

การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลใน
เขตพื้นที่ภาคกลางของประเทศไทย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุริยันต์ สุวรรณราช

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2548

ISBN 974-9746-48-1

**Public participation approaches administrative
Organization of Tambol in middle areas of
Thailand**

Assistant professor Suriyun Suvunrach

DHURAKIJPUNDIT UNIVERSITY

2005

ISBN 974-9746-48-1

บทคัดย่อ

เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตพื้นที่ภาคกลางของประเทศไทย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการค้นหาระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหาร
องค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบในเขตพื้นที่ภาคกลางของประเทศไทยจำนวน 15 องค์การบริหาร
ส่วนตำบล (อบต.) โดยมีวัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษากระบวนการของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหาร
องค์การบริหารส่วนตำบลของแต่ละองค์กรในเขตพื้นที่ภาคกลางของประเทศไทย
2. เพื่อวิเคราะห์กระบวนการของการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหาร
องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีประสิทธิภาพ
3. เพื่อศึกษาวิธีการบริหารของคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลของแต่ละ
องค์กรในเขตพื้นที่ภาคกลางของประเทศไทย
4. เพื่อวิเคราะห์วิธีการบริหารที่มีประสิทธิภาพของคณะกรรมการองค์การบริหาร
ส่วนตำบลในเขตพื้นที่ภาคกลางของประเทศไทย

สำหรับระเบียบวิธีการศึกษานั้นเป็นการศึกษาข้อมูลจากเอกสารวิชาการเฉพาะประเด็น
ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายอำนาจไปวิเคราะห์ร่วมกับการ
สัมภาษณ์และการตอบแบบสอบถามของผู้นำชุมชนและประชาชนที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นทางการและ
ไม่เป็นทางการจากองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 15 องค์การ ซึ่งเป็นประธานสภาอบต. 6 คน
ประธานบริหารอบต. 5 คน ปลัดอบต. 15 คน รวมทั้งหมด 90 คน โดยมีกรอบของการศึกษาที่เน้น
แนวคิดของการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจให้ประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นตาม
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และต้องเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ต้นแบบใน
เขตพื้นที่ภาคกลางของประเทศไทย จำนวน 15 จังหวัด 15 องค์การบริหารส่วนตำบล

ผลจากการศึกษาพบว่า วิธีการบริหารของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วน
ตำบลต้นแบบทั้ง 15 องค์การ มีวิธีการบริหารที่ใช้หลักการเดียวกันโดยผ่านกระบวนการสำคัญๆ 3
ขั้นตอนคือ ขั้นตอนที่ 1 การรับรู้ข้อมูล ขั้นตอนที่ 2 การประชุมประชาคมหมู่บ้าน ขั้นตอนที่ 3 การ
จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากนั้นยังเป็นการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากต้องผ่านขั้นตอนต่างๆ
ในแต่ละแผนพัฒนาหมู่บ้านหรือตำบลคือ ขั้นตอนที่ 1 มีการประสานงานกับผู้นำชุมชนกลุ่มต่างๆ

ขั้นตอนที่ 2 มีการปฏิบัติตามแผนพัฒนาหมู่บ้านหรือตำบล ขั้นตอนที่ 3 มีการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล

ส่วนกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 15 องค์การนั้นพบว่าประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาหมู่บ้านหรือตำบลตาม แผนพัฒนาต่างๆ ตามขั้นตอนที่สำคัญคือ

ขั้นตอนที่ 1 การรับรู้ข้อมูล ด้วยวิธีการคือ

1. ประชาสัมพันธ์ตามสื่อต่างๆ ตั้งแต่บอกปากต่อปาก ประกาศผ่านหอกระจายข่าว ของหมู่บ้าน รดยนต์ติดเครื่องขยายเสียงเคลื่อนที่ หนังสือเชิญประชุมและอื่นๆ
2. ประชุมประชาคมหมู่บ้าน ซึ่งประกอบด้วยกรรมการหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ตัวแทนกลุ่มอาชีพ สมาชิกสภาอบต. ของแต่ละหมู่บ้าน และอื่นๆ
3. รับรู้ประเด็นที่เป็นปัญหาของหมู่บ้านหรือชุมชน แนวทางแก้ไขปัญหาและลำดับ ความต้องการก่อนหลัง

ขั้นตอนที่ 2 การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยวิธีการคือ

1. จัดทำประชาพิจารณ์ประเด็นที่เป็นความต้องการของชุมชน
2. นำข้อสรุปเสนอสภาอบต. เพื่อพิจารณาอนุมัติงบประมาณสนับสนุนและบรรจุไว้ในแผนพัฒนาตำบลตามลำดับความสำคัญ

ขั้นตอนที่ 3 การตรวจสอบติดตามและประเมินผล ด้วยวิธีการคือ

1. เปิดโอกาสให้ประชาคมหมู่บ้าน ตำบล ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการเปิดช่อง ประมูลการจัดซื้อ-จัดจ้าง ในแต่ละแผนงานอย่างโปร่งใส
2. เปิดโอกาสให้ประชาคมหมู่บ้าน ตำบล ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการติดตามการ ปฏิบัติงาน ตรวจสอบแผนงาน และประเมินผลของงานโดยเฉพาะการตรวจรับมอบงานที่ชัดเจน

สำหรับระดับของประสิทธิภาพในการบริหารและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลของอบต.ต้นแบบนั้นมีค่าเฉลี่ยรวมอยู่ในระดับมากก่อนไปทาง มากที่สุด ในทุกด้านหรือทุกแผนงาน โดยเฉพาะการรับรู้ข้อมูลเพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อแผนงาน การพัฒนาและโครงการการประชาสัมพันธ์เพื่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของแต่ละแผนงานของแต่ละ องค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบ

ทั้งนี้โดยมีข้อเสนอแนะจากการวิจัยว่าควรนำข้อค้นพบที่กล่าวมาข้างต้นซึ่งเป็นองค์ ความรู้ใหม่ไปเผยแพร่ให้กับประชาชน ผู้นำชุมชน ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทั้งใน องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรอื่น ได้นำไปปรับปรุงเป็นแนวปฏิบัติให้เหมาะสมกับสภาพ ของแต่ละพื้นที่นั้นต่อไป

Abstract

Public Participation Approaches Administrative Organization of Tambols in Middle Area of Thailand

This research intends to seek for the quality of good governance of the public participation in managing the Tambol Administrative Organization (TAO) in 15 Tambol Administrative Organizations in the middle area of Thailand. There are 4 objectives of the research as demonstrate below,

- 1) To study a process of public participation in operating each TAO in the middle area of Thailand.
- 2) To analysis the process of the public participation in managing the TAOs efficiency.
- 3) To study the management methods of each administrative committee of the TAOs in the middle area of Thailand.
- 4) To analysis the efficient management methods of 15 TAOs in the middle area of Thailand.

The study methods are covered a process of the documentary research on issues of the public participation and decentralization, then conduct the result of the study to be analyzed with the outcome of interviews and questionnaires respond by community leaders and villagers who involve the processes referred earlier, both official and unofficial leaders who concerns to the 15 TAOs. Targets of interviews in this research could be classified into 6 chair-mans of the TAO's council, 5 chair-mans of the TAO's executive department and 15 TAO's clerks. So, there are 90 interviewees including in the process of gathering data. Frame of the study has been emphasized at concepts of the public participating and decentralizing executive power of the local administrative organization to the people, as assigns by the national constitution of the Royal Kingdom of Thailand (1997). All targets must be parts of 15 TAOs in the middle of Thailand which is celebrated for their good governance performances.

Result of the research reveals that all 15 executive committees of the TAOs used the same methods of managing to administer their TAOs through 3

main processes, firstly: acknowledge the information; secondly, managing community meetings and thirdly, founding the TAO's development plans.

Besides, operation of the executive committees of the TAOs are also very efficiency, because all of their projects must be scrutinized by elaborated processes, such a coordinating with group of community leaders, operating projects under control of village/ tambol's developing plans. And every projects also have been examined, followed and evaluated genuinely.

According to degree of the public participation in the 15 TAOs in the middle area of Thailand, the research discovers that each TAOs has been let villagers to participate in the village/ tambol's developing projects openly along with the operating kinds of steps as below,

The First Step

Process of acknowledge the information

- 1) Operating public relations by all media, such a mouths by mouths, community sound stations, truck audio roaming to broadcast news, letter of invitation to participate the meeting, etc..
- 2) Organizing the meeting of community representatives, compose with group of village committees, chiefs of villages, kamnan, representatives of occupations groups, members of TAO's council of each village, etc..
- 3) Acknowledge problems of the communities, trend to dealing with and sounds of the priority needs of communities

The Second Step

Founding plans of tambol development with 2 processes,

- 1) Operating the public hearing to sound needs of communities.**
- 2) Taking conclusion of the needs of**

communities submit to the TAO's councils to make considerations on budget approvals and put them into the development plan, depend on priority requirements.

The Third Step

Examining, following and evaluating plans of Developments by the processes as below,

- 1) Let the communities to have opportunity to participate in submitting tenders for bidding in the development plans.
- 2) Let the communities to have opportunities to participate in the processes of examining, following and evaluating projects of the TAOs, especially, transparency of receiving and delivering the contract projects between the TAOs and privates sectors.

According to level of efficiency in administration of the TAOs and level of the public participation in the good governance TAOs, result of statistic analysis demonstrates at rather "more" and "the most" degree in every activities/ projects. Especially, acknowledge information for understanding development plans and public relations projects to sound the development plans of the good governance TAOs.

There is an advice to take the body of knowledge discovers in the research to disclose to the villagers and leaders of communities; both official and unofficial leaders. Moreover all TAOs and other organizations should take the knowledge to apply to be their own tendency to practice properly in their TAOs in the future.

กิตติกรรมประกาศ

ในการทำวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ภาคกลางของประเทศไทยนั้นมิทั้งการสัมภาษณ์และการตอบแบบสอบถาม ซึ่งผู้วิจัยได้มีหนังสือขอความอนุเคราะห์ไปยังอบต. ต้นแบบ ทั้ง 15 อบต. เพื่อขอสัมภาษณ์และตอบแบบสอบถามโดยมีทั้งบุคคลที่มีตำแหน่งในการบริหารอบต. หรือตำแหน่งทางสังคมอื่นๆ ในตำบลกับบุคคลที่ไม่มีตำแหน่งใดใดแต่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรม ของอบต. ซึ่งทุก อบต. ต่างได้ให้ความอนุเคราะห์อย่างยิ่ง ทำให้การเก็บข้อมูลสามารถรวบรวมข้อมูลได้เป็นจำนวนมากและเกินกว่าเป้าหมาย

สารบัญ

บทคัดย่อภาษาไทย	ก-ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค-จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช-ฅ
สารบัญตาราง	ญ
แผนภูมิ	ฎ
บทที่ 1 บทนำ	1
วิธีการศึกษา	19
บทที่ 2 แนวคิดการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน	25
แนวคิดการกระจายอำนาจ	25
แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน	35
บทที่ 3 การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล	47
โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล	47
กิจกรรมการบริหารของอบต.	54
การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบ	61
ระดับการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในอบต. ต้นแบบ	64
บทที่ 4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล	73
วิเคราะห์วิธีการบริหารของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล	73
วิเคราะห์กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในอบต. ต้นแบบ	77
วิธีการบริหารของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล	82
และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพ	
บทที่ 5 บทสรุปและเสนอแนะ	84
บทสรุป	84
ข้อเสนอแนะ	89

บรรณานุกรม	90
ประวัติผู้วิจัย	93
ภาคผนวก	84

DRU

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1	แสดงจำนวนอบต.ผู้ให้สัมภาษณ์และตอบแบบสอบถาม
ตารางที่ 2	แสดงจำนวนผู้ให้สัมภาษณ์และตอบแบบสอบถามที่จำแนกตามเพศ
ตารางที่ 3	แสดงจำนวนผู้ให้สัมภาษณ์และตอบแบบสอบถามที่จำแนกตามอายุ
ตารางที่ 4	แสดงจำนวนผู้ให้สัมภาษณ์และตอบแบบสอบถามที่จำแนกตามระดับการศึกษา
ตารางที่ 5	แสดงจำนวนผู้ให้สัมภาษณ์และตอบแบบสอบถามที่จำแนกตามตำแหน่ง
ตารางที่ 6	แสดงจำนวนผู้ให้สัมภาษณ์และตอบแบบสอบถามที่จำแนกตามประสบการณ์ในการมีส่วนร่วมกิจกรรมกับอบต.
ตารางที่ 7	แสดงที่มาของรายได้ตามปีงบประมาณ
ตารางที่ 8	แสดงข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบในปี 2544
ตารางที่ 9	แสดงผลค่าเฉลี่ยรวมของการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละด้านการพัฒนา
ตารางที่ 10	แสดงประสิทธิภาพการมีส่วนร่วมของประชาชน:ระดับของการมีส่วนร่วม
ตารางที่ 11	แสดงผลค่าเฉลี่ยรวมประสิทธิภาพการใช้โครงการชุมชนสัมพันธ์

ญ

แผนภูมิ

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

หน้า

53

DRAFT

บทคัดย่อ

เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ภาค กลางของประเทศไทย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการค้นหาระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบในเขตพื้นที่ภาคกลางของประเทศไทยจำนวน 15 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยมีวัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษากระบวนการของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลของแต่ละองค์กรในเขตพื้นที่ภาคกลางของประเทศไทย
2. เพื่อวิเคราะห์กระบวนการของการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีประสิทธิภาพ
3. เพื่อศึกษาวิธีการบริหารของคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลของแต่ละองค์กรในเขตพื้นที่ภาคกลางของประเทศไทย
4. เพื่อวิเคราะห์วิธีการบริหารที่มีประสิทธิภาพของคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ภาคกลางของประเทศไทย

สำหรับระเบียบวิธีศึกษานั้นเป็นการศึกษาข้อมูลจากเอกสารวิชาการเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายอำนาจนำไปวิเคราะห์ร่วมกับการสัมภาษณ์และการตอบแบบสอบถามของผู้นำชุมชนและประชาชนที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการจากองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 15 องค์กร ซึ่งเป็นประธานสภาอบต. 6 คน ประธานบริหารอบต. 5 คน ปลัดอบต. 15 คน รวมทั้งหมด 90 คน โดยมีกรอบของการศึกษาที่เน้นแนวคิดของการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจให้ประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และต้องเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ต้นแบบในเขตพื้นที่ภาคกลางของประเทศไทย จำนวน 15 จังหวัด 15 องค์การบริหารส่วนตำบล

ผลจากการศึกษาพบว่า วิธีการบริหารของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบทั้ง 15 องค์กร มีวิธีการบริหารที่ใช้หลักการเดียวกันโดยผ่านกระบวนการสำคัญๆ 3 ขั้นตอนคือ ขั้นตอนที่ 1 การรับรู้ข้อมูล ขั้นตอนที่ 2 การประชุมประชาคมหมู่บ้าน ขั้นตอนที่ 3 การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากนั้นยังเป็นการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากต้องผ่านขั้นตอนต่างๆ ในแต่ละแผนพัฒนาหมู่บ้านหรือตำบลคือ ขั้นตอนที่ 1 มีการประสานงานกับผู้นำชุมชนกลุ่มต่างๆ ขั้นตอนที่ 2 มีการปฏิบัติตามแผนพัฒนาหมู่บ้านหรือตำบล ขั้นตอนที่ 3 มีการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล

ส่วนกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 15 องค์การนั้นพบว่าประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาหมู่บ้านหรือตำบลตามแผนพัฒนาต่างๆ ตามขั้นตอนที่สำคัญคือ

ขั้นตอนที่ 1 การรับรู้ข้อมูล ด้วยวิธีการคือ

1. ประชาสัมพันธ์ตามสื่อต่างๆ ตั้งแต่บอกปากต่อปาก ประกาศผ่านหอกระจายข่าวของหมู่บ้าน วิทยุเคลื่อนที่เคลื่อนที่ หนังสือเชิญประชุมและอื่นๆ
2. ประชุมประชาคมหมู่บ้าน ซึ่งประกอบด้วยกรรมการหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ตัวแทนกลุ่มอาชีพ สมาชิกสภาอบต. ของแต่ละหมู่บ้าน และอื่นๆ
3. รับรู้ประเด็นที่เป็นปัญหาของหมู่บ้านหรือชุมชน แนวทางแก้ไขปัญหาและลำดับความต้องการก่อนหลัง

ขั้นตอนที่ 2 การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยวิธีการคือ

1. จัดทำประชาพิจารณ์ประเด็นที่เป็นความต้องการของชุมชน
2. นำข้อสรุปเสนอสภาอบต. เพื่อพิจารณาอนุมัติงบประมาณสนับสนุนและบรรจุไว้ในแผนพัฒนาตำบลตามลำดับความสำคัญ

ขั้นตอนที่ 3 การตรวจสอบติดตามและประเมินผล ด้วยวิธีการคือ

1. เปิดโอกาสให้ประชาคมหมู่บ้าน ตำบล ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการเปิดช่องประมูผลการจัดซื้อ-จัดจ้าง ในแต่ละแผนงานอย่างโปร่งใส
2. เปิดโอกาสให้ประชาคมหมู่บ้าน ตำบล ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการติดตามการปฏิบัติงาน ตรวจสอบแผนงาน และประเมินผลของงาน โดยเฉพาะการตรวจรับมอบงานที่ชัดเจน

สำหรับระดับของประสิทธิภาพในการบริหารและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลของอบต.ต้นแบบนั้นมีค่าเฉลี่ยรวมอยู่ในระดับมากก่อนไปทางมากที่สุด ในทุกด้านหรือทุกแผนงาน โดยเฉพาะการรับรู้ข้อมูลเพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อแผนงานการพัฒนาและโครงการการประชาสัมพันธ์เพื่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของแต่ละแผนงานของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบ

ทั้งนี้โดยมีข้อเสนอแนะจากการวิจัยว่าควรนำข้อค้นพบที่กล่าวมาข้างต้นซึ่งเป็นองค์ความรู้ใหม่ไปเผยแพร่ให้กับประชาชน ผู้นำชุมชน ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทั้งในองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรอื่น ได้นำไปปรับปรุงเป็นแนวปฏิบัติให้เหมาะสมกับสภาพของแต่ละพื้นที่นั้นต่อไป

บทที่ 2

แนวคิดการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน

คำนำ

การกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนหากไม่ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจ คงจะไม่สามารถอธิบายได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างไร เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนหากไม่มีการกระจายอำนาจไปให้ประชาชน ประชาชนก็จะเข้าไปมีส่วนร่วมไม่ได้ ในทำนองเดียวกันการกระจายอำนาจก็จะเกิดขึ้นไม่ได้หากการเมืองการปกครองของประเทศนั้นไม่ใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะเน้นในด้านสิทธิโดยธรรมชาติของประชาชน นั่นหมายถึง การมีเสรีภาพเพราะฉะนั้นในบทนี้จะกล่าวถึง แนวคิดการกระจายอำนาจ แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย พร้อมกับการงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยเรียบเรียงผสมผสานตามความสัมพันธ์ของเนื้อหาในแต่ละแนวคิด และบางส่วนได้อภิปรายผลไว้ในบทที่ 4

แนวคิดการกระจายอำนาจ

ในสภาพที่เป็นจริงของทุกประเทศปัจจุบันคือ การมีประชากรเป็นจำนวนมาก การมีพื้นที่กว้างขวาง มีปัญหาต่างๆ มากมาย ซับซ้อน ขาดต่อการตัดสินใจของรัฐบาล แต่จะให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมต่อการตัดสินใจของรัฐบาลได้โดยตรงแบบประชาธิปไตยโดยตรงสมัยกรีกโบราณย่อมกระทำได้ยากยิ่ง ดังนั้นการใช้ระบบตัวแทนเพื่อเป็นกลไกทางการเมืองสมัยใหม่จึงมีอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพราะหลักของระบบตัวแทนคือการคัดเลือกบุคคลด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง เพื่อเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ หรือตัดสินใจแทนประชากรส่วนใหญ่ในประเทศนั้นๆ ด้วยเหตุนี้ “ระบบการเลือกตั้ง” จึงเป็นวิธีการที่สำคัญที่สุดของทุกประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย แต่ในกระบวนการเลือกตั้งเพื่อการเลือกตัวแทนของแต่ละประเทศนั้นจะยุ่งยาก ซับซ้อน แตกต่างกันไปตามลักษณะภูมิประเทศ ลักษณะของกลุ่มประชากรและลักษณะอื่นๆ เท่าที่เหมาะสมเพื่อนำไปสู่การเป็นตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่และสนองตอบความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด

ตามที่ กนก วงษ์ตระหง่าน ได้วิเคราะห์แนวคิดนักปราชญ์โบราณระหว่างแนวคิดของ Plato และ Aristotle นั้น Plato จะเน้นการให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจประชาธิปไตย เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนหรือการตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นหลักการของประชาธิปไตย (Principle democracy) แต่ Aristotle จะให้ความสำคัญของประชาธิปไตยไปที่กระบวนการใช้อำนาจประชาธิปไตยที่ดีที่มีการตรวจสอบและการบังคับให้มีการใช้อำนาจบริหารบ้านเมืองอย่างเป็นประชาธิปไตยเพราะการไม่เน้น กระบวนการใช้อำนาจแล้วจะเกิดปัญหาขึ้นเมื่อคนโง่ขึ้นมาใช้อำนาจ อาจใช้อำนาจที่มีอยู่ตามใจตนเองได้ หลักเกณฑ์นี้จึงเน้นกระบวนการ

ประชาธิปไตย (Process democracy)²¹ นอกจากนั้นยังเชื่อว่าการใช้เสรีภาพของมนุษย์หากเป็นการทำสิ่งที่คุณชอบหรือพอใจแล้วย่อมไม่ใช่ความยั่งยืน จนเป็นที่พึงปรารถนาได้ดีเท่ากับการกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง เนื่องจากมนุษย์แต่ละคนชอบทำตามใจตัวเองและไม่อาจคาดเดาที่จะรู้ได้ด้วยตัวเองว่าอะไรเป็นสิ่งที่ควรจะถูกเลือก ส่วนความเสมอภาคนั้นมนุษย์ไม่ได้เกิดมาอย่างเท่าเทียมกันในด้านสมรรถภาพ แต่ควรเท่าเทียมกันในด้านกฎหมาย ด้วยการทำหน้าที่ที่ต่างกันตามความสามารถของแต่ละคนภายใต้ความเสมอภาคของโอกาสอย่างแท้จริง ส่วนที่มาของการกระจายอำนาจนั้นเกิดจากที่ทุกประเทศต้องประกอบไปด้วยประชาชนจำนวนหนึ่งมากพอที่จะป้องกันชุมชนของตนเอง มีอาณาเขตหรือดินแดนที่ชัดเจนแน่นอน มีรัฐบาลที่มีความเป็นอิสระในการปกครองชุมชน ทำให้รัฐหรือประเทศทุกประเทศเน้นความมั่นคงของรัฐหรือประเทศ และอำนวยความสะดวก หรือสนับสนุนส่งเสริมกิจกรรมต่างๆ ที่จะทำให้ประชาชนในแต่ละชุมชนมีความสุขในทุกพื้นที่และกระจายไปทั่วประเทศ รัฐบาลในฐานะองค์การปกครองประเทศอาจไม่สามารถดูแลหรือสนับสนุนส่งเสริม อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงหรือไม่สามารถสนองตอบตามความต้องการของประชาชนได้อย่างเท่าเทียมกันและตรงกับความเป็นจริงของแนวคิดการกระจายอำนาจด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีการปกครองตนเองในแต่ละท้องถิ่นให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองเพื่อเปิดโอกาสหรือการบริหารงานท้องถิ่นให้มากที่สุด

สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการบริหารงานท้องถิ่นนั้นลิจิต ชีรเวทิน ให้ความสำคัญเนื่องจากเป็นฐานเสริมระบอบการปกครองประชาธิปไตยโดยเฉพาะจะช่วยเสริมสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยจะเป็นเวทีการฝึกฝนกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยและจะเป็นที่เลือกสรรและสร้างผู้นำทางการเมืองจากสภาพความเป็นหน่วยย่อย (microcosm) ซึ่งเปรียบเสมือนเซลล์ในองคาพยพของชีวภาพ ซึ่งเป็นองค์ประกอบย่อยดีรวมกันเป็นองค์ประกอบใหญ่เท่ากับเป็นฐานสำคัญของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ถ้าประเทศไม่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในส่วนบนหรือระดับชาติ การปกครองส่วนท้องถิ่นก็คงจะดำเนินไปได้ยากลำบาก ขณะเดียวกันการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยโดยเน้นแต่โครงสร้างเบื้องต้นหรือระดับล่างหรือระดับท้องถิ่นจะกลายเป็นคนหัวโต ไม่มีส่วนใดช่วยเสริมฐานรากซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ย่อมทำให้เกิดความเสียสมดุลและมีผลต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยในประเทศนั้นๆ เป็นอย่างมาก²² ทั้งนี้เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งในด้านการพัฒนาชุมชนเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางเนื่องจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นย่อมเข้าใจถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่าคนต่างถิ่น ส่วนรัฐบาลกลางเป็นเพียงหน่วยสนับสนุนในด้านงบประมาณบางส่วนและความรู้ทางเทคนิคสำหรับการพัฒนาท้องถิ่นแต่ทั้งนี้ไม่ควรมองข้ามหลักการกระจายอำนาจที่อุทัย หิรัญโต ได้สรุปไว้ว่า

1. ไม่ควรให้ท้องถิ่นมีอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบมากนัก เพราะอาจมีรายได้ไม่เพียงพอรายจ่าย และเป็นเหตุให้ต้องพึ่งรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา

²¹ กนก วงษ์ตระหง่าน, ประชาธิปไตยกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง, กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526. หน้า 37.

²² ลิจิต ชีรเวทิน, การเมืองการปกครองของไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536. หน้า 316.

