

## บทที่ 2

### วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลพนอม อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม ครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งสามารถนำมาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาโดยมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น
4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม
5. องค์การบริหารส่วนตำบลพนอม อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

แนวคิดและหลักการกระจายอำนาจ ถือเป็นแนวคิดที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ แก้ไขปัญหา รวมไปถึงการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

##### 1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 6) เสนอว่าการกระจายอำนาจ มีอยู่ 2 ความหมาย คือ

1.1 การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ การกระจายอำนาจตามความหมายนี้ ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

1.2 การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใด เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสมของลักษณะงานนั้นๆ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ฯลฯ

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2537 : 59) ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจ คือ ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดกิจการแทบทุกอย่างของส่วนท้องถิ่น

## 2. วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ

ตระกูล มีชัย (2538 : 19) ได้ให้ความเห็นว่าการกระจายอำนาจต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ ประสิทธิภาพของหน่วยราชการในการบริหาร การจัดการ และให้บริการแก่ประชาชน ประสิทธิภาพของการทำงาน และช่วยพัฒนาบรรยากาศการทำงานของข้าราชการและพนักงานให้มีความกระตือรือร้นมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ประการ การกระจายอำนาจควรเป็นไปภายใต้หลักการต่อไปนี้ ให้มีการกระจายอำนาจ วินิจฉัย สั่งการ และการบริหารลงไปยังหน่วยซึ่งรับผิดชอบบริการใกล้ชิดประชาชนให้มากที่สุด ผู้รับมอบอำนาจต้องมีความพร้อมในการรับหน้าที่ ความรับผิดชอบและอำนาจที่มากขึ้น โดยผู้กระจายอำนาจต้องให้ความสนับสนุนอย่างเพียงพอ ต้องสร้างดุลยภาพระหว่างหน้าที่ความรับผิดชอบกับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น การกระจายอำนาจต้องเป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และบรรยากาศของการทำงาน และก่อประโยชน์ต่อประชาชนและสังคม โดยส่วนรวม และการกระจายอำนาจต้องเป็นไปโดยมีเป้าหมายชัดเจนที่ประเมินได้ และต้องมีการเตรียมขั้นตอนให้เป็นระบบเพียงพอก่อนการดำเนินการ

## 3. ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจ

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 22-23) ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2548 : 291) และสันติสิทธิ์ ชวลิตธำรง (2546 : 43) มีมุมมองเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจปกครองว่ามีลักษณะสำคัญคล้ายคลึงกันดังต่อไปนี้

3.1 มีการจัดตั้งองค์การขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่มี

ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

3.2 มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่น ก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3.3 มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง

3.4 มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น หน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ และทรัพย์สินตลอดจนเงินอุดหนุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่างๆ

3.5 มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากจะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อันเป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้ขึ้นในสังกัดกักตกระทรวงทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

## 1. ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองที่เกิดจากการกระจายอำนาจการปกครองส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อตอบสนองต่อการแก้ปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ นักวิชาการได้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

จรรยา สุภาพ และคนอื่นๆ (2531 : 146-147) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินกิจการอันเป็นสิ่งที่

เกี่ยวกับท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะมักมีวัตถุประสงค์ไปในทางที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนปกครองตนเอง สามารถมีองค์การในทางปกครองที่จะช่วยสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่น ตลอดจนการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนในเขตการปกครองนั้นๆ ส่วนมากการปกครองท้องถิ่นมักจะเป็นนิติบุคคลอาจประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามาเพื่อปฏิบัติตามกำหนดระยะเวลา โดยมีงบประมาณของตนเอง

วุฒิสภา ดันไชย (2547 : 1) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญคือ องค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา คัดลึงใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการสาธารณะต่างๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครอง และบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และพื้นที่ของตนเองที่กำหนดไว้ตามกฎหมายโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ภายในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย หรืออีกนัยหนึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจของทางราชการส่วนกลางเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นอิสระต่างจากการปกครองของราชการส่วนกลาง ที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง

สรุป การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์กรหนึ่งที่มีอาณาเขตของตนเอง มีประชากรตามที่หลักเกณฑ์กำหนด มีอำนาจ และมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตน โดยมีหน้าที่ให้บริการในด้านต่างๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเองด้วยตนเอง อาทิ การมีส่วนร่วมในการคัดลึงใจ แก้ไขปัญหาในชุมชน หรือมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง โดยผ่านตัวแทนที่มาจากกาเลือกตั้ง เช่น การมีสภาท้องถิ่น เป็นต้น

## 2. ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการ ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ดังนี้

พรชัย เทพปัญหา และคณะ (2537 : 1) ให้ความเห็นว่า ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ เป็นองค์การที่มีการปฏิบัติงานต่อเนื่องกัน โดยไม่ขาดตอน ไม่ใช่เพียงทำเดี๋ยวยุค มีอำนาจที่จะกระทำกิจกรรมสาธารณะ มีความสามารถที่จะทำสัญญากับบุคคลหรือนิติบุคคลได้ มีสิทธิที่จะฟ้องร้องหรือถูกฟ้องร้องคดีความใน ศาลและความสามารถที่จะเก็บภาษีอากร และกำหนดงบประมาณของตนเอง

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) ได้จำแนกลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอนและมีคณะผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างเป็นอิสระ และมีอำนาจอิสระในด้าน การคลัง เช่น จัดเก็บและหารายได้อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและจัดทำงบประมาณของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งองค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นนี้จะมีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่นเป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่นเอง

ปธาน สุวรรณมงคล (2547 : 4-5) ได้กล่าวถึง ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

2.1 เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้น โดยอำนาจกฎหมาย การเป็นนิติบุคคลจึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมายสำหรับการปกครองท้องถิ่นถือเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้นๆ และสามารถก่อพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา การก่อหนี้ เป็นต้น

2.2 มีอำนาจหน้าที่เฉพาะจะมีการดำเนินกิจการตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นกาลเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้นๆ ซึ่งอาจจะเป็นการระบุหน้าที่ไว้โดยชัดเจน หรืออาจเป็นการระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มทำกิจการใดๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ

2.3 ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการ



เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสภาเป็นผู้เลือก ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

2.4 ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สำคัญ ทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง การริเริ่มกฎหมาย การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประพฤติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป การให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะต่อผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ในท้องถิ่นใดที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็งจะทำให้การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมมากขึ้นและมีความโปร่งใสในการทำงาน ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเข้มแข็ง

2.5 มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ สาระสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น คือ ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามนโยบาย และเป้าหมายที่กำหนด ความเป็นอิสระในการบริหารงาน ในที่นี้หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจดำเนินการในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย โดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุน ส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการควบคุมอย่างใกล้ชิด

2.6 มีอำนาจในการจัดหารายได้ และใช้จ่ายรายได้อย่างอิสระตามสมควร การปกครองท้องถิ่นที่จะบังเกิดผลดีต่อท้องถิ่น โดยส่วนรวม ต้องมีอำนาจในการจัดหารายได้ภายในท้องถิ่นของตนอย่างเพียงพอต่อการบริหารงาน กล่าวคือมีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเอง ได้นอกเหนือจากรายได้ของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2.7 มีการกำกับดูแลจากรัฐ การปกครองท้องถิ่นถือเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐ และจัดตั้งโดยรัฐมีกฎหมายรองรับ มิใช่องค์กรที่เป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐ ดังนั้น การกำกับดูแลจึงเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำเป็น เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะผู้บริหารท้องถิ่น เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การกำกับดูแลของรัฐต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและต้องไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

สรุปได้ว่า ลักษณะการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย การเป็นองค์กรในชุมชน  
 0ที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายส่วนกลาง มีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน มีสถานภาพ  
 เป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมทั้งในด้านการคลัง  
 การจัดเก็บภาษี การหารายได้ตามที่กฎหมายกำหนด การจัดทำงบประมาณด้วยตนเอง รวมถึง  
 การกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ และการมีการแบ่งองค์กรเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่  
 ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น และฝ่ายสภาท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครอง  
 ตั้งแต่ขั้นตอนการเลือกตั้งคณะผู้แทนซึ่งประกอบด้วยคณะผู้บริหารและสมาชิกสภา ท้องถิ่น  
 รวมถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม และติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กร  
 ปกครองส่วนท้องถิ่น

## แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

### 1. ความหมายของการมีส่วนร่วม

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาต่างๆ มีนักวิชาการ  
 เป็นจำนวนมากได้เสนอแนวคิดเอาไว้ โดยเป็นความหมายที่มีความหลากหลายและมีความ  
 แตกต่างกันไปออกไปตามความเข้าใจและประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ซึ่งแนวคิดของ  
 นักวิชาการแต่ละท่านล้วน แล้วแต่มีประโยชน์และเป็นพื้นฐานสำหรับการเสนอรูปแบบการมี  
 ส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปเริ่มต้นที่  
 ความหมายของ “การมีส่วนร่วม (Participation) มีผู้ให้ความหมายไว้ดังนี้  
 เออวิน (Erwin. 1976 : 21) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน  
 ไว้ว่ากระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการพัฒนาร่วมคิดร่วม  
 ตัดสินใจ แก้ไขปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ความรู้ ความชำนาญ ร่วมกับการ  
 ใช้วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนการติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กร และเจ้าหน้าที่  
 ที่เกี่ยวข้อง

