

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัย การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดบง อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี ต่าง ๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางการศึกษา ประกอบด้วยสาระ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
4. แนวคิดและทฤษฎีการบริหาร
5. องค์การบริหารส่วนตำบล
6. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดบง อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดการวิจัย

#### แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

##### 1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

โกวิท พวงงาม (2548 : 36) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า คือ การโอนกิจการบริหารสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำ อย่างเป็นอิสระจากการปกครองส่วนกลาง

ธนเศรษฐ์ เจริญเมือง (2548 : 59) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแล กิจการหลายๆ ด้านของตนเองไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการ บริหารแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

นภากาศ ต่วนชะเอม (2552 : 9) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะไปให้แก่องค์กรชุมชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร

ดำเนินกิจการโดยอิสระ เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของชุมชนนั้นๆ โดยการกระจายอำนาจทั้งด้านการบริหาร คือการมอบอำนาจ หน้าที่ และการกระจายอำนาจ ทางด้านการเมืองคือการกระจายอำนาจให้ชุมชนตัดสินใจเลือกผู้บริหารท้องถิ่นนั่นเอง

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2541:6) ได้ให้ความหมายกระจายอำนาจไว้ 2 แนวทาง คือ

1. กระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and Boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรม หรือ บริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น

2. กระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization by Function) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่นการไฟฟ้า การประปา และการโทรศัพท์ เป็นต้น

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในลักษณะการกระจายอำนาจนั้นอาจจะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น หรือ โดยการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางก็ได้

สาระสำคัญของการกระจายอำนาจอยู่ที่ว่าท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) บางประการ โดยท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจนี้จากส่วนกลาง การกระจายอำนาจนั้นนอกจากจะเป็นการแบ่งเบาราชการของรัฐบาลโดยมอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลกลางจะต้องดำเนินการไปให้ท้องถิ่นจัดทำแล้ว ยังเป็นลดอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลกลางในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ที่ได้รับมอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปทำด้วย

อรอุมา พงษ์จำปา (2553 : 11) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจทางการปกครอง โดยการที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจบางส่วน ตามกฎหมายให้กับองค์การปกครองท้องถิ่นในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนโดยมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองโดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

ทอมมี (Tomme, 1998 : 143) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง กระบวนการมอบหมายโดยอำนาจการบริหารของรัฐจากส่วนกลางลงไปสู่ท้องถิ่น โดยให้ผู้บริหารระดับท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ปฏิบัติและรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ คือ ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแล

กิจกรรมหลายๆ ด้านของตนเองไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการดูแลกิจกรรมหลายๆ ด้านของตนเองไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแล ได้แก่ ระบบสาธารณสุข โภค การศึกษา ศิลปะ และวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลสิ่งแวดล้อม

เพสคาดอร์ (Prescador, 1989 : 131) กล่าวว่า กระจายอำนาจ หมายถึง การมอบอำนาจและหน้าที่ไปให้ทุกระดับในสายการบังคับบัญชา ซึ่งจะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมจากทุกส่วน ในองค์กร และเป็นหลักประกัน โดยให้ความคุ้มครองทางกฎหมายในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้อง และให้กลุ่มต่างๆ ได้รับการกระจายอำนาจมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจ หมายถึง การมอบอำนาจและหน้าที่เพื่อที่จะช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค เพื่อให้การบริหารงานตอบสนองความต้องการของประชาชน มีอิสระในการบริหารงาน เปิด โอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาของตนเองในระดับท้องถิ่น จนกระทั่งสามารถปกครองตนเองได้ ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้ระเบียบและกฎหมายที่กำหนด

## 2. ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

นักวิชาการได้อธิบายถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจดังนี้

2.1 การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยมีประเด็นสำคัญ 2 ประเด็น คือ (ลิขิต วีระเวทิน, 2546 : 3)

2.1.1 การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้วเป็นฐานที่สำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2.1.2 การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคมในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ถึงลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร คงจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2.2 หลักการสำคัญของการกระจายอำนาจตามกฎหมายข้างต้นมี 3 ประการ คือ (จรัส สุวรรณมาลา และคณะ, 2547 : 8 -9)

2.2.1 ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล และการบริหารการเงินการคลังของตนเองภายใต้กรอบของกฎหมายและภายใต้หลักความเป็นรัฐเดี่ยวในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

2.2.2 การจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐในการบริหารราชการแผ่นดินโดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะระดับชุมชน ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาครับผิดชอบการดำเนินงานของรัฐในระดับประเทศและในระดับภูมิภาค และให้คำปรึกษา สนับสนุน และกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงเท่าที่จำเป็น

2.2.3 ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ(ประหยัด) และประสิทธิผล (สำเร็จตามเป้าหมาย) มีคุณภาพมาตรฐาน บริหารงานอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุป ความสำคัญของการกระจายอำนาจนอกจากจะเป็นการปรับโครงสร้างการกระจายอำนาจการบริหารงานจากโครงสร้างการบริหารงานส่วนบนลงสู่การบริหารงานส่วนล่างแล้วการกระจายอำนาจยังมีผลต่อเศรษฐกิจการเมืองการปกครองด้วย

### 3. หลักการกระจายอำนาจ

3.1 หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักการเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาของตนเองในระดับท้องถิ่นทำให้สามารถตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ และหลักของการกระจายอำนาจตั้งอยู่บนพื้นฐานประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ประการ คือ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2545 : 3)

3.1.1 เป็นการแบ่งเบาระบบของรัฐบาลกลางหรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง

3.1.2 เป็นการทำให้ปัญหาในท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น

3.1.3 เป็นการส่งเสริมให้แต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถและ  
พัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง -

3.1.4 เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่น อันเป็น  
รากฐานของระบอบประชาธิปไตยและเป็นพื้นฐานสำคัญให้คนในท้องถิ่นได้ก้าวขึ้นไป  
ดูแลปัญหาในระดับชาติต่อไป

3.1.5 เป็นการเสริมสร้างความมั่นคงและความเข้มแข็งให้กับชุมชน  
ท้องถิ่นของตนเอง

3.2 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจ มีดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร,  
2539 : 4)

3.2.1 มีการแยกหน่วยการปกครอง

3.2.2 มีการเลือกตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น

3.2.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน  
โดยราชการบริหารส่วนกลางไม่อาจใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาสั่งการหน่วยปกครอง  
ท้องถิ่นให้ทำตามความประสงค์ของตนได้ แม้จะเห็นว่าการดำเนินการของหน่วยการ  
ปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นไปด้วยชอบกฎหมายหรือไม่หรืออีกนัยหนึ่ง ราชการบริหาร  
ส่วนกลางมีอำนาจเพียงกำกับ ไม่ให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น กระทำการใดไม่ชอบด้วย  
กฎหมายเท่านั้น ไม่มีอำนาจก้าวล่วงเข้าไปควบคุมถึงความเหมาะสมในการดำเนินงาน  
เจ้าหน้าที่ในหน่วยการปกครองที่มาจาก การเลือกตั้งของคนในหน่วยการปกครองท้องถิ่น  
นั้น โดยถือว่าเจ้าหน้าที่ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้แทนของคนในท้องถิ่นนั้นที่จะ  
เข้าไปทำหน้าที่ในการเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ลักษณะของการกระจายอำนาจปกครอง  
ท้องถิ่น ลักษณะของหลักการกระจายอำนาจปกครองที่ต้องมีการเลือกตั้งนั้นถือว่าเป็น  
หัวใจสำคัญของหลักการนี้จนอาจกล่าวได้ว่า ถ้าไม่มีการเลือกตั้ง ก็ไม่ถือว่ามี การกระจาย  
อำนาจ ให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง เป็นนิติบุคคลต่างหากจากหน่วยการปกครองของ  
ราชการบริหารส่วนกลาง โดยหน่วยการปกครองที่เป็นนิติบุคคลนั้นมีความเป็นอิสระ ใน  
การจัดทำบริการสาธารณะมั่งบประมาณของตนเอง มีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง ราชการ  
บริหารส่วนกลางไม่ได้แต่งตั้ง (วุฒิสาร ตัน ไชย, 2546 : 4)

สรุป การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นการเปิด โอกาสให้ประชาชนใน  
ท้องถิ่นมีส่วนในการดูแลจัดการแก้ไขปัญหาของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไป  
ตามความต้องการของประชาชนโดยแท้จริง อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมือง

ในระดับท้องถิ่นอันเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสามารถแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางได้

4. การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

4.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 284 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดสาระสำคัญไว้ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2545 : 4-5)

4.1.1 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

4.1.2 การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองเป็นสำคัญ

4.1.3 การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน ทำหน้าที่ตามข้อ 1 และข้อ 2 ข้างต้น

4.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 แห่ง กำหนดให้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการ ดังนี้

4.2.1 ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเวลาที่กำหนด 4 ปีได้แก่ ภารกิจที่เป็นการดำเนินการค้าชื้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และภารกิจที่เป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

4.2.2 กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน

เองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากรค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

4.2.3 กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

4.2.4 กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสี่สิบและร้อยละสามสิบห้าตามลำดับ

4.2.5 การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKAM UNIVERSITY

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

### 1. ความหมายการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นรูปแบบการปกครองที่ได้กำหนดให้ส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการบริหารตามเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่น ผู้วิจัยได้รวบรวมความหมายของการปกครองท้องถิ่นของนักวิชาการที่สำคัญ ๆ ไว้ดังนี้

โกวิทย์ พวงงาม (2550 : 13) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์กรหนึ่งมีพื้นที่อาณาเขตของตนเองมีประชากรและมีรายได้ตามที่หลักเกณฑ์กำหนด โดยมีอำนาจและมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตน รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการในด้านต่างๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง อาทิ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในชุมชน หรือการมีส่วนร่วมในการบริหารและการปกครองตนเอง โดยผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น การมีสภาท้องถิ่น เป็นต้น

จิตติพรรณ เข้มโพธิ์กลาง (2555 : 8) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชาชนเป็นของตนเอง ประการสำคัญองค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของ การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการ สาธารณะต่างๆ แม้ว่าการปกครองท้องถิ่น จะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

