

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์ ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสารต่างๆ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการวิจัยตามลำดับ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
4. ทฤษฎีการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
Rajabhat Mahasarakham University

1. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local Self Government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 10) ได้รวบรวมความหมายของการปกครองท้องถิ่นของนักวิชาการชาวต่างประเทศไว้ดังนี้

1. ร็อบสัน (William A. Robson) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และมีองค์การที่จำเป็น (Necessary) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

2. ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway) กล่าวว่า “การปกครองตนเองของท้องถิ่น” หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเองและมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

3. วิต (Daniel Wit) ให้ความหมายว่า “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางมีอำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น

วิญญู อังคนารักษ์ (2529 : บทคัดย่อ) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจการปกครองบางอย่างที่ซึ่งได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตรงกับความต้องการของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้นๆ ยิ่งกว่าบุคคลอื่น โดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือแต่บางส่วนมาบริหารราชการในท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

กระมล ทองธรรมชาติ & ไพฑูลย์ ช่างเรียน (2533 : 8) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง การที่รัฐบาลในส่วนกลางยินยอมที่จะมอบหรือกระจายอำนาจบางส่วนหรือทั้งหมดของตนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการบริหารท้องถิ่นของตนเอง เพื่อให้การบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นไปด้วยความรวดเร็ว สะดวก และมีประสิทธิภาพ โดยใช้งบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง แต่รัฐบาลในส่วนกลางยังอาจสงวนอำนาจบางอย่างในการคัดสินใจไว้ การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการปกครองตนเองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เฉพาะที่ส่วนกลางมอบหมายอำนาจไว้ในขอบเขตกำหนดเท่านั้น

ประทาน คงฤทธิศึกษาการ (2535 : 10) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้เกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

จากความหมายของคำว่าการปกครองท้องถิ่นข้างต้นสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนาและให้บริการประชาชน ในเขตพื้นที่ องค์การปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และการดำเนินกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายที่กำหนด ภายในท้องถิ่นของตนเองเท่านั้น และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

1.2 ความจำเป็นในการจัดการปกครองท้องถิ่น

ในสังคมประชาธิปไตย การสนับสนุนของประชาชนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่ง และวิธีการหนึ่งที่สำคัญสำหรับระบอบประชาธิปไตย คือ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการเสนอแนะความต้องการในการเลือกตัวแทนของตน เพื่อดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และในการควบคุมให้ตัวแทนของตนรับผิดชอบให้เกิดผลตามความต้องการของประชาชน การเมืองระดับชาติในประเทศประชาธิปไตยมีลักษณะเอื้ออำนวยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะต่าง ๆ กัน เช่น ร่วมเสนอตัวผู้แทน ร่วมออกเสียงเลือกตั้ง หรือร่วมแสดงความคิดเห็นเสนอฝ่ายเกี่ยวข้อง เป็นต้น แต่การเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวยังไม่เป็นการเพียงพอ เพราะสังคมในระดับชาติขอบเขตกว้างขวางเกินไป ไม่สามารถทั่วถึงชุมชนย่อย ๆ ที่ประกอบกันเป็นชาติได้ นอกจากนี้สถาบันการเมืองระดับชาติ ยังรับผิดชอบการตัดสินใจที่มีขอบข่ายครอบคลุมทั่วประเทศ การตัดสินใจหรือการดำเนินการของสถาบันการเมืองระดับชาติ เช่น มาตรการให้บริการด้านต่าง ๆ จึงอาจไม่เพียงพอหรืออาจไม่สอดคล้องกับความต้องการเฉพาะของแต่ละชุมชนย่อยหรือท้องถิ่นได้ ในส่วนของประชาชนเอง โดยธรรมชาติแล้วประชาชนมักมีความรู้ ความเข้าใจและความสนใจสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมใกล้ตัวเป็นหลัก และตระหนักความต้องการของชุมชนตนมากกว่าความต้องการระดับชาติ (กรมการปกครอง. 2539 : 22-23)

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญ เนื่องจากการจัดบริการของรัฐบาลให้ตรงกับความต้องการของชุมชนและเพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ เพื่อส่วนรวม ซึ่งรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยมักจะจัดให้มีการปกครองระดับท้องถิ่นขึ้น ทั้งนี้ การปกครองท้องถิ่นถือได้ว่าเป็น กระจายอำนาจการปกครองบางประการให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง เพื่อสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้สูงสุด

1.3 องค์ประกอบการปกครองท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่น จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ ดังที่ อูทัย หิรัญโต (2533 : 22) อธิบายไว้คือ

1.3.1 สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใด กำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้ง โดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

1.3.2 พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการ กำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทาง ภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติและความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชนจึงได้ มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่สำหรับขนาดของพื้นที่ จากการศึกษาของ องค์การ สหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การ ศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนัก กิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ สามารถ ให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และ บุคลากรเป็นต้น

1.3.3 การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจ หน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมือง และการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

1.3.4 องค์กรณีบุคคล จัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองพื้นที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบัญญัติ ควบคุม ให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

1.3.5 การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การ หรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้ง จากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

1.3.6 อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติ กิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

1.3.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

1.3.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์ และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม โดยการมีอิสระเต็มที่ที่เดียวคงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอิสระ รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแล

สรุปได้ว่า องค์ประกอบสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย เป็นองค์กรนิติบุคคล มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ มีความอิสระในการปกครองตนเอง มีเขตการปกครองที่ชัดเจน และเหมาะสม มีงบประมาณรายได้ของตนเองอย่างเพียงพอ

1.4 การจัดการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นเพื่อกระจายอำนาจให้ประชาชนในตำบลเข้ามาแก้ปัญหา และสนองความต้องการของตนเอง ทั้งนี้ เนื่องจากประชาชนในตำบลเท่านั้นที่จะทราบถึงปัญหาและความต้องการของตนเองได้ดีที่สุด

การปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (2541 : 1-137) สรุปได้ดังนี้

ประเทศไทยมีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตลอดมาจนถึงปี พ.ศ. 2475 ก็มีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้น ซึ่งการปฏิวัติในครั้งนี้ได้กระทำโดยกลุ่มบุคคลซึ่งเรียกว่า “คณะราษฎร” กลุ่มบุคคลดังกล่าวส่วนมากจะเป็นผู้สำเร็จการศึกษาจากประเทศในทวีปยุโรป อันได้แก่ ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศสและเยอรมนี ซึ่งประเทศต่าง ๆ ดังกล่าว มีการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยกลุ่มบุคคลดังกล่าว จึงอยากให้ประเทศไทยมีการปกครองแบบประชาธิปไตย จึงร่วมกันเข้ายึดอำนาจการปกครองแล้วเปลี่ยนแปลงให้พระมหากษัตริย์มาทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และให้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ มาเป็นของประชาชนตามแบบประชาธิปไตย แต่ถ้าพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่าการปฏิบัติใน

ครั้งนี้เกิดขึ้นท่ามกลางสังคมแบบเดิมประชาชนไม่รู้เรื่องการปกครองเคยแต่ถูกปกครองอย่างเดียว การศึกษาก็ไม่เจริญแม้แต่ข้าราชการทั้งหลาย ซึ่งเป็นกลจักรในการปกครองก็ไม่รู้เรื่องประชาธิปไตย ข้าราชการส่วนใหญ่ยังเป็นเจ้าขุนมูลนายติดยึดในลักษณะเผด็จการ ฉะนั้นคณะราษฎร จึงได้กำหนดโครงสร้างการปกครองโดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของสังคม และพื้นฐานการปกครองของประเทศไทยเป็นหลัก เพื่อโน้มนำไปสู่ระบบประชาธิปไตยอันสมบูรณ์แบบต่อไปโดยในส่วนกลางก็เอาระบบรัฐสภา อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมาใช้ โดยให้ประชาชนเลือกผู้แทนของตนเข้ามาในสภา แต่ก็มีปัญหาที่ประชาชนทั่วประเทศยังไม่เข้าใจประชาธิปไตย และในขณะนั้นคณะราษฎร ก็มีเป้าหมายอันแรงกล้าที่จะให้ประชาชนได้รู้เรื่องประชาธิปไตย รู้จักการปกครองตนเองและสามารถบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาสังคมให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน โดยส่วนรวม จึงจำเป็นที่จะต้องให้การศึกษาแก่ประชาชน รวมทั้งให้ประชาชนได้มีโอกาสฝึกหัดการปกครองตนเองอย่างเร่งด่วน และกว้างขวางเท่าที่สามารถจะกระทำได้ ฉะนั้น ในปี พ.ศ. 2476 (หลังการปฏิวัติได้เพียง 1 ปี) จึงได้จัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาลขึ้นเป็นหน่วยการปกครองตนเองของประชาชน มีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์แบบโดยกำหนดให้ท้องถิ่นที่เป็นเขตชุมชนมีความเจริญพอสมควรมีฐานะภายในที่จะเก็บรายได้ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการปกครองตนเองได้ก็ให้จัดตั้งเป็นเทศบาลทันที และเพื่อให้สามารถจัดตั้งเทศบาลได้ง่ายขึ้น และแพร่หลายมากขึ้นก็ได้กำหนดเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งการจัดตั้งเทศบาลในครั้งนั้นแม้ได้พยายามอย่างเต็มที่ก็จัดตั้งได้เพียง 118 แห่งเป็นเทศบาลตำบล 34 แห่ง เทศบาลเมือง 81 แห่ง และเทศบาลนคร 3 แห่ง มีจำนวนประชากรอยู่ในเขตเทศบาลรวมกันทั้งสิ้นเพียงประมาณร้อยละ 10 ของพลเมืองทั้งประเทศ จึงมีปัญหาขึ้นอีกว่าทำอย่างไรประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ อีกประมาณถึง ร้อยละ 90 จะได้มีโอกาสได้รู้เรื่องประชาธิปไตย ฉะนั้นจึงได้แก้ปัญหา ดังกล่าวโดยจัดตั้ง “สภาจังหวัด” ขึ้น โดยบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่ง ในพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ฉะนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมี 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ว่าด้วยเรื่อง เทศบาลและส่วนที่ 2 ว่าด้วยเรื่องสภาจังหวัด การจัดตั้งสภาจังหวัดในครั้งแรกนั้นได้กำหนดให้ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้ามาเป็นสมาชิกโดยให้สมาชิกสภาจังหวัดมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งตอนนั้นเรียกว่า “ข้าหลวงประจำจังหวัด”

ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 จึงได้ตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 แยกออกมาต่างหากจากพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 แต่ก็ยังเป็นสภาที่ปรึกษาและ

ไม่เป็นนิติบุคคลแต่อย่างใดต่อมาในปี พ.ศ. 2495 รัฐบาลได้นำเอารูปการปกครองท้องถิ่นแบบสุขาภิบาล ที่ตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ออกมาประกาศใช้อีกครั้งหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 เพื่อให้สามารถจัดการปกครองท้องถิ่นได้ง่าย และกว้างขวางขึ้นอีก แต่จะมีระดับการปกครองท้องถิ่นน้อยกว่าเทศบาล สำหรับทางด้านสภาจังหวัดที่มีการเลือกตั้งตัวแทนประชาชนเข้ามาเป็นสภาที่ปรึกษาในทางปฏิบัติไม่บรรลุวัตถุประสงค์ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดมักจะไม่ปรึกษา ต่อมาในปี พ.ศ. 2497 มีการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ ได้พิจารณากันถึงเรื่องนี้ และที่ประชุมก็มีความเห็นว่าถ้าสภาจังหวัดคงอยู่ในสภาพเช่นนี้ ก็คงไม่มีประโยชน์ ควรยกเลิกไปเลยหรือต้องทำให้มีความหมายมากกว่านี้ อย่างน้อยก็ต้องให้เป็นสภานิติบัญญัติไม่ใช่สภาที่ปรึกษา

ฉะนั้น ในปี พ.ศ. 2498 จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงใหม่โดยตราเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ขึ้น คือ ฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันโดยจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และให้มีสภาจังหวัด ซึ่งเลือกตั้งจากประชาชนเป็นสภานิติบัญญัติ มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร และนอกจากนั้นยังมีอำนาจสอบถามการปฏิบัติงานของข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดด้วย และต่อมาตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง

เมื่อได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปี พ.ศ. 2498 แล้ว ในปีนั้น ฯพณฯ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้เดินทางไปต่างประเทศรอบโลกทั้งอเมริกาและประเทศต่างๆ ในยุโรปได้เห็นว่าราษฎรในท้องถิ่นเขามีการประชุมปรึกษาหารือในการที่จะพัฒนาพื้นที่ของตน ซึ่งผิดกับประเทศไทยเรา ประชาชนในชนบทไม่มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองจึงได้สั่งการให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งสภาตำบลขึ้นให้ทั่วประเทศภายใน 3 เดือน กระทรวงมหาดไทย จึงได้มีคำสั่งที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 จัดระเบียบสภาตำบลขึ้น และได้ประกาศตั้งสภาตำบลทั่วประเทศ จำนวน 4,000 กว่าแห่ง และในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ขึ้นด้วย เพื่อจัดตั้งตำบลที่เป็นชุมชนขนาดใหญ่ขึ้นเป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล” เป็นองค์กรนิติบุคคลอีกรูปหนึ่ง โดยมีกำหนดเป็นประธาน โดยได้จัดตั้งขึ้น จำนวน 59 แห่ง นับว่าเป็นการจัดตั้งองค์กรในระดับตำบลเพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้ และฝึกฝนปฏิบัติประชาธิปไตยทั้งประเทศขึ้นเป็นครั้งแรก

ในขณะนั้นจึงมีองค์กรระดับตำบล 2 รูปแบบด้วยกันคือ รูปแบบหนึ่งเป็นนิติบุคคล อีกรูปแบบหนึ่งไม่เป็นนิติบุคคล สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นนิติบุคคลนี้ต่อมาแยกเลิกหมด เพราะความไม่พร้อมทั้งด้านรายได้ และบุคลากร จึงเหลือเพียงสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 เท่านั้น

ต่อมารัฐบาลได้รับเงินช่วยเหลือจากประเทศสหรัฐอเมริกาทำโครงการพัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย กรมการปกครองเองก็ได้จัดตั้งกองฝึกอบรมตั้งโรงเรียนนายอำเภอขึ้นมา เพื่อดำเนินการตามโครงการ และเร่งรัดพัฒนาสภาตำบลโดยทำการอบรมกำนันผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกสภาตำบลให้มีความรู้ความเข้าใจ และทำการพัฒนาพื้นที่ของตน และกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509 กำหนดให้จัดตั้งสภาตำบลรูปแบบใหม่ขึ้นแตกต่างไปจากสภาตำบล ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ฉบับเดิม (222/2499) คือ ฉบับเดิมกำหนดให้นายอำเภอดำรงตำแหน่งประธาน สภาตำบล ส่วนสภาตำบลฉบับใหม่ตามคำสั่งที่ 275/2509 นี้ประธานสภาตำบลคือ กำนัน ในช่วงนี้จึงมีสภาตำบลขึ้น 2 รูป ซึ่งเป็นเรื่องที่สับสนมากต่อมาในปี พ.ศ. 2515 จึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ยกเลิกสภาตำบลทั้ง 2 รูป และจัดตั้งสภาตำบลรูปแบบใหม่ขึ้นแทนมีกรรมการโดยตำแหน่ง คือ กำนันเป็น ประธานสภาตำบล ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และกรรมการ โดยการเลือกตั้งจากหมู่บ้านละ 1 คน สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 นี้ยังไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลทำให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลทั่วประเทศ และสภาตำบลมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนที่ผ่านมามีติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเต็มรูปแบบ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนด คือ กรุงเทพมหานคร ซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และเมืองพัทยา ที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

สรุปได้ว่า ในปัจจุบันประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล ส่วนสุขาภิบาลได้ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลทั่วประเทศแล้วเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2542 และรูปแบบพิเศษอื่น เช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต.

1.5 โครงสร้างหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 มีสาระสำคัญดังนี้ สภาตำบลมีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท จะได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เมื่อสภาตำบลได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว งบประมาณทรัพย์สิน สิทธิเรียกร้องหนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลต้องโอนไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบลอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหมดไปในท้องถิ่นที่ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดตั้งเป็นเทศบาลได้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

1.5.1 องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างหน้าที่ ดังนี้

1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นหมู่บ้านละสองคน สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภาหนึ่งคน และรองประธานสภาหนึ่งคน ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้ง ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังต้องเลือกเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคน

2) นายกององค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่เกินสองคนและเลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของนายกององค์การบริหารส่วนตำบล

นายกององค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

1.5.2 อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ดังนี้

1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย และแผนพัฒนาตำบล และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

1.5.3 อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

1) กำหนดนโยบาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหาร ส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับ ของทางราชการ

2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความ เรียบร้อย

5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

1.5.4 หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องทำ

1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้ง

กำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม

อันดีงามของท้องถิ่น

9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือ บุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

1.5.5 หน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำได้

1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

- 2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น
- 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 4) ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 8) การคุ้มครองดูแล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน
- 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 12) การท่องเที่ยว
- 13) การผังเมือง

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
 1.5.6 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีได้ดังนี้
 Rajabhat Mahasarakham University

- 1) มีรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์
- 2) มีรายได้จากภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อนที่จัดเก็บไว้ในจังหวัด
- 3) มีรายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น ไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากร และค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภทดังต่อไปนี้
 - 3.1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานที่ประกอบการตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล
 - 3.2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราซึ่ง ร้านขายสุราตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล
 - 3.3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล
- 4) มีรายได้จากเงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาต และอาชญาบัตรตามกฎหมาย

ว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวง และค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย ว่าด้วยป่าไม้ และ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรม ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

- 5) มีรายได้จากค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม
- 6) กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ในองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้แบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง
- 7) องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบัญญัติตำบล เพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้กำหนดเป็นอัตรากำหนดเพิ่ม เพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ดังต่อไปนี้

7.1) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ในอัตราร้อยละ ศูนย์ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

7.2) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่นให้ องค์การบริหารส่วนตำบล เก็บหนึ่งในเก้าของอัตรากำหนดเพิ่ม ที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

8) องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- 8.1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 8.2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 8.3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 8.4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 8.5) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 8.6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- 8.7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- 8.8) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 8.9) องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1.5.7 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล มีดังต่อไปนี้

- 1) เงินเดือน
- 2) ค่าจ้าง

- 3) เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ
- 4) ค่าใช้สอย
- 5) ค่าวัสดุ
- 6) ค่าครุภัณฑ์
- 7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
- 8) ค่าสาธารณูปโภค
- 9) เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น
- 10) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของ

กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน และผู้ร่างกฎหมายต้องการให้องค์ประกอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีบุคคลที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยตรง อันเป็นตัวแทนของประชาชน โดยแท้จริง มีจำนวนที่มากกว่าจำนวนที่มาจาก การแต่งตั้ง และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีเฉพาะผู้แทนของประชาชนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงเท่านั้น ทำหน้าที่เป็นทั้งฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อันสะท้อนให้เห็นว่าต้องการให้เป็นองค์กรปกครองของประชาชน และต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ ตามเจตนารมณ์ของหลักการกระจายอำนาจการปกครองอย่างแท้จริง และเมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ที่จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบล มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาครอบคลุมในทุกด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิตของประชาชน และมีความอิสระในการดำเนินงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดไว้

1.6 การกำกับดูแลและการตรวจสอบองค์การบริหารส่วนตำบล

นายอำเภอ มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

องค์การบริหารส่วนตำบลก็คือ หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลกระจายอำนาจให้ปกครองตนเองในระดับตำบลอันเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบที่มีสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ล้วนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน นอกจากนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีรายได้เป็นของตนเองสามารถใช้จ่ายเงินได้ด้วย

ตนเอง ทั้งนี้โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในระดับ
ภูมิภาค

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทย ต้องการให้เกิดกระบวนการตรวจสอบอย่างจริงจัง
จึงโดยแบ่งตามหน่วยการตรวจสอบ 3 หน่วย ดังนี้

