

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้ได้ทำการศึกษาค้นคว้าจากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยทั้งเอกสาร ตำรา บทความ วารสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นประโยชน์ในการวิจัยซึ่งจะเสนอหัวข้อต่าง ๆ โดยลำดับดังต่อไปนี้

1. แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. แนวคิดการบริหารและการจัดการ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ
5. แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล
6. ข้อมูลพื้นฐานองค์การบริหารส่วนตำบลกุยเหนือ
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมอันเป็นความรู้ความเข้าใจพื้นฐานในการศึกษาการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชน หรือองค์กรต่างๆ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนนั้นได้บังเกิดขึ้นในชุมชนต่าง ๆ ทั่วโลก ทั้งซีกโลกตะวันตก และซีกโลกตะวันออก ดังจะเห็นได้จากประเพณี “ลงแขก” (Cooperative Work) ซึ่งมีการปฏิบัติในหมู่เกษตรกรทั่วโลก (สนั่น อินทรประเสริฐ, 2548)

การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาครอบครัว กลุ่มละแวกบ้าน ชุมชน หมู่บ้าน ตลอดจนสังคมนั้นได้พัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ในครอบครัว และในสังคมให้เจริญก้าวหน้า และผาสุกเรื่อยมา ซึ่งมีแนวคิดว่า

1. ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลส่วนบุคคล ซึ่งบังเอิญพ้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนรวม
2. ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกันที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้นผลักดันให้พุ่งไปสู่การรวมกลุ่มวางแผน และลงมือกระทำการร่วมกัน

3. การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนกลุ่มหรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความริเริ่มกระทำการที่ตอบสนองความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น

การมีส่วนร่วมยังอาจเกิดจากแนวคิดอื่นๆ เช่น

1. ความศรัทธา ที่มีต่อความเชื่อถือบุคคลสำคัญและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การลงแขก การบำเพ็ญประโยชน์ การสร้างโบสถ์ วิหาร เป็นต้น
2. ความเกรงใจ ที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติยศตำแหน่ง ทำให้ประชาชนเกิดความเกรงใจที่จะมีส่วนร่วมด้วย ทั้งที่ยังไม่มีความศรัทธาหรือความเต็มใจที่จะกระทำ เช่น ผู้ใหญ่ ออกปากขอแรง ผู้น้อยก็ช่วยแรง
3. อำนาจบังคับ เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่า ทำให้ประชาชนถูกบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำต่าง ๆ

โอกเลย์ (Oakley, 1984 : 17) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมตามลำดับจากความหมายกว้าง ๆ ไปสู่ความหมายโดยเจาะจงเพื่อให้เห็นข้อแตกต่าง ความหมายของคำว่า “การมีส่วนร่วม” มีความแตกต่างกันดังต่อไปนี้

1. การมีส่วนร่วม คือ การพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมช่วยเหลือโดยสมัครใจโดยประชาชนต่อโครงการใดโครงการหนึ่งของโครงการสาธารณะต่าง ๆ ที่คาดว่าจะส่งผลต่อการพัฒนาชาติ แต่ไม่ได้หวังจะให้ประชาชนเปลี่ยนโครงการหรือวิจารณ์เนื้อหาของโครงการ
2. การมีส่วนร่วม ในความหมายที่กว้าง หมายถึง การให้ประชาชนในชนบทรู้สึกตื่นตัวเพื่อที่จะทราบถึงการรับความช่วยเหลือ ตอบสนองต่อโครงการพัฒนาขณะเดียวกันก็สนับสนุนความคิดริเริ่มของคนในท้องถิ่น
3. การมีส่วนร่วม คือ การให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจกระบวนการดำเนินโครงการ และร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนานอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะประเมินผลนั้นๆ ด้วย
4. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้นอาจเข้าใจกว้างๆ ได้ว่าคือ การที่ประชาชนได้เข้าร่วมอย่างแข็งขันในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ ในเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อเขา
5. การมีส่วนร่วมในชุมชน หมายถึง การที่ประชาชนจะมีสิทธิ และหน้าที่ที่จะเข้าร่วมในการแก้ไขปัญหาทางสุขภาพของเขามีความรับผิดชอบมากขึ้นที่จะสำรวจตรวจสอบความจำเป็นเรื่องสุขอนามัยการระดมทรัพยากรท้องถิ่นและเสนอแนะทางแก้ไขใหม่ ๆ เช่นเดียวกับการก่อตั้งและดำรงรักษาองค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมนั้นจะต้องเป็นกระบวนการดำเนินอย่างแข็งขัน ซึ่งหมายถึงว่าบุคคลหรือกลุ่มที่มีส่วนร่วมนั้นเป็นผู้มีความคิดริเริ่มและมุ่งใช้ความพยายามตลอดจนความเป็นตัวของตัวเองที่จะดำเนินตามความคิดริเริ่มของตัวเองนั้น

การที่ได้มีการจัดการจะใช้ความพยายามที่จะเพิ่มความสามารถที่จะควบคุมทรัพยากรและระเบียบในสถาบันต่าง ๆ ในสภาพนั้น ๆ โดยกลุ่มที่จะดำเนินการและความเคลื่อนไหวที่จะดำเนินการนี้

โคเฮนและอัฟฮอฟ (Cohen & Uphoff, 1981 : 6) ได้ให้ความหมาย การมีส่วนร่วมของชุมชนว่า สมาชิกของชุมชนต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องใน 4 มิติ ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมการกำหนดนโยบายว่าควรทำอะไรและทำอย่างไร
2. การมีส่วนร่วมเสียสละในการพัฒนา รวมทั้งลงมือปฏิบัติตามที่ได้ตัดสินใจ
3. การมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ

โดยสร้างโอกาสให้สมาชิกทุกคนของชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือและเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการดำเนินกิจกรรมในการพัฒนา รวมถึงได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนานั้นอย่างเสมอภาค

องค์การสหประชาชาติ (United Nation, 1981 : 5) และรีเดอร์ (Reeder, 1974 : 39) ได้ให้ความหมายเจาะจงถึงการมีส่วนร่วมว่าการมีส่วนร่วมเป็นการปะทะสังสรรค์ทางสังคมทั้งในลักษณะการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคล และการมีส่วนร่วมของกลุ่ม

สุชาติ จักรพิสุทธิ์ (2547) ศึกษาเรื่องชุมชนกับการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมของชุมชน แบ่งได้ออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

1. ลักษณะการมีส่วนร่วมจากความเกี่ยวข้องทางด้านเหตุผล โดยการเปิดโอกาสให้สังคมองค์กรต่าง ๆ ในชุมชน ประชาชนมีบทบาทหลักตามสิทธิหน้าที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ตั้งแต่การคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ วางแผน การร่วมปฏิบัติและการรับผิดชอบในผลกระทบที่เกิดขึ้น รวมทั้งส่งเสริม ชักนำ สนับสนุนให้การดำเนินงานเกิด ผลประโยชน์ต่อชุมชนตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดด้วยความสมัครใจ

2. ลักษณะการมีส่วนร่วมจากความเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ เป็นการมีส่วนร่วมของชุมชนที่การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ อารมณ์ รวมทั้ง ค่านิยมของประชาชนเป็นเครื่องชี้นำตนเองให้เข้ามามีส่วนร่วม แสดงความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การกระทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ทำให้ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมเกิดความผูกพัน มีความรู้สึกรับผิดชอบต่อกิจกรรมที่ดำเนินงานด้วยความสมัครใจ

จากแนวคิดและทัศนะที่ได้กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด สามารถแยกประเด็นสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นจากเป้าหมายที่ต้องการ ค่านิยม ความเชื่อ วัฒนธรรมประเพณี ความผูกพัน

การเสริมแรง โอกาส ความสามารถ การสนับสนุน ความคาดหวังในสิ่งที่ต้องการ โดยมีพื้นฐานของการมีส่วนร่วม ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของเหตุผล
2. การมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของค่านิยม
3. การมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของประเพณี
4. การมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของความผูกพัน ความสนใจ

โดยสรุปการมีส่วนร่วมของชุมชนนั้นเกิดจากจิตใจที่ต้องการเข้าร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของกลุ่มคนที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตทางสังคม ซึ่งการรื้อให้คนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น ผู้ดำเนินงานจะต้องมีความเข้าใจในวิถีการดำเนินชีวิต ค่านิยม ประเพณี ทัศนคติของบุคคล เพื่อให้เกิดความสมัครใจเข้าร่วมกิจกรรม

ปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม

การที่ชุมชนจะเข้ามามีส่วนร่วมนั้นมีปัจจัยที่ส่งผลให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมซึ่งมีนักวิชาการได้เสนอแนวคิด ดังนี้

คูฟแมน (Koufman, 1949 : 7) ศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนในชนบท พบว่า อายุ เพศ การศึกษา ขนาดของครอบครัว อาชีพ รายได้และระยะเวลาการอยู่อาศัยในท้องถิ่น มีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประยูร ศรีประสาธน์ (2542 : 5) ได้นำเสนอปัจจัยของการมีส่วนร่วมว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมมีด้วยกัน 3 ปัจจัย คือ

1. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ อายุ เพศ
2. ปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจ ได้แก่ การศึกษา อาชีพ รายได้ และการเป็นสมาชิกกลุ่ม
3. ปัจจัยด้านการสื่อสาร ได้แก่ การรับข่าวสารจากสื่อมวลชนและสื่อบุคคล

จากแนวคิดที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปปัจจัยต่อการมีส่วนร่วมทำกิจกรรมได้ ดังนี้

1. ลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ประสบการณ์ต่าง ๆ
2. ลักษณะทางเศรษฐกิจ ได้แก่ อาชีพ รายได้
3. การได้รับข้อมูลข่าวสาร ได้แก่ ความถี่ในการรับรู้ข่าวสารและแหล่งที่มาของข่าวสาร

ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของชุมชน

การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน เพื่อการกระทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนนั้น มีนักวิชาการได้เสนอแนวคิดถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมของชุมชน ดังนี้

ฟอร์นารอฟ (Fornaroff, 1980 : 104) เสนอว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนมีขั้นตอนการมีส่วนร่วม ดังนี้

1. การวางแผน รวมถึงการตัดสินใจในการกำหนดเป้าหมาย กลวิธี ทรัพยากรที่ต้องใช้ ตลอดจนการติดตามประเมินผล

2. การดำเนินงาน
3. การใช้บริการจากโครงการ
4. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์

อภิญญา กังสนารักษ์ (2544 : 14-15) ได้นำเสนอขั้นตอนการมีส่วนร่วมของชุมชนว่าชุมชนต้องมีส่วนร่วมใน 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการริเริ่มโครงการ ร่วมค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาภายในชุมชน ร่วมตัดสินใจกำหนดความต้องการและร่วมลำดับความสำคัญของความต้องการ
2. การมีส่วนร่วมในขั้นการวางแผน กำหนดวัตถุประสงค์ วิธีการ แนวทางการดำเนินงาน รวมถึงทรัพยากรและแหล่งวิทยาการที่จะใช้ในโครงการ
3. การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการดำเนินโครงการ ทำประโยชน์ให้แก่โครงการ โดยร่วมช่วยเหลือด้านทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ และแรงงาน
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ เพื่อให้รู้ว่าผลจากการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยสามารถกำหนดการประเมินผลเป็นระยะต่อเนื่องหรือประเมินผลรวมทั้งโครงการในคราวเดียวก็ได้

อकिन รพีพัฒน์ (2547 : 49) ได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ

1. การกำหนดปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไข
2. การตัดสินใจเลือกแนวทาง และวางแผนพัฒนา แก้ไขปัญหา
3. การปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผน
4. การประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2547) ได้สรุปและนำเสนอขั้นตอนการมีส่วนร่วมใน 2 ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะที่ 1 มีขั้นตอน ดังนี้

1. การคิด
2. การตัดสินใจ
3. การวางแผน
4. การลงมือปฏิบัติ

ลักษณะที่ 2 มีขั้นตอน ดังนี้

1. การกำหนดปัญหา
2. การวางแผน

3. การดำเนินงาน
4. การประเมินผล
5. การบำรุงรักษา และพัฒนาให้คงไว้

จากแนวคิดเกี่ยวกับขั้นตอนการมีส่วนร่วมของชุมชนทั้งหมดสรุปได้ว่า ขั้นตอนของการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนนั้นมี 6 ขั้นตอน ได้แก่

1. การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา และแนวทางแก้ไข
2. ตัดสินใจกำหนดความต้องการ
3. ลำดับความสำคัญ
4. วางแผน กำหนดวัตถุประสงค์ วิธีการ แนวทางการดำเนินงาน ทรัพยากร
5. วางแผน กำหนดวัตถุประสงค์ วิธีการ แนวทางการดำเนินงาน ทรัพยากร
6. ดำเนินงานตามโครงการ และ/หรือ สนับสนุนการดำเนินงาน
7. ประเมินผล

หลักการพื้นฐานของการมีส่วนร่วม

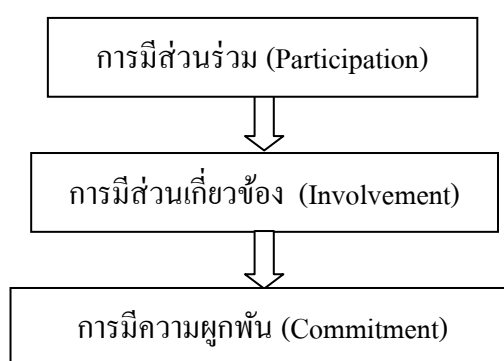
การส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา นักพัฒนาต้องอยู่บนรากฐานอันมั่นคงแห่งศรัทธาในตัวประชาชน มีความเชื่อในคุณค่าและศักยภาพของมนุษย์ดังนี้