กาญจนา แก้วเทพ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ (2530 : 40) ได้ให้ความหมายของการ  
 มีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า การให้มีโอกาสทางเลือกเอง มีโอกาสจัดการด้วยตนเอง มี  
 โอกาสใช้เครื่องมือด้วยตนเอง

ถวิลวดี บุรีกุล (2543 : 31) คำว่า การมีส่วนร่วมโดยมากมักจะใช้ในความหมาย  
 ตรงกันข้ามกับคำว่า การเมินเฉย (Apathy) ฉะนั้น คำว่าการมีส่วนร่วมตามความหมายข้างต้น

จึงหมายถึง การที่บุคคลกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือในประเด็นนั้นที่บุคคลสนใจ ไม่ว่าจะเข้าจะได้ปฏิบัติการเพื่อแสดงถึงความสนใจอย่างจริงจัง หรือไม่ก็ตาม และไม่จำเป็นที่บุคคลนั้นจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นโดยตรงก็ได้ แต่การมีทัศนคติ ความคิดเห็น ความสนใจ ห่วงใยก็เพียงพอแล้ว ที่จะเรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมได้ ดังนั้นคำจำกัดความของ “ การมีส่วนร่วมของประชาชนจึง หมายความว่า การที่กลุ่มประชาชน หรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกันที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมหรือการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจมติชน ไม่ว่าจะผ่านทางตรงหรือทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วม ยังหมายถึง การที่กลุ่มของประชาชนก่อให้เกิดการรวมตัวที่สามารถจะทำการตัดสินใจใช้ทรัพยากรและมีความรับผิดชอบในกิจกรรมที่กระทำ โดยกลุ่ม และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการประชุม ณ องค์การสหประชาชาติเคยระบุไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นคำที่ไม่อาจกำหนดนิยามความหมายเดียวที่ครอบคลุมได้ เพราะความหมายของการมีส่วนร่วมอาจแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ หรือแม้แต่ในประเทศเดียวกันก็ตาม หากให้เข้าใจชัดแล้ว การนิยามความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรมีลักษณะจำกัดเฉพาะในระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเท่านั้น

## 2. ลักษณะรูปแบบและกระบวนการมีส่วนร่วม

นักวิชาการ ได้อธิบายถึงลักษณะรูปแบบและกระบวนการมีส่วนร่วมไว้ดังต่อไปนี้

### 2.1 รูปแบบและกระบวนการการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้บรรลุ

วัตถุประสงค์ของนโยบายการพัฒนา คือ (ไพรัตน์ เดชะรินทร์. 2524 : 19-20)

2.1.1 ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าปัญหา สาเหตุของปัญหาและการลดปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน รวมตลอดจนความต้องการของชุมชน

2.1.2 ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบวิธีการพัฒนา เพื่อแก้ไขปัญหาและลดปัญหาของชุมชน เพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน หรือสนองความต้องการของชุมชน

2.1.3 ร่วมวางแผนนโยบาย หรือแผนงาน หรือโครงการหรือกิจกรรมเพื่อจัดและแก้ไขปัญหา สนองความต้องการของชุมชน



2.1.4 ร่วมตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด ให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

2.1.5 ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2.1.6 ร่วมกันลงทุนในกิจกรรม โครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเองและของหน่วยงาน

2.1.7 ร่วมปฏิบัติตามนโยบายแผนงาน โครงการและกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้

2.1.8 ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการ และกิจกรรมที่ได้ทำไว้ ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

2.2 ข้อควรคำนึงถึงรูปแบบของการมีส่วนร่วมมี 3 ประการ คือ (อศิน รพีพัฒน์ 2527 : 18) ได้ให้

2.2.1 กลไกการพัฒนาเคลื่อนย้ายจากรัฐสู่ประชาชน ให้ประชาชนมีบทบาทหลักในการพัฒนา

2.2.2 เป้าหมายของการพัฒนา คือการพัฒนาขีดความสามารถเพื่อพึ่งและพัฒนาตนเองมิใช่พึ่งพาองค์กรพัฒนาภายนอก

2.2.3 กระบวนการพัฒนาภายใต้รูปแบบนี้ต้องยึดหลักจากล่างสู่บน มากกว่าจากบนสู่ล่าง นอกจากนี้แต่ละรูปแบบควรมีการแบ่งการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนออกเป็น

1) การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทาง

2) การตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหา

3) การปฏิบัติงานในกิจกรรม การพัฒนาตามแผน การประเมินผลงาน

กิจกรรมการพัฒนา

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับกรณีมีส่วนร่วม ซึ่งจำแนกประเภทของการมีส่วนร่วมไว้โดยมีรูปแบบต่างๆ คือ การจำแนกจากการพิจารณาถึงระดับการอาสาสมัครเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งมีทั้งการถูกบังคับและไม่ถูกบังคับการจำแนกตามวิธีการที่เข้าไปเกี่ยวข้อง ประกอบด้วย การมีส่วนร่วม โดยตรงและโดยอ้อม การจำแนกตามการเข้าไปเกี่ยวข้องกับขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการวางแผนการพัฒนา การจำแนกตามลักษณะชั้นขององค์กร โดยพิจารณาจากโครงสร้างขององค์กร การจำแนกตามความเข้มข้นและความดีของสังคม และการจำแนกตามระดับการเข้ามามีส่วนร่วม ดังนี้ (เบญจมาศ อยู่ประเสริฐ. 2544 : 19)

2.3.1 การมีส่วนร่วมในฐานะผู้ส่งเสริม (สนับสนุน) ประกอบด้วยการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง ซึ่งจะส่งเสริมให้บุคคลมีความเอาใจใส่เข้ามาร่วมกิจกรรมกับ อบต. หรืออาจลงรับสมัครเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมด้านกฎหมาย เช่น การปฏิบัติตามกฎหมาย การเสียภาษีตามกฎหมาย เป็นต้น และการมีส่วนร่วมในด้านความร่วมมืออาจอยู่ในรูปของการสละแรงงาน เงิน การร่วมทำงาน การร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อพิจารณาสนับสนุนหรือคัดค้าน

2.3.2 การมีส่วนร่วมในฐานะของผู้รับบริการ อาจกระทำในลักษณะการแก้ปัญหาหรือ ความเดือดร้อน รวมทั้งการทำหน้าที่สะท้อนภาพให้ผู้บริหารได้เห็นภาพของการบริการที่ประชาชนได้รับ

2.3.3 การมีส่วนร่วมในฐานะผู้ตรวจสอบ ซึ่งสามารถกระทำได้ในลักษณะต่างๆ เช่น ร่วมตรวจสอบพฤติกรรมของสมาชิกสภาอบต. ตรวจสอบแผนพัฒนาของ อบต. ตรวจสอบการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ตรวจสอบโครงการต่างๆ การเข้าร่วมฟังการประชุมสภา รวมทั้งการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร เป็นต้น

### 3. ปัจจัยในการมีส่วนร่วม

นักวิชาการ ได้อธิบายปัจจัยในการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

3.1 ปัจจัยในการมีส่วนร่วมเกิดจากแนวคิดที่สำคัญมี 3 ประการ คือ (นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์. 2527 : 183)

3.1.1 ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน อันเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลส่วนบุคคลเกิดบังเอิญพ้องต้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของสังคม

3.1.2 ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกัน ที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่ผลักดันให้เกิดการรวมกลุ่มวางแผนและลงมือกระทำร่วมกัน

3.1.3 การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนกลุ่มหรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนาในการตัดสินใจร่วมกันนี้ ต้องมีระดับรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความคิดริเริ่มกระทำการที่สนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นๆ

สรุปได้ว่า เมื่อเกิดความไม่พึงพอใจในสภาพที่เป็นอยู่มากๆ มีความต้องการเปลี่ยนแปลงไปสู่สภาพอื่น จึงก่อให้เกิดการร่วมมือร่วมใจในการพัฒนาได้ นอกจากนี้ได้กล่าวมา การมีส่วนร่วมอาจเกิดจากความศรัทธา ความเกรงใจหรืออำนาจบังคับก็ได้ซึ่งถ้าการมีส่วนร่วมในกิจกรรมใดเกิดจากความเกรงใจหรืออำนาจบังคับ มักจะประสบผลในเชิงลืมหลับมากกว่าประสบผลสำเร็จ

3.2 ปัจจัยพื้นฐานในการระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 3 ประการ คือ (สมบุญ อำนวยพันธ์. 2542 : 17)

3.2.1 ปัจจัยของสิ่งจูงใจจากสภาพความเป็นจริงของชาวชนบทที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมหนึ่งๆ ทั้งในแง่ของการร่วมแรง ร่วมทรัพยากรหรืออื่นๆ นั้นเหตุผล 2 ประการ คือ การมองเห็นว่าตนจะได้ผลประโยชน์ตอบแทนในสิ่งที่ทำไปซึ่งถือเป็นเรื่องของการกระตุ้นให้เกิดมีสิ่งจูงใจ ประการที่สอง การที่ได้รับการบอกกล่าวหรือชักชวนจากเพื่อนให้เข้าร่วมโดยมีสิ่งจูงใจเป็นตัวนำซึ่งถือเป็นเรื่องของการก่อให้เกิดมีสิ่งจูงใจ

