

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมแนวคิดทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. องค์การบริหารส่วนตำบล
4. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

##### 1.1 ความหมายการกระจายอำนาจ

มีผู้ให้คำนิยามความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้หลายท่าน ดังนี้  
ประธาน คงอุทธิศึกษากร (2526 : 5) ได้แบ่งความหมายของการกระจายอำนาจเป็น 2 กรณีดังนี้

1.1.1 การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองตามพื้นที่ในแต่ละท้องถิ่น เช่น การกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเทศบาล เป็นต้น

1.1.2 การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองตามลักษณะเฉพาะกิจกรรม หรือแต่ละหน้าที่เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสมของลักษณะงานนั้น ๆ เช่น การกระจายอำนาจไปให้การประกาการไฟฟ้า หรือการโทรศัพท์ เป็นต้น

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2530 : 16) ได้อธิบายความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า  
“เป็นการที่รัฐบาลมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์การอื่นจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง

โดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมเท่านั้น”

**ประยูร กาญจนดุล (2535 : 171)** ได้ให้ความหมายของหลักการกระจายอำนาจปกครองไว้ว่า เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่น ๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการส่วนกลาง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางเน้นดำเนินการอยู่ในองค์กร อันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง

**สรุปได้ว่า** การกระจายอำนาจ เป็นการกระทำหรือมาตรการที่รัฐบาลกลางหรือการบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือการบริหารสาธารณะบางเรื่องในเขตของแต่ละท้องถิ่น หรือโอนภารกิจบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐไปให้หน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง

## 1.2 หลักการกระจายอำนาจ

**โกวิท พวงงาม (2545 : 3)** ได้กล่าวถึง หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหลักการเปิดโอกาสให้แก่แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาของตนเองในระดับท้องถิ่นให้สามารถตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ และหลักการกระจายอำนาจตั้งอยู่บน พื้นฐานประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ประการ ดังนี้

1.2.1 เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางหรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง

1.2.2 เป็นการทำให้ปัญหาในท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น

1.2.3 เป็นการส่งเสริมให้คนในท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถและพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง

1.2.4 เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นอันเป็นมาตรฐานของระบอบประชาธิปไตยและเป็นพื้นฐานให้คนในท้องถิ่นได้ก้าวขึ้นไปดูแลปัญหาในระดับชาติต่อไป

1.2.5 เป็นการเสริมสร้างความมั่นคงและความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน ที่จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ยึดหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน คือ (โกวิท พวงงาม, 2545 : 4)

1. ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหาร

จัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง โดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และความมั่นคงของชาติเอาไว้ได้ ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

2. ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคและเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทนเพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาครับผิดชอบในภารกิจมหภาคและภารกิจที่เกินกว่าขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการได้ โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบายและด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น ให้การสนับสนุนส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการและตรวจสอบติดตามประเมินผล

3. ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนได้รับสาระณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนภาคประชาสังคมและชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ เป็นการให้อำนาจในการปกครองกับประชาชน ซึ่งอาจมีข้อดีคือ เมื่อรัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางได้มาก และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง ตรงตามเป้าหมาย เพราะท้องถิ่นทราบความต้องการของประชาชนได้ดี และที่สำคัญคือเป็นการฝึกการปกครองตนเองที่ดีที่สุด ส่วนจุดบกพร่องที่สำคัญที่อาจเกิดขึ้น คือ ด้านประสิทธิผลของการดำเนินงาน อันเนื่องมาจากความไม่พร้อมขององค์กรปกครองท้องถิ่น

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

### 2.1 ความหมายการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local Self Government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดและทฤษฎีในการกระจายอำนาจ (Decentralization) ได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

**สมพงษ์ เกษมสิน (2523 : 14)** นักรัฐศาสตร์ที่มีชื่อของไทย ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐซึ่งมีหน้าที่สำคัญคือ การรับผิดชอบในการดำเนินเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับประชาชนในท้องที่หรือในขอบเขตแห่งใดแห่งหนึ่ง โดยเฉพาะ และเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นรองของการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง

**ลิขิต ชีระเวทิน (2540 : 386)** ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของ หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับบัญชาว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตย

**โรบสัน (Robson, 1953 : 524 อ้างถึงใน อาคม อุคมเจริญศิลป์, 2547 : 17)** ได้ให้ความหมายว่าการ ปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องมีมากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองมีสิทธิตามกฎหมาย และมีองค์กรที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

**วิท (Wit, 1955 อ้างถึงใน อาคม อุคมเจริญศิลป์, 2547 : 17)** ได้ให้ความหมายว่า “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางมีอำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น

**ฮอลโลเวย์ (Holloway, 1964 : 101-103 อ้างถึงใน อาคม อุคมเจริญศิลป์, 2547 : 17)** ได้ให้ความหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจในการปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาของท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

มอนตาгу (Montagu. 1984 : 574 อ้างถึงใน อาคม อุดมเจริญศิลป์. 2547 :20) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ทำหน้าที่บริหารปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งคนสามารถจะใช้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา และให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ อำนาจในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และการดำเนินกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของคนเท่านั้น และประการที่สำคัญคือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

## 2.2 ลักษณะที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น ได้แก่

ประทาน คงฤทธิ์ศึกษกร (2539 : 25-31) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่ไว้ ดังนี้

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นได้รับการจัดตั้ง โดยกฎหมายและมีสภาพเป็นนิติบุคคล
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการเพราะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน
4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า
5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายของตน

6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย หรือตามความต้องการของท้องถิ่น แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ในการกำกับดูแลและความรับผิดชอบของรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชน โดยส่วนรวม

พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล (2532 : 41-43 ; อ้างถึงใน สุปัทม์ ทองรัตน์. 2547 : 26) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นว่า การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย เนื่องจาก

1. องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติมีกิจกรรม ทางการเมืองโดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2. การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อนเพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้าง จะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

3. การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่ว่าการเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชน โดยตรง และใกล้ชิดและเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอ ก็จะมีผลทำให้เกิดความตื่นตัวและมีชีวิตชีวาต่อการ ปกครองส่วนท้องถิ่นประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวข้องและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

4. การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น

ชวงส์ ฉายะบุตร (2539 : 30) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นได้ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย
2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นที่รู้จักการปกครองตนเอง
3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล
4. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรง

เป้าหมายและมีประสิทธิภาพ



5. การปกครองท้องถิ่นเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศ  
ในอนาคต

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาแบบพึ่งตนเอง

พรชัย เทพปัญญาและคณะ (2537 : 55-57 อ้างถึงใน วรทัศน์ ฐิติจันทร์. 2543 : 36-37) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. หน้าที่ให้บริการซึ่งบุคคลหรือเอกชนไม่สามารถจัดทำให้ได้ หรือไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดหาให้ได้ ในลักษณะเช่นนี้ รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะจัดบริการบุคคลผู้เสียภาษี ให้ได้รับความคุ้มครอง ได้รับความสวัสดิการและได้รับความสะดวกในการดำเนินชีวิต

2. หน้าที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง เนื่องจากการดำเนินชีวิตของบุคคลอาจเกิดการขัดแย้งกันเพราะความคิดเห็น และผลประโยชน์แตกต่างกัน ซึ่งอาจจะมีการอภิปรายถกเถียงกันอย่างมีเหตุผล หรือมีการโต้แย้งกันอย่างรุนแรง หรืออาจมีการคิดสินบน หรือมีการต่อสู้กันกรณีเช่นนี้ รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะต้องเข้ามาแก้ปัญหา โดยการเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ควบคุมการขัดแย้ง เป็นผู้ประนีประนอมหรือแบ่งผลประโยชน์หรือเป็นผู้ตัดสินกรณีพิพาท ซึ่งทั้งสองฝ่ายจะต้องเชื่อฟังและยอมรับคำตัดสินนั้น