1. บุคคลแต่ละคนมีความสำคัญและมีความเป็นเอกลักษณ์ที่ไม่เหมือนกันจึงมีสิทธิอันพึงได้รับการปฏิบัติด้วยความยุติธรรม และอย่างบุคคลมีเกียรติในฐานะที่เป็นมนุษย์ปุถุชน ผู้หนึ่ง
2. บุคคลแต่ละคนมีสิทธิและสามารถกำหนดวิถีการดำรงชีวิตของตนในทิศทางที่ตนต้องการ
3. บุคคลแต่ละคนถ้าหากมีโอกาสแล้วย่อมมีความสามารถที่จะเรียนรู้เปลี่ยนแปลงทัศนคติพฤติกรรม และพัฒนาขีดความสามารถให้มีความรับผิดชอบต่อสังคมสูงขึ้นได้
4. มนุษย์ทุกคนมีพลังที่จะสร้างสรรค์ความคิดริเริ่ม ความเป็นผู้นำ และความคิดใหม่ๆ ที่ซ่อนเร้นอยู่ และพลังความสามารถเหล่านี้สามารถเจริญเติบโตและนำออกมาใช้ได้ถ้าได้รับการพัฒนา
5. การพัฒนาพลัง และขีดความสามารถของชุมชนในทุกด้านเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาและมีความสำคัญยิ่งต่อชีวิตของบุคคล ชุมชน และรัฐ

จำนง แรกพิณิจ (2540 : 11-13) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การสร้างกระบวนการเรียนรู้และการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นนี้ จะช่วยให้ประชาชนมีศักยภาพเพียงพอในการดำเนินงานเพื่อพัฒนาต่อไปด้วยตนเอง การเรียนรู้ที่เป็นกระบวนการนี้มีความต่อเนื่องไม่สิ้นสุด เมื่อนำองค์ประกอบของกระบวนการเรียนรู้มาเปรียบเทียบกับขั้นตอนของการมีส่วนร่วม ทำให้สรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมและกระบวนการเรียนรู้แท้จริง คือ กระบวนการเดียวกัน

อรรถพร สาระทัน (2542 : 7) ได้ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการที่บุคคลหรือคณะบุคคลเข้ามาช่วยเหลือ สนับสนุน ทำประโยชน์ในเรื่องต่าง ๆ หรือกิจกรรมต่าง ๆ อาจเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หรือกระบวนการบริหาร และในการให้บุคคลมีส่วนร่วมในองค์การนั้น บุคคลจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้อง (Involvement) ในการดำเนินการหรือปฏิบัติการกิจต่าง ๆ เป็นผลให้บุคคลนั้นมีความผูกพัน (Commitment) ดังภาพที่ 2.1

ภาพที่ 2.1 ความผูกพันของการมีส่วนร่วม



(อรรถพร สาระทัน, 2542 : 7)

แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ภายใต้ระบอบการปกครองในรูปแบบของเสรีประชาธิปไตยนั้น ถือกันว่าอำนาจอธิปไตยหรือที่กล่าวกันว่าเป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศมีที่มาจากประชาชนนั่นเอง ดังนั้นการปกครองสังคม จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มวลสมาชิกทุกคนในสังคมหรือประชาชนในรัฐนั้น ๆ ได้อยู่ร่วมกันโดยสงบสุข จึงต้องถือว่าความเห็นหรือการตัดสินใจของประชาชนในสังคมนั้นเป็นสำคัญสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม ก็คือ ให้ประชาชนในรัฐสามารถออกเสียงต่อกิจการบ้านเมือง หรือกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยตรง แต่อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐหรือสังคมได้พัฒนาขึ้นและประชาชนในแต่ละรัฐมีจำนวนเพิ่มขึ้นจากในอดีตอย่างมาก การที่จะให้บุคคลแต่ละคนเข้าไปใช้อำนาจแสดงออกซึ่งอำนาจในรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงเช่นเดิมย่อมไม่อาจทำได้ ต่อมาเมื่อมีการพัฒนาการทั้งในทางสังคม การเมือง และวัฒนธรรม จึงได้มีการพัฒนาการมีตัวแทนของประชาชนขึ้น เพื่อให้เป็นผู้แทนของราษฎรทำหน้าที่เป็นตัวแทนรับเอาความคิดเห็นของประชาชนไปดำเนินการให้เป็นผล โดยการออกเสียงแทนประชาชนในกิจการต่าง ๆ เช่นการออกกฎหมายต่าง ๆ ดังนั้น ระบอบประชาธิปไตยโดยมีผู้แทนที่เรียกกันว่ารูปแบบของประชาธิปไตยโดยอ้อมหรือ

โดยผู้แทน จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีที่ว่าอำนาจธิปไตยมาจากประชาชน โดยผู้แทนเหล่านั้นจะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย (ตรากฎหมาย) และอำนาจบริหาร (คณะรัฐมนตรี) แทนประชาชน

นั่นคือการให้ผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่แทนประชาชนนั้นจะต้องตั้งอยู่บนหลักสมมติฐานที่ว่าผู้แทนราษฎรซึ่งประชาชนเลือกมานั้นเป็นตัวแทนของประชาชน แต่ตามความเป็นจริงหากพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงทางสังคมแล้ว จะพบว่าสิ่งที่ปรากฏก็คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดี หรือพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดก็ดี ย่อมมีผลประโยชน์ผูกพันกับวิหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง หรือแก่พรรคการเมืองของตน ซึ่งทำให้การแสดงออกซึ่งอำนาจธิปไตยของผู้แทนราษฎรเหล่านั้นไม่ตรงกับเจตนาส่วนรวมของประชาชนได้ ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนยังคงเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดอย่างแท้จริง จึงทำให้เกิดแนวความคิดในเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ขึ้น ซึ่งประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หมายถึงการที่อำนาจในการตัดสินใจต่างๆ นั้นไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจดังกล่าวควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อให้ทุกๆ คนได้มีสิทธิหรือโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม ซึ่งการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น สามารถทำได้ในหลายรูปแบบและมีระดับขั้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แตกต่างกันออกไป โดยสามารถเรียงลำดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจากน้อยไปหามากได้ดังนี้ คือ การให้ข้อมูล การเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน การปรึกษาหารือ การวางแผนร่วมกัน การร่วมปฏิบัติ การควบคุมโดยประชาชน (สนั่น อินทรประเสริฐ, 2548 : 3-4)

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือฉบับปัจจุบัน เป็น รัฐธรรมนูญฉบับที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ และผลจากการมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2550) ยังแตกต่างไปจากที่ผ่าน ๆ มา โดยมีการรับรองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคให้กับประชาชนเพิ่มขึ้นอย่างมาก และนอกจากนี้ ได้มีการบัญญัติเรื่องแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในมาตรา 86 ดังนี้

1. ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ
2. ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ โดยต้องจัดให้มีการให้ข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตลอดจนการจัดทำบริการสาธารณะและต้องจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูล สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น และผลการตัดสินใจของรัฐได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

3. ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์การทางวิชาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น และต้องไม่กระทำการที่มีลักษณะเป็นการแทรกแซงการดำเนินงานของสื่อมวลชนทั้งของรัฐและเอกชนในการเสนอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสาร

4. จัดให้มีมาตรฐานกลางในการกำกับดูแล ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และให้มีการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง เพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบที่สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

6. ส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

จากแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นการทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการทำงานนั้นด้วย และในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น ๆ และต้องให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจในกิจการนั้นด้วย

แนวคิดการบริหารและการจัดการ

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้น ธนาकर โกลให้คำนิยามว่า คือ “การดำเนินกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy) อย่างเปิดเผย คาดเคาได้ และเห็นแจ้ง (คือกระบวนการที่โปร่งใส) การมีระบบราชการ (Bureaucracy) ที่สำนึกในจิตวิญญาณแห่งอาชีพ การมีรัฐบาลที่เป็นฝ่ายบริหารที่มีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการกระทำของตนเอง (Accountability) และมีประชาสังคม (Civil Society) ที่เข้มแข็งและมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะ และทั้งหมดนี้เคารพต่อการปกครองโดยหลักนิติธรรม (Rule of Law)” ในขณะที่ UNDP (United Nations Development Programmer) ได้ให้ความหมายว่า คือ “เป็นการแบ่งปันและการจัดการทรัพยากรต่างๆ เพื่อสนองตอบต่อปัญหาของส่วนรวม การจัดการ

ปกครองที่ดีจะมีลักษณะของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการกระทำของตนเอง การปกครองโดยหลักนิติธรรม ความมีประสิทธิภาพและความเที่ยงธรรม” ความเคลื่อนไหว ดันตัวการยอมรับในหลักการและเหตุผลของแนวความคิดเรื่องดังกล่าว ได้มีผลทำให้มีความเคลื่อนไหวในการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน และส่งผลทำให้ภาครัฐ อันได้แก่ รัฐบาล และภาคราชการ จะต้องจัดให้มีการปรับปรุงการดำเนินงานตามกรอบแนวของการจัดการปกครอง เพื่อให้การใช้อำนาจจัดการทรัพยากรในด้านต่าง ๆ ของประเทศเกิดประโยชน์สูงสุด โดยจะต้องมีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งหมายถึงมีการใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากรของประเทศในทุก ๆ ระดับอย่างมีความรับผิดชอบ มีส่วนร่วมจากผู้ที่มิพ้นเกี่ยวข้อง (Stakeholders) มีประสิทธิภาพและมีความเที่ยงธรรม ภายใต้หลักนิติธรรมที่เน้นการปกครองอย่างเสมอภาคโดยกฎหมาย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549 : 13)

การบริหารและการจัดการท้องถิ่น

การบริหารและการจัดการ (Administration and Management) เป็นคำที่นักวิชาการหลายสาขา นิยมใช้พูดและเขียน เพื่อสื่อความหมายให้ผู้ฟังและผู้อ่านเข้าใจอย่างกว้างขวางโดยภาพรวมการบริหารและการจัดการ หมายถึง กิจกรรมในการบริหารทรัพยากรและกิจการงานอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยหลักการคำว่า “การบริหาร” ใช้ในการบริหารระดับสูงโดยเน้นหนักการกำหนดนโยบายที่สำคัญและกำหนดแผนซึ่งเป็นคำที่นิยมใช้ในการบริหารรัฐกิจ (Public Administration) ส่วนคำว่า “การจัดการ” เน้นการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือแผน ที่วางไว้ ซึ่งนิยมใช้สำหรับการจัดการธุรกิจ (ทวี มณีสาข และนุตประวีณ์ เลิศกาญจนวัตติ, 2547 : 63)

สมชาย วรารักษ์ (2546 : 20) กล่าวว่า มีคำสองคำที่ใช้ในความหมายเดียวกัน คือ คำว่า การบริหาร (Administration) และการจัดการ (Management) การบริหารใช้ในการบริหารระดับสูง หน้าที่เน้นหนักที่การกำหนดนโยบายที่สำคัญและการกำหนดแผนไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) เป็นคำที่นิยมใช้ในการบริหารรัฐกิจ (Public Administration) เน้นการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบาย (แผนที่ได้วางไว้) ส่วนการจัดการ นิยมใช้สำหรับการจัดการธุรกิจ (Business Management)

นอกจากนั้นได้มีผู้ให้คำนิยามหรือความหมายของคำว่า การบริหาร ไว้ดังนี้

พยอม วงศ์สารศรี (2543 : 3) กล่าวว่า การจัดการ หมายถึง กระบวนการที่ผู้จัดการใช้ศิลปะและกลยุทธ์ต่าง ๆ ดำเนินกิจกรรมตามขั้นตอนโดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจ ของสมาชิกในองค์กร การตระหนักถึงความสามารถ ความถนัด ความต้องการ และความมุ่งหวังในด้านความเจริญก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์กรควบคู่ไปด้วยองค์กรจึงจะสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

สมชาย วรารักษ์ (2546 : 20) กล่าวว่า การบริหาร คือ กระบวนการทางสังคมซึ่งพิจารณาได้เป็น 3 ทาง คือ

1. ทางโครงสร้าง เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา
2. ทางหน้าที่ เป็นขั้นตอนของหน่วยงานที่ระบุหน้าที่ บทบาท ความรับผิดชอบ และเครื่องอำนวยความสะดวกต่างๆ เพื่อให้สำเร็จตามเป้าหมาย
3. ทางปฏิบัติการ เป็นกระบวนการบริหารดำเนินการในสถานการณ์ที่บุคคลต่อบุคคลกำลังมีปฏิสัมพันธ์หรือร่วมทำปฏิกิริยาเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน

กล่าวโดยสรุป การบริหาร คือ กระบวนการทางสังคมของบุคคลที่ทำหน้าที่วางแผน การจัดองค์การ จัดคนเข้าทำงาน สั่งการ และควบคุมการทำงานให้กิจกรรมขององค์การดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

องค์ประกอบของการบริหาร (Management Component)

การบริหารจัดการ จำเป็นต้องมีปัจจัยหรือทรัพยากรพื้นฐานที่จะทำให้การบริหารมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากขึ้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

1. เป้าหมาย (Goal) หรือวัตถุประสงค์ที่แน่นอนในการบริหารองค์การ ผู้บริหารจะต้องมีการกำหนดทิศทางหรือวัตถุประสงค์ของการทำงานอย่างชัดเจน
2. ปัจจัยการบริหาร (Factor of Management) ที่สำคัญได้แก่
 - 2.1 คน (Man)
 - 2.2 เงิน (Money)
 - 2.3 วัสดุ (Material)
 - 2.4 เทคนิควิธี (Method)
 - 2.5 เครื่องจักร (Machine)
3. ลักษณะของการบริหาร (Management Style) การบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ที่ผู้บริหารจะต้องนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อองค์การ

หน้าที่ของการบริหาร

กลุคิก (Gulick อ้างถึงในสมชาย วรารักษ์, 2546 : 21-22) ได้จำแนกหน้าที่ของการจัดการ (Function of Management) ที่เรียกว่า การจัดการแบบ POSDCoRB Model มีรายละเอียดดังนี้

P = Planning การวางแผน หมายถึง การจัดวางโครงการและแผนปฏิบัติงานขององค์การไว้ล่วงหน้าว่าจะต้องทำอะไรบ้างและทำอย่างไร เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้

O = Organizing การจัดองค์การ หมายถึง การกำหนดโครงสร้างขององค์การ การแบ่งส่วนงาน การจัดสายงาน การกำหนดตำแหน่งและหน้าที่ของงานต่าง ๆ อย่างชัดเจน