3.2.2 ปัจจัยโครงสร้างของช่องทางในการเข้ามีส่วนร่วม เนื่องจากการเข้ามีส่วนร่วมไม่ได้ มีการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ที่เหมาะสม เช่น ภาวะผู้นำ กฎระเบียบ แบบแผน และลักษณะการทำงานให้ประชาชนบางส่วนไม่เห็นช่องทางที่จะเข้ามีส่วนร่วม ได้ ดังนั้นพื้นฐานด้านโครงสร้างของช่องทางจึงควรมีลักษณะ ดังนี้

- 1) เปิดโอกาสให้ทุกๆ คน ทุกๆ กลุ่ม ในชุมชนมีโอกาสเข้าร่วมในการพัฒนาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ทั้งที่เป็นการเข้าร่วมในรูปแบบของตัวแทนหรือเข้าร่วมโดยตรง ก็ได้
- 2) มีเวลากำหนดที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้เข้าร่วมสามารถกำหนดเงื่อนไขของตนเองได้ตามสภาพความเป็นจริงของตนเอง
- 3) กำหนดลักษณะของกิจกรรมให้แน่นอนว่าจะทำอะไร

3.2.3 ปัจจัยอำนาจในการส่งเสริมกิจกรรมของการมีส่วนร่วม กิจกรรมการมีส่วนร่วมที่ผ่านมามีจะเป็นการเห็นด้วย และมีโอกาสเข้าร่วมของประชาชนแต่ไม่อาจกำหนดเป้าหมายวิธีการหรือ ผลประโยชน์ของกิจกรรมได้ เพราะต้องขึ้นอยู่กับกำหนัดและการจัดสรรของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจุดนี้เองเป็นเงื่อนไขที่ไม่อาจก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมที่แท้จริงได้

#### 4. รูปแบบและขั้นตอนในการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นอาจจะกล่าวถึงขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด อันเกิดจากการผสมผสานแนวคิดเชิงทฤษฎีกับแนวคิดภาคปฏิบัติ

4.1 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าควรมีส่วนร่วมในลักษณะการเป็นสมาชิก การเข้าร่วมประชุม การเป็นสมาชิกที่บริจาคเงิน การเป็นกรรมการ และเป็นประธานกรรมการ และรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ดังนี้ (จำรัส บุญเชื่อง. 2537 : 16)

4.1.1 การมีส่วนร่วมโดยตรง โดยผ่านองค์กรที่จัดตั้งของประชาชน  
ของกลุ่มชนหรือเยาวชนกลุ่มต่างๆ

4.1.2 การมีส่วนร่วมทางอ้อม โดยผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน เช่น  
กระบวนการของกลุ่มหรือชุมชน

4.1.3 การมีส่วนโดยเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม โดยผ่านองค์กรที่มีผู้แทนของ  
ประชาชนโดยตรง เช่น สถาบันหรือหน่วยงานที่เชิญชวน หรือเปิดโอกาสให้เข้ามาได้ตลอดเวลา

4.2 รูปแบบและขั้นตอนในการมีส่วนร่วมประกอบด้วย 5 รูปแบบขั้นตอน ดังนี้  
(ทวิวงศ์ ศรีบุรี. 2541 : 36-37)

4.2.1 การมีส่วนร่วมในขั้นริเริ่มการพัฒนา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้า  
มามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา หาสาเหตุของปัญหา เข้ามาคัดสังใจกำหนดปัญหา การ  
กำหนดความต้องการของชุมชน และมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญ เพื่อพัฒนาท้องถิ่น

4.2.2 การมีส่วนร่วมในขั้นวางแผนการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้า  
มามีส่วนร่วมในการประชุมในท้องถิ่นเพื่อการวางแผน เพื่อการวิเคราะห์ปัญหา การกำหนด  
นโยบาย กำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการการพัฒนา กำหนดวิธีการและแนวทางการ  
ดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดทรัพยากรที่จะใช้ในการพัฒนา

4.2.3 การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้า  
ร่วมเป็นสมาชิกหรือกรรมการของชมรม การติดต่อประสานงานและการขอรับความช่วยเหลือ  
จากองค์กรทั้งใน และนอกชุมชน การเข้าร่วม ในการบริหารกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน  
สนับสนุนทรัพยากรเพื่อส่วนรวม เช่น การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ในการพัฒนา การใช้แรงงาน  
ในการพัฒนาในกิจกรรมต่างๆ ของท้องถิ่น

4.2.4 การมีส่วนร่วมในขั้นรับผลประโยชน์จากการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่  
ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนาตามนโยบายที่กำหนด ผลประโยชน์  
ที่ได้รับตรงตามความต้องการ ประชาชนมีภาพชีวิตที่ดี สามารถลดค่าใช้จ่ายในครอบครัว  
ประชาชน สามารถหรือยอมรับผลกระทบอันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุ และจิตใจ และ  
ปัญหาของท้องถิ่นได้รับการแก้ไขในเชิงรูปธรรมและนามธรรมต่อสังคมหรือต่อบุคคล

4.2.5 การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชน  
เข้าร่วมติดตามและประเมินผลเป็นระยะว่าการพัฒนา การดำเนินงาน/กิจกรรมใน โครงการ/  
แผนงานด้านการพัฒนาท้องถิ่นนั้นเป็น ไปตามแผนพัฒนา สำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด  
เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้หรือไม่ ตลอดจนประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้

จ่ายงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการพัฒนา และประชาชนสามารถเข้ามาแสดงความคิดเห็น และวิพากษ์วิจารณ์การพัฒนาท้องถิ่นได้

4.3 การมีส่วนร่วมคือกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับ โครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกันทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนี้ ตั้งแต่แรกจนถึงขั้นตอนการติดตาม และประเมินผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจและรับการเรียนรู้อ การปรับเปลี่ยน โครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย รูปแบบการมีส่วนร่วมของ ประชาชน การมีส่วนร่วมที่ดำเนินอยู่โดยทั่วไป สามารถสรุปได้เป็น 5 รูปแบบ คือ (ประพันธ์ วรรณาวร. 2543 : 42-58)

4.3.1 การรับรู้ข่าวสาร (Public information) การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ ประชาชนผู้มีส่วนร่วมได้เสีย และบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องได้รับการแจ้งให้ ทราบถึงรายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการรวมทั้งผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้การ ได้รับแจ้งข่าวสารดังกล่าวจะต้องเป็นการแจ้งก่อนการที่จะมีการตัดสินใจในการดำเนินการ

4.3.2 การปรึกษาหารือ (Public consultation) การปรึกษาหารือเป็นรูปแบบ การมีส่วนร่วมที่มีการจัดการหารือระหว่างผู้ดำเนินการ โครงการกับประชาชนที่เกี่ยวข้องและ ได้รับผลกระทบสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้การปรึกษาหารือหรือประกอบการจัดทำรายงาน การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้การปรึกษาหารือยังเป็นอีกช่องทางหนึ่ง ในการ กระจายข้อมูลข่าวสาร ไปยังประชาชนทั่วไปและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเข้าใจใน โครงการและกิจกรรมมากขึ้น และเพื่อมีการให้ข้อเสนอแนะเพื่อประกอบทางเลือกในการ ตัดสินใจ

4.3.3 การประชุมรับฟังความคิดเห็น (Public meeting) การประชุมรับฟัง ความคิดเห็นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนและฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรม และ ผู้มีอำนาจตัดสินใจการทำโครงการหรือกิจกรรมนั้น ได้ใช้เวทีสาธารณะในการทำความเข้าใจ และค้นหาเหตุผลที่ดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมในพื้นที่นั้นหรือไม่ การประชุมฟังความ คิดเห็นมีหลายรูปแบบ รูปแบบที่พบเห็นกันบ่อย ได้แก่

1) การประชุมในระดับชุมชน (Community meeting) การประชุมใน ลักษณะนี้มีการจะจัดขึ้นในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนิน โครงการ โดยเจ้าของ โครงการหรือกิจกรรมจะต้องส่งตัวแทนเข้าร่วมเพื่ออธิบายให้ที่ประชุมทราบถึงลักษณะ โครงการและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นและตอบข้อซักถาม การประชุมในระดับนี้อาจจะจัด ในระดับที่กว้างขึ้นได้ เพื่อรวมหลายๆ ชุมชน ในคราวเดียวกันในกรณีที่มีหลายชุมชนได้รับ ผลกระทบ



2) การประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ (Technical hearing) สำหรับโครงการที่มีข้อโต้แย้งทางวิชาการ จำเป็นจะต้องมีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นในทางวิชาการในการเชิญผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาจากภายนอกมาช่วยอธิบายข้อซักถามและให้ความคิดเห็นต่อโครงการ การประชุมอาจจะจัดในที่สาธารณะทั่วไป ผลการประชุมจะต้องนำเสนอต่อสาธารณะหรือผู้เข้าร่วมประชุมต้องได้รับทราบผลดังกล่าวด้วย

3) การประชาพิจารณ์ (Public hearing) เป็นการประชุมที่มีขั้นตอนดำเนินการที่ชัดเจนมากขึ้น เป็นเวทีในการเสนอข้อมูลอย่างเปิดเผยไม่มีการปิดบัง ทั้งฝ่ายเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้มีส่วนได้เสียจากโครงการ การประชุมและคณะกรรมการจัดการประชุมจะต้องมีองค์ประกอบของผู้เข้าร่วม ที่เป็นที่ยอมรับมีหลักเกณฑ์และประเด็นในการพิจารณาที่ชัดเจนและแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบทั่วกัน ซึ่งอาจมาจากร่วมกันกำหนดขึ้น ทั้งนี้รูปแบบ การประชุมไม่ควรจะเป็นทางการมากนัก และไม่เกี่ยวข้องกับนัยทางกฎหมายที่จะต้องมีการชี้ขาดเหมือนการตัดสินในกฎหมาย การจัดประชุมอาจจะจัดในหลายวันและไม่จำเป็นต้องจัดในครั้งเดียวและสถานที่เดียวตลอดไป

