

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหาร ส่วนตำบล: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลสนามจันทร์ อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี โดยได้ศึกษาแนวคิดเพื่อนำมาใช้ประกอบในงานวิจัยดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม เนื่องจากการบริหารราชการในปัจจุบันนี้มุ่งเน้นที่จะดำเนินการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลักและเป็นไปโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าประชาชนไม่มีโอกาส ไม่มีช่องทาง ไม่มีอิสระในการแสดงความคิดเห็น ไม่มีความสามารถในการเข้าร่วม และไม่มีวามเสมอภาคในการเป็นสมาชิกเพื่อการมีส่วนร่วม
2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร เนื่องจากการดำเนินกิจการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหาร เนื่องจากการบริหารคือกระบวนการในการดำเนินงานร่วมกันอย่างเป็นระบบของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป โดยอาศัยทรัพยากรหรือปัจจัยสำคัญต่าง ๆ อันได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของและวิธีการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจปกครอง เนื่องจากปัจจุบันรัฐบาลได้ถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ มาให้องค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีโอกาสในการบริหารปกครองตนเอง โดยมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างอิสระ รวมทั้งการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นเองด้วย
4. แนวคิดเรื่ององค์การบริหารส่วนตำบล นับได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดและมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการดูแลทุกข์สุขและให้บริการประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลแทนรัฐบาลกลางมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น
5. แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล เป็นการแสดงให้เห็นว่า การมีธรรมาภิบาลจะเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่อาจเกิดขึ้น และการสร้างภูมิคุ้มกันดังกล่าวอยู่บนหลักของความรับผิดชอบต่อสังคม ผู้บริหารจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีขั้นตอนและวิธีดำเนินงานที่โปร่งใสตรวจสอบได้

นอกจากแนวคิดและทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้วิจัยได้นำงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อที่ผู้วิจัยได้ศึกษาเพื่อใช้ประกอบเป็นแนวทางในการทำวิจัย โดยได้ศึกษางานวิจัยของ ปญญา บุญเจือ ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนศึกษาเฉพาะกรณี โครงการประสานความร่วมมือพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนระดับปานกลาง และ เพศ รายได้ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน การเป็นสมาชิกกลุ่มกิจกรรม การพัฒนาชุมชน ความเป็นผู้นำ และการคาดหวังผลตอบแทน มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน ซึ่งจากงานวิจัยดังกล่าวสามารถนำมาศึกษาข้อมูลได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้นำงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจากท่านอื่น ๆ อีกหลายท่านมาเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้และจะได้กล่าวอย่างละเอียดในหัวข้อนั้น ๆ

พร้อมกันนี้ผู้วิจัยได้จัดทำกรอบแนวคิดการวิจัย ซึ่งนำมาจากการสำรวจองค์ความรู้ทั้งทางด้านทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดให้ เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ จำนวนครั้งของการใช้บริการ เรื่องที่มาขอรับบริการ เป็นตัวแปรต้น และตัวแปรตามคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งเป็น ด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามข้อมูลข่าวสารของ อบต. ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา อบต. ด้านการมีส่วนร่วมในการบริหารงานของ อบต. และด้านการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานของ อบต. และในบทนี้ยังได้กำหนดสมมติฐานการวิจัยรวมถึงนิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการซึ่งผู้วิจัยจะได้อธิบายตามหัวข้อ ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง
4. แนวคิดเรื่ององค์การบริหารส่วนตำบล
5. แนวคิดเกี่ยวกับการธรรมาภิบาล
6. เอกสารทางวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดการวิจัย
8. สมมติฐานการวิจัย
9. นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

ความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายประการ คือ

สมยศ นาวิการ และสุสติ รุมาคม (2520, หน้า 1) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า หมายถึง การที่บุคคลต่าง ๆ เข้าไปมีส่วนร่วมอยู่ในองค์การนั้นก็เพื่อที่จะตอบสนองความต้องการส่วนบุคคลของพวกเขา องค์การดังกล่าวจะช่วยให้พวกเขาประสบความสำเร็จตามเป้าหมายส่วนบุคคลได้ โดยที่พวกเขาเหล่านั้น ไม่อาจจะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ต้องการได้โดยลำพัง

กรรณิกา ชมดี (2524, หน้า 11 อ้างถึงใน เกรียงศักดิ์ คัมพะตะนัย, 2542, หน้า 22)

ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง ความร่วมมือของประชาชนไม่ว่าของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกันและเข้าร่วมรับผิดชอบ เพื่อดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการ โดยกระทำผ่านกลุ่มองค์การเพื่อให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

ศิริเรก ฤกษ์ห่วย (2524, หน้า 71) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมในท้องถิ่นว่า หมายถึง กระบวนการที่สมาชิกของชุมชนกระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกันที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง หรือ ดำเนินงานร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจมิตชน ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม หรือการดำเนินงานกัน เพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2526, หน้า 25) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมในกิจกรรม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติ การร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบมาถึงประชาชนเองและการที่จะสามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรม เพื่อแก้ปัญหาและนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นซึ่งจำเป็นที่จะต้องยอมรับ มนุษย์ทุกคนต่างยอมรับว่าปรารถนาอยากอยู่ร่วมกับคนอื่นอย่างมีความสุขและเป็นที่ยอมรับของคนอื่นพร้อมที่จะอุทิศตน เพื่อกิจกรรมของกลุ่ม ขณะเดียวกันก็ต้องยอมรับด้วยความบริสุทธิ์ใจว่ามนุษย์นั้น สามารถพัฒนาได้ถ้ามีโอกาสและมีการชี้แนะที่ถูกต้อง

ลือชัย ศรีเงินยวง และผาสุก เอนกวงนิช (2526, หน้า 12 - 13) ได้กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริง จะต้องไม่หมายความเพียงแต่การดึงประชาชนเข้ามาร่วม โครงการที่รัฐเป็นผู้กำหนด “รูปแบบเป้าหมายของงาน” และ “กำหนดให้มีการเข้าร่วมงาน” ดังที่ผ่านมา แต่จะต้องเป็นการมีส่วนร่วมอย่างมีสำนึกรับผิดชอบ และมีบทบาทอย่างเต็มที่ตั้งแต่ค้นคิดปัญหา

วางแผน ปฏิบัติงาน ดูแล กำกับ ตลอดจนประเมินผล ติดตามงาน การมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริง จะต้องหมายถึง การมอบอำนาจอธิปไตยขั้นพื้นฐานคืนสู่ประชาชน การพยายามจัดตั้งและพัฒนาองค์กรประชาชนให้เข้มแข็งบนพื้นฐานของการพึ่งตนเองเป็นสำคัญ

ทวีทอง หงส์วิวัฒน์ (2527, หน้า 2) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่าการมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรี ในฐานะสมาชิกของสังคม ในการมีส่วนร่วมประชาชนได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปของการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตของตนเองอย่างเป็นตัวของตัวเอง

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527, หน้า 183-186) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเกี่ยวข้องกับด้านจิตใจและอารมณ์ (Mental and Emotional Involvement) ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม (Group Situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าให้กระทำ (Contribution) บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น ทั้งยังทำให้เกิดความรู้สึกยอมรับกับกลุ่มนั้นด้วย นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมว่ามีอย่างน้อย 3 ประการ คือ

1. ประชาชนต้องมีอิสรภาพที่จะมีส่วนร่วม
2. ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม
3. ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527, หน้า 6-7) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่าการมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุนและสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชน ทั้งในรูปส่วนบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิและองค์กรอาสาสมัครรูปแบบต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้ โดยมีส่วนร่วมในลักษณะต่อไปนี้

1. ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนรวมตลอดจนความต้องการของชุมชน
2. ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนา เพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชนหรือสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน หรือสนองความต้องการของชุมชน
3. ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงาน หรือโครงการ หรือกิจกรรมเพื่อจัดและแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของชุมชน
4. ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรจำกัด ให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ

6. ร่วมลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชน ตามขีดความสามารถของตนเองและหน่วยงาน

7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้

8. ร่วมควบคุม ติดตามประเมินผลและร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำไว้ ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

อลิน รพีพัฒน์ (2527, หน้า 320) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่าการมีส่วนร่วม หมายถึง การที่กลุ่มประชาชนหรือขบวนการที่อยู่วงนอกได้เข้ามาอยู่วงใน และได้เพิ่มความสามารถในการควบคุมทรัพยากรและสถาบันต่าง ๆ ตามสถานะที่เป็นอยู่ของสังคม โดยการกระทำดังกล่าวอาจเป็นไปได้ ทั้งทางถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และการกระทำดังกล่าวมีลักษณะเป็นช่วง ๆ ไม่ต่อเนื่อง เป็นกิจกรรมที่ไม่เต็มเวลา ทั้งนี้ จะต้องเป็นสิ่งที่ประชาชนริเริ่มขึ้นมาเอง มิใช่พฤติกรรมที่ถูกกำหนดขึ้นมาหรือชี้แนะโดยผู้ปกครองหรือผู้บริหาร

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2538, หน้า 19-20) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วม หมายถึง การพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมช่วยเหลือโดยสมัครใจโดยประชาชนต่อโครงการใดโครงการหนึ่ง ของโครงการสาธารณะต่าง ๆ ที่คาดว่าจะส่งผลต่อการพัฒนาชาติแต่ไม่ได้หวังจะให้ประชาชนเปลี่ยนแปลง โครงการหรือวิจาร์ณเนื้อหาของโครงการ

2. การมีส่วนร่วม หมายถึง การให้ประชาชนในชนบทรู้สึกตื่นตัวเพื่อที่จะทราบถึงการรับความช่วยเหลือและตอบสนองต่อโครงการพัฒนา ขณะเดียวกันก็สนับสนุนความคิดริเริ่มของคนในท้องถิ่น

3. การมีส่วนร่วม หมายถึง การให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนิน โครงการและร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนา นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะประเมินผลโครงการนั้น ๆ ด้วย

4. การมีส่วนร่วมในชุมชน หมายถึง การที่ประชาชนจะมีทั้งสิทธิและหน้าที่ที่จะเข้าร่วมในการแก้ปัญหาทางสุขภาพของเขา มีความรับผิดชอบมากขึ้นที่จะสำรวจตรวจสอบความจำเป็นเรื่องสุขภาพอนามัย การระดมทรัพยากรท้องถิ่นและเสนอแนะทางแก้ไขใหม่ ๆ เช่น เกี่ยวกับการก่อตั้งและดำรงรักษาองค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่น

