

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในครั้งนี้ศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานท้องถิ่นอันพึงประสงค์กับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในเขตเทศบาลตำบลสุเทพ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ผู้ศึกษาใช้แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.1 แนวคิด ทฤษฎี การมีส่วนร่วมของประชาชน

2.1.1 การมีส่วนร่วมทางการเมือง

การมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างมาก เป็นดัชนีชี้วัดที่สำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ความหมายของคำว่า การมีส่วนร่วมทางการเมือง มีผู้ให้ความหมายและแนวคิดมากมายคล้ายคลึงและแตกต่างกันไป

Brich (อ้างถึงในฉัตรชาภัทร อุ่นตรงจิตร, 2552: 170) อธิบายว่า “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” คือการแสดงออกของประชาชนธรรมดาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเมืองซึ่งในเรื่องของการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นมีหลายรูปแบบ การเลือกตั้งเป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เห็นได้ชัดเจน นอกจากนั้นมีการออกเสียงประชามติและการทำประชามติ การมีส่วนร่วมทางการเมืองอาจเป็นรูปแบบสนับสนุนหรือเชิงต่อต้านรัฐบาลที่กำลังคงอยู่ได้เหมือนกัน ในขณะที่ จันทนา สุทธิจารี (2544: 410 – 411) กล่าวว่า “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” หมายถึง การมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองของประชาชนตามสิทธิที่ระบอบการเมืองและกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ เป็นการกระทำที่ต้องเกิดขึ้นด้วยความสมัครใจของประชาชน เพื่อให้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐทั้งในการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่นและระดับชาติ อย่างไรก็ตาม แม้การมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนจะเป็นไปตามสิทธิที่ระบอบการเมืองและกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ เช่น อนุญาตให้ประชาชนรวมตัวเพื่อชุมนุมคัดค้านหรือแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายต่างๆ ของรัฐได้ แต่อาจปรากฏได้ว่าการมีส่วนร่วมที่ดำเนินไปโดยถูกต้องตามกฎหมายอาจลุกลามเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายได้ เช่น การขว้างปา ใช้ความรุนแรงกันสำหรับประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา การมีส่วนร่วมทางการเมืองอาจเกิดขึ้นด้วยความสมัครใจ อันเกิดจากความรู้อย่างเข้าใจในสิทธิหน้าที่ ประโยชน์ที่ตนจะพึงมีพึงได้จากมีส่วนร่วมนั้น หรือเกิดขึ้นเพราะการถูกหลอกล่อ ชักจูงเพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมือง สำหรับ สมบัติ ธีรวงศ์ (2542: 315) กล่าวว่า “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” หมายถึง การแสดงออกซึ่งกิจกรรม

ทางการเมืองของบุคคลในสังคม กิจกรรมเหล่านี้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในสังคม การเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกกับองค์กรทางการเมือง รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐบาล ซึ่งการแสดงออกทางกิจกรรมทางการเมืองคือกระบวนการที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่ประชาชนต้องการ โดยการแสดงออกทางการเมืองในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมีความเป็นอิสระ สามารถแสดงออกได้ทั้งในทางสนับสนุนและคัดค้านรัฐบาล โดยที่สมศักดิ์ เกียรติแก้ว (2552: 22) อธิบายความหมาย “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ทางการเมืองที่บุคคลหรือประชาชนได้กระทำไปโดยมีจุดประสงค์ที่จะก่อให้เกิดอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล และคะเนียงนิจ ศรีบัวเอี่ยม (อ้างถึงในนวนน้อย ศรีรัตน์และคณะ, 2546: 2-3) ให้ความหมายของคำว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” คือการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหาร เกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) มากกว่าการเป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Indirect or Representative Democracy) ที่มีส่วนร่วม ในขณะที่มีการเลือกตั้งเท่านั้น หากประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นจะทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น

ดังนั้น “การมีส่วนร่วมทางการเมือง” ดังกล่าวข้างต้น หมายถึง การแสดงออกทางการเมือง ภายใต้สิทธิที่ระบบการเมืองและกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ โดยอาจจะแสดงออกในรูปแบบการสนับสนุนหรือคัดค้านรัฐบาล โดยมีจุดประสงค์เพื่อสร้างอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล

ลักษณะและรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามแนวคิดของ Lester Milbrath (อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2542: 326-334) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมทางการเมือง แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ไม่สนใจการเมืองแต่อย่างใด (Apathetics) กับกลุ่มที่สนใจการเมืองทางการเมือง โดยกลุ่มที่สนใจการเมืองอาจจำแนกได้เป็น 3 พวก คือ พวกแรกเป็นกลุ่มผู้สนใจติดตามทางการเมือง พวกที่สองเป็นกลุ่มที่อยู่ระหว่างกลุ่มที่สนใจติดตามทางการเมืองและกลุ่มที่ต้องการเข้าไปมีบทบาททางการเมือง (Transitional Activists) พวกที่สามคือ กลุ่มที่ต้องการเข้าไปต่อสู้ทางการเมืองโดยตรง (Gladiators) อย่างไรก็ตามลักษณะเหล่านี้มีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาขึ้นอยู่กับปัจจัยกระตุ้นที่แต่ละบุคคลได้รับ (Milbrath, 1965: 20) ลำดับขั้นพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน มีดังนี้

1. ด้านกิจกรรมของผู้สนใจทางการเมือง
 - 1.1 การแสดงความสนใจต่อกิจกรรมทางการเมือง
 - 1.2 การใช้สิทธิเลือกตั้ง
 - 1.3 การริเริ่มประเด็นพูดคุยทางการเมือง
 - 1.4 การชักจูงผู้อื่นให้เลือกตั้งผู้ที่ตนสนับสนุน
2. ด้านกิจกรรมปรับเปลี่ยนทางการเมือง
 - 2.1 การติดกระดุมหรือสติ๊กเกอร์เพื่อแสดงการสนับสนุน
 - 2.2 การติดต่อกับนักการเมืองหรือผู้นำทางการเมือง
 - 2.3 การบริจาคเงินสนับสนุนทางการเมือง
 - 2.4 การร่วมประชุมหรือชุมนุมทางการเมือง
3. ด้านกิจกรรมการต่อสู้ทางการเมือง
 - 3.1 การร่วมรณรงค์ทางการเมือง
 - 3.2 การเป็นสมาชิกสำคัญของพรรคการเมือง
 - 3.3 การร่วมประชุมแกนนำของพรรค
 - 3.4 การร่วมระดมทุน
 - 3.5 การเสนอตัวเป็นคู่แข่งชั้นทางการเมือง
 - 3.6 การดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จากการศึกษา Milbrath พบว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองประกอบด้วยฐานคติสำคัญ 2 ประการ คือ

ประการแรก ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่ง มีแนวโน้มที่จะเกี่ยวข้องกับกระทำอื่นๆ ทางการเมืองด้วย

ประการที่สอง ความเกี่ยวพันทางการเมือง (Political Involvement) มีลักษณะเป็นลำดับชั้น (Hierarchy) กล่าวคือ บุคคลที่อยู่ในลำดับชั้นของการเกี่ยวพันทางการเมืองเดียวกันมีแนวโน้มที่จะมีกิจกรรมทางการเมืองเหมือนกัน ผู้ที่มีลำดับชั้นของการเกี่ยวพันทางการเมืองในลำดับสูงจะครอบคลุมกิจกรรมทางการเมืองในลำดับที่ต่ำกว่าด้วย

บุญเรือง บุรภัคดี (อ้างถึงใน นะ โรคม อินตะปัน, 2553: 21-23) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองออกเป็น 2 รูปแบบใหญ่ๆ คือ การมีส่วนร่วมแบบเป็นทางการ และการมีส่วนร่วมแบบไม่เป็นทางการ คล้ายคลึงกับของ Almond & Powell โดยยึดถือการยอมรับของสังคมต่างๆ ไปหรือประเทศต่างๆ ทั่วโลกเป็นเกณฑ์

1. การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบที่เป็นทางการ คือรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ที่เป็นที่ยอมรับ และนำมาใช้กันทั่วไปในประเทศที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตย ได้แก่

1.1 การใช้สิทธิและเสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชน การเสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายของชุมชน สังคมและประเทศชาติ การแสดงออกซึ่งความต้องการของประชาชนในเรื่องต่างๆ ซึ่งอาจจะทำได้หลายฝ่าย เช่น การอภิปราย การเขียนและการพิมพ์ เป็นต้น ถือได้ว่าเป็นรูปแบบที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการบริหารงานของรัฐบาลในสมัยปัจจุบัน

1.2 การรวมกลุ่ม อาจเป็นการรวมกลุ่มของผู้ที่มีประโยชน์อย่างเดียวกัน เพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพ บางกลุ่มอาจมีวัตถุประสงค์เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของสาธารณชนทั่วไป ซึ่งก็ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองตนเองทั้งสิ้น

1.3 การจัดตั้งและการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เป็นการรวมกลุ่มบุคคลที่มีความคิดเห็นทางการเมืองตรงกัน และมีความต้องการจะจัดให้มีการบริหารประเทศให้เป็นไปตามอุดมการณ์และแนวปฏิบัติที่กำหนดไว้ ระบบพรรคการเมืองถือว่าเป็นองค์กรทางการเมืองที่มีความสำคัญ เพราะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นได้โดยตรง เพื่อความมุ่งหมายที่จะเข้าไปมีบทบาททางการเมืองอย่างแท้จริง

1.4 การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ถือเป็นหน้าที่ของประชาชนในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหมายถึงประชาชนต้องการผู้ใดเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตน หรือทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการรักษาผลประโยชน์ของประชาชน

1.5 การช่วยรณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้ง เป็นการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งมักมีขึ้นเฉพาะในระบอบที่มีการเลือกตั้งเพราะประชาชนผู้ใดก็ตามที่เป็นสมาชิกหรือให้การสนับสนุนพรรคการเมืองใด ย่อมช่วยรณรงค์หาเสียงช่วยพรรคนั้น เพราะเราต้องการให้พรรคได้รับเสียงข้างมากจะได้จัดตั้งรัฐบาล เพื่อจะนำนโยบายพรรคมาใช้เป็นนโยบายในการบริหารประเทศ

1.6 การลือบป็นักการเมือง การที่ประชาชนพูดชักชวนและพูดจูงใจนักการเมืองให้กระทำหรือไม่กระทำในสิ่งที่ตนต้องการจะให้บังเกิดขึ้น ซึ่งส่วนมากจะเป็นวิธีที่ประชาชนกระทำเพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม

2. การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบไม่เป็นทางการเป็นรูปแบบที่ไม่เป็นที่ยอมรับในบางสังคม และไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนได้โดยตรง แต่ก็มีความสำคัญไม่น้อยในการพัฒนาระบบการเมืองการปกครอง ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 4 แบบ คือ

2.1 การเดินขบวนประท้วง เป็นการแสดงออกถึงการไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งของรัฐบาลเป็นการแสดงออกซึ่งพลังประชาชน และมีบทบาทต่อการพัฒนาระบบ

การเมืองการปกครองประเทศไม่น้อยไปกว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบอื่นๆ

2.2 การก่อความวุ่นวายทางการเมือง ความวุ่นวายทางการเมืองส่วนมากมักจะเกิด เพราะมีการปลุกระดมกลุ่มพลังต่างๆ เช่น กลุ่มนิสิตนักศึกษา กลุ่มสหภาพแรงงาน กลุ่มอาชีพต่างๆ เป็นต้น โดยส่วนมากจะยกเอาข้อบกพร่องของรัฐบาลขึ้นมาเป็นสาเหตุ ซึ่งมีการปลุกระดมก็ย่อมมี พฤติกรรมที่แสดงถึงการต่อต้านการกระทำของรัฐบาลในรูปแบบต่างๆ เช่น การประท้วง นัดหยุดงาน การรณรงค์ให้ความร่วมมือกับรัฐบาล เป็นต้น ซึ่งจะมีผลเสียหายต่อต้านเศรษฐกิจและอื่นๆ จึง จำเป็นที่รัฐบาลจะต้องหามาตรการมาแก้ไขปัญหา เพื่อที่จะสามารถบริหารประเทศไปได้

2.3 การใช้ความรุนแรงทำร้ายร่างกายและทรัพย์สิน วิธีการแบบนี้เป็นการก่อ วินาศกรรมในรูปแบบต่างๆ เช่น การลอบวางระเบิดสถานที่สำคัญ การข่มขู่เพื่อให้ประชาชนเกิด ความหวาดกลัว เป็นวิธีการที่คนส่วนใหญ่ของประเทศไม่เห็นด้วย แต่เป็นผลกระทบต่อรัฐบาลที่ จะต้องดำเนินการในเรื่องนั้นๆ หรืออย่างน้อยก็หันมาสนใจปัญหาและหาทางแก้ไข

2.4 การปฏิวัติ เป็นวิธีการรุนแรงและทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง และโครงสร้างของสังคมอย่างรวดเร็ว การมีส่วนร่วมประเภทนี้ถือว่ามีความรุนแรงมากกว่าการมี ส่วนร่วมใดๆ ทั้งหมด การอธิบายถึงรูปแบบต่างๆ ของการมีส่วนร่วมทางการเมืองดังที่กล่าวมา ทั้งหมดนี้ เพื่อแสดงให้เห็นความหลากหลายของรูปแบบที่ประชาชนจะเข้าร่วมได้ ซึ่งมีทั้งใน ลักษณะที่ได้รับการยอมรับและไม่ยอมรับในสังคมนั้น ๆ

นรนิติ เศรษฐบุตรและคณะ (2541: 3-9) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็น เงื่อนไขสำคัญในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ มุ่งหมายโน้มน้าว กดดัน ผู้กำหนดนโยบายให้ เป็นไปในทางที่ตรงกับความต้องการของประชาชน หากมองในมุมกระบวนการนโยบาย หมายถึง การเข้ามีส่วนโดยตรง หรือโดยอ้อมในกระบวนการก่อตัวของทางเลือกนโยบาย การตัดสินใจเลือก และกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ สำหรับกิจกรรมทางการเมืองที่จัดเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมือง ได้แก่

1. การลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง เป็นดัชนีชี้วัดทั่วไปในการมีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะมีผลในการเปลี่ยนแปลงผู้นำและนโยบายได้โดยตรงที่สุด

2. การอภิปรายวิพากษ์การเมืองหรือบทบาทผู้สื่อสารทางการเมือง (Communicators) เช่น การเขียนจดหมาย การไปหา ร้องเรียน แสดงความคิดเห็น ฯลฯ จะเป็นผู้ที่ติดตามข่าวสาร บ้านเมืองอยู่เสมอ มีความสนใจต่อข่าวสารทางราชการ จะแสดงการสนับสนุนหรือคัดค้านการ กระทำของผู้นำการเมือง ขอบถกเถียงปัญหาทางการเมืองกับคนในครอบครัวหรือคนรู้จัก ซึ่งมัก เป็นผู้ที่มีการศึกษาสูง มีข้อมูลข่าวสารทางการเมือง และสนใจการเมืองมาก

3. การหาเสียงสนับสนุนให้พรรคการเมืองหรือผู้สมัคร (Party and Campaign Workers)

มีส่วนร่วมในการหาเสียงเลือกตั้ง การบริจาคเงินให้พรรคการเมืองหรือผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง ชักชวนให้ประชาชนไปลงคะแนนให้พรรคการเมืองหรือผู้สมัครที่ตนเองชื่นชอบ

4. การจัดตั้งและเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มกดดันทางการเมือง กลุ่มผลประโยชน์สาธารณะ คือ การรวมกลุ่มเพื่อระบุความต้องการและปัญหาสาธารณะ ผลักดันให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามเป้าหมายของกลุ่ม ผู้มีส่วนร่วมนี้จะเป็นผู้ที่มีความสนใจต่อประเด็นสาธารณะสูง มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง มีความรู้สึกผูกพันรับผิดชอบต่อชุมชนสูง

5. การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการเฉพาะอย่างซึ่งต้องใช้การตัดสินใจของรัฐในการแก้ไข (Particularized Contact) เป็นการมีส่วนร่วมในประเด็นที่มีผลโดยตรงต่อเฉพาะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ซึ่งถือว่าไม่ใช่การมีส่วนร่วมที่แท้จริงแต่ก็ถือว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นความคุ้แลรับผิดชอบของรัฐ

6. การประท้วง การเดินขบวน การร่วมชุมนุมแสดงความไม่พอใจถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบไม่ปกติ (Unconventional) การมีส่วนร่วมแบบนี้มาจากการตื่นตัวทางการเมืองระดับสูงและมีความรู้สึกมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียจากการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีสถานะค้อยโอกาสในสังคม

สำหรับรูปแบบมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นนั้น โกวิทซ์ พวงงามและปริดี โขติช่วง (อ้างถึงใน ยศวดี นนทรีย์, 2544: 26-27) ได้สรุปไว้ ดังนี้

1. ลงรับสมัครเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยที่ประชาชนสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการท้องถิ่น

2. ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยการทำหน้าที่เป็นผู้คัดสรรบุคคลเพื่อเข้าไปบริหารกิจการท้องถิ่น

3. รณรงค์หาเสียงเลือกตั้งให้กับผู้สมัคร นอกจากนั้นอาจจะสนับสนุนคนดี ที่มีความรู้ มีความสามารถ เสียสละทำงานแก่ชุมชนให้ราษฎร ให้ลงรับสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

4. สนทนา พูดคุย ประเด็นปัญหาทางการเมืองกับเพื่อนบ้าน รวมทั้งการให้ความรู้และช่วยประชาสัมพันธ์แก่เพื่อนบ้านในด้านที่เป็นประโยชน์

5. สนับสนุนและมีส่วนร่วมการดำเนินกิจกรรมโครงการที่มีประโยชน์ต่อชุมชน

6. จัดตั้งกลุ่มสนใจ ในลักษณะกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อเป็นการรวมกลุ่มพิทักษ์ความชอบธรรม ความถูกต้องให้ท้องถิ่น

7. เข้าร่วมฟังการประชุมหารือ การประชุมของสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ปัญหาและการแก้ไขอย่างใกล้ชิด

8. ให้เสนอแนะ นำปัญหาความต้องการของราษฎรผ่านสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล

9. สร้างกระแสนโยบายเป็นลักษณะกลุ่มวิพากษ์หรือการโจษขาน อาจเป็นการวิจารณ์หรือสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่นว่าสิ่งที่ฝ่ายบริหารได้ทำอยู่นั้นเสี่ยงมหาชนยอมรับเพียงใด เป็นการกดดันผู้ปฏิบัติงานให้ปรับทิศทางการบริหารงานสนองความต้องการของประชาชน

10. การตรวจสอบสาธารณะ เป็นการตรวจสอบทั่วไปโดยประชาชนช่วยกันตรวจสอบการทำงานหากไม่ตรงตามความต้องการหรือผิดทำนองคลองธรรม โดยที่อาจจะตรวจสอบแผนพัฒนาตำบล ร่างข้อบังคับตำบลฯ เป็นต้น

2.1.2 การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และการตรวจสอบ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในความหมายของ อรรถัย ก๊กผล (2552: 17) กล่าวว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดให้ประชาชนเข้าไปร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ นโยบาย กระบวนการบริหารและตัดสินใจของท้องถิ่น เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริงทั้งนี้ประชาชนต้องมีอิสระในทางความคิด มีความรู้ความสามารถในการกระทำ และมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมต่อกิจกรรมนั้นๆ โดยหลักการน่าจะต้องมีลักษณะการเข้าร่วมอย่างครบวงจร ตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นสุด สำหรับสุภาวศ์ จันทวานิชและคณะ (อ้างถึงใน มนัส สุวรรณและคณะ 2546: 40) ให้ความหมายของคำว่า “การมีส่วนร่วม” หมายถึง การเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น วางแผนตัดสินใจดำเนินการและการติดตามประเมินผล การมีส่วนร่วมอาจเป็นการเข้าร่วมโดยตรงด้วยตนเองหรือสนับสนุนให้ผู้อื่นเข้าร่วม โดยผู้เข้าร่วมอาจอยู่ในฐานะผู้กระทำการ (Actor) หรืออยู่ในฐานะผู้ได้รับผลประโยชน์ (Beneficiary) และเมื่อคูความหมายการมีส่วนร่วมที่เน้นในบริบทของการบริหารราชการนั้น ส่วนพัชรี ลิโรธ, ไสภรัตน์ จารุสมบัติ, อรรถัย ก๊กผล (2549: 3) ให้ความหมายของ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ไว้ว่า คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ หมายถึง กิจกรรมที่หน่วยงานภาครัฐสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการบริหารราชการต่างๆ ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์และร่วมประเมินผล

ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงหมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์และร่วมประเมินผล ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมนั้นควรเข้าร่วมตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุด โดยการเข้าร่วมอาจเข้าร่วมด้วยตนเองหรือสนับสนุนให้ผู้อื่นเข้าร่วม เพื่อให้กิจกรรมใดๆก็ตามเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง



รูปแบบและระดับขั้นของการมีส่วนร่วมนั้น อรรถัย กักผล (2552: 19) นำเสนอรูปแบบการมีส่วนร่วมของพลเมืองแบบขั้นบันไดของ Arnstein แบ่งออกเป็น 8 ขั้น คือ

1. ขั้นการควบคุม (Manipulation)
2. ขั้นการรักษา (Therapy)
3. ขั้นการให้ข้อมูล (Information)
4. ขั้นการรับฟังความคิดเห็น (Consultation)
5. ขั้นการปรึกษาหารือ (Placation)
6. ขั้นการเป็นหุ้นส่วน (Partnership)
7. ขั้นมอบหมายอำนาจ (Delegated Power)
8. ขั้นอำนาจพลเมือง (Citizen Control)



บันไดขั้นที่ 1-2 ถือว่ายังไม่เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน เรียกว่า Nonparticipation
บันไดขั้นที่ 3-5 คือประชาชนมีโอกาสนในการให้ข้อมูลความคิดเห็นแต่ยังไม่มีอำนาจตัดสินใจ เรียกว่า Tokenism

บันไดขั้นที่ 6-8 คือ ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจ เรียกว่า Citizen Power

สำหรับพัชรี ลิโรธ, โสภารัตน์ จารุสมบัติ, อรรถัย กักผล (2549: 16-18)ได้ใช้แนวคิดระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เสนอโดย ของ IAP2 (International Association for Public Participation) มี 5 ขั้น คือ

1. การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform) เป็นการมีส่วนร่วมระดับที่ต่ำที่สุดบทบาทของประชาชนมีน้อยมากเพียงแต่รับทราบว่า เกิดอะไร ที่ไหน อย่างไร รูปแบบนี้เป็นลักษณะการให้ข้อมูลทางเดียวจากรัฐสู่ประชาชน เช่น การจัดทำสื่อเผยแพร่ การทำวารสาร ถึงแม้การให้ข้อมูลจะเป็นส่วนร่วมในระดับการมีส่วนร่วมต่ำ แต่การให้ข้อมูลเป็นสิ่งที่จำเป็นมากสำหรับการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้น

2. การมีส่วนร่วมในระดับหารือ (Consult) คือ ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริง ความรู้สึก และความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ประชาชนเป็นผู้ให้ข้อมูล การตัดสินใจเป็นของหน่วยงานภาครัฐ เช่น การสำรวจความคิดเห็น การประชุมสาธารณะ

3. การมีส่วนร่วมในระดับเข้ามามีบทบาท (Involve) เป็นขั้นตอนเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทำงานตลอดกระบวนการตัดสินใจ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลระหว่างภาครัฐและประชาชนอย่างจริงจัง และมีจุดมุ่งหมายชัดเจน การมีส่วนร่วมในขั้นนี้อำนาจการตัดสินใจสุดท้ายยังเป็นของรัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ

4. การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ให้อำนาจประชาชนระดับ

สูง ประชาชนและภาครัฐทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจ ผลการตัดสินใจที่ออกมาเป็นผลการตัดสินใจร่วมกัน ไม่ใช่เป็นเพียงการให้ความคิดต่อองค์กรตัดสินใจ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคเอกชน คณะที่ปรึกษาฝ่ายประชาชน

5. การมีส่วนร่วมในระดับให้อำนาจแก่ประชาชน (Empower) เป็นขั้นตอนที่ให้อำนาจประชาชนระดับสูงสุดเพราะประชาชนเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจด้วยตนเอง รัฐจะดำเนินการตามผลการตัดสินใจนั้น เช่น การลงประชามติ การแก้ไขปัญหาคอขวดความขัดแย้ง โดยกระบวนการประชาคม

สำหรับ มนัส สุวรรณ และคณะ (2546: 41) ได้รวบรวมความเห็นของนักวิชาการหลายท่านเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า ในการกระทำการใดๆก็ตามโดยหลักแล้วควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้น โครงการ กล่าวคือ ประชาชนควรมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

1. การร่วมคิด และแสวงหาปัญหา
2. ร่วมวิเคราะห์ปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ ตลอดจนจัดเรียงลำดับความสำคัญ
3. ร่วมในขั้นตอนการปฏิบัติหรือดำเนินงาน
4. ร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลโครงการ

จากแนวคิดรูปแบบลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนดังที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาเน้นศึกษาการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น สามารถสรุปรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อเป็นกรอบในการศึกษาวิจัย ออกเป็น 2 ช่วง คือ

1. ช่วงก่อนและขณะที่มีการเลือกตั้ง เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถพัฒนาได้ต้องมีการเลือกผู้แทนที่จะเข้ามาบริหารจัดการงานพัฒนาท้องถิ่น แบ่งออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติคือสภาท้องถิ่น และฝ่ายบริหาร คือ นายกเทศมนตรี เพื่อเข้าไปทำหน้าที่บริหารงานพัฒนาท้องถิ่นเป็นลำดับแรก ฉะนั้นการมีส่วนร่วมระยะนี้ จะเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมือง ได้แก่

- 1.1 การรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางการเมืองท้องถิ่น
- 1.2 การพูดคุยประเด็นทางการเมือง อาจเป็นทั้งการสนับสนุนหรือคัดค้าน
นักการเมืองที่คงอยู่
- 1.3 การช่วยรณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้ง ชักจูงให้ผู้อื่นเลือกตั้งผู้ที่ตนสนับสนุน
- 1.4 การร่วมระดมทุนหรือการบริจาคเงินให้ผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งที่ตนสนับสนุน
- 1.5 การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง
- 1.6 ลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเข้าไปบริหารท้องถิ่น

2. ช่วงหลังการเลือกตั้ง เมื่อได้ผู้แทนเข้ามาบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นที่ผ่านการเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่แล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นช่วงนี้ ได้แก่การมีส่วนร่วม

การบริหารงาน และการตรวจสอบ ซึ่งรูปแบบของการมีส่วนร่วม ได้แก่

- 2.1 การลือบบั้ันักการเมือง เพื่อบูงใจใ้บั้ันักการเมืองกระทำหรือไม่กระทำการในสิ่งทีคนต้องการใ้เกิดขึ้น
- 2.2 เข้าร่วมประชุมสภาท้องถิ่น เพื่อบูงใ้รับรู้ปัญหาและการแก้ไขอย่างใกล้ชิด
- 2.3 เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการต่างๆ เพื่อบูงหรือ และเสนอข้อคิดเห็น คำเสนอแนะต่างๆ เพื่อกำหนดเป็นนโยบายชุมชน หรือแนวทางแก้ไขปัญหาต่างๆ
- 2.4 สนับสนุนและเข้าร่วมกิจกรรมโครงการที่มีประโยชน์ต่อชุมชน
- 2.5 จัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์หรือเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่ม เพื่อกดดันใ้การตัดสินใจของผู้มีอำนาจเป็นไปตามที่กลุ่มผลประโยชน์ต้องการ
- 2.6 ร่วมประเมินผล ตรวจสอบ ติดตาม การทำงานของบั้ันักการเมือง
- 2.7 การร้องเรียน การชุมนุม ประท้วง เรียกร้องปัญหาและความต้องการ กรณีทีนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อวิถีการดำรงชีวิตของประชาชน
- 2.8 การใช้สิทธิลงชื่อถอดถอนบั้ันักการเมือง