4.3.4 การร่วมในการตัดสินใจ (Decision making) เป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งในทางปฏิบัติที่จะต้องให้ประชาชนเป็นผู้ที่ตัดสินใจประเด็นปัญหานั้นๆ ไม่ดำเนินการให้เกิดขึ้นได้ง่ายๆ อาจดำเนินการให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบเลือกตัวแทนของตนเข้าไปนั่งในคณะกรรมการใดคณะหนึ่ง ที่มีอำนาจตัดสินใจ รวมทั้งได้รับเลือกในฐานะที่เป็นตัวแทนองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชน ในพื้นที่ซึ่งประชาชนจะมีบทบาทชี้นำการตัดสินใจ ได้ดีขึ้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของคณะกรรมการพิเศษนั้นๆ ว่าจะมีการวางน้ำหนักของประชาชนไว้เพียงใด ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงถือว่าเป็นเรื่องสำคัญและมีความจำเป็นมากต่อการพัฒนาหรือการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศต่อไปในอนาคตเพราะการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จำเป็นจะต้องมีการให้ข่าวสารที่แท้จริง และ ถูกต้องมีการกำหนดขั้นตอนการมีส่วนร่วมอย่างถูกวิธีและมีประสิทธิภาพ ที่สำคัญที่สุดที่ผู้ตัดสินใจจะต้องเข้าใจและยอมรับสำหรับสังคมไทย คือเมื่อมีผู้เสียผลประโยชน์คนเหล่านั้นจะออกมาคัดค้านและต่อต้าน โครงการหรือกิจการทุกรูปแบบและทุกวิถีทาง โดยจะพยายามชี้้นำให้ประชาชนอื่นหรือกลุ่มอื่นได้เห็นถึงผลกระทบหรือความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นกับตนเองหรือกลุ่มของตนเอง ซึ่งในบางครั้งอาจจะมีผู้เสียประโยชน์จากโครงการไม่มากเมื่อเทียบกับจำนวนประชาชนที่ได้รับประโยชน์ และคนกลุ่มนี้สามารถสร้างการคัดค้านให้เป็นข่าวใหญ่โตตามสื่อประเภทต่างๆ ในขณะที่เดียวกันผู้ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการจะนั่ง

เลยเพราะทราบดี อยู่แล้วว่าจะอย่างไรเสียตนเองก็ได้รับผลประโยชน์ จึงไม่ยอมออกมาชี้แจงหรือสนับสนุน โครงการหรือกิจการนั้นๆ ทำให้ประชาชนกลุ่มอื่นหรือในพื้นที่อื่นจะยิน และฟังข่าวสารของผู้ได้รับผลกระทบหรือผู้เสียประโยชน์เท่านั้น ซึ่งจะเป็นการเบี่ยงเบนความเข้าใจ และการยอมรับในกิจการหรือโครงการนั้นๆ

4.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 87 บัญญัติไว้ว่า รัฐต้องดำเนินการแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

4.4.1 ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

4.4.2 ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

4.4.3 ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบขององค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น

4.4.4 ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

5. ส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งสุจริตและเที่ยงธรรม

## 5. ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วม

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2526 : 20) แม้หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมมีเป้าหมายในการให้ประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนได้ส่วนเสีย ได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุดก็ตาม แต่กรณีของประเทศไทยเท่าที่ผ่านมายังถือว่าประชาชนยังมีบทบาทน้อยมาก การดำเนินการต่างๆ มักกระทำโดยองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐแต่เพียงลำพัง ข้อสังเกตที่ประจักษ์ชัดคือเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งให้สิทธิประชาชนมากขึ้นในหลายๆ ด้านเปิดโอกาสประชาชนเรียนรู้ และให้สิทธิของตนเองตามกฎหมายมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ

รวมพลังของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานกิจการสาธารณะขององค์กรของรัฐมากขึ้น หากวิเคราะห์ถึงสภาพการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการสาธารณะของประเทศไทย ซึ่งจัดว่ายังมีปัญหาและอุปสรรค และทำให้การดำเนินโครงการหลายประเภท เป็นไปอย่างไม่โปร่งใส อาจกล่าวได้ว่าเกิดขึ้นจากเหตุปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการ คือ

5.1 ประชาชนเองยังขาดความตระหนัก ซึ่งหมายถึง ความรู้ ความเข้าใจที่แท้จริง ในสิทธิ และบทบาทหน้าที่ของตนเอง และจิตสำนึก ซึ่งหมายถึงความรู้สึกรับผิดชอบต่อส่วนรวม แสละสิ่งแคว้นในประเด็นนี้ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง มองว่าตนเองมิได้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง การเข้าไปมีส่วนร่วมจึงไม่อาจทำให้ตัวเองได้รับผลประโยชน์อะไร

5.2 ระบบราชการแบบเดิมที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วม

5.3 ระบบราชการแบบเดิมที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาความกระตือรือร้นและความยากจนที่ทำให้ชาวชนบทต้องดิ้นรนหาที่พึ่ง ความไม่มั่นใจในสถานภาพทางสังคมของตนเอง ทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งต้องพึ่งพาบุคคลภายนอก ดูถูกตนเอง และพยายามเลือกผู้นำที่สามารถอุปถัมภ์ ตัวเองได้

5.4 ระบบราชการที่ยังไม่มีการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง ทำให้ประชาชนไม่ต้องการมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดำเนินการใดๆ เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐ

5.5 ความคิดของเจ้าหน้าที่ หรือข้าราชการที่รับผิดชอบที่ว่าตนเองเป็นผู้มีหน้าที่ แต่เพียงลำพังในการบริหารกิจการสาธารณะ ประชาชนเป็นเพียงผู้ที่คอยรับผลประโยชน์ การให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมอาจทำให้การทำงานล่าช้า รุงรัง และไม่ทันการ

## 6. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา

มีนักวิชาการได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาหลายท่าน ดังนี้

6.1 หลักการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาว่า หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลส่งเสริมชักนำและสร้างโอกาสให้กับประชาชนในชุมชนทั้งส่วนบุคคล กลุ่มชน สมาคม มูลนิธิ และองค์กรอาสาสมัครให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องรวมกัน (ไพรัตน์ เตชะรินทร์. 2524 : 6)

6.1.1 โครงการพัฒนาจังหวัด (คพจ.) เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2534 มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้จังหวัดได้มีบทบาทเป็นตัวกลางในการพัฒนาระดับจังหวัด โดยเป็นผู้ริเริ่มเสนอโครงการให้สอดคล้องกับปัญหาในพื้นที่ กำหนดหน่วยงานที่จะปฏิบัติ มีอำนาจอนุมัติปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแผนหรือโครงการ

6.1.2 โครงการพัฒนาตำบล (คพต.) เริ่มต้นเมื่อ พ.ศ. 2535 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายการพัฒนาไปสู่ระดับสภาตำบล อันเป็นองค์กรประชาชน โดยพัฒนาตามแผนพัฒนาตำบลและกระจายอำนาจอนุมัติโครงการจากระดับจังหวัดสู่ระดับอำเภอ และยกระดับความสามารถของสภาตำบลให้มีประสิทธิภาพในด้านการตัดสินใจ การวางแผน ควบคุมการดำเนินงาน การบำรุงรักษาและความรู้สึกเป็นเจ้าของในสาธารณะประโยชน์

6.2 การพัฒนาไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐ และภาคเอกชนล้วนแล้วมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเองเนื่องจากการมีส่วนร่วมในการพัฒนามีความสำคัญ ดังนี้ (สมนึก ปัญญาสิงค์. 2532 : 276-117)

6.2.1 การมีส่วนร่วมของชุมชนสามารถสร้างการยอมรับในคุณค่าของสังคมและวัฒนธรรมภายในชุมชนได้ และในบางครั้งสามารถเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานของชุมชนที่ไม่พึงปรารถนาได้อีกด้วย

6.2.2 การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นวิธีการที่สามารถสร้างประสบการณ์ต่างๆ ให้กับประชาชนได้เรียนรู้ และนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

6.2.3 การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นการระดมเอาพลังความคิดพลังกาย พลังใจ และทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่ในชุมชนออกมาใช้ประโยชน์ต่อชุมชน

6.2.4 การมีส่วนร่วมของชุมชนมีการสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีการกระจายอำนาจ

6.2.5 การมีส่วนร่วมของชุมชนสอดคล้องกับปรัชญาทางสังคมและการเมือง (Social political philosophy) ที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการพัฒนา วางแผนดำเนินการ

6.2.6 การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนา ซึ่งการพัฒนาใดๆ ก็ตามถ้าขาดความร่วมมือและการมีส่วนร่วมแล้ว กิจกรรมหรือโครงการนั้นๆ ก็ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและจะประสบความล้มเหลวในที่สุด

6.3 การพัฒนาที่จะเป็นผลดี และเป็นธรรมนั้น ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนา นับตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของการกำหนดเป้าหมายและแนวทางของการพัฒนา ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวย่อมต้องโอนอ่อนต่อความแตกต่าง (Diversify) ของท้องถิ่น ตลอดจนแนวทางการพัฒนาย่อมต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและตัดสินใจของประชาชนเจ้าของท้องถิ่นอย่างมาก (นิธิ เอียวศรีวงศ์. 2532 : 20)