3. การแบ่งเบาภาระและการเป็นตัวแทนของแต่ละส่วนของประเทศ การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่จะแบ่งเบาภาระของส่วนกลางให้ท้องถิ่นจัดปกครองตนเอง เพื่อเป็นการฝึกหัดการปกครองตนเองสำหรับประเทศที่ยังไม่พัฒนา แต่สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น ถือว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นตัวแทนของประเทศส่วนหนึ่ง ในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศ อย่างเช่น ชาวอเมริกามีความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นส่วนช่วยเสริมสร้างชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย หรือแม้แต่ในสาธารณรัฐประชาชนจีนและรัสเซียก็คาดหวังไว้เช่นเดียวกัน แต่อาจจะดำเนินการแตกต่างกันเท่านั้น

อุทัย หิรัญโต (2532 : 22) ได้กล่าวถึง ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบสำคัญ 8 ประการ คือ

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศการปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้น จะต้องมีคามเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่ระดับของการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติและความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ หน่วยการปกครองท้องถิ่น ขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affiar) ได้ให้ความเห็นว่า หน่วย การปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริหารและบริหารอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชาชนประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จำกัดกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาล แห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

5. การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ในท้องถิ่นนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของ ประชาชนโดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อีสระในการปกครองตนเองสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการ ภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ในสายการบังคับของ หน่วยงานราชการ

7. งบประมาณของตนเองมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้การจัดเก็บภาษีตามขอบเขต ที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้ เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐเมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจาก รัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐประชาชนส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินการ เท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตย รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการ ควบคุมดูแลอยู่

จากแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น กำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาส



และสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่เน้นการมีอำนาจในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง มีองค์กรหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญ ก็คือประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง ทำให้คนในท้องถิ่น มีโอกาสได้เรียนรู้ถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีสถานะภาพตามกฎหมาย สามารถจัดหางบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่น และที่สำคัญคือ การปกครองท้องถิ่นถือได้เป็นองค์กรที่ช่วยแบ่งเบาภาระของประเทศเป็นอย่างมาก ซึ่งถ้าการปกครองท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว รัฐบาลจะสามารถดำเนินกิจการที่เป็นภาพรวมของประเทศได้มากขึ้น อันจะส่งผลต่อความเจริญของชาติโดยภาพรวม

### 3. องค์การบริหารส่วนตำบล

#### 3.1. ประวัติและความเป็นมา

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐจัดตั้งขึ้น หลังสุดเพื่อสนองคอบนโยบายของรัฐที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตน ซึ่งเริ่มขึ้นจากกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งที่ 222/2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน เมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 กำหนดให้มีสภาตำบลประกอบด้วย สมาชิกสภาตำบล หมู่บ้านละ 2 คน มีนายอำเภอเป็นประธาน และมีคณะกรรมการบริหารประจำตำบล และหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ร่วมปฏิบัติงานด้วย และกระทรวง -มหาดไทยได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ขึ้นบังคับใช้เมื่อ วันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2500 โดยมีสาระสำคัญเพื่อให้ดำเนินกิจกรรมส่วนตำบล โดยมีเขตการ ปกครองตามเขตตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งประกอบด้วย สภาตำบลและคณะกรรมการตำบล โดยให้สภาตำบลประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้นหมู่บ้านละ 1 คน และกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลนั้นเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง และคณะกรรมการตำบล ประกอบด้วย กำนันตำบลท้องที่เป็นประธาน แพทย์ประจำตำบล และผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นเป็นกรรมการกับกรรมการอื่น ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากครูใหญ่ โรงเรียนตำบลหรือบรรดาผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนไม่เกิน 5 คน วันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 กระทรวงมหาดไทยได้ยกเลิกคำสั่งที่ 222/2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านและคณะกรรมการพัฒนาตำบลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านตำบล พ.ศ. 2509 แล้วมีคำสั่งที่ 275/2509 เรื่อง ระเบียบบริหาร

ราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509 กำหนดให้มีคณะกรรมการ  
สภาตำบล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน ครูประจำตำบล 1 คน แพทย์ประจำ  
ตำบล และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน เป็นผู้ดำเนินการควบคุมและรับผิดชอบ  
บริหารงานของสภาตำบล เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326  
ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 และตราพระราชบัญญัติ  
ระเบียบบริหารราชการ ส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511 ซึ่งสภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล  
รัฐบาลภายใต้การนำของ นายชวน หลีกภัย ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติ ได้มีการ  
ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้  
จัดระเบียบการบริหารงานในตำแหน่งแทนประกาศ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม  
2515 นับตั้งแต่พระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้  
เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการ  
เปลี่ยนแปลงรูปแบบใหม่ของสภาตำบลทั่วประเทศออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้ (ศิริพงษ์ มุขศรี.  
2540 : 17-20)

1. รูปแบบ “สภาตำบล” ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล อันได้แก่ สภาตำบลที่มี  
มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 150,000 บาท

2. รูปแบบ “องค์การบริหารส่วนตำบล” ตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้  
(โดยไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000  
บาท ได้รับการ ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการ  
บริหารส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. 2542 รัฐบาลได้มีการเสนอขอปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและ  
องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับ  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในประเด็นต่างๆ ทั้งโครงสร้างที่มาของสมาชิก  
องค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

พ.ศ. 2546 รัฐบาลได้เสนอขอปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติสภาตำบลและ  
องค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 และปัจจุบันได้มีการปรับปรุง  
แก้ไข พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5)  
พ.ศ. 2546 เพื่อให้โครงการสร้างและการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลสอดคล้อง  
กับกฎหมาย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ (สุปัทม์ ทองรัตน์. 2547 : 19)

### 3.2 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่เกิดจากการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

#### 3.2.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

##### 1) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 45 สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้น โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

ในกรณี ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้าน ให้มีสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นั้นประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน และกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีสองหมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้หมู่บ้านละสามคน โดยอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

มาตรา 46 สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

มาตรา 48 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล จัดให้มีประธานสภาและรองประธานสภาคนหนึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในตำแหน่งตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 57 เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อครบอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง

### 3.2.2 นายกององค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 58 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกององค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา 58/2 ให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้ง และมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้งแต่ดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

มาตรา 58/3 นายกององค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีใช้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้ไม่เกินสองคน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมิได้เป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

มาตรา 59 นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดกับกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ
- 2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล
- 4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและ ลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

### 3.2.3 พนักงานส่วนตำบล

โกวิทย์ พวงงาม ( 2548 : 251) กล่าวว่า พนักงานส่วนตำบล ก็คือ บุคลากรหลักที่ทำงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ถือเป็นข้าราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล จัดเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น คล้ายพนักงานเทศบาล นอกจากนั้นจะเป็นพนักงานจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีทั้งพนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของระเบียบกระทรวงมหาดไทยในการมีพนักงานจ้าง

นอกจากนั้นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ หน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการของ องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่เป็นข้าราชการ ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดเดิม (โกวิทย์ พวงงาม. 2548 : 251)

### 3.2.4 โครงสร้างการแบ่งส่วนการบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบล

การแบ่งส่วนการบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบล ขึ้นอยู่กับลำดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดขึ้นเพื่อความเหมาะสมกับภารกิจ โดยได้แบ่งส่วนการบริหารใน องค์การบริหารส่วนตำบล อย่างน้อยออกเป็น 3 ส่วนคือ (โกวิทย์ พวงงาม. 2548 : 251)

- 1) สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะต้องมีตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) ส่วนการคลัง ซึ่งจะต้องมีหัวหน้าส่วนการคลัง หรือเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี
- 3) ส่วนโยธา ซึ่งจะต้องมีหัวหน้าส่วนโยธา หรือนายช่างโยธา เป็นต้น



**แผนภูมิที่ 1** โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่5) พ.ศ. 2546  
ที่มา : โกวิท วัฒนกุล (2548 : 234)



### 3.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้  
 มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

มาตรา 67 องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

ก้ำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

สวนสาธารณะ

- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

- (8) การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว
- (13) การผังเมือง

มาตรา 69 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่กล่าวมานั้นไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบล มีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กร หรือหน่วยงานของรัฐนำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