2.2 แนวคิดวัฒนธรรมทางการเมือง

Gabriel Abraham Almond (อ้างในสมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2542: 258-261) ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มใช้คำว่า “วัฒนธรรมทางการเมือง” (Political Culture) เพื่อบูงอธิบายแบบแผนพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลในสังคมต่างๆ ได้ใ้ความหมายของวัฒนธรรมทางการเมือง หมายถึง แบบแผนของความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติ ของบุคคลทีมีต่อระบบการเมืองและต่อส่วนต่างๆ ของระบบการเมือง สอดคล้องกับ **Lucian W.Pye** (อ้างถึงในวุฒิพงษ์ ไชยพรพัฒนา, 2546: 9) ทีใ้ความหมายของ “วัฒนธรรมทางการเมือง” คือ แบบแผนของทัศนคติและความเชื่อ สภาวะอารมณ์ความรู้สึก ซึ่งเป็นสิ่งทีสังการและมีความหมายถึงกระบวนการทางการเมือง และเป็นแนวทางของพฤติกรรมของระบบการเมืองนั้นๆ วัฒนธรรมทางการเมือง มีส่วนประกอบทั้งอุดมคติทางการเมืองและปทัสถานในการดำเนินการของระบบการเมืองเหมือนกัน ตลอดจนการมีความเห็นพ้องต้องกันจากการใ้ได้รับประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์อย่างเดียวกัน สำหรับ **ณัชชาภัทร อุ้นตรงจิตร** (2552: 192) ใ้ความหมาย “วัฒนธรรมทางการเมือง” คือ แบบแผนของทัศนคติและความเชื่อของบุคคลทีมีต่อระบบการเมืองของกลุ่มสมาชิกของระบบการเมืองหนึ่ง วัฒนธรรมการเมืองในแต่ละชุมชนจะมีความเป็นตัวของตัวเอง

ดังนั้น วัฒนธรรมทางการเมือง หมายควมถึง แบบแผน ค่านิยม ความเชื่อ และทัศนคติทีมีผลต่อการแสดงออกซึ่งพฤติกรรมทางการเมืองทีมีผลโดยตรงและโดยอ้อมต่อระบบการเมืองซึ่ง

ในแต่ละชุมชนจะมีความเป็นตัวของตัวเอง และวัฒนธรรมทางการเมืองสามารถเปลี่ยนแปลงได้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ในสังคม

Almond และ Verba (อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2542: 260-263) ศึกษาพบว่า รูปแบบวัฒนธรรมทางการเมืองของกลุ่มคนในสังคมต่างๆ มีลักษณะที่แตกต่างกัน 3 ลักษณะ คือ

1. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบ (The Parochial Political Culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการเมืองเลย ไม่มีการรับรู้ ไม่มีความเห็นและไม่ใส่ใจต่อระบบการเมือง ไม่คิดว่าตนเองมีความจำเป็นต้องมีส่วนร่วมทางการเมือง ลักษณะวัฒนธรรมแบบคับแคบจะพบได้ในกลุ่มคนที่ยากจนและไร้การศึกษา เป็นกลุ่มคนที่ขาดโอกาสในการรับรู้และเข้าใจบทบาทของตนเองต่อระบบการเมือง

2. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (The Subject Political Culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจต่อระบบการเมืองโดยทั่วไป แต่ไม่สนใจที่จะเข้าร่วมทางการเมืองในทุกกระบวนการและไม่มีความรู้สึกว่าตนเองมีความหมายหรืออิทธิพลต่อระบบการเมือง บุคคลเหล่านี้จะยอมรับอำนาจของรัฐ เชื่อฟัง และปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐโดยสุจริต ลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าจะพบได้กลุ่มคนชั้นกลางเป็นกลุ่มคนที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการเมืองโดยทั่วไป แต่มีความเชื่อว่าอำนาจรัฐเป็นของผู้ปกครองประชาชนทั่วไปควรมีหน้าที่เชื่อฟังและปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น

3. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (The Participant Political Culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการเมืองเป็นอย่างดี เห็นคุณค่าและความสำคัญในการเข้าร่วมทางการเมือง ทั้งนี้เพื่อควบคุม กำกับ และตรวจสอบให้ผู้ปกครองทำการปกครองเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน ลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมจะพบเห็นได้ในชนชั้นกลางส่วนใหญ่ของประเทศอุตสาหกรรมหรือประเทศที่พัฒนาแล้ว ทั้งนี้เพราะประชาชนส่วนใหญ่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง

อย่างไรก็ตาม ในสังคมๆ หนึ่งอาจมีลักษณะทางวัฒนธรรมทางการเมืองแบบผสม (Mixed Type) เป็นการผสมระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองข้างต้นโดยแบ่งออกไปอีก 3 แบบ คือ

1. แบบคับแคบผสมไพร่ฟ้า (Parochial-Subject Political Culture) โดยมีลักษณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ยอมรับอำนาจของผู้นำ (เผ่า, หมู่บ้าน, เจ้าของที่ดิน) แต่ประชาชนได้พัฒนาความจงรักภักดีไปสู่ระบบการเมือง โดยยอมรับอำนาจของรัฐบาลมากกว่า คือ ไม่ยอมรับอำนาจเด็ดขาดของหัวหน้าเผ่า แต่หันมายอมรับระเบียบกฎหมายของรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตามยังไม่สนใจที่จะเรียกร้องสิทธิทางการเมืองหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง

2. แบบไพร่ฟ้าผสมการมีส่วนร่วม (Subject-Participant Political Culture) สมาชิกบาง

ส่วนสนใจเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่สมาชิกบางส่วนไม่สนใจที่จะเข้าร่วมและยังคงยอมรับอำนาจของรัฐโดยปราศจากเงื่อนไข ซึ่งลักษณะแบบนี้จะทำให้ระบบการเมืองไม่มั่นคง เนื่องจากสมาชิกที่สนใจมีส่วนร่วมทางการเมืองมีจำนวนน้อยกว่าสมาชิกที่ไม่สนใจการมีส่วนร่วมทางการเมือง

3. แบบค้ำแคบผสมการมีส่วนร่วม (Parochial –Participant Political Culture) ประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมมีความจงรักภักดีอย่างแน่นแฟ้นต่อกลุ่มของตนเป็นอันดับแรกและมีทัศนคติต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในทางที่จะแสวงหาผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม

Almond และ Verba มิได้ให้ความเห็นว่าการมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมจะเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่เอื้อกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย หากการมีส่วนร่วมนั้นเป็นไปในรูปของอารมณ์ ปราศจากเหตุผล ดังนั้น จึงได้เสนอวัฒนธรรมทางการเมืองอีกแบบหนึ่งคือ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบผสมผสาน เรียกว่า “วัฒนธรรมพลเรือน” (Civil Culture) โดยเน้นว่าผู้ที่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองจะต้องมีการใคร่ครวญอย่างรอบคอบ โดยประเมินจากพยานหลักฐานและการตรวจสอบเปรียบเทียบเพื่อเลือกตัดสินใจจากทางเลือกที่มีอยู่หลายทาง

วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตย ในทัศนะของ วิสุทธิ โทธิแท้ (2550: 160 -161) น่าจะประกอบไปด้วย

1. ความมีเหตุผล
2. เคารพตนเคารพท่าน (หรือการเคารพซึ่งกันและกัน)
3. อดกลั่นในความแตกต่าง
4. ตกลงกันอย่างสันติวิธี
5. รู้จักมีส่วนร่วมทางการเมือง
6. ไม่ลืมนึกเรื่องสิทธิและหน้าที่
7. ทำดีเพื่อประโยชน์ส่วนรวม
8. มีอุดมการณ์ร่วมคือประชาธิปไตยแน่วแน่
9. เห็นแก่ประเทศชาติ (หรือมีความรักชาติ)
10. พัฒนาความรู้ความสามารถของตน

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่ให้ความสำคัญกับการดำรงและดำเนินชีวิตด้วยการพึ่งตนเองและพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เป็นเรื่องของคนและกลุ่มคนที่ทำอะไรให้ตัวเองด้วยตัวเองไม่ต้องรอให้คนอื่นทำ ถ้าทำด้วยตัวเองไม่ได้เพราะยากเกินไปหรือหนักเกินไปก็จะช่วยกันทำ เมื่อทำสำเร็จด้วยตัวเอง (ไม่ว่าจะทำเองคนเดียวหรือช่วยกันทำ) ซึ่งจะทำให้เกิดความภาคภูมิใจในผลงานของตน

วิสุทธิ โปธิแท่น ได้กล่าวถึงการจำแนกสมาชิกในสังคมที่ลักษณะการเมืองแบบประชาธิปไตย ในทัศนะของ Robert A. Dahl ที่จำแนกสมาชิกตามความสนใจทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองออกเป็นสี่ชั้นหรือสี่พวกใหญ่ๆ คือ

1. พวกที่ไม่สนใจการเมือง (The Apolitical Stratum) คือพวกที่ไม่สนใจการเมืองและไม่สนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง
2. พวกสนใจการเมือง (The Political Stratum) คือพวกที่สนใจการเมืองและเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่เสมอ
3. พวกแสวงหาอำนาจทางการเมือง (The Power Seekers) คือ พวกสนใจการเมืองและพยายามเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองตามวิถีทางการเมืองและระบบการเมือง
4. พวกมีอำนาจทางการเมือง (The Powerful)

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนักการเมืองท้องถิ่น

สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะผู้นำที่ดีและเป็นมืออาชีพตามความเห็นของ ยูวดี ตันสนีย์รัตน์ (2547) และ พงศ์โพยม วาสุทธิ (2547) (อ้างถึงในรัตนา ตะอุบ , 2551: 12-13) ให้ความเห็นเหมือนกันว่า การบริหารงาน โดยใช้ท้องถิ่นเป็นฐานจะต้องมีผู้นำที่เข้มแข็ง สามารถแสดงภาวะผู้นำในเชิงบริหารได้ชัดเจน เป็นจริงและมีศีลธรรม จริยธรรม เพราะนักการเมืองท้องถิ่นเป็นบุคคลสำคัญที่ทำให้การบริหารงานท้องถิ่นประสบความสำเร็จ โดยผู้นำท้องถิ่นมืออาชีพควรมีคุณลักษณะ ดังนี้

1. การสร้างวิสัยทัศน์ กระตุ้นให้ผู้ร่วมงานให้เกิดความรู้สึกร่วมกันมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นและชุมชน
2. ความสามารถด้านการพัฒนาท้องถิ่น ต้องเข้าใจแนวคิดในด้านการพัฒนาอย่างชัดเจน รวมทั้งการนำไปใช้ในท้องถิ่นและชุมชน เพื่อการพัฒนาทักษะของผู้นำท้องถิ่น
3. การกระจายอำนาจความรับผิดชอบ โดยมีการกระจายอำนาจการบริหารและความรับผิดชอบที่เหมาะสมกับความสามารถของแต่ละบุคคลให้แก่ผู้ร่วมงาน
4. ใช้กระบวนการที่มีประสิทธิภาพ ในการพัฒนาเปลี่ยนแปลง โดยใช้แนวทางที่ดีมีประสิทธิภาพ
5. ชุมชนสัมพันธ์ โดยการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน โดยใช้กิจกรรมความร่วมมือในรูปแบบต่างๆ

นอกจากนี้แนวความคิดของ ถวิล มาตรการเยี่ยม (อ้างถึงในรัตนา ตะอุบ, 2551: 13) ได้กล่าวถึงลักษณะผู้นำของท้องถิ่นควรมีลักษณะ ดังนี้

1. มีความมุ่งมั่นในการนำคณะบุคคลและตั้งใจที่จะปฏิบัติงานด้วยความกระตือรือร้น สุขุม รอบคอบกับปัญหาที่ยุ่งยากซับซ้อน
2. มีความคิดริเริ่มสูง มุ่งเป้าหมายความรู้ความกระจ่างชัดเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนา ท้องถิ่นและชุมชน มีความเข้าใจเป้าหมายความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและชุมชน
3. เป็นตัวอย่างที่ดีด้วยการทำงานหนัก ตระหนักถึงเอกลักษณ์เฉพาะของผู้นำท้องถิ่นแต่ละคน เช่น ท่าทาง เจตคติ ทักษะต่างๆ เพื่อให้การสนับสนุนให้สอดคล้องกับเอกลักษณ์เฉพาะเหล่านั้น
4. มีภาวะผู้นำ สามารถสร้างภาวะผู้นำให้กับผู้นำท้องถิ่น สร้างบรรยากาศในการทำงาน
5. เป็นผู้นำเชิงรุกมากกว่าเชิงรับ คือเข้าหาปัญหา ควบคุมสถานการณ์ เตรียมพร้อม ป้องกัน สืบค้น ปรับปรุงประยุกต์เทคนิคและวิธีการต่างๆ ให้ทันสมัยสอดคล้องกับสถานการณ์ต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลง

สำหรับผู้นำแล้วการมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี ถือได้ว่าเป็นคุณลักษณะที่สำคัญประการหนึ่ง ดังที่ อนันต์ อนันตกุล (อ้างถึงใน สมบูรณ์ ชุมพาลี 2549: 15) กล่าวถึงคุณสมบัติด้านสังคมของผู้นำว่าต้องสามารถเข้ากับผู้อื่นได้ดี มีความทันสมัย ทันใจ ทันคน ทันเหตุการณ์ สอดคล้องกับลักษณะของผู้นำที่ดีในความเห็นของ อรุณ รักธรรม (2527: 202) ที่กล่าวถึงลักษณะของผู้นำที่ดีประการหนึ่งคือ การสังคมดี (Sociability) คือ การที่จะเป็นผู้นำที่ดีนั้น จะต้องปรับตัวเองให้คบค้าสมาคมกับเพื่อนมนุษย์ด้วยกันอย่างถูกต้องเหมาะสม ผู้นำหรือผู้บังคับบัญชาที่ดีจะต้องพยายามศึกษาและปรับตนให้เข้ากับสังคมต่างๆที่เราจะไปติดต่อให้ได้และให้ถูกต้องอีกด้วย