S = Staffing การจัดตัวบุคคล หมายถึง การบริหารงานบุคคลในด้านต่าง ๆ ขององค์การ ได้แก่ การวิเคราะห์อัตรากำลัง การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การพัฒนาบุคคล การบำรุงรักษาบุคคลให้มีประสิทธิภาพ

D = Directing การอำนวยการ หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการของผู้บริหารองค์การ ในการตัดสินใจ การควบคุมบังคับบัญชาและควบคุมการปฏิบัติงาน

Co = Coordinating การประสานงาน หมายถึง การติดต่อประสานงานที่เชื่อมโยงงานของทุกคน ทุกฝ่ายทั้งภายในและภายนอก เพื่อให้งานดำเนินไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้

R = Reporting การรายงาน หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ให้ผู้บริหารและสมาชิกขององค์การได้ทราบความเคลื่อนไหว และความเป็นไปของหน่วยงาน

B = Budgeting การงบประมาณ หมายถึง การจัดทำงานงบประมาณ การทำบัญชี การใช้จ่ายเงิน และการควบคุมตรวจสอบด้านการเงินและทรัพย์สินขององค์การ

ทวี มณีสาย และจารุณี กาญจะโนสถ (2546 : 150) ได้กล่าวถึง วงจร PDCA ที่เรียกว่า วงจรเดมมิง (Deming Cycle) หรือวงจรชีวฮาร์ต (Shewhart Circle) ซึ่งชีวฮาร์ตเป็นผู้คิดวงจรนี้ขึ้น โดยมีเดมมิงเป็นคนเผยแพร่ให้รู้จักกันอย่างแพร่หลาย เป็นวงจรบริหารจัดการเพื่อให้เกิดการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องโดยมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกันดังนี้

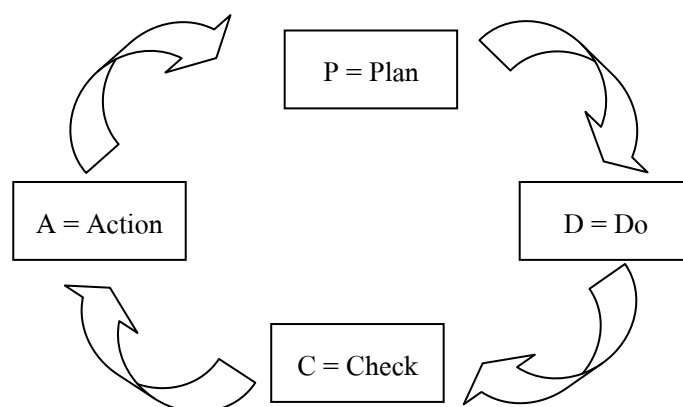
P = Plan หมายถึง การกำหนดวัตถุประสงค์ และการตั้งเป้าหมายขององค์การ ในการวางแผนการดำเนินงานว่าจะดำเนินงานอะไร และวิธีใดบ้าง เป็นต้น

D = Do หมายถึง การลงมือปฏิบัติตามแผนที่ได้กำหนดไว้

C = Check หมายถึง การตรวจสอบความก้าวหน้าของผลการปฏิบัติงาน และการทบทวนข้อบกพร่องต่าง ๆ ว่าได้ผลตามที่กำหนดไว้หรือไม่

A = Action หมายถึง หาแนวทางปรับปรุง แก้ไข และจัดทำมาตรฐานในส่วนที่ปฏิบัติให้ได้ผลดี ตลอดจนการกำหนดแนวทางในการปรับปรุง

ภาพที่ 2.2 วงจร PDCA



(ทวี มณีสาย และจารุณี กาญจะโนสถ, 2546 : 15)

ในการทำงานขององค์กรเมื่อฝ่ายบริหารกำหนดนโยบายและเป้าหมายของการดำเนินงานแล้ว ต่อจากนั้นก็เป็นการรับผิดชอบของพนักงานระดับปฏิบัติการที่จะรับนโยบายไปปฏิบัติ โดยการใช้วงจร PDCA ในการปฏิบัติงาน วิธีนี้พนักงานทุกคนจะมีส่วนร่วมในการใช้ความคิดสร้างสรรค์ การวางแผนปฏิบัติ ตรวจสอบแก้ไข ปรับปรุง การปฏิบัติงานในทุกขั้นตอนของวงจร PDCA มีข้อควรพิจารณา คือ (ทวี มณีสาย และจารุณี กาญจะโนสถ, 2546 : 151)

1. วงจร PDCA เป็นการเริ่มสิ่งใหม่ ๆ โดยเริ่มการทดลองในขอบข่ายที่กำหนดก่อนที่จะนำไปปฏิบัติ ต้องมีการทบทวน แก้ไขข้อผิดพลาดจนกว่าจะได้ผลดีและเป็นที่ยอมรับขององค์กร มาตรฐานเพื่อการขยายผลในการดำเนินงาน
2. ต้องมีการติดต่อสื่อสารอย่างใกล้ชิด เพื่อจะได้รู้ถึงขั้นตอนในการดำเนินงาน โดยเฉพาะระหว่างผู้วางแผนกับผู้ปฏิบัติ
3. การกำหนดเป้าหมายที่เหมาะสม องค์กรจะต้องใช้ข้อมูลที่แท้จริงในการกำหนดเป้าหมาย จากนั้นจึงจัดเป็นมาตรฐานการดำเนินงานต่อไป ซึ่งจะทำให้ การปรับปรุงมีประสิทธิภาพและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง
4. การกำหนดเป้าหมายของแผนในครั้งต่อไปต้องมีผลที่ดีขึ้นมากกว่าเดิม โดยต้องพิจารณาจากปัจจัยสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ

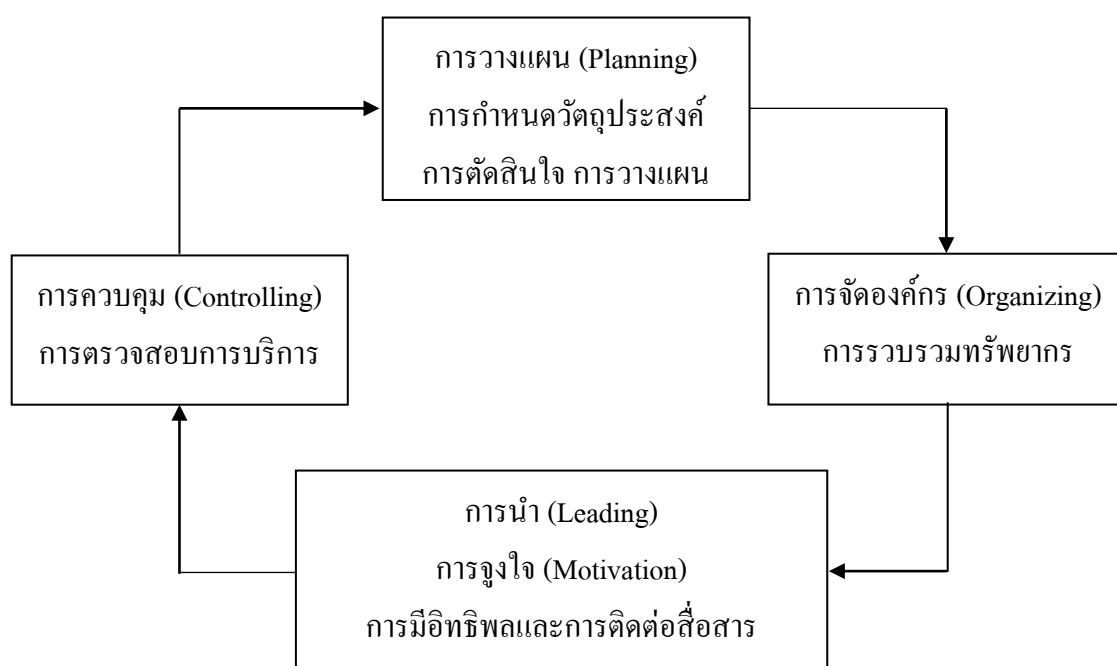
PDCA มีลักษณะ โครงสร้างไม่ถึงกับสลับซับซ้อนมากนัก แต่ในการปฏิบัติจริง องค์กรมักจะขาดความสนใจในการนำวงจร PDCA มาใช้ ส่วนมากมักจะลงมือปฏิบัติโดยปราศจากการวางแผน และเมื่อลงมือปฏิบัติก็ไม่ได้มีการตรวจสอบหรือประเมินผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาจึงทำให้ไม่มี

การป้องกันแก้ไขหรือปรับปรุงการปฏิบัติงานสำหรับการดำเนินการครั้งต่อไป ในการดำเนินการถ้าไม่มีขั้นตอนการตรวจสอบก็อาจจะต้องเริ่มต้นใหม่

ในการขับเคลื่อนวงจร PDCA ให้หมุนไปนั้น องค์กรไม่จำเป็นต้องเริ่มที่ P เสมอไปก็ได้ ขึ้นอยู่กับลักษณะและการทำงานของแต่ละขั้นตอนอย่างละเอียด องค์กรจะต้องวิเคราะห์ว่า ควรเริ่มที่ขั้นไหน จึงจะเหมาะสมกับสถานการณ์ วงจร PDCA นี้สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้แม้แต่ในชีวิตประจำวันของทุกคนซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์มาก

ฟายอล (Fayol อ้างถึงในทวิ มณีสาย และนุตประวีณ์ เลิศกาญจนวัติ, 2547 : 63) กล่าวถึงการบริหารหรือการจัดการว่าเป็นกระบวนการนำทรัพยากรการบริหารมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามขั้นตอนการบริหาร คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การชักนำ (Leading) การควบคุม (Controlling)

ภาพที่ 2.3 การแสดงขั้นตอนการบริหาร



(ทวิ มณีสาย และนุตประวีณ์ เลิศกาญจนวัติ, 2547 : 63)

หน้าที่ในการบริหารและการจัดการตามแนวคิดของ ฟายอล (Henri Fayol) และผู้เขียนท่านอื่น ๆ ในทฤษฎีบริหารแบบดั้งเดิมมีดังนี้ (ทวิ มณีสาย และนุตประวีณ์ เลิศกาญจนวัติ, 2547 : 63-64)

1. การวางแผน (Planning) เป็นหน้าที่ของการจัดการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดจุดมุ่งหมายในการปฏิบัติงาน โดยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในอนาคตและกำหนดหนทางเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จสำหรับความหมายของการวางแผนจะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมเหล่านี้ คือ

- 1.1 การพิจารณาสิ่งแวดล้อมเพื่อหาโอกาสและอุปสรรค
- 1.2 การระบุจุดอ่อนและจุดแข็งขององค์กร
- 1.3 การพัฒนาแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติงาน
- 1.4 การปรับแผนให้ทันสมัยและเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลง

2. การจัดองค์กร (Organizing) เป็นกระบวนการจัดกลุ่มกิจกรรมหรืองานปฏิบัติที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หลักโดยการออกแบบในแต่ละกลุ่มกิจกรรมที่ขึ้นตรงต่อผู้บริหาร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมเกี่ยวกับใครเป็นผู้นำ ทำงานอะไรบ้าง การรวมกลุ่มงาน ผู้ที่จะรายงาน และรายงานถึงใคร ใครและที่ไหนที่จะทำการตัดสินใจได้ ซึ่งกระบวนการเหล่านี้ เป็นการออกแบบและการดำเนินงานเชิงระบบเพื่อจัดโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมและทันสมัย

3. การชักนำ (Leading) เป็นกระบวนการที่ทำให้สมาชิกในองค์กรทำงานร่วมกันโดยสอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กร หรือเป็นหน้าที่งานอย่างหนึ่งในการจัดการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้อิทธิพลต่อการจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานไปสู่ผลสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กร เช่น การจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชา การสั่งงานผู้อื่น การสรรหาช่องทางติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพสูง และการแก้ปัญหาความขัดแย้ง เป็นต้น ผู้บริหารที่ต้องการเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพควรเป็นผู้รอบรู้ในเรื่องพฤติกรรมของมนุษย์

4. การควบคุม (Controlling) เป็นกระบวนการติดตามและแก้ไขการทำงานขององค์กรและบุคคลเป็นกิจกรรมภายในองค์กรเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย หรือเป็นหน้าที่ในการบริหาร ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการควบคุมกิจกรรมขององค์กร เพื่อให้แน่ใจว่าการทำงานจริงจะสอดคล้อง หรือตรงกับมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ หรือการเปรียบเทียบผลงานที่ได้จริงกับสื่ออะไรบางอย่างที่ได้วางแผนไว้ตั้งแต่ต้นเพื่อหาทางแก้ไขเมื่อคลาดเคลื่อนไปจากแผนเดิม

แนวคิดการบริหารจัดการท้องถิ่นในด้านความต้องการ

ทฤษฎีความต้องการของมาสโลว์ (Maslow, 1954 อ้างถึงในนวรัตน์ เภาประเสริฐ, 2540 : 9) ตั้งอยู่บนสมมติฐาน 3 ประการ คือ

1. มนุษย์ทุกคนมีความต้องการและความต้องการนั้นไม่มีที่สิ้นสุด
2. ความต้องการที่ได้รับการตอบสนองแล้วจะไม่เป็นแรงจูงใจสำหรับพฤติกรรมอีกต่อไป ความต้องการมีอิทธิพลก่อให้เกิดพฤติกรรมที่แสดงออกมานั้นเป็นความต้องการที่ยังไม่ได้รับการตอบสนอง ความต้องการที่ได้รับการตอบสนองเสร็จสิ้นไปแล้วจะไม่เป็นตัวก่อให้เกิดพฤติกรรมอีกต่อไป

3. ความต้องการของมนุษย์จะมีลักษณะเป็นลำดับขั้นจากต่ำไปหาสูงตามลำดับความต้องการในขณะที่ความต้องการขั้นต่ำได้รับการตอบสนองบางส่วนแล้ว ความต้องการขั้นสูงถัดไปก็จะติดตามมาเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมต่อไป