มาตรา 69/1 การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

### 3.4 รายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีรายได้และรายจ่าย ตามพระราชบัญญัติ สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 (โกวิท ษ์ พวงงาม. 2548 : 247-249 ) ดังนี้

#### 3.4.1 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

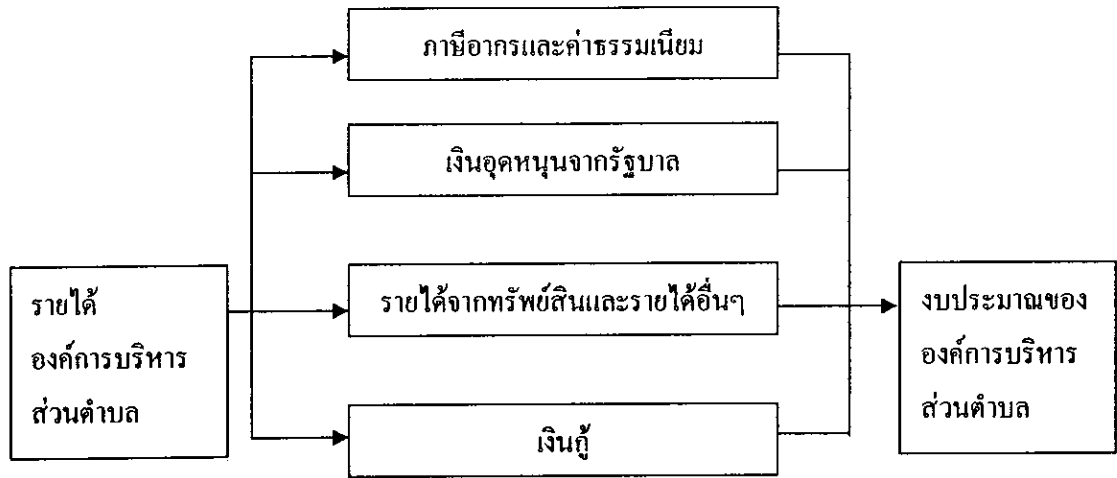
1) การจัดเก็บภาษีอากร แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

1.1) ภาษีอากรที่องค์การบริหารส่วนตำบล จัดเก็บเป็นรายได้ของตนเอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และอากรการฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมรวมถึงประโยชน์อื่นอันเกิดจากการการฆ่าสัตว์

1.2) ภาษีที่จะได้รับจัดสรรตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิต ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น อากรังนกอีแร่น ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมป่าไม้ เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรการประมง ค่าภาคหลวงป่าไม้ เป็นต้น รายได้จากค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ถือเป็นรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ รายได้จากเงินเก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เป็นรายได้ที่ต้องออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ รายได้ประเภทนี้ปกติกรมป่าไม้จะนำงานไปใช้ในการทำนุบำรุงอุทยานแห่งชาติ เพื่อให้เหมาะสมเป็นแหล่งท่องเที่ยวและมีให้เสื่อมโทรม รายได้ประเภทนี้จึงมีน้อย

2) องค์การบริหารส่วนตำบล อาจมีรายได้ประเภทอื่น ๆ เช่น รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้ เช่น การบริจาค, การให้เปล่า เป็นต้น รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล และ เงินกู้ ถือเป็นรายได้อีกประเภทที่องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินการได้ เช่น ในกรณีที่มีความจำเป็นหรือเงินไม่เพียงพอในการใช้จ่าย เป็นต้น องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้จากกระทรวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่างๆ ได้

จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบล มีแหล่งที่มาของรายได้หลายทาง โดยเฉพาะรายได้ที่มาจากแหล่งรายได้ของตนเอง ซึ่งขึ้นอยู่กับพื้นที่และทรัพยากรต่างๆ ในแต่ละ องค์การบริหารส่วนตำบล มีทรัพยากรในพื้นที่มาก ก็จะมีแหล่งที่มาของรายได้มาก บางแห่งมีทรัพยากรในพื้นที่น้อยก็มีแหล่งที่มาของรายได้น้อย จึงสรุปที่แผนภูมิรายได้ขององค์การบริหาร- ส่วนตำบล ดังแผนภูมิที่ 2



แผนภูมิที่ 2 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล  
ที่มา : โกวิท พวงงาม (2548 : 249)

### 3.4.2 รายจ่ายของ องค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 85 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่าย ดังนี้

- (1) เงินเดือน
- (2) ค่าจ้าง
- (3) เงินค่าตอบแทนอื่นๆ
- (4) ค่าใช้สอย
- (5) ค่าวัสดุ
- (6) ค่าครุภัณฑ์
- (7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ
- (8) ค่าสาธารณูปโภค
- (9) เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น
- (10) รายจ่ายตามข้อผูกพัน หรือตามกฎหมายหรือระเบียบของ

กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

### 3.5 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 90 กำหนดให้นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแลองค์การบริหาร ส่วนตำบล ดังนี้

#### 3.5.1 นายอำเภอ

- 1) ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติตำบล
- 2) เป็นผู้อนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) สั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง
- 4) มีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล แจ้งหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใดๆจากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบ
- 5) เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้
- 6) เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลออกจากตำแหน่งได้

#### 3.5.2 ผู้ว่าราชการจังหวัด

- 1) เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการชั่วคราว (ตามคำร้องขอขององค์การบริหารส่วนตำบล)
  - 2) เป็นผู้วินิจฉัยกรณีเกิดความขัดแย้งในเรื่องข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายระหว่างนายอำเภอกับองค์การบริหารส่วนตำบล
  - 3) สั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง
- จากแนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลจะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานที่เป็นหน่วยการปกครองพื้นฐานของทางราชการ หรือเป็นราชการ ส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลไกของระบบราชการในระดับตำบลที่รัฐบาลให้ความสำคัญ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดหน่วยงานหนึ่ง สามารถรับรู้ปัญหาและความต้องการจากคนในท้องถิ่น และให้คนในท้องถิ่นได้ร่วมกันแก้ไขปัญหาภายในท้องถิ่นตนเอง ภายใต้การส่งเสริมของรัฐบาลหรือหน่วยงานราชการที่คอยกำกับดูแล โดยคาดหวังว่าองค์การบริหาร ส่วนตำบลจะเป็นแกนนำที่สำคัญในการบริหารพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของการการปกครองท้องถิ่นและหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

## 4. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

### 4.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

ไคล์ท (Keith. 1972 : 136 อ้างถึงใน น้าฝน สมศรีนวล. 2547 : 7) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การเกี่ยวข้องทางจิตใจและอารมณ์ (Mental and Emotion Involvement) ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม (Group Situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าว

ลีเดอร์ (Reeder. 1974 : 15 อ้างถึงใน น้าฝน สมศรีนวล. 2547 : 7) การมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมในการพบปะสังสรรค์ทางสังคม ซึ่งรวมทั้งการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคลและการมีส่วนร่วมของกลุ่ม

เออร์วิน (Erwin. 1976 : 36 อ้างถึงใน น้าฝน สมศรีนวล. 2547 : 7) การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการดำเนินการพัฒนาร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ความรู้ความชำนาญร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมและสนับสนุนคิดตามผลการปฏิบัติขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

อาภรณ์พันธ์ จันทร์สว่าง (2522 : 26) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า การมีส่วนร่วม (Participaytion) เป็นผลมาจากการเห็นพ้องต้องกันในเรื่องของความต้องการและทิศทางของการเปลี่ยนแปลง และความเห็นพ้องต้องกันนั้นจะต้องมีมากพอที่จะเกิดการริเริ่มโครงการเพื่อการปฏิบัติการ กล่าวคือ จะต้องเป็นการเห็นพ้องต้องกันของคนส่วนใหญ่ที่จะต้องเข้าร่วมปฏิบัติการนั้นๆ เหตุผลเบื้องต้นแรกของการที่คนเราร่วมกันได้ควรจะต้องมีการตระหนักว่า ปฏิบัติการทั้งหมดหรือการกระทำทั้งหมดที่ทำโดยตนเองหรือทำในนามกลุ่มนั้นกระทำผ่านองค์การ (Organization) ดังนั้นองค์การจะต้องเป็นเสมือนตัวที่ทำให้บรรลุความเปลี่ยนแปลงที่ต้องการได้