2. เมื่อกำหนดหน้าที่ใดให้ส่วนท้องถิ่นแล้ว ควรมอบอำนาจให้ด้วย เพื่อให้งานสามารถบรรลุผลสำเร็จได้

3. การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นควรเป็นไปทีละเล็กละน้อยเพียงพอกับความสามารถในการปกครองตนเอง แต่ต้องมีอำนาจบริหารอย่างอิสระ รัฐบาลควบคุมเท่าที่จำเป็นหรือเป็นเพียงการกำกับ²³

แต่ควรจะเป็นไปตามผลการทดลองตาม “โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่น : ข้อเสนอเพื่อการขยายผล” ของ J.K. Robert England ซึ่งเป็นผู้แทนโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ที่ได้กำหนดหลักการกระจายอำนาจไว้ว่า

1. กระจายความสัมพันธ์ทางด้านการบริหารการปกครอง
2. ทำให้การเมืองมีบรรยากาศของการเป็นประชาธิปไตยโดยให้ประชาชนมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการประชาธิปไตย

3. พัฒนาประชาสังคมและองค์กรชุมชน

เพราะฉะนั้นแนวทางการพัฒนาที่จะให้ผลดีได้ประชาชนและรัฐบาลจะต้องเข้าใจกันและกันเป็นอย่างดี รัฐบาลต้องมีความใกล้ชิดกับประชาชนและสนองความต้องการของประชาชนหรือมีความรับผิดชอบต่อประชาชนให้มากยิ่งขึ้น โดยเน้นความมีเหตุผลและเกิดสมดุลของการกระจายอำนาจจึงจะสามารถตรวจสอบได้อย่างชัดเจน²⁴ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่ Carl Cohen ได้จัดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของรัฐกับบทบาทของประเทศในระบอบประชาธิปไตยเป็น 3 ด้านคือ

1. ด้านกว้างของประชาธิปไตย ซึ่งเกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐบาลที่มีผลกระทบต่อประชาชน และหากประชาชนมีบทบาทต่อการตัดสินใจของรัฐมาก ย่อมทำให้การใช้อำนาจของรัฐบาลหรือผู้ปกครองเป็นไปในทิศทางที่ประชาชนต้องการมากขึ้น

2. ด้านลึกของประชาธิปไตย เป็นการมองบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ด้วยการแสดงความคิดเห็นผ่านไปยังรัฐบาลโดยตรงหรือโดยอ้อม ซึ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมดังกล่าวหากมีมากย่อมส่งผลให้รัฐบาลใช้อำนาจตรงกับความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น

3. ด้านยาวของประชาธิปไตย เป็นการมองบทบาทของประชาชนที่มีต่อนโยบายต่างๆ ของรัฐบาล โดยเฉพาะการใช้อำนาจตัดสินใจนโยบาย ซึ่งหากมีประชาชนมีบทบาทต่อการใช้อำนาจหรือมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล ย่อมบ่งบอกถึงความเป็นประชาธิปไตยของชุมชนนั้นๆ ขึ้น²⁵

กล่าวโดยสรุปแนวคิดของ Cohen เน้นประเด็นที่บทบาทของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง เพื่อให้การตัดสินใจของรัฐบาลหรือการใช้อำนาจของรัฐบาลสนองตอบความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด

²³ อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2523. หน้า 20.

²⁴ สำนักงาน ก.พ. กระทรวงมหาดไทย และ UNDP, สรุปผลการทดลองตาม “โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่น: ข้อเสนอเพื่อการขยายผล” เอกสารประกอบการสัมมนา (โรเนียวเย็บเล่ม) 18-19 กันยายน 2543, ม.ป.ป. หน้า 14.

²⁵ Carl Cohen, **Democracy**, The Free Press : New York, 1971. P. 8-23.

แต่สำหรับอุทัย หิรัญโต มิได้มองบทบาทของประชาชนกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือการใช้ อำนาจในการตัดสินใจของรัฐบาล เพราะเป็นการจำแนก ลักษณะของการกระจายอำนาจ โดยเน้นไปที่ ความสัมพันธ์ของอำนาจจากส่วนกลางกับหน่วยการปกครองที่ต่ำกว่า ซึ่งสรุปได้เป็น 2 ประเภทคือ

1. การกระจายอำนาจทางการเมือง เป็นการกระจายอำนาจหน่วยการเมืองที่ย่อยลงไปให้มีอำนาจ ในกระบวนการนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ โดยสงวนอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายไว้ที่รัฐบาลกลาง จึง มักจะเป็นรัฐที่เป็นสหพันธรัฐมากกว่ารัฐเดี่ยว เช่น สหรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา ที่มีอำนาจอิสระในการปกครอง แต่อำนาจทางด้านการทหาร และการต่างประเทศ รัฐบาลกลางจะสงวนอำนาจไว้

2. การกระจายอำนาจทางการบริหาร เป็นการกระจายอำนาจที่รัฐบาลกลาง ได้มอบอำนาจให้ หน่วยการปกครองที่ต่ำกว่ามีอำนาจดำเนินการต่าง ๆ ได้โดยอิสระภายในท้องถิ่นตน²⁶

ส่วนการจำแนกรูปแบบของการกระจายอำนาจ อุทัย หิรัญโต กลับมีแนวคิดเดียวกับองค์การ สหประชาชาติซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ระบบคือ

1. ระบบการให้ท้องถิ่นดำเนินงานเองอย่างเต็มที่ (Comprehensive Local Government System) กล่าวคือส่วนท้องถิ่น และส่วนกลางมีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการทุกอย่างไปสู่วัตถุประสงค์เดียวกัน เหมือนกัน ภายใต้การกำหนดของกฎหมาย โดยเฉพาะการสนับสนุนให้ส่วนท้องถิ่นดำเนินงานด้านเกษตรกรรม การศึกษา การอนามัย และการสังคมสงเคราะห์ ได้โดยตรงมากกว่าที่จะให้หน่วยงานสาขาของกระทรวง ทบวง กรม ที่อยู่ในส่วนกลางจัดทำเอง

2. ระบบการให้มีส่วนร่วมกันดำเนินงาน (Partnership System) หมายถึง กิจกรรมบางอย่างท้องถิ่น มีอำนาจที่จะดำเนินการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยตรง แต่กิจกรรมบางอย่างจะกระทำได้อาศัยอยู่ภายใต้การ ควบคุมของหน่วยช่วยเหลือทางวิชาการของส่วนกลางหรือบางกิจการหน่วยงานสาขาของกระทรวง ทบวง กรม ที่อยู่ในส่วนกลางจัดทำเอง

3. ระบบการแยกหน้าที่รับผิดชอบออกเป็น 2 ฝ่าย (Dual System) เป็นระบบที่ส่วนกลางให้ความ ช่วยเหลือทางวิชาการโดยตรง แต่ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการต่างๆ บ้าง ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งไม่มาก นักเนื่องจากท้องถิ่นไม่มีเงิน และกำลังคนที่เพียงพอ ดังนั้นส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเพียงการกระจายอำนาจทาง การเมือง มากกว่าที่จะกลายเป็นการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจและสังคม

4. ระบบรวมการดำเนินงานไว้ที่ส่วนกลางแห่งเดียว (Integrated Administrative System) กล่าวคือ ส่วนกลางจะดำเนินงาน โดยให้ความช่วยเหลือแก่ส่วนท้องถิ่นทุกอย่าง²⁷

กล่าวโดยสรุป ประเทศไทยในอดีตหรือก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ใช้บังคับการกระจายอำนาจ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอยู่ในระบบที่ 4 เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยยังคงควบคุมการเก็บภาษี อากร การกู้เงิน การอนุมัติงบประมาณท้องถิ่นและการอบรมเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจนั้น ไม่น่าจะผิดเพี้ยนหรือแตกต่างไปจากข้อสรุป 3 ประการของอุทัย หิรัญโต มากนัก กล่าวคือ

²⁶ อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น, อ้างแล้ว, หน้า 19.

²⁷ อุทัย หิรัญโต, เรื่องเดิม, หน้า 18.

1. เพื่อระบายความมั่นคง (Conquest) ของบริการสาธารณะต่างๆ ที่รวมอยู่หรือเป็นภารกิจของรัฐบาลกลางออกไปให้ท้องถิ่นรับผิดชอบในลักษณะของการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง
2. เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการของรัฐที่ได้ปฏิบัติในท้องถิ่น เพื่อประชาชนในท้องถิ่นรู้ความต้องการและปัญหาของท้องถิ่นได้ดีกว่าส่วนกลาง
3. เพื่อเป็นการกระจายการพัฒนาออกไปสู่ท้องถิ่นต่างๆ ให้รวดเร็วยิ่งขึ้น²⁸

กล่าวโดยสรุปการกระจายอำนาจด้วยวิธีการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหาร เพราะประชาชนรับผิดชอบกันเองเพื่อสนองตอบความต้องการของชุมชน จึงทำให้ประหยัด เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันตามสภาพภูมิศาสตร์และจำนวนประชากร เป็นเหตุให้สภาพความเป็นอยู่และรายได้แตกต่างกัน ดังนั้นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการเองได้อย่างอิสระ ผลของงานย่อมสำเร็จลงได้อย่างมีประสิทธิภาพอันเนื่องมาจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนแต่ละท้องถิ่นได้ใช้สิทธิ เสรีภาพ ในการใช้ดุลยพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสมเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่นซึ่งการปกครองท้องถิ่นเกือบทุกรูปแบบในแต่ละประเทศที่ยึดหลักการกระจายอำนาจอย่างชัดเจนโดยอาศัยวิธีการเลือกตั้ง จึงทำให้มีการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลกลางที่นับวันจะมีมากขึ้นตามความเจริญของบ้านเมืองจนมีอาจจะดำเนินการสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง

สำหรับประเทศไทยมีปัจจัยต่างๆ ที่สนับสนุนการกระจายอำนาจอย่างชัดเจนถึง 3 ประการ กล่าวคือ

1. รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ไว้อย่างชัดเจนตามที่กล่าวมาข้างต้น
2. รัฐบาลได้กำหนดนโยบายการกระจายอำนาจไว้ชัดเจนเช่นกัน
3. ประชาสังคมมีความตื่นตัวในกระบวนการประชาธิปไตยมาก โดยเฉพาะพัฒนาการกระบวนการของการกระจายอำนาจ²⁹

นอกจากนั้นตามหลักการปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้ประกาศว่า “มนุษย์เกิดมามีเสรี มีศักดิ์ศรี และสิทธิเท่าเทียมกันและพึงปฏิบัติต่อกันด้วยความเอื้ออาทร...ทุกคนมีสิทธิในชีวิต มีเสรีภาพ... มีสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อันจำเป็นต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการพัฒนาตนเองอย่างอิสระ” และยังเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 (มาตรา 4) ที่ว่า “ศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” และ (มาตรา 26) “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งโคทม อาริยา ได้สรุปในเชิงพฤติกรรมของมนุษย์ที่ควรจะต้องปฏิบัติให้เป็นจริงได้คือ

1. ประชาชนต้องพึ่งตนเอง เริ่มจากความเชื่อมั่นและศรัทธาในมนุษย์
2. ประชาชนต้องพึ่งกันเอง เริ่มจากความเอื้ออาทรและความสามารถในการรวมกลุ่ม
3. ประชาชนต้องพึ่งหน่วยงานรัฐ โดยเฉพาะกระบวนการยุติธรรมและการจัดสรรทรัพยากร

²⁸ อุทัย หิรัญโต, *เรื่องเดิม*, หน้า 17.

²⁹ สำนักงาน ก.พ. กระทรวงมหาดไทยและ UNDP, *เรื่องเดิม*, หน้า 16.

4. ประชาชนต้องสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยผ่านองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ³⁰

ส่วนการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยที่ผ่านมา เอก เหล่าธรรมทัศน์ ได้สรุปเป็นคำถามที่สำคัญไว้ว่า “เป็นการปกครองท้องถิ่นด้วยคนจากส่วนกลางและเป็นการปกครองส่วนกลางด้วยคนจากท้องถิ่น” ซึ่งหมายถึงว่า หน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคคือผู้ปกครองและบริหารที่เป็นจริงในต่างจังหวัดทั้งในเมืองและชนบทหรือผู้นำและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นคือ ข้าราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลางที่คัดสรรควบคุมโดยระบบราชการประจำซึ่งรวมศูนย์อยู่ที่กรุงเทพฯ โดยเฉพาะงบประมาณ และโครงการต่างๆ ที่มักจะถูกคัดสรร จัดแบ่ง และกำหนดโดยส่วนราชการประจำที่อยู่เหนือขึ้นไปในระดับกรมและกระทรวง เพราะฉะนั้นกลไกของรัฐต่างๆ จึงไม่ได้ขึ้นต่อชุมชนและท้องถิ่นในทางการเมือง หากแต่ขึ้นต่อระบบราชการประจำที่รวมศูนย์อยู่ที่กรุงเทพฯ จึงไม่อาจทำตามความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริงได้เลย จึงเข้าทำนองคำคมที่ว่า “เป็นการปกครองท้องถิ่นด้วยคนจากส่วนกลาง” ส่วนคำคมที่ว่า “เป็นการปกครองส่วนกลางด้วยคนจากท้องถิ่น” นั้นเป็นการอธิบายถึงสภาวะการแข่งขันในทางการเมืองระดับชาติ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละพื้นที่เพื่อให้ใช้อำนาจ อิทธิพลในฐานะส.ส. หรือรัฐมนตรีคัดคนหรือผลักดันให้หน่วยราชการประจำต้องนำโครงการสำคัญๆ ลงมาในพื้นที่ของเขตเลือกตั้งหรือเขตฐานคะแนนเสียงของตนเพื่อเป็นการสร้างฐานเสียงให้แข็งแกร่ง โดยผ่านข้าราชการประจำระดับชาติต้องร่วมมือกับนักการเมืองเพื่อแทรกแซงนโยบาย ระดับภูมิภาคหรือชนบท ดังนั้นนักการเมืองระดับชาติหรือ ส.ส. จึงมีความสามารถในการสนองตอบปัญหาและข้อเรียกร้องของท้องถิ่นเป็นหลัก ทำให้ขาดความรู้ ความสามารถในการแก้ปัญหาในระดับชาติและระดับสากล ขณะเดียวกัน ความรู้ ความสามารถ และวิสัยทัศน์ของบุคคลเหล่านั้น จึงจำกัดอยู่ในระดับท้องถิ่นต่างๆ ที่บุคคลเหล่านั้นคือตัวแทนของคนในชาติ³¹ จึงทำให้ไม่แตกต่างไปจากคำคมที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้ไม่แตกต่างไปจากข้อสรุปที่ลิจิต ชีรเวคิน ได้สรุปลักษณะสำคัญๆ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทยไว้ว่า

1. ท้องถิ่น ไม่มีอิสระมากพอที่จะปกครองตนเอง รัฐบาลโดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยยังพยายามควบคุมการบริหารส่วนภูมิภาค ทำให้การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินไปได้อย่างเชื่องช้า
2. ผู้นำท้องถิ่นยังมีทัศนคติแบบจารีตนิยม กล่าวคือ ยังมีความกลัวข้าราชการฝ่ายบ้านเมือง ไม่กล้าแสดงออกอย่างเต็มที่
3. รายได้ของท้องถิ่นมีไม่เพียงพอกับรายจ่ายทำให้จำเป็นต้องอาศัยเงินงบประมาณจากส่วนกลาง ทำให้ขาดความเป็นอิสระและความคล่องตัว
4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถทางเทคนิคในการบริหาร การทำงานงบประมาณ การวางแผน การร่างโครงการฯลฯ
5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นที่แสวงหาประโยชน์ของคนบางกลุ่ม จนมีคำกล่าวว่า สภาผู้รับเหมา³² เป็นต้น

³⁰ โคทม อริยา, บทบาททางการเมืองขององค์กรเอกชน (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพฯ : ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์, 2542. หน้า 3.

³¹ เอก เหล่าธรรมทัศน์, สองนคราประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2539. หน้า 47-49.

³² ลิจิต ชีรเวคิน, การเมืองการปกครองไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2), อ่างแล้ว, หน้า 310.

จากประเด็นปัญหาต่างๆ ดังกล่าวนักวิชาการได้เสนอแนวคิดเพื่อการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนมีความสนใจ ติดตามและรับผิดชอบต่อการเมืองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นเป็นต้นว่า เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้เสนอว่า

1. ต้องกระจายอำนาจไปให้การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งที่มีอยู่ในเขตเมืองและเขตชนบทและถ้าระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ที่เกิดขึ้นนั้นมีหลายชั้นต้องให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นชนบทเป็นอิสระจากหน่วยปกครองท้องถิ่นเขตเมืองหรือจากหน่วยปกครองท้องถิ่น ชั้นสูงที่ควบคุมหน่วยปกครองท้องถิ่นพื้นฐาน

2. ให้ท้องถิ่นรับผิดชอบทั้งในด้านการใช้จ่ายและด้านการหารายได้ โดยเฉพาะการมีอิสระภาพในการกำหนดโครงการ แผนงาน และงบประมาณ³³

ส่วนอิสระ สุวรรณบล ได้เสนอเกี่ยวกับตัวแบบด้านระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่สำคัญกล่าวคือ

1. การบริหารทั่วไป ตั้งแต่งานธุรการ การเงิน การบริหารงานบุคคล การประชาสัมพันธ์ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนา 5 ปี แผนพัฒนาประจำปี เทศกิจ ทะเบียน การบรรเทาสาธารณภัย ศูนย์ข้อมูล การลงทุน ศูนย์ข้อมูลการท่องเที่ยว เป็นต้น

2. การศึกษาของเด็กหรือเยาวชน มีการพัฒนาอาชีพ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การกีฬา การสนทนากาการ ห้องสมุด

3. การสาธารณสุข สวัสดิการสังคมและสิ่งแวดล้อม การอนามัย สุขาภิบาล การป้องกันโรค การรักษาพยาบาล

4. วิศวกรรมโครงสร้างพื้นฐาน วิศวกรรมขนส่ง งานโยธา งานสร้างถนน สร้างสะพาน ระบบน้ำ การจัดการสภาพแวดล้อมต่างๆ การควบคุมอาคาร การผังเมือง³⁴

แต่จากการศึกษาของสมคิด เลิศไพฑูรย์ แม้จะไม่ได้เสนอแนวทางให้มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยโดยตรง แต่ผลของการศึกษาการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส ได้สะท้อนให้เห็นพัฒนาการเกี่ยวกับการบริหารการคลังท้องถิ่น กล่าวคือ รายได้หลักจะมาจากรายได้จากภาษี 5 ประเภทด้วยกัน คือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย ภาษีเพื่อการประกอบวิชาชีพ และอาจเก็บเพิ่มเติมภาษีรถยนต์ อากรมหรสพ ภาษีสุรา และเครื่องดื่ม โดยภาษีและอากรต่างๆ ดังกล่าว แม้องค์กรส่วนท้องถิ่นสามารถเก็บได้แต่จะต้องได้รับการอนุญาตจากรัฐเพราะรัฐได้กำหนดเพดานขึ้นสูงไว้ และห้ามมิให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเพิ่มอัตราภาษี

ส่วนรายได้อื่นๆ คือรายได้จากทรัพย์สิน จากสาธารณูปโภคและจากการประกอบการพาณิชย์หรือเป็นรายได้ที่เกิดจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทรัพย์สินบางประเภทอยู่แล้ว ได้นำทรัพย์สินเหล่านั้นไป

³³ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *สองนคราประชาธิปไตย*, อ่างแล้ว, หน้า 52.

³⁴ อิสระ สุวรรณบล, “ข้อเสนอเกี่ยวกับตัวแบบด้านระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น” สรุปผลการทดลองตาม “โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดี โดยกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่น : ข้อเสนอเพื่อการขยายผล” เอกสารประกอบการสัมมนา, อ่างแล้ว, หน้า 100.

หารายได้ กับรายได้ประเภทหนึ่งคือ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลซึ่งมี 3 ประเภทคือ เงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินงาน โดยเฉพาะการจ้างพนักงานดูแลอาคาร ถนนหนทาง ฯลฯ เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน เป็นต้นว่า การก่อสร้างอาคาร การซื้อที่ดินเพื่อสร้างถนน เป็นต้น และสุดท้ายเงินอุดหนุนเพื่อการกระจายอำนาจที่รัฐต้องจ่ายให้ทุกๆ ปี ตามภาระงานที่เพิ่มขึ้น

นอกจากนั้นรายได้ที่เป็นเงินกู้ ซึ่งพบว่าตั้งแต่ปี ค.ศ. 1982 เป็นต้นมาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องขออนุมัติจากส่วนกลางอีกต่อไป เพราะสามารถติดต่อกับธนาคารหรือหน่วยงานที่ให้กู้ยืมได้โดยตรง³⁵ จนกลายเป็นพัฒนาการทางการคลังและการปกครองส่วนท้องถิ่นอีกแนวทางหนึ่งนั่นเอง

สำหรับการศึกษาการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสวีเดนของ Soren Haqqroth เกี่ยวกับ Local Governance : The case of Sweden ซึ่งสรุปความโดยชูลีพร เดชขำ พอเป็นสังเขปว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปสภาเคาน์ตีและเทศบาลนั้นเน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของภาครัฐ ในลักษณะของการกระตุ้นจิตสำนึกประชาชนให้อยู่ในฐานะที่มีอิทธิพลต่อผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง และสามารถเรียกร้องความรับผิดชอบในการบริหารกิจการท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะแผนพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกในการดูแลเด็ก แผนการพัฒนาท้องถิ่น การพิจารณางบประมาณ ภาษี และเรื่องเกี่ยวกับการเงินต่างๆ ที่สภาท้องถิ่นสามารถกระทำได้อย่างเป็นอิสระ ไม่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับจากรัฐ จึงทำให้การบริหารองค์การปกครองท้องถิ่นมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นด้วย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญของประเทศได้กำหนดหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ

1. ให้สภาเทศบาล ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกมาจากการเลือกตั้งตัดสินใจในเรื่องทั่วไปของท้องถิ่น
2. ให้อำนาจระดับท้องถิ่นและภาคในเรื่องภาษี
3. การทำงานของเทศบาลและสภาเคาน์ตีต้องได้รับอนุมัติจากสภาสูงของรัฐ
4. ขอบเขตพื้นที่ การจัดโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจของเทศบาลจะกำหนดขึ้นโดยกฎหมาย

เมื่อก้าวโดยสรุปแล้ว หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะมี 3 เงื่อนไขที่สำคัญรองรับคือ

1. ความสามารถของท้องถิ่น ท้องถิ่นมีความสามารถตามกฎหมายในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับประชาชน
2. ทรัพยากรการเงิน
3. อำนาจประชาธิปไตยหรืออำนาจในการตัดสินใจเป็นของประชาชน³⁶

อย่างไรก็ตามหากมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบโดยเฉพาะประเทศไทย ซึ่งมีทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลซึ่งมี 3 ระดับคือเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และกรุงเทพมหานคร นั้น สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้เสนอแนวคิดด้านความสัมพันธ์

³⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์อักษร, 2543. หน้า 18-21.

³⁶ ชูลีพร เดชขำ, การปกครองท้องถิ่นประเทศสวีเดน, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์อักษร, 2543. หน้า 2, 5-6, 17, 39 และ 62.

ระหว่างท้องถิ่นกับส่วนท้องถิ่นด้วยกันกล่าวคือ ต้องมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะในการให้ความช่วยเหลือในเรื่องเทคนิค อุปกรณ์ เครื่องไม้เครื่องมือต่างๆ การสนับสนุนทางการเงินซึ่งกันและกันในการให้บริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง การให้ความคิดเห็นข้อเสนอแนะต่างๆ และที่สำคัญที่สุดคือการรวมกลุ่มระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง จัดตั้งสหการในรูปแบบต่างๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างในลักษณะของการเป็นองค์การมหาชน³⁷ เป็นต้น

เพราะฉะนั้นแนวคิดการกระจายอำนาจที่ถูกต้องและเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ของทุกประเทศควรเปิดโอกาสให้สมาชิกในชุมชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการปกครองตนเองและการพัฒนาชุมชนอย่างกว้างขวาง ตั้งแต่การริเริ่มโครงการ การวางแผนอย่างเป็นขั้นตอน การจัดทำงบประมาณ การดำเนินการตามแผนโดยสมาชิกในชุมชนได้มีส่วนร่วมอย่างทั่วถึงทั้งในทางตรงและทางอ้อมที่ผ่านทางตัวแทน จะทำให้การปกครองตนเองอย่างสมบูรณ์และยั่งยืน จึงจะเป็นการกระจายอำนาจที่แท้จริง

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนถือได้ว่าเป็นหัวใจที่สำคัญของการบริหารจัดการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่การคิด ร่วมกระทำ ร่วมตรวจสอบและร่วมรับผิดชอบ ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของหลักธรรมาภิบาลและควรเป็นหลักการทางการบริหารที่หน่วยงานภาครัฐทุกระดับควรยึดเป็นแนวทางในการปฏิบัติ

ในหมวด 5 ของแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ว่ารัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบใช้อำนาจอธิปไตย (มาตรา 76) และรัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นทั้งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงการสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ (มาตรา 78) ต่อจากนั้นรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดไว้ในหมวดที่ 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ที่จะต้องให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 282) ขณะเดียวกันการกำกับดูแลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม (มาตรา 283) ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองได้เฉพาะ (มาตรา 284) ทั้งนี้้องการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนโดยวิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น (มาตรา 285) หลังจากนั้นได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดกรอบไว้ 6 ประการคือ หลักความโปร่งใส หลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หลักความเสมอภาค หลักความคุ้มค่าและหลักการมีส่วนร่วม แต่ในที่สุดได้ออกเป็น

³⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, การปกครองท้องถิ่นประเทศไทย, อ่างแก้ว, หน้า 26.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545^๗ เพื่อกำหนดให้การบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็นการกระจายภารกิจ และทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน... ต้องใช้วิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตาม การตรวจสอบ และประเมินผล การปฏิบัติงานทั้งนี้ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

อย่างไรก็ตามหลักการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนได้มีนักวิชาการเสนอแนวความคิดไว้อย่างหลากหลายตามวิธีการหรือกระบวนการแต่ละกรณีศึกษาของนักวิชาการแต่ละคนเป็นต้นว่าหากเป็นหลักการพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ดีที่orthy ก็ผล ศึกษานั้นต้องยึดหลัก 4 ประการ เพื่อตอบคำถามที่ว่าควรจะเกิดขึ้นเมื่อใด ใครควรจะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการและในรูปแบบใด กล่าวคือ

หลักที่ 1 Starting Early หรือเริ่มต้นเร็วด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการตัดสินใจ เพื่อช่วยให้ข้อมูลในการตัดสินใจพัฒนาทางเลือกให้มีความรอบคอบมากขึ้น

หลักที่ 2 Stakeholders หรือครอบคลุมผู้เกี่ยวข้อง กล่าวคือ กระบวนการมีส่วนร่วมต้องทำอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้ได้รับผลกระทบ ควรมีโอกาสเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วม

หลักที่ 3 Sincerity หรือความจริงใจ ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปอย่างเปิดเผย จริงใจ ปราศจากอคติและมีการสื่อสารระหว่างกันอยู่ตลอดเวลา

หลักที่ 4 Suitability หรือเป็นการเลือกเทคนิคและวิธีการของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความเหมาะสมโดยพิจารณาจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ระดับความสนใจของชุมชน รวมทั้งลักษณะทางสังคม วัฒนธรรม และค่านิยมของชุมชน^{๓๘}

แต่กรณีศึกษาเดียวกันของorthy ก็ผล เมื่อนำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนไปเกี่ยวข้องกับ การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วมที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างกว้างขวาง จนมีผลต่อการตัดสินใจที่รอบคอบมากขึ้น ประชาชนมีการเรียนรู้ในชุมชนมากขึ้น กลายเป็นความสอดคล้องระหว่างปรัชญาการปกครองส่วนท้องถิ่นกับหลักธรรมาภิบาล ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหาร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประการคือ

1. เพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ ช่วยให้มีทางเลือกมากขึ้นและมีการตัดสินใจที่รอบคอบมากขึ้น
2. เป็นการสร้างฉันทามติ ลดความขัดแย้ง และก่อให้เกิดความชอบธรรม
3. เป็นการสร้างการยอมรับ ความรู้สึกเป็นเจ้าของ ทำให้การนำโครงการหรือนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ง่ายขึ้นและประหยัดทรัพยากร
4. เป็นการสร้างความใกล้ชิดระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในชุมชน

^๗ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 99 ก. ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2545

^{๓๘} orthy ก็ผล, **Best Practices ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คลังวิชา, 2546.