- 1) ตรวจสอบโดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการตรวจสอบโดยใช้
ระบบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตรวจสอบตามกฎหมาย
- 2) ตรวจสอบโดยประชาชน เป็นการตรวจสอบ โดยการเข้ามามีส่วนร่วมของ
ประชาชนในการติดตามการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบล ตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการ อันเป็นแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยผลักดันให้เกิดขึ้น เพราะเป็นการตรวจสอบที่
เข้มแข็งที่สุด
- 3) ตรวจสอบโดยหน่วยราชการ เป็นการตรวจสอบของหน่วยราชการตาม
กฎหมาย เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และหน่วยตรวจสอบของกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะนายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแลในชั้นแรกต้องให้ความสำคัญกับการตรวจสอบอย่างจริงจัง

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ที่มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนใน
ท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้ ในการดำเนินการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องตระหนัก
และคำนึงถึงระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ภายใต้การกำกับดูแลและการมีผู้ตรวจสอบผล
การดำเนินงานจากส่วนกลาง

1.7 หลักสำคัญในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

หลักสำคัญในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล คือ การจัดทำแผนพัฒนาของ
องค์การบริหารส่วนตำบล และแผนพัฒนาจะสามารถแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชน
ในพื้นที่ได้นั้นจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้

- 1) ต้องมีวิสัยทัศน์ หรือเป้าหมายการพัฒนาที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตซึ่งจะ
ต้องอาศัยกระบวนการประชาคม
- 2) ต้องครอบคลุมใน 3 มิติ
 - 2.1) ครอบคลุมภารกิจในทุกด้าน
 - 2.2) ครอบคลุมพื้นที่ทุกหมู่บ้านในเขตตำบล

2.3) ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนด้อยโอกาส รวมทั้งกลุ่มอาชีพต่าง ๆ

3) สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของชาติ โดยคำนึงถึงทิศทางการพัฒนาของชาติ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล แนวทางพัฒนาจังหวัดและอำเภอ

4) ตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชน องค์กรบริหารส่วนตำบล ต้องแสวงหา ตรวจสอบ ศึกษาให้ชัดเจนว่าปัญหาที่แท้จริงของประชาชนคืออะไร และปัญหาใดมีความเร่งด่วนมากน้อยกว่ากันและประชาชนต้องการมากที่สุด

5) ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

5.1) ให้ประชาชนร่วมจัดทำแผน โดยร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนา องค์กรบริหารส่วนตำบลและร่วมเสนอปัญหาความต้องการ โครงการ / กิจกรรม

5.2) ให้ประชาชนได้ประเมินผลการปฏิบัติตามแผนขององค์กรบริหารส่วนตำบลโดยเมื่อสิ้นปีงบประมาณให้จัดประชุมประชาคมเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นต่อผลงานในรอบปีวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

6) ยึดหลักความเป็นไปได้และมีประโยชน์สูงสุด ในการกำหนดโครงการ / กิจกรรมที่จะบรรจุได้ในแผนพัฒนาขององค์กรบริหารส่วนตำบลจะต้องพิจารณาเป็นโครงการที่สามารถดำเนินการได้จริง เป็นโครงการที่ต้นทุนต่ำ เป็นโครงการที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เป็นโครงการที่เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

7) ต้องนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ให้้องค์การบริหารส่วนตำบลบริหารกิจการให้เป็นไปตามแผนพัฒนาตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 59 โดยใช้แผนเป็นฐานในการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี/เพิ่มเติม

สรุปได้ว่า การพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุด จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจน เป็นแผนการพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน สามารถแก้ไขปัญหของประชาชนได้ในระดับหนึ่ง และที่สำคัญรูปแบบการพัฒนา ด้านต่างๆ จะต้องเกิดขึ้นจากการเสนอแนวคิด วิธีการ ขั้นตอนการดำเนินการจากประชาชนในพื้นที่

1.8 ปัญหาการบริหารจัดการ

1.8.1 ความไม่พร้อม การสรรหาหรือรับสมัครบุคคลทั่วไปเพื่อมาดำรงตำแหน่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ละแห่งจะต้องมี พนักงานอย่างน้อย 3 ตำแหน่ง แล้วแต่ระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งบุคคล เหล่านี้ ส่วนใหญ่เพิ่งจบจากสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ยังขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติงานมาก

1.8.2 ค่าใช้จ่ายไม่เพียงพอ องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมีค่าใช้จ่ายด้าน ธุรการ ด้านงานประจำโดยเฉลี่ย 500,000 กว่าบาทต่อปี ขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วน ตำบลหลายแห่งกลับมีรายได้เพียง 60,000 กว่าบาทต่อปี ซึ่งเป็นภาระที่จะต้องใช้อุดหนุน และเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้ประมาณ 1 ล้านบาทต่อปี องค์การบริหารส่วนตำบล จ่ายเป็น ค่าจ้างประจำไปเสียกึ่งหนึ่ง เหลือเป็นงบพัฒนาเพียงกึ่งหนึ่ง

1.8.3 การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน้าที่ หลักของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแต่ยังมีปัญหาคือไม่มีกำลังเจ้าหน้าที่พอ จึงใช้วิธีสุ่มตัว อย่างเลือกตรวจสอบหลักฐานทางการเงินต่างๆ ปีละ 10% ประมาณ 500-600 แห่ง ที่เหลือ ไม่ถูกตรวจสอบ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

1.8.4 มีการทุจริตสูงมาก การทำโครงการบางแห่งไม่มีรายละเอียดเพียงพอ

1.8.5 ความเข้าใจพื้นฐานของการตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลกับผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล สวนทางกันในความคาดหวังของนักวิชาการและของคนในสังคม คิดว่าองค์การบริหารส่วนตำบลน่าจะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น ที่เป็นแกนของการบริหาร จัดการของปัญหาในทุกๆ อย่าง ทุกคนต้องการอย่างนั้น และต้องการที่จะให้มีการโปร่งใส ต้องการที่จะให้มีการดำเนินงานที่หลากหลายในองค์การบริหารส่วนตำบล

1.8.6 ประชาชนไม่สนใจและเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหาร ส่วนตำบล ประชาชนในท้องถิ่นไม่เคยดูแลว่าจะตั้งงบประมาณอย่างไร เป็นประโยชน์ต่อ การส่งเสริมกิจกรรมอาชีพของคนหรือไม่

สรุปได้ว่า ปัญหาการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลที่สำคัญ ได้แก่

1. พนักงานส่วนตำบลยังขาดประสบการณ์ในการทำงาน
2. งบประมาณไม่เพียงพอในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่เพียงพอสำหรับตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของ องค์การบริหารส่วนตำบล
4. มีการทุจริตมากโดยเฉพาะโครงการพัฒนาพัฒนาด้าน โครงสร้างพื้นฐาน

5. ความเข้าใจคลาดเคลื่อนของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชน โดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐาน

6. ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนให้ความสำคัญอยู่ที่ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นจึงได้ศึกษาความหมาย ความสำคัญ และประเภท หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

มีผู้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

สุรชัย หวันแก้ว (2527 : 166) การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง ความอยากร่วมและความสมัครใจ (ซึ่งแยกจากการเสียดสี และหวังรางวัลตอบแทนจากราชการ) โดยสิ่งเหล่านี้จะสอดคล้องกันทั้งชีวิตและวัฒนธรรมของเขาด้วย

อมร นนทสูตร (2527 : 10-15) การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง งานหรือกิจกรรมใด ๆ ที่ประชาชนมีความเป็นเจ้าของและเป็นผู้บริหารจัดการด้วยตนเองเป็นสำคัญ และองค์ประกอบที่สำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 3 ประการ คือ องค์กรชุมชน กำลังคน และกองทุนต่างๆ

ศุภฤดี อายุวัฒน์ และคณะ (2535 : 7) การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การที่ประชาชนได้มีโอกาสเข้าร่วมในการดำเนินงาน ตั้งแต่กระบวนการเบื้องต้นจนถึงกระบวนการสิ้นสุด โดยที่การเข้าร่วมอาจร่วมในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือครบวงจรก็ได้ การเข้าร่วมมีทั้งรายบุคคล กลุ่มคน จนถึงองค์กร ซึ่งมีความเห็นสอดคล้องกัน การเข้ามาร่วมรับผิดชอบเพื่อดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการ โดยการกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์กร เพื่อให้บรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

ชินรัตน์ สมสืบ (2539 : 21) ได้อธิบายไว้ว่า การมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การทำงานร่วมกับกลุ่ม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความร่วมมือร่วมใจ โดยกระทำการดังกล่าวใน ช่วงเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่ทรงประสิทธิภาพคือถูกจังหวะและ

เหมาะสมกัน ทั้งการทำงานดังกล่าวด้วยความรู้สึกผูกพันให้ประจักษ์ว่าเชื่อถือได้ แสดงว่าการมีส่วนร่วมเป็นผลของความร่วมมือร่วมใจ การประสานงานและความรับผิดชอบ

จากความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ โดยเป็นตัวนำในการกระทำกิจกรรมทุกขั้นตอน คือ ขั้นตอนการประเมินปัญหา ขั้นตอนการวางแผน ขั้นตอนการดำเนินงาน ขั้นตอนการจัดสรรให้ชุมชนได้รับประโยชน์ และขั้นตอนติดตามประเมินผล และร่วมรับผิดชอบเพื่อดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลง โดยการกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์กร หรือ องค์กรการบริหารส่วนตำบล เพื่อให้บรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์ในการบริหารงาน

2.2 หลักการ และประเภทการมีส่วนร่วมของประชาชน

สมนึก ปัญญาสิงห์ (2532 : 275-276) ได้กำหนดหลักการและแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

