

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง
 - 1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง
 - 1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี
2. การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - 2.1 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - 2.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - 2.3 การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
 - 3.1 ความหมายการมีส่วนร่วมของชุมชน
 - 3.2 ลักษณะและขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของชุมชน
 - 3.3 รูปแบบ การมีส่วนร่วมของชุมชน
 - 3.4 ข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 - 4.1 งานวิจัยภายในประเทศ
 - 4.2 งานวิจัยต่างประเทศ
5. กรอบแนวคิดในการวิจัย

1. หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง

1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งอาศัยหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งเป็นหนึ่งในสามหลักการปกครองที่ประเทศต่างๆ

ไว้กันอยู่ ได้กล่าวถึงการใช้อำนาจการปกครองในการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้ง 3 หลัก มีดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 5-11)

1.1.1 หลักการรวมอำนาจ (Centralization) หมายถึงหลักการจัดวางระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจการปกครองไว้ให้แก่หน่วยบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของหน่วยบริหารราชการส่วนกลางที่ขึ้นต่อกันตามลำดับการบังคับบัญชา เป็นผู้ดำเนินการปกครองทั่วประเทศ

ข้อดีของหลักการรวมอำนาจ คือ การที่รัฐบาลในส่วนกลาง เป็นผู้ที่มีอำนาจเด็ดขาดแต่ผู้เดียวครอบคลุมไปทั่วประเทศนั้น ก่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการปกครองและการบริหารประเทศและยังทำให้อำนาจของรัฐบาลในทางการเมืองมั่นคง อีกด้วย

ข้อเสียของหลักการรวมอำนาจ คือ การที่รัฐบาลส่วนกลางแต่ผู้เดียวต้องรับผิดชอบการปกครองและการบริหารประเทศในกิจการทั้งหลายทั้งปวงนั้น ทำให้ภารกิจของรัฐบาลมีมากมายและกว้างขวาง จึงเป็นการยากที่รัฐบาลจะปฏิบัติภารกิจเหล่านั้น ได้อย่างทั่วถึงมีประสิทธิภาพ และตรงกับความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ประเทศนั้นๆ มีอาณาเขตกว้างขวาง มีประชาชนพลเมืองมาก และสภาพภูมิประเทศนั้นมีความแตกต่างกันอย่างมาก

1.1.2 หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration) หมายถึง หลักการบริหารราชการที่ส่วนกลางได้จัดแบ่งและมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนไปให้แก่เจ้าหน้าที่บริหารราชการส่วนกลาง ที่เป็นตัวแทนออกไปประจำ ในเขตการปกครองส่วนภูมิภาคของประเทศ ดำเนินการวินิจฉัยสั่งการในกิจการบางอย่าง อันมิได้เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศได้เองตามระเบียบแบบแผนที่ส่วนกลาง กำหนดไว้

ข้อดีของหลักการแบ่งอำนาจ คือ การที่รัฐบาลในส่วนกลางยินยอมมอบอำนาจบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาคนั้น เป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง และทำให้ภารกิจของส่วนกลางที่มีต่อประชาชนทั้งหมดทั่วประเทศกระทำได้อย่างทั่วถึงรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากกว่าการรวมอำนาจไว้ส่วนกลางแต่เพียงอย่างเดียว เพราะเหตุว่าเจ้าหน้าที่เหล่านี้ จะอยู่ใกล้ชิดกับประชาชน ในภูมิภาคต่างๆ มากกว่าส่วนกลาง จึงทราบถึงข้อเท็จจริง และความต้องการของประชาชนดีกว่าส่วนกลาง

ข้อเสียของหลักการแบ่งอำนาจ คือ เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลในส่วนกลางนั้น เป็นเพียงตัวแทนหรือเป็นหูเป็นตาของส่วนกลาง จึงต้องเชื่อฟังคำสั่งบังคับบัญชาของรัฐบาลกลางอยู่เสมอ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ถูกจำกัด ไม่อาจให้บริการต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ เพราะจะต้องผูกพันกับคำสั่งและนโยบายของส่วนกลางมากกว่าความต้องการของประชาชนที่แท้จริง

1.1.3 หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) หมายถึง การกระจายอำนาจในทางปกครองประเทศ จากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง ลักษณะสำคัญของหลักการการกระจายอำนาจปกครอง มีดังนี้

1) มีการจัดตั้งองค์การขึ้นเป็นนิติบุคคล หน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ มีงบประมาณและทรัพย์สินเป็นของตนเอง และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยราชการส่วนกลาง และส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมกำกับดูแลให้ท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

2) มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลย ก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3) มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง โดยให้มีอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้โดยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง

4) มีงบประมาณรายได้เป็นของท้องถิ่น โดยมีรายได้จากการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ และการจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของตนเองได้ และรัฐบาลอาจมีเงินอุดหนุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่นนั้นได้

5) มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของท้องถิ่นเองเป็นส่วนใหญ่ หรือทั้งหมด จากหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ประเทศไทยก็จัดตั้งหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้นตามหลักการดังกล่าวข้างต้น 5 ประการ และมีบัญญัติไว้ในกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครอง คือ รัฐธรรมนูญ ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติไว้ในหมวด 9 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น มาตรา 281-288 องค์การบริหารส่วนตำบลก็มีหลักการตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้ทั้ง 5 ประการ และมีลักษณะพิเศษตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

ข้อดีของหลักการกระจายอำนาจมีดังนี้ สามารถสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ เนื่องจากผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของ ประชาชนในท้องถิ่น ทำให้ทราบถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้ดี และยังคงรับผิดชอบต่อประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่อีกด้วย การดำเนินกิจการเป็นไปอย่างรวดเร็ว เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่รับใช้ประชาชนตามดุลยพินิจของคนอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว โดยไม่ต้องขอคำปรึกษาหรือขอความเห็นชอบจากส่วนกลางก่อน เป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง เพราะส่วนกลางมอบกิจการให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ดำเนินการเอง ทำให้ส่วนกลางมีเวลาว่างพอในการทำกิจการใหญ่ ๆ เพื่อประโยชน์ของส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่

ข้อเสียของการกระจายอำนาจ อาจทำให้รัฐบาลต้องเสียเอกภาพ และเป็นภัยต่อความมั่นคงได้ เช่น กรณีที่ได้มอบอำนาจในการสั่งการบังคับบัญชาทหาร และตำรวจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสิ้นเชิง และกรณีที่ท้องถิ่นต้องการจะแยกตัวเองออกเป็นรัฐอิสระ โดยเห็นแก่ผลประโยชน์ของท้องถิ่นสำคัญกว่าผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ในทางปฏิบัติส่วนกลางจึงควบคุมอำนาจในการบังคับบัญชากำลังทหารและตำรวจเสียเอง

ที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เราได้ทราบถึงหลักการสำคัญของรูปแบบการปกครองและบริหารประเทศ ซึ่งได้แก่ หลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจ โดยทั่วไปแล้วแทบทุกประเทศในโลก รวมทั้งประเทศไทยจะนำหลักการทั้งสามมาประยุกต์ใช้แบบผสมผสานกันไป กล่าวคือ การปกครองส่วนกลางจะใช้หลักการรวมอำนาจ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม การปกครองส่วนภูมิภาคจะใช้หลักการแบ่งอำนาจ ได้แก่ จังหวัด และอำเภอ และการปกครอง ส่วนท้องถิ่น จะใช้หลักการกระจายอำนาจ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร พัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

นโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ในช่วงเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างมากในบางเรื่อง มีผลในทางขยายตัวและสร้างสรรค์ บางเรื่องมีผลในทางชะลอตัวหรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางที่ไม่พึงประสงค์ จนบางครั้งกลายเป็นภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ซึ่งภาควิชาการและ

ผู้ได้รับผลกระทบเห็นว่าสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากความหย่อนประสิทธิภาพของกลไกการบริหารกิจการบ้านเมือง การบริหารราชการกำหนดนโยบายสาธารณะและการทุจริตประพฤติกมิชอบในวงราชการ อันเป็นความรับผิดชอบของภาคราชการทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ ขณะเดียวกันในภาคประชาชนอันเป็นพลังสำคัญก็มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความตื่นตัวและรับผิดชอบต่อสังคม ตลอดจนความตระหนักในสิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่ายเพิ่มขึ้น หากความอ่อนแอและหย่อนประสิทธิภาพดังกล่าวไม่ได้รับการจัดการแก้ไขอย่างแท้จริงและรีบด่วน โอกาสที่จะนำพาประเทศฟื้นตัวจากวิกฤติข้อมเป็นไปได้อย่าง ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประชาชนยิ่งขึ้น อีกด้วย (กรมการปกครอง. 2544 : 37-39)

1.2.1 ด้วยเหตุนี้จึงมีข้อเสนอแนะจากการศึกษาวิจัยและตรวจสอบทั้งในภาควิชาการ และภาคปฏิบัติการสอดคล้องกันว่า แนวทางในการจัดระเบียบราชการและวางมาตรการแก้ปัญหาควรมุ่งหมาย ดังนี้