5. ช่วยทำให้ประชาชนสนใจปัญหาของชุมชนมากขึ้น³⁹

เมื่อนำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนไปสัมพันธ์กับการปกครองส่วนท้องถิ่นและหลักธรรมาภิบาลแล้วได้นำไปสู่การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ทั้งตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและองค์ประกอบของการบริหารจัดการที่ดีและมีประสิทธิภาพอย่างมากมายหลายแนวคิดเป็นต้นว่า อานันท์ ปันยารชุน ได้กำหนดองค์ประกอบไว้ 5 ประการคือ

1. Accountability หมายถึง การทำงานอย่างมีหลักการมีเหตุผลที่สามารถอธิบายได้
2. Participation หมายถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. Predictability หมายถึง ความสามารถที่คาดการณ์การดำเนินงานถึงความก้าวหน้าของการเปลี่ยนแปลงไว้
4. Transparency หมายถึง ความสะอาดโปร่งใส

5. Interrelate หมายถึง ความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงในส่วนต่างๆ⁴⁰

แต่กรณีแนวคิดของประเวศ วะสี ต้องประกอบด้วย 3 องค์ประกอบหลักคือ

1. มีการเมืองและระบบราชการที่โปร่งใสรับผิดชอบต่อสังคมและตรวจสอบได้
2. มีภาคธุรกิจที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคมและตรวจสอบได้
3. มีสังคมที่เข้มแข็งเป็นลักษณะของประชาสังคม (Civil Society) ที่สามารถตรวจสอบภาครัฐและภาคธุรกิจให้ตั้งอยู่ในความถูกต้องได้⁴¹

ส่วนธีรยุทธ บุญมี ได้เสนอให้ประชาชน ข้าราชการ และผู้บริหาร ในทุกด้านทุกระดับต้องเป็นหุ้นส่วน (partnership) กันในการกำหนดชะตากรรมของประเทศหรืออีกนัยหนึ่ง เป็นกระบวนการความสัมพันธ์ (Interactive relation) ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชน โดยทั่วไปในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้⁴² แต่ประเด็นที่จะเป็นปัญหาคือหลักเกณฑ์ที่จะวัดความมีประสิทธิภาพหรือไม่มีประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นคืออะไรหรือเป็นอย่างไร ซึ่งในเริ่มแรกจะใช้แนวคิดของ James L. Creighton⁴³ (แปลและเรียบเรียงโดยวันชัย วัฒนศัพท์) ที่ได้สรุปหลักเกณฑ์ในการวัดไว้ว่าต้องประกอบด้วยความรู้สึกของสาธารณชนที่มีต่อโครงการกับการสนับสนุนต่อโครงการของสาธารณชนในรูปแบบโครงการสาธารณชนสัมพันธ์ โดยเน้น “เพียงพอ ยุติธรรม เปิดเผย โปร่งใส น่าเชื่อถือ” ตามหลักการฉันทามติ (Consensus) จากการเข้าไปทำงานร่วมกับ

³⁹ อรรถ กักพล, เรื่องเดิม, หน้า 24.

⁴⁰ อานันท์ ปันยารชุน, ปาฐกถาเรื่องรัฐธรรมนูญกับอนาคตประเทศไทย ในมติชน 26 มีนาคม 2541. หน้า 2.

⁴¹ ประเวศ วะสี, ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ สังคม และศีลธรรม, กรุงเทพฯ : หมอชาวบ้าน, 2541. หน้า 6.

⁴² ธีรยุทธ บุญมี, สังคมเข้มแข็งรัฐธรรมนูญแห่งชาติ, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สาขาร, 2541. หน้า 1 และ 17.

⁴³ James L Creighton, A Guide book for involving citizens in community Decision MAKING.

ประชาชนทุกกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสีย⁴³ ทั้งนี้ต้องมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพด้วย กล่าวคือ

1. มีการสื่อสารสองทางโดยมีเป้าหมายรวมเพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและการสนับสนุนจากสาธารณชน
2. ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลอย่างเพียงพอถึงทางเลือกและผลที่ตามมาโดยให้สาธารณชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือที่เป็นนโยบายของรัฐ
3. การตัดสินใจต้องมี “คุณค่า” มี “ความชอบธรรม” ซึ่งหมายถึงกระบวนการในการตัดสินใจต้องเป็นกระบวนการที่ยุติธรรม เปิดเผย และเป็นประชาธิปไตย โดยเป็นไปตามหลักการที่สำคัญคือ
 - 3.1 การให้ข้อมูลสาธารณะ ต้องได้รับคำบอกเล่าเกี่ยวกับการตัดสินใจ
 - 3.2 การมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ ต้องได้รับรู้ก่อนการตัดสินใจ
 - 3.3 การปรึกษาหารือ เพื่อให้มีบทบาทต่อการตัดสินใจ
 - 3.4 การสร้างฉันทามติ ต้องเห็นชอบด้วยการตัดสินใจ⁴⁴

กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวต้องดำเนินการอย่างโปร่งใส ในทุกโอกาสและตลอดโครงการ

นอกจากนั้นกรณีศึกษา Best Practices ของอรรถ กักพลได้สรุปประเด็นสำคัญจากการเรียนรู้การมีส่วนร่วมของประชาชน 3 ประการคือ

ประการแรก ความหลากหลายของระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน จะมีบทบาทที่แตกต่างกันในแต่ละระดับดังนี้

1. **การมีส่วนร่วมในระดับให้อำนาจแก่ประชาชน** คือการให้บทบาทแก่ประชาชนในระดับที่สูงที่สุด เพราะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจแล้วรัฐจะดำเนินการตามการตัดสินใจนั้น รูปแบบที่สำคัญคือการลงประชามติหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีบทบาทในการจัดหาข้อมูลเพื่อสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนพร้อมทั้งนำเสนอทางเลือกเพื่อให้ประชาชนตัดสินใจเลือกด้วยวิธีการลงประชามติ
2. **การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความช่วยเหลือ** คือการให้บทบาทแก่ประชาชนในระดับสูง โดยประชาชนและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจ ซึ่งจะสะท้อนออกมาในลักษณะของการร่วมจัดทำแผนการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกันระหว่างฝ่ายภาครัฐ ภาคธุรกิจ และผู้นำชุมชน
3. **การมีส่วนร่วมในระดับการเข้าไปมีบทบาท** เป็นลักษณะของการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทำงานตลอดกระบวนการตัดสินใจมีการแลกเปลี่ยน ความคิดเห็นและข้อมูลข่าวสารระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างจริงจัง และมีจุดมุ่งหมายชัดเจน ข้อมูล ความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในทางเลือกต่างๆ ในลักษณะการประชุมเชิงปฏิบัติการ ซึ่งมีการร่วมมือในกิจกรรมต่างๆ ไม่เป็นการถาวรแบบการมีส่วนร่วมในระดับของความร่วมมือ

⁴³ วันชัย วัฒนศัพท์ (แปลและเรียบเรียง), คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ศิริกนกออฟเซต, 2544. หน้า 328-330.

⁴⁴ วันชัย วัฒนศัพท์ (แปลและเรียบเรียง), เรื่องเดิม, หน้า 1-5.

4. การมีส่วนร่วมในระดับหารือ เป็นลักษณะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ให้ข้อเท็จจริง ความรู้สึก และความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ในลักษณะของการสำรวจความคิดเห็นหรือการประชุมสาธารณะ

5. การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด บทบาทของประชาชนมีน้อยมากเพราะได้รับข้อมูลทางเดียวจากรัฐสู่ประชาชนในลักษณะของการจัดทำสื่อเผยแพร่ การทำวารสารฯลฯ

ประการที่สอง การตระหนักถึงการกำหนดระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งผู้บริหารจะต้องคำนึงถึงประเด็นสำคัญอีก 2 ประการคือ

1. ต้องจัดกระบวนการการมีส่วนร่วมให้ชัดเจนตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย รวมทั้งประโยชน์ที่คาดหวังจากการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อเลือกระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมสอดคล้องกัน

2. ต้องมีความชัดเจนว่าต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับใดและแจ้งให้ทราบตั้งแต่ต้น พร้อมกับการศึกษาสัญญาที่จะดำเนินการตามระดับการมีส่วนร่วม

สำหรับปัจจัยที่สำคัญในการกำหนดระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีหลายปัจจัยคือ

1. **ลักษณะพื้นที่** โดยพิจารณาจากความเป็นสังคมชนบทและเมือง ซึ่งจากกรณีศึกษาต่างๆ จะมีรูปแบบการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกันกล่าวคือ

- 1.1 ประชาชนชนบทมีเวลาว่างต่อการมีส่วนร่วมมากกว่าประชาชนในเมือง
- 1.2 ประชาชนมีส่วนร่วมสัมพันธ์แบบเครือญาติแต่ในเมืองจะเป็นแบบเป็นทางการ
- 1.3 ประชาชนชนบท ต้องผ่านสื่อที่เข้าใจง่ายจากการพูด ฟัง แสดง มากกว่าการอ่าน

2. **ลักษณะของกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการให้เข้ามามีส่วนร่วม** กล่าวคือ เลือกระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม เช่น ประชาชนที่มีความกระตือรือร้นหรือผู้นำชุมชนควรเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในระดับสูง

3. **ประเด็นหรือเรื่องที่ต้องการให้ประชาชนเข้าร่วม** หากมีผลกระทบหรือขัดแย้งกับประชาชนสูงควรมีรูปแบบการมีส่วนร่วมที่หลากหลายและเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในระดับสูงมากกว่าการให้ข้อมูลหรือการหารือ

4. **ทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** โดยเฉพาะงบประมาณและบุคลากรต้องพิจารณาข้อจำกัดของงบประมาณและทักษะของบุคคลที่จำเป็นซึ่งต้องให้ข้อมูลต่อประชาชนก่อนมีการตัดสินใจ

ประการสุดท้าย เงื่อนไขที่มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมี 3 ประการคือ

1. **ผู้นำองค์กร** ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการ ต้องมีความจริงใจ ตั้งใจ แน่วแน่ต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้เกิดความไว้วางใจของประชาชน ซึ่งมักจะเป็นปัจจัยสำคัญของความสำเร็จ

2. **ทีมงานและองค์กร** ต้องมีความสามารถ มีความรับผิดชอบในการวิเคราะห์สถานการณ์ การกำหนดเป้าหมาย การเลือกกระดัดและรูปแบบการมีส่วนร่วม รวมทั้งการติดต่อกับประชาชน เพื่อสร้างทัศนคติทางบวกต่อกระบวนการมีส่วนร่วมจะส่งผลให้กระบวนการมีส่วนร่วมมีความหมายมากขึ้น

3. **ประชาชน** ควรยึดประชาชนเป็นหลักมากกว่าความสะดวกของหน่วยงาน เพราะการมีส่วนร่วมเป็นงานอาสาสมัคร ซึ่งอาจไม่มีเวลาสำหรับการมีส่วนร่วมและไม่ได้รับรายได้อื่นใด ขณะเดียวกันอาจเสียรายได้ประจำของตนไป ดังนั้นบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตระหนักว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามการบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องเข้าใจประชาชนในท้องถิ่นและประเด็นสำคัญๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนดังนี้

1. ความสำคัญของประชาชนที่จะมามีส่วนร่วมกับผลกระทบที่ประชาชนจะได้รับ
2. ความอิสระของประชาชนที่จะเข้าร่วมต้องมีความเป็นอิสระทางความคิด และต้องไม่อยู่ใต้อิทธิพลใดๆ
3. คำนึงถึงความสามารถ ความรู้ ความเข้าใจ และความสะดวกของประชาชนที่จะเข้าร่วมในแต่ละกิจกรรม
4. หัวใจของความสำเร็จของการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางโดยเอื้ออำนวยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง⁴⁵

สำหรับกรณีศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ของอรัญ กักผล นั้นพบว่า อบต. ห้วยกะปิ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรีมีหลายปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงาน กล่าวคือ

1. **ปัจจัยเรื่องข้อมูล** โดยเน้นกระบวนการได้มาของข้อมูล คือ
 - 1.1 ใช้แบบสอบถามสำรวจความต้องการและความจำเป็นเร่งด่วนของชาวบ้าน
 - 1.2 การจัดเวทีประชาคม
 ทำให้ข้อมูลที่ไดมามีความถูกต้อง เทียงตรง รอบด้านและทันสมัย จนกลายเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการตัดสินใจที่จะเลือกดำเนินการหรือไม่ดำเนินการได้อย่างเหมาะสมและลดความขัดแย้งในพื้นที่
2. **ปัจจัยเรื่องการประชาสัมพันธ์** โดยเน้นการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจกับประชาชนผ่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิก อบต. การกระจายเสียงผ่านหอกระจายข่าวหรือเสียงตามสาย หรือใช้รถประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่ ซึ่งจะทำการก่อนมีการดำเนินกิจกรรมในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และจะเพิ่มความถี่ขึ้นเมื่อจะเริ่มดำเนินการ
3. **ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจของประชาชน** จากการสร้างความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของประชาชนต่ออบต. ด้วยการจัดฝึกอบรม สัมมนาให้ความรู้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิก อบต. ผู้นำท้องถิ่น

⁴⁵ อรัญ กักผล, **Best Practices ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**, อ้างแล้ว, หน้า 176-186.

ตลอดจนประชาชน และกลุ่มอาชีพต่างๆ เพื่อให้เห็นความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการเข้ามามีส่วนร่วมด้วยการติดตาม ตรวจสอบ การดำเนินงานของอบต.

4. **ปัจจัยผู้นำ** ผู้นำทั้งทางการเมืองและการบริหารมีความต่อเนื่องในการดำเนินงาน มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และมีการประยุกต์ความรู้ทางวิชาการในการปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดีโดยมีปลัดอบต.ให้การสนับสนุนในเชิงรุกอย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของอบต. ห้วยกะปิ นั้นพบว่า

1. **สภาพและลักษณะพื้นที่ที่กั้นเมืองกึ่งชนบท** เพราะตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมืองและติดกับเขตเทศบาล ซึ่งมีบ้านจัดสรรเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ทำให้ระยะแรกเป็นปัญหา อุปสรรคในการทำงานของอบต. เพราะประชาชนในเขตบ้านจัดสรรไม่มีการเข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นเลย จนระยะต่อมาในเขตหมู่บ้านจัดสรรเกิดปัญหาขยะ ไฟฟ้า และประปา ผู้แทนจากหมู่บ้านจัดสรรจึงเข้าร่วมกิจกรรมมากขึ้น ปัญหาต่างๆ ก็สามารถแก้ไขได้รวดเร็ว หลังจากนั้นการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของอบต. จึงเป็นไปได้ด้วยดีตลอด

2. **ปัญหาในการเก็บข้อมูล** เป็นปัญหาที่เกิดจากการเก็บข้อมูลเพื่อการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในช่วงแรกซึ่งสมาชิกอบต. ไม่เข้าใจแบบสอบถามและไม่สามารถสอบถามได้ตรงตามแบบสอบถามข้อมูลที่ประชาชนกรอกจึงไม่ตรงกับความเป็นจริง แต่เมื่อให้ปรับภาษาแบบสอบถามให้เป็นภาษาชาวบ้านพร้อมกับการสร้างความเข้าใจในความสำคัญของแบบสอบถามปัญหาต่างๆ จึงหมดไป⁴⁶

ในส่วนของ อบต. สวนหม่อน อำเภอแม่จาง จักรี จังหวัดขอนแก่น นั้นพบว่าปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหลายประการคือ

1. การมีรากฐานชุมชนที่ดี กล่าวคือ สถาบันต่างๆ ในชุมชน เช่น วัด โรงเรียน และชาวบ้านในหมู่บ้าน มีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกันจึงเข้าร่วมพัฒนาหมู่บ้านได้เต็มศักยภาพ

2. ชาวบ้านมีคุณธรรม กล่าวคือเกรงกลัวต่อบาป มีความพอเพียงใช้ชีวิตเรียบง่าย พอใจกับความเป็นอยู่ของตน มีการใช้เหตุผล มีการตัดสินใจร่วมกันด้วยความเข้าใจที่เป็นธรรม

3. ประชาคมหมู่บ้าน ตำบล มีความรู้ ความเข้าใจในบทบาท หน้าที่ มีความเข้าใจในขั้นตอนการปฏิบัติงานของอบต. ทำให้พัฒนาการของบทบาทประชาคมมีความเข้มแข็ง

4. การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาตำบลทุกขั้นตอน ตลอดจนตรวจสอบสนับสนุนการดำเนินงานทั่วไปและการติดตามประเมินผล

5. การสื่อสารและประชาสัมพันธ์ ได้มีการเผยแพร่ ข้อมูล ข่าวสารที่เกี่ยวกับการทำงานของอบต. อย่างกว้างขวางในรูปแบบต่างๆ

6. การมีคณะที่ปรึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ประสบการณ์ และวิสัยทัศน์ในการสนับสนุนที่ดี⁴⁷

กล่าวโดยสรุปกรณีศึกษาของอรัญญิก กักผล เกี่ยวกับความสำเร็จของอบต. ห้วยกะปิ และอบต. สวนหม่อน นั้นมีประเด็นที่สำคัญๆ กล่าวคือ อบต. ห้วยกะปิ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี มีจุดเด่นในด้านการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลแบบมีส่วนร่วม การแก้ไขความขัดแย้งโดยกระบวนการประชาคมและการ

⁴⁶ อรัญญิก กักผล, เรื่องเดิม, หน้า 140-144.

⁴⁷ อรัญญิก กักผล, เรื่องเดิม, หน้า 166-167.

เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี ส่วนอบต. ส่วนหม่อน อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น มีจุดเด่นเกี่ยวกับประชาคมกับการบริหารของอบต. ซึ่งทุกองค์กรศึกษาจากการเก็บข้อมูลเอกสารต่างๆ ขององค์กร การสัมภาษณ์ผู้บริหาร พนักงานท้องถิ่น กรรมการตัดสินรางวัลและกลุ่มประชาชน รวมทั้งการสังเกตการณ์การดำเนินงานจริง จึงได้รับรางวัลพระปกเกล้าจากสถาบันพระปกเกล้า ประจำปี 2544 ในฐานะที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ส่วนกรณีศึกษาของชลบุรี เดชขำ เกี่ยวกับการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมในประเทศสวีเดนพบว่า การมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอแต่ต้องมีรูปแบบการมีส่วนร่วมอื่นด้วย โดยเฉพาะประชาชนต้องติดต่อกันใกล้ชิดมากกว่าเดิม เพื่อปรับขบวนการใหม่ให้อยู่ในสถานะที่มีอิทธิพลต่อผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง และสามารถเรียกร้องเพื่อให้รับผิดชอบในการบริหารกิจการท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะการตั้งกลุ่มขึ้นเพื่อช่วยกันเองและกลุ่มด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นมา ซึ่งมีประมาณร้อยละ 20 ของประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมชุมชนในรูปของอาสาสมัครในด้านกิจกรรมการกีฬา สันทนาการ และกิจกรรมทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับทุกคน และร้อยละ 10 ที่ทำงานอาสาสมัครทุกสัปดาห์⁴⁸

จากแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและกรณีศึกษาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เห็นความสำคัญของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีความจำเป็นเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะ

1. เป็นการสร้างภูมิคุ้มกันต่อความรู้สึการสูญเสียอำนาจเพราะเป็นการทำความเข้าใจถึงความต้องการของแต่ละกลุ่ม และการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีที่จะยับยั้งการกระทำที่เกินขอบเขต
2. เป็นการฝึกอบรมผู้ที่จะเป็นผู้นำในอนาคต โดยเฉพาะจะได้เรียนรู้วิธีที่จะมีอิทธิพลเหนือคนอื่นด้วยการฝึกอบรมการทำงานร่วมกันหรือการสร้างความร่วมมือในการทำงานร่วมกัน
3. เป็นการสร้างให้เห็นสภาพของความเป็นชุมชนที่สร้างสรรค์ในความไว้วางใจและเอาใจใส่ซึ่งกันและกัน
4. ก่อให้เกิดแนวทางที่จะแก้ปัญหาย่างชาญฉลาดในการทำความเข้าใจทัศนคติที่แตกต่างเข้ามาเจรจากันอย่างแท้จริงเพราะนั่นเป็นการสร้างความมั่นใจต่อสาธารณชนว่าทัศนคติหรือความคิดเห็นทั้งหลายจะได้รับการพิจารณา

เมื่อกลายเป็นความจำเป็นและสำคัญต่อกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้วย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณชนอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะ

1. เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ เพราะกระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนช่วยให้เกิดความกระจ่างในวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการหรือนโยบายนั้นๆ ได้อยู่เสมอ
2. การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา กระบวนการหารือโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบมักจะสิ้นเปลืองและเสียเวลา แต่ในทางปฏิบัติแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนมาตั้งแต่ต้นสามารถที่จะลดความล่าช้าและลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้เพราะการตัดสินใจที่

⁴⁸ ชวลีพร เดชขำ, การปกครองท้องถิ่นประเทศสวีเดน, อ้างแล้ว, หน้า 62-63.

ได้รับการยอมรับอย่างสูงจากกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียก่อนการตัดสินใจจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติและทำให้เกิดการประหยัดค่าใช้จ่าย

3. การสร้างฉันทามติ ก่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างคู่กรณีและลดความขัดแย้งทางการเมืองเพื่อสร้างให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

4. การเพิ่มความง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ เพราะมีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้นจึงอาจจะรู้สึกกระตือรือร้นในการที่จะช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

5. การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าใน “กรณีที่ย่ำแย่ที่สุด” การมีส่วนร่วมของประชาชนแม้ไม่อาจลดหรือกำจัดความขัดแย้งในทุกๆ กรณีได้แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงได้

6. การดำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม อันเนื่องมาจากความเข้าใจถึงเหตุผลที่นำไปสู่การตัดสินใจนั้นๆ

7. การคาดคะเน ความหวังกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่ทำงานในโครงการ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะเพิ่มความรู้สึกที่ไวและเกิดความตระหนักถึงการตอบสนองของสาธารณชนที่เป็นไปได้ต่อกระบวนการและการตัดสินใจต่างๆ

8. การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน เพราะเป็นการให้การศึกษาต่อสาธารณชนทั้งในด้านการเรียนรู้ในเนื้อหา และมีความเข้าใจต่อกระบวนการตัดสินใจของผู้นำ⁴⁹

กล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับแนวความคิดการกระจายอำนาจนั้นมีความสัมพันธ์กับการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่จะมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการได้นั้น จำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด เพราะการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการและร่วมตรวจสอบด้วยนั้นหมายถึง การปกครองแบบธรรมาภิบาลหรือธรรมรัฐ ซึ่งอันันท์ ปันยารชุน ขอมรับว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนได้เป็นปัจจัยที่สำคัญอีกปัจจัยหนึ่งในหลายปัจจัยของการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและยังเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับธรรมาภิบาลหรือธรรมรัฐในความหมายของประเวศ วะสี ว่าต้องประกอบด้วยสังคมที่เข้มแข็ง ประชาสังคม (Civil Society) สามารถตรวจสอบภาครัฐ และภาคธุรกิจให้ตั้งอยู่ในความถูกต้องได้กับหลักการธรรมาภิบาล หรือธรรมรัฐของธีรยุทธ บุญมี ที่ว่าธรรมรัฐเป็นการบริหารจัดการประเทศที่ดีในทุกๆ ด้าน และทุกระดับโดยทั้งประชาชน ข้าราชการ และผู้บริหาร ต่างเป็นหุ้นส่วน (partnership) กันในการกำหนดชะตากรรมของประเทศ หรืออีกนัยหนึ่งเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ (Interactive relation) ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และภาคประชาชน ที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้ ทั้งนี้เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นได้ก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการ ซึ่ง James L. Creighton ได้อธิบายและพอจะสรุปได้ว่าเป็นการเพิ่มคุณภาพในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายนั้นๆ ขณะเดียวกันจะเป็นการลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เพราะเป็นการลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ

⁴⁹ วันชัย วัฒนศัพท์ (แปลและเรียบเรียง), คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน (พิมพ์ครั้งที่ 2), อ่างแล้ว, หน้า 5-10.

เนื่องจากเกิดความเข้าใจระหว่างคู่กรณี และอาจเป็นฉันทามติ ซึ่งทำให้ง่ายในการนำไปปฏิบัติ ไม่มีการเผชิญหน้า เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม ทำให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติมีความตระหนักมากยิ่งขึ้น นอกจากนั้นยังก่อให้เกิดความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ในการเรียนรู้เพื่อการปฏิบัติด้วย ทั้งนี้เพราะประสิทธิภาพในการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นวัดได้จากความเห็นหรือความรู้สึกรของสาธารณชนที่ให้การสนับสนุนต่อโครงการต่างๆ อย่างมีฉันทามติ (Consensus) ด้วยวิธีการที่เรียกว่า “ชุมชนสัมพันธ์” (public relations programs) ที่เน้นกระบวนการ “เพียงพอ ยุติธรรม เปิดเผย โปร่งใส น่าเชื่อถือ” ตามที่กล่าวมาข้างต้น

บทที่ 3

การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

คำนำ

องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเรียกย่อว่า อบต. เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุดและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ปรับปรุงแก้ไขฉบับที่ 1-3 พ.ศ. 2542 และแก้ไขครั้งสุดท้ายปลายธันวาคม 2546 โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงทำให้โครงสร้างการบริหารส่วนตำบลครั้งหลังสุดมีการเลือกตั้งนายกอบต.จากประชาชนในตำบลได้โดยตรง แต่ครั้งนี้จะศึกษาภายใต้เงื่อนไขของการปรับปรุงแก้ไข ฉบับที่ 1-3 พ.ศ. 2542 คือนายกอบต. มาจากการคัดเลือกของสมาชิกสภาอบต. หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งจะไม่มีตำแหน่งนายกอบต. แต่จะมีตำแหน่งประธานบริหารอบต. เป็นฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติคือประธานสภาอบต.