ลำดับความต้องการของมนุษย์นี้ มาสโลว์ได้แบ่งไว้เป็น 5 ลำดับ จากต่ำไปหาสูงดังนี้

1. ความต้องการทางด้านร่างกาย เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน เพื่อความอยู่รอด เช่น ความต้องการในเรื่องอาหาร น้ำ เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค การพักผ่อน ที่พักอาศัย และความต้องการทางเพศ

2. ความต้องการด้านความมั่นคงปลอดภัย เป็นความต้องการที่จะได้รับการคุ้มครองป้องกันภัยต่าง ๆ ที่จะเกิดหรืออาจเกิดขึ้นแก่ชีวิต ทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงในหน้าที่การงาน สถานะทางสังคม

3. ความต้องการทางด้านสังคม เป็นความต้องการเกี่ยวกับการอยู่ร่วมกัน มีเพื่อน มีพรรคพวก การได้รับการยอมรับจากบุคคลอื่น และการเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

4. ความต้องการมีชื่อเสียงเกียรติยศได้รับการยกย่องทางสังคม เป็นความต้องการเกี่ยวกับความมั่นใจในตนเองในเรื่องของความรู้ความสามารถ รวมทั้งความต้องการที่จะให้บุคคลอื่นยกย่องสรรเสริญ หรือเป็นที่ยอมรับนับถือในสังคม และความต้องการในด้านสถานภาพ

5. ความต้องการที่จะได้รับความสำเร็จในชีวิต เป็นความต้องการขั้นสูงของมนุษย์ เป็นความต้องการที่อยากจะทำให้เกิดความสำเร็จในทุกสิ่งทุกอย่างตามความนึกคิด หรือตามความหวังของตน

ศิริพร พงศ์ศรีโรจน์ (2540 : 240) กล่าวว่า มนุษย์มีความต้องการ 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. ความต้องการทางร่างกาย หรือความต้องการขั้นพื้นฐาน คือ เครื่องนุ่งห่ม อาหารที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค

2. ความต้องการทางด้านจิตใจ ได้แก่ความต้องการที่แบ่งออกเป็น 4 ข้อ คือ

2.1 ความต้องการความมั่นคง

2.2 ความต้องการเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร

2.3 ความต้องการได้รับการยกย่อง

2.4 ความต้องการได้รับผลสำเร็จในชีวิต

ศิริพร พงศ์ศรีโรจน์ (2540 : 256) กล่าวว่า ลักษณะของสมาชิกที่มี “ขวัญดี” คือ

1. ความร่วมมือกันในหมู่คณะ

2. ความผูกพัน ร่วมมือกันในบรรดาสมาชิกเพื่อฟันฝ่าอุปสรรค

3. สมาชิกของกลุ่มมีระดับแรงจูงใจสูง มีความกระตือรือร้น มีความเข้มแข็งไม่ย่อท้อต่ออุปสรรคทั้งปวง

สรุปได้ว่าความต้องการเป็นความรู้สึกที่ดีของแต่ละบุคคลที่มีต่องานที่ปฏิบัติอยู่ด้วยความเต็มใจและพอใจที่จะทำงานให้สำเร็จบรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์กร โดยเป็นผลมาจากค่าของงานและปัจจัยแวดล้อมของงานนั้น ๆ ตลอดจนเป็นความรู้สึกของบุคคลที่ปฏิบัติงานแล้วได้รับการตอบสนองความต้องการทั้งทางด้านวัตถุและทางด้านจิตใจที่สอดคล้องกับความต้องการของเขา

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2549) ได้สรุปแนวความคิดของนักวิชาการและนักปกครองที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า คำนิยามความหมายของการปกครองท้องถิ่นได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้ส่วนใหญ่มีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกันจะต่างคือสำนวนและรายละเอียดปลีกย่อยซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

วิท (Wit, 1961 : 40) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเป็นบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน

ฮอลโลเวย์ (Holloway, 1951 : 101-103) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

คลาร์ก (Clarke, 1957 : 87-89) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะและหน่วยการปกครอง ดังกล่าวนี้อาจจัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

มอนตาญ (Montagu, 1984 : 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึงการปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหาร การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

ร็อบสัน (Robson, 1953 : 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และ

ต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2541 : 15) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มี อำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

อุทัย หิรัญโต (2543 : 2) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

จากนิยามต่าง ๆ ข้างต้นสามารถสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญ ดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2549)

1. การปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความ เจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจัดเป็น กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหาร ส่วนตำบล และเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครอง ท้องถิ่นระดับใด จึงจะเหมาะสม

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

- 3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และ เพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นนั้น ๆ

มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครอง ท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานครคือกรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ชวงส์ ฉายะบุตร (2549 : 26) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการ ให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารถมีรายได้มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอ ที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงเนื่องจากประเทศ ประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวยังไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วยการจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบคอบ ประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร

หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตามการปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแนวความคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชนโดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครองและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบ และวางแผนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสมสำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื่องบน การปกครองตนเองคือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหของท้องถิ่นของตน

นอกจากนี้การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุดคือ รากหญ้า (Grass Roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบแต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งขาดอันหนึ่งก็คือ การขาดรากฐานในท้องถิ่น

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากความจำเป็นบางประการ ดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2549 : 28-29)

3.1 ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวางนับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

3.2 รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหา และความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการโครงการในท้องถิ่นโดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่า ผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหา ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

3.3 ส่วนได้ ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่น ดำเนินการดังกล่าวเอง

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาย่อมต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุด และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการ ของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลง ภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย ในประเทศไทย ผู้นำทางการเมืองที่มีชื่อเสียง เช่น นายทองหยด จิตตะวีระ นายสุรินทร์ เทพกาญจนา เป็นต้น ล้วนแต่มีผลงานจากการเป็นนายกเทศมนตรี หรือผู้บริหารท้องถิ่นมาก่อน จนสามารถประสบความสำเร็จเป็นนักการเมืองที่มีชื่อเสียงในระดับชาติ

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบท ที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องมา

จากการริเริ่มช่วยเหลือตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกันโดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

สรุปได้ว่า หากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้วรัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นทุกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น หากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่น เพื่อดำเนินการเองแล้ว ภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุม ดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น การแบ่งเบาระบบทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญ หรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลง ความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ

ถ้ามองพัฒนาการของชุมชนมนุษย์ย้อนกลับไปในอดีตก่อนที่จะผันแปรมาสู่รูปแบบรัฐสมัยใหม่ที่รู้จักกันในรูปแบบรัฐชาติ (Nation-State) อย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ (ซึ่งเน้น 4 องค์ประกอบหลัก คือ การมีขอบเขตดินแดนที่แน่นอน มีประชากรที่มีสัญชาติเป็นสิ่งที่แสดงความเป็นพลเมืองของรัฐ มีรัฐบาลที่เมืองหลวงมีแต่เพียงรัฐบาลเดียวรับผิดชอบ และมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนและประชากรของตนและเป็นอิสระจากรัฐอื่น ๆ นั้น) กิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของผู้คนในชุมชนมักจะดำเนินการโดยสมาชิกในชุมชนเองที่ร่วมกันสร้างสรรค์รูปแบบและวิธีการดำเนินการที่เป็นไปตามบริบทและเงื่อนไขทางนิเวศวิทยา พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ระบบความเชื่อหรือวัฒนธรรมและปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายด้านของแต่ละพื้นที่แต่ละชุมชนแตกต่างกันไป และเราจะเห็นถึงความหลากหลายในกิจกรรมที่เป็นเรื่องของสาธารณะหรือส่วนรวมในเรื่องเดียวกันแต่มีความแตกต่างกันในระหว่างชุมชนต่าง ๆ เช่น การจัดการเรื่องน้ำซึ่งเป็นทรัพยากรหรือปัจจัยที่สำคัญยิ่งในสังคมเกษตรกรรมสมัยก่อนจะมีความแตกต่างในรูปแบบการจัดการระหว่างภาคเหนือกับภาคอีสานหรือในเรื่องสถานภาพนิกายหรือศาสนาที่เฉพาะ ในขณะที่ภาคอีสานจะจัดการภายในวัด แต่ภาคเหนือจะมีพื้นที่แยกไปต่างหากจากวัด เป็นต้น

อย่างไรก็ดีจุดประสงค์หลักของการกล่าวถึงเรื่องข้างต้นก็เพื่อชี้ให้เห็นว่าแต่เดิมนั้นสิ่งที่ปัจจุบันเรียกว่า บริการสาธารณะไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับเรื่องสุขภาพ การศึกษา การคมนาคมขนส่ง การสันติภาพ และอื่น ๆ ทั้งหมด ชุมชนดั้งเดิมเป็นผู้ดำเนินการมาก่อนทั้งสิ้น หรือถ้าจะพูดในภาษาวิชาการสมัยที่กำลังเป็นที่นิยมกันอาจพูดได้ว่า สังคมก่อนการปรากฏของรัฐชาตินั้นมีความเป็น “ประชา

สังคม” (Civil Society) สูงยิ่งแต่อาจมีความด้อยในเรื่องเทคโนโลยี อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐชาติเริ่มก่อตัวขึ้นในส่วนต่าง ๆ ของโลก เริ่มจากยุโรปในประมาณศตวรรษที่ 15-16 เรื่อยมาจนถึงรัฐอิสระใหม่ในกลุ่มประเทศอาณานิคมหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้น บรรดารัฐชาติต่าง ๆ เหล่านี้ต้องการแสดงถึงอำนาจในการควบคุมเหนือดินแดนและประชากรของตนจึงค่อย ๆ สยายปีก สร้างแขน ขา ต่าง ๆ หรือที่ต่อมาเรียกว่า ระบบราชการ (Bureaucracy) เป็นกลไกที่แทรกซ้อน (Penetration) เข้าไปดำเนินการและรับผิดชอบในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนและสังคมมากขึ้นเรื่อย ๆ ประกอบกับแนวคิดในเรื่องความเป็นเอกภาพ (Unity) ก็ดี ความมีมาตรฐาน (Standardization) ก็ดี รวมทั้งความจำเป็นในการให้บริการสาธารณะร่วมกันมากขึ้นก็ดีทำให้เป็นทั้งเหตุผลักดันและความมีเหตุมีผลของรัฐที่จะเข้าไปดูแลและจัดการบริการสาธารณะมากขึ้นเรื่อย ๆ ด้วยเหตุนี้สถานะของความเป็นประชาสังคม ก็ลดน้อยถอยลงไป แต่การครอบงำโดยรัฐ (State Domination) กลายเป็นลักษณะเด่นขึ้นมาแทนที่

แม้กระนั้นก็ดีการที่รัฐชาติมีขนาดค่อนข้างใหญ่ รัฐบาลกลางที่เมืองหลวงซึ่งถึงแม้จะมีระบบราชการที่เป็นตัวแทนส่วนกลางเป็นกำลังสำคัญแต่ก็ไม่สามารถดูแลและรับผิดชอบได้ทั่วถึงเพราะสิ่งที่จำเป็นต้องตอบสนองต่อคนในชุมชนท้องถิ่นของรัฐสมัยใหม่ก็มีมากขึ้นกว่าเดิมด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ในแง่ทางการเมืองโดยเฉพาะในแง่จิตวิทยาการเมืองรัฐบาลที่เมืองหลวงก็เกรงปฏิกิริยาจากชุมชนอิสระดั้งเดิมทั้งหลายที่รู้สึกว่าคุณเสียอำนาจ จึงต้องหารูปแบบที่ทำให้ชุมชนท้องถิ่นรู้สึกว่าคุณยังมีบทบาทในกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเองในระดับหนึ่ง และจะทำให้ชุมชนท้องถิ่นพอใจในความสัมพันธ์แบบใหม่ ด้วยเหตุนี้จึงเกิดแนวคิดว่านอกจากมีรัฐบาลกลางที่เมืองหลวงแล้วยังมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระ (Autonomy) ในการบริหารและจัดบริการสาธารณะแก่ ชุมชนของตนเองขึ้นในรัฐชาติสมัยใหม่

อย่างไรก็ดี อะไรคือกิจกรรมหรือบริการสาธารณะที่ชุมชนท้องถิ่น (Local Community) โดยเฉพาะหน่วยการปกครองท้องถิ่น (Local Government) หรือในความหมายที่ค่อนข้างแคบคือการบริหารท้องถิ่น (Local Administration) โดยองค์กรของรัฐจะกระทำได้และพึงกระทำนั้นก็ขึ้นอยู่กับทั้งพัฒนาการทางประวัติศาสตร์และรูปแบบของรัฐบาล แต่ละรัฐหรือแต่ละประเทศ ตัวอย่างที่เห็นชัดเจนที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นกรณีสุดขั้วของความเป็นอิสระของท้องถิ่นหรืออาจเป็นกรณียกเว้น คือกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่จุดกำเนิดหรือการก่อเกิดมาจาก 13 มลรัฐที่ประกาศเอกราชเป็นอิสระจากสหราชอาณาจักรหรืออังกฤษ แล้วเข้ามาทำความตกลงร่วมกันเป็นรูปแบบสหพันธรัฐ (Federation States) เพราะฉะนั้นอำนาจของรัฐบาลสหพันธรัฐหรือรัฐบาลกลางที่เมืองหลวงวอชิงตันจึงถูกกำหนดโดยหน่วยการปกครองส่วนย่อยที่ต่อมารู้จักกันในนามมลรัฐโดยกำหนดว่ารัฐบาลกลางมีอำนาจรับผิดชอบเฉพาะการป้องกันประเทศ การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างการจัดระบบเงินตรา และระบบภาษีหลัก ส่วนนอกนี้แล้วหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับต่างๆ มีอิสระทำได้ทั้งสิ้น เราจึงได้ยินและ

เห็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการบริการสาธารณะต่างๆ มากมาย รวมทั้งการที่สหรัฐเน้นบทบาทปัจเจกบุคคลจึงทำให้เห็นบทบาทเอกชนค่อนข้างสูงมากในหลายๆ กิจกรรม