นิตยา เชมะรัง (2553 : 32) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานและปกครองตนเองตามเจตนารมณ์การปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยการปกครองดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นของตนเองและการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการบริหารและการปกครองตนเอง โดยผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง

วณัฐภรณ์ ทองดิรัมย์ (2553 : 32) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานและปกครองตนเองตามเจตนารมณ์การปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยการปกครองดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นของตนเองและการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการบริหารและการปกครองตนเอง โดยผ่านตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้ง

วิทยา นภาศิริกุลกิจ (2547 : 12) สรุปว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศมีองค์กรที่มาจากผู้แทนราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารงาน มีอิสระตามสมควรภายใต้กฎหมายที่รัฐบาลกลางกำหนด

วิท (Wit, 1967 : 75) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น สร้างโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองท้องถิ่นร่วมกันทั้งหมด หรืออำนาจบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองประชาชน



ในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและการบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

روبสัน (Robson, 1999 : 28) ได้ให้นิยามของคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึงกระบวนการในการปกครองส่วนหนึ่งๆ ของประเทศโดยที่มีอำนาจและอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร ซึ่งอำนาจและอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นที่ว่าจะต้องไม่มาจกนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เนื่องจากองค์กรปกครองท้องถิ่นมิได้เป็นชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) รวมถึงการที่จะต้องมีหน่วยงานที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการแก่ท้องถิ่นขององค์กรปกครองท้องถิ่นในท้องถิ่น นั้น ๆ เอง

สรุป การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนาและให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ ดำเนินกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของตนเองเท่านั้นและต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาล

## 2. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นนั้นสามารถจำแนกได้ดังนี้ (พลสวัสดิ์ วัฒองคำ, 2550 : 21)

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่างๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารถหารายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความ

แตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวยาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไป ด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็นโดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่นทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม

สรุป วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น คือ เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล สนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ประหยัดงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

### 3. องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีองค์ประกอบที่สำคัญๆ ดังนี้ (สนธิ จรอนันต์, 2548 :171)

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการแต่งตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมาย และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นจะต้องไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการเพราะจะต้องเป็นหน่วยที่มีอำนาจปกครองตนเอง
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการแต่งตั้งขึ้น ต้องมีองค์การที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นในเจริญก้าวหน้า
4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน ตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับ เพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับทั้งปวงย่อม ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับการจัดตั้งแล้ว ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์ และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนในสวนรวม

สรุป องค์ประกอบขององค์การปกครองท้องถิ่น คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการแต่งตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมาย จะต้องไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ และต้องมืองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

#### 4. รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยได้มีการปรับเปลี่ยน โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550 : 75-78)

##### 4.1 รูปแบบทั่วไป ได้แก่

4.1.1 องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ซึ่งได้พระราชบัญญัติให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่นเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ เขตจังหวัด ซึ่งมีโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสภาจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

4.1.2 เทศบาล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนมาถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 กำหนดหลักเกณฑ์พิจารณาจัดตั้งเป็นเทศบาล ประกอบด้วย 3 ประการ

ประการที่ 1 จำนวนความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่น

ประการที่ 2 ความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ โดยพิจารณาจากการเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดและงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นนั้น

ประการที่ 3 ความสำคัญทางด้านการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็ว

4.1.3 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ซึ่งได้พระราชบัญญัติให้สภาตำบลที่มีรายได้เฉลี่ย 3 ปี ย้อนหลังเกิน 150,000 บาท ให้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งโครงสร้างเป็นสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งของราษฎรในเขตหมู่บ้านหมู่บ้านละ 2 คน และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546

#### 4.2 รูปแบบพิเศษ ได้แก่

4.2.1 กรุงเทพมหานคร (กทม.) เป็นการปกครองรูปแบบพิเศษมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

4.2.2 เมืองพัทยา เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

จากการอธิบายรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 2 รูปแบบใหญ่ๆ คือ รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา

สรุป รูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์กรเป็นนิติบุคคล มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มีความอิสระในการปกครองตนเอง มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม มีงบประมาณรายได้ของตนเองอย่างเพียงพอ

## แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

### 1. ความหมายของการมีส่วนร่วม

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้แตกต่างกัน ดังนี้  
 ชูชาติ พ่วงสมจิตร (2540 : 13) การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้  
 ประชาชนเข้ามามีส่วนตัดสินใจในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชน  
 อภิชัย พันธเสน (2541 : 151) การมีส่วนร่วมอาจจะเริ่มต้นง่าย ๆ จาก  
 ความหมายการพัฒนาจากข้างล่างแทนวิธีการพัฒนาจากนโยบายเบื้องบน จุดเริ่มต้นที่  
 ง่าย ๆ ก่อนที่จะพิจารณาไปถึงตัวบุคคล ก็คือการกระจายอำนาจของการวางแผนจาก  
 ส่วนกลางไปเป็นการวางแผนจากส่วนภูมิภาคซึ่งต้องอาศัยแนวความคิดของการพัฒนา  
 จากข้างล่างนั่นเอง

ชาติชาย ณ เชียงใหม่ (2544 : 14) การมีส่วนร่วม หมายถึง สถานการณ์ที่  
 คนส่วนหนึ่งมารวมตัวกันด้วยความสมัครใจด้วยการมีสำนึกร่วมกัน มีอัตลักษณ์อย่างใด  
 อย่างหนึ่งร่วมกันเพื่อแสดงความคิดเห็นและความห่วงใย ความสนใจและการกระทำต่าง  
 ๆ เพื่อสนับสนุนกดดันเรียกร้องและตรวจสอบภาครัฐและภาคธุรกิจให้ทำงานด้วยความ  
 โปร่งใสและมีประสิทธิภาพเพื่อการอยู่ดีมีสุขและการพัฒนาที่ยั่งยืน

สถาบันพระปกเกล้า (2547 : 2) การมีส่วนร่วมเป็นการกระจายโอกาสให้  
 ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ  
 รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและ  
 ความเป็นอยู่ของประชาชนโดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วม  
 วางแผน ร่วมปฏิบัติ ตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

คีท (Keith, 1972 : 136) การมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องทางจิตใจ  
 และอารมณ์ (Mental and Emotion Involvement) ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม  
 (Group Situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำให้บรรลุ  
 จุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

### 2. ปัจจัยในการมีส่วนร่วม

2.1 ปัจจัยพื้นฐานในการระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 3 ประการ  
 คือ (สมบูรณ์ อัมพนนารัตน์, 2542 : 17)

2.1.1 ปัจจัยของสิ่งจูงใจจากสภาพความเป็นจริงของชาวชนบทที่จะเข้า  
 ร่วมในกิจกรรมหนึ่ง ๆ ทั้งในแง่ของการร่วมแรง ร่วมทรัพยากรหรืออื่น ๆ นั้นเหตุผล 2

ประการ คือการมองเห็นว่าตนจะได้ผลประโยชน์ตอบแทนในสิ่งที่ทำไปซึ่งถือเป็นเรื่องของการกระตุ้นให้เกิดมีสิ่งจูงใจ ประการที่สอง การที่ได้รับการบอกกล่าวหรือชักชวนจากเพื่อนให้เข้าร่วม โดยมีสิ่งจูงใจเป็นตัวนำซึ่งถือเป็นเรื่องของการก่อให้เกิดมีสิ่งจูงใจ

2.1.2 ปัจจัยโครงสร้างของช่องทางในการเข้ามีส่วนร่วม เนื่องจากการเข้ามีส่วนร่วมไม่ได้ มีการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ที่เหมาะสม เช่น ภาวะผู้นำ กฎระเบียบแบบแผนและลักษณะการทำงานให้ประชาชนบางส่วนไม่เห็นช่องทางที่จะเข้ามีส่วนร่วมได้ ดังนั้นพื้นฐานด้านโครงสร้างของช่องทางจึงควรมีลักษณะ ดังนี้

1) เปิดโอกาสให้ทุก ๆ คน ทุก ๆ กลุ่มในชุมชนมีโอกาสเข้าร่วมในการพัฒนาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ทั้งนี้เป็นการเข้าร่วมในรูปแบบของตัวแทนหรือเข้าร่วมโดยตรงก็ได้

2) มีเวลากำหนดที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้เข้าร่วมสามารถกำหนดเงื่อนไขของตนเองได้ตามสภาพความเป็นจริงของตนเอง

3) กำหนดลักษณะของกิจกรรมให้แน่นอนว่าจะทำอะไร

2.1.3 ปัจจัยอำนาจในการส่งเสริมกิจกรรมของการมีส่วนร่วม กิจกรรมการมีส่วนร่วมที่ผ่านมาแล้วจะเป็นการเห็นด้วย และมีโอกาสเข้าร่วมของประชาชนแต่ไม่อาจกำหนดเป้าหมายวิธีการหรือผลประโยชน์ของกิจกรรมได้ เพราะต้องขึ้นอยู่กับการกำหนดและการจัดสรรของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจุดนี้เองเป็นเงื่อนไขที่ไม่อาจก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมที่แท้จริง

2.2 ปัจจัยในการมีส่วนร่วมเกิดจากแนวคิดที่สำคัญมี 3 ประการ คือ (นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์, 2527 : 183)

2.2.1 ความสนใจและความห่วงกังวลรวมกัน อันเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลส่วนบุคคลบังเอิญพ้องต้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของสังคม

2.2.2 ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจรวมกัน ที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่ผลักดันให้เกิดการรวมกลุ่มวางแผนและลงมือกระทำรวมกัน.