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมหมายถึง กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการร่วมตัดสินใจ การร่วมดำเนินการ และร่วมรับประโยชน์ โดยต้องมีการให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็น การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงมีอยู่ในเกือบทุกกิจกรรมของสังคมขึ้นอยู่กับความสนใจและประเด็นในการพิจารณา นอกจากนี้การมีส่วนร่วมต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดประสงค์มุ่งหมาย มีกิจกรรมเป้าหมาย และมีกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระบวนการหรือขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเริ่มจากกระบวนการการตัดสินใจเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ในการมีส่วนร่วม จากนั้นจะนำไปสู่การกำหนดวิธีการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร โดยต้องคำนึงถึงกลุ่มเป้าหมายหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย จะเห็นได้ว่ากระบวนการการตัดสินใจ วัตถุประสงค์ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกลุ่มเป้าหมาย สถานการณ์เฉพาะและเทคนิคในการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมเมื่อเห็นว่าตนได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจ จำนวนและสัดส่วนของประชาชนจะแตกต่างกันไปในแต่ละกระบวนการการตัดสินใจ ไม่มีกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนชนิดใดชนิดหนึ่งที่เหมาะสมและใช้ได้ผลดีกับทุกสถานการณ์

## แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม

1. ความหมายและความสำคัญของการบริหารแบบมีส่วนร่วม  
นักวิชาการได้ให้ความหมายและความสำคัญของการบริการแบบมีส่วนร่วม ดังนี้  
นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527 : 189) กล่าวว่า “การบริหาร” คือ กระบวนการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการและการควบคุมการปฏิบัติการในองค์การ และการใช้ทรัพยากรอื่นๆ ที่ก่อให้เกิดความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กรหรืออีกความหมายหนึ่ง คือ กระบวนการทำงานเพื่อก่อให้เกิดการทำงานที่เป็นผลสำเร็จด้วยการใช้บุคคลและทรัพยากรต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุซึ่งเป้าหมายของความต้องการ  
“การมีส่วนร่วม” ความหมายคือ ทรัพยากรในการบริหารที่เป็นส่วนของบุคคลในแต่ละระดับการปฏิบัติมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุมการปฏิบัติในแต่ละส่วนๆ อย่างเต็มความสามารถ ทั้งในทิศทางเพื่อการปฏิบัติด้านเดียวหรือการนำเสนอซึ่งความคิดในการดำเนินการตามกระบวนการนั้นอย่างใดอย่างหนึ่ง



การบริหารแบบมีส่วนร่วม จึงหมายถึง การที่บุคคลในองค์กรหรือต่างองค์กรได้ ร่วมกันเพื่อจัดการงานให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและสำเร็จทั้งนี้ การมีส่วนร่วมนั้นๆ จะอยู่ในขั้นตอนใดๆ ก็ตาม โดยขึ้นอยู่กับความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ข้อจำกัดขององค์กรในแต่ละกระบวนการของการดำเนินการบริหารเป็นเกณฑ์

วันชัย โกลละสุต (2551 : เว็บไซค์) ได้ให้ความหมายของการบริหารแบบมีส่วนร่วมไว้ว่า การที่บุคคลในองค์กรหรือต่างองค์กรได้ร่วมกันเพื่อจัดการงานให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและสำเร็จ ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมนั้นๆ จะอยู่ในขั้นตอนใดๆ ก็ตาม โดยขึ้นอยู่กับความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ข้อจำกัดขององค์กรในแต่ละ กระบวนการของการดำเนินการบริหารเป็นเกณฑ์

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2551 : เว็บไซค์) ได้ให้ความหมาย ของการบริหารแบบมีส่วนร่วมไว้ว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นการจูงใจให้ผู้ที่ร่วม ปฏิบัติงานในองค์กร ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ความรับผิดชอบ และร่วมมือในองค์กรพัฒนา ปฏิบัติด้วยความเต็มใจ

สรุป การบริหารแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การร่วมมือกันระหว่างบุคคลใน องค์กรหรือต่างองค์กรด้วยความเต็มใจ เพื่อจัดการงานให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการร่วมกันอย่าง มีประสิทธิภาพและสำเร็จ

## 2. ความสำคัญของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

วันชัย โกลละสุต (2551 : เว็บไซค์) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการบริหารแบบมี ส่วนร่วมไว้ดังนี้

- 2.1 ก่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันในการปฏิบัติงานที่มุ่งหวัง
- 2.2 กระบวนการตัดสินใจสามารถรองรับพฤติกรรมของบุคคลในองค์กรได้ กว้างขวางและเกิดการยอมรับได้
- 2.3 เป็นหลักการบริหารที่เป็นผลต่อการดำเนินการเชิงวิเคราะห์ด้วยเหตุผล วัฒนาการเพื่อความคิด (การเปิดกว้าง) การระดมความคิด ซึ่งนำไปสู่ การตัดสินใจได้
- 2.4 ลดช่องว่างของระบบการสื่อสารในองค์กรและขจัดปัญหาความขัดแย้งได้

## 3. แนวทางการสร้างและสนับสนุนการบริหารแบบมีส่วนร่วม

วันชัย โกลละสุต (2551 : เว็บไซค์) ในการบริหารงานขององค์กรใดๆ นั้น มีรูปแบบอยู่หลายประการ สิ่งที่จะส่งผลต่อการเกิดบรรยากาศเพื่อทุกคนและยังไปสู่ความสำเร็จ

ของเป้าหมายที่ต้องการนั้น มีความจำเป็นในทิศทางของการสร้าง และสนับสนุนแนวทางการสร้างและสนับสนุนการบริหารแบบมีส่วนร่วมประกอบด้วย 7 รูปแบบ ดังนี้

3.1 การพัฒนาความรู้สึกรับผิดชอบ ซึ่งเป็นการที่บุคคลในฐานะต่างๆ ต้องก่อความรู้สึกลงและสร้างแรงกระตุ้นต่อบุคคลอื่นๆ ให้มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์บนพื้นฐานแห่งความที่บุคคลมีความมั่นใจว่าเหตุและผลทางความคิดจะได้รับการสนับสนุน

3.2 การริเริ่มลักษณะแห่งพฤติกรรมบุคคล เป็นข้อคิดแห่งการสร้างรูปลักษณะของการแสดงออกของบุคคล ลดและขจัดปมความคิดแย้งหรือความขลาดกลัวจากพฤติกรรมบุคคลให้ลดน้อย สร้างความกล้าต่อการแสดงออก

3.3 การเปิดโอกาสเพื่อการแลกเปลี่ยน ย่อมเป็นผลดีต่อกลุ่มและบุคคลได้ในระดับกระทำ เพราะโอกาสเพื่อการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นใดๆ หรือประสบการณ์มักถูกปิดกั้นด้วยคำสั่งหรือความคิดเบื่องบน การเปิดโอกาสให้ทุกคนได้แลกเปลี่ยนย่อมส่งผลต่อเหตุและผลในการพัฒนาความคิดต่างๆ ได้

3.4 การสนับสนุนแนวความคิดที่สามารถเป็นแบบอย่างได้ ซึ่งการสนับสนุนแนวคิดเหล่านั้นสามารถดำเนินการในทิศทางของงบประมาณหรืออื่นใดเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดผลแห่งการสร้างสถานะบุคคลให้ไว้วางใจองค์กรให้ความร่วมมือต่อองค์กรได้มาก

3.5 สถานการณ์เพื่อการบริหารจัดการ ผู้บริหารจะต้องคำนึงถึงสถานการณ์ในการจัดการจัดการงานด้วยเสมอ เพื่อผลสูงสุด การเลือกแบบการบริหารใดๆ ย่อมส่งผลต่อการมีส่วนร่วมได้ ปัจจุบันการบริหารส่วนใหญ่ มุ่งแบบการมีส่วนร่วมเพราะเป็นการเปิดโอกาสแห่งบรรยากาศการริเริ่มสร้างสรรค์

3.6 การมองหาความคิดเฉพาะในส่วนที่ดี เป็นมุมมองของการบริหารที่ต้องการผลสัมฤทธิ์ว่า เมื่อบุคคลใดเสนอแนวคิดเพื่องานแล้วควร ได้เห็นความเหมาะสม และทิศทางการเสนอของบุคคลอื่นๆ ด้วยดี มิใช่มุ่งแนวทางเพื่อความขัดแย้งหรือสร้างฐานการไม่ยอมรับให้เกิดขึ้น

3.7 จูงใจให้เกิดการสร้างกระบวนการความคิดให้เกิดในทุกกลุ่มงาน การสร้างแรงจูงใจย่อมเป็นผลต่อบุคคลที่ก้าวมาสู่การต้องการมีส่วนร่วมเสมอ หากผลตอบแทนเหล่านี้มีคุณค่าและผลประโยชน์ต่อตน ทั้งนี้ย่อมขึ้นกับปฏิกิริยาของบุคคล โดยรวมขององค์กรด้วยว่าจะทำให้ได้เพียงใด

#### 4. ประโยชน์ของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2551 : เว็บบไซต์) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการบริหารแบบมีส่วนร่วม ไว้ดังนี้