1. ต้องยึดหลักความต้องการและปัญหาของประชาชนเป็นจุดเริ่มต้นของกิจกรรม หากกิจกรรมที่จะนำไปให้ประชาชนเป็นเรื่องใหม่ ก็ต้องใช้เวลาในการกระตุ้นเร่งเร้าความสนใจ ให้ความรู้ความเข้าใจ จนประชาชนยอมรับความจำเป็นและประโยชน์ในการกระทำกิจกรรมเหล่านั้น
2. กิจกรรมต้องดำเนินการในลักษณะกลุ่ม เพื่อสร้างพลังกลุ่มในการรับผิดชอบร่วมกัน
3. แนวทางการพัฒนากิจกรรมต่างๆ ในชุมชนต้องคำนึงถึงขีดความสามารถของประชาชนที่จะดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องพึ่งพาทายนอก โดยเฉพาะในระยะเริ่มแรกต้องมีการทุ่มเทในลักษณะการให้เปล่าโดยสิ้นเชิง ต้องทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกเป็นเจ้าของกิจกรรม และต้องสามารถทำต่อไปเองได้ เมื่อการช่วยเหลือจากภายนอกสิ้นสุดลง
4. กิจกรรมการพัฒนาที่นำเข้าไปในชุมชน ต้องสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมความพร้อมของชุมชน ความสอดคล้องกับขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของชุมชน
5. การเริ่มต้นกิจกรรมต้องอาศัยผู้นำชุมชน ผู้นำชุมชนโดยทั่วไปจะสามารถรับทราบและยอมรับสิ่งใหม่ๆ ได้เร็ว และเป็นผู้นำที่ชาวบ้านมีความศรัทธาอยู่ในตัวอยู่แล้ว การเริ่มต้นจากผู้นำจึงเป็นไปได้เร็วกว่าประชาชนทั่วไป
6. ขั้นตอนการดำเนินการต่างๆ ต้องให้ประชาชนเข้าร่วมตั้งแต่ขั้นต้นกล่าวคือ ร่วมหาข้อมูล ร่วมหาสาเหตุของปัญหา ร่วมปรึกษาหารือทางแก้ไขปัญหา ร่วมตัดสินใจ

ร่วมการวางแผน ร่วมการปฏิบัติงาน ร่วมการติดตามผลงาน จนถึงขั้นการร่วมบำรุงรักษาในระยะยาว

นอกจากนี้ วอลล์, ลิสเชรอน & ดัชเชลด์ (Wall, Lischeron & Dusseldord อ้างถึงใน อนงค์ พัฒนจักร. 2535 : 47-48) ยังจำแนกประเภทของการมีส่วนร่วม ไว้ดังนี้

1. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดย โดยผ่านองค์กรจัดตั้งของประชาชน เช่น การรวมกลุ่มเยาวชนต่างๆ
2. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางอ้อม โดยผ่านองค์กรของประชาชน เช่น กรรมการหมู่บ้าน เป็นต้น
3. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการเปิดโอกาสให้โดยผ่านองค์กรที่ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน เช่น สถาบันหรือหน่วยงานที่เชิญชวนหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมเมื่อไรก็ได้ทุกเวลา

จากหลักการและประเภทของการมีส่วนร่วมสรุปได้ดังนี้ คือ การมีส่วนร่วมโดยตรง เป็นการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงกับองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานในขั้นตอนต่างๆ ทุกขั้นตอน และการมีส่วนร่วมโดยอ้อม คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยผ่านตัวแทน คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่บริหารงานในกิจกรรมแทนตน

2.3 รูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน

มีผู้อธิบายรูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน ไว้ดังนี้
 กรรณิกา ชมดี (2524 : 13) ได้อธิบายรูปแบบการมีส่วนร่วมแบ่งออกเป็น 16 รูปแบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการประชุม
2. การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้นำ
3. การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ชักชวน
4. การมีส่วนร่วมในการสัมภาษณ์
5. การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้บริโภค
6. การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ริเริ่มหรือผู้เริ่ม
8. การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ใช้แรงงาน
9. การมีส่วนร่วมในการร่วมออกวัสดุอุปกรณ์
10. การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น

11. การมีส่วนร่วมในการตีปัญหาให้กระจ่าง
12. การมีส่วนร่วมในการออกเสียงสนับสนุน หรือคัดค้านปัญหา
13. การมีส่วนร่วมในการออกเสียงเลือกตั้ง
14. การมีส่วนร่วมในการใช้โครงการที่เป็นประโยชน์ให้ถูกต้อง
15. การมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือในการรักษาโครงการ
16. การมีส่วนร่วมในการเป็นสมาชิก

ฉ้ออัน วุฑฒิกรรมรักษา (2526 : 16) ได้จำแนกขั้นตอนการมีส่วนร่วมไว้ 5 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นกำหนดความต้องการ
2. ขั้นการวางแผนดำเนินงาน
3. ขั้นการตัดสินใจ
4. ขั้นการดำเนินการ
5. ขั้นการติดตามผลงาน

ไบร์อัน และไวท์ (Bryant And White. 1982 อ้างใน ชินรัตน์ สมสืบ. 2529 : 21)

อธิบายว่าการมีส่วนร่วม แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. การมีส่วนร่วมในแนวนอน (Horizontal Forms Of Participation) เป็นการมีส่วนร่วมแบบดั้งเดิมที่กำหนดโดยการเข้าร่วมเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือพฤติกรรมทางการเมือง เช่น การเลือกตั้ง การรณรงค์หาเสียง กิจกรรมกลุ่มผลประโยชน์ การแนะนำ ชักชวน การมีส่วนร่วมแบบนี้ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในความพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายต่าง ๆ ซึ่งมีมากมายในช่วง ค.ศ. 1950-1960

2. การมีส่วนร่วมในแนวตั้ง (Vertical Forms Of Participation) เกิดในช่วงต่อจากแบบที่ 1 การมีส่วนร่วมในแนวตั้งเป็นการที่ประชาชนมีความสัมพันธ์ในเรื่องต่าง ๆ กับผู้นำหรือเจ้าหน้าที่ เพื่อได้รับประโยชน์จากกันและกัน (Mutually Beneficial) เช่น โครงการช่วยของนาย - บ่าว และกลไกทางการเมืองต่าง ๆ ซึ่งมีมากใน ค.ศ. 1970

การมีส่วนร่วมทั้ง 2 แบบข้างต้น ประชาชนไม่ค่อยให้ความสนใจกับการมีอิทธิพลต่อรัฐบาล แต่จะสนใจที่จะสร้างความสัมพันธ์เป็นการเฉพาะ และการได้รับผลประโยชน์ต่าง ๆ จากรัฐบาลซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นเรื่องของกระบวนการทางการเมือง

3. การมีส่วนร่วมในการบริหาร (Participation -In Administrative Process) เป็นการมีส่วนร่วมที่เป็นทั้งในแนวนอน และแนวตั้ง อาจจะเป็นแบบของกิจกรรมที่กลุ่มผลประโยชน์กำหนดการตัดสินใจในการบริหาร หรือการแลกเปลี่ยนระหว่างนาย - บ่าว อย่างไรก็ดี

อย่างหนึ่ง แต่มีการเข้าไปร่วมมากกว่า 2 แบบข้างต้น เช่น การตัดสินใจยอมรับเทคโนโลยีใหม่ การวางแผนทำกิจกรรมมุ่งหลังคาบ้านร่วมกัน การวางแผนตลาดและการเข้าร่วมการฝึกอบรม เป็นต้น

ในช่วง ค.ศ. 1950-1960 การมีส่วนร่วมในแนวตั้งได้รับการจัดวางจากกองทัพ และไม่สามารถมีอิทธิพลถึงระดับชาติได้ มีความเกรงกลัวว่าการมีส่วนร่วมในการเมืองจะเป็นที่มาของความวุ่นวายและการปฏิวัติต่าง ๆ รัฐบาลหลายประเทศจึงจำกัดขอบเขตการมีส่วนร่วมทางการเมืองแม้จะเป็นเรื่องของการพัฒนาชนบทก็ตาม ส่วนการพัฒนาที่จะเน้นการลงทุนและความเจริญเติบโต และโครงสร้างทางการบริหารจากบนลงล่าง (Top – Down) ในช่วงนี้ จะมีความเชื่อว่าความเจริญเติบโตจะกระจายไปยังประชาชน (Trickle Down) และจะกระตุ้นให้ประชาชนเข้าร่วมกระบวนการทางการเมือง การมีพรรคการเมืองจึงเป็นวิธีการจะให้ประชาชนมีส่วนร่วม

ใน ค.ศ. 1970 ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารมากขึ้น เพราะเชื่อว่าถ้าคนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนามากขึ้นก็จะมีคนสนใจการปฏิวัติน้อยลง ยิ่งไปกว่านั้น กระบวนการทางการเมืองไม่ได้รับการพัฒนา และไม่มีผลกระทบต่อประชาชนเท่าที่ควร ในขณะที่กระบวนการดำเนินการมีโอกาสให้ประชาชน หรือกลุ่มต่าง ๆ แสดงข้อขัดแย้งหรือแย้งซึ่งทรัพยากรที่มีจำกัดได้และเป็นจุดเชื่อมระหว่างรัฐกับประชาชนได้ด้วย ต่อมาพบว่า การมีส่วนร่วมเป็นสิ่งสำคัญ และเป็นผลบวกต่อโครงการพัฒนาต่าง ๆ รวมทั้งทำให้ประชาชนในชนบทมีความสามารถในการพึ่งตนเอง (Self – Reliance) ซึ่งจะเป็นตัวเร่งในการพัฒนา การมีส่วนร่วมจะช่วยปรับปรุงโครงการ ความหมายของการมีส่วนร่วมจึงเป็นการเข้าร่วม (Involvement) ของชาวนาชาวไร่ในการออกแบบโครงการ และดำเนินโครงการ ตลอดจนการสละแรงงานหรือเงิน

ไพรัตน์ เตะระรินทร์ (บทคัดย่อ : อ่างถึงใน ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ บรรณาธิการ. 2527 : 6-7) ให้ความหมายและหลักการสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการพัฒนาว่า หมายถึง กระบวนการที่รัฐทำการส่งเสริมชักนำสนับสนุนและสร้างโอกาสให้ประชาชนและชุมชน ทั้งในรูปส่วนบุคคล ชุมชน สมาคม มูลนิธิ และองค์การอาสาสมัคร รูปแบบต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องรวมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้ และได้แบ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 8 ลักษณะ ดังนี้

1. ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้าปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ตลอดจนความต้องการของชุมชน
2. ร่วมคิดหา และสร้างรูปแบบ และวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไข และลดปัญหาของชุมชนหรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่มีประโยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการของชุมชน
3. ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการหรือกิจกรรมเพื่อจัดและแก้ไข ปัญหาความต้องการของชุมชน
4. ร่วมตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
6. ร่วมลงทุนในกิจกรรม โครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเอง
7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการและกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมาย
8. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรม

ที่ได้ทำไว้โดยเอกชน และรัฐบาลได้ตัดออกไปกฎหมาย

นอกจากนั้นยังได้เสนอรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ถือว่าเป็นรูปแบบที่แท้จริงหรือ สมบูรณ์จะต้องประกอบด้วยกระบวนการ 4 ขั้นตอน คือ