หลักทั่วไปในการสร้างความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นนั้น ฝรัอยตระกูล อรรถมานะ (2526: 22) มีแนวคิด ดังนี้

1. ความจริงใจ ซึ่งเป็นพื้นฐานข้อแรกซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญยิ่งของมนุษยสัมพันธ์ จะพูดหรือทำด้วยความจริงใจไม่เสแสร้ง
2. ความรักและความปรารถนาดีต่อบุคคลอื่น การที่มีความรักต่อผู้อื่นมากจะมีแนวโน้มที่จะสร้างความสัมพันธ์อันดีกับบุคคลอื่น ได้มาก เพราะธรรมชาติของมนุษย์เมื่อได้รับการปฏิบัติ เช่นใดจากผู้ใดก็มักจะกระทำตอบผู้นั้นเช่นกัน นั่นคือ จงให้สิ่งที่เขาต้องการก่อน แล้วท่านจะได้รับสิ่งที่ท่านต้องการ
3. รู้จักจิตใจผู้อื่น รู้จักเอาใจเขามาใส่ใจเรา การรู้ถึงความต้องการของผู้อื่นถือเป็นเรื่องจำเป็นในการสร้างมนุษยสัมพันธ์ ไม่ควรทำตัวเป็นบุคคลที่เอาแต่ใจตัว ถือเอาตนเองเป็นหลัก ควรต้องคิดถึงความรู้สึกนึกคิดของผู้อื่นบ้าง
4. มีมารยาทสังคม ในการคบหาสมาคมกับผู้อื่น นอกจากต้องสุภาพเรียบร้อยแล้วจะต้อง

รู้จักการวางตัวที่ดี ทำคนให้เหมาะสมกับกาลเทศะ

5. มีความเป็นกันเองกับคนที่เราพบเห็นหรือสมาคมด้วย การเข้าหาบุคคลอื่นก่อนอย่างมี อหยาศัยไมตรี วิธีที่จะสร้างความเป็นกันเองได้ง่ายที่สุด คือ การยิ้ม การยิ้มช่วยทำให้บรรยากาศและ ทุกสิ่งทุกอย่างดีขึ้น

คุณลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งที่ผู้นำที่ดีจะขาดไม่ได้เลยคือต้องมี **คุณธรรม จริยธรรม** พจนานุกรมฉบับบัณฑิตยสถานพ.ศ.2542 ให้ความหมายของคำว่า“คุณธรรม” หมายถึง สภาพคุณงามความดี “จริยธรรม” หมายถึง ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ, ศีลธรรม, กฎศีลธรรม สำหรับแนวคิดหรือหลักธรรมที่ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อใช้สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ ได้แก่

หลักเบญจศีล-เบญจธรรม (พินิจ เจริญสุข, 2543 :12)

คำสอนของพระพุทธศาสนา จะประกอบไปด้วย

1. ธรรม ได้แก่ข้อปฏิบัติต่างๆ อันจะทำให้กาย วาจา ใจ ให้ประณีตขึ้น
2. ศีล ได้แก่ข้อห้ามหรือระเบียบควบคุมมิให้ตัวเรตกไปสู่ความชั่ว

คุณธรรมเบื้องต้นที่จะช่วยให้มนุษย์เป็นคนดีและสามารถอยู่ร่วมกันได้เป็นอย่างดี คือ **เบญจศีล** อันได้แก่

- | | |
|--------------------------------|------------------------|
| 1. ปาณาติปาตา เวรมณี | งดเว้นจากการฆ่าสัตว์ |
| 2. อทินนาทานา เวรมณี | งดเว้นจากการลักทรัพย์ |
| 3. กามสิมิจจาจารา เวรมณี | งดเว้นจากการผิดประเวณี |
| 4. มุสาวาทา เวรมณี | งดเว้นจากการกล่าวเท็จ |
| 5. สุราเมรยมชขปมาทฎฐานา เวรมณี | งดเว้นจากการดื่มน้ำเมา |

การที่มนุษย์สามารถรักษาเบญจศีลได้จะมีผลทางส่วนตัว คือการป้องกันตัวเราไม่ให้ เสื่อมเสีย ผู้อื่นให้ความเคารพและยอมรับ ผลทางสังคม จะทำให้สังคมมีความสงบ เกิดความสุข ความเจริญ และผลทางประเทศชาติ คือประเทศชาติมีความเจริญรุ่งเรือง มีความสามัคคีรักใคร่กลมเกลียว ทำกิจกรรมใดๆก็สำเร็จได้ไม่ยากนัก

นอกจากหลักธรรมพื้นฐานแล้วสำหรับนักปกครองหลักธรรมสำหรับนักปกครองที่ ผู้ปกครองควรมีคือ **หลักทศพิธราชธรรม** (วันเพ็ญ เช่นตระกูล, 2533) หลักธรรมของพระราชา หรือ คุณธรรมของนักปกครอง 10 ประการ อันมีปรากฏอยู่ในคัมภีร์พระบวรพุทธศาสนา เป็นหลักธรรมที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติในการในการครองแผ่นดินมาโดยตลอด นับตั้งแต่เสด็จเถลิงถวัลย์ราชสมบัติตราจนถึงปัจจุบันนี้ ซึ่งหลักธรรมดังกล่าวนี้ สามารถนำมา เป็นแนวทางให้นักการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติได้ยึดถือปฏิบัติ ดังนี้

1. ทาน คือ การให้ การเสียสละ ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ แบ่งปันของๆคนเพื่อประโยชน์แก่

บุคคลอื่น ไม่ตระหนี่ถี่เหนียว ไม่เป็นคนเห็นแก่ได้ฝ่ายเดียว คุณธรรมข้อนี้จะช่วยให้ไม่เป็นคน
ละโมภ ไม่เห็นแก่ตัว

2. ศีล คือ ความประพฤติดีงาม การสำรวมระวังกายและวาจา โดยประพฤติอยู่ในศีล
ไม่ว่าจะเป็นศีลในทางปกครองหรือ ศีลในทางศาสนา

3. บริจาค คือ การเสียสละสิ่งที่ไม่ใช่ประโยชน์หรือมีประโยชน์น้อยกว่าเพื่อสิ่งที่มี
ประโยชน์ใหญ่ยิ่งกว่านั้น เป็นการเสียสละประโยชน์หรือความสุขตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

4. อาชชวะ คือ ความซื่อตรง หรือความสุจริต

5. มัททวะ คือ ความอ่อนโยนทั้งทางกาย วาจา และใจ มีความสุภาพเรียบร้อย ไม่
เย่อหยิ่ง ไม่หลงตัวเอง มีสัมมาคารวะ อ่อนน้อมต่อผู้ที่เจริญด้วยวัยและเจริญด้วยคุณ

6. ตบะ ' คือ ความเพียร เป็นเครื่องเผด็จความเกียจคร้านและการกระทำผิดหน้าที่
มุ่งทำกิจอันเป็นหน้าที่ที่พึงกระทำซึ่งเป็นกิจที่ชอบที่ดีมีประโยชน์

7. อักโกธะ คือ ความไม่โกรธ ไม่ตกอยู่ในอำนาจของความโกรธ มีเมตตาต่อผู้อื่น

8. อวิหิงสา คือ การไม่เบียดเบียนให้ผู้อื่นลำบาก ไม่ก่อทุกข์ยากให้แก่ผู้ใดแม้จนถึง
สรรพสัตว์ ด้วยอำนาจแห่งโมหะหรือความหลง

9. ขันติ คือ ความอดทนต่อทุกสิ่งทุกอย่าง รักษา กาย วาจา ใจ ให้สงบเรียบร้อยได้ใน
ทุกสถานการณ์ มีความอดทนต่อโทสะ (ความโกรธ) โลภะ (ความโลภ) โมหะ (ความหลง) ความ
ทุกข์เวทนา และภัยอันตรายต่างๆ

10. อวิโรธนะ ความเที่ยงธรรม ไม่เพ่งโทษผู้อื่น ไม่ทำอะไรผิดพลาดจากความไม่เป็นจริง
การพัฒนาท้องถิ่น หรือแม้แต่การพัฒนาในระดับประเทศนั้น การปฏิบัติงานต่างๆ นั้น
จะใช้ความรู้ความสามารถเพียงอย่างเดียวไม่ได้ต้องมีคุณธรรมควบคู่กัน ให้คุณธรรมมากำกับ
ความรู้ เพื่อเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติงานด้วยความเสียสละจริงใจ มีความซื่อสัตย์ ไม่หวัง
ผลตอบแทนทั้งในทางตรงและทางอ้อม อันจะทำให้สิ่งที่ได้กระทำลงไปนั้นเกิดประโยชน์สุขต่อ
ประชาชนอย่างแท้จริง

สำหรับคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนักการเมืองไทยโดยรวมนั้น เกรียงศักดิ์ เจริญ
วงศ์ศักดิ์ (2539: 139-149) (อ้างถึงใน สุเมธ นิลมุล 2552: 10) กล่าวถึงคุณสมบัติของนักการเมืองที่ดี
ในอนาคต (ปี พ.ศ. 2560) ควรมีคุณลักษณะ ดังต่อไปนี้

1. นักการเมืองที่มีคุณภาพ นักการเมืองต้องเป็นบุคคลที่มีคุณภาพสูง นอกจากจะมีคุณวุฒิ
ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารประเทศชาติ นักการเมืองต้องเป็นผู้มีความสามารถ ความเก่งกาจ
ฉลาดรอบรู้ ที่สำคัญจะต้องเป็นนักบริหารที่มีความสามารถ สามารถบริหารจัดการได้อย่างดีเลิศใน
3 ด้านคือ บริหารงาน บริหารคน บริหารเศรษฐกิจ คือ สามารถบริหารได้อย่างรวดเร็ว และมี



ประสิทธิภาพ และจะต้องเป็นคนที่ชอบเรียนรู้ มีลักษณะเป็น นักเรียนตลอดชีวิต ไม่ปฏิเสธสิ่งใหม่ ไม่มีแนวความคิดแบบอนุรักษ์นิยม โดยเอาตนเองเป็นศูนย์กลาง แต่เปิดใจพัฒนาตนเองให้ก้าวทันโลกตลอดเวลา รวมทั้งจะต้องมีประสบการณ์ ทำงานด้านการบริหารมาแล้วเป็นอย่างดีสอดคล้องเหมาะสมกับการเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้บริหารประเทศ

2. นักการเมืองที่เป็นผู้มีคุณประโยชน์ ทำงานเพื่อส่วนรวมด้วยความเสียสละนักการเมืองต้องทำทุกสิ่งโดยเห็นแก่ส่วนรวมเป็นหลัก ไม่เห็นแก่ส่วนตัว พวกพ้อง ไม่ทำหน้าที่เพื่อหาผลประโยชน์ส่วนตัว และต้องไม่ประนีประนอมกระทำตามพลังกลุ่ม หากเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง หรือเป็นผลร้ายต่อประเทศชาติ นักการเมืองเช่นนี้จะเกิดขึ้นได้ยาก เมื่อได้ตำแหน่งทางการเมืองแล้วย่อมต้องหาโอกาสถอนทุนคืน โดยการหาประโยชน์ส่วนตัวขณะดำรงตำแหน่ง เป็นเหตุให้นักการเมืองเหล่านั้นไม่สามารถเสียสละหรือมีอุดมการณ์ เพื่อมวลชนเป็นหลักได้

3. นักการเมืองที่เป็นผู้วิสัยทัศน์กว้างไกล คนในประเทศจะมีความสุขมากยิ่งขึ้นหากได้ นักการเมืองที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกล และมีความตื่นตระหนกน้อยลงเมื่อต้องเผชิญสถานการณ์เฉพาะหน้า นักการเมืองที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกลจะเป็นที่นาเชื่อถือของคนที่ต้องตาม และคนที่ติดต่อดัมพันซ์ด้วย ผู้คนจะอยากฟังความคิดเห็นและมุมมองของเขาเพื่อจะได้ทิศทางที่เป็นประโยชน์ นักการเมืองจึงจำเป็นต้องเป็นคนมีวิสัยทัศน์มองอนาคต เป็นคนที่มีความคิดริเริ่มไม่มองอะไรแคบๆ ไม่เป็นคนคิดสั้น คิดคั้น ๆ ไม่ละเอียดยรอบคอบและต้องเป็นผู้ที่มีใจเปิดกว้าง ในการรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น เป็นคนมีเหตุผล เป็นคนที่ทันสมัย มีลักษณะของความเป็นสากล สามารถติดต่อสร้างความสัมพันธ์อันดีกับนานาประเทศได้

4. นักการเมืองที่มีคุณลักษณะชีวิตที่ดี นักการเมืองต้องมีลักษณะพื้นฐานของการดำเนินชีวิตแบบเสมอต้นเสมอปลาย ก่อนเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นอย่างไร เมื่อได้รับตำแหน่งแล้วก็ต้องเป็นเช่นนั้นไม่ได้เป็นการเสแสร้ง คุณลักษณะชีวิตที่ควรมีได้แก่ ต้องมีความเมตตา มีความกรุณาต่อประชาชนผู้ทุกข์ร้อน คนด้อยโอกาสในสังคม และชนกลุ่มน้อยในประเทศมีความมุ่งมั่นที่จะยกระดับในเรื่องของสิทธิมนุษยชนให้ทุกคนอยู่ร่วมกันด้วยความเสมอภาค และต้องเรียนรู้ที่จะให้อภัย มีความมั่นคงในอารมณ์ รู้จักอดกลั้นและรักษาจิตสำนึกให้ถูกต้อง และชอบธรรมอยู่เสมอ ไม่มีนิสัยเป็นนักเลงหัวไม้ ไม่ใช่อำนาจหรืออิทธิพลข่มขู่บังคับผู้ที่ด้อยกว่า นอกจากนี้จะต้องมีความสุภาพ อ่อนน้อม ไม่ถือตัว มีความขยันขันแข็ง เป็นคนกล้าหาญ กล้ารับผิดชอบ กล้าตัดสินใจ กล้ายอมรับผิด ไม่โยนความผิดให้ผู้อื่นต้องเป็นผู้ที่แสดงตัวรับผิดชอบอยู่เสมอ