- 4.1 ช่วยสร้างความสามัคคี และการต่อต้านจากพนักงานระดับต่ำ
- 4.2 ช่วยให้ทราบถึงความต้องการขององค์กรทั้งหมด
- 4.3 ช่วยเพิ่มพูนประสิทธิภาพการทำงานให้สูงขึ้น ลดความเฉื่อยชาในการทำงาน การย้ายงาน และการหยุดงาน
- 4.4 ช่วยลดความขัดแย้ง และการต่อต้านจากพนักงานระดับต่ำ
- 4.5 ช่วยสร้างบรรยากาศในการทำงาน และทำให้สุขภาพจิตในองค์กรดีขึ้น
- 4.6 ช่วยเพิ่มผลผลิตในองค์กร
- 4.7 สร้างหลักประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในองค์กร
- 4.8 ช่วยลดค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า
- 4.9 ทำให้พนักงานรู้สึกว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร
- 4.10 เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา ในด้านการควบคุมงานให้ลดน้อยลง และทำให้ผลงานดีขึ้น

#### 5. ปัญหาและข้อจำกัดของการบริหารงานแบบการมีส่วนร่วม

ไพรัตน์ เสงฆะรินทร์ (2524 : 6-7) ได้ให้ความหมายของปัญหาและข้อจำกัดของการบริหารงานแบบการมีส่วนร่วม ดังนี้ ลักษณะการสื่อสารในองค์กรและระหว่างบุคคลไม่เหมาะสม พฤติกรรมหรือแรงจูงใจต่อบุคคลไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วม และผู้นำมีปัญหา

ลักษณะการสื่อสารในองค์กรและระหว่างบุคคลไม่เหมาะสม ลักษณะทั่วไปของสื่อสารที่ไม่เหมาะสมจะเกิดจาก

- 5.1 การมีข้อมูลหรือการมีคำสั่งที่ถ่ายทอดไม่ชัดเจน เป็นผลให้ผู้รับฟังข้อมูลหรือได้รับคำสั่งขาดความเข้าใจ หรือไม่เข้าใจทำให้นำไปสู่การปฏิบัติได้ไม่ดี
- 5.2 การรับข่าวสารหรือข้อมูลเอกสาร ต้องมีการตีความ ทำให้การปฏิบัติเป็นข้อโต้แย้งหรือถกเถียง ผลของการโต้แย้งหรือถกเถียง ไม่สามารถนำไปสู่การตัดสินใจดีทำให้ความร่วมมือลดลงหรือขาดหายไป
- 5.3 มีผู้ก่อกวน อาจเป็นตัวเอกสารที่มีการสั่งการขัดกันเองหรือมีผู้ปฏิบัติที่มีปฏิกิริยาขัดแย้งขึ้นากการปฏิบัติ ผลคือการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ลดบทบาทความร่วมมือไป

5.4 ทิศทางการสื่อสารของบุคคลในองค์กร ซึ่งจะมีการสื่อสารต่อกันได้ทั้งในแนวนอนลงล่างจากล่างขึ้นบนหรือในแนวระดับเดียวกัน การสื่อสารแต่ละแนวย่อมส่งผลต่อการสั่งการ การตัดสินใจหากกลุ่มบุคคลของแต่ละแนวมีแนวคิดแตกต่าง

## 6. การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการบริหารราชการ

หลวงศุภชัยบุตร (2539 : 15-16) ได้ให้ความเข้าใจของการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการบริหารราชการไว้ว่า ระบบราชการมุ่งประสงค์ให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทั้งทางตรงและทางอ้อมในการดำเนินงานทางการบริหาร หรือการดำเนินกิจการของรัฐ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของตนเอง (ประชาชน) การมีส่วนร่วมทางตรงจะเห็นได้จากการที่ประชาชนสามารถตัดสินใจทางเลือกเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะหรือเข้าร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ของรัฐในแต่ละสาขาหรือการลงประชามติในเรื่องต่างๆ หรือการเข้าร่วมเป็นกรรมการในการดำเนินงาน อาทิ การจัดซื้อ จัดจ้าง การตรวจรับการจ้าง หรือการกำหนดราคาการจ้างต่างๆ ได้ สำหรับการมีส่วนร่วมทางอ้อม ก็คือ การที่ประชาชนสามารถเสนอความคิดเห็นผ่านเครือข่ายหรือกลุ่มตัวแทนต่างๆ และทั้งการให้ข้อมูลข่าวสารเพื่อประโยชน์ต่อการบริหารราชการผ่านสื่อใดๆ อาทิ วิทยุ โทรศัพท์ เว็บไซต์ หรือจดหมายข่าวการบริหารราชการเชิงการพัฒนาที่มุ่งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม สามารถพิจารณาได้ในแนวทาง ดังนี้

6.1 มีการเปิดเผยข้อมูลและโปร่งใสในการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงาน โดยมีช่องทางเพื่อการให้ข้อมูลข่าวสารที่กว้างขวางต่อประชาชนและเข้าถึงได้โดยสะดวก

6.2 มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับภารกิจของหน่วยงานอย่างสม่ำเสมอ ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เปิดช่องทางเพื่อการนี้อย่างจริงจัง

6.3 มีระบบการจัดการข้อมูลข่าวสารที่ได้จากประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องนำไปประกอบการปรับปรุงแก้ไขระบบการบริหารงาน การให้บริการ และการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ หรือนโยบายอื่นๆ เพื่อตอบสนองความต้องการหรือประโยชน์ของประชาชนอย่างชัดเจน โดยมีผู้รับผิดชอบและรายงานผลการดำเนินการเชิงสรุปเสนอที่เป็นรูปธรรมที่ต่อเนื่อง

6.4 เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคม (เอกชน ประชาชน และเครือข่ายต่างๆ) ได้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาในกิจกรรมกระบวนการของหน่วยงานสำหรับการกำหนดทิศทางแห่งนโยบาย และกิจกรรมสาธารณะ ที่กระทบต่อประชาชนหรือตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

6.5 ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของในส่วนราชการ โดยสามารถเข้าถึงในการจัดกระบวนการหรือกลไกต่างๆ ได้อย่างเป็นรูปธรรม และร่วมในการตรวจสอบความก้าวหน้าของการดำเนินงาน หรือผลสำเร็จของการทำงานของหน่วยงานราชการได้ เพื่อที่จะสนองตอบตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ สามารถเห็นภาพของการให้โอกาสหรือยอมรับมีประชาชนหรือภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในกิจกรรมหรือขั้นตอนต่างๆ ยังไม่ขยายวงกว้าง ให้สอดคล้องต่อหลักการการบริหารเชิงการพัฒนา อาทิ การวางผังเมือง การควบคุมอาคารและการจัดรูปที่ดิน ซึ่งเป็นภารกิจที่มีกฎหมายรองรับและต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้และในหลายๆ ขั้นตอนซึ่งกำหนดโดยแนวปฏิบัติตามกฎหมาย ประชาชนหรือองค์กรเอกชน หรือผู้มีส่วนได้เสียสามารถร่วมในการพิจารณานำเสนอและให้ข้อมูลต่างๆ ได้ อย่างกว้างขวาง ถึงแม้ว่าการพิจารณา การนำเสนอหรือการให้ ข้อมูลเหล่านั้นอาจเป็นเพียงส่วนน้อยที่ถูกนำไปสู่การได้รับการตัดสินใจ เพื่อการปรับปรุง แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงแห่งเหตุสาระของงานที่เกิดขึ้นในกระบวนการงาน แต่ก็ถือได้ว่าเป็นจุดผ่านแห่งการพัฒนาเพื่อความสำเร็จของงานในอนาคตต่อไปอย่างดี ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในฐานะองค์กรของรัฐจะต้องเร่งรัด และปรับปรุงการจัดการบริหารเพื่อก่อผลแห่งการพัฒนา กล่าวคือ องค์กรต้องมีสถานะทำงานเพื่อการนี้อย่างเป็นทางการและเป็นรูปธรรม และประสานการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและวิเคราะห์สถานแห่งภารกิจ ประกอบยุทธศาสตร์การบริหารและงบประมาณอย่างจริงจัง เพื่อกำหนดกระบวนการที่เหมาะสมสำหรับการมีส่วนร่วมภาคประชาสังคมที่ดี ช่องทางของการเข้าถึง ซึ่งข้อมูลและข่าวสารใดๆ ต้องปรากฏอย่างชัดเจนและมีหลายช่องทางที่จัดกระทำได้ และต้องมีการประชาสัมพันธ์ทิศทางการทำงานหรือเข้าถึงอย่างเป็นทางการโดยต่อเนื่องพร้อมทั้งแสดงผลจากการมีส่วนร่วมด้วยความน่าเชื่อถือ เจริญผลแห่งการกระทำจริง และสร้างศรัทธาความเชื่อมั่น องค์กรต้องเปิดโอกาสเพื่อการเข้ามาเป็นส่วนร่วมในคณะทำงานหรือคณะกรรมการ หรือกลุ่มใดๆ อย่างกว้างขวางทั้งภาคเอกชน ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียตามภารกิจนั้นๆ ทั้งนี้จะเป็นการเข้ามาทั้งทางตรง และทางอ้อมก็ได้ โดยปราศจากการปิดกั้น องค์กรต้องฟังความเห็น ข้อเสนอ ข้อมูล หรือแนวทางการตัดสินใจของประชาชน หรือแนวปฏิบัติให้มากที่สุดทั้งนี้ต้องจัดกระทำโดยปราศจากอคติหรือบนเงื่อนไขแห่งความขัดแย้ง อันรับไม่ได้อย่างสิ้นเชิง พร้อมเปิดโอกาสให้ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียสามารถชี้แจง หรือประกอบเหตุผลต่างๆ ได้อย่างกว้างขวางในเวทีที่สามารถกำหนดได้ และองค์กรต้องรวบรวมผลแห่งความมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ พร้อมบทสรุปทั้งความสำเร็จและความขัดแย้ง เพื่อประชาสัมพันธ์ต่อสาธารณะอย่างสม่ำเสมอ ถึงแม้ว่าความเห็นเหล่านั้น อาจจะไปสู่การ