1. วางแผน ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา จัดอันดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีการติดตามประเมินผล และประการสำคัญคือ การตัดสินใจด้วยตนเอง
2. การดำเนินกิจกรรม ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดการ และการบริหารการใช้ทรัพยากร มีความรับผิดชอบ
3. การใช้ประโยชน์ ประชาชนจะต้องมีความสามารถในการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งตนเอง และควบคุมสังคม
4. การได้รับประโยชน์ ประชาชนจะต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นฐานเท่ากัน ซึ่งอาจจะเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว หรือวัตถุก็ได้

ชินรัตน์ สมสืบ (2539 : 22) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน (Popular Participation) คือ กระบวนการที่ผู้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนามีโอกาส และใช้โอกาสมิ่ส่วนในการแสดงความรู้สึก บ่งบอกความต้องการ และประสานสิ่งเหล่านี้ทั้งหมด

เพื่อวางแผนดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย ตามสถานที่และวิธีที่ผู้ได้รับประโยชน์คิดไว้ โดยได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยงานพัฒนาน้อยที่สุด

การมีส่วนร่วมเป็นการเข้าร่วมอย่างแข็งขันของประชาชนในการดำเนินการตัดสินใจ ในทุกระดับและทุกรูปแบบของกิจกรรมต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง และ โดยเฉพาะในบริบทของกระบวนการวางแผนโดยกำหนดรูปแบบ แนวคิดการมีส่วนร่วม สัมพันธ์กับการเข้าร่วมของมวลชนอย่างกว้างขวางในการเลือก การบริหาร และการประเมินผล ของแผนงาน และ โครงการต่าง ๆ ที่จะนำมาซึ่งการยกระดับความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น

นอกจากนี้การมีส่วนร่วมยังมีความหมายได้อีก 3 ประการ คือ

1. อิทธิพลของประชาชนต่อการตัดสินใจนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรร (Allocation) และการใช้ประโยชน์ (Utilization) ของทรัพยากรเพื่อการผลิต
2. เกี่ยวข้องกับความจำเป็นที่การเข้าร่วมของประชาชนในการวางแผน และ ดำเนินการกิจกรรมต่างๆ จะสร้างโอกาสด้านสังคม - เศรษฐกิจ เพื่อยกระดับรายได้และการจ้างแรงงานและเพิ่มการกินดีอยู่ดี
3. การมีส่วนร่วมที่สนองต่อสิ่งที่จะเข้าถึงซึ่งการปรับปรุงให้คนจนได้รับประโยชน์เพื่อการผลิตหลัก ๆ การบริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะด้วย ฉะนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมือง จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้านเศรษฐกิจและสังคม การมีส่วนร่วมทางการเมืองนำมาซึ่งการกระจายอำนาจทางการบริหาร และทรัพยากร ไปสู่ระดับท้องถิ่น เพื่อเป็นข้อยืนยันว่า การตัดสินใจของประชาชนจะมีได้และได้รับการปฏิบัติตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และได้แบ่งรูปแบบของการมีส่วนร่วมไว้ 3 ประการ คือ การมีส่วนร่วมโดยตรง การมีส่วนร่วมโดยอ้อม และการมีส่วนร่วมโดยเปิดโอกาส และได้ขยายความไว้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมโดยตรง ได้แก่ การเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมพัฒนาโดยตรง ด้วยตนเอง ในลักษณะต่าง ๆ เช่น ร่วมเป็นกรรมการบริหารโครงการ การให้ข้อคิดเห็น การสละแรงงาน การให้ความร่วมมือในการดำเนินตามโครงการ

2. การมีส่วนร่วมทางอ้อม ได้แก่ การเข้าไปมีส่วนร่วมโดยผ่านองค์กรผู้แทน ของประชาชน เช่น ให้ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะผ่านทางสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือคณะผู้บริหาร

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นการทำงานร่วมกับกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยการมีส่วนร่วมนี้จะเป็นการเข้าร่วมอย่างแข็งขันของประชาชนในการดำเนินการตัดสินใจ

ทุกระดับ และทุกรูปแบบของกิจกรรมต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และเมื่อพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลมีความสำคัญเพราะจุดมุ่งหมายสำคัญที่สุดของการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรท้องถิ่น คือ การที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรท้องถิ่นในทุกด้าน การที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นสามารถทำได้หลายทาง ได้แก่ การสมัครเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหาร การสนับสนุนคนที่มีความสามารถ ให้เข้าไปดำเนินงาน การดูแลตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล การเสียดำเนินการเพื่อจะนำมาใช้บริหารรวมทั้งการให้ข้อเสนอแนะแก่ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

สหประชาชาติ (United Nation. 1981 : 35) ได้เสนอเงื่อนไขเบื้องต้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 6 ข้อคือ

1. รัฐต้องมีการยอมรับในความคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อนในขั้นต้นและบรรจุหลักการนี้ในแผนหรือนโยบายในระดับต่างๆ ด้วย
2. ประชาชนต้องมีพื้นฐานองค์กรของประชาชนที่สามารถเป็นตัวแทนในการเจรจาต่อรองกับกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลกลุ่มอื่นๆ ได้
3. ประชาชนที่มีความเป็นอิสระในแนวความคิดริเริ่ม การตัดสินใจในระดับท้องถิ่นเพื่อกำหนดกิจกรรมของตนเอง
4. ชุมชนจะต้องมีการไหลเวียนของข่าวสาร และความรู้ใหม่ๆ โดยเฉพาะหลักการและปรัชญาของการพัฒนา เทคนิควิธีในการจัดสรรทรัพยากร และความรู้ทางการบริหารงาน
5. ชุมชนต้องได้รับการสนับสนุน วัสดุอุปกรณ์และเทคนิคที่จำเป็นด้วย โดยเฉพาะในระยะเริ่มต้น

สรุปได้ว่า ประชาชนจะต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในด้านๆ นั้น คือ เขาจะต้องเป็นที่ยอมรับของผู้อื่น และผู้อื่นยอมรับฟังความคิดเห็นของเขา การได้เป็นตัวแทนในกิจกรรม การมีโอกาสได้ตัดสินใจเพื่อกำหนดกิจกรรม และที่สำคัญคือรัฐต้องให้การสนับสนุน ความรู้ทางการบริหารงานแก่เขาด้วย

องค์การอนามัยโลก (World Health Organization. 1981 : 259) ได้เสนอปัจจัยพื้นฐานในการระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 3 ประการ คือ

1. ปัจจัยของสิ่งจูงใจ จากสภาพความเป็นจริงของชาวชนบทที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมหนึ่งๆ ทั้งในแง่ของการร่วมแรง ร่วมทรัพยากรหรืออื่นๆ นั้น มีเหตุผล 2 ประการ คือ การมองเห็นว่าตนจะได้ผลประโยชน์ตอบแทนในสิ่งที่ทำไป ซึ่งถือเป็นเรื่องของการกระตุ้นให้เกิดสิ่งจูงใจ ประการที่สอง การที่ได้รับการบอกกล่าวหรือ ชักชวนจากเพื่อนให้เข้าร่วมโดยมีสิ่งจูงใจเป็นตัวนำ ซึ่งถือเป็นเรื่องของการก่อให้เกิดมีสิ่งจูงใจ

2. ปัจจัยโครงสร้างของช่องทางในการเข้ามีส่วนร่วม เนื่องจากการเข้ามีส่วนร่วมไม่ได้มีการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ที่เหมาะสม เช่น ภาวะผู้นำ กฎระเบียบแบบแผนและลักษณะการทำงานทำให้ประชาชนบางส่วนไม่เห็นช่องทางที่จะเข้าร่วมได้ ดังนั้น พื้นฐานด้านโครงสร้างของช่องทางจึงควรมีลักษณะดังนี้

2.1 เปิดโอกาสให้ทุกๆ คน ทุกๆ กลุ่ม ในชุมชนมีโอกาสเข้าร่วมในการพัฒนาในรูปแบบใดแบบหนึ่งทั้งที่เป็นการเข้าร่วมในรูปของตัวแทนหรือเข้าร่วมโดยตรงก็ได้

2.2 มีเวลากำหนดที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้เข้าร่วมสามารถกำหนดเงื่อนไขของตนเองได้ตามความเป็นจริงของตน

2.3 กำหนดลักษณะของกิจกรรมให้แน่นอนว่าจะทำอะไร

3. ปัจจัยอำนาจในการส่งเสริมกิจกรรมของการมีส่วนร่วม กิจกรรมการมีส่วนร่วมที่ผ่านมาแม้จะเป็นการเห็นด้วย มีโอกาสเข้าร่วมของประชาชนแต่ไม่อาจกำหนดเป้าหมาย วิธีการหรือผลประโยชน์ของกิจกรรมได้ เพราะต้องขึ้นอยู่กับการกำหนดและการจัดสรรของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจุดนี้เองเป็นเงื่อนไขที่ไม่อาจก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมที่แท้จริง

จากแนวคิดดังกล่าวสรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนน่าจะประกอบด้วย

1. การได้สิ่งจูงใจเกี่ยวกับผลประโยชน์ตอบแทนในการร่วมกิจกรรม
2. การมีกฎระเบียบ แบบแผนที่ชัดเจนในการดำเนินกิจกรรมอย่างชัดเจน
3. ประชาชนต้องมีโอกาสในการกำหนดเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ขององค์กร

ด้วยตัวเอง

3. การบริหารจัดการและการบริหารแบบมีส่วนร่วม

3.1 ความหมายของการบริหารจัดการ

นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ (2523 : 56) การบริหาร หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินการ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง

หลายอย่างที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือกันกำหนดโดยใช้กระบวนการอย่างมีระเบียบ และใช้ทรัพยากรตลอดจนเทคนิคต่างๆ อย่างเหมาะสม

นิพนธ์ จินาวงศ์ (2526 : 124) การบริหาร หมายถึง การร่วมมือกันทำงานของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 : 76) การบริหาร หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์ในการนำทรัพยากรด้านการบริหารมาประกอบตามกระบวนการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

พนัส หันนาคินทร์ (2531 : 185) กระบวนการที่ผู้บริหารใช้อำนาจตลอดจนทรัพยากรต่างๆ เช่น คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ ที่มีอยู่ หรือคาดว่าจะมีการดำเนินงานของสถาบันหรือหน่วยงานนั้นๆ ให้ดำเนินไปสู่จุดมุ่งหมายที่ต้องการ