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ปรับปรุงแก้ไขฉบับที่ 1-3 พ.ศ. 2542 ได้กำหนดโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลที่สำคัญไว้ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 44) ดังรายละเอียดในแต่ละส่วนคือ

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สมาชิกสภาอบต. มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละหมู่บ้านๆ ละ 2 คน ในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น แต่ถ้าอบต.ใดมีเพียงหมู่บ้านเดียวให้มีสมาชิกสภาอบต.ได้ 6 คน และในกรณีที่มี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภา อบต. ได้หมู่บ้านละ 3 คน โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้งโดยต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญคือ

1. มีสัญชาติไทยและมีอายุไม่ต่ำกว่า 2 5 ปี
2. มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำติดต่อกันในทะเบียนบ้านไม่น้อยกว่า 6 เดือน จนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง
3. ต้องไม่เป็นนักบวช นักพรต ภิกษุ สามเณร มีร่างกายทุพพลภาพฯ หรือไม่เป็นนักการเมืองท้องถิ่น นักการเมืองระดับชาติ ไม่เป็นผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลฯ

4. ไม่เคยถูกไล่ออก ให้ออก ปลดออกจากราชการ รัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถูกผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง หรือเคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดโดยพันโทษมาแล้วไม่ถึง 3 ปีในวันเลือกตั้งเว้นแต่เป็นโทษที่กระทำโดยประมาทหรือเป็นความผิดลหุโทษ

ฯลฯ

ทั้งนี้สมาชิกสภาอบต. ต้องเข้าไปทำหน้าที่ (มาตรา 46) ตามที่กำหนดคือ

1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการของอบต.
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
3. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามแนวนโยบายและแผนพัฒนาตำบลตาม (1) และกฎหมายระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ เมื่อมีการดำรงตำแหน่งและทำหน้าที่ตามกฎหมาย จึงจำเป็นต้องมีการสิ้นสุดสภาพของสมาชิกสภาอบต. ภายใต้งบเงื่อนไข (มาตรา 47 ตรี) ที่ว่า
 1. ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
 2. ตาย
 3. ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายอำเภอ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลาออก
 4. เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนดำรงตำแหน่งหรือในกิจการที่กระทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น
 5. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 47 ทวิ
 6. มิได้อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาติดต่อกันเกินหกเดือน
 7. ขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลติดต่อกันสามครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

8. สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งเพราะมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอ

ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณา และมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

9. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง

ทั้งนี้ให้นายอำเภอเป็นผู้สอบสวนและวินิจฉัยโดยคำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุดท้าย นอกจากนั้นในสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 48) ได้กำหนดให้มีประธานสภาและรองประธานสภาคนหนึ่งซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้นายอำเภอแต่งตั้งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดย (มาตรา 49) ประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปีนับแต่วันที่ได้รับเลือกเป็นประธานหรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

สำหรับคณะกรรมการบริหารอบต. นั้นประกอบด้วย (มาตรา 58) ประธานกรรมการบริหารคนหนึ่งและกรรมการบริหารจำนวน 2 คน ซึ่งสภาอบต. เลือกจากสมาชิกสภาอบต.แล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้งโดยมีปลัดอบต. ซึ่งเป็นข้าราชการประจำที่เป็นตำแหน่งสูงสุดในอบต.นั้นๆ เป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร ทั้งนี้เพื่อให้เข้าไปมีอำนาจและทำหน้าที่ในการบริหารอบต. (มาตรา 59) กล่าวคือ

1. บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
2. จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ
3. รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง
4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมายสำหรับการพ้นจากตำแหน่งนั้น (มาตรา 64) ได้กำหนดเงื่อนไขที่สำคัญๆ ไว้หลายประการคือ

1. ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2. มีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

3. สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงพร้อมกันตาม
 มาตรา 4 7 ตี (9)
4. ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้คณะกรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 9 2
5. คณะกรรมการบริหารลาออก และในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าพ้นจากตำแหน่งนับแต่
 วันที่คณะกรรมการบริหารมีมติลาออก

6. ความเป็นกรรมการบริหารของประธานกรรมการบริหารสิ้นสุดลง

7. สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อย
 กว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

8. สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบังคับงบประมาณ
 รายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่คณะกรรมการบริหารเสนอและผู้ว่า
 ราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
 ไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบังคับงบประมาณดังกล่าว ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของ
 จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่งตาม(1) (2) (3) (4) (6) (7) (8)
 คณะกรรมการบริหารนั้นต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินกิจการต่อไปจนกว่าคณะกรรมการบริหารที่
 แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

เมื่อคณะกรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่งตาม (4) (5) (6) (7) หรือ (8) ให้สภาองค์การ
 บริหารส่วนตำบลเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นคณะกรรมการบริหารขึ้นใหม่แล้ว
 เสนอให้นายอำเภอแต่งตั้งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง และถ้าพ้นกำหนดเวลาสิบ
 ห้าวันแล้วไม่อาจแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารดังกล่าวได้โดยมีสาเหตุสำคัญจากสภาองค์การ
 บริหารส่วนตำบลให้นายอำเภอเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาสั่งยุบสภาองค์การบริหาร

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคสามหรือกรณีที่
 คณะกรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่งตาม (2) หรือ (3) และนายอำเภอเห็นว่าควรให้คณะกรรมการ
 บริหารที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ตามวรรคสองดำเนินการต่อไป จะเป็นการเสียหายแก่องค์การบริหาร
 ส่วนตำบลหรือราชการนายอำเภอจะสั่งให้คณะกรรมการบริหารนั้นพ้นจากหน้าที่และแต่งตั้งบุคคล
 ที่เห็นสมควรเป็นประธานกรรมการบริหารคนหนึ่ง และกรรมการบริหารจำนวนสองคนประกอบ
 เป็นคณะกรรมการบริหาร เพื่อดำเนินกิจการชั่วคราวจนกว่าคณะกรรมการบริหารที่แต่งตั้งขึ้นใหม่
 จะเข้ารับหน้าที่ก็ได้

ในระหว่างที่ไม่มีคณะกรรมการบริหาร ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่
ของประธานกรรมการบริหารเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราว จนกว่าคณะกรรมการบริหารที่แต่งตั้ง
ขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ส่วนการพ้นจากตำแหน่งเป็นรายละเอียดบุคคลนั้นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขต่อไปนี้

1. พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายอำเภอ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าพ้นจากตำแหน่ง
นับตั้งแต่วันลาออก
3. ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 9 2
4. สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อย
กว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่
5. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้ลงคะแนนเสียงให้พ้น
จากตำแหน่งตามกฎหมายเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
พ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีที่สมาชิกภาพของกรรมการบริหารผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (4) ผู้นั้นอาจอุทธรณ์หรือ
โต้แย้งมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดได้ภายในสิบห้าวันนับแต่
วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติ โดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย
ประกอบด้วย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว ในกรณีดังกล่าวยังไม่ต้อง
ดำเนินการเลือกกรรมการบริหารแทนตำแหน่งที่ว่างจนกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำวินิจฉัย
แล้ว

ส่วนการพ้นจากตำแหน่งนั้นได้กำหนดให้อยู่ภายใต้เงื่อนไข (มาตรา 50) ที่สำคัญดังนี้

1. ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายอำเภอ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าพ้นจากตำแหน่ง
นับตั้งแต่วันลาออก
2. พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 12 ซึ่งได้มาใช้
บังคับโดยอนุโลมตามมาตรา 4 7
3. ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหาร หรือกรณีที่ตำแหน่งประธานหรือรองประธาน
สภาองค์การบริหารส่วนตำบลว่างลงเพราะเหตุอื่นใด (มาตรา 51) นอกจากครบวาระ ให้มีการเลือก
ประธานหรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแทนตำแหน่งที่ว่างภายในสิบห้าวันนับแต่
วันที่ตำแหน่งนั้นว่างและให้ผู้ซึ่งได้รับเลือกแทนนั้นอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าวาระที่เหลืออยู่ของ
ผู้ซึ่งตนแทน สำหรับประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ดำเนินการประชุมให้เป็นไป
ตามข้อบังคับการประชุมที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (มาตรา 52) โดยมีรองประธานสภาองค์การ

บริหารส่วนตำบลมีหน้าที่กระทำการแทนประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อ
 ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือตามที่

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย

เมื่อประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่อยู่ในที่ประชุมให้
 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาประชุมเลือกกันเองเป็นประธานในการประชุมคราวนั้น

จากองค์ประกอบของอบต. ที่กล่าวมาข้างต้นสามารถเขียนเป็นแผนภูมิโครงสร้างที่
 สำคัญได้ดังนี้

DRU

จากแผนภูมิข้างต้นจะพบว่าทั้งคณะกรรมการบริหารอบต.และสภาอบต. ต่างก็ทำหน้าที่ที่สำคัญๆ ร่วมกันอย่างน้อย 3 ประการคือ

1. จัดทำแผนพัฒนาตำบล
2. จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี
3. ออกข้อบังคับต่างๆ ในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ของอบต.

ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

กล่าวโดยสรุปการทำงานร่วมกันระหว่างคณะกรรมการบริหารอบต. และสภาอบต. ต่างก็เป็นองค์กรที่มีการถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งกันและกันไม่แตกต่างไปจากระบบรัฐสภาที่ใช้ในการบริหารประเทศตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มากนัก

กิจกรรมการบริหารของอบต.

สำหรับการปฏิบัติงานที่เป็นจริงของอบต. ทั้ง 15 อบต. ที่เป็นต้นแบบพบว่าทั้ง 15 อบต.ต้นแบบที่กล่าวมาข้างต้นผู้วิจัยได้ไปศึกษาเอกสารราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการพัฒนาหมู่บ้านและตำบลได้รายละเอียดที่สำคัญๆ ดังนี้

ทั้ง 15 อบต. จำเป็นต้องมีแผนพัฒนาตำบล ซึ่งเป็นแผนงานสำหรับการพัฒนาเป็นรายปี กับแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล แต่เป็นแผน 5 ปี และมีทุก อบต. โดยอยู่ในช่วงระหว่างการพัฒนาตามแผนองค์การบริหารส่วนตำบล 5 ปี พ.ศ. 2545-2549 และสุดท้ายคือข้อบังคับตำบลเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งทุก อบต. จะต้องออกเป็นกฎหมายผ่านสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกฎหมายท้องถิ่นใช้บังคับเป็นรายปี เรียกว่าข้อบังคับตำบลเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งต้องมีทุกปี

นอกจากนั้นในแผนพัฒนาต่างๆ ดังกล่าวจะบอกแหล่งที่มาของรายได้และรายจ่ายอย่างละเอียดที่คล้ายกันทุก อบต. กล่าวคือ

รายได้ มาจาก

ก. รายได้จากภาษีอากร ซึ่งเก็บจาก

ภาษีโรงเรือนที่ดิน

ภาษีบำรุงท้องที่

ภาษีป้าย

ภาษีสุรา

ภาษีสรรพสามิต

ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดิน

ค่าภาคหลวงแร่

ค่าภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อน

ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมป่าไม้

ค่าภาษีมูลค่าเพิ่ม

ค่าภาษีธุรกิจเฉพาะ

ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม

ข. รายได้ที่มีใช้ภาษีอากร ซึ่งเก็บจาก

1. ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต

ค่าธรรมเนียมการจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

ค่าใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

ค่าปรับผู้กระทำความผิดกฎหมายจราจรทางบก

ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล

2. รายได้จากทรัพย์สิน

ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร

ค่าเช่าสถานที่

3. รายได้จากสาธารณูปโภค และการพาณิชย์

กิจการประปาหมู่บ้าน

4. รายได้เบ็ดเตล็ด

ค่าขายแบบแปลน

อื่นๆ

หมายเหตุ รายได้ของแต่ละ อบต. อาจจะแตกต่างกันตามสภาพพื้นที่ของแต่ละ อบต. กล่าวคือ บางพื้นที่ของ อบต. ไม่มีแร่ หรือไม่ได้เป็นแหล่งปิโตรเลียม จึงไม่ได้เก็บค่าภาษีหรือค่าภาคหลวงเข้าเป็นรายได้ของ อบต.

รายจ่าย ได้จ่ายไปตามแผนงานที่กำหนดไว้ตามแผนพัฒนาตำบล และแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล (แผน 5 ปี) ในรูปของข้อบังคับตำบลเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งทุก อบต. จะมีรายละเอียดที่ไม่แตกต่างกันมากนักเช่นกัน กล่าวคือ

1. จ่ายตามแผนงานพัฒนาเศรษฐกิจ

การส่งเสริมอาชีพให้กลุ่ม/ผู้ว่าจ้าง

จัดหาทุนหมุนเวียนในการประกอบอาชีพ

จัดสร้างตลาดกลางประจำตำบล

เพิ่มรายได้ในครัวเรือน

ฯลฯ

2. จำยตามแผนพัฒนาด้านสังคม

ส่งเสริมสวัสดิการชุมชน

ส่งเสริมกิจกรรมการพัฒนาเด็กเล็ก เยาวชน สตรี และคนชรา

ค้ำนันทนาการ และการกีฬา

ช่วยเหลือผู้ประสบภัย ผู้ด้อยโอกาส

ต่อต้านยาเสพติด

สร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน

ฯลฯ

3. จำยตามแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

สร้างถนน ซ่อมแซมถนน ท่อระบายน้ำ ทางเดิน

ประปาหมู่บ้าน

โทรศัพท์สาธารณะ ไฟฟ้าสาธารณะ

ฯลฯ

4. จำยตามแผนพัฒนาแหล่งน้ำ

ขุดลอกคลอง วางท่อระบายน้ำ ฝาย เขื่อน การเก็บกักน้ำ

น้ำเพื่อการเกษตร

น้ำเพื่อการบริโภค

ฯลฯ

5. จำยตามแผนพัฒนาด้านสาธารณสุข

ให้ความรู้เรื่องสุขอนามัย

การป้องกันโรคติดต่อต่างๆ

สุขาภิบาลชุมชน

ฯลฯ

6. จำยตามแผนพัฒนาด้านการเมืองและการบริหาร

ส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจ กิจกรรมของท้องถิ่น

ให้ความรู้เรื่องประชาธิปไตย การเลือกตั้งแก่ประชาชน

ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ

ส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

7. จำยตามแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กำจัดสิ่งปฏิกูล และขยะในชุมชน น้ำเสีย

บำบัดฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สร้างจิตสำนึกในการรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

ฯลฯ

8. จำยตามแผนพัฒนาด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

ส่งเสริมวัฒนธรรมท้องถิ่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น ประเพณีท้องถิ่น

สนับสนุนงบประมาณการศึกษาในท้องถิ่น

จัดศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน

สร้างที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน ตำบล

ส่งเสริมกิจกรรมทางศาสนา

ส่งเสริมงานฝีมือ

ฯลฯ

จากแผน 8 แผนงานข้างต้นดังกล่าว แต่ละอบต. จะมีเหมือนกันทุกอบต. แต่จะแตกต่างในรายละเอียด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสำคัญและความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นว่าอะไรคือความต้องการเร่งด่วน และอะไรคือความต้องการที่ไม่เร่งด่วน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางด้านงบประมาณสนับสนุนเช่นกัน

กล่าวโดยสรุป ทั้งรายรับ-รายจ่ายของแต่ละอบต. นั้นมักจะมีที่มาของงบประมาณในการสนับสนุนแต่ละแผนงานพัฒนาเพียง 3 วิธีการคือ

1. รายได้ที่มาจาก อบต. แต่ละ อบต. สามารถจัดเก็บได้เอง
2. รายได้ที่มาจกส่วนราชการต่างๆ ในอำเภอ จังหวัด จัดเก็บได้
3. รายได้ที่มาจกเงินอุดหนุนของรัฐบาล

ทั้ง 3 ที่มาของรายได้ข้างต้นนั้น จะพบว่ารายได้ส่วนใหญ่จะมาจากส่วนราชการต่างๆ ในอำเภอ จังหวัด จัดเก็บให้ ส่วนรายได้ที่แต่ละอบต. จัดเก็บเองกับรายได้ที่มาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล แต่ละอบต. จะได้รับไม่เท่ากัน บางอบต. รายได้ที่มาจกอบต. จัดเก็บเองมีสูงกว่ารายได้รัฐบาลให้การอุดหนุนตามตารางที่ 7

ตารางที่ 7
แสดงที่มาของรายได้ตามปีงบประมาณ

อบต.	ได้มาจาก	ปีงบประมาณ	รายได้ที่รับ	
ทุ่งลูกนก	จัดเก็บเอง	2543	261,818	
	ส่วนราชการอื่นเก็บให้		4,393,059	
	รัฐบาลอุดหนุน		1,425,781	
คานหาม	จัดเก็บเอง	2543	10,187,547	
	ส่วนราชการอื่นเก็บให้		643,332	
	รัฐบาลอุดหนุน		742,900	
บ้านหม้อ	จัดเก็บเอง	2543	}	4,858,111
	ส่วนราชการอื่นเก็บให้			1,080,300
	รัฐบาลอุดหนุน			
พุกม่วง	จัดเก็บเอง	2544		1,266,047
	ส่วนราชการอื่นเก็บให้			5,302,071
	รัฐบาลอุดหนุน			814,900
บ้านอิฐ	จัดเก็บเอง	2546	}	ข้อมูลไม่ชัดเจน
	ส่วนราชการอื่นเก็บให้			
	รัฐบาลอุดหนุน			1,295,338
สาริกา	จัดเก็บเอง	2546		9,909,600
	ส่วนราชการอื่นเก็บให้			2,989,082
	รัฐบาลอุดหนุน			
เขาขลุง	จัดเก็บเอง	2542		1,039,564
	ส่วนราชการอื่นเก็บให้			4,488,870
	รัฐบาลอุดหนุน			1,328,500
หินปัก	จัดเก็บเอง	2544		117,669
	ส่วนราชการอื่นเก็บให้			1,662,625
	รัฐบาลอุดหนุน			1,287,700

อบต.	ได้จาก	ปีงบประมาณ	รายได้ที่รับ
พระงาม	จัดเก็บเอง	2545	303,147
	ส่วนราชการอื่นเก็บให้		2,175,406
	รัฐบาลอุดหนุน		1,638,451
บางโพธิ์	จัดเก็บเอง	2543	4,187,500
	ส่วนราชการอื่นเก็บให้		4,711,500
	รัฐบาลอุดหนุน		948,700
บ้านปรก	จัดเก็บเอง	2545	468,018
	ส่วนราชการอื่นเก็บให้		3,344,598
	รัฐบาลอุดหนุน		1,457,297
ไทรมา	จัดเก็บเอง	2543	28,271,628
	ส่วนราชการอื่นเก็บให้		
	รัฐบาลอุดหนุน		340,900
บางปลา	จัดเก็บเอง	2543	8,889,971
	ส่วนราชการอื่นเก็บให้		18,495,778
	รัฐบาลอุดหนุน		340,900
เสือโฮก	จัดเก็บเอง	2543	296,323
	ส่วนราชการอื่นเก็บให้		2,272,351
	รัฐบาลอุดหนุน		1,338,100
วังลึก	จัดเก็บเอง	2545	4,038,900
	ส่วนราชการอื่นเก็บให้		
	รัฐบาลอุดหนุน		1,365,500

หมายเหตุ 1. บางอบต. ไม่ได้แยกรายได้ที่จัดเก็บเองกับรายได้ที่มีส่วนราชการอื่นเก็บให้
 2. ปีงบประมาณไม่เหมือนกัน เพราะได้รับเอกสารจากแต่ละอบต. แตกต่างกัน หรือบางครั้งปีเดียวกัน แต่ละปีงบประมาณไม่สอดคล้องกัน ซึ่งอาจมาจากระบวนการจัดเก็บข้อมูลของแต่ละอบต.

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาภาพรวมของอบต. ทั้ง 15 อบต. ต้นแบบ ที่กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง ได้เก็บข้อมูลต่างๆ ไว้มีรายละเอียดที่สำคัญดังนี้

DRU

จากตารางที่ 8 พบว่าอบต. แต่ละอบต. ถูกแบ่งชั้นตามจำนวนงบประมาณที่แต่ละอบต. ได้รับโดยไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ชั้น แต่การได้รับรางวัลเป็น อบต. ต้นแบบ ไม่จำเป็นต้องเป็นอบต. ชั้นหนึ่ง หรือชั้นใด มีงบประมาณมากหรือน้อย แต่ขึ้นอยู่กับการบริหารของคณะกรรมการบริหารอบต. ซึ่งทุกอบต. มีเท่ากันตามกฎหมายคือ 3 คน

การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบ

การบริหารกิจกรรมต่างๆ ของอบต. ต้นแบบแต่ละอบต. ตามที่ได้สัมภาษณ์ประธานกรรมการบริหารอบต. ประธานสภาอบต. ปลัดอบต. สมาชิกสภาอบต. และประชาชนที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมตามแผนการพัฒนาตำบล/หมู่บ้านได้มีประเด็นที่สำคัญๆ ดังนี้

การรับรู้ข้อมูล

1. สมาชิกสภาอบต. นำข้อมูลที่เป็นความต้องการมาจากชาวบ้านโดยเน้นปัญหาที่มีความสำคัญเร่งด่วนแล้วจัดลงในแผนพัฒนา
2. ใช้เสียงตามสาย เดินชักชวน หนังสือเชิญและจัดประชุมร่วมวางแผน เพื่อชักชวนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและการตรวจสอบ
3. ให้ความสำคัญต่อการสร้างจิตสำนึกสาธารณะ จากการอบรมชี้แจงพูดตามเวทีต่างๆ
4. จัดอบต. เคลื่อนที่ เพื่อการรับรู้ปัญหาของอบต.
5. การใช้เสียงตามสายในชุมชนที่เป็นเมืองจะไม่ได้รับความสำเร็จเพราะกลางวันประชาชนไปทำงาน จึงจำเป็นต้องใช้รถตรวจการพร้อมป้ายโฆษณา
6. วิธีการที่ทำให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมและมีส่วนร่วมมากคือ
 - 6.1 การประชุมประชาคมหมู่บ้าน เพื่อจัดลำดับความต้องการหรือปัญหาของหมู่บ้านแล้วส่งสภาอบต.
 - 6.2 จัดทำประชาพิจารณ์แผนพัฒนาต่างๆ โดยเชิญตัวแทนชาวบ้านเข้ามาร่วมก่อนเสนอสภาอบต. ให้ความเห็นชอบ
 - 6.3 ประชาคมหมู่บ้านซึ่งประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้าน กรรมการหมู่บ้าน ตัวแทนอบต. ชาวบ้าน ได้เข้ามาตรวจสอบในกระบวนการจัดซื้อ จัดจ้าง และรับมอบงาน บางอบต. จะแต่งตั้งประชาชนที่มีความรู้ความสามารถด้านนั้นๆ เข้ามาตรวจสอบและรับผิดชอบโดยตรงในแต่ละกิจกรรม

การประชุมประชาคมหมู่บ้าน

1. ประชุมร่วมกันระหว่างผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ตัวแทนกลุ่มอาชีพและสมาชิกสภา อบต. แต่ละหมู่บ้าน โดยเน้นให้ประชาชนร่วมหารือกันเองเพื่อระดมความคิดในการทำงานและการ แก้ปัญหาต่างๆ
2. ให้สมาชิกสภาอบต. ร่วมกับตัวแทนชาวบ้านอีกหมู่บ้านละ 2 คน เข้าไปตรวจสอบ วางแผน การเปิดซองประมูล จัดซื้อจัดจ้าง และตรวจงาน
3. ประชาคมหมู่บ้าน ประกอบด้วย กรรมการหมู่บ้าน 15 คน ตัวแทนอบต. ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ร่วมเสนอแผนการพัฒนาไปยังสภาอบต. โดยลำดับความสำคัญของแผน
4. เน้นความโปร่งใส ให้ทุกคนมีส่วนร่วม ร่วมคิด ร่วมศึกษา ร่วมวางแผน โดยผ่าน ผู้นำชาวบ้านหรือชาวบ้านและอบต.
5. เชิญผู้มีชื่อเสียงหรือคนที่ได้รับความเชื่อถือในหมู่บ้านเข้าร่วมประชุมประชาคม หมู่บ้าน
6. เชิญกลุ่มแม่บ้าน กลุ่มอาชีพ เพื่อหารือและแก้ปัญหาต่างๆ

การจัดทำแผนพัฒนาอบต.

1. แจ้งให้ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านเพื่อนำไปหารือกับชาวบ้านเกี่ยวกับปัญหาต่างๆ และ ความต้องการของแต่ละหมู่บ้าน แล้วจัดลำดับความสำคัญก่อนนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาอบต.
2. คณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาตามความต้องการของชาวบ้านที่ได้จัดลำดับไว้ แล้วไปทำประชาพิจารณ์
3. สภาอบต. คัดเลือกแผนเร่งด่วนเพื่อนำไปจัดทำงบประมาณประจำปี กล่าวคือ โครงการที่จำเป็นเร่งด่วน จะจัดงบประมาณให้ก่อน
4. ในชุมชนที่เป็นเมือง จะมีตัวแทนของแต่ละชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยเน้น ขั้นตอนการประชุม เพื่อร่วมคิด ร่วมกำหนดแผนและร่วมปฏิบัติการ
5. รวบรวมชาวบ้านจากหลายๆ หมู่บ้านตั้งเป็นคณะกรรมการเพื่อพิจารณาความ ต้องการของชาวบ้าน
6. จำแนกชุมชนว่ามีสภาพพื้นที่อย่างไร เป็นชุมชนเมือง ชุมชนชนบท บ้านสวน บ้านริมน้ำ เพื่อค้นหาความต้องการของหมู่บ้านที่ถูกต้อง
7. เชิญตัวแทนชาวบ้านเข้าร่วมประชุมกับสภาอบต. เพื่อชี้แจงแผนพัฒนาให้เกิด ความเข้าใจในกิจกรรมต่างๆ ของอบต.

8. แผนพัฒนาเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับการสร้างถนน ประปา ไฟฟ้า น้ำ โทรศัพท์ จะมีประชาชนเข้าร่วมมากแต่หากเป็นด้านการศึกษา การท่องเที่ยว จะมีประชาชนเข้าร่วมน้อย

กล่าวโดยสรุปรูปแบบและวิธีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ตามแผนพัฒนาอบต.ของแต่ละ อบต.ต้นแบบนั้น ส่วนใหญ่ใช้รูปแบบและวิธีการเหมือนกัน กล่าวคือ ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยยึดความต้องการของประชาชนเป็นหลัก และให้เริ่มต้นตั้งแต่การร่วมคิด (ร่วมวางแผน) ร่วมทำ (ร่วมปฏิบัติและวิจารณ์) ร่วมรับผิดชอบ (การตรวจสอบ) และต้องผ่านความเห็นชอบจากประชาคมของหมู่บ้านทุกขั้นตอนอย่างเป็นระบบที่ชัดเจน คือ

ขั้นที่ 1 การจัดทำแผนพัฒนา ต้อง

1. จัดทำประชาคมระดับหมู่บ้าน โดยประสานงานกับผู้นำชุมชนกลุ่มต่างๆ ทั้งที่เป็นทางการ ไม่เป็นทางการ และกลุ่มอาชีพ
2. จัดตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาที่มาจากผู้นำชุมชนกลุ่มต่างๆ ทั้งที่เป็นทางการ ไม่เป็นทางการ และกลุ่มอาชีพต่างๆ เพื่อพิจารณาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาทั้งตำบล

ขั้นที่ 2 การปฏิบัติตามแผนพัฒนาในแต่ละแผนพัฒนา

ให้คณะกรรมการบริหารอบต. หรือคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาทั้งตำบล จัดทำประชาพิจารณ์ให้กว้างขวางก่อนทำเป็นข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีของอบต.