ตัดสินใจหรือไม่ตัดสินใจของผู้บริหารขององค์กร หรือของรัฐก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อก่อให้เกิดแรงจูงใจต่อประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียให้มองเห็นความจริงใจและเป็นช่องทางต่อการนำเสนอ หรือติดตามผลในลำดับต่างๆ การบริหารแบบมีส่วนร่วมภาคประชาชน เป็นความยุ่งยากและมีความซับซ้อนอย่างมากสำหรับผู้บริหารขององค์กรเชิงปฏิบัติ ความสำเร็จในกิจกรรมหรือภารกิจใดที่สามารถน้อมนำความคิดเห็นข้อเสนอ ของประชาชนมาจัดการ ได้ถือได้ว่าเป็นความสำเร็จสุดยอด การดำเนินงานเพื่อการบริหารดังกล่าวจึงต้องร่วมมือกันทุกฝ่ายทั้งภายในองค์กรต่างองค์กร และประชาชนรวมถึงผู้เกี่ยวข้อง หรือมิได้เกี่ยวข้องอื่นๆ ที่มี ความคิดเห็น กระบวนการวิเคราะห์และพิจารณาตัดสินใจเพื่อการใด ๆ ที่สามารถจัดการความขัดแย้ง ความเคลือบแคลงสงสัย ปัญหาหรืออุปสรรคที่เป็นปัจจัย จึงเป็นเป้าประสงค์ที่องค์กรแห่งรัฐตั้งความหวัง เพื่อการดำเนินงานอย่างสูงสุดในอนาคต

## องค์การบริหารส่วนตำบลพนอม อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม

### 1. สภาพทั่วไป

องค์การบริหารส่วนตำบลพนอม เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง และเป็นองค์กรนิติบุคคล ที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 หมวด 2 ว่าด้วยองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 40 ซึ่งได้รับการยกฐานะจากสภาตำบล เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2540 ตำบลพนอม มีทำเลที่ตั้งอยู่ เลขที่ 28 หมู่ที่ 4 บ้านพนอมทุ่ง ตำบลพนอม อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม อยู่ทางทิศเหนือของจังหวัดนครพนม ระยะทางห่างจากอำเภอท่าอุเทน 25 กิโลเมตร และระยะทางห่างจากจังหวัดนครพนม 50 กิโลเมตร ลักษณะภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่มเดิมแม่น้ำโขงและแม่น้ำสงคราม ตำบลพนอมเป็นหนึ่งใน 9 ตำบล ของอำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม โดยมีพื้นที่ ประมาณ 31,813 ไร่ หรือประมาณ 51.1 ตารางกิโลเมตร มีเนื้อที่แยกเป็นรายหมู่บ้าน จำนวน 11 หมู่บ้าน มีจำนวนครัวเรือนของราษฎร จำนวน 984 ครัวเรือน มีประชากร จำนวน 5,161 คน โดยแยกเป็นจำนวนประชากร ชาย/หญิง ดังตารางที่ 1 (องค์การบริหารส่วนตำบลพนอม. 2553 : 8-10)

ตารางที่ 1 จำนวนหมู่บ้าน คริวเรือน และประชากร

| หมู่ที่ | ชื่อหมู่บ้าน | จำนวน<br>คริวเรือน | ประชากร (คน) |       |       |
|---------|--------------|--------------------|--------------|-------|-------|
|         |              |                    | ชาย          | หญิง  | รวม   |
| 1       | พนอม         | 135                | 318          | 366   | 684   |
| 2       | หนองสาหร่าย  | 140                | 342          | 333   | 675   |
| 3       | พนอม         | 92                 | 230          | 258   | 488   |
| 4       | พนอมทุ่ง     | 72                 | 135          | 129   | 264   |
| 5       | พนอมเหนือ    | 56                 | 168          | 178   | 346   |
| 6       | โพนโห้       | 75                 | 156          | 171   | 327   |
| 7       | เหล่าศรี     | 105                | 265          | 252   | 517   |
| 8       | เหล่าหนาด    | 103                | 341          | 344   | 685   |
| 9       | ดง           | 81                 | 203          | 230   | 433   |
| 10      | นากระเสริม   | 55                 | 161          | 170   | 331   |
| 11      | ดงน้อย       | 70                 | 207          | 204   | 411   |
| รวม     |              | 984                | 2,526        | 2,635 | 5,161 |

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลพนอม. 2553 : 9

2. สภาพทางเศรษฐกิจ  
 2.1 การประกอบอาชีพ

ประชากรส่วนใหญ่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลพนอม ประกอบอาชีพเกษตร  
 รับจ้าง และเลี้ยงสัตว์ และมีการประกอบอาชีพค้าขายบ้างเป็นบางส่วน

2.2 หน่วยธุรกิจ ในเขต ได้แก่

- 2.2.1 ร้านจำหน่ายแก๊ส จำนวน 1 แห่ง  
 2.2.2 สถานที่บริการน้ำมัน (ขนาดเล็ก) จำนวน 3 แห่ง  
 2.2.3 โรงสี จำนวน 12 แห่ง

3. สภาพทางสังคม

3.1 แหล่งการศึกษา

- 3.1.1 โรงเรียนประถมศึกษา จำนวน 4 แห่ง

- 3.1.2 โรงเรียนประถมศึกษา/ขยายโอกาส จำนวน 1 แห่ง
- 3.1.3 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 4 แห่ง
- 3.1.4 ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน จำนวน 1 แห่ง

### 3.2 สถาบันและองค์กรศาสนา

- 3.2.1 วัด จำนวน 9 แห่ง
- 3.2.2 สำนักสงฆ์ จำนวน 4 แห่ง

### 3.3 สาธารณสุข

สถานีอนามัยประจำตำบล / หมู่บ้าน จำนวน 2 แห่ง

### 3.4 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

สถานีดับเพลิง / ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จำนวน 1 แห่ง

## 4. การบริการขั้นพื้นฐาน

### 4.1 การคมนาคม

เส้นทางคมนาคมสายหลัก 1 เส้นทาง เป็นทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 212 สายนครพนม-หนองคาย ใช้ติดต่อระหว่างตำบล อำเภอ และจังหวัด และมีเส้นทางเชื่อมหมู่บ้านต่างๆ ในเขตตำบล 5 เส้นทาง โดยแบ่งเป็นถนนลูกรัง จำนวน 58 สาย ถนนคอนกรีต 53 สาย และถนนลาดยาง จำนวน 3 สาย พร้อมทั้งเส้นทางเพื่อขนส่งผลิตผลทางการเกษตรอีกหลายเส้นทาง แต่เส้นทางขนส่งผลิตผลทางการเกษตรยังต้องมีการปรับปรุงให้มากกว่านี้ เพื่อการสัญจร มีความสะดวกมากขึ้น

### 4.2. การโทรคมนาคม

ที่ทำกรไปรษณีย์โทรเลข จำนวน 1 แห่ง

## 5. ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่

ทรัพยากรธรรมชาติส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่ม ดินเป็นเหนียวปนทราย

## 6. มวลชนจัดตั้ง

- 6.1 ลูกเสือชาวบ้าน 1 รุ่น จำนวน 117 คน
- 6.2 ไทยอาสาป้องกันชาติ 1 รุ่น จำนวน 110 คน
- 6.3 อปพร. 2 รุ่น จำนวน 58 คน

|                                     |              |
|-------------------------------------|--------------|
| 6.4 คณะกรรมการหมู่บ้าน              | จำนวน 110 คน |
| 6.5 คณะกรรมการเยาวชนระดับตำบล       | จำนวน 13 คน  |
| 6.6 คณะกรรมการเยาวชนระดับหมู่บ้าน   | จำนวน 141 คน |
| 6.7 อาสาสมัครสาธารณสุขระดับหมู่บ้าน | จำนวน 102 คน |

## 7. ศักยภาพในตำบล

### 7.1 ศักยภาพบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลพนอม

#### 7.1.1 จำนวนบุคลากร จำแนกได้ดังนี้

|                      |             |
|----------------------|-------------|
| พนักงานส่วนตำบล      | จำนวน 9 คน  |
| พนักงานจ้างตามภารกิจ | จำนวน 13 คน |
| พนักงานจ้างทั่วไป    | จำนวน 9 คน  |

#### 7.1.2 ระดับการศึกษาของบุคลากร จำแนกได้ดังนี้

|            |             |
|------------|-------------|
| ประถมศึกษา | จำนวน 3 คน  |
| มัธยมศึกษา | จำนวน 17 คน |
| ปริญญาตรี  | จำนวน 13 คน |
| ปริญญาโท   | จำนวน 1 คน  |