ในขณะที่รัฐชาติอื่น ๆ โดยทั่วไปโดยเฉพาะรัฐเดี่ยว (Unitary State) รัฐบาลกลางที่เมืองหลวงจะเป็นผู้กำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นว่าจะให้มีมากน้อยเพียงใด เช่นกิจการตำรวจในการดูแลรักษาความสงบท้องถิ่น และกระบวนการยุติธรรมในอังกฤษ นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น ยังขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลาง ในขณะที่สหรัฐอเมริกาเป็นเรื่องของท้องถิ่น เป็นต้น แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่ารัฐเดี่ยวจะไม่สามารถกระจายอำนาจหรือมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระได้ เพราะในกรณีของอังกฤษในกิจการบริการสาธารณะจำนวนมากที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเอง เช่น การศึกษาและบริการสาธารณสุขประเภทต่างๆ เป็นต้น เพราะฉะนั้นการกระจายอำนาจและการมีอิสระของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมิได้มีความสัมพันธ์กับการมีประมุขเป็นประธานาธิบดีหรือกษัตริย์ แต่เกี่ยวข้องกับปัจจัยความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ สิ่งแวดล้อมทางการเมืองและอื่น ๆ แต่ที่สำคัญคือต้องมองในแง่ผลประโยชน์สูงสุดที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนท้องถิ่น และการได้มีบทบาท มีส่วนร่วมในฐานะพลเมือง (Citizen) ของชุมชนท้องถิ่นนั้นที่จะดำเนินการในสิ่งที่เขาต้องการและสอดคล้องกับสถานะของชุมชนท้องถิ่นตนเอง

เวอร์มา (Verma อ้างถึงในยุพดี ลิ้มมธุรสกุล, 2541 : 21) ได้พิจารณาการให้บริการสาธารณะว่าเป็นกระบวนการให้บริการซึ่งมีลักษณะที่เคลื่อนไหวเป็นพลวัต โดยระบบการให้บริการที่ดีจะเกิดขึ้นได้เมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบใช้ทรัพยากรและผลิตการบริการได้เป็นไปตามแผนงานและการเข้าถึงการรับบริการจากความหมายดังกล่าวจะเป็นได้ว่าเป็นการพิจารณาโดยใช้แนวคิดเชิงระบบ (System Approach) ที่มีการมองว่าหน่วยที่มีหน้าที่ให้บริการใช้ปัจจัยนำเข้า (Input) เข้าสู่การผลิต (Process) และออกมาเป็นผลผลิตหรือการบริการ (Outputs) โดยทั้งหมดจะต้องเป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้ ดังนั้นการประเมินผลจะช่วยทำให้ทราบถึงผลผลิตหรือการบริการที่เกิดขึ้นว่าลักษณะเป็นเช่นไร ซึ่งจะเป็นข้อมูลป้อนกลับ (feedback) เป็นปัจจัยนำเข้าต่อไป ด้วยเหตุนี้ ระบบการให้บริการสาธารณะจึงมีลักษณะที่เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

อิน จอง วาง (In Joung Whang อ้างถึงในยุพดี ลิ้มมธุรสกุล, 2541 : 21) ได้พิจารณาการให้บริการสาธารณะว่าเป็นการเคลื่อนย้ายเรื่องที่ทำให้บริการจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่งเพื่อให้เป็นไปตามที่ต้องการด้วยเหตุนี้ ทำให้เขามองการบริการว่ามี 4 ปัจจัยที่สำคัญ คือ

1. ตัวบริการ (Services)
2. แหล่งหรือสถานที่ให้บริการ (Sources)
3. ช่องทางในการให้บริการ (Channels)
4. ผู้รับบริการ (Client Groups)

จากปัจจัยทั้งหมดดังกล่าว เขาจึงให้ความหมายของระบบการให้บริการว่า เป็นระบบที่มีการเคลื่อนย้ายบริการอย่างคล่องตัวผ่านช่องทางที่เหมาะสมจากแหล่งให้บริการที่มีคุณภาพไปยังผู้รับบริการตรงตามเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งจากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การให้บริการนั้นจะต้องมีการเคลื่อนย้ายตัวบริการจากผู้ให้บริการไปยังผู้รับบริการผ่านช่องทางและต้องตรงตามเวลาที่กำหนด

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547 : 448-450) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับบริการสาธารณะว่าหมายถึงกิจการที่มีอยู่ในความอำนาจการ หรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ทั้งนี้โดยมีลักษณะเป็นการให้บริการหรือการดำเนินการอื่นเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน ซึ่งไม่มีลักษณะในการจำกัดอำนาจของประชาชนแต่อย่างใด แต่เป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบายและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และเป็นกิจกรรมที่จัดทำขึ้นโดยไม่ได้มุ่งหวังผลกำไร แต่มุ่งหวังให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับประโยชน์สูงสุดจากบริการสาธารณะดังกล่าว

แต่เดิมการจัดทำบริการสาธารณะ ถือเป็นภารกิจของรัฐโดยตรงที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการส่วนรวมของประชาชน ต่อมาเมื่อจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น สังคมเกิดการขยายตัว มีความสลับ ซับซ้อนขึ้น ความต้องการของประชาชนก็เกิดการเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ ทำให้รัฐแต่ผู้เดียวไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะทั้งหลายเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง รัฐจึงจำเป็นต้องร่วมมือกับองค์กรอื่น หรือบางกรณีก็ต้องมอบให้องค์กรอื่นเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะให้ ทั้งนี้ก็เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปอย่างทั่วถึงมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ภารกิจของรัฐที่เป็นบริการสาธารณะนั้นอาจแยกได้ 2 ประเภท คือ ภารกิจพื้นฐาน และภารกิจลำดับรอง

1. ภารกิจพื้นฐาน ได้แก่การป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาท และยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้วหรืออีกนัยหนึ่ง คือการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อย และรักษาความมั่นคงปลอดภัย ความมั่นคงปลอดภัยนี้มีอยู่ 2 ลักษณะ คือ ความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชน และความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายอันมีที่มาจากภายนอกชุมชน

ความมั่นคงปลอดภัยในชุมชน หมายความว่า ความมั่นคงปลอดภัยจากการละเมิดต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของเอกชนแต่ละคนทั้งที่จงใจ และไม่จงใจ การรักษาความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชนนั้นกระทำได้ด้วยการจัดให้มีตำรวจ การรักษาเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจของประเทศและการรักษาความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นต้น

ส่วนความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายอันมีแหล่งที่มาจากภายนอกประเทศ หมายถึงการประทุษร้ายซึ่งอาจเกิดจากความจงใจ เช่นถูกกรรณด้วยกำลังทหารโดยรัฐอื่น หรือเกิดจากความไม่จงใจ เช่น ในกรณีที่เกิดสาธารณภัยในรัฐต้องล้มละลายเนื่องจากการท่วมตลาด สินค้าจาก

ต่างประเทศ ทำให้สินค้าต่างประเทศมีราคาถูกกว่าสินค้าที่ผลิตในประเทศมากถึงขนาดที่สินค้าภายในประเทศจำหน่ายไม่ออกก็ได้ ซึ่งการรักษาความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายจากภายนอกประเทศนั้นกระทำได้โดยสร้างแสนยานุภาพทางทหาร ทำสนธิสัญญา และเจริญสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ ตลอดจนเจรจาตกลงกับต่างประเทศเกี่ยวกับการค้า เป็นต้น

2. การกิจลำดับรอง ได้แก่ การส่งเสริมคุณภาพ ตลอดจนการขยายความมั่นคงของชาติไปยังประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม รัฐส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎรทั้งในทางกายภาพและจิตใจ รัฐประกันเงื่อนไขแห่งการครองชีพขั้นต่ำของราษฎรทุกคน เช่น ให้บริการการศึกษา การรักษาพยาบาล การขนส่งคมนาคม การพักผ่อนหย่อนใจ ส่งเสริมการเล่นกีฬา เพื่อให้ราษฎรมีสภาพแข็งแรง ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ประกันการว่างงาน คຸ້ມครองการบริ โภคของราษฎร เป็นต้น

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เมื่อพิจารณาจากประเภทของบริการสาธารณะข้างต้นแล้ว ทำให้เห็นว่า บริการสาธารณะที่จะอยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นั้น คือ การกิจลำดับรอง ทั้งนี้เนื่องจากตามหลักการกระจายอำนาจนั้น ท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการบริหารจัดการกิจการภายในส่วนท้องถิ่นของตน อันมีลักษณะเฉพาะ และมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนในท้องถิ่นซึ่งการกิจส่วนนี้ ได้แก่ การกิจลำดับรองที่รัฐมอบหมายให้ท้องถิ่นบริหารจัดการด้วยตนเอง โดยเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ซึ่งกฎหมายที่ควรจะนำมากล่าวถึงในที่นี้ก็คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติถึงเรื่องของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะไว้ในหมวด 2 ตั้งแต่มาตรา 16 ถึงมาตรา 22 โดยแบ่งออกเป็นส่วนต่าง ๆ กล่าวคือ กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ซึ่งได้แก่ เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ในมาตรา 16 โดยกำหนดไว้ 31 เรื่องด้วยกัน กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ไว้ในมาตรา 17 ซึ่งมีทั้งหมด 29 เรื่อง กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร ไว้ในมาตรา 18 โดยกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นๆ ซึ่งอาจมีการจัดตั้งขึ้นในอนาคตนั้น หากองค์กรนั้นมีพื้นที่ไม่เต็มพื้นที่จังหวัด ให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก แต่หากองค์กรดังกล่าวมีพื้นที่เต็มจังหวัดเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร ก็ให้องค์กรนั้นมีอำนาจหน้าที่มากเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร

แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

ความหมายของคำว่าธรรมาภิบาล (Good Governance)

ในการบริหารงานขององค์กรภาครัฐในปัจจุบัน ได้มีการกล่าวถึงการบริหารงานที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2546 ได้แบ่งองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลหรือหลักในการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็น 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า โดยความมุ่งหมายที่จะเสริมสร้างระบบการบริหารที่ดีในทุกภาคส่วนของสังคม ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยเฉพาะภาครัฐ ซึ่งหมายความรวมถึงการบริหารราชการทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (วิระชัย คำล้าน, 2547 : 316)

Good Governance เป็นศัพท์ที่มีผู้แปลเป็นภาษาไทยไว้มากมาย และให้ความหมายไว้ค่อนข้างหลากหลาย อาทิ ธรรมรัฐ ธรรมาภิบาล การบริหารและการจัดการที่ดี เป็นต้น

ประเวศ วะสี (2541 : 4) ได้ให้คำนิยามของคำว่า “Good Governance” ไว้ว่า “ธรรมรัฐ” คือ รัฐที่มีความถูกต้องเป็นธรรมซึ่งหมายถึงความถูกต้องเป็นธรรมใน 3 เรื่องใหญ่ๆ คือ

1. การเมืองและระบบราชการที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม ถูกตรวจสอบได้
2. ภาครัฐกิจที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม ถูกตรวจสอบได้
3. มีสังคมที่เข้มแข็ง ความเป็นประชาสังคม (Civil Society) สามารถตรวจสอบภาครัฐและภาครัฐกิจให้ตั้งอยู่ในความถูกต้องได้

อนันท์ ปันยารชุน (2541 : 52-59) ให้ความหมายว่า “Good Governance” หมายถึง ผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน มีผลประโยชน์ร่วมกันได้ กระทำลงหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

ดังนั้น “ธรรมรัฐ” จึงเป็นการยกระดับกระบวนการความสัมพันธ์ ความร่วมมือของส่วนต่าง ๆ ในสังคม อันได้แก่ 1) ภาครัฐ ภาคสังคมและภาคเอกชน 2) สถาบันต่าง ๆ ของประเทศ และ 3) ระดับต่าง ๆ ของประเทศ คือ ชุมชน ประชาคม ภูมิภาค และระดับชาติให้มีลักษณะเป็นรัฐที่มีพลัง

ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 17) ได้ให้ความหมายของธรรมรัฐไว้ว่า กระบวนการความสัมพันธ์ (Interactive Relation) ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไปในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรมและตรวจสอบได้

การบริหารประเทศที่ดีควรเป็นความร่วมมือแบบสื่อสารสองทาง ระหว่างรัฐบาลประชาธิปไตยและฝ่ายสังคม เอกชน องค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานรัฐ (NGOs) โดยเน้นการมีส่วนร่วม (Participation) ความโปร่งใส และตรวจสอบได้ การร่วมกันกำหนดนโยบาย (Shared Policy Making) และการจัดการตนเอง (Self-Management) ของภาคสังคมเพิ่มมากขึ้นเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรมมากขึ้น

อย่างไรก็ดี ในที่นี้ผู้เขียนจะใช้คำศัพท์ที่คณะทำงานกลุ่ม Good Governance ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้บัญญัติและให้ความหมายไว้ ก็คือ ธรรมภิบาล ซึ่งหมายถึง กฎเกณฑ์ การปกครองบำรุงรักษายานเมืองที่ดี หรือกฎเกณฑ์ที่ดีของบ้านเมืองและสังคม โดยมีขอบเขตของความหมายที่รวมไปถึงการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม รวมไปถึงการจัดระบบองค์กรและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์กรของรัฐและรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการภูมิภาคและท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล (Independent Organization) องค์กรของเอกชน กลุ่มชมรมและสมาคมต่าง ๆ นิติบุคคล ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม (Civil Society) ขณะเดียวกันก็รวมไปถึงการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ ข้างต้นด้วย (เจริญพงษ์ วิญญูบุรุษย์, 2543 : 4)

องค์ประกอบของธรรมภิบาล

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) มีความเห็นว่า Good Governance มีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้ (พนัส ทศนียานนท์, 2540 : 37)

1. การทำงานอย่างมีหลักการและเหตุผล (Accountability)
2. การมีส่วนร่วม (Participation)
3. สามารถคาดการณ์ได้ (Predictability)
4. มีความโปร่งใส (Transparency)
5. มีความเชื่อมโยงระหว่างองค์ประกอบทั้ง 4 ด้าน

องค์การเพื่อความร่วมมือระหว่างเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) มีความเห็นว่า มิติที่สำคัญที่จะนำไปสู่ธรรมรัฐ คือ (อมรา พงศาพิชญ์, 2540 : 46)