ขั้นที่ 3 การตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล

เปิดโอกาสให้ประชาคม หมู่บ้าน ตำบล ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการเปิดช่องประมูลการจัดซื้อ-จัดจ้าง อย่างโปร่งใส พร้อมกับการเข้าไปติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลของงาน เพื่อการรับมอบงานที่ชัดเจน

ทั้ง 3 ขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นจะใช้วิธีการสื่อความเข้าใจที่ตรงกันคือด้วยการใช้หอกระจายข่าว มีหนังสือเชิญชวน นัดประชุม บอกผ่านผู้นำชุมชนแต่ละชนิด หรือบอกกล่าว ปากต่อปากให้ชัดเจนและต่อเนื่อง เพราะทั้งรูปแบบและวิธีการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาที่ใช้ประชาคมระดับหมู่บ้าน ตำบล เข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนนั้นจะเน้นความต้องการของประชาชนระดับพื้นฐานเป็นสำคัญ ขณะเดียวกันเมื่อประชาคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมในการพัฒนาทุกระดับแล้วจะทำให้จิตสำนึกของประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชน หรือเจ้าของกิจกรรมที่ได้กระทำขึ้นทุกกิจกรรมอย่างต่อเนื่องด้วย

ระดับการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในอบต.ต้นแบบ

ในการศึกษาข้อมูลของผู้วิจัยนอกจากจะเป็นการสัมภาษณ์เปิดกว้างโดยทั่วไป แล้วยังมีการสัมภาษณ์ เพื่อให้แสดงความคิดเห็นแบบประเมินค่าระดับของการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของอบต.ต้นแบบด้วย ซึ่งในตาราง ที่ 9 พบว่ามีผลรวมของค่าเฉลี่ยของการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมากค่อนข้างไปทางมากที่สุดในทุกด้านของการพัฒนาตามแผนพัฒนาตำบล กล่าวคือมีค่าเฉลี่ยรวม 3.82-3.97 จากระดับของการมีส่วนร่วม 5 ระดับ จากไม่มีน้อยที่สุด น้อย มาก และมากที่สุด

ตารางที่ 9

แสดงผลค่าเฉลี่ยรวมของการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละด้านการพัฒนา

การมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละด้านการพัฒนา	ผลรวมค่าเฉลี่ยของการมีส่วนร่วม	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน
ก. ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของหมู่บ้าน/ตำบล (ข้อ 6-9)	3.97	.66
ข. ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจหมู่บ้าน/ตำบล (ข้อ 10)	3.82	.79
ค. ด้านการพัฒนาสังคมในหมู่บ้าน/ตำบล (ข้อ 11-16)	3.89	.53
ง. ด้านการพัฒนาการเมืองและการบริหารจัดการ (ข้อ 17-22)	3.89	.51
จ. ด้านการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ข้อ 23)	3.97	.69

อย่างไรก็ตามเมื่อจำแนกประสิทธิภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการวัดระดับการมีส่วนร่วมในแต่ละกิจกรรมของการพัฒนาหมู่บ้าน ตำบล (ตารางที่ 10) พบว่าการพัฒนาด้านสังคมเกี่ยวกับโครงการแผนงานการส่งเสริมกีฬาและนันทนาการในหมู่บ้าน ตำบล มีค่าเฉลี่ยสูงสุดกว่าการพัฒนาตามแผนงานอื่นในทุกๆ ด้านคือ รวม 4.26 โดยมีค่าเฉลี่ยรวมรองลงมาในด้านการพัฒนาการเมืองและการบริหารจัดการคือ 4.21 แต่โดยรวมแล้วค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมากค่อนข้างไปทางมากที่สุดหรือแม้แต่ประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยรวมน้อยที่สุด ซึ่งอยู่ในด้านการพัฒนาตามแผนงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในหมู่บ้าน ตำบล ยังอยู่ในระดับน้อยและค่อนข้างไปทางมาก คือ เฉลี่ย 2.88 ทั้งนี้เพราะอบต.ต้นแบบ 15 องค์การที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวมีจำนวนน้อยมาก

ทำให้แผนการพัฒนาอบต.ด้านแหล่งท่องเที่ยวมีจำนวนน้อยไปด้วยในแต่ละด้านของแผนการพัฒนา

ตารางที่ 10

แสดงประสิทธิภาพการมีส่วนร่วมของประชาชน : ระดับของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชน กับโครงการ/แผนงาน	ระดับความคิดเห็น (จำนวน/ร้อยละ)						
	มากที่สุด 5	มาก 4	น้อย 3	น้อยที่สุด 2	ไม่มี 1	Mean	Std.
ก. ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของหมู่บ้าน/ตำบล ข้อ 6. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการรับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/แผนงาน การก่อสร้าง ซ่อมแซมถนนและสะพานของหมู่บ้าน/ตำบล ของพื้นที่ที่พัฒนาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด	20 (22.2)	54 (60.0)	13 (14.4)	2 (2.2)	1 (1.1)	4.00	7.5
ข้อ 7. การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการรับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/แผนงาน การปรับปรุง ขยาย ซ่อมแซมและขยายเขตการไฟฟ้าสาธารณะของหมู่บ้าน/ตำบลของพื้นที่ที่พัฒนา ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด	28 (31.1)	49 (54.4)	7 (7.8)	3 (3.3)	3 (3.3)	4.07	.91
ข้อ 8. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการรับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/แผนงาน การขยายเขตและปรับปรุงระบบประปาของหมู่บ้าน/ตำบลของพื้นที่ที่พัฒนา ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด	22 (24.4)	50 (55.6)	14 (15.6)	-	4 (4.4)	3.96	.90

การมีส่วนร่วมของประชาชน กับโครงการ/แผนงาน	ระดับความคิดเห็น (จำนวน/ร้อยละ)						
	มากที่สุด 5	มาก 4	น้อย 3	น้อยที่สุด 2	ไม่มี 1	Mean	Std.
ข้อ 9. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการรับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/แผนงาน การก่อสร้าง ปรับปรุงซ่อมแซมระบบน้ำเพื่อการเกษตรของหมู่บ้าน/ตำบล ของพื้นที่ที่พัฒนาดังแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด	17 (18.9)	52 (57.8)	16 (17.8)	1 (1.1)	4 (4.4)	3.86	.89
ข. ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจหมู่บ้าน/ตำบล ข้อ 10. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการรับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/แผนงาน การส่งเสริมรายได้ให้แก่ประชาชนของหมู่บ้าน/ตำบล ของพื้นที่ที่พัฒนาดังแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด	13 (13.3)	57 (63.3)	16 (17.8)	3 (3.3)	2 (2.2)	3.82	.79
ค. ด้านการพัฒนาสังคมในหมู่บ้าน/ตำบล ข้อ 11. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการรับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/แผนงานด้านสาธารณสุข โดยเฉพาะการส่งเสริมให้ความรู้และการป้องกันโรคภัยต่างๆ ในหมู่บ้าน/ตำบลของพื้นที่ที่พัฒนาดังแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด	27 (30.0)	54 (60.0)	7 (7.8)	1 (1.1)	1 (1.1)	4.17	.71

ข้อ 12. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการรับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/แผนงาน การส่งเสริมการศึกษา การก่อสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และโรงเรียนประถมศึกษาในหมู่บ้าน/ตำบลของพื้นที่ที่พัฒนาดังแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด	19 (21.21)	56 (62.2)	13 (1.3)	1 (1.1)	2 (2.2)	3.99	.77
--	---------------	--------------	-------------	------------	------------	------	-----

การมีส่วนร่วมของประชาชน กับโครงการ/แผนงาน	ระดับความคิดเห็น (จำนวน/ร้อยละ)						Mean	Std.
	มากที่สุด 5	มาก 4	น้อย 3	น้อยที่สุด 2	ไม่มี 1			
ข้อ 13. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการรับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/แผนงานการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ประเพณี โดยภูมิปัญญาท้องถิ่น ในหมู่บ้าน/ตำบลของพื้นที่ที่พัฒนาดังแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด	22 (24.4)	54 (60.0)	13 (14.4)	-	1 (1.1)		4.07	.70
ข้อ 14. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการรับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/แผนงาน การส่งเสริมกีฬาและนันทนาการในหมู่บ้าน/ตำบลของพื้นที่ที่พัฒนาดังแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด	33 (36.7)	48 (53.3)	8 (8.9)	1 (1.1)	-		4.26	.66
ข้อ 15. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการรับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/แผนงานการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในหมู่บ้าน/ตำบลของพื้นที่ที่พัฒนาดังแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด	4 (4.4)	24 (26.7)	35 (38.9)	11 (12.2)	16 (17.8)		2.88	1.13

ข้อ 16. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการรับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/แผนงาน การสังคมสงเคราะห์และสวัสดิการแก่เด็ก เยาวชน คนชรา คนพิการ ผู้ด้อยโอกาส และผู้ประสบภัยต่างๆ ในหมู่บ้าน/ตำบลของพื้นที่ที่พัฒนาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด	19 (21.1)	50 (55.6)	20 (22.2)	-	1 (1.1)	3.96	.73
--	--------------	--------------	--------------	---	------------	------	-----

การมีส่วนร่วมของประชาชน กับโครงการ/แผนงาน	ระดับความคิดเห็น (จำนวน/ร้อยละ)						
	มากที่สุด 5	มาก 4	น้อย 3	น้อยที่สุด 2	ไม่มี 1	Mean	Std.
ง. ด้านการพัฒนาการเมืองและการบริหารจัดการ ข้อ 17. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการรับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/แผนงานการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในด้านการไปใช้สิทธิเลือกตั้งระดับหมู่บ้าน/ตำบล/จังหวัดของพื้นที่ที่พัฒนาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด	24 (26.7)	61 (67.8)	5 (5.6)	-	-	4.21	.53

ข้อ 18. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการรับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/แผนงาน การส่งเสริม การให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ในหมู่บ้าน/ตำบลของพื้นที่ที่พัฒนาดังแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด	10 (11.1)	53 (58.9)	21 (23.3)	4 (4.4)	1 (2.2)	3.72	.81
ข้อ 19. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการรับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/แผนงาน การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนในหมู่บ้าน/ตำบลของพื้นที่ที่พัฒนา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด	18 (20.0)	64 (71.1)	7 (7.8)	-	1 (1.1)	4.09	.61
ข้อ 20. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการรับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/แผนงาน การจัดเก็บรายได้ของอปท. ในรูปแบบของภาษี ค่าธรรมเนียมต่างๆ ในหมู่บ้าน/ตำบลของพื้นที่ที่พัฒนา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด	12 (13.3)	52 (57.8)	18 (20.0)	4 (4.4)	4 (4.4)	3.71	.91

การมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการ/แผนงาน	ระดับความคิดเห็น (จำนวน/ร้อยละ)						Mean	Std.
	มากที่สุด 5	มาก 4	น้อย 3	น้อยที่สุด 2	ไม่มี 1			
ข้อ 21. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการรับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/แผนงาน การสื่อสารให้ชาวบ้านทราบ การรับเรื่องราวร้องทุกข์จากชาวบ้านในหมู่บ้าน/ตำบล ของพื้นที่ที่พัฒนา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด	12 (13.3)	52 (57.8)	22 (24.4)	2 (2.2)	2 (2.2)	3.78	.79	

ข้อ 22. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการรับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/แผนงาน การป้องกันความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนในหมู่บ้าน/ตำบล ของพื้นที่ที่พัฒนาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด	18 (20.0)	52 (57.8)	11 (12.2)	4 (4.4)	5 (5.6)	3.82	.99
จ. ด้านการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ข้อ 23. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการรับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/แผนงาน การสร้างจิตสำนึกแก่ประชาชนให้ตระหนักต่อการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหมู่บ้าน/ตำบลของพื้นที่ที่พัฒนาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด	16 (17.8)	59 (65.6)	11 (12.2)	4 (4.4)	-	3.97	.69

ประสิทธิภาพการมีส่วนร่วมของประชาชน : ระดับการใช้โครงการชุมชนสัมพันธ์

การมีส่วนร่วมของประชาชน กับโครงการ/แผนงาน	ระดับความคิดเห็น (จำนวน/ร้อยละ)						Mean	Std.
	มากที่สุด 5	มาก 4	น้อย 3	น้อยที่สุด 2	ไม่มี 1			
ข้อ 24. การประชาสัมพันธ์หรือโครงการชุมชนสัมพันธ์เพื่อให้ท่านได้รับรู้ข้อมูลต่างๆ สำหรับการเข้าใจเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/แผนงานแต่ละแผนงาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 ในหมู่บ้าน/ตำบลของท่าน มีความเพียงพอในระดับใด	11 (12.2)	56 (62.2)	20 (22.2)	1 (1.1)	2 (2.2)		3.81	.75

ข้อ 25. การประชาสัมพันธ์หรือโครงการ ชุมชนสัมพันธ์เพื่อให้ท่านได้รับรู้ข้อมูล ต่างๆ สำหรับการเข้าใจเป้าหมายและ แนวคิดของโครงการ/แผนงานแต่ละ แผนงาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 ใน หมู่บ้าน/ตำบล ของท่านนั้นมีความยุติธรรม ต่อประชาชนทุกๆ กลุ่มในระดับใด	26 (28.9)	55 (61.1)	9 (10.0)	-	-	4.19	.60
ข้อ 26. การประชาสัมพันธ์หรือโครงการ ชุมชนสัมพันธ์เพื่อให้ท่านได้รับรู้ข้อมูล ต่างๆ สำหรับการเข้าใจเป้าหมายและ แนวคิดของโครงการ/แผนงานแต่ละ แผนงาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 ใน หมู่บ้าน/ตำบลของท่านนั้นได้กระทำอย่าง เปิดเผยต่อสาธารณชนหรือประชาชนใน หมู่บ้าน/ตำบลในระดับใด	26 (28.9)	49 (54.4)	11 (12.2)	4 (4.4)	-	4.08	.77
ข้อ 27. การประชาสัมพันธ์หรือโครงการ ชุมชนสัมพันธ์เพื่อให้ท่านได้รับรู้ข้อมูล ต่างๆ สำหรับการเข้าใจเป้าหมายและ แนวคิดของโครงการ/แผนงาน แต่ละ แผนงาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 ใน หมู่บ้าน/ตำบลของท่านนั้นได้กระทำด้วย ความโปร่งใสทุกขั้นตอนของแผนงานใน ระดับใด	30 (33.3)	49 (54.4)	7 (7.8)	4 (4.4)	-	4.17	.75

การมีส่วนร่วมของประชาชน กับโครงการ/แผนงาน	ระดับความคิดเห็น (จำนวน/ร้อยละ)						
	มากที่สุด 5	มาก 4	น้อย 3	น้อยที่สุด 2	ไม่มี 1	Mean	Std.
ข้อ 28. การประชาสัมพันธ์หรือโครงการ ชุมชนสัมพันธ์เพื่อให้ท่านได้รับรู้ข้อมูล ต่างๆ สำหรับการเข้าใจเป้าหมายและ แนวคิดของโครงการ/แผนงานแต่ละ แผนงาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 ใน หมู่บ้าน/ตำบลของท่านนั้นมีความน่าเชื่อถือ ในการบริหารจัดการโครงการ/แผนงานใน ระดับใด	20 (22.2)	65 (72.2)	4 (4.4)	1 (1.1)	-	4.16	.54

นอกจากนั้นเมื่อจำแนกประสิทธิภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการวัดระดับการใช้โครงการชุมชนสัมพันธ์ในด้านมีความเพียงพอ มีความยุติธรรม เปิดเผยต่อสาธารณชน มีความโปร่งใสทุกขั้นตอนและมีความน่าเชื่อถือต่อการรับรู้ข้อมูลเพื่อความเข้าใจเป้าหมาย แนวคิดของโครงการ/แผนงานในแต่ละแผนงาน ของอบต.ต้นแบบนั้นพบว่า การประชาสัมพันธ์หรือโครงการชุมชนสัมพันธ์ เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือในการบริหารจัดการโครงการ/แผนงานต่างๆ อยู่ในระดับมาก คือมีจำนวนประชาชนมากถึงร้อยละ 72.2 ของประชากรที่ตอบแบบสอบถาม แต่เมื่อพิจารณาจากค่าเฉลี่ยรวมของประสิทธิภาพในการใช้โครงการประชาสัมพันธ์หรือโครงการชุมชนสัมพันธ์ตามตารางที่ 11 เพื่อการรับรู้ข้อมูลสำหรับการเข้าใจเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/แผนงาน เพื่อให้เกิดความยุติธรรม มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ 4.19 รองลงมาคือมีความโปร่งใสทุกขั้นตอน คือมีค่าเฉลี่ย 4.17 และมีความน่าเชื่อถือ มีค่าเฉลี่ย 4.16 ตามลำดับ แต่เมื่อพิจารณาในทุกๆ ด้านยังมีค่าเฉลี่ยรวมอยู่ในระดับมาก กล่าวคือ น้อยที่สุด 3.81 และมากที่สุด 4.19 จึงถือได้ว่าเป็นระดับที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมรับรู้แนวคิดโครงการ/แผนงานที่มีประสิทธิภาพ

ตารางที่ 11

แสดงผลค่าเฉลี่ยรวมประสิทธิภาพการใช้โครงการชุมชนสัมพันธ์

ประสิทธิภาพการใช้โครงการชุมชนสัมพันธ์	ค่าเฉลี่ยรวม	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน
ประสิทธิภาพการใช้ชุมชนสัมพันธ์ในแต่ละแผนงานมีความเพียงพอ (ข้อ 24)	3.81	.75
ประสิทธิภาพการใช้โครงการชุมชนสัมพันธ์ในแต่ละแผนงานมีความยุติธรรม (ข้อ 26)	4.19	.60
ประสิทธิภาพการใช้โครงการชุมชนสัมพันธ์ในแต่ละแผนงานเปิดเผยต่อสาธารณชน (ข้อ 26)	4.08	.77
ประสิทธิภาพการใช้โครงการชุมชนสัมพันธ์ในแต่ละแผนงานด้วยความโปร่งใสทุกขั้นตอน (ข้อ 27)	4.17	.75
ประสิทธิภาพการใช้โครงการชุมชนสัมพันธ์ในแต่ละแผนงานมีความน่าเชื่อถือ (ข้อ 28)	4.16	.54

กล่าวโดยสรุปการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 15 อบต.ต้นแบบนั้นมี หลักการบริหารที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับรู้เป้าหมาย แนวคิด โครงการ/แผนงาน แต่แผนงานหรือแต่ละกิจกรรมอย่างสม่ำเสมอตั้งแต่การเริ่มโครงการ/แผนงาน การดำเนินกิจกรรม จนกระทั่งการสิ้นสุดกิจกรรมในแต่ละแผนงานล้วนแต่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ในทุกขั้นตอนของแผนงานจึงทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นว่ามีความยุติธรรม โปร่งใสทุกขั้นตอน เนื่องจากแต่ละแผนงานมีการเปิดเผยต่อสาธารณชนอย่างเพียงพอจึงทำให้มีความน่าเชื่อถือในที่สุด

บทที่ 4

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

คำนำ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะวิเคราะห์ตั้งแต่กระบวนการการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในอบต.ต้นแบบ วิธีการบริหารของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบในเขตพื้นที่ภาคกลางของประเทศไทยที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานตามโครงการ/แผนงานการพัฒนาตำบลและการบริหารที่มีประสิทธิภาพจากการใช้โครงการชุมชนสัมพันธ์ในแต่ละแผนงาน

วิเคราะห์วิธีการบริหารของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นตามพ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และปรับปรุงแก้ไขฉบับที่ 1-3 พ.ศ. 2542 โดยอาศัยรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 เป็นกรอบแนวคิดหลัก ซึ่งเน้นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม เพราะฉะนั้นการบริหารกิจการของอบต. จึงมีความเป็นอิสระทั้งการเงิน การคลังและการบริหารงานบุคคล แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามขั้นตอนของ พ.ร.บ.การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

จากโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กำหนดให้มี 2 ส่วนคือ คณะกรรมการบริหารอบต. ทำหน้าที่ทางด้านการบริหาร และสภาอบต. ทำหน้าที่นิติบัญญัติ โดยมีนายอำเภอ ซึ่งอยู่ในภาคราชการเข้ามากำกับดูแลให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมาย คือ ทำหน้าที่สำคัญๆ ในด้านการจัดทำแผนพัฒนาตำบล การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการออกข้อบัญญัติต่างๆ เพื่อบังคับในแต่ละตำบล เพราะฉะนั้นในแต่ละตำบลหรือในเขตพื้นที่ของแต่ละอบต. จะมีข้อบัญญัติอบต. ออกมาใช้ในลักษณะที่อาจจะแตกต่างกันได้ตามสภาพพื้นที่ของแต่ละอบต. ขณะเดียวกันการออกข้อบัญญัติของแต่ละสภาอบต. และการจัดทำแผนพัฒนาในพื้นที่ต่างๆ ในเขตอบต. ต้องอยู่ภายใต้กรอบของหลักการแนวคิดการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้โดยมีนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแลในขั้นตอนสุดท้าย

จากการศึกษากิจกรรมต่างๆ ของอบต.ต้นแบบทั้ง 15 อบต. ในเขตพื้นที่ภาคกลางของประเทศไทย นั้นพบว่าทุกอบต. มีกิจกรรมในการพัฒนาแต่ละอบต. ที่เหมือนกันทั้งหมด 8 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐานของหมู่บ้าน ตำบล ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการเมืองและการบริหารจัดการ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ด้านสาธารณสุขและด้านแหล่งน้ำ แต่ในรายละเอียดแต่ละประเด็นของแต่ละด้านอาจจะไม่เหมือนกัน หรืออาจเริ่มต้นไม่เหมือนกันเป็นต้นว่า อบต.พุทรา อ.พระพุทธรบาท จ.สระบุรี จะมีการจัดทำงบประมาณเกี่ยวกับปีโตรเลียม แต่อบต.อื่นๆ จะไม่มีและกิจกรรมต่างๆ ดังกล่าวจะเป็นที่มาของรายได้ซึ่งเป็นภาษีที่ถูกจัดเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีของแต่ละอบต. ซึ่งทุกอบต. จะมีทั้ง

รายรับและรายจ่าย กล่าวคือ รายรับ จะมาจากรายได้จากภาษีอากร รายได้ที่มีใช้ภาษีอากร และเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลหรือเงินอุดหนุนอื่นๆ ซึ่งแต่ละอบต.จะได้รับไม่เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการจัดเก็บและสภาพทางเศรษฐกิจของพื้นที่ที่อบต.รับผิดชอบ เช่น อบต.บางปลา อำเภอบางพลี จ.สมุทรปราการ จะเป็นพื้นที่แหล่งอุตสาหกรรมและบ้านจัดสรรเป็นจำนวนมาก จึงสามารถจัดเก็บรายได้มากสูงถึง 33,246,909 บาท (ตารางที่ 8) หรือกรณีอบต.คานหาม อำเภอกุทัย จ.พระนครศรีอยุธยา ซึ่งเป็นที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมรถยนต์และบ้านจัดสรรต่างๆ จึงสามารถจัดเก็บรายได้สูงถึง 16,142,282 บาท (ตารางที่ 8) ส่วนรายจ่ายของแต่ละอบต.หากจัดเก็บได้มากย่อมมีการจ่ายมากเพื่อเป็นการบริหารชุมชน แต่รายจ่ายดังกล่าวจะอยู่ในประเด็นสำคัญๆ ที่เหมือนกัน กล่าวคือ จ่ายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ จ่ายตามแผนพัฒนาสังคม จ่ายตามแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จ่ายตามแผนพัฒนาแหล่งน้ำ จ่ายตามแผนพัฒนาด้านสาธารณสุข จ่ายตามแผนพัฒนาด้านการเมืองและการบริหาร จ่ายตามแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และจ่ายตามแผนพัฒนาด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เพราะฉะนั้นความแตกต่างทั้งในด้านปริมาณของแผนงานและงบประมาณจึงขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่ของแต่ละอบต.เป็นสำคัญ

เมื่อกิจกรรมในการพัฒนาของแต่ละอบต.ต้นแบบไม่แตกต่างกัน ประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นมากหรือเกิดขึ้นน้อยจึงขึ้นอยู่กับวิธีการบริหารของคณะกรรมการบริหารอบต. สภาพอบต. แต่ละอบต. ทั้งนี้เพราะอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตาม พ.ร.บ.อบต. และฉบับแก้ไขต่างๆ ส่วนแต่เหมือนกันทั้งสิ้น ขณะเดียวกันเมื่อศึกษาวิธีการบริหารของคณะกรรมการบริหารแต่ละอบต.พบว่า ยังมีความคล้ายคลึงกันหรือเกือบจะเหมือนกันทั้ง 15 อบต. ต้นแบบ กล่าวคือ ทุกอบต.ใช้หลักการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักธรรมาภิบาล ที่เน้นหลักคุณธรรม และนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้ หลักการมีส่วนร่วม และหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยมีตัวชี้วัดประสิทธิภาพเพิ่มเติมจากการเป็น อบต. ต้นแบบจากการประเมินค่าระดับความคิดเห็นที่อยู่ในระดับมากก่อนไปทางมากที่สุดในการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการส่งเสริมเศรษฐกิจและแก้ไขปัญหาความยากจนด้านการจัดระเบียบชุมชน และด้านการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน จึงกลายเป็นความสามารถของคณะกรรมการบริหาร อบต. สภาพ อบต. ซึ่ง อบต. ที่ใช้วิธีการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ไม่ใช่เป็นเรื่องแปลกของความเหมือนในการใช้หลักการบริหารจัดการ ทั้งนี้เพราะทั้ง 15 อบต.ต้นแบบเป็น อบต.ที่ได้รับรางวัลจากการส่งเข้าประกวดของแต่ละจังหวัด ซึ่งต้องมีวิธีการบริหารจัดการหรือการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ตามแผนพัฒนาตำบลตามหลักเกณฑ์ของสถาบันพระปกเกล้าที่ได้ตั้งหลักเกณฑ์ไว้จึงจะได้รับรางวัลดังกล่าวได้

นอกจากวิธีการบริหารที่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงดังกล่าวข้างต้น แล้วคณะผู้บริหารอบต.ทั้ง 15 อบต.ยังได้จัดขั้นตอนต่างๆ เพื่อให้การบริหารกิจกรรมแต่ละแผนงานสามารถดำเนินไปได้อย่างเป็นระบบเพิ่มเติมคือ ขั้นตอนของการรับรู้ข้อมูล ซึ่งเป็นขั้นต้นก่อนที่จะมีการประชุมปรึกษาหารือกับประชาชนในหมู่บ้านตำบลนั้น โดยเฉพาะการให้ข้อมูลที่เป็นปัญหาและความต้องการประชาชนในแต่ละพื้นที่ว่าต้องการจะพัฒนาอะไรก่อน-หลัง อะไรคือปัญหาของชุมชน อะไรคือปัญหาที่เร่งด่วนของชุมชน โดยผ่านกระบวนการใช้สื่อตามความเหมาะสมแต่ละชนิดของชุมชน กล่าวคือ หากพื้นที่อบต.ใดเป็นเขตเมือง การใช้เสียงตามสายอาจไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เพราะประชาชนมักจะไปทำงานในตอนกลางวัน แต่การใช้รถยนต์ประกาศเคลื่อนที่ในนามอบต.จะทำให้การรับรู้ข้อมูลที่ชัดเจน หรือกรณีการมีหนังสือเชิญ การเดินชักชวน หรือจัดประชุม ย่อมทำให้การ

รับรู้ข้อมูลและปัญหาต่างๆ ในชุมชนเกิดประสิทธิภาพ ส่วนอบต.ที่มีพื้นที่เป็นเขตชนบทจำเป็นต้องอาศัยเสียงตามสาย การเดินชักชวน หรือหนังสือเชิญหรือการจัดประชุมย่อยทำให้มีประสิทธิภาพในการรับรู้ข้อมูลต่างๆ ได้