- 1) พัฒนาศักยภาพของนักวิชาการให้สามารถศึกษาค้นคว้า และเสนอแนะแนวทางแก้ไขจุดบกพร่องต่างๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมอย่างถูกต้องกล้าหาญ และมีจริยธรรม
- 2) สร้างกฎเกณฑ์และกลไกที่ดีในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม เพื่อให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงสามารถส่งสัญญาณเตือนภัย ให้กับผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องสามารถปรับเปลี่ยนกลไกและพื้นเพื่องของการทำงาน และการประสานงานในภาครัฐและภาคเอกชนรองรับ ได้อย่างทันทั่วทั้งในยามมีปัญหา
- 3) ปรับปรุงระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนให้รวดเร็ว ชัดเจน และเป็นธรรม
- 4) ขยายโอกาสของประชาชนในการรับรู้ข่าวสาร โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองเพื่อร่วมกับภาครัฐในการตัดสินใจและแก้ปัญหาส่วนรวม
- 5) ขจัดการทุจริตประพฤติกมิชอบและการหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์ใส่ตน หรือกิจการที่ตนมีส่วน ได้เสีย ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้เกิดความสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวมร่วมกัน

1.2.2 หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมไปถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถ

อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขมีความรู้สึกสามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมสร้างความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อป้องกันบรรเทา หรือ แก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติขั้นอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคม จะรู้ลึกถึงความ ยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรี ความเป็น มนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สอดคล้องกับ ความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและ สังคมที่ดี ควรจัดหาหรือส่งเสริมให้สังคมไทย อยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญ 6 ประการ ดังนี้ (กรมการปกครอง. 2544 : 38-39)

1) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและ เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับ เหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของบุคคล

2) หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามโดยมีการรณรงค์ให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคน ในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการ ให้มีความโปร่งใสมีความเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่ายประชาชนเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4) หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การได้ส่วน การประชารัฐ การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

5) หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึก ในความรับผิดชอบต่อสังคมใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นใน การแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผล จากการกระทำของตน

6) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่าง คุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่คุณภาพสามารถแข่งขัน

1.2.3 กลยุทธ์เพื่อสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เพื่อสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีให้เกิดขึ้นทุกภาคของสังคม ต้องร่วมดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ทั้งในระยะเฉพาะหน้า ระยะกลาง และระยะยาว โดยต้องมีการปฏิรูป 3 ส่วน คือ (กรมการปกครอง. 2544 : 39-40)

1) ภาครัฐ ต้องมีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่โครงสร้างและกระบวนการทำงานของหน่วยงานและกลไกการบริหารราชการของสังคมที่โปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และสมรรถนะสูงในการบริหารของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน โดยเน้นการเปลี่ยนทัศนคติค่านิยมและวิธีทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐให้ถือเอาประโยชน์ของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายในการทำงานและสามารถร่วมทำงานกับประชาชนและภาคเอกชนได้อย่างราบรื่น

2) ภาคธุรกิจเอกชน ต้องมีการปฏิรูปและสนับสนุนให้หน่วยงานของเอกชนและองค์กรเอกชนต่าง ๆ มีกติกางานที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น ซื่อตรงเป็นธรรมต่อลูกค้า มีความรับผิดชอบต่อสังคม มีระบบตรวจสอบที่มีคุณภาพ มีมาตรฐานการให้บริการ ร่วมทำงานกับภาครัฐและประชาชนอย่างราบรื่นและไว้วางใจซึ่งกันและกัน

3) ภาคประชาชน ต้องสร้างความตระหนักตั้งแต่ ระดับปัจเจกบุคคลถึงระดับกลุ่มประชาสังคมในเรื่องสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง เพื่อเป็นพลังของประชาชนที่มีคุณภาพ มีความรู้ความเข้าใจหลักการของการสร้างกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

2. การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล คือ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล และราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำแหน่งแทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นับตั้งแต่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะรูปโฉมใหม่ของสภาตำบลทั่วประเทศ แบ่งเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้ รูปแบบสภาตำบล ได้รับการยกฐานะ

เป็นนิติบุคคล อันได้แก่ สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ซึ่งมีอยู่ประมาณ 567 ตำบล และรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ดั้งเดิมจากสภาตำบลที่มีรายได้ (โดยไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เมื่อ พ.ศ. 2546 รัฐบาลได้มีการเสนอขอปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ในประเด็นต่างๆ ทั้งโครงสร้าง ที่มาของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

2.1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีโครงสร้างคล้ายกับเทศบาล ที่มีทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.1.1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลเดิม สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ถูกแก้ไขยกเลิกไปแล้ว) กำหนดให้สภาองค์การบริหาร ส่วนตำบล ประกอบด้วย

- 1) สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล
- 2) สมาชิกโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากรายครัวหมู่บ้านละ 2 คน โดยอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สภาองค์การบริหารส่วนตำบล จัดให้มีประธานสภาและรองประธานสภา องค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคน เลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในตำแหน่ง 2 ปี



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (โครงสร้างเดิมถูกแก้ไขให้ยกเลิกไปแล้ว) คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย กำนัน (เป็นประธาน 4 ปีแรก) ผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน 2 คน และสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้ง ไม่เกิน 4 คน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้ง ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ให้คณะกรรมการบริหาร เลือกกรรมการบริหารคนหนึ่ง เป็นประธานกรรมการบริหาร และเลือกกรรมการบริหารอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร บทเฉพาะกาล ได้กำหนดไว้ใน 4 ปีแรก นับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลใช้บังคับ ให้กำนันเป็นประธานกรรมการบริหาร โดยตำแหน่ง การกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีทั้งสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหาร

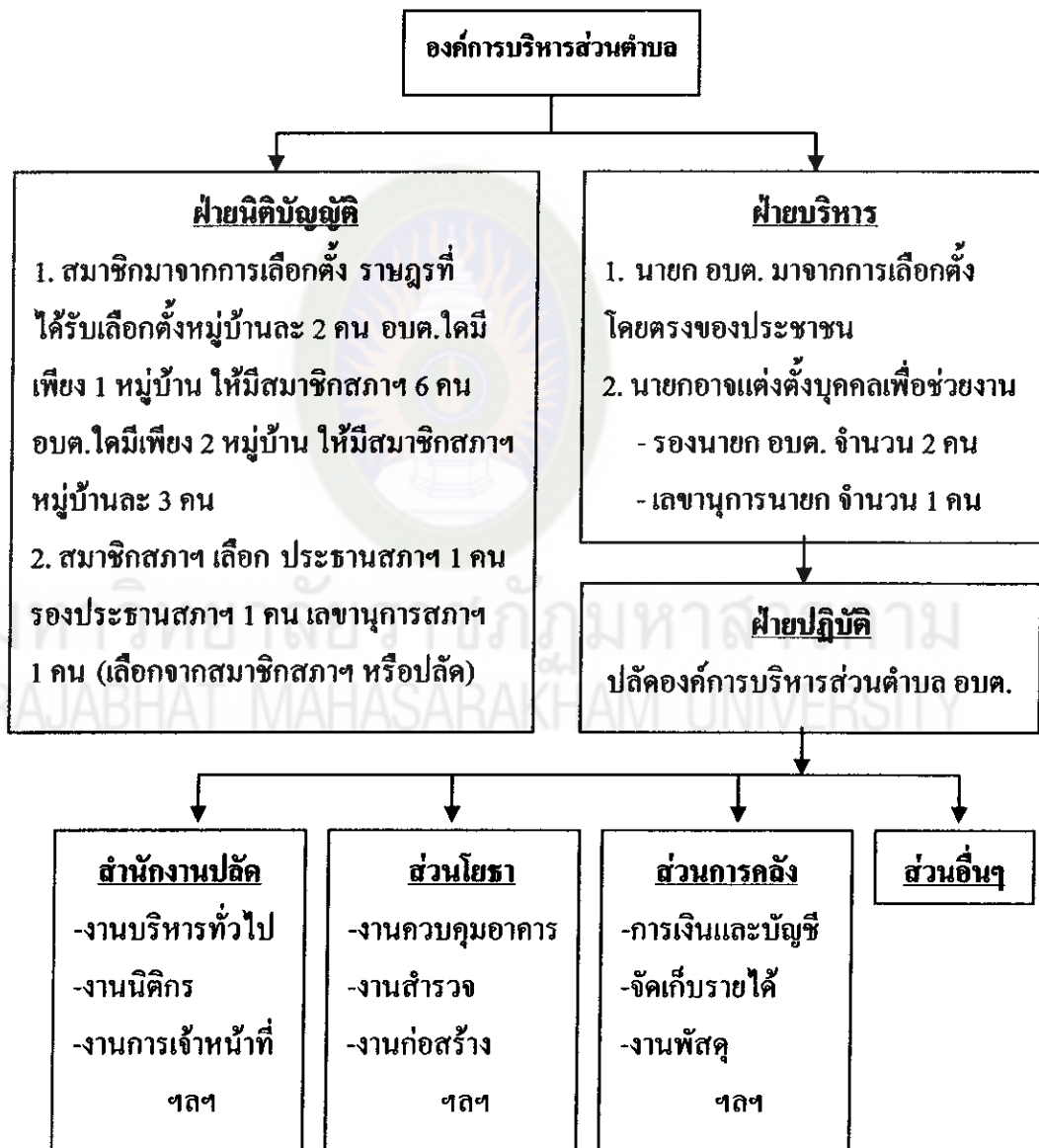
ส่วนตำบลนั้น เจตนารมณ์คงจะให้มีการคานอำนาจซึ่งกันและกันทั้ง 2 ฝ่าย โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล ข้อบังคับตำบล และควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามแผนดังกล่าว แม้หลายฝ่ายจะวิจารณ์ว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่เป็นประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นอย่างเต็มที่เพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ยังเข้ามาเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยตำแหน่ง และในคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีกรรมการ โดยตำแหน่ง 3 ใน 7 คน ซึ่งบุคคลเหล่านี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ด้วยราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คนนั้น ย่อมมีความหมายและมีความสำคัญต่อหมู่บ้าน และต่อองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างยิ่ง เพราะว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มาจากการเลือกตั้งมีมากกว่าสมาชิกที่มาโดยตำแหน่ง (ในสัดส่วนประมาณ 2 ต่อ 1) ทำให้มีการคานอำนาจไปในตัวและสามารถ ที่จะต่อรองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาวบ้านได้