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2526 : 20) ให้ความเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การปฏิบัติและรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบต่อตัวประชาชนเอง การที่จะสามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทเพื่อแก้ไขปัญหาและนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดีขึ้นได้นั้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องยอมรับปรัชญาพัฒนาชุมชนที่ว่า มนุษย์ทุกคน



มีความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างมีความสุข ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของผู้อื่นและพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของชุมชน ขณะเดียวกันต้องยอมรับความบริสุทธิ์ใจด้วยว่ามนุษย์นั้นสามารถพัฒนาได้ ถ้ามีโอกาสและได้รับการชี้แนะอย่างถูกต้อง

**ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527 ก : 6-7)** ได้ให้ความหมายและหลักการสำคัญเรื่องนโยบายการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาว่า หมายถึง กระบวนการที่รัฐทำการส่งเสริมชักนำ สนับสนุนและสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนทั้งในรูปส่วนบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิ และองค์กรอาสาสมัครรูปแบบต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องร่วมกัน

**อดิน รพีพัฒน์ (2527 : 107-111)** ได้กำหนดช่วงจังหวะ และแบ่งระยะการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน ดังนี้

1. การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไข
2. การตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหา
3. การปฏิบัติตามแผน
4. การประเมินผลกิจกรรม

**อรรถพร พงษ์วาท (2530 : 98)** ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนเริ่มตั้งแต่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน จนถึงลงมือปฏิบัติตามแผนและการประเมิน ซึ่งจะต้องมีการปรึกษาหารือร่วมกัน เพื่อระบุปัญหาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ตลอดจนวิธีการปฏิบัติที่เห็นว่าเป็นไปได้

**โดยสรุปแล้ว** อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การมีส่วนร่วม = ความร่วมมือร่วมใจ + การประสานงาน + ความรับผิดชอบ

**ความร่วมมือร่วมใจ** หมายถึง ความตั้งใจของบุคคลที่จะมาทำงานร่วมกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่ม

**การประสานงาน** หมายถึง ห่วงเวลา และลำดับการณ์ที่มีประสิทธิภาพในการทำกิจกรรมหรือการงาน

**ความรับผิดชอบ** หมายถึง ความรู้สึกผูกพันในการกระทำงาน และในการทำให้เชื่อถือไว้วางใจ

**ดังนั้นการมีส่วนร่วม** หมายถึง ความร่วมมือ การทำงานร่วมกัน ไม่ว่าจะของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกันและเข้าร่วมรับผิดชอบ หรือเข้าร่วมกิจกรรมที่เป็นประโยชน์

ต่อสังคมเพื่อดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ต้องการ โดยการกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์กร เพื่อให้บรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

#### 4.2 กระบวนการและลักษณะของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนา นับว่าเป็นยุทธศาสตร์ที่เป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาท้องถิ่น ได้มีผู้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาไว้ดังนี้

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2530 : 61-63) ได้กล่าวถึง กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาชนบทว่า ประชาชนควรเข้าไปมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา และสาเหตุของปัญหา การวางแผนดำเนินกิจกรรมการลงทุนและการปฏิบัติงาน การติดตามและประเมินผล

แมทธิวส์ (Mathews. 1996 : 4-6 อ้างถึงใน น้ำฝน สมศรีนวล. 2547 : 9) ได้กล่าวถึงการเสริมสร้างความเข้มแข็งและระดับความเข้มแข็งของการรวมพลังในชุมชนเพื่อให้เห็นช่องทางและโอกาสในการพัฒนาดังนี้

1. โครงสร้างพื้นฐานที่ดี ได้แก่ โอกาสและแหล่งพบปะแลกเปลี่ยน เพื่อการเรียนรู้ร่วมกัน ตลอดจนการรวมกลุ่มกันของคนในชุมชน
2. กระบวนการเรียนรู้และตัดสินใจร่วมกันระหว่างคนในชุมชน
3. ลักษณะของความเป็นผู้นำ และภาวะผู้นำของประชาชนในชุมชน
4. ระดับความคิดเกี่ยวกับการพึ่งตนเอง และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเอง
5. ความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชนกับสถาบันต่างๆในชุมชน
6. ความรู้สึกนึกคิดในการเข้าไปมีส่วนร่วมในชุมชน ความสามัคคีและความร่วมมือระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ในชุมชน

#### 4.3 รูปแบบและขั้นตอนของการมีส่วนร่วม

ลอร์ดเดอร์มิลค์ และลาทอร์ (Lawdermilk and Lartors. 1980. อ้างถึงใน น้ำฝน สมศรีนวล. 2547 : 10) ได้เสนอขั้นตอนของยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาชนบทไว้ 7 ขั้นตอน ดังนี้คือ

1. การสำรวจ (Preliminary Reconnaissance)
2. การศึกษาเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา (Priority Problem Identification)
3. การแสวงหาแนวทางแก้ไข (Search for Solutions)
4. การกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา (Assessment of Solutions)
5. การปฏิบัติตามโครงการ (Project Implementation)
6. การประเมินผลโครงการ (Formal Project Evaluation)
7. การพิจารณาทบทวนโครงการเพื่อดำเนินการให้เสร็จสมบูรณ์ (Project Reconsideration of Completion)

เจมส์ คี บีนทง (2523 : 272-273) ได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้เป็น 4 ขั้นตอน คือ

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

กรรณิกา ชมดี (2524 : 13) ได้สรุปรูปแบบของการมีส่วนร่วมออกเป็น 10 รูปแบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมประชุม (Attendance at Meeting)
2. การมีส่วนร่วมออกเงิน (Financial Contribution)
3. การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ (Membership or Committees)
4. การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ (Position of Leadership)
5. การมีส่วนร่วมสัมภาษณ์ (Interviewer)
6. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ชักชวน (Solicitor)
7. การมีส่วนร่วมเป็นผู้บริโภค (Customers)
8. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ริเริ่มหรือผู้ริเริ่ม (Entrepreneur)
9. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ใช้แรงงานหรือเป็นลูกจ้าง (Employee)
10. การมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์ (Material Contribution)

ไพรัตน์ เดชะรินทร์ ( 2527 ข : 10) กล่าวถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้ ดังนี้

1. ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนรวม  
ตลอดจนความต้องการชุมชน
  2. ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของ  
ชุมชนหรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน หรือสนองความต้องการของชุมชน
  3. ร่วมวางแผนนโยบาย หรือแผนงาน หรือ โครงการ หรือกิจกรรมเพื่อจัดและ  
แก้ไขและสนองความต้องการของชุมชน
  4. ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
  5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและ  
ประสิทธิผล
  6. ร่วมลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเอง  
และของหน่วยงาน
  7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรมให้บรรลุตาม  
เป้าหมายที่วางไว้
  8. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่  
ได้จัดทำไว้ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป
- อकिन รพีพัฒน์ (2527 : 49) สรุปว่า รูปแบบการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนใน  
ชุมชนนั้นมีอยู่ 5 ขั้นตอน ดังนี้
1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาในการพิจารณาปัญหาและจัดระดับ  
ความสำคัญของปัญหา ตลอดจนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ
  2. การมีส่วนร่วมในการค้นหาสาเหตุของปัญหา
  3. การมีส่วนร่วมในการค้นหา และพิจารณาแนวทางและวิธีการแก้ปัญหา ได้แก่  
วางแผนโครงการเป็นขั้นตอน นโยบาย และวัตถุประสงค์ของโครงการ
  4. การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหา เช่น การดำเนินโครงการ  
ซึ่งต้องทำประโยชน์กับ โครงการ
  5. การมีส่วนร่วมในการประเมินผลของกิจกรรม เช่น สรุปผลของโครงการว่า  
บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่ อาจจะกระทำระหว่างการดำเนินงานหรือภายหลังจาก  
โครงการเสร็จสิ้นแล้วก็ได้