ขั้นตอนต่อมาคือการประชุมประชาคมหมู่บ้าน โดยเชิญผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ตัวแทนกลุ่มอาชีพและสมาชิกสภาอบต. เข้าร่วมประชุมปรึกษาหารือ เข้ามารับรู้ปัญหาและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา เพราะกลุ่มบุคคลดังกล่าวแม้จะมีใช่เป็นสมาชิกสภาอบต.หรือเป็นพนักงานท้องถิ่นในอบต. แต่เป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่อบต.นั้นๆ จึงยอมรับรู้ปัญหาต่างๆ เป็นอย่างดี ขณะเดียวกันเมื่อผ่านกระบวนการประชุมร่วมกัน การรับรู้ข้อมูลต่างๆ ทั้งจากฝ่ายบริหารอบต. และสมาชิกสภาอบต.ย่อมทำให้แนวทางการจัดการรับรู้ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหามีความเป็นระบบที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

ขั้นตอนสุดท้ายเป็นการจัดทำแผนพัฒนาอบต. เพราะประชาชนทุกกลุ่ม ทุกอาชีพ ทั้งภาคราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในพื้นที่ของ อบต.นั้น ๆ ได้เข้ามารับรู้ข้อมูล เข้าร่วมประชุมในแต่ละหมู่บ้าน ตำบล แล้วการรับรู้ข้อมูลที่เป็นปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาย่อมทำให้เกิดแนวทางในการจัดทำโครงการ/แผนงานพัฒนาในอบต.นั้น ๆ มีความชัดเจน และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ขณะเดียวกันในการจัดทำแผนพัฒนาอบต.ยังจำเป็นต้องกำหนดขั้นตอนของการทำแผนอีกอย่างน้อย 3 ขั้นตอน เพื่อทำให้กิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละโครงการหรือแผนพัฒนามีประสิทธิภาพที่สามารถตรวจสอบได้กล่าวคือ

ขั้นที่ 1 ประสานงานกับผู้นำชุมชนกลุ่มต่างๆ เพื่อจัดทำประชาคมหมู่บ้าน

ขั้นที่ 2 ปฏิบัติตามแผนพัฒนาในแต่ละแผนพัฒนา

ขั้นที่ 3 การตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล

จากวิธีการบริหารของคณะกรรมการบริหาร อบต.ของ อบต.ต้นแบบทั้ง 15 อบต. ดังกล่าวนอกจากสถาบันพระปกเกล้าจะยืนยันว่าเป็นการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพแล้วการศึกษาความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับอบต.ของสมาชิกสภา อบต.และคณะกรรมการบริหาร อบต.ในอำเภอเมือง จังหวัดลำปาง จำนวน 11 อบต. เมื่อปี พ.ศ. 2543 ของนักสำรวจ เชะสึบ ได้สนับสนุนแนวคิดที่ว่า การชวนชาวบ้านหาความรู้จากการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับอบต. ผ่านทางสื่อต่างๆ เป็นประจำของสมาชิกสภา อบต.และคณะกรรมการบริหาร อบต.จะนำไปสู่การนำไปปฏิบัติงานจริงในเขตพื้นที่ อบต.นั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย เพราะถือได้ว่าทั้งสมาชิกสภา อบต.และคณะกรรมการบริหาร อบต.ล้วนแต่เป็นบุคคลที่มีความตั้งใจที่จะเข้ามาช่วยเหลือท้องถิ่นของตนเอง⁵⁰ อยู่แล้วจึงทำให้ง่ายต่อการเข้าไปพัฒนารูปแบบและวิธีการบริหาร อบต.ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นไป ขณะเดียวกันผลในการศึกษาครั้งนี้ทั้ง 15 อบต.ต้นแบบต่างได้ใช้โครงการชุมชนสัมพันธ์หรือการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารในแต่ละแผนงานด้วยการวัดระดับของความเพียงพอ วัดระดับของความยุติธรรมต่อประชาชนทุกๆ กลุ่ม มีการเปิดเผยต่อสาธารณชนในหมู่บ้านหรือตำบล มีความโปร่งใสทุกขั้นตอน และการบริหารจัดการโครงการมีความน่าเชื่อถือล้วนแต่อยู่ในระดับมาก (ตารางที่ 10) โดยมีค่าเฉลี่ยรวมต่ำสุด

⁵⁰ นักสำรวจ เชะสึบ, ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีอำเภอเมือง จังหวัดลำปาง, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2544. หน้า 119.

3.81 และสูงสุด 4.19 ซึ่งอยู่ในระดับมากทั้งสิ้น (ตารางที่ 11) แสดงว่าการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่ของแต่ละอบต. ได้รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการหรือ แผนงานยังมีมากเท่าใดย่อมมีผลมาจากประสิทธิภาพในการบริหารงานภายในอบต. นั้น ๆ เช่นกัน ซึ่งเป็นการยืนยันได้อย่างชัดเจนอีกครั้งว่า วิธีการบริหารของคณะกรรมการบริหาร อบต. ของ อบต. ต้นแบบทั้ง 15 อบต. ครั้งนี้มีประสิทธิภาพจริง นอกจากนั้น กรณีของ อบต. ห้วยกะปิ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ซึ่งอรทัย ก๊กผล ได้ข้อสรุปว่าความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานนั้นมาจากปัจจัยด้านข้อมูล โดยเฉพาะข้อมูลที่ได้มาต้องเที่ยงตรง ถูกต้องและผ่านกระบวนการประชาคม ปัจจัยเรื่องการประชาสัมพันธ์ที่จำเป็นต้องเน้นการสร้างการเข้าถึงกับประชาชนผ่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภา อบต. และสื่อต่างๆ ปัจจัยด้านความรู้ ความเข้าใจของประชาชนและปัจจัยด้านผู้นำทั้งผู้นำทางการเมืองและการบริหารที่มีความต่อเนื่องในการบริหารงานหรือสามารถดำเนินการไปจนครบวาระของการดำรงตำแหน่งย่อมทำให้ประชาชนได้เข้าใจบทบาทและหน้าที่ของตนเองจนเกิดเห็นความสำคัญของอบต. และเข้าไปมีส่วนร่วมรับรู้กิจกรรมต่างๆ ของอบต.⁵¹

วิเคราะห์กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในอบต.ต้นแบบ

กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนได้เป็นวิธีการอีกวิธีหนึ่งของการบริหาร เพราะฉะนั้นการจะอธิบายด้วยวิธีการแยกส่วนระหว่างวิธีการบริหารกับวิธีการมีส่วนร่วมก็ไม่แตกต่างไปจากกระบวนการบริหารแบบมีส่วนร่วมมากนัก แต่ในที่นี้เป็นการบริหารของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบที่เปิดกว้างให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการบริหารอบต.อย่างกว้างขวาง ซึ่งจากการสัมภาษณ์และการประมาณค่าของความคิดเห็นของประชาชนกลุ่มต่างๆ ทั้ง 15 อบต. ต้นแบบพบว่าได้จัดให้ประชาชนไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนา อบต.ที่สำคัญดังนี้

- | | |
|--------------------|--|
| ขั้นแรก | การรับรู้ข้อมูล ด้วยวิธีการคือ |
| | <ol style="list-style-type: none"> 1. ประชาสัมพันธ์ตามสื่อต่างๆ ตั้งแต่บอกปากต่อปาก ประกาศเคลื่อนที่ หนังสือเชิญประชุม และอื่นๆ 2. ประชุมประชาคมหมู่บ้าน ซึ่งประกอบด้วยกรรมการหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ตัวแทนกลุ่มอาชีพ สมาชิกสภาอบต. ของแต่ละหมู่บ้านและอื่นๆ |
| ขั้นที่สอง | การจัดทำแผนพัฒนาอบต. ด้วยวิธีการคือ |
| | <ol style="list-style-type: none"> 1. จัดทำประชาพิจารณ์ประเด็นที่เป็นความต้องการของชุมชน 2. นำข้อสรุปเสนอสภาอบต. เพื่อพิจารณาอนุมัติงบประมาณ สนับสนุนและบรรจุไว้ในแผนพัฒนาตำบลตามลำดับความสำคัญ |
| ขั้นสุดท้าย | การตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล ด้วยวิธีการคือ |
| | <ol style="list-style-type: none"> 1. เปิดโอกาสให้ประชาคมหมู่บ้าน ตำบลได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการเปิดของประมวลการจัดซื้อ-จัดจ้างในแต่ละแผนงานอย่างโปร่งใส |

⁵¹ อรทัย ก๊กผล. เรื่องเดิม, หน้า 180.

2. เปิดโอกาสให้ประชาชนหมู่บ้าน ตำบล ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในงาน โดยเฉพาะ การตรวจรับมอบงานที่ชัดเจน

จากวิธีการใน 3 ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารอบต.ต้นแบบที่กล่าวมาข้างต้นนั้น อาจมีความแตกต่างกันในทางปฏิบัติทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่ของแต่ละอบต.หรืออาจจะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของแผนพัฒนาแต่ละแผนกล่าวคือในการทำประชาพิจารณ์ การติดตามการปฏิบัติงาน การตรวจสอบหรือรับมอบงานในหลายแผนงานจำเป็นต้องอาศัยตัวแทนของประชาชนหมู่บ้านที่มีความรู้ ความสามารถพิเศษ หรือผู้เชี่ยวชาญวิชาชีพ เฉพาะด้าน เป็นต้นว่า การตรวจรับมอบงานการก่อสร้างถนน สะพาน จำเป็นต้องหาตัวแทนประชาชนหมู่บ้านหรือตำบล ที่มีความรู้ความเข้าใจหรือมีพื้นฐานทางการศึกษาด้านวิศวกรรมหรือสถาปนิก นอกจากนั้นในด้านจำนวนบุคคลก็อาจจะมีจำนวนไม่เท่ากัน เพราะบางแผนงานไม่จำเป็นต้องใช้ตัวแทนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นจำนวนมาก ยกเว้นที่จะเกี่ยวกับประเพณี วัฒนธรรม หรือ สิ่งแวดล้อมซึ่งประชาชนในประชาชนหมู่บ้าน ตำบล ส่วนใหญ่จะได้รับผลกระทบโดยตรง การทำประชาพิจารณ์ หรือการมีส่วนร่วมเป็นจำนวนมาก ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมเป็นจำนวนมาก เพราะฉะนั้นการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลของอบต.ต้นแบบทั้ง 15 อบต. จึงอยู่ภายใต้หลักการสำคัญที่ว่า “การร่วมคิด (ร่วมวางแผน) ร่วมทำ (ร่วมปฏิบัติและวิจารณ์) ร่วมรับผิดชอบ (การตรวจสอบ)” โดยยึดหลักความต้องการของประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน ตำบล เป็นหลัก

สำหรับระดับของการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในอบต.ต้นแบบจากการสัมภาษณ์ประเมินค่าระดับความคิดเห็นทั้ง 15 อบต. พบว่ามีผลเฉลี่ยรวม 3.82-3.97 จากระดับของการมีส่วนร่วม 5 ระดับ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าอยู่ในระดับมากก่อนไปทางมากที่สุด โดยมีค่าเฉลี่ยรวมสูงสุดของการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด้านการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ 3.97 (ตารางที่ 9) แต่เมื่อจำแนกตามกิจกรรมของแต่ละแผนงานพัฒนาตำบลพบว่ากิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการรับรู้ข้อมูลเพื่อความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการหรือแผนงานด้านการส่งเสริมกีฬาและนันทนาการในหมู่บ้านหรือตำบลมีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ 4.26 โดยมีด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งระดับหมู่บ้านหรือตำบลมากรองลงมาคือมีค่าเฉลี่ย 4.21 ทั้งนี้เพราะกิจกรรมทั้ง 2 ด้านดังกล่าวจำเป็นต้องระดมประชาชนให้เข้ามามีส่วนรับรู้และเข้าร่วมให้มากที่สุด มิฉะนั้นจะกลายเป็นแผนการพัฒนาที่ล้มเหลวทันทีหรือไม่บรรลุเป้าหมายเนื่องจากเป็นกิจกรรมที่อาศัยปริมาณการเข้าร่วมมากกว่าคุณสมบัติในด้านอื่นๆ ของประชาชน ขณะเดียวกันกิจกรรมในด้านกีฬาและนันทนาการของประชาชนในหมู่บ้านหรือตำบลเป็นกิจกรรมที่สามารถหางบประมาณสนับสนุนเพิ่มเติมจากนักธุรกิจภาคเอกชนในพื้นที่ได้ง่ายจึงทำให้การระดมทรัพยากรต่างๆ มาสนับสนุนและสร้างสิ่งจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้เป็นจำนวนมากหรือกรณีการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งระดับหมู่บ้านหรือตำบลซึ่งนอกจากผู้ลงสมัครเลือกตั้งทั้งระดับหมู่บ้าน ตำบล จะวิ่งเข้าไปขอการสนับสนุนคะแนนเสียงจากภาคธุรกิจหมู่บ้านหรือตำบลแล้ว นักธุรกิจภาคเอกชนในหมู่บ้านหรือตำบลต้องวิ่งเข้าหาผู้ลงสมัครเลือกตั้งด้วยโดยหวังผลทางธุรกิจอย่างใดอย่างหนึ่งในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องหรือผลประโยชน์ด้านใดด้านหนึ่งซึ่งอาจจะได้รับหากผู้ลงสมัครหมายเลขนั้นได้รับเลือกตั้งกรณีศึกษาของอัครวิทย์ ชันท์แก้ว เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของนักธุรกิจในจังหวัดขอนแก่น ซึ่งพบว่านักธุรกิจที่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองเพราะเป็นผู้ถือครองและควบคุมเครือข่ายระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่น ที่

เกี่ยวข้องกับระบบการซื้อ-ขายพืชไร่ ระบบหว่านไถดิน ระบบการซื้อของเงินผ่อน และระบบสมาชิก ห้างสรรพสินค้า จึงทำให้ใช้ชีวิตต้องคลุกคลีอยู่กับประชาชนในพื้นที่และเป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่ต้องเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เพราะการถือครองเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจที่กล่าวมาข้างต้นทำให้นักธุรกิจและนักการเมืองดำเนินไปในลักษณะการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันกลายเป็นเครือข่ายระบบอุปถัมภ์ที่สามารถใช้ในการระดมประชาชนให้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนธุรกิจภูมิภาคให้การสนับสนุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁵² นอกจากนั้นในการศึกษาความไว้วางใจทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในองค์การบริหารส่วนตำบลของจิตพล กาญจนกิจ ยังยืนยันอีกว่า ทูตทางสังคมเป็นตัวแปรภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการอธิบายพฤติกรรมการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองและความไว้วางใจทางการเมืองในอบต. ทั้งทางตรงและทางอ้อม⁵³ ขณะเดียวกัน ผู้ลงสมัครเลือกตั้งในหมู่บ้าน ตำบล ไม่ว่าจะเป็นผู้ใหญ่บ้าน กำนัน สมาชิกสภาอบต. หรือตำแหน่งอื่นใด บุคคลเหล่านั้นย่อมมีลักษณะของผู้นำชุมชนอยู่ด้วยส่วนจะมีมากหรือน้อยย่อมมีหลายปัจจัยเป็นองค์ประกอบแต่ความเป็นผู้นำชุมชนทุกคนย่อมมีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามกรณีศึกษาของสุวัฒน์ ศิริโกภาภิรมย์ ซึ่งได้ศึกษาเกี่ยวกับอิทธิพลของผู้นำชุมชนที่มีต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลหัวหิน เมื่อปี พ.ศ. 2540 พบว่า การเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของสมาชิกในชุมชนและการยอมรับในตัวผู้นำชุมชนไม่มีความแตกต่างกันกล่าวคือ สมาชิกในชุมชนมีการยอมรับในตัวผู้นำชุมชน และผู้นำชุมชนมีอิทธิพลต่อการชักจูงโน้มน้าวให้สมาชิกในชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองสูง⁵⁴

ส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการรับรู้ข้อมูลเพื่อทำให้เกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการหรือแผนงานการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในหมู่บ้านหรือตำบล มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดคือ 2.88 (ตารางที่ 10) นั้นเนื่องจากอบต. ต้นแบบทั้ง 15 อบต. มีสภาพพื้นที่ของแต่ละอบต. แตกต่างกันไป กล่าวคือ เป็นส่วนใหญ่ของอบต. ทั้งหมดไม่ได้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่จะทำให้มีนักท่องเที่ยวเข้าไปเที่ยว จึงไม่จำเป็นต้องเน้นมีแผนการพัฒนาหมู่บ้านหรือตำบลเป็นจำนวนมากเป็นต้นว่า อบต. ทุ่งลูกนก อำเภอคำแพงแสน จังหวัดนครปฐม สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ดอนและที่ราบลุ่มประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ไม่มีแหล่งเหมาะสมที่จะพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยว (ดูบทที่ 1) อบต. คานหาม อำเภอกุยบุรี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบแต่ถูกพัฒนาเป็นบ้านจัดสรร หรือเป็นชุมชนเมืองและเมืองอุตสาหกรรมขนาดใหญ่หรืออบต. เลือโฮก อำเภอเมือง จังหวัดชัยนาท ซึ่งมีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่ม

⁵² อัครวิทย์ ชันธะแก้ว, นักธุรกิจภูมิภาคกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง : ศึกษากรณีจังหวัดขอนแก่น, วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540, หน้า (1).

⁵³ จิตพล กาญจนกิจ, ความไว้วางใจทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเมืองท้องถิ่นไทย : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบล, ดุษฎีนิพนธ์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545, หน้า 196.

⁵⁴ สุวัฒน์ ศิริโกภาภิรมย์, อิทธิพลของผู้นำชุมชนที่มีต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน : ศึกษากรณีผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลหัวหิน, วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540, หน้า (1).

ประชาชนส่วนใหญ่ทำนา ปลุกพืชสวน จึงทำให้พัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวได้ยาก ยกเว้นอบต.สาริกา อำเภอเมือง นครนายก จังหวัดนครนายก ที่มีแหล่งท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะน้ำตกสาริกา น้ำตกนางรอง วนอุทยาน วังตะไคร้ และอื่นๆ ซึ่งมีสภาพพื้นที่ดังกล่าวได้เป็นแหล่งท่องเที่ยวมาช้านาน ดังนั้น อบต.เพ็ญจึงกำหนดแผนการพัฒนาและสนับสนุนงบประมาณอย่างต่อเนื่องประชาชนจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้มากขึ้น

นอกจากนั้นการศึกษาของพลพรรณ คำพรรณ และมนตรี เกิดมีมูล เกี่ยวกับการดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในด้านต่างๆ เพื่อนำไปสู่การพึ่งตนเอง นั้นพบว่าประชาชนในภาพรวมของทั้งประเทศ ได้รับรู้กิจกรรมของโครงการที่อบต.ดำเนินการมากที่สุด คือ ประชาชนร้อยละ 83.0 รับรู้การสร้างและปรับปรุงถนน สะพาน ประชาชนมากกว่าร้อยละ 70.0 รับรู้โครงการ พัฒนาประชาธิปไตยและการเมือง การส่งเสริมกลุ่มออมทรัพย์ กองทุนต่างๆ และสหกรณ์ การป้องกันโรคและ ระวังโรคติดต่อ และการส่งเสริมเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ และคนพิการ เมื่อเปรียบเทียบประชาชนในภาคต่างๆ คือ ประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ ภาคกลาง ร้อยละ 80 ขึ้นไป มีการรับรู้กิจกรรมการสร้างและ ปรับปรุงถนน สะพาน มากที่สุด ขณะที่ประชาชนในภาคเหนือ รับรู้กิจกรรมการสร้างเสริมเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คน พิการ มากที่สุด

การตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีต่อโครงการอบต. สรุปความเห็นของประชาชนใน ภาพรวม มีความเห็นว่ากิจกรรมการจัดให้มีน้ำประปาใช้ตรงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด และ ประชาชนได้รับประโยชน์จากกิจกรรมนี้มากที่สุดเช่นกัน อันดับรองลงมาที่ตรงกับความต้องการของประชาชน คือ กิจกรรมป้องกันโรคและระวังโรคติดต่อ การสร้างทำแท็บเรือข้าม และการจัดให้มีไฟฟ้า ไฟถนน สำหรับ กิจกรรมที่ประชาชนได้รับประโยชน์รองลงมา คือ การสร้างทำแท็บเรือ ทำข้าม การจัดให้มีไฟฟ้า ไฟถนน และ การป้องกันโรคและระวังโรคติดต่อ เมื่อเปรียบเทียบกับประชาชนในแต่ละภาค พบว่าประชาชนในภาคเหนือ มี ความคิดเห็นว่า กิจกรรมที่ตรงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด คือ การจัดให้มีน้ำประปาใช้ และเป็น กิจกรรมที่ประชาชนได้รับประโยชน์มากที่สุดเช่นกัน ประชาชนในภาคใต้มีความเห็นว่า กิจกรรมการจัดให้มี น้ำประปาใช้ ตรงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด แต่กิจกรรมที่ให้ประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด คือ การสร้างทำแท็บเรือ ทำข้าม ประชาชนในภาคกลางมีความคิดเห็นว่ากิจกรรมที่อบต. ดำเนินการตรงกับ ความ ต้องการของประชาชนมากที่สุดคือ การสร้างทำแท็บเรือ ทำข้าม และกิจกรรมดังกล่าวเป็นกิจกรรมที่ประชาชน ได้รับประโยชน์มากที่สุด⁵⁵

จากข้อค้นพบดังกล่าวจะพบว่าแตกต่างไปจากการวิจัยเรื่องนี้เพียงเล็กน้อย กล่าวคือเมื่อพิจารณา ระดับของการมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลต่างๆ ของประชาชนที่เกี่ยวกับโครงการหรือ แผนงานพัฒนาหมู่บ้านหรือ ตำบลนั้น ระดับความคิดเห็นของการมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลต่างๆ ที่เป็นโครงการหรือแผนงานด้านการพัฒนา การเมืองและการบริหารจัดการมากที่สุด เพราะแผนพัฒนาย่อยด้านการสร้างความเข้มแข็งให้แก่มชนมีมากที่สุด คือ ร้อยละ 71.1 และแผนพัฒนาย่อยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในด้านการไปใช้สิทธิเลือกตั้งระดับ

⁵⁵ พลพรรณ คำพรรณและมนตรี เกิดมีมูล, วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 42 ฉบับที่ 3 2545. “การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในด้านต่างๆ เพื่อ นำไปสู่การพึ่งตนเอง” หน้า 272-273.

หมู่บ้าน ตำบล มีมากรองลงมาคือ ร้อยละ 67.8 ส่วนผลการศึกษาของพลาพรรณ คำพรรณ และมนตรี เกิดมีมูล มีร้อยละ 70.0 ซึ่งแม้จะไม่ใช่อันดับร้อยละสูงสุดและอยู่ในลำดับรองลงมาจากแผนการพัฒนาปรับปรุงถนน สะพาน ที่มีสูงสุดคือร้อยละ 80 ส่วนสาเหตุของความแตกต่างดังกล่าวอาจจะมีที่มาจากหลายสาเหตุเป็นต้นว่า ขอบเขตของการศึกษาที่แตกต่างกันมากระหว่างการศึกษาอบต.ทั่วประเทศ และกลุ่มตัวอย่างแต่ละอบต.ล้วนแต่มาจากการสุ่มตัวอย่างจากแต่ละภาค ซึ่งเมื่อรวมทั้งประเทศมีเพียง 400 ตัวอย่างทั้งๆ ที่มีอบต.ทั้งประเทศประมาณ 6,744 อบต. นอกจากนั้นสภาพพื้นที่ของแต่ละอบต. ในแต่ละภาคมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก ย่อมทำให้ความต้องการของประชาชนแตกต่างกันด้วยดังจะเห็นได้ว่างานวิจัยดังกล่าวโครงการจัดให้มีน้ำประปาใช้ในหมู่บ้านหรือตำบลเป็นประเด็นที่ตรงกับความต้องการมากที่สุดทั้งๆ ที่ประชาชนได้รับรู้กิจกรรมของโครงการการสร้างและปรับปรุงถนน สะพาน มากที่สุด

วิธีการบริหารของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพ

จากการวิเคราะห์วิธีการบริหารของคณะกรรมการบริหารอบต.และการวิเคราะห์กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในอบต.ต้นแบบนั้นพอจะสรุปได้ว่าการบริหารของคณะกรรมการอบต.ต้องบริหารไปตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้และอำนาจที่ให้ไว้คือการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ เพราะฉะนั้นการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละตำบลจึงสามารถกำหนดรูปแบบ วิธีการและกระบวนการในการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนได้ แต่ด้วยเหตุที่ 15 อบต.ต้นแบบได้ผ่านการคัดเลือกและได้รับรางวัลจากสถาบันพระปกเกล้าในด้านการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล (ดูบทที่ 1) กล่าวคือ สามารถวัดได้ด้วยหลักคุณธรรมและนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้ หลักการมีส่วนร่วม และหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงทำให้การกำหนดรูปแบบ วิธีการและกระบวนการของการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละอบต. ไม่มีความแตกต่างกันกล่าวคือ ควรเริ่มต้นตั้งแต่ขั้นตอนของการรับรู้ข้อมูล ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาอบต. และขั้นตอนของการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล หรือหากจะกำหนดลงไปในรายละเอียดของการปฏิบัติจริงตามแนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลบางพระ อำเภอเมือง จังหวัดฉะเชิงเทราในปี พ.ศ. 2544 พบว่ามีหลักการสำคัญๆ ในด้านการสร้างความชัดเจนของประเด็นที่จะพิจารณา มีหนังสือเชิญประชุมอย่างเป็นทางการจากผู้รับผิดชอบในพื้นที่โดยตรง การทำกิจกรรมต้องมีสาระไม่เินชื้อ ชี้กลุ่มเป้าหมายเป็นหลัก มีการอำนวยความสะดวกในการประชุม แทรกกิจกรรมที่ดึงดูดใจคนเข้าร่วม มีการหารืออย่างสม่ำเสมอ ให้ความสำคัญกับทุกคนโดยไม่แยกอายุ ฐานะ วัย เพศ หรือครอบครัวหนึ่งครอบครัวใด และควรดึงผู้นำชุมชนตัวแทนจากราชการในพื้นที่เข้าร่วมให้เหมาะสม⁵⁶ อย่างไรก็ตามหากจะนำหลักการของการมีส่วนร่วมพัฒนาในแต่ละแผนงานหรือกิจกรรมพัฒนาทั้ง

⁵⁶ แต่งอ่อน มั่นใจตน. วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 42 ฉบับที่ 3 2545. "ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน : บทเรียนจากตำบลบางพระ จังหวัดฉะเชิงเทรา". หน้า 92-94.