5. นักการเมืองที่มีคุณประวัติ นักการเมืองจะต้องมีประวัติดี มีการดำเนินการชีวิตตั้งแต่อดีตที่โปร่งใส ทั้งในชีวิตหน้าที่การทำงานและชีวิตส่วนตัวจะต้องเป็นผู้ที่หวังดีต่อสาธารณชน และต้องมีชีวิตครอบครัวเป็นแบบอย่าง ชีวิตครอบครัวจะเป็นภาพสะท้อนว่า หากนักการเมืองยัง

ไม่สามารถบริหารครอบครัวซึ่งเป็นสถาบันที่เล็กที่สุดในสังคมได้ เมื่อดำรงตำแหน่งทางการเมือง เขาจะสามารถบริหารประเทศให้ดีขึ้นได้อย่างไร นักการเมืองจะต้องเป็นผู้ที่ประกอบแต่สัมมาอาชีพมาตลอด ไม่มีประวัติทางทุจริต ไม่มีประวัติในการดำเนินธุรกิจที่สังคมไม่ยอมรับ ไม่มีประวัติการเป็นนักเลงเจ้าพ่อ ไม่มีกิจการที่เกี่ยวข้องกับการพนัน หรือธุรกิจที่สร้างปัญหาสังคมมาก่อน เพราะนักการเมืองไม่เพียงแต่ได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่เท่านั้นแต่ยังต้องได้รับการยอมรับจากนานาประเทศในโลกด้วย

6. นักการเมืองที่มีคุณวาทะ คุณกริยา นักการเมืองจะต้องเป็นผู้ที่มีวาทศิลป์ มีคำพูดที่สุภาพ มีเหตุผล มีผล รักษาคำพูดไว้ให้มั่นคง ไม่โกหก ไม่กลับกลอก ไม่ปลิ้นปล้อน ต้องไม่เป็นคนที่ชอบด่าต่อว่าผู้อื่น ต้องไม่พูดให้ร้ายโจมตี และที่สำคัญต้องสามารถพูดจา สื่อสารได้ดีกับบุคคลในทุก ๆ ระดับของสังคมทั้งในประเทศและต่างประเทศได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ยังต้องประกอบไปด้วยคุณกริยา คือต้องเป็นผู้ที่สง่างาม มีมนุษยสัมพันธ์ดี เป็นผู้ที่มีรู้จักกาลเทศะ วางตัวได้อย่างเหมาะสม สามารถเข้ากับคนได้ทุกประเภท ทุกระดับ และเป็นตัวแทนของประเทศได้เป็นอย่างดีในการสู่เวทีโลก

7. นักการเมืองที่มีคุณธรรม จริยธรรม จะต้องเป็นคนที่มีคุณธรรมประจำใจ จะต้องมีความซื่อสัตย์ ไม่เป็นคนลำเอียง เป็นผู้ที่มีจริยธรรม มีความซื่อสัตย์ จริงใจต่อประเทศชาติและประชาชนเป็นผู้ที่รักษาคำพูด และเป็นผู้ที่มีสติในการพินิจพิจารณาเรื่องราวต่าง ๆ อย่างละเอียดรอบคอบ ไม่ใช่อารมณ์ในการตัดสินใจ ต้องเป็นผู้ที่มีอุดมการณ์ มีหลักการในการดำเนินชีวิตส่วนตัวในการบริหารประเทศ คุณธรรมและจริยธรรมของนักการเมืองนับเป็นคุณสมบัติที่เด่น และเป็นคุณค่าต่อประเทศชาติมากที่สุด หากนักการเมืองขาดคุณธรรมและจริยธรรมแม้เก่งกาจ มีการศึกษาสูง ก็ไม่สามารถนำพาประเทศไปสู่ความไพบูรณ์ได้

8. นักการเมืองที่มีความเข้มแข็งเด็ดเดี่ยวและกล้าหาญ ขณะเดียวกันรู้จักผ่อนหนักผ่อนเบา แม้ว่าสังคมในปัจจุบัน ไม่ได้เป็นยุคที่ต้องทำศึกสงครามอย่างในอดีต แต่นักการเมืองที่มีคุณสมบัติเข้มแข็งและกล้าหาญยังคงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งเพราะหน้าที่ของการเป็นนักการเมืองนั้น คือ นำทิศทางคนจำนวนมากสู่เป้าหมายเดียวกันได้ จึงเป็นสิ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่นักการเมืองจะต้องเข้มแข็งเด็ดเดี่ยวและกล้าหาญ ความเข้มแข็งเด็ดเดี่ยวและกล้าหาญของนักการเมืองจะแสดงออกในลักษณะของการกล้าตัดสินใจ และมีความเข้มแข็งในการรับแรงกดดันจากรอบด้านแรงกดดันจากเสียงวิพากษ์วิจารณ์ นักการเมืองต้องยืนหยัดต่อการตัดสินใจ ถ้าการตัดสินใจนั้นถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อคนส่วนรวมและประเทศชาติ ขณะเดียวกันก็ต้องรู้จักผ่อนหนักผ่อนเบา เพราะในความเข้มแข็งเด็ดเดี่ยวนั้นง่ายต่อการนำไปสู่ความเผด็จการ นักการเมืองจึงต้องรู้จักใช้อำนาจอย่างชอบธรรม

9. นักการเมืองต้องมีทีมงานที่สามารถ ในยุคสารสนเทศและเทคโนโลยีระดับสูงข่าวสารข้อมูลต่างเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เทคโนโลยีต่าง ๆ มีการพัฒนาและเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็วจนไม่สามารถเรียนรู้ได้ครบถ้วนทันเวลา บุคคลที่ไม่หมั่นติดตามข้อมูลข่าวสารและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี จะเป็นคนล้าสมัยในเวลาอันสั้น นอกจากนี้สังคมมีความซับซ้อนขึ้น ดังนั้นไม่มีนักการเมืองคนใดสามารถมีความรู้ความสามารถในทุก ๆ ด้านอย่างครบถ้วนได้ จึงจำเป็นต้องอาศัยทีมงานในการช่วยกันทำงาน ทำการวิจัยเก็บข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล เพื่อสามารถนำไปกำหนดเป็นนโยบายปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม หรือแม้ว่านักการเมืองจะมีความรู้ ความสามารถ มีศักยภาพและประสิทธิภาพในการทำงานสูง แต่การทำงานเพียงคนเดียวจะทำได้จำกัด เพราะมีเวลาจำกัด จึงจำเป็นต้องมีคนมาช่วยทำ นักการเมืองไม่เพียงต้องมีความรู้ความสามารถโดยส่วนตัวเท่านั้น แต่ยังต้องสอนและสามารถพัฒนาคนได้ สร้างทีมงานที่ดีได้ และสอนให้ทีมงานสร้างทีมงานที่ดีต่อไปได้

10. นักการเมืองที่มีอุดมการณ์ประชาธิปไตย นักการเมืองต้องเป็นผู้ที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองในแนวทางประชาธิปไตย ไม่ใช่เป็นนักการเมืองในลักษณะของสังคมนิยม นักการเมืองที่มีลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศในอนาคต เป็นคุณสมบัติที่ช่วยให้คนในประเทศมีความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยได้ดียิ่งขึ้นเนื่องจากเห็นแบบอย่างรวมทั้งการที่นักการเมืองของประเทศยึดมั่นตามวิถีประชาธิปไตยจะช่วยให้ประเทศได้รับการยอมรับมากยิ่งขึ้นตามกระแสโลกที่ประชาธิปไตยจะเบ่งบานขึ้นเรื่อย ๆ อันจะส่งผลดีต่อประเทศทั้งในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและในด้านการค้าการลงทุน

2.4 แนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะ

ภารกิจของรัฐที่สำคัญประการหนึ่งคือ การจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีจุดประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเรียบร้อย มีความสุข ซึ่งความหมายของคำว่า “บริการสาธารณะ” (Public Service) นั้นทวิคณ์บรมานันท์ (อ้างถึงใน อภิรติ โจรนประคิชฐ, 2552:8) ได้รวบรวมไว้ ดังนี้

ริน ชาฟัส (Rene' Chapus) กล่าวว่า กิจกรรมใดจะเป็นบริการสาธารณะได้ก็ต่อเมื่อนิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ดำเนินการหรือดูแลกิจกรรมนั้นเพื่อสาธารณะประโยชน์

เก็สตัน เจเซ (Geston Je' ze) กล่าวว่า กิจกรรมใดเป็นบริการสาธารณะให้ดูที่จุดมุ่งหมายของการก่อตั้งองค์กรหรือกิจกรรมนั้น

จิน เดอ โซโต (Jean de Soto) กล่าวว่า คำนิยามของบริการสาธารณะอาจแยกเป็นสองลักษณะโดยพิจารณาจากลักษณะทางด้านการเมืองกับลักษณะทางด้านกฎหมาย คือ

ก. ลักษณะทางด้านการเมือง บริการสาธารณะ ได้แก่ สิ่งที่รัฐจะต้องจัดทำเพื่อสนอง

ความต้องการของคนในชาติไม่ว่าจะเป็นความต้องการขั้นพื้นฐาน เช่น ความปลอดภัย จนกระทั่งถึงความต้องการทางด้านเศรษฐกิจ โดยรัฐอาจทำเองหรือมอบให้คนอื่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำก็ได้

ข. ลักษณะทางด้านกฎหมาย บริการสาธารณะประกอบด้วยเงื่อนไข คือ

1. เกิดขึ้นจากผู้ปกครองประเทศหรือจากแนวทางที่ผู้ปกครองประเทศวางไว้
2. มีความต้องการจากประชาชนเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม
3. เกิดความไม่เพียงพอหรือไม่สามารถจัดทำได้โดยเอกชน

สอดคล้องกับ ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา (2552: 174) ให้ความหมายคำว่า บริการสาธารณะ หมายถึง

1. กิจกรรมที่ถูกกำหนดให้อยู่ในการอำนาจการของรัฐ ซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยรวมทุกคนหรือที่เรียกว่าประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)
2. มีเป้าหมายเพื่อเป็นการให้บริการประชาชนให้สามารถอยู่ร่วมกันในสังคมและชุมชนได้อย่างมั่นคง ปลอดภัย มีสิ่งอำนวยความสะดวก ต่อการดำรงชีวิตอย่างน้อยที่สุดในระดับพื้นฐาน
3. องค์กรหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะคือฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจมีรูปแบบในการจัดทำแตกต่างกันไปตามลักษณะของภารกิจที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายมหาชนที่ออกมารองรับ

กิจกรรมที่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะจะต้องมีลักษณะสำคัญคือ ต้องเป็นกิจกรรมที่นิติบุคคลที่มีอำนาจมหาชนที่เรียกว่า “นิติบุคคลมหาชน” มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ และกิจกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของทุกคน มิใช่เพื่อประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง

บริการสาธารณะ จึงหมายถึง ภารกิจของรัฐที่ต้องจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการและประโยชน์สุขของประชาชนโดยส่วนรวม มิใช่เพื่อคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง บริการสาธารณะจะทำให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมั่นคง ปลอดภัย มีสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างน้อยที่สุดในระดับพื้นฐาน โดยรัฐอาจจัดทำเองหรือมอบหมายให้เอกชน ท้องถิ่น เป็นผู้จัดทำตามความเหมาะสม

สำหรับการศึกษารุ่นนี้ให้ความสนใจในบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำจึงขอให้ความหมายของคำว่า “บริการสาธารณะของท้องถิ่น” คือ ภารกิจของท้องถิ่นที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะทั้งบริการสาธารณะระดับชาติที่รัฐมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดการ และบริการสาธารณะที่ถูกกำหนดให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น จะมีความแตกต่างกัน

ไปตามลักษณะพื้นที่เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่นโดยส่วนรวม มิใช่เพื่อคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

การแบ่งประเภทบริการสาธารณะของ นันทวัฒน์ บรมานนท์ (อ้างถึงในศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อุทธยา, 2552: 178) ได้แบ่งประเภทบริการสาธารณะออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1. บริการสาธารณะทางปกครอง หมายถึง กิจกรรมที่พิจารณาโดยสภาพแล้วถือเป็นภารกิจหลักของรัฐที่จำเป็นต้องจัดทำเพื่อการดำรงอยู่ของรัฐเพื่อความมั่นคงปลอดภัยของสังคมรัฐ และเพื่อความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของประชาชนโดยรวม เช่น ด้านการทหาร โดยภารกิจนี้เป็นภารกิจหลักของรัฐหรือส่วนกลาง ต้องเป็นผู้จัดทำ ได้แก่

1.1 การรักษาความสงบเรียบร้อย และการรักษาความมั่นคงปลอดภัยให้กับประชาชนและสังคมโดยรวม เช่น กิจการตำรวจทางปกครอง กิจการของศาลเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างบุคคล

1.2 มีกิจการทหาร โดยการจัดตั้งหน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงกลาโหม กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของชาติให้ปลอดภัยจากภัยคุกคามทั้งภายในและภายนอกประเทศ รักษาผลประโยชน์ของชาติ การสร้างแสนยานุภาพทางการทหาร

1.3 กิจการเกี่ยวกับการเงิน การคลังของแผ่นดิน การจัดเก็บภาษี การจัดการรายได้ การรักษาเสถียรภาพและฐานะทางเศรษฐกิจและการเงินการคลังของประเทศ องค์การที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่นี้ ได้แก่ กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ เป็นต้น