#### 4.4 ระดับขั้นตอนการมีส่วนร่วม

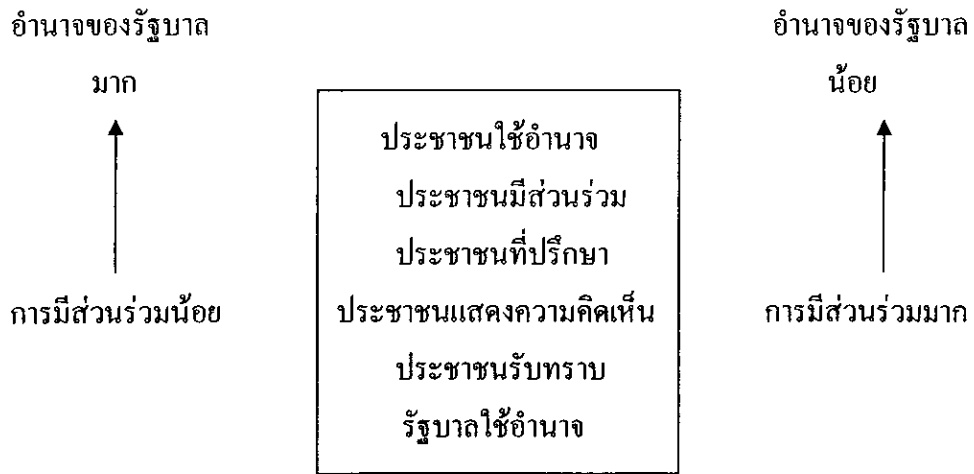
โคเฮน และ อัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff 1988 ; อ้างถึงใน ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร. 2533 :10) ได้มองถึงการมีส่วนร่วมว่าประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) แต่ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นการตัดสินใจแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ก็ยังคงใช้การตัดสินใจควบคู่กับการดำเนินงาน (Implementation) ด้วย เช่น การจัดองค์การ การกำหนดกิจกรรมการพัฒนา การตัดสินใจยังเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ (Benefits) และการประเมินผล (Evaluation) ในการพัฒนา และได้สรุปแนวคิดของกระบวนการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ
3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์
4. การมีส่วนร่วมในการติดตาม และประเมินผล

ในทำนองคล้ายคลึงกัน คณิงนิจ สตรีบัวเอี่ยม (2545 : 408-410) ได้เสนอระดับการมีส่วนร่วมว่ามีอยู่ 3 ระดับ คือ

1. ร่วมคิดตัดสินใจ คือ ต้องร่วมคิดและต้องมีอำนาจตัดสินใจในระดับที่แน่นอนระดับหนึ่ง
2. ร่วมทำ คือ ร่วมในขั้นตอนของการดำเนินการทั้งหมด
3. ร่วมสนับสนุน อาจเป็นได้ตั้งแต่ข่าวสารข้อมูลถึงการสนับสนุนทรัพยากร บริการทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้น สามารถทำได้ในหลายระดับขึ้นอยู่กับรัฐบาลแต่ละยุคว่า จะให้ความสำคัญต่อประชาชนมากน้อยต่างกันคือ

3.1 ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจ หมายถึง การให้ประชาชนเข้าจัดการหรือดำเนินการเองโดยไม่มี การติดต่อกับรัฐบาลก่อน ซึ่งอาจมีการตอบโต้จากรัฐบาล ตัวอย่าง เช่น การตั้งศาลเตี้ย การเดินขบวน การเข้ายึดสถานที่ราชการเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรม เป็นต้น โดยในรูปที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมของประชาชนกับอำนาจของรัฐ ซึ่งมีความสัมพันธ์เชิงลบต่อกันกล่าวคือ ถ้าประชาชนมีส่วนร่วมมาก รัฐบาลก็จะมีอำนาจน้อยลงหรือในทางกลับกัน ดังแผนภูมิที่ 3



**แผนภูมิที่ 3 : การมีส่วนร่วมของประชาชน**  
ที่มา : คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม. 2545.

3.2 ประชาชนและรัฐบาลร่วมกันแก้ปัญหา โดยมีอำนาจเท่าเทียมกัน เช่น โครงการทำความสะอาดหมู่บ้าน การสร้างถนน และขุดบ่อน้ำในหมู่บ้าน เป็นต้น

3.3 ประชาชนเป็นที่ปรึกษา หมายถึง รัฐบาลขอความคิดเห็นจากประชาชนและตั้งใจที่จะกระทำตามความเห็นนั้น แต่ก็ยังมีอำนาจที่จะได้รับความเห็นนั้นไปปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น การตั้งคณะกรรมการ เพื่อการประสานงานระหว่างประชาชนและส่วนราชการ การแต่งตั้งคณะที่ปรึกษา การประชุมย่อยเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเฉพาะกลุ่ม เป็นต้น

3.4 ประชาชนแสดงความคิดเห็น รัฐบาลให้โอกาสประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในบางเรื่อง แต่มักจะนำความเห็นไปปฏิบัติและยังมีอำนาจที่จะไม่รับฟังความคิดเห็นนั้น ตัวอย่าง เช่น การประชุมใหญ่ที่ให้โอกาสประชาชนได้แสดงความคิดเห็น การขอความเห็นในกฎระเบียบที่กำลังจะนำออกมาใช้

3.5 ประชาชนรับทราบ เป็นการแถลงข่าว และหรือมติของรัฐบาลให้ประชาชนได้ทราบ ประชาชนอาจมีปฏิกิริยาโต้ตอบหรือไม่ก็ได้ เช่น การแถลงถึงโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้มีมติให้ดำเนินการ การริเริ่มกฎหมายต่าง ๆ และการเวนคืนที่ดินเป็นอาทิ

3.6 รัฐบาลใช้อำนาจ กล่าวคือ รัฐบาลใช้อำนาจจัดการโดยไม่แจ้งให้ประชาชนทราบล่วงหน้า ตัวอย่างเช่น การสืบสวน จับกุมผู้กระทำผิดกรณีต่าง ๆ โดยไม่แจ้งให้ทราบล่วงหน้า เป็นต้น



จากแนวความคิดเกี่ยวกับลักษณะการมีส่วนร่วมดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่แล้วจะมีลักษณะที่ไม่แตกต่างกันมากนัก จะแตกต่างกันบ้างเล็กน้อยในส่วนของ รายละเอียดที่แยกย่อยลงไปเท่านั้น อย่างไรก็ตามในการศึกษาครั้งนี้ ได้สรุปแนวความคิดเกี่ยวกับ ลักษณะการมีส่วนร่วม เพื่อกำหนดเป็นกรอบในการศึกษาการมีส่วนร่วมไว้ 4 ด้าน ดังต่อไปนี้

1. ด้านการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายความต้องการและการตัดสินใจ
2. ด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน
3. ด้านการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์
4. ด้านการมีส่วนร่วมในการควบคุม ตรวจสอบ แก้ไขปัญหา

#### 4.5 ปัญหาการและอุปสรรคการมีส่วนร่วม

จากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานที่กล่าวมาแล้วมีสภาพปัญหา เกิดขึ้นหลายประเด็น จึงมีผู้เสนอปัญหาต่างๆ ไว้ดังนี้

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2530 : 64-65) ได้กล่าวถึงปัญหาของการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการพัฒนาว่า ประชาชนบางครั้งเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา เพราะเกิดจากความ เกรงใจหรือการถูกบีบบังคับจากผู้มีอำนาจหรือภาครัฐ ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดง ความคิดเห็นบ้าง มิใช่เพียงใช้แรงงานอย่างเดียว เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเองได้ครอบงำและกำหนด เป้าหมายการพัฒนาเอง ส่งผลให้ประชาชนปรับตัวเข้ากับวัฒนธรรมในการพัฒนาของระบบ ราชการไม่ได้ จึงเกิดการล้มเหลว เพราะแนวทางการพัฒนางแผนจากเบื้องบนมาก่อน ใน ขณะเดียวกัน ยังได้กล่าวถึงปัจจัยที่ใช้พิจารณาถึงการพัฒนาการเมืองของสภาตำบลประกอบด้วย ปัจจัย 6 ประการ คือ