2.2.3 การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนกลุ่มหรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนาในการตัดสินใจร่วมกันนี้ ต้องมีระดับรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความคิดริเริ่มกระทำการที่สนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น ๆ

สรุปได้ว่า เมื่อเกิดความไม่พึงพอใจในสภาพที่เป็นอยู่มาก ๆ มีความต้องการเปลี่ยนแปลงไปสู่สภาพอื่น จึงก่อให้เกิดการร่วมมือร่วมใจในการพัฒนาได้ นอกจากนี้ที่ได้กล่าวมา การมีส่วนร่วมอาจเกิดจากความศรัทธา ความเกรงใจหรืออำนาจ บังคับมิได้ซึ่งถ้าการมีส่วนร่วมในกิจกรรมใดเกิดจากความเกรงใจหรืออำนาจบังคับ มักจะ ประสบผลในเชิงล้มเหลวมากกว่าประสบผลสำเร็จ

### 3. ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เป็นแนวคิดที่ชี้ให้เห็นถึงลักษณะของการที่ประชาชนจะเข้าไปร่วมกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนจะต้องมีอิสระในทางความคิดมีความรู้ความสามารถในการกระทำและมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมต่อกิจกรรมนั้น ๆ โดยที่การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีลักษณะการเข้าร่วมอย่างครบวงจรตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นสุด ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2547 : 2-8)

- 3.1 เริ่มตั้งแต่การเกิดจิตสำนึกในตนเองและถือเป็นภาระหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมหรือชุมชนที่ตนเองอยู่
- 3.2 ร่วมคิดด้วยกันว่าอะไรที่เป็นปัญหาของชุมชน มีสาเหตุอย่างไรและจะจัดลำดับความสำคัญของปัญหาเป้าหมายอย่างไร และควรที่จะจัดการปัญหาใดก่อน
- 3.3 ร่วมกันวางแผนงานการดำเนินงานว่าจะจัดกิจกรรมหรือโครงการอะไร จะแบ่งงานกันอย่างไร ใช้งบประมาณมากน้อยเพียงใด จะจัดหางบประมาณมาจากที่ใดและใครจะเป็นผู้ดูแลรักษา
- 3.4 ร่วมดำเนินงาน ประชาชนจะต้องเข้าร่วมกิจกรรมด้วยความเต็มเต็มกำลังความรู้ความสามารถของตนเอง
- 3.5 ร่วมกันติดตามประเมินผล ตลอดเวลาที่ทำงานร่วมกันประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการตรวจสอบถึงปัญหาอุปสรรคและร่วมกันในการหาทางแก้ไขปัญหา เพื่อให้งานหรือภารกิจดังกล่าวสามารถสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย
- 3.6 ร่วมรับผลประโยชน์ ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมของชุมชนแล้วย่อมที่จะได้รับผลประโยชน์ ซึ่งอาจจะไม่จำเป็นที่จะต้องอยู่ในรูปของเงิน วัตถุสิ่งของ แต่อาจจะเป็นความสุขสบาย ความพอใจในสภาพของความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นก็ได้

#### 4. รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน

4.1 รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นมีดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2547 : 13)

4.1.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนที่บัญญัติไว้ใน หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เช่นนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตน

4.1.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนท้องถิ่น

4.1.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการจัดทำประชาพิจารณา

4.1.4 การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

4.1.5 การมีส่วนร่วมในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

4.1.6 การมีส่วนร่วมในการลงประชามติ เช่น การร่างกฎหมายหรือโครงการต่าง ๆ

4.1.7 การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.2 รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ (อรุณ ภมร, 2547 : 20)

4.2.1 การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง ซึ่งเป็นโดยการอาสาสมัครหรือการรวมตัวกันเองเพื่อแก้ไขปัญหาของตนเอง โดยเป็นการกระทำที่ไม่ได้รับการช่วยเหลือจากภายนอกซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นเป้าหมาย

4.2.2 การมีส่วนร่วมแบบชักนำ ซึ่งเป็นการเข้าร่วมโดยความต้องการความเห็นชอบ หรือการสนับสนุนโดยรัฐบาล ซึ่งเป็นรูปแบบโดยทั่วไปของประเทศกำลังพัฒนา

4.2.3 การมีส่วนร่วมแบบบังคับ ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมภายใต้การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล และภายใต้การจัดการของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยการ



บังคับโดยตรงรูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ผู้กระทำได้รับผลทันที แต่จะมีได้รับผลในระยะยาว และมักจะมีผลเสียที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในที่สุด

### 5. ระดับของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับขึ้นอยู่กับรัฐที่จะยอมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับใดบ้าง ในอดีตโครงการหรือกิจกรรมเพื่อการพัฒนาประเทศส่วนใหญ่กำหนดขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (2545 : 56-57) ระดับของการมีส่วนร่วม มี 2 ระดับ คือ

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ หมายถึง หน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายริเริ่ม คิดตัดสินใจให้มีโครงการหรือกิจกรรมขึ้นมาและเห็นว่าสมควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินการด้วยจึงให้แจ้งและมอบหมายให้ประชาชนเข้ามาดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จึงมีลักษณะเป็นการสั่งการจากรัฐสู่ประชาชน (Top-down Approach) ซึ่งจะเป็นการมีส่วนร่วมที่มีได้เกิดจากความต้องการ โดยแท้จากประชาชน ประชาชนอาจไม่เห็นความสำคัญและความจำเป็นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม ดังนั้นจึงไม่เกิดความประสงค์จะร่วมดำเนินการใด ๆ ด้วย และบางครั้งจำเป็นต้องเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้ จึงเป็นการปฏิบัติตามนโยบายของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้ามาดูแลท้องถิ่น ซึ่งโดยปกติเจ้าหน้าที่เหล่านั้นมิได้ดำรงตำแหน่งประจำอยู่เป็นเวลานาน แต่จะมีการสับเปลี่ยนโยกย้ายตามความเหมาะสมอยู่ตลอดเวลา

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูง หมายถึง ประชาชนเป็นฝ่ายคิดริเริ่มตัดสินใจและดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ (Bottom-up approach) หลักการนี้จะเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพสูงแต่มีปัญหาอีกเช่นกัน นั่นคือ การดำเนินการนั้นในบางครั้งจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนจากรัฐ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วอาจไม่เป็นเช่นนั้น เพราะโครงการหรือกิจกรรมนั้นอาจไม่ได้รับความเห็นชอบหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอาจไม่เห็นด้วยเพราะถือว่าเป็นเรื่องของประชาชน เพราะฉะนั้นประชาชนก็ควรทำกันเอง โครงการหรือกิจกรรมใดที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐอย่างเพียงพอย่อมจะไม่สัมฤทธิ์ผล เช่นกัน

## 6. ขั้นตอนการมีส่วนร่วม

โคเฮน และอัฟโฟฟ (Cohen and Uphoff, 1980 : 219) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของชุมชนว่า สมาชิกของชุมชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือและเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการดำเนินกิจกรรมในการพัฒนา รวมถึงได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนานั้นอย่างเสมอภาค 4 ขั้นตอน ดังนี้

6.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ซึ่งอาจเป็นการตัดสินใจตั้งแต่ในระยะเวลาที่เริ่มการตัดสินใจในช่วงของกิจกรรมและการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรม

6.2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ซึ่งอาจเป็นไปในรูปของการเข้าร่วมโดยการให้มีการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร การเข้าร่วมในการบริหาร และการร่วมมือทั้งการเข้าร่วมในการร่วมแรงร่วมใจ

6.3 การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ทางวัตถุทางสังคมหรือโดยส่วนตัว

6.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) ซึ่งอาจเป็นการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทั้งหมดและเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป

## แนวคิดและทฤษฎีการบริหาร

### 1. ความหมายของการบริหาร

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการบริหาร ไว้ดังนี้  
 ชาลวูซัย อาจินสมาจาร (2540 : 38) ให้ความหมายของ การบริหารงาน หมายถึง ความพยายามที่จะสั่ง ณะ และผสมผสานความพยายามของมนุษย์ ซึ่งมีจุดรวมที่มุ่งสู่จุดหมายปลายทาง หรือเป้าหมายบางอย่าง การบริหารเป็นกิจกรรมที่จำเป็นของผู้บริหารในองค์กรซึ่งมีหน้าที่สั่งการ ให้ความสะดวกในการทำงานของกลุ่มคน ที่มีวัตถุประสงค์เดียวกัน

สุทธิ สุทธิสมบุรณ์ และสมาน รังสิโยภฤกษ์ (2542 : 1) ให้ความหมายว่า การบริหาร เป็นการดำเนินงานใบบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยอาศัยปัจจัยต่างๆ ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของและวิธีการปฏิบัติงาน (Method) เป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงาน

สมยศ นาวิการ (2544 : 15) ให้ความหมายการบริหารงานว่าเป็น กระบวนการวางแผนการจัดองค์การ การตั้งการ และการควบคุมทรัพยากรในการบริหารงาน เพื่อการบรรลุเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ..

สรุป การบริหารคือ การบริหารองค์การที่ต้องอาศัยทรัพยากรในการบริหาร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การ

## 2. หลักปฏิบัติในการบริหาร

หลักการบริหาร ได้มีนักวิชาการเสนอความคิดเห็นไว้ ดังนี้

2.1 แนวคิดกระแสหลักของการปฏิบัติการบริหารองค์การของตนเองเพื่อต่อสู้กับภาวะเศรษฐกิจ มีดังนี้ (กิตติ บุญนาค, 2543 : 159-160)

2.1.1 ต้องยึดหลักการกระจายอำนาจ

2.1.2 ต้องกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ ตลอดจนขอบเขตของอำนาจของบุคลากรให้ชัดเจน

2.1.3 ต้องกำหนดโครงสร้างการจัดองค์การใหม่ให้กะทัดรัด คล่องตัวต่อการปฏิบัติงาน

2.1.4 ต้องกำหนดช่องควบคุมระหว่างผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชาให้มีสัดส่วนที่เหมาะสม

2.1.5 ต้องจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ภายในองค์การภายใต้หลักของการระดมความคิด

2.2 หลักการบริหาร ควรประกอบด้วย หลักเกณฑ์ต่าง ๆ 14 ประการ ดังนี้ (Fayol, 1949 : 310)

2.2.1 หลักการแบ่งงาน (Division of Work) ซึ่งสอดคล้องกับหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management)

2.2.2 การกำหนดอำนาจหน้าที่ (Authority) และความรับผิดชอบ (Responsibility) ควรจะได้สัดส่วนกัน

2.2.3 เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unit of Command) คือภายในโครงสร้างขององค์การหนึ่ง ๆ จะประกอบด้วยหน่วยงาน ผู้ปฏิบัติงานและผู้ใต้บังคับบัญชาจำนวนมากมาตามหลักเอกภาพในการบังคับบัญชาผู้ปฏิบัติงานและผู้ใต้บังคับบัญชา ควรมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวเพื่อหลีกเลี่ยงข้อขัดแย้งในการปฏิบัติตามคำสั่ง

2.2.4 เอกภาพในการอำนาจการ (Unit of Direction) หมายถึง เอกภาพของทิศทางในการปฏิบัติงานที่มีวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานร่วมกัน มีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว มีแผนการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกัน

2.2.5 หลักการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง (Centralization of Authority) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักเอกภาพในการบังคับบัญชา และเอกภาพในการอำนาจการ

2.2.6 หลักการบังคับบัญชาที่ต่อเนื่องกันเป็นลูกโซ่ (Scalar Chain) คือ อำนาจในการบังคับบัญชาจะลดหลั่นลงมาเป็นลำดับตามสายการบังคับบัญชา จากระดับสูงลงมาสู่ระดับล่าง

2.2.7 องค์กรจะต้องมีวินัย (Discipline) เพื่อเป็นกฎข้อบังคับในการปกครองและควบคุมพฤติกรรมของคนในองค์กร.