2.1.2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ใหม่ เกิดขึ้นจากการเสนอแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ทำให้โครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

1) โครงสร้างสภาองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 6 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้หมู่บ้านละ 3 คน (เดิมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน)

2) โครงสร้างฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้อีก 2 คน และแต่งตั้งเลขานุการนายก ได้ 1 คน เพื่อเข้ามาช่วยบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล (เดิมประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน)

3) สำหรับคุณสมบัติและสมาชิกภาพของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและการพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ไว้โดยเฉพาะ เดิมนำเอาคุณสมบัติของสมาชิกสภาตำบลใช้กับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ใน 4 ปีแรก นับแต่ใช้กฎหมายนี้ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล มาสมัครเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้โดยไม่ต้องลาออกจากตำแหน่ง แต่เมื่อได้รับเลือกตั้งให้พ้นจากตำแหน่งเดิมโดยอัตโนมัติ



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

2.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.2.1 อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบลร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- 3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลตาม กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามปกติ ข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบลและรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ
- 2) รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง
- 3) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

2.2.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยบัญญัติหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องทำดังนี้

- 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมของท้องถิ่น
- 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

2.2.4 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีความสามารถมีศักยภาพเพียงพอ อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล อีกจำนวน 13 ข้อ ดังนี้

- 1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น
- 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 12) การท่องเที่ยว (หน้าที่ที่เพิ่มเติมเข้ามาใหม่)
- 13) การผังเมือง (หน้าที่ที่เพิ่มเติมเข้ามาใหม่)

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่กล่าวมานั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ การดำเนินกิจการใด เพื่อประโยชน์ของประชาชน ในตำบลแต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบล ทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบล มีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐนำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบล ไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ที่ดำเนินกิจการพัฒนา มากมายหลายอย่าง และแม้แต่หน่วยงานของรัฐหรือองค์การใดๆ จะไปดำเนินกิจการในพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลใด ต้องแจ้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นทราบล่วงหน้า นอกจากนี้ ในการดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังมีรายได้อันเป็นเงินงบประมาณของตนเอง และสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถให้ความเห็นชอบข้อบังคับงบประมาณ รายจ่ายประจำปี และรายจ่ายเพิ่มเติมได้ ในส่วนของรายได้นั้น องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งอาจมีรายได้ไม่เท่ากัน โดยแหล่งที่มาของรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีอยู่หลากหลาย

องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและ
องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542
ดังต่อไปนี้

1) ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม

ภาษีบำรุงท้องที่

ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ภาษีป้าย

อากรฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์

ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

ภาษีธุรกิจเฉพาะ

ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการขายสุรา

ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นพนัน

อากรรังนกอีแอ่น

ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล

อากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรว่าด้วยการประมง

ค่าภาคหลวง

ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

ค่าธรรมเนียม จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่

เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

ภาษีมูลค่าเพิ่ม

ค่าธรรมเนียม

ค่าใบอนุญาต

ค่าปรับ ตามที่กฎหมายกำหนด

2) เงินอุดหนุนรัฐบาล

3) รายได้จากทรัพย์สินและรายได้อื่นๆ

รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล

รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

รายได้จากเงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้ทูลให้

รายได้ตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

4) เงินกู้ โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

กู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคล

การกู้กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

การกู้ต้องปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

2.2.5 แหล่งที่มาของรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

1) รายได้ที่ องค์การบริหารส่วนตำบล จัดเก็บเองจากภาษีอากรต่างๆ ได้แก่

การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่

การจัดเก็บภาษีโรงเรือนที่ดิน

การจัดเก็บภาษีป้าย

การจัดเก็บอากรการฆ่าสัตว์

2) รายได้ที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยกาะนั้น และให้ องค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับทั้งจำนวน เมื่อมีการจัดเก็บในองค์การบริหารส่วนตำบลใด ได้แก่

เงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น

ค่าธรรมเนียมกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล

เงินอากรประทานบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรว่าด้วยการประมง

ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

ค่าธรรมเนียม จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

3) รายได้ที่ได้รับจัดสรรให้เมื่อมีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยกาะนั้น เป็นรายได้ที่เมื่อมีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยกาะนั้นแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลจะได้รับการจัดสรรหรือแบ่งให้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ในกฎหมายนั้นหรือในกฎหมายกระทรวง ได้แก่

ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน เมื่อจัดเก็บได้ในจังหวัด
จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้กฎหมายนั้น
(พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก)

ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม เมื่อจัดเก็บได้ใน องค์การบริหารส่วนตำบลใดให้จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทย

เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เมื่อจัดเก็บได้ใน องค์การบริหารส่วนตำบลใดให้แบ่งองค์การบริหารส่วนตำบล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทย

4) รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องออกข้อบังคับตำบล เพื่อเก็บเพิ่มขึ้นจากกฎหมายนั้นเป็นรายได้ที่ องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจออกข้อบังคับ เพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นอัตราที่เรียกเก็บตามบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการนั้น ตัวอย่าง

ภาษีธุรกิจเฉพาะ

ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา

ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันเก็บเพิ่ม ได้ไม่เกินร้อยละ 10

2.2.6 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อพิจารณาถึงรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า มีรายจ่ายหลายทางเช่นกัน เป็นต้นว่ารายจ่ายประจำ เช่น ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าวัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ต่างๆ นอกจากนั้น รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามโครงการและกิจกรรมต่างๆ ด้วย

1) รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

เงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทนอื่นๆ

ค่าใช้สอย และค่าวัสดุ

ค่าครุภัณฑ์ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ

ค่าสาธารณูปโภค

เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่นๆ

2) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่กฎหมาย หรือระเบียบของกระทรวง มหาดไทยกำหนดไว้

การแก้ไข พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เกี่ยวกับเรื่องรายได้โดยสรุปเป็นการเพิ่มบทบัญญัติเรื่องการเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษี บำรุงท้องที่ให้ประธานกรรมการบริหารมีอำนาจและ

หน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจและหน้าที่ของนายกเทศมนตรีรายละเอียดเกี่ยวกับบทบัญญัติเรื่อง รายได้ดังกล่าว มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงดังปรากฏในมาตรา 18 และมาตรา 19

2.1) มาตรา 18 ให้ยกเลิกความในมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2517 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน มาตรา 74 ภาณิบำรุง ท้องที่ ภาณิบำรุงโรงเรียนและที่ดิน ภาณิบำรุง อากาศการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียม รวมถึง ผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ทั้งนี้ในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลใด เมื่อได้มีการ จัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้ว ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นในการ จัดเก็บภาณิบำรุงท้องที่ ภาณิบำรุงโรงเรียนและที่ดินขององค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่ง ให้ ประธานกรรมการบริหารมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจและหน้าที่ของนายกเทศมนตรี ตามกฎหมายว่าด้วยภาณิบำรุงท้องที่และกฎหมายว่าด้วยภาณิบำรุงโรงเรียนและที่ดิน และให้ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจพิจารณาชี้ขาดคำร้องขอให้พิจารณา การประเมินภาณิบำรุงโรงเรียนและที่ดินใหม่ในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เว้นแต่จะมี กฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมอบอำนาจ และหน้าที่ ดังกล่าวให้หน่วยงานอื่นของรัฐดำเนินการแทนก็ได้ และให้หักค่าใช้จ่ายได้ตามที่กำหนดใน มาตรา 81

2.2) มาตรา 19 ให้ยกเลิกความในมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2517 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน มาตรา 77 รายได้จาก ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วย น้ำบาดาล เงินอากร ประทานบัตร ใบอนุญาตและอาชญา บัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมงค่าภาคหลวง และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ตามประมวลกฎหมายที่ดินที่เก็บในองค์การ บริหารส่วนตำบลใด ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.3 การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.3.1 การกำกับดูแล องค์การบริหารส่วนตำบล

กฎหมายกำหนดให้ นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด กำกับดูแล องค์การ บริหารส่วนตำบล ดังนี้

1) นายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับ งบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล สั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างของ องค์การ

บริหารส่วนตำบล แจ้งหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรวจสอบมีอำนาจเรียกสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล แจ้งหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใดๆ จาก องค์การบริหารส่วนตำบล มาตรวจสอบ เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งคณะหรือบางคน ออกจากตำแหน่งได้

2) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการ ในสังกัด ไปปฏิบัติงานใน องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการชั่วคราว (ตามคำขอขององค์การบริหารส่วนตำบล) เป็นผู้วินิจฉัยกรณีเกิดความขัดแย้งในเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายระหว่างนายอำเภอ กับ องค์การบริหารส่วนตำบล สั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับการเลือกตั้ง พ้นจากตำแหน่ง สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ออกจากตำแหน่งเมื่อมีส่วนได้เสีย ในสัญญา กับองค์การบริหารส่วนตำบล สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล ออกจากตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบล มีมติให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล บทวิเคราะห์ความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการวางแผนพัฒนาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ยังขาดบุคลากร รวมทั้งข้อมูลพื้นฐานและแนวคิดที่รัดกุม มีข้อน่าสังเกตว่า แนวทางการวางแผน ตำบลที่กระทรวงมหาดไทยจัดทำขึ้น มีส่วนทำให้แผนพัฒนาตำบลมีลักษณะ ที่เน้นการ แก้ปัญหาในอดีตมากกว่าการมองอนาคตของชุมชน

