

บทที่ 2

การสำรวจองค์ความรู้

การวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลเมืองแสนสุข อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาเอกสารแนวความคิด ทฤษฎีและผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครอง

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานเทศบาล

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สมมติฐานการวิจัย

นิยามศัพท์

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ความสำคัญและความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด ซึ่งเป็นการสื่อสารสองทางระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล ชุมชน หรือองค์การ ในการดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งหรือหลายกิจกรรมทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งการมีส่วนร่วมจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมการดำเนินการ และร่วมรับผลประโยชน์ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกันของกลุ่ม และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคี ความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มด้วย

การให้ความหมายคำจำกัดความการมีส่วนร่วมมีมากมายหลายทัศนะ มีทั้งความหมายกว้างและความหมายแคบในบริบทของลักษณะงานในแง่มุมมองประเด็นต่าง ๆ แต่ก็เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ในแง่ของการพัฒนา “การมีส่วนร่วม” (Participation) หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริมชักนำและสร้างโอกาสให้กับประชาชนทั้งส่วนบุคคล กลุ่มชน ชุมชน สมาคม มูลนิธิ และองค์กรอาสาสมัคร เข้ามามีบทบาทในการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลาย ๆ เรื่องแล้วแต่กรณี (ไพรัตน์ เดชะรินทร์, 2527, หน้า 5) ส่วน ยูวัฒน์ วุฒิเมธี ให้ความหมายว่า เป็นกิจกรรมในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณา การตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันเป็นผลกระทบมาถึงตน (ยูวัฒน์ วุฒิเมธี, 2526, หน้า 25)

ส่วนความหมายด้านการดำเนินงาน โครงการ การมีส่วนร่วม หมายถึง การทำงานร่วมกันกับกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความตั้งใจ โดยกระทำการงานดังกล่าวในห้วงเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่ทรงประสิทธิภาพ (นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์, 2527, หน้า 181-185) โดยให้ผู้เข้าร่วมได้ใช้ความคิดความรู้ ความสามารถ แรงงาน สนับสนุนหรือจัดการทรัพยากร เช่น เงินทุน วัสดุในกิจกรรมการพัฒนา (ปรัชญา เวสารัชช์, 2528, หน้า 5) ส่วนความหมายในด้านการจัดการ หมายถึง การที่กลุ่มของประชาชนก่อให้เกิดการรวมตัวที่สามารถจะกระทำการตัดสินใจใช้ทรัพยากร และมีความรับผิดชอบในกิจกรรมที่กระทำโดยกลุ่ม ในประเด็นการตัดสินใจ หมายถึง เป็นการเข้าร่วมอย่างแข็งขันของประชาชนในการดำเนินการตัดสินใจในทุกระดับและทุกรูปแบบของกิจกรรมต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และโดยเฉพาะในบริบทของกระบวนการวางแผนที่มีการกำหนดรูปแบบ (Lisk, 1985 อ้างถึงใน ชินรัตน์ สมสืบ, 2539, หน้า 23)

จากศึกษาคำจำกัดความและแนวคิดข้างต้น สามารถสรุปความหมาย การมีส่วนร่วมของประชาชนในความหมายกว้างหมายถึงการทำงานร่วมกันกับกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมกระทำการตัดสินใจใช้ทรัพยากร และมีความรับผิดชอบในกิจกรรมที่กระทำโดยกลุ่ม ให้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณา การตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติ และร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบถึงตัวประชาชนเอง การมีส่วนร่วมจึงเป็นหัวใจของการเสริมสร้างพลังการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคี ความรู้สึก ร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มด้วย

สำหรับการศึกษาครั้งนี้ ขอนิยามคำว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสนับสนุนการบริหารงานองค์กรท้องถิ่น” หมายถึง การส่งเสริม สนับสนุน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามา มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมโครงการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในการร่วมคิด ร่วมวิเคราะห์ปัญหา ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมตัดสินใจ ร่วมติดตามตรวจสอบการดำเนินงาน รวมทั้งร่วมรับผลประโยชน์หรือผลกระทบจากการพัฒนา

แนวคิดลักษณะการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถจำแนกตามลักษณะงาน หรือกิจกรรมที่ดำเนินการได้หลายลักษณะทั้งในด้านบริหารจัดการ ด้านทางการเมือง การพัฒนาชุมชน รวมถึงด้านบริบทของการมีส่วนร่วม ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้ให้แนวคิดและทัศนะเกี่ยวกับลักษณะของการมีส่วนร่วมไว้หลากหลายประการ ได้แก่ ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการชุมชน ตามแนวคิดของ Carry (1976, p. 144) สามารถแบ่งเป็นลักษณะการมีส่วนร่วมไว้ 5 ประการ คือ

1. เป็นสมาชิก (Membership) คณะกรรมการชุมชน สมาชิกองค์กรชุมชน

2. เป็นผู้เข้าร่วมประชุม (Attendance at Meeting) การปฏิบัติของโครงการฯ
3. เป็นผู้ออกเงิน (Financial Contribution) ผู้สนับสนุนทางการเงินและอุปกรณ์ต่าง ๆ ทั้งจากภายในและภายนอกชุมชน

4. เป็นกรรมการ (Membership on Committees) ผู้เข้าร่วมกิจกรรมของโครงการฯ
5. เป็นประธานหรือผู้นำ (Position of Leadership) ในกิจกรรมต่าง ๆ ของโครงการ ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง Bryant and White (1984 อ้างถึงใน ชินรัตน์ สมสืบ, 2539) แบ่งกรณีการมีส่วนร่วมเป็น 3 ประเภท คือ

1. การมีส่วนร่วมในระดับแนวนอน (Horizontal Forms of Participation) เป็นการมีส่วนร่วมแบบดั้งเดิมที่กำหนดโดยการเข้าร่วมเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือพฤติกรรมทางการเมือง เช่น การเลือกตั้ง การรณรงค์หาเสียง กิจกรรมกลุ่มผลประโยชน์ การแนะนำชักชวนการมีส่วนร่วมแบบนี้ประชาชนจะเข้ามามีส่วนในความพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจต่าง ๆ

2. การมีส่วนร่วมในแนวตั้ง (Vertical Forms of Participation) เกิดในช่วงต่อจากแบบที่ 1 การมีส่วนร่วมในแนวตั้งเป็นการที่ประชาชนมีความสัมพันธ์ในเรื่องต่าง ๆ กับผู้นำหรือเจ้าหน้าที่ เพื่อได้รับผลประโยชน์จากกันและกัน

3. การมีส่วนร่วมในการบริหาร (Participation in Administrative Process) เป็นการมีส่วนร่วมที่เป็นทั้งแนวนอนและแนวตั้ง อาจเป็นการแบบของกิจกรรมที่กลุ่มผลประโยชน์กำหนดการตัดสินใจในการบริหารหรือแลกเปลี่ยน แต่มีการเข้าไปรวมมากกว่า 2 แบบข้างต้นเช่น การตัดสินใจยอมรับเทคโนโลยี การวางแผนทำกิจกรรมมุ่งหลังคาบ้านร่วมกัน การวางแผนการตลาด การเข้าร่วมรับการฝึกอบรม

ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน มีดังนี้ (ไพรัตน์ เจริญรินทร์, 2527, หน้า 6-7)

1. ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน รวมทั้งความต้องการของชุมชน
2. ร่วมคิดหา สร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชน หรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการของชุมชน
3. ร่วมวางแผนนโยบาย หรือแผนงาน หรือโครงการ หรือกิจกรรมเพื่อจัดและแก้ไขปัญหา ตลอดจนสนองความต้องการของชุมชน
4. ร่วมการตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ ต่อส่วนรวม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
6. ร่วมการลงทุนในกิจกรรมหรือโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเอง

7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบายและแผนงาน โครงการ และกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมาย

8. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำไว้ โดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

ส่วน อคิน ระพีพัฒน์ (2525, หน้า 104 - -111) ได้แบ่งลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 5 ระดับคือ

1. ประชาชนมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา และความต้องการของชุมชน ตลอดจนเรียงลำดับความสำคัญของปัญหา ร่วมกับผู้ปฏิบัติงานในสนาม (Organizer)

2. ประชาชนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์หาสาเหตุแห่งปัญหา และแนวทางต่าง ๆ ที่อาจนำมาใช้ในการแก้ปัญหา

3. ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาแนวทาง และวิธีการที่จะใช้ในการแก้ปัญหาและวางแผนเพื่อแก้ปัญหาร่วมกันกับผู้ปฏิบัติงานสนาม

4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามแผนเพื่อแก้ปัญหา

5. ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามผลการปฏิบัติงาน ร่วมกับผู้ปฏิบัติงานในสนาม ในขณะเดียวกัน ชาดิชย ฌ เชียงใหม่ (2532, หน้า 25) ได้กล่าวถึงลักษณะหรือมิติของการมีส่วนร่วมไว้ 4 รูปแบบ คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน โครงการ การมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผลจากแนวคิดดังกล่าวสามารถแบ่งลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้เป็นแนวทางไปสู่การวิเคราะห์การมีส่วนร่วมแล้ว เมื่อมองในมิติของการมีส่วนร่วม Cohen and Uphoff (1977, pp. 7-17) ได้เสนอแนวคิดเบื้องต้นในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมว่ามี 3 มิติ (Dimensions) โดยมิติการมีส่วนร่วมจะประกอบด้วยประเด็นคำถาม ดังนี้

1. มีส่วนร่วมอะไรบ้าง (What) แบ่งเป็น

1.1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making)

1.2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (Implementation)

1.3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits)

1.4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

2. มีส่วนร่วมกับใครบ้าง (Whose) ได้แก่ การมีส่วนร่วมกับชาวบ้าน ผู้นำชุมชนเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล เจ้าหน้าที่ต่างชาติ (จากองค์กรที่ให้ทุน เป็นต้น) ทั้งนี้ให้พิจารณาคุณลักษณะทางประชากร สังคม และเศรษฐกิจของผู้เข้ามีส่วนร่วมในเรื่อง อายุ เพศ สถานภาพครอบครัวระดับการศึกษา ระดับชั้นทางสังคม อาชีพ ระดับรายได้ ระยะเวลาที่อยู่อาศัย การถือครองที่ดิน

3. มีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง (How) โดยพิจารณาจาก

- 3.1. การมีส่วนร่วมเกิดจากเบื้องบนหรือเบื้องล่าง
- 3.2. ถูกบังคับให้เข้าร่วมกิจกรรมหรือแรงจูงใจ
- 3.3. โครงสร้างชุมชน
- 3.4. ช่องทางการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้น การมีส่วนร่วมโดยผ่านปัจเจกชนหรือผ่านกลุ่ม การมีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยอ้อม (ผ่านตัวแทน) การมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ
- 3.5. ระยะเวลา (Duration) ความต่อเนื่องของกิจกรรม
- 3.6. ขอบข่าย (Scope) ความครอบคลุมของกิจกรรม
- 3.7. ผลที่เกิดจากการมีส่วนร่วม

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนามีลักษณะแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกิจกรรมที่ดำเนินการ โดยลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ปรากฏ เช่น การร่วมคิด ร่วมศึกษา วางแผน ดำเนินการ ตัดสินใจ ควบคุมติดตาม ประเมินผล ร่วมลงทุนและร่วมรับผลประโยชน์ ซึ่งสามารถดำเนินการโดยผ่านช่องทางทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยทางตรง ได้แก่ การเป็นสมาชิก กรรมการ ประธานหรือผู้นำ ผู้เข้าร่วมประชุมผู้ ออกเงิน เป็นต้น ส่วนทางอ้อม ได้แก่ การเลือกตั้งผู้แทน โดยสามารถแบ่งระดับการมีส่วนร่วม ออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. การมีส่วนร่วมในระดับแนวอน
2. การมีส่วนร่วมในระดับแนวตั้ง
3. การมีส่วนร่วมในการบริหาร เป็นการมีส่วนร่วมที่เป็นทั้งแนวอนและแนวตั้ง

ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานกับ อบต. ในการศึกษาวิจัยนี้ เป็นในเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสนับสนุนการบริหารงานอบต. ในกิจกรรมทางการบริหาร 5 กิจกรรมหลัก คือ การจัดทำแผนพัฒนาชุมชน การจัดทำข้อบัญญัติ การจัดทำงบประมาณรายจ่าย อบต. การประชุมสภาอบต. และการจัดซื้อจัดจ้างอบต. โดยลักษณะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน กระบวนการดังกล่าวตั้งแต่การเริ่มดำเนินงานจนกระทั่งสิ้นสุดกระบวนการ โดยเริ่มจากการร่วม ลำดับปัญหา วิเคราะห์หาสาเหตุ ร่วมพิจารณาแนวทางแก้ปัญหา ร่วมดำเนินการตามแผน และร่วม ติดตามผลการปฏิบัติงาน

รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน จำแนกตามมิติระดับการมีส่วนร่วมใน 3 รูปแบบ ดังนี้ (เฉลียว บุรีภักดี และคณะ, 2545, หน้า 115)

1. การมีส่วนร่วมแบบชายขอบ (Marginal Participation) เป็นการมีส่วนร่วมที่เกิดจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจไม่เท่าเทียมกันกล่าวคือ ฝ่ายหนึ่งรู้สึกด้อยอำนาจกว่า มีทรัพยากรหรือความรู้ด้อยกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นต้น

2. การมีส่วนร่วมแบบบางส่วน (Partial Participation) เป็นการมีส่วนร่วมที่เกิดจากการกำหนดนโยบายของรัฐ โดยไม่รู้ความต้องการของประชาชน ดังนั้น การมีส่วนร่วมจึงเป็นเพียงประชาชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็นในการดำเนินกิจกรรมบางส่วนบางเรื่องเท่านั้น

3. การมีส่วนร่วมแบบสมบูรณ์ (Full Participation) เป็นการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการพัฒนาด้วยความเท่าเทียมกันทุกฝ่าย จัดเป็นการมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างแท้จริงของประชาชนตามแนวความคิดและหลักการพัฒนาชุมชน เมื่อนำมาใช้ในการเรียนรู้จะสนับสนุนและส่งเสริมให้กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วม

โครงการพัฒนาใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการสาธารณะ ในกระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริมชักนำและสร้างโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมดำเนินงานทั้งกระบวนการถือเป็นหลักการสำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้โครงการนั้นประสบผลสำเร็จได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นขั้นตอนที่แสดงวิธีการและแนวทางการดำเนินงานที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชน ทั้งนี้มีองค์กรหน่วยงาน นักวิชาการ ได้เสนอแนวคิดกระบวนการมีส่วนร่วมไว้ในประเด็นต่าง ๆ หลายทัศนะแต่ก็ไปในทิศทางเดียวกันตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดกระบวนการทั้งนี้องค์กรอนามัยโลกได้เสนอกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมไว้ 4 ขั้นตอนดังนี้

1. การวางแผน ประชาชนต้องมีส่วนร่วม ในการวิเคราะห์ปัญหา จัดอันดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดการให้ทรัพยากร กำหนดวิธีติดตามประเมินผล และประการที่สำคัญคือ ต้องตัดสินใจด้วยตนเอง

2. การดำเนินกิจกรรม ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการและบริหารการใช้ทรัพยากร มีความรับผิดชอบในการจัดสรรควบคุมทางการเงิน

3. การใช้ประโยชน์ ประชาชนต้องมีความสามารถในการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งตนเองและการควบคุมทางสังคม

4. การได้รับประโยชน์ประชาชนต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นที่ที่เท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว สังคม หรือในรูปวัตถุก็ได้

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา มีกระบวนการขั้นตอนดังนี้

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2527, หน้า 272 - 273) สอดคล้องกับ อคิน รพีพัฒน์ (2527, หน้า 104-111) และวิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2530, หน้า 61 - 63)

1. การมีส่วนร่วมในการพัฒนาคืบปัญหา และสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการ
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุน ร่วมกันตัดสินใจ และปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

นอกจากนี้ในแง่การพัฒนาท้องถิ่น สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต (2531, หน้า 43 - 44) กล่าวว่า ประชาชนอาจเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่นได้ 5 ลักษณะ คือ

1. การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดแนวทางแก้ไข
2. การตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหา
3. การปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนา
4. การได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา
5. ประเมินผลกิจกรรมการพัฒนา

ตามที่นักวิชาการ ได้ให้แนวทางกระบวนการมีส่วนร่วมไว้ในประเด็นต่าง ๆ สรุปได้ว่า กระบวนการมีส่วนร่วม เริ่มต้นจากการศึกษาข้อมูล สาเหตุของปัญหา การพิจารณาตัดสินใจเลือกแนวทาง การวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหา การดำเนินการหรือปฏิบัติงาน และสิ้นสุดที่การติดตาม ประเมินผล โดยการดำเนินการที่ให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในฐานะเจ้าของชุมชนหรือทรัพยากร ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาจัดสรรทรัพยากรและมีส่วนร่วมตามกระบวนการในทุกขั้นตอนหรือมากขึ้นตอนให้มากที่สุด มิใช่มีส่วนร่วมเพียงขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง ก็จะช่วยลดความขัดแย้ง และสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญ ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การดำเนินงานพัฒนาไปในทางที่ดีประสบผลสำเร็จได้ และเกิดผลดีต่อชุมชนระดับของการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาอาจแบ่งตามระดับปริมาณของการมีส่วนร่วมได้เป็น 3 ระดับคือ การมีส่วนร่วมแบบถูกกระทำ การมีส่วนร่วมเพียงบางส่วน และการมีส่วนร่วมที่แท้จริง (Fagence, 1977, pp. 122-125)

ระดับที่ 1 การมีส่วนร่วมแบบถูกกระทำ (Passive Participation) หรือการมีส่วนร่วมเทียม (Pseudo Participation) เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่คนในชุมชนไม่มีอำนาจใด ๆ ในการตัดสินใจแต่กระทำตามการตัดสินใจของผู้อื่น (Manipulation) เช่น หน่วยงานราชการ ผู้นำ เป็นต้น กิจกรรมสำคัญในการมีส่วนร่วมระดับนี้คือ การชี้แจง (Therapy) ให้เข้าใจ

ระดับที่ 2 การมีส่วนร่วมเพียงบางส่วน (Partial Participation) หรือการมีส่วนร่วมใน

พิธีกรรม (Tokenism Participation) เป็นระดับการมีส่วนร่วมในส่วนใดส่วนหนึ่งเท่านั้น กิจกรรมสำคัญในระดับนี้ คือ การให้ข้อมูลข่าวสารแก่คนในชุมชน (Informing) การปรึกษาหารือกัน (Consultation) และการให้แสดงความคิดเห็น (Placation) แต่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ

ระดับที่ 3 การมีส่วนร่วมที่แท้จริง (Genuine Participation) หรือการมีส่วนร่วมที่อำนาจเป็นของประชาชน (Citizen Power) เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่รับฟังความคิดเห็นของประชาชน ให้ความสำคัญต่อประชาชนในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนของการพัฒนา ให้อำนาจในการตัดสินใจเป็นของประชาชน ซึ่งอาจจะผ่านตัวแทน (Delegated Poser) หรือประชาชนโดยตรง (Citizen Control) อันเป็นการมีส่วนร่วมในระดับสูงสุด และมีความสำคัญอย่างมากต่อการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชน และการดำเนินงานพัฒนาชุมชน

ส่วนแนวคิดของ Rifkin (1986) มองว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการนั้น มี 5 ระดับ คือ

1. ประชาชนเข้าร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการ โดยเป็นผู้รับบริการและรับความรู้จากเจ้าหน้าที่
2. ประชาชนเข้าร่วมดำเนินโครงการในลักษณะแรงงาน การบริจาคสิ่งของ อำนาจการตัดสินใจเป็นของเจ้าหน้าที่
3. ประชาชนเข้าร่วมโครงการและร่วมตัดสินใจว่ากิจกรรมนั้นดำเนินอย่างไร แต่วัตถุประสงค์และการวางแผนเจ้าหน้าที่เป็นผู้ตัดสินใจ
4. ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมและเพิ่มบทบาทร่วมกับเจ้าหน้าที่ ในการควบคุมและประเมินโครงการว่าบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่
5. ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิดและวางแผนโครงการ โดยประชาชนหรือตัวแทนเป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการทั้งหมด

เมื่อพิจารณาการมีส่วนร่วมทั้ง 5 ระดับ ดังกล่าว จะเห็นว่า การมีส่วนร่วมจากระดับ 1-4 เป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่ผิวเผินเท่านั้น ปลายทางของการบริการยังเป็นการประเมินโดยเจ้าหน้าที่เหมือนเดิม ส่วนการมีส่วนร่วมในระดับที่ 5 ถือว่าเป็นระดับอุดมคติที่ประชาชนได้มีส่วนในการตัดสินใจทั้งหมด เช่นเดียวกับแนวคิดของ Arnstein (1969 อ้างถึงใน ชีระพงษ์ แก้วหาวงษ์, 2539) ซึ่งแบ่งระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้ 8 ระดับ ดังนี้

1. ระดับการปฏิบัติการหรือการจัดการ (Manipulation)
2. ระดับการดูแลรักษา (Therapy)
3. ระดับการบอกกล่าวหรือการแนะนำ (Informing)
4. ระดับการปรึกษาหารือ (Consultation)

5. ระดับการปลุกปลอบใจ (Placation)
6. ระดับที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนหรือมีส่วนร่วม (Partnership)
7. การได้อำนาจเป็นตัวแทน (Delegated Power)
8. การควบคุมดำเนินการ โดยประชาชน (Citizen Control)

การมีส่วนร่วมทั้ง 8 ระดับที่กล่าวนี้ ระดับที่ 1 และ 2 เป็นระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นการวางแผนจากข้างบน (Top-down) โดยเจ้าหน้าที่รัฐระดับที่ 3-5 เป็นระดับที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมบางส่วน ระดับที่ 6-8 เป็นระดับที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมาก โดยพัฒนาจากขั้นที่ 6 จนถึงขั้นที่ 8 ซึ่งถือเป็นขั้นควบคุมโดยประชาชนเป็นอำนาจตัดสินใจของประชาชน โดยผ่านตัวแทนหรือประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจนั่นเอง

เงื่อนไขการมีส่วนร่วม

การที่ประชาชนจะเข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วม หรือไม่เข้าร่วมนั้น มีเงื่อนไขหลายประการ ที่มีผลต่อการตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งอาจเป็นไปได้ด้วยความเต็มใจ หรือถูกบีบบังคับ หรือผลักดันให้เข้าไปมีส่วนร่วม ดังนั้นเงื่อนไขในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนจึงขึ้นอยู่กับหลายลักษณะด้วยกัน ดังนักวิชาการ ได้กล่าวถึงเงื่อนไขการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

Cohen and Uphoff (1977, pp. 17-19) ได้เสนอว่าบริบทหรือเงื่อนไขแวดล้อมของการมีส่วนร่วมประกอบด้วย

1. ลักษณะของโครงการ โดยพิจารณาจาก ความสลับซับซ้อนของเทคโนโลยี ทรัพยากรที่ต้องการ ลักษณะประโยชน์ที่ได้รับ ความเชื่อมโยงของโครงการ ความยืดหยุ่นของโครงการ การเข้าถึงการบริหารจัดการ โครงการ และการครอบคลุมเนื้อหาการบริหารงานโครงการ
2. สภาพแวดล้อมของงานหรือกิจกรรมตามโครงการ ในปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ ปัจจัยทางกายภาพและชีวภาพ เศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม และด้านประวัติศาสตร์

องค์การสหประชาชาติ (United Nations, 1981 อ้างถึงใน พงษ์ธร จันทรสวัสดิ์, 2540, หน้า 23) เสนอเงื่อนไขเบื้องต้นของการมีส่วนร่วมไว้ 5 ประการ คือ

1. รัฐบาลจะต้องมีการยอมรับในแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อนในเบื้องต้น และได้บรรจุหลักการนี้ไว้ในแผนหรือนโยบายในระดับต่างๆ ด้วย
2. ประชาชนต้องมีพื้นฐานองค์กรประชาชนที่สามารถเป็นตัวแทนในการเจรจาต่อรองกับกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลอื่น ๆ ได้
3. ประชาชนต้องมีอิสระในความคิดริเริ่มและในการตัดสินใจในระดับท้องถิ่นเพื่อกำหนดกิจกรรมของตนเอง

4. มุมชนต้องมีการไหลเวียนของข่าวสารและความรู้ใหม่ ๆ โดยเฉพาะหลักการและปรัชญาของการพัฒนา เทคนิค วิธีการในการจัดสรรทรัพยากร และความรู้ทางการบริหารงาน

5. มุมชนจะต้องได้รับการสนับสนุนทางด้านสิ่งของและความคิด เทคนิคที่จำเป็น (โดยเฉพาะในระยะแรก)

เงื่อนไขการมีส่วนร่วมของประชาชนในแนวทางกว้าง ๆ นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์ (2527, หน้า 183 - 184) ได้กล่าวไว้ว่ามีอย่างน้อย 3 ประการ คือ

1. ประชาชนต้องมีอิสระที่จะมีส่วนร่วม
2. ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม
3. ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม

เงื่อนไขพื้นฐานของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนา มี 4 ประการ คือ (อนุภาพ ธีรลาภ, 2528, หน้า 21-22)

1. ประชาชนต้องมีความสามารถที่จะมีส่วนร่วม กล่าวคือประชาชนจะต้องมีศักยภาพที่จะเข้าร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เช่น ประชาชนจะต้องมีความสามารถในการค้นหาความต้องการ วางแผน จัดการ ตลอดจนบริหารองค์กรและการใช้ทรัพยากรในที่สุด

2. ประชาชนต้องมีความพร้อมเข้ามามีส่วนร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีสภาพทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และกายภาพที่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม

3. ประชาชนต้องมีความประสงค์ที่จะเข้าร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีความเต็มใจ เห็นประโยชน์ในการเข้าร่วม จะต้องมิใช่เป็นการบังคับหรือผลักดันให้เข้าร่วม โดยที่ประชาชนมิได้ประสงค์จะเข้าร่วมในขั้นหนึ่งขั้นใด

4. ประชาชนต้องมีความเป็นไปได้ที่จะเข้าร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีโอกาสที่จะเข้าร่วม ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในการตัดสินใจและกำหนดกิจกรรมพัฒนาที่ต้องการในระดับที่เหมาะสม ประชาชนจะต้องมีโอกาส และความเป็นไปได้ที่จะจัดการด้วยตนเอง ในระบบพื้นฐานทางการเมืองเป็นสำคัญ

ปาริชาติ วลัยเสถียร (2542, หน้า 130-132) ได้สรุปเงื่อนไขที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา แบ่งได้ 6 ประเภท คือ

1. เงื่อนไขทางการเมืองการปกครอง สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม
2. เงื่อนไขของโครงการพัฒนา
3. เงื่อนไขของนักพัฒนา
4. เงื่อนไขของผู้นำ
5. เงื่อนไขทางการบริหารจัดการ

6. เงื่อนไขทางสังคมและจิตวิทยา

เงื่อนไขที่ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเท่าที่ควร นั้นเป็นเพราะเหตุดังนี้
วุฒิสาร ตันไชย (2530, หน้า 105-112)

1. ทักษะของประชาชนที่มีต่อการเมือง คิดว่าการเมืองเป็นเรื่องไกลตัว ไม่ตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น มองการเมืองเป็นเรื่องของนักการเมือง ไม่ใช่เรื่องของประชาชน
2. ความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อท้องถิ่นและความเป็นท้องถิ่น กล่าวคือ คนไทยขาดความรู้สึกผูกพันกับท้องถิ่น ไม่สนใจติดตามตรวจสอบ กำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการและพัฒนาท้องถิ่นให้ก้าวหน้า
3. วิถีชีวิตของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น คือชาวบ้านจะมีความประณีประนอมสูงเพราะมีความสัมพันธ์ในเครือญาติ และมีความเกรงใจ ประกอบกับชาวบ้านมีการพูดคุยกันเมื่อเกิดปัญหา
4. วัฒนธรรมการยึดตัวบุคคล เป็นผลมาจากสังคมไทยเป็นระบบอุปถัมภ์ ประชาชนขาดความรู้ที่แท้จริงทำให้ถูกชี้นำและขาดอิสระในการตัดสินใจ