2.2.8 องค์กรจะต้องมีระเบียบ (Order) เป็นหลักในการปฏิบัติงาน

2.2.9 ผู้ปฏิบัติงานจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว

2.2.10 ผลประโยชน์ตอบแทนในรูปของเงินเดือนซึ่งควรได้สัดส่วนกับผลการปฏิบัติงานที่กระทำเพื่อให้เกิดความพอใจทั้งสองฝ่าย คือองค์กรและผู้ปฏิบัติงาน

2.2.11 องค์กรจะต้องมีความยุติธรรมและเสมอภาค

2.2.12 องค์กรจะต้องสร้างความมั่นคงในชีวิตการทำงาน (Security of Tenure) ให้กับผู้ปฏิบัติงาน

2.2.13 องค์กรจะต้องสนับสนุนความคิดริเริ่มส่วนบุคคล

2.2.14 ผู้ปฏิบัติงานควรทำงานร่วมกันในลักษณะเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน (Esprit de Corps) คือมีความจงรักภักดี มีความจริงใจ และสุจริตใจต่อกันและกัน เพื่อประโยชน์ขององค์กรโดยส่วนรวม

### 3. ทฤษฎีการบริหาร

นักทฤษฎีการบริหารหลายท่านได้กล่าวถึงการบริหารไว้อย่างหลากหลายที่สำคัญและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป เช่น

เทเลอร์ (Taylor, 1911 : 107-109) เป็นเจ้าของทฤษฎีการบริหารตามแนววิทยาศาสตร์ เน้นการบริหารงานเพื่องานมิใช่เพียงการปฏิบัติตามวิธีต่างๆ แบบสามัญ ผู้นำการทำงานต้องมีหลักเกณฑ์เป็นวิทยาศาสตร์ โดยการแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุด ในการตัดสินใจดำเนินการเพราะเชื่อว่าจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและผลผลิตมากขึ้น สิ่ง

เพลอร์ ให้ความสนใจศึกษามากที่สุด คือ เวลาและการเคลื่อนไหว

3.1 ฟาโยล (Fayol, 1949 : 96 -97) เป็นนักอุตสาหกรรมที่ยึดระเบียบวินัย  
มากได้ กล่าวถึงหน้าที่การบริหารองค์การที่ต่อเนื่องกันไว้ 5 ประการ คือ

3.1.1 การวางแผนและการกำหนดทิศทางเพื่ออนาคต

3.1.2 การจัดองค์การ จัดระบบงานเพื่อการปฏิบัติ

3.1.3 การจับคนเข้าทำงานตามความรู้ความสามารถสั่งการหรือ

อำนาจการ

3.1.4 สั่งการหรืออำนาจ

3.1.5 การกำกับควบคุมงานและติดตามผล

3.2 แนวคิดในการบริหารองค์การด้วยการเสริมสร้างมนุษย์สัมพันธ์ภายใน  
เพราะเชื่อว่าการปฏิบัติภารกิจใด ๆ ถ้าบุคลากรมีความเข้าใจเห็นใจ ที่ดีต่อกันแล้ว ก็จะทำให้  
ให้เกิดขวัญและผลผลิตตามมา ดังนั้นวิธีแก้ปัญหของเขาได้รับความสนใจจากนักบริหาร  
มากในระยะหลัง โดยเฉพาะองค์การธุรกิจ ซึ่งแนวความคิดที่สำคัญนั้น มีดังนี้ (Mayo,  
1967 : 45-49)

3.2.1 คนไม่ใช่เครื่องจักร แต่เป็นสิ่งมีชีวิต มีขวัญต้องการได้รับสิ่งเร้า  
หรือแรงกระตุ้นที่ดี การทำงานจึงจะดีขึ้น

3.2.2 ปริมาณการทำงานของคนไม่ใช่ขึ้นอยู่กับความสามารถทางกาย  
ภาคแต่เพียงอย่างเดียว หากขึ้นอยู่กับความสามารถทางสังคมและทางจิตวิทยาด้วย

3.2.3 บำเหน็จรางวัลทางจิตใจมีผลต่อการกระตุ้นการทำงานและให้  
ความสนใจมากกว่าบำเหน็จทางด้านวัตถุ

3.2.4 การแบ่งแยกการทำงานตามลักษณะเฉพาะของงานมิได้เป็น  
หลักประกันว่า จะอำนวยความสะดวกสูงสุดในการทำงานเสมอไป

3.3 การบริหารแบบระบบราชการมีมาช้านานและมีอิทธิพลในระบบ  
ราชการยิ่งเพราะเป็นระบบที่กำหนดหน้าที่ไว้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับบัญชาใคร  
ขึ้นกับใครใครควบคุมใครจะบัญญัติไว้ชัดเจน ระบบนี้มีข้อพิพาทนักวิจารณ์ถึงข้อดีข้อเสีย  
กันมาก ถึงแม้ระบบบริหารจะได้รับการพัฒนาก้าวหน้าเป็นลำดับ แต่ทฤษฎีของท่านก็ยัง  
มีอิทธิพลมาถึงปัจจุบันโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้ (Weber, 1968 : 10-20)

3.3.1 มีการกำหนดหน้าที่อย่างแน่นอนของแต่ละคน

3.3.2 มีการบังคับบัญชาเป็นชั้นตอน

- 3.3.3 มีเกณฑ์วางไว้เป็นแบบแผนปฏิบัติและยึดเป็นธรรมเนียม
- 3.3.4 การปฏิบัติงานไม่ยึดตัวบุคคลเน้นความถูกต้องยุติธรรม
- 3.3.5 การคัดเลือกคนเข้าสู่องค์กรให้ระบบคุณธรรม
- 3.3.6 ยึดหลักประสิทธิภาพของงานและส่งเสริมคนทำงานดี
- 3.3.7 องค์กรราชการต้องต่อเนื่องหยุดยั้งมิได้
- 3.3.8 หน้าที่และความรับผิดชอบมีความสำคัญมากในการบริหาร
- 3.4 เทย์เลอร์ (Taylor ; อ้างถึงใน ธงชัย สันติวงษ์, 2539 : 45) ซึ่งเป็นบิดาแห่งการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ทางการบริหารที่สำคัญ 4 ประการ
- 3.4.1 การต้องมีการคิดค้นและกำหนด “วิธีที่ดีที่สุด” สำหรับงานที่จะทำแต่ละอย่าง กล่าวคือ จะต้องมีการกำหนดวิธีการทำงานที่ดีที่สุดที่จะช่วยให้สามารถทำงานเสร็จลุ่งไปด้วยดีตามวัตถุประสงค์ มาตรฐานของงานจะต้องมีการจัดวางเอาไว้ โดยมีหลักเกณฑ์ที่ได้พิสูจน์มาแล้วว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุดจริงและในเวลาเดียวกัน การจ่ายผลตอบแทนแบบจูงใจต่าง ๆ ก็จะทำให้ตามผลผลิตทั้งหมดสำหรับส่วนที่เกินมาตรฐาน
- 3.4.2 การต้องมีการคัดเลือกและพัฒนาคนงาน เทย์เลอร์ได้ตระหนักถึงความสำคัญและคุณค่าของการรู้จักจัดงานให้เหมาะสมสอดคล้องกับคนงาน นอกจากนี้ เทย์เลอร์ ยังได้เน้นความจำเป็นที่จะต้องมีการอบรมคนงาน ให้รู้จักวิธีทำงานที่ถูกวิธีด้วยจึงปรากฏเป็นข้อแนะนำจากเขาว่าในการคัดเลือกคนงานจะต้องมีการพิจารณาเป็นพิเศษที่จะให้ได้คนที่มีคุณสมบัติที่ดีที่สุดตรงตามงานที่จะให้ทำ
- 3.4.3 ด้วยวิธีการพิจารณาอย่างรอบคอบเกี่ยวกับวิธีทำงาน ควบคู่กับการพิจารณาคงงานนี้ เทย์เลอร์ เชื่อว่า คนงานจะไม่คัดค้านต่อวิธีทำงานใหม่ที่ได้กำหนดขึ้น เพราะ โดยหลักเหตุผลคนงานทุกคนจะเห็นจริงถึงโอกาสที่เขาจะได้รับรายได้สูงขึ้น จากการทำงานถูกวิธีที่จะช่วยให้ได้ผลผลิตสูงขึ้น
- 3.4.4 การประสานร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารและคนงาน โดย เทย์เลอร์ มีความเชื่อว่าฝ่ายบริหารควรจะได้ประสานงานอย่างใกล้ชิดเป็นประจำกับคนงานที่เป็นผู้ปฏิบัติงานแต่จะต้องไม่ใช่โดยการไปลงมือปฏิบัติงานที่ควรจะเป็นงานของคนงาน เท่านั้น
- สรุป การบริหารคือ การอำนวยการให้งานสำเร็จตามเป้าหมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องคน เงิน วัสดุ ให้เกิดผลงานตามวัตถุประสงค์ขององค์กร ดังนั้นการบริหารที่ดีต้อง