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

ดังกล่าวด้วยความรู้สึกผูกพันให้ประจักษ์ว่าเชื่อถือได้

รีดเดอร์ (Reeder, 1974, p. 39 อ้างถึงใน รัมภา แก้วปิ่นทอง, 2544, หน้า 10) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า การมีส่วนร่วมหมายถึง การมีส่วนร่วมในการปะทะสังสรรค์ทางสังคม ซึ่งรวมทั้งการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคล และการมีส่วนร่วมของกลุ่ม

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนหรือกลุ่มองค์กรใด ๆ ในชุมชนได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชนทั้งเรื่องการแสดงความคิดเห็นและร่วมปฏิบัติโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหา ป้องกันปัญหาหรือพัฒนาปรับปรุงกิจกรรมต่าง ๆ ให้ดีขึ้นเพื่อสอดคล้องกับแนวทางในการดำเนินชีวิตของชุมชน

ลักษณะของการมีส่วนร่วม

ปธาน สุวรรณมงคล (2527, หน้า 83) แบ่งขอบเขตของการมีส่วนร่วมของชุมชนไว้

4 ลักษณะ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน
3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

ไพรัตน์ เคะรินทร์ (2527, หน้า 6-7) ได้กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท ดังนี้

1. ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนรวมถึงความต้องการของชุมชน
2. ร่วมคิดและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและคิดปัญหาของชุมชนหรือเพื่อสรรสร้างสิ่งใหม่ที่มีประโยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการของชุมชน
3. ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการหรือกิจกรรมเพื่อจัดและแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของชุมชน
4. ร่วมการตัดสินใจ การใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
6. ร่วมลงทุนในกิจกรรม โครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเอง
7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบายแผนงานโครงการ และกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมาย
8. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำไว้โดยเอกชน และรัฐบาลให้ได้ประโยชน์ได้ตลอดจน

อकिन รพีพัฒน์ (2527, หน้า 107-111) แบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น

4 ลักษณะ ดังนี้

1. ร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหา
2. ร่วมในการตัดสินใจเลือกแนวทางและการวางแผนพัฒนา
3. ร่วมในการปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผน
4. ร่วมในการประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา

ปรัชญา เวสารัชช์ (2528, หน้า 91) ได้กล่าวถึงลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนดังนี้

1. ร่วมแสดงความคิดเห็น
2. ร่วมสละทรัพยากรวัสดุ
3. ร่วมสละแรงงาน
4. ร่วมสละเวลา

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2539, หน้า 272-273) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 4

ลักษณะ คือ

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

มนตรี นาคสมบูรณ์ (2540, หน้า 20) ให้ความหมายของลักษณะการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนไว้เป็น 4 ขั้นตอน

1. เป็นสมาชิก (Membership)
2. เป็นผู้เข้าประชุม (Attendance at Meeting)
3. เป็นผู้บริจาค (Financial Contribution)
4. เป็นกรรมการ (Membership on Committees)
5. เป็นประธาน (Leader)

จำเนียร วรรณชัยพันธ์ (ม.ป.ป., หน้า 34) ได้กล่าวถึงลักษณะการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนไว้ดังต่อไปนี้

1. รับรู้และติดตามข่าวสาร
2. ร่วมกันปรึกษาหารือและวางแผน
3. ร่วมตัดสินใจ
4. ร่วมมือการดำเนินการ

5. ติดตามประเมินผล

6. ควบคุมและตรวจสอบ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น มีหลายระดับ ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์และสรุปออกเป็น 4 ระดับ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับรู้และติดตามข้อมูลข่าวสาร
2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนา
3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงาน
4. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการบริหารงาน

ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้จะใช้แนวคิดที่ได้สรุปลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่ได้วิเคราะห์และสรุปออกมา โดยผู้วิจัยได้ใช้ในการออกแบบสอบถามที่ใช้วิจัยในครั้งนี้ ระดับของการมีส่วนร่วม

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (2538, หน้า 17) กล่าวว่าโดยหลักการระดับการมีส่วนร่วมทั่วไป ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับว่าจะมีส่วนร่วมในเรื่องประเภทใด หรือขั้นตอนใด แต่หลักใหญ่ อาจแบ่งเป็น 5 ระดับ อย่างกว้าง ๆ คือ

1. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ให้ข้อมูล ของตน/ครอบครัว/ชุมชน ของตน
2. การมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร
3. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Co-Decision) โดยเฉพาะเกี่ยวกับโครงการที่ตนจะมีส่วนได้-เสียด้วย โดยแบ่งเป็น 3 กรณี แล้วแต่กิจกรรมนั้นตนอยู่ในขั้นตอนใดต่อไปนี้
 - 3.1 คนมีน้ำหนักการตัดสินใจน้อยกว่าเจ้าของโครงการ เช่น ก่อนเริ่มทำ เจ้าของโครงการจะตัดสินใจว่าโครงการควรทำขนาดใด คนมีน้ำหนักการตัดสินใจน้อยกว่าเจ้าของโครงการ เช่น ก่อนเริ่มทำ เจ้าของโครงการจะตัดสินใจว่าโครงการควรทำขนาดใด ทำกิจกรรมอะไรบ้าง เป็นต้น
 - 3.2 คนมีน้ำหนักการตัดสินใจเทียบเท่ากับเจ้าของโครงการ เช่น เมื่อเป็นหุ้นส่วนที่เท่าเทียมกัน และจะตัดสินใจว่าจะเริ่มโครงการนั้นหรือไม่
 - 3.3 คนมีน้ำหนักการตัดสินใจมากกว่าเจ้าของโครงการ เช่น เมื่อเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากน้ำที่ได้รับจากอ่างเก็บน้ำ กลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ควรเป็นผู้มีน้ำหนักการตัดสินใจมากกว่าเจ้าหน้าที่เป็นต้น
4. การมีส่วนร่วมทำ คือ ร่วมในขั้นตอนการดำเนินงาน
5. การมีส่วนร่วมสนับสนุน คือ ไม่มีโอกาสร่วมทำ แต่มีส่วนร่วมช่วยเหลือด้านอื่น ๆ

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้แก่ (ถวิลวดี บุรีกุล, 2551, หน้า 36-39)

1. ระดับการให้ข้อมูล

เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่กับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ วิธีการให้ข้อมูลอาจกระทำได้หลายวิธี เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ

2. ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน

เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ เจ้าหน้าที่เชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดี ข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการบริหารราชการ และการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับกิจกรรมของหน่วยงานราชการ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง เป็นต้น

3. ระดับการปรึกษาหารือ

เป็นระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงกว่าการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นการเจรจาทันทีอย่างเป็นทางการระหว่างเจ้าหน้าที่และประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นหรือข้อสงสัยต่าง ๆ เช่น การจัดประชุม การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

4. ระดับการวางแผนร่วมกัน

เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการต่าง ๆ เหมาะสมที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

5. ระดับการร่วมปฏิบัติ

เป็นระดับขั้นที่สูงถัดไปจากระดับการวางแผนร่วมกัน คือ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานกับประชาชนร่วมกันดำเนินการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

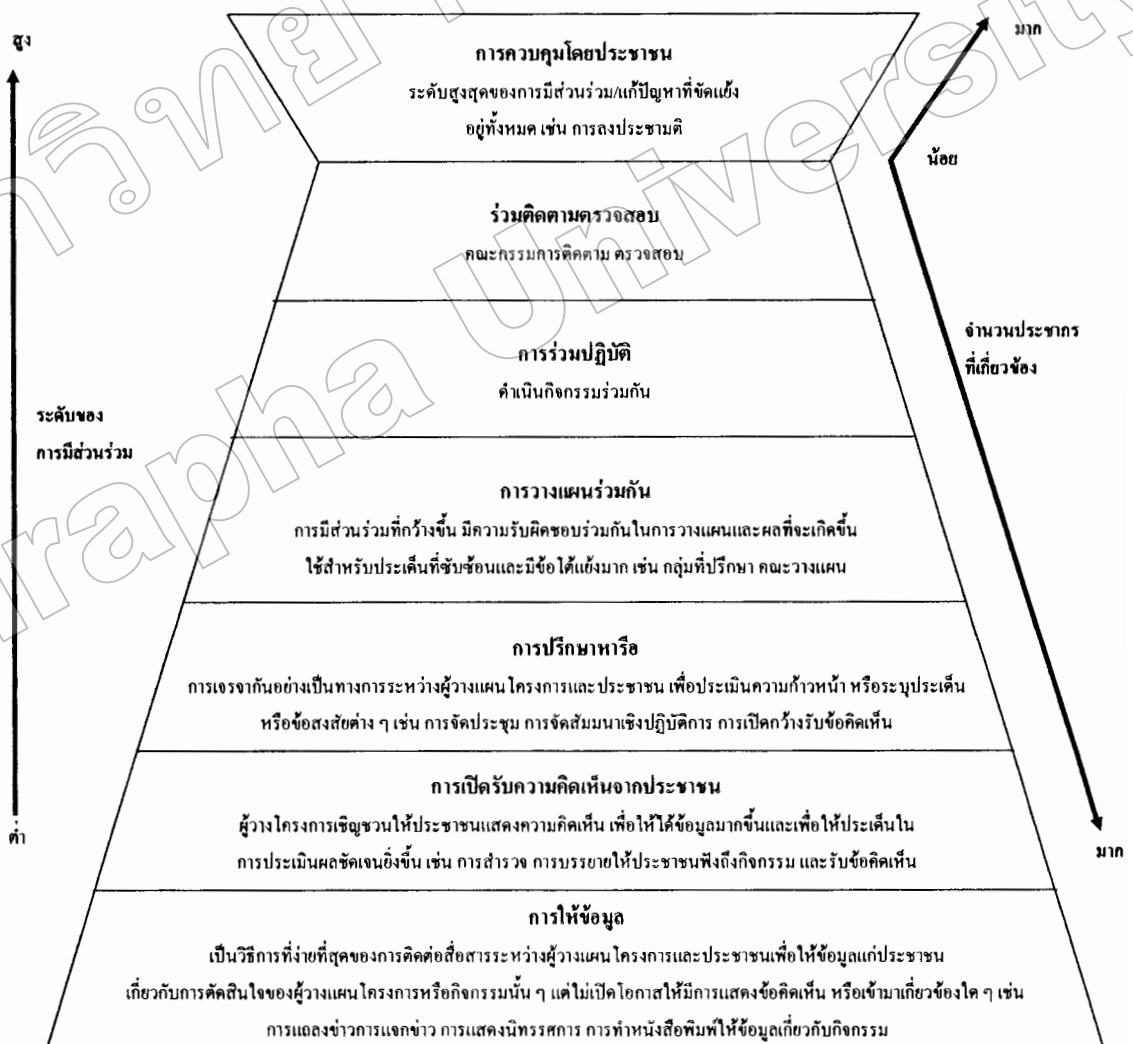
6. ร่วมติดตามตรวจสอบ ประเมินผล

เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่มีผู้เข้าร่วมน้อย แต่มีประโยชน์ที่ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบสามารถคอยติดตามการดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ ได้ รูปแบบของการติดตามตรวจสอบ