15 อบต. เพื่อวัดระดับของการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนผลที่ออกมาก็ยืนยันว่าประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลต่างๆ อยู่ในระดับมากค่อนข้างไปทางมากที่สุดจากการวัดระดับของการเข้าไปมีส่วนร่วม 5 ระดับ ส่วนประสิทธิภาพของการใช้โครงการประชาสัมพันธ์หรือโครงการชุมชนสัมพันธ์ในแต่ละแผนงาน เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมนั้นมีความเพียงพอ มีความยุติธรรม เปิดเผยต่อสาธารณชน มีความโปร่งใส ทุกขั้นตอน และมีความเชื่อถือ นั้นข้อสรุปจากคำสัมภาษณ์ที่เป็นการประเมินค่าของความคิดเห็นก็ยืนยันเช่นกันว่า การบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบทั้ง 15 อบต. ในการใช้โครงการชุมชนสัมพันธ์หรือโครงการประชาสัมพันธ์ในแต่ละแผนงานอยู่ในระดับมากค่อนข้างไปทางมากที่สุด เพราะฉะนั้นจึงอาจกล่าวสรุปได้ว่า หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่ค้นพบจากการปฏิบัติจริงได้เป็นวิธีการบริหารจัดการของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุปวิธีการบริหารของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบนั้น จำเป็นต้องมีวิธีการบริหารที่มีกระบวนการในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในแต่ละกิจกรรมหรือแผนการพัฒนาหมู่บ้าน ตำบล ให้มากที่สุด โดยต้องดำเนินการตามขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างน้อย 3 ขั้นตอน คือ การรับรู้ข้อมูลต่างๆ การจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านหรือตำบลและการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล จึงจะยืนยันได้อย่างชัดเจนว่าเป็นวิธีการบริหารของคณะกรรมการบริหารที่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

คำนำ

ผลสรุปของการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่ง
เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบจำนวน 15 องค์การ ในเขตพื้นที่ภาคกลางของประเทศไทย
นั้นได้สร้างองค์ความรู้ใหม่ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารองค์การปกครองส่วน
ท้องถิ่นที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการที่ดีหากรู้จักการนำไปปรับใช้ให้สอดคล้อง
กับสภาพพื้นที่ของแต่ละตำบล

บทสรุป

การศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ภาค
กลางของประเทศไทยนั้น เกิดจากความสนใจในการเปิดกว้างของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พ.ศ. 2540 ที่ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองด้วยการ
กระจายอำนาจทางการเมืองให้แก่ท้องถิ่น สามารถพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง
ขณะเดียวกันพ.ร.บ.การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ร.บ.เกี่ยวกับองค์การ
บริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุดได้มีการปรับปรุงแก้ไข

ในด้านความเป็นอิสระในการปกครองตนเองเพิ่มขึ้นทำให้รูปแบบการปกครอง

ส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลหรืออบต.เกิดขึ้นทั่วประเทศเป็นจำนวนมาก
ประมาณ 6-7 พันองค์การหลังจากนั้นแต่ละอบต.ได้พยายามปรับปรุงรูปแบบและวิธีการบริหารอบต.

รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความหลากหลายทั้งวิธีคิดและวิธีปฏิบัติจนเกิดองค์การ
บริหารส่วนตำบลที่ได้รับรางวัลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหลักการบริหารจัดการแบบธรร
มาภิบาลที่ดีเกิดขึ้นในหลายจังหวัดของประเทศ เพราะฉะนั้นการกำหนดประเด็นในการศึกษาจึง
เน้นที่วิธีการบริหารของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและการเข้ามามีส่วนร่วม

ของประชาชนในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อการคาดหวัง
องค์ความรู้ใหม่ในด้านกระบวนการของการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการบริหารองค์การ
บริหารส่วนตำบล เพราะฉะนั้นขอบเขตของการศึกษาจึงจำกัดไว้ตามพ.ร.บ.สภาตำบล และองค์การ
บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2542 และต้องเป็นอบต.ต้นแบบในเขตพื้นที่ภาค
กลางของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2540-2546 จำนวน 15 อบต. คืออบต.ทุ่งลูกนก อำเภอบาง

กำแพงแสน จังหวัดนครปฐม อบต.เขาหลวง อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี อบต.ไทรมา อำเภอมือง
 จังหวัดนนทบุรี อบต.บางไทร อำเภอมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร อบต.บางปลา อำเภอบางพลี
 จังหวัดสมุทรปราการ อบต.บ้านปรก อำเภอมืองสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสงคราม
 อบต.บ้านหม้อ อำเภอมืองเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี อบต.บ้านอิฐ อำเภอมืองอ่างทอง จังหวัด
 อ่างทอง อบต.พระงาม อำเภอพรหมบุรี จังหวัดสิงห์บุรี อบต.พุทรา อำเภอมืองพระพุทธรบาท จังหวัด
 สระบุรี อบต.วังลึก อำเภอสามชุก จังหวัดสุพรรณบุรี อบต.สาริกา อำเภอมืองนครนายก จังหวัด
 นครนายก อบต.เสือโฮก อำเภอมืองชัยนาท จังหวัดชัยนาท อบต.หินปัก อำเภอบ้านหมี่ จังหวัด
 ลพบุรี อบต.คานหาม อำเภอมืองอุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

สำหรับระเบียบวิธีวิจัย โดยเฉพาะในด้านการเก็บรวบรวมข้อมูลนั้นได้จำแนกออกเป็น
 2 ส่วนคือ ส่วนที่เป็นข้อมูลได้มาจากเอกสารที่น่าเชื่อถือตามหลักการทางวิชาการกับส่วนที่เป็น
 ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์ซึ่งเป็นคำถามเปิดกว้างให้ผู้ถูกสัมภาษณ์สามารถแสดงความคิดเห็นได้
 อย่างอิสระและแบบสัมภาษณ์ที่ผู้ตอบต้องประเมินค่าระดับของความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
 ของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลในการพัฒนาตามแผนพัฒนาตำบลในแต่ละด้าน กับการมีส่วนร่วม
 ในการรับรู้การใช้โครงการชุมชนสัมพันธ์หรือการประชาสัมพันธ์ของประชาชนในแต่ละลักษณะ
 เพื่อนำข้อมูลต่างๆ เหล่านั้นไปประกอบการวิเคราะห์หาข้อสรุปตามที่ได้กำหนดขอบเขตและ
 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

อนึ่งในการออกไปสัมภาษณ์ประชากรที่เป็นกลุ่มตัวอย่างนั้นผู้วิจัยได้มีจดหมายแจ้งให้
 ทราบล่วงหน้าเพื่อขอความร่วมมือจากบุคคลที่มีตำแหน่งที่สำคัญในอบต.คือ ประธาน/รองประธาน
 กรรมการบริหารปลัดอบต. ประธานสภาอบต. สมาชิกสภาอบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตัวแทนกลุ่ม
 อาชีพในหมู่บ้านหรือตำบลและประชาชนที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมแผนการพัฒนา โดยเริ่ม
 ดำเนินการตั้งแต่วันที่ 13-22 ตุลาคม 2546 และผลจากการดำเนินงานดังกล่าวทั้ง 15 อบต.ได้
 อนุเคราะห์ความสะดวกทั้งในด้านสถานที่ ตัวบุคคลที่จะให้สัมภาษณ์ตามวัตถุประสงค์มีจำนวน
 รวมทั้งหมด 90 คน โดยจำแนกเป็นเพศชาย 71 คน เพศหญิง 19 คน มีระดับการศึกษาส่วนใหญ่ต่ำ
 กว่าปริญญาตรีคือ 65 คน ปริญญาตรี 22 คน มีประสบการณ์ในการเข้าร่วมกิจกรรมตามแผนงานทุก
 แผนงาน จำนวน 44 คน และบางแผนงาน จำนวน 26 คน นอกเหนือจากนั้นเป็นการเข้าร่วมไม่ทุก
 แผนงาน

ส่วนวิธีการวิเคราะห์นั้นดำเนินการภายใต้กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจและแนวคิด
 การมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองที่มีความเป็น
 อิสระในการตัดสินใจเพื่อท้องถิ่นของตนเองจะเกิดขึ้นไม่ได้เลย หากไม่มีการกระจายอำนาจในการ
 บริหารจัดการทั้งการเงิน การคลัง และการบริหารงานบุคคล ขณะเดียวกันการกระจายอำนาจจะ

เกิดขึ้นไม่ได้เช่นกันถ้าประเทศนั้นไม่ได้ปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงโดยเฉพาะการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายหลักของประเทศหรือรัฐธรรมนูญ แต่สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดประเด็นต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นแล้วทั้งในด้านการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนพร้อมทั้งขยายประเด็นที่เป็นรายละเอียดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องลงสู่กฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายลูกหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในหลายฉบับ

นอกจากนั้นผู้วิจัยได้กำหนดกรอบการวิเคราะห์ภายใต้โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลที่ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีสมาชิกสภาอย่างน้อยที่สุด 6 คน และหากมีเกินกว่านั้นให้มีได้เพียงหมู่บ้านละ 2 คน มีวาระ 4 ปี กับคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเป็นประธานกรรมการบริหาร 1 คน และรองประธานกรรมการบริหาร 2 คน รวม 3 คน ซึ่งทั้ง 3 คนต้องมาจากการคัดเลือกของสมาชิกสภาอบต. ภายใต้การกำกับและดูแลของนายอำเภอที่อบต.นั้นสังกัด ขณะเดียวกันการใช้อำนาจในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลของคณะกรรมการบริหารและสภาอบต.ต้องดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น แต่เมื่อสรุปเป็นกิจกรรมสำคัญๆ จะมีเพียง 3 ประการคือ

1. จัดทำแผนพัฒนาตำบล
2. จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

3. ออกข้อบังคับต่างๆ

ในตำบล

อนึ่งกิจกรรมหลักทั้ง 3 ประการดังกล่าวยังสามารถขยายออกไปสู่แผนการพัฒนาในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ประมาณ 8 แผนงานพัฒนา คือ

1. แผนงานพัฒนาด้านเศรษฐกิจ
2. แผนงานพัฒนาด้านสังคม
3. แผนงานพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน
4. แผนงานพัฒนาด้านแหล่งน้ำ
5. แผนงานพัฒนาด้านสาธารณสุข
6. แผนงานพัฒนาด้านการเมืองและการบริหาร
7. แผนงานพัฒนาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. แผนงานพัฒนาด้านการศึกษาและวัฒนธรรม

ทั้งนี้จะมีที่มาของงบประมาณเพื่อการสนับสนุนแต่ละแผนงานดังนี้

1. รายได้ที่มาจากอบต.แต่ละอบต.สามารถจัดเก็บเองได้
2. รายได้ที่มาจากส่วนราชการต่างๆ ในอำเภอ จังหวัด จัดเก็บให้

3. รายได้ที่มาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล

ผลจากการวิเคราะห์วิธีการของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
ต้นแบบทั้ง 15 องค์หรือ 15 อบต. พบว่ามีวิธีการบริหารที่เหมือนกันโดยผ่านกิจกรรมการพัฒนา
ในแต่ละด้านของแต่ละอบต. ทั้ง 8 ด้านตามที่กล่าวมาข้างต้นโดยมีงบประมาณสนับสนุนทั้งจากที่
แต่ละอบต. จัดเก็บได้เอง หน่วยงานอื่นจัดเก็บให้ และการสนับสนุนจากรัฐบาล จนได้รับรางวัลการ
บริหารจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์ที่สถาบันพระปกเกล้ากำหนด ซึ่งผลจากการ
สัมภาษณ์วิธีการบริหารของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละกิจกรรมการ
พัฒนาของแต่ละตำบลนั้นจำเป็นต้องผ่านกระบวนการสำคัญๆ 3 ขั้นตอนคือ

ขั้นตอนที่ 1 การรับรู้ข้อมูล เป็นการให้รับรู้ปัญหาในแต่ละประเด็นในหมู่บ้าน หรือ
ตำบลนั้นเพื่อจะได้หาทางแก้ไข พร้อมกับเสนอความต้องการของประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน ตำบล
ตามลำดับความสำคัญที่ได้กำหนดไว้

ขั้นตอนที่สอง การประชุมประชาคมหมู่บ้าน โดยเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและ
หมู่บ้านหรือตำบลนั้น ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการหรือทั้งที่เป็นสมาชิกสภาอบต. และได้
เป็นเข้าร่วมประชุมปรึกษาหารือ หาข้อสรุปที่ชัดเจนเพื่อนำเสนอสภาอบต. บรรจุเป็นแผนพัฒนา
หมู่บ้านหรือตำบลของแต่ละอบต. พร้อมกับการสนับสนุนทางด้านงบประมาณ

ขั้นตอนสุดท้าย จัดทำแผนพัฒนาอบต. โดยจัดลำดับความสำคัญก่อน-หลังตามความ
ต้องการของหมู่บ้าน ตำบลนั้น

แต่เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการยิ่งขึ้นกิจกรรมหรือแผนพัฒนา

หมู่บ้าน	ตำบล	ทุกแผนต้องผ่านขั้นตอนต่างๆ	อีก 3	ขั้นตอนคือ
ขั้นที่ 1	ประสานงานกับผู้นำชุมชนกลุ่มต่างๆ	เพื่อจัดทำประชาคมหมู่บ้าน		
ขั้นที่ 2		ปฏิบัติตามแผนพัฒนาในแต่ละแผนพัฒนา		
ขั้นที่ 3	การตรวจสอบ	ติดตาม		และประเมินผล

นอกจากนั้นผลของการศึกษาจากการวัดระดับประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วมรับรู้
ข้อมูลข่าวสารของประชาชนในด้านโครงการชุมชนสัมพันธ์หรือโครงการประชาสัมพันธ์ในด้าน
ของความเพียงพอ ความยุติธรรม เปิดเผยต่อสาธารณชน มีความโปร่งใสทุกขั้นตอน และการ
บริหารจัดการโครงการที่มีความน่าเชื่อถือ ล้วนแต่มีค่าเฉลี่ยรวมอยู่ในระดับมากค่อนข้างไปทางมาก
ที่สุดในทุกกิจกรรม

ส่วนผลของการวิเคราะห์กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในอบต.ต้นแบบ
พบว่าประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน ตำบล ที่สำคัญๆ ตามขั้นตอน
ดังนี้

ขั้นตอนที่	1	การรับรู้ข้อมูล	ด้วยวิธีการคือ
ข่าวของ	1. ประชาสัมพันธ์ตามสื่อต่างๆ ตั้งแต่บอกปากต่อปาก ประกาศผ่านหอกระจายหมู่บ้าน รถยนต์ติดเครื่องขยายเสียงเคลื่อนที่ หนังสือเชิญประชุมและอื่นๆ		
กำนัน	2. ประชุมประชาคมหมู่บ้าน ซึ่งประกอบด้วยกรรมการหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้าน ตัวแทนกลุ่มอาชีพ สมาชิกสภาอบต.ของแต่ละหมู่บ้าน และอื่นๆ		
	3. รับรู้ประเด็นที่เป็นปัญหาของหมู่บ้านหรือชุมชน	แนวทางแก้ไขปัญหาและลำดับความต้องการก่อน-หลัง	
ขั้นตอนที่	2	การจัดทำแผนพัฒนาอบต.	ด้วยวิธีการคือ
	1. จัดทำประชาพิจารณ์ประเด็นที่เป็นความต้องการของชุมชน		
	2. นำข้อสรุปเสนอสภาอบต.เพื่อพิจารณาอนุมัติงบประมาณสนับสนุนและบรรจุไว้ในแผนพัฒนาตำบลตามลำดับความสำคัญ		
ขั้นตอนสุดท้าย	การตรวจสอบ	ติดตาม	และประเมินผล ด้วยวิธีการคือ
ประเมินการจัดซื้อ-จัดจ้าง	1. เปิดโอกาสให้ประชาคมหมู่บ้าน ตำบล ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการเปิดซอง		ในแต่ละแผนงานอย่างโปร่งใส
	2. เปิดโอกาสให้ประชาคมหมู่บ้าน ตำบลได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการติดตามการปฏิบัติงาน ตรวจสอบแผนงาน และประเมินผลของงานโดยเฉพาะการตรวจรับมอบงานที่ชัดเจน		
	นอกจากผลของการศึกษาจากการวัดระดับประสิทธิภาพของการรับรู้ข้อมูลการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละแผนการพัฒนาของหมู่บ้าน ตำบล ทั้ง 8 ด้าน คือ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านการพัฒนาสังคม ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ ด้านการพัฒนาสาธารณสุข ด้านการพัฒนาการเมืองและการบริหาร ด้านพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและด้านการพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแล้ว ล้วนแต่มีค่าเฉลี่ยรวมอยู่ในระดับมากก่อนไปทางมากที่สุดในทุกๆ ด้าน		
	กล่าวโดยสรุปทั้งวิธีการบริหารของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบทั้ง 15 องค์กรณ์นั้นเป็นการบริหารจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง		

ข้อเสนอแนะ

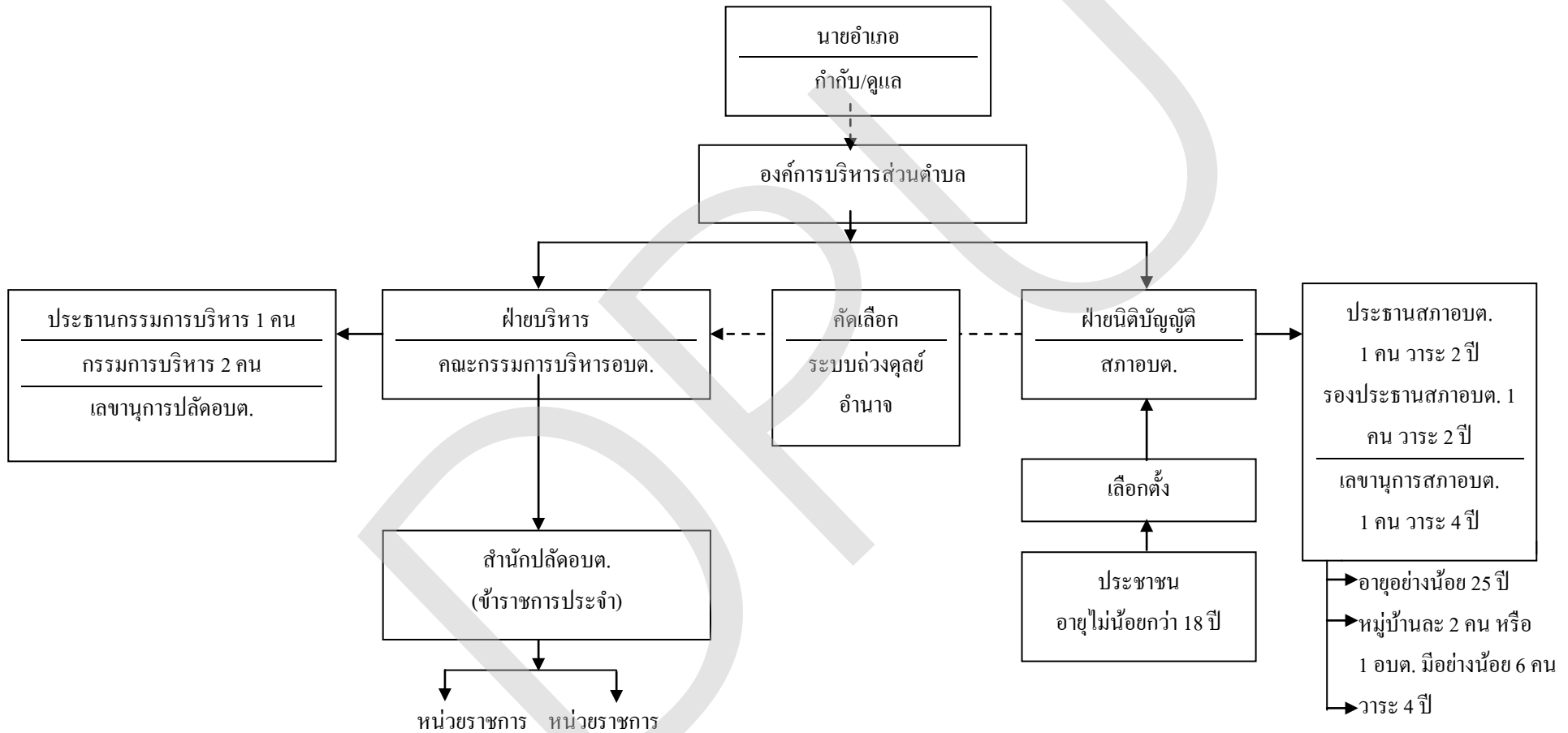
- นำข้อค้นพบที่เป็นองค์ความรู้ใหม่ไปเผยแพร่ด้วยการจัดอบรม สัมมนาให้กับผู้นำชุมชน สมาชิกสภาอบต. คณะกรรมการบริหารอบต. และประชาชนที่สนใจทั่วไปเพื่อชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. ควรศึกษาค้นคว้าจากอบต.ที่มีวิธีการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่แตกต่างไปจากอบต.ต้นแบบเพื่อหาข้อสรุปให้ชัดเจนว่าเป็นอย่างไรโดยเฉพาะในด้านการบริหารจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

3. ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการกำกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจะกำหนดเป็นนโยบายด้านการบริหารงานในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศเพื่อให้มีการจัดอบรมสัมมนา การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมของประชาชนตามกระบวนการ และขั้นตอนต่าง ๆ ที่ค้นพบภายหลังการรับตำแหน่งอย่างเป็นทางการ และควรก่อนการแถลงนโยบายให้สภากองการบริหารส่วนท้องถิ่นรับรองนโยบายของฝ่ายบริหารใน

แต่ละครั้ง

แผนภูมิโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล



ที่มา : พ.ร.บ. อบต. พ.ศ. 2542

ตารางที่ 1
แสดงข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบในปี 2544

จังหวัด	อำเภอ	อบต.	ชั้น	ตั้งเมื่อ	พื้นที่ ตร.กม.	ชาย	หญิง	ประชากร รวม	จำนวน หมู่บ้าน	สมาชิก สภาอบต.	คณะกรรมการ บริหาร	รายได้ไม่รวม เงินอุดหนุน ปี 44 (บาท)	รายรับของ อบต. ในปี งบประมาณ 2544 (บาท)	รายจ่ายรวม เงินอุดหนุน เงินสะสม ปี 2544 (บาท)
ชัยนาท	เมืองชัยนาท	เสือโสด	5	2539	23.00	3,932	4,023	7,955	13	26	3	3,663,470	5,273,497	4,226,480
นครนายก	เมืองนครนายก	สาริกา	3	2538	251.15	3,830	4,200	8,030	12	24	3	6,633,634	9,923,253	8,367,910
นครปฐม	กำแพงแสน	ทุ่งลูกนก	3	2538	41.54	5,877	5,922	11,799	23	46	3	7,234,058	8,691,858	1,448,819
นนทบุรี	เมืองนนทบุรี	ไทรมา	1	2538	8.14	6,778	7,321	14,410	6	12	3	21,908,743	22,249,743	21,299,501
พระนครศรีอยุธยา	อุทัย	คานหาม	2	2538	16.16	2,065	2,132	4,197	9	18	3	16,142,282	17,052,182	10,998,360
เพชรบุรี	เมืองเพชรบุรี	บ้านหม้อ	4	2540	47.29	3,015	3,363	6,376	6	12	3	4,893,475	5,831,375	5,237,419
ราชบุรี	บ้านโป่ง	เขาหลวง	3	2538	82.83	5,893	5,991	11,884	18	36	3	6,663,920	8,061,120	5,734,989
ลพบุรี	บ้านหมี่	หินปัก	5	2540	28.20	1,758	1,987	3,745	10	20	3	1,016,040	2,303,740	745,500
สมุทรปราการ	บางพลี	บางปลา	1	2538	7.60	11,975	12,710	24,685	15	30	3	33,246,909	33,587,909	22,256,523
สมุทรสงคราม	เมืองสมุทรสงคราม	บ้านปรก	4	2539	25.50	3,662	3,983	7,645	11	22	3	4,919,432	8,696,505	5,608,943
สมุทรสาคร	เมืองสมุทรสาคร	บางไทร	2	2538	49.00	3,520	3,803	7,323	10	20	3	10,448,486	11,386,086	8,976,075
สระบุรี	พระพุทธบาท	พุทรา	4	2538	14.50	2,299	2,308	4,607	9	18	3	9,875,889	10,690,789	8,629,274
สิงห์บุรี	พรหมบุรี	พระงาม	5	2540	14.70	2,001	2,194	4,195	6	12	3	2,228,989	3,402,789	2,612,196
สุพรรณบุรี	สามชุก	วังลึก	4	2538	70.00	6,256	6,555	12,811	15	30	3	5,569,636	6,935,136	5,661,143
อ่างทอง	เมืองอ่างทอง	บ้านอิฐ	4	2538	7.61	3,197	3,277	6,474	11	22	3	4,438,146	5,467,546	6,180,355

ที่มา : กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง

ภาคผนวก

แบบสัมภาษณ์

เรื่อง : การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ภาคกลางของ
ประเทศไทย

ชื่อ อบต..... ตำบล อำเภอ จังหวัด.....

วันที่สัมภาษณ์ เดือน พ.ศ. 2546

ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ให้สัมภาษณ์

ข้อ 1. เพศ ☐ ชาย ☐ หญิง

ข้อ 2. อายุ.....ปี

ข้อ 3. ท่านเรียนหนังสือจบการศึกษาชั้นไหน.....

ข้อ 4. ท่านดำรงตำแหน่งในหมู่บ้าน/ตำบล/อบต. ตำแหน่งอะไร

☐ ไม่มีตำแหน่ง แต่อาศัยในพื้นที่ อบต. นี้

☐ ผู้ใหญ่บ้าน

☐ กำนัน

☐ ประธานสภา อบต.

☐ ประธานบริหาร อบต.

☐ ปลัด อบต.

☐ อื่นๆ (ระบุ).....

ข้อ 5. ประสบการณ์ในการมีส่วนร่วมกับ อบต. ในการรับรู้ข้อมูล เป้าหมายของโครงการ/แนวคิดของโครงการ
พัฒนาหมู่บ้าน/ตำบล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 เป็นอย่างไร

☐ เข้าไปมีส่วนร่วมกับ อบต. ทุกแผนงานหรือโครงการ

☐ เข้าไปมีส่วนร่วมกับ อบต. บางแผนงาน หรือบางโครงการเท่านั้น

☐ เข้าไปมีส่วนร่วมกับ อบต. อย่างต่อเนื่อง แต่จะไม่ครบทุกแผนงานหรือโครงการ

☐ อื่นๆ (ระบุ).....