มีองค์ประกอบที่สำคัญคือ มีประสิทธิภาพสูงสุด ประหยัดมากที่สุด ใช้เวลาน้อยที่สุด ใช้ต้นทุนต่ำที่สุดมีผลงานสมบูรณ์ที่สุด และตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการสูงสุด

#### 4. กระบวนการบริหาร

กระบวนการบริหารงาน เป็นกระบวนการที่สำคัญในการบริหารงาน องค์การให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การ ดังนั้นจึงมีนักวิชาการได้กล่าวถึงกระบวนการบริหารงาน ไว้ดังนี้

4.1 ฟาโยล์ (Fayol; อ้างถึงใน ชนิศรา ทองขาว, 2547 : 10) ได้อธิบายว่า กระบวนการบริหารประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ ๆ 5 ขั้นตอน คือ

4.1.1 การวางแผน (Planning) คือ การคิดและการล่วงหน้าหรือกำหนด สิ่งที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

4.1.2 การจัดองค์การ (Organization) คือ การจัดให้มีโครงสร้างของ สหายงานตำแหน่งงานและอำนาจหน้าที่ในองค์การ

4.1.3 การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) คือ การดูแลสั่งการให้ งานเป็นไปด้วยความถูกต้องเรียบร้อย

4.1.4 การประสานงาน (Co-ordinating) คือ การดูแลควบคุมและ อำนวยความสะดวกให้ผู้ทำงานสามารถทำงานได้โดยสะดวกเต็มความสามารถ

4.1.5 การควบคุม (controlling) คือ การควบคุมให้งานที่ดำเนินการ ดำเนินไปตามเป้าหมายที่วางไว้

4.2 กุลลิค (Gulick; อ้างถึงใน ชนิศรา ทองขาว, 2547 : 11) ได้อธิบายว่า กระบวนการบริหารเป็นกระบวนการ POSDCORE โดยใช้ตัวอักษรมาเรียงกันเข้าเป็น หลักการคือ ขั้นตอนที่ผู้บริหารปฏิบัติ 7 ประการ คือ

4.2.1 การวางแผน (Planning) หมายถึง เป็นการกำหนดโครงการอย่าง กว้าง ๆว่าจะทำอะไร เพื่ออะไรและมีแนวทางจะปฏิบัติอย่างไร

4.2.2 การจัดองค์การ (Organization) หมายถึง เป็นการจัดสหายงาน แบ่งแยกอำนาจการบริหารให้ผู้ปฏิบัติงานทราบหน้าที่บทบาทของแต่ละคนแต่ละตำแหน่ง อย่างเด่นชัด

4.2.3 การสรรหา (Staffing) หมายถึง การจัดการหาบุคคลเข้าสู่ ตำแหน่งที่ได้จัดองค์การเอาไว้แล้ว มีการบรรจุงานฝึกฝนอบรมพัฒนาคุณภาพคน เพื่อจะ ได้ทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์

4.2.4 การวินิจฉัยสั่งการ (Directing) หมายถึง เพื่อบอกทิศทางการทำงาน เสนอแนะวิธีทำงานหลังจากที่ได้วิเคราะห์อย่างรอบคอบแล้วว่าควรจะทำอะไรบ้างอย่างไรไปในทิศทางใด

4.2.5 การประสานงาน (Co-ordinating) หมายถึง อันได้แก่ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานย่อยและบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ ให้สามารถทำงานร่วมกันได้ยังอาจจะต้องใช้เทคนิคต่าง ๆ เช่นนี้การสื่อสาร การกำหนดระเบียบแบบแผนในการทำงาน เป็นต้น

4.2.6 การรายงาน (Reporting) หมายถึง การทำงานทุกอย่างจะต้องมีการรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปว่าตนเองได้ทำอะไรบ้าง อย่งไร ได้ผลอย่างไร

4.2.7 การจัดทำงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง ให้ถูกต้องเหมาะสมกับกิจกรรมกระบวนการนี้ เป็นกระบวนการซึ่งเป็นวงกลม กล่าวคือ จะเริ่มจากการวางแผนต่อไปเรื่อย ๆ ตามลำดับจนถึงการจัดงบประมาณและผลจากการจัดงบประมาณก็จะส่งผลกระทบต่อไปยังการวางแผนในครั้งต่อไปเป็นวงกลมอยู่ตลอดเวลา

สรุป ทฤษฎีการบริหารจัดการเป็นแนวคิดที่มุ่งจัดระบบการบริหารกิจกรรมเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ขององค์การ เช่น การเลือกวิธีการทำงานที่ดีที่สุดของ เทย์เลอร์ การจัดการ 5 ขั้นตอนของ ฟาโยล์ และหลัก POSDCORB ของ กูลิค

## 5. ทรัพยากรบริหาร

ทรัพยากรบริหารมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการบริหาร และปัจจัยสำคัญมีอยู่ 4 ประการ คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์และการบริหารจัดการ หรือที่เรียกว่า 4 M's การที่จัดว่าปัจจัยทั้ง 4 เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหาร มีดังนี้ (ตุลา มหาศุชานนท์, 2545 : 7 - 9)

5.1 ด้านบุคลากร คนหรือบุคลากรเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญยิ่งในการบริหารหน่วยงาน จึงจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีคุณภาพ คือบุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญ และมีประสิทธิภาพที่เหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติ ดังนั้น จึงถือได้ว่าเป็นภารกิจของผู้บริหารที่จะต้องใช้ความรู้ความสามารถที่จะได้มาซึ่งบุคลากรที่มีคุณภาพ นับตั้งแต่ การสรรหา การฝึกอบรมเพื่อยกระดับความสามารถของบุคลากร รวมถึงมีวิธีการประเมินผล การปฏิบัติงานอย่างมีคุณภาพ

5.2 ด้านงบประมาณ หมายถึง แผนเบ็ดเสร็จที่แสดงออกในรูปของตัวเงินที่ต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุ



วัสดุประสงค์ ซึ่งด้านงบประมาณมีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงานเพราะงบประมาณเป็นแผนสำหรับอนาคต โดยหลักการแล้วในการบริหารงบประมาณนั้น รวมถึงการจัดทำงบประมาณประจำปี การจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม การจัดทำแผนการใช้งบประมาณ การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณการของงบประมาณฉุกเฉินและการประเมินผลการใช้งบประมาณ

5.3 ด้านวัสดุอุปกรณ์ การบริหารงานด้านวัสดุอุปกรณ์ เป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับการใช้วัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ตลอดจนเทคโนโลยีสารสนเทศโดยมีการดำเนินการที่ครอบคลุมถึงการศึกษางานที่ต้องใช้วัสดุอุปกรณ์ขององค์การ กระบวนการจัดซื้อ กระบวนการใช้งาน การให้บริการ รวมถึงการเก็บบำรุงรักษา

5.4 ด้านการบริหารจัดการ ปัจจัยด้านการบริหารจัดการมีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะเป็นกิจกรรมที่เป็นของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีการร่วมมือ ร่วมแรงร่วมใจกันในการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การบริหารเป็นกิจกรรมที่เริ่มตั้งแต่การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชาสั่งการ การประสานงาน รวมถึงการควบคุม ซึ่งในแต่ละหน้าที่ดังกล่าวอาจมีรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกันไป ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะและจุดมุ่งหมายขององค์การ เช่น ถ้าเป็นองค์การของรัฐก็จะเน้นในเรื่องการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ ถ้าเป็นองค์การเอกชนก็จะรู้เรื่องของกำไรเข้ามาเป็นส่วนสำคัญอีก

5.5 ด้านการตลาด การบริหารด้านการตลาดเป็นหน้าที่สำคัญ เนื่องจากหน่วยงานด้านการตลาดจะรับผิดชอบในการกระจายสินค้าหรือบริการไปสู่ลูกค้า ตั้งแต่การศึกษาและวิเคราะห์ความต้องการ การวางแผนและการสร้างความต้องการ

5.6 ด้านคุณธรรมจริยธรรมช่วยควบคุมความรับผิดชอบ ชื่อสัตย์ กตัญญู เป็นคนดี มีระเบียบวินัย มีสำนึกผิดชอบชั่วดี และเคารพนับถือผู้อื่น มีความรับผิดชอบต่อตนเอง ต่อสังคมและองค์กร

5.7 ด้านขวัญกำลังใจ เมื่อพนักงานมีขวัญดีก็จะมีคุณค่า ทำให้เกิดพฤติกรรมที่ดีในด้านต่าง ๆ มีความร่วมมือตั้งใจทำงานอย่างจริงจัง มีความระมัดระวังในการทำงานไม่ให้เกิดผิดพลาด ระมัดระวังการใช้อุปกรณ์ เครื่องมือไม่ให้เกิดเสียหาย ระมัดระวังการใช้ และบำรุงรักษาเครื่องจักรเพื่อยืดอายุการใช้งาน ร่วมมือกันทำงานด้วยความกลมเกลียวมุ่งผลสำเร็จของงานการขาดงาน เข้างานสาย ลาป่วย ลากิจ ลาพักร้อน ต่าง ๆ ก็จะลดลง ทำให้ประสิทธิภาพของงานตามมา

กล่าวโดยสรุป ทรัพยากรการบริหาร ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ การตลาด คุณธรรม จริยธรรม ช่วยควบคุมความรับผิดชอบ และขวัญกำลังใจ การบริหารจัดการ หรือเรียกว่า 7 M's ทรัพยากรการบริหารดังกล่าว เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการบริหารงานทุกประเภททุกระดับ หากองค์การใดใช้ทรัพยากรการบริหารทั้ง 7 ประเภทดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพจะทำให้องค์การนั้นมีความเจริญรุ่งเรือง แต่หากองค์การใดไม่สามารถใช้ทรัพยากรทั้ง 7 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์การนั้นจะล้มเหลวและอาจถึงขั้นต้องล้มเลิกไปในที่สุด

### องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งมีใช้ผลบังคับตั้งแต่ 2 มีนาคม 2538 กฎหมายรับรองให้สถานเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทำให้ถือได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจอิสระมีศักดิ์และสิทธิเช่นเดียวกับการปกครองรูปแบบอื่น ๆ นอกจากนั้นการกำหนดโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนส่วนหนึ่ง และฝ่ายบริหารที่มาจากการคัดเลือกจากสมาชิกสภา อบต. ทำให้โครงสร้างของอบต. มีลักษณะคล้ายกับเทศบาลและคล้ายกับรูปแบบรัฐบาลจนมีการเปรียบเทียบให้เป็น “เทศบาลจิ๋ว” ซึ่งถือได้ว่ามีความเป็นประชาธิปไตยพอสมควร (นิสิต จันทร์สมวงศ์ และปรีชา เรืองจันทร์, 2541 : 3)

#### 1. ประวัติความเป็นมาและพัฒนาการ

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีวิวัฒนาการและความเป็นมา เช่นเดียวกับสภาตำบล เหตุที่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมานั้น เนื่องมาจากรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าวมีนโยบายที่กระจายอำนาจการปกครองไปสู่ประชาชนให้มากขึ้น จึงได้พิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับ “สภาตำบล” ที่มีอยู่แต่เดิมเสียใหม่ และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2537 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” และต่อมาได้มีการแก้ไข

ปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้มาจนถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 (โกวิทย์ พวงงาม และปรีดี โชติช่วง, 2544 : 1)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) คือหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจการบริหารงานของตำบลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งจากการยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมา ติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท (หรือตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด) ประกาศจัดตั้งเป็น อบต. โดยให้ทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในพระราชกิจจานุเบกษา ระบุชื่อและเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หลังจากที่มีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะของ องค์การปกครองในระดับตำบล ออกเป็น 2 รูปแบบ (โกวิทย์ พวงงาม และปรีดี โชติช่วง, 2544 : 1) ได้แก่ สภาตำบลให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่นเมื่อพิจารณาการจัดตั้ง อบต. เพื่อแก้ปัญหาด้านประสิทธิภาพของสภาตำบลตามกฎหมายเดิม และนโยบายของรัฐบาลแล้ว เห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของรัฐบาลของการจัดตั้ง อบต. มีดังนี้ (กองราชการส่วนตำบล, 2539 : 43)

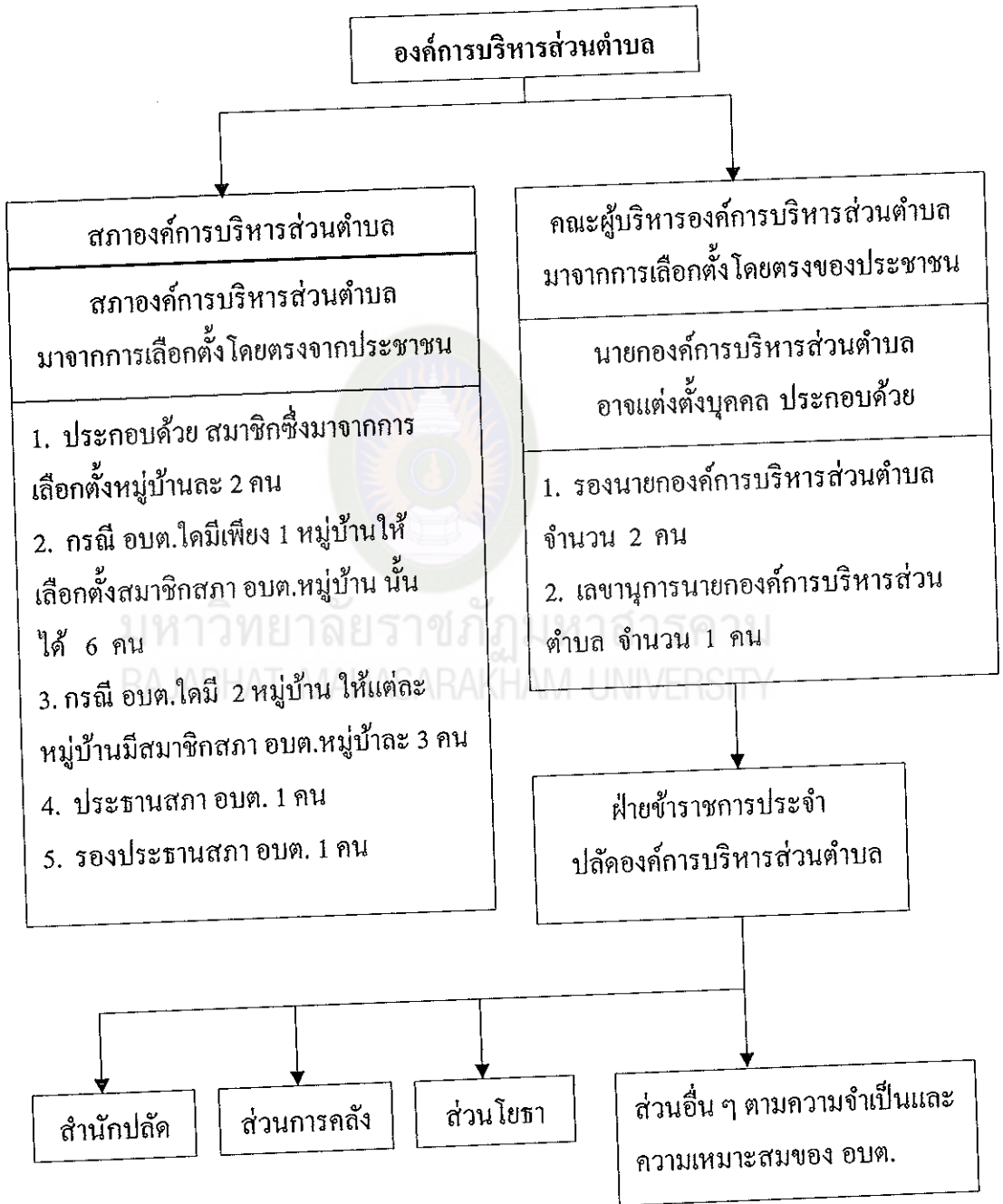
1.1 เพื่อกระจายอำนาจการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในตำบล และสนองตอบความต้องการของประชาชนให้แก่ อบต. อย่างไรก็ตาม อำนาจที่ของ อบต. ที่ได้รับนั้นเป็นอำนาจที่ฝ่ายบริหารของประเทศ คือ คณะรัฐบาลเป็นผู้มอบให้ อำนาจของ อบต. จึงเกิดขึ้นอย่างมีขอบเขต และข้อจำกัด ตามที่รัฐกำหนด มิใช่เป็นอำนาจโดยอิสระแต่ประการใด

1.2 เพื่อเปิดโอกาสให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้มีโอกาสปกครองตนเอง และรัฐบาลได้มอบอำนาจหน้าที่และกิจกรรมเพื่อการพัฒนาและบริหารตามสมควร ดังนั้นเพื่อให้มีการปกครองตนเองที่เข้มแข็ง และเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล รัฐบาลจึงได้กำหนดให้ อบต. มีรายได้หลายทาง ซึ่งรวมทั้งเงินอุดหนุนให้มีทรัพยากรทางการบริหารอย่างเพียงพอ

1.3 เพื่อเสริมสร้างแนวคิดแบบประชาธิปไตย โดยมีการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายสภา กับฝ่ายบริหาร และที่สำคัญคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในตำบลอย่างกว้างขวาง โดยการเสนอปัญหาและคำแนะนำต่าง ๆ รวมถึงการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของ อบต.

2. โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน

องค์การบริหารส่วนตำบล มีโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล



แผนภาพที่ 1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : โกวิทย์ พวงงาม, 2547 : 11

### 3. หลักเกณฑ์การจัดตั้งและเกณฑ์การแบ่งขนาด

องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยที่มีการเปลี่ยนแปลง (ซึ่งทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา) การประกาศยกฐานะสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำเป็น ประกาศกระทรวงมหาดไทย และประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา โดยในประกาศให้ระบุชื่อและเขต ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย ปัจจุบันจึงมีจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนทั้งสิ้น 6,616 แห่ง และมีการเปลี่ยนแปลงการแบ่งระดับ อบต. เป็น 3 ขนาด ดังนี้ (ระบบออนไลน์, 2550)

- 3.1 อบต. ขนาดใหญ่ (ส่วนใหญ่จะเป็น อบต.ชั้น 1 เดิม)
- 3.2 อบต. ขนาดกลาง (ส่วนใหญ่จะเป็น อบต.ชั้น 2 และ อบต.ชั้น 3 เดิม)
- 3.3 อบต. ขนาดเล็ก (ส่วนใหญ่จะเป็น อบต.ชั้น 4 และ อบต.ชั้น 5 เดิม)

### 4. การยุบรวมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

4.1 องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรไม่ถึง 2,000 คน ทั้งเป็นเหตุไม่สามารถที่ดำเนินการบริหารงานพื้นที่นั้นให้มีประสิทธิภาพในลักษณะขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน หรือให้ตราพระราชกฤษฎีกายุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้นภายใน 90 วันนับแต่วันที่มิเหตุดังกล่าว

4.2 สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้นได้

4.3 สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้กำหนดเขตใหม่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

## 5. อำนาจหน้าที่

องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังนี้

5.1 อำนาจหน้าที่ทั่วไป ได้แก่ การพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

5.2 หน้าที่ที่กฎหมายบังคับให้ทำ

5.2.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

5.2.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอย และ สิ่งปฏิกูล

5.2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

5.2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5.2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

5.2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

5.2.7 คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5.2.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

5.2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

5.3 หน้าที่ที่ไม่บังคับให้ทำ

5.3.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร

5.3.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

5.3.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

5.3.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

5.3.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

5.3.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

5.3.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

5.3.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของ

แผ่นดิน

5.3.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

5.3.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

5.3.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

5.3.12 การท่องเที่ยว

5.3.13 การผังเมือง

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อใช้บังคับภายในตำบลได้  
เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนด  
ค่าธรรมเนียมหรือกำหนดโทษ ปรับได้ไม่เกิน 500 บาท