หรือประเมินผล อาจอยู่ในรูปแบบของการจัดตั้งคณะกรรมการติดตาม ประเมินผลที่มาจากหลายฝ่าย การสอบถามประชาชน โดยการทำการสำรวจเพื่อให้ประชาชนประเมิน เป็นต้น

7. ระดับการควบคุมโดยประชาชน

เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วม โดยประชาชน เพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ เป็นต้น ข้อสังเกตเกี่ยวกับการลงประชามติ 2 ประการ คือ ประการแรกการลงประชามติจะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชน ได้ดีเพียงใด อย่างน้อยขึ้นอยู่กับความชัดเจนของประเด็นที่จะลงประชามติและการกระจายข่าวสารเกี่ยวกับข้อดี ข้อเสียของประเด็นดังกล่าวให้ประชาชนเข้าใจอย่างสมบูรณ์และทั่วถึงเพียงใดและประการที่สองในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองแล้ว ผลของการลงประชามติจะมีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม โดยสามารถอธิบายได้ตามภาพประกอบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้



ภาพที่ 1 ระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน

กล่าวโดยสรุป ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับโดยวิธีการแบ่งระดับชั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้หลายวิธี ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดของการแบ่งเป็นสำคัญ การแบ่งระดับชั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้จากระดับต่ำสุดไปหา ระดับสูงสุด และจำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในแต่ละระดับจะเป็นปฏิภาคกับระดับของการมีส่วนร่วม กล่าวคือ ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับ

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน นักวิชาการ ได้แสดงทัศนะได้ ดังต่อไปนี้
นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์ (2527) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

ไว้ดังนี้

1. ความศรัทธา ที่มีต่อความเชื่อถือบุคคลสำคัญและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การลงแขก การบำเพ็ญประโยชน์ การสร้างโบสถ์วิหาร
2. ความเกรงใจที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศตำแหน่งทำให้ประชาชนเกิดความเกรงใจที่จะมีส่วนร่วมด้วย ทั้ง ๆ ที่ยังไม่มีศรัทธาหรือความเต็มใจอย่างเต็มเปี่ยมที่จะกระทำเช่น ผู้ใหญ่ออกปากขอแรงผู้น้อยก็ช่วยออกแรง
3. อำนาจบังคับที่เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่าทำให้ประชาชนถูกบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำต่าง ๆ เช่น บิบบังคับให้ทำงานเยี่ยงทาส ฯลฯ

ปรัชญา เวสารัชช์ (2528) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ผลักดันการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้

4 ปัจจัย ดังนี้

1. ปัจจัยภายในตัวบุคคล เป็นแรงผลักดันหรือแรงจูงใจที่เกิดขึ้นในตัวบุคคลเอง
2. ปัจจัยสภาพแวดล้อม ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคมและการเมือง
3. ปัจจัยผลักดันจากบุคคลอื่น
4. รางวัลตอบแทน คือ ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมการพัฒนาโดยหวังประโยชน์ ตอบ

แทน

อนุภาพ ธีรลาภ (2528, หน้า 25-26) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

1. ความเกรงใจผู้ที่มีสถานภาพที่สูงกว่า
2. ความต้องการการเป็นกลุ่มพวก
3. ความเชื่อถือในตัวผู้นำ
4. ความใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่รัฐ

5. การคำนึงถึงผลประโยชน์ตอบแทน
6. การยอมรับแบบอย่าง
7. ความไม่พอใจต่อสภาพแวดล้อม
8. การยอมรับในอำนาจรัฐ
9. ฐานะเศรษฐกิจ

ปารีชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2543, หน้า 216) ได้สรุปว่า ปัจจัยที่เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนา แบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยด้านกลไกของรัฐ โดยรัฐจะต้องสนับสนุนกิจกรรมที่มีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง โดยต้องสร้างช่องทางในการเข้ามาส่วนร่วมของประชาชน ด้วยระบบต่าง ๆ ของราชการที่จะต้องเอื้ออำนวย รวมถึงมีการติดตามประเมินผล และการให้สนับสนุนในภายหลัง
2. ปัจจัยด้านประชาชน โดยประชาชนในชุมชนจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจและมีประสบการณ์ในการทำงานพัฒนา มีการติดต่อ ประสานงานกับเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานอื่นและได้รับการฝึกอบรม การศึกษาดูงาน และรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง
3. ปัจจัยด้านนักพัฒนา โดยนักพัฒนาต้องศึกษาชุมชน เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานรวมกลุ่มชาวบ้านเพื่อหาหนทางแก้ไขปัญหา ดำเนินงานพัฒนาที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น
4. ปัจจัยจูงใจ การได้รับผลประโยชน์ของประชาชนจากการได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนา และตอบสนองความต้องการของประชาชน

ดังนั้นกล่าวโดยสรุปได้ว่า ปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจะเห็นได้ว่า ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม คือ ปัจจัยภาครัฐ ซึ่งหมายถึงกลไกของรัฐทั้งในระดับนโยบาย และ ระดับปฏิบัติการ โดยโครงสร้างของระบบราชการจะต้องเอื้ออำนวยและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชน และปัจจัยอีกประการหนึ่ง คือ ปัจจัยภาคประชาชน เกี่ยวกับสถานภาพทางสังคม ระดับการศึกษา ความต้องการ ความคาดหวังต่าง ๆ ในกิจกรรม/ โครงการนั้น ๆ เป็นต้น

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนมีดังต่อไปนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2544, หน้า 7-8)

1. เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ
- กระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนช่วยให้เกิดความกระจ่างในวัตถุประสงค์และ

ความต้องการของโครงการหรือนโยบายนั้น ๆ ได้อยู่เสมอ สาธารณชนสามารถที่จะผลักดันให้เกิดการทบทวนข้อสันนิษฐานที่ปิดบังอยู่ ซึ่งอาจจะปิดบังไม่ให้มองเห็นทางออกที่มีประสิทธิภาพที่สุดบ่อยครั้งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดการพิจารณาถึงทางเลือกใหม่แทนวิธีการที่ได้เคยใช้กันมาในอดีต สาธารณชนมักจะมีข้อมูลที่สำคัญซึ่งทำให้เกิดความแตกต่างในการที่จะนำไปสู่การตัดสินใจ ก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างโครงการที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ

2. การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา

กระบวนการหรือโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบมักจะสิ้นเปลืองและเสียเวลา แต่ในทางปฏิบัติแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนมาตั้งแต่ต้นสามารถที่จะลดความล่าช้าและลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้ การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งอาจจะคิดว่าสิ้นเปลืองและเสียเวลากว่าที่จะตัดสินใจได้ แต่เมื่อตัดสินใจแล้วและนำมาสู่การปฏิบัติอาจจะเป็นวิธีการที่ประหยัดกว่าด้วยซ้ำ

3. การสร้างฉันทามติ

การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จะสร้างข้อตกลงที่มั่นคงและยืนยาวและการยอมรับระหว่างกลุ่มซึ่งอาจจะมีความเห็นขัดแย้งกันคนละทาง การมีส่วนร่วมนี้ยังก่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างคู่กรณี ลดความขัดแย้งทางการเมืองและก่อให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

4. การเพิ่มการง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ

การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้คนเรามีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และครั้งหนึ่งเมื่อได้ร่วมตัดสินใจแล้วเขาก็ยอมต้องการที่จะเห็นสิ่งนั้นนำไปปฏิบัติได้ ไม่เพียงแต่จะมีความสนับสนุนทางการเมืองต่อการนำไปปฏิบัติ แต่กลุ่มและปัจเจกชนอาจจะรู้สึกกระตือรือร้นในการที่จะช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

5. การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า “กรณีที่น่ารังเกียจที่สุด”

บางครั้งเมื่อความขัดแย้งนำไปสู่ความขมขื่นและการเป็นปฏิปักษ์ มันจะยากยิ่งขึ้นในการที่จะแก้ปัญหาประเด็นนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดโอกาสที่คู่กรณีจะแสดงความต้องการของกลุ่มเขา และความห่วงกังวลที่ปราศจากความรู้สึกที่เป็นปฏิปักษ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงที่อาจจะเป็นไปได้ องค์กรที่ดีการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่ยาวิเศษ มันไม่อาจที่จะลดหรือกำจัดความขัดแย้งในทุก ๆ กรณีได้

6. การดำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม

วิถีทางที่จะนำไปสู่ความชอบธรรมและการดำรงอยู่ของความชอบธรรม โดยเฉพาะอย่าง

ยิ่งเมื่อการตัดสินใจก่อให้เกิดความขัดแย้ง ก็คือจะต้องใช้กระบวนการตัดสินใจซึ่งโปร่งใสและ นำเชื่อถือต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนยังก่อให้เกิด ความเข้าใจถึงเหตุผลที่นำไปสู่การตัดสินใจนั้น ๆ

7. การคาดคะเนความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน

ในขณะที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นทำงานกับสาธารณชนใน โครงการการมีส่วนร่วมของ ประชาชน เขาจะค่อย ๆ เพิ่มความรู้สึกที่ไวต่อความห่วงกังวลของสาธารณชนและต่อที่ว่า สาธารณชนมองการปฏิบัติงานขององค์การส่วนท้องถิ่นอย่างไร บ่อยครั้งที่สมมติเหล่านี้ได้นำมา พุดคุยกันภายใน เพื่อที่ว่าเจ้าหน้าที่จะเกิดความตระหนักถึงการตอบสนองของสาธารณชนที่เป็นไป ได้ต่อกระบวนการและการตัดสินใจต่าง ๆ ถึงแม้ว่าประเด็นนั้นอาจจะไม่ใหญ่โตมากนักก็จะต้องทำ โครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นทางการ-

8. การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน

ประโยชน์อันสำคัญอย่างยิ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ การให้การศึกษาต่อ สาธารณชนที่คึกคักกว่า ผู้มีส่วนร่วมไม่เพียงแต่จะเรียนรู้เกี่ยวกับเนื้อหาแต่เขายัง ได้เรียนรู้ด้วยว่า กระบวนการตัดสินใจโดยองค์การส่วนท้องถิ่นของเขาควรจะเป็นอย่างไรและทำไมจึงต้องตัดสินใจ ดังกล่าว การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นเวทีการฝึกที่มีประสิทธิภาพของผู้นำท้องถิ่นในอนาคต อีกด้วย

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2550)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดไว้ในส่วนที่ 10 แนวนโยบายด้าน การมีส่วนร่วมของประชาชน ตามมาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วม ของประชาชน ดังต่อไปนี้ (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2551, หน้า 59-61)

1. ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
2. ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การ วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ
3. ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทุกกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น
4. ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้ง กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้ง สนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถ แสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

5. ส่งเสริมและให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางการมีส่วนร่วมของพลเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้ (กองราชการส่วนตำบล, 2544, หน้า 45)

1. การมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิเลือกตั้งและสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น

2. การมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดย

2.1 เข้าร่วมสังเกตการณ์การประชุมสภาท้องถิ่น

2.2 การใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ในการขอข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น โดย

3.1 การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา โดยเสนอปัญหาความต้องการของประชาคมหมู่บ้าน ประชาคมตำบล ประชาคมเมือง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปพิจารณา

3.2 ร่วมเป็นคณะกรรมการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อทำหน้าที่พิจารณาโครงการที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.3 ร่วมเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สภาท้องถิ่นพิจารณา

4. การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการร่วมเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมไทย

ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมไทยปัจจุบันสามารถแบ่งเป็นประเด็นต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้ (กองราชการส่วนตำบล, 2544, หน้า 47-49)

1. การเพิกเฉยต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งในประเด็นนี้อาจแบ่งตามลักษณะพฤติกรรมการไม่มีส่วนร่วมและลักษณะของประชาชนได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1.1 ประชาชนที่เป็นกลุ่มคนชั้นกลางขึ้นไป มีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองอยู่ในระดับดีเข้าใจถึงความหมาย ความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย แต่ปฏิเสธที่จะมีส่วนร่วมในรูปแบบที่เป็นทางการหรือการใช้สิทธิเลือกตั้ง เพราะขาดความเชื่อถือศรัทธาต่อพฤติกรรมของนักการเมืองและพรรคการเมืองที่มีอยู่

1.2 ประชาชนที่เป็นกลุ่มคนชั้นกลางขึ้นไปเช่นกันที่ปฏิเสธที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองเพราะวิถีชีวิตในโลกเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ทำให้คนกลุ่มนี้มีวิถีชีวิตที่ผูกพันอยู่กับการเร่งรัดแสวงหาความมั่นคง ความก้าวหน้าในชีวิต ประโยชน์ส่วนตัวเป็นใหญ่กว่า ขาดสาธารณประโยชน์จิต คือจิตที่เป็นสาธารณะที่เห็นประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวมเชื่อมโยงถึงกัน คนกลุ่มนี้จะไม่สนใจที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองทุกรูปแบบ ตราบเท่าที่ประโยชน์ส่วนตัวของเขายังไม่ถูกลูกความ ถูกรอน จนต้องพึ่งพิงอำนาจทางการเมืองเข้ามาช่วยจัดการให้

1.3 ประชาชนที่เป็นกลุ่มคนระดับล่างในสังคมมีฐานะยากจน ขาดการศึกษา ขาดโอกาสของการประกอบอาชีพ ทำให้ประชาชนกลุ่มนี้มองไม่เห็นและไม่เข้าใจว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะมีความสำคัญมากไปกว่าการดิ้นรนหาเลี้ยงชีพ จึงปฏิเสธที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองในทุกรูปแบบหากไม่มีสิ่งจูงใจ

2. การมีส่วนร่วมทางการเมืองในเชิงสัญลักษณ์ โดยปราศจากความตระหนักความเข้าใจในคุณค่า และความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง หรือเป็นการมีส่วนร่วมเพราะอิทธิพลของปัจจัยแทรกซ้อนอื่น ๆ เช่น การซื้อสิทธิขายเสียง

3. การมีส่วนร่วมอย่างไม่มีระบบ ในสังคมของประเทศกำลังพัฒนา เช่น ในประเทศไทย การมีส่วนร่วมในลักษณะกลุ่มผลประโยชน์ที่กว้างขวางไร้บรรทัดฐาน ขาดองค์การภาคชั้นตอนมาก เป็นพฤติกรรมการมีส่วนร่วมที่ล่อแหลมต่อการปะทุตามอารมณ์ ไม่เป็นไปโดยสันติวิธี และก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงทำลายต่อความสงบสุขของสังคมและพัฒนาการทางการเมือง

4. การมีส่วนร่วมในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการมากเกินไป เนื่องจากการใช้นโยบายที่เกิดผลกระทบกับประชาชน ทำให้ประชาชนเกิดภาวะกดดันจนต้องลุกออกมาเรียกร้องกดดันเผชิญหน้ากับอำนาจรัฐ การมีส่วนร่วมลักษณะนี้เกิดขึ้นมากในสังคมไทยปัจจุบัน ในรูปแบบมีอบต่าง ๆ

5. การมีส่วนร่วมในลักษณะของการจัดตั้งเพื่อผลประโยชน์แอบแฝง เป็นการระดมสรรพกำลังทางการเมืองของประชาชนมาเป็นฐานรองรับอำนาจหรือวัตถุประสงค์ทางการเมืองหรือก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวอำนาจทางการเมืองของนักการเมืองบางคน หรือพรรคการเมืองบางพรรค

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

การที่องค์การไม่ว่าจะเป็นของภาครัฐหรือของภาคเอกชนก็ตาม จะดำรงอยู่หรืออยู่รอดได้มีความเจริญเติบโต และก้าวหน้าได้นั้น ขึ้นอยู่กับความสามารถในการนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดในองค์การไปดำเนินการด้วยวิธีการใด ๆ ก็ตาม เพื่อที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์เป้าหมายขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินการใด ๆ เพื่อที่จะให้องค์การอยู่รอดเจริญเติบโตและ

ก้าวหน้าได้นั้น ขึ้นอยู่กับการบริหารที่ดี มีประสิทธิภาพ (สมาน รังสิโยภยกุล และสุธี สุทธิสมบูรณ์, 2544, หน้า 1)

ความหมายของการบริหารจัดการ

การบริหาร (Administration) เป็นคำนามที่แสดงออกถึงการกระทำ หรือการปฏิบัติการบางอย่าง ที่เรียกว่าบริหารนั้นเป็นหน้าที่ของนักบริหาร ความหมายของการบริหารก็เช่นเดียวกับคำต่าง ๆ ในทางสังคมศาสตร์จำนวนมากที่ไม่ได้มีคำนิยามที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป (เอกวิทย์ มณีธร, 2551, หน้า 1 อ้างอิงจาก สุพจน์ บุญวิเศษ, 2542, หน้า 5) ดังนั้น เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจในความหมายของการบริหารมากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงขอความหมายของการบริหารจากที่มีผู้ให้คำนิยามไว้หลายท่านทั้งนักวิชาการชาวไทยและชาวต่างประเทศมานำเสนอดังต่อไปนี้

พยอม วงศ์สารศรี (2538, หน้า 34) ให้ความหมายว่าการบริหาร คือ กระบวนการที่ผู้จัดการใช้ศิลปะและกลยุทธ์ต่าง ๆ ดำเนินกิจการตามขั้นตอนต่าง ๆ โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกในองค์กร การตระหนักถึงความสามารถ ความถนัดความต้องการและความมุ่งหวังด้านความเจริญก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์กรควบคู่ไปด้วย องค์กรจึงจะสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

สมยศ นาวิการ (2538, หน้า 18) ได้แสดงทรรศนะว่าการบริหารนั้นเป็นกระบวนการทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันอย่างมีระบบ โดยการใช้ปัจจัยต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความสำเร็จตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์

ธงชัย สันติวงษ์ (2540, หน้า 1) มีความเห็นว่าการบริหารจัดการน่าจะหมายถึงกระบวนการทำงานของนักบริหารเพื่อให้งานต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี โดยอาศัยบุคคลอื่นเป็นผู้ทำ

สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2540, หน้า 112) ได้กล่าวว่า การบริหารคือการกระทำร่วมกันด้วยความตั้งใจของกลุ่มบุคคลอย่างร่วมแรงร่วมใจ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ร่วมกันอย่างมีเหตุผล

บุญทัน ดอกไธสง (2541, หน้า 1) ให้ข้อคิดเห็นว่า การบริหาร คือ การจัดการทรัพยากรที่มีอยู่หรือไม่มี ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อการตอบสนองความต้องการของบุคคล องค์กร หรือประเทศ หรือการจัดการเพื่อผลกำไรของทุกคนในองค์กร

สมาน รังสิโยภยกุล และสุธี สุทธิสมบูรณ์ (2544, หน้า 1) ให้คำนิยามว่า การบริหารหมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายหรือบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ อันได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการปฏิบัติงาน

วิทยา ด้านธำรงกุล (2546, หน้า 29) สรุปว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการของการวางแผนการจัดองค์การ การนำและการบังคับบัญชา และการควบคุมทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดเอาไว้

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2546, หน้า 1) ให้ความเห็นว่า การบริหาร หมายถึง การดำเนินงานหรือการจัดการใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐและ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับ คน สิ่งของ และหน่วยงาน โดยครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ เช่น (1) การบริหารนโยบาย (Policy) (2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) (3) การบริหารจริยธรรม (Morality) (4) การบริหารที่เกี่ยวกับสังคม (Society) (5) การวางแผน (Planning) (6) การจัดองค์การ (Organizing) (7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) (8) การอำนวยความสะดวก (Directing) (9) การประสานงาน (Coordination) (10) การรายงาน (Reporting) (11) การงบประมาณ (Budgeting) เช่นนี้ เป็นการนำ “กระบวนการบริหาร” ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB แต่ละตัวมาเป็นแนวทางในการให้ความหมายหรืออาจให้ความหมายได้อีกว่า การบริหาร หมายถึง การดำเนินงาน หรือการจัดการใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐและ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับคน สิ่งของและหน่วยงาน โดยครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ เช่น (1) การบริหารคน (Man) (2) การบริหารเงิน (Money) (3) การบริหารวัสดุอุปกรณ์ (Material) (4) การบริหารงานทั่วไป (Management) และ (5) การบริหารจริยธรรม (Morality) เช่นนี้ เป็นการนำ

“ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” ที่เรียกว่า 5M แต่ละตัวมาเป็นแนวทางในการให้ความหมาย การให้ความหมายทั้ง 2 ตัวอย่างนี้ เป็นการนำหลักวิชาคือ “กระบวนการบริหาร” และ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” มาใช้เป็นแนวทางในการให้ความหมายซึ่งน่าจะมีส่วนทำให้การให้ความหมายคำว่า การบริหารครอบคลุมเนื้อหาสาระสำคัญ ชัดเจน และเข้าใจได้ง่ายขึ้น ไม่เพียงเท่านั้น ยังอาจนำหลักวิชาการอื่นมาใช้เป็นแนวทางในการให้ความหมายได้อีก เป็นต้นว่า 3M (ซึ่งประกอบด้วย Man Money Management) และ 5 ป (ซึ่งประกอบด้วย ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด ประสานงาน และประชาสัมพันธ์)