1. ธรรมนิติ (Rule of Law) การมีระเบียบกฎหมายและระบบกฎหมายที่เชื่อถือได้ ส่งเสริมประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และการกระจายอำนาจ
2. การบริหารจัดการภาคสาธารณะที่รับผิดชอบต่อสาธารณะ มีความยุติธรรม โปร่งใส และเป็นประชาธิปไตย สามารถตรวจสอบได้
3. การควบคุมคอร์รัปชัน ในความพยายามของรัฐที่จะควบคุมคอร์รัปชัน โดยการกำหนดกลไกและกระบวนการตรวจสอบที่ชัดเจน

4. ลดค่าใช้จ่ายด้านการทหารจะนำไปสู่สถานะของสันติภาพ และการพัฒนาความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างทหารและพลเรือน

องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) มีความเห็นว่า Good Governance มี 2 ด้าน คือ (พนัส ทศนิยานนท์, 2540 : 37)

1. ความสามารถของรัฐที่จะทำงานอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพ โดยดูจากองค์การบริหารและกลไกการทำงาน

2. รัฐมีความชอบธรรม ตอบสนองความต้องการของประชาชน (Accountability to the People) และการมีสิทธิมนุษยชน โดยดูจากการที่รัฐพยายามทำงานอย่างมีประชาธิปไตย

เจริญชัย วิญญูญักษ์ (2543 : 5-6) ได้กล่าวไว้ว่าตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ 6 ประการ คือ

1. หลักนิติธรรม คือ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และกติกาต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิก โดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

2. หลักคุณธรรม คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงามโดยการณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความซื่อสัตย์ สุจริต ความเสียสละ ความอดทน ขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

3. หลักความโปร่งใส คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาและสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ โดยการปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพซึ่งจะเป็นการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกัน และช่วยให้การทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน

4. หลักความมีส่วนร่วม คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญ ๆ ของสังคม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ และจัดการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐหรือโดยภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจะช่วยสร้างความสามัคคี และความร่วมมือกันทำงานในเรื่องสำคัญของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

5. หลักความรับผิดชอบ คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ทุกคนทุกฝ่ายตระหนักในสิทธิหน้าที่ มีสำนึกในความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของตน และการใส่ใจในปัญหาสาธารณะ

รวมทั้งมีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง โดยพยายามหาทางออกที่ทุกฝ่ายสามารถยอมรับร่วมกันได้ กล่าวรับผลการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า คือ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยการทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่รู้คุณค่าของทรัพยากรของชาติ และบริหารงานด้วยความประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐ ซึ่งต้องให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน

จากแนวคิดสรุปได้ว่าการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลเพื่อสร้างสรรค์การบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดี นับเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้แก่สังคม ทั้งในส่วนของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยครอบคลุมไปถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังเพื่อสร้างสรรค์การพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดจนเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็ง หรือสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ประเทศ สังคมที่มีธรรมาภิบาล จะเป็นสังคมที่มีความยุติธรรม ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม ฯลฯ ซึ่งเป็นลักษณะที่สำคัญที่ช่วยส่งเสริมให้กลไกบริหารจัดการที่ดี สนับสนุนความเข้มแข็งของประชาสังคม ไม่เปิดโอกาสให้ความทุจริตฉ้อฉลเกิดขึ้นได้อย่างสะดวก

ข้อมูลพื้นฐานองค์การบริหารส่วนตำบลกุยเหนือ

ประวัติความเป็นมา

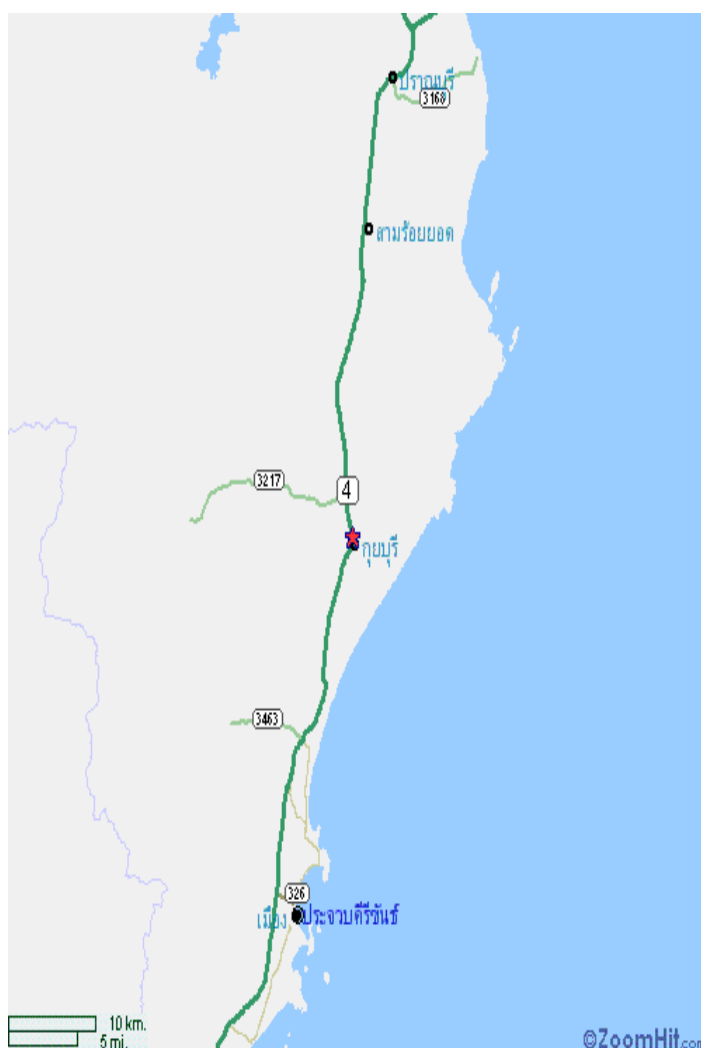
องค์การบริหารส่วนตำบลกุยเหนือยกฐานะจากสภาตำบลกุยเหนือ โดยผลของพระราชบัญญัติตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศเรื่อง ยกฐานะสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2538 องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยจำนวนหมู่บ้านที่มีพื้นที่อยู่ในเขตองค์การบริหาร ส่วนตำบลเดิมทั้ง 11 หมู่บ้าน ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลกุยเหนือ ตั้งอยู่ ณ หมู่ที่ 7 ตำบลกุยเหนือ อำเภอกุยบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีระยะทางห่างจากที่ว่าการอำเภอกุยบุรี ประมาณ 13 กิโลเมตร และห่างจากตัวเมืองจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ประมาณ 40 กิโลเมตร

เนื้อที่ องค์การบริหารส่วนตำบลกุยเหนือ มีเนื้อที่ทั้งหมด 41.94 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 32,500 ไร่

ภูมิประเทศ สภาพพื้นที่โดยทั่วไปของตำบลกุยเหนือส่วนใหญ่เป็นที่ราบ ดินส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นดินปนทราย

ทิศเหนือ ติดต่อกับ ตำบลเขาแดง ตำบลคอนยายหนู ตำบลสามกระทาย
 ทิศใต้ ติดต่อกับ ตำบลบ่อนอก อำเภอเมือง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
 ทิศตะวันออก ติดต่อกับ อ่าวไทย
 ทิศตะวันตก ติดต่อกับ ตำบลกุยบุรี อำเภอกุยบุรี

ภาพที่ 2.4 แผนที่ ตำบลกุยเหนือ อำเภอกุยบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์



จำนวนหมู่บ้าน

องค์การบริหารส่วนตำบลกุยเหนือประกอบด้วย 11 หมู่บ้าน ดังนี้

หมู่ที่ 1 บ้านกลางดง

หมู่ที่ 2 บ้านหนองบัว

- หมู่ที่ 3 บ้านโพธิ์เรียง
- หมู่ที่ 4 บ้านโคกรัก
- หมู่ที่ 5 บ้านปากเหมือง
- หมู่ที่ 6 บ้านท่าฝือก
- หมู่ที่ 7 บ้านหนองเตาปูน
- หมู่ที่ 8 บ้านหนองตลาด
- หมู่ที่ 9 บ้านบ้านดงเกตุ
- หมู่ที่ 10 บ้านหัวเกาะ
- หมู่ที่ 11 บ้านแหลมสะแก

จำนวนประชากร

องค์การบริหารส่วนตำบลกุยเหนือ มีประชากรทั้งสิ้น 4,762 คน แยกเป็นชาย 2,411 คน หญิง 2,351 คน จำนวนครัวเรือน 1,226 ครัวเรือน

อาชีพ

ประชากรส่วนใหญ่ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลกุยเหนือประกอบอาชีพด้านการเกษตร ดังนี้

1. ทางด้านกสิกรรม ได้แก่ เพาะปลูกข้าว ปลูกมะพร้าว มะม่วง พืชไร่
2. ทางด้านประมง ได้แก่ การเลี้ยงกุ้ง การเลี้ยงปลา
3. ทางด้านปศุสัตว์ ได้แก่ การเลี้ยงวัว การเลี้ยงสุกร การเลี้ยงไก่

สาธารณสุข

1. สถานีอนามัยบ้านหนองเตาปูน

การศึกษา

องค์การบริหารส่วนตำบลกุยเหนือมีโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขั้นพื้นฐาน เขต 2 จำนวน 3 แห่ง คือ

1. โรงเรียนบ้านหนองบัว
2. โรงเรียนบ้านปากเหมือง
3. โรงเรียนบ้านหนองเตาปูน

วิสัยทัศน์ พันธกิจและจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลลุมพินี

วิสัยทัศน์การพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลลุมพินี

องค์การบริหารส่วนตำบลลุมพินี กำหนดวิสัยทัศน์หรือสภาพการพัฒนาที่ต้องการในอนาคต ซึ่งเป็น “จุดหมาย” ที่องค์การบริหารส่วนตำบลลุมพินี ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตข้างหน้า โดยองค์การบริหารส่วนตำบลลุมพินี ได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ดังนี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพและขีดความสามารถในการพัฒนาทุก ๆ ด้านภายใต้หลักของการกระจายอำนาจ โดยไม่ซ้ำซ้อนกับภารกิจของหน่วยงานอื่น เพื่อให้ประชาชนชาวตำบลลุมพินี ได้มีความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น”

พันธกิจการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลลุมพินี

พันธกิจในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลลุมพินี เป็นการกำหนดสิ่งที่องค์การบริหารส่วนตำบลลุมพินี จะต้องทำ ซึ่งจะแสดงถึงลักษณะหรือขอบข่ายในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลลุมพินี ที่เกี่ยวกับการบริหารงานและการจัดบริการสาธารณะและเป็นขอบเขตของบทบาทหน้าที่หลักหรือขอบเขตของกิจกรรมที่มุ่งเน้นเป็นพิเศษที่องค์การบริหารส่วนตำบลลุมพินี ต้องดำเนินการ เพื่อให้บรรลุตามวิสัยทัศน์การพัฒนาที่องค์การบริหารส่วนตำบลลุมพินีกำหนดไว้ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลลุมพินี ได้กำหนดพันธกิจ (ภารกิจหลัก) ไว้ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลลุมพินี ต้องจัดให้มีการพัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนให้เป็นระบบและยั่งยืน
2. องค์การบริหารส่วนตำบลลุมพินี ต้องจัดให้มีการพัฒนาปรับปรุงระบบโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภค/สาธารณูปการให้ได้มาตรฐาน และเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน และรองรับการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
3. องค์การบริหารส่วนตำบลลุมพินี ต้องจัดให้มีการสร้างชุมชน/หมู่บ้านเข้มแข็งเพื่อเป็นรากฐานที่มั่นคงเกิดการเชื่อมโยงการพัฒนาที่ยั่งยืน
4. องค์การบริหารส่วนตำบลลุมพินี ต้องจัดให้มีการบริหารจัดการองค์กรและท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
5. องค์การบริหารส่วนตำบลลุมพินีจะเน้นการมีส่วนร่วมของสื่อมวลชนประชาชน โดยเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง เพื่อสนองหลักการที่ว่า “โปร่งใส ตรวจสอบได้ ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน”
6. องค์การบริหารส่วนตำบลลุมพินี ต้องจัดให้มีระบบการป้องกันการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ และการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ

จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลกุยเหนือ

จุดมุ่งหมายการพัฒนา หมายถึง ขอบเขตหรือประเภทของกิจกรรมที่ควรค่าแก่การดำเนินงานทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลกุยเหนือ อันส่งผลให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยสอดคล้องกับวิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลกุยเหนือ โดยได้กำหนดจุดมุ่งหมายการพัฒนาดังนี้

1. เพื่อมุ่งหวังให้องค์การบริหารส่วนตำบลกุยเหนือ เป็นท้องถิ่นที่น่าอยู่ โดยมีความสมบูรณ์ด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และมีมาตรฐานด้านเส้นทางคมนาคม ด้านการจราจร ด้านระบบไฟฟ้า ประปา และการระบายน้ำ
2. เพื่อมุ่งหวังให้องค์การบริหารส่วนตำบลกุยเหนือ มีการพัฒนาส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตพื้นที่อย่างเป็นระบบ ทั้งด้านสวัสดิภาพและสวัสดิการต่าง ๆ
3. เพื่อมุ่งหวังให้องค์การบริหารส่วนตำบลกุยเหนือ เป็นพื้นที่ที่น่าอยู่ น่าอาศัย น่าลงทุน โดยปราศจากความเดือดร้อนวุ่นวาย อีกทั้งยังมีระบบป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้เป็นอย่างดี มีประสิทธิภาพ
4. เพื่อมุ่งหวังให้ประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลกุยเหนือ มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี มีเศรษฐกิจที่มั่นคง
5. เพื่อมุ่งหวังให้องค์การบริหารส่วนตำบลกุยเหนือ เป็นพื้นที่ที่มีความสมบูรณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปราศจากผู้บุกรุกและทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการดูแลรักษาที่สาธารณะด้วย
6. เพื่อมุ่งหวังให้องค์การบริหารส่วนตำบลกุยเหนือ มีการบริหารจัดการที่เป็นระบบ สามารถผลักดันให้องค์กรและท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้า สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