สรุปได้ว่า การบริหารจัดการ หมายถึง การทำกิจกรรมของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ร่วมกัน โดยคำนึงถึงการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพเข้ามาช่วย และการบริหารต้องประกอบด้วย การมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่แน่นอน มีทรัพยากรในการบริหาร และมีการประสานงานระหว่างกันหรือมีปฏิริยาระหว่างกัน

Rajabhat Mahasarakham University

3.2 การบริหารแบบมีส่วนร่วม

ปีเตอร์ เอฟ ดร๊ักเกอร์ (Peter F. Drucker อ้างถึงใน ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2529 : 192) เสนอแนวคิดการบริหารแบบมีส่วนร่วม มีลักษณะเป็นการบริหารงานแบบมนุษย์สัมพันธ์ที่เน้นคนเป็นหลัก ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ที่หมายถึง การบริหารงานที่ให้โอกาสผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมในการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกคนในองค์กรในการวางแผน และการดำเนินงาน โดยมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน

เดวิด แฮปกู๊ด (David Hapgood. 1969 : 23-25) ได้เสนอแนวคิดในการมีส่วนร่วมของคนในการทำงานหรือการบริหาร มีสาระสำคัญดังนี้

1. เป็นการมีส่วนร่วมต่อการกำหนดวัตถุประสงค์และการวินิจฉัยสั่งการ
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ เป็นขั้นตอนการทำงานตามแผน มีความรับผิดชอบร่วมกัน ขึ้นการทำงานเป็นกลุ่ม
3. เป็นการมีส่วนร่วมที่จะรับผลที่เกิดขึ้น เมื่อมีผลงานเกิดขึ้น มีการประเมินผล และมีการวัดผลเมื่อเป็นผลดีมีประโยชน์ที่ได้รับทุกคนในองค์กรที่ชอบที่จะได้รับการพิจารณาและผลตอบแทนเท่าเทียมกัน

3.3 ความหมายและความสำคัญของการบริหารแบบมีส่วนร่วม ได้มีผู้ให้ความหมายและแนวคิดไว้ดังนี้

สมยศ นาวิการ (2525 : 1) การบริหารแบบมีส่วนร่วม คือ กระบวนการให้ผู้ที่บังคับบัญชามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ เน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องแข็งขันของบุคคล ใช้ความคิดสร้างสรรค์และเชี่ยวชาญของบุคคลในการแก้ปัญหาของการบริหารที่สำคัญอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดของการแบ่งอำนาจหน้าที่ ถือว่าผู้บริหารแบ่งอำนาจหน้าที่การบริหารให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา และต้องการให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงในกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญขององค์กร

ศูนย์เพิ่มผลผลิตแห่งประเทศไทย (2525 : 45) การบริหารแบบมีส่วนร่วม คือ กระบวนการให้ผู้ที่บังคับบัญชามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจการบริหารแบบนี้ให้ความสำคัญการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องระหว่างบุคคล

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 : 194) ให้ความสำคัญของการบริหารแบบมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1. การบริหารแบบมีส่วนร่วมต้องมีสาระสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่
 - 1.1 การมีส่วนร่วมในด้านการแสดงความคิดเห็น
 - 1.2 การมีส่วนร่วมให้เกิดการยอมรับในเป้าหมาย
 - 1.3 การมีส่วนร่วมช่วยให้เกิดความสำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบ
2. การบริหารแบบมีส่วนร่วม ต้องมีลักษณะของงานที่จะใช้วิธีการบริหารแบบมีส่วนร่วม ประกอบด้วย
 - 2.1 เกี่ยวกับคุณภาพและประสิทธิภาพของงาน
 - 2.2 เป็นการแก้ปัญหา
 - 2.3 เป็นการเสนอแนะปัญหา
 - 2.4 ควรมีจุดเริ่มต้นจากการกำหนดวัตถุประสงค์
3. การบริหารแบบมีส่วนร่วม ต้องมีวิธีการที่จะทำให้เกิดการบริหารแบบมีส่วนร่วม ประกอบด้วย
 - 3.1 ใช้ระบบประชุมหรือระบบคณะกรรมการ
 - 3.2 เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยพฤติกรรม คือคนต้องเข้าใจความสำคัญของกลุ่ม
 - 3.3 ใช้ระบบการสื่อสารแบบสองทาง
 - 3.4 ใช้ระบบให้มีกลุ่มในการทำงานรับผิดชอบร่วมกัน

3.5 การใช้ระบบการให้รางวัล

3.6 ผู้บังคับบัญชาเปิดโอกาสให้คนในองค์กรมีส่วนร่วม

สรุปได้ว่า การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การบริหารงานโดยผู้บริหารได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์และความเชี่ยวชาญอย่างแท้จริงในกระบวนการตัดสินใจ ภายใต้วัตถุประสงค์การดำเนินงานที่ชัดเจน และเป็นการบริหารที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจได้ด้วยตนเอง โดยตรงในองค์กร คือ องค์กรบริหารส่วนตำบล

4. ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

4.1 ทฤษฎีการจัดการของ เฮนรี ฟาโย (Henri Fayol. อ้างถึงในธงชัย สันติวงษ์. 2531 : 24-26) เชื่อว่าเป็นไปได้ที่เราจะหาทางศึกษาถึงศาสตร์ที่เกี่ยวกับการจัดการ ที่สามารถใช้ได้กับการจัดการทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นการจัดงานอุตสาหกรรม หรืองานรัฐบาลได้สรุปสาระสำคัญไว้ดังนี้

เกี่ยวกับหน้าที่การจัดการ กระบวนการจัดการงาน ประกอบด้วย หน้าที่ต่างๆ

5 ประการ คือ

Rajabhat Mahasarakham University

4.1.1 วางแผน (Planning) หมายถึง การคาดการณ์ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ต่างๆ ที่จะมีผลกระทบต่อธุรกิจ และกำหนดขึ้นเป็นแผนการปฏิบัติงาน หรือวิถีทางที่จะปฏิบัติขึ้นไว้เป็นแนวทางการทำงานในอนาคต

4.1.2 การจัดการ (Organizing) การจัดให้มีโครงสร้างของงานต่างๆ และอำนาจหน้าที่ให้อยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสมที่จะช่วยให้งานขององค์กรบรรลุผลสำเร็จได้

4.1.3 การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) หมายถึง การสั่งการงานต่างๆ แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งผู้บริหารจะต้องกระทำตนเป็นตัวอย่างที่ดี และต้องเข้าใจผู้ปฏิบัติงานด้วยตลอดจนเข้าใจถึงข้อตกลงในการทำงานของคนงานและองค์กรที่มีอยู่ รวมถึงการติดต่อสื่อสารภายในองค์กร

4.1.4 การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การเชื่อมโยงงานของทุกคนให้เข้ากันได้และไปสู่เป้าหมายเดียวกันในที่สุด

4.1.5 การควบคุมงาน (Controlling) หมายถึง การที่จะต้องกำกับดูแลให้สามารถควบคุมกิจกรรมต่างๆ ที่ทำไปนั้นเข้ากันได้กับแผนที่วางไว้แล้ว เป็นต้น

อย่างไรก็ดีในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้แนวคิดกระบวนการบริหารของลูเธอร์ กุลลิค (Luther Gulick) และลินคอล์น เออร์วิค (Lyndal Urwick) เป็นกรอบในการศึกษาวิจัย โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.2 ทฤษฎีการบริหารของ กุลลิค และเออร์วิค (Gulick and Urwick, 1973 : 17 อ้างถึงใน ศิริอร ชันธหัตถ์, 2536 : 44-47) ได้เสนอหลักการว่า กระบวนการบริหารย่อมประกอบด้วย ขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือที่เรียกย่อ ๆ ว่า “POSDCORB ” ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

4.2.1 P=Planning หมายถึง การวางแผนงาน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงนโยบาย (Policy) ทั้งนี้เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นไว้มีความสอดคล้องกันในการดำเนินงาน แผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้ความรู้ในทางวิชาการและวิจารณ์เหตุผลการตัดสินใจในอนาคตแล้ว กำหนดวิธีการ โดยถูกต้องอย่างมี เหตุมีผล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องและ สมบูรณ์

4.2.2 O=Organizing หมายถึง การจัดส่วนราชการหรือองค์การ ซึ่งในการศึกษา บางแห่งก็พิจารณารวมไปกับการปฏิบัติงานหรือวิธีการจัดการ (Management) ด้วยเรื่องการจัดแบ่งส่วนงานนี้จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน เช่น การจัดแบ่งงานเป็นกรม กอง แผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพของงาน หรือจัดตามลักษณะของงานเฉพาะอย่าง (Specialization) ก็ได้

นอกจากนี้อาจพิจารณาในแง่ของการควบคุม (Control) และหรือพิจารณาในแง่ของหน่วยงาน (Organizing) เช่น หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) หรือบ้างก็เรียกเป็นหน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานแนะนำหรือที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานช่วยเหลือหน่วยงานอนุกร (Auxiliary) เป็นต้น

4.2.3 S=Staffing หมายถึง การจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่แบ่งไว้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งหมายถึงการจัดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อให้ได้บุคคลที่มีความสามารถมาปฏิบัติงานให้เหมาะสม (Put the right man on the right job) ก็รวมถึง การที่จะเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งสัมพันธภาพในการทำงานของคนงานและพนักงานด้วย

เรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนี้ ได้มีผู้ให้ความหมายไว้อย่างกว้างขวางว่าการบริหารงานบุคคลนั้นเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการวางนโยบายการวางแผน โครงการระเบียบ และวิธี การดำเนินงานเกี่ยวกับตัวบุคคล หรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในองค์การใด

องค์การหนึ่งให้ได้มาและได้ประโยชน์ ตลอดจนการบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรด้านมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพและมีปริมาณ เพียงพอ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย (สุกิจ จุลละนันท์. 2525 : 18-19) กระบวนการที่ว่านี้จึงรวมหน้าที่ต่าง ๆ ทั้งหมดนับแต่การสรรหาและรับคนเข้าทำงาน จนกระทั่งพ้นจากหน้าที่การงานขององค์การไป

4.2.4 D=Directing หมายถึง การศึกษาวิธีการอำนวยการ รวมทั้งการควบคุมและนิเทศงาน ตลอดจนศิลปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษย์สัมพันธ์ (Human relations) และการจูงใจ (Motivation) เป็นต้น