1.4 กิจการทางด้านการติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศ การเจริญสัมพันธไมตรี ทางด้านการทูต การค้า การลงทุน การปกป้องผลประโยชน์ทางด้านการค้า การลงทุน การเจรจา กับต่างประเทศในการทำข้อตกลงต่างๆ การสมัครเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศฯลฯ หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดูและรับผิดชอบได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ

2. บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและบริการ ซึ่งถือว่าเป็นภารกิจลำดับรอง ที่จัดทำขึ้นเพื่อต้องการให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่อย่างสะดวกสบาย มีสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีพและดำเนินชีวิต เช่น สาธารณูปโภค โดยรัฐอาจทำเองหรือมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะเหล่านี้ไปให้กับหน่วยงานอื่นๆ เช่น หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนหรือท้องถิ่นให้เข้ามาเป็นผู้ดำเนินการแทน

สำหรับการแบ่งประเภทบริการสาธารณะ ตามรูปแบบการปกครองของไทยออกเป็น ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ของ ศุภชัย ยาวะประภาส (อ้างจาก การุณย์ คล้ายคลึง, 2550: 29-30) สามารถแบ่งประเภทบริการสาธารณะตามอาณาเขตได้เป็น 3 ส่วน คือ

1. ราชการบริหารส่วนกลาง เป็นการบริการสาธารณะชนิดต่างๆ ที่ฝ่ายปกครองจัดทำ เพื่อสนองความต้องการส่วนร่วมของประชาชนทั่วทั้งอาณาเขตประเทศไทย เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันประเทศ การคลัง การคมนาคม เป็นต้น องค์กรที่ให้บริการสาธารณะเหล่านี้ มักตั้งอยู่ในนครหลวงหรือเมืองศูนย์กลางต่างๆ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม อันมีอำนาจหน้าที่ที่จะจัดบริการสาธารณะในหน้าที่ของตนและตลอดทั้งประเทศ

2. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นบริการสาธารณะที่กระทรวง ทบวง กรม ได้แบ่งแยกออกไปจัดทำตามเขตการปกครองต่างๆ ทั่วประเทศ เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ในเขตการปกครองนั้นๆ โดยมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ออกไปประจำตามเขตการปกครองต่างๆ เพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ซึ่งในประเทศไทยแบ่งเป็นจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน

3. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นบริการสาธารณะที่ส่วนกลางมอบหมายให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเองเพื่อสนองความต้องการส่วนร่วมของประชาชน เฉพาะในเขตท้องถิ่นที่นั้น โดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในเขตท้องถิ่นนั้น ได้เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือแต่บางส่วน เพื่อบริหารราชการในท้องถิ่นนั้น โดยตรง ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

นอกจากนี้ วุฒิสภา ดันไชย (2547:30 - 34) ได้กล่าวถึงแนวคิดพื้นฐานทั่วไปที่ใช้ในการแบ่งแยกการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐและท้องถิ่น ดังนี้

1. หลักผลประโยชน์มหาชน (Public Interest) แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

ก. ประโยชน์มหาชนของรัฐ ได้แก่ ประโยชน์ที่เป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดของรัฐ เป็นความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั้งประเทศที่มีลักษณะเหมือนกันและมีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ดังนั้น จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่หรือในกรณีที่รัฐมอบอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ รัฐจะต้องควบคุมนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของรัฐหรือความเป็นเอกภาพของรัฐ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ข. ประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น ได้แก่ ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะกิจกรรมใดเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะไม่ส่งผลกระทบต่อทั้งในทางบวกและทางลบต่อผู้คนในท้องถิ่นอื่น หรือที่เรียกกันทางเศรษฐศาสตร์ว่า Spillover Effects ถือว่ากิจกรรมนั้นเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency)

การพิจารณาเรื่องคุณภาพของบริการสาธารณะที่ดำเนินการกล่าวคือ การจัดการบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง ควรต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้มากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากการกิจการในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง เป็นกิจการขนาดใหญ่และมีการประสานงานระหว่างองค์กรหลายองค์กร แต่การกิจการในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างเป็นการกิจการที่ไม่ซับซ้อนหรือมีเทคนิคมากนัก ดังนั้น ในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงต้องมีองค์กรที่มีความเหมาะสมทั้งทางการเงิน บุคลากรและความสามารถด้านอื่นๆ ที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด การจัดกิจกรรมใดๆ ควรต้องมีความประหยัด คือ สามารถใช้งบประมาณที่น้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนจำนวนมากที่สุด ซึ่งลักษณะพิเศษของบริการสาธารณะส่วนใหญ่จะมีลักษณะ 2 ประการ คือ มีต้นทุนคงที่สัดส่วนที่สูง และมีต้นทุนแปรผันต่อหน่วยของการใช้บริการต่ำ ซึ่งการประหยัดต่อขนาดจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อ การจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ ต้องมีผู้ใช้บริการเป็นจำนวนมากหรือเป็นชุมชนที่มีขนาดใหญ่พอสมควร หากเป็นชุมชนขนาดเล็กอาจจะต้องผลิตร่วมกัน

3. หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ (Local Accountability) กิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใด ควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้นๆ ตอบสนองความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุด อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของชุมชนนั้นๆ แต่หากเป็นกิจกรรมที่ต้องตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนที่ใหญ่ขึ้น หรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งตอบสนองปัญหาความต้องการของประชาชนทั้งประเทศ หรือปัญหาของชาติโดยรวม ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามความเหมาะสม

4. หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) เกิดจากพื้นฐานแนวคิดที่ว่า การจัดการบริการสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างเสมอ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกจัดบริการสาธารณะใดก็ต่อเมื่อ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่ดำเนินการได้ หรือหากดำเนินการได้ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆหรือก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติโดยรวมได้

5. หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Accountability) หน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด คือ หน่วยการจัดบริการระดับใดๆ ก็ตามที่มีคุณสมบัติ 2 ประการดังต่อไปนี้ประกอบกันมากที่สุด

ก. เป็นหน่วยจัดบริการระดับล่างสุด ที่มีความใกล้ชิดผู้ใช้บริการมากที่สุด โดยมีความสามารถในการวางแผนการผลิต และหารายได้สำหรับจัดบริการได้อย่างสมบูรณ์

ข. เป็นหน่วยจัดบริการที่มีพื้นที่บริการครอบคลุมการให้บริการประชาชน และมีพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์และผลกระทบจากการบริการโดยสมบูรณ์ โดยประชาชนผู้มีส่วนได้รับผลประโยชน์จากการจัดบริการสาธารณะทั้งหมด สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิตและควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยงานนั้นๆ ได้โดยตรงมากที่สุด

6. หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of Scale) ขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด หมายถึง ขนาดของชุมชนหรือจำนวนประชากรในชุมชนในระดับใดก็ตาม ที่เอื้ออำนวยให้สามารถจัดบริการนั้นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด อีกนัยหนึ่ง เป็นจำนวนประชากรที่เอื้ออำนวยให้มีต้นทุนการจัดบริการสาธารณะที่ต่ำที่สุด โดยจะเป็นการกำหนดหน่วยจัดบริการที่คำนึงถึงขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด มาจากหลักประสิทธิภาพ (The Principle of Management Efficiency) ในการจัดบริการสาธารณะที่ว่า การจัดบริการสาธารณะใดๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้จำนวนเงินที่น้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนจำนวนมากได้ก็นับว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด

7. หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบาย และหน่วยจัดบริการออกจากกัน (Separation of Policy Operation Units) เป็นการนำหลักเกณฑ์การกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการ ที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Accountability) และหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of Scale) มาพิจารณาร่วมกันและวิเคราะห์บริการสาธารณะแต่ละประเภทและจัดสรรบริการสาธารณะลงไป ในชุมชนระดับต่างๆ ซึ่งอาจเกิดกรณีที่หน่วยจัดบริการที่น่าจะมีความสามารถและมีความรับผิดชอบต่อผู้ที่ได้รับประโยชน์สูงสุด ไม่สามารถจัดบริการให้มีต้นทุนที่ต่ำที่สุด (หรือมีประสิทธิภาพสูงสุด) ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยจัดบริการหรือหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุด และสามารถหารายได้มาใช้จ่ายในการบริการได้นั้น ส่วนใหญ่จะมีจำนวนประชากรน้อยเกินไป โดยจำนวนที่สามารถจัดบริการให้มีต้นทุนที่ต่ำที่สุดอาจเป็นประชากรของหลายตำบลหรือหลายอำเภอประกอบกัน ซึ่งทางเลือกที่เหมาะสม คือ การให้มีหน่วยกำหนดนโยบายและจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด และให้หน่วยจัดบริการที่มีต้นทุนต่ำที่สุด โดยหน่วยงานทั้ง 2 อาจเป็นหน่วยงานเดียวกันหรือคนละหน่วยงาน

8. หลักการกำหนดหน้าที่จัดบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะ แนวคิดในมิตินี้ ได้แบ่งประเภทของบริการสาธารณะออกเป็น 2 ประเภท คือ

ก. บริการสาธารณะที่เป็นกิจการขนาดใหญ่ กิจการขนาดใหญ่ หมายถึง กิจการที่ต้องใช้เทคโนโลยี เงินทุน และบุคลากรที่มีความสามารถระดับสูง ดังนั้น ผู้จะมีอำนาจตัดสินใจดำเนินการกิจกรรมดังกล่าวจึงต้องเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่มีความสามารถพร้อมและดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การจัดการศึกษาาระดับสูง การคมนาคมทางอากาศ การชลประทานหลวง

การขุดเจาะน้ำมันเชื้อเพลิง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการศึกษาวิจัย เป็นต้น ในกรณีที่บริการสาธารณะเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การดำเนินการต้องอาศัยงบประมาณสูง และหน่วยงานปกครองท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ รัฐอาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะนั้น โดยรัฐให้ความช่วยเหลือด้านงบประมาณในรูปของเงินอุดหนุน หรือรัฐอาจกำหนดมาตรการอื่นๆ เช่น กำหนดให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันจัดบริการสาธารณะได้ หรืออาจกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าหุ้นกับองค์กรอื่นก่อตั้งหรือเข้าถือหุ้นในบริษัทจำกัดเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดบริการสาธารณะก็ได้

ข. บริการสาธารณะที่เป็นกิจการที่ไม่สลบซับซ้อน เป็นกิจกรรมที่ไม่สลบซับซ้อน หรือต้องใช้เทคนิคมากนัก ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน ซึ่งหากได้พนักงานท้องถิ่นที่รู้ถึงสภาพท้องถิ่นนั้นอย่างดี เป็นผู้จัดดำเนินการจะมีประสิทธิภาพมากกว่า การให้ภาครัฐ ซึ่งเป็นผู้วางนโยบายดำเนินการในวงกว้างเป็นผู้จัดบริการ นอกจากนี้ การจัดบริการประเภทนี้ยังใช้งบประมาณไม่มากนัก เช่น การให้มีสุสาน และฌาปนสถาน การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การขนส่งสาธารณะในเขตท้องถิ่น การให้มีสถานสินเชื่อท้องถิ่น การดูแลชายหาดในเขตท้องถิ่น และการจัดให้มีโคมไฟตามถนนหนทาง เป็นต้น

9. หลักการแบ่งตามประเภทขององค์กรในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ

ก. บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของรัฐ เป็นบริการที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ซึ่งต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

1. เป็นภารกิจที่ประชาชนทั้งประเทศมีส่วนได้ส่วนเสียเหมือนกันจึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกันทั่วประเทศ
2. เป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าโดยสามารถสรุปภารกิจหน้าที่ขั้นพื้นฐานของรัฐ ออกเป็น 4 ประเภท คือ

1. ภารกิจด้านการป้องกันประเทศ
2. ภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน
3. ภารกิจด้านการรักษาความมั่นคง หรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ
4. ภารกิจด้านการเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ข. บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น โดยเฉพาะ และเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยจะมีลักษณะ คือ

1. เป็นกิจการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น สามารถแยกและมีลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้

2. เป็นกิจการที่ใกล้ชิดประชาชนในท้องถิ่น และเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่นที่กล่าวมา สามารถจำแนกประเภทของบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1. กิจการที่เกี่ยวกับสวัสดิการของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง
2. กิจการที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมและการอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น

ก. การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์กรร่วม ในการจัดบริการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างของตนให้แก่องค์กรร่วมดำเนินการได้ เช่น การจัดให้มีสหการ หรือการจัดตั้งบริษัทจำกัดของท้องถิ่นต่างๆ เป็นต้น การโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างเช่นนี้ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมในองค์กรร่วมนั้นสามารถตัดทอนภาระหน้าที่โอนไปให้แก่องค์กรร่วมรับผิดชอบได้

ง. บริการสาธารณะที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดูแล ได้มีบริการสาธารณะบางประเภทเป็นเรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่น โดยไม่สามารถแยกประโยชน์ของมหาชนทั้งสองให้ออกจากกัน การจัดบริการสาธารณะที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดูแลนี้ อาจแบ่งแยกได้เป็นลำดับขั้นของกิจการ โดยอาศัยหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับการแบ่งแยกการจัดบริการสาธารณะรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยหลักทั่วไป คือ หลักผลประโยชน์มหาชน และหลักประสิทธิภาพ ซึ่งบริการเหล่านี้เป็นภารกิจลำดับรอง ที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแบ่งหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ เช่น การจัดการศึกษา การบริการทางด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั้งประเทศ โดยกำหนดนโยบายและวางแผนการศึกษาไว้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นของการศึกษาขั้นต่อไป และการวัดมาตรฐานการศึกษาต้องมีมาตรฐานเหมือนกันทั้งระบบ ในขณะเดียวกัน การศึกษาในชั้นประถมศึกษาซึ่งเป็นความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นแต่ละแห่ง มีความแตกต่างกันออกไป เช่น การสร้างโรงเรียน การจัดการศึกษาเสริมที่สอดคล้องกับสภาพชุมชนแต่ละท้องถิ่น จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนนี้ ดังนั้น การจัดการศึกษาระดับสูงจึงเป็นหน้าที่ของรัฐ และสำหรับการจัดการศึกษานอกโรงเรียน เป็นการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมทักษะและฝึกฝนฝีมือ เพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเกี่ยวกับผลประโยชน์ของมหาชนในท้องถิ่น จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดทำบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นประเภทใดหรือจัดทำโดยใครก็ตาม ศิริพงษ์ ฤดาวัลย์ ณ อยุธยา (2552: 183) กล่าวว่าจัดทำบริการสาธารณะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกัน 3 ประการ คือ