ประสิทธิภาพการมีส่วนร่วมของประชาชน : ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน กับโครงการ/แผนงาน	ระดับความคิดเห็น				
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่มี
ก. ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของหมู่บ้าน/ตำบล ข้อ 6. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการรับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/แผนงาน การก่อสร้าง ซ่อมแซมถนนและสะพานของหมู่บ้าน/ตำบล ของพื้นที่ที่พัฒนาดังแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด					
ข้อ 7. การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการรับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/แผนงาน การปรับปรุง ขยาย ซ่อมแซมและขยายเขตการไฟฟ้าสาธารณะของหมู่บ้าน/ตำบลของพื้นที่ที่พัฒนา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด					
ข้อ 8. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการรับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/แผนงาน การขยายเขตและปรับปรุงระบบประปาของหมู่บ้าน/ตำบลของพื้นที่ที่พัฒนาดังแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด					

การมีส่วนร่วมของประชาชน กับโครงการ/แผนงาน	ระดับความคิดเห็น				
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่มี
ข้อ 9. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการรับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/แผนงาน การก่อสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซมระบบน้ำเพื่อการเกษตรของหมู่บ้าน/ตำบล ของพื้นที่ที่พัฒนาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด					
ข. ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจหมู่บ้าน/ตำบล ข้อ 10. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการรับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/แผนงาน การส่งเสริมรายได้ให้แก่ประชาชนของหมู่บ้าน/ตำบล ของพื้นที่ที่พัฒนาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด					
ค. ด้านการพัฒนาสังคมในหมู่บ้าน/ตำบล ข้อ 11. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการรับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/แผนงานด้านสาธารณสุขโดยเฉพาะการส่งเสริมให้ความรู้และการป้องกันโรคภัยต่างๆ ในหมู่บ้าน/ตำบลของพื้นที่ที่พัฒนาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด					

การมีส่วนร่วมของประชาชน กับโครงการ/แผนงาน	ระดับความคิดเห็น				
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่มี
ข้อ 12. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการ รับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจ ต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/ แผนงาน การส่งเสริมการศึกษา การ ก่อสร้างศูนย์พัฒนา เด็กเล็ก และ โรงเรียนประถมศึกษาใน หมู่บ้าน/ตำบล ของพื้นที่ที่พัฒนาดังแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด					
ข้อ 13. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการ รับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจ ต่อเป้าหมายและแนวคิดของ โครงการ/ แผนงานการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ประเพณี โดยภูมิปัญญาท้องถิ่น ใน หมู่บ้าน/ตำบลของพื้นที่ที่พัฒนาดังแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด					
ข้อ 14. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการ รับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจ ต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/ แผนงาน การส่งเสริมกีฬาและนันทนาการ ในหมู่บ้าน/ตำบลของพื้นที่ที่พัฒนาดังแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด					

การมีส่วนร่วมของประชาชน กับโครงการ/แผนงาน	ระดับความคิดเห็น				
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่มี
ข้อ 15. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการ รับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจ ต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/ แผนงานการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใน หมู่บ้าน/ตำบลของพื้นที่ที่พัฒนาดังแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด					
ข้อ 16. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการ รับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจ ต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/ แผนงาน การสังคมสงเคราะห์และ สวัสดิการแก่เด็ก เยาวชน คนชรา คนพิการ ผู้ด้อยโอกาส และผู้ประสบภัยต่างๆ ในหมู่บ้าน/ตำบล ของพื้นที่ที่พัฒนาดังแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด					
ง. ด้านการพัฒนาการเมืองและการบริหารจัดการ ข้อ 17. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการ รับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจ ต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/ แผนงานการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ทางการเมืองของประชาชนในด้านการไป ใช้สิทธิ์เลือกตั้งระดับหมู่บ้าน/ตำบล/ จังหวัดของพื้นที่ที่พัฒนาดังแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด					

การมีส่วนร่วมของประชาชน กับโครงการ/แผนงาน	ระดับความคิดเห็น				
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่มี
ข้อ 18. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการ รับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจ ต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/ แผนงาน การส่งเสริมการให้ความรู้แก่ ประชาชนเกี่ยวกับกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ต่างๆ ในหมู่บ้าน/ตำบล ของพื้นที่ที่พัฒนา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด					
ข้อ 19. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการ รับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจ ต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/ แผนงาน การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ ชุมชนในหมู่บ้าน/ตำบลของพื้นที่ที่พัฒนา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด					
ข้อ 20. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการ รับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจ ต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/ แผนงาน การจัดเก็บรายได้ของ อบต. ใน รูปแบบของภาษี ค่าธรรมเนียมต่างๆ ใน หมู่บ้าน/ตำบลของพื้นที่ที่พัฒนาดังแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด					

การมีส่วนร่วมของประชาชน กับโครงการ/แผนงาน	ระดับความคิดเห็น				
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่มี
ข้อ 21. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ รับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจ ต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/ แผนงาน การสื่อสารให้ชาวบ้านทราบ การ รับเรื่องราวร้องทุกข์จากชาวบ้านใน หมู่บ้าน/ตำบล ของพื้นที่ที่พัฒนา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด					
ข้อ 22. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ รับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจ ต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/ แผนงาน การป้องกันความปลอดภัยใน ชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนใน หมู่บ้าน/ตำบล ของพื้นที่ที่พัฒนาดังแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด					
ง. ด้านการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม					
ข้อ 23. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ รับรู้ข้อมูลต่างๆ จนทำให้เกิดความเข้าใจ ต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/ แผนงาน การสร้างจิตสำนึกแก่ประชาชน ให้ตระหนักต่อการจัดการดูแล ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของ หมู่บ้าน/ตำบลของพื้นที่ที่พัฒนาดังแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีระดับใด					

การมีส่วนร่วมของประชาชน กับโครงการ/แผนงาน	ระดับความคิดเห็น				
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่มี
ข้อ 24. การประชาสัมพันธ์หรือโครงการชุมชน สัมพันธ์เพื่อให้ท่านได้รับรู้ข้อมูลต่างๆ สำหรับการเข้าใจเป้าหมายและแนวคิดของ โครงการ/แผนงานแต่ละแผนงาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 ในหมู่บ้าน/ตำบลของ ท่าน มีความเพียงพอ ระดับใด					
ข้อ 25. การประชาสัมพันธ์หรือโครงการชุมชน สัมพันธ์เพื่อให้ท่านได้รับรู้ข้อมูลต่างๆ สำหรับการเข้าใจเป้าหมายและแนวคิดของ โครงการ/แผนงานแต่ละแผนงาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 ในหมู่บ้าน/ตำบล ของ ท่านนั้นมีความยุติธรรมต่อประชาชนทุกๆ กลุ่มในระดับใด					
ข้อ 26. การประชาสัมพันธ์หรือโครงการ ชุมชนสัมพันธ์เพื่อให้ท่านได้รับรู้ ข้อมูลต่างๆ สำหรับการเข้าใจ เป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/ แผนงานแต่ละแผนงาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 ในหมู่บ้าน/ตำบลของท่านนั้น ได้กระทำการเปิดเผยต่อ สาธารณชนหรือประชาชนในหมู่บ้าน/ ตำบลในระดับใด					

การมีส่วนร่วมของประชาชน กับโครงการ/แผนงาน	ระดับความคิดเห็น				
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่มี
ข้อ 27. การประชาสัมพันธ์หรือโครงการชุมชน สัมพันธ์เพื่อให้ท่านได้รับรู้ข้อมูลต่างๆ สำหรับการเข้าใจเป้าหมายและแนวคิดของ โครงการ/แผนงาน แต่ละแผนงาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 ในหมู่บ้าน/ตำบลของ ท่านนั้นได้กระทำด้วยความโปร่งใสทุก ขั้นตอนของแผนงานในระดับใด					
ข้อ 28. การประชาสัมพันธ์หรือโครงการ ชุมชนสัมพันธ์เพื่อให้ท่านได้รับรู้ ข้อมูลต่างๆ สำหรับการเข้าใจ เป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/ แผนงานแต่ละแผนงาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 ในหมู่บ้าน/ตำบลของท่านนั้น มีความน่าเชื่อถือในการบริหารจัดการ โครงการ/แผนงานในระดับใด					

วิธีการบริหารและกระบวนการเข้าไปมีส่วนร่วมใน อบต.

ข้อ 29. วิธีการบริหาร อบต. ที่ทำให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีการพัฒนาได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับรู้
ข้อมูล จนเกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/แผนงานต่างๆ ในแต่ละแผนงาน
โดยรวม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีวิธีการ/กระบวนการอย่างไร

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

ข้อ 30. วิธีการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ที่มีการพัฒนาในแต่ละ โครงการ/แผนงานนั้น มีวิธีการ/
กระบวนการเข้าไปรับรู้ข้อมูล จนเกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ ตั้งแต่ปี พ.ศ.
2540-2545 เป็นอย่างไร หรือมีวิธีการอย่างไร

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

ข้อ 31. การพัฒนาโครงการ/แผนงานใดที่ประชาชนในพื้นที่ตำบลมีการพัฒนานั้นๆ ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูล จนเกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีจำนวนมากที่สุด

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

เพราะเหตุใด

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

ข้อ 32. การพัฒนาโครงการ/แผนงานใดที่ประชาชนในพื้นที่ตำบลที่มีการพัฒนานั้นๆ ไม่มีโอกาสหรือมีโอกาสน้อยที่สุดต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลเพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/แผนงาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีจำนวนน้อยที่สุด หรือไม่มีเลย เพราะ

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

เพราะเหตุใด

1. _____
2. _____
3. _____

4. _____
5. _____

สรุป คำสัมภาษณ์

ประธานกรรมการบริหาร อบต./ประธานสภา อบต./ปลัด อบต.

การมีส่วนร่วมของประชาชนใน

อบต.

การรับรู้ข้อมูล

1. สมาชิกสภา อบต. นำข้อมูลที่เป็นความต้องการมาจากชาวบ้านโดยเน้นปัญหาที่มีความสำคัญเร่งด่วน แล้วจัดลงในแผนพัฒนา
2. ใช้เสียงตามสาย เดินชักชวน หนังสือเชิญ และจัดประชุมร่วมวางแผน เพื่อชักชวนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน และการตรวจสอบ
3. ให้ความสำคัญต่อการสร้างจิตสำนึกสาธารณะ จากการอบรมชี้แจง พูดตามเวทีต่างๆ

4. จัด อบต. เคลื่อนที่ เพื่อการรับรู้ปัญหาของ อบต.
5. การใช้เสียงตามสายในชุมชนที่เป็นเมืองจะไม่ได้ประสบความสำเร็จเพราะกลางวันประชาชนไปทำงาน จึงจำเป็นต้องใช้รถตรวจการพร้อมป้ายโฆษณา
6. วิธีการที่ทำให้ชาวบ้านเข้ามารับรู้และมีส่วนร่วมมากคือ
 - 6.1 จัดทำประชาพิจารณ์แผนพัฒนาต่างๆ โดยเชิญตัวแทนชาวบ้านเข้ามาร่วมก่อนเสนอสภาอบต. ให้ความเห็นชอบ
 - 6.2 ประชาคมหมู่บ้านซึ่งประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้าน กรรมการหมู่บ้าน ตัวแทน อบต. ชาวบ้าน ได้เข้ามาตรวจสอบในกระบวนการจัดซื้อ-จัดจ้าง และรับมอบงาน บาง อบต. จะแต่งตั้งประชาชนที่มีความรู้ความสามารถด้านนั้นๆ เข้ามาตรวจสอบและรับผิดชอบโดยตรงในแต่ละกิจกรรม

การประชุมประชาคมหมู่บ้าน

1. ประชุมร่วมกันระหว่างผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ตัวแทนกลุ่มอาชีพและสมาชิกสภาอบต. แต่ละหมู่บ้าน โดยเน้นให้ประชาชนร่วมหารือกันเองเพื่อระดมความคิดในการทำงานและการแก้ปัญหาต่างๆ
2. ให้สมาชิกสภา อบต. ร่วมกับตัวแทนชาวบ้านอีกหมู่บ้านละ 2 คนเข้าไปตรวจสอบ วางแผนการเปิดซองประมูล จัดซื้อ-จัดจ้างและตรวจงาน
3. ประชาคมหมู่บ้าน ประกอบด้วย กรรมการหมู่บ้าน 15 คน ตัวแทน อบต. ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ร่วมเสนอแผนการพัฒนาไปยังสภา อบต. โดยลำดับความสำคัญของแผน
4. เน้นความโปร่งใส ให้ทุกคนมีส่วนร่วม ร่วมคิด ร่วมศึกษา ร่วมวางแผน โดยผ่านผู้นำชาวบ้านหรือชาวบ้านและอบต.
5. เชิญผู้มีชื่อเสียงหรือคนที่ได้รับความเชื่อถือในหมู่บ้านเข้าร่วมประชุมประชาคมหมู่บ้าน
6. เชิญกลุ่มแม่บ้าน กลุ่มอาชีพต่างๆ เพื่อหารือและแก้ปัญหาต่างๆ

จัดทำแผนพัฒนา อบต.

1. แจ้งให้ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านเพื่อนำไปหารือกับชาวบ้านเกี่ยวกับปัญหาต่างๆ และความต้องการของแต่ละหมู่บ้านแล้วจัดลำดับความสำคัญก่อนนำเข้าสู่การพิจารณาของสภา อบต.
2. คณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาตามความต้องการของชาวบ้านที่ได้จัดลำดับไว้แล้วไปทำประชาพิจารณ์
3. สภา อบต. คัดเลือกแผนเร่งด่วนเพื่อนำไปจัดทำงบประมาณประจำปี กล่าวคือ โครงการที่จำเป็นเร่งด่วน จะจัดงบประมาณให้ก่อน
4. ในชุมชนที่เป็นเมือง จะมีตัวแทนของแต่ละชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยเน้นขั้นตอนการประชุม เพื่อร่วมคิด ร่วมกำหนดแผนและร่วมปฏิบัติการ
5. รวบรวมชาวบ้านจากหลายๆ หมู่บ้าน ตั้งเป็นคณะกรรมการเพื่อพิจารณาความต้องการของชาวบ้าน
6. จำแนกชุมชนว่ามีสภาพพื้นที่อย่างไร เป็นชุมชนเมือง ชุมชนชนบท บ้านสวน บ้านริมน้ำ เพื่อค้นหาความต้องการของหมู่บ้านที่ถูกต้อง
7. เชิญตัวแทนชาวบ้านเข้าร่วมประชุมกับสภาอบต. เพื่อชี้แจงแผนพัฒนาให้เกิดความเข้าใจในกิจกรรมต่างๆ ของอบต.
8. แผนพัฒนาเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับการสร้างถนน ประปา ไฟฟ้า น้ำ โทรศัพท์ จะมีประชาชนเข้าร่วมมากแต่หากเป็นด้านการศึกษา การท่องเที่ยว จะมีประชาชนเข้าร่วมน้อย

คำสัมภาษณ์

วิธีการบริหารและกระบวนการเข้าไปมีส่วนร่วมใน อบต.

คำถาม : วิธีการบริหาร อบต. ที่ทำให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีการพัฒนาได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูล จนเกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/แผนงานต่างๆ ในแต่ละแผนงานโดยรวม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีวิธีการ/กระบวนการอย่างไร

คำตอบ : ลำดับความถี่จากมากที่สุด-น้อยที่สุด ดังนี้
 : ให้ทุกหมู่บ้านทำแผนพัฒนาโดยผ่านคณะกรรมการประชาคมหมู่บ้านหรือแผนพัฒนาของ อบต. ก่อนที่จะเข้าที่ประชุมสภา อบต. ต้องให้ริเริ่มแผนหรือผ่านความเห็นชอบของแต่ละแผนจากคณะกรรมการประชาคม หมู่บ้าน
 : ก่อนจัดทำแผนพัฒนาจะมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลต่างๆ เพื่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร อบต.

คำถาม : วิธีการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ที่มีการพัฒนาในแต่ละโครงการ/แผนงานนั้น มีวิธีการ/กระบวนการเข้าไปรับรู้ข้อมูล จนเกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 เป็นอย่างไร หรือมีวิธีการอย่างไร

คำตอบ : ลำดับความถี่จากมากที่สุด-น้อยที่สุด ดังนี้
 : ให้ประชาชนในหมู่บ้านรับรู้ข้อมูลให้มากที่สุดเพื่อนำไปสู่การจัดประชุมประชาคมสำหรับการจัดทำแผนและการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนา

คำถาม : การพัฒนาโครงการ/แผนการใดที่ประชาชนในพื้นที่ตำบลที่มีการพัฒนานั้นๆได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูล จนเกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีจำนวนมากที่สุด

คำตอบ : ลำดับความถี่จากมากที่สุด-น้อยที่สุด ดังนี้

: ด้านปัจจัยพื้นฐานเกี่ยวกับสาธารณูปโภค การปราบปรามยาเสพติด วัฒนธรรมท้องถิ่น การแข่งขันกีฬาชุมชน การศึกษา และกองทุนหมู่บ้าน

เหตุผล เพราะ : ประชาชนได้รับความสะดวกจากการพัฒนา

: ประชาชนมีความไว้วางใจ อบต. เมื่อได้เข้าไปมีส่วนร่วมในแต่ละกิจกรรม

คำถาม : การพัฒนาโครงการ/แผนการใดที่ประชาชนในพื้นที่/ตำบลที่มีการพัฒนานั้นๆ ไม่มีโอกาสหรือมีโอกาสน้อยที่สุดต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลเพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อเป้าหมายและแนวคิดของโครงการ/แผนงาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2545 มีจำนวนน้อยที่สุด หรือไม่มีเลย เพราะ

คำตอบ : ไม่มี

เหตุผล เพราะ : ประชาชนได้มีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ โดยผ่านความเห็นชอบของประชาคมหมู่บ้าน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กนก วงษ์ตระหง่าน, ประชาธิปไตยกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง, กรุงเทพฯ : เจ้าพระยา การพิมพ์, 2526.

กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, ข้อมูลสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ประจำปี 2545. ม.ป.ป.

โกวิท พวงงามและคณะ, การประเมินองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน ประจำปี 2546, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

โกทม อริยา, บทบาททางการเมืองขององค์การเอกชน (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพฯ : ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์, 2542.

จิตพล กาญจนกิจ, ความไว้วางใจทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเมืองท้องถิ่นไทย : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบล, คุยฉินพนธ์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

สุลธิพร เดชขำ, การปกครองท้องถิ่นประเทศสวีเดน, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์อักษร, 2543

แดงอ่อน มั่นใจตน. วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 42 ฉบับที่ 3 2545. "ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน : บทเรียนจากตำบลบางพระ จังหวัดฉะเชิงเทรา".

นภัสวรรณ เดชะสืบ, ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีอำเภอเมือง จังหวัดลำปาง, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2544.

ประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 2546

ประเวศ วะสี, ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ สังคม และศีลธรรม, กรุงเทพฯ : หมอชาวบ้าน, 2541.

แผนพัฒนาตำบล 5 ปี (พ.ศ. 2540-2544) อบต.บางไทรต อ.เมือง จ.สมุทรสาคร. (เอกสารโรเนียวเขียนเล่ม).

แผนพัฒนาตำบล 5 ปี (พ.ศ. 2545-2549) อบต.เขาขลุ อ.บ้านโป่ง จ.ราชบุรี. (เอกสารโรเนียวเขียนเล่ม).

แผนพัฒนาตำบล 5 ปี (พ.ศ. 2545-2549) อบต.คานหาม อ.อุทัย จ.พระนครศรีอยุธยา. (เอกสารโรเนียวเขียนเล่ม).

แผนพัฒนาตำบล 5 ปี (พ.ศ. 2545-2549) อบต.ทุ่งลูกนก อ.กำแพงแสน จ.นครปฐม (เอกสารโรเนียวเขียนเล่ม).

แผนพัฒนาตำบล 5 ปี (พ.ศ. 2545-2549) อบต.ไทรมา อ.เมืองนนทบุรี จ.นนทบุรี. (เอกสารโรเนียวเขียนเล่ม).

แผนพัฒนาตำบล 5 ปี (พ.ศ. 2545-2549) อบต.บางปลา อ.บางพลี จ.สมุทรปราการ. (เอกสารโรเนียวเขียนเล่ม).

แผนพัฒนาตำบล 5 ปี (พ.ศ. 2545-2549) อบต.บ้านปรก อ.เมืองสมุทรสงคราม จ.สมุทรสงคราม. (เอกสารโรเนียวเขียนเล่ม).

แผนพัฒนาตำบล 5 ปี (พ.ศ. 2545-2549) อบต.บ้านหม้อ อ.เมืองเพชรบุรี จ.เพชรบุรี. (เอกสารโรเนียวเขียนเล่ม).

แผนพัฒนาตำบล 5 ปี (พ.ศ. 2545-2549) อบต.บ้านอิฐ อ.เมืองอ่างทอง จ.อ่างทอง. (เอกสาร โรเนียวเขียนเล่ม).

แผนพัฒนาตำบล 5 ปี (พ.ศ. 2545-2549) อบต.พุทรา อ.พระพุทรา จ.สระบุรี. (เอกสาร โรเนียวเขียนเล่ม).

แผนพัฒนาตำบล 5 ปี (พ.ศ. 2545-2549) อบต.วังลึก อ.สามชุก จ.สุพรรณบุรี. (เอกสาร โรเนียวเขียนเล่ม).

แผนพัฒนาตำบล 5 ปี (พ.ศ. 2545-2549) อบต.หินปัก อ.บ้านหมี่ จ.ลพบุรี. (เอกสาร โรเนียวเขียนเล่ม).

แผนพัฒนาอบต.พระงาม ประจำปี 2547. (เอกสาร โรเนียวเขียนเล่ม).

แผนพัฒนาอบต.สาริกา ประจำปี 2547. (เอกสาร โรเนียวเขียนเล่ม).

แผนพัฒนาอบต.เสือโฮก ประจำปี 2545. (เอกสาร โรเนียวเขียนเล่ม).

พลารธรรม คำพรรณและมนตรี เกิดมีมูล, วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 42 ฉบับที่ 3 2545.

มูลนิธิสารานุกรมวัฒนธรรมไทย ธนาคารไทยพาณิชย์, สารานุกรมวัฒนธรรมภาคกลาง เล่ม 1-15, กรุงเทพมหานคร : สยามแพรแอสแมเนจเม้นท์, 2542.

ลิขิต ชีวเวทิน, การเมืองการปกครองของไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.

วันชัย วัฒนศัพท์ (แปลและเรียบเรียง), คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของ

ชุมชน (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ศิริภักดิ์ ออฟเซต, 2544.

สมคิด เลิศไพฑูรย์, การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์อักษร, 2543.

สำนักงาน ก.พ. กระทรวงมหาดไทย และ UNDP, สรุปผลการทดลองตาม “โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดี โดยกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่น : ข้อเสนอเพื่อการขยายผล” เอกสารประกอบการสัมมนา

สุวัฒน์ สิริโกคาภิรมย์, อิทธิพลของผู้นำชุมชนที่มีต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน : ศึกษากรณีผู้นำ

ชุมชนในเขตเทศบาลหัวหิน, วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.

อนงค์ เหล่าธรรมทัศน์, สอนนคราประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2539.

อรรถัย กักผล, Best Practices ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คลังวิชา, 2546.

อัครวิทย์ ชันซ์แก้ว, นักธุรกิจภูมิภาคร่วมกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง : ศึกษากรณีจังหวัดขอนแก่น, วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540,

อานันท์ ปันยารชุน, ปาฐกถาเรื่องรัฐธรรมนูญกับอนาคตประเทศไทย ในมติชน 26 มีนาคม 2541.

อิสระ สุวรรณบล, “ข้อเสนอเกี่ยวกับตัวแบบด้านระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น” สรุปผลการทดลองตาม

“โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดี โดยกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่น :

ข้อเสนอเพื่อการขยายผล” เอกสารประกอบการสัมมนา, มปป.

อุทัย หิรัญโค, การปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2523.

เอกราช เหล่าธรรมทัศน์, สอนนคราประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2539.

ภาษาอังกฤษ

Carl Cohen, Democracy, The Free Press : New York, 1971.

DRU

ประวัติผู้วิจัย

นายสุริยันต์ สุวรรณราช

- การศึกษา : ศิลปศาสตรบัณฑิต และมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- : กำลังศึกษาศุษุภบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ และเพิ่มเติมพิเศษรัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ตำแหน่งทางวิชาการ : ผู้ช่วยศาสตราจารย์
- ผลงานวิจัย : 2531 ความต้องการของนักศึกษาที่มีต่องานด้านบริการการศึกษาของ คณะคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (ทุนอุดหนุนการวิจัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง) หัวหน้าโครงการ (ตีพิมพ์วารสารวิจัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง)
- 2532 ความคิดเห็นของลูกจ้างบร่ายได้มหาวิทยาลัยรามคำแหงที่มีต่อบทบาทและสถานภาพของตน (ทุนอุดหนุนการวิจัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง) หัวหน้าโครงการ (ตีพิมพ์วารสารวิจัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง)
- 2539 แนวความคิดของนายประเสริฐ ทรัพย์สุนทร และพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ กับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ระหว่าง พ.ศ. 2522 - 2536 (ทุนอุดหนุนการวิจัยมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต) (ตีพิมพ์วารสารวิจัยมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต)
- 2542 การพัฒนาการบริหารและการจัดการธุรกิจชุมชน : ศึกษากรณีธุรกิจยางพาราของชุมชนตำบลตะโหนด อำเภอตะโหนด จังหวัดพัทลุง (ทุนอุดหนุนการวิจัยมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต) หัวหน้าโครงการ (นำเสนองานวิจัย/ตีพิมพ์ ประชุมวิชาการสภาวิจัยแห่งชาติ)
- 2543 การบริหารและการจัดการธุรกิจยางพาราของชุมชนตำบลไม้เรียง อำเภอนาวัง จังหวัดนครศรีธรรมราช (ทุนอุดหนุนการวิจัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต) หัวหน้าโครงการ (นำเสนองานวิจัย/ตีพิมพ์ ประชุมวิชาการสภาวิจัยแห่งชาติ)

- 2543 ลักษณะปัญหาการรับบริการสุขภาพภายใต้ระบบประกันสุขภาพ
ต่าง ๆ (ทุนอุดหนุนการวิจัยจากสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
(สวรส.) กระทรวงสาธารณสุข) แต่เป็นนักวิจัยร่วม (ตีพิมพ์วารสาร
วิชาการกระทรวงสาธารณสุข)
- : 2546 พัฒนาการของพรรคการเมืองไทยกับความต่อเนื่องของระบอบการ
เมือง : ศึกษาเปรียบเทียบกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (ทุน
อุดหนุนการวิจัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต) นักวิจัยร่วม (นำเสนอ
งานวิจัย/ตีพิมพ์ ประชุมวิชาการสภาวิจัยแห่งชาติ)
- : 2547 แบบฉบับการเรียนรู้และปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเรียนรู้ของนัก
ศึกษาชั้นปีที่ 1 มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต (ทุนอุดหนุนการวิจัย
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต) นักวิจัยร่วม
- : 2547 การพัฒนาชนบทในเขตพื้นที่ภาคกลางของประเทศไทย (นักวิจัย
ร่วม) ทุนอุดหนุนการวิจัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต (นำเสนองาน
วิจัย/ตีพิมพ์ ประชุมวิชาการ 36 ปี มธบ.)
- : 2548 การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่
ภาคกลางของประเทศไทย (ทุนอุดหนุนการวิจัย มหาวิทยาลัยธุรกิจ
บัณฑิต) (นำเสนองานวิจัย/ตีพิมพ์ ประชุมวิชาการสถาบันพระปก
เกล้า)
- ผลงานวิชาการ : 2540 หนังสือ หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยกับแนวความคิดของ
นายประเสริฐ ทรัพย์สุนทร และพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ระหว่าง พ.ศ.
2522-2536 (ปรับปรุงจากงานวิจัย)
- : 2544 และ 2545 การบริหารและการจัดการธุรกิจยางพาราชุมชน : เปรียบ
เทียบชุมชน ตำบลตะโหมด กับชุมชนตำบลไม้เรียง (ปรับ
ปรุงจากงานวิจัย)
- : 2545 เอกสารประกอบการสอนวิชา ธุรกิจชุมชนศึกษา (ร่วมเขียน)
- : 2547 ตำราวิชาการเมือง เศรษฐกิจและสังคม (ร่วมเขียน)
- : บทความวิชาการที่ตีพิมพ์เผยแพร่ 10 บทความ
- ตำแหน่งการบริหาร : 2537 – 2542 ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยคณบดีฝ่ายกิจการนักศึกษา คณะ
มนุษยศาสตร์ 3 สมัย (5 ปี) ติดต่อกัน