

1.2 แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview)

เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี ผู้วิจัยได้ไ้รับรองว่าผ่านการพิจารณาด้านจริยธรรมของการวิจัยในมนุษย์สำหรับโครงการวิจัยทางสังคมศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์ (Social Science and Behavioral Science) จากมหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานีแล้วผู้วิจัยได้ใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) ใช้การผสมผสานระหว่างคำถามที่กำหนดไว้ล่วงหน้าและคำถามปลายเปิดให้แสดงความเห็น แยกคำถามในการสัมภาษณ์เป็น 2 ชุด ชุดแรกเป็นคำถาม

Citation : เกริกเกียรติ ทิพย์ชัย. (2569). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะกรณีศึกษา: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี. วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น, 10(2), e297777.



<https://doi.org/10.65205/jlgisrru.2026.e297777>

สำหรับผู้บริหาร เจ้าหน้าที่การเงินและฝ่ายแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นคำถามปลายเปิดให้แสดงความเห็นเกี่ยวกับอำนาจหรือหน้าที่ในการทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและการจัดทำบริการสาธารณะและการออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติบังคับใช้ ปัญหาที่พบเจอและการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมจำนวน 10 คน ส่วนคำถามชุดที่สองเป็นคำถามสำหรับผู้แทนชุมชนและประชาชนทั่วไป เป็นคำถามปลายเปิดให้แสดงความเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะในชุมชนและวิธีการในการช่วยให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมถึงการออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ รวมจำนวน 15 คน

2.พื้นที่ดำเนินการวิจัย

พื้นที่ดำเนินการวิจัยคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีที่มีบทบาทในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะที่แตกต่างกันและมีพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำเภอเมือง พื้นที่อำเภอใกล้เคียงกับอำเภอเมืองและพื้นที่ต่างอำเภอออกไปโดยให้ครอบคลุมทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งสิ้นมีจำนวน 5 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี เทศบาลตำบลธาตุ เทศบาลตำบลเขมราฐ องค์การบริหารส่วนตำบลม่วงใหญ่และองค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ

3.ประชากรกลุ่มเป้าหมาย

ประชากรกลุ่มเป้าหมายประกอบไปด้วย 1) กลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมจำนวน 5 คน 2) กลุ่มเจ้าหน้าที่การเงินหรือฝ่ายแผนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมจำนวน 5 คน 3) กลุ่มผู้แทนชุมชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมจำนวน 5 คน 4) กลุ่มประชาชนทั่วไปที่อาศัยอยู่ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมจำนวน 10 คน

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลประกอบด้วย ขั้นตอนที่ 1 การเก็บรวบรวมข้อมูลข้อมูลเป็นประเภทเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี ขั้นตอนที่ 2 การสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างกับกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ ขั้นตอนที่ 3 สรุปและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพเพื่อให้ข้อมูลที่มีความถูกต้องตามกรอบเนื้อหาวัตถุประสงค์โดยการตรวจสอบข้อมูลได้มาจากการสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง ทำการสังเคราะห์ข้อมูล และนำเสนอข้อมูลรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

5. การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยหาข้อสรุปโดยทำการสังเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี โดยดำเนินการจำแนกตามแหล่งที่มาของข้อมูลจากแนวคิด ทฤษฎี ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องประกอบกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างจนนำไปสู่การสร้างข้อสรุปที่สอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์และมีหลักฐานข้อมูลยืนยันได้

ผลการวิจัย (Research Results)

จากการศึกษาวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี มีผลการวิจัย ดังนี้

1. สภาพปัญหาและอุปสรรคจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี

1.1 ปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระเนื่องจากจำเป็นต้องดำเนินการตามหนังสือเวียนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ตามหลักการกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ภายใต้อำนาจกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทยไม่ใช่อำนาจบังคับบัญชาแต่อย่างใด ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยย่อมไม่มีอำนาจในการสั่งการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งรวมถึงในจังหวัดอุบลราชธานีได้รับหนังสือแจ้งเวียนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีชื่อเรื่องของหนังสือว่า ขอความร่วมมือ ขอความอนุเคราะห์ แจ้งกำชับ เป็นต้น จากการให้สัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้บริหารพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตามหนังสือแจ้งเวียนดังกล่าว ด้วยข้อจำกัดดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะในทางอ้อมเพราะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับหนังสือเวียนของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจควบคู่กับการจัดทำบริการสาธารณะความต้องการของประชาชนในชุมชนตามหลักการกระจายอำนาจ เช่น หนังสือด่วนที่สุดที่ อบ 0023.3/ว 469 เรื่อง ขอกำชับให้หน่วยจัดซื้อจัดจ้างในขั้นตอนการส่งมอบและรับมอบนมโรงเรียน ถึงนายอำเภอ ทุกอำเภอ นายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี ทุกแห่งลงนามโดยนายสมเพชร สร้อยสระคู รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี

หนังสือเวียนฉบับดังกล่าว ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีจัดส่งนมโรงเรียนและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายงานผลการทำสัญญาซื้อขายและจัดส่งนมโรงเรียนดังกล่าวให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทราบ

1.2 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ขั้นตอนการรับฟังความเห็นของประชาชนจนนำไปสู่การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและออกเป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีบังคับใช้

จากการให้สัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มผู้แทนชุมชนและประชาชนทั่วไปพบว่า การที่ได้ลงประชาคมหมู่บ้านเพื่อการรวบรวม วิเคราะห์ปัญหา ความต้องการของประชาชนในชุมชน โดยบริการสาธารณะที่ประชาชนมีความต้องการมากที่สุดนั้นคือ ถนนคอนกรีต ถนนเพื่อการเกษตร น้ำประปาเพื่อการอุปโภคบริโภค

อย่างไรก็ตาม ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่ นั้น ประชาชนมีส่วนร่วมการมีส่วนร่วมในระดับ การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร (ประชาชนทราบข้อมูลข่าวสารว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะประเภทใด) และการมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็น (ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ความรู้สึกและความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) เท่านั้น ดังนั้น ประชาชนจึงไม่ได้มีส่วนร่วมในระดับอื่น ๆ ที่สูงขึ้น รวมถึงไม่ปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยอมรับและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจจัดโครงการหรือใช้งบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะ ส่วนการลงประชาคมในหมู่บ้านในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลเขมราฐยังพบปัญหาคือมีจำนวนประชาคมที่น้อยกว่าเกณฑ์ที่หนังสือแจ้งเวียนกระทรวงมหาดไทยกำหนด จึงจำเป็นต้องมีการลงประชาคมอีกครั้งหนึ่งเพื่อรับฟังความต้องการของประชาชนและให้ได้จำนวนประชาชนตามหนังสือแจ้งเวียนดังกล่าว

1.3 ปัญหาบริการสาธารณะบางประเภทยังไม่เป็นไปตามแผนพัฒนาท้องถิ่นและไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชน

จากการให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและฝ่ายนโยบายและแผนงานพบว่า บริการสาธารณะบางประเภทยังไม่เป็นไปตามแผนพัฒนาท้องถิ่นเนื่องจากการไม่ได้รับงบประมาณจัดสรรจากราชการส่วนกลางที่เพียงพอกับความต้องการของประชาชนจึงไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะได้ เมื่อประชาชนสอบถามถึงโครงการที่ต้องดำเนินการจะได้รับคำตอบว่า งบประมาณจากราชการส่วนกลาง

อย่างไรก็ตาม ในส่วนผู้บริหารเทศบาลตำบลเขมราฐนั้นได้หาวิธีที่จะทำให้เทศบาลได้รับงบประมาณเพิ่มเติมจึงได้ของงบประมาณไปยังกรมโยธาธิการและสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) จนได้รับงบประมาณมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ชุมชน นอกจากนี้ปัญหางบประมาณดังกล่าวแล้วยังปรากฏว่าองค์กรบริหารส่วนตำบลบางแห่งจำเป็นต้องจัดทำบริการสาธารณะที่ไม่อยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นบริการสาธารณะที่ถือว่าไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชน โดยมีช่องทางในการขอรับงบประมาณคือเงินขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ แต่บริการสาธารณะที่จัดทำนั้น ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนแต่อย่างใด เช่น ประชาชนต้องการถนนเพื่อการเกษตรแต่มีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้จัดซื้อกล้อง CCTV มาติดตั้งในชุมชน เป็นต้น รวมถึงกรณีมีหนังสือขอความอนุเคราะห์ เช่น การขออนุญาตเข้าร่วมงานของจังหวัดหรือการขอประชาชนเข้าร่วมโครงการของจังหวัด โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดหางบประมาณเป็นค่าน้ำดื่ม ค่าอาหาร ค่าแต่งงานและอื่น ๆ เอง เป็นต้น

1.4 ปัญหาประชาชนไม่ทราบว่าตนมีสิทธิในการเสนอร่างข้อบัญญัติหรือร่างเทศบัญญัติ

ตามมาตรา 7 พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 ที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติได้นั้น จากการให้สัมภาษณ์ของกลุ่มเป้าหมายพบว่าส่วนใหญ่ไม่ทราบ

ว่าตนมีสิทธิในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อบังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนอยู่ในพื้นที่
ประชาชนส่วนน้อยที่ทราบว่าตนมีสิทธิในการเสนอข้อบัญญัติได้ก็ไม่ทราบขั้นตอนในการดำเนินการ

1.5 ปัญหาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี

จากการศึกษาและการให้สัมภาษณ์ของกลุ่มผู้แทนชุมชนและประชาชนพบว่า ประชาชนไม่มี
ส่วนร่วมมากพอในการดำเนินโครงการซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญและเกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณเพื่อจัดทำ
บริการสาธารณะและหากบริการสาธารณะนั้นเมื่อได้จัดทำแล้ว หากประชาชนเห็นว่าบริการสาธารณะนั้นไม่
ตอบสนองกับความต้องการของตนก็ไม่มีช่องทางใด ๆ ในการตรวจสอบได้ เนื่องจากการตรวจสอบต้องเป็น
กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำผิดกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายเงินซึ่งเป็นอำนาจ
ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) หรือมีการทุจริตเกิดขึ้นซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เท่านั้น

2. แนวทางการแก้ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี

2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

2.1.1 ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไม่ควรมีหนังสือราชการหรือหนังสือเวียนขอ
ความร่วมมือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีดำเนินการหากไม่จำเป็น เนื่องจากองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหลักคือการจัดทำบริการสาธารณะตามแผนพัฒนาท้องถิ่นซึ่งเป็นความต้องการ
ของประชาชนในชุมชน

2.1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ
ตัดสินใจ ตรวจสอบและประเมินผลการจัดทำบริการสาธารณะทุกโครงการหรือทุกกิจกรรม ไม่ใช่ให้
ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับทราบข้อมูลและแสดงความคิดเห็นเท่านั้น

2.2 ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย

2.2.1 เห็นควรให้มีกฎหมายควบคุมไม่ให้โครงการหรือกิจกรรมในการจัดทำบริการสาธารณะ
เกิดขึ้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีใช้งบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะไม่
เป็นไปตามแผนพัฒนาท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้นรวมถึงกรณีการขอเงินอุดหนุนเฉพาะกิจด้วย

2.2.2 เห็นควรให้นำระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้ง 5 ระดับ คือ การมีส่วนร่วมใน
ระดับเสริมอำนาจให้ประชาชน การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ การมีส่วนร่วมในระดับเข้ามามี
บทบาท การมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็น การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสารไปบัญญัติเป็น
กฎหมายเพื่อให้มีผลบังคับใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะมากที่สุด

อภิปรายผลการวิจัย (Research Discussion)

1. อภิปรายผลการวิจัยวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 สภาพปัญหาและอุปสรรคจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี

จากการศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรการบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี เทศบาลตำบลเขมราฐ เทศบาลตำบลธาตุ องค์การบริหารส่วนตำบลม่วงใหญ่และองค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อพบว่า