ยุทธศาสตร์การพัฒนา

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

1.1 พัฒนาปรับปรุงสาธารณูปโภคพื้นฐาน

1.1.1 พัฒนาปรับปรุงเส้นทางคมนาคม

1.1.2 พัฒนาปรับปรุงทางระบายน้ำและแหล่งน้ำ

1.1.3 ก่อสร้างพัฒนาปรับปรุงอาคารสถานที่

1.2 จัดให้มีระบบไฟฟ้าครบทุกครัวเรือน และติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะในเขตพื้นที่

อย่างทั่วถึง

- 1.2.1 โครงการขยายไฟฟ้า
 - 1.2.2 โครงการติดตั้งซ่อมแซมไฟฟ้าสาธารณะ
 - 1.3 จัดให้มีระบบน้ำประปาที่ได้มาตรฐานและปลอดภัย
 - 1.3.1 โครงการขยายเขตประปาส่วนภูมิภาค/หมู่บ้าน
 - 1.3.2 โครงการก่อสร้างระบบประปาชนบท/หมู่บ้านและพัฒนาระบบคุณภาพ
- น้ำประปา
- 1.4 จัดให้มีระบบการจราจรที่ได้มาตรฐาน และครอบคลุมพื้นที่เสี่ยงภัย
 - 1.4.1 โครงการติดตั้งสัญญาณไฟจราจร
 - 1.4.2 โครงการติดตั้งป้ายจราจรและสัญญาณทางจราจร
 - 1.4.3 โครงการจัดทำป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์งานจราจร
 - 1.4.4 โครงการติดตั้งสัญญาณเตือนภัยด้านทางจราจร
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
- 2.1 จัดให้มีการพัฒนาส่งเสริมกลุ่มอาชีพ/ภาคเกษตรกรรม และผู้ประกอบการ
 - 2.1.1 โครงการฝึกอบรมสัมมนา/ดูงาน แก่กลุ่มอาชีพ/ภาคเกษตรกรรม และ
 - 2.1.2 โครงการส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาองค์กรภาคประชาชนและกลุ่ม
 - 2.1.3 โครงการจัดทำปุ๋ยหมักชีวภาพ/พัฒนาคุณภาพดิน
 - 2.1.4 โครงการจัดหาปุ๋ยเพื่อการเกษตร
 - 2.2 จัดให้มีสวัสดิการสังคมสงเคราะห์แก่ สตรี เด็ก เยาวชน คนชรา คนด้อยโอกาส
 - 2.2.1 โครงการส่งเสริมสวัสดิภาพ และพิทักษ์เด็ก เยาวชน คนพิการ/คนชรา และ
 - 2.2.2 โครงการจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน
 - 2.2.3 โครงการจัดตั้งศูนย์บริการทางสังคมแก่ผู้สูงอายุ
 - 2.3 ส่งเสริมสนับสนุนด้านการศึกษาและการกีฬา
 - 2.3.1 โครงการสนับสนุนสื่อการเรียนการสอนและเครื่องกีฬา
 - 2.3.2 โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อส่งเสริมการศึกษา
 - 2.3.3 โครงการจัดตั้งทุนการศึกษาและสงเคราะห์เครื่องแต่งกายสำหรับนักเรียน
 - 2.3.4 โครงการส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมโรงเรียน/กศน.และศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก
 - 2.3.5 โครงการส่งเสริมสนับสนุนการกีฬา
- ผู้ประกอบการ
- อาชีพ
- ผู้ด้อยโอกาส

2.4 ส่งเสริมสนับสนุนงานด้านสาธารณสุข การรักษาพยาบาล และการป้องกันควบคุมโรคติดต่อ

2.4.1 โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด

2.4.2 โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาระบาดโรคเอดส์

2.4.3 โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาระบาดโรคระบบทางเดินอาหารและระบบ

ทางเดินหายใจ

2.4.4 โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาระบาดโรคไข้เลือดออก/มาลาเลีย

2.4.5 โครงการส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมงานสาธารณสุขและกิจกรรมอนามัย

2.5 ส่งเสริมสนับสนุนด้านศาสนา/ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญา

ท้องถิ่น

2.5.1 โครงการจัดงานวันสงกรานต์

2.5.2 โครงการจัดงานวันลอยกระทง

2.5.3 โครงการจัดงานแห่เทียนพรรษา

2.5.4 โครงการจัดงานบรรพชาสามเณรภาคฤดูร้อน

2.5.5 โครงการส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรม ทางศาสนา/ประเพณีวัฒนธรรม

3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

3.1 ส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

3.1.1 โครงการเสริมสร้างความรู้ภาคประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น

3.1.2 โครงการจัด อบต. เคลื่อนที่

3.1.3 โครงการจัดตั้งศูนย์บริการประชาชนแบบบูรณาการ

3.2 ส่งเสริมสนับสนุนระบบประชาธิปไตยและการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม

3.2.1 โครงการส่งเสริมสนับสนุนประชาธิปไตยในโรงเรียนและท้องถิ่น

3.2.2 โครงการฝึกอบรมสร้างจิตสาธารณะในระบอบประชาธิปไตย

3.3 บริการจัดการด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและ

ทรัพย์สินของประชาชน

3.3.1 โครงการสร้างหมู่บ้านเข้มแข็งเอาชนะยาเสพติด

3.3.2 โครงการจัดตั้งอาสาสมัครป้องกันฝ่ายพลเรือน อบต. กุยเหนือ (อปพร.)

3.3.3 โครงการส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมหมู่บ้าน/สถานีตำรวจและหน่วยงานอื่น

3.4 กำหนดทิศทางการพัฒนาโดยการวางผัง อบต. กุยเหนือ

3.4.1 โครงการจัดประชุมชี้แจงทำความเข้าใจการวางผัง อบต. กุยเหนือ

- 3.4.2 โครงการสำรวจพื้นที่การใช้สอยทางกายภาพ/การใช้ประโยชน์ในที่ดิน
4. ด้านการส่งเสริมการลงทุนและการท่องเที่ยว
 - 4.1 ส่งเสริมการลงทุนของกลุ่มอาชีพ/ภาคเกษตรกรรมและผู้ประกอบการเพื่อการค้าชายแดนไทย-พม่า
 - 4.1.1 โครงการเปิดด่านสิงขรไทย-พม่า เพื่อการค้าชายแดนและการท่องเที่ยว
 - 4.2.2 โครงการส่งเสริมสนับสนุนแหล่งทุนหมุนเวียนแก่กลุ่มอาชีพเพื่อการค้าชายแดน
 - 4.2 พัฒนาปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และเชิงธุรกิจ
 - 4.2.1 โครงการพัฒนาปรับปรุงเขาคันหอกเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์
 - 4.2.2 โครงการพัฒนาปรับปรุงภูมิทัศน์สองข้างทางและพื้นที่การท่องเที่ยว
 - 4.2.3 โครงการเสริมศักยภาพเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว
5. ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - 5.1 จัดวางมาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกและทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมทั้งที่สาธารณะ
 - 5.1.1 โครงการฟื้นฟูสภาพป่า/ป่าชายเลน
 - 5.1.2 โครงการส่งเสริมกิจกรรมสร้างจิตสำนึกและความตระหนักในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - 5.1.3 โครงการเร่งรัดการดำเนินการกรณีผู้บุกรุกที่สาธารณะ
 - 5.2 สร้างการมีส่วนร่วมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - 5.2.1 โครงการปลูกต้นไม้สองข้างทางตามพระราชเสาวนีย์
 - 5.2.2 โครงการบริหารจัดการระบบนิเวศทางน้ำและสิ่งแวดล้อม
 - 5.2.3 โครงการพัฒนาปรับปรุงแนวชายหาดเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์
6. ด้านการบริหารจัดการเพื่อพัฒนาองค์กรและท้องถิ่น
 - 6.1 พัฒนาศักยภาพของบุคลากรทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ
 - 6.1.1 โครงการพัฒนาศักยภาพ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติงานพัฒนาท้องถิ่น
 - 6.1.2 โครงการเสริมประสิทธิภาพการบริหารจัดการงานท้องถิ่นและการบริการประชาชน
 - 6.2 พัฒนาปรับปรุงระบบข้อมูลด้านเอกสารและเทคโนโลยีที่ทันสมัย
 - 6.2.1 โครงการอินเทอร์เน็ตตำบล

- 6.2.2 โครงการจัดทำระบบข้อมูลเพื่อการพัฒนาและเพื่อการเรียนรู้ชุมชน
- 6.2.3 โครงการจัดทำแผนที่ภาษี (ระบบคอมพิวเตอร์)
- 6.3 จัดให้มีระบบการบริหารจัดการและการพัฒนาท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ
 - 6.3.1 โครงการจัดหาวัสดุอุปกรณ์เพื่อส่งเสริมการปฏิบัติงานราชการ
 - 6.3.2 โครงการจัดทำวารสารท้องถิ่นของ อบต. กุยเหนือ
 - 6.3.3 โครงการสนับสนุนงบประมาณส่วนราชการ/องค์กร/หน่วยงานอื่น เพื่อประโยชน์สาธารณะ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วิทยา บุญยะเวชชีวิน (2542 : 87-88) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณี เทศบาลตำบลบางปู จังหวัดสมุทรปราการ ผลการศึกษาพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น อยู่ในระดับปานกลาง โดยการมีส่วนร่วมทางการเมือง ด้านการไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากที่สุด รองลงมาคือการชักชวนให้ผู้อื่นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และน้อยที่สุดคือการร่วมชุมนุมหรือเดินขบวนขับไล่สมาชิกสภาเทศบาลหรือเจ้าหน้าที่เทศบาล สำหรับปัจจัยที่มี ความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นในเขตเทศบาลตำบลบางปู คือ การผ่านสังคมประเพณีทางการเมือง การผ่านการบ่มเพาะทางการเมืองการมีอุดมการณ์ประชาธิปไตยและการเข้าถึงข่าวสารทางการเมือง

ยุพิน ภาตะนันต์ (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องความรู้และความตระหนักต่อการพัฒนาประชากรของกรมการปกครองส่วนตำบลในจังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า กรมการปกครองส่วนตำบล มีความรู้และความตระหนักต่อการพัฒนาประชากรในระดับปานกลาง โดยปัจจัยด้านอายุ สถานภาพสมรส การศึกษา การรับรู้ข่าวสาร ความรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และจำนวนหมู่บ้าน มีความสัมพันธ์กับความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาประชากรของกรมการปกครองส่วนตำบลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 0.01 0.05 และ 0.05 ตามลำดับ และปัจจัยด้านการศึกษา ความรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และจำนวนหมู่บ้าน มีความสัมพันธ์กับความตระหนักต่อการพัฒนาประชากรอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 0.05 และ 0.05 ตามลำดับ ข้อเสนอแนะจากการวิจัยคือ ควรมีการอบรมกรมการปกครองส่วนตำบลให้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาประชากรมากขึ้น มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาประชากรผ่านสื่อต่าง ๆ ทุกรูปแบบ และจัดทำคู่มือในการดำเนินงานพัฒนาประชากรสำหรับกรมการปกครองส่วนตำบล

ปรัชญา ศรีภา (2540 : 56-57) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาหมู่บ้าน : ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น พบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาหมู่บ้าน มี 5 ปัจจัย คือ ระดับการศึกษา อุดมการณ์ประชาธิปไตย การติดต่อสื่อสาร ความคาดหวังผลประโยชน์และบุคลิกภาพความเป็นผู้นำในอุดมคติ

นพดล จริยะกุล (2542) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมในการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา ผลการศึกษาพบว่า ความรู้ความเข้าใจของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา ไม่มีความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่สมรสแล้วมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนสูงกว่าคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสถานภาพโสด และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอาชีพธุรกิจส่วนตัวมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนสูงกว่าคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอาชีพเกษตรกรกรรม คำขาย และ รับจ้าง

นุกูล วัฒนากร (2542 : 77-80) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลบางรักน้อย อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมในการไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและการเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภา หรือประชุมคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในระดับต่ำ และพบว่าสภาพปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นคือองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเห็นเป็นรูปธรรมในการมีส่วนร่วมต่อการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะการเข้ามีส่วนร่วมรับฟังการประชุมสภาหรือประชุมของคณะกรรมการบริหาร ซึ่งจะเป็นการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องให้กับประชาชนที่เข้าร่วมประชุม รวมทั้งรับฟังข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็น เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา

บรรเจิด อนุเวช (2543 : 116-121) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมและความรู้ ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงาน องค์การบริหารส่วนตำบลในทุกกิจกรรม โดยมากกว่าครึ่งหนึ่งเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ชักชวนให้ผู้อื่นไปเลือกตั้ง ร่วมกิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดขึ้น แจ้งความต้องการและให้ข้อคิดเห็นต่อองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ถูกต้อง ภูมิหลังของประชาชนด้าน เพศ การศึกษา รายได้ ภูมิลำเนาและ

การรับรู้ข่าวสาร มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ยกเว้นในเรื่องอายุ

ประมวล รุจนเสรี (2544 : 45-46) ได้เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารการจัดการที่ดี (Good Governance) ขององค์กรปกครองท้องถิ่นไว้ว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องจัดทำงบประมาณสำรองอย่างน้อยร้อยละสามสิบของรายได้ให้ประชาชนหรือชุมชนทุกๆ แห่งไปบริหารจัดการตามแผนโครงการที่ชุมชนได้ศึกษากำหนดไว้ และจะต้องให้ผู้แทนชุมชนทุกแห่งเข้าร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นต่าง ๆ เสียใหม่ 2 ประการ คือ

1. ต้องลงรูปแบบการบริการสาธารณะที่ยังซ้ำซ้อนในด้านพื้นที่รับผิดชอบและภารกิจ
2. ต้องยกเลิก ยุบ รวมท้องถิ่นที่ไม่มีประสิทธิภาพ และฐานะทางการเงินการคลัง