1. หลักว่าด้วยความเสมอภาคและความเป็นกลาง บริการสาธารณะเป็นกิจการหรือจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม ดังนั้นประชาชนทุกคนจึงมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน ดังนั้นรัฐจะจัดบริการสาธารณะเพื่อใครคนใดคนหนึ่ง หรือเพื่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไม่ได้

2. หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ ในการกำหนดว่าอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นลักษณะของความต่อเนื่องนั้น ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทของบริการสาธารณะ เช่น เรื่องเกี่ยวกับสาธารณูปโภค ไฟฟ้า น้ำประปา ก็ต้องเป็นการกระทำตลอด 24 ชั่วโมงหยุดไม่ได้ แต่หากเป็นกิจการสาธารณะบางอย่าง เช่น การให้การศึกษาก็สามารถกำหนดวันเวลาบริการและวันหยุดได้

3. หลักเกณฑ์ว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะอยู่เสมอ บริการสาธารณะต้องพัฒนาให้ทันกับความต้องการส่วนรวมของประชาชนเสมอ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุง แก้ไข ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ สถานการณ์และความจำเป็น

สำหรับการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่พึงประสงค์ในการศึกษารั้งนี้มี 10 ด้าน โดยแบ่งภารกิจตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ด้านการรักษาความสงบภายใน ด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ด้านสังคมสงเคราะห์ ด้านเคหะและชุมชน ด้านสร้างความเข้มแข็งชุมชน ด้านศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการ ด้านอุตสาหกรรมและการโยธา ด้านการเกษตร ด้านพาณิชย์

2.5 แนวคิด ทฤษฎีความคาดหวัง

ความหมายของคำว่า ความคาดหวัง มีผู้ให้ความหมายไว้ค่อนข้างหลากหลาย ซึ่งมีความหมายสอดคล้องกันอยู่ ราชบัณฑิตยสถาน (2542) (อ้างถึงใน แสงเดือน ศรีสวัสดิ์, 2550: 7) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “คาด” หมายถึง นึกไว้ หมายถึง “หวัง” หมายถึง คาดว่าจะได้ ปองไว้ ดังนั้น คาดหวัง จึงหมายถึง สิ่งที่บุคคลนึกไว้ หมายถึงไว้ว่าจะรับ โดยที่ จิรศักดิ์ คงทอง (2550: 30) อธิบายว่า “ความคาดหวัง” หมายถึง ความคิด ความรู้สึก ความมุ่งหวังหรือการคาดคะเนของบุคคลที่มีต่อบางอย่างที่คาดหวังว่าจะเป็นไปตามประสบการณ์ของบุคคลโดยคาดคะเนจากความสามารถและสภาพของตน ในขณะที่ วรรณลักษณ์ เมียนเกิด (2549: 6) ให้ความหมายของ “ความคาดหวัง” คือ พฤติกรรมที่เกิดจากแรงจูงใจที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ ซึ่งจะมีปฏิกริยาบางสิ่งกระตุ้นให้เกิดความต้องการ โดยปฏิกริยาจะตอบสนองจนถึงจุดความพอใจของความต้องการนั้นๆ และความต้องการจะเปลี่ยนไปเรื่อยๆ หากไม่ได้รับความพอใจของความต้องการนั้นๆ ทั้งนี้ ความต้องการของแต่ละบุคคลจะไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับความแตกต่างระหว่างบุคคล

ประเด็นเดียวกัน สุรางค์ จันทร์ธอม (2529) (อ้างถึงใน ฤทัยรัตน์ โสมนัส, 2550: 6) ให้ความหมายว่า “ความคาดหวัง” คือ ความเชื่อว่าสิ่งใดสิ่งหนึ่งน่าจะเกิดขึ้นและสิ่งใดไม่น่าเกิดขึ้น ความคาดหวังจะเกิดขึ้นตรงตามความเชื่อหรือคาดการณ์ล่วงหน้าหรือไม่นั้นย่อมขึ้นอยู่กับประสบการณ์ของแต่ละคน

ความคาดหวัง จึงหมายถึง ความรู้สึกนึกคิดหรือการคาดการณ์ต่อเหตุการณ์ที่ยังไม่เกิดขึ้นว่าสิ่งใดสิ่งหนึ่งจะเกิดขึ้นหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งจะกระทำการบางอย่างตามที่ตนคาดหวังไว้ โดยที่ปัจจัยพื้นฐานต่างๆ เช่น ประสบการณ์ การศึกษา ฯลฯ ของแต่ละบุคคลจะส่งผลให้มีความคาดหวังที่แตกต่างกัน และบุคคลจะตัดสินใจที่จะแสดงพฤติกรรมอย่างไรนั้นก็จะมี ความคาดหวังในค่าของผลลัพธ์ที่จะได้ภายหลังจากที่ได้กระทำพฤติกรรมนั้นแล้ว ความคาดหวังมิได้ทั้งเชิงบวกและลบ แต่การแสดงผลออกพฤติกรรมได้ออกมาย่อมขึ้นอยู่กับความคาดหวังของบุคคลนั้นว่ามีมากน้อยเพียงใด

2.6 ทบทวนวรรณกรรม

2.6.1 การมีส่วนร่วมทางการเมือง การศึกษาวิจัยที่อาจมีประเด็นใกล้เคียงกับการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่

กิติพัฒน์ ประเสริฐ (2552) ศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหางดง พบว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ความสำคัญในการออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหางดง ร้อยละ 95.5 มีเหตุผลหลักเพราะเห็นว่าเป็นหน้าที่ของพลเมืองดี และประชาชนให้ความสำคัญในการพิจารณาคุณสมบัติ นโยบายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ทั้งนี้หลังจากที่ตัดสินใจเลือกประชาชนไม่เปลี่ยนใจหลังจากที่ตัดสินใจจะเลือกใครแล้ว เพราะผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลที่จะเลือกเป็นคนที่มีความซื่อสัตย์สุจริต มีจิตใจดี นอกจากนี้ประชาชนเลือกกลุ่มการเมืองเดียวกันทั้งหมด (เลือกแบบขงทิ้ม) เพราะพอใจนโยบายของกลุ่ม และนิยมในตัวหัวหน้ากลุ่มการรับทราบถึงหน้าที่ของสมาชิกเทศบาลของประชาชน พบว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่รับทราบถึงบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลว่ามีหน้าที่ในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน และเห็นว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นการเลือกบุคคลเข้ามาตอบสนองความต้องการของประชาชนพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหางดง พบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ริเริ่มประเด็นพูดคุยทางการเมือง โดยมีเหตุผลที่ทำให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง เพราะ

เป็นหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด นอกจากนี้พบว่าในช่วงรณรงค์หาเสียงมีกลุ่มการเมืองเข้ามาติดต่อ โดยการสัญญาว่าจะช่วยเหลือในเรื่องที่ประชาชนเดือดร้อน ให้ความช่วยเหลือในงานสาธารณกุศล และให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน เป็นต้น

วิฑูร ขำเจริญ (2547) ศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของข้าราชการและครอบครัว กองบิน 41 พบว่าข้าราชการและครอบครัว กองบินมีระดับความรู้พื้นฐานทางการเมือง ความสนใจทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมือง ในระดับปานกลาง ทั้งนี้เนื่องจากประชากรที่กำหนดศึกษาส่วนใหญ่เป็นคนระดับกลาง มีระบบสวัสดิการที่ดี จึงไม่สนใจผลประโยชน์ที่จะได้รับจากระบบการเมือง การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความรู้พื้นฐานทางการเมือง ความสนใจทางการเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง พบว่าความรู้พื้นฐานทางการเมืองและความสนใจทางการเมืองมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ประเด็นที่น่าสนใจคือ ผู้ที่มีความรู้พื้นฐานทางการเมืองจะไม่ค่อยเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เนื่องจากมีการศึกษาสูงฐานะมั่นคง โดยส่วนมากจะเป็นผู้วิจารณ์ เสนอแนะในประเด็นต่างๆ กรณีของผู้ที่มีความสนใจทางการเมืองมีแนวโน้มจะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่า เนื่องจากมองเห็นถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับ

ภาวิณี โภธิมัน (2543) ศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลขุนคอง พบว่า ประชาชนมีรูปแบบในการเข้าร่วมทางการเมืองที่แตกต่างกัน โดยประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบเป็นทางการมากกว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบไม่เป็นทางการ สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ การดำรงตำแหน่งที่สำคัญหรือการเป็นคณะกรรมการหมู่บ้าน การเข้าเป็นสมาชิกในองค์กรหรือกลุ่มจัดตั้งในชุมชน มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยประชาชนมีการเข้าร่วมทางการเมืองอยู่ในระดับต่ำ อันเนื่องมาจากการขาดความพร้อมในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นความรู้ ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่น

พิพัฒน์ มนต์เสวี (2552) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลหนองคองพัฒนา พบว่าประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าประโยชน์ของการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทำให้ประชาชนสามารถเลือกนายกเทศมนตรีได้ความต้องการระบบการทำงานของผู้บริหารมีเสถียรภาพมากขึ้น ซึ่งแต่เดิมการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยอ้อมจะใช้เสียงข้างมากจากสมาชิกสภาเทศบาลเป็นตัวกำหนดในการเลือกนายกเทศมนตรีจากการเลือกตั้งในครั้งที่ผ่านมา ตั้งแต่ได้รับการยกฐานะให้เป็นเทศบาลตำบลหนองคองพัฒนามีการแข่งขันทางการเมืองค่อนข้างสูงและที่ตามมา คือ มีการซื้อสิทธิขายเสียงกันอย่างกว้างขวาง มีการดำเนินการทุกรูปแบบที่จะต้องการให้ได้สมาชิกสภาเทศบาลที่จำนวนมากเพื่อทำให้กลุ่มของตนเองได้เข้าไปบริหารงานของเทศบาล นอกจากนี้การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีที่ผ่านมายังพบปัญหาการซื้อสิทธิ

ชายเสียง สำหรับคุณสมบัติของนายกเทศมนตรีที่ประชาชนต้องการ พบว่า ประชาชนมีความต้องการนายกเทศมนตรีที่มีความซื่อสัตย์สุจริต พร้อมกับการมี มนุษย์สัมพันธ์ที่ดี โดยสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในทุกด้าน

ยศวดี นนทรี (2544) ศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับท้องถิ่นของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ในการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจะให้ความสนใจในกิจกรรมการมีส่วนร่วมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง แต่ภายหลังจากการเลือกตั้งประชาชนจะขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นในด้านอื่นๆ อาทิเช่น การให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ การเข้าร่วมฟังการประชุม การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและการติดตามตรวจสอบการทำงานของ อบต.

สรูป การมีส่วนร่วมทางการเมืองของงานวิจัยข้างต้น สามารถสรุปประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้ ดังนี้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่ในระดับต่ำถึงปานกลาง รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะเป็นแบบเป็นทางการมากกว่าไม่เป็นทางการ โดยการใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด ด้วยเหตุผลที่อยากได้ผู้แทนที่ตนต้องการ แนวทางที่ใช้ในการตัดสินใจเลือกใครเป็นผู้นำจะพิจารณาจากนโยบายและจะเลือกผู้แทนแบบยกทีม โดยผู้นำที่ประชาชนต้องการจะต้องมีลักษณะที่มีความซื่อสัตย์สุจริต มีมนุษยสัมพันธ์ และสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ได้ ซึ่งในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ปัญหาที่พบได้คือ การซื้อสิทธิขายเสียง สำหรับความรู้พื้นฐานทางการเมือง ความสนใจทางการเมือง เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ การดำรงตำแหน่งที่สำคัญ มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

2.6.2 การมีส่วนร่วมในการบริหารงาน และการตรวจสอบการทำงานของประชาชน

รัตนา ตะแสง (2552) ได้ศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อนโยบายการบริหารงานของเทศบาลตำบลเวียงพร้าว อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ รวมถึงปัญหาและข้อเสนอแนะของประชาชน ที่มีต่อนโยบายการบริหารงานของเทศบาลตำบลเวียงพร้าว พบว่า ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมต่อการกำหนดนโยบายการบริหารงานของเทศบาลตำบลเวียงพร้าวอยู่ในระดับปานกลาง โดยการเข้าร่วมนั้นจะมีผู้อื่นชักชวนมากกว่าการเข้าร่วมด้วยความสมัครใจ เช่น การชักชวนจากตัวแทน คือ สมาชิกสภา ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไป มากกว่าการเข้าร่วมด้วยตนเอง และ การเข้าร่วมกิจกรรมเป็นการเข้าร่วมในการเสนอโครงการหรือกิจกรรมต่างไปยังเทศบาลโดยตรง และประชาชนมีความพึงพอใจในการจัดทำกิจกรรมต่างๆ ของเทศบาลตำบลเวียงพร้าวในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง โดยสาเหตุของการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการบริหารงาน

เพราะเห็นว่าเป็นโอกาสได้สนองต่อความต้องการหรือแก้ไขปัญหาของตนเองและได้ร่วมรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเองตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้กระจายอำนาจในการปกครองให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น และสาเหตุที่ไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานเนื่องจากมีตัวแทนอยู่แล้ว สำหรับปัญหาที่พบคือการบริหารงานในรูประบบราชการมีกรอบกฎหมายที่ต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดขาดความยืดหยุ่นในการปฏิบัติ และปัญหาเรื่องรายได้ไม่เพียงพอสำหรับการพัฒนาท้องถิ่น