## 6. รายได้

### 6.1 รายได้จากภาษี

6.1.1 ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่า  
สัตว์และค่าธรรมเนียม รวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์

6.1.2 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัด  
แล้วจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบล

6.1.3 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบล เพื่อเก็บ  
ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 10 ของภาษีอากร และค่าธรรมเนียม  
ประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท ดังต่อไปนี้

1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานประกอบการ  
ที่ตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

2) ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ซึ่ง  
ร้านขายสุราตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

6.1.4 รายได้จากอากรตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินจากประทาน  
บัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและ  
ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรม  
ตามประมวลกฎหมายที่ดินที่เก็บในองค์การบริหารส่วนตำบล

6.1.5 ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่และค่าภาคหลวง  
ปิโตรเลียม ทั้งนี้ในองค์การบริหารส่วนตำบลใดเมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการ  
นั้น แล้วให้จัดสรรแก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดใน  
กฎกระทรวง

6.1.6 เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้แบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

6.1.7 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ดังต่อไปนี้

1) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

2) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มขึ้นในอัตราอื่น ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บเพิ่มขึ้นนี้ให้ถือเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร

## 6.2 รายได้อื่นๆ

6.2.1 รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

6.2.2 รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล

6.2.3 รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

6.2.4 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่มีกฎหมายกำหนด

6.2.5 เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้

6.2.6 รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

6.2.7 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

6.2.8 รายได้อื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

## 7. การกำกับดูแล

7.1 นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยนายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหาร พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายการและเอกสารใดๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้



7.2 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

7.3 หากปรากฏว่าคณะผู้บริหารกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้คณะผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546) โดยโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ฝ่ายคณะผู้บริหาร และฝ่ายประจำ (พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง) ซึ่งการเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเสมือนการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐบาล ประกอบกับกระแสการเรียกร้องให้ประชาชนมีสิทธิเลือกรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมกับตน มีงบประมาณและบุคลากรในการพัฒนาท้องถิ่นของตน ทั้งรูปแบบการพัฒนา การบริหารจัดการต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชน

## 8. แนวโน้มและอนาคตขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลแม้จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นใหม่ที่สุด เมื่อ พ.ศ. 2537 แต่ด้วยที่ประเทศได้มีความพยายามที่จะปฏิรูปการเมือง มีการกำหนดให้เรื่องการกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่สำคัญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงทำให้การปกครองท้องถิ่นไทยเป็นสิ่งที่ได้รับความสนใจและกลายเป็นเรื่องสำคัญ ประกอบกับองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุดในบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ แม้ องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีอายุไม่มากนัก แต่ก็ทำให้เห็นถึงปัญหาต่าง ๆ และนำมาซึ่งความพยายามที่จะปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลเกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานมากที่สุด อาจกล่าวได้ว่าด้วยความพยายามต่าง ๆ ที่จะพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะทำให้เห็นทิศทางขององค์การบริหารส่วนตำบลในอนาคตดังต่อไปนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2547 : 52-57)

8.1 แนวโน้มฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น หลังจากรัฐสภาได้ผ่านพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2545

8.2 การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงของประชาชน

8.3 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2546 กำหนดให้ผู้สมัครนายกต้องมีวุฒิการศึกษาระดับมัธยมปลายจากเดิมที่ไม่กำหนด

8.4 แนวโน้มที่จำนวนขององค์การบริหารส่วนตำบลจะลดลง โดยได้ประกาศยุบ อบต. ที่มีประชากรไม่ถึง 2,000 คน ในพรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2546

8.5 แนวโน้มที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีภารกิจหน้าที่เพิ่มมากขึ้น

8.6 จากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีภารกิจหน้าที่มากขึ้น ก็จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของประชาชนในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น

## บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลลูกดบง อำเภอโพธิ์พิสัย จังหวัดหนองคาย

### 1. ประวัติความเป็นมา

ตำบลลูกดบงเป็นตำบลหนึ่งในอำเภอโพธิ์พิสัย จังหวัดหนองคาย คนในพื้นที่ส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มชาวบ้าน มีเชื้อสายชนเผ่าที่เรียกว่า “ไทพวน” ซึ่งเป็นลักษณะของครอบครัวใหญ่ มีวิถีชีวิตที่เรียบง่าย พึ่งพาอาศัยกัน เคร่งครัดต่อศาสนาและวัฒนธรรม แต่เก่ก่อน สิ่งที่มีความโดดเด่นของคนในพื้นที่คือ “ภาษาพวน” ที่คนรุ่นหลังยังใช้กันอยู่

### 2. ที่ตั้ง

ตำบลลูกดบง ตั้งอยู่ในเขต อำเภอโพธิ์พิสัย จังหวัดหนองคาย อยู่ห่างจากตัวอำเภอไปทางทิศเหนือ 8 กิโลเมตร ตามทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 212 หนองคาย-บึงกาฬ มีเนื้อที่ทั้งหมด 69.54 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 43,462 ไร่ โดยพื้นที่ส่วนใหญ่ถูกใช้เพื่อการเกษตร เช่น ทำนา ทำสวน ปลูกพืชไร่ เป็นต้น ที่เหลือเป็นส่วนน้อยใช้เป็นที่อยู่อาศัย สภาพภูมิประเทศ เป็นที่ราบลุ่มสลับเนิน ส่วนที่เป็นที่ราบลุ่มมักมีน้ำท่วมขังในฤดูฝน สภาพของดินเป็นดินร่วนปนทราย ซึ่งเหมาะแก่การทำเกษตร โดยเฉพาะพื้นที่ทางทิศตะวันตกตามแนวแม่น้ำโขง สภาพของดินค่อนข้างสมบูรณ์ เหมาะแก่การเพาะปลูกพืชไร่ พืชสวน และทำนา นอกจากนี้ พื้นที่ตามแนวแม่น้ำโขง ชายแดนไทย-ลาว ยังเป็น

เส้นทางค้าขาย แลกเปลี่ยนสินค้าของประชาชนทั้งสองประเทศ ซึ่งเหมาะแก่การเปิดเป็นจุดผ่อนปรนชายแดน เพื่ออำนวยความสะดวกในเรื่องของการค้าขาย การเดินทาง ไปมาหาสู่กันของประชาชนทั้งสองประเทศ ด้านทิศตะวันตก มีแนวเขตติดกับแม่น้ำโขง มีหิน กรวดทรายเกิดขึ้นตามธรรมชาติ ตามทิศทางการไหลของแม่น้ำโขง ซึ่งเป็นทรัพยากรในพื้นที่ที่สามารถให้สัมปทานแก่เอกชน เข้าดำเนินการหาผลประโยชน์ได้ ทั้งนี้ทั้งนั้น ต้องไม่กระทบต่อสภาพแวดล้อม แนวเขต ชายฝั่ง และต้องไม่กระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลกุดบง ได้รับประโยชน์ในรูปของค่าธรรมเนียม และภาษี ที่ทางหน่วยงานกลางจัดเก็บให้

### 3. บทบาทหน้าที่/ภารกิจ

องค์การบริหารส่วนตำบลกุดบง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีหน้าที่ในการพัฒนาพื้นที่ตำบลกุดบง และให้บริการประชาชนในด้านต่างๆ ให้ประชาชนในพื้นที่มีความอยู่ดีกินดีตามวัตถุประสงค์ของการบริหารงานราชการ

### 4. ลักษณะโดยทั่วไปของพื้นที่ตำบลกุดบง

สภาพทางเศรษฐกิจ

ลักษณะของระบบเศรษฐกิจของตำบลกุดบง สามารถแบ่งการพิจารณาตาม

ลักษณะของการดำเนินการ ได้ 2 ส่วน คือ

ส่วนหนึ่ง เป็นระบบเศรษฐกิจแบบพอเพียงชีพ พออยู่พอกิน ที่ประชาชนสามารถเลี้ยงตัวเองได้ มีสิ่งของหรือสินค้าที่เหลือจากการอุปโภค-บริโภค จึงจะนำออกจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนกับคนอื่น ประกอบกับอาชีพหลักของประชาชนในเขตพื้นที่คืออาชีพทางด้านเกษตรกรรม การปลูกสัตว์ การประมง เป็นต้น ดังนั้นการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าจึงมักเป็นสินค้าทางการเกษตรเป็นหลัก นอกจากนี้ ประชาชนยังมีการรวม กลุ่มอาชีพต่าง ๆ เพื่อดำเนินการในนามของกลุ่ม โดยทางองค์การบริหารส่วนตำบลกุดบง ได้เข้าไปส่งเสริม สนับสนุน ทั้งในด้านงบประมาณ บุคลากร ทรัพยากร เพื่อให้กลุ่มอาชีพต่าง ๆ สามารถประกอบกิจการต่อไปได้ ในช่วงปีงบประมาณ 2550 ประชาชน ชุมชน ชาวตำบลกุดบง ได้ร่วมกันจัดตั้งสหกรณ์ชาวสวนยางพารา ดำเนินการตลาดกลางยางพารา เพื่อเป็นแหล่งซื้อขายยางพาราและผลผลิตจากยางพารา รวมทั้งมีการดำเนินการด้านตลาดนัดโล กระบือ ซึ่งทั้งสองกิจกรรม เป็นกิจกรรมการส่งเสริม

สนับสนุนการประกอบอาชีพของชุมชน ประชาชน ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลกุดบง ได้เข้าไปสนับสนุนในด้านบุคลากร งบประมาณ วิชาการ เป็นต้น

อีกส่วนหนึ่ง เป็นระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเต็มรูปแบบ (สมัยใหม่) ที่เน้นไปที่ทุนเป็นหลัก มีการร่วมหุ้น ลงทุน การดำเนินกิจกรรมทางการตลาด การแสวงหาลูกค้า เป็นลักษณะของธุรกิจเต็มรูปแบบ เช่น การค้ากรวดทรายหิน การเปิดร้านสะดวกซื้อ ร้านขายของชำ การรับจ้างทำของ เป็นต้น