ที่ไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการภารกิจ ความรับผิดชอบให้สำเร็จลุล่วงไปได้

ทั้งนี้ โดยข้อเท็จจริงแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ แม้ค่าใช้จ่ายประจำของตนเองก็ยังตั้งอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาล รัฐคงไม่ต้องการรักษารูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นเหล่านี้ไว้เพียงเพื่อให้เป็นสัญลักษณ์ของการกระจายอำนาจ

บุญบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี (2544 : 74-75) ได้ศึกษาเรื่องตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่า การใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” มีความหมายที่หลากหลาย เช่น ในที่ต่างประเทศใช้คำว่า Good Governance การที่มีความหมายหลากหลายตามกลุ่มผู้ที่ใช้ อาจแบ่งออกได้ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มธรรมาภิบาลอำนาจนิยม กลุ่มธรรมาภิบาลเสรีนิยม และกลุ่มธรรมาภิบาลชุมชนนิยม แม้จะแตกต่างกันในส่วนกรอบแนวคิด แต่ทุกกลุ่มมีเป้าหมายตรงกันที่จะนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้เพื่อประโยชน์ของการปฏิรูปเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง ดังนั้นการเร่งรัดหาข้อมูลสำหรับกรอบความหมายของหลักธรรมาภิบาลโดยผสมผสานแนวคิดเพื่อสร้างหลักการที่ชัดเจนและมีเอกภาพ ซึ่งจะเป็นกรอบแม่บทในการสร้างตัวชี้วัดที่มีคุณภาพจึงเป็นเรื่องจำเป็น ส่วนการเรียนรู้ การใช้ธรรมาภิบาลจากต่างประเทศ และนำสาระที่เป็นข้อดีมาปรับใช้ย่อมเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาล แม้ในบางกรณีอาจมีข้อจำกัดเกี่ยวกับลักษณะบางประการของวัฒนธรรมไทยที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในสังคมไทย แต่ก็อาจพออนุโลมปัญหาดังกล่าวได้โดยมีการปรับให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมของไทย นอกเหนือจากการให้ความสำคัญกับขั้นตอนของการวิเคราะห์ความจำเป็นในการสร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาลและวงจรการสร้างตัวชี้วัดแล้ว ควรที่จะนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่อพัฒนาฐานข้อมูลตัวชี้วัดธรรมาภิบาล โดยเฉพาะการทบทวน จัดหมวดหมู่ตัวชี้วัด และการคัดเลือกดัชนีกลางของตัวชี้วัดที่เหมาะสม โดยรายงานนี้ยังได้เสนอตัวอย่างฐานข้อมูลที่สามารถจัดพิมพ์รายงานตัวชี้วัดได้หลายรูปแบบ เช่น รายงานตัวชี้วัดที่จำแนกตามประเภทองค์ประกอบ และด้านต่าง ๆ รายงานตัวชี้วัดที่สร้างขึ้นในแต่ละปี

สมบุรณ์ กนกหงษ์ (2544 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า บุคลากรในชุมชนโดยรวมและจำแนกตามสถานภาพเห็นว่าชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับมาก โดยเรียงค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยคือ ด้านลักษณะความเป็นผู้นำ ด้านการให้ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ด้านการมีส่วนร่วมเพื่อการพึ่งตนเอง ด้านโอกาสพบปะแลกเปลี่ยนเพื่อการเรียนรู้ร่วมกัน ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของชุมชน และด้านความสามัคคีและความร่วมมือในชุมชน และพบว่าบุคลากรในชุมชนที่มีสถานภาพแตกต่างกัน มีส่วนร่วมในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน

พิทยา สุนทรวิภาต (2545 : 3) ได้กล่าวว่าผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ควรตระหนักและมองเห็นความสำคัญในการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานเพื่อเป้าหมาย 4 ป. คือ ประชาชน ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัด โดยเฉพาะในเรื่องของความโปร่งใสการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการยึดหลักกฎหมายในการปฏิบัติงาน ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจในการบริหารในขณะเดียวกันก็จำเป็นจะต้องสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่องบทบาทหน้าที่ การมีส่วนร่วมเพื่อระดมความคิด แสวงหาความรู้ความสามารถของประชาชน เพื่อให้เกิดความสำนึกในการมีส่วนร่วมเสียสละพัฒนาท้องถิ่นเพื่อประโยชน์สูงสุดของท้องถิ่นโดยรวม

พิมพ์ สุวรรณโคตร (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอนาตูน จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอนาตูน จังหวัดมหาสารคาม ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีส่วนร่วมระดับปานกลางด้านการนำไปปฏิบัติเป็นอันดับที่ 1 รองลงมา ด้านการติดตามประเมินผลและการรับผลประโยชน์ และมีส่วนร่วมระดับน้อยด้านการวางแผนการพัฒนาท้องถิ่น และด้านการตรวจสอบเป็นอันดับที่ 3 และ 4 ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า ประชาชนเพศต่างกัน อายุต่างกัน อาชีพต่างกัน และรายได้ต่างกัน มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอนาตูน จังหวัดมหาสารคามในภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนประชาชนที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอนาตูน จังหวัดมหาสารคาม ในภาพรวมไม่แตกต่างกัน

ยิ่งยศ พันธุ์เอี่ยม (2547) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ จังหวัดชลบุรี ผลการศึกษาพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ จังหวัดชลบุรี ในด้านการกำหนดนโยบายและแผนงานอยู่ในระดับมาก ด้านการดำเนินการอยู่ในระดับปานกลาง และด้านการติดตาม

และประเมินผลการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง ระดับปัญหาการให้ประชาชนมีส่วนร่วมต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ จังหวัดชลบุรี อยู่ในระดับน้อย และการกำหนดแนวทางในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ จังหวัดชลบุรี นั้นเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมคิด ร่วมทำกับองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ จังหวัดชลบุรี ผ่านทางเวทีประชาคม มีการคัดเลือกตัวแทนประชาชนเป็นคณะกรรมการในขั้นตอนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ จังหวัดชลบุรี เพื่อความโปร่งใส และส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ทางด้านองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ จังหวัดชลบุรี ก็จะเน้นการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้เข้าถึงกลุ่มประชาชน รวมถึงการให้ความรู้เกี่ยวกับการเมือง การปกครอง และหลักประชาธิปไตยต่อประชาชน เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ จังหวัดชลบุรีเพิ่มขึ้น

ณัฐพงษ์ ตันศักดิ์ดา (2548) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานเทศบาลตำบลบางปลาหมอ อำเภอบางปลาหมอ จังหวัดสุพรรณบุรี ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานเทศบาลตำบลบางปลาหมอ อำเภอบางปลาหมอ จังหวัดสุพรรณบุรี โดยรวมมีความคิดเห็นอยู่ในระดับเห็นด้วยมาก ค่าเฉลี่ย 3.96 อันดับแรกคือ ด้านสาธารณสุข รองลงมาคือ ด้านการเมืองและการบริหาร ด้านสาธารณสุข โภค ด้านสังคม ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการศึกษาและวัฒนธรรม และด้านเศรษฐกิจ ตามลำดับ ผลการทดสอบสมมติฐานพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานเทศบาลตำบลบางปลาหมอ อำเภอบางปลาหมอ จังหวัดสุพรรณบุรี ที่มีเพศต่างกัน อายุต่างกัน ระดับการศึกษาต่างกัน อาชีพต่างกัน และรายได้ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของเทศบาลในภาพรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน

ทวีป คงเทียน (2548) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็ริง อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็ริง อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ โดยภาพรวมมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ลำดับที่ 1 รองลงมา คือ ด้านการมีส่วนร่วมติดตามผลการดำเนินงาน ด้านการมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหาและการวางแผน และด้านการมีส่วนร่วมค้นหาปัญหา ตามลำดับ ภูมิหลังของประชาชนที่มีเพศต่างกันมีส่วนร่วมไม่แตกต่างกัน สำหรับประชาชนที่มีอายุ อาชีพ ระดับการศึกษา สมาชิกกลุ่มต่าง ๆ ที่อยู่ในอำเภอบางบ่อ รายได้ครอบครัวต่อเดือน ระยะเวลาที่อาศัยในเขต อบต. ต่างกัน มีส่วนร่วม ในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็ริงแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลกุยเหนือ อำเภอกุยบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งนักวิชาการได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมแตกต่างกันออกไปสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการเรื่องต่างๆ ที่ต้องการให้มีให้เกิดขึ้นในชุมชนของตนเอง มีการเสนอความคิดเห็น การวางแผนการร่วมดำเนินการการได้รับประโยชน์ และมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลเพื่อให้เกิดความราบรื่นในการดำเนินงานเกิดประโยชน์สูงสุด และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างดีที่สุด การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นจาก เป้าหมายที่ต้องการ ค่านิยม ความเชื่อ วัฒนธรรมประเพณี ความผูกพัน การเสริมแรง โอกาส ความสามารถ การสนับสนุน ความคาดหวังในสิ่งที่ต้องการ โดยมีพื้นฐานของการมีส่วนร่วม ดังนี้ 1) การมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของเหตุผล 2) การมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของค่านิยม 3) การมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของประเพณี 4) การมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของความผูกพัน ความสนใจ การมีส่วนร่วมของชุมชนนั้น เกิดจากจิตใจที่ต้องการเข้าร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของกลุ่มคนที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตทางสังคมซึ่งการเข้าให้คนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้นผู้ดำเนินงานจะต้องมีความเข้าใจในวิธีการดำเนินชีวิต ค่านิยม ประเพณี ทัศนคติของบุคคล เพื่อให้เกิดความสนใจเข้าร่วมกิจกรรม

การบริหาร คือ กระบวนการทางสังคมของบุคคลที่ทำหน้าที่วางแผน การจัดองค์การ จัดคนเข้าทำงาน สั่งการ และควบคุมการทำงานให้กิจกรรมขององค์การดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารจัดการ จำเป็นต้องมีปัจจัยหรือทรัพยากรพื้นฐานที่จะทำให้การบริหารมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับองค์ประกอบ 3 ประการคือ

1. เป้าหมาย (Goal) หรือวัตถุประสงค์ที่แน่นอนในการบริหารองค์การ ผู้บริหารจะต้องมีการกำหนดทิศทางหรือวัตถุประสงค์ของการทำงานอย่างชัดเจน

2. ปัจจัยการบริหาร (Factor of Management) ที่สำคัญได้แก่

2.1 คน (Man)

2.2 เงิน (Money)

2.3 วัสดุ (Material)

2.4 เทคนิควิธี (Method)

2.5 เครื่องจักร (Machine)

3. ลักษณะของการบริหาร (Management Style) การบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ที่ผู้บริหารจะต้องนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อองค์กร

การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง(Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบี่ยงเบน การปกครองตนเองคือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องพึงเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไข ปัญหาของท้องถิ่นของตน

นอกจากนี้ การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุดคือ รากหญ้า (Grass Roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งขวคั่นหนึ่ง ก็คือการขาดรากฐานในท้องถิ่น

บริการสาธารณะ เวอร์มา (Verma อ้างถึงในยุพดี ลิ้มมธุรสกุล, 2541 : 21) ได้พิจารณาการให้บริการสาธารณะว่าเป็นกระบวนการให้บริการซึ่งมีลักษณะที่เคลื่อนไหวเป็นพลวัต โดยระบบการให้บริการที่ดีจะเกิดขึ้นได้เมื่อนักงานที่รับผิดชอบใช้ทรัพยากรและผลิตการบริการได้เป็นไปตามแผนงานและการเข้าถึงการรับบริการจากความหมายดังกล่าวจะเป็นได้ว่าเป็นการพิจารณาโดยใช้แนวคิดเชิงระบบ (System Approach) ที่มีการมองว่าหน่วยที่มีหน้าที่ให้บริการใช้ปัจจัยนำเข้า (Input) เข้าสู่การผลิต (Process) และออกมาเป็น ผลผลิตหรือการบริการ (Outputs) โดยทั้งหมดจะต้องเป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้ ดังนั้น การประเมินผลจะช่วยให้ทราบถึงผลผลิตหรือการบริการที่เกิดขึ้นว่าลักษณะเป็นเช่นไร ซึ่งจะเป็นข้อมูลป้อนกลับ(Feedback) เป็นปัจจัยนำเข้าต่อไป ด้วยเหตุนี้ระบบการให้บริการสาธารณะจึงมีลักษณะที่เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

การบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลเพื่อสร้างสรรค์การบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดี นับเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้แก่สังคม ทั้งในส่วนองภาครรัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยครอบคลุมไปถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง เพื่อสร้างสรรค์การพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็ง หรือสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ประเทศ สังคมที่มีธรรมาภิบาลจะเป็นสังคมที่มีความยุติธรรม ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม ฯลฯ ซึ่งเป็นลักษณะที่สำคัญที่ช่วยส่งเสริม

ให้กลไกบริหารจัดการที่ดี สนับสนุนความเข้มแข็งของประชาสังคม ไม่เปิดโอกาสให้ความทุจริตฉ้อฉลเกิดขึ้นได้อย่างสะดวก

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านหนึ่งด้านใดแต่เพียงอย่างเดียว หากต้องเกี่ยวเนื่องกับปัจจัยแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อที่จะได้นำมาเป็นประโยชน์ในการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้เขียน เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในฐานะพนักงานส่วนตำบล มีความสนใจในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริการสาธารณะมากเป็นพิเศษ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ คน เงิน และงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องรับการถ่ายโอนภารกิจและหน้าที่ในการพัฒนาและให้บริการแก่ประชาชนในชุมชน หรือในท้องถิ่นของตน องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานของรัฐที่ใกล้ชิดกับประชาชน ผู้บริหารได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน เป็นตัวแทนของประชาชน มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงกล่าวได้ว่า การปกครองในส่วนหนึ่งของท้องถิ่น เป็นการวางรากฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ดังนั้นการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมการบริการสาธารณะ พัฒนาท้องถิ่น การติดตามประเมินผลในด้านต่าง ๆ และได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินงาน จึงเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับยุคการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น