อำนาจ ธีระวนิช (2547, หน้า 9) ให้ความเห็นว่า การบริหารจัดการ คือ กระบวนการที่ผู้จัดการทำงานร่วมกันและ โดยอาศัยบุคลากรและทรัพยากรอื่น โดยการวางแผน การจัดองค์การ การนำและการควบคุมเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายขององค์การภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการต่างประเทศหลายท่าน ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการบริหาร ประกอบด้วย

ไซมอน (Simon, 1947, p. 3) ให้นิยามว่า การบริหาร คือ การทำงานของกลุ่มบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือกันปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ร่วมกัน

คอคจ์ (Dodge, 1970, p 8) มีข้อคิดเห็นว่าการบริหารเป็นวิถีจักรของความคิดและการกระทำที่จำเป็นเพื่อบรรลุความสำเร็จของโครงการ

คูทซ์ และ ไคริล (Koontz & Cyril, 1972, p. 43) ได้ให้ความหมายว่าการบริหารจัดการ หมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โดยอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุ สิ่งของ เป็นอุปกรณ์ในการบริหารจัดการนั้น

ดริคเกอร์ (Durcker, 1947, p. 12) ได้ให้ความเห็นว่า การบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น

ดอนเนลลีย์ (Donnelly, 1978, p 17) มีทรรศนะว่า การบริหารหมายถึง ภารกิจของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหลายคน ที่เข้ามาทำหน้าที่ประสานให้การทำงานของบุคคลที่ต่างฝ่ายต่างทำ และไม่อาจประสบผลสำเร็จจากการแยกกันทำ ให้สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ด้วยดี

เซอร์โต (Certo, 2000, p. 555) กล่าวสรุปว่าการบริหาร คือกระบวนการของการมุ่งสู่เป้าหมายขององค์การจากการทำงานร่วมกัน โดยใช้บุคคลและทรัพยากรอื่น ๆ

รอปบิน และ เคิลเลอร์ (Robbins & Counter, 2003, pp. 1-2) ได้มีข้อเสนอแนะว่า การบริหาร คือ กระบวนการในการประสานงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ

จากความหมายของคำว่า การบริหารที่ได้มีกรนิยามกันอย่างหลากหลายทั้งของนักวิชาการชาวไทยและชาวต่างประเทศ ผู้วิจัยจึงได้ข้อสรุปว่า

การบริหาร คือ กระบวนการในการดำเนินงานร่วมกันอย่างเป็นระบบของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป โดยอาศัยทรัพยากรต่าง ๆ อัน ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

กระบวนการในการบริหาร

กระบวนการในการบริหาร (Process of Administration) ควรจะประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ ๆ 7 ขั้นตอน ด้วยกัน หรือที่เรียกว่า “POSDCORB” ดังนี้ (สมาน รังสิโยภฤกษ์ และสุธี สิทธิสมบูรณ์, 2544, หน้า 3-5)

1. การวางแผน (P: Planning) หมายถึง การวางแผน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงนโยบาย (Policy) ด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นมีความสอดคล้องกันในการดำเนินงาน การจัดทำแผนงานจะต้องใช้ความรู้ในทางวิชาการ และการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคต จึงจะได้แผนงานที่ถูกต้อง และมีเหตุผล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องและสมบูรณ์

2. การจัดรูปงาน (O: Organizing) หมายถึง การจัดรูปงาน ซึ่งในการศึกษาเพื่อจัดรูปงานนี้ควรจะพิจารณา รวมไปถึงวิธีการปฏิบัติงานด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อให้การจัดรูปงานและวิธีการปฏิบัติงาน

มีความสอดคล้องกัน นอกจากนั้นในการพิจารณาจัดรูปร่างนี้อาจพิจารณาในแง่ของการควบคุม และหรือพิจารณาในแง่หน่วยงาน เช่น หน่วยงานหลัก หน่วยงานที่ปรึกษา และหน่วยงานช่วย

3. การบริหารงานบุคคล (S: Staffing) หมายถึง การจัดบุคคลที่มีความรู้และความสามารถ มาบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในหน่วยงานต่าง ๆ หรืออีกนัยหนึ่งหมายถึง การบริหารงานบุคคล ซึ่งรวมถึงกิจกรรมต่าง ๆ ในการจัดการเกี่ยวกับตัวบุคคล นับตั้งแต่การสรรหาบุคคล การบรรจุและแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การฝึกอบรม การกำหนดค่าตอบแทน ตลอดจนการให้พ้นจากงานหรือ การเลิกจ้าง และการให้บำเหน็จบำนาญ

4. การอำนวยการ (D: Directing) หมายถึง การอำนวยการ ซึ่งรวมถึงการควบคุมงานและการนิเทศงานตลอดจนศิลปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ มนุษยสัมพันธ์ และการจูงใจ นอกจากนั้น การอำนวยการในที่นี้รวมถึง การวินิจฉัยสั่งการ และการมอบอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นหลักสำคัญยิ่งของการบริหารด้วย

5. การประสานงาน (CO: Co-ordinating) หมายถึง การร่วมมือประสานงาน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น เป็นการศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะช่วยให้การประสานงานดีขึ้น เพื่อช่วยแก้ปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน การร่วมมือประสานงานเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในการบริหาร เพราะเป็นกิจวัตรประจำวันที่จะต้องกระทำในการปฏิบัติงาน และเป็นสิ่งที่มีอยู่ในทุกระดับของงาน การร่วมมือประสานงานเป็นหน้าที่ของนักบริหารที่จะต้องจัดให้มีขึ้นในหน่วยงานของตน เพราะเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วยให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ และสิ่งที่จะช่วยให้เกิดการประสานงานที่ดีก็คือการติดต่อสื่อสารที่ดี

6. การรายงาน (R: Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงาน รวมตลอดถึงการประชาสัมพันธ์ ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย อันที่จริงการรายงานนี้มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสารอยู่มากเช่นกัน

7. การงบประมาณ (B: Budgeting) หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณและการเงิน ตลอดจนการใช้วิธีการงบประมาณเป็นแผนงาน เป็นเครื่องมือในการควบคุมงานด้วย

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง

ความหมายของการกระจายอำนาจการปกครอง

อุทัย หิรัญโต (2533, หน้า 13) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับ การกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจตามความหมายที่แท้จริง น่าจะหมายถึง การที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ การกระจายอำนาจการบริหารให้แก่หน่วยปกครองท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินกิจการในอาณาเขตของตน

โดยปราศจากการแทรกแซง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการมีอำนาจอิสระที่ดำเนินการ โดยอยู่ภายใต้ การควบคุมของรัฐเท่าที่จำเป็น การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลมอบความรับผิดชอบ บางส่วนให้แก่การปกครองท้องถิ่น ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจที่แตกต่างจากการมอบ อำนาจและการแบ่งอำนาจในทัศนะของอาจารย์อุทัย กล่าวคือ อาจารย์อุทัยได้ตั้งข้อสังเกตประการที่ หนึ่งก็คือ การมอบอำนาจและการแบ่งอำนาจ ส่วนกลางหรือผู้มอบยังคงมีอำนาจหน้าที่ความ รับผิดชอบอยู่ ตัวบุคคลหน่วยงานหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่ภายใต้การควบคุมตามสายบังคับ บัญชา การตัดสินใจในการกระทำ อำนาจถูกแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิก โดยผู้บังคับบัญชาใน ส่วนกลางได้อย่างเหมาะสม แต่การกระจายอำนาจเป็นการ โอนมอบและความรับผิดชอบให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้เป็น ไปในรูปของสายบังคับบัญชา ทั้งนี้เพราะองค์กรท้องถิ่นเป็น นิติบุคคลแยกออกจากสายบังคับบัญชาของส่วนกลาง

หลักการกระจายอำนาจนั้น การกระจายอำนาจดังกล่าวเป็นพื้นฐานของการบริหาร ประเทศที่ต้องการจะมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในการปกครองตนเองอย่างอิสระ ดังนั้นก่อนที่เราจะ ได้พิจารณาถึงการกระจายอำนาจกับความเป็นไปได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล เราควรมาทำ ความเข้าใจกับการปกครองท้องถิ่นเพื่อที่จะได้เชื่อมโยงให้เห็นว่ามีความสำคัญกับการกระจาย อำนาจอย่างไร เพื่อที่จะเป็นพื้นฐานในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

การกระจายอำนาจการปกครอง หรือที่เรียกว่า มัชฌมวิภาค หมายถึง การกระจายอำนาจ ในทางการปกครองประเทศจากส่วนกลางบางส่วน โอนให้ประชาชนหัดจัดทำซึ่งถือว่าเป็นการ ปกครองท้องถิ่นตนเอง (อุทัย หิรัญโค, 2533, หน้า 5)

สรุป การกระจายอำนาจการปกครอง คือ การกระจายอำนาจทางการปกครอง โดยรัฐบาล เป็นผู้โอนอำนาจให้แก่ท้องถิ่น อำนาจที่โอนให้ไปนั้นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีโอกาสใน การบริหารปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและมีอำนาจการปกครองที่ ได้รับมาจากรัฐบาลนี้จะเป็นที่ครอบคลุมในด้านการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ โดยมีอำนาจใน การตัดสินใจอย่างอิสระ รวมทั้งการกำหนดคน โยบายของท้องถิ่นเองด้วย

ลักษณะของการกระจายอำนาจการปกครอง

การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นมีลักษณะดังนี้ (ประหยัด หงส์ทองคำ, 2524, หน้า 16-17)

1. มีการจัดตั้งองค์กรเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง องค์กรส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มี เจ้าหน้าที่ มีงบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหากและไม่ขึ้นตรงต่อการบริหาร ส่วนกลาง ส่วนกลางเป็นเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้น

2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้อย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นเลยก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3. มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจการปกครองนั้นต้องกำหนดให้องค์กรท้องถิ่นมีอิสระ ในการบริหารงานหรือจัดกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายได้เองตามสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

4. มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่นของตนเอง ตามลักษณะการกระจายอำนาจ การปกครององค์กรท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณเป็นของตนเอง ซึ่งแยกจากส่วนกลางโดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สินตลอดจนเงินอุดหนุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่าง ๆ

5. มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นบุคคลในท้องถิ่น หมายถึง เป็นคนพื้นที่ นอกจากจะมีงบประมาณเป็นของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อื่นเป็นพนักงานของตนเองหรือเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านั้นมิได้ขึ้นในสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