1.1 ปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระเนื่องจากจำเป็นต้องดำเนินการตามหนังสือเวียนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งรวมถึงในจังหวัดอุบลราชธานีได้รับหนังสือแจ้งเวียนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีชื่อเรื่องของหนังสือว่า ขอความร่วมมือ ขอความอนุเคราะห์ แจ้งกำชับ เป็นต้น จากการให้สัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้บริหารพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตามหนังสือแจ้งเวียนดังกล่าว ด้วยข้อจำกัดดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะในทางอ้อมเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับหนังสือเวียนของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจควบคู่กับการจัดทำบริการสาธารณะความต้องการของประชาชนในชุมชนตามหลักการกระจายอำนาจ เช่น หนังสือด่วนที่สุดที่ อบ 0023.3/ว 469 เรื่อง ขอกำชับให้หน่วยจัดซื้อจัดจ้างในขั้นตอนการส่งมอบและรับมอบนมโรงเรียน ถึงนายอำเภอ ทุกอำเภอ นายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี ทุกแห่ง สอดคล้องกับ วิทวัส ขุนหนู พรชัย เทพปัญญา และวิทยา ชินบุตร (2561) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องแนวทางการสร้างความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า บริบทการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะรวมอำนาจการปกครอง (Centralism) มีรัฐบาลระดับชาติมีบทบาทหลักในการจัดบริการสาธารณะ กำหนดระบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มีอำนาจจัดตั้ง ยุบ กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงกลไกในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน

1.2 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ขั้นตอนการรับฟังความเห็นของประชาชนจนนำไปสู่การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและออกเป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีบังคับใช้

จากการศึกษาพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่นั้น ประชาชนมีส่วนร่วมการมีส่วนร่วมในระดับการมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็นเท่านั้น ดังนั้น ประชาชนจึงไม่ได้มีส่วนร่วมในระดับอื่น ๆ สอดคล้องกับ รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ม.ป.ป.) ได้ดำเนินการศึกษา ค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์การเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมในการ

Citation : Thipchai, K. (2026). Public Participation in the Provision of Public Services: A Case Study of Local Administrative



Organizations in Ubon Ratchathani Province. *Journal of Local Governance and Innovation*, 10(2), e297777.

<https://doi.org/10.65205/jlgisru.2026.e297777>

จัดบริการสาธารณะของประเทศไทย ตลอดจนศึกษาเปรียบเทียบเพื่อค้นหาตัวแบบความสำเร็จจากต่างประเทศพบว่า ในด้านสิทธิพลเมืองและชุมชน ขาดการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผน การตัดสินใจ การดำเนินการกิจกรรมและการติดตามประเมินผลและยังขาดโอกาสในการร่วมกำหนดทิศทางการใช้ทรัพยากรและงบประมาณของรัฐ

แตกต่างกับ สถาพร เริงธรรม (2559) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องการเสริมสร้างบทบาทขององค์กรชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะของเทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น พบว่า กิจกรรมที่ชุมชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติจะเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับการดูแลโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การขุดลอก ท่อระบายน้ำ การวางท่อ การทำความสะอาดถนน เป็นต้น ประชาชนในชุมชนรับทราบร่วมกัน นับว่าเป็นโอกาสที่ดีที่ได้มีโอกาสร่วมทำงานกับเทศบาลในลักษณะหุ้นส่วนตลอดทั้งกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะ โดยชุมชนมีบทบาททั้งในการกำหนดรูปแบบ วิธีการดำเนินงาน การบริหารงบประมาณ ตลอดจนถึงการประเมินผลโครงการ การดำเนินการดังกล่าวเปรียบเทียบกับกรณีมีส่วนร่วมในระดับสูงสุดคือระดับการควบคุมโดยประชาชนเพราะประชาชนสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง ไม่ได้เป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นแล้วรอให้หน่วยงานประสานให้เข้าไปร่วมในการดำเนินงานร่วมกัน