ในภาพรวม ระบบเศรษฐกิจในเขตพื้นที่ตำบลกุดบง มีทั้งระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเต็ม รูปแบบและระบบเศรษฐกิจแบบพออยู่พอกินแลกเปลี่ยนสินค้า ผสมผสานกันอยู่ ซึ่งเป็นจุดเด่นของพื้นที่ ในการดำเนินการค้าขาย สัมพันธ์กับเขตอื่น ๆ

ตำบลกุดบงแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 14 หมู่บ้าน ดังนี้

ตารางที่ 1 จำนวนประชากรขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดบง

หมู่ ที่	บ้าน	จำนวน ครัวเรือน	จำนวนประชากร ที่มีสิทธิ์เลือกตั้งตั้งแต่อายุ 18 ปีขึ้นไป		
			ชาย	หญิง	รวม
1.	บ้านหนองกุ่มใต้	118	172	195	367
2.	บ้านหนองกุ่มเหนือ	247	452	451	903
3.	บ้านใหม่	174	324	294	618
4.	บ้านโนน	163	281	273	554
5.	บ้านกุดบง	206	332	324	656
6.	บ้านดงบัง	179	309	300	609
7.	บ้านนาไม้เหี่ยว	157	217	205	422
8.	บ้านโนนถาฮี	262	449	429	878
9.	บ้านโนนสวรรค์	194	331	358	689
10.	บ้านกลุ่มพัฒนา	219	344	339	683
11.	บ้านนิคมดงบัง	154	248	261	509
12.	บ้านโนนถาฮีใหม่	191	402	350	752
13.	บ้านกุดบงใหม่	117	226	234	460
14.	บ้านใหม่ทรายทอง	133	285	295	580
	รวม	2,514	4,372	4,308	8,680

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พนิดา ณะกลม (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง แต่มีส่วนร่วมเป็นรายด้าน คือ ด้านการประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา อยู่ในระดับน้อย ประชาชนที่มีการศึกษา ระดับปริญญาตรีขึ้นไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานมากกว่า ประชาชนที่มีการศึกษาระดับอื่น ๆ ส่วนประชาชนที่มีอาชีพรับราชการมีส่วนร่วมในการบริหารงานมากกว่าประชาชนทุกอาชีพ

อรนุช ป้อมเป็น (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลหัวดง อำเภอถ้ำเสือ จังหวัดอุดรดิตถ์ ผลการศึกษา พบว่า บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลหัวดง อำเภอถ้ำเสือ จังหวัดอุดรดิตถ์ ในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย สำหรับการเปรียบเทียบบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีสถานภาพแตกต่างกันในการบริหารงานของเทศบาลตำบลหัวดง อำเภอถ้ำเสือ จังหวัดอุดรดิตถ์ พบว่า ประชาชนที่มีเพศต่างกันมีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลตำบลหัวดง อำเภอถ้ำเสือ จังหวัดอุดรดิตถ์ มีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลตำบลหัวดง ไม่แตกต่างกัน ส่วนประชาชนที่มีอายุ การศึกษา รายได้ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน และอาชีพ ที่ต่างกันมีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลตำบลหัวดง อำเภอถ้ำเสือ จังหวัดอุดรดิตถ์ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

อารีณา มะหะหมัด (2552 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลท่าไม้ อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลท่าไม้ อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี ประชาชนมีพฤติกรรมด้านความสนใจในการบริหารงานของเทศบาลมากที่สุดรองลงมาคือ ด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมได้ส่วนเดียวกับเทศบาล การเป็นสมาชิกกลุ่มความเชื่อมั่นต่อผู้บริหารและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมในชุมชน ตามลำดับ สำหรับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานของเทศบาลในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเกือบทุกด้านอยู่ในระดับน้อยได้แก่ ด้านการตัดสินใจ

ด้านการดำเนินงานและด้านการประเมินผล มีเพียงด้านเดียวคือการมีส่วนร่วมด้านการรับผลประโยชน์อยู่ในระดับปานกลาง สำหรับปัจจัยที่ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาล มากที่สุด คือ การที่ผู้บริหาร สมาชิกเทศบาลและเจ้าหน้าที่ได้ประชาสัมพันธ์ให้ทราบอยู่เสมอและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาลของประชาชน มากที่สุด คือ ไม่มีเวลาเพียงพอและภารกิจมาก และมีอิทธิพลต่อความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านพฤติกรรมกับการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า ปัจจัยพฤติกรรมทุกด้านมีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละด้านแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระดับ .05

สาลินี อ่อนวงษ์ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ โดยภาพรวม การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง ผลการศึกษารายด้านพบว่า ด้านที่มีส่วนร่วมมากที่สุด คือ การมีส่วนร่วมด้านการเมือง รองลงมาคือ การมีส่วนร่วมด้านการวางแผนและการมีส่วนร่วมน้อยที่สุดคือ การมีส่วนร่วมด้านการบริหารและการมีส่วนร่วมด้านนโยบาย

กรภัทร อินตา (2552 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง บทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนต่อการบริหารงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลตลาดขวัญ อำเภอคลองสระเกศ จังหวัดเชียงใหม่ ผลจากการศึกษาสามารถสรุปได้ดังนี้

1. ลักษณะการเข้ามามีส่วนร่วมประชาชนต่อการบริหารงานในด้านการใช้งบประมาณและการจัดทำแผนขององค์การบริหารส่วนตำบล ตลาดขวัญพบว่าในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย ได้แก่ การติดตามประเมินผลแผน ด้านการได้รับผลประโยชน์ ส่วนด้านการมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารพบว่าอยู่ในระดับปานกลาง และการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติพบว่าอยู่ในระดับมาก

2. ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจต่อบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตลาดขวัญในระดับมาก ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถที่จะวางแผนและจัดทำโครงการเพื่อพัฒนาพื้นที่ของตนเองได้ สมาชิกสภามีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหาร ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถลงคะแนนเสียงให้ผู้บริหารพ้นจากตำแหน่งได้

3. ความคิดเห็นของประชาชนต่อผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ตลาชวัญ ประชาชนส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลชวัญใน ระดับปานกลาง ได้แก่ ด้านความเป็นกันเองกับประชาชนและการเข้าถึงได้ง่าย ด้านการรักษาผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม ด้านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ด้านความซื่อสัตย์ในการทำงานและความโปร่งใส

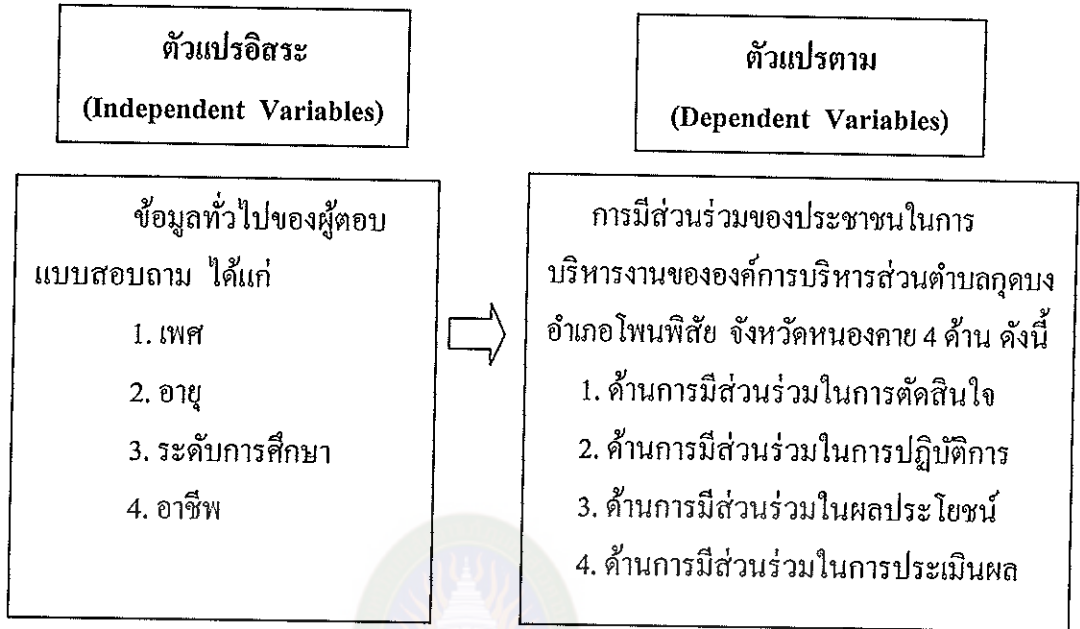
ปาณิสรา เชนันท์ (2553 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลบ้านโคก อำเภอบ้านโคก จังหวัดอุดรดิตถ์ ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลบ้านโคก โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อแยกเป็นรายด้าน พบว่า ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง ด้านการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์อยู่ในระดับมาก ด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลอยู่ในระดับน้อย สำหรับการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีสถานภาพต่างกันในการบริหารงานของเทศบาลตำบลบ้านโคก อำเภอบ้านโคก จังหวัดอุดรดิตถ์ พบว่า สถานภาพทางเพศและอายุต่างกัน การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่แตกต่างกัน ส่วนสถานภาพการศึกษา อาชีพ รายได้ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชนชั้นต่างกัน การมีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลตำบลบ้านโคก อำเภอบ้านโคกจังหวัดอุดรดิตถ์แตกต่างกัน

สมร ชำนาญภูมิ (2553 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลเสลภูมิ อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลเสลภูมิ อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ การรวบรวมปัญหาและความต้องการ การกำหนดโครงการ/กิจกรรมการปฏิบัติตามโครงการ/กิจกรรมและการติดตามและประเมินผลทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง

### กรอบแนวคิดการวิจัย

จากเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้สรุปกรอบแนวคิดสำหรับการวิจัยครั้งนี้ จากแนวคิดของ โคเฮน และอัฟฟ์ฮอฟ (Cohen and Uphoff, 1980 : 219) ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการ

ปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์และการมีส่วนร่วมในการประเมิน แสดงได้ดัง  
แผนภาพที่ 2



แผนภาพที่ 2 กรอบแนวคิดการวิจัย