สรุป ลักษณะของการกระจายอำนาจการปกครอง คือ การจัดตั้งองค์กรเป็นนิติบุคคล เพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง ที่มีอำนาจอิสระในการปกครองได้ตามสมควร มีการบริหารจัดการด้วยตัวเอง มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และยังเปิด โอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้อย่างใกล้ชิด โดยมีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่นของตนเอง รวมทั้งมีการจัดเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นบุคคลในพื้นที่ของตัวเอง

จุดแข็งของการกระจายอำนาจการปกครอง

การจัดระเบียบบริหารตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองย่อมมีจุดแข็งหรือข้อดีอยู่ 3 ประการ คือ (จิรศักดิ์ บุญโชคช่วย. 2523, หน้า 21)

1. ทำให้เกิดการตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้ดีขึ้น บริการสาธารณะบางอย่างที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียเฉพาะท้องถิ่นที่ได้มอบให้ผู้บริหารงานท้องถิ่นซึ่งเลือกตั้งขึ้นจากประชาชนในท้องถิ่น เป็นผู้จัดทำก็ย่อมจะได้ผลตรงกับความต้องการในท้องถิ่นมากขึ้น เพราะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นของตนเอง

2. เป็นการแบ่งเบาภาระบริหารส่วนกลางได้บ้าง ในปัจจุบันนี้ราชการบริหารส่วนกลางมีภารกิจมากอยู่แล้ว เกี่ยวกับการจัดทำกิจการอันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ได้ตัดภาระเกี่ยวกับกิจการท้องถิ่นที่ไม่อาจดำเนินการได้อย่างทั่วถึงออกไปเสียบ้าง ถ้าจะทำให้เกิดผลดีสมกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นได้

3. ทำให้ราษฎรมีความสนใจรู้จักรับผิดชอบ ในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ทำให้ราษฎรมีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการท้องถิ่นได้โดยตรง และเกิดความจำเป็นที่ต้องปรึกษาหารือกันในการดำเนินงาน ทำให้ราษฎรรู้จักรับผิดชอบ คิดถึงประโยชน์ของส่วนร่วมท้องถิ่น ทำให้การกระจายอำนาจในการที่จะให้บริการแก่ประชาชนเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็วเป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น

สรุปได้ว่า จุดแข็งของการกระจายอำนาจการปกครอง คือ ทำให้เกิดการตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะบางอย่างที่เกี่ยวกับประโยชน์ โดยส่วนร่วมของประชาชนแล้ว ยังเป็นการแบ่งเบาภาระบริหารส่วนกลางในการจัดทำกิจการอันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนร่วมของประเทศ และทำให้ประชาชนมีความสนใจรู้จักรับผิดชอบในการที่ประชาชนจะมีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการท้องถิ่นได้โดยตรง และประชาชนยังรู้จักรับผิดชอบคิดถึงประโยชน์ของส่วนร่วมท้องถิ่นเป็นหลัก ทั้งนี้ประชาชนยังได้รับความสะดวกรวดเร็วในการใช้บริการต่างๆ แล้ว ยังเป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น

จุดอ่อนของการกระจายอำนาจการปกครอง

ข้อเสียของการกระจายอำนาจการปกครอง มีอยู่ 4 ประการ (วิทยา นาทศิรักุลกิจ, 2527, หน้า 8-9)

1. เป็นภัยต่อเอกภาพการปกครอง และความมั่นคงของประเทศเพราะหากว่าการกระจายอำนาจในท้องถิ่นมากเกินไป อาจทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงปลอดภัยของรัฐได้ ทั้งอาจให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งต่างมุ่งที่จะรักษาผลประโยชน์ของตนได้โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ท้องถิ่น

2. ทำให้ราษฎรเพ่งเล็งเห็นประโยชน์ท้องถิ่นสำคัญกว่าส่วนรวมเมื่อราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้นก็มุ่งที่จะทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียว จนกระทั่งลืมนึกถึงผลประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวมไป

3. เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งอาจปกครองได้ไม่เหมาะสม กล่าวคือจะถือพรรคพวก การใช้อำนาจหน้าที่บังคับกดขี่พรรคฝ่ายตรงข้าม หรือราษฎรที่ไม่อยู่ในพรรคพวกของตน ซึ่งทำให้เกิดความไม่สงบราบรื่น ได้ยอมทำให้เกิดความเคียดแค้น และความไม่พอใจแก่ราษฎรยิ่งกว่าถูกปกครองโดยส่วนกลางเสียอีก

4. ย่อมทำให้เกิดความสิ้นเปลืองมากกว่าและมีต้นทุนสูง เพราะต้องมีการแยกงบประมาณเป็นส่วน ๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่ และเครื่องมือเครื่องใช้ของตนเองซึ่งไม่หมุนเวียนสับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นต่าง ๆ รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัดและควบคุม

การเงินไม่พอใช้จ่าย

สรุปได้ว่าจุดอ่อนของการกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะเป็นภัยต่อเอกภาพการปกครอง และความมั่นคงของประเทศเพราะหากว่าการกระจายอำนาจในท้องถิ่นมากเกินไปอาจทำลายเอกภาพในการปกครองของประเทศและความมั่นคงปลอดภัยของรัฐและจะทำให้ประชาชนมุงที่จะรักษาผลประโยชน์ของตนได้โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ท้องถิ่นและยังมีการแบ่งพรรคแบ่งพวกโดยการใช้อำนาจหน้าที่บังคับกดขี่พรรคฝ่ายตรงข้ามอันจะเป็นผลเสียแก่รัฐต่อไป

แนวคิดเรื่ององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) นับได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดและอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในมาตรา 40 ว่า สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลที่ได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลให้ทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทยที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาซึ่งจะต้องระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในประกาศด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2549, หน้า 143) โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น แต่ถ้าหากในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดที่มีเพียงหนึ่งหมู่บ้าน ก็ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงสองหมู่บ้าน ก็ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสามคน

อายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล คือ ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมายระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

2. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล เดิมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้มีฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลเรียกว่า “คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล” คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยกำนันและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านไม่เกินสองคนและจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกินสี่คนแต่ต่อมาก็ได้มีการแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 284 กำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น จึงมีการแก้ไขมาตรา 58 ของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเสียใหม่ โดยกำหนดให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยประธานกรรมการบริหารคนหนึ่งและกรรมการบริหารจำนวนสองคน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วเสนอให้นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้ง แต่อย่างไรก็ดีในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการแก้ไขตำแหน่งฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลเสียใหม่เรียกว่า “นายกองค์การบริหารส่วนตำบล” และให้มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลสั่งอนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เป็นต้น

อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดถึงหน้าที่ของกิจการบริหารส่วนตำบลต้องทำในเขต
องค์การบริหารส่วนตำบลไว้ 9 ประการ ดังนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและ
สิ่งปฏิกูล

3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลป จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้
ตามความจำเป็นและสมควร

นอกจากอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวมาแล้ว ในมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบล
และองค์การบริหารส่วนตำบลและที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังได้กำหนดถึงกิจการซึ่งองค์การบริหารส่วน
ตำบลอาจจัดทำในเขตของตนได้ คือ

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

นอกจากนี้มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหาร ส่วนตำบลในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นไว้รวม 32 ประการ คือ

1. จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตน
2. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
4. การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ
5. การสาธารณสุขการ
6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ

24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

25. การผังเมือง

26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ

28. การควบคุมอาคาร

29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

31. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 71 และมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กล่าวถึงขั้นตอนในการจัดทำข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง 2 ประเภท คือ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วไป และข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นงบประมาณไว้ดังนี้ คือ

1. ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วไป องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยจะกำหนดให้มีค่าธรรมเนียมเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้เกิน 1,000 บาท

ขั้นตอนในการจัดทำข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นดังนี้ คือ ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และเมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป แต่ถ้าหากนายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้ส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายใน 15 วันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวเพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ หากนายอำเภอไม่ส่งข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลคือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายใน 15 วันนับแต่วันที่

นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว ให้ถือว่านายอำเภอให้ความเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น และถ้าหากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสาม ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอ แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ยืนยันภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลคืนจากนายอำเภอหรือยืนยันด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นอันตกไป

2. ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นงบประมาณ มาตรา 87 แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลบัญญัติไว้ว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องจัดทำเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้เสนอนายอำเภอเพื่อขออนุมัติและให้นายอำเภอพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติดังกล่าว ถ้านายอำเภอไม่อนุมัติต้องแจ้งเหตุผลและส่งคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัตินั้นใหม่ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วและนายอำเภอพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่านายอำเภออนุมัติร่างข้อบัญญัติดังกล่าว ส่วนในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้นายอำเภอส่งร่างข้อบัญญัตินั้น ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ภายในกำหนดเวลา 15 วันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งมติยืนยัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งไปยังนายอำเภอเพื่อลงชื่ออนุมัติ แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น

ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม สภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัตินั้น เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบตามที่นายกององค์

บริหารส่วนตำบลเสนอ ซึ่งจะต้องดำเนินการส่งไปยังนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาต่อไปดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

การงบประมาณและการคลัง

องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้และรายจ่าย ดังต่อไปนี้

1. รายได้ รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลบัญญัติไว้ในมาตรา 23 แห่งกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวม 20 ประเภทด้วยกัน ส่วนในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเองก็ได้บัญญัติรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในมาตรา 74 ถึงมาตรา 84 อันได้แก่ ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากรซึ่งสถานที่ประกอบการตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราและเล่นการพนัน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียม รวมถึงผลประโยชน์อันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ค่าภาคหลวงแร่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม รวมถึงรายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบลรายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบลและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เป็นต้น

2. รายจ่าย รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลบัญญัติไว้ในมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล อันได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่น ๆ ค่าสาธารณูปโภค เป็นต้น

การกำกับดูแล

มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลได้กำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานหรือเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบก็ได้ และเมื่อนายอำเภอเห็นว่านายกององค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดปฏิบัติหน้าที่อาจเป็นการเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเสียหายแก่ทางราชการและนายอำเภอได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะรอช้ามิได้ให้นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ตามที่เห็นสมควรได้ แล้วให้รีบรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายในสิบห้าวันเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร โดยเร็ว ส่วนการ

กระทำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ฝ่าฝืนคำสั่งของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดข้างต้นนั้น ให้ถือว่าไม่มีผลผูกพันองค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากนี้แล้ว พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลยังกำหนดถึงการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลไว้อีก 2 กรณีด้วยกัน คือ

1. การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดไว้ว่า เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีอำนาจที่จะยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แต่จะต้องแสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย

2. การสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง มาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 บัญญัติไว้ว่า หากปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ให้นายอำเภอสั่งสอบสวนโดยเร็ว และในกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้ใดผู้หนึ่งมีพฤติการณ์ดังกล่าวจริง ก็ให้นายอำเภอเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งได้ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดอาจดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมด้วยก็ได้ คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ถือเป็นที่สุด

แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

ความเป็นมาของธรรมาภิบาล

ไชยรัตน์ เจริญสิน โอสถ (2545, หน้า 86-87) ได้กล่าวถึงเรื่องการปกครองที่ดีของธนาคารโลก เป็นผลมาจากประสบการณ์ของธนาคารโลกในการเข้าไปมีส่วนช่วยพัฒนาประเทศต่าง ๆ ในทวีปแอฟริกา และจากประสบการณ์ดังกล่าวทำให้ธนาคารโลกเห็นว่าอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ประเทศต่าง ๆ ในทวีปแอฟริกาไม่พัฒนา อยู่ที่การปกครองที่ไม่ได้มาตรฐานสากลของประเทศเหล่านี้เอง ธนาคารโลกได้สรุปความคิดเห็นของตนไว้ในเอกสารที่มีชื่อว่า Sub-Saharan Africa : From Crisis to Sustainable Growth ว่าวิกฤตของประเทศต่าง ๆ ในทวีปแอฟริกาเป็นวิกฤตการณ์ของการปกครอง ส่วนสาระสำคัญของเอกสารชิ้นนี้เป็นการเรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ ในทวีปแอฟริกา หันมาสนใจปรับปรุง โครงสร้างการปกครองของตน เพื่อให้การพัฒนาประเทศสัมฤทธิ์ผล

การปกครองที่ดีของธนาคารโลกอยู่ที่การสร้างประชาสังคมให้เข้มแข็ง เพราะเห็นว่าเป็นรากฐานของการปกครองแบบประชาธิปไตย ประชาสังคมจะทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ทำให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อการทำงานของตน และต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนด้วย การส่งเสริมประชาสังคมในประเทศโลกที่สามของธนาคารโลกกระทำการณรงค์เรื่อง การปกครองที่ดี ซึ่งสำหรับธนาคารโลกแล้ว ต้องประกอบไปด้วยสาระสำคัญ 4 ประการ ดังต่อไปนี้คือ

1. รัฐบาลต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนต้องสามารถนำข้อเรียกร้อง/ความต้องการของประชาชนไปสู่การปฏิบัติ
2. ต้องมีความชอบธรรมทางการเมือง คือ ได้รับการยอมรับจากประชาชน
3. มีความโปร่งใสในการทำงาน คือเปิดเผยมีข้อมูลรายละเอียดพร้อมให้ตรวจสอบตลอดเวลา เพื่อป้องกันการทุจริตหรือเลือกปฏิบัติ
4. ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ในรูปของการกระจายอำนาจและลดบทบาทของรัฐและเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน

ความหมายของธรรมาภิบาล

ความหมายเรื่องธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่หลากหลาย ดังนี้ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542, หน้า 6) ได้อธิบายว่าธนาคารโลกได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นคำกลาง ๆ ที่ไม่แสดงการตัดสินว่า “ดี” หรือ “เลว” เอาไว้ว่าหมายถึง การใช้

อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาของประเทศหนึ่ง ๆ สถาบันพระปกเกล้า (2549, หน้า 12-13) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลที่มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินงานตามภาระหน้าที่โดยยึดหลักการพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคมและหลักความคุ้มค่า โดยมีรายละเอียดดังนี้

หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกาและการปฏิบัติตาม กฎกติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพความยุติธรรมของสมาชิก

หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส

หลักความมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลดีและเสียจากการกระทำของตนเอง

หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรจงทำให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

สถาบันพระปกเกล้า (2550, หน้า 2-5) ได้ให้ความหมายของคำว่า การบริหารจัดการที่ดี หรือบางคนใช้ว่า ธรรมาภิบาล เกิดจากคำว่า “ธรรม” บวกกับ “อภิบาล” มาจากคำภาษาอังกฤษว่า Good Governance โดยคำว่า Governance (ธรรม+อภิบาล=ธรรมาภิบาล) จึงเป็นวิธีการที่ดีในการอำนาจ เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร

จากความหมายของธรรมาภิบาลที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ดังนี้ ธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เป็นเรื่องของหลักการบริหารแนวใหม่ ที่มุ่งเน้นหลักการ โดยมีใช้หลักการที่เป็นรูปแบบทฤษฎีการบริหารงานแต่เป็นหลักการทำงาน ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้ว จะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด คือ ความเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล

ความสำคัญของธรรมาภิบาล

สถาบันพระปกเกล้า (2549, หน้า 9-10) ได้กล่าวถึงความสำคัญว่าประเทศไทยมีความตื่นตัวสนใจเรื่องธรรมาภิบาลอย่างมาก โดยเฉพาะหลังจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นอกจากนี้วิกฤตเศรษฐกิจก็มีส่วนทำให้ความสนใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาลมีมากยิ่งขึ้น เป็นที่เชื่อกันว่าหากประเทศไทยมีการนำ หลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้กับการปฏิบัติงานภาคราชการ เอกชน และประชาชนแล้ว จะทำให้ประเทศมีการพัฒนาไปในทิศทางที่ดี และเกิดความเป็นธรรมในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยในปัจจุบันยังมีปัญหานานัปการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาไปสู่การมีธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง เช่น วัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์ กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ต้องการรักษาสถานภาพดั้งเดิมไว้ นอกจากนี้ความพยายามของนักวิชาการ ผู้รู้และผู้สนใจที่เกี่ยวข้อง องค์กรระหว่างประเทศ

จัดว่ามีบทบาทในการผลักดันให้เกิดธรรมาภิบาล และการปฏิรูปองค์กรของรัฐได้ ดังเช่น ธนาคารโลกมีบทบาทในการจัดการบริหารการใช้จ่ายของภาครัฐ และการปฏิรูประบบราชการ กล่าวคือ ธนาคารโลก นอกจากจะให้ความสำคัญและช่วยเหลือประเทศไทยในเรื่องเกี่ยวกับ ธรรมาภิบาลแล้ว ยังรวมถึงการปรับปรุงกฎเกณฑ์ในด้านความช่วยเหลือทางการเกษตร การแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัยขึ้น ในขณะที่องค์กรการเงินระหว่างประเทศหรือ International Monetary Fund (IMF) กระตุ้นให้มีการปรับโครงสร้างของสถาบันการเงิน และการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วน โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติหรือ United Nations Development Programme (UNDP) สนับสนุนให้มีการจัดทำโครงการนำร่องเพื่อกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมเรื่องการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย Asian Development Bank (ADB) เป็นองค์กรสำคัญอีกองค์กรหนึ่งที่ให้ทุนสนับสนุนประเทศไทยค่อนข้างมาก ดังเห็นได้จาก ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2511-2540 ประเทศไทยได้รับทุนความช่วยเหลือจาก ADB ในรูปของเงินกู้ประมาณ 4.25 พันล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา และอีก 37.4 พันล้านเหรียญในรูปของความช่วยเหลือพิเศษ ความช่วยเหลือหลัก ๆ ที่ ADB มีดังนี้

1. การกระจายอำนาจและการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
2. การส่งเสริมให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรของรัฐ
3. การเร่งให้มีการปรับโครงสร้างเพื่อการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น
4. การลดบทบาทการแทรกแซงของรัฐและการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจไทย
5. การส่งเสริมให้มีการประสานงานในขั้นตอนของการกำหนดคน โยบายและการปฏิบัติ
6. การสนับสนุนให้มีการปฏิรูปกฎหมายและระบบตุลาการ

เอกสารทางวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจองค์ความรู้ทางด้านผลการศึกษาที่ตรงหรือใกล้เคียงกับหัวข้อในการวิจัย พบว่า มีเอกสารงานวิจัยดังนี้

บุญอิง โหมคเทศน์ (2530) ได้ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองชุมพร” ผลการศึกษารูปได้ ดังนี้

1. ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นไม่มากนัก และการมีส่วนร่วมนั้น กลุ่มประชากรศึกษาส่วนใหญ่จะมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล โดยที่การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลและการควบคุมติดตามการบริหารงานของเทศบาลมีเป็นจำนวนน้อย

2. ปัจจัยทางด้านการศึกษา รายได้ ความทันสมัย และความรู้ ความเข้าใจในการปกครอง มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล โดยที่รายได้เป็นปัจจัยที่มีส่วนในการกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ การศึกษา ความรู้ ความเข้าใจในการปกครอง และความทันสมัยตามลำดับ สำหรับการเป็นสมาชิกกลุ่มและการมองเห็นประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในการปกครองนั้นไม่มีความสัมพันธ์ดังกล่าว

3. ในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลพบว่า ปัจจัยทางการศึกษา รายได้ การเป็นสมาชิกกลุ่มความทันสมัย ความรู้ความเข้าใจในการปกครองและการมองเห็นประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในการปกครองไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชน

4. ในเรื่องการควบคุมติดตามการบริหารพบว่า การศึกษาเป็นปัจจัยเพียงตัวเดียวที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่เป็นไปในเชิงผกผัน คือ ระดับการศึกษาสูงขึ้นจะเข้ามีส่วนร่วมน้อยลง

ปฤษฎา บุญเจือ (2536) ได้ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนศึกษาเฉพาะกรณี โครงการประสานความร่วมมือพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ จังหวัดร้อยเอ็ด” ผลการศึกษาพบว่า

1. ประชาชนในโครงการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ จังหวัดร้อยเอ็ด มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนระดับปานกลาง

2. เพศ รายได้ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน การเป็นสมาชิกกลุ่มกิจกรรมการพัฒนาชุมชน ความเป็นผู้นำ และการคาดหวังผลตอบแทน มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน

พัฒนาพงษ์ เลขะ โฆษ (2539) ได้ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมทางการเมืองการบริหารของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษากรณีจังหวัดจันทบุรี” ผลการศึกษาพบว่า เพศ การได้รับข่าวสารจากวารสารหรือเอกสาร การพบปะพูดคุยกับข้าราชการ การเข้าร่วมประชุมกับข้าราชการ การพบปะพูดคุยกับนักการเมือง การพบปะพูดคุยกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และความรู้ ความเข้าใจต่อองค์การบริหารส่วนตำบลมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองการบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบล

อสิตรา รัตตะมณี (2540) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณี สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดฉะเชิงเทรา ผลการศึกษาพบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดฉะเชิงเทรา มีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับสูง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ได้แก่ อายุ ประเภทของการเข้าเป็นสมาชิก ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การ