2.3.2 การทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบล และผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล

1) การทำหน้าที่มีของสมาชิก องค์การบริหารส่วนตำบล และผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ การเข้าประชุมสภา องค์การบริหารส่วนตำบล (นายอำเภอเป็นผู้เรียกประชุมภายใน 45 วัน นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง)

1.1) การประชุมสมัยสามัญ มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

ต้องกำหนดเป็นสมัยประชุมสภา อย่างน้อยปีละ 2 สมัย แต่ไม่เกิน 4 สมัย สมัยหนึ่ง ๆ มีกำหนดไม่เกิน 15 วัน

มีการกำหนดไว้ว่า ต้องประชุมในเดือนกุมภาพันธ์สมัยหนึ่ง และ
เดือนสิงหาคมสมัยหนึ่ง

ในการกำหนดสมัยประชุมและวันประชุม ต้องทำเป็นประกาศของ
องค์การบริหารส่วนตำบล

1.2) การประชุมวิสามัญ มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

ประธานสภา องค์การบริหารส่วนตำบล คณะผู้บริหาร องค์การ
บริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง อาจทำคำร้อง
ยื่นต่อนายอำเภอ ขอเปิดประชุมวิสามัญ

นายอำเภอ เป็นผู้อนุญาตให้เปิดประชุมวิสามัญ

2) การใช้สิทธิและหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลทำหน้าที่ เช่น

2.1) ลงมติเลือกประธานสภา องค์การบริหารส่วนตำบล และรอง
ประธานสภา องค์การบริหารส่วนตำบล

2.2) ลงมติเลือกเลขาธิการสภา องค์การบริหารส่วนตำบล

2.3) กำหนดสมัยประชุมสภา องค์การบริหารส่วนตำบล

2.4) ทำหน้าที่อื่นๆ ในฐานะสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบล

3) หน้าที่ในการวางแผนพัฒนาตำบล มีหลักเกณฑ์ดังนี้

ผู้จัดทำแผนพัฒนาตำบล ได้แก่ คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
วิธีการจัดทำแผนพัฒนาตำบล คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ควรคำนึงถึง

3.1) ต้องใช้ข้อมูล กชช. 2ค จปฐ. และข้อมูลเฉพาะอย่าง

3.2) นโยบายที่กำหนดต้องเป็นแนวทางในการจัดทำแผน

3.3) ต้องคำนึงถึงแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาอำเภอ

3.4) ความสัมพันธ์งบประมาณระหว่างหน่วยงานภูมิภาคในพื้นที่เพื่อรับ
การสนับสนุน เช่น คปต.หรือกระทรวงหลัก ผู้ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล ได้แก่ สมาชิก
สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.3.3 หน้าที่ในการร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบังคับ
งบประมาณจ่ายเพิ่มเติม มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาร่างข้อบังคับงบประมาณ แบ่งออกเป็น
3 วาระ คือ วาระที่หนึ่ง วาระรับหลักการ วาระที่สอง วาระปรึกษาเรียงตามลำดับ เฉพาะข้อที่มี
การแปรญัตติ และวาระที่สาม วาระลงมติว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่

- 1) ผู้จัดทำและผู้เสนอร่าง คณะผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) ผู้พิจารณาและให้ความเห็นชอบ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) ผู้อนุมัติ นายอำเภอ
- 4) ผู้ประกาศใช้ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

2.3.4 หน้าที่ในการร่างข้อบังคับตำบล มีหลักเกณฑ์ดังนี้

- 1) ผู้เสนอร่างข้อบังคับให้เสนอเป็นญัตติร่างข้อบังคับ
 - 1.1) ผู้เสนอ คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
 - 1.2) ผู้รับรองที่เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างน้อย 2 คน
 - 1.3) ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด
- 2) ผู้พิจารณาและให้ความเห็นชอบ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

และนายอำเภอ

- 2.1) การพิจารณาว่าร่างข้อบังคับตำบล จะต้องพิจารณาเป็น 3 วาระ
 - วาระที่ 1 ที่ประชุมพิจารณาจะรับหลักการหรือไม่ (มีการอภิปราย)
 - วาระที่ 2 ให้ปรึกษาเรียงตามลำดับข้อ เฉพาะที่มีการแปรญัตติ
 - วาระที่ 3 ให้ลงมติว่าจะเห็นชอบกับร่างข้อบังคับหรือไม่

- 3) ผู้ประกาศใช้ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ลงชื่อและประกาศใช้

ข้อบังคับตำบล คือ กฎ ระเบียบ ที่ออกมาใช้บังคับราษฎรในตำบล เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของ คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปตามภารกิจและหน้าที่ หน้าที่ในการตั้งกระทู้ถาม ยื่นญัตติและการอภิปรายในสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

3. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของชุมชนให้ความสำคัญอยู่ที่ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น จึงได้ศึกษาความหมาย ความสำคัญและประเภทหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

3.1 ความหมายการมีส่วนร่วมของชุมชน

มีผู้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

กรณีกา ชมดี (2524 : 11) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง ความร่วมมือของประชาชนไม่ว่าปัจเจกชนหรือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกันเข้าร่วมรับผิดชอบ

เพื่อดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ต้องการ โดยการกระทำที่ผ่านกลุ่มหรือองค์การ เพื่อให้บรรลุความเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

ยูวัฒน์ วุฒิเมธี (2526 : 12) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมให้การคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติ และการร่วมรับผิดชอบในงานต่างๆ อันมีผลกระทบต่อตัวประชาชนเอง

ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (2527 : 2) การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรตลอดจนปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกสังคม

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527 : 183) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่าเป็นการเกี่ยวข้องกับด้านจิตใจ และอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่มซึ่งผลของการเกี่ยวข้องนั้นเป็นเหตุเร้าใจให้ทำการบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทำให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย ซึ่งจะต้องมีเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมกลุ่มอย่างน้อย 3 ประการ คือ ประชาชนต้องมีอิสรภาพที่จะมีส่วนร่วม ประชาชนสามารถที่จะมีส่วนร่วม และประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วมและยังกล่าวถึงความสำเร็จของการมีส่วนร่วมขึ้นอยู่กับเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

- 1) ประชาชนต้องมีเวลาที่จะมีส่วนร่วม ในกิจกรรม และเหมาะสมกับสถานการณ์
- 2) ประชาชนต้องไม่เสียเงินทอง มากเกินกว่าผลตอบแทนที่เขาประเมินว่าจะได้รับ
- 3) ประชาชนต้องมีความสนใจที่จะสัมพันธ์สอดคล้องกับการมีส่วนร่วม
- 4) ประชาชนต้องสามารถสื่อสาร รู้เรื่องกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย
- 5) ประชาชนต้องไม่รู้สึกระทบกระเทือนต่อตำแหน่งหน้าที่

พรศักดิ์ พชรพจนานกรณ์ (2530 : 5 ; อ้างอิงมาจาก Rose. 1967 : 149) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่บุคคลเข้าร่วมประชุมและปฏิบัติกิจกรรมที่องค์การหรือสมาคมกำหนดไว้ การเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมในองค์การนั้นมีเหตุผลแตกต่างกันออกไป และขึ้นอยู่กับโครงสร้างและจุดประสงค์ขององค์การด้วยมีบ่อยครั้งที่พบว่าผู้ที่มีฐานะดีมักเข้าร่วมในกิจกรรมขององค์การ เพื่อประโยชน์ในอาชีพของเขา เพื่อที่จะทำให้ธุรกิจของเขาก้าวหน้า บางคนเข้าร่วมในองค์การเพราะเป็นผู้ที่มีสถานภาพทางสังคมสูง จึงถูกกดดันให้เข้าไปร่วมเพื่อว่าองค์การจะได้รับประโยชน์หรือ ได้รับเกียรติการที่มีรายชื่อเขาอยู่ในองค์การด้วย

ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์ (2531 : 25 - 28) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งอ้างถึงความหมายที่องค์การสหประชาชาติให้ไว้ โดยเน้นว่าจะต้องมีความหมายครอบคลุม

- 1) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการพัฒนา
- 2) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมช่วยเหลือในการปฏิบัติตามโครงการพัฒนา
- 3) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตลอดกระบวนการพัฒนาและ

ได้แสดงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 7 ระดับ คือ

ระดับที่ 1	ถูกบังคับ	= ไม่มีส่วนร่วมเลย
ระดับที่ 2	ถูกล่อลวง	= มีส่วนร่วมน้อย
ระดับที่ 3	ถูกชักชวน	= มีส่วนร่วมน้อย
ระดับที่ 4	ถูกสัมภาษณ์ความต้องการ	= มีส่วนร่วมปานกลาง
ระดับที่ 5	มีโอกาสเสนอความคิดเห็น	= มีส่วนร่วมปานกลาง
ระดับที่ 6	มีโอกาสเสนอโครงการ	= มีส่วนร่วมระดับสูง
ระดับที่ 7	มีโอกาสตัดสินใจด้วยตนเอง	= การมีส่วนร่วมอุดมการณ์

มติคณะมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (United Nation,

Economic And Social Council Resolution; 1992 ; อ้างถึงใน ปัญญาลักษณ์ สุวรรรัตน์. 2548 : 35)

ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า การที่สมาชิกทุกคนในชุมชนสามารถที่จะมีโอกาส เข้าดำเนินการและมีอิทธิพลในกิจกรรมและกระบวนการพัฒนาอีกทั้งยังได้รับผลจากการพัฒนาอย่างเสมอภาค อีกด้วย โดยมีลักษณะที่สำคัญเข้าร่วมดำเนินการด้วยความพยายามในการพัฒนาได้รับส่วนแบ่งในผลประโยชน์ของการกระทำตามที่ควรจะเป็น และการมีส่วนร่วมตัดสินใจในการกำหนดเป้าหมาย นโยบาย การวางแผน รวมทั้งกิจกรรมในโครงการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม

จากความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ โดยเป็นตัวนำในการกระทำกิจกรรมทุกขั้นตอน คือ ขั้นการมีส่วนร่วมในการปัญหา ขั้นการมีส่วนร่วมในตัดสินใจ ขั้นการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ขั้นการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ขั้นการมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์ และขั้นการมีส่วนร่วมในการประเมินผล และร่วมรับผิดชอบ เพื่อให้บรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีประสิทธิภาพ

3.2 ลักษณะ และขั้นตอนการมีส่วนร่วมของชุมชน

3.2.1 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ถือว่าเป็นกุญแจสำคัญของระบบการเมืองใหม่ ตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าการไปเลือกตั้งนั้นทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองในหลายลักษณะ ซึ่งหากพิจารณาตามกรอบแนวคิดว่าด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของนอร์แมน อ็อฟฮ็อฟ (Norman Uphoff) แล้วจะพบว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมได้ใน 4 ประการ คือ (ปัญญาลักษณ์ ชูรัตน์. 2548 : 36-42)

1) การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ความต้องการ และการตัดสินใจ โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการมีส่วนร่วมคิดวิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไขการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในตั้งแต่ขั้นตอน

1.1) มีส่วนร่วมในการริเริ่มตัดสินใจ เลือกแนวทางและวางแผนแก้ไขปัญหา

1.2) มีส่วนร่วมในการดำเนินการตัดสินใจ เลือกแนวทางและวางแผนแก้ไขปัญหา

1.3) มีส่วนร่วมตัดสินใจดำเนินการตามแนวทาง

2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ทั้งในด้านการมีส่วนร่วมในการสนับสนุนทรัพยากร การมีส่วนร่วมในการบริหาร และการมีส่วนร่วมในการประสานความร่วมมือ

3) การมีส่วนร่วมที่จะรับผิดชอบต่อผลที่จะเกิดขึ้น หรือเป็นการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางด้านวัตถุ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ผลประโยชน์ทางสังคม ทั้งผลประโยชน์ต่อส่วนรวม และผลประโยชน์ส่วนบุคคล ทั้งนี้ เพราะการที่คนจะเข้าร่วมในกิจกรรมใดนั้นย่อมเกิดจากการเล็งเห็นว่าจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนหรือไม่และอย่างไร ดังนั้นผลประโยชน์จึงเป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่จะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วม

4) การมีส่วนร่วมที่จะควบคุม ตรวจสอบ ประเมินผลการดำเนินงาน ตลอดจนการเข้าไปแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานหรือการบริหารงานนั้น

หากประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้ในทั้งสี่ประการนี้แล้ว ย่อมถือได้ว่าการพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ย่อมบรรลุตามเป้าหมายอย่างดียิ่งแต่ในขณะนี้ พบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในระดับที่น้อยมาก ทั้งนี้ปัจจัยหรือเงื่อนไขที่ทำให้

ประชาชนไม่สามารถที่จะ เข้าร่วมในด้านต่างๆ อาจเป็นด้วยลักษณะขององค์กร หน่วยงาน นโยบายของรัฐนั้นๆ ไม่เอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมแต่กลับเป็นอุปสรรคที่ไม่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมได้ ในทางกลับกันอาจเป็นเพราะตัวประชาชนเองที่ไม่เคยชินกับการจะเข้าร่วมและไม่ทราบว่า จะเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างไร

3.2.2 ลักษณะของการมีส่วนร่วม ดังนี้ (นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์. 2527 : 183)

- 1) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง (Direct Participation) โดยผ่านองค์กร จัดตั้งของประชาชน (Inclusive organization) เช่น การรวมกลุ่มเยาวชน กลุ่มต่าง ๆ
- 2) การดำเนินกิจกรรม ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการจัดสรรควบคุมทางการเงินและการบริการ
- 3) การใช้ประโยชน์ ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการนำเอากิจกรรมมาใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งตนเองและการควบคุมทางสังคม
- 4) การได้รับประโยชน์ ประชาชนจะต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นที่ที่เท่ากัน ซึ่งอาจจะเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว สังคม หรือวัตถุก็ได้

3.2.3 ลักษณะการมีส่วนร่วมนั้น ควรแบ่งการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนออกเป็น (อकिन รพีพัฒน์. 2527 : 107 - 111)

- 1) การค้นปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางในการแก้ไข
- 2) การตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหา ติดตาม และประเมินผลประการสำคัญต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย
- 3) การปฏิบัติงานตามกิจกรรมการพัฒนาตามแผน
- 4) การประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา

3.2.4 ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้ คือ (ไพรัตน์ เตชะรินทร์. 2527 : 6 - 7)

- 1) ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้า ปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนร่วมกัน ตลอดจนความต้องการของชุมชน
- 2) ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบ และวิธีการพัฒนา เพื่อแก้ไข และลดปัญหาของ ชุมชน หรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน หรือสนองความต้องการของชุมชน
- 3) ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงาน หรือ โครงการ หรือกิจกรรมเพื่อจัดและแก้ปัญหาและสนองความต้องการของชุมชน

- 4) ร่วมตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนร่วม
 - 5) ร่วมปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล
 - 6) ร่วมการลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเอง และของหน่วยงาน
 - 7) ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน และโครงการ ให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้
 - 8) ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำไว้ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป
- สรุปแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเริ่มตั้งแต่ การมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ การมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

3.3 รูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแยกเป็น 2 กรณีใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ การมีส่วนร่วมที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญ การมีส่วนร่วมที่บัญญัติไว้ในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

3.3.1 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการปกครองส่วนท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540

1) รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้อย่างกว้างขวาง ซึ่งทำให้ประชาชนในท้องถิ่นทั้งหลายสามารถมีส่วนร่วมต่อการพัฒนาท้องถิ่น ได้หลายประการ

1.1) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตน มาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2540 บัญญัติเรื่องนี้ไว้อย่างแจ่มชัดว่านับแต่วันต่อไปเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นไม่ได้เป็นเรื่องของนักการเมืองท้องถิ่นเท่านั้น แต่ประชาชนทั้งหลายสามารถมีส่วนร่วมได้เช่นเดียวกัน หาก

ท้องถิ่นปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอันนำมาซึ่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ ประชาชนทั้งหลาย ก็มีสิทธิที่จะฟ้องร้องต่อศาลได้ ซึ่งสอดคล้องกับ มาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2540 ที่บัญญัติรับรองไว้โดยชัดแจ้งให้ประชาชนฟ้อง ราชการส่วนท้องถิ่นได้

1.2) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถือว่าเป็นจุดสำคัญ ประการหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครองตนเองของท้องถิ่น เพราะเป็นการกระจาย อำนาจในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ชุมชน ซึ่งเป็นการเสริมสร้างศักยภาพในการ ปกครองระบอบประชาธิปไตย ให้เข้มแข็ง เป็นที่ตอบสนองในการแก้ไขปัญหาของประชาชน มีประสิทธิภาพ และยั่งยืน

1.3) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมตามหลักการและแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชน (Community rights) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ เกิดขึ้นเพื่อตอบโต้กับการพัฒนาตามแนวทางทุนนิยม ด้วยการให้ชุมชนมีสิทธิในการเลือกที่จะ รับหรือไม่รับการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ของชุมชน ดังนั้นการยอมรับให้ชุมชนมีสิทธิใน ฐานทรัพยากรท้องถิ่นนับเป็นกุญแจสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะยังผลให้การใช้อำนาจตาม ระบอบประชาธิปไตยเป็นไปตามครรลองได้ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่ชุมชนสามารถดูแลได้ (แก้วสรร อดิโพธิ์. 2537 : 27)

1.3.1) การดูแลจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมใกล้ตัว ซึ่งเป็น ทรัพยากรที่มีขนาดเคียวพอกับกำลังดูแลและมีความผูกพันกับชุมชนอยู่ ควรที่จะมอบให้ชุมชน เป็นผู้ดูแลรักษา ภายใต้กรอบเกณฑ์และการกำกับดูแลอยู่ต่างๆ ของรัฐ เช่น กรณีป่าต้นน้ำ ทุ่ง หญ้าเลี้ยงสัตว์ แหล่งประมงชายฝั่งที่หากินกันมานาน รวมไปถึงแหล่งน้ำท้องถิ่นด้วย