### 7.2 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

|  |                   |            |
|--|-------------------|------------|
| ประจำปีงบประมาณ 2553 จำนวน                     | 26,795,515.24 บาท | โดยแยกเป็น |
| 7.2.1 รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง | 492,647.49 บาท    |            |
| 7.2.2 รายได้ที่ส่วนราชการอื่น จัดเก็บให้       | 9,843,047.74 บาท  |            |
| 7.2.3 เงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาล               | 10,813,447.00 บาท |            |
| 7.2.4 เงินอุดหนุนระบுவัตถุประสงค์              | 5,646,373.01 บาท  |            |

## 8. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลพนอม

องค์การบริหารส่วนตำบลพนอม มีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับสูงสุด เป็นผู้กำกับดูแล และตรวจสอบคณะผู้บริหารท้องถิ่น ได้แก่ นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายก ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล และมีพนักงานประจำที่เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำ เพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล รองปลัด

องค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา เป็นผู้ปฏิบัติงาน โดยแยกตาม ส่วนราชการตามภาระหน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อตอบสนองความต้องการ และช่วยเหลือแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในพื้นที่ที่รับผิดชอบ ซึ่งการบริหารงานภายในองค์การบริหารส่วนตำบลพนอม ได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น 3 ส่วนราชการ ได้แก่

8.1 สำนักงานปลัด

8.2 ส่วนการคลัง

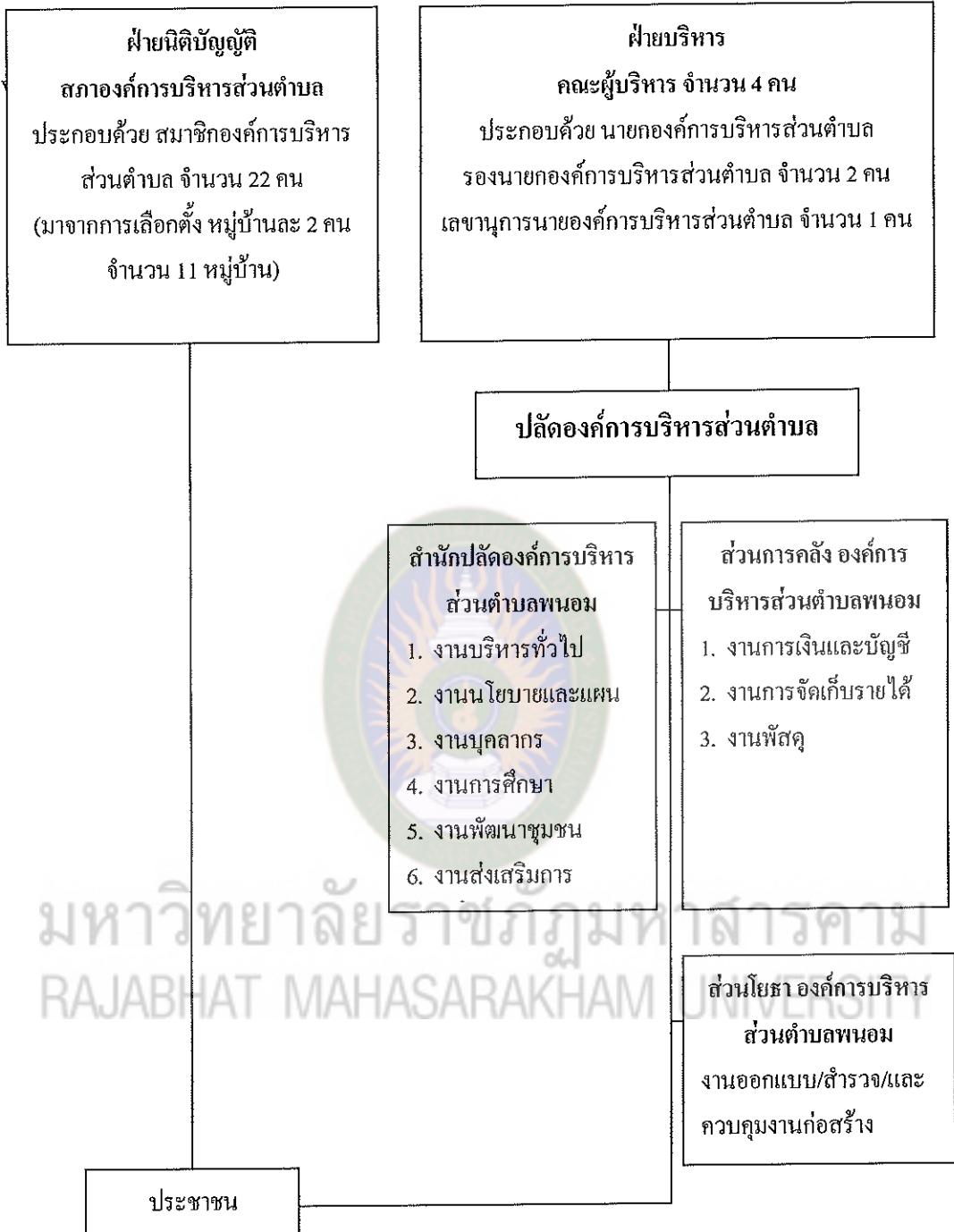
8.3 ส่วนโยธา

องค์การบริหารส่วนตำบลพนอมมีโครงสร้างส่วนราชการ 3 ส่วน ประกอบด้วย ส่วนของโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้าน ละ 2 คน จำนวน 11 หมู่บ้าน รวมเป็นจำนวน 22 คน และส่วนของฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย นายกองดีการบริหารส่วนตำบลพนอม รองนายกองดีการบริหารส่วนตำบลพนอม เลขานุการ นายกองดีการบริหารส่วนตำบลพนอม และส่วนของฝ่ายข้าราชการประจำ ดังแผนภาพที่ 2



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY





แผนภาพที่ 2 โครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วีระชัย คำล้าน (2542 : 121) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีในเขตเทศบาลอำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี พบว่า มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านที่มี ค่าเฉลี่ยสูงสุดที่สุด คือ ด้านการร่วมตัดสินใจ รองลงมา คือด้านการกำกับติดตามผลและด้านการร่วมรับประโยชน์ ตามลำดับส่วนที่มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุด คือ ด้านการร่วมดำเนินการ เมื่อจำแนกตามตัวแปร เพศ อาชีพ และหมู่บ้านที่อยู่อาศัย พบว่า เพศ และหมู่บ้านไม่มีความแตกต่าง อาชีพมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

อาคม ธนุทอง (2550 : 117) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอสำโรง จังหวัดอุบลราชธานี พบว่า มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดที่สุด คือ ด้านการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น รองลงมาคือ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการมีส่วนร่วมกำกับ ติดตาม และประเมินผลตามลำดับ เมื่อเปรียบเทียบ ตามปัจจัยส่วนบุคคล ที่มีเพศ อาชีพ หมู่บ้าน แตกต่างกัน พบว่าแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สมศักดิ์ พรหมเดื่อ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม โดยจำแนกตามเพศ อาชีพ และระดับการศึกษา พบว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา ของการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลางทั้ง 4 ด้าน คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมิน ส่วนการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเมื่อจำแนกตามเพศ อาชีพ และระดับการศึกษาพบว่าอาชีพ ไม่แตกต่างกันทางสถิติ เมื่อจำแนกตามเพศ และระดับการศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

วุฒิชัย กุลรัตน์ (2552 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาสภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลโพนสูง อำเภอ

ด้านซ้าย จังหวัดเลย พบว่ามีส่วนร่วมในการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุดคือ ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติและการตัดสินใจ รองลงมาด้านการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ด้านการตรวจสอบ และด้านการรับรู้ข่าวสารตามลำดับเมื่อจำแนกตามตัวแปรการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล โพนสูง จำแนกตามเพศ และหมู่บ้านที่อยู่อาศัย ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยทางสถิติที่ระดับ .05 เมื่อจำแนกตามอาชีพพบว่าแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

เนาวรัตน์ พรหมเกตุ (2552 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนา เทศบาลตำบลชัยวารี อำเภอ โพนชัย จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนา เทศบาลตำบลชัยวารีอยู่ในระดับปานกลางเมื่อจำแนกตาม เพศ อาชีพ ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 สถานที่ตั้งหมู่บ้านมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 เป็นรายด้านพบว่า หมู่บ้านที่มีส่วนร่วมมากที่สุด ได้แก่ หมู่บ้านโพธิ์คำ รองลงมาคือ หมู่บ้านชัยวารี และบ้านศรีวิไล และหมู่บ้านที่มีส่วนร่วมน้อยที่สุดคือหมู่บ้านโพธิ์ชัยเมื่อจำแนกเป็นรายด้านแต่ละด้าน พบว่ามีส่วนร่วมมากที่สุดคือการมีส่วนร่วมในการออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่น ส่วนข้อที่ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยที่สุดคือการรณรงค์หาเสียงและการทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง

กุสุมาลย์ มหามาน (2552 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลภู่อ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลภู่อ จำนวน 5 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง จำแนกเป็นรายด้านพบว่า อยู่ในระดับมากที่สุดคือ ด้านการมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหา อยู่ในระดับปานกลาง คือ ด้านการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบว่ามีการนำแผนพัฒนาไปจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนโครงการ ด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามผล อยู่ในระดับน้อย คือ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเนื้อหาของแผนพัฒนา ส่วนการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลภู่อ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ จำแนกตามเพศ และระดับการศึกษาไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยทางสถิติที่ระดับ .05 เมื่อจำแนกตามอาชีพพบว่าแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05