1. ข้อมูลข่าวสาร (Information) หมายถึง การรับเอาสิ่งต่าง ๆ ที่เป็นสื่อบอก ความหมายทั้งจากภายในและภายนอกท้องถิ่น หรือเป็นภาพที่ปรากฏจากสถานที่ บุคคล และ กิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจ ซึ่งสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ได้

2. เทคโนโลยี (Technology) หมายถึง การรับเอาความรู้ทางวิชาการ สิ่งประดิษฐ์ หรือเทคโนโลยีจากภายในหรือนอกท้องถิ่นมาประยุกต์ใช้ ซึ่งเป็นที่ยอมรับของ ประชาชน เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นและสอดคล้องกับความเชื่อ ตลอดจนวัฒนธรรมของ ท้องถิ่น

3. ฐานะทางการเงิน (Economic Status) หมายถึง ฐานะทางเศรษฐกิจหรือ ฐานะทางการเงินของสภาตำบล ซึ่งนอกจากจะมีรายได้ของคนแล้ว รัฐบาลยังให้การช่วยเหลือ

สนับสนุน เช่น งบประมาณช่วยเหลือและเงินอุดหนุน ตลอดจนหน่วยงานหรือบุคคลจากภายในและภายนอกท้องถิ่นให้การสนับสนุนช่วยเหลือ ซึ่งเงินดังกล่าวสภาพำลนาไปใช้ในการพัฒนาอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

**4.ทรัพยากร (Resource)** หมายถึงความรู้ ความสามารถของคนในท้องถิ่น และทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนระบบนิเวศวิทยาของท้องถิ่น มีการใช้อย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด

**5. การเสี่ยสละเพื่อส่วนรวมของคณะกรรมการ (Mentality)** หมายถึง การที่ผู้ปฏิบัติในสภาพลมีจิตใจซื่อสัตย์ เสี่ยสละ อดทน ขยัน พึ่งตนเอง และร่วมมือกันเพื่อบำเพ็ญประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งได้รับการอบรมสั่งสอนจากการฝึกอบรม หรือปลูกฝังนิสัยโดยบุคคล ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

**6. กลุ่มของสังคมและการเมืองในท้องถิ่น (Social and Political Organization)** หมายถึง สภาพทางสังคม วัฒนธรรม การเมืองการปกครอง การบริหารและการจัดการในท้องถิ่น ซึ่งรวมไปถึงการมีกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ในท้องถิ่นมีความรับผิดชอบ มีความสัมพันธ์สมาชิก และทำกิจกรรมร่วมกันในทางสร้างสรรค์ โดยปราศจากการแทรกแซงด้วยอิทธิพลหรือการเงิน และสามารถสร้างอำนาจต่อรองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ตลอดจนให้การส่งเสริมและการปลูกฝังประชาธิปไตยในท้องถิ่นอีกด้วย

อนงค์ พัฒนจักร (2535 : 49-50) ได้จำแนกอุปสรรคและปัญหาของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ออกเป็น 3 ระดับ คือ

1. อุปสรรคที่เกิดจากหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นแหล่งรวมศูนย์อำนาจ ไม่ว่าจะนโยบาย กระบวนการตัดสินใจ กระบวนการวางแผนและการดำเนินงาน อนึ่งทัศนคติ ค่านิยมและทักษะของเจ้าหน้าที่รัฐเคยชินต่อการกระทำและติดต่อสื่อสารในคนกลุ่มเดียวกัน จึงใช้ภาษาเทคนิคของตนแล้วตีความว่า ประชาชนต้องเข้าใจในการดำเนินการ ประเมินผลโครงการ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีฐานความคิดว่า ตัวโครงการหรือกิจกรรมต้องบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยไม่คำนึงถึงการพัฒนาคนในชุมชนและเปิดโอกาสให้ประชาชนรับรู้หรือเกี่ยวข้องแต่อย่างใด ส่วนการปรับเปลี่ยน โยกย้ายตำแหน่งและประสิทธิภาพความรับผิดชอบต่องานพัฒนาของเจ้าหน้าที่รัฐก็ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อชุมชนโดยตรง

2. อุปสรรคที่เกิดจากชุมชน เนื่องจากการพัฒนาที่ผ่านมาชุมชนยังขาดความพร้อมและมีข้อบกพร่องในหลายประการ เช่น การขาดองค์กรท้องถิ่นที่เหมาะสม จึงขาดผู้อุทิศตนและเวลาแก่งานชุมชนอย่างเต็มที่ จนขาดทักษะการทำงาน ขาดการติดต่อสื่อสารที่ดี นับเป็น

อุปสรรค ประชาชนได้รับความรู้ไม่เพียงพอ ก่อให้เกิดปัญหาสื่อความหมาย การทำความเข้าใจ การขอความคิดเห็นและความคิดริเริ่มใหม่ ๆ หนึ่งความแตกต่างกันในกลุ่มชนและผลทาง เศรษฐกิจในชุมชนก่อให้เกิดการแตกแยกทางความคิดค่อนข้างมากต่อการมีส่วนร่วมในการ พัฒนา

3. อุปสรรคที่เกิดจากสังคม จะเกิดขึ้นในระดับความสัมพันธ์ของสังคม ซึ่ง พิจารณาไว้ 3 ด้าน คือ ด้านการเมือง ด้านกฎหมาย และระบบราชการ ซึ่งผลจากอุปสรรคทั้ง 3 ด้าน จะส่งผลให้เกิดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของแผนกิจกรรม ทางราชการ

**อภิชัย พันธเสน (2539 : 164-165)** ยังได้เสนอถึงสาเหตุที่ทำให้การปกครอง ท้องถิ่นไม่ประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นเพราะสาเหตุต่างๆดังนี้

1. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นมีปัญหาเรื่องความมีอิสระภาพในการ ปกครองตนเอง นอกจากเทศบาลแล้วการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ มักจะถูกควบคุม โดยเจ้าหน้าที่ ของการ ปกครองส่วนภูมิภาค แม้จะมีการเลือกตั้งสมาชิกบางส่วนก็ตามที่ แต่เนื่องจากการขาด ประสบการณ์และขาดการยืนยันในสิทธิการปกครองของตนเองและเนื่องจากวัฒนธรรมและ มรดกตกทอดของระบบอุปถัมภ์ทำให้การปกครองท้องถิ่นดังกล่าวอยู่ในสภาพอ่อนแอ
2. องค์กรปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่มีงบประมาณไม่เพียงพอ โอกาสใน การพึ่งตนเองมีน้อย จำต้องพึ่งงบประมาณจากส่วนกลาง ทำให้ส่วนกลางมีอำนาจในการกำหนด นโยบายและท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามที่กำหนดมาในระดับชาติ แทนที่จะเป็นความต้องการของ ท้องถิ่นเอง
3. เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นมีเกียรติและศักดิ์ศรีน้อยกว่า เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการของส่วนกลาง ดังนั้น คนดีมีฝีมือจึงไม่สมัครใจรับใช้หน่วยงานการ ปกครอง ส่วนท้องถิ่น จึงเกิดความเหลื่อมล้ำในด้านคุณภาพและความรู้ทางด้านวิทยาการสำคัญ ๆ แม้คนในท้องถิ่นที่มีความสามารถก็ไม่กลับไปทำประ โยชน์ แต่จะย้ายเข้าไปทำงานยังที่เจริญกว่า
4. คนในท้องถิ่นที่มีความสับสนและไม่ค่อยให้ความเชื่อถือกับหน่วยงาน ปกครองท้องถิ่น นอกจากนั้นความจำกัดของงบประมาณ ตลอดจนขีดความสามารถและ ขอบข่ายของงานปกครองท้องถิ่นไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร เพราะไม่สามารถมีกิจกรรมที่ เค้นชัดเท่ากับกิจกรรมของราชการส่วนอื่นๆ
5. ความตื่นตัวของประชาชนในเรื่องการปกครองตนเองถูกกีดขวางบั่นทอน โดยความผันผวนของการเมืองระดับชาติ การอ้างถึงการปกครองตามระบบประชาธิปไตยยอมไม่