1.3.2) การดูแลจัดการทรัพยากรส่วนรวม เช่น ดินน้ำลำธารของ กลุ่มน้ำนั้น แม้จะยังต้องอาศัยอำเภอและกลไกของรัฐสมัยเข้าจัดการดูแลแบ่งปันเป็นส่วนรวม ก็ตาม แต่ก็ควรที่จะให้ชุมชนเข้ามามี “สิทธิ” มีส่วนร่วมในกระบวนการด้วย ทั้งในรูปของการมี สิทธิเข้าได้ส่วนในการกำหนดแบ่งสรรปริมาณน้ำในแต่ละรอบปี การอนุญาตให้สัมปทานแร่ หรือการกำหนดเขตเกษตรกรรม เหล่านี้ แต่ยังคงปิดกั้นต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนอยู่ทั้งสิ้น หากเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมผ่านองค์กรชุมชนของตน ทั้งโดยมาตรการได้ส่วน หรือผ่อนคลายมาเป็นการรับฟังความเห็นก่อนตัดสินใจเลยไปจนถึงให้มีตัวแทนร่วมอยู่ใน องค์กรกำกับดูแล ก็จะเป็นผลต่อการพัฒนา และสามารถเข้าร่วมกับกระบวนการทางการเมือง ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.3.3) องค์กรชุมชน นอกจากให้บริการสาธารณะภายในชุมชนแล้ว งานขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ควรจะมีบทบาทมากขึ้น คือ การเป็นตัวแทนชุมชนในด้าน ทรัพยากรชุมชนทั้งในเรื่องการดูแล ทรัพยากรชุมชนและการเข้ามีส่วนร่วมแทนชุมชนในการดูแลส่วนที่ยังเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ โดยที่อาจมีการกำหนดเป็นระเบียบปฏิบัติไว้ให้มีการจัดประชุมรับฟังความเห็นจากประชาชนทุกครั้งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมของชุมชน มิฉะนั้น องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ก็มีอาจกล่าวอ้างใช้สิทธิของชุมชนได้ เมื่อกำหนดไว้เช่นนี้แล้ว ประชาชนทั้งที่เป็นรายบุคคลหรือเป็นกลุ่มที่ไม่เป็นทางการในชุมชนทั้งหลายย่อมมีโอกาสที่จะเข้าตรวจสอบคัดค้านหรือท้วงติงปกป้องการใช้สิทธิโดยอำเภอใจของตัวแทนของคน ได้ในที่สุด

2) ให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ส่วนท้องถิ่นได้ ในอดีตที่ผ่านมาข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความดูแลของท้องถิ่นทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นเทศบาล สุขาภิบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา หรือกรุงเทพมหานคร ก็มักจะเหมือนกับข้อมูลข่าวสารที่หน่วยราชการรัฐดูแลอยู่ นั่นก็คือ ทั้งท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐมักจะถือว่าข้อมูลข่าวสารที่คนดูแลอยู่นั้นเป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ได้กลับหลักการดังกล่าวเสียใหม่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อ องค์กรปกครองท้องถิ่น

2.1) หลักการสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ก็คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ซึ่งรวมทั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น ได้ง่ายขึ้นดังจะเห็นได้จากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติที่ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ ในระบอบประชาธิปไตย การให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็น ใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น สมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัด เฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือก่อประโยชน์สำคัญของเอกชน ทั้งนี้เพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงสิทธิหน้าที่ของตนเองอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้อีก

ประการหนึ่งด้วย ประกอบกับสมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการ ไปพร้อมกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

2.2) นับแต่นี้ต่อไปข้อมูลข่าวสารซึ่งกฎหมายให้นิยาม หมายความว่า สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูลหรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผ่นผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่ายฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้ จะต้องเปิดเผยต่อประชาชนใน 3 วิธีการด้วยกัน

2.2.1) เปิดเผยโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

2.2.2) เปิดเผยโดยวิธีจัดสถานที่ให้ประชาชนเข้าค้นคว้า

2.2.3) เปิดเผยโดยวิธีการให้ประชาชนมาร้องขอและหากข้อมูล

ข่าวสารนั้นไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารที่ต้องปิดลับ ท้องถิ่นจะต้องจัดทำให้ประชาชน

3) ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพิจารณาพิจารณาได้

3.1) เรื่องนี้บัญญัติไว้ในมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากยังไม่มีความหมายที่ตราขึ้นตามมาตรานี้ ปัจจุบันยังคงต้องใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีพิจารณา พ.ศ.2539 ซึ่งตามระเบียบนี้เปิดช่องให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียสามารถร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้จัดพิจารณาพิจารณาขึ้นได้ในกรณีที่พบว่า การดำเนินการตามโครงการของท้องถิ่นอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิถีชีวิตหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนหรือสังคม

3.2) วิธีการพิจารณาพิจารณา เป็นวิธีการรับฟังการแสดงความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียหน่วยงานของรัฐและบุคคลอื่น ๆ เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐ ในกรณีที่เห็นว่าการดำเนินงานตามโครงการของรัฐในเรื่องใด ๆ อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ วิถีชีวิตหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชน ซึ่งจะนำไปสู่ความขัดแย้งของหลายฝ่าย

3.3) สำหรับผลที่ได้จากการพิจารณาพิจารณา จะเป็นเพียงแนวทางหรือข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการดำเนินงานตามโครงการของรัฐเท่านั้น แม้ว่ารัฐจะตัดสินใจดำเนินการตามผลการพิจารณาพิจารณาไปพิจารณาด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าวิธีการพิจารณาพิจารณาเป็นเรื่องใหม่ แต่จะมีประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างมากที่จะช่วยลดความตึงเครียด

3.3.2 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการปกครองส่วนท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2540

1) หมวด 9 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ตั้งแต่มาตรา 282-290 ในจำนวน 9 มาตรา ดังกล่าวจะพบว่าเปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ 3 รูปแบบคือ

1.1) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ในอดีตนั้นการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นมักจะเกิดจากรัฐเป็นผู้ดำเนินการผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัด โดยบุคคลทั้งสองจะทำหน้าที่ “กำกับดูแล” องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแทนประชาชน อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมิได้จำกัดการถอดถอนไว้เป็นอำนาจของ “รัฐ” แต่ยังขยายไปสู่ “ประชาชน” อีกด้วย

1.2) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือบริหารท้องถิ่นไม่เห็นด้วย ข้อบัญญัตินั้นก็จะไม่ได้รับการพิจารณาแต่อย่างใด รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2540 ได้บัญญัติสิทธิดังกล่าวไว้โดยแจ้งชัดแม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติเงื่อนไขไว้ค่อนข้างสูงจนอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ แต่ก็นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญและอาจนำไปสู่การปฏิรูปกระบวนการนิติบัญญัติของท้องถิ่นในอนาคต การที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น อาจเป็นเพราะเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นที่มีหลักการหนึ่งคือ การขยายโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะ ให้ประชาชนทุกคนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเสนอความต้องการและแนวทางแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตนเองได้ ซึ่งถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนต่อการเมืองการปกครองท้องถิ่น ขณะเดียวกันได้เปิดโอกาสไว้ให้ประชาชนมีสิทธิทางการเมืองและการแสดงออกทางการเมืองที่กว้างขวางขึ้น

1.3) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น เดิมที่การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นถูกผูกขาด โดยรัฐ แม้แต่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็แทบไม่มีสิทธิมีเสียง ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีต้องพุดถึงประชาชนคนธรรมดา รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2540 นอกจากเปิดโอกาสให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้แทนของตนในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังเปิด โอกาสให้ประชาชนที่มีความเข้าใจในการปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถเข้าร่วมกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นระดับชาติ ส่วนกลาง ระดับท้องถิ่น ในระดับจังหวัด ส่วน กลาง หรือ

ระดับท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยการเข้าร่วมเป็นผู้ทรง คุณวุฒิ ที่มีจำนวนหนึ่งในสามของ กรรมการดังกล่าว

2) รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2540 ได้กำหนดรูปแบบการเข้ามีส่วนร่วมของ ประชาชนไว้ชัดเจนแล้ว แต่ประชาชนเรายังไม่มีความสนใจ หรือมีส่วนร่วมในการปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด จากแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นและ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ

2.1) การมีส่วนร่วมของประชาชนว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ

มีอยู่ 3 รูปแบบ คือ

2.1.1) การดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.1.2) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

2.1.3) การทำประชาพิจารณ์ได้

2.2) การมีส่วนร่วมของประชาชนว่าด้วยปกครองส่วนท้องถิ่น

มีอยู่ 3 รูปแบบ คือ

2.2.1) การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

2.2.2) การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

2.2.3) การบริหารงานบุคคล

3.4 ข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมทางการปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อพิจารณาแล้ว สามารถแยกได้ 4 ประการใหญ่ๆ ดังนี้ (ชยอนันต์ สมุทวณิช. 2523 : 40 - 43)

3.4.1 สภาพการเรื้อรังของสังคม ถ้าสังคมใดมีการเรื้อรังของสังคมต่ำ หมายความว่า ราษฎรที่ได้รับการศึกษามีจำนวนน้อย การเข้าถึงสื่อสารมวลชนก็น้อย การพัฒนาเป็นสังคมเมืองก็ต่ำ สิ่งเหล่านี้เป็นข้อจำกัดที่สำคัญ ราษฎรที่ขาดการศึกษาขั้น พื้นฐานอย่างเช่นระดับประถมศึกษาหรือราษฎรที่อ่านหนังสือไม่ออกเขียนหนังสือไม่ได้ จำนวนมาก ก็มีข้อจำกัดในการที่ราษฎรจะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ดังเป็นที่รู้กันว่าผู้ที่เข้ามา มีส่วนร่วมในทางการเมืองในตอนแรกจะเป็นผู้ที่มีการศึกษาสูงกว่าประชาชนโดยทั่วไป

3.4.2 ภาวะทางเศรษฐกิจ ประเทศที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจและมีความมั่นคง ก็จะมีโอกาสเป็นประชาธิปไตยมากกว่าประเทศที่ยากจน อันนี้จึงเอามาพิจารณาได้ว่า

ถ้าราษฎรมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ไม่ดีก็อาจมีส่วนร่วมทางการเมืองน้อย เพราะต้องมีภาระหน้าที่และความกังวลอยู่กับเรื่องการหาเลี้ยงชีพเป็นสำคัญแต่ประเด็นนี้ก็พิจารณาได้อีกทางหนึ่งว่า ความขาดแคลนและความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจนั้นถ้าอยู่ในภาวะเกินทนแล้วก็จะผลักดันให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้นได้ หากเขาเห็นว่าการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอาจทำให้มีการเปลี่ยนแปลงผู้นำหรือก่อให้เกิดการดำเนินนโยบายที่จะเป็นผลประโยชน์ต่อตน

3.4.3 วัฒนธรรมทางการเมืองก็อาจเป็นข้อจำกัดการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ ถ้าสังคมนั้นประชาชนส่วนมากมีวัฒนธรรมทางการเมืองไปในประเภทที่เรียกว่า วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า ในแบบแรกประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจระบบการเมืองและไม่สนใจหรือเข้าใจว่าตนเองมีส่วนร่วมในทางการเมือง ส่วนแบบที่สอง นั้นก็หมายความว่า คนในสังคมมีความโน้มเอียงไปในทางยอมรับอำนาจ เชื้อพืงรัฐบาล มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ ระบบการเมือง แต่ไม่สนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในปัญหาบ้านเมือง

3.4.4 ข้อจำกัดอีกประการก็เป็นข้อจำกัดทางการเมือง ถ้าระบบการเมือง การปกครองไม่เอื้ออำนวยให้ราษฎรมีส่วนร่วมอย่างเช่นสังคมนั้น มีการปกครองระบอบเผด็จการ ไม่ว่าจะเป็นเผด็จการคอมมิวนิสต์หรือเผด็จการ ก็ย่อมเป็นการแน่นอนว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต้องอยู่ในระดับต่ำมาก และมักจะเรียกกันว่า การมีส่วนร่วมเพื่อสนับสนุน

4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

4.1 งานวิจัยภายในประเทศ

กรมการพัฒนาชุมชน (2519 : บทคัดย่อ) ได้ทำวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่ทำให้บุคคล เข้ามามีส่วนร่วมใน โครงการสารภี ตำบลวังมุง อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่พบว่า สมาชิกกลุ่มที่เป็นชาย เข้ามามีส่วนร่วมใน โครงการมากกว่าหญิงเนื่องจากสภาพสังคมวัฒนธรรมไทยยอมรับนับถือเพศชายเป็นผู้นำทางสังคมมากกว่าเพศหญิง และกล่าวถึงลักษณะสังคมไทยไว้ว่า เพศชายเป็นใหญ่กว่าเพศหญิง และเป็นหัวหน้าครัวเรือนมีหน้าที่คุ้มครองป้องกันและให้การอุปการะทางเศรษฐกิจแก่ผู้ที่อยู่ในครอบครัวมีสิทธิและอำนาจในการจัดการทรัพย์สินภายในครอบครัว

ในการทำงานร่วมกันของชุมชน ในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีส่วนร่วม โดยที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีส่วนร่วมในการวางแผนการใช้งบประมาณ ลักษณะดำเนินการคือ มีการประชุมชี้แจงและวางแผนจัดสรรงบประมาณ โดยให้สมาชิกแสดงความคิดเห็นใช้มติที่ประชุม โดยร่วมกับสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้บุคลากรในชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมและรายด้าน 4 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง คือ ด้านการลงมือปฏิบัติ และแก้ปัญหา ด้านสมาชิกในชุมชนสามารถตรวจสอบการดำเนินงานด้านความสามัคคีและการให้ความร่วมมือ และด้านการมีส่วนร่วมของชุมชนตามศักยภาพ

บรรเจิด อนุเวช (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมและความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะกรณี : อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พบว่า ประชาชนมากกว่าครึ่งหนึ่งมีส่วนร่วมในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลในทุกกิจกรรม และประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจ ในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลถูกต้อง ภูมิหลังของประชาชนในด้าน เพศ การศึกษา รายได้ ภูมิฐานะและการรับรู้ข่าวสาร มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการบริการงานองค์การบริหารส่วนตำบล การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทำได้ โดยการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแก่ประชาชน และรณรงค์ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มากขึ้น

ไพศาล เชาวนะ (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนชาวอำเภอลำดวนต่อการบริหารท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณี : องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอลำดวน จังหวัดนครราชสีมา พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในเกณฑ์ ระดับต่ำ โดยแยกลักษณะการมีส่วนร่วมด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ประชาชนมีส่วนร่วมคิดทางการเมืองในระดับต่ำ แต่มีส่วนร่วมทางการบริหารสูง
2. ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินการทางการเมืองในระดับต่ำ แต่มีส่วนร่วมในการดำเนินการทางการเมืองในระดับปานกลาง
3. ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบทางการเมืองระดับปานกลาง แต่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบทางการเมืองระดับต่ำ

3) การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยผ่านองค์กรต่างๆ เช่น สนับสนุน การรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อจัดตั้งเป็นกลุ่ม ชมรม ศูนย์ ประชาคมตำบล ประชาคมจังหวัด สนับสนุนการทำงานขององค์กรประชาชนให้มีความเข้มแข็ง มีอิสระในการตัดสินใจ

นพดล จริยะกุล (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหาร การปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอ บางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา พบว่า คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่ เป็นเพศชายจบการศึกษาระดับประถมศึกษา อายุระหว่าง 31-40 ปี สมรสแล้วมีรายได้ 3,001- 6,000 บาท มีอาชีพเกษตรกร มีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่อยู่ในระดับสูง และมีส่วนร่วม ในการพัฒนาชุมชนอยู่ในระดับสูง คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่สมรส แล้ว มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนสูงกว่าคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีสภาพโสดและคณะกรรมการ บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอาชีพธุรกิจส่วนตัว มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนสูงกว่า คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มี อาชีพเกษตรกร ค้าขาย และรับจ้าง

นุกูล วัฒนากร (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลบางรักน้อย อำเภอเมือง นนทบุรี จังหวัดนนทบุรี พบว่า การมีส่วนร่วมไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลและการเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาหรือประชุมคณะ กรรมการบริหารส่วนตำบลและการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหาร ส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง สภาพปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง ท้องถิ่น

เรืองยศ ปรีดี (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนใน การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตชนบท จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ชุมชนได้มี ส่วนร่วมในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการร่วมกันในการวางแผน โดยมิ การรวมกลุ่มในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การรวมกลุ่มแบบกลุ่มอาชีพ มีการพบปะปรึกษาหารือ เพื่อการศึกษา และหาความต้องการร่วมกันในชุมชน เดือนละ 2-3 ครั้ง ด้านการลงทุนใน การดำเนินงานในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ชุมชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมใน การลงทุน ในการดำเนินงาน โดยมีการจัดตั้งแหล่งทุนของกลุ่ม ในรูปแบบกลุ่มออมทรัพย์มาก ที่สุด และมีการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยการเสียดสละแรงงานด้านการตัดสินใจ

กรณีศึกษา ชมดี (2524 : บทคัดย่อ) ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชน ที่มีผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ศึกษาเฉพาะกรณี : โครงการสารภี ตำบลท่าช้าง อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี พบว่า การมีส่วนร่วมโดยการประชุมเป็นแบบที่สมาชิกมีส่วนร่วมมากที่สุด รองลงมาเป็นแบบร่วมออกแรง ร่วมซักชวน ร่วมออกเงิน ร่วมเป็นผู้ริเริ่ม ร่วมเป็นผู้นำ ร่วมเป็นคณะกรรมการและร่วมออกวัสดุอุปกรณ์ตามลำดับ สิ่งที่ชักจูงสมาชิกกลุ่ม ให้เข้ามามีส่วนร่วมใน โครงการต่าง ๆ ได้แก่ ความต้องการที่จะรับความรู้ในการประกอบอาชีพมากยิ่งขึ้น รองลงมา ได้แก่ ความต้องการที่จะมีรายได้เพิ่มขึ้น ส่วนปัจจัยอื่นๆ อันได้แก่ ความต้องการที่จะมีอาชีพใหม่ๆ การมีความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนสมาชิก ความต้องการที่จะได้รับความช่วยเหลือในการจำหน่ายผลผลิต การได้รับการชักจูงจากเพื่อนสมาชิก ความต้องการที่ซื้อวัสดุที่ใช้ในการประกอบอาชีพในราคาถูก ต้องการมีความสัมพันธ์อันดีกับเจ้าหน้าที่ ล้วนเป็นปัจจัยจูงใจที่ทำให้สมาชิกตัวแทนเข้ามามีส่วนร่วมใน โครงการทั้งสิ้น แต่มีอัตราน้อยกว่าสิ่งจูงใจ 3 สิ่ง ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น การมีส่วนร่วมของสมาชิกใน โครงการต่างๆ ทางด้านเศรษฐกิจ ไม่เกี่ยวข้องกับอายุของสมาชิกแต่อย่างใด แต่มีความเกี่ยวข้องกับเพศของสมาชิก โดยเพศหญิงเข้ามามีส่วนร่วมใน โครงการมากกว่าเพศชาย

ปรีชญา ศรีภา (2541 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ในการพัฒนาหมู่บ้าน : ศึกษากรณี องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น พบว่าปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาหมู่บ้านมี 5 ปัจจัย คือ ระดับการศึกษา อุดมการณ์ประชาธิปไตย การติดต่อสื่อสาร การคาดหมายผลประโยชน์และ บุคลิกภาพความเป็นผู้นำ

มหาวิทยาลัยขอนแก่น (2542 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ 3 รูปแบบ คือ

- 1) การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยผ่านผู้แทน ได้แก่ การมีส่วนร่วมโดยผ่านคณะกรรมการที่ปรึกษาขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีคณะกรรมการต่าง ๆ หลายชุด
- 2) การมีส่วนร่วมโดยตรง ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เป็นต้น

แลกเปลี่ยนเพื่อการเรียนรู้ร่วมกัน ด้านการมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจของชุมชน และด้าน ความสามัคคีและความร่วมมือในชุมชน

ปิยนุช แสงวรุ (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ตำบลนางาม อำเภอเสถภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น 6 ประการ คือ การเป็นสมาชิกกลุ่มต่างๆ การศึกษาปัญหาและความต้องการของชุมชน การประชุมวิเคราะห์ปัญหาชุมชน การจัดลำดับ ความต้องการและปัญหาของชุมชน การวางแผนแก้ปัญหาในลักษณะโครงการ และ การประชุมพิจารณาวิธีดำเนินการ จากการมีส่วนร่วมนี้ พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ให้ความร่วมมือในการเข้าร่วมประชุม ปัญหาที่พบ คือ ผู้เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีระดับการมีส่วนร่วมในการร่วมวางแผนพัฒนาท้องถิ่น รับรู้ และเข้าใจระบบการวางแผน มากกว่าประชาชน ทำให้การพัฒนาท้องถิ่นไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจ ขาดวิสัยทัศน์การมีส่วนร่วม วางแผนพัฒนาท้องถิ่น

ภักจิรา ปกป้อง (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการประเมินผลการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ศึกษาเฉพาะกรณี : องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอคำเขื่อนแก้ว จังหวัดยโสธร โดยได้ศึกษา 6 ด้าน คือ ด้าน การร่วมคิด ด้านการร่วมตัดสินใจ ด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดทำ แผนพัฒนาตำบล ด้านการร่วมตรวจสอบ พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมและรายข้อ อยู่ในระดับปานกลาง ประชาชนที่มีความแตกต่างในเรื่องวุฒิการศึกษาและอาชีพ จะมีความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่แตกต่างกัน แต่ประชาชนที่มี รายได้ที่แตกต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ไม่แตกต่างกัน

4.2 งานวิจัยต่างประเทศ

กราฟ (Graff. 1989 : 1633-A) ได้ศึกษาทัศนคติของชุมชนต่อการจัดการศึกษา และระดับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของโรงเรียน ที่จะทำให้อัตนคติของชุมชนต่อโรงเรียน ดีขึ้น จุดมุ่งหมายคือ ต้องการศึกษความสัมพันธ์ระหว่างระดับการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อม ของโรงเรียน ทัศนคติต่อสถานศึกษาของรัฐ ผลของการศึกษาพบว่า มีความสัมพันธ์กันระหว่าง

ปัจจัยที่ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วม ได้แก่ อายุ และการมีตำแหน่งในหมู่บ้าน ส่วนปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ เพศ รายได้ การศึกษา อาชีพ การได้รับฝึกอบรมจากทางราชการ การได้รับข่าวสารจากหนังสือพิมพ์หรือรายงาน การได้รับข่าวสารจากเอกสารหรือวารสาร การได้รับข่าวสารจากเอกสารหรือวารสาร การได้รับข่าวสารจากทางวิทยุ การได้รับข่าวสารจากโทรทัศน์ การได้รับข่าวสารจากการพบปะพูดคุยกับบุคคลทั่วไป การพบปะพูดคุยกับข้าราชการ การเข้าร่วมประชุมกับส่วนราชการ การพบปะพูดคุยกับนักการเมือง การเสนอแนะความต้องการต่อส่วนราชการ

สุภาพ ศรีเมือง (2544 : บทคัดย่อ) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบล ศึกษากรณีตำบล : บ้านโพธิ์ อำเภอโพธิ์พิสัย จังหวัดหนองคาย พบว่า การพัฒนาตำบลบ้านโพธิ์จากสภาพเดิมคือสภาตำบลมาเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านโพธิ์มีข้อแตกต่างดังนี้ ด้านคณะกรรมการ สภาตำบลมีคณะกรรมการสภาตำบล 3 คน โดยมีกำนันเป็นประธาน สภาคัดเลือก 1 คน และเลขานุการที่มาจากข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบล ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลมีคณะกรรมการบริหาร 7 คน ซึ่งจะคัดเลือกประธาน 1 คน เลขานุการ 1 คน ด้านงบประมาณสภาตำบลไม่มีงบประมาณเป็นของตนเองต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานภาครัฐ ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลมีงบประมาณเป็นของตนเองโดยมีรายได้จากการเก็บภาษีรายได้ในตำบล และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ด้านการจัดทำแผนพัฒนาตำบล สภาตำบลมีคณะกรรมการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทระดับตำบลเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำแผนพัฒนาตำบลโดยคณะกรรมการบริหารผ่านความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการบริหารดำเนินงาน สภาตำบลมีคณะกรรมการบริหารงาน 3 คน กิจกรรมหรือโครงการจะอาศัยหน่วยงานราชการที่เป็นเจ้าของงบประมาณเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล มีคณะกรรมการบริหารเป็นผู้ดำเนินการ ด้านการตรวจสอบ สภาตำบลมีบทบาทในการตรวจสอบการดำเนินการน้อย

สมบูรณ์ กนกหงส์ (2544 : บทคัดย่อ) การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า บุคลากรในชุมชนโดยรวมและจำแนกตามสถานภาพเห็นว่าชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เห็นว่าชุมชนในเขต อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยภาพรวมและเป็นรายด้านอยู่ในระดับมาก โดยเรียงค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยคือ ด้านลักษณะของความเป็นผู้นำ ด้านการให้ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ด้านการมีส่วนร่วมเพื่อการพึ่งตนเอง ด้านโอกาสพบปะ

ระดับทัศนคติกับ โรงเรียนในแต่ละสิ่งแวดล้อม แต่ไม่มีความสัมพันธ์กันระหว่างทัศนคติของชุมชนกับสิ่งแวดล้อม หรือทัศนคติของชุมชนกับระดับการเข้าร่วมกิจกรรมของโรงเรียน

เฮริทซ์ (Hirch. 1990 : Abstract) ศึกษาวิจัยในพื้นที่อำเภอถานสงัก จังหวัดอุทัยธานี ในการบริหารงานสภาตำบล พบว่า กรรมการสภาตำบลไม่ค่อยเปิดโอกาสให้ชาวบ้านทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำโครงการพัฒนา สภาตำบลมักจะเลือกทำโครงการตามรายการที่รัฐบาลกลางกำหนดให้ สภาตำบลไม่มีอิสระในการคิดหรือกำหนดโครงการเอง ในการจัดทำโครงการของสภาตำบล รัฐบาลจะส่งคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบลมาเป็นที่ปรึกษาให้กับสภาตำบล ซึ่งก็ทำให้สภาตำบลเชื่อคำแนะนำหรือการชี้แนะโดยง่าย และคณะกรรมการสภาตำบลซึ่งเป็นตัวแทนชาวบ้านไม่ค่อยปรึกษาชาวบ้านในการจัดทำโครงการ และในการประชุมชาวบ้านของกำนันผู้ใหญ่บ้านก็มักเป็นการแจ้งข่าวสารของทางราชการมากกว่าเป็นการปรึกษาหรือสอบถามความคิดเห็นชาวบ้านในเรื่องของการพัฒนาตำบล

มิลเลอร์ (Miller. 1993 : 13-15) ได้ศึกษาเรื่องการช่วยเหลือชุมชนของเรา ข้อตระหนัก และตอบสนองตนเอง พบว่า มีความคิดได้แย้งว่าการพัฒนาตนเองนั้นต้องวางอยู่บนพื้นฐานการเรียนรู้ตลอดชีวิต การเรียนรู้จะเข้ากับแนวคิดของการพัฒนาชุมชนด้วย ได้เสนอแนะว่าชุมชนควรมีกระบวนการเรียนรู้ด้วยตนเอง กระบวนการมีส่วนร่วมและควรตระหนักเกี่ยวกับอิทธิพลภายนอก และควรคำนึงถึงบทบาทของการมีส่วนร่วมที่มีต่อกระบวนการเรียนรู้ และพัฒนาตนเอง ของสังคม

5. กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยมีความต้องการศึกษาการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีตัวแปรที่เกี่ยวข้องในการวิจัย คือ ตัวแปรต้น และ ตัวแปรตาม ดังนี้

5.1 ตัวแปรต้น (Independent variables) ได้แก่ คุณลักษณะทั่วไป ประกอบด้วย

5.1.1 เพศ

5.1.2 อายุ

5.1.3 การศึกษา

5.1.4 อาชีพ

5.2 ตัวแปรตาม (Dependent variables) ได้แก่ การมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ตามขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ของ อคิน รพีพัฒน์ และ ไพรัตน์ เตชะรินทร์ ผู้วิจัยได้นำมาบูรณาการ และได้จำแนกการมีส่วนร่วมไว้ 6 ด้าน คือ

5.2.1 การมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา

5.2.2 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

5.2.3 การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

5.2.4 การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

5.2.5 การมีส่วนร่วมในการรับประ โยชน์

5.2.6 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

ซึ่งสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังแผนภูมิที่ 3



แผนภูมิที่ 3 กรอบแนวคิดในการวิจัย