1.3 ปัญหาบริการสาธารณะบางประเภทยังไม่เป็นไปตามแผนพัฒนาท้องถิ่นและไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชน

จากการศึกษาพบว่าบริการสาธารณะบางประเภทยังไม่เป็นไปตามแผนพัฒนาท้องถิ่นเนื่องจากการไม่ได้รับงบประมาณจัดสรรจากราชการส่วนกลางที่เพียงพอกับความต้องการของประชาชนจึงไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะได้ สอดคล้องกับวิทวัส ขุนหนู พรชัย เทพปัญญา และวิทยา ชินบุตร (2561) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องแนวทางการสร้างความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า รัฐบาลมักกำหนดภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแฝงมาไว้กับการจัดสรรงบประมาณเฉพาะกิจ แม้จะเป็นภารกิจที่ไม่สอดคล้องกับบริบทในพื้นที่และไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องดำเนินการเนื่องจากเกรงว่าจะขัดคำสั่งรัฐบาลซึ่งจะมีผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณในครั้งต่อไป

2. อภิปรายผลการวิจัยวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 แนวทางในการแก้ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี

แนวทางในการแก้ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี

2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

2.1.1 ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไม่ควรมีหนังสือราชการหรือหนังสือเวียนขอความร่วมมือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีดำเนินการหากไม่จำเป็น เนื่องจากองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหลักคือการจัดทำบริการสาธารณะตามแผนพัฒนาท้องถิ่นซึ่งเป็นความต้องการของประชาชนในชุมชน

สอดคล้องกับวิทวัส ขุนหนู พรชัย เทพปัญญา และวิทยา ชินบุตร (2561) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องแนวทางการสร้างความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า รัฐบาล ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ควรกระทำต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะการเป็นหน่วยงานของรัฐด้วยความเสมอภาค โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญรับรองความเป็นอิสระ

2.1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ตรวจสอบและประเมินผลการทำงานบริการสาธารณะทุกโครงการหรือทุกกิจกรรม ไม่ใช่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับทราบข้อมูลและแสดงความคิดเห็นเท่านั้น

สอดคล้องกับ รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ม.ป.ป.) ได้ดำเนินการศึกษา ค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์การเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะของประเทศไทย ตลอดจนศึกษาเปรียบเทียบเพื่อค้นหาตัวแบบความสำเร็จจากต่างประเทศพบว่า ยังขาดกฎหมายขับเคลื่อนการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ขาดการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผน การตัดสินใจ การดำเนินการกิจและการติดตามประเมินผลและยังขาดโอกาสในการร่วมกำหนดทิศทางการใช้ทรัพยากรและงบประมาณของรัฐ

สอดคล้องกับรายงานวิจัยธีระชาติ บุญปัน จิรวัดน์ เมธาสุทธิรัตน์ (2566) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาและแนวทางการพัฒนาการจัดบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน ตามแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ต๋อน อำเภอแม่ต๋อน จังหวัดเชียงใหม่มีข้อเสนอแนะว่า การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น: องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ต๋อน ควรให้ประชาชน หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้ามามีส่วนร่วม ร่วมรับรู้รับฟัง ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมให้คำปรึกษา ร่วมตัดสินใจในการนำโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานบรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่น

2.2 ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย

2.2.1 เห็นควรให้มีกฎหมายควบคุมไม่ให้โครงการหรือกิจกรรมในการจัดทำบริการสาธารณะเกิดขึ้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีใช้งบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะไม่เป็นไปตามแผนพัฒนาท้องถิ่นรวมถึงกรณีการขอเงินอุดหนุนเฉพาะกิจด้วย

2.2.2 เห็นควรให้นำระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้ง 5 ระดับ คือ การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจให้ประชาชน การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ การมีส่วนร่วมในระดับเข้ามามีบทบาท การมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็น การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสารไปบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อให้มีผลบังคับใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะมากที่สุด

ความรู้ใหม่ (New Knowledge)