จากแนวคิดทักษะดังกล่าวข้างต้น กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นอยู่กับเงื่อนไข 3 ประการ คือ

1. เงื่อนไขตัวบุคคล ได้แก่ ทักษะคิด ค่านิยม ความเชื่อส่วนบุคคล วิถีชีวิต ความรู้สึกและความผูกพันกับท้องถิ่น ความรู้ความสามารถและศักยภาพของประชาชน ความพึงพอใจความเต็มใจและอิสระในการเข้ามามีส่วนร่วม
2. เงื่อนไขเกี่ยวกับโครงการ ได้แก่ ลักษณะของกิจกรรมโครงการพัฒนา การเข้าถึงการบริหารจัดการโครงการ ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ระบบบริหารจัดการ ความยืดหยุ่นของโครงการ ความต่อเนื่องของโครงการ ความสลับซับซ้อนของเทคโนโลยี ทรัพยากรที่ต้องการ
3. เงื่อนไขสภาพแวดล้อม ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมืองการปกครอง ชุมชน ผู้นำ ผู้มีอิทธิพล การไหลเวียนของข่าวสารและความรู้ใหม่ ๆ ในชุมชน การสนับสนุนส่งเสริมจากหน่วยงาน เป็นต้น

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

โดยทั่วไปแล้ว กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนต่อเนื่อง ซึ่งก่อให้เกิดต้นทุนในการดำเนินการมากพอสมควร อย่างไรก็ตามข้อดีของการมีส่วนร่วม คือ การก่อให้เกิดการผลิตนโยบายและบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของสาธารณชนเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดสรรทรัพยากรของสาธารณะให้สูงขึ้น โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดประโยชน์ต่าง ๆ ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม และคณะ, 2549)

1. เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ กระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชน ช่วยให้เกิดความกระจ่างในวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการหรือนโยบายนั้น ๆ
2. การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา การให้ประชาชนมีส่วนร่วมมาตั้งแต่ต้นในการดำเนินงาน สามารถที่จะลดความล่าช้าและลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้
3. การสร้างฉันทามติ (Consensus Building) โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จะสร้างข้อตกลงที่มั่นคงและยืนยาวและการยอมรับระหว่างกลุ่ม ลดความขัดแย้งทางการเมือง และสร้างให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ
4. ความสำเร็จและผลในการปฏิบัติของโครงการ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้คนเรามีความรู้ลึกถึงความเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น ซึ่งจะได้รับความร่วมมือจากประชาชน
5. การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า หรือหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่รุนแรง
6. ความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นวิถีทางที่จะนำไปสู่ความชอบธรรมและการดำรงอยู่ของความชอบธรรม

การมีส่วนร่วมมีความสำคัญต่อการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนและการพัฒนาชุมชนหลายประการ ได้แก่ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ สอดคล้องกับปรัชญาแนวความคิดและหลักการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชน เป็นเครื่องชี้วัดความสำเร็จนโยบายของรัฐบาลในเรื่องการกระจายอำนาจนำไปสู่การพึ่งตนเองของชุมชน ทำให้ดำเนินการพัฒนาชุมชนได้ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและชุมชน เป็นการพัฒนาศักยภาพของบุคคลกลุ่มและองค์กรในชุมชนให้มีประสิทธิภาพ เป็นการสร้างความพึงพอใจร่วมกัน ทำให้การพัฒนาที่มีความชอบธรรมทำให้เกิดความรักหวงแหนรับผิดชอบและเป็นเจ้าของชุมชน ถือว่าเป็นกระบวนการสำคัญในการสนับสนุนส่งเสริมการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนให้ประสบผลสำเร็จเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เพราะการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมเป็นการพัฒนาของคนในชุมชน โดยคนในชุมชนและเพื่อคนในชุมชนอย่างแท้จริง รัฐบาลเป็นเพียงผู้สนับสนุนในบางส่วนเท่านั้น

การมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้เกิดประโยชน์ที่หลากหลายทั้งด้านตัวบุคคล สังคม ชุมชน และหน่วยงานองค์กรต่าง ๆ โดยเป็นไปตามวิธีการมีส่วนร่วมแต่ละประเด็น ซึ่งในภาพรวมก่อเกิดประโยชน์ต่อตัวบุคคลในการพัฒนาศักยภาพ สังคมชุมชนเกิดการพึ่งพาตนเอง เกิดความรักหวงแหน รับผิดชอบและเป็นเจ้าของชุมชน เพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ สร้างฉันทามติ ลดกระแสการต่อต้านหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา มีการรวมพลังเกิดความสามัคคี เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลซึ่งจะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการผ่อนถ่ายกระจายอำนาจสู่ประชาชนท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) ในรูปของการปกครองตนเอง (Local Self Government) ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมาย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญ คล้ายคลึงกัน ความหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ (Decentralization) ได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518, หน้า 12) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ ได้มีอำนาจในการปกครองที่เกิดขึ้น จากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจในการปกครอง ร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหาร ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

วิญญู อังคนารักษ์ (2507, หน้า 4) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปแบบลักษณะการกระจายอำนาจอย่างหนึ่ง ซึ่งรัฐบาลได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น ใ้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตรงกับความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อบุคคลอื่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระ ในการบริหารพอสมควร

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2525, หน้า 107) ได้ให้ความหมายของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดคน โยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526, หน้า 145) ได้รวบรวมความหมายของ “การปกครองท้องถิ่น” ของนักวิชาการต่างประเทศไว้ ดังนี้

Robson (1951 อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2526, หน้า 145) ได้ให้ความหมาย “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควรอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิ ตามกฎหมาย (Legal Rights) และมีองค์กรที่จำเป็น (Necessary Orgaization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

Wit (1961, อ้างถึงใน ประหยัด หงส์ทองคำ, 2526) ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองที่รัฐบาลกลางมีอำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกัน รับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการ ดังนี้ (ทวณ ชูเพ็ญ, 2553, หน้า 20-24)

1. ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Autonom) ในที่นี้หมายความว่า ท้องถิ่นที่มีอำนาจการตัดสินใจในการบริหารและปกครองตนเองภายใต้ระบบรัฐเดี่ยว มิได้หมายความว่า ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีอิสระอย่างเด็ดขาด (Independence) เช่นเดียวกับระบบสหพันธรัฐ (Federalism) ดังนั้น ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงต้องตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ ดังนี้

1.1 สถานะทางกฎหมาย (Legal Status) ท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นนิติบุคคล แต่เป็นลักษณะนิติบุคคลมหาชน กล่าวคือ ท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาซึ่งหากทำการวิเคราะห์และศึกษาพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท จะเห็นว่า จะมีบทบัญญัติกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท มีสถานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย

1.2 พื้นที่และระดับ (Area and Level) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพื้นที่ของท้องถิ่นด้วย หากเราพิจารณาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ในประเทศไทย เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบลก็จะมีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ในตำบลนั้น ๆ เทศบาลก็มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ของเทศบาล ส่วนจังหวัดก็จะมีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด ซึ่งจะมีพื้นที่ทับกับพื้นที่ของ องค์กรบริหารส่วนตำบลและพื้นที่ของเทศบาล

1.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้ง บทบัญญัติแห่งมาตรา 285 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้ง สำหรับคณะผู้บริหารท้องถิ่นก็จะต้องมาจากการเลือกตั้งเช่นกัน หากไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ก็จะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม คือ ความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

1.4 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Authority) มาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์กรส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารส่วนบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นแต่ละประเภท จะพบว่า พระราชบัญญัติทั้งหลายดังกล่าวจะกำหนดหน้าที่ของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเอาไว้แล้ว แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า อำนาจหน้าที่ทั้งหลายนั้นเป็นอำนาจหน้าที่อย่างกว้าง ๆ ซึ่งมีลักษณะซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางทั้งหมด

1.5 งบประมาณ รายได้ การเงินและการคลัง ตามบทบัญญัติในมาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการเงินและการคลัง โดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญต้องการให้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นในเรื่องการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

2. การกำกับดูแลโดยรัฐ (Authority) ถึงแม้ว่าท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ก็มีใช้หมายความว่า ท้องถิ่นจะเป็นอิสระจากรัฐและราชการส่วนกลางอย่างเด็ดขาด การปกครองและบริหารส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐ ประชาชนโดยส่วนรวมและประเทศชาติ แต่อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

จากแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง จึงสามารถสรุปความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะจินดา, 2539, หน้า 27-29)

1. การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนทางการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์ที่จะเกิดต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความเลื่อมใสศรัทธา ในระบอบการปกครองประชาธิปไตย โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนมีดุลยพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ได้รับเลือกเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นที่จะได้ใช้

ความรู้ ความสามารถบริหารงานท้องถิ่นเกิดความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่น ทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government)

หัวใจของการปกครองท้องถิ่นประการหนึ่งคือ การปกครองตนเอง ไม่ใช่เกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเองก็คือ การปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองซึ่งผู้บริหารท้องถิ่น นอกจากจะได้รับการเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นต้องรับฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ

4. การปกครองท้องถิ่น สามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพเนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการและปัญหาต่างกัน ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาที่ถูกจุดกับความต้องการของประชาชนก็คือนักบริหารท้องถิ่นที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี

5. การปกครองท้องถิ่น จะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้งการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกทักษะการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิด ในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินการพัฒนาชนบทที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นยังไม่เต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทอย่างได้ผลนั้นจะต้องเริ่มมาจากการช่วยตนเองของท้องถิ่นทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรง โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงไม่เช่นนั้นแล้วการพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะการหยิบบินให้

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจำเป็นต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีรายได้มีงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการ

แบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบา^{นี้}เป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงินตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้าง ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐอย่างเดียวอาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะสนองต่อความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างกันด้วย การจัดตั้งองค์กรท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็น โดยให้อำนาจองค์กรท้องถิ่นจัดเก็บภาษีเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่นทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลกลางที่จะต้องจ่ายให้ท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมากและแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลกลางไปอยู่บ้างก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษา การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการศึกษาที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติสำหรับการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล กองราชการส่วนตำบล กระทรวงมหาดไทย ได้วางวัตถุประสงค์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ดังนี้ (กรมการปกครอง, 2539, หน้า 71)

1. มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานและมีกิจกรรมเพื่อพัฒนาตำบลที่เหมาะสม โดยมีการจำกัดทางระเบียบกฎหมาย และการกำกับดูแลที่ไม่เคร่งครัดเกินไป องค์การบริหารส่วนตำบลจึงควรมีความพร้อมในการดำเนินการตามหน้าที่และมีอำนาจในฐานะเจ้าพนักงานในเรื่องนั้น ๆ อย่างเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการจัดเก็บรายได้ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยที่กระทบต่อประชาชนในตำบลโดยตรง

2. มีการบริหารงานตามระเบียบกฎหมายที่ถูกต้อง เกิดความผิดพลาดน้อย และไม่มีแนวคิดที่อาศัยช่องว่างของระเบียบดำเนินการ ในสิ่งที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐและความประสงค์ของประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นส่วนราชการจะต้องดำเนินการต่าง ๆ ตามระเบียบของทางราชการ

3. มีการบริหารงานในลักษณะที่เรียกว่า คิดเป็น โดยเรียนรู้การแก้ไขปัญหาของตนเอง และพึงพาหน่วยงานภายนอกให้น้อยที่สุด นอกจากนี้ยังสามารถใช้งบประมาณเพื่อการพัฒนาตำบล

ให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนด้วย จะเห็นได้ว่าภาพของการคิดเป็นนี้จะสัมพันธ์กับอิสระทางการบริหาร หากมีอำนาจทางการบริหารแต่ไม่สามารถคิดเป็นและฟังพาความคิดของผู้อื่นในความเป็นอิสระย่อมหมายถึงการฟังพาหน่วยงานภายนอกน้อยแต่ไม่ใช่ขนาดความสัมพันธ์ไปเลย

4. การมีส่วนร่วมจากประชาชนในตำบลอย่างแพร่หลาย ทั้งในขั้นการเลือกตั้ง ขั้นการบริหารและการติดตามและสนับสนุนการบริหาร และที่สำคัญคนหนุ่มสาวที่มีการศึกษากลับไปร่วมพัฒนาในตำบลเพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรประชาชนอย่างแท้จริง

5. มีรายได้เพียงพอ องค์การบริหารส่วนตำบลควรมีรายได้มากพอที่จะดำเนินการพัฒนาที่เป็นเขตชนบทและล้าหลังได้ด้วย และที่มาของรายได้ไม่ควรพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือเงินจัดสรรจากหน่วยงานต่าง ๆ จนเกินไป แต่ควรเกิดจกการบริหารงานด้านสาธารณสุขโลก และการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบลเอง

6. มีบุคลากรที่เป็นคนในตำบล ภายใต้ความจริงที่ว่า ประชาชนในท้องถิ่นอเมริกาท้องถิ่นของตน องค์การบริหารส่วนตำบลควรใช้ทรัพยากรบุคคลให้มากที่สุดในฐานะที่เป็นพนักงานส่วนตำบลหรือลูกจ้างก็ได้

7. มีกิจกรรมในด้านการพัฒนาสังคม องค์การบริหารส่วนตำบลควรมีกิจกรรมที่เน้นการพัฒนาคนเป็นศูนย์กลาง ได้แก่ การพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ นอกจากนี้ควรดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้การพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งคำนึงถึงความคงอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดี

จากแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนาและให้บริหารประชาชนในเขตพื้นที่ องค์การหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายตัดสินใจและดำเนินกิจการภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ที่กำหนดภายในท้องถิ่นของตนเท่านั้น และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานเทศบาล

การบริหารราชการแผ่นดินไทย ประเทศไทยจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. ราชการส่วนกลาง หมายถึง หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม

2. ราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง หน่วยงานของทางราชการที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางให้ไปปฏิบัติงานในพื้นที่ส่วนต่าง ๆ ของประเทศ และ ทำหน้าที่ในการกำกับ ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ขัดต่อระเบียบกฎหมายหรือฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ได้แก่ จังหวัด อำเภอ

3. ราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยงานที่รัฐบาลกระจายอำนาจให้คนในท้องถิ่นบริหารงานเพื่อแก้ไขปัญหาพัฒนาและให้บริการแก่คนในท้องถิ่นเอง ปัจจุบันมี 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา

หลักการบริหารกิจการบ้านเมือง การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 เพื่อส่งเสริมให้ประเทศไทยมีการพัฒนาที่ยั่งยืนบนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ (หลักการบริหารกิจการบ้านเมือง) ซึ่งประกาศครั้งแรกในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ที่สำนัก ก.พ. ได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ดังนี้

ประการแรก หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

ประการที่สอง หลักคุณธรรม ได้แก่ การส่งเสริมคนดีคนเก่งให้เข้ามาบริหารกิจการบ้านเมือง สังคม และประเทศชาติ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่รัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

ประการที่สาม หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของทุกองค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

ประการที่สี่ หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

ประการที่ห้า หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตนเอง

ประการที่หก หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า กล่าวคือดำรงชีวิตแบบเศรษฐกิจพอเพียง พร้อมทั้งสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมให้สมบูรณ์

สรุปได้ว่าจากหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองดังกล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษา ในประเด็นหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลเมืองแสนสุข อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี โดยผู้วิจัยได้รวบรวมค้นคว้า จากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผลจากการวิจัย พบว่า

ภักจิรา ปกป้อง (2541) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การประเมินผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ศึกษาเฉพาะกรณี: องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอคำเขื่อนแก้ว จังหวัดยโสธร พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขาดการประชาสัมพันธ์ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารทำให้ปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้เกิดการบริหารงานที่ไม่โปร่งใส ทุจริตคอร์ปชั่น ประชาชนเกิดความเบื่อหน่าย จึงไม่มีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อย่างจริงจัง

พวงทอง โยธาใหญ่ (2545) ที่ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยกรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ ที่พบว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นประจำปี 2545 ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ อยู่ในระดับน้อย

กัญญกันต์ ศปัญญา (2547) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยศึกษาเฉพาะกรณีประชาชนในหมู่บ้านสินธนา 1 เขตบึงกุ่ม ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งเมื่อพิจารณารายละเอียดทั้ง 5 กิจกรรมของการมีส่วนร่วมทางการเมืองแล้วพบว่า การเข้าร่วมกิจกรรมประท้วง การมีบทบาทในชุมชนและการเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองอยู่ในระดับต่ำ ในขณะที่การสื่อสารทางการเมืองและการเลือกตั้งอยู่ในระดับสูงความเข้าใจทางการเมืองของประชาชนโดยรวมอยู่ระดับปานกลาง และผลการทดสอบสมมติฐานพบว่า เพศ การศึกษา รายได้ และอาชีพมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ในขณะที่ อายุและความเข้าใจทางการเมืองไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

จินตนา กัลยาณพันธ์ (2549) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล: กรณีศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลหนองรี อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลหนองรี อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง

บุญเลิศ ธีระตระกูล (2528) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของกรรมกรไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีกรรมกรท่าเรือแห่งประเทศไทย ว่ามีปัจจัยอะไรบ้างที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคลเหล่านี้ โดยได้ศึกษาทั้งปัจจัยพื้นฐานที่เกี่ยวกับภูมิหลังสถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และปัจจัยทางด้านจิตสำนึกภายในของบุคคลผลการศึกษาสรุปได้ ดังนี้

1. โดยทั่วไปแล้ว กรรมกรท่าเรือเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับต่ำ และกิจกรรมทางการเมือง ที่กรรมกรเหล่านี้ให้ความสนใจและเข้าร่วมทางการเมือง การมีบทบาทชุมชนและการเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง

2. เมื่อพิจารณาปัจจัยทางด้านภูมิหลังหรือสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมของกรรมกรท่าเรือ ที่มีอิทธิพลต่อการมีข่าวสารทางการเมืองแล้วพบว่า

2.1 กรรมกรชายและหญิงเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับที่ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

2.2 กรรมกรที่มีอายุต่างกัน เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับที่ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

2.3 กรรมกรที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

2.4 กรรมกรที่มีรายได้ต่างกัน เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

2.5 กรรมกรที่เป็นสมาชิก สหภาพแรงงานการทำเรือ เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่ากรรมกรที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานการทำเรืออย่างมีนัยสำคัญ

3. เมื่อพิจารณาปัจจัยทางด้านจิตสำนึกของบุคคล พบว่า

3.1 กรรมกรทำเรือมีความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมือง (Political Efficacy) และความไว้วางใจทางการเมือง (Political Trust) อยู่ในระดับปานกลาง

3.2 ความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมือง และความไว้วางใจทางการเมืองของกรรมกรทำเรือ มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ

วารุณี วัชรเสวี (2544) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเมืองที่มีต่อโครงการเมืองนำอยู่ของเทศบาลนครนครราชสีมา พบว่า การที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการโครงการต่าง ๆ ของเทศบาลนั้น เทศบาลจะต้องประชาสัมพันธ์โครงการให้ทั่วถึงและส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและความส่งเสริมสนับสนุนให้ความช่วยเหลือในด้านเทคนิคและวิชาการ ปัจจัยที่มีผลต่อการการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ อาชีพ ระดับการศึกษา การรับรู้สาเหตุความตระหนักต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม และความคิดเห็นที่มีต่อโครงการเมืองนำอยู่ ปัจจัยไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ อายุ เพศ และรายได้

กิตติ คันทา (2536) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการหมู่บ้านในการพัฒนาชนบท ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอแวงใหญ่ จังหวัดขอนแก่น ผู้ศึกษา จากการศึกษาพบว่า อายุ ระดับการศึกษา ขนาดครอบครัว รายได้ และความคิดเห็นของคณะกรรมการไม่มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วม โดยการเป็นสมาชิกกลุ่มสังคมกับการได้รับการฝึกอบรมไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท แต่มีความสัมพันธ์กับความต้องการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท และการได้รับข่าวสารเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทของคณะกรรมการมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วม แต่ไม่มีความสัมพันธ์กับความต้องการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท

พิบูลย์ แพนนา (2538) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท ในตำบลพนมไพร อำเภอพนมไพร จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า เพศ ระดับการศึกษา รายได้ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชนบท ของประชาชนในตำบลพนมไพร ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท

จิรศักดิ์ สีใจเจริญ (2543) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอบ้านไผ่ จังหวัดลำพูน พบว่า โครงการหรือกิจกรรมที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด ได้แก่ โครงสร้างพื้นฐาน รองลงมาเป็นการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ และมีส่วนร่วมน้อยที่สุด ได้แก่ ประเภทอื่น ๆ โดยจะเข้าไปมีส่วนร่วมในลักษณะของการแสดงความคิดเห็น ข้อเสนอแนะมากที่สุด รองลงมาเป็นการได้รับประโยชน์จากโครงการ