การอำนวยการในที่นี้รวมถึงการวินิจฉัยสั่งการ (Decision making) ซึ่งเป็นหลักการอันสำคัญยิ่งอย่างหนึ่งของการบริหารและขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บังคับบัญชามาก เหตุเพราะว่า การที่จะอำนวยการให้ภารกิจดำเนินไปด้วยดีได้ จำเป็นต้องมีการตัดสินใจที่ดีและมีการสั่งการที่ถูกต้องเหมาะสมกับแต่ละลักษณะของการตัดสินใจ

4.2.5 Co=Coordinating หมายถึง ความร่วมมือประสานงาน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไป ด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะช่วยให้การประสานงานดีขึ้น เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาคอขวดในการปฏิบัติงาน การร่วมมือประสานงานเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในการบริหารเพราะเป็นกิจวัตรประจำวันที่จะต้องพึงกระทำในการปฏิบัติงานและเป็นสิ่งที่มีอยู่ในทุกระดับของงาน การร่วมมือประสานงานเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องจัดให้มีขึ้นในหน่วยงานของตน เพราะเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วยให้เกิดความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

เมื่อก้าวถึงการประสานงานแล้ว อีกเรื่องหนึ่งที่ควรกล่าวถึง เพราะมีความสำคัญและเป็นสิ่งคู่กันคือ การติดต่อสื่อสาร (Communication) เพราะการติดต่อสื่อสารที่ดีจะช่วยให้เกิดการประสานงานที่ดีและทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4.2.6 R=Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนรวมถึงการประชาสัมพันธ์ (Public relations) ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย อันที่จริงการรายงานนี้มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสาร (Communication) อยู่มาก การรายงานโดยทั่วไป หมายถึงวิธีการของสถาบันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อเท็จจริงหรือข้อมูล แก่ผู้สนใจมาติดต่อสอบถามผู้บังคับบัญชาและหรือผู้ร่วมงาน ฯลฯ ความสำคัญของการรายงานนั้นจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความจริง

4.2.7 B=Budgeting หมายถึง การงบประมาณโดยศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณและการเงินตลอดจนการใช้วิธีการงบประมาณและ

แผนงาน เป็นเครื่องมือในการควบคุมงาน วิธีการบริหารงบประมาณโดยทั่วไปมักมีวงจรที่คล้ายคลึงกันอย่างที่เรียกว่า “วงจรงบประมาณ” (Budget Cycle) ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้คือ การเตรียมงบประมาณและการเสนอขออนุมัติ การพิจารณาให้ความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ การดำเนินการ การตรวจสอบ

สรุปได้ว่า กระบวนการบริหารเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับการจัดตั้งใหม่ จะต้องมีกระบวนการบริหารงานอย่างเป็นระบบ และมีขั้นตอนที่ชัดเจน ซึ่งกระบวนการในขั้นนี้ประกอบด้วย ด้านการวางแผน ด้านการดำเนินงาน ด้านการประสานงาน ด้านการจัดสรรงบประมาณ ด้านการเมืองการปกครอง ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการประเมินผล

5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินงานพัฒนาหลาย ๆ โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานในระดับตำบลที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด ซึ่งนับว่าเป็นหัวใจหลักในการพัฒนาคือ องค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น การพัฒนาในพื้นที่จึงมุ่งที่จะดำเนินการร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นหลักซึ่งในการศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตในการศึกษาคือ เพื่อค้นหาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับตำบล จึงได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในระดับตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อนำมาประกอบในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ดังต่อไปนี้

อสาพท์ เกษทรัพย์ (2523 : บทคัดย่อ) ได้ทำวิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมโรงเรียนชุมชนของผู้ปกครองในเขตอำเภอบางมูลนาก จังหวัดพิจิตร” พบว่า

1. ผู้ปกครองที่มีบุตรจำนวนมากมีส่วนร่วมในกิจกรรมโรงเรียนชุมชนมากกว่าผู้ปกครองที่มีบุตรจำนวนน้อย
2. ผู้ปกครองที่มีรายได้สูงมีส่วนร่วมกิจกรรมโรงเรียนชุมชนมากกว่าผู้ปกครองที่มีรายได้ต่ำ
3. ผู้ปกครองที่เป็นผู้นำท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกิจกรรมในโรงเรียนชุมชนมากกว่าผู้ปกครองที่ไม่ได้เป็นผู้นำท้องถิ่น
4. ผู้ปกครองที่ติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐมากจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมโรงเรียนชุมชนมากกว่าผู้ปกครองที่ติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐน้อย

กรณีการ ชมดี (2524 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสารภี ตำบลท่าช้าง อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยส่วนบุคคลได้แก่ เพศ ระยะเวลาที่ประกอบอาชีพในหมู่บ้าน และการเคยเป็นสมาชิกกลุ่มมาก่อนมีความสัมพันธ์กับการเข้ามามีส่วนร่วม

ฉอาน วุฒิภรรมรักษา (2524 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการสร้างงานในชนบท พบว่า ผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีจะเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแรง ออกเงิน วัสดุและร่วมเป็นกรรมการในปริมาณมากกว่าผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจน้อยกว่า

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และคณะ (2524 : 27 – 33) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและสภาตำบล” โดยการใช้แบบสอบถามสัมภาษณ์บุคคลระดับต่างๆ ในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัด ผลการวิจัยที่เกี่ยวกับสภาตำบล พบว่า สภาตำบลมีความบกพร่องในการบริหารงาน เช่น ความไม่มีประสิทธิภาพ และสภาตำบลไม่มีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของตนเอง

อารยา วิฉนกิจ (2525 : บทคัดย่อ) ทำวิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในกิจกรรมของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตอำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี” ผลการวิจัย พบว่า

1. ผู้ปกครองที่มีอายุน้อย จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ร้อยละ 16.4
2. ผู้ปกครองที่มีระดับการศึกษาสูงจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กน้อยเพียง ร้อยละ 16.9
3. ผู้ปกครองที่มีความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมาก จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สูงกว่าผู้ปกครองที่มีความรู้ความเข้าใจน้อย
4. ผู้ปกครองที่มีความคาดหวังในผลประโยชน์ของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมาก จะมีส่วนร่วม ในกิจกรรมของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กปานกลาง
5. ผู้ปกครองที่เป็นสมาชิกกลุ่มสังคมจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สูงกว่าผู้ปกครองที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกลุ่มสังคม
6. ผู้ปกครองที่เป็นผู้นำท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สูงกว่าผู้ปกครองซึ่งไม่เป็นผู้นำท้องถิ่น

7. ผู้ปกครองที่มีการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐมากจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสูงกว่าผู้ปกครองที่มีการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐน้อย

พิสิทธิ์ บุญไทย (2528 : 212 - 214) ได้ศึกษา “การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ป่าไม้ของกรรมการสภาตำบลและศึกษาเฉพาะกรณีภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง” โดยศึกษา กลุ่มตัวอย่างสภาตำบล จำนวน 408 ราย พบว่า การมีส่วนร่วมในการทำงานของสภาตำบล ได้แก่ การเข้าร่วมประชุม การเป็นกรรมการ ร่วมทำโครงการ ร่วมแสดงความคิดเห็น และร่วมพิจารณา เห็นชอบโครงการนั้นมีส่วนร่วมในงานสภาตำบลค่อนข้างสูง คือ กรรมการโดยตำแหน่ง และการมีส่วนร่วมของกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่งนั้น มีระดับสูงกว่ากรรมการสภาตำบลโดยการเลือกตั้ง

อนุสรณ์ สุภรรณสิทธิกร (2529 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสภาตำบลต่อโครงการการสร้างงานในชนบท (กสข.) ปี พ.ศ. 2528 อำเภอชนบท จังหวัดขอนแก่น” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม พบว่าระดับการมีส่วนร่วมของกรรมการสภาตำบลในโครงการการสร้างงานในชนบท (กสข.) อยู่ในระดับค่อนข้างสูง

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในโครงการการสร้างงานในชนบท (กสข.) ได้แก่ การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ระดับตำบล การเป็นกรรมการกลุ่มทางสังคมและประสบการณ์ในการทำงาน ส่วนปัจจัยที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในโครงการดังกล่าว ได้แก่ การติดต่อกับชุมชนภายนอก การได้รับข่าวสาร และระดับการศึกษา

เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง และวิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2530 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “ศักยภาพในการบริหารงานพัฒนาของสภาตำบล” โดยการสัมภาษณ์ ใช้แบบสอบถามเชิงปริมาณและการพูดคุยสนทนาสอบถามเชิงคุณภาพกับคณะกรรมการสภาตำบลในจังหวัดขอนแก่น พบว่า สภาตำบลมีศักยภาพไม่เพียงพอที่จะบริหารงานพัฒนาได้ด้วยตนเอง เพราะกรรมการของสภาตำบลส่วนมากมีระดับการศึกษาต่ำ ไม่มีเครื่องมืออุปกรณ์ในการดำเนินงานธุรการของตนเองต้องพึ่งพาจากทางโรงเรียนและอำเภอ การร่วมวางแผนจัดทำโครงการและการจัดหางบประมาณยังต้องอาศัยครู และพัฒนากรและกรรมการสภาตำบลไม่ได้ปฏิบัติด้วยตนเองมากเท่าที่ควร

สันชนะ ตันติชาติ (2531 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของกรรมการสภาตำบลในโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก พบว่า กรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง มีส่วนร่วมในการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กมากกว่ากรรมการสภาตำบลที่มาจากการเลือกตั้ง

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2531 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาของสภาตำบล ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า คณะกรรมการสภาตำบลที่มีความรู้ความสามารถ มีส่วนช่วยส่งเสริมให้การบริหารงานพัฒนาของสภาตำบลมีขีดความสามารถสูงขึ้นมากที่สุด รองลงมาคือ ฐานะการเงินของสภาตำบล กลุ่มทางสังคมและการเมืองท้องถิ่น เทคโนโลยีและการเสถียรเพื่อส่วนร่วมของกรรมการสภาตำบล เป็นลำดับ