นวนน้อย ตรีรัตน์ และคณะ (2546) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้จำแนกการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 4 ระดับ คือ การรับรู้การได้ข้อมูลข่าวสาร การปรึกษาหารือ การขอข้อเสนอแนะ และการตัดสินใจร่วม พบว่าโดยภาพรวมแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนมักเป็นการมีส่วนร่วมในระดับของการรับรู้ แต่อย่างไรก็ตามการรับรู้ในส่วนนี้ก็อยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำ ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ คือ อิทธิพลท้องถิ่น ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องสิทธิและหน้าที่ ความรู้เกี่ยวกับการดำเนินการ ความรู้เกี่ยวกับการตรวจสอบการทำงาน และประชาชนติดภารกิจการทำงาน

โกวิทย์ พวงงาม (2545) ได้วิจัยความรู้ ทักษะ และ การปฏิบัติของประชาชนในการมีส่วนร่วมต่อการบริหารงานแบบกระจายอำนาจ พบว่ากิจกรรมที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมเลย เช่น การจัดเก็บภาษี การทำประชาพิจารณ์ การตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ ซึ่งกิจกรรมที่ไม่มีส่วนร่วมเป็นจำนวนมากที่สุดได้แก่ การลงชื่อเพื่อถอดถอนผู้ที่เป็นข้าราชการหรือนักการเมือง การร่วมร้องทุกข์ในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานหรือการใช้อำนาจของหน่วยงานราชการ สำหรับกิจกรรมที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากตามกรอบรัฐธรรมนูญได้แก่ การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสอดส่องดูแลรักษาเพื่อให้สภาพแวดล้อมในชุมชนดีขึ้น

สรุป การมีส่วนร่วมในการบริหารงานและการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงาน ของงานวิจัยข้างต้น สามารถสรุปประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาคั้งนี้ ดังนี้ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานอยู่ในระดับต่ำถึงปานกลาง อยู่ในระดับของการรับรู้ สาเหตุการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการบริหารงานของประชาชน เพราะเห็นว่าเป็นโอกาสได้สนองต่อความต้องการหรือแก้ไขปัญหาของตนเองและได้ร่วมรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง ส่วนสาเหตุที่ไม่เข้าไปมีส่วนร่วมเนื่องจากเห็นว่ามีตัวแทนแล้ว สำหรับการเข้าไปตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งสาเหตุที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น การเกรงกลัวต่ออิทธิพลท้องถิ่น การขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ติดภารกิจในการทำงาน การมี

ส่วนร่วมของประชาชนจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง แต่เมื่อสิ้นสุดการเลือกตั้งประชาชนจะขาดการมีส่วนร่วมอื่นๆ เช่นการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงาน การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงาน

2.6.3 คุณลักษณะอันพึงประสงค์ในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่น งานวิจัยที่มีประเด็นใกล้เคียงกับการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

เกษรา ควงมณี (2546) ศึกษาคุณลักษณะของนักการเมืองท้องถิ่นในความคาดหวังของคณะกรรมการชุมชนในเขตเทศบาลตำบลแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี พบว่า คุณลักษณะของนักการเมืองที่พึงประสงค์รวม 6 ด้าน ได้แก่ด้านสมรรถนะ ด้านความรับผิดชอบ ด้านสถานการณ์ ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความสำเร็จ ซึ่งทั้งหมดเป็นคุณสมบัติที่จำเป็นมากของนักการเมือง และพบว่า ปัจจัยระดับการศึกษา อาชีพและความรู้ความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่นของคณะกรรมการชุมชนมีผลต่อความคาดหวังคุณลักษณะนักการเมืองท้องถิ่น

จรัสศักดิ์ คงทอง (2549) ศึกษาความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลท่าบุญมี เพื่อศึกษาการพัฒนาท้องถิ่นที่ได้รับในปัจจุบันและที่คาดหวังในอนาคต พบว่าความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลท่าบุญมี ที่ได้รับในปัจจุบันกับการพัฒนาที่คาดหวังในอนาคต ในภาพรวม ทั้ง 5 ด้าน คือด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านเศรษฐกิจ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านทรัพยากรมนุษย์และสังคมและด้านการบริหารและการปกครอง ภาพรวมการพัฒนาที่ได้รับในปัจจุบัน อยู่ในระดับน้อย ส่วนภาพรวมของความคาดหวังในอนาคต อยู่ในระดับดี และการเปรียบเทียบการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลท่าบุญมี ที่ได้รับในปัจจุบันกับการพัฒนาที่คาดหวังในอนาคต ทั้ง 5 ด้านในภาพรวม พบว่า มีความแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และในแต่ละด้านก็พบว่ามี ความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ทุกๆ ด้าน

มัทธินา ชนะหทัย (2548) ศึกษาความคาดหวังของประชาชนต่อบทบาทผู้นำการเมืองท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่าความคาดหวังของประชาชนต่อผลงานและบทบาทของนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่มีความคาดหวังค่อนข้างสูง โดยคาดหวังในเรื่องการเป็นผู้ที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์อยู่เสมอ มีความคิดริเริ่มโครงการใหม่ๆ ที่มีประโยชน์ต่อสังคมและจะต้องเป็นคนพูดจริง ทำจริง

รัฐการ สุรวงคพิตร (2543) ศึกษาความคาดหวังของประชาชนต่อการบริหารของเทศบาลตำบลเชิงคอย พบว่าประชาชนส่วนใหญ่มีความคาดหวังในทุกประเด็นของการบริหารงาน โดย มีความคาดหวังมากที่สุดคือ การป้องกันและระงับโรคติดต่อ รองลงมา คือการมีเครื่องมือใช้ในการดับเพลิง การให้มีและบำรุงสถานที่ที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ และการให้มีและบำรุง

ทางระบายน้ำ และผลการศึกษาความคิดเห็นต่อลักษณะการบริหารงานของเทศบาลเป้าหมาย มีความคิดเห็นไปในประเด็นผู้บริหารไม่มีอำนาจเพียงพอในการกำหนดนโยบายในเรื่องของการบริหารงาน มีความแตกต่างแยกกันในคณะผู้บริหารซึ่งไม่สามารถตัดสินใจแก้ไขปัญหาในเทศบาลได้และยังถูกรอบงำจากส่วนกลาง

สมบูรณ์ ขุมพาลี (2549) ศึกษาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลในทรศนะของประชาชนในเขตตำบลบางเสร่ อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี พบว่าคุณสมบัติที่พึงประสงค์ของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลในทรศนะของประชาชน ด้านภาวะผู้นำและด้านความสำเร็จ อยู่ในระดับพอใช้ ส่วนด้านการมีจริยธรรม และด้านสังคม อยู่ในระดับดีแล้ว และโดยรวมอยู่ในระดับพอใช้ ซึ่งมีส่วนที่ต้องปรับปรุงคือ ด้านภาวะผู้นำ คือต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการสื่อความหมายเข้าใจกับประชาชน สมาชิกสภาเทศบาลต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการเข้าถึงและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ตลอดเวลา และสมาชิกสภาเทศบาลต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถทำงานได้หลายด้าน ส่วนด้านความสำเร็จที่อยู่ในต้องปรับปรุง 1 ข้อ คือ สมาชิกสภาเทศบาลต้องจบการศึกษาอย่างน้อยปริญญาตรี

ศรีเพ็ญ ช่วงไธสง (2540) (อ้างถึงใน วัชร เลิศมงคล, 2549: 31) ศึกษาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในทศวรรษหน้า พบว่า

1. ด้านส่วนตัว ประกอบด้วย บุคลิกภาพ ควรมีกิริยาจาสุภาพเรียบร้อย ไม่ก้าวร้าว มีสังจะพูดจริงทำจริง มีการวางตัวที่เหมาะสม มีมนุษยสัมพันธ์ ควรมีการวางตัวเป็นกันเองกับประชาชนผู้ร่วมงานและบุคคลทั่วไป สามารถปรับตัวเข้ากับบุคคลทั่วไปในสังคมได้เป็นอย่างดีมีท่าทีที่เป็นมิตร สนใจและเอาใจใส่ในความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างสม่ำเสมอ การประพฤติตนเป็นที่น่าเชื่อถือ ทั้งการกระทำและคำพูด รู้จักประมาณตนและสำรวจตนเองอยู่เสมอ

2. ด้านคุณธรรม จริยธรรม ควรมีความซื่อสัตย์สุจริต มีความยุติธรรม รู้จักให้อภัย เสียสละ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตัว ปฏิบัติตนตามกฎหมายบ้านเมือง ผสมผสานหลักรัฐศาสตร์ อยู่ในกรอบศีลธรรมและยึดมั่นในพระศาสนา

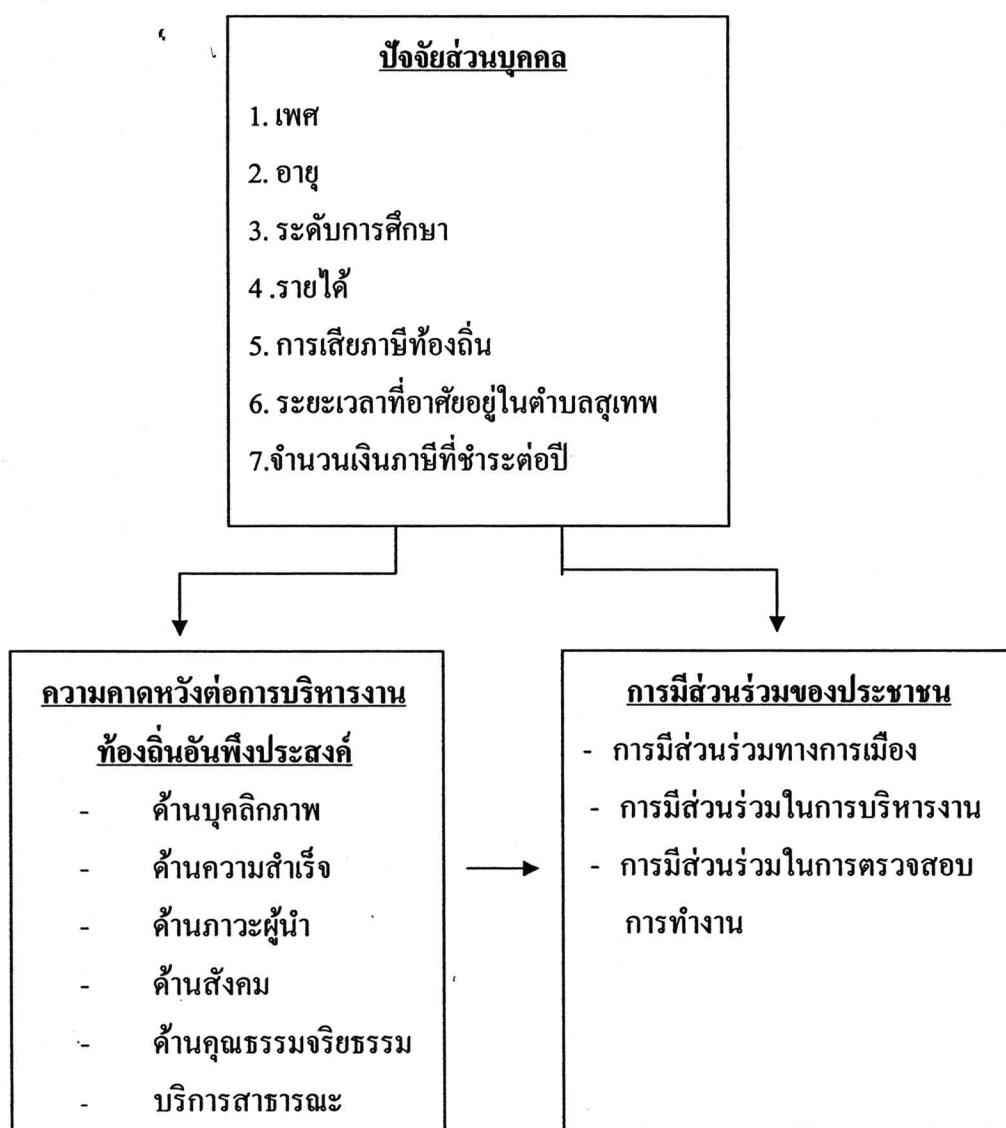
3. ด้านภูมิหลัง ควรมีอายุ 25 ปี ขึ้นไป มีระดับการศึกษาตั้งแต่ปริญญาตรีขึ้นไปหรือเทียบเท่า มีประสบการณ์ทางการเมืองมาก่อน มีการดำเนินชีวิตที่โปร่งใสทั้งชีวิตส่วนตัวและหน้าที่การงาน สามารถตรวจสอบได้

สรุป จากงานวิจัยที่มีประเด็นใกล้เคียงกับการศึกษาในครั้งนี้ พบว่า คุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนักการเมืองท้องถิ่นที่ประชาชนคาดหวัง ในเรื่องคุณสมบัติส่วนตัวทั้งในอดีตและปัจจุบัน ต้องเป็นคนที่มีความซื่อสัตย์ยึดมั่นในพระพุทธศาสนา มีความซื่อสัตย์ มีความรับผิดชอบ มนุษย์สัมพันธ์ดี ส่วนในเรื่องการปฏิบัติงานในหน้าที่นั้นควรเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีความ

กระตือรือร้น มีความคิดสร้างสรรค์ ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมมิใช่เพื่อตนเองและพวกพ้อง โปร่งใสตรวจสอบได้ ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการปฏิบัติงาน สำหรับบริการ สาธารณะที่ประชาชนต้องการจะมีความแตกต่างกันไปตามสภาพพื้นที่ของท้องถิ่นนั้นๆ

2.7 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นอันพึงประสงค์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลสุเทพ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัด เชียงใหม่ มีกรอบแนวคิดสำหรับการวิจัย ดังนี้



ภาพ 2.1 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา