

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การมีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้า รวบรวมข้อมูลเอกสารงานวิจัยตลอดจนแนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องรายละเอียดตามลำดับดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น
2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
4. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ประยูร กาญจนกุล (2523 : 130-131) และ หยุต แสงอุทัย (2520 : 176-180) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจบริหาร เป็น 2 ประเภท คือ

1. การกระจายอำนาจบริหารทางเขตแดน (Territorial decentralization) หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การจัดองค์การบริหารโดยใช้อาณาเขตของท้องถิ่น และจำนวนประชากรภายในเขตพื้นที่เป็นหลัก ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2. การกระจายอำนาจบริหารทางบริการ (Decentralization by service) หรือการกระจายอำนาจบริหารทางเทคนิค หมายถึง การจัดองค์การบริหารโดยใช้ประเภทของกิจการบริหารสาธารณะเป็นหลัก เช่น รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ มหาวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นต้น

ขณะที่ ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2525 : 7) และประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 10) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้สอดคล้องกันว่า การกระจายอำนาจแบ่งได้เป็น 2 ความหมาย คือ

1. การกระจาย อำนาจตามอาณาเขต (Size and boundary) หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เป็นต้น

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ (Functional) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์กร สาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับ เทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา การโทรศัพท์ เป็นต้น

นอกจากนี้ ชเนศวร์ เจริญเมือง (2539 : 60-61) ได้ให้ความหมาย และทักษะต่อการ กระจายอำนาจไว้อย่างน่าสนใจว่า การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ระบบการบริหาร ประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักจะได้แก่ระบบสาธารณสุข ปกศ การศึกษา ศิลปะ วัฒนธรรม การดูแล ชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ 2 อย่างที่ รัฐบาลกลางควบคุมไว้ เด็ดขาดก็คือ การทหาร และการต่างประเทศ

ดังนั้น สามารถสรุปความหมายของการกระจายอำนาจ ได้ว่าการกระจายอำนาจ คือ การโอนการบริหารกิจการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชน ซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศหรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระ จากองค์กรปกครองส่วนกลางโดยรัฐไม่ใช่ใช้อำนาจกระทำในส่วนนั้นซ้ำซ้อน ควรมีหน้าที่ให้การ สนับสนุนและกำกับดูแลเท่านั้น และเห็นว่าการกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบ คือ

1. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึงการมอบ อำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการ หรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และ ท้องถิ่นมีอิสระ (Autonomy) ในการปกครองตนเองพอสมควร

2. การกระจายอำนาจด้านการบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริหารสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงาน บางหน่วยงานรับผิดชอบ จัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการ จัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสาร วิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

แนวความคิดในการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครอง และบริหารกันเองนั้น มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดในการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) หลักการกระจายอำนาจการปกครองนี้มีเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยมีความ เป็นอิสระปลอดจากการชี้นำจากรัฐบาล มีความสามารถที่จะสนองความต้องการของพลเมือง ในท้องถิ่นได้ แต่ในด้านนโยบายที่สำคัญ ๆ ยังคงต้อง ยึดตามแนวนโยบายแห่งรัฐอยู่ เช่น นโยบาย การเงิน การคลัง นโยบายการป้องกันประเทศ เป็นต้น ดังนั้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีความ เป็นอิสระในระดับหนึ่งในการที่จะดำเนินกิจกรรมการบริหารของตนเองได้ แต่อีกส่วนหนึ่งนั้น

รัฐบาลยังคงเอกสิทธิ์ในการควบคุมเอาไว้ ทั้งนี้เพื่อรักษาสภาพความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และความมั่นคงของชาติไว้นั่นเอง ดังนั้นแนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้มีอิสระในการปกครองตนเองมีส่วนร่วมทางการบริหาร มีสิทธิมีเสียงดำเนินการปกครองตนเอง อันเป็นรากฐานและวิถีทางการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวพัน มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารที่ตนเองได้เข้าไปมีส่วนร่วม ในกิจกรรมทางการเมือง เช่น ไปเลือกตั้ง ไปหาเสียงสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทำให้เกิดความรับผิดชอบ เกิดความหวงแหนและปกป้องต่อสิทธิผลประโยชน์ที่พึงได้รับซึ่งเป็นเครื่องมือที่ดีในการพัฒนาการเมืองระดับชาติต่อไปแต่ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นที่เป็นรูปธรรมก็คือ เหตุผลที่ว่าไม่มีผู้ใดจะรู้ถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีที่สุด ซึ่งในการนี้จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วม ในการแก้ไขปัญหาของตนเอง ได้เรียนรู้กระบวนการการเมือง การปกครอง และการบริหารท้องถิ่น อันจะก่อให้เกิดผู้นำท้องถิ่นที่จะก้าวมาเป็นผู้นำระดับชาติต่อไปและยังเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล สอดคล้องกับแนวคิดของนักรัฐศาสตร์เสรีนิยม ซึ่งสนับสนุนการปกครองตนเองของท้องถิ่นด้วยทัศนะที่ว่า เป็นการสนับสนุนประชาชนให้มีส่วนร่วมทางการเมือง มีสิทธิมีเสียงดำเนินการปกครองตนเองอันเป็นรากฐานและวิถีทางการ ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นได้มีนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ความหมายไว้หลายท่าน เช่น วิญญู อังคนารักษ์ (2519 : 4) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารท้องถิ่นด้วยตนเองอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชน เพราะประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมิงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518 : 13) และอุทัย หิรัญโต (2523 : 2) ได้ให้ความหมายสอดคล้องกันว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจหรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีโอกาสปกครองและบริหารท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อสนองความต้องการมีส่วนร่วมของ ประชาชน โดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กฎหมายหรือรัฐบาลกำหนดไว้

ขณะที่ ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2525 : 7) ได้นิยามว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่สืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจการปกครองรัฐ และโดยนัยนี้จะต้องก่อกรทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้ง และถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มี

อำนาจ ในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง นอกจากนี้ ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 10) ได้รวบรวมความหมายของการปกครองท้องถิ่นที่ได้มีนักวิชาการชาวต่างประเทศได้ให้คำนิยามไว้ ประกอบด้วย

1. วิลเลียม เอ ร็อบสัน ซึ่งได้ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง มีความอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องมีมากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย แต่องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย(Legal rights)และมีองค์กรที่จำเป็น(Necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

2. เดเนียล วิท นิยามการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางโดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

3. วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนด มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเองและมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

จากคำนิยามที่นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ ได้กล่าวข้างต้นสามารถสรุปความหมายของการปกครองท้องถิ่นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นหมายถึงการที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการในการปกครองตนเอง โดยให้มีหน่วยงานหรือองค์กรเพื่อทำหน้าที่บริหารพัฒนาและให้บริการในเขตปกครองของตนเอง โดยองค์กรมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจและดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐบาลกลาง ซึ่งจะต้องประกอบด้วยสาระสำคัญในเรื่องต่าง ๆ คือ

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทย ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรบริหารส่วนตำบล

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคืออำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขต พอสมควร

เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขตหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตย เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญรวมทั้งนโยบายของรัฐ ในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น ข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 30-31) ได้สรุปว่าระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ คือ

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และ ระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ เชื้อชาติ ความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่น ขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่ จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ (UN) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก(WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาดู เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐเป็นสำคัญ

4. องค์กรนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบายออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น

5. การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหาร จะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนโดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อีสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชน โดยส่วนร่วม โดยการมีอีสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น มิได้หมายความว่าอีสระเต็มที่ที่เดียว คงหมายถึงเฉพาะอีสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นนั้น โดยหลักสากลมีสาระสำคัญที่เหมือน ๆ กัน ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้ คือ

1. เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษา การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน ทั้งนี้ก็เพราะการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองหรือมีส่วนเข้ามาดำเนินกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเองอย่างกว้างขวาง ในทางปฏิบัติการปกครองท้องถิ่นเกือบทุกรูปแบบ จะมีการให้ประชาชนมีการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหาร อันจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนได้ใช้ดุลยพินิจเลือกตัวแทนที่เหมาะสมในขณะเดียวกันผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น ก็จะได้ใช้ความรู้ ความสามารถ บริหารงานของท้องถิ่น จากลักษณะดังกล่าวจะมีส่วนในการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองตนเองในท้องถิ่น อันจะเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติต่อไป ซึ่ง อมรรักษาสิทธิ์ (2541 : 16) ได้รวบรวมแนวคิดของผู้สนับสนุนหลักการนี้ไว้ คือ

อเล็กซิด เดอ ทอคเดอะวิลส์ ที่กล่าวว่า การประชุมสภาของพลเมืองตามท้องถิ่นที่เป็นรากฐานแห่งกำลังของชาติเสรี การประชุมชาวเมืองมีผลต่อเสรี เสมือนปฐมศึกษาที่มีผลต่อวิทยาศาสตร์ การประชุมนี้จะนำเสรีภาพถึงมือประชาชนโดยสอนให้คนรู้จักวิธีใช้ และวิธีการที่จะนำเสรีภาพมาใช้ให้เกิดความผาสุก ชาติหนึ่งชาติใดอาจจะก่อตั้งรัฐบาลเสรีได้ แต่ว่าหากปราศจากน้ำใจของสถาบันแล้วชาตินั้นก็ไม่อาจมีน้ำใจแห่งเสรีภาพได้ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของทอมัส เจฟเฟอร์สัน ที่ให้ไว้ว่าการประชุมชาวเมือง (Town meeting) เพื่อจัดการปกครองแบบเทศบาลนี้ เป็นการฝึกสอนให้คนรู้จักปกครองตนเองอย่างสมบูรณ์ดี ทั้งจะเป็นการฝึกสอนให้รู้จักธำรงสถาบันการปกครองตนเองนี้ไว้ ขณะที่ จอห์น คิวส์ ได้ให้ความเห็นที่เห็นภาพได้ชัดเจนและกระตือรือร้นว่าประชาธิปไตยต้องเริ่มต้นที่บ้านและบ้านของประชาธิปไตยก็คือชุมชนที่อยู่รอบตัวเรา

2. เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง หัวใจสำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ก็คือ การปกครองที่ประชาชนปกครองตนเอง การปกครองท้องถิ่นมีหลักการที่อนุญาตให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจที่จะปกครองตนเอง สามารถบริหารกิจการของท้องถิ่นตามอำนาจที่มีอยู่อย่างอิสระ โดยการรับผิดชอบของฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากกรเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง จึงส่งผลให้ ผู้รับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่นจึงต้องฟังเสียงของประชาชน ซึ่งการให้สิทธิปกครองตนเองแก่ประชาชนนี้

นอกจากจะทำให้ประชาชนสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่นแล้ว ประชาชนยังมีส่วนในการรับรู้ถึงอุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ ใน การทำงาน และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ความสำเร็จที่เกิดขึ้นย่อมจะสร้างความภาคภูมิใจให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกผูกพันเป็นเจ้าของ หวงแหน ใครที่สร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นของตนเองอย่างเสียสละ

3. เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงจุดซึ่งอาจแบ่งพิจารณาได้ 2 ประการด้วยกัน คือ ประการแรก ต้องการให้องค์กรปกครองท้องถิ่นสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย หรือตรงต่อความต้องการที่แท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า องค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้ ดังที่ชาวชนบทของอังกฤษเคยกล่าวว่า เราขอมรู้ว่าตำบลเราขาดอะไร พวกในทำเนียบหาฐู้ไม่ (ชลธ วนะภูติ. 2509 : 51) ส่วนประการที่สอง เพื่อให้ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นให้บริการสนองความต้องการอย่างรวดเร็ว นั้น เนื่องจากการดำเนินการของท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นเองย่อมจะเป็นไปด้วยความรวดเร็วมากกว่าการดำเนินงานโดยคนของรัฐบาล เพราะประชาชนในท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดเหตุการณ์ เข้าใจถึงปัญหา เมื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาได้แล้วก็ลงมือดำเนินการทันทีไม่ต้องรอ

คำสั่งจากราชการเบื้องต้น และการดำเนินการโดยคนของรัฐบาลจะต้องกระทำตามขั้นตอนของระบบราชการ ซึ่งต้องใช้เวลานานจนอาจทำให้ไม่ทันกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

4. เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่น แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางแต่เดิมการปกครองประเทศส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะการรวมศูนย์กลางของประเทศ เนื่องจากในสมัยนั้นอาณาเขตของแต่ละประเทศยังไม่กว้างนัก พลเมืองมีน้อยและภารกิจที่รัฐจะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนยังมีไม่มากนัก ต่อมาประเทศมีการพัฒนามากขึ้น พลเมืองมีจำนวนมากขึ้น โครงสร้างต่างๆ ทางสังคมมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ปัญหาต่างๆ มีความยุ่งยากมาก ภารกิจที่รัฐต้องรับผิดชอบก็มีเพิ่มมากขึ้น ด้วยศักยภาพของรัฐบาลที่บริหารประเทศเพียงองค์กรเดียวไม่อาจสนองตอบต่อการบริหารและการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น แนวคิดในการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลและสามารถสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงรวดเร็วและตรงความเป็นจริงที่ชุมชนต้องการ

สรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์หลัก คือ การเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตั้งแต่การเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหารกิจการท้องถิ่นเพื่อสนองตอบความต้องการ และแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ตรงตามความต้องการ ที่แท้จริงอันจะเป็นการแบ่งเบาภาระจากรัฐบาลกลางด้วย

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล (2532 : 41-43) ได้สรุปว่า ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย เนื่องจาก

1. องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติที่มีกิจกรรมการเมืองโดยเฉพาะการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการชักนำให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง
2. การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน เพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจทางการเมืองในระดับชาติโดยง่าย
3. การปกครองท้องถิ่นจะทำให้เกิดความรอบรู้แจ่มแจ้งทางการเมือง(Political maturity) กล่าวคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การบริหาร การตัดสินใจ การต่อสู้กันตามวิถีทางการเมืองซึ่งจะทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด

4. การปกครองท้องถิ่น ทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชน ด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิดและเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอก็จะมีผลทำให้เกิดความคลั่งคลั่ง และมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น และต่อประชาชนในท้องถิ่นซึ่งจะนำเข้าสู่ระบบการเมืองด้วย

5. การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ มีนักการเมืองท้องถิ่นที่ผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับค่านิยมศรัทธาจากประชาชนทำให้ได้รับเลือกตั้งในระดับสูงขึ้นเมื่อพิจารณาแนวคิดองค์ประกอบ และวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นแล้วสามารถสรุปความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นได้ ดังนี้

5.1 การปกครองท้องถิ่น คือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณเองมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองการบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และวางแผนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในที่สุด (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2518 : 6-7)

5.2 การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือการปกครองตนเองซึ่งก็คือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือจากประชาชนแล้ว ยังจะต้องรับฟังเสียงของประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตย เช่น ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอนหรือออกเสียงประชามติ อันจะส่งผลให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงปัญหาและช่วยกันแก้ปัญหาของท้องถิ่นของตน

5.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ และอาจจำเป็นบางประการ ดังนี้คือ

5.3.1 ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวางและนับวันจะขยายเพิ่มมากขึ้น

5.3.2 รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน ดังนั้นท้องถิ่นย่อมจะรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นย่อมจะรู้ปัญหาได้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

5.4 ในท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ความต้องการของประชาชน จึงส่งผลให้ปัญหาต่าง ๆ ย่อมแตกต่างกันออกไป การปกครองท้องถิ่น ก็จะสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และสอดคล้องความต้องการของ ประชาชน เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นเองจะเป็นผู้รู้ปัญหา และความต้องการของประชาชน ได้ เป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ท้องถิ่นจะบริหารให้เสร็จ ลื่นลงภายในท้องถิ่นเองไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

5.5 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศ ในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่น ย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และ ยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย (วิญญู อังคนารักษ์. 2519 : 98)

5.6 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้ง ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องมาจากการริเริ่มช่วย ตนเองของท้องถิ่นทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระใน การปกครองตนเอง

โดยสรุปแล้วการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญทั้งในด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจและสังคมจะเห็นได้ชัดว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะเป็นวิถีทางที่สำคัญยิ่ง ในการพัฒนาประเทศ เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางของสังคม การเมืองตลอดจน การเศรษฐกิจ พาณิชยกรรม และการศึกษาในระดับท้องถิ่น เป็นการถ่ายโอนอำนาจการบริหาร จากรัฐบาลกลางให้ท้องถิ่นสามารถบริหารงานของท้องถิ่นตนเองอย่างมีประสิทธิภาพและตรงกับ ความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่นด้วย ซึ่งมีความสำคัญเป็นอันมากโดยในการวิจัย ครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำแนวคิดในเรื่องนี้มากำหนดเป็นกรอบการวิจัย

2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ความเป็นมา

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดถือเป็นรูปแบบการปกครอง ท้องถิ่นไทยรูปแบบหนึ่งที่มีความเป็นมาและมีวิวัฒนาการปรับปรุงแก้ไขตลอดมาตามลำดับ ดังนี้ พ.ศ.2476 ได้ปรากฏรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ปรากฏขึ้นครั้งแรก เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม

พ.ศ.2476 ได้กำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยงานบริหารส่วนภูมิภาค โดยอำนาจการบริหารงานในจังหวัด อยู่ภายใต้การดำเนินงานของกรมการจังหวัด ซึ่งมีข้าหลวงประจำจังหวัด เป็นประธาน และในปีเดียวกันนั้น ก็ได้มีการจัดตั้งสภาจังหวัดขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 โดยสภาจังหวัด ที่ตั้งขึ้น มีบทบาท หน้าที่ ให้คำปรึกษาแนะนำแก่คณะกรรมการจังหวัดโดยฐานะของสภาจังหวัด ก็ยังไม่ได้เป็นนิติบุคคลที่แยกออกจากราชการส่วนภูมิภาค ต่อมาก็มีการแยกกฎหมายที่เกี่ยวกับ สภาจังหวัดไว้เป็นการเฉพาะ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481 ขึ้น แต่สภาจังหวัดก็ยังคงทำหน้าที่เหมือนเดิม คือ เป็นสภาที่ปรึกษาของกรมการจังหวัด เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ.2485 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้า และรับผิดชอบบริหารราชการในจังหวัด ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ทำให้อำนาจของกรมการจังหวัดเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงส่งผลให้สภาจังหวัด ทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย ต่อมาก็มีแนวคิดที่จะให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้น จึงมีการปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้นสภาจังหวัดไม่ใช่การปกครองท้องถิ่น เพราะการปกครองท้องถิ่นในเขตจังหวัด มีแต่เทศบาลและสุขาภิบาล โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลท้องถิ่น ทั้ง 2 รูปแบบแต่พื้นที่นอกเขตเทศบาล และสุขาภิบาลซึ่งอยู่ในส่วนภูมิภาคมีจำนวนมาก และอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด มีนายอำเภอและกำนันเป็นผู้ช่วยในการปกครอง โดยมีความสัมพันธ์กันตามหน่วยงาน ทำให้ขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและอำนาจหน้าที่ ในการทะนุบำรุง ท้องถิ่นก็ถูกจำกัดด้วยงบประมาณที่จะนำมาดำเนินการ จึงจำเป็นต้องจัดการปกครองท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งคลุมพื้นที่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลเรียกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด (พรชัย รัศมีแพทย. 2541 : 87) ในสมัยรัฐบาล จอมพลป.พิบูลสงคราม ได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ทำให้เกิดองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)ขึ้นมา โดยกำหนดให้ อบจ. มีฐานะเป็นนิติบุคคลและแยกจากจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคในขณะนั้นมีหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัด ซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มาใช้แทนโดยได้แยกข้าราชการส่วนภูมิภาคออกจากฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (ซึ่งเดิมผู้ว่าราชการจังหวัด เคยดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด)มาให้สภาจังหวัดเป็นผู้เลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาทำหน้าที่ฝ่ายบริหารและได้ใช้โครงสร้างและองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจนถึงปัจจุบัน

โครงสร้างและองค์กรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

เดิมองค์กรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดและสภาจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัด มีฐานะเป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยตำแหน่งส่วนสภาจังหวัด มีหน้าที่ร่างและพิจารณาข้อบัญญัติจังหวัด แล้วเสนอข้อความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อประกาศเป็นข้อบัญญัติจังหวัด ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นกฎหมายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ใช้ในปัจจุบันได้กำหนดโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ คือ จังหวัดหนึ่งให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

1. สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว จะต้องไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการหรือที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ถือเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัด ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง จังหวัด โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

- 1.1 ราษฎรไม่เกินห้าแสนคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ยี่สิบสี่คน
- 1.2 ราษฎรเกินห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้สามสิบคน
- 1.3 ราษฎรเกินหนึ่งล้านคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านห้าแสนคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้สามสิบหกคน
- 1.4 มีราษฎรเกินหนึ่งล้านห้าแสนคนแต่ไม่เกินสองล้านคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้สี่สิบสองคน
- 1.5 ราษฎรเกินสองล้านคนขึ้นไป ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้สี่สิบแปดคนให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็น

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่ง และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสองคน

2. นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง ในกรณีที่นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปี ก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระ และเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจแต่งตั้งรองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีไม่ใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามที่นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมายได้ตามเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

2.1 ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสี่สิบแปดคน ให้แต่งตั้งรองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกินสี่คน

2.2 ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามสิบหกคนหรือสี่สิบสองคน ให้แต่งตั้งรองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกินสามคน

2.3 ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยี่สิบสี่คนหรือสามสิบคน ให้แต่งตั้งรองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ไม่เกินสองคน นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีไม่ใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน ให้นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดควบคุม และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองจากนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่มิกฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด มอบหมายการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วย

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ตั้งแต่ได้มีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ก็ทำให้รูปแบบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เปลี่ยนไป โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดซึ่งในมาตรา 45 ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ ดังนี้

1. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
2. สนับสนุนสภาตำบล และราชการส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น
3. ประสาน และให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น
4. แบ่งสรรเงิน ซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
5. อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498
6. คุ้มครอง คูแกล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
7. จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขต องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
8. จัดทำกิจการอื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น หรือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นนอกเขตจังหวัดได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากองค์กรนั้น ๆ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคที่มอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น ฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ดำเนินการ โดยได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการอนุมัติข้อบัญญัติต่าง ๆ เช่น ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ตามรัฐ ธรรมนูญ พ.ศ.2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นโดยกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ระบบสาธารณสุขปโภค ระบบโครงสร้างพื้นฐานและระบบสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย

อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ขึ้น โดยในมาตรา 17 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
2. การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
3. การประสาน และให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
4. การแบ่งสรรเงิน ซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
5. การคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
6. การจัดการศึกษา
7. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
8. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
9. การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
10. การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
11. การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
12. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
13. การจัดการและดูแลสถานีขนส่ง ทั้งทางบกและทางน้ำ
14. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
15. การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจกรรมไม่ว่าจะดำเนินการเอง หรือร่วมกับผู้อื่นหรือจากสหการ
16. การสร้าง และ บำรุงรักษาทางบก และทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
17. การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
18. การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
19. การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
20. การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
21. การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
22. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
23. การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

24. จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นสมควรให้องค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นร่วมดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการกำหนด

25. สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการ พัฒนาท้องถิ่น

26. การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

27. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส

28. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้ เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

29. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชน ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด อำนาจบริหารการเงินการคลัง รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากภาษีชนิด ต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้จัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ บางส่วนมาจากภาษีชนิดที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บเองแล้วจัดสรรให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดตัวอย่างของภาษีเหล่านี้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม จัดเก็บโดยกรมสรรพากร ภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน จัดเก็บโดยกรมการขนส่งทางบก ค่าภาคหลวงแร่ และ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม โดยกรมทรัพยากรธรณี เป็นต้น และบางส่วนมาจากเงินอุดหนุนของ รัฐบาล

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ยังกำหนดให้ องค์การ บริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บ

1. ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล และน้ำมันที่คล้ายกันและก๊าซปิโตรเลียมไม่เก็นลิตรละห้าสตางค์ ยาสูบไม่เก็นมวนละห้าสตางค์

2. ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากผู้พักในโรงแรม ตามหลักเกณฑ์ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

3. ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากภาษีเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตขายสุราและใบอนุญาตเล่นการพนันไม่เก็นร้อยละสิบ ภาษีมูลค่าเพิ่ม เพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร กรณีที่ประมวลรัษฎากรเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มใน อัตราร้อยละศูนย์ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเก็บในอัตราร้อยละศูนย์ กรณีที่ประมวลรัษฎากร เก็บในอัตราอื่น ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บ ตามประมวลรัษฎากร

4. ค่าธรรมเนียมใด ๆ จากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้นตามระเบียบที่ว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดเมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ก็จำเป็นต้องกำหนดแนวทางในการใช้จ่าย ซึ่งในระดับประเทศการบริหารงบประมาณแผ่นดินจะกระทำโดยร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาก่อน รัฐบาลจึงจะนำงบประมาณไปใช้จ่ายในการบริหารประเทศได้ การบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็ใช้หลักการเดียวกัน กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน ฝ่ายบริหารคือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงจะนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายได้

การใช้อำนาจกึ่งตุลาการ

พรชัย รัชมิแพทย์ (2541 : 107) ได้สรุปการใช้อำนาจกึ่งตุลาการไว้ว่าหมายถึง การที่กฎหมายให้อำนาจองค์กรฝ่ายบริหารมีอำนาจกึ่งตุลาการ (Quasijudicial body) ซึ่งในที่นี้ ได้แก่การให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองนายกฯ ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่งตั้ง มีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งหากผู้กระทำผิดยอมชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบถือว่าอญาเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 และมาตรา 39

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การกำกับดูแลองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือการกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และการกำกับดูแลองค์กรและบุคคลมีรายละเอียด ดังนี้

1. การกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย

1.1 การกำกับดูแลภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง การกำกับดูแลผู้บริหารโดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีมาตรการการกำกับดูแล ได้แก่ การตั้งกระทู้ถามในเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการ การให้ความเห็นชอบในเรื่องที่ฝ่ายบริหารขอความเห็นชอบต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติทั่วไป หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ร่างข้อบัญญัติชั่วคราวในกรณีฉุกเฉิน การให้ความเห็นชอบในการยืม และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบเสียหายอาคาร การให้ความเห็นชอบให้เอกชนทำกิจการแทน และการให้ความเห็นชอบให้ขยายระยะเวลาประชุมสมัยวิสามัญ รวมทั้งการอนุมัติให้ใช้ข้อบัญญัติชั่วคราว

1.2 การกำกับดูแล โดยองคกรภายนอกองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัด โดยกำหนดให้ใช้

มาตรการกำกับดูแล 2 ลักษณะ คือ มาตรการทั่วไป ได้แก่ การให้ความเห็นชอบกรณีที่ต้องมีการบริหารส่วนจังหวัดจะกู้เงินจากกระทรวง กรม หรือนิติบุคคลต่างๆ หรือการมอบให้เอกชนทำกิจการแทนและการเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียม ค่าบริการแทนและการอนุมัติในเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุมัติจากส่วนกลางก่อน เช่น การขออนุมัติใช้บัญชีทั่วไปเกี่ยวกับการเก็บค่าบริการ ภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รวมทั้งการกำกับดูแล โดยการยับยั้งการกระทำและการสั่งเพิกถอนมติ กรณีที่ผิดหรือกฏนั้นฝ่าฝืนกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีมาตรการด้านกฎหมายซึ่งคณะรัฐมนตรีและกระทรวงมหาดไทย สามารถใช้อำนาจได้ เช่น การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราเงินเดือน หรือการแบ่งส่วนราชการ การออกกฏกระทรวง หรือระเบียบตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้

2. การกำกับดูแลองค์กรและบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.1 การกำกับดูแลภายในองค์กร หมายถึง การกำกับดูแลตนเอง ภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น กรณีที่สภาลงมติให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากตำแหน่ง ในกรณีที่เห็นว่ามีคุณสมบัติไม่เหมาะสม หรือทำให้เกิดความไม่สงบขึ้นในสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.2 การกำกับดูแล โดยองค์กรภายนอกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นมาตรการที่ส่วนกลางมีอำนาจที่จะใช้ ได้แก่ การให้ออกจากตำแหน่ง การยุบสภาในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่รับหลักการร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เป็นต้น

จากแนวคิดในเรื่องนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อบริหารราชการ เพื่อก่อความเจริญในด้านต่างๆ แก่ท้องถิ่น โดยมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎหมายที่จัดตั้ง และกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ไว้ซึ่งอำนาจหน้าที่บางประการอาจทับซ้อนกับองค์กรของรัฐประเภทอื่น ผู้วิจัยจึงนำแนวคิดมาใช้ในการสร้างเครื่องมือในการวัดความรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแปรอิสระในการวิจัย รวมทั้งใช้ในการกำหนดปัญหาการวิจัยและอธิบายผลการวิจัยด้วย

3. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 โดยมีการยกฐานะสภาตำบล ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ที่มีรายได้ไม่รวม

เงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารงานต่อมา พ.ศ.2542 รัฐบาลได้มีการเสนอขอปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ในประเด็นต่าง ๆ ทั้งโครงสร้างที่มาของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

3.1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล เกิดขึ้นจากการเสนอแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ.2542). (2542 : 18) เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมายความว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ทำให้โครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

1. มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

2. ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย

2.1 มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี บริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

2.2 สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา

2.3 ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือเลขานุการ หรือที่ปรึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

2.4 รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จากผู้ที่มีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ไม่เกิน 2 คน สามารถแต่งตั้งผู้ที่มีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ 1 คน

3. อำนาจหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

3.1 ก่อนเข้ารับหน้าที่ นายองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่มีการลงมติ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้ทำเป็นหนังสือแจ้งต่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคน

3.2 ทำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอ ขอให้เปิดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลวิสามัญได้ เมื่อเห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่สามารถลงมติให้นายองค์การบริหารส่วนตำบล พ้นจากตำแหน่งได้ ในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายองค์การบริหารส่วนตำบล และมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้นายองค์การบริหารส่วนตำบลแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่มีการลงมติโดยการขอเปิดอภิปรายทั่วไปจะทำได้ครั้งเดียวในสมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่งนายองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้ซึ่งนายองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย มีสิทธิเข้าประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริงตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงสองหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสามคนหลักเกณฑ์และวิธีการสมัครรับเลือกตั้งและการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

3.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหาร ให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหาร มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามมติข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2. จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

3. รายงานการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยบัญญัติหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องทำ ดังนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้ อบต. ที่มีความสามารถ มีศักยภาพเพียงพอ อาจจัดทำกิจการในเขต อบต. อีกจำนวน 13 ข้อ ดังนี้

1. ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร

2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

3. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กล่าวมานั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมหรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบลแต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐนำ ความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย เห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินกิจการพัฒนามากมาย แม้แต่หน่วยงาน ของรัฐหรือองค์การใด ๆ จะเข้าไปดำเนินกิจการในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ก็จะต้องแจ้งองค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าด้วยนอกจากนี้ในการดำเนินกิจการ องค์การบริหารส่วนตำบล ยังมีรายได้อันเป็นเงินงบประมาณของตนเองและสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถให้ความเห็นขอข้อบังคับงบประมาณ รายจ่ายประจำปี และรายจ่ายเพิ่มเติมได้ในส่วนของรายได้นั้น องค์การบริหารส่วนตำบล แต่ละแห่งอาจมีรายได้ ไม่เท่ากันโดยแหล่งที่มาของรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีอยู่หลากหลายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ.2542 เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้ายอาคารการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อน ภาษีธุรกิจเฉพาะค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการขายสุรา เป็นต้น

3.3 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล คือ

1. การกำกับดูแลภายในองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการกำกับดูแลโดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีวิธีการกำกับดูแลใน 2 ลักษณะ คือ

1.1 การกำกับดูแลก่อนกระทำการ ได้แก่ การอนุญาตในกรณีที่ องค์การบริหารส่วนตำบลจะขออนุญาตกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม หรือนิติบุคคลต่าง ๆ การให้ความเห็นชอบใช้ในกรณีต้องขอความเห็นชอบก่อนดำเนินการ คือ ก่อนนำแผนพัฒนาตำบลไปใช้ รวมทั้งกรณีการให้ความเห็นชอบก่อนนำร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมไปใช้เป็นข้อบังคับ

1.2 การกำกับดูแลขณะกระทำการ เพื่อให้การปฏิบัติงานของ คณะกรรมการบริหารเป็นไปตามนโยบาย แผนพัฒนาตำบล ระเบียบ กฎหมาย รวมทั้งข้อบังคับต่าง ๆ ของทางราชการ

2. การกำกับดูแลโดยองค์กรภายนอกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการกำกับดูแลโดยองค์กรส่วนกลาง ตามที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ที่ให้ใช้มาตรการ 3 ลักษณะ คือ

2.1 มาตรการทั่วไป ประกอบด้วย การอนุมัติ การอนุญาต การให้ความเห็นชอบเป็นการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับ ผู้มีอำนาจ คือ นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ได้ยอมให้กระทำการตามที่องค์การบริหารส่วนตำบลเสนอมา เช่น การอนุมัติร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี การอนุญาตให้ขยายระยะเวลาการประชุมสมัยวิสามัญ หรือการที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลยื่นขอให้ใช้บังคับ เป็นต้น

2.2 มาตรการด้าน ระเบียบ ข้อบังคับและประกาศ เป็นกรณีกฎหมายกำหนดให้ส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ออกระเบียบกำหนดขอบเขตให้องค์การบริหารส่วนตำบลวินิจฉัยสั่งการในเรื่องต่างๆ เช่น การจัดหาประโยชน์ทรัพย์สิน การทำงบประมาณ การได้มาซึ่งพัสดุ การซื้อ การจ้าง การจ่ายค่าตอบแทน การรับเงิน การเบิกเงิน การเก็บรักษาและการฝากเงิน การกู้เงิน สำหรับมาตรการด้านข้อบังคับ เช่น กรณีที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการประชุมสภา นอกจากนี้ยังมีมาตรการที่กระทรวงมหาดไทย ออกประกาศยกฐานะสภาตำบลขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงรายได้เฉลี่ยของสภาตำบลที่จะจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

2.3 มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน โดยกระทรวงมหาดไทย ออกระเบียบว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และตรวจเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล และให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบการคลัง การบัญชี และการเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

3. การกำกับดูแลองค์กรและบุคคล มีจุดมุ่งหมายเพื่อกำกับดูแลความประพฤติหรือคุณสมบัติของสมาชิก ทั้งที่เป็นสมาชิกโดยตำแหน่งและที่มาจาก การเลือกตั้ง ซึ่งมีทั้งการกำกับดูแลกันภายในขององค์กรโดยมีมาตรการควบคุม เช่น การที่สมาชิกสภาองค์การไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกที่มี ลงมติให้สมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้ง และมีความประพฤติที่เสื่อมเสียพ้นจากตำแหน่ง และการกำกับดูแลองค์กรและบุคคลโดยของค์การภายนอก ได้แก่ กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งยุบสภาตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ เมื่อปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการที่ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของราษฎรหรือกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้สมาชิกสภาโดยตำแหน่งออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล หากปรากฏว่าสมาชิกผู้นั้นกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการที่มีชอบด้วยกฎหมายและอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ก็มีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาที่มาจาก การเลือกตั้งพ้นตำแหน่ง หากพบว่าสมาชิกผู้นั้นขาดคุณสมบัติ หรือขาดการประชุมติดต่อกันเกิน 3 ครั้ง หรือมีความประพฤติบกพร่อง รวมทั้งการที่ผู้ว่าราชการจังหวัด สั่งให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นตำแหน่งได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ หากปรากฏว่าคณะกรรมการบริหาร กระทำการที่ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนด้วย

จากแนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นประเภทหนึ่งที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย เพื่อปฏิบัติงานภายใต้หลักการกระจายอำนาจ โดยมุ่งหวังให้มีผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีบทบาท อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาในเรื่อง ของอำนาจหน้าที่ เขตปกครองแล้ว พบว่ามีการทับซ้อน ซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในบางลักษณะซึ่งควรที่จะศึกษาความต้องการของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในการทำงานด้านการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจึงเลือกอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนมาเป็นตัวแปรย่อย ได้แก่ การควบคุมและป้องกันโรคติดต่อ การจัดการศึกษา การจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การจัดการสิ่งแวดล้อม การดูแลทรัพยากรธรรมชาติ การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เพื่อทราบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีความต้องการมีส่วนร่วมในการกิจหน้าที่ในด้านใดบ้าง

4. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

4.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

กรณีการ ฆมติ (2524 : 10) ได้ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึง ความร่วมมือของประชาชน ไม่ว่าจะปัจเจกชน บุคคล หรือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกันและเข้ามารับผิดชอบ เพื่อดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ต้องการ โดยการกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์กรเพื่อให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์ ได้สรุปในลักษณะที่สอดคล้องกันว่าการมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนหรือชุมชน ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเป็นผู้อยู่นอกได้พัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถของตนเอง ในการจัดการควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากรเพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรี ในฐานะสมาชิกของสังคมและแสดงออกในรูปการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตของตนเอง

สมบูรณ อัมพนพารัตน์ (2542 : 18) ได้ให้คำจำกัดความของการให้ความหมายเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถสรุปความหมายการมีส่วนร่วมได้ใน 5 ลักษณะคือ

1. การมีส่วนร่วมในลักษณะของตัวบุคคล ในลักษณะนี้จะให้ความสำคัญในปัจจัยบุคคลที่เข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ โดยมองประสบการณ์ของแต่ละบุคคลเป็นสิ่งสำคัญของแนวคิด เช่น การตัดสินใจ จิตสำนึก ความเป็นเจ้าของความรู้สึกรับผิดชอบ และการจงใจ

2. การมีส่วนร่วมใน ลักษณะของกลุ่มและขบวนการ ที่มุ่งสร้างพื้นฐานอำนาจจากการสร้างกลุ่ม และโครงสร้างภายในหน่วยให้เป็นขบวนการที่มีการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องในลักษณะที่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำผู้ตาม และองค์กรที่มีประสิทธิภาพ

3. การมีส่วนร่วมในลักษณะของโครงการในลักษณะนี้ให้ความสำคัญที่การจัด โครงการอันก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมที่มีโดยเน้นกลุ่มเป้าหมาย การถ่ายทอดระบบเทคนิคความรู้และการกระจายอำนาจสู่ประชาชน ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงที่ีระหว่างประชาชนกับรัฐ

4. การมีส่วนร่วมในลักษณะของสถาบัน ในลักษณะนี้ให้ความสำคัญในแง่ของการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสถาบัน มีการถ่ายทอดหรือขยายโครงสร้างทางอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์และชนชั้นทางสังคม ในการกำหนดรูปแบบการใช้ทรัพยากร การบริหารสถานะ และอำนาจในสังคม

5. การมีส่วนร่วมในลักษณะของนโยบายในลักษณะนี้ให้ความสำคัญในเรื่องการยอมรับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้เสียเปรียบในสังคม แล้วนำมาใช้กำหนดเป็นนโยบายและแผนงานระดับชาติ เพื่อเป็นการประกันความมั่นคงในเรื่องของการให้การสนับสนุนและยอมรับการเปลี่ยนแปลง ทั้งในรูปของสถาบัน โครงการ กฎหมาย และอุดมการณ์แนวคิดใหม่ๆ

ขณะที่ สุพจน์ พงษ์พิสุทธิบุบผา (2543 : 10) ได้ให้ความหมายว่า หมายถึง การร่วมมือร่วมปฏิบัติ ร่วมแก้ไขปัญหาการดำเนินการและร่วมรับผิดชอบร่วมกันไม่ว่าจะเป็นของปัจเจกบุคคลหรือของกลุ่มเพื่อก่อให้เกิดการดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ต้องการ เพื่อบรรลุ

เป้าหมายที่กำหนดไว้ และเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ (Mental and emotional involvement) ของสถานการณ์กลุ่ม (Group situation) อันเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำ (Contribution) เพื่อบรรลุจุดหมายของกลุ่ม ซึ่งสอดคล้องกับ สมบูรณ์ อำพนพนารัตน์ (2542 : 16) ซึ่งสรุปไว้ว่า หมายถึงแนวทางที่เปิดโอกาสให้ชุมชนในพื้นที่นั้น ๆ สามารถเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องที่มีผลกระทบร่วมกันเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามที่ต้องการโดยมีการจัดการ การควบคุม การใช้และการกระจายทรัพยากร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยการผลิตเพื่อประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็น

เบญจมาศ อยู่ประเสริฐ (2544 : 293) ได้อธิบายว่า การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับศาสตร์หลายแขนง ทั้งทางด้านจิตวิทยาสังคม ซึ่งได้อธิบายถึงความหมายของการมีส่วนร่วมว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องทางจิตใจ และอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม การเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของสังคม ทางด้านการเมืองให้ทัศนะว่าการมีส่วนร่วมเป็นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจให้แก่สมาชิกในสังคม สร้างความเท่าเทียมกัน และเพิ่มพลังอำนาจให้แก่สมาชิกทุกคน ทางด้านการพัฒนาซึ่งให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่าเป็นกระบวนการที่ผู้มีส่วนได้เสียในการพัฒนาได้เข้ามา มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เลือกแนวทางในการพัฒนาด้วยตัวเอง พร้อมทั้งมีส่วนรับผลประโยชน์ และผลเสียที่เกี่ยวข้องจากการพัฒนา

ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนแสดงเจตนาทั้งด้วยการให้ความคิดเห็นและการลงมือกระทำ เพื่อแก้ไขปัญหาและ/หรือดำเนินการพัฒนาเพื่อให้เกิดผลในอันที่จะนำการเปลี่ยนแปลงในทางที่ชอบที่ควร เป็นประโยชน์ต่อตนเอง กลุ่มชน และสังคมโดยรวม โดยผลที่เกิดขึ้นเป็นความตั้งใจที่แท้จริงของประชาชน

4.2 ลักษณะรูปแบบการมีส่วนร่วม

องค์การอนามัยโลก (สมบูรณ์ อำพนพนารัตน์, 2542 : 17 ; อ้างอิงจาก World Health Organization, 1981) ได้เสนอว่า กระบวนการวางแผนที่แท้จริงหรือสมบูรณ์ จะต้องประกอบด้วยกระบวนการ 4 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการวางแผน (Planning) ซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา จัดลำดับความสำคัญ ตัดสินใจกำหนดวิธีการใช้ทรัพยากร ติดตามประเมินผล ขั้นตอนการดำเนินกิจกรรม (Implementation) โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการใช้ทรัพยากร ขั้นการใช้ประโยชน์ (Utilization) ประชาชนจะเข้ามามีบทบาทในลักษณะของการควบคุม และเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งพาตัวเอง และขั้นการได้รับผลประโยชน์ (Obtaining benefits) โดยประชาชนจะต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นที่ที่เท่ากัน

เบญจมาศ อยู่ประเสริฐ (2544 : 293-297) ได้สรุปแนวความคิดเกี่ยวกับกรณีมีส่วนร่วมซึ่งจำแนกประเภทของการมีส่วนร่วมไว้ โดยมีรูปแบบต่าง ๆ คือ การจำแนกจากการพิจารณาถึงระดับ

การอาสาสมัครเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งมีทั้งการถูกบังคับ และไม่ถูกบังคับการจำแนกตามวิธีการที่เข้าไปเกี่ยวข้อง ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมโดยตรงและโดยอ้อมการจำแนกตามการเข้าไปเกี่ยวข้อง กับขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการวางแผนการพัฒนาการจำแนกตามลักษณะชั้นขององค์การโดยพิจารณาจากโครงสร้างขององค์การ การจำแนกตามความเข้มข้นและความคิดของสังคม และการจำแนกตามระดับการเข้ามามีส่วนร่วม

ในขณะที่ ไพรต์น์ เดชะรินทร์ (2527 : 6-7) ได้กล่าวถึง การมีส่วนร่วมว่าเป็นกระบวนการที่รัฐทำการส่งเสริมชักนำ เสริมสร้างโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องรวมกัน เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้ โดยมีลักษณะและรูปแบบ คือ ร่วมศึกษาค้นคว้าหาสาเหตุของปัญหา ความต้องการของชุมชน ร่วมคิด และสร้างรูปแบบ และวิธีการพัฒนา เพื่อแก้ไขปัญหาพร้อมวางแผนงานหรือโครงการ เพื่อจัดหรือแก้ปัญหา และเสนอความต้องการของชุมชนร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากร ร่วมควบคุมติดตามประเมินผล โครงการ และกิจกรรมที่ทำให้สำหรับการมีส่วนร่วม ของประชาชนต่อการเมืองการปกครองนั้น สามารถรวมได้ใน 3 ฐานะ ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมในฐานะผู้ส่งเสริม (สนับสนุน) ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง ซึ่งจะส่งเสริมให้บุคคลมีความเอาใจใส่เข้าร่วมกิจกรรมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรืออาจลงรับสมัครเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมด้านกฎหมาย เช่น การปฏิบัติตามกฎหมาย การเสียภาษีตามกฎหมาย เป็นต้น และการมีส่วนร่วมในด้านความร่วมมือ อาจอยู่ในรูปของการสละแรงงาน เงินการร่วมทำงาน การร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อพิจารณาสนับสนุนหรือคัดค้าน

2. การมีส่วนร่วมในฐานะของผู้รับบริการ อาจกระทำในลักษณะการแจ้งปัญหาหรือความเดือดร้อน รวมทั้งการทำหน้าที่สะท้อนภาพให้ผู้บริหารได้เห็นภาพของการบริการที่ประชาชนได้รับ

3. การมีส่วนร่วมในฐานะผู้ตรวจสอบ ซึ่งสามารถกระทำได้ในลักษณะต่าง ๆ เช่น ร่วมตรวจสอบพฤติกรรมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตรวจสอบแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตรวจสอบการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ตรวจสอบโครงการต่าง ๆ การเข้าร่วมฟังการประชุมสภา รวมทั้งการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร เป็นต้น

4.3 ปัจจัยในการมีส่วนร่วม

องค์การอนามัยโลก (สมบุญ อัมพนพารัตน์. 2542 : 22 ; อ้างอิงจาก World Health Organization, 1981) ได้เสนอปัจจัยพื้นฐานในการระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 3 ประการคือ

1. ปัจจัยของสิ่งจูงใจ จาก สภาพความเป็นจริงของชาวชนบทที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมหนึ่ง ๆ ทั้งในแง่ของการร่วมแรง ร่วมทรัพยากรหรืออื่น ๆ นั้น เหตุผล 2 ประการคือ การมองเห็นว่าตนจะได้ผลประโยชน์ตอบแทนในสิ่งที่ทำไป ซึ่งถือเป็นเรื่องของการกระตุ้นให้เกิดมีสิ่งจูงใจ ประการที่สอง การที่ได้รับการบอกกล่าวหรือชักชวนจากเพื่อนให้เข้าร่วมโดยมีสิ่งจูงใจเป็นตัวนำ ซึ่งถือเป็นเรื่องของการก่อให้เกิดมีสิ่งจูงใจ

2. ปัจจัยโครงสร้างของช่องทางในการเข้ามีส่วนร่วม เนื่องจากการเข้ามีส่วนร่วมไม่ได้มีการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ที่เหมาะสม เช่น ภาวะผู้นำ กฎระเบียบ แบบแผนและลักษณะการทำงานให้ประชาชนบางส่วนไม่เห็นช่องทางที่จะเข้ามีส่วนร่วมได้ ดังนั้นพื้นฐานด้านโครงสร้างของช่องทางจึงควรมีลักษณะ ดังนี้

2.1 เปิดโอกาสให้ทุก ๆ คน ทุก ๆ กลุ่ม ในชุมชนมีโอกาสเข้าร่วมในการพัฒนาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ทั้งที่เป็นการเข้าร่วมในรูปแบบของตัวแทนหรือเข้าร่วมโดยตรงก็ได้

2.2 มีเวลากำหนดที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้เข้าร่วมสามารถกำหนดเงื่อนไขของตนเองได้ตามสภาพความเป็นจริงของตนเอง

2.3 กำหนดลักษณะของกิจกรรมให้แน่นอนว่าจะทำอะไร

3. ปัจจัยอำนาจในการส่งเสริมกิจกรรมของการมีส่วนร่วม กิจกรรมการมีส่วนร่วมที่ผ่านมาแม้จะเป็นการเห็นด้วย มีโอกาสเข้าร่วมของประชาชนแต่ไม่อาจกำหนดเป้าหมาย วิธีการหรือผลประโยชน์ของกิจกรรมได้ เพราะต้องขึ้นอยู่กับกำหนัด และการจัดสรรของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจุดนี้เองเป็นเงื่อนไขที่ไม่อาจก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมที่แท้จริงได้

นิรันดร์ จงวุฒิเวทย์ (2527 : 140-141) กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วมเกิดจากแนวคิดที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน อันเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลส่วนบุคคลเกิดบังเอิญพ้องต้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของสังคม

2. ความเคื้อคร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกัน ที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่ผลักดันให้เกิดการรวมกลุ่ม วางแผน และลงมือกระทำร่วมกัน

3. การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนกลุ่ม หรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนา ในการตัดสินใจร่วมกันนี้ต้องมีระดับรุนแรงมากพอ ที่จะทำให้เกิดความคิดริเริ่มกระทำที่สนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น ๆ

จากแนวคิด 3 ประการสรุปได้ว่า เมื่อเกิดความไม่พึงพอใจในสภาพที่เป็นอยู่มาก ๆ มีความต้องการเปลี่ยนแปลงไปสู่สภาพอื่น จึงก่อให้เกิดการร่วมมือร่วมใจในการพัฒนาได้ นอกจากนี้ที่ได้กล่าวมา การมีส่วนร่วมอาจเกิดจากความศรัทธา ความเกรงใจหรืออำนาจบังคับก็ได้ ซึ่งถ้า

การมีส่วนร่วมในกิจกรรมใดเกิดจากความเกรงใจ หรืออำนาจบังคับ มักจะประสบผลในเชิงลี้มเหลวมากกว่าประสบผลสำเร็จ ดังนั้นองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมนั้นจะมีคุณลักษณะ 3 ประการ คือ

1. มีอิสรภาพที่จะมีส่วนร่วม
2. มีขีดความสามารถที่จะมีส่วนร่วม
3. ปราศจากความกลัวและเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม

จากแนวคิดในการมีส่วนร่วมของรัฐที่ใช้ในแผนพัฒนาฯ เน้นให้ประชาชนช่วยตนเอง

แก้ปัญหาตนเองและทำเอง คุณลักษณะของการมีส่วนร่วมจึงต้องประกอบด้วย

1. เป็นการกระทำของประชาชน
2. เป็นจิตสำนึกของประชาชน
3. เป็นความเสมอภาคของประชาชน
4. เป็นการพัฒนาศักยภาพของประชาชน

จากการทบทวนแนวคิดในส่วนที่เป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วม พอสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องเริ่มต้นที่ความเป็นจริงได้ ประชาชนจะต้องมีคุณสมบัติ 4 ประการ คือ

1. ต้องมีความสามารถที่จะเข้ามีส่วนร่วม กล่าวคือ จะต้องมึศักยภาพที่จะเข้าร่วมในการดำเนินการ การฝึกอบรมที่จะเข้าดำเนินการหรือแม้แต่การเดินทางแบบตัวอย่างของกิจกรรมอันเป็นขั้นต่ำสุดของความสามารถในการมีส่วนร่วม

2. การดำเนินกิจกรรม ในส่วนนี้ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการจัดการ และบริหารการใช้ทรัพยากร มีความรับผิดชอบในการจัดสรร ควบคุมการเงิน และการบริหาร

3. การใช้ประโยชน์ เป็นส่วนที่ประชาชนจะต้องมีความสามารถในการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งพาตัวเอง และการควบคุมทางสังคม

4. การได้รับผลประโยชน์ ในส่วนนี้ประชาชนต้องได้รับการแจกจ่าย ผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นที่เท่ากัน ซึ่งอาจจะเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว สังคมหรือวัตถุประสงค์องค์การสหประชาชาติ (สมบูรณ์ อัมพนพนารัตน์, 2542 : 25 ; อ้างอิงจาก United nation, 1981) ได้รวบรวมรูปแบบของการมีส่วนร่วมไว้ 3 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ

1. การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง ซึ่งเป็นโดยการอาสาสมัครหรือการรวมตัวกันเอง เพื่อแก้ปัญหาของตัวเองเป็นการกระทำที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือจากภายนอก ซึ่งนับเป็นรูปแบบที่เป็นเป้าหมาย

2. การมีส่วนร่วมแบบชักนำ เป็นการเข้าร่วมโดยความต้องการความเห็นชอบหรือการสนับสนุนโดยรัฐบาล ภายใต้การจัดการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือโดยการบังคับโดยตรงรูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ส่งผลให้ผู้กระทำได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในที่สุด

3. การมีส่วนร่วมแบบบังคับ เป็นการเข้าร่วมภายใต้การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ ภายใต้การจัดการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือโดยการบังคับ

ในขณะที่ เจ.เอช.เจ. (สมบูรณ์ อัมพนพารัตน์. 2542 : 27 ; อ้างอิงจาก Macha. J.H.J, 1982) ได้สรุปรูปแบบของการมีส่วนร่วมไว้ 3 รูปแบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมแบบแข็งขัน (Active) หมายถึง การเข้าร่วมตั้งแต่การริเริ่ม และติดตามในกระบวนการกำหนดความต้องการ แผนงาน ตลอดจนเข้าร่วมในกิจกรรมการดำเนินงานและสนใจในผลของการพัฒนา

2. การมีส่วนร่วมแบบไม่แข็งขัน (Passive) หมายถึง การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนโดยไม่คำนึงถึงความสำคัญของการดำเนินแผนและนโยบาย ตลอดจนไม่สนใจผลของการกระทำในกิจกรรม

3. การมีส่วนร่วมแบบเฉื่อยชา (Inert) หมายถึง การเข้าร่วมโดยการถูกชักจูง จำยอมหรือถูกบังคับ โดยสภาพแวดล้อม บุคคลหรืออื่น ๆ ซึ่งการมีส่วนร่วมแบบนี้จะแปรเปลี่ยนไปตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปด้วยเสมอ

อकिन รพีพัฒน์ (2527 : 22-21) ได้ให้ข้อควรคำนึงถึงรูปแบบของการมีส่วนร่วมไว้ 3 ประการ คือ

1. กลไกการพัฒนาเคลื่อนย้ายจากรัฐสู่ประชาชน ให้ประชาชนมีบทบาทหลักในการพัฒนา

2. เป้าหมายของการพัฒนา คือการพัฒนาขีดความสามารถเพื่อพึ่งและพัฒนาตนเองมิใช่พึ่งพาท้องถิ่นการพัฒนาภายนอก

3. กระบวนการพัฒนาภายใต้รูปแบบนี้ต้องยึดหลักจากล่างสู่บน มากกว่าจากบนสู่ล่าง นอกจากนี้แต่ละรูปแบบควรมีการแบ่งการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนออกเป็น

3.1 การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไข

3.2 การตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหา

3.3 การปฏิบัติงานในกิจกรรม การพัฒนาตามแผน

3.4 การประเมินผลงาน กิจกรรมการพัฒนา

4.4 วิธีการวัดการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

วิธีการวัดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาอาจจำแนกตามประเภทกิจกรรม หรือขั้นตอนในการพัฒนา ระดับความเข้มของการมีส่วนร่วม ประเภทของผู้มีส่วนร่วม และรูปแบบของการมีส่วนร่วม การจำแนกประเภทการมีส่วนร่วมตามขั้นตอนในการพัฒนาซึ่งเป็นการวัดเชิงคุณภาพแบ่งเป็น 5 ขั้นตอน อันเกิดจากการผสมผสานแนวคิดเชิงทฤษฎีกับแนวคิดภาคปฏิบัติคือ

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในขั้นริเริ่มการพัฒนา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา และสาเหตุของปัญหา และสาเหตุของปัญหาภายในชุมชนตลอดจนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดความต้องการของชุมชนและมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการด้วย

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในขั้นวางแผนการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดทรัพยากรที่จะใช้

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์ โดยการสนับสนุนทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์ แรงงาน หรือเข้าร่วมการบริหารงานประสานงานและดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในขั้นรับผลประโยชน์จากการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากการพัฒนา หรือยอมรับผลกระทบอันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจ อันแสดงออกมาในเชิงรูปธรรมและนามธรรมต่อสังคมหรือต่อบุคคล

ขั้นที่ 5 การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้าร่วมประเมินว่าการพัฒนาที่ได้ทำลงไปนั้น สำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด ซึ่งในการประเมินอาจปรากฏในรูปของการประเมินย่อย (Formative evaluation) หรือ กระทำในรูปของการประเมินผลรวม (Summative evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปรายยอดจำแนกตามระดับความเข้มของการมีส่วนร่วม

ชินรัตน์ สมสืบ (2539:95-117) ได้วางกรอบแนวคิดการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาว่ามี 3 ขั้นตอนหลัก คือ

1. ขั้นตอนการออกแบบโครงการ เนื่องจากโครงการพัฒนาที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จะกำหนดจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง การจะปรับปรุงการวางโครงการเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมจากประชาชน ต้องให้ประชาชนมีโอกาสได้ปฏิบัติจริงในกระบวนการและวงจรของโครงการ

2. ขั้นตอนการปฏิบัติตามโครงการ การปฏิบัติตามโครงการมีผลต่อประชาชนมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความชัดเจนของเป้าหมายโครงการ เพราะผู้เกี่ยวข้องกับโครงการมีมากมาย การทำ

ความเข้าใจการปฏิบัติตามโครงการมีความจำเป็นเพื่อลดการหย่าร้างซึ่งผลประโยชน์และสร้างความสมานฉันท์ของการปฏิบัติที่เป็นขั้นเป็นตอน

3. ขั้นตอนการประเมินผลโครงการ การพัฒนาเป็นกระบวนการที่เริ่มด้วยการวางแผนการปฏิบัติตามแผนและการประเมินผล ดังนั้นการประเมินผลจึงเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการบริหาร และการจัดการที่จะช่วยปรับปรุงกระบวนการพัฒนาให้ดีขึ้น

ในขณะที่ อฟฮอฟ (จีระศักดิ์ สีใจเจริญ, 2543 : 14 ; อ้างอิงจาก Uphoff, 1986) ได้สร้างกรอบเพื่อที่จะวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในรูปแบบของการมีส่วนร่วมไว้ 4 รูปแบบ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making) ประกอบด้วย 3 ขั้นตอนคือ แรกเริ่มเป็นการตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจปฏิบัติการ

2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วยการสนับสนุนด้านทรัพยากรหรือการเข้าร่วมในการบริการ และการประสานความร่วมมือเข้าร่วมในการลงแรงร่วมใจ

3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) ซึ่งอาจเป็นผลประโยชน์ทางวัตถุ ผลประโยชน์ทางด้านสังคม หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคลและส่วนรวม

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) เป็นการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานทั้งหมดและเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วม

สรุปได้ว่า ความต้องการมีส่วนร่วม หมายถึงการที่ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนเข้ามาเกี่ยวข้องร่วมมือตัดสินใจดำเนินการ รับผิดชอบร่วมกันในการดำเนินกิจกรรมพัฒนาที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมหรือชุมชน โดยสามารถเข้าร่วมตั้งแต่การคิดวิเคราะห์ ตัดสินใจ กำหนดบทบาทต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง ตามขั้นตอนของการดำเนินกิจกรรมนั้น ซึ่งอาจเข้าร่วมได้ทั้ง 4 ขั้นตอนของกระบวนการมีส่วนร่วม หรืออาจเข้าร่วมเพียงขั้นตอนใด ขั้นตอนหนึ่งที่ได้และยอมถือเป็นความต้องการมีส่วนร่วมได้ ซึ่งอาจมี และแสดงความต้องการมากน้อยแตกต่างกันไปจากแนวความคิด ความหมาย รูปแบบ การมีส่วนร่วมดังกล่าวข้างต้น สามารถที่จะสรุปเป็นแนวคิดเกี่ยวกับความต้องการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มาเป็นกรอบของตัวแปรตามในการศึกษาเรื่องนี้ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการวางแผนและตัดสินใจ (Decision making) คือ การที่จะสนใจปัญหา และร่วมตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ หรือขั้นตอนการเพิ่มการมีส่วนร่วมในการออกแบบโครงการ (ชินรัตน์ สมสืบ, 2539 : 96-103) ซึ่งประกอบด้วยกิจกรรมก่อนการวางแผน เช่น การพบปะพูดคุย การแลกเปลี่ยนความคิด การอภิปรายร่วมกัน กิจกรรมการจัดทำแผนงานเบื้องต้น การออกแบบและการวางแผนดำเนินงาน การเขียน และอนุมัติโครงการ เช่นหากพบว่าราษฎรใน

ท้องถิ่นขาดทักษะในการจัดการและบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น องค์กรบริหารส่วนตำบลควรเข้าร่วมวางแผนและพิจารณาหาแนวทางการแก้ไข อาจใช้การฝึกอบรมเพื่อเพิ่มและฝึกฝนทักษะให้ประชาชนในท้องถิ่น

2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) หรือการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ ตามโครงการ (Project implementation) โดยองค์กรบริหารส่วนตำบลสามารถเข้าร่วมในการ ปฏิบัติตามโครงการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น อาจอยู่ในการสนับสนุนงบประมาณสถานที่ แรงงาน วัสดุอุปกรณ์ ในการจัดฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะในการจัดการบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งการช่วยประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปมาเที่ยวชมการประเมิ นการส่งผลย้อนกลับในแหล่งศิลปวัฒนธรรม โบราณสถาน ชีวิต ความเป็นอยู่ของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งอาจดำเนินการในรูปแบบของการพักร่วมบ้าน (Home stay) ก็ได้

3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) ได้แก่ การร่วมรับผลประโยชน์จาก การที่ได้ดำเนินการฝึกอบรมไปแล้ว นั่นคือศิลปวัฒนธรรมธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่นดำรงอยู่และ เผยแพร่สู่บุคคลภายนอกได้ รวมทั้งหากมีการเดินทางของประชาชนมาท่องเที่ยวก็จะทำให้ ประชาชนในท้องถิ่นมีรายได้เกิดการไหลเวียนของรายได้ในท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาใน โอกาสต่อไป

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) กระทำได้โดยการร่วมติดตาม ตรวจสอบหรือสังเกตการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของราษฎรในท้องถิ่น ภายหลังจากการได้รับความรู้จากการฝึกอบรม การสร้างจิตสำนึก โดยเฉพาะจิตสำนึกทางการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่จะ ช่วยผลักดันให้เขามีความเต็มใจและพร้อมที่จะช่วยเหลือตนเอง การสร้างสมรรถภาพให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้มีความสามารถในการตัดสินใจมากขึ้น เช่น กล่าวที่จะปฏิเสธโครงการที่ไม่เหมาะสมกับการ พัฒนาท้องถิ่นรวมทั้งประเมินจากสภาพการดำรงชีวิต ความเป็นอยู่โดยรวมของราษฎรด้วย

5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เอี่ยมอารีย์ เงินใส (2551 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์กรบริหารส่วนตำบลเวียง อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ ผล การศึกษาพบว่า

1. ระดับการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น (แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา พ.ศ.2551-พ.ศ.2553 และแผนแม่บทชุมชน) ของประชาชนด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (การดำเนินการ) ด้านการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และ ด้านการมีส่วนร่วมในการพยายามประเมิณผลอยู่ในระดับปานกลาง

2. กิจกรรมที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหาร ส่วนตำบลมากที่สุด คือ การเข้าร่วมประชุมประชาคมหมู่บ้าน รองลงมาคือการเข้าร่วมการประชุม ของคณะกรรมการหมู่บ้าน และมีส่วนร่วมน้อยที่สุด คือ อื่นๆ โดยประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วม โดยสมัครใจมากที่สุด รองลงมาเป็นการได้รับการแต่งตั้ง และการชักชวนจากผู้อื่น

3. เหตุผลที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ได้แก่ ทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพยิ่ง สนองตอบความต้องการและแก้ไขปัญหาได้ เป็นโอกาสได้ร่วมรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง สร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนได้รับ ประโยชน์ เช่น ด้านสาธารณสุข ปลอดภัย การศึกษา สาธารณสุข ตระหนักว่าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่และการแสดงสิทธิ อีกทั้งทำให้ได้รับทราบ และควบคุมการทำงานขององค์การบริหาร ส่วนตำบลด้วย

ยูธณา แดงนุ้ย (2551 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนใน แผนพัฒนาเทศบาลตำบลกำแพง อำเภอละงู จังหวัดสตูล ผลการศึกษาพบว่า

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในแผนพัฒนาเทศบาล โดยภาพรวมอยู่ในระดับสูง เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่าด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผน ด้านการมีส่วนร่วมปฏิบัติดำเนินการ และด้านการมีส่วนร่วมติดตามประเมินผล อยู่ในระดับสูง ส่วนด้านการมีส่วนร่วมในการรับ ผลประโยชน์อยู่ในระดับปานกลาง ตัวแปรระดับการศึกษา การเป็นสมาชิกกลุ่ม และระยะเวลา ที่พักอาศัยไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในแผนพัฒนาเทศบาล ส่วนตัวแปรความรู้ความเข้าใจใน แผนพัฒนา มีผลต่อการมีส่วนร่วมในแผนพัฒนาเทศบาลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยประชาชนที่มีความรู้ความเข้าใจในแผนพัฒนา อยู่ในระดับสูงมีส่วนร่วมในแผนพัฒนาเทศบาล ตำบลกำแพงมากที่สุด รองลงมาคือ ประชาชนที่มีความรู้ความเข้าใจในแผนพัฒนาอยู่ในระดับต่ำ มีส่วนร่วมน้อยที่สุด

สุรัชชัย ขอบชื่น (2551 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วน ตำบลในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนในจังหวัดนครราชสีมา และเพื่อเปรียบเทียบระดับการมี ส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนในจังหวัดนครราชสีมา ผลการศึกษาพบว่า

1. การมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนในจังหวัดนครราชสีมา โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง อาจเนื่องมาจากประชาชนที่เป็นหัวหน้าครัวเรือนได้รับฟังข่าวสารจากสื่อต่างๆ และอีกส่วนหนึ่งออกไปทำงาน เพื่อหารายได้ให้กับครอบครัว ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรที่มีฐานะยากจน จึงทำให้การเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาไม่เป็นที่ไปตามแผนงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเท่าที่ควร เมื่อพิจารณาเป็นรายขั้นตอน พบว่าขั้นตอนการริเริ่มการพัฒนา ขั้นตอนการวางแผนพัฒนา ขั้นตอนการดำเนินงานการพัฒนา และขั้นตอนการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา อยู่ในระดับปานกลาง แต่ขั้นตอนการประเมินผลจากการพัฒนาอยู่ในระดับน้อย

2. การเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนในจังหวัดนครราชสีมา ปรากฏผลดังนี้

2.1 จำแนกตามเพศ ขั้นตอนการดำเนินการพัฒนา ขั้นตอนการริเริ่มการพัฒนา ขั้นตอนการรับผลประโยชน์จากการพัฒนาพบว่าไม่แตกต่างกัน

2.2 จำแนกตามอายุ โดยภาพรวมพบว่าแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

2.3 จำแนกตามรายได้ พบว่าแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

2.4 จำแนกตามระดับการศึกษา พบว่าขั้นตอนการริเริ่มการพัฒนา ขั้นตอนการวางแผนพัฒนา ขั้นตอนการดำเนินการพัฒนา ขั้นตอนการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา ส่วนขั้นตอนการประเมินผลจากการพัฒนาไม่แตกต่างกัน

3. จำแนกตามระยะเวลาที่อยู่อาศัยในพื้นที่ โดยภาพรวม พบว่า ไม่แตกต่างกันอาจเนื่องมาจากเกิดความรักความผูกพันกับถิ่นฐานที่อยู่อาศัย จึงอยากจะพัฒนาชุมชนของตน ให้เกิดความสะอาดสบายเหมือนกับชุมชนอื่น ๆ และเกิดความรักความผูกพันในชุมชนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม จึงทำให้ตัวแปรระยะเวลาที่อยู่ในพื้นที่ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

เศรษฐไชย หทัยวรรณ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำพี้ อำเภอทองแสนขัน จังหวัดอุตรดิตถ์ ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำพี้ อำเภอทองแสนขัน จังหวัดอุตรดิตถ์ โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้านการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผล อยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน ข้อเสนอแนะของประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นทุกขั้นตอน เพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

ธีระยุทธ สุดเสมอใจ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตึก อำเภอศรีสัชนาลัย จังหวัดสุโขทัย ผลการศึกษาพบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตึก พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตึก ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา รายได้สุทธิต่อปี และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชนแห่งนี้ สำหรับปัจจัยที่ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตึก ได้แก่ เพศ สถานภาพสมรส และอาชีพ

สุรภัทร ปานทอง (2552 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนเขตเทศบาลตำบลปลายบาง อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี ผลการศึกษาพบว่าการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนเขตเทศบาลตำบลปลายบาง อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี โดยรวมอยู่ในระดับสูง ทั้งนี้จากองค์ประกอบ 4 ด้าน เรียงลำดับ จากด้านที่มีการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนมากไปหาน้อยได้ดังนี้ คือ ด้านร่วมรับผลประโยชน์ ด้านร่วมประเมินผล ด้านร่วมการดำเนินงาน ด้านร่วมการตัดสินใจ ตามลำดับ

จากการทดสอบสมมุติฐานพบว่า ประชาชนที่มีปัจจัยแตกต่างกันในด้านอายุ สถานภาพสมรส และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน มีระดับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ทั้งในภาพรวมและรายได้บางส่วน ส่วนปัจจัยส่วนบุคคลอื่น ๆ ที่ภาพรวมไม่แตกต่างกัน ได้แก่ เพศ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ไม่ส่งผลให้การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นแตกต่างกัน แต่จะมีความแตกต่างกันบ้างในองค์ประกอบบางด้าน

สิขิม รัชพงษ์ (2553 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนตำบลคอยลาน อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย ผลการศึกษาพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนตำบลคอยลาน อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย ทั้ง 4 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับจากการมีส่วนร่วมมากไปหาน้อย ได้แก่ มีส่วนร่วมด้านการรับผลประโยชน์ รองลงมามีส่วนร่วมด้านการตัดสินใจ มีส่วนร่วมด้านการปฏิบัติ และมีส่วนร่วมในการประเมินผลตามลำดับ และเปรียบเทียบความแตกต่างของระดับค่าเฉลี่ยการมีส่วนร่วมจำแนกตามตัวแปรด้านอายุ และถิ่นกำเนิด พบว่า

1. เพศต่างกันมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นทุกด้านไม่แตกต่างกัน โดยเพศชายมีส่วนร่วมด้านตัดสินใจ ด้านการปฏิบัติ การประเมินผลมากกว่าเพศหญิงแต่เพศหญิงมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์มากกว่าเพศชาย

2. อายุต่างกัน การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นทุกด้านไม่แตกต่างกันโดยอายุ 40-49 ปี มีส่วนร่วมในด้านการตัดสินใจ ด้านการปฏิบัติ ด้านประเมินผล มากกว่าช่วงอายุอื่น ๆ แต่อายุ 50 ปีขึ้นไป มีส่วนร่วมในด้านการรับผลประโยชน์มากกว่าช่วงอายุอื่นๆ

3. ถิ่นกำเนิดต่างกัน การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นทุกด้านไม่แตกต่างกันโดยประชาชนที่เกิดในหมู่บ้านจะมีส่วนร่วมในการพัฒนาทุกด้านอยู่ในระดับมากกว่าประชาชนที่ย้ายมาจากหมู่บ้านอื่น

ปัญหาหรือสิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาคือ ไม่มีโอกาสไม่มีเวลาและไม่ทราบข้อมูลข่าวสาร ขาดสิ่งที่เป็นสิ่งจูงใจให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น เพราะต้องการแสดงออกถึงความเป็นคนมีน้ำใจ มีความสามัคคี มีความรักผูกพันกับหมู่บ้านมานาน และเข้าร่วมเพราะเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

วรินทร์ มาณย์ (2553 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนตำบลท่าสุด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลท่าสุด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย ในการพัฒนาท้องถิ่น โดยภาพรวมมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง เรียงตามลำดับจากการมีส่วนร่วมมากไปหาน้อย คือ ด้านการร่วมดำเนินงาน ด้านการร่วมคิด ด้านการร่วมวางแผน ด้านการติดตามและประเมินผล และด้านการร่วมรับผลประโยชน์ ในการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยระหว่างข้อมูลด้านบุคคลทางการศึกษา ระยะเวลาที่อยู่อาศัยในพื้นที่ การเป็นสมาชิกกลุ่มของประชาชนกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นพบว่า ความแตกต่างระหว่างระดับการศึกษา ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ และการเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มของประชาชน ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น

มนตรี กาญจน์บริรักษ์ (2553 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนเทศบาลตำบลท่าล้อ อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนของเทศบาลตำบลท่าล้อ อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า การมีส่วนร่วมด้านการปฏิบัติการประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด รองลงมาคือ การมีส่วนร่วมในการร่วมวางแผน ส่วนการมีส่วนร่วมประเมินผลประชาชนมีส่วนร่วมน้อยที่สุด

น้ำใจ เผือกแสนท์ (2553 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเมืองนครปฐม จังหวัดนครปฐม ผลการศึกษาพบว่า

1. การมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาการมีส่วนร่วมแยกเป็นรายด้าน พบว่าอยู่ในระดับมาก เช่นเดียวกัน และเมื่อเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ปรากฏว่าด้านการมีส่วนร่วมตัดสินใจ มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาคือด้านการมีส่วนร่วมประชุม ด้านการมีส่วนร่วมพิจารณาโครงการ ด้านการมีส่วนร่วมประเมินผล และด้านการมีส่วนร่วมดำเนินงานตามลำดับ

2. ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่น ได้แก่ ระดับการศึกษา รายได้ การได้รับการฝึกอบรม การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ราชการ ความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงาน

3. ปัจจัยที่ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่น ได้แก่ อายุ อาชีพ

รณยศ ไชยวรรณ (2554 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน ในเขตเทศบาลตำบลนาจารย์ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า

1. ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลนาจารย์ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวม และจำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษาสูงสุด และรายได้ต่อเดือน ส่วนใหญ่เห็นว่ามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยรวมและรายด้าน 2 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ และอีก 2 ด้านอยู่ในระดับปานกลาง คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ และอีก 2 ด้านอยู่ในระดับน้อย คือ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล ยกเว้นประชาชนที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม โดยรวมและเป็นรายด้านอยู่ในระดับน้อย

2. ผลการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานในเขตเทศบาลตำบลนาจารย์ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษาสูงสุด และรายได้ต่อเดือนต่างกัน พบว่า

2.1 ประชาชนที่มีเพศ และอายุต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม โดยรวม และเป็นรายด้าน ไม่แตกต่างกัน

2.2 ประชาชนที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแตกต่างกัน โดยประชาชนที่มีระดับศึกษามัธยมศึกษาตอนปลาย ปวช. มีความคิดเห็นมากกว่าระดับอนุปริญญา ปวส. อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

2.3 ประชาชนที่มีรายได้ต่อเดือนแตกต่างกัน มีความคิดเห็นด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแตกต่างกัน โคนประชาชนที่มีรายได้ต่อเดือนสูงกว่า 10,000 บาท ขึ้นไป มีความคิดเห็นมากกว่าประชาชนที่มีรายได้ต่อเดือนต่ำกว่า 5,000 บาท อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ตาราง 1 สรุปตัวแปรตามจากการทบทวนวรรณกรรม

ชื่อเรื่องวิจัย	ผู้วิจัย	ตัวแปรตาม
1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ทัศนศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลเวียง อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่	เอี่ยมอารีย์ เงินใส (2551)	1. กิจกรรมการเข้าไปมีส่วนร่วม 2. เหตุผลการเข้าไปมีส่วนร่วม 3. ระดับการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น 3.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ 3.2 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ 3.3 การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ 3.4 การมีส่วนร่วมในการพยายาม ประเมินผล
2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในแผนพัฒนาเทศบาลตำบลกำแพง อำเภอละงู จังหวัดสตูล	ยุธณา แดงนุ้ย (2551)	การมีส่วนร่วมของประชาชนในแผนพัฒนาเทศบาลตำบลกำแพง 1. ด้านการวางแผน 2. ด้านการปฏิบัติการ 3. ด้านรับผลประโยชน์ 4. ด้านการมีส่วนร่วมติดตาม ประเมินผล

ตาราง 1 (ต่อ)

ชื่อเรื่องวิจัย	ผู้วิจัย	ตัวแปรตาม
-----------------	----------	-----------

<p>3. การมีส่วนร่วมกับ องค์การบริหารส่วนตำบล ในการพัฒนาท้องถิ่นของ ประชาชนในจังหวัด นครราชสีมา</p>	<p>สุรัชชัย ขอบชื่น (2551)</p>	<p>การมีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วน ตำบลในการพัฒนาท้องถิ่นด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านวัฒนธรรม ตาม ขั้นตอนการมีส่วนร่วม 5 ขั้นตอน ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. การริเริ่มการพัฒนา 2. การวางแผนพัฒนา 3. การดำเนินการพัฒนา 4. การรับผลประโยชน์จากการพัฒนา 5. การประเมินผลจากการพัฒนา
<p>4. การมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการจัดทำ แผนพัฒนาท้องถิ่นของ องค์การบริหารส่วนตำบล น้ำพี้ อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดอุดรธานี</p>	<p>เศรษฐไชย หทัยวรรณ (2551)</p>	<p>การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา อบต.น้ำพี้ ในขั้นตอน</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ 2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ 3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ 4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล
<p>5. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วน ร่วมของประชาชนในการ บริหารงานขององค์การ บริหารส่วนตำบลบ้านตึก อำเภอศรีสะเกษ จังหวัด สุโขทัย</p>	<p>ธีระยุทธ สุดเสมอใจ (2551)</p>	<p>การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ บริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล บ้านตึก อำเภอศรีสะเกษ จังหวัดสุโขทัย</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ด้านการตัดสินใจ 2. ด้านการวางแผนบริหารงาน 3. ด้านการรับผลประโยชน์การ บริหารงาน 4. ด้านการติดตามประเมินผล
<p>6. การมีส่วนร่วมในการ พัฒนาท้องถิ่นของ ประชาชนเขตเทศบาลตำบล ปลายบาง อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี</p>	<p>สุรภัทร ปานทอง (2552)</p>	<p>การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ด้านร่วมกันตัดสินใจ 2. ด้านร่วมกันดำเนินงาน 3. ด้านรับผลประโยชน์ 4. ด้านร่วมประเมินผล
<p>ตาราง 1 (ต่อ)</p>		
<p>ชื่อเรื่องวิจัย</p>	<p>ผู้วิจัย</p>	<p>ตัวแปรตาม</p>

<p>8. การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าสุต อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย</p>	<p>วรินทร์ มาลัย (2553)</p>	<p>การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. การมีส่วนร่วมคิด 2. การมีส่วนร่วมวางแผน 3. การมีส่วนร่วมดำเนินงาน 4. การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล
<p>9. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน เทศบาลตำบลท่าล้อ อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี</p>	<p>มนตรี กาญจน์บริรักษ์ (2553)</p>	<p>การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. การมีส่วนร่วมในการวางแผน 2. การมีส่วนร่วมด้านการปฏิบัติการ 3. การมีส่วนร่วมในด้านการเมือง 4. การมีส่วนร่วมในด้านการประสานงาน 5. การมีส่วนร่วมประเมินผล
<p>10. การมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเมืองนครปฐม จังหวัดนครปฐม</p>	<p>น้ำใจ เพื่อกเสนห์ (2553)</p>	<p>การมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่น</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ 2. การมีส่วนร่วมในการประชุม 3. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาโครงการ 4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล 5. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

ตาราง 1 (ต่อ)

ชื่อเรื่องวิจัย	ผู้วิจัย	ตัวแปรตาม
-----------------	----------	-----------

11. การมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการดำเนิน กิจกรรมสาธารณะด้าน โครงสร้างพื้นฐาน ในเขต เทศบาล ตำบลนาจารย์ อำเภอเมือง จังหวัด กาฬสินธุ์	รมยศ ไชยวรรณ (2554)	การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนิน กิจกรรมสาธารณะด้าน โครงสร้างพื้นฐาน 1. ด้านการวางแผนและตัดสินใจ 2. ด้านการดำเนินการ 3. ด้านรับผลประโยชน์ 4. ด้านประเมินผล
---	------------------------	---

จากการวิเคราะห์ตัวแปรตามที่ได้มาจากทบทวนวรรณกรรมทั้ง 10 เรื่อง สามารถสรุปตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการกำหนดความต้องการ และการจัดลำดับความสำคัญต่อจากนั้นเลือกนโยบาย การตัดสินใจตั้งแต่ช่วงเริ่มต้น การตัดสินใจในช่วงดำเนินการวางแผนและตัดสินใจปฏิบัติตามแผนที่วางไว้

2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการเข้าร่วมดำเนินโครงการหรือกิจกรรม

3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ หมายถึง ผลประโยชน์ในเชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพ และการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มผลประโยชน์ของโครงการนี้รวมทั้งผลที่เป็นประโยชน์ในทางบวก และผลที่เกิดขึ้นในทางลบที่เป็นผลเสียของโครงการ ซึ่งจะเป็นประโยชน์และเป็นโทษต่อบุคคลและสังคมด้วย

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล หมายถึง การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานในการพัฒนาชุมชน

ซึ่งการวิเคราะห์ครั้งนี้เป็นการวิเคราะห์เพื่อสร้างตัวแปรในการจัดทำกรอบแนวคิดในการวิจัย และเพื่อเป็นการทำการวิจัยที่มีความน่าเชื่อถือ