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2535 : 113 - 124) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ขององค์กรในท้องถิ่น” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาในภาพรวมเกี่ยวกับระบบและรูปแบบขององค์กรในท้องถิ่นระดับหมู่บ้าน ตำบล บทบาทขององค์กรในท้องถิ่นในการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามสภาพที่เป็นอยู่ ปัญหาอุปสรรคของการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติขององค์กรในท้องถิ่น บทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบของ หน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติในระดับหมู่บ้านตำบลรวมทั้งการเสนอแนวทางและรูปแบบที่เป็นไปได้ในการบริการและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยอาศัยการมีส่วนร่วมและการพึ่งตนเองขององค์กรในท้องถิ่น พบว่า คณะกรรมการหมู่บ้านที่มีระดับการศึกษาต่ำจะเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการบริหารและการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติพอสมควร การดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการหมู่บ้านจะมีบทบาทในการจัดหาภษณะใสน้ำให้กับประชาชน เช่น โอน้ำและบทบาทในการสร้างแหล่งน้ำให้กับประชาชน เช่น ขุดบ่อบาดาล ขุดสระ สร้างฝาย เป็นต้น บทบาทเกี่ยวกับทรัพยากรประมง บทบาทการปลูกป่า เป็นต้น สำหรับปัญหาอุปสรรคในการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ คือ ประชาชน ให้ความร่วมมือกับทางราชการน้อย การขาดงบประมาณสนับสนุน ข้าราชการทำงานไม่จริงจัง และคณะกรรมการหมู่บ้านไม่เข้าใจบทบาทตนเอง

ศรีปริญญา ฐปกระจ่าง (2539 : บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของการพัฒนากรในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในชนบท พบว่า ระยะเวลาในการปฏิบัติงานในชุมชน เป็นปัจจัยหนึ่งที่สัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในชนบทของพัฒนากร

สถาบันเทคโนโลยีการพัฒนชนบท จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2540 : 64) ได้ศึกษารูปแบบและแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการศึกษาวิจัยและฝึกอบรมแบบมีส่วนร่วม AIC (Appreciation – Influence Control) โดยเน้นโครงสร้าง

บทบาทหน้าที่การปฏิบัติหน้าที่และการปฏิบัติภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาในพื้นที่ 2 จังหวัด คือ จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดชลบุรี จังหวัดละ 4 ตำบล รวม 8 ตำบล ผลการศึกษาพบว่า

1. **ขั้นเตรียมการ** มีการประเมินปัญหาและความต้องการของชาวบ้าน ก่อนการดำเนินโครงการ โดยการสัมภาษณ์และการประชุมระดมความคิดร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อทราบความต้องการของชาวบ้านต่อองค์การบริหารส่วนตำบล และความเข้าใจขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีต่อบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเองในการพัฒนาตำบล แล้วกำหนดหลักสูตรการฝึกอบรม ประกอบกับการให้ข้อมูลเสริมความรู้ ความเข้าใจแก่ชาวบ้าน ในเนื้อหาเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล แนวคิดที่ถูกต้องต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน และบทบาทของหญิงชายในการพัฒนาชุมชน และการจัดทำแผนพัฒนาตำบลแบบมีส่วนร่วม โดยกระบวนการมีส่วนร่วม AIC (Appreciation – Influence Control) ในการฝึกอบรม ขั้นตอนที่สอง ฝึกอบรมร่วมกันระหว่างตัวแทนของชาวบ้าน จากการฝึกอบรมในขั้นที่กิจกรรมของกลุ่มและร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาตำบล

2. **ผลการดำเนินงาน** ผลกระทบต่อชาวบ้านได้เรียนรู้ ตระหนักและตื่นตัวเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาและเข้าใจ มีความรู้ ความเข้าใจที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบล พร้อมทั้งสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ ผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนตำบล มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองมากขึ้น เห็นความสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น และองค์การบริหารส่วนตำบล เรียนรู้ในการประสานงานกับส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้เรียนรู้กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาที่สนองตอบปัญหาความต้องการของชุมชนได้ครอบคลุมทุกมิติ ทางโครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมและสร้างธรรมเนียมในการจัดทำแผน โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2540 : 43) ได้ศึกษารูปแบบและแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อใช้วิเคราะห์และกำหนดรูปแบบและแนวทางการส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาในพื้นที่ตำบลชมพู อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบการศึกษาใช้องค์การพัฒนาและบุคลากรของภาคราชการในระดับพื้นที่ให้มีบทบาทเป็นแกนนำในการกระตุ้นและส่งเสริมการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในงานพัฒนาชุมชนและ

ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วม AIC (Appreciation – Influence Control) มาประยุกต์ใช้ในการส่งเสริมกิจกรรมดังกล่าว โดยมีขั้นตอน ดังนี้

1. สร้างความเข้าใจในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนและบทบาทของกรรมการพัฒนาชุมชน ในการมีส่วนร่วมสนับสนุนและสร้างความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. จัดฝึกอบรมพัฒนาระดับตำบลให้ความรู้และทักษะในการนำการประชุมตามกระบวนการมีส่วนร่วม AIC (Appreciation – Influence Control)
3. จัดประชุมในระดับหมู่บ้านและตำบล เพื่อระดมความคิดเห็น ความต้องการของหมู่บ้าน และใช้ในการวางแผนพัฒนาตำบลประจำปี
4. รวบรวมข้อมูลภาคสนาม โดยสัมภาษณ์ สังเกตการณ์ จากผลการดำเนินงานพบว่าพัฒนากรมีบทบาทในการที่กระตุ้นและสร้างกลไก กระบวนการที่จะนำประชาชนในระดับชุมชน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการคิด และการใช้กระบวนการมีส่วนร่วม AIC (Appreciation – Influence Control) มาพัฒนาให้เป็นเครื่องมือของพัฒนากรในการกระตุ้นชุมชนให้เข้าใจและสร้างความเป็นเจ้าของขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นกลไกการปกครองท้องถิ่นที่สมควรเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง

สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย (2543 : 41) ได้ศึกษาแนวทางการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแบบมีส่วนร่วม เพื่อศึกษาถึงการบริหารงานขั้นตอน ระเบียบการปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่การวางแผน จัดทำงบประมาณ บริหารงบประมาณ พัสดุและการเบิกจ่ายเงิน โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและนำผลการศึกษาวิจัยไปดำเนินการขยายผลการปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านมาพบปัญหา ได้แก่ ความไม่พร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านความรู้ ความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ และระเบียบกฎหมายต่าง ๆ และไม่พร้อมทางด้านงบประมาณที่มีน้อย การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ไม่ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย และไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาความต้องการของ ประชาชน การจัดซื้อจัดจ้างที่ปฏิบัติไม่เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย และการกำกับดูแล และการตรวจสอบไม่ครอบคลุม และทั่วถึง

สมชัย คำเพราะ (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะจังหวัดขอนแก่น ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยกระบวนการบริหารงานทรัพยากรธรรมชาติขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน ด้านการวางแผน มีระดับการปฏิบัติมากที่สุด รองลงมาคือ ด้านการประเมินผล ด้านการประสานงาน ด้านการดำเนินงาน และด้านการจัดสรรงบประมาณ มีระดับการปฏิบัติ น้อยที่สุด

บุญญฤทธิ์ เคนทวย (2544 : 141) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็ก : ของกรมโยธาธิการในจังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนหนึ่ง คือ การได้รับข่าวสาร และระดับการศึกษา

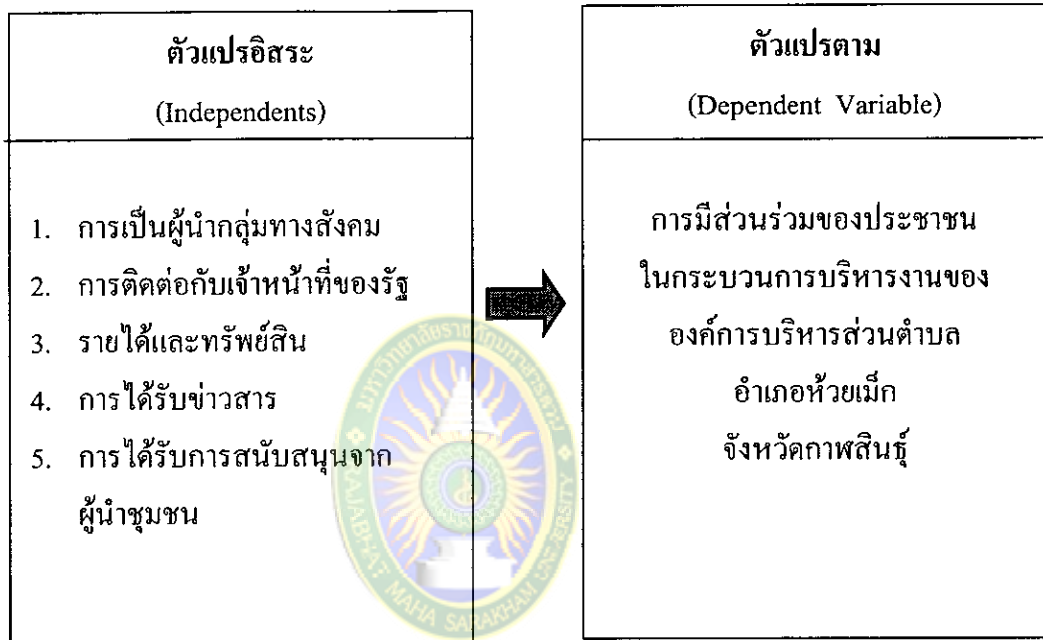
จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้สรุปเป็นแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนกับทางราชการนั้น จะเกิดขึ้นได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยต่างๆ ดังนี้ 1) การเป็นผู้นำกลุ่มทางสังคม 2) การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ 3) รายได้และทรัพย์สิน 4) การได้รับข่าวสาร และ 5) การได้รับการสนับสนุนจากผู้นำชุมชน

6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยจึงกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยการสรุปเป็นประเด็นได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะเกิดขึ้นได้ต้องมีปัจจัยที่ทำให้ต้องการเข้ามามีส่วนร่วม หรือปัจจัยที่ส่งเสริมสนับสนุนให้เข้ามามีส่วนร่วม แบ่งออกเป็น 5 ปัจจัย ดังนี้

1. การเป็นผู้นำกลุ่มทางสังคม
2. การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ
3. รายได้และทรัพย์สิน
4. การได้รับข่าวสาร
5. การได้รับการสนับสนุนจากผู้นำชุมชน

ดังแสดงในแผนภูมิที่ 1



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย
Rajabhat Mahasarakham University