บริหารส่วนตำบล การรับรู้ข่าวสารด้านการเมือง ส่วนด้านเพศ ระดับการศึกษา และระดับรายได้ ไม่ใช่ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่น

ทรงพล ตุ่มทอง (2541) ได้ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลศรีราชา อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี” ผลการศึกษาสรุปได้ ดังนี้

1. ปัจจัยทางด้านเพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ ระยะเวลาที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาลไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง
2. ปัจจัยทางการเป็นสมาชิกกลุ่มและความรู้ ความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่น มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

วรพจน์ ประชิตวัตติ (2541, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี” ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกิจกรรมองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าส่วนใหญ่ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับที่น้อย เช่น การเข้าไปตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น เมื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าในภาพรวมระดับความคิดเห็นอยู่ในระดับเห็นด้วย และกลุ่มตัวอย่างที่มีอายุ อาชีพ ระดับรายได้ที่แตกต่างกันจะมีความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่แตกต่างกัน

จรัสศักดิ์ สีใจเจริญ (2543) ได้ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอบ้านโฮ่ง จังหวัดลำพูน” ผลการศึกษาพบว่า

1. โครงการหรือกิจกรรมที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด ได้แก่ โครงสร้างพื้นฐาน รองลงมาเป็นการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ และมีส่วนร่วมน้อยที่สุด ได้แก่ ประเภทอื่น ๆ โดยจะเข้าไปมีส่วนร่วมในลักษณะของการแสดงความคิดเห็นข้อเสนอแนะมากที่สุด รองลงมาเป็นการได้รับประโยชน์จากโครงการหรือกิจกรรม
2. การเข้าไปมีส่วนร่วมจะเข้าร่วมโดยสมัครใจมากกว่าถูกผู้อื่นชักชวน
3. ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการเปิดโอกาสขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เข้าไปมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างสูง
4. สาเหตุการเข้าไปมีส่วนร่วม ได้แก่ การที่จะมีโอกาสได้ร่วมรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งจะช่วยทำให้ประชาชนเข้มแข็งและจะทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีประสิทธิภาพ สำหรับสาเหตุของการไม่มีส่วนร่วมนั้นเพราะมีตัวแทนอยู่แล้ว คือ ไม่เข้าใจขั้นตอน

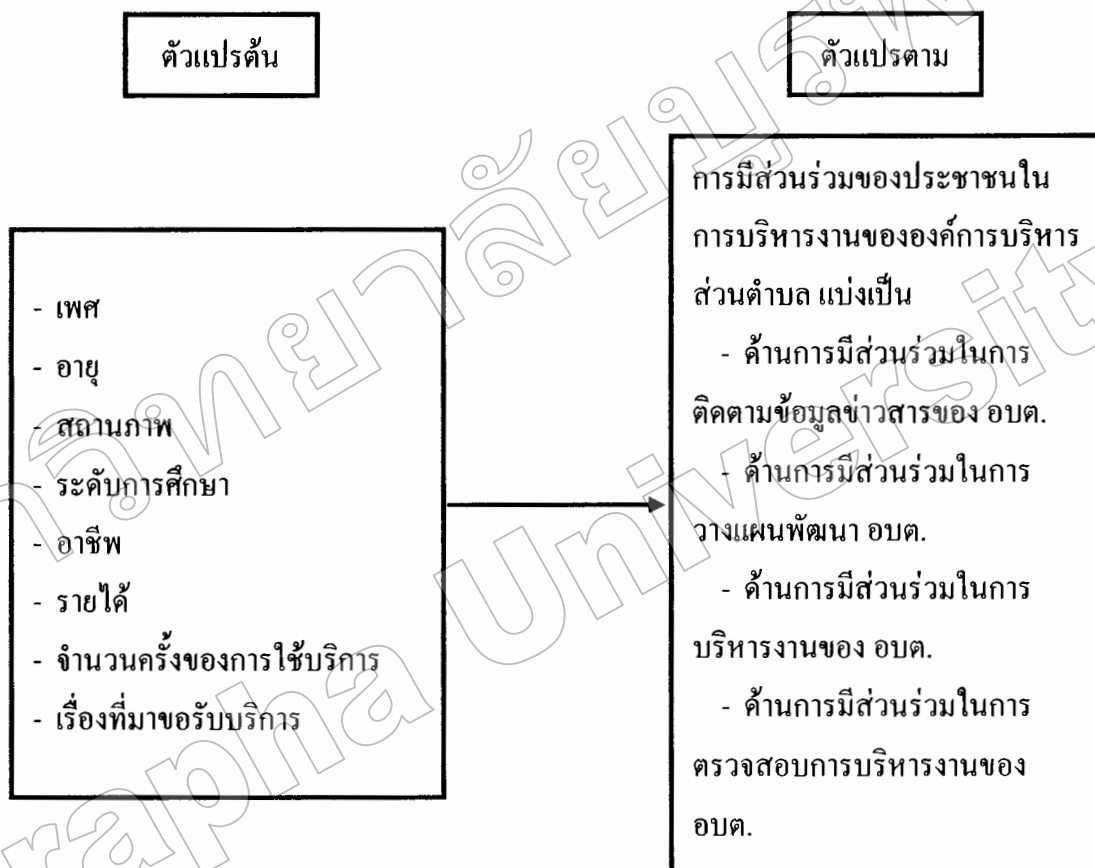
การบริหารงาน รวมถึงปัจจัยด้านรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีน้อยไม่เพียงพอที่จะบำรุงท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชน ได้อย่างทั่วถึง

วิทยา บุญยะเวชชีวิน (2543) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณี เทศบาลตำบลบางปู จังหวัดสมุทรปราการ ผลการศึกษาพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ต่อการปกครองท้องถิ่น ในเขตเทศบาลตำบลบางปู อยู่ในระดับปานกลาง โดยการมีส่วนร่วมทางการเมือง ด้านการไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากที่สุด รองลงมาคือ การชักชวนให้ผู้อื่นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และน้อยที่สุดคือ การร่วมชุมนุมหรือเดินขบวนขับไล่สมาชิกสภาเทศบาลหรือเจ้าหน้าที่เทศบาล สำหรับปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองต่อการปกครองท้องถิ่นในเขตเทศบาลตำบลบางปู คือ การผ่านสังคมปรกิตทางการเมือง การผ่านการบ่มเพาะทางการเมือง การมีอุดมการณ์ประชาธิปไตย และการเข้าถึงข่าวสารทางการเมือง มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติไม่เกินระดับ 0.5

สาโรช น้อยใจบุญ (2545) ได้ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกรณีศึกษา บ้านสาวชะโงก หมู่ที่ 1 ตำบลสาวชะโงก อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา” ผลการศึกษาพบว่า โดยภาพรวมและในรายได้แล้วประชาชนบ้านสาวชะโงกมีส่วนร่วมในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีส่วนร่วมในด้านการชำระภาษีหรือค่าธรรมเนียมเป็นอันดับหนึ่ง ด้านการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอันดับสองด้านการเมืองการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอันดับสามและด้านการจัดซื้อจัดจ้างเป็นอันดับสุดท้าย ส่วนปัญหาอุปสรรคของประชาชนมีปัญหาอุปสรรคในเรื่องไม่มีเวลาเนื่องจากการประกอบอาชีพเป็นอันดับหนึ่ง ในเรื่องไม่ได้อาศัยอยู่ในพื้นที่เป็นประจำเป็นอันดับสอง ในเรื่องสุขภาพไม่แข็งแรงเป็นอันดับสาม และในเรื่องความคิดเห็นว่าตนเองไม่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงจึงไม่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมเป็นอันดับสุดท้าย

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการสำรวจองค์ความรู้ทั้งทางด้านทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาสามารถกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้



ภาพที่ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย

สมมติฐานการวิจัย

จากตัวแบบการวิเคราะห์ ผู้วิจัยสามารถกำหนดสมมติฐานได้ดังต่อไปนี้

1. ประชาชนที่มีเพศแตกต่างกัน มีส่วนร่วมในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน
2. ประชาชนที่มีอายุแตกต่างกัน มีส่วนร่วมในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน

3. ประชาชนที่มีสถานภาพแตกต่างกัน มีส่วนร่วมในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล แยกต่างหาก

4. ประชาชนที่มีการศึกษาแตกต่างกัน มีส่วนร่วมในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล แยกต่างหาก

5. ประชาชนที่มีอาชีพแตกต่างกัน มีส่วนร่วมในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล แยกต่างหาก

6. ประชาชนที่มีรายได้แตกต่างกัน มีส่วนร่วมในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล แยกต่างหาก

7. ประชาชนที่มีจำนวนครั้งการใช้บริการแตกต่างกัน มีส่วนร่วมในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล แยกต่างหาก

8. ประชาชนที่มีเรื่องมารับบริการแตกต่างกัน มีส่วนร่วมในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล แยกต่างหาก

นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ

เพื่อเป็นแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยจะกำหนดนิยามศัพท์เบื้องต้นไว้ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หมายถึง ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้บริหารท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน

2. การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานพัฒนาตำบลโดยเริ่มตั้งแต่ ชี้แจงแสดงความคิดเห็น พิจารณาปัญหาและความต้องการของประชาชน กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการนั้น ดำเนินการปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางที่กำหนดและมีส่วนร่วมรับผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการ ร่วมตรวจสอบประเมินผลงานที่ทำ

3. กิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง การดำเนินการตามกระบวนการต่าง ๆ ในอันที่จะพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และด้านอื่น ๆ ตามอำนาจหน้าที่และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

4. ประชาชน หมายถึง ประชาชนทุกสาขาอาชีพที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลสนามจันทร์ อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา ยกเว้นพนักงานและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลสนามจันทร์

5. ระดับการศึกษา หมายถึง ระดับการศึกษาชั้นสูงสุด โดยนับทั้งที่จบการศึกษาแล้วในกรณีที่กำลังศึกษาอยู่ให้นับระดับการศึกษาสูงสุดที่จบการศึกษาแล้ว

6. อาชีพ หมายถึง อาชีพที่ประกอบเป็นอาชีพหลัก โดยพิจารณาได้จากอาชีพที่ใช้ระยะเวลาในการประกอบอาชีพมากที่สุดในรอบปีหนึ่ง ๆ

7. เพศ หมายถึง เพศของผู้ตอบแบบสอบถาม โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ เพศชายและเพศหญิง

8. อายุ หมายถึง อายุของผู้ตอบแบบสอบถาม โดยนับอายุเต็มปฏิทินจนถึงปีที่ตอบแบบสอบถาม