มีความหมาย ถ้าการเมืองระดับชาติไม่อยู่ในลักษณะที่จะสร้างศรัทธาให้เกิดแก่ประชาชน สร้างศรัทธาในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นก็ย่อมจะไม่เกิดขึ้น

6. การปกครองท้องถิ่นกลายเป็นเวทีหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องเป็นการสร้างอิทธิพลทางการเมืองบางกลุ่ม และกลายเป็นที่สนองผลประโยชน์ให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่เข้าไปมีบทบาทในหน่วยงานนั้นๆ

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรที่สะท้อนถึงความพยายามของรัฐบาลที่กระจายอำนาจ นับเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองสู่องค์กรพื้นฐานตำบล ซึ่งตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังเป็นการส่งเสริมแนวความคิดและกระแสประชาธิปไตย เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของประชาชนในการบริหารงานตำบล แม้จะพบปัญหาอุปสรรคหลายประการแต่เชื่อได้ว่าความเจริญและการพัฒนาในทิศทางที่ดี จะส่งผลให้เกิดความเจริญก้าวหน้าในภาพรวมของประเทศต่อไป

## 5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยการมีส่วนร่วมของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในการการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้รวบรวมผลงานและผลการวิจัยที่มีลักษณะใกล้เคียงกับเรื่องที่ศึกษาเป็นแนวทางในการวิจัยนำเสนอ ดังนี้

ซึ่ง **ศรีสวัสดิ์ (2532 : บทคัดย่อ)** ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมของผู้นำท้องถิ่นในการพัฒนา ศึกษาเฉพาะกรณีบ้านคงเค็ง และบ้านชุมแสง อำเภอจอมพระ จังหวัดสุรินทร์ พบว่า ผู้นำท้องถิ่นมีวิธีการเข้ามามีส่วนร่วม โดยร่วมคิด ร่วมประชุม ร่วมวางแผน ร่วมติดตามผล จากแนวคิดในเรื่องลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังกล่าวสรุปผลได้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมสำรวจปัญหาการพัฒนาชนบท เช่น สำรวจข้อมูล จบ.ข้อมูล
2. การมีส่วนร่วมค้นหาสาเหตุปัญหาการพัฒนาชนบท
3. การมีส่วนร่วมกำหนดปัญหาและวางแผน
4. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน เช่น ร่วมออกแรงให้ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงาน
5. การมีส่วนร่วมในการติดตามการปฏิบัติงาน

เรื่องยศ ปรีดี (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตชนบทจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการร่วมกันในการวางแผน พบว่า ชุมชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการวางแผน โดยมีการรวมกลุ่มในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การรวบรวมกลุ่มแบบอาชีพมีการพบปะปรึกษาหารือเพื่อการศึกษาและความต้องการร่วมกันในชุมชน เดือนละ 2-3 ครั้ง ด้านการลงทุนในการดำเนินงานในการบริการส่วนตำบล พบว่า ชุมชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการลงทุนในการดำเนินงาน โดยมี การจัดตั้งแหล่งทุนของกลุ่มในรูปแบบออมทรัพย์มากที่สุด และมีการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยการเสียดสละแรงงานด้านการตัดสินใจในการทำงานร่วมกันของชุมชน ในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีส่วนร่วม โดยที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีส่วนร่วมในการวางแผนการใช้งบประมาณ ลักษณะดำเนินการ คือ มีการประชุมชี้แจงและวางแผน จัดสรรงบประมาณ โดยใช้สมาชิกแสดงความคิดเห็นใช้มติที่ประชุม โดยร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้บุคลากรในชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมและด้าน 4 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง คือ ด้านการลงมือปฏิบัติได้แก้ปัญหา ด้านสมาชิกในชุมชนสามารถตรวจสอบการดำเนินงาน ด้านความสามัคคีและการให้ความร่วมมือ และด้านการมีส่วนร่วมของชุมชนตามศักยภาพ

สำหรับผลการมีส่วนร่วมของชุมชนตามศักยภาพในการระดมความร่วมมือจากภายนอกเพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ชุมชนองค์กรภายนอกจำนวนปานกลางมีส่วนร่วม โดยมีการร่วมมือกันทางด้านวัฒนธรรมมากที่สุด มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเป็นผู้นำในการจัดกิจกรรมประเพณีการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น จัดทำพิพิธภัณฑ์และภูมิปัญญาท้องถิ่น

ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2543 พบว่า ความสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ดังที่เคยมีผู้ศึกษาไว้มากมายในนานาประเทศ และการศึกษาครั้งนี้สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ผู้ชายมักมีส่วนร่วมสูงกว่าผู้หญิง ผู้ที่อยู่ในวัยกลางคนมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากกว่าผู้ที่มีกลุ่มอายุอื่น ๆ การมีส่วนร่วมทางการเมืองยังแตกต่างกันไปตามระดับการศึกษา อาชีพ ถิ่นที่อยู่อาศัย อย่างไรก็ตามการศึกษานี้ พบความแตกต่างของชาวกรุงเทพมหานครทั้งที่อยู่ในเมืองและชานเมืองที่มีระดับการมีส่วนร่วมต่ำกว่าผู้ที่อยู่ในจังหวัดอื่น ๆ สิ่งที่สำคัญคือ ระดับการมีส่วนร่วมทาง



การเมืองของประชาชนอยู่ในระดับปานกลาง และพบว่า กรุงเทพมหานครมีประชาชนที่มีส่วนร่วมในทางการเมืองอยู่ในระดับต่ำ คิดเป็นร้อยละสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ ส่วนปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วม พบว่า การได้รับข่าวสารและความสนใจทางการเมือง ความเข้าใจทางการเมือง การเป็นสมาชิกกรรมการที่ปรึกษากลุ่ม การทำกิจกรรมที่เกี่ยวกับการเมือง ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวนี้ ประชาชนที่ได้รับข่าวสาร สนใจ เข้าใจ มีความรู้ และเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองมาก จนทำให้มีส่วนร่วมทางการเมืองมากด้วย นอกจากนี้ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ และสังคมที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ คือ การศึกษาและอายุ

**ปิยนุช แสงวรุณ (2544 : บทคัดย่อ)** ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นตำบลนางาม อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า ผู้เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เป็นเพศชาย จบการศึกษาระดับประถมศึกษา อาศัยอยู่ในท้องถิ่นมาตั้งแต่เกิดและส่วนใหญ่เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีส่วนร่วมในการจัดตั้งคณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาตำบล เก็บรวบรวมข้อมูลทั่วไปของตำบล รวบรวมและจัดกลุ่มปัญหาและความต้องการของตำบล ศึกษานโยบายของจังหวัดและอำเภอ กำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบล กลั่นกรองปัญหาและความต้องการ จัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการ กำหนดแนวทางพัฒนาตำบล และกำหนดกิจกรรมตาม โครงการ/งาน ผู้เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลจะให้ความร่วมมือในการเข้าร่วมประชุมทุกครั้ง

**ปัญหาที่พบ** คือ ผู้เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีระดับการมีส่วนร่วมในการร่วมวางแผนพัฒนาท้องถิ่น รับรู้ และเข้าใจระบบการวางแผนมากกว่าประชาชน ทำให้การพัฒนาท้องถิ่นไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจ ขาดวิสัยทัศน์ในการมีส่วนร่วมวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

**สุภาพ ศรีเมือง (2544 : บทคัดย่อ)** ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบล : ศึกษากรณีตำบลบ้านโพธิ์ อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย ผลการศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบลบ้านโพธิ์ พบว่า ด้านการเสนอปัญหาประชาชนจะมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง โดยกลุ่มที่มีส่วนร่วมมากที่สุด คือ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการจัดทำแผนพัฒนาตำบลประชาชนส่วนมากมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก โดยกลุ่มที่มีส่วนร่วมมาก คือ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการหมู่บ้าน และคณะกรรมการพัฒนาสตรี ด้านการบริหารดำเนินการ ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วม กลุ่มที่มีส่วนร่วมในด้านการบริหารจะเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ปี 2537 ด้านการตรวจสอบ ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีส่วน



ร่วมในการตรวจสอบด้านการรับประโยชน์และประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์จากโครงการ  
ที่องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการหรือจัดทำขึ้น แต่ระดับการมีส่วนร่วมอยู่ที่ระดับปาน  
กลาง ด้านการติดตามประเมินผล ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง โดยร่วมดูแลกิจกรรม  
หรือโครงการที่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดทำขึ้น

**สมบูรณ์ กนกหงษ์ (2544 : บทคัดย่อ)** ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหาร  
องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาค้นคว้า พบว่า

1. บุคลากรในชุมชนโดยรวมและจำแนกตามสถานภาพ เห็นว่า ชุมชนมีส่วนร่วมใน  
การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เห็นว่าชุมชนในอำเภอเขตเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ โดย  
ภาพรวมและเป็นรายด้าน อยู่ในระดับมากโดยเรียงค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านลักษณะ  
ของความเป็นผู้นำ ด้านการให้ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ด้านการมีส่วนร่วมเพื่อการพึ่งพา  
ตนเอง ด้านโอกาสพบปะแลกเปลี่ยนเพื่อการเรียนรู้ร่วมกัน ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ  
ของชุมชน และด้านความร่วมมือในชุมชน

2. บุคลากรในชุมชนที่มีสภาพแตกต่างกัน เห็นว่า ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหาร  
องค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอเขตเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมและเป็นรายด้าน  
ไม่แตกต่างกัน

**มานพ ฉวีรักษ์ (2546 : บทคัดย่อ)** ได้ศึกษากลยุทธ์องค์การบริหารส่วนตำบล ในการ  
ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ขององค์การบริหารส่วนตำบลเมืองศรีโค อำเภอวารินชำ  
ราบจังหวัดอุบลราชธานี พบว่า

1. ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วมในการพัฒนาส่วนท้องถิ่น และไม่มีส่วนร่วมใน  
การสร้างการมีส่วนร่วมตามแผนพัฒนาตำบล

2. องค์การบริหารส่วนตำบลได้นำเอากลยุทธ์การสร้างแรงจูงใจการสร้างการมี  
ส่วนร่วมของประชาชน การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วน  
ร่วมในการดำเนินงานการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองศรีโค

**น้ำฝน สมศรีนวล (2547 : บทคัดย่อ)** ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาคมในการ  
ดำเนินกิจการสาธารณะ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน เขตพื้นที่อำเภอนางรอง องค์การบริหารส่วน  
จังหวัดบุรีรัมย์ ผลการศึกษาพบว่า ประชาคมตำบลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีส่วนร่วมใน  
การดำเนินกิจการสาธารณะ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยรวมและเป็นรายด้าน อยู่ในระดับปาน  
กลาง โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากไปหาน้อย ดังนี้คือ ด้านการร่วมเสนอปัญหาและความ  
ต้องการของชุมชน ด้านการร่วมวางแผนหรือวางนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาของ

ชุมชน ด้านการร่วมจัดหาบริการสาธารณะ ด้านการร่วมคิดสร้างรูปแบบและวิธีแก้ปัญหาของชุมชน และด้านการร่วมติดตาม ตรวจสอบผลการดำเนินงานและบำรุงรักษาในกิจการสาธารณะ ตามลำดับ แนวทางการสนับสนุนให้ประชาคมมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการสาธารณะ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน คือ ควรเปิดเวทีประชาคมเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้ตรงต่อความต้องการ

**บุญเทียน จันสุข (2548 : บทคัดย่อ)** ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลกมลาไสย อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษา พบว่า ประชาชนที่มีส่วนร่วมในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลกมลาไสย ส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงจบการศึกษาระดับอนุปริญญา, ปวส. หรือเทียบเท่า รองลงมาจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา, ปวช. หรือเทียบเท่า มีอายุตั้งแต่ 55 ปีขึ้นไป ระดับการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า ส่วนใหญ่มีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก จำนวน 2 ด้าน คือ การส่งเสริมคุณภาพชีวิตและด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย มีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 4 ด้าน คือ ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว และด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมนอกจากนี้ยังพบว่า ประชาชนที่มีความแตกต่างกันเรื่องเพศและระดับการศึกษา มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของเทศบาลโดยรวมไม่แตกต่างกัน แต่ประชาชนที่มีอายุต่างกัน มีความคิดเห็นดังกล่าวแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

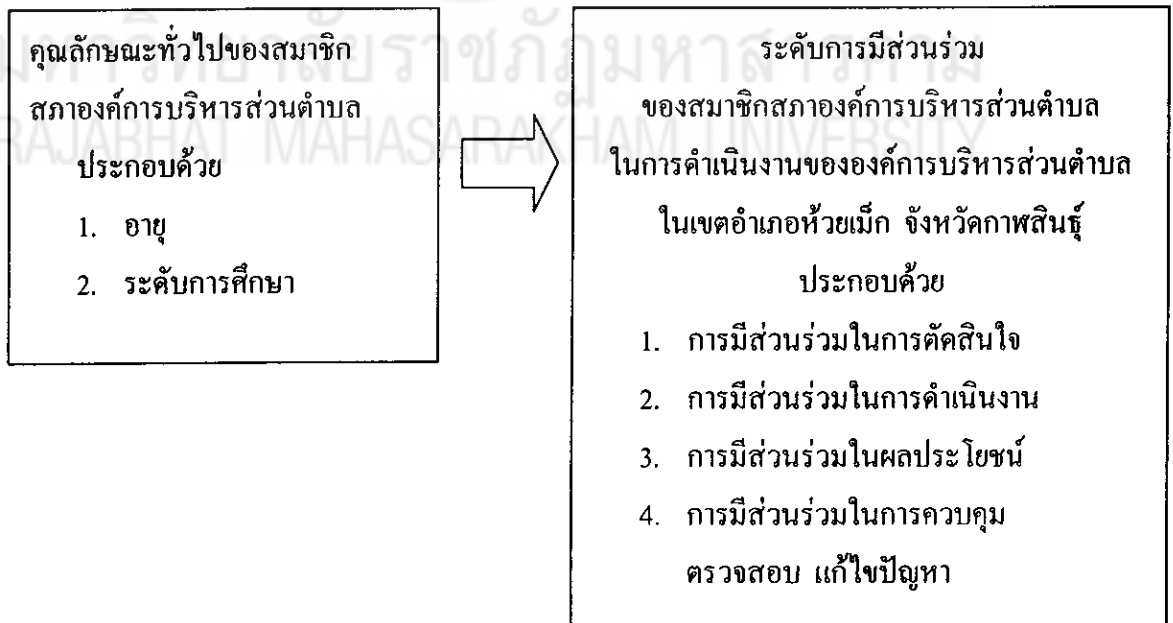
**จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง** สรุปได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนผู้เป็นศูนย์กลางการพัฒนานั้นจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนด และเพื่อให้การพัฒนาสนองความต้องการของประชาชน ได้อย่างเหมาะสม การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลคือผู้ที่อยู่ใกล้ชิดทำงานควบคุมกำกับองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการควบคุม ตรวจสอบ แก้ไขปัญหา ดังนั้น การศึกษาการมีส่วนร่วมของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นส่วนสำคัญยิ่ง เพื่อที่จะได้ นำไปเป็นข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพต่อไป

## 6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้นำรูปแบบของการมีส่วนร่วมของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะที่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการเห็นชอบแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อนำไปเป็นแนวทางทางในการบริหารงาน ตลอดจนการให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ข้อบัญญัติอื่นๆ รวมถึงการควบคุมการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยนำแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมตามแนวคิดของ นอร์แมน อัปฮอฟฟ์ ที่สำคัญ 4 ประการ (Norman Uphoff, 1988 อ้างถึงใน ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร, 2533 : 10 -11) มาประยุกต์เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยประกอบด้วย การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการควบคุม ตรวจสอบ แก้ไขปัญหา ดังแผนภูมิที่ 4

ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

ตัวแปรตาม (Dependent Variable)



แผนภูมิที่ 4 กรอบแนวคิดในการวิจัย