งานวิจัยนี้ก่อให้เกิดความรู้ใหม่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเข้าใจว่าการที่ได้ลงประชาคมหมู่บ้านเพื่อการรวบรวม วิเคราะห์ปัญหาความต้องการของประชาชนในชุมชน ถือว่าให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะเพียงพอแล้วแต่หากพิจารณาจากระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะทั้ง 5 ระดับ และการไม่ได้มีส่วนร่วมทั้ง 5 ระดับดังกล่าวนี้ ไม่ได้ส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด เพราะการมีส่วนร่วมกับการกระทำผิดกฎหมายเป็นคนละประเด็นกัน

นอกจากนี้งานวิจัยนี้ยังค้นพบว่าข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติออกบังคับใช้โดยการเสนอของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นเท่านั้นโดยประชาชนไม่เคยเสนอเอง เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบว่าตนมีสิทธิในการเสนอข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติตามพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2565 ส่งผลให้ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง



ภาพที่ 2 ความรู้ใหม่

Citation : เกริกเกียรติ ทิพย์ชัย. (2569). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะกรณีศึกษา: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน



จังหวัดอุบลราชธานี. วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น, 10(2), e297777.

<https://doi.org/10.65205/jlgisrru.2026.e297777>

ข้อเสนอแนะการวิจัย (Research Suggestions)

จากการศึกษาวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรกำหนดพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มเป้าหมายให้แคบลงเป็นระดับอำเภอจะทำให้งานวิจัยมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

2. ควรมีการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative) เพื่อสำรวจทัศนคติของประชาชนในวงกว้าง จะทำให้ได้ข้อมูลที่สามารถเป็นตัวแทน (Generalization) ของประชาชนที่มีความละเอียดยิ่งขึ้นได้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไม่ควรมีหนังสือราชการหรือหนังสือเวียนขอความร่วมมือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีดำเนินการหากไม่จำเป็น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหลักคือการจัดทำบริการสาธารณะตามแผนพัฒนาท้องถิ่นซึ่งเป็นความต้องการของประชาชนในชุมชน

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตรวจสอบและประเมินผลการจัดทำบริการสาธารณะทุกโครงการหรือทุกกิจกรรม ไม่ใช่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับทราบข้อมูลและแสดงความคิดเห็นเท่านั้น

ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย

1. เห็นควรให้มีกฎหมายควบคุมไม่ให้โครงการหรือกิจกรรมในการจัดทำบริการสาธารณะเกิดขึ้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีใช้งบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะไม่เป็นไปตามแผนพัฒนาท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้นรวมถึงกรณีการขอเงินอุดหนุนเฉพาะกิจด้วย

2. เห็นควรให้นับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้ง 5 ระดับ คือ การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจให้ประชาชน การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ การมีส่วนร่วมในระดับเข้ามามีบทบาท การมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็น การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสารไปบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อให้มีผลบังคับใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะมากที่สุด

เอกสารอ้างอิง (References)

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2551). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 14). วิญญูชน.

ธีระชาติ บุญปิ่น, และจิรวัดน์ เมธาสุทธิรัตน์. (2566). ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการจัดบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานตามแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ต๋อน อำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่. *วารสารนโยบายและกิจการสาธารณะ*.



รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร. (ม.ป.ป.). *โครงการยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ*.
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

วิทวัส ขุนหนู, พรชัย เทพปัญญา, และวิทยา ชินบุตร. (2561). แนวทางการสร้างความเป็นอิสระขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี*,
10(3).

วุฒิสาร ตันไชย. (2545). *การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 2). โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สถาพร เริงธรรม. (2559). การเสริมสร้างบทบาทขององค์กรชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการ
สาธารณะของเทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น. *วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา*, 11(2).

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2568). *รายงานสถิติจังหวัดอุบลราชธานี พ.ศ. 2568*. สำนักงานสถิติจังหวัด
อุบลราชธานี.

อรทัย ก๊กผล. (2552). *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น*. จรัญสนิทวงศ์การ
พิมพ์.

เอกรัตน์ อุปรีรัตน์. (2552). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการปกครอง, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).