หรือกิจกรรม โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมจะเข้าร่วมโดยสมัครใจมากกว่าถูกผู้อื่นชักชวนส่วนรูปแบบของการมีส่วนร่วมนั้น จะเข้าร่วมโดยผ่านตัวแทนคือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรายครัวในหมู่บ้าน รองลงมาเป็นการมีส่วนร่วมในฐานะสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นในหมู่บ้าน และสาเหตุของการเข้าไปมีส่วนร่วม ได้แก่ การที่จะมีโอกาสได้รับรับผิชอบท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็ง และจะทำให้การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพ

ชาญวิทย์ โปธิ์เจริญ (2550) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลบ้านด่านนาขาม อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี พบว่า ลักษณะส่วนบุคคลในการพัฒนาชุมชนบ้านด่านนาขาม โดยสภาพรวมอยู่ในระดับน้อย ค่าเฉลี่ยการมีส่วนร่วมมากที่สุดคือการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ รองลงมาคือ การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม ด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดคือ การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

นิเวศน์ ต้นอนุชิตติกุล (2543) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการป่าของเมืองในเขตเทศบาลเมืองลำปาง ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนในเขตเทศบาลเมืองลำปางมีส่วนร่วมในโครงการป่าของเมืองอยู่ในระดับน้อย ผลการมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนทั้งด้านการค้นหาปัญหาและสาเหตุด้านการตัดสินใจ ด้านการวางแผนและการดำเนินงาน ด้านการเงินและปฏิบัติงานด้านการติดตามและประเมินผล

ศุติดา แก้วสมบูรณ์ (2545) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสงขลา ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบ และระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลในกระบวนการทั้ง 4 ด้าน พบว่า การมีส่วนร่วมด้านร่วมคิด ด้วยการพูดคุย ปรีกษาหารือกับเพื่อนบ้านเกี่ยวกับการจัดทำโครงการ มีระดับการมีส่วนร่วมสูงที่สุด การมีส่วนร่วมด้านการตัดสินใจด้วยการร่วมพิจารณาตัดสินใจกับประชาคมตำบลเพื่อจัดทำสาธารณะประโยชน์ในหมู่บ้าน การมีส่วนร่วมด้านร่วมปฏิบัติการตามโครงการด้วยการร่วมประสานงานขอความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการดำเนินโครงการและการชักชวนเพื่อนบ้านให้ร่วมกิจกรรมมีระดับการมีส่วนร่วมสูงสุด

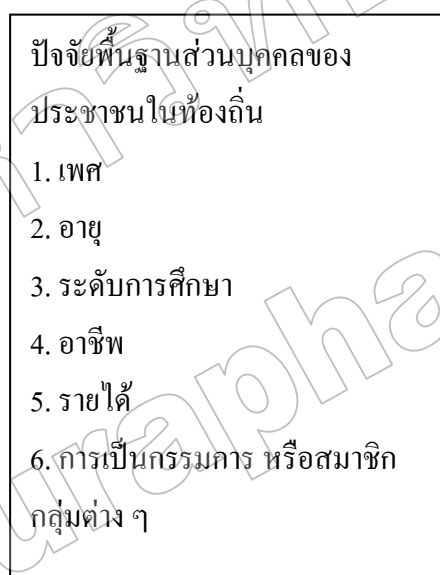
สรุปได้ว่า จากผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า ประชาชนยังขาดความพร้อมในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความรู้ความเข้าใจที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลตำบล และสถานภาพของประชาชนที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม เช่น เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ระยะเวลาที่อยู่อาศัยในเขต เป็นต้น จึงเห็นได้ว่าสถานภาพของประชาชน ที่กล่าวมาข้างต้นน่าจะมีความสำคัญหรือมีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบล 4 ด้าน คือ ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผนบริหารงาน ด้านการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการบริหารงาน และด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล อยู่ในระดับใด และสถานภาพแตกต่างกันมีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่

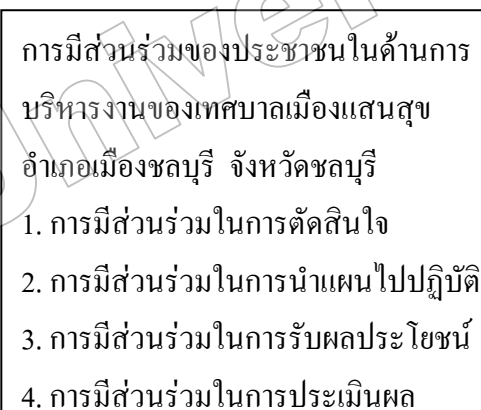
กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลเมืองแสนสุข อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี จากการสำรวจแนวคิดและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาสามารถใช้กรอบแนวคิดในการศึกษาดังต่อไปนี้

ตัวแปรอิสระ



ตัวแปรตาม



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

สมมติฐานการวิจัย

1. ประชาชนที่มีเพศแตกต่างกันมีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาลเมืองแสนสุขแตกต่างกัน
2. ประชาชนที่มีอายุแตกต่างกันมีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาลเมืองแสนสุขแตกต่างกัน

3. ประชาชนที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกันมีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาลเมืองแสนสุขแตกต่างกัน

4. ประชาชนที่มีอาชีพแตกต่างกันมีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาลเมืองแสนสุขแตกต่างกัน

5. ประชาชนที่มีเพศแตกต่างกันมีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาลเมืองแสนสุขแตกต่างกัน

6. ประชาชนที่มีการเป็นกรรมการ หรือสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชนแตกต่างกันมีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาลเมืองแสนสุขแตกต่างกัน

นิยามศัพท์

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลเมืองแสนสุข อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ด้านการกำหนดนโยบาย ด้านการวางแผนพัฒนาเทศบาลเมืองแสนสุข และด้านการบริหารงานมี 4 ด้าน คือ ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หมายถึง การใช้วิจารณ์ญาณในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาลเมืองแสนสุข

ด้านการมีส่วนร่วมในการนำแผนไปปฏิบัติ หมายถึง การที่ประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วมด้านทรัพยากร การบริหาร และการประสานขอความช่วยเหลือระหว่างประชาชนหรือชุมชนกับเทศบาล

ด้านการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการบริหารงาน หมายถึง กิจกรรม/โครงการ ของเทศบาลเมืองแสนสุขที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์

ด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล หมายถึง การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล เพื่อหาข้อสรุปความสำเร็จ หรือความคุ้มค่าของการดำเนินกิจกรรม/โครงการของเทศบาลเมืองแสนสุข

การบริหารงาน หมายถึง การปฏิบัติงานของเทศบาลเมืองแสนสุข ด้านการมีส่วนร่วมโดยวัดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในเทศบาลตำบลหัวดง ทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผนบริหารงาน ด้านการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการบริหารงาน และด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล

ประชาชน หมายถึง ประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป (ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) ที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลเมืองแสนสุข อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี รวมทั้งสิ้น 43,362 คน